

# Rapport van bevindingen



## Bijlage bij de richtsnoeren tariefregulering interconnectiediensten

---

OPTA, 1 mei 2001

### Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Gedifferentieerde reguleringsmodellen	2
3.	Algemene onderwerpen	36
4.	De voor originating access toe te passen EDC-systematiek	59
5.	De voor terminating access toe te passen BU-LRIC systematiek	63
6.	Overige door belanghebbenden aangedragen onderwerpen	65

### 1. Inleiding

In onderhavig document komen de vraagpunten aan de orde zoals die in het consultatiedocument "Tariefregulering voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. De introductie van een nieuw reguleringsconcept" d.d. 21 december 2001 (kenmerk: OPTA/IBT/2000/203518) door het college van OPTA (hierna: "het college") aan belanghebbenden zijn voorgelegd. Het doel van dit document is om inzicht te bieden in de door belanghebbenden ten aanzien van bedoelde vraagpunten aangedragen standpunten en argumentatie, alsmede in het resultaat van de mede op basis daarvan door het college uitgevoerde nadere besluitvorming. De hieruit resulterende definitieve beleidsvoornemens zijn als beleidsregels verwoord in de richtsnoeren waarvan onderhavig document de bijlage is (kenmerk: OPTA/IBT/2001/200850, d.d. 13 april 2001)<sup>1</sup>.

De opbouw van dit document is verder als volgt. Per in het consultatiedocument opgenomen vraagpunt wordt dit vraagpunt herhaald, voorzien van een korte toelichting<sup>2</sup>. Vervolgens wordt per vraagpunt een weerslag gegeven van de ontvangen reacties, waarna het college verslag doet van de nadere oordeelsvorming. De weerslag van de ontvangen reacties betreft overigens niet perse een letterlijke weergave van die reacties, maar veelal een samenvatting van het naar voren gebrachte. Voor die onderwerpen waar de geformuleerde vraagpunten en de ontvangen reacties daartoe aanleiding geven, is ervoor gekozen om deze samen te nemen.

---

<sup>1</sup> De inhoud van de richtsnoeren prevaleert boven die van onderhavig rapport van bevindingen.

<sup>2</sup> Voor een opsomming van de in het consultatiedocument opgenomen vraagpunten zij verwezen naar hoofdstuk 6 van dat document.

Van de volgende twaalf partijen is een schriftelijke reactie op het consultatiedocument ontvangen: Ben, Energis, Essent Kabelcom, KPN, Libertel, NLIP<sup>3</sup>, Novaxess, Priority Telecom, Tele2, Telfort, Versatel, en WorldCom. Vier partijen (Energis, Telfort, Versatel en WorldCom) hebben zich voor een groot deel van hun reactie laten vertegenwoordigen door een gezamenlijk daartoe in de arm genomen extern adviseur. Deze gezamenlijke reactie is voor een aantal onderwerpen eveneens namens Priority Telecom. Tijdens de op 17 januari 2001 gehouden openbare hoorzitting hebben Ben, Energis en Versatel een mondelinge bijdrage geleverd, evenals de gezamenlijk adviseur van Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom.

## 2. Gedifferentieerde reguleringsmodellen

<b>1. Belanghebbenden wordt verzocht aan te geven of zij zich in de beschreven bijzondere aard van de dienst terminating access kunnen vinden.</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### A. Toelichting:

Het college onderkent dat de dienst terminating access gekenmerkt wordt door een bijzondere aard, welke is gelegen in de noodzakelijkheid van die dienst ten behoeve van de verwezenlijking van interoperabiliteit tussen de eindgebruikers aangesloten op onderscheidenlijke netwerken. De bijzondere aard van deze dienst wordt onderstreept door het ontbreken van een commerciële relatie tussen de interconnecterende marktpartij en de eindgebruiker waarop een gesprek wordt afgewikkeld, en door het bestaan van de zogenaamde call termination externaliteit.

### B. Ontvangen reacties:

*Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom*

In hun gezamenlijke reactie onderkennen Energis, Telfort, Versatel en WorldCom dat een cruciale eigenschap van terminating access is gelegen in het gegeven dat de marktpartij die de dienst terminating access inkoopt geen relatie heeft met de eindgebruiker waarop het betreffende gesprek wordt getermineerd. Als gevolg hiervan heeft een partij met aanmerkelijke macht op de markt (hierna: "AMM") het vermogen om, in afwezigheid van regulering, een onredelijk tarief vast te stellen voor verkeer van andere marktpartijen dat hem ter afwikkeling wordt aangeboden.

*Essent Kabelcom*

Essent Kabelcom geeft aan dat zij in de hoedanigheid van partij B via haar betaalde product "KeyAccess" wel degelijk een relatie heeft met klant a, aangesloten op netwerkaanbieder A<sup>4</sup>. Volgens Essent Kabelcom is dus alleen in bijzondere gevallen sprake van de bijzondere aard van de dienst terminating access.

*Reactie OPTA*

De door Essent Kabelcom aangeboden dienst KeyAccess is volgens Essent Kabelcom's

<sup>3</sup> Branchevereniging Nederlandse Internet Providers.

<sup>4</sup> Zie figuur 2.1 van het consultatiedocument.

# A

website een betaald internetabonnement. In deze context heeft Essent Kabelcom als Internet Service Provider ("ISP") inderdaad een commerciële relatie met klant a van netwerkaanbieder A. Dit neemt echter niet weg dat netwerkaanbieder A géén commerciële relatie heeft met de ISP waarop het internetinbelverkeer wordt getermineerd (in dit geval blijkbaar Essent Kabelcom zelf). De strekking van Essent Kabelcom's betoog is daarmee niet valide, wat naar het oordeel van het college de bijzondere aard van de dienst terminating access onverlet laat.

*KPN* KPN deelt de visie van het college dat de terminating dienstverlening zich naar haar aard duidelijk onderscheidt van de originating dienstverlening. KPN is daarbij overigens van mening dat deze bijzondere aard zich niet slechts voordoet bij de terminating dienstverlening van partijen met aanmerkelijke marktmacht (AMM), maar ook bij de terminating dienstverlening van andere in de markt opererende partijen.

Ten aanzien van de door KPN als correctiemechanisme invoerbare tariefdifferentiatie, waarmee kan worden voorkomen dat door concurrerende partijen onredelijke tarieven voor terminating access worden gehanteerd, concludeert KPN dat dit mechanisme haar tekortkomingen kent. In dit verband verwijst KPN naar het 'reciprociteitgeschil'.

*Reactie OPTA* Het college is met KPN van mening dat de bijzondere aard van de dienst terminating access niet alleen de door KPN aangeboden dienst betreft, maar de dienst terminating access in algemene zin. Op basis van door de wetgever uitgevoerde overwegingen geldt de wettelijke verplichting tot het hanteren van op kosten georiënteerde interconnectietarieven echter alleen de partij met aanmerkelijke macht op de markt. Wat betreft de standpunten van het college ten aanzien van reciprociteit en tariefdifferentiatie zij verwezen naar het besluit in het door KPN zogenoemde 'reciprociteitgeschil'<sup>5</sup>.

*Libertel* De in het consultatiedocument gegeven beschrijving van de bijzondere aard van de dienst terminating access wordt door Libertel in grote lijnen onderschreven. Wel constateert Libertel dat in de markt een aantal ontwikkelingen gaande is die de call termination externaliteit doen afnemen. Gewezen wordt daarbij op de invoering van tariefdifferentiatie, waardoor de tarieven voor terminating access voor KPN wel degelijk invloed hebben op de mogelijkheden voor infrastructuurconcurrentie.

*Reactie OPTA* Voor zover de invoering van tariefdifferentiatie een effect zou hebben op de call termination externaliteit, is het college van oordeel dat een dergelijk effect niet de door de partij met AMM aangeboden terminating dienstverlening geldt. Of, zoals het in het consultatiedocument is verwoord: "Het is juist de bijzondere positie van KPN, als aanmerkelijke macht op de markt, die de effectieve werking van bedoeld

---

<sup>5</sup> Besluit geschil KPN – Enertel, 22 september 1999, kenmerk OPTA/IBT/99/7686.

correctiemechanisme (i.c. prijsdifferentiatie, red.) voor KPN zelf onwaarschijnlijk maakt.”

*NLIP* De NLIP kan zich vinden in de beschrijving van de dienst terminating access.

*Priority Telecom* Priority Telecom kan zich vinden in de van de dienst terminating access gegeven beschrijving, welke naar het oordeel van Priority Telecom recht doet aan de ‘economics’ van de betreffende dienst.

*Tele2* Tele2 kan zich vinden in de omschrijving van de dienst terminating access.

*WorldCom* WorldCom is het eens met de door het college gegeven beschrijving van de dienst terminating access.

## C. Oordeel

Op basis van de ontvangen reacties ziet het college geen aanleiding om de in het consultatiedocument onderkende bijzondere aard van de dienst terminating access te heroverwegen.

**2. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voornemen van het college om voor de dienst terminating access voor de invulling van het begrip kostenoriëntatie uit te gaan van de FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek.**

## A. Toelichting:

Met de Europese Commissie is het college van oordeel dat toepassing van de FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek<sup>6</sup> de beste garantie geeft dat een tariefniveau wordt vastgesteld dat zou hebben gegolden in het geval van effectieve concurrentie. Hierbij wordt door het college onderkend dat juist de bijzondere aard van de dienst terminating access de toepassing van de FL-LRIC systematiek wenselijk maakt. Deze bijzondere aard zou immers, tezamen met de positie van KPN als partij met AMM, de spontane totstandkoming van een met een FL-LRIC vergelijkbaar tariefniveau langdurig in de weg staan.

## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben kan zich geheel in dit voornemen van het college vinden.

*Energis* Energis is voorstander van de ontwikkeling van een LRIC kostentoerekeningssysteem voor terminating diensten, zoals ook beschreven door de Europese Commissie.

---

<sup>6</sup> FL-LRIC staat voor “Forward Looking Long Run Incremental Costs”.

# A

- Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom*
- Energis, Telfort, Versatel en WorldCom onderschrijven de overwegingen van het college met betrekking tot de wenselijkheid van toepassing van de FL-LRIC systematiek voor de kostenoriëntatie van de dienst terminating access. De partijen onderkennen dat dit voornemen in lijn is met de aanbeveling van de Europese Commissie van 8 januari 1998 (98/195/EC), met voorstellen van de Europese Commissie in het kader van de ONP Review<sup>7</sup>, en met de standpunten van de Independent Regulators Group ("IRG")<sup>8</sup>.
- Essent Kabelcom*
- Essent Kabelcom geeft aan het volstrekt niet met dit voornemen van het college eens te zijn. Het ontbreekt Essent Kabelcom aan het inzicht dat met toepassing van de FL-LRIC systematiek het door het college beoogde doel zal worden bereikt of zelfs maar naderbij zal worden gebracht. In haar analyses ziet Essent Kabelcom juist het tegenovergestelde gebeuren. Daarbij merkt Essent Kabelcom op dat de met FL-LRIC geïntroduceerde stringenter richting niet de juiste is; het proces zou juist op weg moeten zijn om zich langzamerhand van restricties te ontdoen.
- KPN*
- In het kader van een gedifferentieerde invulling van het begrip kostenoriëntatie acht KPN de door het college voor de tariefregulering van de dienst terminating access voorgestelde invulling middels FL-LRIC te billijken. KPN merkt daarbij wel op dat de daarbij gehanteerde methodiek transparant en toetsbaar dient te zijn en dient te leiden tot realistische uitkomsten.
- Libertel*
- In algemene zin stelt Libertel zich op het standpunt dat tariefregulering moet worden beschouwd als een uiterste instrument dat erop gericht dient te zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen. In beginsel onderschrijft Libertel het voornemen van het college dan ook niet. Zorgpunt van Libertel is dat toepassing van de FL-LRIC systematiek zal leiden tot het (ongewenst) uitblijven van concurrentie tussen de infrastructuren en de ontwikkeling van diensten, en voorts innovatie ontmoedigt. Overigens stelt Libertel de wenselijkheid van de FL-LRIC systematiek mede afhankelijk van de nadere invulling van het model.
- Reactie OPTA*
- Het college deelt het door Libertel geformuleerde zorgpunt niet. Op basis van de FL-LRIC systematiek wordt ten aanzien van de terminating dienst een tariefniveau vastgesteld zoals dat onder concurrerende voorwaarden tot stand zou zijn gekomen. Een dergelijk tariefniveau mag dan ook verondersteld worden de kosten te dekken (inclusief een redelijk rendement) zoals een efficiënte marktpartij die zou kennen, of waarnaar een potentiële toetreders zou moeten streven. Juist de situatie waarin de partij met AMM in staat zou worden gelaten om zijn marktmacht te vertalen in een hogere tariefstelling voor terminating access is naar het oordeel van het college een

---

<sup>7</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (COM(2000)384), overweging 14.

<sup>8</sup> Principles of Implementation and Best Practice regarding FL-LRIC cost modelling. IRG, 24 November 2000.



belemmering voor de ontwikkeling van effectieve concurrentie.

<i>NLIP</i>	Het standpunt van het college vindt de volledige instemming van de NLIP.
<i>Priority Telecom</i>	Priority Telecom vindt dat de FL-LRIC methodiek de juiste benadering is voor de tariefregulering van door KPN aangeboden interconnectie diensten, gelet op de gegeven beschrijving van de dienst terminating access en de economische realiteit.
<i>Tele2</i>	Tele2 is positief over het hanteren van de FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek.
<i>WorldCom</i>	WorldCom kan zich in dit voornemen van het college vinden.

### **C. Oordeel:**

Het college constateert dat de ontvangen reacties in meerderheid instemmen met het in het consultatiedocument onderbouwde voornemen om voor de dienst terminating access over te gaan tot toepassing van de FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek. In de argumenten die tegen het beleidsvoornemen worden aangevoerd, ziet het college onvoldoende aanleiding om het voornemen te heroverwegen.

Voor zover door partijen wordt gesteld dat een tariefstelling voor terminating access gebaseerd op de FL-LRIC methodiek leidt tot het uitblijven van investeringen in alternatieve infrastructuren zij nog het volgende opgemerkt. De bijzondere aard van terminating access betekent dat ten aanzien van deze dienst de 'make or buy decision' ten principale afwezig is; een met KPN interconnecterende partij heeft niet de keuze tussen het door KPN laten termineren van een aan een bij KPN aangesloten eindgebruiker gericht gesprek en (bijvoorbeeld) het zelf aanleggen van infrastructuur (teneinde dat gesprek zelf af te kunnen wikkelen). De klant is in dit geval immers van KPN; de 'make or buy decision' wordt pas relevant als de klant door de interconnecterende partij van KPN is 'gewonnen'. De door SOMMIGE partijen veronderstelde relatie tussen een tariefstelling voor terminating access gebaseerd op de FL-LRIC methodiek en het investeringsniveau in alternatieve infrastructuren is dan ook niet aanwezig. Dit in tegenstelling tot bij originating access.

<b>3. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voornemen van het college om voor de dienst terminating access voor de invulling van het begrip kostenoriëntatie uit te gaan van een bottom up model.</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **A. Toelichting**

Het voornemen van het college om voor de dienst terminating access voor de invulling van het begrip kostenoriëntatie uit te gaan van een bottom up ("BU") model is met name gebaseerd op de overweging dat een dergelijk model - beter dan een top down model - het uitgangspunt vormt voor een tariefniveau

# A

dat representatief is voor een concurrerende markt. Daarbij ligt bij toepassing van een BU-model de bewijslast voor de relevantie van bepaalde kosten daar waar ze naar het oordeel van het college in het geval van de dienst terminating access hoort, namelijk bij KPN.

## B. Ontvangen reacties:

- Ben* Ben kan zich geheel in dit voornemen van het college vinden. Toepassing van BU-LRIC is volgens Ben een eenvoudiger en transparanter systeem voor het bepalen van de tarieven voor terminating access, waarbij tevens de markttrend automatisch wordt gevolgd en er geen afhankelijkheid meer bestaat van de gedragingen van de partij met AMM.
- Energis  
Telfort  
Versatel  
WorldCom* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom stemmen in met het standpunt van het college dat de FL-LRIC kosten het beste bepaald kunnen worden met behulp van een bottom up model. Partijen stemmen tevens in met het uitgangspunt dat, in het geval KPN enig aspect van het model in twijfel trekt, de bewijslast bij KPN zelf ligt.
- Essent Kabelcom* Essent Kabelcom is het met dit voornemen van het college niet eens. Een nieuwe marktpartij moet concurreren met KPN en dient daartoe lagere eindgebruikerstarieven te hanteren. Omdat de tarieven van KPN - uitgaande van BU-LRIC - gebaseerd zijn op die van een nieuwe efficiënte toetreder, draait die nieuwe toetreder dus met een lager rendement dan als redelijk kan worden verondersteld. Hierdoor ontstaat niet die markt waar OPTA de voorwaarden voor dient te creëren.
- Reactie OPTA* Het college kan zich in de door Essent Kabelcom geformuleerde redenering niet vinden. In die redenering gaat Essent Kabelcom er vanuit dat niet alleen de door KPN te hanteren terminating access tarieven worden gebaseerd op de BU-LRIC systematiek, maar ook KPN's eindgebruikerstarieven. In de aan KPN voor de tarifiering van haar eindgebruikersdiensten toegestane kostentoerekeningssystematiek staat het KPN echter vrij om al haar kosten toe te rekenen ('fully allocated costs'). In die tariefstelling is KPN dus niet gehouden om uit te gaan van het kostenniveau van de in het BU-LRIC model gemodelleerde toetreder. De door Essent Kabelcom geschetste situatie zal zich daarom niet voordoen.
- KPN* KPN geeft aan van mening te zijn dat een invulling van het begrip kostenoriëntatie voor de terminating dienstverlening door middel van een BU-model om een tweetal redenen gerechtvaardigd is. In de eerste plaats geldt dat de bijzondere aard van de dienst terminating access ten opzichte van de originating dienstverlening een meer stringente invulling van het begrip kostenoriëntatie toestaat. In de tweede plaats acht KPN het voor de terminating dienstverlening te billijken dat niet per definitie van KPN's werkelijke kosten wordt uitgegaan, gegeven dat KPN op het standpunt staat dat de tariefregulering niet alleen haar eigen terminating dienstverlening zou moeten

# A

betreffen.

- Libertel* Ten aanzien van dit vraagpunt stelt Libertel zich in beginsel op hetzelfde standpunt als ten aanzien van het vorige. Daarnaast merkt Libertel echter op dat binnen het huidige regelgevende kader en binnen de bestaande marktverhoudingen marktpartijen het meeste gebaat zijn bij het BU-model. Dit gezien de verwachte drukkende werking van het BU-model op de terminating tarieven en het gegeven dat niet langer de werkelijk bestaande kostenbasis van KPN leidend is. Libertel wijst hier wederom op het belang dat de systematiek niet tot te lage tarieven zal leiden, en op de wenselijkheid van een op Europees niveau consistente invoering van een BU-model.
- NLIP* Door uit te gaan van een BU-model wordt volgens de NLIP een betere marktwerking bewerkstelligd voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.
- Priority Telecom* Priority Telecom acht toepassing van een BU-model de juiste benaderingswijze.
- Tele2* Tele2 deelt de mening van het college.
- WorldCom* WorldCom kan zich in dit voornemen van het college vinden.

## C. Oordeel:

Het college merkt op dat de reacties op het vorige vraagpunt en de reacties op onderhavig vraagpunt in de regel gelijkgericht zijn. Evenals bij het vorige vraagpunt, inzake de toepassing van de FL-LRIC systematiek voor KPN's terminating dienstverlening, constateert het college dan ook dat de partijen die hebben gereageerd in meerderheid instemmen met het in het consultatiedocument geformuleerde beleidsvoornemen. Daarnaast geldt ook hier dat het college in de argumenten die tegen het beleidsvoornemen worden aangevoerd onvoldoende aanleiding ziet om het voornemen te heroverwegen. Het college blijft dan ook van oordeel dat voor de dienst terminating access dient te worden overgegaan tot toepassing van de bottom up kostentoekeningssystematiek.

<b>4. Belanghebbenden wordt verzocht om hun ideeën ten aanzien van de vraag hoe het leidende karakter van het bottom up model in de praktijk nadere invulling kan worden gegeven.</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## A. Toelichting:

Dit vraagpunt betreft mede de vraag of, en zo ja hoe, de in het BU-model gemodelleerde kosten worden gerelateerd aan de door KPN ervaren werkelijke kosten.



## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben is van mening dat een vergelijking tussen de kosten in het BU-LRIC model en die in KPN's EDC-model geheel overbodig is: het BU-LRIC model weerspiegelt immers de kosten van een efficiënte aanbieder in Nederland die de diensten van KPN aanbiedt. Een vergelijking is daarom volgens Ben nietszeggend – anders dan dat eventueel de kosten van KPN verschillen van die van een efficiënte aanbieder. Ben merkt tevens op dat KPN zelf deelneemt aan het ontwerp van het BU-model en de kostenschattingen.

*Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Ten aanzien van dit vraagpunt stellen Energis, Telfort, Versatel en WorldCom zich op het standpunt dat het BU-model in alle omstandigheden dient te prevaleren, behalve in die gevallen waar KPN kan bewijzen dat het model incorrect is.

*KPN* KPN geeft hier aan van mening te zijn dat invoering van een price-cap de sterke voorkeur verdient. Voor de invulling in de praktijk moet dit volgens KPN betekenen dat op basis van het BU-model éénmalig terminating tarieven worden vastgesteld, waarbij uiteraard de nodige zorgvuldigheid en realiteitszin in acht dient te worden genomen.

*Reactie OPTA* De invoering van een price-cap methodiek voor de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten vormt in zichzelf geen onderdeel van onderhavige consultatie. Echter, omdat een aantal partijen in hun reactie op de mogelijkheid van invoering van een dergelijke methodiek zijn ingegaan, gaat het college hier in hoofdstuk 6 van onderhavig document ('Overige door belanghebbenden aangedragen onderwerpen') nader op in.

*Priority Telecom* Wat betreft de in het consultatiedocument genoemde 'inverted reconciliation' geeft Priority Telecom aan dat een dergelijke benadering in de praktijk zou kunnen leiden tot een vergelijkbare uitkomst als resulterend uit de huidige reconciliatiebenadering voor de EDC-tarieven. Een volledige reconciliatie is daarom naar het oordeel van Priority Telecom dan ook niet wenselijk, aangezien het uitgangspunt dient te zijn dat de interconnectietarieven in de nabije toekomst dienen te dalen.

*Tele2* De directe en indirecte kosten die voor het bottom up model van toepassing zijn, moeten voor Tele2 duidelijk omschreven en transparant zijn.

## C. Oordeel:

Mede op basis van de ontvangen reacties stelt het college zich ten aanzien van dit vraagpunt op het standpunt dat in het proces waarin de voor KPN te gelden terminating tarieven worden bepaald geen aanleiding is voor een formele fase van reconciliatie van de (uitkomsten van) beide modellen (i.c. het

BU-LRIC model en KPN's EDC-model). Uitgangspunt is immers enerzijds dat de doelstelling voor de tariefregulering van KPN's terminating dienstverlening is gelegen in de vaststelling van een tariefniveau dat is gebaseerd op het kostenniveau van een efficiënte operator opererend in een concurrerende omgeving, en anderzijds dat deze doelstelling het beste wordt bereikt door in die tariefregulering uit te gaan van de BU-LRIC systematiek. Beide uitgangspunten tezamen maken een reconciliatie zoals die in de in het verleden gehanteerde EDC-systematiek is toegepast, overbodig.

Een en ander neemt naar het oordeel van het college overigens niet weg dat in voldoende mate dient te worden verzekerd dat de uitkomsten van de BU-modellering voldoende realistisch zijn. In het proces van BU-modellering, waarin naast negentien andere marktpartijen ook KPN participeert, wordt hier dan ook de nodige aandacht aan geschonken.

<p><b>5. Belanghebbenden wordt verzocht aan te geven of zij zich in de beschrijving van originating access kunnen vinden.</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**A. Toelichting:**

Mede aan de hand van de wettelijke definitie is door het college een beschrijving gegeven van bijzondere toegang, welk begrip daarbij synoniem is gesteld aan het begrip 'originating access'. Daarbij is aangegeven dat - in tegenstelling tot bij terminating access - hier in principe wel sprake is van een commerciële relatie tussen de dienstenaanbieder die bijzondere toegang vraagt en de op het netwerk van een andere aanbieder aangesloten eindgebruiker. In principe is ten aanzien van dit soort diensten dan ook sprake van een 'make or buy decision'.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Energis</i>	Energis, Telfort, Versatel en WorldCom accepteren het door het college gehanteerde onderscheid tussen de voor originating en terminating access kenmerkende karakteristieken. Partijen onderschrijven daarbij dat voor beide soorten diensten tariefregulering noodzakelijk is.
<i>Telfort</i>	
<i>Versatel</i>	
<i>WorldCom</i>	

<i>KPN</i>	KPN kan zich geheel vinden in de door het college gepresenteerde beschrijving van originating access.
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Reactie OPTA</i>	KPN gaat in reactie op dit vraagpunt nader in op de naar haar mening wenselijke interpretatie van een beoordeling van de redelijkheid van een verzoek om bijzondere toegang. Daar dit onderwerp geen onderdeel uitmaakt van de onderhavige consultatie, wordt hier niet nader op dit betoog ingegaan.
---------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<i>Libertel</i>	Libertel onderschrijft de beschrijving van de originating access dienst.
-----------------	--------------------------------------------------------------------------

# A

<i>NLIP</i>	De NLIP acht het beschreven model plausibel.
<i>Priority Telecom</i>	Priority Telecom kan zich vinden in de gegeven omschrijving van originating access. Deze doet recht aan de 'economics' van originating access en is onder andere in lijn met de uitgangspunten van de Europese Commissie zoals verwoord in de 1999 Communications Review.
<i>Tele2</i>	Tele2 kan zich vinden in de omschrijving van de dienst originating access.
<i>WorldCom</i>	WorldCom is het in grote lijnen eens met de door het college gegeven beschrijving van de dienst originating access.

## C. Oordeel

Alle wat betreft dit vraagpunt ontvangen reacties onderschrijven de door het college voor originating access geformuleerde omschrijving. Het college ziet dan ook geen enkele aanleiding om bedoelde omschrijving te heroverwegen.

<b>6. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het stellige voornemen van het college om voor originating access voor de invulling van het begrip kostenoriëntatie de EDC-systematiek te handhaven (zonder efficiëntiekortingen).</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## A. Toelichting:

Het college stelt zich op het standpunt dat de nadere invulling van de verplichting tot kostenoriëntatie gedifferentieerd zou moeten worden naar de aard van de op kosten te oriënteren dienst. Het college onderkent daarbij dat de door KPN geleverde dienst originating access een functionaliteit levert die concurrenten van KPN in beginsel ook op andersoortige wijze kunnen organiseren (in tegenstelling tot bij terminating access). De door KPN geleverde functionaliteit is daarmee in wezen onderhevig aan de concurrerende werking van de daarvoor in potentie of daadwerkelijk in de markt aanwezige alternatieven.

Hieraan verbindt het college de conclusie dat voor de dienst originating access de hernieuwde toepassing van de EDC-systematiek een voldoende stringente invulling is van het begrip kostenoriëntatie. Immers, juist door de in potentie of daadwerkelijk voor KPN's originating dienstverlening aanwezige alternatieven zal KPN beperkt worden in de door haar aan die dienstverlening toerekenbare kosten (zoals die door KPN in haar EDC-model op basis van de EDC-principes mogen worden toegewezen). De doelstelling gericht op het bereiken van een concurrerend tariefniveau, dat voor terminating access noodgedwongen bereikt moet worden door middel van een stringenter invulling van het begrip kostenoriëntatie, volgt voor originating access uit de combinatie van een op EDC gebaseerde invulling van hetzelfde begrip en de werking van de markt.

Het college heeft aangegeven dat bij dit alles de door het college ontwikkelde squeeze-toets inzicht geeft in de verhouding tussen KPN's eindgebruikerstarieven enerzijds en de door KPN te hanteren tarieven voor terminating en originating access anderzijds, opdat een eventueel dreigende prijsklem voor concurrenten tijdig kan worden geconstateerd.

## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben kan zich geheel vinden in de door het college voor de tariefregulering van terminating en originating access voorgestelde differentiatie. De voorgenomen differentiatie onderkent niet alleen dat originating access theoretisch iets anders is dan terminating access, maar onderstreept ook dat de voor de door KPN aangeboden originating dienstverlening aanwezige alternatieven steeds groter worden. Maar de differentiatie is ook in lijn met het begrip kostenoriëntatie: de risicograad van originating access is immers anders dan die van terminating access. Tenslotte creëert de differentiatie 'level playing field' voor infrastructuur concurrenten, die nu kunnen concurreren met de daadwerkelijke kosten van KPN, en niet met hun eigen belofte (namelijk efficiënte toegangstarieven).

*Energis* Energis is geen voorstander van het gebruik van het EDC kostentoerekeningssysteem voor originating diensten. De redenen hiervoor zijn:

- De Europese Commissie schrijft dit niet voor;
- De Europese Commissie staat alleen differentiatie toe wanneer de markten aan meer concurrentie onderworpen zijn. Op dit moment is er geen concurrentie op de markt van het vaste lokale aansluitnet en deze concurrentie zal geheel niet, of niet binnen afzienbare tijd ontstaan;
- Er is geen enkele reden om voor het EDC systeem te kiezen, het systeem is gebrekkig en niet transparant;
- Er zou potentieel een groot verschil tussen originating en terminating tarieven kunnen ontstaan. Doordat andere Europese landen deze benadering niet kiezen zullen de Nederlandse tarieven niet in lijn zijn met andere Europese landen.

Energis is om bovenstaande redenen voorstander van het gebruik van het LRIC systeem voor originating diensten, in lijn met andere Europese landen.

*Reactie OPTA* Voor de reactie op het door Energis naar voren gebrachte wordt verwezen naar de reactie op de gezamenlijke bijdrage van Energis, Telfort, Versatel en WorldCom.

*Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom gaan in hun gezamenlijke reactie zeer uitgebreid op dit vraagpunt in. Hier wordt een samenvatting van hun argumentatie gegeven.

1) In de eerste plaats geven deze partijen een indicatie van het potentiële verschil tussen tariefniveaus vastgesteld op basis van een BU-LRIC model en het EDC-model.

# A

Op basis van het in het verleden (binnen de toen gehanteerde EDC-systematiek) toegepaste BU-model wordt geconcludeerd dat het waarschijnlijk is dat dit verschil aanzienlijk zal zijn.

2) In de tweede plaats wordt ingegaan op de positie van de Europese Commissie. Partijen onderschrijven dat de Commissie wijst op de verschillende karakteristieken van terminating access, originating access en andere diensten en dat hiermee in de vaststelling van tariefregulering rekening dient te worden gehouden. Dit rechtvaardigt echter nog niet dat voor de tariefregulering voor originating access uitgegaan mag worden van de EDC-systematiek.

3) In de derde plaats wordt door deze vier partijen gewezen op de situatie in andere Europese landen. Geconstateerd wordt dat in veel landen geen sprake is van verschillende tariefniveaus voor terminating en originating access. Als uitzondering wordt Oostenrijk genoemd, waar de tarieven voor nationale terminating access 25% lager zijn dan die voor nationale originating access. Maar dit zou niet voor de regionale en lokale dienst gelden. In die landen waar wel van een verschil sprake is, is dit volgens deze partijen terug te voeren op kostenverschillen en niet op het toepasselijke reguleringsmodel. Opgemerkt wordt dat, voorzover deze partijen bekend, geen ander land voornemens is om een differentiatie in reguleringsmodellen in te voeren. Nader wordt ingegaan op het door Oftel gevoerde beleid, waarin het BT is toegestaan om haar tarieven voor originating access met meer vrijheid vast te stellen dan die voor terminating access, zonder dat daarvoor voor beide soorten diensten een verschillende kostentoerekeningssystematiek is ingevoerd. Deze benadering is volgens deze partijen conform de bovenbedoelde positie van de Europese Commissie. Daarbij wordt erop gewezen dat de door Oftel geïntroduceerde vorm van differentiatie de mate van concurrentie reflecteert zoals die na een aantal jaren van liberalisatie is ontstaan; een situatie die in Nederland nog niet aan de orde is. Wat betreft de situatie in Ierland wordt door Energis, Telfort, Versatel en WorldCom geconstateerd dat de Ierse toezichthouder, de ODTR, geen onderscheid maakt tussen originating en terminating access, althans niet wat betreft de tarifiering daarvan. Eenzelfde constatering wordt gemaakt voor de situatie in Denemarken. Vervolgens wordt op basis van een beknopte tariefvergelijking geconcludeerd dat volgend uit de door het college voorgestane differentiatie tarieven voor originating access zullen resulteren die veel hoger zullen liggen dan die van de beste drie Europese operators.

4) Energis, Telfort, Versatel en WorldCom constateren in de vierde plaats dat het voornemen van het college, naast de referentie naar de positie van de Europese Commissie, vooral is gebaseerd op de notie dat concurrentie op de markt voor originating access mogelijk is, en dat de voorgestelde differentiatie dergelijke concurrentie zal stimuleren. Partijen stellen vervolgens vast dat nergens in het consultatiedocument enige analyse van de ontwikkeling van concurrentie is



opgenomen, noch van de kans op een dergelijke ontwikkeling op lange termijn.

Hierna wordt door deze partijen nader ingegaan op de door het college onderscheiden concurrentiedruk volgend uit de optie van concurrenten om te investeren in eigen infrastructuur. Aangegeven wordt dat een analyse zou hebben uitgewezen dat hoe dichter een netwerkelement zich bij de eindgebruiker bevindt, des te minder potentieel er bestaat voor de aanleg van alternatieve infrastructuur. Betwijfeld wordt of het voor concurrenten van KPN ooit rendabel wordt om op het niveau van lokale centrales of remote concentrator units te interconnecteren, gegeven de beperkte economies of scale die zich op dat netvlak voordoen. Daarbij wordt betrokken het gegeven dat in telecommunicatie sprake is van hoge verzonken kosten welke van invloed zijn op de beslissing om tot de markt toe te treden. Vergeleken hiermee is de door het college voorgenomen differentiatie van beperkte invloed. Tevens wordt de vraag gesteld hoeveel alternatieve infrastructuren zouden leiden tot een effectief concurrerende markt. Geconcludeerd wordt dat een door het college uit te voeren analyse zou leren dat concurrentie van alternatieve infrastructuren op de netvlakken tot de verkeerscentrales onwaarschijnlijk is. Gegeven het ontbreken van deze concurrerende werking zullen de betreffende originating tarieven gebaseerd moeten worden op BU-LRIC. Alleen voor het deel tussen verkeerscentrales zou toepassing van de EDC-systematiek overwogen kunnen worden.

Vervolgens wordt door deze partijen stilgestaan bij het tweede door het college aangedragen alternatief voor KPN's originating dienstverlening, te weten het gebruik van alternatieve technologieën om toegang tot eindgebruikers te verkrijgen. Betwijfeld wordt of alternatieve technologieën, zoals telefonie via de omroepkabel, mobiele telefonie en vaste draadloze toegang ('fixed wireless access') die schaal zullen bereiken waarop ze voldoende druk op de oude monopolist kunnen uitoefenen. Tot slot wordt geconstateerd dat de door deze partijen ten aanzien van concurrentie in het aansluitnetwerk getrokken conclusies onderschreven worden door een recent rapport van Verdonck Klooster & Associates en The Yankee Group Europe, uitgevoerd voor een Nederlands ministerie.

5) Gesteld wordt dat het consultatiedocument geen analyse bevat van de overwegingen op basis waarvan concurrenten in de praktijk overgaan tot de uitrol van hun eigen netwerken, welke uitrol ook in het geval van toepassing van de BU-LRIC systematiek uitgevoerd zou worden. Genoemd worden de vermindering van de afhankelijkheid van KPN en kostenbesparing. Tevens wordt een vijftal maatregelen genoemd welke het college beter zou kunnen introduceren om de uitrol van alternatieve netwerken te bevorderen (voldoende ruimte tussen de lokale, regionale en nationale tarieven; stabiele tariefontwikkeling; maatregelen gericht op versnelling van de introductie van ontbundelde toegang tot de aansluitlijn; maatregelen gericht op een beter huurlijnenaanbod van KPN aan andere operators; maatregelen gericht

# A

op het elimineren van door KPN opgelegde toetreding-barrières). Vervolgens wordt geconstateerd dat de voorgenomen differentiatie het beoogde doel niet dichterbij zal hoeven brengen ook omdat de relatief hoge tarieven voor originating access de financiële positie van partijen zouden beïnvloeden, en daarmee zouden leiden tot een heroverweging van hun beslissing om toe te treden, en omdat de bijzondere positie ten opzichte van andere Europese landen tot twijfel zou leiden over de houdbaarheid van de resulterende tarieven voor originating access, wat de uitrol van infrastructuur ook geen goed zal doen. Tenslotte wordt erop gewezen dat investeringen in alternatieve infrastructuur, uitsluitend gebaseerd op een tariefstelling voor originating access hoger dan die van een efficiënte operator, waarschijnlijk inefficiënt zijn. Juist de BU-LRIC systematiek geeft in dit kader de juiste tariefstelling.

6) Energis, Telfort, Versatel en WorldCom adresseren vervolgens de naar hun oordeel aan de EDC-systematiek verbonden beperkingen: a) het EDC-model is, ook volgens het college en in contrast met een BU-model, in belangrijke mate een 'black box'. Toepassing van het model zou een veel hogere graad van transparantie vereisen; b) het EDC-model leidt tot jaarlijkse fluctuaties welke investeringen ontmoedigen; c) het model gaat in te grote mate uit van de indexering van activa in plaats van dat wordt uitgegaan van de kosten samenhangend met een efficiënte vervanging van die productiemiddelen. d) de behandeling van de kosten van lokale centrales in enerzijds het EDC-model en anderzijds een BU-model is niet consistent; e) de wijze waarop het EDC-model omgaat met indirecte operating costs is twijfelachtig. Tenslotte wordt stilgestaan bij de volgens partijen beperkte waarde van de door KPN bij het model te voegen accountantsverklaring, en dat veel van die waarde afhankelijk is van de vraag ten aanzien van welke vraagstelling de goedkeuring wordt afgegeven.

7) Partijen wijzen nog op de relatie met de toets op prijssqueeze zoals die door het college tezamen met de NMa is geformuleerd. Geconstateerd wordt dat de voorgenomen differentiatie kan leiden tot een hogere ondergrens voor KPN's eindgebruikerstarieven, wat concurrenten enigszins beschermt tegen 'predatory pricing'. Aan de andere kant zou de toets niet moeten worden beschouwd als substituut voor een juiste tariefregulering, terwijl ook de voorgestelde toets een aantal kritische punten kent.

## *Reactie OPTA*

Ten aanzien van de door Energis, Telfort, Versatel en WorldCom aangevoerde argumentatie wenst het college het volgende naar voren te brengen. Hierbij wordt de door deze partijen gehanteerde indeling gevolgd. Vooraf zij echter opgemerkt dat de door partijen gevoerde argumentatie het doet voorkomen als zou voor de tariefregulering voor originating access de voor KPN geldende verplichting tot kostenoriëntatie geheel verlaten worden. Dit is zonder meer niet het geval; KPN blijft ook na 1 juli 2001 in de situatie dat zij voor haar originating dienstverlening niet meer mag vragen dan het haar heeft gekost, inclusief een redelijk rendement.

# A

Hiermee wordt de hand gehouden aan het uit de Europese en nationale wet- en regelgeving voortvloeiende vereiste van kostenoriëntatie.

Ad 1) Partijen wijzen op het waarschijnlijk aanzienlijke verschil tussen de voor terminating en originating access resulterende tarieven. Afgezien van de vraag wat als 'aanzienlijk' moet worden bestempeld, is deze constatering op zich juist. Ze zegt echter in feite niets over de vraag of de differentiatie al dan niet wenselijk is;

Ad 2) Naar het oordeel van het college is de voorgenomen differentiatie een redelijke want proportionele invulling van het standpunt van de Commissie. Wat betreft transit is een vergelijkbare differentiatie reeds praktijk, gegeven dat het college voor die in concurrentie aangeboden interconnectiedienst van tariefregulering afziet;

Ad 3) De constatering dat tariefverschillen tussen originating en terminating access in andere Europese landen niet voortkomen uit de toepassing van onderscheidenlijke kostentoekeningssystematieken lijkt juist. Wel moet naar de mening van het college de vraag worden gesteld hoe lang dit nog het geval zal zijn, gegeven het feit dat in de (context van de) ONP Review de differentiatie van regulering voor verschillende productmarkten meer aandacht krijgt ('maatwerk'). Overigens herkent het college in het door Oftel gevoerde beleid, waarin het BT is toegestaan om haar tarieven voor originating access met meer vrijheid vast te stellen dan die voor terminating access, een onderstreping van de notie dat gegeven de voor originating en terminating access geldende onderscheidenlijke eigenschappen een onderscheid in de tariefregulering in de onderhavige context wenselijk is. Ten aanzien van de constatering van partijen dat uit de differentiatie voor originating access tarieven zullen resulteren die veel hoger liggen dan die van de beste drie Europese operators moet worden opgemerkt dat de door de Europese Commissie jaarlijks geactualiseerde 'best current practice' (gebaseerd op de 'beste drie Europese operators) uitsluitend ziet op tarieven voor terminating access;

Ad 4) Met name ten aanzien van de argumentatie waarin door partijen wordt ingegaan op de notie dat wat betreft KPN's originating dienstverlening sprake is van een concurrerende werking vanuit alternatieve infrastructuren en technologieën, moet erop worden gewezen dat het geenszins zo is dat voor originating access de tariefregulering wordt verlaten. Net als in het verleden zal KPN gehouden zijn tot kostenoriëntatie. Daarbij wenst het college nog het volgende op te merken. In de eerste plaats lijkt door partijen het potentieel van alternatieve technologieën te worden onderschat. Juist tarifiering van originating access uitgaande van EDC kan bijdragen aan de snellere ontwikkeling daarvan. In de tweede plaats mag worden betwijfeld of de uitrol van alternatieve infrastructuren niet verder zal reiken dan het niveau van verkeerscentrales; een dergelijke uitrol vindt alleen al plaats ten behoeve van het kunnen aanbieden van ADSL-diensten via KPN's aansluitlijn;



# A

Ad 5) Partijen noemen aan aantal maatregelen welke het college beter zou kunnen nemen teneinde de uitrol van alternatieve infrastructuren zeker te stellen. Met deze partijen is het college eens dat meer maatregelen denkbaar zijn en het beleid van het college is dan ook mede op een aantal daarvan gericht. Te denken valt aan het beleid ten aanzien van collocatie ten behoeve van MDF-access. Naar het oordeel van het college betekent de mogelijkheid dat andere maatregelen kunnen worden ingezet echter nog niet dat voor de tariefregulering voor originating access op de BU-LRIC systematiek moet worden overgegaan;

Ad 6) Wat betreft de door partijen aangevoerde beperkingen van het EDC-model merkt het college op dat een aantal van deze beperkingen ook reeds door het college is onderkend, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de door KPN gehanteerde systematiek van ontmiddeling in set-up en conveyance tariefelementen, en dat een aantal daarvan in de beoordeling van de EDC-rapportage kan worden geadresseerd.

*Essent Kabelcom* Essent Kabelcom kan zich in de voorgenomen handhaving van de EDC-systematiek vinden, zij het dat zij tegenstander is van een volstrekt onnodige, complicerende en niet te onderbouwen separate behandeling van beide access componenten (i.c. terminating en originating access). Essent Kabelcom beschouwt de voorgenomen differentiatie en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie als academisch, en ziet daarin een onnodig afbreukrisico.

*Reactie OPTA* Ten aanzien van het door Essent Kabelcom verwoorde standpunt dat de voorgenomen differentiatie onnodig complicerend is, is het college van mening dat dit tot op zekere hoogte inderdaad zo is, doch dat dit enkele gegeven in dit geval onvoldoende reden vormt om van de beoogde verbetering van het voor interconnectie en bijzondere toegang geldende tariefreguleringsregime af te zien.

*KPN* In het algemene deel van haar reactie stelt KPN het volgende:

## 1) Achtergrond.

Sinds de liberalisering van de markt voor vaste telefonie in 1997 is er volgens KPN sprake van geweest van onduidelijkheid en onzekerheid ten aanzien van de prijsvorming van interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten, alsmede ten aanzien van de voorwaarden waaronder partijen over en weer diensten bij elkaar konden afnemen. KPN denkt dat deze onzekerheid weliswaar ten dele inherent is aan de fase van ontwikkeling waarin de markt zich bevond, maar dat continuering van deze situatie zeker niet wenselijk is. Daarnaast heeft het recente verleden in de ogen van KPN duidelijk laten zien dat het bestaande reguleringsregime - bedoeld of onbedoeld - te eenzijdig gericht is geweest op het stimuleren van dienstenconcurrentie en daarmee te zeer op het behalen van korte termijn resultaten. De ontwikkelingen op lange termijn en in het bijzonder de investeringsprikkel in



moderne, efficiënte infrastructuur is daarbij onderbelicht gebleven. De huidige heroverweging door OPTA van het reguleringsregime is derhalve volgens KPN een goede en verstandige stap en dient te worden aangegrepen om ten ene male duidelijkheid en zekerheid te verschaffen voor partijen.

## 2) Investeringsprikkels en infrastructuurconcurrentie

Om te komen tot een situatie van duurzame concurrentie op de Nederlandse telecommunicatie markt zal volgens KPN naast dienstenconcurrentie eveneens infrastructuurconcurrentie moeten worden gestimuleerd. Een markt waarin slechts wordt gestuurd – wederom, bedoeld of onbedoeld, het effect is hetzelfde - op de mogelijkheden voor dienstenconcurrentie zal op den duur leiden tot verschraving van het aanbod, omdat het ontbreekt aan de prikkels om te investeren in nieuwe technologie, netwerken en diensten. Ook KPN heeft baat bij het tot stand komen van duurzame concurrentie. Alhoewel dit op het eerste gezicht mogelijk niet voor een ieder evident zal zijn, laat dit zich eenvoudig verklaren indien wordt gewezen op de overeenkomstige ontwikkelingen op de mobiele markt. De toegenomen infrastructuur gebaseerde concurrentie heeft daar onmiskenbaar geleid tot een duidelijke verrijking van het aanbod en daarmee gepaard gaande ontwikkeling van de vraag, waar alle betrokkenen baat bij kennen, zowel afnemers als aanbieders. De impuls tot een versnelling van de groei op de mobiele markt ontstond ten tijde van de introductie van drie nieuwe operators. Het fenomeen service providers heeft volgens KPN aan die ontwikkeling slechts in beperkte mate bijgedragen, een trend die niet alleen in Nederland maar ook in vele andere Europese landen is te herkennen.

## 3) Differentiatie terminating en originating

In haar consultatiedocument heeft OPTA duidelijk onderkend dat de ontwikkelingen in de markt nopen tot een heroverweging van het reguleringsregime. OPTA wijst daarbij terecht op de bijzondere aard van de terminating dienstverlening, die rechtvaardigt dat het daarop van toepassing zijnde reguleringregime kan afwijken van het regime welke geldt voor de originating dienstverlening. Dit geldt in de ogen van KPN temeer indien de wenselijkheid van de aanwezigheid van investeringsprikkels in ogenschouw wordt genomen. Juist voor de originating dienstverlening geldt immers dat de markt concurrerend is en ook steeds meer wordt. Zo kan ten aanzien van bijvoorbeeld internet toegang via het openbare telefoonnet van KPN een veelvoud aan alternatieven worden onderkend, zoals kabel, GPRS, UMTS, WAP via GSM, xDSL, leased lines en directe aansluitingen van andere operators. Voor de ontwikkeling van de markt is het van groot belang dat er signalen naar de markt worden gestuurd dat investeringen in infrastructuur ook renderen. Een differentiatie van het reguleringsregime, waarbij de regulering ten aanzien van originating dienstverlening minder op korte termijn resultaten is gericht, verdient dan ook de duidelijke voorkeur.

# A

In antwoord op dit specifieke vraagpunt geeft KPN primair aan voorstander te zijn van invoering van een price-cap mechanisme voor originating dienstverlening.

- Reactie OPTA* De invoering van een price-cap methodiek voor de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten vormt geen onderdeel van onderhavige consultatie. Echter, omdat een aantal partijen in hun reactie op de mogelijkheid van invoering van een dergelijke methodiek zijn ingegaan, gaat het college hier in hoofdstuk 6 van onderhavig document nader op in.
- Libertel* Libertel geeft aan zich voor te kunnen stellen dat, in lijn met onder andere het beleid van de Europese Commissie, overgegaan wordt tot een splitsing tussen een originating en terminating access tariefreguleringsmodel ten aanzien van de markt voor vaste telefonie en huurlijnen. Voor originating access zou daarbij de EDC-systematiek geschikt kunnen zijn; een dergelijke toepassing geeft voor originating access in elk geval een prikkel voor de noodzakelijke investeringsbeslissingen.
- NLIP* De NLIP acht de reden voor vernieuwing van de kostenberekening voor terminating access eveneens te gelden voor originating access, aangezien hier nog weinig historie bekend is qua kostengegevens.
- Priority Telecom* Priority Telecom geeft aan dat de door het college voorgestane benaderingswijze een stimulans geeft aan infrastructuurconcurrentie en in de juiste prikkels voorziet voor het doen van investeringen in infrastructuur. Priority Telecom is van mening dat de gedifferentieerde benadering van terminating access versus originating access reeds in 1998 had moeten worden toegepast. Het ontbreken daarvan heeft mede bijgedragen aan de vertraagde totstandkoming van concurrentie in de local loop. Desalniettemin is Priority Telecom verheugd dat het college thans kiest voor een gedifferentieerde benadering in lijn met de voorstellen van de Europese Commissie als verwoorde in de 1999 Communications Review. Priority Telecom kan zich tevens vinden in de afschaffing van de efficiëntiekortingen.
- Tele2* Tele2 is het niet eens met dit stellige voornemen van het college, omdat het hanteren van verschillende rekenmethodes voor verschillende diensten het uiteindelijke reguleringsmodel volgens Tele2 onduidelijk maakt. Tele2 streeft naar een helder en duidelijk reguleringsmodel.
- Reactie OPTA* Zoals reeds ten aanzien van de reactie van Essent Kabelcom is aangegeven, is het college van oordeel dat de complicering samenhangend met de introductie van een differentiatie in de regulering van terminating versus originating access niet opweegt tegen de met die differentiatie voor de marktontwikkeling bereikbare positieve effecten.

*WorldCom* WorldCom is het volstrekt oneens met het voornemen van het college om voor originating access diensten de EDC-systematiek te handhaven. De prijzen van originating access dienen volgens WorldCom eveneens te worden vastgesteld op basis van de BU-LRIC systematiek. WorldCom voert aan dat het college de voorgestane differentiatie op geen enkele wijze concreet cijfermatig onderbouwd en volstaat met enkele kwalitatieve noties, waarvan de validiteit ten zeerste kan worden betwijfeld. Daarbij wijst WorldCom erop dat geen enkele andere Europese toezichthouder thans een dergelijke differentiatie toepast of hiervoor plannen heeft geopperd. De hieruit volgende uitzonderingspositie is volgens WorldCom met oog op de wenselijkheid van harmonisatie volkomen misplaatst.

*Reactie OPTA* Voor de reactie op het door WorldCom naar voren gebrachte zij verwezen naar de reactie op de gezamenlijke bijdrage van Energis, Telfort, Versatel en WorldCom.

## **C. Oordeel:**

Onderhavig vraagpunt vormt één van de meer centrale thema's in het door het college voorgenomen reguleringsconcept, wat alleen al blijkt uit de omvang van de op dit punt ontvangen reacties. In die reacties heeft het college enerzijds voor hem geen nieuwe argumenten gevonden welke voldoende aanleiding geven om van het voornemen af te stappen, anderzijds wel de nodige ondersteuning voor de introductie van de differentiatie in tariefregulering. Het college handhaaft dan ook de voor de tarifiering voor originating access voorgenomen toepassing van de EDC-systematiek (zonder efficiëntiekortingen).

<p><b>7. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voornemen van het college om voor onlosmakelijk met bijzondere toegangsdiensten verbonden faciliteiten en voorzieningen voor de invulling van het begrip kostenoriëntatie uit te gaan van de EDC-principes.</b></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **A. Toelichting:**

Met onlosmakelijk met bijzondere toegangsdiensten verbonden faciliteiten en voorzieningen zijn die diensten bedoeld zonder welke het verzoek om bijzondere toegang in feite zonder zin zou zijn. Een voorbeeld betreft de billing functionaliteit die KPN levert ten behoeve van het 90x verkeer dat door concurrenten van KPN met behulp van de dienst KPN Telecom PSTN 800/90x Connect Service bij eindgebruikers van KPN wordt georgineerd.

## **B. Ontvangen reacties:**

*Ben* Ben kan zich volledig vinden in de terechte reikwijdte van de voorgenomen regulering met daarin de 'onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen' en de andere onderwerpen zoals daar zijn de 800/90x Connect dienst en de administratieve kosten

# A

verbonden aan nummerportabiliteit.

- Energis* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan van mening te zijn dat de onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen gereguleerd zouden moeten worden op basis van de BU-LRIC systematiek. Dit om dezelfde redenen als die door deze partijen zijn aangevoerd ten aanzien van de regulering van originating access (vraagpunt 6).
- Telfort*
- Versatel*
- WorldCom*
- Essent Kabelcom* Essent Kabelcom kan zich in dit voornemen van het college vinden.
- KPN* KPN is van oordeel dat er geen wettelijke basis is om voor 'onlosmakelijk met bijzondere toegangsdiensten verbonden faciliteiten en voorzieningen' uit te gaan van het vereiste van kostenoriëntatie. Het vereiste van kostenoriëntatie geldt volgens KPN immers uitsluitend voor de tarieven die KPN hanteert voor interconnectie en bijzondere toegang zoals in de Tw is bedoeld. KPN kan zich dan ook absoluut niet verenigen met het door het college ingenomen standpunt dat bij de tariefstelling van dergelijke faciliteiten en voorzieningen in beginsel dient te worden uitgegaan van door KPN op basis van EDC-principes en –uitgangspunten aan het college voor te leggen tariefvoorstellen, welke vervolgens door het college, eventueel na consultatie van marktpartijen, worden beoordeeld.
- Wel kunnen volgens KPN onder omstandigheden de bepalingen uit het algemene mededingingsrecht met betrekking tot misbruik van machtspositie op het aanbod voor dergelijke faciliteiten en voorzieningen van toepassing zijn, bijvoorbeeld als de faciliteit of voorziening aangemerkt moet worden als een "essential facility".
- Met essentiële faciliteit wordt volgens KPN in de telecommunicatiesector bedoeld "een essentiële faciliteit of infrastructuur die essentieel is voor het bereiken van klanten en/of voor de mogelijkheid van concurrenten om hun bedrijf te voeren, en die niet kan worden vervangen door enig redelijk alternatief" (zie punt 68 van de Bekendmaking betreffende de toepassing van mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector van de Europese Commissie, 98/C 265/02, hierna: "de Bekendmaking"). Een onderneming die een essentiële faciliteit beheerst, moet onder bepaalde omstandigheden toegang tot de faciliteit verschaffen. Een dergelijke omstandigheid doet zich voor indien "toegang tot de betrokken faciliteit in het algemeen noodzakelijk is voor ondernemingen om te kunnen concurreren op de verwante markt". Voor het vaststellen van die noodzakelijkheid volstaat het niet "dat de positie van de onderneming die om toegang verzoekt gunstiger zou zijn indien toegang zou worden verleend; de weigering van toegang moet ertoe leiden dat de voorgenomen activiteiten onmogelijk of in aanzienlijke mate en onvermijdelijk oneconomisch worden" (zie punt 91, onder a, van de Bekendmaking).

# A

Uit de (Europese) rechtspraak en de beschikkingspraktijk kan worden opgemaakt dat de toets of een faciliteit als essentieel aangemerkt kan worden, zeer stringent is (zie bijvoorbeeld HvJEG 26 november 1998, zaak C-7/97, Oscar Bronner/Mediaprint).

Indien en voor zover aan de voorwaarden voor het aannemen van een essentiële faciliteit zou zijn voldaan, dan zou KPN in het algemeen pas kunnen worden verweten dat zij misbruik maakt van haar machtspositie, indien zij (a) derden de toegang tot de essentiële faciliteit weigert, en (b) de essentiële faciliteit onder discriminerende voorwaarden ter beschikking stelt. Ten aanzien van de hoogte van de gevraagde vergoedingen schrijft het mededingingsrecht niet voor dat deze kostengeoriënteerd moeten zijn, doch slechts dat deze niet onbillijk hoog of onbillijk laag mogen zijn.

## *Reactie OPTA*

Het college kan zich niet in bovenstaande redenering van KPN vinden. Zoals gezegd, verstaat het college onder een onlosmakelijk verbonden faciliteit of voorziening een dienst zonder welke een verzoek om bijzondere toegang in feite zonder zin zou zijn. Gesteld kan worden dat deze faciliteit of voorziening daarmee in wezen onderdeel vormt van het verzoek en als zodanig door KPN tegen een op kosten georiënteerd tarief dient te worden aangeboden. Immers, het ontbreken van een voor de onlosmakelijke faciliteit vastgesteld op kosten georiënteerd ex ante tarief zou betekenen dat ook de tariefregulering van de bijzondere toegangsdienst zelf zonder waarde zou blijven; het risico bestaat dat de partij met AMM zijn aanmerkelijke macht dan ten aanzien van die onlosmakelijke faciliteit zal doen gelden. Gegeven het onlosmakelijke karakter van de onlosmakelijk verbonden faciliteit wordt hiermee de aan de verplichting tot kostenoriëntatie ten grondslag liggende doelstelling teniet gedaan.

Met KPN is het college overigens van mening dat de door KPN aangehaalde Bekendmaking van de Europese Commissie aanknopingspunten bevat op basis waarvan mede kan worden vastgesteld of een bepaalde faciliteit of voorziening inderdaad onlosmakelijk met een bijzondere toegangsdienst is verbonden (naast de mogelijkheid dat bepaalde faciliteiten beschouwd kunnen worden als essentiële faciliteit of infrastructuur zoals in de Bekendmaking bedoeld zonder dat deze onlosmakelijk aan een verzoek om bijzondere toegang zijn verbonden).

Tenslotte zij nog opgemerkt dat het college enige moeite heeft om zich voor te stellen welke bezwaren KPN zou kunnen hebben tegen toepassing van de EDC-principes voor diensten als deze, gegeven dat KPN binnen de toepassing van die principes in beginsel de ruimte wordt gelaten om de feitelijk voor deze dienstverlening gemaakte kosten bij haar afnemers in rekening te brengen.

## *Libertel*

Libertel verwijst voor dit vraagpunt naar de reactie op vraagpunt 6.

# A

<i>NLIP</i>	Voor onder andere transparantie heeft de NLIP de voorkeur om ook bij de bijzondere toegangsdiensten uit te gaan van het FL-LRIC model.
<i>Priority Telecom</i>	Priority Telecom kan zich vinden in het voorstel van het college tot regulering van onlosmakelijke faciliteiten en voorzieningen. Met name de aan bijzondere toegangsdiensten verbonden billing services dienen te worden gereguleerd. Een consultatie van de markt is in dit verband zeer welkom.
<i>Tele2</i>	Tele2 geeft aan het met dit voornemen van het college niet eens te zijn. Tele2 herhaalt daarbij de argumentatie zoals reeds aangevoerd bij de beantwoording van vraagpunt 6.
<i>WorldCom</i>	WorldCom meent dat het voorstel van het college om voor de onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen de EDC-systematiek te gebruiken, moet worden afgewezen. Ook voor de tariefstelling van dergelijke diensten moet worden uitgegaan van een BU-LRIC model.

## C. Oordeel:

Uit de ontvangen reacties blijkt veel instemming met het beleid waarin de onlosmakelijke faciliteiten en voorzieningen door het college geacht worden binnen het kader van de tariefregulering te vallen. Wat betreft het standpunt van KPN zij verwezen naar de hiervoor ten aanzien van dat punt gegeven reactie van OPTA. Ten aanzien van het voornemen van het college om voor de kostenoriëntatie van deze dienstverlening uit te gaan van de EDC-principes wordt door een aantal partijen verwezen naar de door hen ten aanzien van het vorige vraagpunt aangevoerde argumentatie. Onder verwijzing naar het daar door het college verwoorde oordeel, ziet het college naar aanleiding van de consultatie geen reden om de voor de onlosmakelijk met bijzondere toegangsdiensten verbonden faciliteiten en voorzieningen voorgenomen toepassing van de EDC-principes te heroverwegen.

<b>8. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunten ten aanzien van de mogelijkheid om de tarifiering van MDF-access gedurende de vijfjaarsperiode te laten evolueren naar een tariefniveau gebaseerd op de BU-LRIC systematiek.</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## A. Toelichting

In het consultatiedocument stelt het college voorsnog onvoldoende aanleiding te zien om van de in de richtsnoeren inzake MDF-access geformuleerde systematiek voor de berekening van het stijgende tariefpad af te wijken. Dit stijgende tariefpad is gebaseerd op de EDC-systematiek, waarbij de stijging samenhangt met een geleidelijke overgang van een waarderingsgrondslag gebaseerd op historische kosten naar een grondslag gebaseerd op huidige waarden. Desalniettemin heeft het college



belanghebbenden de vraag voorgelegd of naar hun mening voor de tarifiering van MDF-access een overstap op de BU-LRIC systematiek wenselijk is.

## **B. Ontvangen reacties**

*Ben* Hoewel Ben niet expliciet op onderhavig vraagpunt reageert, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Ben – in lijn met hetgeen Ben verder naar voren heeft gebracht - ten aanzien van de tarifiering van MDF-access geen ander standpunt in zou nemen dan ten aanzien van bijzondere toegangsdiensten in het algemeen, en daarmee het door het college ingenomen standpunt zou onderschrijven.

*Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan dat volgens hen de BU-LRIC systematiek de juiste prikkels zou geven voor de 'make or buy decision'.

*Reactie OPTA* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom gaan er in hun interpretatie van het in het consultatiedocument gestelde ten onrechte vanuit dat het college voor de tarifiering van MDF-access een overstap op de BU-LRIC systematiek zou voorstaan. Zoals in alinea 77 van dat document is te lezen, is dat echter niet het geval. Het lijkt dan ook redelijk te veronderstellen dat de door deze partijen ten aanzien van vraagpunt 6 aangevoerde argumenten evenzeer onderhavig vraagpunt gelden.

*KPN* KPN geeft aan geen voorstander te zijn van het enten van de MDF-access tariefontwikkeling op een BU-LRIC systematiek. Ten eerste ziet KPN een aantal praktische bezwaren rondom de ontwikkeling van een dergelijke methodiek. De focus van de modellering binnen het BU-LRIC model zou dan namelijk niet slechts op het geschakelde netwerk van een 'efficiënte operator' komen te liggen. Er zou in veel grotere mate aandacht geschonken moeten worden aan de consistentie tussen de modellering van het aansluitnet en de werkelijkheid. Gezien de beperkt beschikbare tijd lijkt het KPN zeer onverstandig om de resources, die nu reeds hard nodig zijn om tijdig een BU-LRIC model op te leveren dat geschikt is om uitspraken te doen over de terminating tarieven, nog zwaarder aan te spreken.

Daarnaast zou het ook niet consistent zijn met de wijze waarop de gereguleerde originating (verkeers-)diensten in haar ogen zou dienen te worden behandeld. Ook voor MDF-access zou dienen te worden gekozen voor een startpunt gebaseerd op EDC en vervolgens een ontwikkeling conform de prijsrestricties voor de abonnementstarieven van de telefoonaansluiting conform de momenteel geldende retail price-cap.

*Libertel* Libertel stelt zich ten aanzien van dit vraagpunt op het zelfde standpunt als ten



# A

aanzien van vraagpunt 6: gegeven de wenselijkheid van investeringen in (alternatieve) infrastructuur is toepassing van de BU-LRIC systematiek ongeschikt. Een dergelijke toepassing zou de 'make or buy decision' van andere bedrijven beïnvloeden; minder bedrijven zullen investeringen in alternatieve infrastructuur, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

## *Novaxess*

Novaxess is voorstander van het per direct toepassen van de BU-LRIC systematiek op de jaarlijks vast te stellen MDF-tarieven.

Overigens vindt Novaxess het onjuist dat het college onverkort vasthoudt aan het criterium dat de tariefregulering niet van invloed zou mogen zijn op de investeringsbeslissing van marktpartijen om zelf alternatieve infrastructuur te bouwen. In dit verband refereert Novaxess aan de derde overweging in de Europese Verordening, waar wordt onderkend dat het voor nieuwe aanbieders onmogelijk is om met traditionele technologieën een vergelijkbare dekking en schaalgrootte te verkrijgen als de dominante marktpartijen. Tevens wordt in de zesde overweging onderschreven dat het niet economisch verantwoord zou zijn voor nieuwe toetreders om het aansluitnetwerk van de incumbent te kopiëren. Ook wordt onderkend dat alternatieve technologieën, zoals kabel, satelliet, en wireless local loop op dit moment niet als volwaardig alternatief kunnen worden gezien.

Novaxess sluit niet op voorhand uit dat zij op termijn geheel of gedeeltelijk een alternatieve infrastructuur in Nederland zal bouwen, voorzover dat de efficiëntie ten goede komt; de vraag is evenwel of het relevant en gerechtvaardigd is de discussies inzake MDF tarieven hiermee te verwarren.

Overigens dient volgens Novaxess opgemerkt te worden dat de investeringen die partijen zoals Novaxess in de MDF-infrastructuur plegen een zodanige omvang hebben dat deze infrastructuur feitelijk als een "nieuwe vorm" van alternatieve infrastructuur kan worden gezien.

## *Reactie OPTA*

Een belangrijk deel van de reactie van Novaxess betreft het door het college voor de ontwikkeling van de MDF-tarieven voorgenomen groeipad, gebaseerd op de geleidelijke overgang binnen de toe te passen EDC-systematiek van een historische waarderingsgrondslag naar een actuele waarderingsgrondslag. Hoewel dit groeipad als zodanig geen onderwerp is van consultatie, zij hier het volgende opgemerkt. De bij aanvang van het groeipad geldende historische waarderingsgrondslag reflecteert in wezen de kosten zoals KPN die de afgelopen decennia voor de aanleg van het aansluitnetwerk heeft moeten maken. De uiteindelijk, na afloop van de vijfjaarsperiode, te gelden actuele waarderingsgrondslag reflecteert veeleer de kosten die KPN zou moeten maken indien ze op dat moment een aansluitnetwerk zou willen aanleggen. Daarmee evolueert het MDF-tarief van een 'KPN-specifiek' niveau naar een

# A

niveau ten aanzien waarvan gesteld zou kunnen worden dat dit in beginsel voor elke marktpartij zou gelden. Met de te verwachten ontwikkeling van concurrerende infrastructuur mag verwacht worden dat dit uiteindelijke tariefniveau te zijner tijd ook voor KPN het niveau zal zijn waartegen ze haar MDF-dienstverlening zal moeten tarifieren teneinde die concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Dit is in wezen waar het college op doelt met het uitgangspunt dat de voor de MDF-dienstverlening te gelden tariefregulering niet van invloed zou mogen zijn op de investeringsbeslissingen van marktpartijen op langere termijn. Naar de mening van het college is dit geenszins in tegenspraak met de beide door Novaxess aangehaalde overwegingen uit de Europese Verordening.

*Priority Telecom* Priority Telecom geeft aan het voorstel van het college niet consistent te vinden met de voorstellen tot regulering van originating access op basis van EDC. Zowel bij originating access als MDF-access is sprake van bijzondere toegangsdiensten met vergelijkbare economische uitgangspunten. Derhalve valt niet in te zien om welke reden de tarieven voor MDF-access na afloop van de vijfjaarsperiode dienen te worden bepaald aan de hand van de BU-LRIC systematiek. Het tot op heden door het college gehanteerde uitgangspunt dient dan ook onverkort te blijven gelden.

*Tele2* Tele2 spreekt zich uit voor toepassing van de BU-LRIC systematiek voor de tarifiering van MDF-access, waarbij afgezien zou moeten worden van het in de vijfjaarsperiode besloten groeipad. Dit omdat volgens Tele2 de toepassing van verschillende rekenmethodes voor verschillende diensten het uiteindelijke model onduidelijk maken, wat volgens haar evenzeer geldt voor het hanteren van verschillende ingangsdata. Tevens wil Tele2 voorkomen dat de exploitatie van het huidige netwerk gebruikt wordt voor investeringen in een netwerk van een andere aard.

*WorldCom* WorldCom geeft aan het door het college voor de tarifiering van MDF-access geïmplementeerde geleidelijk stijgende tariefpad altijd sterk te hebben afgewezen. Indien het college echter aan dit model vasthoudt, dan heeft wat betreft WorldCom een evolutie van historische kosten naar op basis van de BU-LRIC systematiek vastgestelde actuele kosten de sterke voorkeur. Het is daarbij volgens WorldCom wel van groot belang dat vooraf kenbaar is wat de stijging over de jaren zal inhouden. WorldCom wijst op het feit dat WorldCom in het jaar 2000 alle Europese toezichthouders een in opdracht van WorldCom door Analysys ontwikkeld LRIC-model heeft doen toekomen.

## **C. Oordeel:**

Onderhavig vraagpunt hangt voor een belangrijk deel samen met de voorgenomen differentiatie in de voor originating en terminating access te gelden reguleringsmodellen, alsmede met de argumentatie daarvoor. Voorzover dit zo is, zij verwezen naar het ten aanzien van vraagpunt 6 gestelde. Voor het

overige acht het college in de in de reacties naar voren gebrachte overige argumenten onvoldoende reden aanwezig om het voor de tariefregulering voor MDF-access bestaande reguleringsmodel te heroverwegen. Naar de mening van het college dient de aard van MDF-access, te weten een bijzondere toegangsdienst, ook in de toekomst leidend te blijven in de invulling van de relevante tariefregulering. Zijnde een specifieke invulling van bijzondere toegang, geldt voor MDF-access immers evenzeer als voor andere bijzondere toegangsdiensten dat voor concurrenten alternatieven open staan; een concurrent kan kiezen tussen het zelf aanleggen van de aansluitlijn (eventueel 'wireless'), het vragen van toegang tot een alternatieve infrastructuur (bijvoorbeeld een kabelnetwerk), of het afnemen van de door KPN aangeboden dienst MDF-access. En net als voor andere bijzondere toegangsdiensten geldt hierdoor voor de tarifiering van MDF-access in zekere mate de 'tucht van de markt', en daarmee het door het college ingenomen standpunt dat voor bijzondere toegangsdiensten de toepassing van kostenoriëntatie op basis van EDC de juiste prikkel geeft ten aanzien van de investeringsbeslissingen die dienst- en netwerkaanbieders dienen te maken.

**9. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de overweging van het college om na de vijfjaarsperiode op basis van feitelijke marktomstandigheden de tariefregulering voor MDF-access te heroverwegen.**

**A. Toelichting:**

In het consultatiedocument legt het college ter overweging de mogelijkheid voor dat de binnen het bestaande reguleringsmodel voor de tarifiering van MDF-access opgenomen 'sunset clause', die inhoudt dat na de vijfjaarsperiode het KPN in beginsel vrij zou moeten staan om op commerciële gronden tot een tariefstelling te komen, wordt gebaseerd op feitelijke marktontwikkelingen in plaats van op een vaste en vooraf bepaalde tijdsperiode.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Energis</i>	Energis, Telfort, Versatel en WorldCom zijn het volledig eens met de door het college voorgestelde modificatie van de sunset clause. Volgens deze partijen is het onmogelijk om de exacte marktomstandigheden te voorspellen zoals die zich over een periode van vijf jaar zullen voordoen. Wel is er volgens deze partijen aanzienlijk bewijs dat vaste draadloze toegang ('fixed wireless access') op die termijn onvoldoende concurrentie zal bieden om tariefregulering op te kunnen heffen. Hetzelfde geldt volgens deze partijen in principe voor mobiele telefonie en telefonie via omroepnetwerken.
<i>Telfort</i>	
<i>Versatel</i>	
<i>WorldCom</i>	
<i>Essent Kabelcom</i>	Essent Kabelcom geeft aan zich in de heroverweging van de sunset clause te kunnen vinden.
<i>KPN</i>	Volgens KPN heeft een sunset clause slechts waarde indien deze 'hard' is. Hiermee

# A

bedoelt KPN dat indien het college een serieuze prikkel aan de bereidheid tot investeringen in alternatieve infrastructuur wenst te geven, hij een 'harde' sunset clause dient op te nemen. Reeds nu moet daarom worden vastgesteld dat de ex-ante tariefregulering na de vijfjaarsperiode wordt opgeheven.

KPN wijst erop dat ook na opheffing van de genoemde ex-ante tariefregulering KPN gehouden zal zijn te handelen binnen de grenzen van de mededingingswet. Daarmee zijn volgens KPN voldoende waarborgen aanwezig die voorkomen dat zich na opheffing van de ex-ante tariefregulering onredelijke situaties kunnen voordoen.

- Libertel* Libertel ondersteunt het voornemen van het college om de tariefregulering voor MDF-access na een van te voren vastgestelde periode te heroverwegen. Dit met het oog op de dynamiek van de sector en de daardoor snel veranderende marktomstandigheden. Een evaluatieperiode van één jaar ligt daarbij volgens Libertel meer voor de hand dan een periode van vijf jaar. In dit verband wijst Libertel op de ONP-Review waarin een evaluatietermijn van drie jaar wordt gehanteerd en waarin door de Europese Commissie is aangegeven dat specifieke maatregelen, zoals tariefregulering, op gezette tijden moeten worden geëvalueerd. Dit met name om na te gaan of zij in het licht van veranderende technologische of marktomstandigheden moeten worden gewijzigd.
- NLIP* Naar de mening van de NLIP is een evaluatieperiode van vijf jaar lang, gezien de snelle ontwikkelings- en afschrijvingstijden.
- Novaxess* Zoals reeds ten aanzien van vraagpunt 8 is aangegeven, is Novaxess voorstander van het volledig afschaffen van de 'vijfjaarssystematiek'. Novaxess is van oordeel dat geen sprake kan zijn van het op commerciële gronden tot stand komen tot een tariefstelling, zolang KPN wordt aangemerkt als dominante marktpartij. Ook in de Europese Verordening voor ontbundelde toegang vindt Novaxess hiervoor geen aanknopingspunt; tarieven dienen te allen tijde kosten georiënteerd te zijn.
- Tele2* Tele2 geeft aan het met de door het college geïmplementeerde vijfjaarsperiode niet eens te zijn.
- Priority Telecom* Naar het oordeel van Priority Telecom dient de feitelijke marktsituatie steeds het uitgangspunt te zijn voor de mate waarin de tarieven kostengeoriënteerd dienen te zijn. Iedere verfijning naar aanleiding van de marktomstandigheden komt volgens Priority Telecom derhalve de marktwerking ten goede.
- WorldCom* WorldCom stelt dat de overweging van het college om aan de hand van een zogenaamde sunset clause te bepalen wanneer KPN (ongereguleerde) commerciële tarieven voor MDF-access kan gaan hanteren, uiteraard de sterke voorkeur heeft

boven de in de richtsnoeren van 12 maart 1999 vooraf vastgestelde vaste termijn van 5 jaar. Een dergelijke vaste termijn is naar het oordeel van WorldCom volstrekt onredelijk gelet op het feit dat tarieftoezicht niet eerder kan en mag worden losgelaten dan nadat onmiskenbaar op basis van gedegen marktonderzoek is komen vast te staan dat KPN niet langer beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de betreffende markt.

## C. Oordeel:

De door het college ter overweging voorgelegde aanpassing van de in het bestaande tariefreguleringsmodel voor MDF-access opgenomen 'sunset clause' vindt in de reacties een aanzienlijke mate van steun. Mede op basis van de in het consultatiedocument genoemde argumenten acht het college het dan ook gewenst om het bestaande reguleringsmodel op dit onderdeel aan te passen. Kort gezegd betekent deze aanpassing dat het college na afloop van de in het reguleringsmodel onderscheiden vijfjaarsperiode zal bezien in hoeverre de op dat moment geldende marktomstandigheden en –vooruitzichten aanleiding geven om de tariefregulering voor de door KPN aangeboden MDF-dienstverlening te continueren dan wel vanaf dat moment achterwege te laten. Continuatie zou betekenen dat KPN gehouden zou blijven om de tarieven voor MDF-access te baseren op de EDC-systematiek, uitgaande van 'current cost accounting'; discontinuatie dat KPN vanaf dat moment vrij zou zijn om, binnen de grenzen van het mededingingsrecht, haar tarieven op commerciële gronden vast te stellen.

**10. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college gewenste differentiatie tussen originating spraak- en internetverkeer.**

**11. Belanghebbenden wordt verzocht om hun ideeën ten aanzien van de vraag op basis van welke onderscheidelijke karakteristieken en op welke wijze de gewenste differentiatie tussen originating spraak- en internetverkeer tot stand kan worden gebracht.**

## A. Toelichting:

De wenselijkheid van een differentiatie tussen originating spraak- en internetverkeer is gelegen in de ook voor KPN belangrijke doelstelling voor de uitkoppeling van internetverkeer, te weten het opheffen van capaciteitsschaarste op KPN's telefoonnetwerk. Het college gaat er daarbij vanuit dat de tariefstelling van de dienst 06760 Internet Connect voor het bereiken van deze doelstelling van grote invloed zal blijken te zijn.

## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Wat betreft het onderscheid tussen data- en spraak voor originating access meent Ben

# A

dat dit uitsluitend kan als gevolg van een verschillend beslag op netwerkelementen (ergo door daadwerkelijke uitkoppeling).

*Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom*

Door Energis, Telfort, Versatel en WorldCom wordt opgemerkt dat internetinbelverkeer een groot en steeds groter wordend deel van het verkeer betreft. Daarbij speelt dit verkeer een belangrijke rol in de inkomsten van de bestaande groep operators. Elke wijziging in dit systeem dient volgens deze partijen dan ook weloverwogen beschouwd te worden. In dit verband wordt opgemerkt dat onderhavig voornemen zou kunnen resulteren in een verdere squeeze van inkomsten van concurrenten van KPN. Partijen zijn teleurgesteld over de beknopte uiteenzetting van het voornemen van het college en stellen voor dat in een apart document door het college nader op dit onderwerp wordt ingegaan, inclusief alternatieve voorstellen (o.a. FRIACO) en een waardering van die alternatieven vanuit een drietal perspectieven.

Ten aanzien van de door het college gewenste differentiatie wordt door Energis, Telfort, Versatel en WorldCom verder nog opgemerkt dat elke tariefdifferentiatie tussen spraak- en internetinbelverkeer door middel van een transparante procedure op onderliggende kosten dient te zijn gebaseerd.

*Essent Kabelcom*

Essent Kabelcom geeft in antwoord op vraagpunt 10 aan uit principe geen differentiatie in reguleringsmodellen te wensen. In reactie op vraagpunt 11 geeft Essent Kabelcom aan KPN geen enkele mogelijkheid te willen bieden om verkeer te onderscheiden in spraak en internet (Dit behoudens het internetverkeer dat zichzelf als zodanig kenbaar maakt via de 06760-prefix). De tariefmatige consequenties maken een dergelijk onderscheid onacceptabel.

*KPN*

KPN is van mening dat daar waar kostenvoordelen zouden optreden als gevolg van de verschillende aard van bepaalde verkeersstromen, deze in principe in het tarief tot uitdrukking zouden moeten komen.

De belangrijkste te behalen voordelen voor internetverkeer liggen in de ogen van KPN echter op een aantal andere vlakken. Allereerst valt volgens KPN grote winst te behalen aan de terminerende zijde van de internetsessie. In de huidige markt wordt KPN geconfronteerd met terminating tarieven op het niveau van KPN regional, hetgeen gezien de onderliggende kosten onredelijk hoog is. Indien hiervoor niet langer deze onredelijk hoge tarieven zouden gelden, maar tarieven die meer in lijn liggen met de kosten, dan zou het tarief voor internetinbellen beduidend naar beneden kunnen. Met 06760 inbellen wordt dit ten dele bereikt, namelijk voor het internetverkeer dat naar 06760 wordt gemigreerd. Voor het internetverkeer dat ook dan nog via het huidige 'geografische' terminating model wordt afgewikkeld is dat voorsnog niet het geval. Om de migratie naar 06760 niet te frustreren en de voordelen van de in werkelijkheid veel lagere kosten voor het termineren van

# A

internetverkeer in de tarieven te kunnen vertalen, zal, naar de mening van KPN, de drempel waarboven KPN haar eindgebruikerstarieven voor geografisch internetverkeer mag differentiëren naar beneden moeten worden bijgesteld.

Een tweede belangrijk voordeel zou volgens KPN behaald kunnen worden door ook op wholesale niveau prikkels in de prijsstelling op te nemen die een efficiëntere verkeersverdeling over de dag tot gevolg hebben. Daarbij denkt KPN aan bijvoorbeeld een kortingsregeling voor originating internetverkeer. Binnen deze regeling zouden kortingen kunnen worden gegeven op het originating internetverkeer indien de Telco op wiens netwerk het verkeer wordt afgewikkeld erin slaagt om een meer dan genormeerde poortbezetting te realiseren. Dit impliceert immers dat de Telco door middel van sturing van zijn retailaanbod erin zou slagen om eindgebruikers ertoe te bewegen om meer (dan genormeerd) verkeer buiten het busy hour af te wikkelen. Een belangrijke randvoorwaarde om dit type maatregelen effectief in te kunnen zetten is dat de genoten voordelen ook langdurig kunnen worden doorvertaald naar de afnemers van de originating dienst. Een systeem van een price-cap verdient daarom naar het oordeel van KPN de sterke voorkeur.

In reactie op het elfde vraagpunt geeft KPN aan dat binnen de huidige tariefstructuur geldt dat internetverkeer gemiddeld per minuut beduidend goedkoper is dan spraakverkeer. Dit heeft te maken met de wijze waarop gesprekken worden getarifeerd en het verschillende profiel van internet en spraakverkeer. Zo betekent het hanteren van een call set-up charge dat de gemiddeld veel langere internetsessies, per minuut gemeten, veel goedkoper zijn dan gewone (spraak)gesprekken. Ook het hanteren van lagere tarieven 's avonds, 's nachts en in het weekend betekent dat het internetverkeer, dat relatief veel in deze periodes wordt afgewikkeld, relatief goedkoper is dan spraakverkeer. Nu de wholesale tariefstructuur is afgeleid van de retail tariefstructuur, geldt dit alles zowel voor eindgebruikers als op wholesale-niveau.

Naast de bestaande wijze waarop de onderscheidenlijke karakteristieken leiden tot lagere tarieven, verwijst KPN naar de in reactie op vraagpunt 10 genoemde kortingsregeling. KPN merkt nog op dat de voordelen die op wholesale niveau worden behaald, onder druk van de markt vanzelf zullen worden vertaald naar de eindgebruikers.

## *Libertel*

Voor zover vraagpunt 10 betrekking heeft op verkeer dat origineert op het vaste spraaknetwerk van KPN en het originating internetinbelverkeer betreft dat via de prefix 06760 wordt uitgekoppeld, kan Libertel zich voorstellen dat een 'zekere differentiatie' tussen originating spraak en internetverkeer wenselijk kan zijn. Daarbij wordt door Libertel opgemerkt dat eventuele differentiatie plaats dient te vinden binnen het EDC-model. Internetinbelverkeer via de prefix 06760 is immer een

# A

originating access dienst, waarvoor de EDC-systematiek volgens Libertel vooralsnog een beter geëigende kostentoe rekeningsmethode is in vergelijking tot FL-LRIC. De differentiatie dient derhalve niet te bestaan in een onderscheid tussen FL-LRIC en EDC, maar in een verschillende tariefstelling voor de internetuitkoppeldienst en de originating spraaktarieven binnen het EDC-kader.

- NLIP* Als er een differentiatie moet zijn tussen internet- en spraakverkeer, moet volgens de NLIP de reden hiervoor op het gebied van kostentoe rekening liggen. Binnen de klankbordgroep moet duidelijk worden wat het verschil is in kosten tussen internet en spraakverkeer. Tevens moet bepaald worden of dit onderscheid zo doorslaggevend is dat er differentiatie plaats moet vinden, rekening houdend met transparantie en non-discriminatie.
- Priority Telecom* Naar het oordeel van Priority Telecom dient geen differentiatie tussen originating spraak- en internetverkeer plaats te vinden; de argumenten voor infrastructuurconcurrentie en de mogelijkheid van partijen om internetdiensten via alternatieve toegangsnetwerken aan te bieden zou door differentiatie worden afgeremd.
- Tele2* Tele2 geeft aan tegen ontkoppeling van originating spraak- en internetverkeer te zijn; Tele2 ziet geen onderscheidenlijke karakteristieken in dit verkeer. Daarbij vindt Tele2 het argument 'capaciteitsschaarste' niet voldoende. Tele2 spreekt de zorg uit dat bedoelde ontkoppeling voor KPN de mogelijkheid biedt om voor originating internetverkeer 'dochterondernemingen' op te richten, samengaan met duurdere transit tarieven.
- WorldCom* Omdat internetinbediensten van groot belang zijn voor nieuwe toetreders als WorldCom, stelt WorldCom voor dat het college deze problematiek eerst nader in kaart brengt om vervolgens op basis daarvan via een separaat consultatiedocument eventuele voornemens voor een dergelijke differentiatie eerst voor commentaar aan marktpartijen voor te leggen, alvorens over te gaan tot implementatie van deze differentiatie.

## C. Oordeel:

Naar de mening van het college geven de reacties op deze beide vraagpunten in het algemeen het beeld te zien dat een meer principiële differentiatie in tariefreguleringsmodellen voor originating spraak- en originating internetverkeer niet wenselijk wordt geacht, althans niet zonder een nadere analyse van de aan een dergelijke differentiatie verbonden aspecten. Hiertegenover staat dat door de meeste partijen ervan wordt uitgegaan dat verschillen in de aan originating spraak- respectievelijk originating internetverkeer onderliggende kosten kunnen en moeten resulteren in een onderscheidenlijke tariefstelling.



Het college kan zich in deze opvattingen vinden. Dit betekent in de eerste plaats dat naar het oordeel van het college binnen de toepassing van de EDC-systematiek voor de tarifiering van originating access diensten geen nadere differentiatie dient plaats te vinden naar enerzijds originating spraak- en anderzijds originating internetverkeer anders dan gebaseerd op basis van de EDC-systematiek vast te stellen onderscheidenlijke onderliggende kosten(structuren). Een belangrijke overweging van het college hierbij is dat een dergelijke differentiatie op dit moment tot onvoorzienbare gevolgen zou leiden voor de vanuit kostenooqpunt relatieve aantrekkelijkheid van de verschillende alternatieven op basis waarvan partijen kunnen komen tot een op internet dienstverlening gericht retail aanbod.

In de tweede plaats ziet het college binnen de uniforme toepassing van de EDC-systematiek voor zowel originating spraak- als internetverkeer de nodige mogelijkheden op basis waarvan de aan internetverkeer inherente verkeerskarakteristieken kunnen resulteren in voor originating internetverkeer toepasselijke relatieve kostenvoordelen, welke leiden tot voor originating spraak- en internetverkeer onderscheidenlijke tariefniveaus. Daarbij onderkent het college dat dergelijke relatieve kostenvoordelen niet alleen behoeven voort te komen uit de uniforme toepassing van de EDC-systematiek als zodanig, maar dat hier een specifieke taak ligt voor KPN om door middel van de introductie van bepaalde modaliteiten in het dienstaanbod voor 06760 internetverkeer dergelijke relatieve kostenvoordelen te stimuleren. In dit verband sluit het college niet op voorhand uit dat dergelijke modaliteiten mogen resulteren in een uiteindelijke tariefstelling welke per interconnecterende partij afhankelijk is van de mate waarin deze gebruik kan of wenst te maken van die modaliteiten<sup>9</sup>.

**12. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de voorlopige opvatting van het college dat voor de tariefregulering voor interconnecterende huurlijnen dient te worden aangesloten bij de EDC-systematiek.**

**A. Toelichting:**

Gegeven het besluit inzake de beoordeling door het college van de referentie-interconnectie aanbieding van KPN d.d. 28 juli 2000 en de aanbeveling van de Europese Commissie 'on leased lines interconnection pricing in a liberalised telecommunications market' (C(1999)3863), en met het oog op de voor de differentiatie tussen originating en terminating access gegeven argumentatie, stelt het college voor om voor de tarifiering van interconnecterende huurlijnen aan te sluiten bij de EDC-systematiek.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Energis</i>	Energis, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan van mening te zijn dat de
<i>Telfort</i>	voorgestelde toepassing van de EDC-systematiek voor de tarifiering van
<i>Versatel</i>	interconnecterende huurlijnen niet geschikt is om verdere marktontwikkeling te

<sup>9</sup> Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de introductie van een soort kortingsregeling gerelateerd aan de mate waarin een interconnecterende operator in staat is om het door hem afgenomen originating internetverkeer in de daluren te laten plaatsvinden.

# A

- WorldCom* stimuleren. Verwezen wordt naar de ten aanzien van vraagpunt 6 verwoorde argumentatie. Daarenboven wordt aangegeven dat de tarifiering van interconnecterende huurlijnen van invloed zal zijn op de kosten van de verdere uitrol van netwerken, wat bij de besluitvorming dient te worden betrokken. Partijen bevelen aan dat de tarieven van interconnecterende huurlijnen worden gebaseerd op BU-LRIC.
- Essent Kabelcom* Essent Kabelcom kan zich in onderhavige opvatting van het college vinden.
- KPN* Volgens KPN is de markt voor huurlijnen reeds zeer concurrerend, zeker in het segment van hogere bandbreedtes. Daarnaast kunnen andere aanbieders door gebruikmaking van het MDF-access aanbod gebruik maken van het aansluitnet van KPN. De tarifiering van (het relevante deel van) de op MDF-access gebaseerde dienstverlening vindt reeds plaats op basis van EDC-principes. Bovendien ontstaan volgens KPN steeds meer alternatieven om, zonder gebruik te maken van (onder)delen van het KPN netwerk, end-to-end verbindingen tot stand te brengen. Hierbij moet ondermeer gedacht worden aan Wireless Local Loop en de kabel.
- Concluderend stelt KPN dat er op dit moment geen barrière meer bestaat voor aanbieders van huurlijnen om in geheel Nederland actief te zijn c.q. te worden. Nu het doel van eventuele regulering reeds zonder de nu door het college voorgestelde aanpak wordt bereikt, is genoemde aanpak naar het oordeel van KPN overbodig en zou zelfs kunnen leiden tot het verstoren van de thans gaande ontwikkelingen.
- Reactie OPTA* In haar reactie stelt KPN dat de markt voor huurlijnen reeds dermate concurrerend is dat van tariefregulering voor KPN's aanbod voor interconnecterende huurlijnen geen sprake zou moeten zijn. Het college deelt deze mening van KPN niet. Voor een nadere onderbouwing zij in dit verband verwezen naar het besluit van het college d.d. 15 november 2000 tot aanwijzing van Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, als een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht op de markt voor huurlijnen op grond van artikel 6.4 van de Telecommunicatiewet (kenmerk: OPTA/EGM/2000/202723).
- Libertel* Libertel kan zich in beginsel vinden in de opvatting van het college om voor de tariefregulering voor interconnecterende huurlijnen aan te sluiten bij de EDC-systematiek. Door toepassing van de EDC-systematiek zou de markt geprikkeld moeten worden om te investeren in alternatieve infrastructuren, hetgeen leidt tot een wenselijk tariefniveau. Libertel geeft aan te hebben ervaren dat daar waar daadwerkelijk concurrentie op infrastructuur aanwezig is dit tot interessante tariefsverlagingen heeft geleid. Concurrentie tussen infrastructuur heeft zich volgens Libertel tot nu toe beter bewezen dan drie jaren lang gereguleerde tarieven van KPN

op de huurlijnen markt.

- NLIP* Naar de mening van de NLIP zal hier, om het 'level playing field' ook in de toekomst te waarborgen, het FL-LRIC model toegepast moeten worden.
- Priority Telecom* Toepassing van de EDC-systematiek voor interconnecterende huurlijnen biedt volgens Priority Telecom de juiste stimulans voor een efficiënte marktontwikkeling.
- Tele2* Tele2 geeft aan het niet met onderhavige opvatting van het college eens te zijn. Tele2 wijst daarbij op de reeds ten aanzien van vraagpunt 6 aangedragen argumentatie.
- WorldCom* WorldCom is het volstrekt oneens met het voorlopige standpunt van het college om voor interconnecterende huurlijnen de EDC-systematiek te hanteren. Ook voor interconnecterende huurlijnen dient naar het oordeel van WorldCom gebruik te worden gemaakt van BU-LRIC. Overigens onderschrijft WorldCom dat de KPN-tarieven voor interconnecterende huurlijnen in geen geval boven de prijsplafonds van de Europese Commissie zouden mogen komen te liggen en dat de toets aan deze prijsplafonds integraal onderdeel moet zijn van de procedure.

## **C. Oordeel:**

Naar de mening van het college volgt het voornemen om voor de tarifiering van interconnecterende huurlijnen aan te sluiten bij de EDC-systematiek voor een belangrijk deel logischerwijs uit de voorgenomen differentiatie tussen de voor originating en terminating access te gelden reguleringsmodellen. Hiervoor zij verwezen naar vraagpunt 6. De op onderhavig vraagpunt ontvangen reacties geven het college onvoldoende aanleiding om voor de tarifiering van interconnecterende huurlijnen over te gaan op enig andere invulling van het principe van kostenoriëntatie dan de EDC-systematiek; net als bij originating dienstverlening is voor interconnecterende huurlijnen immers sprake van een 'make or buy' decision'. Dit onderscheidt deze dienstverlening van de terminating dienstverlening en maakt regulering op basis van de stringenter BU-LRIC systematiek in principe onredelijk.

Wat betreft de rol van de door de Europese Commissie in haar aanbeveling voor interconnecterende huurlijnen<sup>10</sup> geformuleerde tariefplafonds ziet het college in de resultaten van de consultatie een bevestiging voor het voornemen dat deze bij de uiteindelijke tariefbeoordeling een belangrijk toetsingskader kunnen en moeten vormen; dit in de zin dat de voor deze dienstverlening te gelden tarieven deze plafonds in principe niet mogen overschrijden.

---

<sup>10</sup> Aanbeveling van de Europese Commissie 'on leased lines interconnection pricing in a liberalised telecommunications market, C(1999)3863.

### 3. Algemene onderwerpen

**13. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college voorgenomen geldigheidsperiode van de binnen de voorgenomen tariefregulering vast te stellen tarieven.**

#### A. Toelichting:

Het college stelt een jaarlijkse vaststelling van de tarieven voor. Het college acht deze jaarlijkse vaststelling vooralsnog noodzakelijk met het oog op de nog niet uitgekristalliseerde en daarmee beperkt voorspelbare ontwikkelingen op de wholesale markt.

#### B. Ontvangen reacties:

*Energis (Priority Telecom)* Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan dat de voorgestelde jaarlijkse vaststelling geschikt is voor de korte termijn, maar dat er op langere termijn een aantal nadelen aan verbonden zijn.

*Telfort*

*Versatel*

*WorldCom* Op de korte termijn is de door marktpartijen gewenste robuustheid van de tarieven gebaat bij een jaarlijkse vaststelling. Daarnaast veronderstellen deze vijf partijen dat OPTA wellicht onvoldoende informatie heeft om op dit moment een price-cap te introduceren; een vertraging van de introductie daarvan met een jaar geeft OPTA de mogelijkheid om de ontwikkeling in de uitkomsten van het BU-LRIC model onderling te vergelijken en om eventueel nadere analyses uit te voeren teneinde de price-cap juist vast te stellen.

Volgend op de vaststelling van de tarieven voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003 zou OPTA een price-cap op netwerktarieven moeten vaststellen. Dit zou partijen de mogelijkheid geven om de verdere uitrol van hun netwerken te baseren op een relatieve zekerheid ten aanzien van de tariefontwikkeling, terwijl de price-cap KPN de juiste prikkels zou geven voor efficiëntieverbetering.

Overigens zou een price-cap de mogelijkheid geven om voor originating en terminating access een tariefdifferentiatie te introduceren. Dit door beide diensten in verschillende tariefmandjes te plaatsen. Deze benadering, in lijn met die van Oftel, is wat deze partijen betreft eventueel denkbaar, afhankelijk van de vraag of de werkelijke en de te verwachten concurrentie op de respectievelijke markten de differentiatie zouden rechtvaardigen (NB: Het in deze laatste alinea gestelde wordt niet door Priority Telecom onderschreven).

*Essent Kabelcom* Essent Kabelcom geeft aan gebaat te zijn bij vooraf bekende tarieven die met een vooraankondiging van een maand aan de markt kenbaar worden gemaakt. Essent



Kabelcom is uitermate teleurgesteld in de invoering door OPTA van de laatst vastgestelde interconnectietarieven die met terugwerkende kracht zijn ingevoerd.

- KPN* KPN kan zich vinden in de door het college voorgenomen geldigheidsperiode.
- Libertel* Libertel stelt dat in een dynamische markt een voortdurende evaluatie van (de noodzaak van) tariefregulering voor alle marktpartijen van belang is. Om die reden dient volgens Libertel de geldigheidsperiode van de tarieven zo kort mogelijk te zijn, bij voorkeur een kwartaal.
- Reactie OPTA* Naar de mening van het college staan alleen al de praktische consequenties van dit standpunt van Libertel de uitvoering ervan in de weg. Een geldigheidsperiode van een kwartaal zou betekenen dat het college viermaal per jaar een uitspraak zou moeten doen over de door KPN te hanteren kostengeoriënteerde tarieven, of, als door Libertel bedoeld is dat per kwartaal bepaald moet worden of ex ante tariefregulering nog aan de orde zou moeten zijn, dat het college viermaal per jaar de marktontwikkelingen zou moeten analyseren. Een en ander is naar het oordeel van het college niet uitvoerbaar. Daarbij zou een dergelijke benadering de door marktpartijen gewenste voorspelbaarheid niet ten goede komen.
- NLIP* Volgens de NLIP kunnen binnen de klankbordgroep de variabele factoren worden bepaald die van invloed zijn op de tarieven. Aan de hand hiervan kan in onderlinge overeenstemming een geldigheidsperiode vastgesteld worden.
- Tele2* Tele2 is het eens met een geldigheidsperiode van 1 juli tot 1 juli.
- WorldCom* WorldCom is het eens met het voornemen van het college om op 1 juli 2001 een besluit te nemen over de dan beginnende periode van een jaar en om dit vervolgens elk jaar te herhalen. WorldCom ziet dit echter nadrukkelijk als iets voor de korte termijn. Voor de wat langere termijn dient het gebruik van een price-cap systeem te worden overwogen, omdat een dergelijk systeem immers nog meer zekerheid over toekomstige tariefsontwikkelingen creëert. WorldCom denkt vooralsnog dat na een periode van 2 jaar voldoende ervaringen zouden kunnen zijn opgedaan met het nieuwe model voor een overstap naar een price-cap systeem.

### **C. Oordeel:**

In de reacties herkent het college enerzijds instemming met de voorgestelde jaarlijkse vaststelling van de tarieven, anderzijds een pleidooi voor de introductie op een wat later moment van een meerjarig systeem op basis van een price-cap. Wat betreft de eventuele invoering van een price-cap systeem voor de tariefregulering van originating en/of terminating access zij, zoals reeds eerder gesteld, verwezen naar hoofdstuk 6 van onderhavig document. In ieder geval ziet het college naar aanleiding van de op

# A

onderhavig vraagpunt ontvangen reacties op dit moment geen reden om af te wijken van de voorgenomen geldigheidsperiode van een jaar, noch van de daaraan verbonden jaarlijkse vaststelling van tarieven.

**14. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voornemen van het college om nog uitsluitend tarieven vast te stellen welke aangemerkt dienen te worden als zijnde definitieve tarieven.**

**15. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten en ideeën ten aanzien van de denkbare consequenties van het onder vraag 14. bedoelde voornemen, bijvoorbeeld wat betreft de betekenis van prognoses en de (wijze van) beoordeling daarvan.**

## A. Toelichting:

Het is het voornemen van het college dat de bij de in het verleden toegepaste EDC-systematiek gehanteerde jaarlijkse cyclus van voorlopige en definitieve tarieven wordt verlaten, en daarmee de verrekening indien de definitieve tarieven van de voorlopige blijken af te wijken. Dit voornemen creëert de vraag op welke kostenbasis en op welke verkeersvolumes de tarieven dienen te worden bepaald. In dit verband is het college van oordeel dat uitgegaan dient te worden van de meest recente gegevens, voor zover relevant aangevuld met prognoses van kosten- en verkeersontwikkelingen zoals die redelijkerwijs te verwachten zijn gedurende de periode waarvoor de tarieven geldig zullen zijn.

## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben kan zich geheel vinden in het voornemen van het college om in een keer definitieve tarieven te bepalen. Dit voornemen betekent allereerst veel meer zekerheid, en vergroot zodoende het 'level playing field' – in het vorige systeem had KPN immers een grote informatievoorsprong. In de tweede plaats is de voorgenomen benadering volgens Ben ook in zichzelf efficiënter. Dit omdat niet meer achteraf verrekend hoeft te worden, wat systemen en menskracht bespaart.

*Energis*  
*Priority Telecom*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom stemmen in met het voorstel om het onderscheid in voorlopige en definitieve tarieven te laten vallen. De met het voorstel mogelijk geïntroduceerde onnauwkeurigheid wordt meer dan gecompenseerd door de toegenomen zekerheid.

Wat betreft de vraag of tarieven gebaseerd dienen te worden op werkelijke of geprognosticeerde data, geven deze partijen aan dat door het college terecht wordt geconstateerd dat aan beide opties voor- en nadelen verbonden zijn. Het voordeel van prognoses is dat deze een betere weerspiegeling zijn van de situatie op de markt

# A

gedurende een specifieke periode. Nadeel is dat prognoses altijd in een bepaalde mate onnauwkeurig zullen zijn. Mede hierom is een transparante methode nodig op basis waarvan prognoses worden vastgesteld, teneinde manipulatie te voorkomen. Werkelijke data weerspiegelen kenbare informatie, maar kunnen misleidende resultaten geven voor de in de toekomst gelegen reguleringsperiode. Bij de afweging tussen beide mogelijkheden dient volgens deze partijen betrokken te worden dat werkelijke gegevens anderhalf jaar oud zullen zijn, gegeven dat deze een kalenderjaar zullen betreffen, en dat volumes en kosten zeer veranderlijk zijn en dat vooralsnog ook zullen blijven. Met het oog op dit alles, zijn deze partijen van oordeel dat de gevaren verbonden aan het gebruik van werkelijke data aanzienlijk zwaarder zijn dan die verbonden aan prognoses.

*Essent Kabelcom* Essent Kabelcom geeft aan meerdere malen kenbaar te hebben gemaakt het loslaten van de systematiek van voorlopige en definitieve tarieven uitermate wenselijk te achten. In reactie op vraagpunt 15 geeft Essent Kabelcom aan te denken aan een over een vijfjaarsperiode voortschrijdend gemiddelde.

*KPN* KPN kan zich vinden in het voornemen van het college om af te stappen van de methodiek van achteraf verrekenen. KPN is wel van mening dat het college nog een stap verder dient te zetten, namelijk die naar een meerjarige price-cap.

Indien de tarieven jaarlijks worden vastgesteld en bovendien met gebruik van prognoses, dan zal volgens KPN een aantal netelige kwesties jaarlijks moeten worden 'getackeld'. Te denken valt aan vragen met betrekking tot de relevante volumes, zoals met welke toename wordt gerekend, hoe is dit volume verdeeld over periodes, het netwerk, de diensten enzovoort. Tegelijkertijd zal bekeken moeten worden met welke kosten en investeringstoenames dit vervolgens gepaard gaat en hoe de waarde van de activa zich ontwikkelt. Hierbij komen ook vraagstukken aan de orde over bijvoorbeeld verwachtingen ten aanzien van prijsontwikkeling van diverse typen apparatuur, aangezien dit weer impact heeft op de 'Current Cost' waarde van de middelen. Indien er in tegenstelling tot het verleden geen verrekening achteraf plaatsvindt, wordt het belang van de vaststelling van de tarieven vele malen groter. Gezien het relatief arbitraire karakter van voorspellingen, mag verwacht worden dat het hanteren van zo'n methodiek tot enorme discussies en geschillen zal leiden. KPN stelt zich op het standpunt dat dit geen gezonde ontwikkeling zou zijn, juist nu getracht wordt een breuk te creëren met het verleden, waarin juist het 'teveel' aan discussie als onnodig belastend werd ervaren.

Een tweede nadeel van vaststelling op basis van prognoses betreft volgens KPN de 'mismatch' met de retail tariefvaststelling. In geval van de retailtarieven worden immers tarieven vastgesteld op basis van het afgelopen jaar. Het komt KPN voor dat omwille van consistentie (en ter verdere voorkoming van prijsqueeze discussies) een

# A

vaststelling van de wholesale tarieven zoveel mogelijk gelijk zou moeten lopen met de vaststelling van de retail tarieven.

KPN merkt nog op dat jaarlijkse vaststelling eenvoudigweg betekent dat meer tijd (en dus geld) jaarlijks wordt besteed aan de vaststelling van de tarieven; het is gezien het bovenstaande volgens KPN de vraag of dat wel gerechtvaardigd is.

## *Libertel*

Libertel geeft aan dat de telecommunicatiesector zich kenmerkt door continue investeringen en daaraan voorafgaande investeringsbeslissingen. Onzekerheid in het algemeen, maar zeker ook met betrekking tot de uiteindelijke tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang, kan het investeringsklimaat negatief beïnvloeden. Onder dergelijke omstandigheden zijn marktpartijen immers minder goed in staat hun kosten te begroten. Libertel is daarom in beginsel voorstander van het voornemen van het college om uitsluitend definitieve tarieven vast te stellen, voorafgaand aan de periode waarvoor deze tarieven gelden. Libertel tekent daarbij aan dat de 'beroepsmogelijkheden' van marktpartijen in tegenstelling tot de huidige situatie daarbij niet mogen worden aangetast.

Met betrekking tot vraagpunt 15 stelt Libertel dat de termijn die in de vaststelling van de tarieven wordt beschouwd uitermate belangrijk is. Libertel brengt in herinnering dat in FL-LRIC modellering het begrip 'Long Run' toeziet op een periode dermate lang dat alle kosten als variabel dienen te worden beschouwd. Volgens Libertel dient de prognose van de kosten derhalve op een relatief lange periode betrekking te hebben. De periode van een jaar lijkt daarbij niet lang genoeg, zeker niet voor omvangrijke investeringen die te maken hebben met capaciteitsuitbreidingen van netwerken, of vervangingen van gedeelten van netwerken indien hiervoor nieuwe efficiëntere technologieën bestaan. Indien de periode te kort wordt genomen, is het volgens Libertel dus mogelijk dat er grote schommelingen in tarieven ontstaan hetgeen niet wenselijk wordt geacht.

## *Reactie OPTA*

Libertel gaat nader in op de LRIC-systematiek in relatie tot de in de vaststelling van tarieven volgens haar relevante periode. Hierin koppelt Libertel naar de mening van het college de betekenis van het begrip 'Long Run' ten onrechte rechtstreeks aan de periode welke voor een prognose van kostenontwikkelingen in ogenschouw genomen zou moeten worden. De betekenis van 'Long Run' ziet immers op het principe dat er in de LRIC-systematiek vanuit wordt gegaan dat alle kosten geacht mogen worden variabel te zijn, hetgeen op zichzelf niet impliceert dat die kosten geprognosticeerd dienen te worden voor de periode welke in de praktijk daar feitelijk voor benodigd zou zijn.

## *NLIP*

De NLIP stemt in met het voorstel om het onderscheid in voorlopige en definitieve tarieven te laten vallen. Er dient volgens de NLIP echter wel rekening gehouden te



# A

worden met de marktontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op de tarieven.

*Tele2* Tele2 is het eens met het voorstel om uitsluitend met definitieve tarieven te werken, die binnen een vastgelegde termijn aangekondigd worden. Wat betreft originating access herhaalt Tele2 haar standpunt dat ze zich niet in de voorgenomen toepassing van de EDC-systematiek kan vinden; wat betreft terminating access geeft Tele2 aan dat de vaststelling van de prognose in het BU-LRIC model gedeeltelijk gebaseerd zal dienen te zijn op informatie uit het voorgaande jaar, gecorrigeerd met de prognoses van de netwerkcapaciteit (per?) afnemer.

*Versatel* Versatel geeft aan te hopen dat de systematiek met verrekening achteraf wordt verlaten.

*WorldCom* WorldCom is het volkomen eens met de redenen die het college geeft om af te stappen van het (binnen Europa unieke Nederlandse) systeem van voorlopige en definitieve tarieven. Het voornemen van OPTA om in de nabije toekomst de tarieven meteen als definitief vast te stellen heeft derhalve de steun van WorldCom. WorldCom geeft het college in overweging om geen gebruik te maken van actuele data en in plaats daarvan uit te gaan van prognoses voor de periode waarop de tarieven betrekking hebben.

## **C. Oordeel:**

Al de ontvangen reacties getuigen van de wens dat de in het verleden gehanteerde systematiek met voorlopige en definitieve tarieven wordt verlaten. Het college handhaaft dan ook zijn voornemen om in beginsel uitsluitend nog voorafgaand aan de betreffende reguleringsperiode tarieven vast te stellen welke aangemerkt worden als zijnde definitieve tarieven en waarover achteraf geen verrekening dient plaats te vinden.

Zijn de ontvangen reacties ten aanzien van vraagpunt 14 eenduidig, ten aanzien van de in vraagpunt 15 gestelde vraag op welke kostenbasis en op welke verkeersvolumes de tarieven dienen te worden bepaald, is duidelijk sprake van verschillende opvattingen. Gesteld kan worden dat de tegenstelling in opvattingen is geconcentreerd in enerzijds de reactie van Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom ('tarieven dienen te zijn gebaseerd op prognoses') en anderzijds de reactie van KPN ('in geval van jaarlijkse vaststelling van tarieven dienen deze te zijn gebaseerd op gegevens van het afgelopen jaar'). In concreto komt de vraag er dus op neer of voor de tarieven voor de periode 1 juli 2001 tot 1 juli 2002 wordt uitgegaan van kosten- en volumeniveaus zoals die voor het boekjaar 2000 golden, of dat wordt uitgegaan van kosten- en volumeniveau zoals die voor de periode 1 juli 2001 tot 1 juli 2001 kunnen worden geprognosticeerd.

Het college onderkent dat aan beide benaderingen zowel voor- als nadelen zijn verbonden. Het voordeel van het gebruik van gegevens over het afgelopen boekjaar is met name dat deze informatie kenbaar is;

# A

nadeel is dat deze gegevens waarschijnlijk niet de juiste zeggingskracht hebben voor de in de toekomst gelegen reguleringsperiode. Het voordeel van het gebruik van geprognoseerde gegevens is dat hiermee de in de reguleringsperiode optredende volumes en kosten worden benaderd; nadeel is dat prognoses uit de aard der zaak achteraf niet volledig waarheidsgetrouw zullen blijken te zijn. Met het oog op de respectieve voor- en nadelen ziet het college zich hier voor een principiële keuze gesteld die voor het uiteindelijk vast te stellen tariefniveau niet zonder betekenis zal zijn. Dit laatste met name omdat de snelle ontwikkelingen in de telecommunicatiesector tot gevolg hebben dat kosten en verkeersvolumes vooralsnog zeer veranderlijk zijn.

Naar de mening van het college moet in de te maken afweging aan dit laatste punt een belangrijk gewicht worden toegekend. De veranderlijkheid van kosten en verkeersvolumes maakt dat tariefniveaus over opeenvolgende jaren significant van elkaar kunnen afwijken. Daarbij is te verwachten dat de richting van de ontwikkelingen vooralsnog tendeert naar lagere kosten per eenheid netwerkgebruik (vooral als gevolg van economies of scale en scope). Dit betekent dat het baseren van in de toekomstige reguleringsperiode te gelden tarieven op kosten en volumes uit het verleden tot gevolg heeft dat de feitelijk gedurende die reguleringsperiode optredende volumes wholesale verkeer worden afgerekend tegen een te hoog tarief; een vanuit de doelstelling voor de telecommunicatiesector onwenselijke situatie. Naar het oordeel van het college moet hierom het voordeel van de betere voorspellende waarde van voldoende juiste prognoses prevaleren boven het voordeel van de kenbaarheid van de gegevens over het afgelopen jaar. Het college handhaaft dan ook zijn oordeel dat uitgegaan dient te worden van de meest recente gegevens, waar relevant aangevuld met prognoses van kosten- en verkeersontwikkelingen zoals die redelijkerwijs te verwachten zijn gedurende de periode waarvoor de tarieven geldig zullen zijn.

**16. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college gegeven overwegingen met betrekking tot de opsplitsing van gemiddelde tarieven in een set-up en conveyance deel. Dit onderscheidenlijk voor originating en terminating access.**

## A. Toelichting:

Het college is vooralsnog van oordeel dat de praktijk van opsplitsing van de gemiddelde tarieven in enerzijds een 'set-up' (per gesprek) en 'conveyance' deel (per minuut), en in anderzijds piek- en daltarieven (afhankelijk van het moment van de dag of week), ook na 1 juli 2001 in stand kan blijven. Wat betreft de opsplitsing in set-up en conveyance betekent dit dat voor originating access de door KPN in het verleden toegepaste berekeningsmethodiek kan worden gehandhaafd. Voor terminating access is onderscheid te maken in de mogelijkheid dat op basis van het BU-model een kostenanalyse wordt uitgevoerd, op basis waarvan de opsplitsing tot stand wordt gebracht, en in de mogelijkheid dat de door KPN uitgevoerde methodiek ook voor terminating access van toepassing wordt verklaard. Ten aanzien van deze mogelijkheden heeft het college een voorkeur voor de analyse uitgevoerd op basis van het tot stand te brengen BU-model.

**B. Ontvangen reacties:**

*Energis* Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom zijn het in principe met het college eens dat een onderscheid in set-up en conveyance is gerechtvaardigd. Dit onderscheid is in lijn met de onderliggende kosten en impliceert dat de kosten van een gespreksminuut afnemen naarmate het gesprek langer duurt.

*Priority Telecom*

*Telfort*

*Versatel*

*WorldCom*

Wat betreft de praktische invulling van het onderscheid stellen deze partijen in de eerste plaats dat het niet acceptabel is dat de kosten verbonden aan de kiestoon ('ringing tone') worden toegerekend aan de set-up van een gesprek. Deze kosten zijn volgens deze partijen verbonden aan het instandhouden van een circuit, en niet aan de totstandbrenging daarvan. In de tweede plaats wordt aangegeven dat het van belang is dat het principe van non-discriminatie wordt toegepast. Dit in de zin dat KPN's netwerkbedrijf bij KPN's retailbedrijf in beginsel dezelfde set-up en conveyance tarieven in rekening dient te brengen als bij andere marktpartijen. In de laatste plaats wordt door deze partijen gewezen op de enorme variatie in de verdeling tussen set-up en conveyance tussen verschillende Europese landen. Hierom is het van belang dat OPTA de set-up en conveyance tarieven berekent op basis van een uitgebreide analyse van de onderliggende kosten, en niet slechts omdat het onderscheid een algemeen theoretische ratio kent.

*Reactie OPTA* Het college deelt de mening niet dat de kosten verbonden aan de kiestoon ('ringing tone') dienen te worden toegerekend aan het conveyance deel van een gesprek; naar de mening van het college zijn deze kosten in de eerste plaats verbonden aan de opbouw van een gesprek. Wat betreft het door deze partijen genoemde beginsel van non-discriminatie zij opgemerkt dat de door het college in de beoordeling van KPN's tariefvoorstellen gehanteerde prijssqueeze-toets in grote mate aan KPN de vrijheid ontnemt om in haar tariefstelling tot een verdeling in set-up en conveyance te komen die tot een prijssqueeze leidt. De met het beginsel van non-discriminatie beoogde bescherming van concurrerende belangen is hiermee in belangrijke mate zeker gesteld.

*Essent Kabelcom* Essent Kabelcom vraagt het college zich te realiseren dat verschillen in belprofielen tussen KPN en derden invloed uitoefenen op de onderlinge concurrentiepositie.

*KPN* KPN kan zich vinden in de door het college naar voren gebrachte overwegingen ten aanzien van de splitsing voor set-up en conveyance voor originating diensten. Deze zou inderdaad op basis van de in het EDC-model gehanteerde methode moeten worden vastgesteld.

Ten aanzien van de splitsing ten behoeve van terminating is KPN van mening dat hiertoe eveneens de in het EDC-model gehanteerde splitsing zou moeten worden

# A

gehanteerd. Indien op basis van een binnen het BU-model gehanteerde berekening een andere uitsplitsing resulteert – hetgeen volgens KPN a priori niet verondersteld zou moeten worden – dan zou hier een scheefgroei tussen het originating- en het terminating model kunnen ontstaan. Hierdoor wordt de keuze tussen de modellen (die door Telco's als substitueerbaar worden gezien) vertekend. KPN is hier geen voorstander van, zeker niet nu zij de noodzaak hiervan niet inziet. Op basis van het BU-model kan immers eenvoudigweg de gemiddelde kostprijs worden vastgesteld die vervolgens aan de hand van de EDC-methodiek op consistente wijze kan worden vertaald naar een tarief.

*Libertel* Als tarieven kostengeoriënteerd worden vastgesteld dan ligt het wat betreft Libertel voor de hand dat deze tariefstructuur aansluit bij de oorzaak van de kosten. Een tarief, gebaseerd op een call set-up charge en een conveyance charge, sluit hierop aan. Dit geldt zowel voor terminating als originating access. Het EDC-model kan volgens Libertel het uitgangspunt blijven voor originating access en het BU-LRIC model zou voor terminating access gehanteerd kunnen worden, indien het BU-LRIC model ingevoerd wordt.

Wijzigingen in capaciteitsbeslag van het netwerk of andere kostenstructuren volgend uit nieuwe investeringen kunnen volgens Libertel leiden tot een andere toerekening van de kosten aan set-up en conveyance, wat een wijziging in de tarieven noodzakelijk maakt. Dit pleit voor een (korte) reguleringsperiode van een half jaar (zie ook Libertel's reactie op vraagpunt 13).

*NLIP* Naar het oordeel van de NLIP kent originating access geen onderscheid in een set-up en conveyance deel. Bij terminating access zal volgens de NLIP de klankbordgroep moeten bepalen in hoeverre bedoeld onderscheid in het model dient te worden meegenomen.

*Priority Telecom* Priority Telecom is van mening dat de invoering van een 'flag fall charge' wenselijk is. Aldus worden alternatieve aanbieders gestimuleerd tot kwaliteitsverbetering van hun diensten, aangezien het aantal 'call attempts' op deze wijze transparant wordt en als toetssteen voor kwaliteitsbewaking kan worden gebruikt. Van belang is wel dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van 'flag fall' en er daarvoor aan de terminerende partij een vergoeding in rekening mag worden gebracht, wordt gemeten op het moment dat het gesprek het netwerk van de originerende partij succesvol heeft verlaten.

*Reactie OPTA* In tegenstelling tot Priority Telecom acht het college het beginsel van een 'flag fall charge' niet de juiste benadering om te voorzien in een stimulans tot kwaliteitsverbetering. Een dergelijk tarief zou immers niet alleen van toepassing zijn voor die gesprekken die als gevolg van congestie niet tot stand komen, maar ook voor

# A

gesprekken die niet tot stand komen doordat niet wordt opgenomen of doordat de lijn reeds is bezet.

*Tele2* Tele2 herhaalt hier dat zij zich niet kan vinden in de voor originating access voorgestelde handhaving van de EDC-systematiek. Tele2 is voor zowel originating als terminating access voor de opsplitsing in een set-up charge en een conveyance charge op basis van het BU-model.

*WorldCom* WorldCom geeft aan in grote lijnen te kunnen leven met hetgeen in het consultatiedocument is aangegeven en wil in dit verband volstaan met de opmerking dat het van groot belang is dat de tariefstructuren voor wholesalediensten overeenkomen met die van KPN's retailediensten.

## C. Oordeel:

Uit de ontvangen reacties blijkt aanzienlijke steun voor het voornemen van het college om ook na 1 juli 2001 de opsplitsing van gemiddelde tarieven in een set-up en een conveyance deel in stand te laten. Het college ziet dan ook geen reden om dit voornemen op basis van de consultatie te heroverwegen, evenmin als voornemen om de opsplitsing van de tarieven voor terminating access te baseren op een analyse van het BU-model.

Het voornemen om KPN voor originating access toe te staan om de in het verleden door KPN toegepaste berekeningsmethodiek te handhaven, wenst het college in zoverre te nuanceren dat het volgens het college niet verdedigbaar is, indien in de bedoelde berekening de gemiddelde gespreksduur van een bepaalde verkeerssoort enige rol speelt. Naar het oordeel van het college dient het set-up tarief die kosten te weerspiegelen welke worden veroorzaakt door het aantal oproepen tot een gesprek. Dit aantal oproepen is onafhankelijk van de duur van de totstandgekomen gesprekken, zodat het niet zo kan zijn dat de gemiddelde gespreksduur van invloed kan zijn op de hoogte van het set-up tarief.

Het college ziet overigens niet in hoe door een eventueel andere opsplitsing voor originating en terminating access een scheefgroei tussen het originating model en het terminating model zou kunnen ontstaan, zoals KPN in haar reactie aangeeft, noch hoe de keuze tussen deze modellen hierdoor zou worden vertekend. Het college acht het van wezenlijker belang dat voor terminating access wordt aangesloten bij de verdeling tussen oproep- en minuutgerelateerde kosten zoals die zou gelden voor een efficiënte operator in een concurrerende omgeving.

**17. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college gegeven overwegingen ten aanzien van de opsplitsing van gemiddelde tarieven in een wholesale piek/dal structuur. Alternatieve inzichten zijn daarbij welkom.**

# A

## A. Toelichting:

De opsplitsing van de gemiddelde tarieven in een piek/dal structuur heeft in de tot voor kort toegepaste EDC-systematiek plaatsgevonden op basis van de door KPN berekende retailgradiënt en de door KPN vastgestelde feitelijke verhouding tussen piek- en dalverkeer. Omdat in de berekeningen werd uitgegaan van retail informatie die aansloot bij de op dat moment geldende retail piek/dalstructuur, resulteerde wholesale een identieke piek/dalstructuur.

Het college is vooralsnog van oordeel dat deze benadering ook na 1 juli 2001 gehandhaafd zou moeten blijven. Daarbij zou de uit te voeren opsplitsing voor zowel terminating als originating access op basis van dezelfde retail informatie moeten worden toegepast.

Daar de vast te stellen tarieven in beginsel een geldigheidsperiode zullen kennen van één jaar, is het college van oordeel dat het KPN niet vrij zou moeten staan om tussentijds te komen tot een wijziging in de wholesale tariefstructuur. Zou KPN per 1 juli van een bepaald jaar een wijziging in de wholesale tariefstructuur willen aanbrengen, dan zou zij dit naar het oordeel van het college uiterlijk zes maanden daarvoor aan de met haar interconnecterende operators bekend moeten maken.

## B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben geeft aan dat de verdeling van 'time-of-day' voor eindgebruikersdiensten enerzijds en interconnectie en bijzondere toegangsdiensten anderzijds gelijk dient te zijn. Voorts onderschrijft Ben het voorstel van het college dat KPN tariefstructuurwijzigingen slechts op 1 juli van een bepaald jaar mag introduceren, met een aankondigingstermijn van zes maanden.

*Energis*  
*Priority Telecom*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom zijn het, ondanks dat de tariefgradiënten voor retail en wholesale waarschijnlijk niet geheel hetzelfde zullen zijn, in grote lijnen eens met de voorgestelde procedure, die consistent is met het principe van non-discriminatie. Op langere termijn kunnen er redenen zijn om over te gaan op 'capacity based charging'.

*Essent Kabelcom* Essent Kabelcom verwijst hier naar de beantwoording van vraagpunt 16.

*KPN* KPN is het eens met het college dat voor zowel originating als terminating diensten wat betreft de piek en dal splitsing aangesloten dient te worden bij de huidige benadering. Daarbij onderstreept KPN overigens dat zij van mening is dat het instrument van piek/dal differentiatie van groot belang is om nog enige sturing op verkeersstromen in het netwerk te kunnen uitoefenen. De verschuiving van de dalperiode van 20 uur naar 19 uur is hiervan een voorbeeld.

In de huidige methodiek 'volgt' de wholesale tariefstructuur in feite de retail

# A

tariefstructuur. Mede gezien de consistentie tussen de ook voor Telco's belangrijke consistentie tussen de retail tariefstructuur en wholesale tariefstructuur, lijkt het KPN wenselijk deze relatie ook in de toekomst te continueren.

Het oordeel van het college dat de wholesale structuur niet tussentijds gewijzigd zou mogen worden is naar de mening van KPN niet acceptabel. Ten eerste heeft dit potentiële gevolgen voor de relatie tussen retail en wholesale, maar nog belangrijker is dat dit de mogelijkheden voor KPN om te sturen op verkeersstromen door haar netwerk ernstig beperkt. KPN ziet hiertoe de noodzaak ook niet, nu ook bij een wijziging van de tariefstructuur eenvoudig nieuwe tarieven kunnen worden vastgesteld die wederom afgeleid zijn uit hetzelfde gemiddelde tarief (zoals dat bijvoorbeeld bij een verschuiving van de tariefperioden zou geschieden).

- Libertel* Libertel is het ermee eens dat wholesale tarieven worden opgesplitst in piek- en daltarieven, ervan uitgaande dat die tarieven worden vastgesteld op basis van de feitelijke verhouding tussen piek- en dalverkeer. Dit is conform de 'peak load pricing rule' die resulteert in een efficiënte belasting van het netwerk en in een verantwoorde netwerk planning. Libertel deelt het standpunt van het college dat KPN wijzigingen in de tariefstructuur tijdig moet aangeven, omdat door tariefwijzigingen de kosten van interconnecterende partijen beïnvloed worden. Omwille van het voorspelbaarheidsvereiste pleit Libertel voor een invoeringstermijn van een kwartaal na vaststelling door het college van de definitieve tarieven.
- NLIP* De NLIP brengt in herinnering dat het onderscheid in piek- en daltarieven is geïntroduceerd teneinde een gelijkmatiger netwerkverkeer te bewerkstelligen. Door hier differentiatie toe te passen wordt naar het oordeel van de NLIP voorbij gegaan aan deze doelstelling.
- Tele2* Bij het consequent doorvoeren van een kostengerelateerde tariefstelling zou het daltarief volgens Tele2 lager moeten zijn dan het piektarief. Ook kan het bij een kostengerelateerde tariefstelling volgens Tele2 nooit mogelijk zijn dat de tarieven voor nationaal verkeer lager zijn dan regionaal verkeer, een situatie die zich in de overgangstarieven wel voordoet. Tele2 vindt dat het wijzigen van het tarief door KPN aanvechtbaar moet zijn door haar interconnecterende operators.
- WorldCom* WorldCom kan in grote lijnen leven met hetgeen in het consultatiedocument is aangegeven en wil in dit verband volstaan met de opmerking dat het van groot belang is dat de tariefstructuren voor wholesalediensten overeenkomen met die van KPN's retaildiensten.

**C. Oordeel:**

Uit de ontvangen reacties wordt duidelijk dat marktpartijen het van groot belang achten dat de piek/dal tariefstructuur van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten overeenkomt met die van KPN's eindgebruikersdiensten. Mede op basis van die reacties acht het college het wenselijk om ook in de situatie na 1 juli 2001 de wholesale piek/dal structuur te baseren op de door KPN berekende retailgradiënten en de door KPN vastgestelde feitelijke verhouding tussen piek- en dalverkeer. Dit ten aanzien van zowel de tarieven voor originating access als de tarieven voor terminating access.

Wat betreft de mogelijkheid van tussentijdse wijzigingen in de wholesale tariefstructuur (dat wil zeggen: een aanpassing van de wholesale piek/dal structuur binnen een reguleringsperiode) het volgende. Mede naar aanleiding van de ontvangen reacties stelt het college zich op het standpunt dat de in het consultatiedocument geformuleerde en in feite ook in het verleden toegepaste benadering gehandhaafd dient te blijven. Dit in de zin dat het KPN niet kan worden toegestaan om uit eigener beweging te komen tot een tussentijdse wijziging in de wholesale piek/dal structuur, en dat KPN uiterlijk zes maanden voor 1 juli van enig jaar bij interconnecterende operators van een voorgenomen structuurwijziging schriftelijk melding dient te maken, met een afschrift aan het college.

**18. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voornemen van het college om voor de bepaling van het redelijke rendement de WACC-methode toe te passen.**

**A. Toelichting:**

In navolging van de Richtsnoeren interconnectie uit 1997 en de praktijk gedurende EDC-I en EDC-II, en op basis van de daar gehanteerde argumenten, is het college van oordeel dat voor de bepaling van het redelijke rendement ook voor de situatie per 1 juli 2001 dient te worden aangesloten bij de WACC-methode. Dit voor zowel de terminating als de originating tarieven.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Ben</i>	Ben stemt impliciet in met toepassing van de WACC-methode, zoals door het college voorgesteld (zie de reactie van Ben op vraagpunt 19).
<i>Energis</i> <i>Priority Telecom</i> <i>Telfort</i> <i>Versatel</i> <i>WorldCom</i>	Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom kunnen zich in grote lijnen in dit voornemen van het college vinden; volgens deze partijen is de bepaling van de relevante waarden voor de binnen de WACC-methode onderscheiden parameters dat waar het feitelijk om gaat. Omdat deze bepaling aan de orde komt in het kader van de klankbordgroep geven deze partijen bij die gelegenheid een nadere uiteenzetting van hun standpunten.



# A

- Essent Kabelcom* Essent Kabelcom accepteert de WACC-methode als een algemeen geaccepteerde methode.
- KPN* KPN is van mening dat de WACC-methode - mits op juiste wijze toegepast - gehanteerd zou dienen te worden ter bepaling van het redelijke rendement.
- Ten aanzien van de toepassing van de WACC-methode en de invulling van de parameters heeft KPN haar standpunten reeds in het kader van de diverse EDC-trajecten naar voren gebracht, ter ondersteuning voorzien van 'expert opinions'. KPN verwijst voor de invulling en toepassing van de WACC-methode naar alle in het kader van de EDC-trajecten ingebrachte stukken.
- Libertel* In beginsel onderstreept Libertel het voornemen van het college om voor de bepaling van het redelijk rendement van KPN de WACC-methode te blijven hanteren. Deze methode heeft echter als nadeel dat het niet-diversificeerbare risico wordt gemeten aan de hand van slechts één factor, namelijk de mate waarin het beleggingsrendement van het aandeel van de onderneming varieert met variaties in het beleggingsrendement van de gehele aandelenmarkt. In de 'Arbitrage Pricing Theory' daarentegen kunnen meerdere economische factoren worden meegenomen om dat risico te meten. Wellicht zou het college op dit punt nader onderzoek willen verrichten. Daarnaast is het de vraag of de WACC voor KPN Vaste Telefonie apart en objectief kan worden vastgesteld. Zoals bekend is alleen KPN NV aan de beurs genoteerd, en in deze NV zijn meerdere activiteiten ondergebracht dan alleen vaste telefonie.
- NLIP* DE NLIP geeft aan te verwachten dat ten aanzien van de vraag hoe aan de WACC-methode nadere invulling gegeven kan worden de meeste inzichten bestaan bij de klankbordgroep.
- Tele2* Tele2 is het met dit voornemen eens omdat de WACC-methode volgens Tele2 gangbaar is en breed wordt ondersteund.
- WorldCom* WorldCom heeft geen bezwaar tegen het gebruik van de WACC-methode zoals door het college beschreven.

## C. Oordeel:

Alle wat betreft dit vraagpunt ontvangen reacties onderschrijven de door het college voorgestane toepassing van de WACC-methode, welke overigens in lijn is met de door de Independent Regulators Group onderkende 'principle of implementation and best practice'. Het college ziet naar aanleiding van de consultatie dan ook geen aanleiding om dit voornemen aan te passen.

Nog opgemerkt zij hier dat de bepaling van de waarden voor de binnen de WACC-methode aanwezige parameters aan de orde komt binnen de bij de ontwikkeling van het BU-LRIC model betrokken klankbordgroep. Voor zover belanghebbenden hierin geen zitting hebben genomen en in hun reactie op onderhavige consultatie hun standpunten in deze aan het college kenbaar hebben gemaakt, zullen deze bij de bepaling van het redelijke rendement door het college in overweging worden genomen.

**19. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van het voorlopige standpunt van het college dat de WACC-methode (op de beschreven wijze) gedifferentieerd dient te worden voor de voor terminating respectievelijk originating access voorgenomen reguleringsmodellen.**

**A. Toelichting:**

Het voornemen van het college om een differentiatie te introduceren in de tariefregulering voor terminating en originating access roept de vraag op of in de toepassing van de WACC-methode eveneens dient te worden gedifferentieerd. Ten aanzien van deze vraag stelt het college zich vooralsnog op het standpunt dat dit inderdaad het geval zou moeten zijn, en dat deze differentiatie voor zover mogelijk tot uitdrukking zou moeten komen in de relevante waarden voor de specifieke parameters (de  $\beta$ , de T, de Ro, de gearing ratio).

**B. Ontvangen reacties:**

*Ben* Ben meent dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het bepalen van de WACC. Ben is het eens met het college dat de WACC gedifferentieerd moet worden. De  $\beta$  moet namelijk specifiek bepaald worden aan de hand van de risicograad van de respectieve diensten terminating en originating access, en die verschilt.

Maar volgens Ben is het nog essentiëler dat de WACC, en met name de risico-parameters ( $\beta$ , Ro, gearing ratio), voor deze diensten onafhankelijk wordt bepaald van het overall risico van de AMM-partij. Met andere woorden: het kan naar het oordeel van Ben niet zo zijn dat de WACC voor de interconnectie en bijzondere toegangsdiensten stijgt als gevolg van veranderingen in de financieringsparameters van KPN veroorzaakt door andere activiteiten van KPN, welke geheel los staan van de interconnectie en bijzondere toegangsdiensten.

Kortom: de WACC moet volgens Ben specifiek worden vastgesteld voor terminating en originating access - aan de hand van onder meer verschillende waarden voor de  $\beta$ , de gearing ratio en de risico-opslag voor vreemd vermogen – als op zich zelf staande activiteiten.

*Energis* Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom onderkennen dat de door het

# A

- Priority Telecom* college bedoelde differentiatie gerechtvaardigd kan zijn. Naar het oordeel van deze partijen zou dit één van de theoretisch juiste manieren zijn om een eventueel gewenste tariefdifferentiatie tussen originating en terminating access te bewerkstelligen. Het is echter wel van belang dat elk onderscheid in de relevante waarden voor de parameters onderbouwd is met empirische bewijzen.
- Telfort*
- Versatel*
- WorldCom*
- Essent* Essent Kabelcom is tegen de door het college voorgestelde differentiatie in het voor originating en terminating access relevante redelijke rendement.
- KPN* Ten aanzien van de door het college voorgestelde differentiatie van de WACC methodiek voor onderscheidenlijk terminating en originating access, is KPN van mening dat deze differentiatie op basis van verschillen in bijvoorbeeld de (unlevered) bèta inderdaad gerechtvaardigd zou zijn. Wel dient de WACC ook voor terminating op transparante en toetsbare wijze te worden vastgesteld. Voor originating access dient de WACC naar de mening van KPN inderdaad te worden geënt op de voor KPN geldende waarden voor de genoemde parameters.
- Libertel* Libertel kan zich vinden in het voorlopige standpunt van het college om de WACC-methode te differentiëren voor de voor terminating respectievelijk originating access voorgenomen reguleringsmodellen. Differentiatie van de WACC voor beide verschillende diensten is de meest zuivere methode, omdat de risico-profielen van beide diensten niet gelijk hoeven te zijn. Overigens merkt Libertel nog op het onwenselijk te achten dat de differentiatie in kostentoerekeningsmethode tot gevolg zou hebben dat de splitsing tussen bottom up en top down wordt doorgevoerd in het WACC-model.
- Tele2* Naar het oordeel van Tele2 dient zowel de voor originating access als de voor terminating access relevante WACC gebaseerd te worden op waarden representatief voor de efficiënte operator.
- WorldCom* De door OPTA voorgestane differentiatie voor originating en terminating access kan wat WorldCom betreft eventueel alleen worden toegepast als substituut voor de door OPTA voorgestane differentiatie op basis van verschillende kostenmodellen (respectievelijk EDC en BU-LRIC).

## C. Oordeel:

Het college constateert dat de meeste reacties pleiten voor invoering van enige vorm van onderscheid in de voor terminating respectievelijk originating access toepasselijke waarde voor het redelijke rendement. Een aantal partijen onderkent dat een dergelijk onderscheid zou moeten volgen uit het voor beide soorten diensten verschillende risico-profiel. Met het oog op de argumentatie die ten grondslag ligt aan de voorgenomen differentiatie in de tariefregulering voor terminating en originating access, en in

tegenstelling tot het in het verleden ingenomen standpunt, kan het college zich in deze opvatting vinden. Deze vorm van onderscheid vertaalt zich met name in voor terminating en originating access onderscheidenlijke waarden voor de  $\beta$ .

Ook wat betreft andere parameters herkent het college in een aantal van de reacties de notie dat deze voor de in het BU-model gemodelleerde efficiënte toetreder en KPN kunnen afwijken. Het college handhaaft dan ook het standpunt dat in de feitelijke invulling van de WACC-methodiek zoveel als redelijkerwijs mogelijk bedoelde verschillen tot uitdrukking dienen te komen. Dit in de zin dat de voor terminating access relevante (en dus binnen het BU-model toe te passen) ROA gebaseerd moet zijn op waarden ten aanzien waarvan mag worden gesteld dat deze representatief zijn voor de efficiënte operator wiens netwerk in het BU-LRIC model is gemodelleerd. Voor de voor bijzondere toegangsdiensten relevante (en dus door KPN binnen het EDC-model toe te passen) ROA dient naar het oordeel van het college in principe zo veel als mogelijk te worden uitgegaan van waarden welke in het kader van de kostenoriëntatie van de tarieven voor originating access diensten voor KPN en haar kapitaalverschaffers redelijkerwijs relevant mogen worden geacht.

<p><b>20. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de eventuele wenselijkheid van aanvullende tariefbeheersing voor de door KPN aangeboden bijzondere toegangsdiensten.</b></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**A. Toelichting:**

Het college is geïnteresseerd in opvattingen inzake de vraag of, en zo ja hoe, met behulp van aanvullende tariefbeheersing zou moeten worden zeker gesteld dat de ontwikkeling in KPN's originating access tarieven overeenkomt met de in algemene zin in de telecommunicatiemarkt te herkennen trend, en dat de jaarlijkse fluctuaties ten opzichte van die trend niet dermate groot zijn dat dit nadelig zou kunnen zijn voor de totstandkoming van effectieve concurrentie.

**B. Ontvangen reacties:**

*KPN* Daar waar voor de originating diensten niet wordt overgegaan tot een price-cap, maar tot jaarlijkse vaststelling op basis van het EDC-model zonder efficiëntie kortingen, dienen naar het oordeel van KPN geen aanvullende maatregelen te worden gehanteerd. Een jaarlijkse vaststelling van de tarieven op basis van de werkelijke kosten brengt nu eenmaal mee dat zich fluctuaties kunnen voordoen, zowel naar boven als naar beneden. Deze fluctuaties dienen, indien voor dit model wordt gekozen, te worden aanvaard als zijnde onderdeel van de methodiek. Indien dit niet het geval zou zijn, zouden de risico's van kostentoeename eenzijdig op KPN worden afgewenteld, terwijl eventuele voordelen van kostendaling altijd aan partijen dienen te worden 'afgestaan'. Dit is niet redelijk, zeker nu de door OPTA voorgeschreven EDC-methodiek nu eenmaal met zich meedraagt dat er bepaalde fluctuaties optreden, die

# A

ook voor KPN niet zijn te beïnvloeden. Als voorbeeld kan worden verwezen naar de ontwikkelingen van de prijzen van apparatuur, die bij een verlaging van deze prijzen leiden tot hogere kosten in verband met de voorgeschreven afschrijvingsmethodiek. Bovendien zou zo'n situatie ook geen recht doen aan de verplichtingen die aan KPN worden opgelegd, zoals de leververplichting voor interconnectiecapaciteit. Deze verplichting brengt mee dat KPN niet in staat wordt gesteld om de voor haar kostenniveau meest optimale beslissingen te nemen. Het eenzijdig afwentelen van de (met investeringen samenhangende langdurige) risico's van hogere kosten op KPN kan dan ook niet aan de orde zijn.

- Libertel* In het algemeen is Libertel van mening dat onzekerheid betreffende de hoogte van tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten zo veel mogelijk voorkomen dient te worden. Zoals het college volgens Libertel terecht opmerkt, dienen de jaarlijkse fluctuaties in de voor originating access vast te stellen tarieven verklaarbaar te zijn uit kosten- en volume-ontwikkelingen. In aanvulling hierop wijst Libertel op het feit dat ook andere factoren tarieffluctuaties in de hand kunnen werken. Zo kunnen nieuwe technologieën en marktontwikkelingen schommelingen in de tarieven veroorzaken. Desalniettemin is Libertel van mening dat voor bijzondere toegangsdiensten vooralsnog geen behoefte bestaat aan tariefregulering in aanvulling op het EDC-model.
- Tele2* Tele2 vindt aanvullende tariefbeheersing wenselijk zodat de tarieven die omwille van de ontwikkeling van een gezonde concurrerende markt kunstmatig hoog gehouden worden met de markttrend meedalen.
- WorldCom* WorldCom meent dat de terminating en de originating tarieven in Nederland vanwege allerlei topografische factoren in beginsel tot de laagste van Europa zouden moeten behoren. Het minimum vereiste zou derhalve moeten zijn dat de Nederlandse tarieven (zowel terminating als originating) binnen de zogenaamde Europese best practice zouden moeten liggen. WorldCom meent dat een toetsing aan de Europese best practice onderdeel moet uitmaken van de tariefregulering en dat als onverhoopt blijkt dat de Nederlandse tarieven niet binnen de best practice liggen, bijstelling tot het gemiddelde van de best practice op zijn plaats is.

## C. Oordeel:

De argumentatie in de ontvangen reacties in ogenschouw nemend, is het college van oordeel dat het voor de tarifiering van originating access voorgenomen reguleringsmodel – jaarlijkse vaststelling uitgaande van de EDC-systematiek – zich slechts moeizaam verhoudt met een vorm van aanvullende tariefbeheersing. Uitgangspunt is immers dat de aard van originating access het mogelijk en wenselijk maakt dat voor de tarifiering aansluiting wordt gezocht bij KPN's werkelijke kosten, mits toegerekend binnen de EDC-systematiek. Impliciet hieraan is dat deze kostenbasis van jaar op jaar kan fluctueren, wat

zichtbaar wordt als gevolg van de jaarlijkse vaststelling. Op zichzelf kan het college zich voorstellen dat een aanvullend tariefbeheersingssysteem kan worden ontwikkeld waarin dergelijke fluctuaties worden gedempt, bijvoorbeeld doordat een procentueel relatief grote daling in jaar x dient ter compensatie van een procentueel relatief grote stijging in jaar y. Een systeem als dit zou echter dermate complex zijn dat naar het oordeel van het college een mogelijke overgang op een meerjarig systeem de voorkeur zou verdienen. Een dergelijke overgang dient echter eerst op wenselijkheid en haalbaarheid te worden onderzocht.

**21. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de eventuele wenselijkheid van aanvullende tariefbeheersing voor de door KPN aangeboden terminating access dienst, alsmede ten aanzien van het voornemen van het college om de uit de BU-LRIC systematiek resulterende tarieven expliciet te toetsen aan hun positie binnen de Europese benchmark.**

**A. Toelichting:**

Gelet op de geografische en demografische uitgangspositie van Nederland gaat het college er op voorhand van uit dat de kosten van terminating access in ieder geval tot de laagste binnen de Europese Unie zouden moeten behoren. Wanneer de BU-LRIC uitkomsten hiervan zouden afwijken, in die zin dat de terminating tarieven van KPN hoger zouden uitvallen dan de Europese benchmark, dan overweegt het college de tarieven zodanig vast te doen stellen opdat ze tenminste op een vergelijkbaar niveau ten opzichte van deze benchmark komen te liggen als thans het geval is.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Energis</i>	Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom zijn van oordeel dat de BU-LRIC systematiek voorziet in de juiste basis voor de vaststelling van de tarieven voor terminating access. Desalniettemin achten deze partijen het zinvol om de resulterende tarieven te relateren aan de Europese benchmark. Een dergelijke 'benchmarking' zou volgens deze partijen ook uitgevoerd moeten worden voor de originating access tarieven.
<i>Priority Telecom</i>	
<i>Telfort</i>	
<i>Versatel</i>	
<i>WorldCom</i>	

<i>KPN</i>	Evenals ten aanzien van de originating diensten is KPN ten aanzien van de terminating diensten van mening dat het de voorkeur verdient om over te gaan tot invoering van een price-cap. Aanvullende tariefbeheersing is dan onnodig. Indien desondanks de terminating tarieven jaarlijks zouden worden vastgesteld, dan dient daarbij geen sprake te zijn van aanvullende tariefbeheersing. KPN verwijst naar de redenen die hiervoor ten aanzien van vraagpunt 20 zijn aangevoerd.
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Overigens acht KPN een expliciete toetsing aan de Europese benchmark onwenselijk. Voor de overgangstarieven was dit naar het oordeel van KPN nog te billijken gezien de

# A

relatief beperkte periode waarvoor deze toetsing geldigheid kent. Voor een meer permanent gebruik is de Europese benchmark ongeschikt, daar zij daarvoor te grof is. De Europese benchmark geeft immers een vertekend beeld en wel om een aantal redenen, waarvan KPN er hier een aantal zal noemen. Allereerst is de verdeling van de kosten naar de verschillende tarieven niet in alle landen gelijk. Zo is de plaats waar de 'split' tussen 'core' en 'access' wordt gelegd verschillend voor bijvoorbeeld de UK en Nederland, hetgeen resulteert in relatief meer kosten in de minuutprijzen in Nederland, maar relatief minder in de abonnementsprijzen. Daarnaast kijkt de benchmark slechts naar de piektarieven, waarbij bijvoorbeeld de zeer relevante vraag welke tijdsperiode de piek betreft, niet wordt geadresseerd. Landen waar de piekperiode relatief langer is, zullen een lager tarief kennen, terwijl gemiddeld over de tariefperiodes de betreffende landen best tot een hoger tarief zou kunnen komen. Ten aanzien van dat laatste punt dient bovendien te worden opgemerkt dat ook de verhouding van het volume in de verschillende tariefperiodes en de gemiddelde gespreksduren, significante invloed kunnen hebben op de gemiddelde kostprijs van de minuten, terwijl dat in de benchmark niet tot uitdrukking komt. Zo zijn er nog een aantal oorzaken te noemen, die een 'platte' toetsing met de Europese benchmark niet zinnig maken.

- Libertel* Evenals ten aanzien van de originating diensten is Libertel ten aanzien van de terminating diensten van mening dat de invoering van een aanvullende tariefregulering vooralsnog niet wenselijk is. Ook het voornemen van het college om de uit de BU-LRIC systematiek resulterende tarieven expliciet te toetsen aan de positie binnen de Europese benchmark wordt vooralsnog niet door Libertel ondersteund. Toetsing aan een benchmark zou kunnen leiden tot een onrealistisch neerwaartse druk op de tarieven, met weer als gevolg dat infrastructuurconcurrentie niet van de grond komt. Verder lijkt het er volgens Libertel sterk op dat de benchmark alleen in neerwaartse richting wordt gebruikt.
- NLIP* De NLIP deel het standpunt van het college en acht het noodzakelijk dat de gestelde vragen ook getoetst worden binnen de Europese Gemeenschap.
- Tele2* Tele2 kan zich in dit voornemen van het college vinden.
- WorldCom* WorldCom meent dat de terminating en de originating tarieven in Nederland vanwege allerlei topografische factoren in beginsel tot de laagste van Europa zouden moeten behoren. Het minimum vereiste zou derhalve moeten zijn dat de Nederlandse tarieven (zowel terminating als originating) binnen de zogenaamde Best Practice zouden moeten liggen. WorldCom meent dat een toetsing aan de Europese best practice onderdeel moet uitmaken van de tariefregulering en dat als onverhoopt blijkt dat de Nederlandse tarieven niet binnen de best practice liggen, bijstelling tot het gemiddelde van de best practice op zijn plaats is.

### C. Oordeel:

Omdat het met de BU-LRIC systematiek vast te stellen tariefniveau bij uitstek een benadering is van het kostenniveau zoals dat zou gelden voor een hypothetische efficiënte toetreder tot de Nederlandse markt, en niet van het werkelijke kostenniveau van KPN, acht het college een vorm van benchmarking van de tarieven voor terminating access verdedigbaar. Bij benchmarking stelt het college zich in dit geval voor dat de resulterende tarieven worden vergeleken met de door de Europese Commissie jaarlijks vastgestelde 'best current practice', en dat – in het geval dat de tarieven zich aan de bovenzijde niet ondubbelzinnig binnen de benchmark bevinden – op basis van deze vergelijking tot neerwaartse bijstelling van de tarieven wordt overgegaan. Voor zover de tarieven zich niet in de onderste helft van de 'best current practice' bevinden, kan het college overgaan tot nader onderzoek naar de betreffende oorzaken, op basis waarvan het college tot aanpassing van het BU-LRIC model kan besluiten.

**22. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de in het consultatiedocument gegeven interpretatie van 'capacity based charging'. Belanghebbenden worden daarbij uitgenodigd om nader op 'capacity based charging' in te gaan, alsmede op de volgens hen aan dit concept verbonden voor- en nadelen.**

**23. Belanghebbenden wordt verzocht om hun inzichten ten aanzien van de vraag hoe het concept van 'capacity based charging' zich verhoudt tot KPN's EDC-model alsmede, in bredere zin, tot de EDC-systematiek.**

**24. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten en inzichten ten aanzien van de vraag voor welke interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten 'capacity based charging' aan de orde zou moeten kunnen zijn, en onder welke voorwaarden.**

### A. Toelichting:

Een onderwerp ten aanzien waarvan het college in onderhavige consultatie een vrij open vraagstelling heeft geformuleerd, betreft 'capacity based charging'. Op basis van het rapport 'Interconnect, a global guide to effective telecommunications' (OVUM, 1997), heeft het college in het consultatiedocument een mogelijke definitie van 'capacity based charging' gegeven.

### B. Ontvangen reacties:

*Ben* Ben stelt zich op voorhand de vraag of 'capacity based charging' zich verhoudt tot de situatie waarin eindgebruikersdiensten per tijdseenheid worden gefactureerd. Daarnaast moet volgens Ben ook onderzocht worden wat het effect van capacity based billing is op de netwerk performance. Tot slot geldt volgens Ben al dat de tariefstructuur naar "time of day" (piek/dal) wel een zeker evenwicht veroorzaakt van verkeer. Ben meent dat dit onderwerp verder besproken zou moeten worden in de klankbordgroep.



# A

*Energis*  
*Priority Telecom*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom*

Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan het principe van 'capacity based charging' van harte te ondersteunen. Dit omdat deze benadering resulteert in tarieven welke meer direct gerelateerd zijn aan de wijze waarop kosten werkelijk worden veroorzaakt, en omdat deze benadering markttoetreders meer mogelijkheden geeft voor de introductie van innovatieve tariefstructuren (bijvoorbeeld teneinde de vraag naar netwerkcapaciteit in dalperioden te stimuleren).

Partijen gaan nader in op de toepassing van 'capacity based charging' voor internetinbelverkeer, die volgens partijen bijzonder urgent is. Aangegeven wordt dat de dienst FRIACO op bredere basis beschikbaar zou moeten komen. Een dergelijke bredere beschikbaarheid van 'capacity based charging' voor internetinbelverkeer en de verbreding daarvan naar andere diensten roept een veelheid aan vraagstukken op, zoals op het gebied van verschuivende piekbelastingen en netwerk dimensionering. Deze vraagstukken zouden volgens deze partijen onderdeel moeten vormen van een separate consultatieprocedure.

*KPN*

Het begrip 'capacity based charging' is een begrip waar volgens KPN door verschillende mensen een verschillende uitleg aan wordt gegeven.

Naar de mening van KPN moet het begrip 'capacity based charging' als volgt worden geïnterpreteerd. Daar waar de hoeveelheid van een bepaald aanbod beperkt is zullen afnemers van dit aanbod mogelijk geconfronteerd worden met het feit dat zij te laat zijn en het aanbod op is. Als voorbeeld kan worden gedacht aan hotelkamers in de maand augustus aan de Spaanse kust. De afnemer, in het voorbeeld bijvoorbeeld een touroperator, heeft nu de mogelijkheid om zijn risico dat hij geen kamers meer kan krijgen af te dekken, door op voorhand een bepaalde hoeveelheid af te nemen, ongeacht of het uiteindelijk wordt gebruikt. Voor de leverancier geldt dat deze vervolgens verzekerd is van een bepaalde afname. Dit principe is hetgeen naar de mening van KPN zou moeten worden verstaan onder 'capacity based charging'.

In het geval van de door WorldCom aan KPN verzochte dienst FRIACO is volgens KPN van het bovenstaande geen sprake. Immers, KPN kent een leverplicht voor verkeer naar Telco's (en dus ook Worldcom) en de situatie dat het aanbod voor de afnemer beperkt is, doet zich dus niet voor. Naar analogie met het voorbeeld betekent dat dus dat de touroperator ten alle tijde een extra kamer kan krijgen (ook al zit het hotel vol, want dan is de hoteleigenaar verplicht een nieuw hotel te bouwen).

Het door het college automatisch veronderstelde verband tussen FRIACO en 'capacity based charging' is naar de mening van KPN dan ook niet aanwezig. Overigens verwijst KPN in dit verband en met name met betrekking tot de nadelen, naar haar aanvullende bezwaarschrift FRIACO d.d. 4 januari 2001 en de verder in dit kader door KPN naar voren gebrachte en nog te brengen zaken.

# A

KPN is daarnaast zeker van mening dat het opvullen van 'ongebruikte' capaciteit wenselijk is. De wijze waarop dit het beste kan worden bewerkstelligd dient volgens KPN gezocht te worden in lijn met de eerder onder vraagpunt 10 beschreven methodiek van kortingen op basis van bezetting van poorten.

Ten aanzien van vraagpunt 23 merkt KPN op dat een invulling van begrip 'capacity based charging', ongeacht de interpretatie daarvan, op gespannen voet staat met de EDC-methodiek, waarin achteraf verrekening plaatsvindt op basis van de werkelijke kosten, maar ook met een methodiek waarbij op grond van prognoses reeds rekening wordt gehouden met de volumetoename.

Indien, zoals KPN voorstelt, wordt gekozen voor een price-cap op originating, waarbij als startpunt de EDC uitkomst zou gelden, dan doen zich de door KPN naar voren gebrachte problemen niet voor. Hiervoor wordt door KPN verwezen naar het antwoord op vraagpunt 15, waarin dezelfde problematiek is behandeld.

Met betrekking tot vraagpunt 24 verwijst KPN, nu omtrent FRIACO thans nog een juridische procedure loopt bij de rechtbank in Rotterdam (en een bezwaarprocedure bij het college) en het begrip 'capacity based charging' regelmatig hiermee in verband wordt gebracht, graag naar haar standpunten in het FRIACO geschil. Wel wordt KPN graag in de gelegenheid gesteld om hier later, na afronding van de juridische procedures, nader op terug te komen.

## *Libertel*

De door het college weergegeven interpretatie van 'capacity based charging' is naar de mening van Libertel niet helemaal duidelijk; Libertel ziet niet in waarom een interconnecterende operator niet voor extra netwerkbeslag (buiten het 'busy hour') zou moeten betalen.

Libertel heeft zich vooralsnog geen mening gevormd over de wenselijkheid van het invoeren van 'capacity based charging'. Wel erkent zij dat op capaciteit gebaseerde tariefstructuren een gevaar voor de integriteit van netwerken met zich mee kunnen brengen. Libertel kan zich voorstellen dat technische restricties, zoals een 'time-out' regeling of een beperking in de capaciteit, nodig zijn om verkeersstromen te beheersen.

## *NLIP*

De totale kosten van de interconnectie en bijzondere toegangsdiensten zullen volgens de NLIP door de manier van verrekenen niet noemenswaardig toe of afnemen. Gezien de situatie in andere Europese landen worden voor 'capacity based charging' echter totaal gezien hogere kosten berekend dan voor 'traffic based charging'. Dit heeft geleid tot desinvesteringen van een aantal ISP's.

Ten aanzien van vraagpunt 23 stelt de NLIP dat er binnen de klankbordgroep het

meeste inzicht bestaat ten aanzien van de vraag hoe hier nadere invulling aan gegeven kan worden. Met betrekking tot vraagpunt 24 geeft de NLIP aan dat voor de ontbundelde aansluitlijn alle bijzondere toegangsdiensten 'capacity based charged' moeten kunnen zijn.

*Tele2* Zolang er nog geen concurrerende originating markt bestaat is onderhavige vraagstelling van het college voor Tele2 nog niet van belang.

*WorldCom* WorldCom is sterk voorstander van 'capacity based charging'. Het is OPTA bekend dat WorldCom al meer dan een jaar geleden aan KPN het verzoek heeft gedaan voor een zogenaamde Flat Rate Internet Access Call Origination (FRIACO) dienst. WorldCom is verheugd dat OPTA op 29 november 2000 heeft besloten dat KPN een dergelijke dienst aan WorldCom moet leveren. Over de methodiek voor het vaststellen van de tarieven voor FRIACO heeft WorldCom in het kader van de geschilprocedure bij OPTA reeds voorstellen gedeponereerd. Verder ziet WorldCom niet in waarom soortgelijke tarifieringsbeginselen ook niet van toepassing zouden kunnen zijn op andere interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.

### C. Oordeel:

De in het consultatiedocument ten aanzien van 'capacity based charging' geformuleerde relatief open vraagstelling had met name ten doel om kennis te kunnen nemen van de bij marktpartijen inzake dit onderwerp aanwezige inzichten. Het college is zich er van bewust dat deze opzet binnen het kader van deze consultatie niet een volledig afgewogen oordeelsvorming als resultaat kan hebben. Wat betreft de standpunten van het college terzake van dit onderwerp zij dan ook vooralsnog verwezen naar de besluitvorming van het college in het geschil tussen WorldCom en KPN inzake FRIACO.

### 4. De voor originating access toe te passen EDC-systematiek

<p><b>25. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college voor de beoordeling van de door KPN aan het college aan te bieden EDC-rapportage voorgenomen delta-benadering.</b></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### A. Toelichting:

De door KPN op uiterlijk 1 mei van elk jaar aan het college aan te bieden EDC-rapportage wordt door het college beoordeeld, teneinde een uitspraak te kunnen doen over de mate van kostenoriëntatie van de tarieven voor bijzondere toegangsdiensten. Het college stelt zich hierbij voor dat deze beoordeling wordt uitgevoerd met name op basis van een door KPN uit te voeren analyse van de oorzaken welke verantwoordelijk zijn voor de verschillen met de tarieven volgend uit voorgaande EDC-rapportage ('de delta-benadering'). Met name op basis van de beoordeling van deze analyse kan het college vervolgens

over de redelijkheid van de door KPN aan originating access toegerekende kosten beslissen. In het geval het college de doorrekening van bepaalde kosten niet redelijk zal oordelen, zal KPN worden verzocht het EDC-model daarop aan te passen en het college van de dan resulterende tarieven te voorzien.

## **B. Ontvangen reacties:**

*Energis*                      Energis, Telfort, Versatel en WorldCom verwijzen ten antwoord op dit vraagpunt naar een deel van hun reactie op vraagpunt 6:

*Telfort*

*Versatel*

*WorldCom*

Energis, Telfort, Versatel en WorldCom adresseren de naar hun oordeel aan de EDC-systematiek verbonden beperkingen: a) het EDC-model is, ook volgens het college en in contrast met een BU-model, in belangrijke mate een 'black box'. Toepassing van het model zou een veel hogere graad van transparantie vereisen; b) het EDC-model leidt tot jaarlijkse fluctuaties welke investeringen ontmoedigen; c) het model gaat in te grote mate uit van de indexerings van activa in plaats van dat wordt uitgegaan van de kosten samenhangend met een efficiënte vervanging van die productiemiddelen. d) de behandeling van de kosten van lokale centrales in enerzijds het EDC-model en anderzijds een BU-model is niet consistent; e) de wijze waarop het EDC-model omgaat met indirecte operating costs is twijfelachtig. Tenslotte wordt stilgestaan bij de volgens partijen beperkte waarde van de door KPN bij het model te voegen accountantsverklaring, en dat veel van die waarde afhankelijk is van de vraag ten aanzien van welke vraagstelling de goedkeuring wordt afgegeven.

*Reactie OPTA*              Voor een reactie hierop zij verwezen naar vraagpunt 6.

*KPN*                              KPN is voorstander van de invoering van een price-cap voor de originating diensten. Indien hiervoor wordt gekozen, dan zou als startpunt de EDC-uitkomsten op basis van de kosten van 2000 als basis dienen. Hiertoe zou gelijk aan voorgaande jaren het EDC model door het college dienen te worden beoordeeld, waarbij er geen reden zou zijn om qua aanpak af te wijken van voorgaande jaren.

Ook bij de door KPN niet ondersteunde methode van jaarlijkse vaststelling op basis van EDC, waarbij het voorgaande jaar als basis wordt gebruikt (gelijk aan de retail methodiek zonder price-cap), zou kunnen worden volstaan met de vertrouwde toetsing van het EDC model.

De laatste evenmin door KPN ondersteunde optie van jaarlijkse vaststelling op basis van EDC met gebruikmaking van prognoses, kent een aantal praktische bezwaren. Deze bezwaren zijn terug te voeren op de in het antwoord op vraagpunt 15 omschreven problematiek bij deze methodiek. KPN acht het niet realistisch om gezien

# A

deze problematiek en de daarmee onlosmakelijk verbonden discussies en geschilpotentie, te veronderstellen dat deze methodiek nog voor 1 juli zou kunnen worden geïmplementeerd en worden goedgekeurd.

- Libertel* Libertel stelt dat via de delta-benadering tarieven van diensten worden vergeleken met tarieven volgend uit voorgaande EDC-rapportages, waarbij KPN analyseert welke oorzaken verantwoordelijk zijn voor de verschillen tussen de resultaten van opeenvolgende jaren. Libertel ondersteunt deze voorgestelde benadering in beginsel niet. Zij wijst op het gevaar dat, indien niet jaarlijks het totale model beoordeeld wordt maar uitsluitend wordt gekeken naar 'de delta', mogelijke onzuiverheden in de modellering blijven bestaan.
- Reactie OPTA* Opgemerkt zij dat met de delta-benadering niet zozeer is bedoeld dat de voor opeenvolgende jaren uit het EDC-model resulterende tarieven met elkaar worden vergeleken, maar veeleer de versies voor de betreffende opeenvolgende jaren van het EDC-model zelf. Dit impliceert een grondiger beoordeling dan Libertel veronderstelt.
- NLIP* De NLIP herhaalt hier het standpunt dat zij het FL-LRIC model prefereert boven het EDC-model.
- Tele2* Tele2 herhaalt hier het standpunt dat zij niet kan instemmen met het voornemen om voor de tariefregulering voor originating access de EDC-systematiek te handhaven.
- WorldCom* WorldCom herhaalt hier het standpunt dat zij niet kan instemmen met het voornemen om voor de tariefregulering voor originating access de EDC-systematiek te handhaven.

## C. Oordeel:

Het college ziet naar aanleiding van de ten aanzien van onderhavig vraagpunt ontvangen reacties geen aanleiding om van de toepassing van de voorgenomen delta-benadering af te zien.

<b>26. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de naar het oordeel van het college door KPN in haar EDC-model en EDC-rapportage te begrijpen diensten en daaraan onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen.</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## A. Toelichting:

In het consultatiedocument is aangegeven welke diensten en faciliteiten of voorzieningen KPN onder de EDC-systematiek dient te begrijpen.

## B. Ontvangen reacties:

- Ben* Ben kan zich volledig vinden in de terechte reikwijdte van de voorgenomen regulering met daarin de 'onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen' en de andere onderwerpen zoals daar zijn de 800/90x Connect dienst en de administratieve kosten verbonden aan nummerportabiliteit.
- Energis*  
*Telfort*  
*Versatel*  
*WorldCom* Energis, Telfort, Versatel en WorldCom geven aan van mening te zijn dat de onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen gereguleerd zouden moeten worden op basis van de BU-LRIC systematiek. Dit om dezelfde redenen als die door deze partijen zijn aangevoerd ten aanzien van de regulering van originating access (vraagpunt 6). Partijen geven tevens aan dat ook de kosten van 'Network Integration Testing' en de billing voor 067 diensten binnen de tariefregulering gebracht zouden moeten worden.
- KPN* De verplichting tot opname van diensten in de EDC-rapportage kan volgens KPN slechts bestaan voor die diensten die aangemerkt zijn als interconnectie- of bijzondere toegangsdienst zoals in de Tw bedoeld. Dit geldt dus niet voor aan die diensten verbonden faciliteiten of voorzieningen, zoals customer billing en nummerportering. KPN verwijst hiervoor naar het antwoord op vraagpunt 7.
- Reactie OPTA* Verwezen zij naar de reactie van het college zoals geformuleerd ten aanzien van KPN's reactie op vraagpunt 7.
- Libertel* Libertel kan zich vinden in de door KPN in haar EDC-rapportage te begrijpen diensten en daaraan verbonden faciliteiten en voorzieningen.

## C. Oordeel:

Mede op basis van de ontvangen reacties is het college tot het volgende oordeel gekomen: de hernieuwde toepassing van de EDC-systematiek betekent dat de EDC-systematiek door KPN toegepast dient te worden voor alle door haar aangeboden en aan te bieden bijzondere toegangsdiensten en onlosmakelijk verbonden faciliteiten of voorzieningen. Hieronder worden in ieder geval verstaan die bijzondere toegangsdiensten en onlosmakelijk verbonden faciliteiten of voorzieningen die ook in de EDC-III rapportage van 28 april 2000 waren begrepen, met dien verstande dat KPN hieraan in haar uiterlijk op 1 mei 2001 aan het college aan te bieden EDC-rapportage in ieder geval dient toe te voegen:

- a. de dienst MDF-access. Een en ander is in overeenstemming met de bepalingen in i) de Richtsnoeren met betrekking tot de ontbundelde toegang tot de aansluitlijn van 12 maart 1999, ii) de aanpassing daarvan (OPTA/I/99/7938), en iii) het besluit waarbij het definitieve voorlopige tarief  $P_0$  door het college is bepaald (OPTA/IBT/2000/204108 d.d. 25 mei 2000), en behoudens eventuele aanpassingen in de richtsnoeren inzake MDF-access;

- b. de dienstverlening samenhangend met toegang tot de 'subloop', zoals verplicht gesteld krachtens de verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de ontbundelde toegang tot de aansluitlijn d.d. 5 december 2000. KPN dient hierbij uit te gaan van het voor de dienst MDF-access geldende tariefreguleringsmodel;
- c. de dienstverlening samenhangend met 'line-sharing'<sup>11</sup>. KPN dient hierbij uit te gaan van het voor de dienst MDF-access geldende tariefreguleringsmodel;
- d. de dienst 06760 Internet Connect Service (metered);
- e. de dienst 06760 Internet Connect Service (unmetered);
- f. de dienstverlening samenhangend met interconnecterende huurlijnen;
- g. de kosten verbonden aan de in het kader van carrier preselectie zich voordoende klantenmutaties;
- h. de administratieve kosten verbonden aan een nummerportering.

In haar jaarlijkse EDC-rapportage aan het college dient KPN voor al de hiervoor bedoelde diensten en faciliteiten of voorzieningen te voorzien in op basis van de EDC-principes en EDC-uitgangspunten onderbouwde en gerechtvaardigde tariefvoorstellen.

Wat betreft de door KPN te bieden faciliteiten en voorzieningen die samenhangen met collocatie en eenmalige kosten met betrekking tot toegang tot de aansluitlijn, dient KPN in het kader van haar jaarlijkse EDC-rapportage eveneens te voorzien in onderbouwde tariefvoorstellen waaruit blijkt dat die tarieven voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Dit conform de in de richtsnoeren over collocatie en eenmalige kosten met betrekking tot de aansluitlijn d.d. 20 december 2000 verwoorde beginselen van tarifiering, de Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de ontbundelde toegang tot de aansluitlijn d.d. 5 december 2000, en de door de IRG op 24 november 2000 vastgestelde 'Principles of implementation and best practice regarding LLU'.

## 5. De voor terminating access toe te passen BU-LRIC systematiek

<b>27. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunten ten aanzien van de door het college gegeven beschrijving van de FL-LRAIC systematiek.</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### A. Toelichting:

De door het college voor de regulering van de tarieven voor terminating access voorgestelde kostentoerekeningsmethodiek is gebaseerd op de 'toekomstgerichte gemiddelde incrementele lange termijncosten', of, in het Engels, de 'Forward Looking Long Run Average Incremental Costs' (afgekort: FL-LRAIC). Aan de hand van een aantal aan FL-LRIC onderliggende principes wordt in het consultatiedocument een beeld gegeven van deze kostentoerekeningsmethodiek.

---

<sup>11</sup> 'Line sharing' betreft een vorm van gedeeld gebruik van de ontbundelde aansluitlijn.

**B. Ontvangen reacties:**

<i>Energis</i>	Energis, Priority Telecom, Telfort, Versatel en WorldCom zijn het in grote lijnen eens met de door het college beschreven principes. Partijen geven aan hun meer gedetailleerde standpunten naar voren te brengen in de daartoe door het college in het leven geroepen klankbordgroep.
<i>Priority Telecom</i>	
<i>Telfort</i>	
<i>Versatel</i>	
<i>WorldCom</i>	
<i>KPN</i>	KPN kan zich vinden in de beschrijving van de FL-LRAIC systematiek zoals door het college gegeven. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het niet zozeer de 'algemene' beschrijving is, als wel de invulling, die de redelijkheid van de FL-LRAIC systematiek bepaalt. Nu daartoe een separaat traject bestaat, zal KPN haar opmerkingen dienaangaande ook in dat traject naar voren brengen.
<i>Libertel</i>	Libertel begrijpt op hoofdlijnen de FL-LRIC principes zoals deze beschreven zijn door het college. In dit kader refereert Libertel aan de eerder gegeven algemene opmerkingen omtrent voornoemde systematiek. Libertel wijst met name op het risico dat FL-LRIC met zich meebrengt voor (het uitblijven van) een investeringsprikkel voor nieuwe marktpartijen.
	Libertel tekent voorts aan dat zij groot belang hecht aan transparantie van het ontwikkelingsproces van het BU-LRIC model. Zoals het college aangeeft, is de feitelijke ontwikkeling van de inhoud van het BU-LRIC model thans losgekoppeld van de onderhavige consultatie. Mede gezien het feit dat Libertel een aantal kanttekeningen plaatst bij het invoeren van het FL-LRIC systeem en het bottom-up model, acht zij het van belang dat de ontwikkeling van het technisch-economisch model in nauwe samenwerking met de markt wordt uitgevoerd.
<i>NLIP</i>	De NLIP ondersteunt de globale beschrijving van de FL-LRIC systematiek en is van mening dat deze verder ingevuld en aangescherpt moet worden binnen de klankbordgroep.
<i>Tele2</i>	De bezorgdheid van Tele2 ten aanzien van de FL-LRIC methode is dat KPN het huidige kopernetwerk gebruikt als melkkoe teneinde een netwerk aan te kunnen leggen met een andere aard. Naar de mening van Tele2 is KPN verantwoordelijk voor het onderhouden en indien nodig uitbreiden van het netwerk zoals zij dat na de privatisering overgenomen heeft van de staat. Deze kosten horen wel thuis in het FL-LRIC model, in tegenstelling tot de kosten van investeringen in een netwerk van een andere aard.
<i>Reactie OPTA</i>	Ten aanzien van deze reactie van Tele2 wordt hier de reactie van OPTA herhaald zoals reeds verwoord bij vraagpunt 2: Toepassing van de 'bottom-up' FL-LRIC methodiek



betekent in beginsel dat KPN met de resulterende tarieven de kosten vergoed krijgt die een efficiënte toetreders tot de markt voor de productie van de terminating dienstverlening zou hebben moeten maken, inclusief een redelijk rendement. Of KPN zich gehouden acht (of dient te achten) om met de opbrengsten van deze dienstverlening het bestaande vaste openbare telefonienetwerk in stand te houden, valt buiten de context van onderhavige consultatie. In dit verband doet het college hier dan ook geen uitspraak over. Wel zij opgemerkt dat deze vraag in wezen los staat van de keuze voor een bepaalde kostentoekekeningssystematiek.

## C. Oordeel:

De op onderhavig vraagpunt ontvangen reacties geven in het algemeen instemming weer met de door het college in het consultatiedocument gegeven globale beschrijving van de FL-LRIC systematiek. Met de meeste van de op dit vraagpunt reagerende partijen is het college van oordeel dat de nadere invulling van de aan deze systematiek onderliggende principes van groot belang is. Hiertoe is door het college een zorgvuldig en transparant proces ingericht, waarin door middel van de ingestelde klankbordgroep met betrokkenheid van KPN en van marktpartijen wordt gewerkt aan de totstandkoming van het BU-LRIC model.

## 6. Overige door belanghebbenden aangedragen onderwerpen

In het consultatiedocument zijn partijen uitgenodigd om ook ten aanzien van andere dan de specifiek door het college voorgelegde vraagpunten hun inzichten en standpunten aan het college kenbaar te maken. Een aantal marktpartijen heeft hiervan gebruik gemaakt. Dit hoofdstuk geeft per partij een samenvatting van het aangevoerde.

- Ben*
- 1) Naar aanleiding van de op 17 januari 2001 gehouden hoorzitting merkt Ben op dat daar door enkele andere partijen is ingebracht dat de voorgenomen differentiatie tussen originating en terminating access de infrastructuur concurrentie niet ten goede zou komen. Dit omdat de differentiatie volgens deze partijen de uitrol naar lokale centrales in de weg zou staan. Door één van deze partijen werd echter tevens naar voren gebracht dat de uitrol naar lokale centrales bevorderd zou moeten worden door speciale terminating tarieven voor partijen die daadwerkelijk interconnecteren (bijvoorbeeld door volumekortingen). Beide standpunten lijken Ben onderling inconsistent.
  - 2) Eveneens naar aanleiding van de hoorzitting merkt Ben op dat daar door enkele partijen de suggestie is gedaan om ook voor de interconnectie- en bijzondere toegangstarieven een price-cap in te voeren. Op zich staat Ben positief tegenover de invoering van een price-cap, omdat dit de voorspelbaarheid van tarieven vergroot. Ben meent echter dat het vaststellen van een price-cap geen eenvoudige zaak is,

# A

waarbij de hoogte van de price-cap en de startwaarde zeer nauwkeurig moeten worden bekeken. Ook is de relatie met de retail price-cap essentieel. Ben geeft aan op voorhand te verwachten dat de price-cap doelstelling in alle gevallen groter zou moeten zijn dan de retail price-cap (met andere woorden, het uiteindelijke jaarlijkse verlagingspercentage van de interconnectie- en bijzondere toegangstarieven zou hoger moeten zijn dan het effectieve percentage voor de eindgebruikersdiensten).

In ieder geval vindt Ben dat over de invoering van een price-cap voor de interconnectie- en bijzondere toegangstarieven een aparte consultatie gehouden zou moeten worden.

3) In aansluiting op het EDC-IIA besluit d.d. 29 november 1999 is Ben van mening dat de marktontwikkelingen zodanig zijn dat het opportuun is om wederom te kijken naar de noodzaak van het reguleren van de nationale interconnectietarieven. Ben is daarbij van mening dat deregulering van de nationale terminating tarieven alleen kan plaatsvinden indien er geen barrières meer zijn voor de uitrol van netwerken naar alle Access Areas van KPN. Op dit moment zijn dergelijke barrières volgens Ben nog aanwezig, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een goede forecasting en ordering procedure en de hoogte van de tarieven voor testen.

## Reactie OPTA

Ad 2) Wat betreft de eventuele invoering van een price-cap regime voor de door KPN aangeboden interconnectiediensten zij verwezen naar de hieronder door het college gegeven reactie op hetgeen KPN over dit onderwerp heeft aangevoerd.

Ad 3) Het college heeft het, rekening houdend met de omvang en de complexe aard van onderhavig beleidsvoornemen, niet opportuun geacht om in dit kader aandacht te besteden aan de vraag of de tariefregulering voor de nationale interconnectiedienst in de nabije toekomst achterwege kan worden gelaten. Verwezen zij dan ook naar hetgeen het college in het EDC-IIA besluit van 29 november 1999 ten aanzien van dit onderwerp naar voren heeft gebracht.

## KPN

1) Behoeftte aan zekerheid

Volgens KPN bestaat er in de markt een duidelijke behoefte aan (meerjarige) duidelijkheid ten aanzien van de tariefontwikkeling voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. KPN is van mening dat alle partijen om meerdere redenen gebaat zijn bij een meerjarige price-cap, in ieder geval voor de originating dienstverlening. De belangrijkste overwegingen van KPN daarbij zijn de volgende:

### - Duidelijkheid investeringsbeslissing

Indien partijen reeds nu de prijsontwikkeling van de originating dienstverlening bij KPN kennen, dan zal dat volgens KPN onmiskenbaar een positieve invloed hebben op de bereidheid om langere termijn beslissingen, in casu beslissingen tot investeringen



in alternatieve infrastructuur te plegen.

*- Prikkel KPN om te sturen op efficiënt gebruik van het netwerk*

Indien de tarieven voor meerdere jaren zijn vastgesteld, ontstaat volgens KPN ook voor KPN de prikkel om op wholesaleniveau door middel van bijvoorbeeld nieuwe tariefinstrumenten te sturen op een veel efficiëntere benutting van het netwerk. Te denken valt bijvoorbeeld aan een systeem waarbij Telco's kortingen zouden ontvangen op hun originating verkeer indien de bezetting op hun poorten hoger dan een bepaalde norm zou zijn. Dit immers impliceert een goede spreiding van het verkeer over de tijd en daarmee een efficiëntere bezetting van het netwerk. Overigens leveren zulke maatregelen bijna per definitie een voor alle partijen gunstige situatie op. Telco's zullen immers alleen van dit soort regelingen gebruik maken indien zij hiervan voordeel ondervinden en daarmee geldt voor KPN dat zij indien zij zelf hiervan de vruchten wenst te plukken, een dergelijke regeling ook zo in de markt zal moeten zetten dat Telco's ook daadwerkelijk tot gebruik daarvan overgaan. Gegeven de doorwerkijd van dit soort instrumenten en gegeven het belang van het over een zekere periode vastliggen van de ontwikkeling van de basistarieven (waarop vervolgens die nieuwe tariefinstrumenten kunnen worden toegepast) is een meerjarig prijssysteem nodig om die voordelen te kunnen bereiken.

*- lagere 'cost of regulation'*

Indien jaarlijks tarieven moeten worden vastgesteld, dan leidt dit onherroepelijk tot een significante inspanning van vele partijen. Dit heeft het verleden uitgewezen en dat wordt ook nu weer duidelijk in de diverse trajecten die momenteel gaande zijn. Ook de geschilpotentie en alle daarmee samenhangende inspanningen moeten niet worden onderschat. Indien nu zou worden overgegaan tot het vaststellen van een meerjarige price-cap, dan zou volgens KPN de 'cost of regulation' significant worden verminderd.

KPN is derhalve van mening dat het niet nu neerzetten van een price-cap voor in ieder geval de originating dienstverlening een gemiste kans zou zijn en niet in het belang van de toekomstige ontwikkelingen op de markt.

2) Afbakenen scope tariefregulering

Naast de behoefte aan zekerheid ten aanzien van de tariefontwikkeling ziet KPN nog een tweede eveneens zeer wezenlijke behoefte aan duidelijkheid die geboden zou moeten worden. Hierbij doelt KPN op de reikwijdte en periode waartoe de tariefregulering zich uitstrekt.

Ten aanzien van de reikwijdte is KPN van mening dat de huidige heroverweging van het reguleringsregime het uitgelezen moment vormt om te bezien of voor de marktpartijen de last van (prijs)regulering nog wel terecht is in verhouding tot de

# A

bereikte mogelijkheden voor marktwerking, met andere woorden om te overwegen of bepaalde diensten nog wel langer behoeven te worden gereguleerd. In het bijzonder betreft het de nationale wholesale dienstverlening (zowel originating als terminating). Reeds in juni 1999 is tijdens de destijds door OPTA georganiseerde '9b sessie' door marktpartijen aandacht geschonken aan de (on-)wenselijkheid van regulering van deze nationale dienstverlening. Het resultaat daarvan was dat zelfs partijen die het sterkst voor regulering waren, duidelijk aangaven dat indien er geen sprake zou zijn van structurele barrières voor uitrol naar alle regionale acces points, regulering van de nationale dienst achterwege zou dienen te blijven. Bij die barrières werd met name gedoeld op de destijds actuele leveringsperikelen. Partijen gaven aan dat een heroverweging van de wenselijkheid van regulering na circa 6 maanden op zijn plaats zou zijn. Nu, ander half jaar later, de markt zich reeds geruime tijd bevindt in een situatie waarin van structurele belemmeringen geenszins sprake is, is er naar het oordeel van KPN geen rechtvaardiging meer voor het laten voortbestaan van de last van de regulering van deze dienst en moet derhalve de tariefregulering voor wat betreft de nationale dienstverlening worden beëindigd.

Naast de reikwijdte is ook de periode waarvoor regulering bestaat relevant. Dit met name in relatie tot de zogenoemde 'sunset clause' die in het kader van MDF Access door het college naar voren is gebracht. KPN is van mening dat een 'sunset clause' een goed en verstandig instrument is in een markt waarin investeringsprikkel met het oog op de totstandkoming van duurzame concurrentie van wezenlijk belang zijn. Dat betekent wel dat zo'n 'sunset clause' op de juiste wijze moet worden gehanteerd. Een 'sunset clause' die niet hard is voegt niets toe, dan immers zou een situatie van niet investeren slechts leiden tot een situatie waarin de regulering 'noodgedwongen' wordt voortgezet. Daarmee vervalt derhalve de prikkel die van een harde 'sunset clause' uitgaat. Sterker nog, een 'softe' sunset clause betekent volgens KPN eigenlijk dat partijen zelfs de garantie krijgen dat bepaalde tarieven voor tenminste een bepaalde periode worden gereguleerd, dit in tegenstelling tot een situatie waarbij überhaupt met enige regelmaat de marktomstandigheden worden geanalyseerd.

KPN is van mening dat indien het college het stimuleren van investeringen in alternatieve (access) infrastructuur serieus ter hand wil nemen, zij ook tot heldere besluiten dient te komen. Voor een 'sunset clause' waarbij de mogelijkheid wordt opgehouden om in de toekomst alsnog op basis van de feitelijke marktomstandigheden te overwegen om alsnog te reguleren, behoort dan ook geen plaats te zijn.

## *Reactie OPTA*

Ad 1) In haar reactie besteedt KPN veel aandacht aan de naar haar oordeel wenselijke invoering van een price-cap regime voor de door haar aangeboden interconnectiediensten. Met KPN onderkent het college een aantal aan deze vorm van tariefregulering verbonden voordelen, met name de mate van voorspelbaarheid die

# A

met een dergelijk systeem aan de markt kan worden geboden. Het college staat dan ook niet op voorhand onwelwillend tegenover deze door KPN gedane suggestie. Waar KPN echter stelt dat het niet nu neerzetten van een price-cap een gemiste kans zou zijn, acht het college invoering ervan per 1 juli aanstaande niet wenselijk en niet realistisch. In de eerste plaats wenst het college zich over de eventuele invoering van een meerjarig systeem te beraden; onder andere de implicaties van een dergelijk systeem alsmede de nadere invulling van de eraan verbonden modaliteiten vergen het nodige onderzoek. In de tweede plaats acht het college het wenselijk om, mocht bedoeld onderzoek daar aanleiding toe geven, de markt inzake de eventuele invoering van een meerjarig systeem te consulteren, evenals over de nadere invulling ervan. Tot slot wenst het college zich ervan te overtuigen dat het huidige reguleringsmodel, uitgaande van de EDC-systematiek voor originating access en de BU-LRIC systematiek voor terminating access, resulteert in een robuust en qua hoogte aanvaardbaar startniveau. Het college kan zich daarbij voorstellen dat de eventuele invoering van een meerjarig systeem daarvan afhankelijk wordt gesteld.

Ad 2) Ten aanzien van de deregulering van de nationale interconnectiedienst zij verwezen naar wat hierover bij de reactie van Ben (in dit hoofdstuk 6) reeds is opgemerkt. Ten aanzien van het door KPN met betrekking tot de toepassing van een 'sunset clause' gestelde, wenst het college op te merken dat het kenmerk van een 'sunset clause' is dat vooraf wordt aangegeven dat als de markt zich gedurende een bepaalde periode op zekere wijze ontwikkelt, de tariefregulering na afloop van die periode wordt heroverwogen. In de kwalificatie van 'softe' sunset clause kan het college zich dan ook niet vinden.

## *Libertel*

In het inleidende deel van haar reactie merkt Libertel het volgende op:

Naar het oordeel van Libertel is tariefregulering een instrument waarmee de prijsvorming in monopolistische markten kan worden gecorrigeerd. Het gaat hierbij om markten waar duidelijk is dat er geen natuurlijke concurrentie zal ontstaan. Tariefregulering moet volgens Libertel dan ook worden beschouwd als een uiterste instrument dat erop gericht dient te zijn efficiënte en duurzame concurrentie te bevorderen. Extreme tariefregulering leidt tot versterking van de marktpositie van de monopolist en tot ontmoediging van investeringen door concurrenten. Het nieuwe Europese regelgevende kader sluit volgens Libertel bij dit standpunt aan.

Onverminderd het voorgaande realiseert Libertel zich echter dat zij thans te maken heeft met een gereguleerde markt en dat zij in dat kader rekening dient te houden met de voorgestelde tariefregulering van het college op de markt voor vaste telefonie en huurlijnen. Gezien dit uitgangspunt kan Libertel zich vinden in de voorgestelde splitsing tussen een originating en een terminating access reguleringsconcept. Toepassing van de EDC systematiek voor originating access lijkt daarbij vooralsnog

# A

een geschikte benadering. Libertel is verder van oordeel dat voor terminating access diensten het FL-LRIC model niet de meest geschikte methode is.

Libertel constateert dat , aangezien er geen AMM partij is aangewezen voor de vaste en mobiele telefoondienst tezamen, alleen KPN, als AMM op de markt voor de vaste openbare telefonie en huurlijnen, kostengeoriënteerde interconnectie- en bijzondere toegangstarieven in rekening dient te brengen. In dit licht reageert Libertel uitsluitend op het consultatiedocument voorzover het gaat om de voorgestelde tariefregulering op de markt voor vaste telefonie en huurlijnen.

Libertel geeft aan dat in de door de Independent Regulators Group vastgestelde Principles of Implementation and Best Practice on LRIC (PIBs) wordt overwogen dat deze PIBs van toepassing zijn op elektronische communicatienetwerken in het algemeen. Libertel stelt in dit verband dat toepassing van het FL-LRIC model op de mobiele markt in het huidige regelgevingkader een wettelijke basis mist. Libertel stelt vervolgens dat toepassing van het FL-LRIC model omwille van de rechtszekerheid in ieder geval door alle toezichthoudende instanties consistent toegepast dient te worden. Libertel, als internationaal opererend telecommunicatiebedrijf, hecht vanzelfsprekend veel belang aan een geharmoniseerd beleid.

*Novaxess*

1) Geen spectrale toeslag op MDF-tarieven

Novaxess wijst een breedband toeslag uitdrukkelijk van de hand. Novaxess is van oordeel dat het onjuist is dat op het maandelijkse tarief (Po) voor een ontbundelde lijn zoals op 25 mei 2000 door OPTA is vastgesteld, door KPN een breedband toeslag van NLG 10,- in rekening wordt gebracht.

Overigens stelt KPN zich volgens Novaxess op het standpunt dat ook in de gevallen dat geen breedbanddiensten worden aangeboden, maar uitsluitend spraaktelefonie over de ontbundelde lijnen plaatsvindt, toch de spectrale toeslag verschuldigd is, aangezien niet controleerbaar zou zijn voor welk doel de ontbundelde lijnen worden gebruikt. Een dergelijke benadering ondersteunt ons standpunt dat een spectrale toeslag niet gerechtvaardigd is.

2) Verschillende prijsstreektolken noodzakelijk

Novaxess is van mening dat een prijsstreektolken zou moeten plaatsvinden teneinde te beoordelen in hoeverre de maandelijkse retail tarieven van KPN per lijn voor spraakdiensten niet veel te laag zijn, in vergelijking met de maandelijkse MDF (wholesale) tarieven per ontbundelde lijn die ULL aanbieders van KPN in rekening gebracht krijgen. Omgekeerd geredeneerd kan men natuurlijk ook tot de conclusie komen dat de thans vastgestelde MDF-tarieven onevenredig hoog zijn. De huidige tarieven, met en zonder inbegrip van de spectrale toeslag, maken het volgens Novaxess feitelijk onmogelijk om op een rendabele manier competitieve

telefoniediensten aan te bieden. Een andere prijsstreefdoel dient volgens Novaxess plaats te vinden tussen de retailtarieven van KPN MXStream en de wholesale tarieven die aan KPN MXStream op basis van non-discriminatie in rekening gebracht dienen te worden.

### 3) Eenmalige kosten voor MDF-access

De overige kosten voor MDF-access zijn tot dusverre niet door OPTA beoordeeld. In de diverse besprekingen met KPN in het afgelopen jaar heeft Novaxess bij herhaling aangegeven dat de verschillende tarieven niet kosten georiënteerd zijn. De collocatiekosten laten wij hier buiten beschouwing, met het oog op de onlangs door het college opgestelde richtsnoeren. De eenmalige kosten betreffen onder meer:

- a. Kosten voor de koppelkabels ('tiecables'): deze kosten zijn volgens Novaxess op commerciële basis tot stand gekomen en niet op basis van kosten oriëntatie;
- b. Aanvraag specificatie van de maandelijkse rekening: de kosten hiervoor bedragen NLG 850,--, terwijl de standaardfactuur beslist ontoereikend is om te verifiëren of de basisgegevens correct zijn. Iedere vorm van kosten oriëntatie ontbreekt hier volgens Novaxess.
- c. De 'disconnect' vergoeding van NLG 295,--: deze vergoeding is volgens Novaxess niet op kosten gebaseerd en bovendien discriminatoir.

*Reactie OPTA* De zogenoemde spectrale toeslag vormt geen onderdeel van onderhavige consultatie. In deze zij verwezen naar de besluitvorming van het college samenhangend met het dossier MDF-access<sup>12</sup>. De door Novaxess ten aanzien van prijsstreefdoel naar voren gebrachte noties worden door OPTA in het betreffende dossier in overweging genomen. Hetzelfde geldt de opmerkingen ten aanzien van de eenmalige kosten van MDF-access.

*Priority Telecom* Naar het oordeel van Priority Telecom dienen de administratieve kosten van nummerportabiliteit en de KPN PSTN Interregion Connect Service te worden gereguleerd op basis van de LRIC-systematiek. Een en ander vormt onderdeel van de EDC-II procedure.

*Reactie OPTA* Wat betreft de administratieve kosten per nummerportering zij opgemerkt dat KPN hiervoor in haar EDC-rapportage dient te voorzien in een op basis van EDC-principes en uitgangspunten onderbouwd tariefvoorstel. Wat betreft de KPN PSTN Interregion Connect Service zij opgemerkt dat, voorzover hiermee de zogenoemde sleepdienst wordt bedoeld, het tarief voor deze interconnectiedienst door KPN niet op kosten behoeft te worden georiënteerd. Verwezen zij naar paragraaf 4.4 van het EDC-IIA

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de brief aan marktpartijen d.d. 3 april 2001 (kenmerk: OPTA/IBT/2001/200718) inzake spectraalmanagement. Deze brief is te vinden op [www.opta.nl](http://www.opta.nl).



besluit van 29 november 1999.

*Tele2* Tele2 merkt op van mening te zijn dat het tarief voor de transitdienst eveneens op basis van het BU-LRIC model gereguleerd dient te worden.

*Reactie OPTA* Wat betreft de door KPN aangeboden transitdienst zij opgemerkt dat het tarief voor deze interconnectiedienst door KPN niet op kosten behoeft te worden georiënteerd. Verwezen zij naar paragraaf 4.3 van het EDC-IIA besluit van 29 november 1999.

*Versatel* 1) Voorspelbaarheid  
Concurrentie kan naar de mening van Versatel alleen wortelen als er voorspelbaarheid is omtrent de tarieven. Dit geldt uiteraard zowel voor de retail- als voor de wholesaletarieven. Op dit moment zijn volgens Versatel alle tarieven onzeker. Voor de bepaling van de retailtarieven heeft KPN, de bepalende speler op de markt, een enorme vrijheid en zijn de tarieven een directe realiteit waar op moet worden ingespeeld. Voor de bepaling van de wholesale tarieven werd er niet alleen een zeer intransparant systeem gebruikt, tevens bestond het systeem van voorlopige vaststelling met een mogelijkheid van verrekening achteraf. Dit hebben wij nu hopelijk achter ons gelaten. Het blijft echter een feit dat zekerheid omtrent de investeringshorizon maar voor telkens een jaar wordt gegeven. Bovendien wordt pas kort voor de ingang van de volgende periode of zelfs na ingang van deze periode (indien LRIC niet op tijd afkomt) zekerheid gegeven. Dit in een omgeving waar enorme investeringen moeten worden gemaakt juist op basis van deze tariefstructuur. Door enerzijds de relatieve vrijheid bij het bepalen van de retailtarieven en anderzijds de intransparantie in het wholesale tariefsbepalingsproces, zit KPN aan alle knoppen. KPN bepaalt bovendien ook de kwaliteit, beschikbaarheid en faciliteiten in deze markt. Prijsstelling is op dit moment vaak nog de voornaamste onderscheidingsfactor in de concurrentiestrijd waardoor de afhankelijkheid van KPN nog danig wordt vergroot.

De onzekerheid over de tarieven is een belangrijk gemis geweest de afgelopen drie jaar. Dit heeft als gevolg gehad dat a) het niveau en de omvang van investeringen en innovaties beperkt zijn; b) de financiering van de concurrerende marktpartijen onzeker was en is; c) er weinig vertrouwen is in de Nederlandse markt; en d) de focus ligt op juridische procedures. Het eind resultaat is een verzwakte KPN – hetgeen terug te zien is in een lage (beneden gemiddelde) Return on Investment of Capital ('ROIC') – en een beperkte concurrentie in de lagere marktsegmenten en slechts op specifieke deelmarkten (spraak).

2) Logische tariefstelling

Buiten de voorspelbaarheid van de tarieven mag de logische opbouw van de tariefstelling volgens Versatel nooit uit het oog worden verloren. De tariefregulering





moet daarbij een aantal uitgangspunten hebben zoals het meegaan met de marktsituatie en het stimuleren van een gewenste marktsituatie.

Ter illustratie van het eerste: de inconsequenties – die zich hebben voorgedaan of zich op dit moment voordoen – zijn tekenen van een slecht en schadelijk tariefstellingsproces. Enkele voorbeelden: nationaal mag nooit goedkoper zijn dan regionaal; piekverkeer mag nooit tegen daltarief worden afgerekend; KPN retail mag nooit goedkoper zijn dan wholesale; collecting diensten mogen niet ontbreken in de regulering; als er geen alternatief is dan moeten diensten (bijvoorbeeld sleepverkeer en transitdiensten) gereguleerd worden.

Ter illustratie van het tweede worden door Versatel de volgende voorbeelden gegeven: speciaal tarief voor "uitrollers" (lokaal); facilitering van alle (bestaande en nieuwe) diensten op LAP niveau, derhalve ook de dienst Telco terminating; en omzet- en volume kortingen voor interconnecterende partijen. Wat Versatel betreft blijft hierbij de premisse dat de tarieven drie tot vijf jaren voorspelbaar moeten zijn (eventueel op basis van een ge-forecast tarief waarbij afwijkingen binnen een bepaalde, vooraf vastgestelde bandbreedte mogelijk is). Ook voor nieuwe diensten zullen overigens geruime tijd voor de introductie van de dienst de (definitieve) tarieven kenbaar moeten worden gemaakt.

### 3) Totstandkoming en resultaat tariefstelling

In het proces van de tariefstelling moeten wat Versatel betreft enkele waarborgen worden ingebouwd om de concurrentie-'bestendigheid' daarvan veilig te stellen. Een allereerste voorwaarde is om de reeds bestaande 'accounting separation' inzichtelijk maken. Daarnaast is het essentieel dat het voor de tariefstelling gebruikte model een helderheid kent die verifieerbaarheid mogelijk maakt. De tarieven die uit dit model voortkomen zullen minimaal 6 maanden tevoren moeten worden gepubliceerd. Tegen de vaststelling van deze tarieven zal vervolgens de mogelijkheid van bezwaar en beroep open moeten staan. Indien dit alles een onhaalbare kaart blijkt, rest volgens Versatel niet anders dan een noodgreep teneinde de levensvatbaarheid van de prille concurrentie op de Nederlandse markt te waarborgen: bijvoorbeeld een tariefstelling van retail minus 49%.

### 4) Structurele scheiding van retail en wholesale

Overigens stelt Versatel zich op het standpunt dat 'accounting separation' een onvoldoende maatregel is. KPN's dochterondernemingen moeten duidelijk dezelfde tarieven en voorwaarden krijgen voorgeschoteld als de overige marktpartijen. Op dit moment is in elk geval waar dit zichtbaar is (bijvoorbeeld het concreet op de markt brengen van nieuwe diensten) een KPN organisatie altijd beter uit dan de concurrentie. Teneinde dit te waarborgen bepleit Versatel een structurele scheiding van de retail- en wholesale-ondernemingen van KPN. Overigens is KPN reeds zelf

# A

bezig een degelijke scheiding door te voeren, maar Versatel vermoedt dat dit niet om redenen van transparantie gebeurd. Bestendiging van deze scheiding is essentieel voor het vertrouwen van marktpartijen (en investeerders) in de Nederlandse markt. Hierbij is het overigens vanzelfsprekend dat voor de onderscheidenlijke dochterondernemingen de AMM verplichtingen onverkort blijven gelden.

## *Reactie OPTA*

Ad 1) Voorzover Versatel hier pleit voor de invoering van een price-cap systeem voor de door KPN aangeboden interconnectiediensten, zij verwezen naar wat het college naar aanleiding van KPN's bijdrage ten aanzien van de eventuele invoering van een dergelijk systeem heeft gesteld.

Ad 2) t/m 4) De onder deze punten door Versatel naar voren gebracht standpunten en overwegingen zijn, voor zover zij betrekking hebben op onderhavige consultatie, door het college bij de nadere besluitvorming betrokken.