



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN EN
TELECOMMUNICATIE**

**RAADPLEGING BETREFFENDE HET ONTWERPBESLUIT VAN DE RAAD
VAN HET BIPT**

**TER AANVULLING VAN DE BESLUITEN MET BETREKKING TOT DE
ANALYSE VAN DE MARKTEN 13 (*nummering van de Aanbeveling van 2003*)**

**WAT BETREFT DE INDICATOREN INZAKE KWALITEIT VAN
DIENSTVERLENING (KPI - KEY PERFORMANCE INDICATORS)**

Werkwijze voor de raadpleging

Antwoordtermijn: 30/08/2008
Ter attentie van: Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie
Ellipse Building - Gebouw C
Koning Albert II-laan 35
1030 Brussel
Contactpersoon: Alain Maton, ir.-adviseur (+32 2 226 89 36)
Elektronisch antwoordadres: alain.maton@ibpt.be

Er wordt gevraagd de antwoorden enkel in elektronische vorm toe te sturen.

De vertrouwelijke delen moeten daarin duidelijk worden afgebakend.

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	8
7 BIJLAGE	9
<i>Provisioning KPI's</i>	9
<i>Repair KPI's service circuit</i>	9
<i>Availability KPI's</i>	9

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 en 10.

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 communicatie⁴.

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 2006⁵, 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 Er dient te worden opgemerkt dat naar aanleiding van de opmerkingen van Belgacom betreffende de KPI's voor markt 13, het BIPT dit besluit niet langer toepast op die markt maar later een besluit zal publiceren betreffende de performantie-indicatoren voor die markt.

⁵ 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 2⁶ 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 transparantieplichtingen. 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 framework”⁷²)

Hieronder vindt men een tabel met de plaatsen waar men diezelfde paragraaf terugvindt in de overige marktanalyses (volgens de nummering van de Aanbeveling van 2003):

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.⁷ 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.

⁶ Ibid.

⁷ 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 2006⁸ 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"⁹ 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 (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."

⁸ http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

⁹ Principles of implementation and best practice regarding LLU as decided by the Independent Regulators Group 18 October 2001 and amended in May 2002.

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 bijeengezet. 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 de SLA's en de 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 markt 13.

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 kosten met zich brengt. Een operator met een sterke machtspositie beschikt immers al over het grootste deel van die informatie aangezien hij deze nodig heeft voor het beheer en de follow-up van zijn eigen SLA-overeenkomsten. De bijlagen 1 en 2 illustreren het feit dat het merendeel van de KPI's reeds kan worden geleverd door de Belgacom-systemen zodat deze indicatoren geen hoge uitvoeringskosten zouden vereisen. De publicatie van KPI's is daarentegen een minder bindende maatregel dan dat een verplichting om dezelfde procedures toe te passen om intern en extern wholesale-diensten te leveren ("equivalence of input") zou kunnen betekenen. 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.

De Franse regulator ARCEP heeft een gelijkaardige argumentatie aangevoerd in zijn besluiten van 2005 met betrekking tot de referentieaanbiedingen van France Télécom voor de ontbundeling van het aansluitnet (05-0277) en de bitstreamtoegang (05-280). Hij stelt meer bepaald dat *"de dienstkwaliteitsniveaus (leverings- en correctietermijnen, aantal pannes, termijn voor levering van informatie, enz.) aangekondigd in de wholesale-aanbiedingen verenigbaar dienen te zijn met de kwaliteitsniveaus die worden toegepast, in het bijzonder door France Télécom, op de retailmarkten – deze doelstelling is meer bepaald in overeenstemming met het non-discriminatiebeginsel waaraan France Télécom is onderworpen"* en dat *"de kwaliteitsniveaus aangekondigd in de wholesale-aanbiedingen dienen te worden nageleefd door France Télécom teneinde dat de alternatieve operatoren voldoende overzicht hebben en zelf verbintenissen betreffende de dienstniveaus kunnen aangaan jegens hun klanten."* (vrije vertaling) ARCEP zet die redenering verder door de tenuitvoerlegging van een systeem van stimulerende boetes te plannen en France Télécom te verplichten om maandelijks dienstkwaliteitsindicatoren te meten en te publiceren voor de wholesale-aanbieding. "Ten tweede, om zich te vergewissen van de doeltreffendheid van het stimuleringssysteem van France Télécom en om te controleren dat de dienstkwaliteitsniveaus van de wholesale-aanbieding

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

niet discrimineren ten opzichte van wat France Télécom voorstelt aan zijn eigen diensten op de stroomafwaartse markten, acht de instantie het nodig dat de operator maandelijks dienstkwaliteitsindicatoren meet en publiceert voor de wholesale-aanbieding, alsook voor de overeenstemmende stroomafwaartse aanbiedingen.” (vrije vertaling)

Door de transparantie die ze op de markt creëren, moedigen de performantie-indicatoren de operator die ertoe is verplicht aan om de kwaliteit van zijn diensten te behouden en/of te verbeteren en stimuleren ze hem om zijn verplichtingen inzake non-discriminatie tussen zijn wholesale-klanten en zijn retailpoot na te leven. .

OFCOM is eveneens van mening dat het daar over een doeltreffende tool gaat om de transparantie op de markt te versterken. De Britse regulator drukt zich als volgt uit: *Although BT did not initially provide cost information as part of its response to the consultation, an assessment has subsequently been provided confidentially. Having analyzed the data provided, Ofcom is satisfied that the proposed requirements are not onerous, particularly when balanced against the benefits of transparency...*¹¹.

Om non-discriminatie te garanderen, is het belangrijk dat de potentiële nieuwkomers toegang hebben tot deze KPI's, wat niet het geval zou zijn als ze uitsluitend zouden worden gepubliceerd op een beveiligde site, met dus ook beperkte toegang.

Omdat het om een volgroeide 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.

Het BIPT acht het nodig om snel over een overzicht van de prestaties van Belgacom te beschikken teneinde binnen redelijke termijnen te kunnen reageren indien de getroffen maatregelen geen bevredigende resultaten zouden opleveren.

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.

Aangezien er verschillende technologieën worden aangewend, is het gepast om na te gaan of de eventuele nonconformiteiten verband houden met deze technologieën. Het Instituut legt bijgevolg op om de KPI's te leveren voor de volgende drie subcategorieën:

- Lijnen van minder dan 2 Mbps
- PDH/SDH-lijnen van 2 Mbps en meer
- Ethernet-lijnen

5 BESLUIT

De lijst van de indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening (of performantie-indicatoren) wordt in de bijlage gegeven. Belgacom zal deze indicatoren driemaandelijks dienen te publiceren op zijn website en voor de eerste maal 6 maanden na de publicatie van dit besluit. De performantie-indicatoren moeten voor de operatoren en het publiek gemakkelijk toegankelijk zijn.

¹¹ http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/bt_kpi/statement/statement_directions.pdf

6 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

Overeenkomstig de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 kan tegen dit besluit beroep worden ingesteld 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 BIJLAGE

Provisioning KPI's

Installation delay

For lines up to 34 Mbps, percentage of lines delivered within the delay and maximum delay.

For line from 140 Mbbs and above and Ethernet lines, percentage of lines delivered during the delay defined in the project.

Repair KPI's service circuit

Guaranteed feedback

Percentage of response time under 30 min and maximum delay of response time.

Percentage of initial information under 60 min and maximum delay of initial information.

Guaranteed repair time

Percentage of repair time under the SLA defined delay and maximum delay for disruption impacting traffic.

Percentage of repair time under 3 working day hour and maximum delay for disruption not impacting traffic.

Availability KPI's

Time to repair x% of cases

Average and worst yearly availability.