

BESLUIT inzake Implementatie WLR OPENBARE VERSIE
OPTA/TN/2006/202304

Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op grond van het marktanalysebesluit 'de wholesalemarkten voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk' (OPTA/TN/2005/203470), als bedoeld in hoofdstuk 6.A van de Tw.

A. SAMENVATTING

Op 21 december 2005 is KPN op grond van het marktanalysebesluit 'de wholesalemarkten voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk' de verplichting opgelegd tot wederverkoop van het abonnement of wel 'Wholesale Line Rental' (WLR). Deze verplichting stelt CPS-aanbieders in staat om naast het verkeer tevens het abonnement aan te bieden zodanig dat de gehele factuurrelatie met de eindgebruiker wordt overgenomen. In het marktanalysebesluit heeft het college KPN opgedragen om binnen 8 weken na publicatie te komen met een uitgewerkt voorstel ten aanzien van de implementatie van WLR.

Dit voorstel werd ontvangen op 15 februari 2006 en is vervolgens besproken met marktpartijen in de Industry Group WLR. Verschillende marktpartijen hebben in de Industry Group hun zienswijze op het voorstel van KPN naar voren gebracht. Mede tegen de achtergrond van de gedachtewisseling in de Industry Group geeft het college in het onderhavige besluit zijn beoordeling van het voorstel van KPN ten aanzien van de wijze waarop WLR geïmplementeerd dient te worden. Op 1 juni 2006 startte nationale consultatie van het aan dit besluit voorafgaande ontwerpbesluit. De bedenkingen van partijen zijn voor zover relevant verwerkt in het onderhavige besluit. Tevens is het ontwerpbesluit genotificeerd bij de Europese Commissie, die bij brief van 13 juli 2006 aangaf geen bedenkingen te hebben tegen het voorgenomen besluit.

In het besluit gaat het college eerst in op de verschillende aangelegenheden waarover in het kader van WLR afspraken moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij om de dienstonderdelen die in het kader van WLR geleverd dienen te worden, wat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen KPN en de WLR-partij behoort te zijn en welke faciliteiten die KPN dient te verzorgen om WLR-partijen in staat te stellen om WLR af te nemen.

Zo stelt het college in het besluit vast welke diensten onderdeel uitmaken van de WLR-verplichting, zoals nummerweergave, wisselgesprek, doorschakeldienst en noodvoorziening binnenkomend verkeer. Met betrekking tot verkeer stelt het college dat marktpartijen die het meest uitgebreide thans beschikbare pakket CPS-diensten afnemen (CPS-III) de volledige factuurrelatie van KPN kunnen overnemen, zonder dat sprake kan zijn van doodlopend verkeer. KPN is niet gehouden WLR aan te bieden aan CPS-aanbieders indien het afhandelen van 0900-verkeer niet wordt overgenomen van KPN.

KPN dient WLR-partijen van alle informatie te voorzien die zij nodig hebben om de WLR-dienst af te nemen op een wijze die gelijkwaardig is aan de wijze waarop KPN deze dienst bij zichzelf inkoopt. Het college draagt KPN op een tweetal informatiediensten die hij hierbij essentieel acht, toe te voegen. Het college acht het ten slotte niet noodzakelijk dat marktpartijen voor de implementatie van WLR een afname-commitment afgeven aan KPN, zoals KPN heeft voorgesteld, maar acht het wel redelijk wanneer KPN een forecast verlangt voorzover dit noodzakelijk is voor KPN om de capaciteit van de ordering en levering aan te laten sluiten op de vraag. Dit aspect zal tezamen met een aantal andere aspecten nog verder door KPN moeten worden uitgewerkt in een referentie-aanbod.

Vervolgens gaat het college in het tweede deel van het besluit in op de wijze van implementatie en de bijbehorende doorlooptijd. Door te focussen op het als eerste realiseren van de meest wezenlijke functionaliteiten van WLR, en vervolgens de aanvullende functionaliteiten toe te voegen, kan de doorlooptijd uit het voorstel van KPN teruggebracht worden van 28 naar 20 weken gerekend vanaf de inwerkingtreding van het besluit. In latere releases wordt de dienst dan vervolgens verder aangevuld.

De implementatietermijn brengt met zich mee dat vanaf 29 december 2006 WLR-orders kunnen worden verwerkt. De tijdelijke oplossing die het college aan KPN heeft opgelegd in het ontwerpbesluit ter overbrugging van deze implementatieperiode is in het onderhavige, definitieve besluit komen te vervallen. Het college heeft moeten vaststellen dat het opleggen van de tijdelijke oplossing thans niet proportioneel is. Bij de verdere praktische uitwerking van de tijdelijke oplossing is namelijk gebleken dat deze uiteindelijk slechts in zeer beperkte mate zou kunnen worden toegepast, terwijl er daarnaast nog wel een zeer grote inspanning van de kant van KPN, WLR-partijen en OPTA zou moeten worden geleverd om deze oplossing überhaupt tijdig operationeel te krijgen. Daarmee weegt de beperkte toegevoegde waarde van de tijdelijke oplossing niet op tegen de inspanning die ermee gemoeid is om hem te realiseren.

B. HET VERLOOP VAN DE PROCEDURE

- Op 21 december 2005 publiceerde het college het marktanalysebesluit 'wholesale toegang vaste openbare telefoonnetwerk', kenmerk: OPTA/TN/2005/203470, waarin KPN verplicht werd WLR te leveren;
- Op 15 februari 2006 ontving het college het voorstel van KPN inzake WLR;
- Op 22 februari, 1 april, en 8 april vonden bijeenkomsten van de 'Industry Group' plaats waarin marktpartijen konden reageren op het voorstel van KPN;
- Naar aanleiding van deze Industry Groups hebben partijen verschillende actiepunten toegewezen gekregen, die deels schriftelijk zijn afgehandeld;
- Op 27 februari 2006 verzond het college een brief aan KPN met het verzoek om het voorstel in afwachting van een definitieve beoordeling reeds op een aantal punten aan te passen en aan te vullen;
- Op 7 maart 2006 ontving het college een aangepast voorstel van KPN;
- Op 14 maart ontving het college een schriftelijke reactie van Priority op het voorstel van KPN;
- Op 15 maart ontving het college een schriftelijke reactie van Verizon op het voorstel van KPN;
- Op 3 april ontving het college een gezamenlijke schriftelijke reactie op het voorstel van KPN van Atlantic Telecom, Tele2, Versatel, BT en Pretium;
- Op 29 maart ontving het college een aangepast voorstel van KPN, met daarin opgenomen een voorstel ten aanzien van de tarieven;
- Op 31 maart is Ordina gestart met haar onderzoek dat er op gericht is een second opinion te geven over de doorlooptijden en de kosten van de WLR-implementatie;
- Op 5 april vond een bijeenkomst van de Industry Group plaats met marktpartijen waarin marktpartijen werden geïnformeerd over het tariefvoorstel van KPN en de reactie van Atlantic Telecom, Tele2, Versatel, BT en Pretium op het voorstel van KPN werd gepresenteerd;
- Op 12 april vond een bijeenkomst van de Industry Group plaats waarin werd vastgesteld over welke zaken overeenstemming bestaat tussen aspirant-afnemers en KPN, en over welke zaken geen overeenstemming bestaat;
- Op 17 april heeft het college KPN een voorstel gedaan voor een mogelijk tijdelijke oplossing voor een snelle implementatie van WLR. Op 14 april was dit voorstel vooraf met KPN doorgesproken;
- Op 19 april heeft KPN per email brief een reactie op het voorstel van het college gegeven;
- Op 18 mei heeft het college het definitieve rapport van Ordina ontvangen;
- Op 1 juni 2006 publiceerde het college het ontwerp-implementatiebesluit met kenmerk OPTA/TN/2006/201663;
- Op 13 juli 2006 ontving het college van KPN een aangepast implementatievoorstel;
- Op 13 juli 2006 ontving het college van de Europese Commissie de reactie op het ontwerpbesluit, waarin werd aangegeven dat de Europese Commissie geen bedenkingen heeft tegen het voorgenomen besluit;
- Op 14 juli 2006 liep de termijn af waarbinnen partijen hun bedenkingen tegen het ontwerp-implementatiebesluit konden indienen. Het college ontving bedenkingen van KPN, Tele2 en Atlantic Telecom, BT, Pretium en Versatel.

Daarnaast is in het kader van de Industry Group een groot aantal overige stukken aangeleverd. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de ontvangen stukken overgenomen. Op 19 juli, 26 juli, 2 augustus en 9 augustus 2006 hebben voorts besprekingen plaats gevonden over de tijdelijke oplossing in het verband van de FIST CPS-taskforce onder voorzitterschap van TNO.

C. HET JURIDISCH KADER

1. Bij besluit van 21 december 2005 (Besluit marktanalyse wholesale toegang vaste openbare telefoonnetwerk, kenmerk: OPTA/TN/2005/203470, hierna: het marktanalysebesluit) heeft het college op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.6 van de Telecommunicatie wet (hierna: Tw) aan KPN de verplichting opgelegd om afnemers in staat te stellen om op wholesaleniveau laagcapacitaire telefonieaansluitingen (hierna: Wholesale Line Rental, af te korten als WLR) af te nemen ten behoeve van wederverkoop op de retailmarkt.
2. Het onderhavige besluit inzake Implementatie WLR is gebaseerd op het genoemde besluit van 21 december 2005 en de daarin opgesomde dictumpunten viii. en verder. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voor het besluit inzake Implementatie WLR geldt dat het college in dit besluit, in aanvulling op de in het marktanalysebesluit van 21 december 2005 opgelegde WLR-verplichting, de genoemde opgelegde verplichting nader uitwerkt. Deze nadere uitwerking is een besluit als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw. Het besluit heeft naar het oordeel van het college tevens aanzienlijke gevolgen voor de markt als bedoeld in het tweede lid van artikel 6b.1 van de Tw. Hieruit volgt dat de voormelde voorbereidingsprocedure gevolgd diende worden. Op grond daarvan is het aan dit besluit voorafgaande ontwerpbesluit ter nationale consultatie voorgelegd op 1 juni 2006.
3. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten bepaalt artikel 6b.2 van de Tw dat ook de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw op de voorbereiding van een dergelijk besluit van toepassing is. Het college is van oordeel dat het besluit inzake Implementatie WLR, gelet op de uitleg die in de Europeesrechtelijke jurisprudentie aan dit criterium wordt gegeven, van invloed is op de handel tussen lidstaten. Dit betekent dat het college het besluit inzake Implementatie WLR ook Europees consulteert en notificeert. Dit is geschied op 1 juni 2006, waarbij een termijn van zes weken is aangehouden.

D. HET VOORSTEL VAN KPN

4. Het voorstel van KPN, zoals dit is ontvangen op 15 februari 2006, aangevuld op 30 maart 2006, omvat de hieronder weergegeven onderdelen. Voor de invulling van deze verschillende onderwerpen wordt korthedshalve verwezen naar het voorstel dat is opgenomen als annex 1 van dit besluit.

- Dienstbeschrijving:

Hierin wordt de wholesaledienst nader beschreven.

- Ordertypen:

KPN somt hier de ordertypes op die door de oplossing van KPN dienen te worden ondersteund, zoals standaard overstaporders, overstaporders voor verhuizingen en nieuwe aansluitingen en overstaporders in combinatie met CPS-overstap.

- Verantwoordelijkheden WLR-partij:

Hier geeft KPN aan welke activiteiten en verantwoordelijkheden met de abonnementsrelatie overgaan naar de WLR-partij. Het gaat hierbij ondermeer om zaken als klantenservice, hooggebruikbewaking, afsluiting bij wanbetaling en verantwoordelijkheid voor geplaatste apparatuur.

- Faciliteiten behorend bij de aansluiting, overige aanvullende diensten bij de aansluiting: KPN beschrijft hier welke faciliteiten aan de eindgebruiker kunnen worden geleverd bij het abonnement, zoals nummerweergave, doorschakeldiensten en wisselgesprek. Daarnaast geeft KPN hier diensten weer die aan de WLR-partij kunnen worden geleverd in het kader van de wholesaledienstverlening zoals administratief afsluiten. Tevens gaat KPN in op verplichtingen die KPN heeft jegens het Ministerie van Justitie in het kader van justitieel aftappen en monitoren.

- Facturatie:

KPN gaat hier kort in op de wijze waarop de wholesalefactuur zal worden aangeboden.

- Forecasting:

KPN stelt hier dat zij behoefte heeft aan een forecast voor het aantal orders gedurende de komende drie jaar, alsmede een driemaandelijks 'rollende' forecast ten behoeve van de operationele planning van de productie.

- Service:

Bij dit onderdeel beschrijft KPN de wederzijdse verantwoordelijkheden ten aanzien van service. KPN stelt voor dat WLR-partijen de beschikking krijgen over informatie uit het meetsysteem van KPN.

- Informatie:

KPN geeft in dit onderdeel weer welke informatie KPN zou moeten verstrekken aan marktpartijen om hen in staat te stellen de dienst af te nemen.

- Implementatie-opties en –kosten:

In dit onderdeel gaat KPN in op de keuzes die wat haar betreft mogelijk zijn voor WLR, en de kosten die hiermee verbonden zijn.

- Procedure voor ontwerp- en implementatieproces voor WLR:

KPN doet hier een voorstel voor de wijze waarop het proces om te komen tot een werkende oplossing verder dient te worden ingevuld.

- Voorstel voor kwaliteitsparameters Ordering en Levering:

KPN behandelt hier de levertijden voor verschillende ordertypen.

- Voorstel voor kwaliteitsparameters Service en Instandhouding:

KPN behandelt hier de hersteltijd in het geval van storingen.

- Overzicht van te introduceren en te wijzigen processen en systemen voor introductie van WLR:

KPN gaat hier in op de aanpassingen die dienen te worden gedaan aan haar systemen en processen om deze geschikt te maken voor WLR.

- Overzicht van tarieven:

KPN heeft een overzicht gegeven van de door haar voorgestelde tarieven voor WLR. Dit omvat het retail-minus percentage, alsmede de tarieven per order.

Daarnaast heeft KPN haar voorstel verschillende malen naar aanleiding van besprekingen in de Industry Group aangevuld. Waar relevant zal hiernaar eveneens in het besluit verwezen worden.

E. REACTIES VAN MARKTPARTIJEN OP HET VOORSTEL VAN KPN

5. Op 14 maart ontving het college de schriftelijke reactie van Priority op het voorstel van KPN, op 15 maart ontving het college de schriftelijke reactie van Verizon en op 3 april ontving het college de gezamenlijke schriftelijke reactie van Atlantic Telecom, Tele2, Versatel, BT en Pretium. Deze voorstellen zijn opgenomen als respectievelijk annex 5, 6 en 2 bij dit besluit.
6. In aanvulling hierop hebben marktpartijen daarnaast verschillende malen gereageerd op specifieke onderdelen van het voorstel van KPN. Waar relevant zal hiernaar eveneens in het besluit verwezen worden.
7. De reacties van marktpartijen richten zich in het bijzonder op de duur van de door KPN voorgestelde doorlooptijden, de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen KPN en de WLR-partij en de faciliteiten die onderdeel uitmaken van de geleverde WLR-aansluiting. In de beoordeling van het voorstel van KPN zal het college waar relevant ingaan op de standpunten van marktpartijen.
8. Op 14 juli 2006 sloot de termijn waarop partijen hun bedenkingen kenbaar konden maken. Het college heeft bedenkingen ontvangen van KPN, Tele2 en Atlantic, BT, Pretium en Versatel. De bedenkingen zijn verwerkt in de Nota van Bevindingen die is opgenomen als bijlage II bij dit besluit.
9. De voornaamste wijzigingen in het ontwerpbesluit naar aanleiding van de bedenkingen zijn de volgende:
 - a. De verantwoordelijkheden ten aanzien van gidsvermelding zijn verduidelijkt, zie randnummer 45 e.v.;
 - b. De verantwoordelijkheden ten aanzien van hooggebruikbewaking en blokkering zijn verduidelijkt zie randnummer 46 e.v.;
 - c. De verantwoordelijkheid voor het plaatsen van ISDN-modems (NT1's) wordt neergelegd bij de WLR-partij, zie randnummer 49 e.v.;
 - d. De verantwoordelijkheden ten aanzien van service zijn verduidelijkt, zie randnummer 80 e.v.;
 - e. De tarifiering van restverkeer is aangepast, waarbij de korting wordt bepaald aan de hand van het 'customer billing'-percentage, zie randnummer 150 e.v.;
 - f. De verplichting aan KPN te voorzien in een tijdelijke oplossing wordt niet opgelegd, zie randnummer 162 e.v.

F. BEOORDELING VAN HET VOORSTEL VAN KPN

10. De beoordeling van het voorstel van KPN valt uiteen in twee onderdelen. In het eerste onderdeel (F) gaat het college in op een aantal verschillende issues die spelen ten aanzien van de WLR-dienst. Die hebben betrekking op zaken als de dienstbeschrijving, faciliteiten die onderdeel uitmaken van de aansluiting, de ordertypes die WLR met zich meebrengt, contractuele aangelegenheden, kwaliteitsaspecten, forecasting en commitment. In het tweede onderdeel (G) gaat het college in op de daadwerkelijke aanpassingen aan de systemen en processen, waarbij het college zich uitsprekt over het gewenste implementatiescenario en de hierbij behorende maximale doorlooptijden.
11. Het college heeft in het marktanalysebesluit een aantal uitgangspunten geformuleerd waaraan de WLR-dienst dient te voldoen. Deze uitgangspunten liggen aan de basis van onderstaande beoordeling. In het marktanalysebesluit wordt beschreven aan welke eisen de WLR-dienst moet voldoen. Onder randnummer 249 van dat besluit wordt gesteld dat KPN:
 - a. wholesaleafnemers van WLR in staat dient te stellen, op eenvoudige wijze en binnen een redelijke termijn, een aansluiting aan hun eindgebruikers te kunnen aanbieden;
 - b. wholesaleafnemers van WLR de mogelijkheid dient te geven hun eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting als voor het verkeer over deze aansluiting;
 - c. wholesaleafnemers van WLR in staat dient te stellen de retail klantrelatie over te nemen van KPN. Tot de klantrelatie behoort in het kader van WLR in ieder geval:
 - i. contact met de klant voor het versturen en innen van facturen;
 - ii. contact van de klant met de aanbieder voor vragen over facturen of ondersteuning voor geleverde diensten, of commerciële handelingen zoals het bestellen van nieuwe diensten, opzeggen, verhuizen etc.
 - d. ervoor zorg dient te dragen dat alternatieve aanbieders van aansluitingen op basis van WLR, tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten kunnen bieden aan hun eindgebruikers als de standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten die KPN zelf levert;
 - e. bij het ontwerp van WLR in ieder geval dient te voorzien van redelijke voorwaarden voor bestel- en leveringsprocedures en van redelijke voorwaarden voor opzeggingen, verhuizingen en migratie tussen typen aansluitingen en migratie tussen verschillende aanbieders.
12. Onder randnummer 250 noemt het college een drietal principes die voor KPN gelden tijdens het ontwerp en de implementatie van WLR:
 - a. minimalisatie van eenmalige implementatiekosten van WLR en minimalisatie van terugkerende kosten van WLR voor alternatieve aanbieders en KPN;
 - b. minimalisatie van de doorlooptijd van de implementatie van WLR;
 - c. overstapkosten en doorlooptijden van migraties voor eindgebruikers dienen zo beperkt mogelijk te zijn.
13. Voorts stelt het college onder randnummer 253 dat uit de uitputtende beschrijving van de functionele en technische specificaties van de diensten en de ondersteunende systemen en procedures onomstotelijk dient te blijken dat afnemers van WLR in staat moeten zijn de dienst af te nemen op een wijze die gelijkwaardig is aan de wijze waarop KPN's eigen retailorganisatie in

staat is bij KPN Wholesale de benodigde diensten af te nemen, in termen van met name functionaliteit, kwaliteit, tijdigheid, doelmatigheid en commerciële mogelijkheden. Hiertoe dient KPN uitvoerig in te gaan op welke wijze de procedures en ondersteunende systemen van wezenlijke processen zoals bestellen, leveren, het doorvoeren van mutaties, het doen van migraties, facturering, en het verhelpen van klachten en storingen, een dergelijke gelijkwaardigheid waarborgen.

14. Het college houdt bij de behandeling van dit eerste onderdeel van het voorstel de volgende indeling in onderwerpen aan:

- i) Dienstbeschrijving
- ii) Ordertypen
- iii) Reactietijden, levertijden en kwaliteit van de levering
- iv) Verantwoordelijkheden WLR afnemer
- v) Faciliteiten behorend bij de aansluiting
- vi) Overige aanvullende diensten bij de aansluiting
- vii) Eindgebruikercontact
- viii) Wilsuiting
- ix) Contractuele onderwerpen
- x) Facturatie restverkeer
- xi) Afname-commitment en forecasting
- xii) Service
- xiii) Informatie
- xiv) Kwaliteitsparameters

i) Dienstbeschrijving

15. In de dienstbeschrijving die KPN heeft opgenomen in haar voorstel gaat zij in op een aantal kenmerken van de WLR-dienst. Hierbij is met name de reikwijdte van de dienst van belang. Het college gaat hieronder in op deze dienstbeschrijving, en besteedt daarbij aandacht aan de vraag of de WLR-verplichting geldt voor belbudgetaansluitingen, wat de relatie is tussen verkeer en de WLR-verplichting en in hoeverre het beschakelen van inkomend verkeer onderdeel is van WLR.

Belbudget

16. KPN stelt dat aansluitingen met BelBudget uitgezonderd zijn van de WLR-verplichting. Dit betekent volgens KPN dat de eindgebruiker eerst zijn belbudgetaansluiting moet opzeggen en veranderen in een ander KPN-abonnement alvorens hij kan overstappen naar een WLR-partij.

17. Tijdens de bijeenkomst van de IG van 12 april 2006 is gebleken dat KPN deze voorgestelde overstapprocedure voor belbudget-afnemers heeft gebaseerd op haar interpretatie van het marktanalysebesluit. Het gaat hierbij specifiek om randnummer 241. Het college heeft met deze passage willen aangeven dat KPN niet gehouden is om het belbudgetabonnement te laten wederverkopen waarbij het lage belbudgettarief als uitgangspunt voor het wholesaletarief zou worden genomen. Marktpartijen hebben herhaaldelijk aangegeven dat zij dit lage belbudgettarief wel een redelijk uitgangspunt achten voor het wholesaletarief. In randnummer 290 en 291 van de

Nota van Bevindingen, die als bijlage is opgenomen in het marktanalysebesluit gaat het college verder in op dit onderwerp in reactie op commentaar van Tele2 gedurende de nationale consultatie van het ontwerpbesluit. Hierin wordt toegelicht dat het relatief lage retailtarief dat door KPN voor belbudget wordt gehanteerd niet als basis kan dienen voor het retail-minustarief. Overigens zal het college in het onderhavige besluit niet verder ingaan op de tarieven die voor WLR hebben te gelden. Deze beoordeling vindt plaats in een afzonderlijk tariefbesluit.

18. Het college stelt in randnummer 291 van deze Nota van Bevindingen, naar aanleiding van de opmerkingen van Tele2, het volgende:

“De toegangsverplichting WLR geldt voor laagcapacitaire aansluitingen en niet voor retailbundels. Belbudget is een retailbundel waarbij een relatief laag abonnement door KPN dient te worden goed gemaakt dankzij relatief hoge gesprekstarieven. Het is KPN in beginsel niet toegestaan deze diensten onder de kostprijs aan te bieden. Uiteraard is Tele2 geheel vrij om een dergelijk retailaanbod te doen, vergelijkbaar met Belbudget. Hiervoor hoeft naar het oordeel van het college geen aparte wholesaledienst beschikbaar te worden gemaakt.”

19. Het college stelt vast dat het voorstel van KPN ten aanzien van het overstappen van eindgebruikers met belbudget berust op een onjuiste interpretatie. KPN dient het mogelijk te maken dat eindgebruikers met een belbudgetabonnement kunnen overstappen naar een abonnement bij een WLR-partij zonder dat eerst afzonderlijk het belbudgetabonnement dient te worden omgezet in een andere abonnementsvorm bij KPN.

Introductie nieuwe diensten

20. KPN geeft aan dat in het geval KPN-retail nieuwe diensten voor laagcapacitaire aansluitingen introduceert of uitfaseert, een corresponderende aanpassing plaats zal vinden voor het WLR-aanbod. Het college geeft in aanvulling hierop aan dat KPN bij het doen van deze corresponderende aanpassingen zodanige termijnen in acht dient te nemen dat gelijkwaardigheid met KPN-retail is gegarandeerd. Dat betekent dat WLR-partijen redelijkerwijs in staat moeten worden gesteld de dienst gelijktijdig in de retailmarkt te introduceren, dan wel hun eindgebruikers tijdig kunnen informeren over mogelijke uitfaseringen. In het nog op te leveren referentie-aanbod dient dit door KPN concreet te worden uitgewerkt. Voor de implementatie van WLR is thans met name van belang dat de wijze van implementatie geen belemmeringen met zich mee brengt om een dergelijke gelijktijdigheid te garanderen.

Verkeer

21. Ten aanzien van verkeer stelt het college vast dat afnemers van WLR in beginsel zijn aangewezen op CPS-diensten om hun eindgebruikers verkeersdiensten aan te bieden. Het Besluit Gespreksopbouw (De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk, 21 december 2005, OPTA/TN/2005/203469) geeft aan dat KPN verplicht is voor alle verkeersvormen toegang in de vorm van C(P)S dient aan te bieden (categorisch).

22. Verkeer kan echter ook op andere wijze dan op basis van C(P)S toegang worden aangeboden aan wholesaleafnemers: voor verkeer dat door een derde partij, zoals een ISP wordt gefactureerd, geldt dat de WLR-verplichting in zichzelf niets verandert aan de bestaande relaties tussen aanbieders.
23. In bepaalde, uitzonderlijke, gevallen kan KPN bovendien worden verplicht om een administratieve oplossing te bieden voor bepaalde verkeersstromen, zoals is aangeduid in voetnoot 99 van het voornoemde besluit. Ook in een dergelijk geval loopt het verkeer niet over de switch van de WLR-partij, maar wordt deze WLR-partij op een andere wijze in staat gesteld zijn eindgebruiker te factureren. Voorts kan KPN op vrijwillige basis voorzien in administratieve oplossingen voor het afhandelen van verkeer.
24. In beginsel stelt het Besluit Gespreksopbouw afnemers van WLR voldoende in staat om de gehele factuurrelatie met de eindgebruiker over te nemen, en te garanderen dat het verkeer van de eindgebruiker daadwerkelijk wordt afgewikkeld. Voor zover afnemers van WLR, ondanks de uitgebreide verplichtingen in het Besluit Gespreksopbouw, toch problemen ondervinden bij het afwickelen van verkeer voor hun eindgebruikers en/of het factureren van het uitgaande verkeer, kan door de afnemers van WLR een beroep gedaan worden op het besluit WLR. In het besluit WLR wordt immers expliciet gesteld dat de WLR-verplichting aanbieders in staat dient te stellen de volledige klantrelatie over te nemen van KPN. Uitsluitend indien het Besluit Gespreksopbouw hierin ontoereikend is, zal het college KPN opdragen op grond van het marktanalysebesluit aanvullende maatregelen te treffen voor het afwickelen en/of het factureren van verkeer, dit gegeven de ruime mogelijkheden die het Besluit Gespreksopbouw reeds biedt aan aanbieders om verkeer af te wikkelen en te factureren.
25. Ten aanzien van verkeer merkt Verizon het volgende op:
- “In beginsel moet de aanbieder die de lijn (op basis van WLR) aanbiedt aan zijn klant zelf kunnen bepalen welke CPS verkeersstromen hij zijn klant via deze lijn wil laten afwickelen. Dit is niet een door KPN opgelegde keuze tussen alles of niets. Het is de aanbieder die dit bepaalt. In beginsel moeten alle verschillende mogelijke combinaties van verkeersstromen kunnen worden aangeboden, naar keuze van de aanbieder die de lijn aanbiedt. Die door de aanbieder van de lijn aangeboden verkeersstromen moeten vervolgens naar keuze van deze aanbieder (gedeeltelijk) kunnen worden geblokkeerd. Het kan niet zo zijn dat verkeer doodloopt. Dat zou immers een “showstopper” zijn voor WLR dan wel de aanbieder van WLR dwingen om CPS-verkeersstromen te gaan afwickelen die hij eigenlijk helemaal niet wil aanbieden.”
26. Het college merkt hier het volgende over op. Het college begrijpt dat aanbieders willen kunnen kiezen of ze bepaalde verkeerscategorieën al dan niet aanbieden aan hun eindgebruiker. Deze vrije keuze kan impliceren dat bepaalde verkeerscategorieën dood lopen indien er geen andere aanbieders zijn die afspraken met KPN hebben ten aanzien van het afleveren van dat verkeer. Van KPN kan naar het oordeel van het college niet verwacht worden dat zij zonder meer het verkeer afwikkelt dat een WLR-partij besluit niet aan te bieden. Het is in beginsel de verantwoordelijkheid van de WLR-partij om ervoor te zorgen dat zijn abonnee uitgaande gesprekken kan voeren. KPN dient de WLR-partij daarbij redelijkerwijs in de gelegenheid te

stellen om de eindgebruiker een volwaardige telefoondienst te leveren door het beschikbaar stellen van noodzakelijke wholesalediensten zoals C(P)S en WLR. Indien voor een bepaalde verkeerscategorie CPS beschikbaar is, valt voor het college niet in te zien waarom KPN gehouden zou zijn om bepaalde verkeerscategorieën af te wikkelen die door de WLR-partij kennelijk niet aantrekkelijk genoeg worden gevonden om zelf aan te bieden. Hiervoor ziet het college geen verplichting.¹

27. Wel geldt dat KPN gehouden is om bepaalde verkeerscategorieën doorgang te laten vinden, ook indien deze niet door de WLR-partij worden afgewikkeld. Het college wijst hierbij op het besluit wholesale gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk (kenmerk: OPTA/TN/2006/203469), op grond waarvan KPN verplicht is om voor bepaalde verkeerscategorieën een opbouwdienst te leveren. Hierbij zijn met name verkeersdiensten die niet door KPN of de WLR-partij aan de bellende eindgebruiker in rekening worden gebracht van belang, zoals 112, 0800 en 082 verkeer en verkeer dat door een andersoortige aanbieder zoals een ISP, aan de eindgebruiker wordt aangeboden (06760 (MIACO, FRIACO)). KPN dient dit verkeer te overhandigen aan wholesalepartijen (de netwerken waarop bijvoorbeeld ISP's of 0800-aanbieders zijn aangesloten) ter verdere afwikkeling, gegeven de verplichting die op KPN rust om voor deze diensten 'overige opbouwdiensten' te leveren.² Zolang verkeer niet gefactureerd wordt aan de WLR-eindgebruiker brengt dit geen onredelijke gevolgen met zich mee voor KPN. Niet valt in te zien waarom KPN in een situatie waarin sprake is van WLR andere verplichtingen heeft ten opzichte van dit verkeer dan in de situatie waarin geen sprake is van WLR.
28. 0900-verkeer neemt hierbij een bijzondere positie in. Ten aanzien van 0900-verkeer geldt dat KPN op grond van het gespreksopbouwbesluit verplicht is om hiervoor een gespreksopbouwdienst beschikbaar te stellen aan de aanbieder op wiens netwerk de 0900-toegevoegde-waardediensten aankiesbaar zijn. Het college stelt echter vast dat in een situatie waarin het abonnement niet langer door KPN in rekening wordt gebracht, KPN niet gehouden is om dit 0900-verkeer af te wikkelen ten behoeve van de WLR-partij. Immers, de WLR-partij heeft in beginsel zelf de mogelijkheid om het verkeer af te handelen op basis van CPS. Omdat KPN niet in staat is – althans niet zonder verdere omvangrijke aanpassingen aan de voor WLR ordering en verkeer te implementeren processen en systemen - het 0900-verkeer van een WLR-partij die geen 0900-verkeer wenst af te handelen te blokkeren zou KPN de facto gedwongen worden dit verkeer af te handelen, en te factureren aan de voormalige eindgebruiker met wie niet langer een factuurrelatie bestaat, dan wel moeten meewerken aan een administratieve oplossing waarbij de CDR's worden doorgegeven aan de WLR-partij die niet bereid is zelf 0900-verkeer af te wikkelen.

¹ Uiteraard staat het aanbieder vrij om met andere aanbieder, waaronder KPN, in commerciële onderhandeling te treden ten aanzien van het afwikkelen van delen van het verkeer.

² Zie voor deze verplichting paragraaf 9.3 van het genoemde besluit. In deze paragraaf wordt toegelicht dat KPN voor bepaalde verkeerscategorieën, indien deze niet zijn aangekozen op basis van C(P)S, verplicht is om een 'overige opbouwdienst' te leveren, zodanig dat een aanbieder op wiens netwerk gesprekken voor een bepaald nummer termineren in staat wordt gesteld dit verkeer af te wikkelen. Indien dergelijk verkeer zou 'doodlopen' omdat KPN het verkeer niet aflevert bij het terminerende netwerk handelt KPN derhalve in strijd met het voornoemde besluit. Overigens merkt het college op dat in de opsomming die het college onder randnummer 259 van het voornoemde besluit ten gespreksopbouw naar 112 niet apart is vermeld. Op grond van artikel 7.7, eerste lid, Tw dient KPN echter als aanbieder van het openbare telefoonnetwerk gratis onbelemmerde toegang tot het gebruik van alarmnummers te waarborgen.

Het college acht dit disproportioneel jegens KPN, en stelt daarom dat KPN uitsluitend gehouden is WLR te leveren aan partijen die 0900-verkeer kunnen overnemen van KPN. Partijen die thans CPS-III³ afnemen voldoen aan deze voorwaarde.

Inkomend verkeer

29. Atlantic, Tele2, Versatel, Pretium en BT, alsmede Verizon geven aan dat zij van mening zijn dat de verplichting aan KPN tot het aanbieden van WLR zich ook uitstrekt tot het aanbieden van inkomend verkeer op wholesalebasis. Atlantic c.s. merken hierover bij brief van 24 maart 2006 het volgende op:

“In de ogen van marktpartijen is het binnenkomende verkeer integraal onderdeel van de infrastructuur om de volgende redenen:

- Opbrengst dienstverlening: Marktpartijen zouden zelfstandig hun eigen tarieven voor het beëindigen van gesprekken naar hun abonnees willen vaststellen. Wanneer het binnenkomende verkeer niet mee genomen zou worden in de WLR dienst betekent dit dat het tarief voor het bellen naar deze abonnee zou worden afgehandeld onder de noemer “Bellen naar KPN”. Zeker bij zakelijke klanten zal er verwarring ontstaan aangezien binnenkomend verkeer op WLR-lijnen bij eindgebruikers op de specificatie zal verschijnen als “Bellen naar KPN” en bij ontbundelde lijnen onder de noemer “Bellen naar bijvoorbeeld Versatel”. Eigen tarieven voor het beëindigen van gesprekken naar WLR abonnees is potentieel een extra inkomstenbron voor CPS aanbieders.
- Gelijkwaardigheid: Er zal een ongelijkwaardige situatie ontstaan aangezien partijen niet in staat zijn om bepaalde diensten te bieden die KPN retail wel kan bieden en ook aanbiedt in de markt. Enkele voorbeelden daarvan zijn: Bereikbaarheidsonderzoek en Noodvoorziening binnenkomend verkeer:

In de ogen van marktpartijen is het van cruciaal belang om zorg te dragen voor volledige gelijkwaardigheid.”

30. Het college is echter van oordeel dat het marktanalysebesluit er op geen enkele wijze toe strekt dat KPN inkomend verkeer dient te laten beschakelen door WLR-partijen. In reactie op vragen van marktpartijen merkte het college hierover het volgende op⁴:

“Een aantal partijen stelde de vraag aan OPTA waar uit het voornoemde besluit blijkt dat het college niet de mogelijkheid zou hebben opgelegd om inkomend verkeer af te handelen. Over het algemeen vermeldt het college in zijn besluiten de verplichtingen die wel worden opgelegd, en wordt uitsluitend in gevallen waarin dit de helderheid ten goede komt aangegeven welke verplichtingen niet worden opgelegd. Ten aanzien van inkomend verkeer achtte het college het voldoende duidelijk dat de WLR-verplichting niet strekt tot het laten beschakelen van inkomend verkeer. Het college stelt vast dat hij wel een verplichting tot het laten beschakelen van uitgaand verkeer heeft opgelegd (C(P)S), maar niet een verplichting tot

³ Met CPS-III-verkeer wordt de meest uitgebreide CPS-pakket aangeduid die thans door KPN wordt aangeboden. Naast geografisch en mobiel verkeer wordt in het geval dat het CPS-III-pakket wordt afgenomen ook 0800/0900 verkeer beschakeld.

⁴ ‘Beantwoording actiepunten door OPTA’, 14 maart 2006 verzonden aan deelnemers Industry Group WLR.

het laten beschakelen van inkomend verkeer. Het college ziet niet in hoe de WLR-verplichting zou kunnen strekken tot de, overigens ingrijpende verplichting, om inkomend verkeer te laten beschakelen. In het licht van deze vraag geeft het Besluit Wholesalemarkten voor toegang tot het vaste-openbare-telefonienetwerk van 21 december 2005 onder randnummer 230 een tweetal voor deze vraag relevante doelstellingen:

- de toegangsverplichting dient alternatieve aanbieders in staat te stellen de retail-klantrelatie over te nemen;
- de toegangsverplichting dient alternatieve aanbieders in staat te stellen gebundelde aanbiedingen te doen voor zowel aansluitingen als verkeer.

Voor het behalen van deze doelstellingen lijkt het OPTA niet noodzakelijk dat aanbieders de controle krijgen over inkomend verkeer.”

31. Voorzover de retailorganisatie van KPN substantiële voordelen heeft ten opzichte van alternatieve WLR-partijen dankzij het gegeven dat KPN zowel uitgaand als inkomend verkeer afhandelt dienen deze in het kader van de WLR-verplichting voor zover redelijkerwijs mogelijk is wel doorgegeven te worden aan de WLR-partijen. Hiervan zou sprake kunnen zijn wanneer de retailorganisatie van KPN bijvoorbeeld over bepaalde belangrijke informatie zou beschikken over inkomend verkeer die niet beschikbaar is voor de WLR-partijen.
32. Het college stelt vast dat de gelijkwaardigheid ten opzichte van KPN impliceert dat WLR-partijen in staat worden gesteld de door Atlantic c.s. genoemde functionaliteit, noodvoorziening binnenkomend verkeer, aan hun eindgebruikers aan te bieden. Het college acht het echter op geen enkele manier noodzakelijk dat marktpartijen hiervoor controle moeten hebben over inkomend verkeer. KPN dient WLR-partijen wel zodanig te faciliteren dat zij in staat zijn om hun eindgebruikers dezelfde functionaliteiten te bieden als KPN biedt. Voor het opstellen van bereikbaarheidsonderzoeken heeft KPN tijdens de Industry Group van 12 april 2006 verklaard dat ook de retailorganisatie van KPN geen beschikking heeft over informatie van buiten de retailorganisatie ten behoeve van deze bereikbaarheidsonderzoeken. KPN dient derhalve ten aanzien van dit punt geen verkeersgegevens ter beschikking te stellen. Op grond van het voorgaande dient KPN de faciliteit ‘noodvoorziening binnenkomend verkeer’ op te nemen in het WLR-aanbod.

Nummers

33. In het voorstel geeft KPN aan dat de nummers in eigendom blijven van KPN, en onderdeel uit blijven maken van het telefonienetwerk van KPN.
34. Het college overweegt daarbij als volgt. De nummers zijn oorspronkelijk door het college toegekend aan KPN. In het geval dat een eindgebruiker naar een ander netwerk wenst over te stappen met behoud van zijn oude nummer dient KPN als latende aanbieder dit nummer over te dragen aan de ontvangende aanbieder om dit behoud van nummer mogelijk te maken (nummerportabiliteit).

Van een dergelijke situatie is hier geen sprake, immers in het geval van een overstap naar een WLR-aansluiting blijft de eindgebruiker aankiesbaar op het netwerk van KPN en behoudt de eindgebruiker daarmee zijn nummer. Er is in een dergelijke situatie dan ook geen sprake van een verplichting voor KPN om nummers te porteren.

35. Aanvullend merkt Verizon hierover nog het volgende op: "Indien uiteindelijk wordt besloten dat de nummers en inkomend verkeer bij KPN blijven, dan moet worden voorzien in afspraken over de communicatie met de klant over vragen van de eindgebruikers over inkomend verkeer en nummers. Daar is thans nog niet in voorzien." Het college onderschrijft deze noodzaak, en draagt KPN op om hierover redelijke bepalingen op te nemen in het referentie-aanbod.

ii) Ordertypen

36. Het college stelt vast dat KPN geen concreet voorstel doet voor de verschillende ordertypen. KPN geeft aan:

"de wijze waarop en de voorwaarden waartegen dit tussen WLR-partijen plaats zal vinden zal met marktpartijen verder worden ingevuld tijdens de Industry Group."

37. Het college heeft over de door KPN opgenomen passages met deze strekking naar aanleiding van de eerste versie van het voorstel bij brief van 27 februari 2006 met kenmerk OPTA/TN/2006200401 het volgende opgemerkt:

"Het voorstel is summier in het geven van praktische invulling. De meeste onderwerpen zijn slechts op hoofdlijnen ingevuld. Daarbij wordt op vele plaatsen aangegeven dat een nadere invulling pas mogelijk is na overleg met marktpartijen. De essentie van de verplichting zoals die is opgelegd aan KPN is echter dat zij nu reeds met een concreet, uitgewerkt voorstel aan marktpartijen had moeten komen, zodat marktpartijen hierop konden reageren. Door bepaalde zaken niet in te vullen, worden marktpartijen niet in staat gesteld voldoende concreet te reageren, en wordt de discussie naar achteren verplaatst. Dit brengt vertraging met zich mee. Daarnaast geldt dat zaken die reeds door KPN uitgezocht hadden kunnen zijn (en die nodig waren om het voorstel concreter te maken) mogelijk nog niet zijn uitgezocht door KPN. Ook dit brengt vertraging met zich mee. OPTA zal hier rekening mee houden bij het beoordelen van het voorstel, en het vaststellen van latere tijdslijnen."

38. Het college is daarbij van oordeel dat het Besluit WLR er onomwonden toe strekt dat KPN een dergelijke concrete invulling dient te geven, zie onder randnummer 253, sub a, sub i, waarin KPN wordt opgedragen 'een uitputtend overzicht van de ondersteunende systemen en procedures' op te nemen in haar voorstel.

39. Bovenstaande heeft er echter niet toe geleid dat KPN haar voorstel ten aanzien van de invulling van de ordertypen verder heeft geconcretiseerd. Wel heeft KPN naar aanleiding van de eerste beoordeling door het college voldaan aan het verzoek van het college om een volledige opsomming te geven van alle mogelijke ordertypen.⁵ Het college heeft KPN bij brief van 18 mei

⁵ Deze opsomming beperkt zich evenwel tot het benoemen van de ordertypen, zonder dat hieraan een verdere invulling wordt gegeven.

gesommeerd om binnen zes weken na publicatie van het ontwerp-implementatiebesluit een uitputtend overzicht van de functionele en technische specificaties van de diensten en de ondersteunende systemen en procedures aan te leveren. De invulling ten aanzien van de ordertypes maakt hier onderdeel van uit.

40. Naar aanleiding van vragen uit de Industry Group heeft KPN zich bereid getoond het plaatsen van gecombineerde WLR/CPS-orders te zullen faciliteren. In het kader van het uitputtende overzicht van de functionele en technische specificaties dat KPN had moeten geven op grond van het marktanalysebesluit diende KPN dit nader te concretiseren. Zoals gesteld is KPN per brief van 18 mei gesommeerd dit alsnog te doen.

Directe ordering

41. KPN stelt als voorwaarde voor de afname van WLR dat de afnemende partij de Modelovereenkomst inzake interconnectie en bijzondere netwerktoegang heeft getekend. Het college is van oordeel dat partijen die een contractuele relatie hebben met een “hostende” partij, die op zijn beurt een contractuele relatie heeft met KPN, redelijkerwijs direct orders moeten kunnen “inschieten”. Het college gaat er vanuit dat wholesalepartijen en “hostende” partijen hiervoor voorzieningen zullen treffen in hun contractuele relatie.

iii) Reactietijden, levertijden en kwaliteit van de levering

42. KPN merkt in haar aangepaste voorstel het volgende op:

“Op de orders beschreven in 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4 zullen in beginsel dezelfde kwaliteitsparameters van toepassing zijn als gelden voor KPN Retail. Afhankelijk van het gekozen implementatiescenario zal de performance op deze kwaliteitsparameters gelijk zijn aan de parameters die gelden voor de retailorganisatie van KPN of deze zoveel als redelijkerwijs mogelijk benaderen.”

43. Het college neemt aan dat KPN hiermee het volgende bedoelt, en draagt KPN op om zich te houden aan het volgende uitgangspunt:

“Op alle ordertypes die voortvloeien uit de verplichting om WLR te leveren zullen in beginsel dezelfde parameters van toepassing zijn, zoals reactietijden, levertijden en kwaliteit van de levering. De performance op deze parameters zal voor zover in redelijkheid mogelijk is gelijk zijn aan de performance die KPN aan zichzelf levert, zodanig dat gelijkwaardigheid gewaarborgd is.”

iv) Verantwoordelijkheden WLR afnemer

44. KPN noemt in haar implementatievoorstel een aantal activiteiten die naar de mening van KPN onder de verantwoordelijkheid van de WLR-partij dienen te komen te vallen.

Gidsvermelding

45. Het college acht het niet onredelijk dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van de gidsvermelding door de WLR-partij wordt gedragen, ook voor zover het wijzigingen betreft ten aanzien van de bestaande gidsvermelding. Het college is van oordeel dat met het overgaan van de aansluiting en de hierbij behorende klantrelatie ook de verantwoordelijkheid voor bepaalde, met de klantrelatie verband houdende, aanvullende diensten (zoals in dit geval de gidsvermelding) overgaat naar de WLR-partij. Vanuit die verantwoordelijkheid is het in eerste instantie aan de WLR-partij om met de eindgebruiker afspraken te maken over (het voorzetten van) zijn gidsvermelding en is het dus ook de WLR-partij die de hiertoe noodzakelijke melding richting de betreffende gidsaanbieder(s) stuurt. Voorzover het de kwaliteit en de efficiency van het proces ten goede komt dat er geen opzegging (door KPN) en geen nieuwe aanmelding (door de WLR-partij) plaatsvindt, maar er slechts een kennisgeving aan de gidsaanbieder verstuurd wordt, dienen marktpartijen hier nadere werkafspraken over te maken. Ten overvloede stelt het college hierbij dat WLR-partijen over gelijkwaardige faciliteiten dienen te beschikken om wijzigingen ten aanzien van gidsvermelding door te geven. Bovenstaande houdt een wijziging in ten opzichte van het ontwerpbesluit.⁶

Hooggebruikbewaking

46. Het college acht het niet onredelijk dat de verantwoordelijkheid voor hooggebruikbewaking wordt overgenomen door de WLR-partij, voor die omstandigheden waarin hij redelijkerwijs in staat geacht kan worden dit te doen. Dit betekent dat het in bepaalde omstandigheden aan KPN is om de WLR-partij voldoende te faciliteren dan wel de verantwoordelijkheid voor hooggebruikbewaking op zich te nemen, zoals bijvoorbeeld in het geval sprake is van restverkeer dat buiten de invloed van de WLR-partij niet via de switch van de WLR-partij loopt.⁷ Het college gaat onder randnummer 67 verder in op dergelijke situaties, waarin zich restverkeer voordoet.

⁶ De besluittekst is ten aanzien van dit punt aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit, naar aanleiding van de bedenkingen van KPN, zie hiervoor randnummer 15 van de Nota van Bevindingen. In het ontwerpbesluit was opgenomen dat "indien geen sprake is van wijzigingen KPN de bestaande gidsvermelding dient te continueren in het geval een eindgebruiker overstapt naar een WLR-partij, tenzij door de WLR-partij anders wordt verzocht." Het college acht de huidige formulering passender, omdat deze het mogelijk maakt voor partijen om tot een meer optimale procedure ten aanzien van gidsvermelding te komen, waarbij de kwaliteit en de efficiency van het proces voorop staan.

⁷ Atlantic c.s. geven in hun bedenkingen aan dat het hen niet duidelijk is wat bedoeld wordt met hooggebruikbewaking. Tevens geeft men aan dat men voor het gericht blokkeren van eindgebruikers afhankelijk is van KPN. Het college gaat onder randnummer 91 en verder van de Nota van Bevindingen nader in op zijn standpunt ten aanzien van de bewaking van hooggebruik en de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen op dit punt. De bedenkingen op dit punt hebben niet geleid tot een aanpassing van de strekking van het besluit, maar hebben uitsluitend aanleiding gegeven tot een verdere verduidelijking.

Afsluiten van eindgebruikers

47. KPN heeft in haar eerste voorstel aangegeven niet verantwoordelijk te zijn voor afsluiting van eindgebruikers in geval van bijvoorbeeld wanbetaling. In haar reactie van 10 april, naar aanleiding van het voorstel van Atlantic c.s., komt KPN terug op haar eerdere voorstel, en stelt zij bereid te zijn om 'administratief afsluiten wholesale aan te bieden'. Marktpartijen moeten hierbij naar het oordeel van het college in staat worden gesteld een order te plaatsen bij KPN om de abonnee zodanig af te sluiten dat deze in gelijke mate beperkt wordt van zijn aansluiting gebruik te maken als een abonnee van de retailorganisatie van KPN wanneer deze wordt afgesloten. Voor zover de retailorganisatie van KPN hierbij verschillende modaliteiten ter beschikking staan, dienen deze modaliteiten ook voor WLR-partijen open te staan.

Blokking 06-084-087, internationaal, 09xx

48. Hiervoor geldt hetzelfde als hetgeen het college opmerkte onder 'hooggebruikbewaking'. Dit betekent dat het in beginsel aan de WLR-partij is om een dergelijke blokkering te realiseren voor die omstandigheden waarin hij redelijkerwijs in staat geacht kan worden dit te doen. In gevallen waarin hij niet geacht kan worden dit te doen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van restverkeer buiten de invloed van de WLR-partij, waarbij het verkeer niet over het netwerk van de WLR-partij verloopt, geldt dat het aan KPN is om de WLR-partij in staat te stellen om het verkeer voor zover mogelijk te blokkeren dan wel te factureren.

Installatie van NT1 en overige randapparatuur

49. KPN stelt in haar voorstel dat installatie van NT1 (ISDN modem) en overige randapparatuur geen onderdeel uitmaakt van de WLR verplichting en dat de afnemer van WLR zelf voor installatie moet zorgen. Tele2 stelt in haar reactie van 14 maart 2006 dat zij van mening is dat de installatie van een NT1 behoort bij de basis-aanleg van de ISDN-aansluiting, en daarmee bij KPN hoort. Het college stelde in het ontwerpbesluit vast dat WLR een administratieve oplossing is, waarbij het de verantwoordelijkheid van KPN is om te zorgen voor een werkende telefonie-aansluiting. Er kan volgens het college uitsluitend sprake zijn van een werkende ISDN-aansluiting indien de NT1 is geïnstalleerd.
50. KPN geeft echter in de door haar ingebrachte bedenkingen aan dat de NT1 in veel gevallen door de eindgebruiker zelf wordt geïnstalleerd op basis van een installatiepakket. In een dergelijke situatie levert KPN ook aan zijn eindgebruiker een lijn op zonder reeds geïnstalleerde NT1. Het college is van oordeel dat het in dit geval onredelijk is wanneer KPN verplicht wordt aan WLR-partijen meer op te leveren dan aan haar eigen eindgebruikers. Het gegeven dat KPN in beginsel een werkende lijn dient op te leveren acht het college hieraan ondergeschikt. Het college laat hierin meewegen dat het niet als te bezwaarlijk kan worden beschouwd voor WLR-partijen om in het geval dat een analoge lijn ge-upgrade dient te worden naar ISDN zelf zorg te (laten) dragen voor de installatie van de NT1. In gevallen waarin de eindgebruiker niet in staat is om zelf de NT1 te installeren en de organisatie van de WLR-partij hier onvoldoende toe uitgerust is, kunnen eventueel externe monteurs worden ingehuurd om de NT1 te installeren. Bij bovenstaande tekent het college aan dat het installeren van een NT1 in het kader van WLR maar in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn.

Naar aanleiding van deze nadere belangenafweging past het college het besluit ten aanzien van dit punt aan, waardoor de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van een NT1 overgaat van KPN op de WLR-partij.⁸

Klantenservice voor levering en service

51. Ook voor klantenservice voor levering en service geldt dat KPN WLR-partijen voldoende dient te faciliteren in het geval in redelijkheid niet van de WLR-partij kan worden verwacht dat hij bepaalde aspecten van klantenservice kan leveren. Dit faciliteren kan inhouden dat KPN toegang verschaft tot bepaalde informatie zoals bijvoorbeeld statusinformatie, hetgeen KPN ook toezegt in haar aangepaste voorstel.

Het college zal bij de beoordeling van het referentie-aanbod vaststellen of KPN aan bovenstaande voldoet.

v) Faciliteiten behorend bij de aansluiting

52. Het college heeft geen aanwijzingen om te veronderstellen dat het overzicht van faciliteiten onvolledig zou zijn. KPN heeft in haar voorstel een aantal faciliteiten met een ‘*’ aangemerkt, ten teken dat deze diensten niet waren meegenomen in de implementatiescenario's en de bijbehorende kosten. Het college acht het voorstel van KPN op dit punt onvolledig. De uitdrukkelijke opdracht aan KPN is immers om marktpartijen de mogelijkheid te geven om een gelijkwaardige dienst in de markt te zetten. Het op voorhand niet meenemen van bepaalde faciliteiten die KPN wel aan haar eigen eindgebruikers levert in haar voorstel en meer specifiek in haar impactanalyse valt hiermee niet te verenigen. Een aantal marktpartijen heeft tijdig aangegeven (voor 6 maart 2006) dat zij wensen dat deze faciliteiten voor hen beschikbaar worden gemaakt. Dit heeft niet tot aanpassingen van de impactanalyse van KPN geleid.⁹ In reactie op vragen van het college van 27 februari 2006 geeft KPN bij brief van 7 maart 2006 onder punt 11 aan dat het hierbij veelal gaat om handmatige processen, en wordt geen melding gemaakt van systeemaanpassingen. Nu het college geen nadere impactanalyse heeft ontvangen ten aanzien van deze faciliteiten neemt het college aan dat de impact van deze faciliteiten in termen van doorlooptijd en kosten niet noemenswaardig is. KPN dient derhalve deze faciliteiten te leveren als onderdeel van de WLR-dienst.
53. Een specifiek voorbeeld van een faciliteit die bij de aansluiting behoort vormt de mogelijkheid voor eindgebruikers om in het geval van een bezettoon bij het opzetten van een gesprek met de '5'-toets te bewerkstelligen dat een gesprek wordt opgezet zodra de lijn vrij is (Completion of Calls to Busy Subscriber, CCBS). KPN heeft hier geen concreet voorstel voor gedaan in haar besluit. Zij heeft uitsluitend aangegeven:

“De KPN-aansluiting bevat de basisfunctionaliteit om deze dienst te ondersteunen. Om de dienst b.v. in combinatie met CPS diensten ook te laten werken zijn aanvullende investeringen nodig.”

⁸ Zie hiervoor ook onder randnummer 19 van de Nota van Bevindingen.

⁹ Met uitzondering van CCBS, zie hieronder.

54. Op 21 april ontving het college van KPN een beknopte inschatting van de benodigde doorlooptijd en kosten die gemoeid zijn met het mogelijk maken van CCBS voor uitgaande gesprekken van eindgebruikers van WLR-partijen. Het college is van oordeel dat KPN reeds in haar initiële voorstel een deugdelijke onderbouwing van de impact had moeten geven. KPN raamt de kosten voor de aanpassingen om CCBS voor WLR-partijen mogelijk te maken op 1 miljoen euro en de doorlooptijd op 12 maanden, waarbij zij een veiligheidsmarge aanhoudt van 50 procent. Daarnaast geldt volgens KPN dat ook aanpassingen in de centrales van WLR-partijen nodig zijn. Het college heeft op grond van zijn kennis ten aanzien van de benodigde aanpassingen geen aanleiding te veronderstellen dat deze impact verkeerd is ingeschat, althans dat de orde van grootte van de benodigde investering anders is. Hoewel het college groot belang hecht aan gelijkwaardigheid ten opzichte van KPN acht het college een investering van een dergelijke orde van grootte niet in verhouding staan tot de meerwaarde die deze functionaliteit WLR-partijen biedt in de concurrentie met KPN. KPN hoeft derhalve vooralsnog over de WLR-aansluiting niet de faciliteit CCBS te leveren. Ten overvloede stelt het college vast dat deze faciliteit in het verleden ook niet ten behoeve van CPS-aanbieders is gerealiseerd.

Digi Access

55. KPN heeft aangegeven niet bereid te zijn Digi Access diensten aan te bieden als onderdeel van WLR. Digi-access-diensten zijn datacommunicatiediensten geleverd over een aansluitnetwerk met koperbedrading (datacom-koper). In het besluit marktanalyse huurlijnen (kenmerk: OPTA/BO/2005/203430) heeft het college datacom-koper afgebakend als een relevante retail productmarkt. Het college heeft deze markt echter niet verder geanalyseerd en er zijn geen verplichtingen opgelegd. De markt voor datacom-koper is daarom ongereguleerd en Digi Access diensten zijn daarom ongereguleerde diensten. Daarmee is KPN niet gehouden deze diensten onder te brengen in de WLR-dienst.

Conclusie faciliteiten behorend bij de aansluiting¹⁰

56. Onderstaande lijst geeft een overzicht van de diensten die in ieder geval door KPN in combinatie met WLR geleverd moeten kunnen worden. Dit laat onverlet dat wanneer blijkt dat KPN nog andere faciliteiten levert, deze in beginsel ook beschikbaar dienen te worden gesteld aan WLR-partijen. In die zin kan de lijst niet als uitputtend beschouwd worden. In gevallen waarin het realiseren van de faciliteit uitsluitend mogelijk is tegen relatief hoge kosten, is het aan het college om de afweging te maken of de diensten daadwerkelijk mogelijk gemaakt dienen te worden, vergelijkbaar met de afweging die gemaakt werd ten aanzien van CCBS ('toets de 5') in het besluit.

¹⁰ De paragrafen onder de kop 'conclusie' zijn toegevoegd naar aanleiding van de bedenkingen van marktpartijen, met als doel duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de faciliteiten die KPN dient te leveren in het kader van WLR, zie randnummer 115 en verder van de Nota van Bevindingen.

Het college komt de volgende lijst van faciliteiten die in ieder geval¹¹ dienen te worden geleverd:

- KPN Direct doorschakelen (*21*)
- KPN Vertraagd doorschakelen (*61*,)
- KPN Blokkering Nummerweergave
- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
- KPN Wisselgesprek
- KPN Nummerweergave
- KPN Nummerwijziging
- KPN 4 ISDN nummers (1 hoofdnummer en 3 MSN)
- KPN Blokkering nummerweergave per oproep
- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
- KPN Terminal Portability
- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
- KPN Multiple Subscriber Number (MSN, 1-4 extra nummers)
- KPN Kostenindicatie
- Subadressering

57. Voor zover deze lijst van faciliteiten - overgenomen uit het voorstel van KPN - onvolledig is, is KPN in gebreke. Immers, KPN is immers uitdrukkelijk verplicht een gelijkwaardige dienst aan te bieden aan de WLR-partij. De faciliteiten geleverd over WLR kunnen in beginsel niet afwijken van de faciliteiten die KPN aan haar eigen retailafnemers aanbiedt, tenzij van de WLR-partij verwacht kan worden dat hij de faciliteiten zelfstandig realiseert, zonder hierin door KPN gefaciliteerd te worden.

vi) Overige aanvullende diensten bij de aansluiting

58. Voor dit punt geldt al hetgeen reeds werd opgemerkt onder 'Faciliteiten behorend bij de aansluiting'.

Justitieel aftappen en monitoren

59. Het voorstel van KPN maakt onvoldoende duidelijk wat de onderlinge verantwoordelijkheden volgens KPN zouden moeten zijn, en hoe het proces zou moeten verlopen. Een aantal

¹¹ Dat wil zeggen, een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een analoge respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een analoge aansluiting wordt geleverd hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting, en vice versa.

marktpartijen maakt bezwaar tegen het voorstel van KPN ten aanzien van justitieel aftappen en monitoren. Het college stelt vast dat het hier gaat om een verplichting die moet worden nagekomen jegens het Ministerie van Justitie. Het is in eerste instantie aan marktpartijen en het Ministerie van Justitie om hier afspraken over te maken. OPTA heeft het Ministerie van Justitie over dit onderwerp ingelicht en geadviseerd om hierover met de betrokken aanbieders in gesprek te treden.

vii) Eindgebruikercontact

60. KPN stelt dat WLR-partijen bij afname van WLR volledig verantwoordelijk zijn voor alle contacten met de eindgebruiker over de telefoonaansluiting. KPN stelt alleen bereid te zijn contact met de eindgebruiker te hebben over de aansluiting indien dit nodig is voor het uitvoeren van een leverings- of service-opdracht in het kader van WLR. Het college acht de invulling van dit punt summier, het college kan zich echter voorstellen dat het invullen van dit aspect minder kritisch is voor de (technische) implementatie, en draagt KPN op dit nader uit te werken in het referentie-aanbod.

viii) Wilsuiting

61. KPN is van mening dat er in navolging van de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 31 december 2005 (kenmerk: TELECOM 04/3683) een schriftelijke wilsuiting dient te zijn ter borging van de informatieplicht zoals is beschreven in artikel 7.1 Tw. KPN stelt derhalve voor dat de eindgebruiker aan de latende aanbieder kenbaar maakt dat hij de overeenkomst wenst over te zetten naar een andere aanbieder, conform de algemene voorwaarden van deze aanbieder. De eindgebruiker ontvangt van de latende aanbieder daarop een bevestiging van het voornemen van de overstap van die eindgebruiker. In het geval van een mondelinge melding krijgt de eindgebruiker het verzoek een antwoordkaart met de bevestiging van de gewenste overstap terug te sturen.
62. Het college acht de schriftelijkheidseis disproportioneel en wijst erop dat het bij de C(P)S dienstverlening vooralsnog staande praktijk is dat geen schriftelijke wilsuiting kan worden geëist. Gelet op de doelstellingen van de Tw, in het bijzonder het bevorderen van duurzame concurrentie, moet het de klanten van de AMM partij niet onnodig moeilijk worden gemaakt om over te stappen naar een andere aanbieder. De hierboven beschreven constructie, zoals KPN die voorstaat, acht het college niet redelijk vanwege het potentieel concurrentie belemmerend effect dat daarvan uitgaat. Verder biedt artikel 7.1 Tw geen wettelijke grondslag voor een schriftelijkheidseis bij het overstappen naar een andere aanbieder in het kader van WLR. Uit deze bepaling volgt dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst voor het sluiten van een overeenkomst met een consument verplicht is om bepaalde gegevens schriftelijk dan wel op een andere wijze te verstrekken. Deze bepaling schrijft in het geheel niet voor dat er tussen eindgebruikers en dienstenaanbieders schriftelijke overeenkomsten moeten worden gesloten. Bovendien strekt deze bepaling tot bescherming van de belangen van de consument en niet tot bescherming van de belangen van KPN als aanbieder van een vast openbaar telefoonnetwerk.

63. Dit oordeel van het college wordt onderschreven door het vonnis van de voorzieningenrechter van 15 augustus 2006, 12 waarin de vraag is beantwoord of het schriftelijkheidsvereiste zoals dat is neergelegd in de standaardovereenkomst nummerportabiliteit thans nog de enige manier is waarop wilsuitingen van eindgebruikers controleerbaar zijn voor, met name, de oude aanbieder van elektronische communicatiediensten. Naar het oordeel van de rechter hebben gedaagden er terecht op gewezen dat de snel veranderende marktomstandigheden nopen tot aanpassing van een dergelijke standaardovereenkomst, mede in het licht van de redactie van het huidige artikel 7.1 Tw. De rechter heeft verder geoordeeld dat de snelheid waarmee de markt verandert min of meer gelijke tred moet houden met in dit geval ruimere mogelijkheden dan het schriftelijkheidsvereiste voor de kenbaarheid van de wilsuiting van de consument. Voorshands is er derhalve voldoende aanleiding voor de conclusie dat eiseres gedaagden redelijkerwijze niet kan houden aan het schriftelijkheidsvereiste in de standaardovereenkomst
64. Om te voorkomen dat er niettemin slamming plaatsvindt kan het college zich wel voorstellen dat bij de 'Richtsnoeren beoordeling geschillen bijzondere toegang en slamming' en de gedragsregels van 30 januari 2003 die partijen onderling hebben getekend zal worden aangesloten. Deze gedragsregels zien er onder meer op toe dat een deel van het wervingsgesprek moet worden opgenomen door middel van een 'voice log' en bij klachten desgevraagd moet worden overlegd. Bovendien moeten eindgebruikers een zogeheten opt-out brief ontvangen voordat de omzetting naar een nieuwe aanbieder daadwerkelijk plaatsvindt. De eindgebruiker heeft het recht om binnen 5 dagen de omzetting te voorkomen door telefonisch contact op te nemen met de nieuwe aanbieder. Het college verwijst hier ook naar de Nota van Bevindingen, waarin hij onder randnummer 22 op de bedelingen van KPN ingaat.

ix) Contractuele onderwerpen

65. Ten aanzien van contracten overweegt het college dat de eindgebruiker te allen tijde mag beslissen van welke aanbieder hij zijn aansluitlijn afneemt. Dit laat onverlet de nakoming van lopende contractuele verplichtingen jegens een latende aanbieder. Bij het in gebreke blijven van de eindgebruiker kan de latende aanbieder de daartoe geëigende rechtsmiddelen inzetten. Het staat partijen vrij onderling aanvullende afspraken te maken over een adequate afhandeling van lopende contractuele verplichtingen van de eindgebruiker jegens de latende aanbieder¹³
66. In aanvulling op het voorgaande overweegt het college nog als volgt. Volgens de algemene voorwaarden van KPN geldt voor het opzeggen van een vaste aansluiting een maand opzegtermijn. Derhalve acht het college deze termijn niet onredelijk. Bovendien is een dergelijke termijn vrij gangbaar in het economisch verkeer.

¹² Rolnummer KG 06/845.

¹³ Vergelijk randnummer 65 van het besluit van het college van 6 mei 2004 inzake de geschillen tussen Versatel/Tiscali/BBned en KPN over migratie ontbundelde aansluitlijnen (kenmerk: OPTA/IBT/2004/200995, "Telco-telco migratie").

x) Facturatie restverkeer

67. Ten aanzien van restverkeer wordt door KPN een groot aantal opties opgesomd, die niet verder worden uitgewerkt. KPN heeft in de Industry Group van 8 maart gepresenteerd welke opties in de visie van KPN mogelijk zijn ten aanzien van het factureren van restverkeer (pag. 5. 'antwoorden op de verkeersvragen uit de IG WLR van 1 maart').
68. Onder restverkeer wordt hier verstaan verkeer dat om verschillende redenen niet kan worden beschakeld door de WLR-partij. Dit verkeer wordt derhalve volledig afgewikkeld via het KPN-netwerk. Omdat KPN in een situatie waarin sprake is van WLR niet langer een factuurrelatie heeft met de eindgebruiker, kan dit verkeer uitsluitend in rekening gebracht worden bij de eindgebruiker indien KPN de factuurgegevens aanlevert aan de WLR-partij. KPN onderscheidt drie vormen van restverkeer die relevant zijn voor WLR:
1. restverkeer als gevolg van het tijdelijk verdwijnen van CPS-instellingen als gevolg van onder andere onderhoudswerkzaamheden in het KPN-netwerk ('omgevallen vlaggetjes');
 2. restverkeer als gevolg van WLR-eindgebruikers die via KPN's carrieselectiecode 1655 gesprekken volledig over het KPN-netwerk laten verlopen.
 3. restverkeer als gevolg van collect call-gesprekken uit het buitenland;

Ad 1. Restverkeer als gevolg van 'omgevallen vlaggetjes' door werkzaamheden

69. KPN stelt dat het onvermijdelijk is dat door bepaalde handelingen de CPS-instellingen tijdelijk wegvallen, waardoor het verkeer niet via de CPS/WLR-partij kan worden afgewikkeld. Op grond van door KPN verstrekte informatie stelt het college vast dat het restverkeer als gevolg van werkzaamheden op de centrales een waarde van slechts ca. € 7.500 per jaar vertegenwoordigt. Onder randnummer 146 ev. wordt ingegaan op de impact die deze vorm van restverkeer heeft op de implementatie van WLR.

Ad 2. Restverkeer als gevolg van KPN's carrieselectiecode 1655

70. Op verschillende plaatsen in het voorstel refereert KPN aan het ontstaan van restverkeer als gevolg van het aankiezen door de eindgebruiker van de prefix 1655, ook wel aangeduid met de term 'override code'. Door deze prefix voor het nummer te bellen aan te kiezen ('call by call'), kunnen abonnees van KPN, ook indien zij verkeer bij een CPS-aanbieder afnemen, te allen tijde het verkeer laten afhandelen over het netwerk van KPN zonder tussenkomst van de CPS-aanbieder. KPN stelt dat zij als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht gehouden is om ervoor te zorgen dat haar abonnees in staat zijn te allen tijde 1655 te bellen teneinde eventuele CPS-instellingen te kunnen omzeilen en het verkeer volledig via KPN te laten afwickelen¹⁴. KPN stelt dat deze verplichting ook geldt wanneer de abonnee niet langer zijn abonnement bij KPN, maar in plaats daarvan bij de WLR-partij afneemt.

¹⁴ Zie in dit verband ook de presentatie in het kader van de Industry Group van KPN van 15 maart 2006.

71. KPN is van mening dat de WLR-partij (bijvoorbeeld Tele2) als abonnee beschouwd moet worden, waardoor de verplichting van KPN tot het leveren van de voorziening om via 1655 de CPS-instelling te omzeilen niet langer geldt ten aanzien van de eindgebruiker, maar ten aanzien van de WLR-partij. Met andere woorden, KPN meent een wettelijke verplichting te hebben jegens de WLR-partij ten aanzien van het voorzien in de override-code. KPN stelt hierover het volgende:

“Anders gezegd, indien KPN op verzoek van een WLR-partij, op de door hem afgenomen WLR-aansluitingen een blokkering aanbrengt voor het gebruik van de C(P)S-instelling dan betekent dat niet dat KPN geen call-by-call-override-voorziening meer hoeft te bieden. De call-by-call-override-voorziening is een wettelijke verplichting waar KPN, ondanks de blokkering voor het gebruik van de C(P)S-instelling aan gehouden blijft. Dit is, in het geval van WLR, een verplichting die KPN heeft jegens WLR-partijen.”

72. Het college is van oordeel dat de door KPN uiteengezette uitleg van artikel 6a.17 Tw onjuist is. Op het moment dat haar eindgebruikers overgestapt zijn naar een WLR-partij zijn deze eindgebruikers niet langer abonnee bij KPN. Op KPN rust dan niet langer de verplichting om voor hen de voorzieningen beschikbaar te houden die het hen mogelijk maken om via C(P)S diensten af te nemen van (weer) een andere aanbieder van vaste telefonie. Verder merkt het college op dat de aanbieder van vaste telefonie die de aansluiting van KPN overneemt niet kan worden beschouwd als de nieuwe ‘abonnee’ van KPN.
73. Onder randnummer 111 van dit besluit gaat het college overigens nader in op de impact van het realiseren van een blokkeringsmogelijkheid voor 1655-verkeer, en de wenselijkheid hiervan.

Ad 3. Restverkeer als gevolg van collect call

74. KPN rekent collect-call-verkeer tot de categorie restverkeer en stelt voor dat zij deze verkeersstroom voor de WLR-partijen zal afwickelen. KPN zal hierbij de WLR-partijen in staat stellen hun eindgebruikers te factureren voor deze verkeersstroom. Het college acht dit voorstel van KPN op zichzelf niet onredelijk. Priority stelt echter:

“Zo wordt de afname van Collect Call verplicht gesteld. Priority is het hier volledig mee oneens omdat het hier om inkomend verkeer gaat waarop Priority geen enkele invloed heeft. Inkomend verkeer valt namelijk buiten de WLR dienst en wordt niet via het netwerk van de WLR-partij gerouteerd. De WLR-partij heeft dus ook geen enkele controle mogelijkheid.”

75. Het college interpreteert het standpunt van Priority zo dat zij in staat wil worden gesteld om de haar eindgebruikers de mogelijkheid te bieden om collect call te blokkeren. Het college acht een dergelijke keuzemogelijkheid echter niet noodzakelijk, en constateert dat KPN deze keuze (wel of geen mogelijkheid tot het ontvangen van collect-callverzoeken) ook niet biedt aan haar eigen eindgebruikers. Het college is daarmee van oordeel dat het KPN is toegestaan om dit verkeer in rekening te brengen bij de WLR-partijen, mits KPN hen in staat stelt dit verkeer op doelmatige en tijdige wijze aan hun eindgebruikers te factureren en te incasseren. Onder randnummers 141 tot 153 gaat het college zoals gesteld in op het meest geëigende wijze waarop de systemen en processen dienen te worden aangepast om het probleem van het restverkeer in het kader van WLR te adresseren.

xi) Afnamecommitment en forecasting

76. KPN stelt zich op het standpunt dat het noodzakelijk is dat partijen een afname-commitment afgeven ten aanzien van het aantal aansluitingen dat zij de komende jaren zullen over nemen alvorens tot implementatie van WLR kan worden overgegaan. Het college deelt deze opvatting van KPN niet. Op grond van het wettelijk kader dient het college –kort gezegd- proportionele en gerechtvaardigde verplichtingen op te leggen. Wanneer het college er redelijkerwijs van uit kan gaan dat een in het kader van een opgelegde verplichting wholesaledienst voldoende zal worden afgenomen om de investering voor het realiseren van de toegang te rechtvaardigen, acht het college een commitment van marktpartijen in de vorm van een afname-commitment niet noodzakelijk om de proportionaliteit te onderbouwen. Het college is van oordeel dat hij er vanuit kan gaan dat de marktpartijen commerciële interesse hebben in de dienst. Enerzijds blijkt dit uit de verklaringen van marktpartijen voorafgaand aan, tijdens en na de marktanalyse, de ervaringen in andere lidstaten en de afname-indicaties door marktpartijen. Het college is zich hierbij bewust van de dynamiek in de markt, waarbij met name de ontwikkeling ten aanzien van 'Voice over Broadband' (VoB) een belangrijke factor vormt. Van deze ontwikkeling heeft het college zich reeds rekenschap gegeven in de marktanalysebesluiten. Recente ontwikkelingen acht het college in overeenstemming met zijn verwachtingen zoals deze zijn verwoord in de marktanalysebesluiten.
77. Gegeven de sterke behoefte bij KPN aan een afname-commitment van marktpartijen, en de wens van marktpartijen om de doorlooptijd in te korten, heeft het college onderzocht of het mogelijk was dat KPN en marktpartijen een wederzijds commitment zouden afsluiten. Hierbij zouden marktpartijen zich commiteren aan een minimum afname, en zou KPN zich commiteren aan een korte doorlooptijd. Het college heeft gaande het proces moeten vaststellen dat er onvoldoende aanknopingspunten waren om tot een redelijk, wederzijds commitment tussen KPN en marktpartijen te komen. Een eenzijdig commitment van marktpartijen achtte het college niet redelijk c.q. noodzakelijk.
78. Marktpartijen kunnen in beginsel wel worden verplicht om forecasts te geven van het aantal orders, uitsluitend voorzover dit noodzakelijk is voor KPN om de capaciteit van de ordering en levering aan te laten sluiten op de vraag. Het college zal er hierbij op toezien dat deze forecasting ten behoeve van de operationele planning onder redelijke voorwaarden geschiedt. Hiervoor dient KPN in het referentie-aanbod een redelijke procedure vast te stellen.

xii) Service

79. Het college is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van de klantencontacten in beginsel thuis hoort bij de WLR-partij. De doelstelling van WLR is immers dat de WLR-partij de klantrelatie zo volledig mogelijk kan overnemen. Het college begrijpt het voorstel van KPN ten aanzien van service zo dat de WLR-partij het eerste aanspreekpunt is voor de eindgebruiker, en dat in bepaalde, gerechtvaardigde gevallen de eindgebruiker rechtstreeks contact kan hebben met KPN. KPN stelt voorts: "Voor ondersteuning van de analyse van een storingsmelding van de eindgebruiker zullen aanbieders tevens toegang krijgen tot informatie uit een meetsysteem voor telefonieaansluitingen [...]" KPN verduidelijkt niet wat met "een

meetsysteem voor telefonie-aansluitingen” wordt bedoeld. KPN geeft daarbij eveneens niet aan welke faciliteiten KPN's retailorganisatie ter beschikking staan (met name welke toegang tot systemen zij heeft), dan wel meer algemeen in hoeverre KPN gelijkwaardigheid ten opzichte van WLR-partijen garandeert. Het is voor het college derhalve niet mogelijk te beoordelen of het voorstel van KPN ten aanzien van dit punt, en toegang tot “een meetsysteem voor telefonie-aansluitingen” in het bijzonder, WLR-partijen in staat stelt om op een doeltreffende, doelmatige en tijdige wijze storingen op te lossen, gelijkwaardig aan de wijze waarop de retailorganisatie van KPN dit kan doen. Het is aan KPN om marktpartijen hiertoe in staat te stellen. Voor zover KPN marktpartijen hierin onvoldoende faciliteert, dient KPN de volledige verantwoordelijkheid voor het afhandelen van storingen voor haar rekening te nemen.

80. Naar aanleiding van de bedenkingen van Atlantic c.s. voegt het college hier het volgende aan toe ter verduidelijking van de onderlinge verantwoordelijkheden ten aanzien van service.¹⁵ KPN zal bij een door de eindgebruiker aangemelde storing veelal de diagnose uitvoeren. Wanneer hieruit blijkt dat de storing in het domein van KPN ligt (het aansluitnetwerk tot en met het ISRA punt), is het de verantwoordelijkheid van KPN om dit voor eigen rekening op te lossen.

81. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de storing in het domein van de eindgebruiker ligt, bijvoorbeeld bekabeling, randapparatuur, of bedieningsfouten. Wanneer dit direct bij de storingsmelding en de hierop volgende diagnose blijkt, kan KPN doorverwijzen naar de WLR-partij, die immers in het kader van WLR de klantrelatie onderhoudt. Echter, voor situaties waarin een dergelijke diagnose pas gesteld wordt door de KPN-monteur op de locatie van de klant is het naar het oordeel van het college in een dergelijke situatie – waarin niet op voorhand de diagnose te stellen is - redelijk dat de KPN-monteur, reeds ter plaatse direct de (beperkte) reparatie verricht. Indien KPN dit niet zou doen, dan zouden marktpartijen hiermee naar oordeel van het college op achterstand geplaatst worden omdat er in dergelijke gevallen sprake zou zijn van dubbele werkzaamheden, dubbele kosten en een niet-klantvriendelijke oplossing (het probleem van de eindgebruiker wordt niet onmiddellijk opgelost). In dergelijke gevallen kan KPN deze kosten in rekening brengen bij de WLR-partij.

xiii) Informatie

82. KPN geeft aan dat zij informatie ter beschikking zal stellen die nodig is voor ordering en levering van de aansluiting. Het college is van oordeel dat deze toezegging van KPN op zichzelf niet voldoende is om aan het besluit van 21 december 2005 te voldoen. KPN dient alle informatie beschikbaar te stellen die WLR-partijen in staat stelt om op voet van gelijkwaardigheid met KPN te concurreren, voor zover dit redelijkerwijs van KPN verwacht kan worden. Indien op enig moment blijkt dat de retailorganisatie van KPN bepaalde informatie tot haar beschikking heeft die andere aanbieders niet hebben, dan wel dat WLR-partijen anderszins niet beschikken over bepaalde informatie die noodzakelijk is om WLR op gelijkwaardige wijze af te kunnen nemen, is KPN in overtreding en dient zij in ieder geval dergelijke informatie onverkort aan de WLR-partijen ter beschikking te stellen. KPN dient in haar voorstel alle vormen van dergelijke informatie te identificeren en aan te geven op welke wijze deze informatie ter beschikking wordt gesteld. Het college heeft op dit moment geen aanwijzingen dat het door KPN gepresenteerde overzicht aan

¹⁵ Zie hiervoor ook randnummer 111 van de Nota van Bevindingen

informatieproducten onvolledig is, met uitzondering van de hieronder aangegeven toevoegingen. Indien op enig moment het tegendeel blijkt zal het college bij de daarvoor geldende implementatietermijn mee laten wegen dat KPN achterwege heeft gelaten deze informatie in haar voorstel te vermelden.

83. Naar aanleiding van de Industry Group bijeenkomst van 12 april 2006 heeft KPN een verdere uitwerking gegeven aan het voorstel ten aanzien van de informatieproducten die zij bereid is ter beschikking te stellen in het kader van WLR. KPN duidt deze informatiediensten aan met de term WIP, 'WLR-informatieproducten'. Marktpartijen hebben hierop gereageerd. Het college heeft KPN hierop verzocht met de marktpartijen die hebben gereageerd op deze aanvullende uitwerking, Atlantic, Tele2, Versatel, Pretium en BT, in overleg te treden om te komen tot een definitief voorstel. Naar aanleiding hiervan heeft KPN het voorstel uitgebreid met een toevoeging aan WIP1.¹⁶
84. Per e-mail van 24 mei hebben marktpartijen aangegeven in te stemmen met de door KPN voorgestelde informatiediensten, met uitzondering van twee aspecten, te weten informatie ten aanzien van aanvullende faciliteiten en ten aanzien WPS-nummerinformatie.

Informatieproduct aanvullende faciliteiten

85. Marktpartijen zijn van mening dat in het geval een eindgebruiker bereid is over te stappen naar een WLR-partij het abonnement met medeneming van alle aan de telefonie-aansluiting gerelateerde aanvullende faciliteiten die in het kader van de abonnementsrelatie worden aangeboden, KPN aan de WLR-partij een overzicht moet geven welke aanvullende functionaliteiten van toepassing zijn op het abonnement. Het gaat hierbij in ieder geval om:
- Alle nummers behorend bij de fysieke aansluiting
 - Nummerweergave
 - Wisselgesprek
 - Doorschakeldienst
 - Verwijdsdienst
 - Kostenindicatie
86. Marktpartijen stellen dat zij een dergelijk overzicht nodig hebben ten behoeve van de facturatie aan hun eindgebruikers. Het valt niet in te zien hoe WLR-partijen deze informatie op andere wijze kunnen verkrijgen dan via KPN. Het college acht dit derhalve redelijk en draagt KPN op hierin te voorzien.
87. KPN stelt verder, in het verlengde van bovenstaande, dat de WLR-partij bij het doen van een order moet specificeren welke van de voornoemde aan het abonnement gerelateerde faciliteiten de eindgebruiker afneemt. Indien de WLR-partij dit niet doet beschouwt KPN de order als onvolledig, en kan wat KPN betreft geen sprake zijn van het één-op-één overzetten van de dienst

¹⁶ De toevoeging houdt in dat ook alle nummers die horen bij een aansluiting worden geleverd (MIP22+). KPN heeft aangegeven dat deze aanvullende info wordt toegevoegd aan WIP 1 of een nieuwe infodienst genaamd WIP 5.

inclusief alle aanvullende faciliteiten. Het voorgaande zou volgens KPN af te leiden zijn uit titel 5, afdeling 2, boek 6 van het BW. Het college onderschrijft het standpunt van KPN niet. Indien een eindgebruiker met een WLR-partij overeenkomt dat hij voortaan het abonnement afneemt van die aanbieder, dan gaan daarmee alle aanvullende functionaliteiten over. Het college ziet niet in op welke manier er onduidelijkheid zou ontstaan over de inhoud van de overeenkomst. Immers, de WLR-partij neemt de gehele contractsrelatie over van KPN. Het is dan ook niet nodig en bovendien onredelijk om van de WLR-partij te eisen dat deze specificeert welke faciliteiten de eindgebruiker afneemt. Overigens heeft KPN in haar bedelingen aangegeven dat zij bereid is mee te werken aan het overzetten van de eindgebruiker zonder dat de aanvullende functionaliteiten die worden afgenomen worden gespecificeerd. Ten aanzien van de specificatie van het serviceniveau staat het college hierop een uitzondering toe, naar aanleiding van de bedelingen van KPN. Het college acht het weinig bezwaarlijk wanneer marktpartijen bij het plaatsen van een WLR-order moeten aangeven welk serviceniveau (basic of premium) de eindgebruiker wenst. KPN mag derhalve de WLR-partij verzoeken bij het inschieten van een order het serviceniveau van de klant (basic of premium) te specificeren. Zie hiervoor ook randnummer 32 e.v. van de Nota van Bevindingen.

Informatieproduct WPS

88. Ten aanzien van het WLR-informatieproduct 'WPS-nummerinformatiedienst' overweegt het college het volgende. Het college wijst in dit verband op het begrip "toegang", zoals gedefinieerd in artikel 1.1, onder I, Tw. Dit begrip is ruim geformuleerd en omvat het aan een andere onderneming beschikbaar stellen van bijbehorende faciliteiten en diensten. Artikel 1.1, onder j, Tw bevat het begrip "bijbehorende faciliteiten" dat gedefinieerd wordt als "bij een elektronisch communicatienetwerk of een elektronische communicatiedienst behorende faciliteiten die het aanbieden van diensten via dat netwerk of die dienst mogelijk maken of ondersteunen [...]."
89. Gelet op de aard van de WPS-nummerinformatiedienst stelt het college vast dat deze valt onder het toegangsbegrip dan wel het begrip "bijbehorende faciliteiten". KPN dient dan ook in het kader van WLR toegang te verlenen tot het informatieproduct WPS-nummerinformatiedienst.

xiv) Kwaliteitsparameters

90. Voor het voorstel voor kwaliteitsparameters Ordering en Levering alsmede Service en Instandhouding geldt dat het college zich bij de beoordeling van het referentie-aanbod zal uitspreken over de redelijkheid van de voorgestelde kwaliteitsparameters.

G. BEOORDELING IMPLEMENTATIE-OPTIES EN –KOSTEN

91. In dit onderdeel van het besluit beoordeelt het college specifiek de door KPN voorgestelde wijze van implementatie van WLR in de processen en systemen. KPN geeft hiertoe in haar voorstel een aantal opties in de vorm van verschillende implementatiescenario's met uiteenlopende consequenties in kwaliteit, functionaliteit, doorlooptijd en kosten. Deze opties zijn besproken in de verschillende bijeenkomsten van de Industry Group. De mondelinge en schriftelijke opmerkingen van marktpartijen heeft het college in zijn overwegingen meegenomen. Tevens is van marktpartijen een alternatief voorstel ontvangen, waarin wordt voorgesteld de bestaande (retail) processen en systemen te gebruiken.
92. Ter ondersteuning van zijn oordeelsvorming heeft het college externe deskundigen van het ICT-bureau Ordina verzocht om een onafhankelijk oordeel te geven over het voorstel van KPN. Dit heeft op 18 mei 2006 geleid tot de definitieve rapportage '2nd opinion implementatievoorstel WLR'. Naar aanleiding hiervan heeft het college zelf nog enkele vragen aan KPN gesteld ter nadere verduidelijking.
93. Op basis van de aldus verkregen informatie komt het college tot de onderstaande overwegingen. Naast een inhoudelijk oordeel ten aanzien van de meest geschikte oplossing zal het college tevens ingaan op de hierbij door KPN te volgen procedure en de noodzakelijke randvoorwaarden voor een implementatie die beantwoordt aan de doelstellingen van het marktanalysebesluit, waarbij het minimaliseren van de doorlooptijd bijzondere aandacht krijgt.

Het voorstel van KPN

94. Het voorstel van KPN (versie 1.2, dd 30 maart 2006) bevat een aantal bijlagen waarin KPN beschrijft op welke wijze de implementatie van WLR in de processen en systemen kan plaatsvinden. Het gaat om de volgende bijlagen:
- Bijlage 1: overzicht implementaties en kosten;
 - Bijlage 2: procedure voor ontwerp en implementatie;
 - Bijlage 3: planning. Deze planning is later per e-mail van 28 maart 2006 aangevuld met twee zogenoemde 'Gantt charts';
 - Bijlage 6: overzicht van te introduceren en te wijzigen processen en systemen voor introductie van WLR.
95. Onderstaand zullen de door KPN voorgestelde scenario's beknopt worden weergegeven. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het volledige voorstel dat als annex 1 bij dit besluit is opgenomen.

Scenario's

96. In annex 1 en 6 van het voorstel van KPN worden de scenario's voor de aanpassingen aan processen en systemen ten behoeve van de implementatie van WLR beschreven. Hierbij worden de volgende drie onderdelen onderscheiden:

1. *WLR Ordering*: het mogelijk maken van de ordering, levering en facturering van de dienst WLR. Het gaat hierbij zowel om de zogenoemde overstaporders (van bestaande CPS klanten) als ook om zogenoemde infra-orders waarbij ook de ordering van de initiële aansluiting via de WLR-partij verloopt.
2. *WLR Service*: het uitvoeren van nazorg op de geleverde aansluiting, als ook het oplossen van storingen die nadien kunnen ontstaan op de eenmaal geleverde aansluiting. Het gaat hierbij zowel om de storingsmelding, het oplossen van de storing, alsook de administratieve afhandeling en facturering.
3. *CPS-/CS-blokkering en restverkeer*: op een gerealiseerde WLR-aansluiting kan in enige mate sprake zijn van restverkeer. In geval van uitsluitend CPS, zonder WLR (de huidige situatie) wordt dit restverkeer door KPN aan de eindgebruiker gefactureerd. In geval van CPS in combinatie met WLR vervalt echter de factuurrelatie tussen KPN en de eindgebruiker volledig en zal dit verkeer uitsluitend via de WLR-partij aan de eindgebruiker gefactureerd kunnen worden. Hiertoe zijn volgens KPN specifieke voorzieningen noodzakelijk. Enerzijds stelt KPN mogelijke voorzieningen voor om het ontstaan van enkele vormen van restverkeer te voorkomen door het aanbrengen van blokkeringen. Anderzijds stelt KPN mogelijke voorzieningen voor om de CDR's¹⁷ van het restverkeer alsnog aan de betrokken WLR-partij aan te leveren en te factureren, waarna de WLR-partij deze CDR's zelf aan de eindgebruiker kan factureren.

97. Voor elk van de onderdelen zijn er volgens KPN verschillende scenario's denkbaar, afhankelijk van de mate van automatisering en inhoudelijke keuzes. Deze scenario's heeft KPN in haar voorstel vermeld. Een latere, aangepaste versie van de scenario's voor verkeer heeft KPN bij e-mail van 30 maart 2006 aan het college verstrekt als bijlage bij het voorstel. Elk van de scenario's leidt tot verschillende kosten en doorlooptijd:

Proces	Scenario	Doorlooptijd	Kosten
Levering en service	1: Handmatig Levering: order via e-mail, invoer direct in werkorder systeem, batches naar IB en facturering. Service: grotendeels handmatige ondersteuning.	7 maanden	[bedrijfsvertrouwelijk]
	2: Automatisch Levering: order via XML interface, via gekoppelde WFM invoer en aansturing achterliggende systemen. Service: grotendeels automatische ondersteuning.	9 maanden	[bedrijfsvertrouwelijk]
Verkeer	1: Geen CPS en CS-blokkering. Restverkeer, 1655 en collect call via work around.	6 maanden	[bedrijfsvertrouwelijk]
	2: Wel CPS-blokkering, geen CS-blokkering. Restverkeer, 1655 en collect call via work around.	6 maanden	[bedrijfsvertrouwelijk]
	3: Wel CPS-blokkering, plus CS-blokkering via Blacklist. Restverkeer, 1655 en collect call via work around.	9 maanden	[bedrijfsvertrouwelijk]
	4: CPS, CS en restverkeer blokkering via full IN.	18 maanden	2.450.000

¹⁷ Call Detail Records. Dit zijn de gespreksgegevens die door de centrales worden vastgelegd, en op basis waarvan verkeer gefactureerd kan worden.

	Collect Call en 1655 verkeer via work around.		
	<i>In alle scenario's geldt dat het restverkeer en 1655 verkeer tegen retail tarieven aan WLR-partij wordt gefactureerd, het collect call verkeer tegen wholesale tarieven.</i>		

Procedure

98. In bijlage 2 van haar voorstel geeft KPN aan dat marktpartijen op de volgende punten in de besluitvorming voor het ontwerp en implementatie van de WLR dienst betrokken worden:

1. Het bepalen van de uiteindelijke functionele en technische specificaties.
2. Het met unanimitéit en onderbouwing aangeven van een voorkeur over de gewenste mate van automatisering voor WLR en de geboden functionaliteit voor C(P)S.
3. Overeenstemming over de (juridische) voorwaarden waartegen de WLR dienst wordt aangeboden, met inbegrip van de voorwaarden die gelden voor het beginnen met investeren in WLR door KPN.

Planning

99. In bijlage 3 van het voorstel geeft KPN aan niet te kunnen inschatten hoe lang het duurt om bovenstaande procedure te doorlopen. KPN geeft daarbij aan dat op het moment dat deze procedure is afgerond zij nog enige tijd nodig heeft om de definitieve inhoud en wijze van implementeren te beschrijven.

100. KPN stelt dat zij pas kan aanvangen met de implementatie van de dienst indien:

- Marktpartijen akkoord zijn met de definitieve versie van het voorstel, waarin het definitieve implementatiescenario is vastgelegd; en
- Volledige zekerheid is verkregen over het terugverdienen van de kosten die gemoeid zijn met dit implementatietraject.

Reactie marktpartijen

101. Marktpartijen hebben zowel in hun schriftelijke als in hun mondelinge reacties kenbaar gemaakt dat de door KPN voorgestelde doorlooptijden in hun ogen onredelijk lang zijn. Enerzijds stellen marktpartijen dat het mogelijk moet zijn om in afwachting van een meer structurele oplossing reeds te kunnen starten met een meer rudimentaire vorm van WLR (groeiscenario). Tele2 merkt in haar reactie van 8 maart 2006 het volgende op:

“Richt in eerste instantie een zo efficiënt en simpel mogelijke vorm van WLR in. Deze voorziet er in dat WLR voor overstaporders mogelijk wordt. Dit zal naar mening van Tele2 in meer dan 85% van de gevallen het geval zijn. Dit is niet meer dan een simpele administratieve exercitie zijn en dit MOET binnen elke maanden te regelen zijn. Zo niet dan hanteren we een email-procedure oid. Richt dan voor verhuizingen (slechts 5-7% v/h eindgebruikers zal per jaar zal

verhuizen waarvan ongeveer 50% binnen netnummergebied met meeneming van nummer) een handmatige orderstraat in. Gezien de geringe hoeveelheid verhuizingen buiten netnummergebied zal dit naar verwachting niet veel FTE-inspanning vergen om deze handmatig te verwerken.”

102. Anderzijds zijn partijen van mening dat ook de meer structurele oplossing in het voorstel van KPN te lang op zich laat wachten. Zo stelt Priority in haar reactie van 14 maart 2006:

“De implementatiekosten en doorlooptijden zijn volgens Priority veel te hoog en veel te lang. De implementatie betreft een hele eenvoudige wijziging, namelijk het sturen van een factuur voor de aansluiting naar de WLR-partij in plaats van naar de eindgebruiker.”

103. In de reactie van Atlantic, Tele2, Versatel, BT en Pretium van 31 maart 2006 wordt ten aanzien van de doorlooptijd gesteld:

“Centraal hierbij staat de wens van marktpartijen om zo snel mogelijk een aan KPN retail gelijkwaardige dienst aan te kunnen bieden. Marktpartijen denken daarbij aan een doorlooptijd van enkele maanden die een commerciële introductie per 1 juli 2006 mogelijk moet maken.” Tele2 stelt ten slotte bij reactie van 8 maart: “De hier [het college: in het eerste voorstel van KPN, bijlage 6] geschetste wijzigingen in processen en systemen zijn naar de mening van Tele2 in beginsel onnodig ingewikkeld en inefficiënt.”

104. Atlantic, Tele2, Versatel, BT en Pretium hebben een voorstel gedaan met als doel tot een eenvoudigere implementatie te komen. De oplossing was erop gericht om zoveel mogelijk bestaande retailprocessen en -systemen te gebruiken, waardoor aanpassingen tot een minimum zouden kunnen worden beperkt.

Het gaat hierbij om de volgende oplossingen:

- gebruik van de bestaande retailsystemen voor het proces WLR Levering;
- gebruik van e-Portfolio voor het proces WLR Service.

105. Atlantic, Tele2, Versatel, BT en Pretium stellen in hun reactie van 3 april 2006, later mondeling toegelicht onder meer in een presentatie voor de Industry Group van 5 april 2006, voor om voor het overstappen van klanten gebruik te maken van de bestaande retailsystemen (proces WLR-Levering). Voor nieuwe aansluitingen en voor wijzigingen zou volgens hen gebruik kunnen worden gemaakt van het bestaande e-Portfolio systeem. KPN heeft schriftelijk op dit voorstel gereageerd op 30 maart 2006.

Onderzoek Ordina

106. In het onderstaande worden de aanleiding, de opzet en de uitkomsten van het onderzoek van Ordina beknopt weergegeven.

Aanleiding

107. De complexiteit van het realiseren van WLR vindt voor een belangrijk deel haar oorsprong in de benodigde proces- en systeemaanpassingen. Bij het beoordelen van het voorstel van KPN wordt daarom ook in belangrijke mate een beroep gedaan op kennis van ICT. Om tot een

voldoende gefundeerde beoordeling te komen van de doorlooptijden en kosten van de door KPN voorgestelde oplossingen heeft het college daarom het ICT-bureau Ordina ingeschakeld.

Onderzoeksopzet

108. Ordina is op 31 maart 2006 begonnen met haar onderzoek naar de doorlooptijden en kosten. Het college heeft aan Ordina gevraagd om het implementatievoorstel WLR van KPN te beoordelen ('second opinion') en de bevindingen te rapporteren. De activiteiten zijn uitgevoerd onder regie van het Ordina-onderdeel 'IT Excellence'. Dit onderdeel is gespecialiseerd in de uitvoering van applicatie-assements en complexe migraties en consolidaties in met name legacy-omgevingen. De onderzoeksopdracht is door Ordina als volgt samengevat:

“Beoordeel het realiteitsgehalte van het implementatievoorstel WLR versie 1.2 van KPN”. In tweede instantie is tevens gevraagd om ook een oordeel uit te spreken over de haalbaarheid van een alternatief voorstel, dat is opgesteld door enkele van de overige marktpartijen [het college: Atlantic, Tele2, Versatel, BT en Pretium]. In dit voorstel van marktpartijen wordt een rudimentaire oplossing voorgesteld, waarbij gefocust wordt op overstaporders en gebruik wordt gemaakt van bestaande (retail)systemen en processen.”

109. Bij offerte van 21 maart 2006 stelt Ordina hierbij tevens:

“Hierbij [het college: bij de uitvoering van het onderzoek] zal ook gekeken worden naar stapsgewijze realisatie/implementatie en de mogelijkheid om snel te starten met een rudimentaire oplossing (gefaseerde invoering). De hiervoor benodigde inschatting van volume en schaal zullen op basis van gegevens van OPTA en gesprekken met marktpartijen worden vastgesteld.”

110. Ten behoeve van het onderzoek heeft Ordina de beschikking gekregen over het voorstel van KPN en de stukken die in het kader van de Industry Group zijn ingediend. Daarnaast heeft Ordina een viertal interviews gehouden met KPN-medewerkers die betrokken zijn bij de implementatie van WLR. Waar Ordina dit noodzakelijk achtte voor de totstandkoming van het rapport heeft zij KPN om aanvullende informatie verzocht. De gespreksverslagen zijn door Ordina voorgelegd aan KPN met als doel een eventuele onjuiste weergave van de feiten te voorkomen. Op 2 mei 2006 heeft Ordina een eerste versie van het rapport ingediend bij het college, wat vervolgens op 18 mei 2006 heeft geresulteerd in een definitief rapport.

Uitkomsten van het onderzoek

111. Voor een gedetailleerd inzicht in de onderzoeksopzet en de bevindingen wordt verwezen naar het Ordina rapport dat is opgenomen als annex 7 bij dit besluit. Hieronder worden de voornaamste bevindingen beknopt weergegeven.

112. In algemene zin concludeert Ordina dat het implementatievoorstel nog niet voldoet¹⁸ omdat:

- het nog niet compleet is;
- geen eenduidige oplossing voorstelt;
- niet volledig onderbouwd is met impactanalyses;
- er niet vanuit een groeiscenario is geredeneerd (of/of keuzes in plaats van een groeiscenario).

113. Het voorstel van KPN om een apart wholesaleproces in te richten, naast het bestaande retailproces, is volgens Ordina correct en effectief. Een apart wholesaleproces sluit niet uit dat retailsystemen hergebruikt kunnen worden om het wholesaleproces te ondersteunen. In de door KPN voorgestelde oplossing gebeurt dat ook en in voldoende mate. Ordina stelt voorts vast dat het WLR-voorstel, waar uitgewerkt, realistisch is aangaande de verwachte inspanningen (manuren) en kosten (integraal tarief). De schattingen van doorlooptijden door KPN voor aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk]¹⁹ en het service-ondersteunende systeem [bedrijfsvertrouwelijk]²⁰ zijn echter ruim in verhouding tot het aantal te besteden uren. Door betere planning (Het service-systeem [bedrijfsvertrouwelijk]) en allocatie van resources (prioriteit voor aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk]) kunnen de doorlooptijden van deze activiteiten worden bekort met twee maanden.

114. Het tegenvoorstel dat door marktpartijen is gedaan, gericht op het gebruik van bestaande retailsystemen, wordt door Ordina niet als een reëel alternatief beschouwd:

- Het WLR-voorstel van marktpartijen is onvoldoende uitgewerkt. Het voorstel wordt niet onderbouwd door onderliggende impactanalyses waarin kosten en doorlooptijd worden becijferd;
- Gebruik van de retailsystemen voor wholesalediensten is niet zinvol omdat:
 - vermenging van wholesale met retaildiensten vereist aanpassingen in de bestaande processen en systemen en levert daardoor geen voordelen op qua verwachte doorlooptijd;
 - er bestaat al een wholesaleproces en er is dus ook geen noodzaak om hiervoor het retailproces te gebruiken.

¹⁸ Naar aanleiding van de bedenkingen van KPN licht het college dit als volgt toe (zie ook randnummer 39 tot en met 42 van de Nota van Bevindingen): Dat het implementatievoorstel hiermee 'nog niet voldoet' is door Ordina bedoeld in relatie tot enerzijds het op basis van het voorstel kunnen maken van betrouwbare schattingen van benodigde capaciteit en doorlooptijden en anderzijds tot het op basis van het voorstel door KPN kunnen starten van de ontwikkelactiviteiten. Ten aanzien van dit laatste punt constateert Ordina immers "voor de voortgang van het WLR traject is het gewenst dat de impactanalyses voor het meest voor de hand liggende scenario met spoed verder worden uitgewerkt om zo de onzekerheidsmarges te verkleinen en de totale doorlooptijd niet onnodig te verlengen."

[bedrijfsvertrouwelijk] staat voor [bedrijfsvertrouwelijk]. Het betreft hier het systeem waarin de klantorder direct handmatig, dan wel automatisch door een koppeling met de voorliggende front-end systemen wordt vastgelegd. Vervolgens worden de voor de uitvoering van deze klantorder noodzakelijke activiteiten door en met het systeem [bedrijfsvertrouwelijk] bepaald, ingepland en uitgevoerd. Dit gebeurt veelal weer door een koppeling met andere systemen zoals [bedrijfsvertrouwelijk], Netwerkadministratie ([bedrijfsvertrouwelijk]) en de facturering [bedrijfsvertrouwelijk] en de achterliggende billing straten).

²⁰ [bedrijfsvertrouwelijk] is een systeem dat binnen KPN gebruikt wordt voor de administratieve afhandeling en facturering van de service-activiteiten.

Op basis van haar onderzoek doet Ordina de volgende aanbevelingen:

- Volg de door KPN voorgestelde oplossing voor het implementeren van specifieke wholesaleprocessen voor WLR Ordering en WLR Service. Het gebruik van retailssystemen voor wholesaleprocessen zoals voorgesteld door de marktpartijen biedt geen alternatief.
- De doorlooptijd voor de invoering van WLR kan verkort worden door aan te sturen op een groeiscenario, waarbij gestart wordt met snel en eenvoudig te implementeren (handmatige) oplossingen.
 - Start met de realisatie van een oplossing uitsluitend voor overstaporders (circa 80%). Dit ordertype is complexer dan infra-order types. Start met een scenario zonder C(P)S-blokkering. Oplevering op korte termijn (4 tot 6 maanden).
 - Start parallel hieraan met een scenario met C(P)S-blokkering. Oplevering op langere termijn (9-12 maanden). Beide scenario's kunnen parallel worden gerealiseerd in een zogenaamde "dakpanplanning".
 - Volg het pad van de UK (lage kosten per overstaporder, start (deels) handmatig, daarna geautomatiseerd, knip de introductie van WLR in stukken (zogenaamde "releases" vergelijkbaar met CPS1, CPS2, CPS3).
 - Start vanaf het begin parallel met de realisatie van de verschillende WLR releases (ingeschoven "dakpanplanning").
- Neem de volgende maatregelen ter voorkoming van vertraging van het proces:
 - Zo snel mogelijk duidelijkheid over de scope (diensten, proces), afspraken over restverkeer en de te volgen oplossingsrichting (met name voor WLR Verkeer).
 - Direct uitwerken van nog onvolledige en ontbrekende impactanalyses (m.n. Verkeer) met betrouwbare plannings en een risicomarge van ten hoogste 20%.
 - Aansturen op afspraken KPN met IT leveranciers over beschikbaarheid van schaarse capaciteit (bijvoorbeeld bij het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk:]).

Beoordeling

115. Nadat KPN het voorstel heeft ingediend, heeft het college een groot aantal vragen ter verduidelijking aan KPN gesteld. Het college constateerde met name dat de onderbouwing van de doorlooptijden in het voorstel niet inzichtelijk was. Om deze reden heeft het college KPN verzocht de doorlooptijden in de verschillende door haar voorgestelde scenario's nader te onderbouwen. Dit heeft geresulteerd in aanvullingen die echter naar het oordeel van het college nog steeds geen verantwoorde beoordeling van de doorlooptijden en kosten mogelijk maakten.
116. Het college laat bij zijn beoordeling van de doorlooptijden meewegen dat KPN de doorlooptijden summier heeft toegelicht, en met name bepaalde onderdelen niet nader heeft uitgewerkt om de doorlooptijden volledig toetsbaar te laten zijn. Het college acht het de primaire verantwoordelijkheid van KPN om de lengte van de doorlooptijden te onderbouwen c.q. zeer aannemelijk te maken. Daar waar het college door KPN onvoldoende is geïnformeerd, zelfs nadat het college en Ordina hierover hebben doorgevraagd, heeft het college zich genoodzaakt gezien in redelijkheid enige onderbouwde aannames te maken.

117. Zowel uit de door KPN opgeleverde informatie voor de start van het onderzoek van Ordina als uit de eerste bevindingen en het (concept)rapport van Ordina kwam naar voren dat de meest kritische elementen (zowel qua inspanning als qua doorlooptijd) in de ontwikkeling en implementatie van WLR betrekking hebben op enerzijds de aanpassingen aan het werkorder systeem [bedrijfsvertrouwelijk] en anderzijds op de aanpassingen in de facturering ten behoeve van de afwikkeling van het zogenoemde 'restverkeer'.

118. In aanvulling op de bevindingen van Ordina heeft het college enkele verdere vragen aan KPN gesteld. Onderstaand volgt een (verkorte) weergave van deze vragen en de door KPN gegeven antwoorden.

Vragen aanpassingen het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk:]

119. Ordina stelt in haar rapport dat de bezetting voor het deelproject ten behoeve van de aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] laag is in relatie tot de doorlooptijd. Hierdoor wordt de doorlooptijd (in beide scenario's) relatief lang. Het college wenste een volledig inzicht in de totstandkoming van de doorlooptijd te verkrijgen, alsmede inzicht in de prioriteiten die door KPN zijn gesteld ten aanzien van kritische resources (FTE's). Hiertoe heeft het college bij e-mail van 9 mei aan KPN gevraagd:

- een overzicht te geven van de mensen die ingezet worden op dit deelproject, met hun functies/rollen, alsmede hun tijdsbesteding (uitgedrukt in FTE) Voor de mensen van wie de beschikbaarheid een probleem vormt is gevraagd voor welke andere projecten/activiteiten deze mensen werkzaam zijn;
- aan te geven of er alternatieven bestaan om de kennelijke schaarste aan capaciteit op te vangen, zoals het inzetten van andere medewerkers binnen KPN of ATOS;
- inzicht te verschaffen in de releaseplanning van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] (planning plus inhoud van de release) voor het lopende jaar, zodanig dat duidelijk wordt welke aanpassingen aan het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] naast WLR gepland staan.

Beantwoording aanpassingen het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk]

120. KPN stelt bij e-mail van 11 mei respectievelijk 15 mei 2006 dat er voor de ontwikkeling van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] [bedrijfsvertrouwelijk

] ten behoeve van dit specifieke WLR project resources vrij te maken. De 'omschakeltijd' die hier voor nodig is bedraagt volgens KPN in totaal circa 2 maanden.

- Uit het overzicht dat KPN heeft verstrekt blijkt dat er voor de aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] een totaal van 638 uur nodig is. De doorlooptijd is als volgt opgebouwd:
 - Functioneel ontwerp: [bedrijfsvertrouwelijk]
 - Bouw en testen: [bedrijfsvertrouwelijk]
 - Implementatie: [bedrijfsvertrouwelijk]
 - Totale doorlooptijd 14,9 weken = 3,5 maand
- KPN heeft in tweede instantie bij ATOS doorgevraagd of er nog andere resources beschikbaar zijn die aan de ontwikkeling zouden kunnen bijdragen. Volgens KPN kan bij het inzetten van meer capaciteit slechts een marginale versnelling van de bouw- en testperiode worden bereikt.
- Voor het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] staan geen overige releases gepland, volgens KPN wordt alle prioriteit aan WLR gegeven.
- Op grond van bovenstaande stelt KPN dat alle mogelijke maatregelen reeds zijn genomen om de aanpassingen van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] zo snel mogelijk te realiseren, hetgeen resulteert in een doorlooptijd van $2 + 3,5 = 5,5$ maanden.

Vragen aanpassingen facturering Verkeer

121. Op basis van het voorstel van KPN, alsmede het rapport van Ordina heeft het college eveneens nog enkele aanvullende vragen gesteld ten aanzien van de noodzakelijke aanpassingen in de facturering van het (rest)verkeer in het geval van WLR:

- Voor het factureren van 'regulier restverkeer'²¹ bestaan binnen KPN al geruime tijd de nodige voorzieningen en procedures, waarbij zogenoemde 'unlocated CDR's' alsnog worden toegewezen aan de te factureren partijen. Het college heeft KPN gevraagd aan te geven in welke mate deze voorzieningen en procedures toegepast zouden kunnen worden voor WLR restverkeer. Aanpassingen aan systemen zouden in dat geval niet noodzakelijk zijn.
- In geval van 'weggevalen vlaggetjes' (CPS instellingen) zou volgens KPN [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

²¹ [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen:

] Ten aanzien dit punt heeft het college KPN gevraagd specifiek aan te geven wat er in de situatie van WLR nu wezenlijk anders is dan in de situatie met uitsluitend CPS:

- In het geval de vlaggetjes goed staan loopt dit verkeer over de switch van de CPS-aanbieder, en lijkt de CPS-aanbieder in staat om in het geval van vreemde verkeerspatronen dit te signaleren en vervolgens het verkeer te blokkeren.
- In het geval de vlaggetjes wegvallen (bijvoorbeeld door een verhuizing) zal het verkeer niet langer via de switch van de CPS-aanbieder verlopen, maar volledig over het netwerk van KPN lopen (als ware het KPN-verkeer). Het verkeer is dus 'buiten beeld' van de CPS-aanbieder, en valt binnen de bestaande hoogverbruik controle instrumenten die KPN voor zijn retail verkeer hanteert.
- De vraag is [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

] er naast de CPS instellingen tevens sprake is van WLR.

- Daarnaast heeft het college KPN verzocht aan te geven hoe groot het volume aan CPS restverkeer (als gevolg van omgevallen vlaggetjes) is, dat in de huidige situatie op de KPN factuur terecht komt.

Beantwoording aanpassingen facturering verkeer

122. KPN beantwoordt deze vragen als volgt, per e-mail van 11 mei respectievelijk 15 mei 2006 :

- [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

].

De globale doorlooptijd is als volgt opgebouwd:

- o Project opstart, functioneel ontwerp en specificaties: [bedrijfsvertrouwelijk]
- o Bouw: [bedrijfsvertrouwelijk]
- o Test: [bedrijfsvertrouwelijk]
- o Implementatie : [bedrijfsvertrouwelijk]

Hiermee komt de totale doorlooptijd volgens KPN op 6 maanden;

- Per e-mail van 16 mei 2006 geeft KPN aan dat de hoeveelheid CPS restverkeer dat door 'omgevallen vlaggetjes' op de KPN Retail factuur terecht komt over het gehele jaar 2005 circa [bedrijfsvertrouwelijk] minuten bedroeg. Dit is [bedrijfsvertrouwelijk] van het totale CPS verkeersvolume (ruim [bedrijfsvertrouwelijk] minuten).

Overwegingen en beoordeling door het college

Inrichting van een apart WLR wholesaleproces

123. Het college overweegt dat een definitieve implementatie van WLR het beste kan plaatsvinden door het inrichten van een apart wholesaleproces. Deze oplossing, zoals beschreven in het voorstel van KPN, zal ook naar oordeel van het college uiteindelijk het meest effectief zijn. De uitwerking van deze oplossing door KPN volgt het college echter niet op alle aspecten, noch volgt het college de door KPN aangegeven impact en consequenties. De meer specifieke overwegingen en beoordeling van deze aspecten volgt later in dit hoofdstuk.
124. Het college is echter van oordeel dat de door Atlantic, Tele2, Versatel, Pretium en BT aangedragen retailoplossing, zoals beschreven in hun reactie van 3 april 2006 niet als een reëel alternatief beschouwd kan worden. Het college volgt hiermee de conclusies en aanbevelingen van Ordina.

Doorlooptijd

125. Het college overweegt dat een spoedige implementatie van WLR van groot belang is voor de concurrentiepositie van marktpartijen, en hiermee voor de mededinging op de retailmarkten voor vaste telefonie. In het marktanalysebesluit heeft het college vastgesteld dat WLR binnen de bestaande concurrentieverhoudingen noodzakelijk is om mededingingsproblemen voortkomend uit de AMM-positie van KPN te adresseren. Het is daarom onwenselijk indien de realisatie en implementatie van WLR steeds verder wordt opgeschoven. Het college heeft bij zijn beoordeling van het voorstel van KPN naast de inrichting van de dienst dan ook de doorlooptijden beoordeeld van de door KPN voorgestelde oplossingen. Immers, zoals ook uit de diverse scenario's in het

voorstel van KPN blijkt, is de doorlooptijd met name afhankelijk van de wijze van implementatie van de WLR dienstverlening in de processen en systemen.

126. Het college is van oordeel dat een zo kort mogelijke doorlooptijd gerealiseerd kan worden door te werken volgens een zogenoemd 'groeiscenario'. Hierbij wordt gestart met snel en eenvoudig te implementeren handmatige oplossingen, waarna via een gefaseerde 'dakpansgewijze' ontwikkeling de voor de uiteindelijke functionaliteit benodigde processen en systemen in enkele vervolgstappen ('releases') geïmplementeerd worden. Op deze wijze zal niet alleen de doorlooptijd verkort kunnen worden, maar wordt tevens het risico van uitloop in de planning van de eerste implementatie van WLR aanzienlijk beperkt. Het college volgt hiermee de conclusies en aanbevelingen van Ordina.
127. Bij de ontwikkeling en implementatie dient de aandacht met name gericht te worden op die activiteiten die op het kritieke pad van de planning liggen. Deze activiteiten dienen zoveel mogelijk ingekort te worden, dan wel dienen door het instellen van tijdelijke work-arounds van hun kritieke aard te worden ontdaan. Tevens dient bij de ontwikkeling een focus te liggen op het ondersteunen van de meest noodzakelijke typen WLR orders, de overige ordertypen kunnen in een latere instantie volgen.

Typen WLR orders

128. In het voorstel van KPN zijn vier verschillende typen WLR-orders opgenomen, te weten:
1. Overstaporders (het overnemen van een bestaande aansluiting);
 2. Orders ten behoeve van nieuwe aansluitingen, verhuizingen en migraties tussen typen aansluitingen;
 3. Orders ten behoeve van Opheffing van de dienst;
 4. Gecombineerde orders.
129. Binnen elk type WLR-order bestaat weer een aantal varianten, waardoor het totaal aantal verschillende ordertypen en mogelijke combinaties op circa 40 stuks uitkomt. Deze dienen allen in het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] te worden ondersteund.
130. Daarnaast is het volgens KPN mogelijk om in de WLR-order ook de order voor de CPS-beschakeling op te nemen, waardoor er voor gezorgd kan worden dat de CPS-beschakelingen actief zijn op het moment van overname van de aansluiting door de ontvangende WLR-partij.
131. Marktpartijen hebben tijdens de Industry Group aangegeven dat de prioriteit wat hen betreft absoluut bij het realiseren van de overstaporders (type 1) ligt en KPN zich bij een eerste implementatie tot dit type order zou kunnen beperken wanneer dit de doorlooptijd verkort. KPN geeft daarentegen aan dat 100% van het werk aan het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] betrekking heeft op de ontwikkeling van de overstaporder en dat alle andere varianten geen effect zouden hebben op de doorlooptijd.²²

²² In het ontwerpbesluit (randnummer 126) ging het college uit van een percentage van 80%. Naar aanleiding van de bedenkingen van KPN constateert het college dat hij op dit punt blijkbaar een onjuiste interpretatie heeft gedaan, op grond waarvan het besluit op dit punt is aangepast. Overigens blijft het college van oordeel dat een nadere prioritering wel degelijk een positief effect op de doorlooptijd kan hebben. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar randnummer 43 tot en met 46 van de Nota van Bevindingen.

132. Het college is echter van oordeel dat een nadere prioritering wel degelijk een positief effect op de doorlooptijd zal kunnen hebben en stelt dan ook dat de hoogste prioriteit voor een eerste implementatie van WLR aan de overstaporders (type 1, met hierbinnen 3 varianten) gegeven dient te worden. Aansluitend hierop dient de combinatie van WLR met de gelijktijdige CPS-beschakeling gerealiseerd te worden zodat eindgebruikers in één keer met zowel hun aansluiting (WLR) en het verkeer (CPS) kunnen overstappen naar een andere aanbieder. Hierop volgend kunnen ten slotte de andere ordertypen (2, 3 en 4, met hierbinnen 37 varianten) door middel van vervolg-releases geïmplementeerd worden. Een dergelijke opsplitsing van de ordertypen leidt naar het oordeel van het college in ieder geval voor de eerste release (die immers nu maar 3 - weliswaar meer complexe - ordervarianten bevat) tot een beperking van de inspanningen op het gebied van specificatie, ontwikkeling, testen en implementatie en daarmee tot een kortere doorlooptijd. Een kortere doorlooptijd van deze eerste release zal, omdat deze zoals eerder aangegeven op het kritieke pad ligt, direct effect hebben op de totale doorlooptijd tot de eerste implementatie van WLR. De consequenties voor de vervolg-release met de overige 37 ordervarianten zullen relatief beperkt blijven, het effect van een mogelijk iets latere oplevering zal niet doorwerken in een latere implementatie van WLR, daar deze tweede release niet langer op het kritieke pad ligt. Samenvattend is het college dan ook van oordeel dat aldus een opsplitsing en nadere prioritering leidt tot een verkorte doorlooptijd en een beperking van de risico's op vertraging voor de eerste implementatie van WLR.
133. Een belangrijke overweging van het college bij deze voorgaande prioriteitsstelling is dat de vraag naar deze overige ordertypen pas in een later stadium, na introductie van WLR, zal ontstaan. Ook is een meer sequentiële uitvoering van het overzetten van de eindgebruiker mogelijk. Immers, een eindgebruiker op een nieuwe aansluiting zal, nadat hij eenmaal een aansluiting van KPN heeft afgenomen als een *bestaande* klant beschouwd kunnen worden en alsnog tegelijkertijd met, dan wel direct na, zijn CPS-beschakeling via een overstaporder op de WLR-dienst kunnen worden overgezet.

Levering

WLR Informatie Producten

134. Uit de besprekingen in de Industry Group is duidelijk geworden dat voor de ordering en levering van WLR enige specifieke informatieproducten nodig zijn om WLR-toegang te effectueren. Deze informatieproducten dienen vooral ter prevalidatie en completering van de voor de WLR-order benodigde gegevens. Het is van groot belang dat de orders in één keer goed aangeboden en verwerkt kunnen worden, zeker wanneer het achterliggende proces handmatig is en minder tolerantie voor foute of incomplete orders kent.
135. Uit de informatie-uitwisseling tussen KPN en marktpartijen is duidelijk geworden welke informatieproducten nodig zijn. Het college heeft zijn oordeel hierover onder randnummers 82 tot en met 89 gegeven.

136. Ten aanzien van de implementatie en doorlooptijd van de WLR-informatieproducten overweegt het college dat deze informatieproducten gelijk zijn, dan wel afgeleid kunnen worden van reeds bestaande informatieproducten (voor WPS en MDF) waardoor de impact beperkt zal zijn. De doorlooptijd van 4 maanden die KPN afgeeft ligt vooralsnog niet op het kritieke pad. Het college ziet geen grond voor een nader oordeel of aanvullende maatregelen op dit punt.

Aanpassingen werkordersysteem ([bedrijfsvertrouwelijk])

137. KPN vermeldt in haar voorstel dat de aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] een activiteit is die met een doorlooptijd van 6 maanden op het kritieke pad van de planning ligt. Desgevraagd heeft KPN aangegeven geen mogelijkheden te zien om deze doorlooptijd te verkorten. Het college is op basis van het Ordina-rapport en eigen bevindingen van oordeel dat deze mogelijkheden er wel zijn:

- Ten aanzien van de opstarttijd van 2 maanden is het college van oordeel dat KPN [bedrijfsvertrouwelijk]

[bedrijfsvertrouwelijk]. Marktpartijen worden geconfronteerd met de consequenties van de keuzes van KPN. KPN kan naar het oordeel van het college deze consequenties teniet doen door nu reeds de benodigde menskracht bij [bedrijfsvertrouwelijk] vast te leggen en het verdere specificatie- en ontwerptraject op te starten, in plaats van af te wachten. Het college zal onder randnummer 177 ev. op dit onderwerp terugkomen;

- Ten aanzien van de ontwikkeltijd van [bedrijfsvertrouwelijk] maanden is het college van oordeel dat KPN door de eerdergenoemde prioritering van de ordertypen en een gefaseerde (dakpansgewijze) ontwikkeling van de benodigde functionaliteit nog enige verkorting van de doorlooptijd voor de eerste release kan bereiken;
- Daarnaast acht het college de doorlooptijd van [bedrijfsvertrouwelijk] weken die KPN volgens haar e-mail van 15 mei jl. voor de werkordersysteemimplementatie (testen, communicatie, uitrol) heeft ingepland, aan de lange kant.

138. Op grond van bovenstaande overwegingen is het college van oordeel dat de aanpassingen van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] ten behoeve van de eerste WLR release binnen een maximale doorlooptijd van 14 weken na de publicatie van het definitieve besluit gerealiseerd moeten kunnen worden. Door middel van vervolgreleases, die niet op het kritieke pad liggen, zullen aansluitend hierop de overige functionaliteiten opgeleverd worden.

Workflow

139. KPN heeft in haar voorstel een tweede scenario opgenomen waarbij de levering van WLR ondersteund wordt met een geautomatiseerd workflow-systeem, dat ook gekoppeld wordt aan de overige systemen. Hiermee zal een groot deel van de handmatige werkzaamheden komen te vervallen. Duidelijk is echter dat een volledig geautomatiseerde oplossing grotere risico's kent, alsmede een langere doorlooptijd en bovendien hogere kosten veroorzaakt. Een dergelijke oplossing is dan ook pas wenselijk bij hogere aantallen WLR orders. Ordina constateert in haar onderzoek dat deze oplossing nog nauwelijks uitgewerkt is waardoor de impact nog onzeker is.

Tevens zet Ordina kanttekeningen bij de noodzaak voor een dergelijke oplossing en maakt zij de inschatting dat gezien de aard en omvang van de processen een snellere, 'hard gecodeerde' oplossing mogelijk is.

140. Het college is op grond van bovenstaande van oordeel dat het niet wenselijk is als KPN aanvangt met scenario 2 voordat de oplossing en de impact verder zijn uitgewerkt en vergeleken met een oplossing zoals Ordina deze voorstelt. Tevens dienen de voordelen ten opzichte van de reeds te implementeren handmatige oplossing (scenario 1) duidelijk te zijn. Slechts na expliciete afweging en besluitvorming zal een implementatie van een volledig geautomatiseerde oplossing als onderdeel van het groeipad in een latere WLR release plaats kunnen vinden.

Aanpassingen Verkeer

CS- en CPS-blokkering

141. Reeds in het marktanalysebesluit is onder randnummer 244 opgenomen dat het mogelijk dient te zijn dat een WLR-aansluiting voorzien wordt van een CPS- en een CS-blokkering. Ook marktpartijen hebben deze wens in de Industry Group geuit.

CPS-blokkering

142. Ten aanzien van de CPS-blokkering overweegt het college als volgt. KPN heeft in haar voorstel de ontwikkeling en implementatie van een dergelijke blokkering opgenomen, in de vorm van een aanpassing van de leveringsstraat voor CPS met een extra check op de WLR 'Installed Base' (als onderdeel van scenario 2, 3 en 4). Het college is van oordeel dat gezien de betrekkelijke eenvoud van een dergelijke aanpassing de doorlooptijd kort en de kosten laag kunnen zijn. Wanneer de ontwikkeling echter onverhoopt langer zou duren dan de ontwikkeling van de voorzieningen voor de WLR ordering, dan zou deze aanpassing op het kritieke pad voor een eerste release komen te liggen. Dit lijkt het geval, gezien de doorlooptijden van de betreffende verkeersscenario's (6, 9 of 18 maanden). Het college is van oordeel dat in een dergelijk geval het belang van een directe CPS-blokkering niet groot genoeg is om een verlenging van de minimale doorlooptijd te rechtvaardigen. Dit betekent dat het voor een beperkte periode (maximaal enkele maanden) acceptabel is dat er nog geen CPS-blokkering op de WLR-aansluiting is ingesteld, dan wel dat er via handmatige of procedurele weg wordt gewaarborgd dat een CPS order van een andere aanbieder op een bestaande WLR-aansluiting niet wordt uitgevoerd, maar wordt teruggelegd bij de betreffende CPS aanbieder.

CS-blokking

143. Ten aanzien van de CS-blokking geldt eveneens dat marktpartijen in de Industry Group hebben aangegeven behoefte te hebben aan een dergelijke blokkeringsmogelijkheid. KPN heeft in haar voorstel de ontwikkeling en implementatie van een dergelijke CS-blokking opgenomen. Bij de CS-blokking gaat het om een meer ingrijpende aanpassing dan in het geval van een CPS-blokking. De achtergrond hiervan is dat CPS-orders door KPN op administratieve wijze kunnen worden geblokkeerd, terwijl ten behoeve van CS in het geheel geen order behoeft te worden geplaatst, omdat het netwerk van KPN CS mogelijk maakt zonder dat sprake is van overstaporders. Om deze reden lijkt het noodzakelijk om wijzigingen aan te brengen in het netwerk zelf. Volgens het voorstel is het realiseren van een CS-blokking slechts mogelijk in de vorm van een zwarte lijst ('blacklist') voor het IN-platform (scenario 3 met een doorlooptijd van 9 maanden) dan wel door de invoering van 'full IN' (scenario 4 met een doorlooptijd van 18 maanden). Gezien de omvang en de complexiteit van de aanpassingen zijn de kosten aanzienlijk (€ 0,8 mln. voor de eerste oplossing respectievelijk € 2 mln. voor de tweede oplossing).
144. Het college betwijfelt of de doorlooptijd en de kosten van een CS-blokking in verhouding staan met de omvang en de consequenties van het door marktpartijen gesignaleerde probleem. Hierbij komt dat er wellicht nog andere handmatige of administratieve oplossingen mogelijk zijn, aan de zijde van marktpartijen. Te denken valt aan een clause op dit gebied in de contractvoorwaarden met de eindgebruiker, in combinatie met een monitoring door de aanbieder van het verkeer op zijn WLR-aansluitingen.
145. Het college is van oordeel dat gezien het bovenstaande de proportionaliteit van het realiseren van een CS-blokking op dit moment onvoldoende gebleken is. Het is thans allerm minst evident dat de hoge kosten van de blokkeringsmogelijkheid, die niet bekend waren tijdens het marktanalysebesluit, opwegen tegen de positieve effecten van het realiseren van een dergelijke blokkeringsmogelijkheid. Het college acht het daarom vooralsnog niet passend om deze mogelijkheid in de thans voorziene releases van WLR op te nemen, zeker omdat de ontwikkeling hiervan direct invloed zal hebben op de doorlooptijd van deze releases. Indien in de praktijk blijkt, nadat de WLR-dienst reeds afgenomen wordt, dat de CS-blokkeringsmogelijkheid niettemin passend is, bijvoorbeeld omdat de positieve effecten hiervan groter zijn dan thans kan worden aangenomen, zal het college KPN opdragen deze blokking alsnog in te stellen.

Restverkeer als gevolg van 'omgevallen vlaggetjes'

146. KPN heeft zowel in haar voorstel, als ook in de bijeenkomsten van de Industry Group het ontstaan van het restverkeer (als gevolg van zogenoemde 'omgevallen CPS vlaggetjes' in de nummercentrale) als voornaam probleem aangekaart, en benadrukt dat hiervoor een oplossing dient te komen. Uit de door het college bij KPN opgevraagde informatie blijkt echter dat de hoeveelheid verkeer relatief beperkt is (ongeveer [bedrijfsvertrouwelijk] minuten op jaarbasis, hetgeen neerkomt op [bedrijfsvertrouwelijk] % van het totale CPS-verkeer). Tegen een gemiddeld CPS regionaal wholesaletarief van 0,75 eurocent per minuut bedraagt de totale wholesalewaarde van het restverkeer ongeveer: € 7.500 op jaarbasis.

147. De omvang van het probleem is dus zeer beperkt, te meer omdat niet al het CPS-verkeer over WLR-aansluitingen zal gaan lopen. Wanneer de afstemming tussen de WLR en CPS leverstraat goed wordt ingericht (zoals ook in het voorstel van KPN is opgenomen) zal naar oordeel van het college de wholesalewaarde van het niet direct te factureren restverkeer maximaal circa € 3.750²³ bedragen.

148. Het college is van oordeel dat de inspanning, doorlooptijd en de kosten van elke oplossing om dit restverkeer toch in rekening te brengen bij de betreffende WLR-partij, de baten veruit overstijgen. Het aanbrengen van [bedrijfsvertrouwelijk

] (zoals KPN dit voorstelt) is wanneer dit enkel en alleen voor dit type restverkeer plaatsvindt, naar oordeel van het college disproportioneel. Het college acht het dan ook niet wenselijk dat KPN enkel en alleen ten behoeve van het factureren van dit type restverkeer de door haar voorgestelde aanpassingen uitvoert. Deze aanpassingen kunnen naar oordeel van het college slechts uitgevoerd worden wanneer zij kunnen 'meeliften' op andere bestaande of nog te ontwikkelen voorzieningen met betrekking tot de [bedrijfsvertrouwelijk] (zie hierna), waarbij het college er op wijst dat ook in dat geval er aandacht dient te zijn voor de proportionaliteit van de (meer)kosten in relatie tot de grootte van het oorspronkelijke probleem.

Restverkeer [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

²³ Gebaseerd op situatie waarin 50% van het CPS verkeer over WLR aansluitingen zal gaan lopen.

].

Collect call-verkeer

149. Een laatste vorm van restverkeer betreft volgens KPN het collect call-verkeer. De CDR's van dit verkeer ontstaan niet op het netwerk van KPN zelf en komen in geval van WLR dan ook niet in de [bedrijfsvertrouwelijk] [bedrijfsvertrouwelijk

].²⁴

Facturering restverkeer tegen wholesale- of retailtarieven

150. In haar initiële voorstel ging KPN uit van een facturering van het restverkeer tegen retailtarieven (behoudens collect call). In het ontwerpbesluit gaf het college aan dat het niet juist is wanneer KPN dit verkeer, dat door een probleem aan de zijde van KPN ontstaat, tegen een retailtarief bij de aanbieder in rekening brengt. Daarop heeft KPN een alternatief voorstel gedaan, waarmee het college voor een deel kan instemmen. KPN stelt voor om voor het restverkeer dat zij aan de WLR-partij in rekening brengt een korting te hanteren ter hoogte van het 'customer billing'-percentage zoals het college dit vaststelt. Dit acht het college redelijk, omdat de WLR-partij op deze wijze een vergoeding ontvangt voor de kosten van facturatie en incasso. KPN maakt hierop echter een uitzondering voor verkeer dat KPN namens een derde partij in rekening brengt, zoals 0900-verkeer. Omdat KPN hierop geen retailmarge zou maken, zou KPN geen korting hoeven te geven aan de WLR-partij. Het college acht dit onredelijk: in het geval van restverkeer naar

²⁴ [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen:

].

dergelijke nummers neemt de WLR-partij immers de eindgebruikersfacturatie en het incassorisico van KPN over. KPN dient derhalve ook in een dergelijke situatie een korting te hanteren op het restverkeer ter hoogte van het genoemde 'customer billing' percentage.²⁵

Samenvattend oordeel restverkeer

151. Het college is van oordeel dat het verkeersscenario 2 in KPN's voorstel de meest gewenste oplossing biedt. De door KPN aangegeven doorlooptijd van 6 maanden is naar oordeel van het college te lang gezien het feit dat het gaat om de aanpassing van bestaande ondersteunende systemen en werkwijzen. Tevens is hier, zoals blijkt uit de toelichting van KPN, wat betreft KPN sprake van een 'omsteltijd', omdat de benodigde resources voor de ontwikkeling nog vrijgemaakt dienen te worden [bedrijfsvertrouwelijk]. Naar het oordeel van het college kunnen nu reeds vroegtijdig afspraken met de leverancier worden gemaakt, waardoor geen sprake kan zijn van een omsteltijd en kan er tevens voldoende menskracht vrijgemaakt worden om de ontwikkeling en implementatie versneld uit te voeren.
152. Naar oordeel van het college is op deze wijze een doorlooptijd van 4 maanden haalbaar, waarmee de oplossing voor het restverkeer gelijktijdig met, of direct na, de eerste release van de WLR-ordering geïmplementeerd zou kunnen worden.
153. Wanneer [bedrijfsvertrouwelijk

]

Aanpassingen Service

154. Aanvankelijk werd in het voorstel van KPN voor het eerste handmatige scenario een doorlooptijd voor de aanpassingen aan de servicesystemen van 6 maanden aangegeven. Met name de aanpassingen aan het service-ondersteunende systeem [bedrijfsvertrouwelijk] lagen hiermee op het kritieke pad van de implementatie.

²⁵ In het ontwerpbesluit merkte het college het volgende op: 'Wanneer het [college: restverkeer] al in rekening gebracht zou kunnen worden, dan hooguit tegen het (benaderde) wholesaletarief. KPN geeft echter aan dat dit verdere systeem en proces aanpassingen met zich mee zou brengen hetgeen weer leidt tot extra kosten (160 K Euro) en doorlooptijd (3 maanden). Het college is van oordeel dat dergelijke aanpassingen niet proportioneel zijn en zal KPN opdragen door het toepassen van een korting ter hoogte van de (gemiddelde) retailmarge van het verkeer de factuurbedragen achteraf te corrigeren. Hiermee wordt een verdere impact op de doorlooptijd en kosten vermeden.' Naar aanleiding van het nieuwe voorstel van KPN, zoals weergegeven in randnummer 58 van de Nota van Bevindingen heeft het college de tekst uit het ontwerpbesluit aangepast.

155. In tweede instantie heeft KPN echter aangegeven dat de doorlooptijd korter zal zijn. Het college gaat er dan ook van uit dat KPN ook hier een doorlooptijd van maximaal 4 maanden kan realiseren. Wanneer de ontwikkeling echter onverhoopt langer zou duren dan de ontwikkeling van de voorzieningen voor de WLR ordering, dan zou deze aanpassing van de service systemen op het kritieke pad voor een eerste release komen te liggen. Het college is van oordeel dat in een dergelijk geval het belang [bedrijfsvertrouwelijk:

].

Dit betekent dat het voor een beperkte periode (maximaal enkele maanden) acceptabel is dat er nog geen optimale oplossing voor [bedrijfsvertrouwelijk] van service-activiteiten op de WLR-aansluiting bestaat.

Testen en implementatie

156. Voor de uitvoering van de testen en de uiteindelijke implementatie van de aangepaste systemen en processen heeft KPN in de planning 6 weken opgenomen. Naar oordeel van het college is dit een acceptabele doorlooptijd, hetgeen ook door Ordina in haar onderzoek wordt onderschreven.

Oordeel van het college

157. Op basis van voorgaande overwegingen en beoordeling van het voorstel van KPN is het college van oordeel dat de implementatie van WLR als volgt plaats dient te vinden.

Releaseplanning

158. Zoals eerder aangegeven is het college van oordeel dat een groeimodel gehanteerd dient te worden, hetgeen wil zeggen dat op basis van prioriteitstelling de benodigde functionaliteit in openvolgende releases wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Dit gebeurt echter dakpansgewijs, waarbij zaken die reeds parallel opgestart en uitgevoerd kunnen worden ook daadwerkelijk parallel opgestart en uitgevoerd worden.

Release 1:

Deze release betreft de eerste implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR ordering en service, volgens het handmatige scenario 1.

De release bevat:

- de volledige functionaliteit voor de WLR informatie producten;
- de functionaliteit voor de ordering en levering, echter beperkt tot de overstaporders (type 1), zodat de doorlooptijd voor de aanpassing van het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] (op het kritieke pad) zo beperkt mogelijk kan blijven;
- de functionaliteit voor de koppeling van de CPS orders met WLR orders, zodat deze gelijktijdig uitgevoerd kunnen worden;
- de functionaliteit voor de nazorg en service, echter in beperkte vorm (met name de facturering hiervan).

De maximale doorlooptijd van deze release was door het college in het ontwerpbesluit vastgesteld op 14 weken plus 6 weken test en implementatie = 20 weken. KPN heeft op grond hiervan een planning ingediend waaruit blijkt dat deze release op 29 december 2006 gereed voor gebruik is. Het college acht deze planning acceptabel.

Release 2:

Deze release betreft de eerste implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR facturering restverkeer, volgens het verkeersscenario 2.

De release bevat:

- de volledige functionaliteit voor het filteren, aggregeren, distribueren en factureren van het WLR restverkeer (1655, collect call en verkeer als gevolg van weggevallen vlaggetjes) alsmede het toepassen van de retail-wholesale korting op dit verkeer;

De maximale doorlooptijd van deze release was door het college in het ontwerpbesluit vastgesteld op 16 weken plus 6 weken test en implementatie = 22 weken. KPN heeft op grond hiervan een planning ingediend waaruit blijkt dat deze release op 26 januari 2007 gereed voor gebruik is. Het college acht deze planning acceptabel.

Release 3:

Deze release²⁶ betreft de tweede implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR ordering en service, volgens het handmatige scenario 1.

De release bevat:

- eventuele extra functionaliteit voor de WLR informatie producten
- de functionaliteit voor de ordering en levering van alle andere typen orders (2 tm. 4);
- de functionaliteit voor de koppeling van de CPS orders met WLR orders, voorzover deze niet meer in release 1 kon worden meegenomen;
- de functionaliteit voor de nazorg en service, voorzover deze nog niet in release 1 kon worden meegenomen;
- de functionaliteit voor de CPS-blokkering.

De doorlooptijd van deze release bedraagt vanaf publicatie van het definitieve implementatiebesluit. De maximale doorlooptijd van deze release was door het college in het ontwerpbesluit vastgesteld op 22 weken plus 4 weken test en implementatie = 26 weken. KPN heeft deze release 3 gecombineerd met release 1, en op grond hiervan een planning ingediend waaruit blijkt dat deze gecombineerde release op 29 december 2006 gereed voor gebruik is. Het college acht deze planning acceptabel.

159. Door bovengenoemde ontwikkeling en implementatie op te splitsen in separate releases worden de risico's beperkt en kan met name de eerste release met de kortst mogelijke doorlooptijd geïmplementeerd worden. KPN heeft aangegeven dat release 3 tezamen met release 1 kan worden opgeleverd. Spoedig daarna kan release 2 volgen.

160. Na de invoering van bovenstaande releases is het handmatige scenario van kracht. Gedurende de eerste maanden zal vooral aandacht nodig zijn voor de (op)schaalbaarheid van de oplossing en het oplossen van mogelijke onvolkomenheden. Indien nodig zal een aanvullende release kunnen plaatsvinden, met hierin oplossingen voor de ontstane restpunten.

²⁶ Inmiddels heeft KPN een planning aan het college opgeleverd waarin zij aangeeft dat zij in staat is om binnen de gestelde verkorte doorlooptijd voor release 1 ook de andere ordertypen te ontwikkelen en te implementeren (release 3). Het college heeft geen bezwaar tegen een gecombineerde uitrol van deze beide releases, maar blijft van oordeel dat het te allen tijde mogelijk dient te zijn dat KPN in geval van problemen bij deze (gecombineerde) release, alsnog tot een splitsing tussen de overstaporder en de overige ordertypes dient over te gaan en alle prioriteit dient te geven aan de overstaporder.

Vervolgreleases

161. Parallel aan de ontwikkeling en implementatie van bovengenoemde releases dient verder onderzoek naar de wenselijkheid en de impact van een verder geautomatiseerde oplossing voor de levering en service (conform scenario 2) plaats te vinden, alsmede onderzoek naar de noodzaak of wenselijkheid van een CS-blokkering. Afhankelijk van de ervaringen met de handmatige oplossing, en gebaseerd op een goede kwantitatieve inschatting van het financiële en operationele omslagpunt dient KPN in overleg met de Industry Group deelnemers tot een beslissing over zowel de verdere automatisering van de processen als tot een beslissing over de daadwerkelijke implementatie van de CS-blokkering te komen. Het college acht het wenselijk dat er uiterlijk drie maanden na de eerste implementatie van WLR een evaluatie plaatsvindt om vast te stellen in hoeverre het wenselijk is om de CS-blokkering alsnog in te voeren. Op dat moment kan in overleg tussen KPN en marktpartijen een nadere beslissing omtrent de noodzaak, inhoud en planning van eventuele vervolgreleases genomen worden. Het college behoudt zich de mogelijkheid voor om – met het oog op de doelstellingen in het marktanalysebesluit - bindende aanwijzingen te geven aan KPN ten aanzien van deze oplossing.

Tijdelijke administratieve oplossing

162. In het ontwerpbesluit dat voorafging aan het onderhavige besluit werd aan KPN de verplichting opgelegd om te voorzien in een tijdelijke oplossing in afwachting van de realisatie van de structurele oplossing.

Globale invulling aanvankelijk opgelegde tijdelijke oplossing

163. Uitgangspunt bij de tijdelijke oplossing was dat deze niet of nauwelijks zou leiden tot systeemaanpassingen. Hiermee zou de benodigde investering en de doorlooptijd beperkt kunnen blijven. Wel zou het plaatsen van WLR-orders via het retaildomein van KPN er in theorie toe kunnen leiden dat de eigen processen van KPN aan enige verstoring onderhevig zullen zijn. Het college achtte het echter mogelijk dat KPN zodanige maatregelen neemt dat een dergelijke verstoring tot een acceptabel minimum kan worden beperkt.
164. KPN diende binnen zes weken na een verzoek van een of meerdere marktpartijen de volgende tijdelijke oplossing gerealiseerd te hebben:
- Voor aansluitingen waarop een CPS-III beschakeling van kracht is en waarvoor KPN in aanvulling op het vaste-telefonie abonnement géén additionele diensten aanbiedt, dient KPN het mogelijk te maken dat het factuuradres van de abonnementsfactuur van de eindgebruiker wordt veranderd in het adres van de CPS-aanbieder die WLR van KPN afneemt (ook wel: de WLR-partij). De WLR-partij ontvangt voortaan deze abonnementsfacturen en betaalt de verschuldigde (retail) abonnementsbedragen namens de eindgebruiker aan KPN²⁷.

²⁷ Het gaat hier dus om een wijziging van het factuuradres, en niet om een 'contractsovername'

- De WLR-partij neemt daarmee de incassoverantwoordelijkheid van KPN over en zal zelf het door haar vastgestelde bedrag van de aansluiting aan zijn eindgebruikers factureren.
- Het verschil tussen het retailabonnementsbedrag van KPN en het nog nader door het college te bepalen WLR-abonnementsbedrag zal periodiek door middel van een creditfactuur tussen KPN en de WLR-partij verrekend dienen te worden.
- KPN dient de WLR-partij te ondersteunen bij het factureren van en incasseren bij eindgebruikers. Op verzoek van de WLR-partij dienen facturen dan ook elektronisch aangeleverd te worden. Ook zal KPN bijvoorbeeld eindgebruikers op verzoek van WLR-partijen op adequate wijze administratief dienen af te sluiten in geval van wanbetaling.
- Tenslotte dient KPN een overzicht bij te houden van de aansluitingen waarvan het factuuradres in het kader van dit besluit wordt overgezet naar een CPS-aanbieder.

165. Het college constateerde in het ontwerpbesluit reeds met nadruk dat de tijdelijke oplossing slechts een beperkte vorm van WLR dienstverlening mogelijk maakt. Hierbij werden de volgende beperkingen reeds voorzien:

- Het omzetten naar WLR met behulp van de tijdelijke oplossing is slechts mogelijk voor aansluitingen waar reeds een bestaande CPS-III-dienstverlening op plaatsvindt, de zogenoemde 'overstaporders'. Het zal nog niet mogelijk zijn dat de overstap naar WLR volledig gelijktijdig plaatsvindt in combinatie met een nieuwe CPS order, een infra-order zoals verhuizingen en migratie;
- Het omzetten naar WLR met behulp van de tijdelijke oplossing is slechts mogelijk voor die aansluitingen waarvoor KPN in aanvulling op het vaste-telefonieabonnement geen additionele diensten aanbiedt. Wanneer de eindgebruiker naast het abonnementsbedrag voor de aansluiting ook andere KPN diensten zoals bijvoorbeeld toestelhuur, ADSL en digi-access op zijn factuur heeft, zouden deze immers dan ook via de WLR-partij gefactureerd gaan worden.²⁸ Omdat de verplichting slechts betrekking heeft op WLR, is KPN niet gehouden om ook deze andere diensten (in dit geval als gevolg van de werking van de tijdelijke oplossing) als wholesaledienst aan andere aanbieders te leveren;
- Voor eindgebruikers die eenmaal omgezet zijn naar WLR geldt een beperking dat zij nadien in combinatie met hun vaste telefonie abonnement (dat zij nu van de WLR-partij afnemen) geen KPN diensten zoals bijvoorbeeld toestelhuur, ADSL en digi-access kunnen afnemen, wanneer dit zou betekenen dat deze diensten dan ook als nieuwe factuurelementen op de vaste-telefoniefactuur van KPN terecht zouden komen. In dat geval zou een situatie zoals bovenstaand ontstaan en zouden deze diensten op de factuur van de WLR-partij terechtkomen, hetgeen onwenselijk is;
- Gezien het handmatige karakter van het proces en de administratieve handelingen aan zowel de zijde van KPN als ook aan de zijde van de WLR-partijen zouden er mogelijk enige beperkingen kunnen zijn op het gebied van doorlooptijd en het te verwerken aantal WLR orders per tijdseenheid.

²⁸ Dit heeft te maken met de wijze waarop de retail facturering bij KPN is ingericht: [bedrijfsvertrouwelijk

Heroverweging van de tijdelijke oplossing

166. Als gevolg van de reacties op het ontwerpbesluit, de besprekingen in FIST-verband op 19 juli, 26 juli, 2 augustus en 9 augustus 2006 en de in dit kader uitgewisselde informatie heeft het college een duidelijker beeld gekregen van de materialiteit van de beperkingen die verbonden zijn aan de tijdelijke oplossing en de inspanningen die er van de kant van KPN, WLR-partijen en OPTA mee gemoeid zijn om deze oplossing te realiseren. Daarnaast bleek het opmaken van de slotfactuur door KPN wanneer de eindgebruiker van de tijdelijke naar de structurele oplossing migreert, dusdanig complex dat het een belangrijk knelpunt is voor het realiseren van de tijdelijke oplossing.
167. Het college schat in dat deze knelpunten c.q. beperkingen op zichzelf niet zodanig zijn dat deze de tijdelijke oplossing onmogelijk zouden maken. Wel is het beeld van het college versterkt dat de beperkingen de bruikbaarheid van de tijdelijke oplossing in hoge mate verminderen, en dat door de complexiteit van het oplossen van de operationele knelpunten een tijdige implementatie uitsluitend mogelijk wordt wanneer hier zeer veel tijd en aandacht aan wordt besteed door zowel KPN, WLR-partijen als ook OPTA. De beperkte voortgang tijdens de FIST-bijeenkomsten onderstreept dit punt. Daarbij heeft het college ook kennis kunnen nemen van de mate waarin beperkingen door marktpartijen als belemmerend dan wel blokkerend worden beschouwd, waardoor het college beter kan beoordelen in hoeverre de tijdelijke oplossing voor marktpartijen voldoende aantrekkelijk zou kunnen zijn. Het college stelt op basis hiervan vast dat de tijdelijke oplossing niet of onvoldoende tegemoet kan komen aan een aantal zeer wezenlijke eisen van marktpartijen.
168. Ten eerste geldt dat het college het niet proportioneel acht om KPN te verplichten om aan iedere WLR-partij in het kader van de tijdelijke oplossing een bestand aan te leveren met klanten die in aanmerking zouden komen voor de tijdelijke oplossing.²⁹ De vaststelling dat het niet proportioneel is KPN te verplichten tot het aanleveren van dergelijke informatie laat overigens onverlet dat het college inziet dat de bruikbaarheid van de tijdelijke oplossing voor WLR-partijen in belangrijke mate wordt verminderd wanneer zij niet beschikken over deze informatie. WLR-partijen hebben het college geïnformeerd over de operationele moeilijkheden die optreden wanneer niet kan worden beschikt over een overzicht van klanten die in aanmerking komen voor de tijdelijke oplossing. Marktpartijen gaven aan dat eindgebruikers niet altijd exact op de hoogte zijn van de aanvullende diensten die zij afnemen, en dat ook de factuur van KPN in bepaalde gevallen onduidelijk is ten aanzien van de aanvullende diensten. In de praktijk zou dit dan betekenen dat na het plaatsen van WLR-orders blijkt dat een deel van de orders niet door KPN in behandeling kan worden genomen.

²⁹ Het betreft hier een overzicht van CPS-eindgebruikers die naast hun telefoonaansluiting(en) geen andere diensten of producten zoals ADSL of randapparatuur afnemen. Alleen deze klanten hebben een retailfactuur die slechts hun telefonie-abonnement bevat en zouden hiermee in aanmerking komen voor de tijdelijke WLR-oplossing door middel van de wijziging van het factuuradres.

169. Tegenover de belangen van de WLR-partijen onderkent het college tevens het concurrentiegevoelige karakter van een dergelijke lijst. Het concurrentiegevoelige karakter schuilt met name in de herleidbaarheid van eindgebruikers met ADSL van KPN. Een groot deel van de eindgebruikers dat niet in aanmerking komt voor de tijdelijke oplossing kan geacht worden DSL van KPN af te nemen. Deze kennis stelt marktpartijen, die naast WLR ook DSL-diensten kunnen aanbieden, in staat gerichte marketingacties te ondernemen ten aanzien van bepaalde klantengroepen. Hoewel het college niet uitsluit dat KPN onder bepaalde omstandigheden verplicht kan worden dergelijke informatie ter beschikking te stellen, acht het college het belang voor marktpartijen binnen de tijdelijke oplossing niet opwegen tegen de benadeling van KPN. Hierbij laat het college meewegen dat de tijdelijke oplossing voor een beperkte periode van kracht is, terwijl de gevolgen van KPN zich over een langere periode uitstrekken. Immers, ook na beëindiging van de tijdelijke oplossing kan de concurrentiegevoelige informatie worden gebruikt door marktpartijen.
170. Ten tweede acht het college het noodzakelijk automatische incasso voor de tijdelijke oplossing verplicht te stellen om de administratieve processen te ontlasten, en te voorkomen dat eindgebruikers worden afgesloten wanneer hun rekeningen niet tijdig worden voldaan. Zowel aan de kant van KPN als aan de kant van de WLR-partij levert automatische incasso grote voordelen op, die het gevaar op het onbeheersbaar worden van de administratieve processen aanzienlijk beperken. Zonder automatische incasso dient iedere individuele factuur door de WLR-partij afzonderlijk betaald te worden. Het voorstel van Atlantic c.s. ('Vragen nav TF CPS van 2 augustus 2006', ontvangen 4 augustus 2006) droeg een oplossing voor dit probleem aan. Dit voorstel kwam erop neer dat KPN door middel van automatische incasso aan zichzelf zou betalen, waarna KPN vervolgens een wholesalefactuur aan de WLR-partij zou sturen. Een dergelijke oplossing acht het college echter niet afdwingbaar.
171. Marktpartijen hebben tijdens de besprekingen in FIST-verband aangegeven grote bezwaren te hebben tegen een verplichte automatische incasso. Deze bezwaren concentreerden zich op twee zaken. Enerzijds stelden partijen dat automatische incasso hun de mogelijkheid zou ontnemen hun betalingen te controleren, anderzijds stelden partijen dat zij geconfronteerd zouden worden met de ongunstige retailbetalingstermijn, waarbij tot twee maanden vooruit wordt betaald aan KPN, terwijl bij wholesalebetalingen in de regel tot 30 dagen na afname van de dienst kan worden betaald. Het college realiseert zich, op basis van de bezwaren van marktpartijen, dat de aantrekkelijkheid van de tijdelijke oplossing wordt beperkt door de verplichtstelling van automatische incasso. Het college ziet evenwel geen andere mogelijkheid om de tijdelijke oplossing beheersbaar te houden.
172. Ten derde zijn, zij het in beperkte mate, procesverstoringen door ongecontroleerde acties van de eindgebruiker te verwachten. Met name gaat het hierbij om het bestellen van aanvullende diensten zoals ADSL bij KPN-ISP's gedurende de looptijd van de tijdelijke oplossing. Daarnaast kunnen eindgebruikers via de KPN-systemen ('my KPN-omgeving') ongecontroleerd wijzigingen aanbrengen in hun gegevens, waardoor de beoogde facturering via de WLR-partij kan worden verstoord. Deze acties maken de registratie ('installed-base'), waarin per WLR-eindgebruiker is vermeld welke diensten de WLR-eindgebruiker afneemt, onbetrouwbaar. Deze registratie kan daarom niet of slechts beperkt als basis voor de facturering dienen.

173. Ten vierde geldt dat KPN heeft aangegeven dat het verkrijgen van elektronische factuurgegevens in ieder geval met aanpassingen in de bestaande systemen en procedures gepaard zouden gaan. KPN is verzocht om de exacte impact van deze aanpassingen te bepalen. Bij de publicatie van dit besluit was deze impactanalyse nog niet afgerond. Het college heeft deze informatie derhalve niet, althans niet volledig, kunnen meenemen in het onderhavige besluit. Op basis van de thans beschikbare informatie kan het college echter vaststellen dat het verkrijgen van de elektronische factuurgegevens in ieder geval zou leiden tot aanpassingen aan de systemen en procedures van KPN. Dergelijke aanpassingen staan op gespannen voet met het karakter van een tijdelijke oplossing, dat vereist dat aanpassingen tot een minimum beperkt moeten blijven om kosten en doorlooptijd acceptabel te houden. De thans beschikbare informatie geeft aanleiding tot gerechtvaardigde twijfel over de haalbaarheid van elektronisch factureren in de tijdelijke oplossing. In het kader van de consultatie en de FIST-besprekingen hebben marktpartijen ten aanzien hiervan aangegeven dat het zeer belemmerend is voor de toepasbaarheid van de tijdelijke oplossing wanneer factuurgegevens niet op elektronische wijze beschikbaar kunnen worden gesteld. De gerechtvaardigde twijfel ten aanzien van de haalbaarheid van het op een werkbare manier ter beschikking stellen van de elektronische factuurgegevens, gecombineerd met het belang dat marktpartijen hieraan hechten, maakt het op zichzelf twijfelachtig of de tijdelijke oplossing in voldoende mate aan de eisen van marktpartijen kan voldoen.
174. Ten slotte geldt dat de grote handmatige component binnen de tijdelijke oplossing het verwerken van orders relatief duur maakt, hetgeen een zeer negatieve invloed heeft op de terugverdientijd van nieuwe WLR-klanten. Ook dit heeft een sterk negatief effect op de aantrekkelijkheid van de tijdelijke oplossing.

Conclusie tijdelijke oplossing

175. Al deze zaken tezamen afgewogen tegen de voordelen van een tijdelijke oplossing (met name eerdere marktintroductie) brengen het college tot de slotsom dat de tijdelijke oplossing in dit stadium van het implementatietraject onvoldoende bij kan dragen aan de mogelijkheden voor WLR-partijen om te concurreren met KPN, om de betrekkelijk grote inspanning om tot de implementatie ervan te komen te rechtvaardigen. Het college acht het waarschijnlijk dat de aanzienlijke beperkingen van WLR in de tijdelijke oplossing tot gevolg hebben dat de tijdelijke oplossing in de praktijk slechts in beperkte mate zal worden afgenomen. Het college acht het om deze reden zinvoller dat deze inspanning wordt gericht op de structurele oplossing, op een zodanige wijze dat per 1 januari 2006 bij de gereedkoming van WLR een vliegende start kan worden gemaakt. KPN dient het daarbij mogelijk te maken dat orders reeds vanaf 1 december 2006 kunnen worden geplaatst bij KPN. Deze orders zullen pas na 29 december verwerkt kunnen worden, maar de opzegtermijn van 30 dagen die KPN met haar eindgebruikers is overeengekomen wordt gerekend vanaf de datum waarop de order door de WLR-partij is geplaatst. Hierdoor wordt extra tijdswinst geboekt voor WLR-partijen. Het college acht het faciliteren van deze mogelijkheid om orders eerder in te dienen voor KPN niet onredelijk bezwaarlijk, terwijl het WLR-partijen in staat stelt om hun klanten eerder over te zetten.

Procedurele aspecten implementatie

176. In het hiernavolgende deel behandelt het college nog enige aspecten van procedurele aard. Het college gaat hierbij in op argumenten die door KPN worden aangevoerd om de werkzaamheden uit te stellen, op de sturing die het college kan geven tijdens het implementatietraject, aanpassingen tijdens het traject, de voortgangsbewaking door KPN, en de termijn waarbinnen een referentie-aanbod dient te worden opgeleverd.

Procedurele knelpunten

177. Het college constateert dat KPN een aantal knelpunten van procedurele aard opwerpt, die een onnodig vertragend effect hebben op de implementatie. Het college heeft deze punten reeds eerder in het besluit besproken. Het gaat hierbij om de volgende zaken:

- a. KPN geeft aan dat er eerst commitment moet zijn bij marktpartijen ten aanzien van de afname voor zij verdere uitvoering geeft aan de implementatie;
- b. KPN geeft aan dat er sprake dient te zijn van unanimitieit alvorens zij verdere uitvoering geeft aan de implementatie;
- c. KPN geeft aan dat zij pas start met het opstellen van de volledige functionele en technische specificaties op het moment dat het definitieve implementatiebesluit is gepubliceerd;
- d. KPN geeft aan dat zij pas capaciteit zal gaan vastleggen op het moment dat het definitieve implementatiebesluit is gepubliceerd.

Ad a) Commitment

178. Ten aanzien van commitment verwijst het college naar randnummer 76, waarin hij heeft aangegeven dat KPN het ontbreken van een commitment van marktpartijen geen grond kan vormen voor KPN om geen gevolg te geven aan de verplichting tot het leveren van WLR.

Ad b) Unanimitieit

179. Ten aanzien van unanimitieit stelt het college vast dat het ontbreken van unanimitieit onder marktpartijen eveneens geen grond kan vormen voor KPN om geen gevolg te geven aan de verplichting tot het leveren van WLR.

Ad c) Specificaties

180. Het college heeft KPN in het marktanalysebesluit van 21 december 2005 opgedragen om binnen 8 weken na de publicatie een voorstel in te dienen dat onder meer een 'uitputtend overzicht diende te bevatten van de functionele en technische specificaties van de diensten en de ondersteunende systemen en procedures'. Het college constateert dat KPN ervoor heeft gekozen om in dit voorstel een groot aantal scenario's voor te leggen, zonder deze gedetailleerd uit te werken. Het college heeft reeds bij brief van 27 februari 2006 aangegeven dat KPN hierin tekort is geschoten en dat KPN een concreet, uitgewerkt voorstel dient in te dienen. Ten aanzien van een aantal punten heeft KPN haar voorstel in een later stadium verder uitgewerkt. Het college

constateert echter dat KPN ten aanzien van de functionele en technische specificatie nog steeds niet heeft voldaan aan de in het marktanalysebesluit opgelegde verplichting. Het college staat KPN op grond van het voorgaande niet toe de uitwerking van de functionele en technische specificaties uit te stellen tot de bekendmaking van het definitieve implementatiebesluit, zoals het college ook per brief van 18 mei 2006 aan KPN heeft kenbaar gemaakt. Immers op grond van het marktanalysebesluit rust op KPN reeds de verplichting om deze uitwerking voor het implementatiebesluit te hebben afgerond. Het college heeft bij brief van 18 juli 2006³⁰ moeten vaststellen dat KPN nog steeds niet heeft voldaan aan het verzoek van het college deze specificaties aan te leveren. Het college is van oordeel dat dit een vertragend effect heeft op de voortgang van de implementatie, of althans de speling in de planning vermindert. KPN heeft echter verzekerd dat het later aanleveren van de specificaties geen negatieve invloed heeft op het behalen van de einddatum. Met name ten aanzien van de specificaties van de interfaces geldt dat het essentieel is dat KPN marktpartijen tijdig informeert. Indien KPN deze gegevens te laat aanlevert, gaat dit ten koste van de gelegenheid voor marktpartijen om hun wensen mee te laten nemen in het ontwerp en om hun eigen systemen en procedures aan te passen. Het gegeven dat KPN de specificaties te laat heeft opgeleverd legt een extra zware verantwoordelijkheid op KPN om zeker te stellen dat marktpartijen voldoende bij het specificatieproces worden betrokken, zonder dat sprake kan zijn van een vertragend effect op het behalen van de einddatum. KPN dient de voorwaarden te scheppen op basis waarvan bij de gereedkoming van WLR de wholesaledienst daadwerkelijk voldoende aansluit op de systemen en procedures van WLR-partijen zodanig dat zij met onmiddellijke ingang op doelmatige en doeltreffende wijze gebruik kunnen maken van WLR. Alle eventuele negatieve gevolgen die kunnen worden gerelateerd aan de te late oplevering van de specificaties acht het college in beginsel voor rekening van KPN.

Ad d) Capaciteit

181. Zoals het college bij brief van 18 mei heeft aangegeven is het college van oordeel dat van KPN in redelijkheid kan worden verwacht dat zij haar organisatie op een zodanige wijze inricht dat zij naar behoren kan voldoen aan redelijkerwijs voorzienbare eisen die door het college op grond van de Tw aan haar worden gesteld. Het college stelt vast dat KPN er redelijkerwijs vanuit kan gaan dat de thans geïdentificeerde benodigde capaciteit ten behoeve van het voldoen aan de verplichting tot het leveren van WLR zoals neergelegd in het marktanalysebesluit daadwerkelijk benodigd zal zijn. KPN heeft naar aanleiding van deze brief aangegeven de benodigde capaciteit te reserveren.

Sturing door het college tijdens het implementatietraject

182. Het is aan KPN om de voortgang van de implementatie te waarborgen. KPN dient de implementatie uit te voeren aan de hand van een deugdelijke planning met duidelijke mijlpalen, zodanig dat het college voldoende in staat is de voortgang van KPN te controleren. KPN is gesommeerd bij brief van 18 mei 2006 om deze planning aan te leveren binnen zes weken na publicatie van het ontwerpbesluit ten aanzien van de implementatie van WLR. De mijlpalen betreffen concrete resultaten, waarbij geldt dat overschrijding van de hiervoor vastgestelde data kan worden beschouwd als niet-naleving. Het is aan KPN om het college actief te informeren ten

³⁰ Brief met kenmerk OPTA/TN/2006/202211

aanzien van de voortgang.

183. Het college behoudt zich de mogelijkheid voor om gedurende de feitelijke implementatie van de dienst bindende aanwijzingen te geven aan KPN ten behoeve van het borgen van voldoende functionaliteit en kwaliteit van de gerealiseerde oplossing voor marktpartijen, alsmede ter verkorting van de doorlooptijden. Naar de aard van de complexiteit van het implementatietraject is de kans zeer wel aanwezig dat het wenselijk is dat het college zich uitspreekt over zaken die niet door KPN of door marktpartijen zijn voorzien in het implementatievoorstel en de reacties hierop. Het college zal dergelijke nadere aanwijzingen doen in het verlengde van de lijnen die zijn uitgezet in het marktanalysebesluit en het onderhavige besluit. Te meer acht het college het noodzakelijk zich deze mogelijkheid voor te behouden dergelijke aanwijzingen te doen omdat het huidige voorstel van KPN op wezenlijke punten onvoldoende concreet is uitgewerkt, zoals in het voorgaande werd vermeld.

Aanpassingen tijdens en na de implementatie

184. Voor alle aspecten van de implementatie geldt, gegeven de complexiteit die een dergelijk traject naar zijn aard met zich meebrengt, dat het de verantwoordelijkheid is van KPN om in redelijkheid aanpassingen te verrichten in systemen en procedures op het moment dat onderdelen van de dienst verder geoptimaliseerd kunnen worden op grond van voortschrijdend inzicht. Bepaalde verbeterpunten kunnen eerst zichtbaar worden tijdens de implementatie-onderscheidenlijk de testfase of na operationalisering. Het is gebruikelijk dat gedurende een dergelijk traject in bepaalde mate ruimte is voor evaluatie en heroverweging. Voor de duidelijkheid stelt het college hierbij met klem dat dit op geen enkele manier betekent dat de voorschriften in dit besluit bij voortduring kunnen worden gewijzigd: in beginsel liggen de voorschriften vast. Eventuele wijzigingen in eerder vastgestelde oplossingen zullen derhalve met grote terughoudendheid worden overwogen. Aanpassingen tijdens de implementatie die van wezenlijke invloed zijn op de inhoud van de dienst dan wel de doorlooptijd van de implementatie kunnen uitsluitend worden doorgevoerd na goedkeuring door het college.

Referentie-aanbod

185. Het college verplicht KPN binnen vier weken na publicatie van het definitieve besluit het referentieaanbod te publiceren dat voldoet aan de eisen die hieraan in het marktanalysebesluit gesteld zijn. Dit referentieaanbod zal door het college beoordeeld worden.

H. DICTUM

Het college besluit ten aanzien van de implementatie van de WLR-dienst op grond van 6a.1 en 6a.6 van de Telecommunicatiewet alsmede het marktanalysebesluit 'wholesale toegang vaste openbare telefoonnetwerk' met kenmerk OPTA/TN/2005/203470 als volgt:

Releaseplanning

- i. KPN dient bij het implementeren van WLR een groeimodel te hanteren, hetgeen wil zeggen dat op basis van prioriteitstelling de benodigde functionaliteit in opeenvolgende releases wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Dit gebeurt dakpansgewijs, waarbij zaken die reeds parallel opgestart en uitgevoerd kunnen worden ook daadwerkelijk parallel opgestart en uitgevoerd worden. KPN dient hierbij de volgende planning aan te houden.

Release 1:

Deze release betreft de eerste implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR ordering en service, volgens het handmatige scenario 1. De release bevat:

- de volledige functionaliteit voor de WLR informatie producten;
- de functionaliteit voor de ordering en levering, echter beperkt tot de overstaporders (type 1), zodat de doorlooptijd voor de aanpassing van het werkordersysteem (op het kritieke pad) zo beperkt mogelijk kan blijven;
- de functionaliteit voor de koppeling van de CPS orders met WLR orders, zodat deze gelijktijdig uitgevoerd kunnen worden;
- de functionaliteit voor de nazorg en service, echter in beperkte vorm (met name de facturering hiervan).

Deze release dient uiterlijk op 29 december 2006 gereed voor gebruik te zijn.

Release 2:

Deze release betreft de eerste implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR facturering restverkeer, volgens het verkeersscenario 2. De release bevat:

- de volledige functionaliteit voor het filteren, aggregeren, distribueren en factureren van het WLR restverkeer (1655, collect call en verkeer als gevolg van weggevallen vlaggetjes) alsmede het toepassen van de retail-wholesale korting op dit verkeer.

Deze release dient uiterlijk op 26 januari 2007 gereed voor gebruik te zijn.

Release 3:

Deze release betreft de tweede implementatie van de aanpassingen in de systemen en processen voor WLR ordering en service, volgens het handmatige scenario 1. De release bevat:

- eventuele extra functionaliteit voor de WLR informatie producten
- de functionaliteit voor de ordering en levering van alle andere typen orders (2 t/m 4);
- de functionaliteit voor de koppeling van de CPS orders met WLR orders, voorzover deze niet meer in release 1 kon worden meegenomen;
- de functionaliteit voor de nazorg en service, voorzover deze nog niet in release 1 kon worden meegenomen;
- de functionaliteit voor de CPS blokkering.

Deze release dient uiterlijk op 29 december 2006 gereed voor gebruik te zijn.

Indien nodig zal een aanvullende release kunnen plaatsvinden, met hierin oplossingen voor de ontstane restpunten.

- ii. KPN dient het mogelijk te maken dat orders reeds vanaf 1 december 2006 bij haar kunnen worden geplaatst, opdat de opzegtermijn voor de eindgebruiker reeds eerder in kan gaan dan op 29 december 2006, zijnde de datum waarop de orders daadwerkelijk verwerkt kunnen worden.
- iii. Parallel aan de ontwikkeling en implementatie van bovengenoemde releases dient verder onderzoek naar de wenselijkheid en de impact van een verder geautomatiseerde oplossing voor de levering en service (conform scenario 2) plaats te vinden, alsmede onderzoek naar de noodzaak of wenselijkheid van een CS-blokkering. KPN dient in overleg met de Industry Group-deelnemers tot een beslissing te komen over zowel de verdere automatisering van de processen als over de daadwerkelijke implementatie van de CS-blokkering.

Procedurele aspecten implementatie

- iv. KPN dient de implementatie uit te voeren aan de hand van een deugdelijke planning met duidelijke mijlpalen, zodanig dat het college voldoende in staat is de voortgang van KPN te controleren.
- v. Aanpassingen tijdens de implementatie die van wezenlijke invloed zijn op de inhoud van de dienst dan wel de doorlooptijd van de implementatie kunnen uitsluitend worden doorgevoerd na goedkeuring door het college.

Functionele aspecten

- vi. KPN dient de faciliteit 'noodvoorziening binnenkomend verkeer' op te nemen in het WLR-aanbod.
- vii. WLR-partijen moeten door KPN in staat gesteld worden een order te plaatsen bij KPN om de abonnee zodanig af te sluiten dat deze in gelijke mate beperkt wordt van zijn aansluiting gebruik te maken als een abonnee van de retail-organisatie van KPN wanneer deze wordt afgesloten. Voor zover de retailorganisatie van KPN hierbij verschillende modaliteiten ter beschikking staan, dienen deze modaliteiten ook voor WLR-partijen open te staan.
- viii. Ten aanzien van klantenservice voor levering en service geldt dat KPN WLR-partijen voldoende dient te faciliteren in het geval in redelijkheid niet van de WLR-partij kan worden verwacht dat hij bepaalde aspecten van klantenservice kan leveren.
- ix. KPN dient naast de faciliteiten die zij in haar voorstel heeft opgenomen in de implementatiescenario's tevens de diensten en faciliteiten in haar voorstel die zij heeft aangemerkt met '*' als onderdeel van de WLR-dienst te leveren, met uitzondering van de faciliteit 'Completion of Calls to Busy Subscriber' (CCBS). Het college komt de volgende lijst van faciliteiten die in ieder geval³¹ dienen te worden geleverd:³²
- KPN Direct doorschakelen (*21*)
 - KPN Vertraagd doorschakelen (*61*,)
 - KPN Blokkering Nummerweergave
 - KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
 - KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
 - KPN Wisselgesprek
 - KPN Nummerweergave
 - KPN Nummerwijziging
 - KPN 4 ISDN nummers (1 hoofdnummer en 3 MSN)
 - KPN Blokkering nummerweergave per oproep
 - KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
 - KPN Terminal Portability
 - KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
 - KPN Multiple Subscriber Number (MSN, 1-4 extra nummers)
 - KPN Kostenindicatie
 - Subadressering

³¹ Dat wil zeggen, een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een analoge respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een analoge aansluiting wordt geleverd hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting, en vice versa.

³² Deze lijst is aangepast naar aanleiding van bedenkingen van marktpartijen, zie Nota van Bevindingen onder randnummer 116 en verder en randnummer 56 en verder in dit besluit.

- x. Indien een eindgebruiker bereid is over te stappen dient KPN de betreffende WLR-partij te voorzien van een overzicht van alle aan de telefonie-aansluiting gerelateerde aanvullende faciliteiten die in het kader van de betreffende abonnementsrelatie door KPN worden aangeboden aan de eindgebruiker.
- xi. KPN dient in het kader van WLR, naast de informatiediensten die zij heeft opgenomen in haar voorstel, tevens toegang te verlenen tot het informatieproduct WPS-nummerinformatiedienst.

Referentie-aanbod

- xii. Het college verplicht KPN binnen vier weken na publicatie van het definitieve besluit het referentieaanbod te publiceren dat voldoet aan de eisen die hieraan in het marktanalysebesluit zijn gesteld.

- xiii. Dit besluit treedt in werking op 24 augustus 2006.

Aldus besloten te 's-Gravenhage op 23 augustus 2006,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

Mr. C.A. Fonteyn

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

BIJLAGE I

Overzicht van correspondentie

stuk-referentie	titel stuk	email-referentie	titel e-mail	poststuk-referentie	titel poststuk	datum	afzender	adressant
S-WLR01	WLR en winback	E-WLR01	WLR en winback	nvt	nvt	24-01-06	Tele2	OPTA
nvt	nvt	E-WLR02	inzage concept	nvt	nvt	30-01-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR03	inzage concept	nvt	nvt	31-01-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR01	Concept inhoudsopgave WLR voorstel	01-02-06	KPN	OPTA
S-WLR02	voorstel WLR OPTA versie	E-WLR04	voorstel WLR	nvt	nvt	15-02-06	KPN	OPTA
S-WLR03	voorstel WLR IG versie	E-WLR04	voorstel WLR	nvt	nvt	15-02-06	KPN	OPTA
S-WLR04	voorstel WLR openbare versie	E-WLR04	voorstel WLR	nvt	nvt	15-02-06	KPN	OPTA
S-WLR05	sheets presentatie WLR voorstel	E-WLR05	sheets presentatie WLR voorstel	nvt	nvt	22-02-06	KPN	OPTA
S-WLR05	sheets presentatie WLR voorstel	E-WLR06	akkoord voor het rondsturen van de presentatie aan IG	nvt	nvt	23-02-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR07	Vragen Tele2 - Versatel nav het eerste KPN WLR aanbod	nvt	nvt	28-02-06	Versatel	OPTA
S-WLR06	presentatie die hoort bij agendapunt gelijkwaardigheid	E-WLR08	sheets presentatie	nvt	nvt	01-03-06	KPN	OPTA
S-WLR07	presentatie die hoort bij agendapunt Verkeer en CPS/CS	E-WLR08	sheets presentatie	nvt	nvt	01-03-06	KPN	OPTA
S-WLR06	presentatie die hoort bij agendapunt gelijkwaardigheid (PDF)	E-WLR09	sheets presentatie (PDF)	nvt	nvt	02-03-06	KPN	OPTA
S-WLR07	presentatie die hoort bij agendapunt Verkeer en CPS/CS (PDF)	E-WLR09	sheets presentatie (PDF)	nvt	nvt	02-03-06	KPN	OPTA
S-WLR08	reactie Tele2 Versatel nav tweede IG sessie	E-WLR10	reactie Tele2	nvt	nvt	03-03-06	Versatel	OPTA
S-WLR09	Tele2 - Draft Wholesale Line Rental Agreement	E-WLR11	reactie Tele2	nvt	nvt	06-03-06	Tele2	OPTA
nvt	nvt	E-WLR12	WL IG, actiepunten uit sessie II	nvt	nvt	06-03-06	Priority	OPTA
S-WLR10	reactie op brief van OPTA van 27-02-06	E-WLR13	aanvulling voorstel WLR	nvt	nvt	07-03-06	KPN	OPTA
S-WLR11	aangepast voorstel WLR IG versie	E-WLR13	aanvulling voorstel WLR	nvt	nvt	07-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR14	Relevante bepalingen TW	nvt	nvt	07-03-06	KPN	OPTA

nvt	nvt	E-WLR15	Relevante bepalingen TW (reactie van OPTA)	nvt	nvt	08-03-06	OPTA	KPN
S-WLR12	sheets antwoorden op de verkeersvragen uit de IG WLR van 1 maart	E-WLR16	Presentatie WLR IG verkeer	nvt	nvt	08-03-06	KPN	OPTA
S-WLR12	sheets antwoorden op de verkeersvragen uit de IG WLR van 1 maart (PDF)	E-WLR16	Presentatie WLR IG verkeer	nvt	nvt	08-03-06	KPN	OPTA
S-WLR13	sheets orderacceptatiecriteria NLS	E-WLR17	Presentaties	nvt	nvt	08-03-06	KPN	OPTA
S-WLR14	sheets tariefstructuur WLR	E-WLR17	Presentaties	nvt	nvt	08-03-06	KPN	OPTA
S-WLR15	reactie KPN op opmerkingen Tele2-Versatel	E-WLR17	Presentaties	nvt	nvt	08-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR18	Presentaties (stuk S-WLR13 en S-WLR14)	nvt	nvt	09-03-06	KPN	OPTA
S-WLR16	brief inzake de financiële zekerheid voor WLR	E-WLR19	Onderbouwing voorwaarde van financiële zekerheid voor WLR	nvt	nvt	13-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR20	Onderbouwing voorwaarde van financiële zekerheid voor WLR (reactie OPTA)	nvt	nvt	14-03-06	OPTA	KPN
S-WLR17	Reactie KPN op actiepunt 9 van IG WLR 3	E-WLR21	WLR IG, actiepunten beantwoording door OPTA	nvt	nvt	14-03-06	KPN	OPTA
S-WLR18	Reactie KPN op actiepunt 14 van IG WLR 3	E-WLR21	WLR IG, actiepunten beantwoording door OPTA	nvt	nvt	14-03-06	KPN	OPTA
S-WLR19	Reactie KPN op overige actiepunten	E-WLR22	WLR IG, actiepunten beantwoording door OPTA	nvt	nvt	14-03-06	KPN	OPTA
S-WLR20	Reactie van Tele2 Versatel nav IG WLR 3	E-WLR23	Reactie Tele2 Versatel nav IG sessie WLR 3	nvt	nvt	14-03-06	Tele2	OPTA
S-WLR21	reactie van Priority op KPN's WLR aanbod	E-WLR24	Reactie Priority op WLR voorstel KPN	nvt	nvt	15-03-06	Priority	OPTA
S-WLR22	verzoek om uitstel voor opmerkingen nav het voostel voor WLR versie 1,0	E-WLR25	BT's aanbod WLR	nvt	nvt	15-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR23	Reactie Verizon op WLR aanbod KPN	E-WLR26	Reactie Verizon op WLR aanbod KPN	nvt	nvt	15-03-06	Verizon	OPTA
nvt	nvt	E-WLR27	WLR: verslag gesprek 6 maart, tariefregulering	nvt	nvt	15-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR02	WLR, verzoek om uitstel schriftelijke reactie	15-03-06	OPTA	Atlantic
S-WLR24	verdere onderbouwing kostprijs WLR	E-WLR28	verdere onderbouwing WLR	nvt	nvt	17-03-06	KPN	OPTA

S-WLR25	Aanvullende onderbouwing kosten en doorlooptijden van een aantal elementen uit het WLR voorstel	E-WLR29	verdere onderbouwing kosten en doorlooptijden WLR	nvt	nvt	17-03-06	KPN	OPTA
S-WLR26	WLR: reactie van Tele2, Versatel, Atlantic, BT, Pretium	E-WLR30	WLR: reactie van Tele2, Versatel, Atlantic, BT, Pretium	nvt	nvt	20-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR31	Onderbouwing en doorlooptijden en kosten	nvt	nvt	21-03-06	OPTA	KPN
S-WLR27	reactie op WLR tariefvoorstel	E-WLR32	reactie op WLR tariefvoorstel	nvt	nvt	22-03-06	KPN	OPTA
S-WLR28	handleiding ePortfolio	E-WLR33	WLR	nvt	nvt	23-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR29	ePortfolio download	E-WLR33	WLR	nvt	nvt	23-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR30	ePortfolio	E-WLR33	WLR	nvt	nvt	23-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR31	Contract for WLR 1, Schedule 2 - The Service	E-WLR33	WLR	nvt	nvt	23-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR32	Reactie van KPN op brief van Atlantic e.a.	E-WLR34	Reactie van KPN op brief van Atlantic e.a.	nvt	nvt	23-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR35	WLR TriMM Internet Site	nvt	nvt	23-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR36	Reactie KPN op brief Atlantic e.a.	nvt	nvt	24-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR37	Reactie KPN op brief Atlantic e.a.	nvt	nvt	24-03-06	KPN	OPTA
S-WLR33	Offerte Second Opinion voor OPTA	E-WLR38	WLR; opdrachtschrijving Ordina	nvt	nvt	24-03-06	OPTA	KPN
S-WLR34	Reactie KPN op reactie Marktpartijen	E-WLR39	Reactie KPN op reactie Marktpartijen	nvt	nvt	27-03-06	KPN	OPTA
S-WLR35	doorlooptijd WLR chronologisch	E-WLR40	Doorlooptijd WLR chronologisch	nvt	nvt	28-03-06	KPN	OPTA
S-WLR36	doorlooptijd WLR chronologisch	E-WLR40	Doorlooptijd WLR chronologisch	nvt	nvt	28-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR41	aanlevering referentie-aanbod	nvt	nvt	28-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR42	Doorlooptijd WLR chronologisch	nvt	nvt	29-03-06	KPN	OPTA
S-WLR37	voorstel WLR OPTA versie	E-WLR43	tarieven en nieuwe versie WLR voorstel	nvt	nvt	29-03-06	KPN	OPTA
S-WLR38	Wholesale line rental tarieven	E-WLR43	tarieven en nieuwe versie WLR voorstel	nvt	nvt	29-03-06	KPN	OPTA
S-WLR39	handleiding ePortfolio versie 1.2	E-WLR44	WLR	nvt	nvt	30-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR40	Wholesale PreSelection orderbestand	E-WLR44	WLR	nvt	nvt	30-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR41	Overeenkomst inzake WLR (concept 29/3)	E-WLR44	WLR	nvt	nvt	30-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR42	Infraoverzicht	E-WLR44	WLR	nvt	nvt	30-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR43	Voorstel voor WLR IG versie 1.0	E-WLR44	WLR	nvt	nvt	30-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR44	versie 1.2 WLR voorstel IG versie	E-WLR45	WLR tarieven en nieuwe versie WLR voorstel	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR46	WLR tarieven en nieuwe versie WLR voorstel	nvt	nvt	30-03-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR47	Belbudget CS-blokkade	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA

S-WLR45	Toelichting Scenario's verkeer voor WLR	E-WLR48	verdere onderbouwing Verkeer	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR46	WLR via retail orderstaat. Mogelijkheden en consequenties (IG versie)	E-WLR49	reactie KPN op suggesties gebruik retail systemen voor WLR	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR47	WLR via retail orderstaat. Mogelijkheden en consequenties (OPTA versie)	E-WLR49	reactie KPN op suggesties gebruik retail systemen voor WLR	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR45	Toelichting Scenario's verkeer voor WLR	E-WLR50	verdere onderbouwing Verkeer	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR51	Belbudget CS-blokkade	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR44	versie 1.2 WLR voorstel IG versie	E-WLR52	reactie KPN op suggesties gebruik retail systemen voor WLR	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR48	versie 1.2 WLR voorstel OPTA versie	E-WLR52	reactie KPN op suggesties gebruik retail systemen voor WLR	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
S-WLR49	aanvullende onderbouwing kosten en doorlooptijden van een aantal elementen uit het WLR voorstel	E-WLR53	onderbouwing staffware	nvt	nvt	30-03-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR54	WLR IG, aangepast voorstel KPN, uitwerking verkeersscenario's	nvt	nvt	31-03-06	Atlantic	OPTA
S-WLR43	Voorstel voor WLR IG versie 1.0	E-WLR55	WLR voorstel marktpartijen	nvt	nvt	03-04-06	Atlantic	OPTA
S-WLR39	handleiding ePortfolio versie 1.2	E-WLR55	WLR voorstel marktpartijen	nvt	nvt	03-04-06	Atlantic	OPTA
S-WLR40	Wholesale PreSelection orderbestand	E-WLR55	WLR voorstel marktpartijen	nvt	nvt	03-04-06	Atlantic	OPTA
S-WLR50	Overeenkomst inzake WLR (concept dd 31/3/06)	E-WLR55	WLR voorstel marktpartijen	nvt	nvt	03-04-06	Atlantic	OPTA
S-WLR42	Infraoverzicht	E-WLR55	WLR voorstel marktpartijen	nvt	nvt	03-04-06	Atlantic	OPTA
S-WLR51	Standaard voorwaarden OPTA voor het doen uitvoeren van onderzoekswerkzaamheden	E-WLR56	borging strikt vertrouwelijke omgang met gegevens	nvt	nvt	03-04-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR57	onderbouwing staffware	nvt	nvt	03-04-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR58	reactie KPN op suggesties gebruik retail systemen voor WLR	nvt	nvt	03-04-06	OPTA	KPN
S-WLR52	presentatie voorstel WLR	E-WLR59	Presentatie	nvt	nvt	05-04-06	Atlantic	OPTA
nvt	nvt	E-WLR60	onderbouwing staffware	nvt	nvt	05-04-06	KPN	OPTA
S-WLR53	Procesgang rond WLR	E-WLR61	WLR IG: actiepunten wilsuïtingen	nvt	nvt	05-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR62	presentaties gisteren	nvt	nvt	06-04-06	OPTA	KPN
S-WLR52	presentatie voorstel WLR	E-WLR63	presentaties IG WLR IV, 5 april	nvt	nvt	06-04-06	OPTA	KPN
S-WLR54	Presentatie OPTA IG sessie IV	E-WLR63	presentaties IG WLR IV, 5 april	nvt	nvt	06-04-06	OPTA	KPN

nvt	nvt	E-WLR64	aanlevering referentie-aanbod	nvt	nvt	06-04-06	OPTA	KPN
S-WLR55	Presentatie overwegingen van marktpartijen mbt commitments	E-WLR65	presentaties IG WLR IV, 5 april. Overwegingen van Marktpartijen mbt commitments	nvt	nvt	07-04-06	Versatel	OPTA
S-WLR56	afname prognose Verizon	E-WLR66	indicatieve prognose	nvt	nvt	07-04-06	Verizon	OPTA
nvt	nvt	E-WLR67	actiepunten IG WLR IV, 5 april en format tbv afnameprognose	nvt	nvt	10-04-06	KPN	OPTA
S-WLR57	reactie van KPN op tegenvoorstel WLR van Marktpartijen versie 1.0	E-WLR68	actiepunten IG WLR IV, 5 april en format tbv afnameprognose	nvt	nvt	10-04-06	KPN	OPTA
S-WLR58	afname prognose Tele2	E-WLR69	indicatieve prognose	nvt	nvt	10-04-06	Tele2	OPTA
nvt	nvt	E-WLR70	presentaties IG WLR IV, 5 april	nvt	nvt	10-04-06	KPN	OPTA
S-WLR59	afname prognose Versatel	E-WLR71	indicatieve prognose	nvt	nvt	10-04-06	Versatel	OPTA
S-WLR60	afname prognose van BT	E-WLR72	indicatieve prognose	nvt	nvt	11-04-06	BT	OPTA
S-WLR61	afname prognose Priority	E-WLR73	indicatieve prognose	nvt	nvt	13-04-06	Priority	OPTA
nvt	nvt	E-WLR74	actiepunten IG WLR IV, 5 april en format tbv afnameprognose	nvt	nvt	14-04-06	KPN	OPTA
S-WLR55	Presentatie overwegingen van marktpartijen mbt commitments	E-WLR75	Presentatie IG WLR IV, 5 april	nvt	nvt	14-04-06	Versatel	OPTA
S-WLR62	voorstel voor aanvulling van de informatieproducten voor WLR	E-WLR76	aanvulling Info products WLR	nvt	nvt	14-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR77	inkomend verkeer, noodvoorziening	nvt	nvt	14-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR78	voortgang Ordina	nvt	nvt	18-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR79	inkomend verkeer, noodvoorziening	nvt	nvt	18-04-06	OPTA	KPN
S-WLR63	Voorstel Alternatieve oplossing WPS (versie KPN)	E-WLR80	concept mail voor KPN	nvt	nvt	19-04-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR81	concept mail voor KPN	nvt	nvt	19-04-06	KPN	OPTA
S-WLR64	afname prognose Pretium	E-WLR82	indicatieve prognose	nvt	nvt	19-04-06	Pretium	OPTA
nvt	nvt	E-WLR83	toelichting CCBS problematiek en frequentie aanlevering CDRs	nvt	nvt	20-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR84	reminder openstaande actiepunten	nvt	nvt	21-04-06	Versatel	OPTA
S-WLR65	brief inzake idee OPTA voor WLR	E-WLR85	reactie KPN op mail van 19 april	nvt	nvt	21-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR86	informereren justitie mbt WLR	nvt	nvt	21-04-06	OPTA	Ministerie v. Justitie
nvt	nvt	E-WLR87	aanlevering referentie-aanbod	nvt	nvt	24-04-06	KPN	OPTA

nvt	nvt	E-WLR88	Commitment	nvt	nvt	24-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR89	reactie KPN op actiepoint uit bijeenkomst 20/4	nvt	nvt	21-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR90	Commitment	nvt	nvt	25-04-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR91	Commitment	nvt	nvt	26-04-06	KPN	OPTA
S-WLR66	voorstel KPN invulling commitment	E-WLR92	Commitment	nvt	nvt	02-05-06	KPN	OPTA
S-WLR67	toelichting issues	E-WLR93	WLR IG 5: toelichting issues	nvt	nvt	02-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR94	verslagen Ordina	nvt	nvt	08-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR95	verslagen Ordina	nvt	nvt	08-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR96	verslagen Ordina	nvt	nvt	08-05-06	Ordina	KPN/OPTA
nvt	nvt	E-WLR97	voorstel KPN WLR informatieproducten	nvt	nvt	09-05-06	Atlantic	KPN/OPTA
S-WLR68	verslag bespreking WLR met KPN 10 april 2006	E-WLR98	verslagen Ordina	nvt	nvt	09-05-06	OPTA	KPN
S-WLR69	verslag bespreking WLR - verkeer met KPN 20 april 2006	E-WLR98	verslagen Ordina	nvt	nvt	09-05-06	OPTA	KPN
S-WLR70	verslag bespreking WLR met KPN 4 april 2006	E-WLR98	verslagen Ordina	nvt	nvt	09-05-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR99	nadere vragen aan KPN tav [bedrijfsvertrouwelijk] en verkeer	nvt	nvt	09-05-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR100	WLR planning	nvt	nvt	09-05-06	OPTA	OPTA
nvt	nvt	E-WLR101	nadere vragen aan KPN tav [bedrijfsvertrouwelijk] en verkeer	nvt	nvt	10-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR102	nadere vragen aan KPN tav [bedrijfsvertrouwelijk] en verkeer	nvt	nvt	10-05-06	KPN	OPTA
S-WLR71	Reactie op vragen OPTA over WLR uit e-mail van 9 mei 2006	E-WLR103	verslagen Ordina	nvt	nvt	11-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR104	Definitieve versie rapport	nvt	nvt	12-05-06	OPTA	OPTA
nvt	nvt	E-WLR105	Vragen [bedrijfsvertrouwelijk] en Verkeer	nvt	nvt	15-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR106	Conference call	nvt	nvt	15-05-06	Atlantic	OPTA
nvt	nvt	E-WLR107	antwoorden vraag 3 en 4 van OPTA mbt WLR-verkeer	nvt	nvt	16-05-06	KPN	OPTA

S-WLR72	Onderzoeksrapport 2nd opinion implementatievoorstel WLR voor OPTA (versie 1.4)	E-WLR108	issue rapport Ordina	nvt	nvt	18-05-06	Ordina	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR03	Naleving wettelijke plichten door KPN tav WLR	18-05-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	E-WLR109	WLR info products	nvt	nvt	19-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR110	WLR IG, agenda en update voorstel KPN	nvt	nvt	22-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR111	WLR IG, agenda en update voorstel KPN	nvt	nvt	22-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	E-WLR112	WLR IG, agenda en update voorstel KPN	nvt	nvt	22-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR04	Naleving wettelijke plichten door KPN tav WLR	23-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR05	Openbare versie Ordina rapport	23-05-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR06	Onderzoeksrapport 2nd opinion implementatievoorstel WLR	31-05-06	OPTA	Ordina
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR07	artikel in staatscourant	31-05-06	OPTA	OPTA
S-WLR73	Ontwerpbesluit inzake implementatie WLR	E-WLR113	ontwerpbesluit inzake implementatie WLR, vertrouwelijke versie	nvt	nvt	01-06-06	OPTA	OPTA
S-WLR74	Bijlagen behorend bij ontwerpbesluit inzake implementatie WLR	E-WLR113	ontwerpbesluit inzake implementatie WLR, vertrouwelijke versie			01-06-06	OPTA	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR08	ontwerpbesluit implementatie WLR	01-06-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR09	Onderzoeksrapport 2nd opinion implementatievoorstel WLR v. 1.3	08-06-06	Ordina	OPTA
nvt	nvt	E-WLR114	WLR NL/2006/0409	nvt	nvt	09-06-06	OPTA	OPTA
nvt	nvt	E-WLR115	WLR planning	nvt	nvt	15-06-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR10	reactie op naleving door KPN	16-06-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR11	Notificatieformulier		EU	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR12	Tariefregulering WLR	15-06-06	Atlantic	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR13	Naleving door KPN en Planning	22-06-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR14	reactie op voorgestelde planning	07-07-06	OPTA	KPN
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR15	geen opmerkingen art. 7(3) van Richtlijn 2002/21/EC	11-07-06	EU	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR16	Technische en Functionele specificaties	13-07-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR17	zienswijze	14-07-06	Tele2	OPTA

nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR18	zienswijze	14-07-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR19	zienswijze	14-07-06	Atlantic	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR20	reactie op aanvulling functionele en technische specificaties	18-07-06	OPTA	KPN
S-WLR75	Voorstel voor WLR IG versie 1.31	E-WLR116	voorstel 1.31 IG versie	nvt	nvt	19-07-06	KPN	OPTA
nvt	nvt	nvt	nvt	P-WLR21	reactie op aanvulling functionele en technische specificaties	21-07-06	KPN	OPTA

BIJLAGE II
Nota van bevindingen



**Nota van bevindingen ten aanzien van het ontwerpbesluit
ten behoeve van de implementatie van WLR**

Behorend bij besluit OPTA/TN/2006/202304, 24 augustus 2006
OPENBARE VERSIE

Consultatie ontwerpbesluit

Het college heeft op 1 juni 2006 het ontwerpbesluit ten behoeve van de implementatie van WLR (OPTA/TN/2006/201663) bekendgemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) zijn belanghebbenden gedurende zes weken na de formele ter inzage legging van het ontwerpbesluit op 1 juni 2006, in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen de ontwerpbesluiten bij het college kenbaar te maken.

De volgende belanghebbenden hebben hun zienswijze naar voren gebracht: Koninklijke KPN N.V., Tele2 Nederland B.V. en, gezamenlijk, Atlantic Telecom B.V., BT Nederland N.V., Versatel Nederland B.V. en Pretium Telecom B.V.

Het college wijst erop dat de zienswijze van partijen voor hem aanleiding heeft gevormd om zijn ontwerpbesluit van 1 juni 2006 op een aantal onderdelen aan te passen.

Algemene bedenkingen marktpartijen

Vraagontwikkeling

1. **KPN** kan geen garantie geven dat de gekozen oplossing voldoet in termen van de hoeveelheid orders die verwerkt moeten worden, omdat er bij haar geen inzicht is in de verwachte afname.
2. Het **college** stelt vast dat de vraagontwikkeling nooit met volledige zekerheid is te voorspellen. Het college heeft de inschatting gemaakt welk scenario het beste zou voldoen. Daarbij heeft het college onder meer gebruik gemaakt van prognoses van marktpartijen. Op grond van deze inschatting heeft het college gekozen voor een oplossing met een relatief lage automatiseringsgraad en daardoor relatief lage investeringskosten. Nadeel van een dergelijke oplossing is dat bij hogere aantallen, vanaf een omslagpunt, de kosten per order hoger zijn dan een oplossing met relatief hoge automatiseringsgraad en daardoor hoge investeringskosten. Mocht zich de situatie voordoen dat het systeem suboptimaal blijkt te zijn door hoge aantallen, kan het na zorgvuldige afweging noodzakelijk zijn aanvullende investeringen te doen om de operationele kosten per order terug te brengen.

C(P)S-blokking

3. De verplichting tot bieden van CS/CPS-blokking is volgens **KPN** onjuist. Het is in strijd met de wet. KPN behoudt de verplichtingen om C(P)S mogelijk te maken voor de eindgebruiker, ook in een situatie waarin sprake is van WLR. Subsidiar geldt dat KPN van mening is dat wanneer het college van oordeel blijft dat KPN niet langer gehouden is C(P)S te leveren over WLR-aansluitingen, ook alle andere AMM-verplichtingen ten aanzien van de WLR-eindgebruiker dienen te komen vervallen.
4. Het **college** oordeelt als volgt: in onderdeel ix van het dictum van het Besluit toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk (hierna: het Besluit toegang) heeft het college het volgende overwogen ten aanzien van de C(P)S-instellingen:

“Het college verplicht KPN om, voor iedere afgenomen wholesaletelefonieaansluiting op basis van WLR, op verzoek van de afnemer, de mogelijkheid tot het gebruik van C(P)S-instellingen van andere aanbieders dan de aanbieder die de aansluiting op basis van WLR levert te deactiveren.”

5. In de randnummers 243 en 244 van het marktanalysebesluit heeft het college dat als volgt toegelicht:

243. Omdat de verplichting tot het bieden van toegang in de vorm van C(P)S alleen van toepassing is op KPN als aanbieder met AMM [college: aanmerkelijke marktmacht], geldt deze verplichting niet voor een leverancier van aansluitingen op basis van WLR. Als gevolg hiervan kan er over een dergelijke aansluiting geen CS meer gebruikt worden en kan de eindgebruiker zijn verkeer alleen afnemen bij de leverancier van de aansluiting. Deze voorwaarde past binnen de eerder genomen prioritaire doelstelling.

244. Op basis van het voorgaande verplicht het college KPN om, voor iedere afgenomen wholesale-aansluiting op basis van WLR, op verzoek van de afnemer, de mogelijkheid tot het gebruik van C(P)S-instellingen van andere aanbieders dan de aanbieder die de aansluiting op basis van WLR levert te deactiveren. Indien dit niet zou gebeuren, zouden eindgebruikers bij een alternatieve aanbieder op basis van WLR een aansluiting kunnen afnemen, en alsnog via voorkeuze-nummers kunnen wisselen van verkeersaanbieder.”

6. KPN stelt zich in de eerste plaats op het standpunt dat onderdeel ix van het dictum in strijd is met de wet. KPN verwijst daarbij naar het bepaalde in de artikelen 6a.16 en 6a.17 Tw. Op grond van deze bepalingen dient KPN als partij met aanmerkelijke macht op de retailmarkt voor vaste telefonie het haar abonnees mogelijk te maken om via C(P)S diensten af te nemen van een andere aanbieder van vaste telefonie. Artikel 6a.17, eerste lid, Tw omschrijft deze verplichting als volgt:

“Een onderneming die krachtens artikel 6a.16, eerste lid, is aangewezen, draagt, voor zover zij is aangewezen, er zorg voor dat voor haar abonnees (cursief, gemachtigden OPTA) de voorzieningen beschikbaar zijn die het hen mogelijk maken om per oproep door middel van een keuzecode of standaard door middel van een voorkeuze de diensten af te nemen van aanbieders die toegang hebben tot haar openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en de openbare telefoondienst, of een substantieel onderdeel daarvan, op een vaste locatie aanbieden.”

7. Zodra een klant van KPN ervoor kiest om niet alleen wat betreft zijn telefonieverkeer voortaan gebruik te maken van een andere aanbieder van telefoondiensten, maar ook om van deze aanbieder een abonnement af te nemen, is deze klant niet langer abonnee van KPN. Op KPN rust dan niet langer de verplichting om voor hen de voorzieningen beschikbaar te houden die het hen mogelijk maken om via carrier selectie of carrier preselectie diensten af te nemen van (weer) een andere aanbieder van vaste telefonie. Het bepaalde in onderdeel ix van het dictum is daarom, anders dan KPN betoogt, niet in strijd met het bepaalde in de artikelen 6a.16 en 6a.17 Tw.
8. Vervolgens concludeert KPN dat ‘volgens OPTA de AMM-verplichtingen van KPN niet gelden ten aanzien van aansluitingen die met gebruikmaking van WLR door derden worden geleverd’. Die conclusie berust op een verkeerde lezing van het besluit. Het college heeft in randnummer 243 van het Besluit toegang uitsluitend overwogen dat de verplichtingen als bedoeld in artikel 6a.17 Tw niet gelden voor leveranciers van aansluitingen op basis van WLR. KPN draait de zaak vervolgens om en leest erin dat zij ten aanzien van WLR-aansluitingen van al haar AMM-verplichtingen ontheven zou zijn. Die verplichtingen, die het college in het besluit inzake “De Wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk” aan KPN heeft opgelegd (zie onderdeel x van het dictum van het ‘Opbouwbesluit’), gelden onverkort.

Noodvoorziening inkomend verkeer

9. Ten aanzien van de ‘noodvoorziening inkomend verkeer’ zal **KPN** het mogelijk maken dat een melding kan worden ingesproken in geval van een storing waarop een alternatief nummer wordt vermeld. Hiermee kunnen WLR-eindgebruikers over dezelfde faciliteit beschikken als KPN-abonnees.

10. Het **college** stelt vast dat het voorstel van KPN ten aanzien van dit punt redelijk is, voor zover KPN hiermee dezelfde faciliteit ter beschikking stelt aan WLR-partijen als welke zij aan haar eigen retailorganisatie biedt. Voor zover KPN aan haar eigen eindgebruikers aanvullende faciliteiten biedt, zoals doorschakeling naar een ander nummer binnen een uur, dient KPN uiteraard ook deze faciliteit ter beschikking te stellen in het kader van WLR. Het college acht het niet nodig om het ontwerpbesluit ten aanzien van dit punt aan te passen.

Aanlevering functionele en technische specificaties

11. **KPN** bestrijdt dat zij de invulling van de ordertypen onvoldoende heeft geconcretiseerd in haar voorstel. Van het ontbreken van technische en functionele specificaties is geen sprake.
12. Het **college** heeft bij brief van 18 juli, met als kenmerk OPTA/TN/2006/202211, aangegeven dat KPN niet heeft voldaan aan het gestelde verzoek om functionele en technische specificaties op te leveren. De term 'functionele en technische specificaties' is in een automatiseringscontext een zeer specifiek begrip, dat niet voor meerderlei uitleg vatbaar is. De informatie die door KPN is aangeleverd aan het college kan niet als zodanig beschouwd worden. KPN heeft hierop aangegeven dat de functionele en technische specificaties in september 2006 zullen worden aangeleverd als onderdeel van de bouw van de systemen. KPN heeft hiermee niet voldaan aan hetgeen haar is opgedragen, immers het college had KPN verzocht deze specificaties uiterlijk 14 juli aan te leveren. Zolang het later opleveren van deze specificaties niet tot vertraging leidt voor het WLR-implementatietraject acht het college het niet noodzakelijk om KPN te dwingen deze informatie eerder te laten aanleveren. Het college constateert daarbij dat marktpartijen door KPN tijdig moeten worden geïnformeerd over zaken die voor hen van belang zijn om hun eigen systemen en processen in te richten. Het college zal erop toezien dat in september 2006 bijeenkomsten zullen plaatsvinden tijdens welke de voor marktpartijen wezenlijke onderdelen van de specificaties zullen worden besproken.

Contractuele relaties

13. **KPN** is van mening dat zij uitsluitend orders hoeft te accepteren die worden ingediend door of namens een partij die een WLR-contract heeft getekend.
14. Het **college** is met KPN van oordeel dat resellers zelf orders in kunnen schieten indien zij dit doen onder verantwoordelijkheid van de WLR afnemer. Voor de volledigheid verwijst het college eveneens naar hetgeen hij heeft gezegd onder randnummer 90 van de Nota van Bevindingen.

Gidsvermelding

15. **KPN** is van mening dat gidsvermelding de volledige verantwoordelijkheid is van de WLR-partij. KPN-retail zal de gidsaanbieder een opzegging sturen. Het is dan aan WLR-partij om de eindgebruiker opnieuw aan te melden.
16. Het **college** is van oordeel dat met het overgaan van de aansluiting en de hierbij behorende klantrelatie ook de verantwoordelijkheid voor bepaalde, met de klantrelatie verband houdende, aanvullende diensten (zoals in dit geval de gidsvermelding) overgaat naar de WLR-partij. Vanuit die verantwoordelijkheid is het in eerste instantie aan de WLR-partij om met de eindgebruiker afspraken te maken over (het voorzetten van) zijn gidsvermelding en is het dus ook de WLR-partij die de hiertoe noodzakelijke melding richting de betreffende gidsaanbieder(s) stuurt. Voorzover het de kwaliteit en de efficiency van het proces ten goede komt dat er geen opzegging (door KPN)

en geen nieuwe aanmelding (door de WLR-partij) plaatsvindt, maar er slechts een kennisgeving aan de gidsaanbieder verstuurd wordt, dienen marktpartijen hier nadere werkafspraken over te maken. De besluittekst wordt naar aanleiding van deze bedenking aangepast conform deze lijn. In het ontwerpbesluit was opgenomen dat “indien geen sprake is van wijzigingen KPN de bestaande gidsvermelding dient te continueren in het geval een eindgebruiker overstapt naar een WLR-partij, tenzij door de WLR-partij anders wordt verzocht.” De gewijzigde formulering acht het college passender, omdat deze het mogelijk maakt voor partijen om tot een meer optimale procedure ten aanzien van gidsvermelding te komen, waarbij de kwaliteit en de efficiency van het proces voorop staan.

Blokkeren verkeer

17. Ten aanzien van blokkeren van 06/084-087 merkt **KPN** op dat dit door de eindgebruiker op zijn randapparatuur dient te worden gerealiseerd. De WLR-partij moet in staat worden geacht deze blokkering zelf aan te brengen.
18. Het **college** is van oordeel dat voorzover het in redelijkheid mogelijk is dat blokkeringen op de randapparatuur van de eindgebruiker dienen te worden gerealiseerd, dit vanuit het oogpunt van de klantrelatie door of namens de WLR-partij dient plaats te vinden en KPN hier dus geen rol (meer) in heeft.

Installatie NT1

19. **KPN** stelt dat het niet van haar kan worden verwacht dat zij de installatie van NT1's doet voor de WLR-partij. KPN biedt deze aansluitingen standaard als doe-het-zelfpakket aan haar eindgebruikers.
20. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit vastgesteld dat hij de NT1 als een vast onderdeel beschouwt van de WLR-dienst die KPN aan WLR-partijen dient te leveren. Een argument hierbij was dat het het college zeer bezwaarlijk leek voor de WLR-partij om de NT1 te installeren, en het oordeel dat pas sprake is van een werkende lijn wanneer de NT1 succesvol is geïnstalleerd. KPN geeft aan dat de NT1 in veel gevallen zelf wordt geïnstalleerd op basis van een installatiepakket. In een dergelijke situatie levert KPN ook aan zijn eindgebruiker een lijn op zonder reeds geïnstalleerde NT1. Het college is van oordeel dat het in dit geval onredelijk is wanneer KPN verplicht wordt aan WLR-partijen meer op te leveren dan aan haar eigen eindgebruikers. Het gegeven dat KPN in beginsel een werkende lijn dient op te leveren acht het college hieraan ondergeschikt. Het college laat hierin meewegen dat het niet als bezwaarlijk kan worden beschouwd voor WLR-partijen om in het geval dat een analoge lijn ge-upgrade dient te worden naar ISDN zelf zorg te (laten) dragen voor de installatie van de NT1. Bij het bovenstaande tekent het college aan dat het installeren van een NT1 in het kader van WLR maar in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn. Naar aanleiding van deze nadere belangenafweging past het college het besluit ten aanzien van dit punt aan, waardoor de verantwoordelijkheid voor het plaatsen van een NT1 overgaat van KPN op de WLR-partij.

Schriftelijkheidsvereiste

21. **KPN** handhaaft haar mening dat het schriftelijkheidsvereiste niet disproportioneel is, en past bij het relatief ingrijpende karakter van een overstap in vergelijking met een CPS-order. KPN acht zich hierin gesteund door de Rechtbank Rotterdam.³³
22. Het **college** heeft in randnummer 58 van het ontwerpbesluit gemotiveerd waarom het schriftelijkheidsvereiste disproportioneel is. Het college is van opvatting dat het eindgebruikers niet onnodig moeilijk moet worden gemaakt om over te stappen naar een andere aanbieder. De door KPN voorgestane procedure heeft een belemmerend effect hierop. Naar het oordeel van het college volgt het schriftelijkheidsvereiste bovendien niet uit artikel 7.1 Tw. Om te voorkomen dat er slamming plaatsvindt kan het college zich wel voorstellen dat bij de 'Richtsnoeren beoordeling geschillen bijzondere toegang en slamming' en de gedragsregels van 30 januari 2003 die partijen onderling hebben getekend zal worden aangesloten. Deze gedragsregels zien er onder meer op toe dat een deel van het wervingsgesprek moet worden opgenomen door middel van een 'voice log' en bij klachten desgevraagd moet worden overlegd. Bovendien moeten eindgebruikers een zogeheten opt-out brief ontvangen voordat de omzetting naar een nieuwe aanbieder daadwerkelijk plaatsvindt. De eindgebruiker heeft het recht om binnen vijf dagen de omzetting te voorkomen door telefonisch contact op te nemen met de nieuwe aanbieder.
23. Dit oordeel van het college wordt onderschreven door het vonnis van de voorzieningenrechter van 15 augustus 2006,³⁴ waarin de vraag is beantwoord of het schriftelijkheidsvereiste zoals dat is neergelegd in de standaardovereenkomst nummerportabiliteit thans nog de enige manier is waarop wilsuitingen van eindgebruikers controleerbaar zijn voor, met name, de oude aanbieder van elektronische communicatiediensten. Naar het oordeel van de rechter hebben gedaagden er terecht op gewezen dat de snel veranderende marktomstandigheden nopen tot aanpassing van een dergelijke overeenkomst, mede in het licht van de redactie van het huidige artikel 7.1 Tw. De rechter heeft verder geoordeeld dat de snelheid waarmee de markt verandert min of meer gelijke tred moet houden met in dit geval ruimere mogelijkheden dan het schriftelijkheidsvereiste voor de kenbaarheid van de wilsuiting van de consument.

Restverkeerfacturatie

24. **KPN** stelt dat het restverkeer, anders dan het college aangeeft, [bedrijfsvertrouwelijk

]

25. Het **college** stelt vast dat het implementeren van een oplossing voor restverkeer niet op het kritieke pad ligt,³⁵ gegeven de toezegging van KPN. De door KPN beschreven zorg kan reeds daardoor niet aan de orde zijn. In zijn ontwerpbesluit stelde het college overigens niet dat het restverkeer tijdelijk niet gefactureerd zou behoeven te worden, maar [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

³³ Uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 31 december 2005 (kenmerk: TELECOM 04/3683)

³⁴ Rolnummer KG 06/845.

³⁵ Dit wil zeggen dat de totale doorlooptijd van het traject niet bepaald wordt door de implementatie van dit onderdeel.

].

Override-faciliteit 1655

26. **KPN** blijft bij haar standpunt dat zij verplicht blijft op grond van de wet de override-faciliteit op basis van de code 1655 te leveren. OPTA hanteert hierbij volgens KPN een onjuiste invulling van het begrip abonnee. Ook WLR-partijen zelf kunnen als abonnee gekwalificeerd worden op grond van de Tw, aldus KPN.
27. Het **college** oordeelt als volgt. Op grond van artikel 6a.16 en 6a.17 Tw dient KPN als partij met aanmerkelijke macht op de retailmarkt voor vaste telefonie het haar abonnees mogelijk te maken om via C(P)S diensten af te nemen van een andere aanbieder van vaste telefonie. Zodra een klant van KPN ervoor kiest om niet alleen wat betreft zijn telefonieverkeer voortaan gebruik te maken van een andere aanbieder van telefoondiensten, maar ook om van deze aanbieder een abonnement af te nemen, is deze klant niet langer abonnee van KPN. Op KPN rust dan niet langer de verplichting om voor hen de voorzieningen beschikbaar te houden die het hen mogelijk maken om via carrier selectie of carrier preselectie diensten af te nemen van (weer) een andere aanbieder van vaste telefonie. De stelling van KPN dat WLR-partijen als abonnee van KPN gekwalificeerd moeten worden vindt geen steun in de wet.

Afname-commitment

28. **KPN** is van mening dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat er redelijkerwijs vanuit kan worden gegaan dat WLR voldoende zal worden afgenomen om de benodigde investering voor WLR te rechtvaardigen. OPTA heeft het verzoek van KPN, dat naar de mening van KPN redelijk was, om partijen te dwingen een afname-commitment af te geven, niet ingewilligd. Dit zou het te nemen besluit onzorgvuldig maken. OPTA heeft geprobeerd marktpartijen een vrijwillig commitment te laten afgeven in ruil voor een kortere doorlooptijd voor de implementatie van WLR. Dit is een onmogelijke en onredelijke voorwaarde.
29. Het **college** is van oordeel dat hij in het marktanalysebesluit 'de wholesalemarkten voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk' (OPTA/TN/2005/203470) reeds heeft onderbouwd dat het opleggen van WLR passend en proportioneel is. WLR is een noodzakelijke maatregel met het oog op de mededingingsproblemen op de markt. Daarbij tekent het college aan dat hij bij het nemen van het voornoemde besluit nog geen volledig inzicht had in de hoogte van de benodigde investeringen om de verplichting te implementeren. Dat inzicht is er inmiddels wel, en geeft geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen ten aanzien van de proportionaliteit van de verplichting. Vanuit internationaal opzicht zijn deze investeringen zelfs laag te noemen. In het ontwerp-implementatiebesluit legt het college een relatief eenvoudige variant op, met een beperkte automatiseringsgraad. Met deze oplossing worden de investeringen geminimaliseerd. Daarom is er onvoldoende reden om partijen tot een afnamegarantie te dwingen. Het college zou zich kunnen voorstellen dat wanneer zou zijn gekozen voor een kostbaardere variant, die pas bij grote volumes rendabel zou worden, het zinvol zou kunnen zijn geweest om nadere garanties van partijen te verlangen. Overigens heeft het college van de aspirant afnemers van WLR wel degelijk afnameprognoses ontvangen, zij het dat aan het niet halen van deze prognoses geen boetes zijn verbonden. Deze prognoses ondersteunden de keuze voor het scenario uit het ontwerp-implementatiebesluit.

Informatiediensten

30. **KPN** ziet niet in waarom de toezegging van KPN over het verstrekken van informatie niet zou voldoen. KPN heeft aangegeven dat alle informatie die noodzakelijk is voor de ordering, levering en service voor WLR op gelijkwaardige wijze beschikbaar zal worden gesteld. Het college stelt dat KPN alle informatie beschikbaar dient te stellen om op voet van gelijkwaardigheid met KPN te kunnen concurreren.

31. Het **college** heeft in onderdeel xii onder d van het dictum van 'Het besluit toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk' op grond van artikel 6a.6 derde lid van de Tw een nadere invulling gegeven aan de functionaliteiten voor afnemers van WLR. Het college heeft in het hierboven genoemde onderdeel bepaald dat KPN ervoor zorg dient te dragen dat alternatieve aanbieders van aansluitingen op basis van WLR tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten moeten kunnen bieden aan hun eindgebruiker als de standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten die KPN aan zichzelf levert. Immers alleen op die voorwaarden kan op gelijkwaardige voet de concurrentie met KPN worden aangegaan. Het enkel verstrekken van de noodzakelijke informatie voor ordering, levering en service voor WLR is niet in overeenstemming met de verplichting die aan KPN is opgelegd in het voornoemde marktanalysebesluit.

Specificatie gewenst servicelevel bij plaatsen order

32. **KPN** betoont zich bereid mee te werken aan het laten overstappen van een eindgebruiker met medeneming van al zijn aanvullende functionaliteiten, zoals beschreven onder randnummer 80 van het ontwerpbesluit, ook als de functionaliteiten die de eindgebruiker afneemt niet worden gespecificeerd door de WLR-partij. De enige uitzondering die KPN hierop maakt is het serviceniveau ('basic' of 'premium'), dit moet op voorhand worden aangegeven door de WLR-partij. KPN stelt dat dit efficiënter is. Per email van 2 augustus jl. heeft KPN dit op verzoek van het college als volgt nader toegelicht: Informatie hierover kan tijdens de orderverwerking door KPN verkregen worden door het opvragen van deze informatie uit een ander systeem dan waar de overige faciliteiten in zijn geadministreerd. Het is efficiënter als partijen aangeven wat het door de eindgebruiker gewenste servicelevel is (basic of premium). Dit betekent bovendien dat het servicelevel wel bij overstap kan worden gewijzigd.

33. Het **college** acht het op basis van de nadere toelichting van KPN in beginsel niet onredelijk wanneer de WLR-partij expliciet in de (overstap)order dient te vermelden welk serviceniveau bij de betreffende WLR-aansluiting ingesteld dient te worden. De WLR aanbieder kan dit gegeven op relatief eenvoudige wijze in zijn de interactie met de klant vaststellen en in de klantopdracht vastleggen, dan wel zelf kiezen voor de servicevorm die men zijn eindgebruikers op een WLR-aansluiting wil aanbieden. Het college past het ontwerpbesluit op dit punt aan.

WPS-informatiedienst

34. **KPN** geeft aan dat het college ten onrechte KPN de verplichting oplegt tot het leveren van de WPS-informatiedienst in het kader van WLR. Ten eerste bevat de WPS-informatiedienst geen relevante informatie voor de dienst WLR, ten tweede kunnen aanbieders voor CPS-orders reeds gebruikmaken van de WPS-informatiedienst.

35. Het **college** volgt KPN niet waar zij stelt dat de WPS-informatiedienst uitsluitend relevant is voor CPS-ordering. Ook voor het plaatsen van een simultane 'WLR+CPS'-order kan het relevant zijn inzicht te hebben in de aansluitingen die onder een bepaald contract vallen. Omdat WLR altijd in combinatie met CPS aan de eindgebruiker wordt aangeboden, zal het in de praktijk niet uitmaken of de WLR-partij een beroep kan doen op de WPS-informatiedienst uit hoofde van CPS of van WLR. Daarmee is het punt van KPN voorzover het college kan beoordelen uitsluitend een principieel punt dat geen gevolgen heeft voor WLR-partijen. Niettemin acht het college het standpunt van KPN onjuist, en zal hij zijn ontwerpbesluit op dit punt ongewijzigd laten. De WPS-informatiedienst dient derhalve in het kader van de WLR-dienstverlening te worden geleverd door KPN.

Hard-coded uitvoering workflowmanagement

36. **KPN** sluit zich op hoofdlijnen aan bij het Ordina-rapport, maar noemt de aanbeveling om het workflowmanagement 'hard coded' uit te voeren onduidelijk.
37. **College:** KPN heeft in haar voorstel een tweede scenario opgenomen waarbij de levering van WLR wordt ondersteund met een geautomatiseerd Workflow Systeem. Een dergelijke vorm van automatisering wordt over het algemeen vooral toegepast bij de ondersteuning van processen waarin voortdurend wijzigingen of uitbreidingen plaatsvinden en waarbij het noodzakelijk is deze binnen korte tijd door te voeren zonder programmatuur aanpassingen van het automatiseringssysteem zelf. Het gaat om flexibele systemen, veelal met een zg. 'open architectuur', die vaak door een gebruiker of beheerder zelf aangepast kunnen worden, bijvoorbeeld door het wijzigen van parameters.
38. Het college is, mede op basis van de rapportage van Ordina, van oordeel dat de ontwikkeling en inzet van een dergelijk geavanceerd systeem voor de ondersteuning van WLR, mogelijk zijn doel voorbyschiet en tot onnodig lange doorlooptijd en hoge kosten zou kunnen leiden. Met het voorgestelde alternatief, de 'hard gecodeerde' oplossing wordt gedoeld op een eenvoudiger automatiseringsoplossing, die op basis van het eenmaal vastgestelde functioneel en technisch onderwerp de gewenste functies en interacties tussen de gekoppelde automatiseringssystemen op de vastgestelde wijze uitvoert, doordat deze zijn vastgelegd (gecodeerd) in de programmatuur van het systeem. De verwachting is, wanneer gekozen zou worden voor een dergelijke oplossing, de ontwikkeltijd korter zou zijn en de kosten lager.

Weergave Ordina-rapport ten aanzien van voortgang

39. **KPN** meent dat de wijze waarop het college in het ontwerpbesluit onder randnummer 105 een conclusie van Ordina weergeeft, maakt dat deze uit zijn verband gelezen zal worden. Hierbij relateert Ordina het 'niet voldoen' aan 'het boeken van voortgang' en het 'onnodig verlengen van de doorlooptijd'. Ordina stelt echter niet dat dit te wijten zou zijn aan KPN. KPN verzoekt het college deze passage aan te passen.

40. Onder randnummer 105 van het ontwerpbesluit geeft het **college** een letterlijk citaat uit het onderzoeksrapport van Ordina weer (pagina 7, paragraaf 2.1.1.). Algemeen kan worden geconcludeerd dat het implementatievoorstel nog niet voldoet omdat:
- het nog niet compleet is;
 - geen eenduidige oplossing voorstelt;
 - niet volledig onderbouwd is met impactanalyses;
 - er niet vanuit een groeiscenario is geredeneerd (of/of keuzes in plaats van een groeiscenario).
41. Wat het college betreft gaat het hier bij de vier genoemde punten om feitelijke constatering van Ordina, die als zodanig ook niet door KPN bestreden worden in haar reactie op het rapport. Dat het implementatievoorstel hiermee 'nog niet voldoet' is door Ordina bedoeld in relatie tot enerzijds het op basis van het voorstel kunnen maken van betrouwbare schattingen van benodigde capaciteit en doorlooptijden en anderzijds tot het op basis van het voorstel door KPN kunnen starten van de ontwikkelactiviteiten. Ten aanzien van dit laatste punt constateert Ordina immers "voor de voortgang van het WLR traject is het gewenst dat de impactanalyses voor het meest voor de hand liggende scenario met spoed verder worden uitgewerkt om zo de onzekerheidsmarges te verkleinen en de totale doorlooptijd niet onnodig te verlengen." Inderdaad stelt Ordina niet dat dit te wijten zou zijn aan KPN.
42. Het college is van oordeel dat de relatie die door Ordina gelegd wordt tussen het nog niet voldoen aan, de noodzaak tot het verder uitwerken, en het boeken van voortgang, een juiste is en onderschrijft dit dan ook. Naar het oordeel van het college betekent dit ook dat wanneer een verdere uitwerking nagelaten wordt, dit de doorlooptijd *onnodig* verlengt, zeker gezien het feit dat op KPN de verplichting rust om de WLR dienst te ontwikkelen en te implementeren. In dit verband verwijst het college tevens naar zijn brief van 18 mei 2006 aan KPN waarin het college constateert dat KPN nog niet voldaan heeft aan het verzoek tot oplevering van uitgewerkte functionele en technische specificaties.

Weergave Ordina-rapport ten aanzien van aanpassingen voor overstaporders

43. OPTA trekt volgens **KPN** een verkeerde conclusie in randnummers 124-128. De aanpassingen in [bedrijfsvertrouwelijk] zijn voor 100 in plaats van 80 procent toe te wijzen aan het faciliteren van overstaporders. De door het college voorgeschreven prioritering/dakpansgewijze planning zal daarom geen effect hebben op de doorlooptijd.
44. Onder randnummer 126 vermeldt het **college** 'KPN geeft aan dat 80% van het werk aan het werkordersysteem [bedrijfsvertrouwelijk] betrekking heeft op de ontwikkeling van de overstaporder en dat alle andere varianten in slechts beperkte mate leiden tot verkorting van de doorlooptijd'.
45. Het college heeft dit percentage van 80% gebaseerd op de gesprekken die hij met KPN gevoerd heeft. Nu KPN aangeeft dat deze 80% hier geen betrekking op heeft, en dat in dit geval 100% van het werk betrekking heeft op de overstaporder, constateert het college dat hij op dit punt blijkbaar een onjuiste interpretatie heeft gedaan. Het college zal het besluit op dit punt dienovereenkomstig aanpassen.

46. Overigens blijft het college van oordeel dat een nadere prioritering wel degelijk een positief effect op de doorlooptijd kan hebben. Echter, nu KPN aangeeft dat zij in staat is om binnen de gestelde verkorte doorlooptijd voor release 1 ook de andere ordertypen te ontwikkelen en te implementeren, en hier ook een planning voor heeft afgegeven, heeft het college hier geen bezwaar tegen. Wel is het college van oordeel dat het te allen tijde mogelijk dient te zijn dat KPN in geval van problemen bij deze (gecombineerde) release, alsnog tot een splitsing tussen de overstaporder en de overige ordertypes dient overgaat en alle prioriteit geeft aan de overstaporder.

Relatie tussen WLR- en WPS-informatiediensten

47. **KPN** stelt dat het feitelijk onjuist is wanneer gesteld wordt dat WLR-informatiediensten gelijk zijn aan of afgeleid kunnen worden van WPS-informatiediensten. Voor een aantal MDF-informatiediensten geldt dit wel.
48. Het **college** stelt vast dat, voor zover WPS-informatiediensten in het kader van WLR geleverd worden, deze gelijk kunnen worden geacht aan de WPS-informatiedienst die in het kader van CPS-dienstverlening worden geleverd. Het college deelt de mening van KPN dat ten aanzien van een aantal informatiediensten in het kader van WLR geldt dat deze gelijk zijn aan dan wel afgeleid kunnen worden van de bestaande MDF-informatiediensten. De constatering leidt niet tot aanpassingen van het ontwerpbesluit.

Afnameprognoses

49. **KPN** kan niet garanderen dat de gekozen oplossing het meest efficiënt is zolang er geen afnamecommitment bestaat waaruit de volumes blijken. KPN gaat er vanuit dat het college deze afweging maakt.
50. **College:** zie randnummer 2 van de Nota van Bevindingen.

Volumeontwikkeling restverkeer

51. **KPN** verwacht dat het restverkeer via 1655 zal toenemen omdat bepaalde platformaanbieders nu al eindgebruikers die op basis van CPS-III telefoneren dwingen via 1655 te bellen. Op deze manier voorkomen deze platformaanbieders dat zij zaken moeten doen met andere aanbieders dan KPN.
52. Het **college** kan niet uitsluiten dat het restverkeer via 1655 zal toenemen. Concrete aanwijzingen dat een eventuele toename als explosief zou zijn aan te merken ontbreken naar het oordeel van het college. Ook in het geval van een toename van het restverkeer is de door het college voorgestane oplossing overigens werkbaar, omdat deze voldoende schaalbaar is.

Voorzieningen facturatie restverkeer

53. [bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen]

].

54. Het oordeel van het college richt zich met name op het punt dat er bij het treffen van deze voorzieningen geen sprake is van een *volledig nieuwe* ontwikkeling, maar van de *aanpassing* van bestaande instrumenten en procedures voor deze specifieke toepassing. Immers, zowel bij retail- als wholesale billing is het reeds een bestaande praktijk dat op allerlei punten in de proces- en systeemketen voorzieningen bestaan of ontwikkeld worden om uitval (unlocated) te ondervangen, te analyseren en naar de juiste plaats te distribueren. Dit wil niet zeggen dat er voor deze specifieke toepassing niet enige ontwikkeling plaats hoeft te vinden (bijvoorbeeld de koppeling met het bestand uit het WLR –installed base systeem). Echter, het beeld dat dit dusdanig nieuw of anders zou zijn dat hier sprake is van volledig nieuwe functionaliteit, met als consequentie de door KPN aangegeven doorlooptijd en kosten, is naar oordeel van het college onjuist. In dit licht heeft college geconstateerd dat de door KPN opgegeven doorlooptijd en kosten te lang respectievelijk te hoog zijn.

Facturering collect-call-verkeer

55. **KPN** stelt dat er geen bestaand handmatig factureringsproces voor collect-call-verkeer is dat voor hergebruik in aanmerking komt. KPN zet daarom in op een geautomatiseerde oplossing.

56. Op basis van deze verdere toelichting van KPN blijkt dat het **college** op dit punt een onjuiste interpretatie heeft gedaan. De bestaande situatie is blijkbaar dat de wholesale *facturering* van collect call reeds geautomatiseerd is (en dus ook zonder meer gebruikt kan worden voor WLR) maar dat de *distributie* van de bijbehorende CDR's een handmatig proces is. Ten aanzien van deze distributie heeft KPN reeds eerder aangegeven dat hier 'opschalingsproblemen' zullen plaatsvinden waardoor het noodzakelijk is dat een geautomatiseerde oplossing ontwikkeld wordt.

57. Op grond van de verdere toelichting van KPN zal het college de tekst onder randnummer 147 van het ontwerpbesluit dienovereenkomstig aanpassen. Overigens heeft dit geen invloed op de overweging van het college dat de opschalingsproblemen bij aanvang van WLR door de nog beperkte volumes nog geen grote rol zullen spelen.

Het college blijft dan ook van oordeel dat een handmatige oplossing (in dit geval dan voor de distributie van de CDR's aan de WLR aanbieders voor hun retail billing) vooralsnog werkbaar is en de periode kan overbruggen tot aan de invoering van de geautomatiseerde oplossing.

Verrekening restverkeer

58. **KPN** kan zich niet verenigen in het standpunt van het college dat restverkeer moet worden afgerekend met WLR-partijen met een korting ter hoogte van de retailmarge van KPN. KPN stelt dat hierdoor verkeerde prikkels worden gegeven aan marktpartijen waardoor het restverkeer verder zal toenemen. Een gemiddelde korting kan om die reden niet worden gehanteerd. Een minus bepalen per verkeerscategorie brengt een complexe systeemaanpassing met zich mee. De oplossing volgens KPN is voor ander verkeer dan 0800/090x een gemiddelde minus ter hoogte van de voor de dienst 'customer billing' gehanteerde opslag. Voor 0800/090x stelt KPN vast dat zij geen retailmarge behaalt op deze verkeersstroom, en dat daarmee ook de korting voor WLR-partijen nul zou moeten zijn. Voor 0800/090x verkeer stelt KPN daarom voor om WLR aanbieders het volledige retailbedrag in rekening te brengen.
59. Het **college** acht het met het oog op de geringe materialiteit van de problematiek ten aanzien van restverkeer wenselijk dat er een eenvoudige, doelmatige oplossing dient te komen voor het bepalen van de restverkeertarieven voor WLR-partijen. Het hanteren van de customer-billing opslag als korting op de retailtarieven van KPN acht het college in dat licht geëigend. Dit voorkomt dat voor dit beperkte verkeersvolume een apart wholesaletarief dient te worden berekend, en doet recht aan de kosten die WLR-partijen moeten maken om dit verkeer bij hun eindgebruikers in rekening te brengen. Hierin volgt het college KPN. Echter, ten aanzien van 0900-verkeer volgt het college KPN niet. KPN beargumenteert dat zij bij 0900-verkeer geen retailmarge behaalt, en dat er derhalve geen sprake kan zijn van een korting op het restverkeer voor WLR-partijen. Naar het oordeel van het college doet het niet ter zake of nu wel of geen sprake is van een retailmarge voor KPN. Het college stelt vast dat de WLR-partij het factureren van de eindgebruiker en het incassorisico van KPN overneemt. Deze kosten worden derhalve niet langer door KPN gemaakt, maar door de WLR-partij. KPN dient deze kosten, die worden gedekt door het tarief dat KPN in rekening brengt aan de afnemer van 0900-gespreksofbouw, aan de WLR-partij te vergoeden. Dit betekent in concreto dat ook in het geval van 0900-restverkeer dezelfde korting ter grootte van de customer-billing-toeslag, van toepassing dient te zijn. Ten overvloede geldt dat KPN aan de afnemer van 0900-gespreksofbouw geen hoger tarief in rekening mag brengen in het geval sprake is van restverkeer.

Opleverdatum structurele oplossing

60. Het college stelt volgens **KPN** ten onrechte dat WLR niet eerder dan 1 januari 2007 operationeel zou kunnen zijn. KPN heeft een planning aangeleverd waaruit blijkt dat de eerste release 29 december 2006 gereed is.
61. Het **college** beschikte bij het opstellen van het ontwerp-implementatiebesluit nog niet over het commitment van KPN, en zal het implementatiebesluit aanpassen conform het door KPN ingebrachte.

Late beschikbaaroming WLR

62. **Atlantic c.s.** en **Tele2** uiten hun bezwaar ten aanzien van de late beschikbaaroming van WLR, pas ruim een jaar na het marktanalysebesluit waarin de verplichting werd opgelegd.
63. Het college is zich terdege bewust geweest van het belang van een zo snel mogelijke implementatie van WLR, en heeft zich ingespannen de implementatietermijn zo kort mogelijk te houden. Het college ziet geen mogelijkheden om deze termijn thans te verkorten.

'Opt-out'-regeling

64. **Atlantic c.s.** acht het van groot belang dat de invoering van WLR op eenzelfde wijze wordt gefaciliteerd als de invoering van CPS-III. Dat houdt in dat een 'opt-out'-regeling van kracht zou moeten zijn. Het college begrijpt het standpunt van Atlantic c.s. zo, dat zij van mening is dat in beginsel alle C(P)S-kanten beschouwd geacht worden over te stappen naar WLR, tenzij zij hier per brief ('opt-out') bezwaar tegen maken.
65. Naar het oordeel van het **college** gaat de vergelijking die Atlantic c.s. maakt niet op. In het geval van CPSIII gold dat er sprake was van een uitbreiding van het verkeer dat een aanbieder reeds aanbood met een aantal extra verkeerscategorieën. Het ging om eindgebruikers die reeds zoveel verkeerscategorieën als mogelijk afnamen bij de CPS-aanbieder. Derhalve was het redelijk te veronderstellen dat de eindgebruikers reeds bij hun initiële overstap in het verleden gekozen zouden hebben voor het totale verkeerspakket indien dit pakket op dat moment beschikbaar was geweest. In het geval van WLR gaat het om een nieuwe dienst. Het is de eindgebruiker die de vrije keus heeft om tevens het abonnement van de WLR-partij af te gaan nemen. Deze overstap naar de WLR-partij zal dan ook alleen plaatsvinden indien de eindgebruiker daartoe voorafgaand en apart toestemming heeft gegeven aan de WLR-partij.

Belbudget

66. **Atlantic c.s.** en **Tele2** blijven bij hun standpunt dat WLR ook geboden moet worden in de vorm van een belbudget-abonnement. Atlantic c.s. merkt op dat zij niet in staat is een vergelijkbaar aanbod in de markt te zetten, omdat het belbudget-abonnement te goedkoop is in vergelijking met een retailminus-tarief voor belbasis. Daarom houden CPS-aanbieders op de verkeersmarkt te weinig marge over.
67. Het college verwijst naar zijn argumentatie in het ontwerp-implementatiebesluit (randnummers 12-15). Het belbudget-abonnement is een zogeheten bereikbaarheidsabonnement, waarbij KPN een relatief laag abonnementsstarief dient te compenseren met relatief hoge gesprekstarieven. Als uitsluitend naar het abonnement wordt gekeken is inderdaad sprake van een aanbod dat niet op basis van wholesale-inkoop gematcht kan worden. Indien naar het volledige pakket wordt gekeken van abonnement en verkeer kan dit door WLR-partijen echter wel degelijk gematcht worden.

Meervoudige aansluitingen

68. **Atlantic c.s.** en **Tele2** vinden niet expliciet in het ontwerp-implementatiebesluit terug dat ook over meervoudige laagcapacitaire aansluitingen WLR moet worden geleverd.
69. Uit het marktanalysebesluit blijkt reeds onomwonden dat KPN gehouden is WLR te leveren over alle laagcapacitaire aansluitingen, derhalve ook meervoudige aansluitingen. KPN heeft dit ook geëxpliciteerd in haar voorstel.

Vertrouwelijkheid Ordina-rapport

70. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen vast dat het Ordina-rapport moeilijk gedegen te becommentariëren en of te waarderen is door het vertrouwelijkheidsgehalte.
71. Het college kan zich indenken dat de openbare versie van het Ordina-besluit niet volledig te volgen is. Evenwel ziet het college geen mogelijkheid om een andere versie van het rapport aan marktpartijen ter beschikking te stellen, gegeven het bedrijfsvertrouwelijke karakter van het rapport.

Voortgangsbewaking

72. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen vast dat het noodzakelijk is de voortgang van het implementatietraject nauwlettend te bewaken. Juist het feit dat het ontwerp-implementatiebesluit nog op essentiële punten 'open einden' bevat maakt actieve monitoring door het college essentieel.
73. Het **college** deelt de mening dat een goede controle op de voortgang noodzakelijk is, en heeft in het ontwerp-implementatiebesluit uitdrukkelijk aandacht gegeven aan deze noodzaak (zie randnummers 195-196).

Informatiediensten, gespecificeerde A-nummerlijsten

74. **Atlantic c.s.** is van mening dat KPN informatie moet toevoegen aan de gespecificeerde A-nummerlijsten met betrekking tot mutaties van WLR-aansluitingen.
75. Het **college** is van oordeel dat het voor een effectieve, efficiënte en tijdige uitvoering van het orderproces noodzakelijk is dat er tussen KPN en WLR-partijen informatie uitgewisseld wordt met betrekking tot mutaties van WLR aansluitingen.
76. Voorzover de huidige dienstbeschrijving van KPN hier nog niet aan voldoet dient deze op dit punt aangepast te worden.
77. De exacte wijze waarop deze informatie uitwisseling tussen KPN en de WLR-partij ingevuld wordt, dient door KPN in samenwerking met de betrokken partijen nader uitgewerkt te worden. Het college stelt zich voor dat een werkbare en efficiënte oplossing in ieder geval vereist dat dit plaatsvindt in de vorm van een dagelijks elektronisch bestand met hierin de aangeboden orders, de succesvol verwerkte orders en de afgekeurde orders, met zo mogelijk de reden van afkeuring. Of de uiteindelijke systematiek aan kan sluiten, dan wel gecombineerd kan worden met de reeds voor CPS in gebruik zijnde A-nummerlijsten dient door KPN nader onderzocht te worden. Vooralnog ziet het college geen bezwaren tegen een dergelijke combinatie.
78. Daarnaast wijst het college nog op het door KPN in te richten installed-base-systeem ten behoeve van WLR. Ook hiermee zal KPN, door partijen toegang te verlenen tot (de informatie in) dit systeem kunnen voldoen aan de informatiebehoefte die in redelijkheid kan worden gesteld door WLR-partijen.

Doodlopend verkeer

79. **Atlantic c.s.** en **Tele2** achten de strekking van randnummer 23 niet geheel duidelijk. Atlantic c.s. en Tele2 gaan er vanuit dat verkeer dat niet aan de eindgebruiker in rekening wordt gebracht blijft worden afgehandeld door KPN. Dit betekent dat 0800-verkeer niet door de WLR-partij hoeft te worden afgewikkeld. Tele2 gaat er gezien het overwogene onder randnummer 23 vanuit dat het verkeer waarvoor geen directe factuurrelatie bestaat met de WLR-eindgebruiker (zoals 112, 0800, 082 en originating 06760-verkeer) vanuit dat dit verkeer door KPN wordt afgehandeld, en niet dood loopt.
80. Het **college** is inderdaad van oordeel dat in gevallen waarbij de gesprekskosten op een andere wijze worden verrekend dan via de telefoniefactuur van de bellende eindgebruiker, KPN de verplichting heeft om dit verkeer af te handelen indien dit verkeer niet via het netwerk van de WLR-partij loopt. KPN heeft in het marktanalysebesluit voor gespreksopbouw (OPTA/TN/2005/203469) een toegangsverplichting gekregen jegens C(P)S-aanbieders, maar ook, voor een aantal verkeerscategorieën, jegens partijen op wier netwerk verkeer termineert. Voor dit verkeer (zoals naar 112, 0800, 082 en originating 06760-verkeer) geldt inderdaad dat KPN dit verkeer dient te overhandigen aan de aanbieder op wiens netwerk het specifieke 0800-nummer is geïmplementeerd, en dat het KPN niet is toegestaan dit verkeer dood te laten lopen.

Gespreksopbouwvergoedingen bij structureel blokkeren van 0900-verkeer

81. **Atlantic c.s.** meent van OPTA te hebben begrepen dat het ontwerpbesluit ertoe strekt dat het KPN is toegestaan WLR-partijen die structureel 0900-verkeer blokkeren gespreksopbouwvergoedingen in rekening te brengen. Atlantic c.s. lijkt het meer voor de hand te liggen en meer proportioneel om een 'fixed fee' vast te stellen indien een WLR-partij besluit om 0900-verkeer structureel te blokkeren (randnummer 24).
82. **College** wijst erop dat het ontwerp-implementatiebesluit ertoe strekt dat partijen die het verzorgen van 0900-verkeer niet van KPN overnemen (dan wel al het verkeer of het overwegende deel van het verkeer structureel blokkeren) geen aanspraak kunnen maken op WLR. Het in rekening brengen van verkeer door KPN als gevolg van het structureel blokkeren van verkeer is niet aan de orde, immers deze situatie kan zich niet voordoen omdat partijen die structureel blokkeren in het geheel niet in aanmerking komen voor WLR.

Inkomend verkeer

83. **Atlantic c.s.** en **Tele2** blijven van mening dat het aanbieden van inkomend verkeer onder de WLR-verplichting behoort te vallen, te meer daar WLR-partijen geen mogelijkheid hebben dit inkomende verkeer te blokkeren (randnummers 25-28) .
84. Het **college** verwijst hierbij naar hetgeen hij over dit onderwerp heeft opgemerkt in het ontwerp-implementatiebesluit onder randnummers 25-28. Daarbij geldt dat KPN wel degelijk gehouden is om inkomend verkeer naar de eindgebruiker te blokkeren op verzoek van de WLR-partij voor zover KPN deze faciliteit ook aan haar eigen retailafdeling ter beschikking stelt, met name in geval van wanbetaling.

Bereikbaarheidsonderzoeken

85. **Atlantic c.s.** verzoekt OPTA grondig na te gaan of KPN inderdaad voor bereikbaarheidsonderzoeken slechts beschikt over binnenkomend-gespreksgegevens. Eindgebruikers die overstappen naar WLR verliezen de mogelijkheid bereikbaarheidsonderzoeken te laten doen bij KPN, terwijl WLR-partijen niet in staat zijn vergelijkbare diensten aan te bieden. Dit resulteert in een structurele ongelijkheid (randnummers 25-28).
86. Het **college** heeft geen aanleiding te veronderstellen dat de verklaring van KPN op onwaarheid berust. Mocht op enig moment niettemin het tegendeel blijken, lijkt sprake van een overtreding van het marktanalysebesluit die het college aanleiding kan geven tot sanctionering. Het college ziet op grond van de huidige informatie in dit specifieke geval geen mogelijkheden om informatie af te dwingen van de wholesale-organisatie van KPN waarover de retail-organisatie van KPN niet beschikt.

Technische en functionele specificaties

87. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen vast dat zij tot op heden geen 'uitputtend overzicht van de technische en functionele specificaties' heeft ontvangen van KPN. Deze informatie is voor WLR-partijen wezenlijk voor hun eigen technische inrichting, alsmede voor de marketing- en sales-strategieën (randnummer 35).
88. Het **college** eist van KPN dat zij (aspirant) WLR-partijen voldoende in de gelegenheid stelt hun systemen en procedures tijdig op orde te brengen. Een tijdige en adequate informatievoorziening is hierbij essentieel. Het college verwijst hierbij ook naar randnummer 12 van deze Nota van Bevindingen.

Contractsrelaties

89. **Atlantic c.s.** gaat ervan uit dat de KPN-modelovereenkomsten voor interconnectie en bijzondere toegang de mogelijkheid zullen bieden om deze diensten modulair in te kopen. Dat wil zeggen WLR rechtstreeks bij KPN afnemen, en de CPS-diensten indirect bij de hostende partij (randnummer 37).
90. Het **college** ziet geen reden waarom het niet mogelijk zou kunnen zijn om de contractspartij voor WLR te laten verschillen van de contractspartij voor CPS. Het college kan zich daarbij wel voorstellen dat er in het geval voor een dergelijke constructie wordt gekozen, door de WLR-contractspartij afspraken dienen te worden gemaakt ten aanzien van verkeersafhandeling, zoals ten aanzien van de voorwaarde dat in combinatie met WLR 0900-verkeer dient te worden afgewikkeld.

Hooggebruikbewaking

91. Voor **Atlantic c.s.** is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met hooggebruikbewaking. Veel partijen hanteren nu een credit-control-systeem, waarbij de dienstverlening aan de eindgebruiker wordt opgeschort op het moment dat er boven een bepaald bedrag openstaat. Dit systeem is onderdeel van het billingsysteem. Voor wat betreft het kunnen zetten van een originating blokkering per eindgebruiker naar een of meerdere 090x-nummers zijn marktpartijen afhankelijk van KPN die dit thans al aan haar eindgebruikers aanbiedt. Marktpartijen verzoeken het college dan ook deze vorm van toegang standaard in de WLR-dienst op te nemen. (randnummer 42).

92. Het **college** merkt op dat de reactie van Atlantic c.s. op dit punt een tweetal elementen bevat. Ten eerste gaat het om de verantwoordelijkheid voor de bewaking van hooggebruik en de inrichting van voorzieningen hiertoe. Ten tweede gaat het om de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen (zoals een blokkering naar bijvoorbeeld 090x-nummers) ter voorkoming van misbruik. Het college zal onderstaand op beide punten ingaan.

Verduidelijking hooggebruikbewaking en blokkering

[bedrijfsvertrouwelijk tussen partijen

93. Het college is van oordeel dat slechts wanneer aantoonbaar blijkt dat het hooggebruik ondanks deze bovengenoemde voorzieningen onaanvaardbaar toeneemt, er door KPN en marktpartijen aanvullende maatregelen getroffen dienen te worden.

Afsluitprocedures bij wanbetaling

94. **Atlantic c.s.** en **Tele2** benadrukken het belang om te komen tot concrete afsluitprocedures in geval van wanbetaling. De overeen te komen procedure dient minstens gelijk te zijn aan de procedure zoals deze geldt voor de retailorganisatie van KPN. Dit houdt tevens in dat de WLR-partij ook inkomend verkeer kan laten afsluiten (randnummer 43).
95. Het **college** is van oordeel dat WLR-partijen dezelfde mogelijkheden dienen te hebben als KPN zelf heeft om wanbetalende eindgebruikers af te sluiten. Voor zover KPN hier niet aan voldoet zal zij in overtreding zijn. Dit betekent derhalve dat KPN eindgebruikers in opdracht van WLR-partijen dient af te sluiten. In beginsel kunnen partijen echter niet verwachten dat KPN aan hen meer mogelijkheden beschikbaar stelt dan aan zichzelf.

Blokkeringsmogelijkheden

96. **Tele2** geeft aan dat zij ten aanzien van het blokkeren van 06-/084-/087- en 090x-nummers faciliteiten inkoop bij KPN wholesale. Het zelf bouwen van een dergelijke blokkeringsfaciliteit is kostbaar en heeft een lange implementatietijd. Tele2 heeft geen bezwaar tegen het leggen van de verantwoordelijkheid voor blokkering van nummers bij de WLR-partij, maar meent dat zij wel toe in staat gesteld moet worden deze functionaliteit in te kopen bij KPN. KPN moet deze faciliteit blijven leveren (randnummer 44).
97. Het **college** is van oordeel dat voorzover KPN in haar netwerk voor bepaalde nummers over een blokkeringsfaciliteit beschikt en deze reeds aan CPS partijen aanbiedt, zij deze voorziening ook op dezelfde voorwaarden aan een WLR-partij dient aan te bieden. Voorzover KPN voor bepaalde nummers *geen* blokkeringsfunctionaliteit in haar netwerk heeft, kan zij naar oordeel van het college niet gehouden worden dit specifiek ten behoeve van een WLR-partij te realiseren en aan te bieden. In dergelijke gevallen zal de WLR-partij zelf in zijn netwerk, dan wel door middel van instellingen op de randapparatuur van de eindgebruiker, voor de gewenste blokkering(en) dienen te zorgen.

Justitieel aftappen en monitoren

98. **Atlantic c.s.** en **Tele2** staan op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor Justitieel aftappen en monitoren bij KPN behoort te liggen (randnummer 56).
99. Het **college** verwijst Atlantic c.s. en Tele2 door naar het Ministerie van Justitie, dat door OPTA op de hoogte is gebracht van dit onderwerp.

CPS-blokkering

100. **Atlantic c.s.** en **Tele2** betreuren het dat de CPS-blokkering voor een beperkte periode niet geleverd kan worden. Marktpartijen verzoeken het college om in het implementatiebesluit op te nemen wanneer de CPS-blokkering dient te zijn gerealiseerd, met een maximum van drie maanden na inwerkingtreding van het besluit (randnummer 137).

101. Het **college** heeft in het ontwerp-implementatiebesluit aangegeven wanneer de CPS-blokkering uiterlijk dient te zijn gerealiseerd (zie randnummer 156, onder 'release 3'). De CPS-blokkering zal uiterlijk zes weken later komen dan de eerste release. Het college ziet geen mogelijkheden om de oplevering hiervan verder te versnellen.

CS-blokkering

102. **Atlantic c.s.** en **Tele2** zijn van mening dat CS-blokkering evenals CPS-blokkering van belang is voor WLR-partijen. Bij gebrek aan informatie maakt Atlantic c.s. bezwaar tegen de overweging van het college dat de verplichting tot het realiseren van een CS-blokkering onvoldoende proportioneel is (randnummers 138-140).

103. Het **college** heeft overwogen dat de hoge investeringen nodig om de CS-blokkering in te stellen niet opwegen tegen de voordelen die verbonden zijn aan de CS-blokkering voor de concurrentiemogelijkheden. Het college verwacht niet dat WLR-partijen een groot concurrentienadeel zullen ondervinden als gevolg van verkeer dat via CS wordt onttrokken. Marktpartijen geven geen nadere onderbouwing, bijvoorbeeld in de vorm van een inschatting van de impact van CS op hun business case, op grond waarvan het college tot een andere afweging zou moeten komen.

Onvoldoende informatie ten aanzien van restverkeer

104. **Atlantic c.s.** en **Tele2** achten zich niet in staat om hun visie te geven op het onderdeel van het ontwerpbesluit ten aanzien van restverkeer, omdat zij hier een significante hoeveelheid informatie mist als gevolg van bedrijfsvertrouwelijke onderdelen in het Ordina-rapport. Tevens wordt uit het ontwerpbesluit niet duidelijk hoe hoog de tarieven voor het restverkeer concreet worden (randnummers 141-149).

105. Het **college** kan zich indenken dat de openbare versie van het Ordina-rapport niet volledig te volgen is. Evenwel is het college van oordeel dat marktpartijen voldoende in staat worden gesteld het besluit te volgen. Partijen kunnen meer specifiek in staat geacht worden geacht zich uit te spreken over de onderliggende principes om tot tarieven te komen voor restverkeer, hetgeen zij hier achterwege laten.

Aanlevering en terugmelding goedgekeurde orders

106. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen dat er een uitgewerkte procedure moet komen voor de aanlevering en terugmelding van 'goedgekeurde' WLR-eindgebruikers. De huidige dienstbeschrijving van KPN voldoet hier niet aan. WLR-partijen hebben dit nodig om hun eigen processen in te stellen.

107. Het **college** is van oordeel dat het voor een effectieve, efficiënte en tijdige uitvoering van het orderproces noodzakelijk is dat er een uitgewerkte procedure is voor de aanlevering en terugmelding van 'goedgekeurde' WLR-eindgebruikers. Voorzover de huidige dienstbeschrijving van KPN hier nog niet aan voldoet dient deze op dit punt aangepast te worden.

108. De exacte wijze waarop deze terugmelding van KPN naar de WLR-partij ingevuld wordt, dient door KPN in samenwerking met de betrokken partijen nader uitgewerkt te worden. Het college stelt zich voor dat een werkbare en efficiënte oplossing in ieder geval vereist dat dit plaatsvindt in de vorm van een dagelijks elektronisch bestand met hierin de aangeboden orders, de succesvol

verwerkte orders en de afgekeurde orders, met zo mogelijk de reden van afkeuring. Of de uiteindelijke systematiek aan kan sluiten, dan wel gecombineerd kan worden met de reeds voor CPS in gebruik zijnde A-nummerlijsten dient door KPN nader onderzocht te worden. Vooral nog ziet het college geen bezwaren tegen een dergelijke combinatie.

Frequent overzicht installed base

109. **Atlantic c.s.** en **Tele2** wensen frequent een overzicht te ontvangen van de installed base in een elektronisch verwerkbaar format (randnummer 169).
110. Het **college** acht het van belang dat marktpartijen een zo betrouwbaar mogelijke eigen installed base bijhouden van de aansluitingen. Het college kan zich voorstellen dat het in het belang van een goede procesbeheersing is om periodiek de installed base van henzelf te vergelijken met de installed base van KPN. Hierbij geldt wel dat ook de installed base van KPN mogelijkerwijs niet volledig up-to-date is, in verband met handelingen van de eindgebruiker die zich aan het zicht kunnen onttrekken.

Facturering service-activiteiten

111. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen dat het niet duidelijk is op welke facturering van service-activiteiten het college in het geval van een tijdelijke oplossing doelt (randnummer 171).
112. Hoewel Atlantic c.s. deze vraag stelt in het kader van de tijdelijke oplossing acht het **college** deze vraag ook relevant voor de structurele oplossing. Het college doelt hier op service activiteiten die in geval van een storing plaatsvinden, waarbij na diagnose en oplossing van de storing duidelijk wordt dat de kosten hiervan aan de eindgebruiker in rekening dienen te worden gebracht. Voor zover uit de diagnose en oplossing van de storing blijkt dat de oorzaak in het domein van KPN heeft gelegen zullen er vanzelfsprekend geen kosten aan de eindgebruiker in rekening worden gebracht.
113. Het college overweegt ten aanzien van bovenstaande situaties nog het volgende: KPN zal bij een door de eindgebruiker aangemelde storing veelal de diagnose uitvoeren. Wanneer hieruit blijkt dat de storing in het domein van KPN ligt (het aansluitnetwerk tot en met het ISRA punt), is het de verantwoordelijkheid van KPN om dit voor eigen rekening op te lossen.
114. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de storing in het domein van de eindgebruiker ligt, bijvoorbeeld bekabeling, randapparatuur, of bedieningsfouten. Wanneer dit direct bij de storingsmelding en de hierop volgende diagnose blijkt, kan KPN doorverwijzen naar de WLR-partij, die immers in het kader van WLR de klantrelatie onderhoudt. Echter, voor situaties waarin een dergelijke diagnose pas gesteld wordt door de KPN-monteur op de locatie van de klant is het naar het oordeel van het college in een dergelijke situatie – waarin niet op voorhand de diagnose te stellen is - redelijk dat de KPN-monteur, reeds ter plaatse direct de (beperkte) reparatie verricht. Indien KPN dit niet zou doen, dan zouden marktpartijen hiermee naar oordeel van het college op achterstand geplaatst worden omdat er in dergelijke gevallen sprake zou zijn van dubbele werkzaamheden, dubbele kosten en een niet-klantvriendelijke oplossing (het probleem van de eindgebruiker wordt niet onmiddellijk opgelost). Het college past het ontwerpbesluit naar aanleiding van deze bedenking aan conform het bovenstaande.

Volledigheid lijst faciliteiten bij aansluiting

115. **Atlantic c.s.** stelt vast dat de lijst van faciliteiten onder punt x) niet compleet is. Zo missen de faciliteiten 'sms voor telefoon thuis', 'alle berichten combineren', 'telefonisch groepsgesprek met familieberaad', 'wisselgesprek' en 'nummerweergave'.

116. Het **college** merkt op dat het van belang is dat KPN alle faciliteiten die zij aan haar eigen eindgebruikers levert in combinatie met haar abonnement, ook aan WLR-partijen ter beschikking stelt. Onderstaande lijst geeft een overzicht van de diensten die in ieder geval door KPN in combinatie met WLR geleverd moeten kunnen worden. Dit laat onverlet dat wanneer blijkt dat KPN nog andere faciliteiten levert, deze in beginsel ook beschikbaar dienen te worden gesteld aan WLR-partijen. In die zin kan de lijst niet als uitputtend beschouwd worden. In gevallen waarin het realiseren van de faciliteit uitsluitend mogelijk is tegen relatief hoge kosten, is het aan het college om de afweging te maken of de diensten daadwerkelijk mogelijk gemaakt dienen te worden, vergelijkbaar met de afweging die gemaakt werd ten aanzien van CCBS ('toets de 5') in het besluit. Het college komt de volgende lijst van faciliteiten die in ieder geval³⁶ dienen te worden geleverd:

- KPN Direct doorschakelen (*21*)
- KPN Vertraagd doorschakelen (*61*,)
- KPN Blokkering Nummerweergave
- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
- KPN Wisselgesprek
- KPN Nummerweergave
- KPN Nummerwijziging
- KPN 4 ISDN nummers (1 hoofdnummer en 3 MSN)
- KPN Blokkering nummerweergave per oproep
- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
- KPN Terminal Portability
- KPN Blokkering uitgaand verkeer (internationaal, 0900, 0906, 0909)
- KPN Multiple Subscriber Number (MSN, 1-4 extra nummers)
- KPN Kostenindicatie
- Subadressering

³⁶ Dat wil zeggen, een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een analoge respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een analoge aansluiting wordt geleverd hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting, en vice versa.

117. Voor zover deze lijst van faciliteiten - overgenomen uit het voorstel van KPN - onvolledig is, is KPN in gebreke. Immers, KPN is immers uitdrukkelijk verplicht een gelijkwaardige dienst aan te bieden aan de WLR-partij. De faciliteiten geleverd over WLR kunnen in beginsel niet afwijken van de faciliteiten die KPN aan haar eigen retailafnemers aanbiedt. In gevallen waarbij van de WLR-partij verwacht kan worden dat hij de faciliteiten zelfstandig realiseert, zonder hierin door KPN gefaciliteerd te worden, kan van dit uitgangspunt afgeweken worden.

Bedenkingen ten aanzien van de tijdelijke oplossing

118. Partijen hebben een groot aantal bedenkingen geuit ten aanzien van de tijdelijke oplossing, zoals deze in het ontwerpbesluit werd beschreven. Het college heeft uiteindelijk, in het definitieve besluit, besloten om de tijdelijke oplossing niet op te leggen aan KPN. Het college verwijst hiervoor naar randnummer 162 e.v. Het college behandelt in het onderstaande de bedenkingen die partijen specifiek naar voren hebben gebracht ten aanzien van de tijdelijke oplossing, voor zover deze relevant waren voor de afweging om de tijdelijke oplossing niet op te leggen.

I) Bedenkingen die relevant zijn voor het vervallen van de tijdelijke oplossing

119. Een aantal bedenkingen van partijen zijn van directe of indirecte relevantie voor de afweging van het college die uiteindelijk heeft geleid tot het laten vervallen van de tijdelijke oplossing. Het gaat hierbij om de volgende bedenkingen, die inzicht geven in de knelpunten rond de tijdelijke oplossing. Om deze reden gaat het college, ondanks het vervallen van de tijdelijke oplossing, niettemin op deze bedenkingen in.

Proportionaliteit tijdelijke oplossing

120. **KPN** begrijpt niet waarom in redelijkheid van KPN kan worden verwacht dat zij tijd en geld investeert in een tijdelijke oplossing die waarschijnlijk niet langer dan drie maanden operationeel zal zijn. KPN noemt het daarbij zeer waarschijnlijk dat een implementatie van de tijdelijke oplossing de doorlooptijd van de structurele oplossing negatief zal beïnvloeden door het beroep op schaarse deskundigheid.

121. Het **college** constateert dat de tijdelijke oplossing relatief grote inspanningen zou vergen van alle betrokken partijen. Het college heeft dit laten meewegen in de beslissing om de tijdelijke oplossing te laten vervallen.

Mogelijkheid verzenden elektronische facturen in tijdelijke oplossing

122. **KPN** stelt dat het niet mogelijk is om op andere wijze te factureren dan het doorzenden van alle individuele papieren facturen naar de WLR-partij. Elektronische facturen kunnen niet beschikbaar worden gesteld omdat aan twee voorwaarden moet worden voldaan: 1) automatische incasso door de contractant 2) persoonlijk emailadres van de contractant op de KPN-website. De tweede voorwaarde, het emailadres, leidt tot problemen volgens KPN. Als het emailadres van de WLR-partij zou worden ingevuld, zou dit betekenen dat de WLR-partij allerlei processen zou kunnen uitvoeren namens de contractant/eindgebruiker. De contractant/eindgebruiker zou dan geen mogelijkheid meer hebben om zelf bepaalde instellingen te wijzigen via de website.

123. Het **college** is vooralsnog niet overtuigd is van de stelling van KPN dat elektronisch factureren niet mogelijk is. Wel heeft het college geconstateerd dat er geen eenvoudige oplossing bestaat om elektronisch factureren mogelijk te maken. Om de mogelijkheden duidelijk vast te stellen heeft hij KPN gevraagd³⁷ om de volgende twee mogelijke oplossingsrichtingen nader te onderzoeken:
124. Oplossingsrichting 1: Bij het overzetten van de eindgebruiker wordt op de website onder 'My KPN' het emailadres ingevuld van de WLR-partij, en wordt de betaalwijze van de factuur tevens op automatische incasso gezet. Hierdoor komt de 'retail'-factuur beschikbaar voor de WLR-partij. KPN heeft aangegeven dat deze werkwijze echter niet zonder enige complicaties is: de WLR partij krijgt voor elke factuur een melding per email en dient hierna in beginsel per eindgebruiker apart in te loggen (met inlognaam en password) om de daadwerkelijke factuur te kunnen inzien. Indien dit niet geautomatiseerd kan worden op basis van bijvoorbeeld een inlogscript is dit een arbeidsintensieve activiteit. Overigens zou een WLR-partij niet alle facturen van KPN hoeven na te lopen, maar uitsluitend die facturen waarvan het bedrag hoger is dan het abonnement. Dit kan echter pas geconstateerd worden na het inloggen op de betreffende factuur. KPN heeft aangegeven dat deze werkwijze niet zonder systeemaanpassingen verbeterd kan worden. Naar aanleiding van een verzoek hiertoe door het college heeft KPN aangegeven dat het enige weken zal duren om een impactanalyse hierop uit te voeren, waarna vastgesteld kan worden of een aanpassing mogelijk is en wat de consequenties in kosten en doorlooptijd zouden zijn.
125. Oplossingsrichting 2: Een andere oplossing zou kunnen zijn om aan 'de achterkant' van het systeem, de database die het systeem voor de factuurinformatie op 'My KPN' voedt, overzichten te genereren die kunnen fungeren als controle voor WLR-partijen van de automatisch geïncasseerde bedragen. Ook zou de onderliggende database van het billingsysteem mogelijkheden kunnen bieden om dergelijke overzichten te genereren, door alle nota's te selecteren die op het adres van de betreffende WLR-partij staan, en met behulp van deze filter een uitvoerbestand samen te stellen. KPN heeft aangegeven dat ook deze werkwijze niet zonder systeemaanpassingen gerealiseerd kan worden. Naar aanleiding van een verzoek hiertoe door het college heeft KPN aangegeven dat het enige weken zal duren om een impactanalyse hierop uit te voeren, waarna vastgesteld kan worden of een aanpassing mogelijk is en wat de consequenties in kosten en doorlooptijd zouden zijn.
126. Overigens is het college van oordeel dat, ongeacht de wijze van facturering (elektronisch of op papier), het voor de tijdelijke oplossing noodzakelijk zou zijn geweest de systematiek van automatische incasso toe te passen. Dit brengt duidelijke voordelen met zich mee: het is efficiënter dan per factuur een betaling te verrichten, en het voorkomt het risico dat rekeningen niet tijdig worden betaald. Dit risico is reëel gegeven de complexe administratieve afhandeling, en de problemen om het installed base overzicht up-to-date te houden. Een geautomatiseerd incassoproces voorkomt kostbare handmatige controleslagen zowel aan de kant van de WLR-partij als aan de kant van KPN.

³⁷ Het onderwerp (elektronische) facturering is uitgebreid aan de orde gekomen tijdens de FIST-bijeenkomsten die in het kader van de uitwerking van de tijdelijke oplossing voor WLR in de maanden juli en augustus gehouden zijn.

127. Het college heeft KPN gevraagd op de impact van bovenstaande mogelijke oplossingsrichtingen te bepalen. KPN heeft aangegeven dat deze oplossingsrichtingen in ieder geval met aanpassingen in de bestaande systemen en procedures gepaard zouden gaan. KPN is verzocht om de exacte impact van deze aanpassingen te bepalen. Bij de publicatie van dit besluit was deze impactanalyse nog niet afgerond. Het college heeft deze informatie derhalve niet, althans niet volledig, kunnen meenemen in het onderhavige besluit. Op basis van de thans beschikbare informatie kan het college echter vaststellen dat het verkrijgen van de elektronische factuurgegevens in ieder geval zou leiden tot aanpassingen aan de systemen en procedures van KPN. Dergelijke aanpassingen staan op gespannen voet met het karakter van een tijdelijke oplossing, dat vereist dat aanpassingen tot een minimum beperkt moeten blijven om kosten en doorlooptijd acceptabel te houden. De thans beschikbare informatie geeft aanleiding tot gerechtvaardigde twijfel over de haalbaarheid van elektronisch factureren in de tijdelijke oplossing. Deze vaststelling, gecombineerd met het belang dat marktpartijen hechten aan elektronische facturatie, vormt één van de achtergronden waartegen het college zijn uiteindelijke afweging heeft gemaakt om de tijdelijke oplossing te laten vervallen.

Installed Base in tijdelijke oplossing niet up-to-date

128. **KPN** stelt vast dat het bijhouden van een installed-base-registratie zoals het college voor de tijdelijke oplossing heeft verzocht de verrekening vergemakkelijkt. Het is volgens KPN echter onmogelijk om de installed-base-registratie up-to-date te houden, omdat de eindgebruiker ongecontroleerd wijzigingen kan aanbrengen in de diensten die hij afneemt.

129. Het **college** stelt met KPN vast dat de installed base in de tijdelijke oplossing niet op ieder moment volledig accuraat kan zijn. Dit is complicerend voor de aanvankelijk voorgestane tijdelijke oplossing, omdat het daarmee voor de WLR-partij niet mogelijk zou zijn om de eindgebruiker aan de hand van de installed base te factureren, althans het zou mogelijk zijn dat er diensten door de eindgebruiker worden afgenomen, en die door de WLR-partij aan deze eindgebruiker moeten worden gefactureerd die niet uit de installed-base zouden blijken. De WLR-partij kan dit in een dergelijke situatie uitsluitend opmaken uit de facturen c.q. overzichten ten aanzien van facturatie, die hij ontvangt van KPN. Derhalve zou het in het geval van een tijdelijke oplossing belangrijk zijn dat de WLR-partij zoveel als mogelijk zou worden gefaciliteerd met dergelijke informatie, op een zo doelmatig mogelijke wijze. De beperkte mogelijkheden voor elektronische facturatie maken het twijfelachtig of KPN in het in het bestek van de tijdelijke oplossing in dergelijke informatie kan voorzien, zoals het college hiervoor onder randnummer 44 stelde.

Eindafrekening in tijdelijke oplossing

130. **KPN** wijst op de grote complexiteit die aan het eind van de toepassingsperiode van de tijdelijke oplossing ontstaat. Er moet dan een eindafrekening komen voor naar de nieuwe situatie gemigreerd kan worden. KPN beschrijft een aantal factoren die het noodzakelijk zouden maken om een handmatige facturatie te laten plaatsvinden, met de nodige uitzoekactiviteiten. Dit brengt hoge kosten met zich mee. [bedrijfsvertrouwelijk

].

131. Het **college** heeft tijdens de besprekingen in FIST-verband kunnen vaststellen dat de door KPN aangevoerde complexiteit kan worden verminderd wanneer het moment waarop de slotnota wordt opgemaakt synchroon loopt met het facturatie ritme. [bedrijfsvertrouwelijk

]. Het college constateert daarbij dat zelfs indien de complexiteit op deze wijze zou worden verminderd, het opmaken van de slotfactuur gekenmerkt zou blijven worden door een relatief hoge complexiteit, relatief kostbaar zou zijn door het handmatige karakter, en met relatief grote mogelijkheden op fouten gepaard zou gaan. Dit knelpunt heeft dan ook een duidelijk negatief effect op de attractiviteit van de tijdelijke oplossing, en heeft om deze reden ook een rol gespeeld in de afweging om af te zien van de tijdelijke oplossing.

Beperking te benaderen klanten in tijdelijke oplossing

132. **Atlantic c.s.** is het er niet mee eens dat er uitsluitend eindgebruikers die geen additionele diensten zoals DSL op hun telefoniefactuur hebben benaderbaar zijn met de tijdelijke oplossing. Hiermee wordt zij de dupe van de lange doorlooptijd. Als het college toch vasthoudt aan deze eis zou KPN verplicht moeten worden om WLR-partijen te informeren welke van hun CPS-klanten additionele diensten afnemen ten behoeve van het afstemmen van de communicatie omtrent WLR met hun eindgebruikers.
133. Het **college** acht het niet acceptabel indien eindgebruikers die thans aanvullende diensten, zoals ADSL op hun abonnementsfactuur ontvangen kunnen worden overgezet in het kader van de tijdelijke oplossing. Dit zou inhouden dat deze eindgebruikers door de WLR-partij gedurende een periode niet alleen voor het telefonie-abonnement gefactureerd worden, maar ook voor aanvullende diensten zoals ADSL. De verplichting tot het leveren van WLR strekt zich niet uit tot het doorverkopen van dergelijke aanvullende diensten. Bovendien is het voor eindgebruikers buitengewoon verwarrend om gedurende enkele maanden voor deze aanvullende diensten door de WLR-partij gefactureerd te worden, en vervolgens – na gereedkoming van de structurele oplossing – weer door KPN. Het college acht het uitsluitend acceptabel wanneer dit in incidentele gevallen gebeurt, doordat de klant van de WLR-partij een bestelling voor een aanvullende dienst plaatst terwijl hij al van de WLR-partijen facturen ontvangt.
134. Het college acht het niet proportioneel indien KPN verplicht zou worden voor klanten van een WLR-partij *vooraf* aan te geven in hoeverre deze klant geen aanvullende diensten afneemt. Het is aan de WLR-partijen in de eerste plaats om door middel van een goed uitvraagprotocol eindgebruikers te benaderen die geen additionele diensten afnemen. In de praktijk zal het zo zijn dat ondanks een zorgvuldig opgesteld uitvraagprotocol in een aantal gevallen door de eindgebruiker onjuiste informatie wordt verstrekt ten aanzien van zijn afname van additionele diensten. Van KPN mag verwacht worden dat zij voor door WLR-partijen aangeleverde orders voor de betreffende eindgebruikers verifieert of er inderdaad geen sprake is van additionele diensten alvorens de eindgebruikers daadwerkelijk worden gemigreerd. In het geval KPN vaststelt voor een bepaalde eindgebruiker dat deze niet voor migratie in aanmerking komt dient KPN dit uiteraard aan de WLR-partij te communiceren.

135. Marktpartijen hebben in de besprekingen in FIST-verband aangegeven dat de attractiviteit van de tijdelijke oplossing in belangrijke mate af zou hangen van de beschikbaarheid van een dergelijk overzicht van klanten die overgezet zouden kunnen worden naar de tijdelijke oplossing. Nu het college vaststelt dat hij onvoldoende mogelijkheden heeft om KPN te verplichten in een dergelijk overzicht te voorzien, wordt de toegevoegde waarde van de tijdelijke oplossing sterk verminderd. Het college heeft dit aspect derhalve sterk laten meewegen in zijn afweging ten aanzien van de wenselijkheid van de tijdelijke oplossing.

Functionaliteiten tijdelijke oplossing

136. **Atlantic c.s.** en **Tele2** menen dat er alle aanleiding is om een tijdelijke oplossing in te stellen die zoveel mogelijk de structurele oplossing benadert. Om het incassorisico te beperken dient het college in het implementatiebesluit op te nemen dat KPN eindgebruikers onverwijld (administratief) dient af te sluiten in geval van wanbetaling of hooggebruik. Daarnaast dient het college te bepalen dat de factuur in een elektronisch verwerkbaar bestand wordt aangeleverd (randnummer 163). De huidige formulering in randnummer 167 biedt te veel ruimte aan KPN ('zo veel mogelijk elektronisch').
137. Het doel van het **college** was om met een tijdelijke oplossing de mogelijkheden van de structurele oplossing te laten benaderen. Het tijdelijke karakter maakt het echter noodzakelijk om gebruik te maken van bestaande systemen en processen, die niet zijn ontworpen voor de thans gevraagde functionaliteit. Dit brengt grote beperkingen met zich mee, waar marktpartijen zich terdege van bewust dienen te zijn. Naar het oordeel van het college was de aanvankelijk voorgestelde tijdelijke oplossing het uiterste dat het college mogelijk acht binnen het korte tijdsbestek. KPN zou daarbij op verzoek van de WLR-partij eindgebruikers dienen af te sluiten. Ten aanzien van elektronisch factureren acht het college geen andere formulering mogelijk ('zo veel mogelijk elektronisch'), omdat thans niet onomwonden kan worden vastgesteld in welke mate factuurgegevens elektronisch kunnen worden aangeleverd. Pas nadat KPN de impact van mogelijke oplossingsrichtingen bepaald zou hebben zou volledig duidelijk zijn geworden of aanlevering via een elektronisch verwerkbaar bestand inderdaad realistisch zou zijn. In dit kader verwijst het college tevens naar randnummer 122 tot en met 127. Het college constateert bij dit punt dat er een spanning bestaat tussen de door marktpartijen als essentieel beschouwde functionaliteiten en de mate waarin de tijdelijke oplossing hier daadwerkelijk aan kan voldoen. Deze notie, die ook reeds bleek uit de hiervoor behandelde knelpunten heeft het college laten meewegen in zijn oordeel ten aanzien van de tijdelijke oplossing.

Conclusie tijdelijke oplossing

138. De knelpunten ten aanzien van de tijdelijke oplossing zoals deze naar voren kwamen uit de behandeling voorgaande bedenkingen zijn onderdeel geweest van de overweging van het college om WLR niet op te leggen. Het college verwijst hiervoor naar randnummer 166 e.v. van het besluit.

II) Bedenkingen die niet langer relevant zijn door het vervallen van de tijdelijke oplossing

139. De volgende bedenkingen acht het college niet langer relevant door het vervallen van de tijdelijke oplossing. Het college komt niet langer toe aan deze bedenkingen.

Afsluiten eindgebruiker in tijdelijke oplossing

140. **KPN** is van mening dat de tijdelijke oplossing die het college oplegt in het ontwerpbesluit in geen enkel opzicht als een vorm van WLR kan worden beschouwd. Er is volgens KPN geen sprake van contractsovername, maar enkel van wijziging van factuuradres. KPN stelt zich op het standpunt dat zij een derde die zich bereid verklaart namens de eindgebruiker van KPN de rekening te betalen niet hoeft te faciliteren bij het incasseren en factureren van de eindgebruiker. Het afsluiten van de eindgebruiker op verzoek van een derde partij acht KPN juridisch ontoelaatbaar.

Blokking afname retaildiensten KPN tijdens tijdelijke oplossing

141. **KPN** heeft berekend dat er in ongeveer drie procent van de overstaporders die verlopen in het kader van de tijdelijke oplossing problemen zullen ontstaan omdat de eindgebruiker diensten bij KPN bestelt terwijl er geen retailrelatie meer met deze eindgebruiker is op basis waarvan de diensten in rekening gebracht kunnen worden. Het gaat hierbij om het bestellen van diensten als DSL en apparatuurhuur, bellen via 1655 en het afnemen voordeelbundels. KPN geeft een opsomming van deze diensten. KPN stelt dat het aanbrengen van een blokkering in de retailsystemen voor het afnemen van deze diensten noodzakelijk is, hetgeen een lange doorlooptijd heeft en significante investeringen met zich meebrengt. Als deze aanpassingen niet worden gedaan, kan wat betreft KPN alleen sprake zijn van een oplossing die volledig aansluit op het bestaande retailproces voor factuurwijziging. Het moet dan worden geaccepteerd dat er additionele diensten worden toegevoegd op de factuur.

Service in tijdelijke oplossing

142. **KPN** is van mening dat bij de tijdelijke oplossing wel service kan plaatsvinden, doch van nazorg geen sprake zal zijn, omdat het college overige orders, zoals aanleg, verhuizingen en type migraties buiten het kader van de oplossing plaatst. Ook bepaalde aanvullende dienstverlening zoals het aanleggen of het vervangen van bekabeling, zou niet geleverd hoeven te worden op grond van de WLR-verplichting.

Aanbevelingen Ordina ten aanzien van tijdelijke oplossing

143. **KPN** stelt dat het college met de tijdelijke oplossing voorbij is gegaan aan de conclusies uit het Ordina-rapport. Ordina stelde immers vast dat een oplossing via de bestaande retailprocessen en -systemen geen voordelen oplevert qua verwachte doorlooptijd.

Proportionaliteit tijdelijke oplossing

144. **KPN** wijst erop dat er waarschijnlijk één en maximaal twee facturen door middel van de tijdelijke oplossing worden verwerkt. Dit toont aan dat het voorstel in strijd is met het beginsel van proportionaliteit.

Vaststelling tarieven en implementatie WLR niet synchroon

145. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen dat het voor partijen problematisch is dat het tarievenbesluit niet parallel loopt aan het implementatiebesluit. Marktpartijen worden daardoor met risico's geconfronteerd op het moment zij de tijdelijke oplossing gaan bestellen: op dat moment zijn er nog geen tarieven bekend. Atlantic c.s. verzoekt daarom om een tijdelijk tarief vast te stellen bij of uiterlijk twee weken na het implementatiebesluit. Daartoe moet het college gebruik maken van artikel 6b.3 van de Tw.

Facturering service-activiteiten

146. **Atlantic c.s.** en **Tele2** stellen dat het niet duidelijk is op welke facturering van service-activiteiten het college in het geval van een tijdelijke oplossing doelt (randnummer 171).