

Besluit van 22 augustus 2003 van de Raad van het BIPT
met betrekking tot de migratie van huurlijnen
naar de transportinterconnectiedienst

1 Doel

Het huidige besluit heeft betrekking op de nadere regels volgens welke Belgacom, operator met een sterke positie op de markt voor openbare telecommunicatienetten en op de markt voor huurlijnen, zou moeten voldoen aan het verzoek tot migratie van de retailhuurlijnen naar de transportinterconnectiedienst (half links). Dat verzoek werd oorspronkelijk geformuleerd door Worldcom en, in voorkomend geval, door andere operatoren in vergelijkbare omstandigheden.

2 Retroacta

Op 12 december 2002 heeft Worldcom een brief naar het BIPT gestuurd waarin het het verzoek beschreef dat het aan Belgacom gericht had met het oog op de migratie van retailhuurlijnen naar de transportinterconnectiedienst.

Op 21 januari heeft Belgacom een migratieaanbod aan Belgacom bezorgd, een exemplaar daarvan werd ook naar het Instituut gestuurd. Naar aanleiding van de bezorging van dat aanbod hebben de partijen onderhandeld.

Op 21 maart 2003 heeft Worldcom zich tot het BIPT gericht, omdat het van mening was dat de onderhandelingen op bepaalde punten niet tot een bevredigende oplossing hadden geleid. Naar aanleiding van dat verzoek heeft het BIPT op 4 april een vergadering met Belgacom georganiseerd en heeft het met Belgacom schriftelijk van gedachten gewisseld.

Op 6 mei 2003 is er een vergadering gehouden waarin het BIPT beide partijen gevraagd heeft om hun standpunt naar voor te brengen inzake de punten waarover ze het oneens waren.

Op 17 juni 2003 is er een vergadering gehouden waarin het BIPT Belgacom gevraagd heeft om de technische complexiteit van de migratie te rechtvaardigen. Tijdens die vergadering heeft Belgacom ermee ingestemd om een nieuw tariefvoorstel aan het Instituut voor te leggen. Dat nieuwe voorstel is via een brief de dato 19 juni 2003 bezorgd.

3 Juridische basis

Artikel 109ter, § 3, eerste lid van de wet bepaalt : "Elke organisatie met een sterke positie [op de markt voor vaste openbaretelefoonnetwerken of openbare mobiele telefoonnetwerken of huurlijndiensten] of spraaktelefoondiensten, is verplicht op niet-discriminerende wijze te antwoorden op alle redelijke verzoeken om interconnectie en aansluiting, met name de toegang tot de andere punten dan de aansluitpunten die aan de meerderheid van de eindgebruikers worden aangeboden".

Artikel 109ter, § 4, 7^{de} lid bepaalt dat de interconnectietarieven op de kosten gebaseerd moeten zijn. Die verplichting wordt in het bijzonder opgelegd aan de leveranciers van vaste openbare telefoonnetwerken en aan de leveranciers van openbare diensten voor vaste telefonie die organisaties zijn met een sterke positie op de markt voor interconnectie, wat het geval is voor Belgacom.

Overeenkomstig artikel 14, § 1^{er}, 3^o van de wet van 17 januari 2003 heeft het BIPT de taak toe te zien op de naleving van Titel III van de wet van 21 maart 1991, dus op de voormelde artikels.

4 Verzoek van Worldcom

Worldcom heeft gevraagd om bepaalde huurlijnen die het van Belgacom huurt te kunnen omzetten in huurlijnen die het zelf gerealiseerd heeft op basis van Belgacom-sited half links die door Belgacom verstrekt zijn. Het verzoek van Worldcom heeft als voornaamste kenmerken:

- het feit dat het niet nodig is een nieuwe lijn te installeren, maar een deel van de bestaande lijn kan worden gebruikt;
- de aanvaarding dat de dienst maximaal een uur kan worden onderbroken;
- het verzoek om het bestaande contract voort te zetten voor de duur van dat contract;
- de verwerping van de straffen die kunnen voortvloeien uit de contractbepalingen, aangezien een gedeelte van de lijn in dienst blijft.

De onenigheid tussen Worldcom en Belgacom gaat meer bepaald over de prijs die Belgacom vraagt om de migratie uit te voeren en over de contractuele gevolgen van de migratie (straffen).

5 Analyse van het BIPT en motivering

5.1 Wat betreft de redelijkheid van het verzoek

Een migratie bestaat uit de overstap van een dienst naar een andere wanneer die verrichting inhoudt dat sommige netwerkelementen opnieuw gebruikt worden. Het BIPT heeft reeds vroeger benadrukt (cf. advies van 14 november 2001 met betrekking tot BRIO 2002) dat de migratie een noodzakelijke aanvulling is op de interconnectie, omdat ze het de operatoren mogelijk maakt om op een bepaald moment de meest geschikte dienst te kiezen. In zijn advies van 14 november 2001 was het Instituut ook van mening dat een procedure voor migratie tussen huurlijnen en transport interconnect service een redelijk verzoek van de alternatieve operatoren vormde.

In zijn advies van 4 juni 2002 heeft het Instituut een migratiescenario aanvaard dat Belgacom eraan had voorgelegd. Het ging om een procedure waarin een coördinatie van de handelingen tussen de annulering van een huurlijn en de indienststelling van een half link gegarandeerd werd en waarmee mogelijk werd gemaakt om de continuïteit van de dienst aan de gebruiker te garanderen en een overlapping van facturatieperiodes van een huurlijn en van een half link te vermijden. Naast die procedure vroeg het BIPT aan Belgacom om de uitvoerbaarheid van een ander migratiescenario te overwegen, dat het gedeeltelijke hergebruik van de infrastructuur van de oorspronkelijke huurlijn mogelijk maakt. Tot op vandaag heeft Belgacom geen gevolg gegeven aan dat

verzoek. Aangezien dat nieuwe scenario overeenstemt met het verzoek dat door Worldcom geformuleerd is, is het Instituut van mening dat het verzoek van Worldcom redelijk is. Belgacom zou dus een technisch tariefaanbod moeten toepassen dat beantwoordt aan dat verzoek mits naleving van de eisen van het regelgevingskader, en in het bijzonder aan de voorwaarden inzake kostenbasing.

5.2 Wat betreft de dienstonderbreking

Het Instituut is van mening dat een migratiescenario dat een dienstonderbreking inhoudt, redelijk is. Een dienstonderbreking is overigens onvermijdbaar in het scenario dat Worldcom vraagt.

Uit de vergadering van 6 mei 2003 blijkt dat Belgacom in staat is om voor ongeveer 80% van de betrokken lijnen¹, de migratie te realiseren binnen een maximale termijn van een uur, wat overeenkomt met het verzoek van Worldcom. Voor de overige 20% is Belgacom van mening dat er een risico bestaat dat er 4 tot 5 uur nodig zijn voor de migratie. De lijnen waarvoor een dergelijk risico bestaat, kunnen worden geïdentificeerd en aan Worldcom worden meegedeeld vóór de eigenlijke uitvoering van de migratie.

Tijdens de vergadering heeft het Instituut er akte van genomen dat er tussen de partijen een akkoord bestaat over die termijnen van dienstonderbreking.

5.3 Wat betreft de straffen die voortvloeien uit de contractbepalingen

De relaties tussen Worldcom en Belgacom inzake de huurlijnen worden geregeld door algemene en specifieke voorwaarden van Belgacom, alsook door een contract met als naam "Global Contract" dat de partijen op 21 mei 2001 hebben gesloten. Volgens het principe van het Global Contract heeft Worldcom zich ertoe verbonden een bepaald volume huurlijnen in dienst te houden gedurende de duur van het contract. Daartegenover geniet Worldcom kortingen en een zekere flexibiliteit. Er is bepaald dat er vergoedingen worden uitgekeerd wanneer de clausules van het contract niet worden nageleefd.

Rekening houdende met de eventuele impact op andere dossiers, wordt de kwestie van de contractuele straffen door de juridische dienst van het Instituut onderzocht en zal dat punt in een afzonderlijk besluit worden behandeld.

5.4 Wat betreft de kosten die door Belgacom gerecupereerd kunnen worden

Uit het onderzoek van het dossier blijkt dat de migratie kan worden gerealiseerd zonder een nieuwe verbinding te moeten leggen maar door de bestaande verbinding opnieuw te routeren. Het is dus ongerechtvaardigd, rekening houdende met het principe van kostenbasing, om meer aan te rekenen dan de kosten voor de herrouteringsverrichtingen.

Belgacom vindt dat de prijs voor de migratie moet overeenstemmen met de prijs voor het verplaatsen van een terminatiepunt van een huurlijn of van een half link, omdat zij van mening is dat de twee verrichtingen ongeveer vergelijkbaar zijn. De prijs voor de verhuis van een uiteinde bedraagt 60%

¹ Cijfer onder voorbehoud gegeven en rekening houdende met de gegevens die op dat moment beschikbaar waren.

van de prijs van een nieuwe installatie (van een huurlijn of van een half link). Logischerwijze dienen uit die prijs een aantal niet-relevante kosten te worden gehaald.

Oorspronkelijk beschouwde Belgacom als niet-relevante kosten enkel de kosten die verband hielden met het "local tail"-gedeelte van de lijn, namelijk het proces dat "Field installation" wordt genoemd. Belgacom was echter van mening dat die kosten, hoewel ze niet relevant zijn, niet moesten worden uitgesloten omdat de installatieprijs van een huurlijn niet de volledig installatiekosten dekt. Het saldo werd dan gec recupereerd door middel van periodieke vergoedingen.

Rekening houdende met wat voorafgaat, was de migratieprijs die Belgacom aanvankelijk vroeg, als volgt :

Debiet	Installatiekosten in €	Migratiekosten (60%) in €
64-128 kbit/s	619,73	371,84
192-1.024 kbit/s	1.239,47	743,68
2.048 kbit/s	2.107,09	1.264,25
34 Mbit/s	2.478,94	1.487,36

Het BIPT heeft Belgacom gevraagd waarom de migratie van huurlijnen naar half links niet eerder wordt vergeleken met de migratie van een customer-sited IC-link naar een Belgacom-sited IC-link. Die migratie impliceert een migratie van de ATAP (cf. SP 005: *Migration of the Access to an Access Point covers the rearrangement of the cabling at the Belgacom DDF linked to the Belgacom A-AGE or L-AGE concerned*). Die twee verrichtingen zijn a priori vergelijkbaar, althans wanneer Worldcom gecollocaliseerd is in het zonecentrum waar de huurlijn doorloopt. In beide gevallen komt het erop neer de verbinding te wijzigen binnen een Belgacomgebouw, terwijl een installatie of een verhuizing een tussenkomst op een terminatiepunt vereisen. Welnu, beide verrichtingen worden tegen een erg verschillende prijs aangerekend : €52,21 om een ICL van 2 Mbit/s (+ projectkosten : €452 per site) te migreren, tegenover €1.264,25 om een huurlijn van 2 Mbit/s naar een half link te migreren.

Belgacom heeft daarop geantwoord dat de vergelijking met de migratie van een IC-link volgens haar niet relevant was, omdat de technische verrichtingen ingewikkelder waren wanneer het om een migratie van een huurlijn naar een half link gaat. Hoewel het Instituut erkent dat er tussen die twee verrichtingen een verschil in complexiteit bestaat, was het toch van oordeel dat de verstrekte uitleg onvoldoende was om een dergelijk tariefverschil te rechtvaardigen.

Rekening houdende met wat voorafgaat, is aan Belgacom gevraagd om een volledige lijst te bezorgen van de processen en subprocessen die nodig zijn voor de installatie van een huurlijn of van een half link, om het Instituut ertoe in staat te stellen te bepalen of alle kosten werkelijk relevant waren in het kader van een migratie. Uit dat onderzoek trekt het BIPT de volgende conclusies :

1. Een aantal (sub)processen die door Belgacom geïdentificeerd zijn, kunnen niet als relevante kosten worden beschouwd.

Zoals hierboven vermeld, verwierp Belgacom aanvankelijk de uitsluiting van de niet-relevante kosten omdat de installatieprijs niet alle installatiekosten dekt, waarbij het verschil via periodieke vergoedingen moet worden gedekt.

Het BIPT heeft die argumentatie verworpen. Het is verrassend dat Belgacom op het einde van de berekening een argument aanhaalt dat erop gericht is de uitgangshypothese van haar eigen voorstel opnieuw ter discussie te stellen. In haar schrijven van 10 april 2003 schrijft Belgacom: *"Belgacom heeft de prijs geëvalueerd die nodig is om haar kosten te dekken via een vergelijking met de prijs die wordt toegepast bij een verhuis van een uiteinde van een huurlijn, waarbij die laatste als cost-oriented wordt beschouwd"* (vrije vertaling). Hoewel de prijs voor het verhuizen van het ene uiteinde van een huurlijn geen goede referentie is, had Belgacom haar voorstel moeten baseren op een andere methodologie, bijvoorbeeld een model van het type bottom-up.

Het Instituut benadrukt dat de kosten die Belgacom moet recupereren in het huidige geval niet de kosten zijn van een huurlijn maar die van een half link. De kosten voor half links (zowel installatie als vergoedingen) zijn vastgelegd in het referentie-interconnectieaanbod van Belgacom en worden door Belgacom niet betwist. Het Instituut vindt dus de installatieprijs voor een half link een geldige referentie.

Het Instituut vindt ook dat het standpunt dat Belgacom heeft ingenomen, de migratie zou benadelen ten koste van een daadwerkelijke concurrentie. Indien het oorspronkelijke voorstel van Belgacom in aanmerking zou worden genomen, zou het resultaat zijn dat de verhuizing van een uiteinde en een migratie tegen dezelfde prijs worden aangerekend, terwijl tussen de twee verrichtingen verschillen bestaan (onder andere de kosten met betrekking tot de local tail, hetgeen Belgacom toeeft). De migratie zou daardoor worden ontmoedigd. Welnu, artikel 9.1 van Richtlijn 97/33/EG gebiedt de nationale regelgevende instanties adequate interconnectie te garanderen, waarbij met name rekening wordt gehouden met de noodzaak om een concurrentiële markt te bevorderen.

Na onderzoek beschouwt het Instituut de onderstaande kosten als niet-relevant :

Type kosten	Motivatie	
1.1.2. Manage scarce resources	Elementen ontbreken om de aanwezigheid te bewijzen van zeldzame hulpbronnen die moeten worden beheerd	
1.5.5. Sales funnel management, sales analysis & reporting, training & coaching of direct sales channels	Kosten van commerciële aard	*
10.1.1. PTS	Kosten die de OLO's niet mogen worden aangerekend overeenkomstig voorgaande besluiten van het BIPT	*
10.1.2. PBS	Kosten die enkel voor 29,9% mogen worden aangerekend overeenkomstig voorgaande besluiten van het BIPT	*
11.1.1. Manage the e-program	Kosten die duidelijk geen verband houden met een migratie	
2.2.4. Provide sales & info services in teleboutiques/telebusiness	Kosten van commerciële aard. Bovendien worden die kanalen niet gebruikt voor de verkoop van	*

	diensten aan de OLO's	
2.2.5. Develop & sell proposals for standard product or integrated solutions	Commerciële kosten zonder verband met een migratie	*
2.2.7. Provide sales & info services through tele-account management	Commerciële kosten zonder verband met een migratie	*
2.3.2. Handle customer orders placed via indirect channels (HBS ICE general support)	Kosten in verband met het segment Home & Business Solutions, dus geen verband met de levering van een dienst aan een OLO	*
2.4.6. Manage projects related to the implementation of telecommunication solutions	Kosten zonder verband met een migratie	*
2.5.1. Execute pre- or post-installation work	Kosten in verband met het "local tail"-gedeelte van de lijn	*
2.5.10. Install low rate leased lines	Kosten in verband met het "local tail"-gedeelte van de lijn	*
2.5.11. Install high rate leased line / PRA / IC link	Kosten in verband met het "local tail"-gedeelte van de lijn	*
2.5.15. Execute internal / structured cabling work	Kosten in verband met het "local tail"-gedeelte van de lijn	*
2.5.2. Execute splicing work (introduction cable)	Kosten in verband met het "local tail"-gedeelte van de lijn	*
3.2.1. Receive and handle customer inquiries & complaints (not related to marketing)	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.1. Handle COB usage & non-usage billing information	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.2. Manage printing and distribution of COB invoices	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.3. Receive and handle billing inquiries & complaints (not related to marketing numbers / teleconferencing) and make necessary corrections	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.5. Manage payments	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.6. Manage debit collection / Manage debit collection_bad debt	Kosten zonder verband met een migratie	*
4.1.7. Manage new billing developments	Elementen ontbreken om de noodzaak te bewijzen tot een specifieke ontwikkeling	*
4.1.8. Manage and control billing operations	Kosten zonder verband met een migratie	*
8.2.3. Education & training	Elementen ontbreken om de noodzaak te bewijzen tot een specifieke opleiding	
8.2.4. Management & development of executive talents (TGR)	Kosten die duidelijk geen verband houden met een migratie	
8.2.6. Internal communication & assistance with change program	Kosten die duidelijk geen verband houden met een migratie	

In de tabel zijn alleen de (sub)processen opgenomen waaraan werkelijk kosten zijn toegewezen. Het symbool * in de derde kolom betekent dat Belgacom het niet-relevante karakter van de kosten heeft erkend in haar schrijven van 19 juni 2003.

Rekening houdende met wat voorafgaat, bedraagt het percentage niet-relevante kosten :

Debiet	Niet-relevante kosten in €	Totale provisioningkosten in €	Percentage niet-relevante kosten
64-128 kbit/s	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	51,82%
192-1.024 kbit/s			
2.048 kbit/s	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	39,88%
34 Mbit/s	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	46,55%

- 2. Het is niet voldoende om de niet-relevante kosten uit te sluiten. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat het grote aantal te migreren lijnen het mogelijk maakt om het migratieproces te systematiseren en het dus efficiënter te maken.**

Uit de vergaderingen van 6 mei en 17 juni 2003 blijkt dat de migratie wordt vergemakkelijkt door verschillende factoren :

- het feit dat Belgacom over volledige en up-to-date documentatie beschikt over de lijnen en over de routing ervan;
- het feit dat Belgacom over een gecomputeriseerd besluitvormingstool beschikt om een nieuwe routing te bepalen;
- het feit dat, gelet op het grote aantal te migreren² lijnen, eenzelfde routing heel waarschijnlijk zal kunnen worden herhaald voor groepen van lijnen;
- het feit dat de verrichtingen op het niveau van de DACS-apparatuur (Digital Access and Cross-connect System) op softwareniveau plaatsvinden.

De installatiekosten verschillen naargelang het om een eerste installatie of om latere installaties gaat. Die regel geldt zowel voor retail-huurlijnen als voor half links (cf. BRIO 2003, bladzijde 61), en geeft net het feit weer dat de herhaling van de verrichtingen een hogere efficiëntie en dus kostenbesparingen mogelijk maakt. Welnu, in het geval van de migratie waarom Worldcom verzoekt, zullen talrijke lijnen worden gemigreerd naar de collocatieruimte waarin Worldcom zich bevindt. Die situatie moet volgens het BIPT worden gelijkgesteld met een installatie van opeenvolgende lijnen. Het is dus de prijs voor de installatie van opeenvolgende lijnen die als referentie moet worden genomen :

Debiet	Installatiekosten (1 ^e lijn) in €	Installatiekosten (volgende lijnen) in €	Verhuiskosten (60%) in €
64-128 kbit/s	619,73	619,73	371,84
192-1.024 kbit/s	1.239,47	1.239,47	743,68
2.048 kbit/s	2.107,09	1.239,47	743,68
34 Mbit/s	2.478,94	1.239,47	743,68

6 Conclusie

Rekening houdende met de hierboven vermelde elementen, besluit het BIPT dat de maximale kosten die kunnen worden geëist voor de migratie van huurlijnen naar half links met de volgende tabel moeten overeenstemmen:

Debiet	Verhuiskosten in €	Correctie voor niet-relevante kosten	Migratiekosten in €
64-128 kbit/s	371,84	51,82%	179,15
192-1.024 kbit/s	743,68	51,82%	358,31
2.048 kbit/s	743,68	39,88%	447,10

² Ongeveer 450 lijnen verdeeld over 4 zones.

34 Mbit/s	743.68	46,55%	447,10
-----------	--------	--------	---------------

De toepassing van een hoger correctiepercentage voor de lijnen van 34 Mbit/s zou in werkelijkheid tot een lagere migratieprijs voor die lijnen moeten leiden. Het Instituut vindt het echter verkieslijk om de logica te volgen van een prijs die evolueert op basis van de capaciteit. Daarom wordt de migratieprijs voor een lijn van 34 Mbit/s afgestemd op de migratieprijs voor een lijn van 2 Mbit/s.

Om rekening te houden met de omvang van het voorbereidende werk staat het BIPT het ook toe dat er projectkosten per site worden aangerekend, los van het aantal lijnen en van het debiet ervan. Die projectkosten worden vastgesteld op €905, d.i. tweemaal de projectkosten die toegestaan zijn voor de migratie van de IC-links, zodat rekening wordt gehouden met het verschil in complexiteit.