

DISCUSSIEDOCUMENT TEN BEHOEVE VAN RONDE TAFEL BIJeenKOMST MCTN+

Deze tekst is opgesteld als uitgangspunt voor de bespreking tijdens de ronde tafel bijeenkomst over MCTN+ op 28 november 2003. Het hierin beschreven voorlopig oordeel van het college dient te worden gelezen als het voorlopig oordeel van het bureau OPTA. De formele beoordeling door het college zal mede naar aanleiding van de door marktpartijen (tijdens de ronde tafel of schriftelijk) naar voren gebrachte standpunten plaatsvinden.

1. Inleiding

Mede naar aanleiding van uitlatingen over dit onderwerp door verschillende marktpartijen, is het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) tot de conclusie gekomen dat er onzekerheid bestaat over de status van de MCTN¹+ dienstverlening van KPN. MCTN+ betreft een KPN aanbod bestaande uit digitale vaste verbindingen van 64 kbit/s tot en met 2 Mbit/s, welke uitsluitend wordt aangeboden aan partijen die bij OPTA zijn geregistreerd als aanbieder van huurlijnen.

MCTN+ verbindingen bestaan uit access verbindingen waarmee klantlocaties worden aangesloten op het transmissienetwerk van KPN en uit backbone verbindingen tussen de clusterpunten van KPN. Kenmerkend voor de MCTN+ dienstverlening is dat op één of meerdere clusterpunten centraal met KPN kan worden geïnterconnecteerd en dat backbone verbindingen tussen de verschillende clusterpunten van KPN kunnen worden afgenomen waarin meerdere access verbindingen geclusterd worden.

De onzekerheid over de status van MCTN+ bestaat er voornamelijk uit dat het voor partijen onduidelijk is of de MCTN+ dienstverlening (op korte termijn) zal worden uitgefaseerd. Bovendien heeft KPN laten weten MCTN+ te willen blijven aanbieden en KPN heeft hiertoe ook een nieuw tariefvoorstel ter beoordeling aan het college overlegd. Dit werpt, wanneer niet tot uitfasering van de dienst zou worden overgegaan, een nieuwe vraag op; op basis van welke wettelijke bevoegdheid van het college dit tariefvoorstel beoordeeld moet worden.

Inmiddels heeft KPN ten aanzien van de MCTN+ dienstverlening een nieuw voorstel gedaan. Dit voorstel houdt in dat MCTN+ op termijn wordt uitgefaseerd en dat er een nieuwe functionaliteit aan de bestaande ILL dienstverlening wordt toegevoegd. KPN verwacht dat dit voorstel een belangrijk deel van de problematiek rondom MCTN+ op zal lossen.

Dit document betreft het voorlopig oordeel van het college inzake het voorstel van KPN. Naar aanleiding van de door marktpartijen naar voren gebrachte standpunten zal het college zich zijn definitief oordeel vormen.

¹ MCTN staat voor Managed Customer Transmission Network.

2. Voorgeschiedenis

In haar brief van 7 mei 2003 heeft KPN een tariefvoorstel ingediend voor de diensten MCTN en MCTN². De daarop volgende procedure heeft geleid tot een Mededeling van het college inzake het MCTN/MCTN+ tariefvoorstel³. In deze mededeling heeft het college gemotiveerd waarom het MCTN+ tariefvoorstel niet kan worden beschouwd als een retail tariefvoorstel, en daarmee niet als zodanig onder het besluit ONP Huurlijnen en Telefonie (hierna: Boht) kan worden beoordeeld.

Hierop heeft KPN op 15 augustus 2003 een nieuw tariefvoorstel bij het college ingediend⁴. De reden hiervoor was dat volgens KPN "de huidige situatie gekenmerkt wordt door de vraag van huidige afnemers naar continuering van de MCTN+ dienstverlening en daarnaast interesse van andere aanbieders naar deze dienstverlening. Blijkbaar is er marktvraag naar de MCTN+ dienstverlening, naast het ILL aanbod van KPN".

De onderbouwing van het tariefvoorstel was gebaseerd op de EDC-systematiek. Volgens KPN lag dit voor de hand omdat een belangrijk onderdeel van de dienst reeds via dat principe wordt beoordeeld.

Naar aanleiding van een overleg tussen KPN en OPTA medewerkers stelde KPN in een brief⁵ van 2 oktober 2003 dat het voor de hand ligt om MCTN+, gezien de ontstaansgeschiedenis en de eigenschappen, te zien als een netwerkrealisatie die is gebaseerd op interconnecterende huurlijnen. Dit kon volgens KPN in die vorm binnen een realistische termijn worden ingevaren in het Reference Offer ILL.

Het college heeft hierop in zijn brief⁶ van 16 oktober 2003 aangegeven een onderzoek te zullen starten of de dienst MCTN+ een interconnecterende huurlijn is. De beoordeling van het tariefvoorstel MCTN+ van 15 augustus is daarbij aangehouden in afwachting van de beoordeling door het college.

Op 10 november 2003 heeft KPN een eerste voorstel gedaan voor het op termijn uitfaseren van het MCTN+ aanbod en een nieuwe functionaliteit toe te voegen aan het ILL aanbod⁷. Dit voorstel is later aangevuld in de brief van 17 november 2003⁸.

3. Achtergrond

Het MCTN+ aanbod van KPN is begin 2002 na uitvoerig overleg met marktpartijen en OPTA als tijdelijk wholesale aanbod door KPN in de markt gezet. Hierbij vervulde het MCTN+ aanbod de functie van voorloper van een aanbod voor interconnecterende huurlijnen (hierna: ILL). Het ILL aanbod was toentertijd nog in ontwikkeling en derhalve nog niet beschikbaar voor marktpartijen.

² 2003-U-00184-RvB, 7 mei 2003

³ OPTA/EGM/2003/202500, 11 juli 2003

⁴ TS/MK/2003/22, 15 augustus 2003

⁵ 03/061 pricing, 2 oktober 2003

⁶ OPTA/EGM/2003/203842, 16 oktober 2003

⁷ 03-043-PC/CS, 10 november 2003

⁸ 03-045-PC/CS, 17 november 2003

Zowel KPN als het college gingen er daarbij vanuit dat MCTN+ een tijdelijk aanbod was, dat na verloop van tijd, namelijk als de ILL dienstverlening volledig beschikbaar zou zijn, zou worden uitgefaseerd. Het college merkte hierover in zijn Oordeel Interconnecterende huurlijnen⁹ van 20 december 2002 nog op dat MCTN+ een tijdelijk wholesale aanbod is, dat afgeleid is van het retail aanbod van KPN¹⁰.

In datzelfde oordeel verwees het college nogmaals naar de tijdelijkheid van het MCTN+ aanbod door aan te geven welke procedure door KPN gevolgd diende te worden om tot uitfasering van MCTN+ over te kunnen gaan. Het college stelde hierover¹¹:

“Het MCTN+ aanbod dient naar het oordeel van het college in ieder geval tot ultimo 2003 (naast het ILL aanbod) beschikbaar te blijven voor bestaande klanten. Daarna kan KPN aan het college een verzoek doen om het aanbod te mogen intrekken. Het college zal alsdan beoordelen of de marktsituatie intrekken van het MCTN+ aanbod rechtvaardigt.”

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het college ten tijde van dit oordeel uitging van de veronderstelling dat de wens tot uitfaseren van MCTN+ door KPN werd gedeeld. Echter, toen het door KPN ontwikkelde ILL aanbod door het college was beoordeeld en volledig beschikbaar was gekomen voor marktpartijen, heeft KPN besloten het MCTN+ aanbod niet langer te willen uitfaseren. Dit is althans de strekking van de brieven van KPN van 15 augustus en 2 oktober.

Enkele marktpartijen die hebben geïnvesteerd in ILL¹² hebben echter de wens en de verwachting uitgesproken dat MCTN+ op korte termijn zal worden uitgefaseerd. Deze partijen geven aan dat de beslissing om te investeren in de ILL dienstverlening voor een belangrijk deel is gebaseerd op de door KPN en OPTA geschapen verwachting dat het MCTN+ aanbod tijdelijk zou zijn. Bovendien hebben deze partijen aangegeven niet te kunnen concurreren met het MCTN+ aanbod van KPN.

4. Juridisch kader

Voor het relevante wettelijke kader wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in het Oordeel Interconnecterende huurlijnen van 26 april 2002¹³.

Of, en zo ja op welke wijze interconnecterende huurlijnen onder de nieuwe Tw gereguleerd zullen worden hangt af van de uitkomsten van de marktanalyse die op grond van hoofdstuk 6A Tw (nieuw) zal plaatsvinden. Op de uitkomsten van dat proces kan op dit moment niet worden vooruitgelopen. Tot die

⁹ OPTA/IBT/2002/204306, 20 december 2002.

¹⁰ Voetnoot 11

¹¹ Randnummer 46

¹² De investeringen die hier worden bedoeld bestaan voornamelijk uit het uitrollen van het netwerk naar de clusterpunten van KPN en het interconnecteren op deze punten.

¹³ In het Oordeel Interconnecterende huurlijnen van 26 april 2002 (OPTA/IBT/2002/200705) wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan op de wettelijke verplichtingen in het kader van de ILL dienstverlening.

tijd geldt de overgangsbepaling van artikel 19.5, eerste lid Tw en blijft de AMM-aanwijzing van KPN met de daarbij behorende verplichtingen gehandhaafd.

5. Overwegingen

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, heeft het college het MCTN+ aanbod altijd als tijdelijk beschouwd tot het moment dat een ILL aanbod beschikbaar was. Dit was voor een belangrijk deel ingegeven door de verwachting dat ILL een voldoende alternatief voor MCTN+ zou zijn. De constatering dat een aantal marktpartijen ervoor gekozen heeft om MCTN+ te blijven afnemen, doet het vermoeden ontstaan dat ILL de facto een onvoldoende geschikt alternatief voor het MCTN+ aanbod is. Dat marktpartijen, er zich van bewust zijnde dat MCTN+ een tijdelijk aanbod is, niet zijn overgegaan van MCTN+ naar ILL, toont de ongeschiktheid van ILL als alternatief alleen maar duidelijker aan.

Het college heeft zich daarop de vraag gesteld welke specifieke kenmerken de ILL dienstverlening als alternatief voor MCTN+ ongeschikt maken. Vooralsnog is het college van oordeel dat het hierbij voornamelijk gaat om het ontbreken van zogenaamde backbone segmenten in het ILL aanbod. Bij MCTN+ is het mogelijk om op één punt in het land met KPN te interconnecteren, en van daaruit elke willekeurige locatie in Nederland aan te sluiten. Het huidige ILL aanbod biedt deze mogelijkheid niet. Alleen als er met een clusterpunt van KPN wordt geïnterconnecteerd, kunnen ILL verbindingen naar klanten in het bijbehorende clusterpunt-gebied worden afgenomen. Het is niet mogelijk om ILL verbindingen naar locaties in gebieden behorende bij andere clusterpunten af te nemen.

Om een interconnectie met een clusterpunt van KPN financieel te kunnen rechtvaardigen, zal een marktpartij, gegeven het ontbreken van backbone segmenten in het ILL aanbod, in redelijke mate verzekerd moeten zijn van een bepaald minimaal aantal ILL verbindingen (of minimale omzet) in het bijbehorende clusterpunt-gebied. Marktpartijen die niet beschikken over deze 'kritische massa' zullen niet overgaan tot het interconnecteren op dat clusterpunt. Het feit dat een aantal marktpartijen niet is overgegaan tot een migratie van het MCTN+ aanbod naar een ILL aanbod, wordt derhalve naar het oordeel van het college voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van backbone segmenten in het ILL aanbod.

Marktpartijen die de kritische massa ontberen om te migreren naar ILL, zouden kunnen kiezen voor het afnemen van het retail MCTN aanbod dan wel voor het afnemen van een dienst bij partijen die wel ten behoeve van ILL zijn uitgerold. Het MCTN+ aanbod van KPN geeft marktpartijen een derde optie en daarmee meer keuze bij het inkopen van huurlijnen. Naar het oordeel van het college bevordert deze extra keuze de concurrentie op de retail huurlijnenmarkt. Het door KPN in de markt voeren van zowel een MCTN+ als een ILL aanbod betekent echter dat er twee voor een belangrijk deel gelijke wholesale aanbiedingen bestaan met elk hun eigen condities en voorwaarden.

In de brieven van 10 en 17 november doet KPN een voorstel om een aanbod van backbone segmenten toe te voegen aan het ILL aanbod en daarnaast het MCTN+ aanbod gecontroleerd uit te faseren. Het



uitfaseren van MCTN+ zorgt ervoor dat er nog maar één wholesale aanbod beschikbaar blijft, namelijk het ILL aanbod.

Het uitbreiden van de ILL dienstverlening met backbone segmenten zorgt er bovendien voor dat marktpartijen die de hierboven bedoelde kritische massa ontberen een derde optie voor het afnemen van huurlijnen beschikbaar houden.

Het voorstel van KPN bestaat eruit dat KPN de MCTN+ dienstverlening op termijn zal uitfaseren, maar dat een nieuw onderdeel in de ILL dienstverlening wordt geïntroduceerd, namelijk het backbone segment. De vraag werpt zich nu op of het college dit segment aan regulering wenst te onderwerpen en welke bevoegdheden het college daartoe tot zijn beschikking heeft.

In het Oordeel Interconnecterende huurlijnen van 26 april 2002 geeft het college (onder andere) een nadere invulling aan de AMM-aanwijzing op grond van artikel 6.4 van de Tw. Het college is in dat kader van oordeel dat KPN, hoewel aangewezen als AMM op deze markt, geen ILL's op NAP-niveau hoeft aan te bieden. Vrijwel alle marktpartijen hadden in hun reacties op de eerder gehouden consultatie aangegeven dat er op NAP-niveau voldoende alternatieven waren. Het college heeft geen reden te veronderstellen dat deze situatie gewijzigd is. Gezien de door concurrentie aanwezige tariefdruk, ligt het volgens het college niet voor de hand over te gaan tot regulering van de tarieven voor de backbone segmenten.

6. Conclusie

Het college kan zich vooralsnog vinden in het voorstel van KPN om de MCTN+ dienstverlening op termijn uit te faseren en daar een uitbreiding van de ILL dienstverlening met backbone segmenten voor in de plaats te introduceren. Een migratie van MCTN+ klanten naar de ILL+ dienstverlening dient daarbij onder redelijke voorwaarden plaats te vinden. Het college zal bij de bepaling van deze redelijke voorwaarden actief betrokken zijn.

Tijdens de ronde tafel bijeenkomst zal KPN het voorstel en de migratievoorwaarden in meer detail toelichten. Marktpartijen worden daarbij in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven. Daarnaast krijgen marktpartijen tot en met 5 december 2003 de gelegenheid om schriftelijk op onderhavig document en het voorstel van KPN te reageren. Reacties kunnen (elektronisch en/of per post) worden gestuurd naar:

OPTA
Afdeling Interconnectie en Bijzondere Toegang
t.a.v. Frank Vergouwen
Postbus 90420
2509 LK Den Haag
e-mail: f.vergouwen@opta.nl