



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN EN
TELECOMMUNICATIE**

**RAADPLEGING DOOR DE RAAD VAN HET BIPT
OVER EEN ONTWERPBESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN XX/XX/2007**

**TER AANVULLING VAN DE BESLUITEN MET BETREKKING TOT DE
ANALYSE**

VAN DE MARKTEN 1, 2, 8, 9, 10 EN 13

**WAT BETREFT DE INDICATOREN INZAKE KWALITEIT VAN
DIENSTVERLENING**

(KPI - KEY PERFORMANCE INDICATORS)

Werkwijze voor de raadpleging

Antwoordtermijn: 17 september 2007
Contactpersoon: Fabienne Marcelle, 1^e adviseur (+32 2 226 87 77)
Elektronisch antwoordadres : fabienne.marcelle@bipt.be

**Reacties worden enkel elektronisch verwacht.
In het document moet duidelijk aangeduid worden wat vertrouwelijk is.
Deze raadpleging heeft plaats overeenkomstig artikel 140 van de wet van 13 juni 2005**

Inhoudsopgave

1 Doel	3
2 Juridische context.....	3
3 De gevolgen van het arrest van het hof van beroep.....	3
4 De verplichtingen inzake transparantie en non-discriminatie	4
5 Besluit.....	7
6 Beroepsmogelijkheden	7
7 Bijlagen	8
7.1 Bijlage 1	8
<i>Provisioning KPI's</i>	9
<i>Repair KPI's</i>	10
7.2. Bijlage 2.....	10

1 DOEL

Dit besluit heeft tot doel de redenen te verduidelijken waarom het BIPT ervoor kiest de publicatie van indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening op te leggen aan de operator die een sterke machtspositie heeft op de markten 1, 2, 8, 9, 10 en 13.

2 JURIDISCHE CONTEXT

Het Europese regelgevingskader inzake elektronische communicatie bepaalt dat de nationale regelgevende instanties aan de operatoren met een sterke machtspositie verplichtingen mogen opleggen inzake transparantie en non-discriminatie¹.

De Belgische wetgever heeft die verplichting omgezet door de artikelen 58 en 59 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Paragraaf 1 van artikel 59 bepaalt dat het Instituut de verplichtingen inzake transparantie met betrekking tot toegang kan opleggen, op grond waarvan de operatoren door het Instituut bepaalde informatie openbaar moeten maken.

In zijn marktanalyses, en in het bijzonder in de analyses van de markten 1, 2, 8, 9, 10, 13, heeft het BIPT ervoor gekozen om de publicatie op te leggen van indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening en zich daarbij gebaseerd op de bespreking van de secties 5.2.4.5. en 5.2.5.4. van de nieuwe versie van de "Remedies paper" van de ERG.²

In zijn arrest van 1 juni 2007 heeft de 9e Kamer van het hof van beroep van Brussel, in zijn uitspraak over het beroep van Belgacom tegen het besluit van het BIPT van 19 juni 2006³, in de punten 57 en 58 geoordeeld dat het besluit van het BIPT op dat vlak niet geldig was gemotiveerd voor de markten 1 en 2.

Omdat de paragraaf waarop het arrest van het hof van beroep betrekking had voor de markten 1 en 2, ook voorkomt in de besluiten die het BIPT genomen heeft over de markten 8, 9, 10 en 13, acht het Instituut het noodzakelijk om een specifiek besluit aan te nemen dat op transversale wijze rechtvaardigt waarom de publicatie van indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening een verplichting is die nuttig is voor de correcte werking van de markt voor elektronische communicatie.

3 DE GEVOLGEN VAN HET ARREST VAN HET HOF VAN BEROEP

Wat de markten 1 en 2 betreft heeft de 9e Kamer van het hof van beroep van Brussel, in zijn uitspraak over het beroep van Belgacom tegen het besluit van het BIPT van 19 juni 2006⁴, in de punten 57 en 58 van zijn arrest van 1 juni 2007 dus geoordeeld dat het besluit van het BIPT niet geldig was gemotiveerd in verband met de verplichting om indicatoren te publiceren over de kwaliteit van dienstverlening.

¹ De artikelen 9 en 10 van Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en de interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten

² http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

³ Besluit van het BIPT van 19 juni 2006 betreffende de definitie van de markten, de analyse van de concurrentievoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor de retailmarkten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003.

⁴ Besluit van het BIPT van 19 juni 2006 betreffende de definitie van de markten, de analyse van de concurrentievoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor de retailmarkten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003.

De betreffende paragraaf van het besluit betreffende de analyse van de markten 1 en 2⁵ stond op bladzijde 123 en luidde als volgt:

“Het Instituut kan overeenkomstig artikel 59, § 1, eerste lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie de inlichtingen bepalen die de operator met een sterke machtspositie moet publiceren krachtens de transparantieverplichtingen. Dat impliceert de publicatie van indicatoren over de kwaliteit van de dienst (kpi of key performance indicators, waarvan het verplicht stellen wordt besproken in de delen 5.2.4.5 en 5.2.5.4 van het document « Revised Remedies in the ECNS regulatory framework⁷² »)

Hieronder vindt men een tabel met de plaatsen waar men diezelfde paragraaf terugvindt in de overige marktanalyses:

Relevante markten		Besluiten van het BIPT
8	Diensten voor gespreksopbouw	Besluit van 11 augustus 2006, blz. 161
9	Diensten voor gespreksafgifte	Besluit van 11 augustus 2006, blz. 209
10	Doorgiftdiensten	Besluit van 11 augustus 2006, blz. 265
13	Afgevendende segmenten van huurlijnen op wholesale-niveau.	Besluit van 17 januari 2007, blz. 129

Er dient te worden opgemerkt dat Belgacom ook beroep heeft aangetekend tegen de besluiten van het BIPT betreffende de analyse van de markten 8, 9, 10 en 13, en dat al die vorderingen het opleggen van KPI's als gepaste correctiemaatregel aanvechten.

Men kan daarom ervan uitgaan dat het hof van beroep in latere arresten waarschijnlijk ook zal oordelen dat het opleggen van KPI's niet voldoende gemotiveerd is.

Daarom kiest het BIPT ervoor om dit besluit aan te nemen, dat een meer volledige motivering geeft voor het opleggen aan Belgacom van die verplichting om indicatoren inzake dienstkwaliteit te publiceren.

Het BIPT is overigens van oordeel dat de aanneming van een dergelijk besluit voldoende is, omdat sedert de aanneming van die besluiten er zich geen enkel significant nieuw feit heeft voorgedaan dat een wijziging zou rechtvaardigen van de definitie van de markten of van de positie van de ondernemingen op die markten.

4 DE VERPLICHTINGEN INZAKE TRANSPARANTIE EN NON-DISCRIMINATIE

De begrippen « transparantie » en « non-discriminatie » zijn essentiële elementen voor de bevordering van de concurrentie en de ontwikkeling van de interne markt, die de basis moeten vormen van het optreden van de nationale regelgevende instanties krachtens artikel 8, 2b) en 3c) van de Kaderrichtlijn.⁶ De verplichtingen inzake transparantie en non-discriminatie worden uitgelegd in de artikelen 9 en 10 van de Toegangsrichtlijn, die betrekking hebben op de verplichtingen die *ex ante* aan de operatoren kunnen worden opgelegd. Punt 3 van artikel 9 van die richtlijn preciseert: *“De nationale regelgevende instanties kunnen preciseren welke informatie beschikbaar moet worden gesteld, hoe gedetailleerd zij moet zijn en op welke wijze zij moet worden gepubliceerd”*.

Anderzijds heeft de ERG, de European Regulators Group, de beste manieren onderzocht om te zorgen voor transparantie en de verificatie van de non-discriminatie en geoordeeld dat de publicatie van indicatoren inzake dienstkwaliteit (*kpi of key performance indicators*) een gepast hulpmiddel kon zijn.

⁵ Ibid.

⁶ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten

In sectie 5.2.4.5 van de "Remedies paper" van 2006⁷ schrijft de ERG het volgende over het nut van KPI's:

" There are various possibilities to put competitors at a disadvantage by means of quality discrimination. The only way to address the strategic variable quality' seems to be an obligation of non-discrimination according to Art 10 AD. Art 10 AD '... shall ensure, in particular, that the operator applies equivalent conditions in equivalent circumstances to other undertakings providing equivalent services, and provides services and information of the same quality as it provides for its own services, or those of its subsidiaries or partners'.

As the quality of a service is particularly difficult to observe for an NRA, an obligation according to Art 10 AD may be backed by an obligation of transparency according to Art 9 AD. This may be done in the form of an obligation to offer service level agreements (SLAs) and periodically report key performance indicators to the NRA and where appropriate to other operators. Such key performance indicators could be reported for services provided to other operators as well as for self-provided services, to monitor compliance with the non-discrimination obligation."

Het document wijdt overigens in punt 5.2.5.4 een volledige paragraaf aan de KPI's:

"One effective means of direct verification of non-discrimination is the formulation and publication of appropriate key performance indicators (KPI), describing parameters such as provisioning times, repair times, percentage of circuits which work on installation and so on. KPIs are in particular likely to be necessary for the verification of service level agreements. As with internal reference offers, publication is preferable to provide confidence to market players in the efficacy of a non-discrimination remedy. A sensible degree of disaggregation will be appropriate, both to guard against subtle forms of discrimination and to allow unforeseen problems to come to light. Costs will inevitably be incurred by the SMP player in setting up such a monitoring system although typically, the SMP player will need much of the information for its own management purposes. The ongoing maintenance costs are usually fairly low, however. NRAs will need to judge whether the likely benefits of such a system are sufficient to justify the initial and recurring costs."

Bovendien heeft de IRG in zijn "Principes inzake uitvoering en beste praktijken betreffende de ontbundeling van het aansluitnetwerk"⁸ in oktober 2001 (gewijzigd in mei 2002) een grondige studie verricht naar de kwesties in verband met het beheer van de kwaliteit, waarin die groep de verschillen tussen SLA's en KPI's als volgt uitlegt:

"Performance Management is a tool to control the agreed quality of level of the processes between the interfacing parties. Quality in this respect has to cover elements of correctness as well as timeliness. The term Service Level Agreement is rather confusing. In practice the term can both refer to an individual service level that is agreed upon, and the formal agreement that comprise a whole set of these individual service levels. The term Service Level Agreement (SLA) is used only to indicate individual service levels corresponding with particular Key Performance Indicators (KPIs). A KPI identifies one critical success factor within a particular interface process. An individual SLA pins down the corresponding KPI on a certain value. While the KPI itself does not incorporate any norm, being merely a unity of measurement, the SLA states as accurately and clearly as possible which boundaries the actual measured performance should be in".

De IRG leidt daaruit een PIB 6 af (*Principles of Implementation and Best Practice*), die als volgt wordt uitgedrukt:

"Ordering and provisioning procedures should follow the general principles of transparency and non-discrimination. Furthermore, requested services should be provisioned within a reasonable period of time, defined in the Reference Unbundling Offer. This should be subject to a service level agreement containing KPIs, reporting obligations and sanctions in case of underperformance

⁷ http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

⁸ Principles of implementation and best practice regarding LLU as decided by the Independent Regulators Group 18 October 2001 and amended in May 2002.

(including the right of beneficiaries to claim damages), the specifics of which to be decided nationally. In the case that a requested service is refused, the notified operator should give in due time sufficiently detailed reason for the refusal, so as to enable the beneficiary to adapt his plan of access accordingly. Any refusal should be subject to the stipulations of article 3 par. 2 of the Regulation 2887/2000."

Bijlage 3 onderzoekt uitvoerig de overeenstemmende SLA's en KPI's (quality response on Local Loop request, quality of Local Loop request, quality of acceptance process, delivery time, delivery precision, timely rectification, timely delivery of forecast, quality of forecast).⁹

ECTA, de Europese vereniging van alternatieve operatoren, stelt elk jaar een rapport (scorecard) op waarin de werking van de Europese markten wordt onderzocht op basis van een vragenlijst die alle punten behandelt die absoluut in het regelgevingskader aanwezig moeten zijn opdat de markten op gepaste wijze kunnen functioneren. Elk antwoord op de vragenlijst krijgt een cijfer en alle antwoorden worden bijgeteld. De vraag over de KPI's wordt als volgt behandeld:

" Question 41 examines whether the NRA has foreseen specific provisions to prevent non-price discrimination by imposing transparency obligations for internal contracts and service provisioning, publication of internal SLAs, use of KPIs, etc. A maximum score is given if the NRA has specific provisions for preventing discrimination on non-price terms (e.g., publication of internal SLAs, KPIs etc.). An interim score is given if rules are in place against non-price discrimination but these are not considered as sufficiently effective or limited to specific SMP access products. Zero is given if no such provisions exist".

Het nut van SLA's en KPI's wordt dus ruimschoots benadrukt in de vakliteratuur en het is dus op grond daarvan dat het BIPT ervoor heeft gekozen aan Belgacom KPI's op te leggen in de analyse van de markten 1 en 2.

Daarenboven had de Raad van het BIPT in het kader van het BRIO op 23 mei 2007 een besluit met betrekking tot de verplichting tot publicatie van wholesale performantie-indicatoren voor BRIO aangenomen¹⁰. Hoewel het hof van beroep geoordeeld heeft dat de paragraaf die als basis diende voor dat besluit niet voldoende gemotiveerd was, is het belangrijk eraan te herinneren dat die was aangepast naar aanleiding van twee raadplegingen van de markt, waarbij de alternatieve operatoren zich duidelijk voor die verplichting hadden uitgesproken. Zij hadden onder andere onderstreept dat de KPI's verschillen van de SLA's in die zin dat ze een gemiddelde performantie vertegenwoordigen, terwijl een SLA een specifieke overeenkomst is tussen Belgacom en elke alternatieve operator.

Het BIPT is van oordeel dat de publicatie van kwaliteitsindicatoren voor een operator met een sterke machtspositie geen buitensporige extra kosten met zich brengt. Een operator met een sterke machtspositie beschikt immers al over het grootste deel van die informatie aangezien hij dat nodig heeft voor het beheer en de follow-up van zijn eigen SLA-overeenkomsten. De verplichting om KPI's te publiceren is dus geen onevenredige verplichting ten opzichte van de voordelen die een dergelijke publicatie voor de markt oplevert.

De performantie-indicatoren zijn een krachtig controlemiddel dat het mogelijk maakt na te gaan of er geen verschil in behandeling is tussen de "wholesale"-klanten van de operator en zijn eigen retailpoot. Dankzij die indicatoren kan ook worden gecontroleerd of de verschillende wholesale-operatoren gelijk worden behandeld.

Omdat het om een volgroeiende markt gaat, waarop zich weinig operationele problemen voordoen, acht het BIPT het evenredig om die indicatoren op kwartaalbasis te publiceren, om de last voor de operatoren met een sterke machtspositie te beperken.

De indicatoren moeten worden gepubliceerd in de maand die volgt op het einde van het betreffende kwartaal. Het Instituut is van mening dat de termijn van een maand redelijk is om de gegevens te verzamelen, te controleren en te publiceren.

⁹ Ibid. blz. 23-26

¹⁰ <http://www.ibpt.be/ShowDoc.aspx?objectID=2351&lang=fr>

Toch ontbreken nog een aantal indicatoren in het systeem van Belgacom. Daarom acht het BIPT het redelijk om de operator zes maanden toe te staan om het besluit van het BIPT uit te voeren en te beginnen met de publicatie van de prestatie-indicatoren op kwartaalbasis. Die KPI's, die in bijlage 2 staan, moeten voor de eerste keer eind januari 2008 worden gepubliceerd en slaan op het laatste kwartaal van 2007.

Het is nodig om snel genoeg een overzicht van de prestaties te hebben, opdat het Instituut binnen een redelijke termijn kan ingrijpen indien de indicatoren op slechte prestaties wijzen.

Het Instituut heeft uitvoerig de performantie-indicatoren onderzocht die absoluut noodzakelijk zijn voor de correcte werking van de markt en in zijn besluit zoveel mogelijk rekening gehouden met de noodzaak om een overdreven reglementering te vermijden en de administratieve vereenvoudiging aan te moedigen.

5 BESLUIT

De lijst van de indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening (of performantie-indicatoren) die van toepassing zijn op de markten 1, 2, 8, 9 en 10, wordt in de bijlage gegeven. Belgacom moet die indicatoren publiceren op kwartaalbasis en voor de eerste keer eind januari 2008, behalve voor de indicatoren die vermeld zijn in bijlage 2, waarvoor de operator na de aanneming van dit besluit zes maanden tijd heeft. De performantie-indicatoren moeten voor de operatoren en het publiek gemakkelijk toegankelijk zijn.

De indicatoren moeten worden gepubliceerd overeenkomstig het Excelbestand dat bijlage 3 vormt.

Het Instituut ontwikkelt momenteel de specifieke performantie-indicatoren die van toepassing zullen zijn op markt 13 en voor de doorverkoop van abonnementen (de markten 1 en 2).

6 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

Overeenkomstig de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep aan te tekenen bij het hof van beroep te Brussel, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel binnen zestig dagen na de kennisgeving ervan. Het hoger beroep wordt ingesteld: 1° bij akte van een gerechtsdeurwaarder die aan de tegenpartij wordt betekend; 2° bij een verzoekschrift dat, in zoveel exemplaren als er betrokken partijen zijn, ingediend wordt op de griffie van het gerecht in hoger beroep; 3° bij ter post aangetekende brief die aan de griffie wordt gezonden; 4° bij conclusie, ten aanzien van iedere partij die bij het geding aanwezig of vertegenwoordigd is. Met uitzondering van het geval waarin het hoger beroep bij conclusie wordt ingesteld, vermeldt de akte van hoger beroep, op straffe van nietigheid de vermeldingen van artikel 1057 van het gerechtelijk wetboek.

M. Van Bellinghen
Lid van de Raad

G. Deneff
Lid van de Raad

C. Rutten
Lid van de Raad

E. Van Heesvelde
Voorzitter van de Raad

7 BIJLAGEN

7.1 Bijlage 1

De performantie-indicatoren die moeten worden gepubliceerd, hebben betrekking op:

- de CS/CPS op de markten 1 en 2
- de gespreksopbouw voor vaste telefonie op markt 8
- de gespreksafgifte voor vaste telefonie op markt 9
- de gespreksdoorgifte voor vaste telefonie op markt 10.

Die indicatoren zijn de volgende (totale cijfers voor de gehele markt):

<u>Provisioning Timers</u>		markets
Average Installation Timer CPS – Simple Installations ¹¹	working days	1,2
Number of working days until 95% simple CPS installations 'done'	working days	1,2
Number of working days until 99% simple CPS installations 'done'	working days	1,2
Average Installation Timer CPS – Complex Installations ¹²	working days	1,2
Number of working days until 95% complex CPS installations 'done'	working days	1,2
Number of working days until 99% simple CPS installations 'done'	working days	1,2
Average Installation Timer ATAP (Access to Access Point)	working days	8,9,10
<u>Repair Timers</u>		
Average time to repair CPS	hours	1,2
Percentage of not wrongful trouble tickets CPS	%	1,2
Average time to repair interconnect services ¹³		
- critical	hours	8,9,10
- major	hours	8,9,10
- minor	business hours	8,9,10
Time until 80% of trouble tickets interconnect services closed (target repair time)		
- critical	hours	8,9,10
- major	hours	8,9,10
- minor	working days	8,9,10
Time until 100% of trouble tickets interconnect services closed (committed repair time)		
- critical	hours	8,9,10
- major	hours	8,9,10

¹¹ Simple Installation: Customer premises equipment which is connected to the Public Network by means of a single PSTN connection or by means of an ISDN connection with the same CPS activated on all the numbers associated with the ISDN connection, excluding PBX and DDI number ranges.

¹² Complex Installation: All customer premises equipment which is not a Simple Installation such as customer premises equipment which is connected to the Public Network by means of an ISDN connection with the same CPS only activated on a part of the numbers associated with the ISDN connection, or a customer premises equipment identified by means of a PBX number range or by means of a DDI number range

¹³ The Classification of interconnect service troubles into Severity Levels – page 22 of the Basic SLA for Interconnect Services (version 3.0) . The Parties can use 4 different Severity Levels: Check, Minor, Major, and Critical.

- minor	working days	8,9,10
Percentage of not wrongful trouble tickets interconnect services	%	8,9,10
Average failure percentage of network (6h-22h)	%	8,9,10

Collecting: to be defined (after Belgacom feasibility study)

De volgende definities zijn van toepassing:

Provisioning KPI's

Average Installation Timer

The average lead-time between the sending by the OLO of the "XML Order message" and the receipt by the OLO of the "XML done message"

% Installations out of SLA

% of installations that respect the SLA timers

Number of working days until 95% 'done'

Number of working days between the sending by the OLO of the "XML Order message" and the receipt by the OLOs of the "XML done message" for 95% of the messages that were ordered on that same date.

This requested value is obtained after sorting the done messages by how many days it took to deliver them to the OLO. The maximum delay is calculated as follows:

Delay of delivery	Number of delivered messages	Cumulated number of delivered messages	Cumulated % of all delivered messages
0	1678	1678	3.7%
1	8646	10324	23%
...			
7	1236	40406	90.1%
8	1016	41422	92.3%
9	726	42148	93.9%
10	552	42700	95.2%

Number of working days until 99% 'done'

Number of working days between the sending by the OLO of the "XML Order message" and the receipt by the OLOs of the "XML done message" for 99% of the messages that were ordered on that same date.

Delay of delivery	Number of delivered messages	Cumulated number of delivered messages	Cumulated % of all delivered messages
0	1678	1678	0,037382761
1	8646	10324	23,0%
...			
17	99	44295	98,7%
18	66	44361	98,8%
19	34	44395	98,9%
20	25	44420	99,0%

Repair KPI's

Average time to repair

Average time between the opening and the closing of the not wrongful trouble tickets

Average repair time interconnect services

The time between the instant at which the requested Party sends out the "Intake Accept" and the instant at which that Party sends the final "Closure Request" or "Forced Closure"

% trouble tickets out of SLA

% of trouble tickets that wasn't solved within the SLA timers

Time to repair x% of cases

Time needed between the opening and the closing of the trouble ticket for x% of the not wrongful trouble tickets.

This requested value is obtained after sorting the trouble tickets messages by how many hours it took to close them. The time needed to close 80% is calculated as follows:

Delay of closure	Number of closed tickets	Cumulated number of delivered tickets	Cumulated % of all closed tickets
0	16	16	3,3%
1	22	38	7,8%
...			
7	55	300	61,6%
8	40	340	69,8%
9	35	375	77,0%
10	36	411	84,4%

Percentage of not wrongful trouble tickets

Percentage of not wrongful trouble tickets during reporting period compared to the number of active lines

Average failure percentage of network (6h-22h)

The average network failure rate on the network calculated for each hour between 06:00 and 22:00 hour measured during the last month.

7.2. Bijlage 2

Belgacom heeft zes maanden tijd om de volgende KPI's uit te voeren:

Provisioning KPI's

- Number of working days until 99% 'done'
- Number of working days until 95% 'done'

Repair KPI's

- Time to repair x% of cases