

**NATIONALE RAADPLEGING OVER HET BESLUITSONTWERP VAN 4 MAART 2011 VAN DE RAAD VAN HET BIPT BETREFFENDE DE DEFINITIE VAN DE MARKTEN, DE ANALYSE VAN DE CONCURRENTIEVOORWAARDEN, DE IDENTIFICATIE VAN DE OPERATOREN MET EEN STERKE MACHTSPOSITIE EN DE BEPALING VAN DE PASSENDE VERPLICHTINGEN VOOR MARKT 7 VAN DE LIJST VAN DE AANBEVELING VAN DE EUROPESE COMMISSIE VAN 17 DECEMBER 2007**

***DAT VOOR TELENET (VIRTUELE MOBIELNETWERKOPERATOR VAN HET TYPE FULL MVNO) HET BESLUIT VAN 29 JUNI 2010 BETREFFENDE MARKT 7 - GESPREKSAFGIFTE OP AFZONDERLIJKE MOBIELE NETWERKEN - AANVULT***

---

**Werkwijze om reacties op dit document door te sturen**

Antwoordtermijn : tot 8 april 2011  
Aanspreekpunt : Pirlot Jean-Pierre, Ingenieur-adviseur (02 226 8752)  
Antwoordadres per e-mail : [SMP@bipt.be](mailto:SMP@bipt.be)

**Antwoorden dienen elektronisch te worden verzonden.**

**Op het document moet duidelijk worden aangegeven wat vertrouwelijk is.**

**Deze raadpleging heeft plaats overeenkomstig artikel 140 van de wet van 13 juni 2005.**

---

INHOUDSOPGAVE

1.	Wholesalemarkt voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van Telenet .....	3
1.1	INLEIDING .....	3
1.2	DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT .....	4
1.2.1	<i>Terminologie inzake virtuele mobielnetwerkoperatoren en leveranciers van mobiele diensten</i> .....	4
1.2.2	<i>Gespreksafgiftdienst aangeboden door Telenet en de MVNO-operatoren op hun virtuele mobiele netwerk</i> .....	6
1.2.3	<i>Conclusies in verband met de definitie van de relevante markt</i> .....	7
1.3	MARKTANALYSE EN IDENTIFICATIE VAN EVENTUELE OPERATOREN MET EEN STERKE MACHTSPOSITIE OP DE MARKT .....	8
1.3.1	<i>Structuur van de mobiele markt in België</i> .....	8
1.3.2	<i>Factoren die invloed hebben op de concurrentie tussen mobiele operatoren in België</i> .....	9
1.3.2.1	Omvang van de markt.....	9
1.3.2.2	Toegangsdrempels.....	10
1.3.2.3	Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.....	10
1.3.2.4	Indirect tegenwicht van de eindgebruikers op de retailmarkt.....	13
1.3.3	<i>Besluit</i> .....	13
1.4	ONTWIKKELING VAN DE GEPASTE VERPLICHTINGEN.....	13
1.4.1	<i>Toegang en interconnectie</i> .....	15
1.4.1.1	Beschrijving van de specifieke verplichtingen van de verplichting inzake toegang en interconnectie .....	15
1.4.1.2	Algemene voorwaarden die op de verplichting van toepassing zijn.....	15
1.4.1.3	Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de verplichting .....	16
1.4.2	<i>Non-discriminatie</i> .....	18
1.4.2.1	Beschrijving van de remedie .....	18
1.4.2.2	Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie .....	18
1.4.3	<i>Transparantie</i> .....	19
1.4.3.1	Beschrijving van de remedie .....	19
1.4.3.2	Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie .....	19
1.4.4	<i>Prijscontrole</i> .....	20
1.4.4.1	Beschrijving van de remedie .....	20
1.4.4.2	Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie .....	21
2.	Procedurele aspecten en ondertekening.....	26
2.1	RAADPLEGINGSPROCEDURES .....	26
2.1.1	<i>Nationale raadpleging</i> .....	26
2.1.1.1	Wettelijke basis.....	26
2.1.1.2	De nadere regels en resultaten van de nationale raadpleging.....	26
2.1.2	<i>Advies van de Raad voor de Mededinging</i> .....	26
2.1.2.1	Wettelijke basis.....	26
2.1.2.2	De nadere regels en resultaten van de voorlegging aan de Raad voor de Mededinging .....	26
2.1.3	<i>Samenwerking met de gemeenschappen</i> .....	26
2.1.4	<i>Europese raadpleging</i> .....	26
2.1.4.1	Wettelijke basis.....	26
2.1.4.2	De nadere regels en resultaten van de Europese raadpleging .....	26
2.2	INWERKINGTREDING .....	26
2.3	BEROEPSMOGELIJKHEDEN .....	26
2.4	ONDERTEKENING DOOR DE RAAD VAN HET BIPT .....	27

## 1. Wholesalemarkt voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van Telenet

### 1.1 Inleiding

- 1 Op 29 juni 2010 nam het BIPT een besluit aan – hierna het “**basisbesluit**” genoemd - met betrekking tot de markt voor gespreksafgifte op elk mobiel netwerk, als “markt 7” opgenomen in de tweede Aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen<sup>1</sup>. Het basisbesluit heeft de verplichtingen vastgesteld die voor de levering van de wholesaledienst in kwestie gelden voor de drie mobielnetwerkoperatoren (MNO's) in België, namelijk Belgacom (Proximus), Mobistar en KPN Group Belgium (BASE), die op de markt voor mobielgespreksafgifte op hun respectieve netwerken aangewezen zijn als operatoren met een sterke machtspositie. Dit besluit heeft in het bijzonder een controlemechanisme vastgesteld voor de gespreksafgifteprijs, door degressief (*glide path*) het maximumniveau vast te stellen van de MTR-tarieven die elk van deze drie mobielnetwerkoperatoren mag toepassen op verschillende uiterste data tijdens de periode 2010-2013.
- 2 Het basisbesluit preciseerde ook onder andere hetgeen volgt in verband met het eventuele ontstaan van nieuwe relevante markten: “*Er moet worden opgemerkt dat in de toekomst tegelijk andere dergelijke markten kunnen worden gedefinieerd en geanalyseerd naargelang van de eventuele ontwikkeling van “full MVNO’s” in België (zie deel 2.4.1.4). (...) Het BIPT is echter ingelicht over het plan van de vaste operator Telenet om [...] een activiteit als full MVNO te starten. (...) Indien dergelijke virtuele MVNO-operatoren zich op de Belgische markt zouden ontwikkelen, dan zou het BIPT een aanvullende analyse moeten verrichten (...)*”.<sup>2</sup>
- 3 Dit besluit vormt een aanvulling op het besluit van 29 juni 2010 betreffende markt 7 voor Telenet, dat aan het BIPT heeft verklaard dat het voortaan in België optreedt als volwaardige virtuele mobielnetwerkoperator (full MVNO). Door het basisbesluit betreffende markt 7 aan te vullen, maakt dit besluit het reguleringsmechanisme en het tijds kader die in het basisbesluit voor de drie mobielnetwerkoperatoren (MNO's) vastgesteld zijn, ook toepasselijk op Telenet.
- 4 Omdat dit besluit een aanvulling is op het basisbesluit, worden onnodige herhalingen van bepalingen die daarin reeds voorkomen, vermeden, met name in hoofdstuk 1 (“Inleiding”) en hoofdstuk 2 (“Definitie van de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken”) van het basisbesluit.

---

<sup>1</sup> Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, PB L 344 van 28 december 2007, 65-69, hierna “de aanbeveling van 2007”.

<sup>2</sup> Basisbesluit, punt 162.

- 5 Ten slotte is de periode waarop deze marktanalyse slaat, dezelfde als die van het basisbesluit.

## **1.2 Definitie van de relevante markt**

- 6 Aangezien dit besluit het basisbesluit aanvult, wordt verwezen naar het hoofdstuk van dat laatste besluit dat betrekking heeft op de definitie van de relevante markt.

### **1.2.1 Terminologie inzake virtuele mobielnetwerkoperatoren en leveranciers van mobiele diensten**

- 7 Het basisbesluit preciseerde onder andere hetgeen volgt in verband met het begrip virtuele mobiele operator:

*"108 Dit deel gaat over de mogelijkheden tot eventuele substitutie waarbij gebruik wordt gemaakt van de diensten van virtuele mobiele operatoren, MVNO's.*

*109 Vooraf dient de notie van MVNO te worden verduidelijkt. Het eigenlijke concept van "virtuele mobielnetwerkoperator" of MVNO ("Mobile Virtual Network Operator") dekt verschillende realiteiten, afhankelijk van de mate van integratie van een dergelijke operator met een operator van een mobiel netwerk of MNO ("Mobile Network Operator"). Doorgaans wordt een MVNO altijd gekenmerkt door de volgende vier elementen:*

*109.1 hij beschikt niet over een volledig mobiel netwerk en huurt bijgevolg een deel van de netwerkmiddelen van een host-mobielnetwerkoperator ("host");*

*109.2 in het bijzonder beschikt een MVNO niet over het radiotoegangsnetwerk dat in elk mobiel netwerk nodig is en huurt hij bijgevolg de middelen van dat radiotoegangsnetwerk bij zijn host-operator;*

*109.3 een MVNO verstrekt in eigen naam en voor eigen rekening elektronische-communicatiediensten in de zin van artikel 9 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie;*

*109.4 een MVNO heeft dus ten minste een gedeeltelijke controle over zijn cliënteel.*

*(...)*

*Deze MVNO's mogen niet worden gelijkgesteld met gewone dienstenleveranciers ("service providers") of doorverkopers ("airtime resellers"), die in tegenstelling tot echte virtuele netwerkoperatoren geen netwerkmiddelen exploiteren, maar van wie de activiteit zich beperkt tot het op de markt brengen (marketing, distributie, facturering) van de diensten van een mobielnetwerkoperator (MNO of eventueel MVNO).*

*111 Alleen echte virtuele mobielnetwerkoperatoren (in het Engels "full MVNOs") komen in het kader van deze analyse van markt 7 in aanmerking voor een eventuele regulering van hun eigen MTR-gespreksafgiftetarieven. Deze full MVNO's beschikken immers over kernnetwerkelementen ("core network") van een gsm- of UMTS-architectuur en over eigen nummervoorraden (zij beschikken trouwens ook over hun eigen simkaarten (= "Subscriber Identification Module")) waardoor zij zelf (dus zonder tussenkomst van de host-operator) rechtstreeks aan andere operatoren van vaste of mobiele, openbare netwerken interconnectiediensten kunnen aanbieden en zelfs diensten voor internationale roaming."<sup>3</sup>*

- 8 Volgens de klassieke definitie van de NRI van het Verenigd Koninkrijk, Ofcom<sup>4</sup>, is een virtuele mobielnetwerkoperator of MVNO ("Mobile Virtual Network Operator") een

---

<sup>3</sup> Basisbesluit, deel 2.4.1.4.

<sup>4</sup> Zie het raadplegingsdocument van Oftel van juni 1999, getiteld: "Mobile Virtual Network Operators: Oftel inquiry into what MVNOs could offer consumers".

organisatie die mobiele-communicatiediensten aanbiedt zonder over toegewezen radiospectrum te beschikken. Om zijn mobiele diensten te verstrekken kan een MVNO dus niet anders dan een handelsakkoord op *wholesale*-niveau te sluiten met een host-mobielnetwerkoperator (“*Mobile Network Operator*”)<sup>5</sup>.

- 9 Buiten de MNO-operatoren, die een volledig netwerk aanleggen met als doel mobiele diensten aan te bieden, moet inderdaad, wat de levering van mobiele diensten betreft (mobiele telefonie, sms- en mms-verkeer, mobile data, internationale roaming) een onderscheid worden gemaakt tussen twee grote types van economische spelers:
- 9.1 De dienstenaanbieders of serviceproviders zijn slechts eenvoudige “*airtime resellers*”: deze bedrijven kopen massaal capaciteit (belminuten) bij de netwerkkoperatoren en zorgen zelf voor de verkoop ervan. Deze dienstenaanbieders exploiteren zelf geen enkel element van een mobiel netwerk en steunen dus volledig op de technische middelen van de operator van het netwerk met wie ze een contract hebben gesloten. Hoewel deze dienstenaanbieders over enige commerciële vrijheid beschikken, in het bijzonder wat de structurering van hun tariefaanbod op kleinhandelsniveau betreft, zijn ze voor de gespreksafgiftedienst volledig afhankelijk van de operator van het netwerk, omdat ze zelf niet over interconnectieverbindingen met andere netwerken beschikken, noch over interconnectieovereenkomsten met andere operatoren. Ze zijn dus niet in staat om hun gespreksafgiftetarieven zelf vast te stellen; deze worden nog altijd geïnd door hun host-operator, ongeacht een eventuele (gedeeltelijke) terugstorting van deze inkomsten aan de dienstenaanbieder. Behoren eveneens tot deze categorie de economische spelers die aan “*co-branding*” doen met mobielnetwerkoperatoren;<sup>6</sup>
- 9.2 De echte virtuele mobielnetwerkoperatoren (*full MVNO*) die zelf een aantal elementen van het kernnetwerk (MSC-schakelaars en databanken, zoals het HLR-register) van een mobiel netwerk in bezit hebben, maar die voor de aansluiting van hun klanten een beroep doen op het radiotoegangsnetwerk van een host-MNO-operator<sup>7</sup>. Een dergelijke MVNO vormt dus een volwaardige mobiele operator

---

<sup>5</sup> Historisch gezien was de eerste MVNO die veel succes heeft gehad Virgin Mobile UK in het Verenigd Koninkrijk, dat zijn activiteiten is gestart in 1999 als een eenvoudige leverancier van mobiele diensten en dat nu meer dan vier miljoen klanten telt. De eerste echte *full MVNO* in Europa was Tele 2 in Denemarken (bron: Wikipedia).

<sup>6</sup> Zie ook BEREC Report, BoR (10) 58, *International roaming regulation*, december 2010, p. 34: “*MVNOs are located a little further down the value chain. They don’t operate a mobile access network, i.e. they don’t run BTS, but do typically run a fixed core network. MVNOs have to purchase access network services from MNOs. This section considers the situation of different types of MVNOs:*

- *Service Providers, which resell the products and services of their MNO partner, only adding their own branding and distribution.*

- *Light MVNOs, which also have their own customer management and billing systems, providing flexibility in end-user pricing and service packaging.*

- *Full MVNOs, which also have their own core network and application platforms, providing full control of pricing, service creation and introduction, and full customer ownership (own switches, HLR, IMSI numbers, SIM cards and numbering systems, giving the power to switch host MNO and to negotiate wholesale rates). They receive MTRs. The only difference with an MNO is that they do not have their own access network.”.*

<sup>7</sup> Een virtuele mobiele operator van het type full MVNO is verwant aan alternatieve operatoren die op het vaste netwerk van de historische operator gebruikmaken van de technieken van ontbundeling van het aansluitnetwerk via draad: een MVNO exploiteert in zekere zin de ontbundeling van het radioaansluitnetwerk.

aangezien hij over zijn eigen mobiele nummers beschikt en rechtstreeks aan de andere operatoren op de markt interconnectiediensten kan verstrekken. Deze MVNO's zijn dus in staat om zelf hun eigen MTR-gespreksafgiftetarieven vast te stellen aangezien zij hun eigen interconnectieovereenkomsten sluiten op wholesaleniveau met andere operatoren van vaste en mobiele netwerken, zowel nationaal als in het buitenland.

- 10 Voor een aanbieder van mobiele diensten bestaat een logische evolutie erin om eerst de markt te betreden als eenvoudige doorverkoper van capaciteit (*light MVNO*) en vervolgens bepaalde netwerkelementen in gebruik te nemen om een *full MVNO* te worden. Dankzij dit statuut van *full MVNO* kan de aanbieder de producten die hij aanbiedt in grotere mate differentiëren ten opzichte van die van de host-operator: dat is net de weg die Telenet in België bewandelt (cf. infra). Deze geleidelijke aanpak stemt overigens overeen met het concept van de investeringsladder ("*investment ladder*"), zoals dit te zien is bij de toegang tot het vaste netwerk van de historische operator voor vaste telefonie. De MVNO-activiteit blijkt echter ingewikkelder te zijn dan de activiteiten van een aanbieder via ontbundelde toegang tot het vaste netwerk en de xDSL-diensten, omdat daarin niet alleen het gebruik van de transmissiecapaciteit van de host-operator vervat zit, maar ook alle functies van de eindapparatuur (simkaart).
- 11 Momenteel heerst heel wat terminologische verwarring omdat de afkorting MVNO meer en meer wordt gebruikt voor eenvoudige doorverkopers van capaciteit op de mobiele netwerken: in dat geval verdient het de voorkeur om van *light MVNO's* te spreken. Daarentegen moet een echte virtuele mobielnetwerkoperator die controle heeft over het kernnetwerk worden aangeduid met *full MVNO*.

### **1.2.2 Gespreksafgiftedienst aangeboden door Telenet en de MVNO-operatoren op hun virtuele mobiele netwerk**

- 12 Nadat het zijn intrede heeft gedaan op de Belgische mobiele markt als dienstenaanbieder van het type *light MVNO*, heeft Telenet zijn middelen aangepast om zichzelf om te vormen tot een volwaardige virtuele mobiele operator van het type *full MVNO*. Deze evolutie houdt in dat Telenet, naar het voorbeeld van de drie MNO-operatoren die al actief zijn op de Belgische mobiele markt, over zijn eigen nummeringscapaciteit voor mobiele nummers beschikt, een aantal elementen van het kernnetwerk bezit en zelf exploiteert (schakelaars en databanken), de mogelijkheid heeft om zijn eigen wholesaleovereenkomsten met andere netwerkoperatoren te sluiten en in staat is om zelf zijn eigen tarieven vast te stellen voor gespreksafgifte op zijn netwerk, en dit in tegenstelling tot eenvoudige dienstenaanbieders (serviceproviders). De betrokken wholesaleverrichtingen zijn interconnectie (en meer bepaald de gespreksafgifte bedoeld in het kader van de regulering van markt 7) en internationale roaming.
- 13 Welnu, vanuit het standpunt van de operatoren die gesprekken willen laten toekomen op de mobiele nummers van Telenet, is er geen enkel onderscheid tussen de gespreksafgifteverrichting die door deze operator wordt aangeboden en de overeenstemmende dienst die ook wordt verstrekt door de drie operatoren van een mobiel netwerk in België. Net als deze drie echte mobielnetwerkoperatoren controleert een virtuele mobielnetwerkoperator of *full MVNO* zoals Telenet ten opzichte van de andere operatoren de toegang tot zijn eindklanten (hier, in dit specifieke geval van Telenet, via het radiotoegangsnetwerk van zijn host-operator Mobistar).
- 14 Aanbieders van mobiele diensten van het type *light MVNO* daarentegen, die niet rechtstreeks met hun eigen middelen interconnectiediensten kunnen aanbieden,

vallen daarom buiten het bestek van markt 7 van de gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken. Het is met andere woorden de host-MNO die de gespreksafgiftedienst verstrekt voor de abonnees van de *light MVNO*, wat betekent dat er voor deze geen markt voor gespreksafgifte bestaat die onderscheiden is van die van zijn host-MNO.

### 1.2.3 Conclusies in verband met de definitie van de relevante markt

- 15 Het basisbesluit<sup>8</sup> heeft specifiek de substitutiemogelijkheden onderzocht tussen de gesprekken van mobiel naar mobiel off-net en de gesprekken naar MVNO's. Daarin besloot het BIPT het volgende: "Indien in de retailtarieven voor off-netoproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, is een eindgebruiker niet in staat om een mobiele oproep naar mobiel off-net doeltreffend te vervangen door een oproep van mobiel naar mobiel via een MVNO." Voorts was het BIPT van oordeel dat geen enkele van de onderzochte retaildiensten, waaronder oproepen naar een MVNO, in staat is om een doeltreffend vervangmiddel te zijn voor de retaildienst voor mobiele off-netoproepen en dat er dus geen reden was om de omtrek te wijzigen van de markt voor de wholesalelevering van gespreksafgiftediensten op afzonderlijke mobiele netwerken.
- 16 Het basisbesluit onderzoekt verder op het niveau van de wholesalemarkt de substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel netwerk en de gespreksafgifte op een ander mobiel netwerk, met inbegrip van een MVNO-netwerk (virtueel mobiel netwerk).<sup>9</sup> De conclusie van het BIPT luidt dat er geen substitueerbaarheid is, noch aan de vraagzijde, noch aan de aanbodzijde, tussen de mobielgespreksafgifte op een netwerk en de mobielgespreksafgifte op een ander netwerk, waarbij deze analyse "ook op de eventuele virtuele mobielnetwerkoperatoren (MVNO's)" slaat.
- 17 Er bestaat inderdaad, nu en binnen het tijdsbestek van de desbetreffende marktanalyse geen enkel product dat voldoende substitueerbaar is met een gespreksafgiftedienst die wordt aangeboden door een MVNO zoals Telenet.
- 18 Net als de MNO-operatoren bekleedt een full MVNO zoals Telenet bijgevolg een monopoliepositie voor de levering van de groothandelsdienst in kwestie, hetgeen een rechtvaardiging is om een relevante markt af te bakenen voor de verstrekking van de wholesalediensten voor gespreksafgifte op het virtuele mobiele netwerk van Telenet (dit netwerk omvat toegangsmiddelen die worden verstrekt door de host-operator van Telenet).
- 19 Wat bovendien de geografische dekking betreft van de door Telenet op zijn mobiele netwerk geleverde gespreksafgiftedienst, moet worden opgemerkt dat deze dienst een zo goed als volledige nationale dekking heeft van het Belgische grondgebied en dit dankzij de eveneens nationale dekking van het mobiele netwerk van zijn host-operator Mobistar<sup>10</sup>. Het basisbesluit heeft een aantal redenen beschreven waarom het BIPT vond dat er geen regionaalgebonden submarkten hoefden te worden afgebakend (zelfs buiten het gebrek aan direct substitueerbare producten).<sup>11</sup> In de ogen van de regulator

---

<sup>8</sup> Deel 2.4.1.4.

<sup>9</sup> Deel 2.5.2.

<sup>10</sup> Volgens inlichtingen die beschikbaar zijn op de website van Mobistar, bereikt de dekking van zijn mobiele netwerk in België "99% van de bevolking voor mobiel bellen en mobiel internet".

<sup>11</sup> Deel 2.6

is er vandaag geen enkele reden voor een geografische segmentering wat betreft de relevante markt voor de levering van de gespreksafgiftedienst door Telenet.

- 20 Als conclusie vindt het BIPT dat de concurrentievoorwaarden moeten worden onderzocht die heersen op de wholesalemarkt voor de levering van de gespreksafgiftedienst op het virtuele mobiele netwerk van Telenet (dit netwerk omvat toegangsmiddelen die worden verstrekt door de host-operator van Telenet).

### **1.3 Marktanalyse en identificatie van eventuele operatoren met een sterke machtspositie op de markt**

#### **1.3.1 Structuur van de mobiele markt in België**

- 21 De Belgische mobiele markt wordt momenteel nog altijd gedomineerd door drie MNO-operatoren van mobiele netwerken (2G/gsm en 3G/UMTS):
- De historische operator Belgacom exploiteert zijn mobiele activiteiten onder de handelsnaam Proximus.
  - Mobistar wordt gecontroleerd door Orange, de mobiele dochteronderneming van de Franse historische operator France Telecom.
  - KPN Group Belgium (KPNGB), dochteronderneming die voor 100% in handen is van de Nederlandse historische operator KPN, exploiteert zijn mobiele activiteiten onder de naam BASE.
- 22 De Belgische mobiele markt wordt uitvoerig bestudeerd in deel 3 van het basisbesluit. De beschrijving die daar wordt gegeven is vandaag nog in ruime mate geldig, maar moet worden aangevuld met wat volgt.
- 23 Behalve de MNO-operatoren van echte mobiele netwerken zijn er in België, hoofdzakelijk op het netwerk van KPN GB, een aantal aanbieders van mobiele diensten of serviceproviders actief, die vaak verkeerdelijk MVNO worden genoemd (zie hierboven) en die slechts eenvoudige “*airtime resellers*” zijn: het gaat om *light MVNOs* die over geen enkel element van een mobiel netwerk beschikken en die bijgevolg volledig afhankelijk zijn van een MNO-operator voor de verstrekking van de mobiele diensten, waaronder de interconnectie met andere netwerken, in tegenstelling tot een echte virtuele mobielnetwerkoperator van het type *full MVNO*, zoals dat vanaf nu het geval is voor Telenet in België. Zoals vermeld in het deel met betrekking tot de afbakening van de relevante markten (en zoals reeds gepreciseerd in het basisbesluit) moet worden beschouwd dat spelers van het type *light MVNO* buiten het bestek vallen van markt 7 van de gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken.
- 24 Op zo’n vijftien jaar tijd is Telenet uitgegroeid tot een zeer belangrijke speler in het Belgische telecommunicatielandschap, in het bijzonder in Vlaanderen. Dit bedrijf is opgestart in 1996 op basis van de kabelnetten die in het noorden van het land aangelegd waren, en het heeft, uitgaande van de analoge audiovisuele diensten, geleidelijk aan zijn dienstenaanbod uitgebreid met digitale televisie, vaste telefonie en internetbreedbandtoegang. Buiten het segment van de particuliere klanten richt Telenet zich ook op zakelijke gebruikers en op ondernemingen via zijn dochteronderneming Telenet Solutions. Voor het jaar 2009 lag de omzet van Telenet in de buurt van 1,2 miljard euro, waarvan ongeveer 3% uit de mobiele activiteiten. Telenet Group Holding nv staat genoteerd op de beurs: de

meerderheidsaandeelhouder (50,23%) is Liberty Global Consortium en bijna 42% van de aandelen zijn in handen van het publiek<sup>12</sup>.

- 25 Tot voor kort verrichte Telenet in België een activiteit van het type *light MVNO*: volgens de inlichtingen die meegedeeld zijn aan het BIPT, telde Telenet eind 2009, bijna 100.000 eigen klanten voor zijn mobiele diensten, en volgens het jongste kwartaalverslag van het bedrijf (Q3-2010), is dat aantal mobiele klanten gestegen tot 182.200, d.i. bijna 2% van de totale Belgische mobiele clientèle. Rekening houdende met dit reeds aanzienlijke klantenbestand en met de zeer goede verankering van Telenet als vaste operator in het noorden van het land alsook in sommige gemeenten van het Brussels Gewest, kan redelijkerwijs worden verwacht dat het aandeel van dit bedrijf in het Belgische mobiele landschap nog geleidelijk zal groeien: Telenet zou dus stilaan een beduidende speler kunnen worden op de Belgische mobiele markt, en dit temeer omdat het voor zijn MVNO-aanbod voortaan gebruik kan maken van de nationale dekking van het netwerk van zijn host Mobistar.

### **1.3.2 Factoren die invloed hebben op de concurrentie tussen mobiele operatoren in België**

- 26 Het marktaandeel vormt vanzelfsprekend een belangrijk element om een oordeel te vellen over de concurrentiepositie van een speler op een gegeven markt. Overeenkomstig de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht<sup>13</sup> is het marktaandeel echter op zich niet genoeg om de machtspositie van een onderneming op een gegeven markt<sup>14</sup> vast te stellen. Om te oordelen of deze onderneming zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en consumenten kan gedragen, moet de analyse bovendien worden aangevuld met het onderzoek van een aantal aanvullende factoren die door de Commissie vermeld zijn in haar voormelde richtsnoeren<sup>15</sup>, in het bijzonder het bestaan van drempels bij het betreden van de markt enerzijds, en anderzijds de kwestie van het tegenwicht aan de koperszijde.

#### **1.3.2.1 Omvang van de markt**

- 27 Een eerste factor waarmee rekening moet worden gehouden bij de evaluatie van de concurrentiesituatie op een gegeven markt, is dus het respectieve marktaandeel van de verschillende spelers op die markt. Zoals vermeld in randnummer 25 hierboven, kan het aandeel van Telenet op de Belgische mobiele retailmarkt momenteel worden geraamd op zo'n 2%.
- 28 Wat de wholesalemarkt betreft, moet worden benadrukt dat Telenet, net als de drie MNO-operatoren over 100% marktaandeel beschikt voor de gespreksafgifte op zijn

---

<sup>12</sup> Bron: website van Telenet.

<sup>13</sup> Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03).

<sup>14</sup> "... het bestaan van een machtspositie [kan] niet worden aangetoond aan de hand van een groot marktaandeel alleen" (deel 78 van de richtsnoeren).

<sup>15</sup> Punt 78.

mobiele *full MVNO*-netwerk. Zoals hierboven is aangegeven en net als bij de drie MNO-operatoren bestaat er immers nu en binnen het bestek van deze studie, geen andere realistische mogelijkheid tot technologische substitutie om een gesprek af te wikkelen op het virtuele mobiele netwerk van Telenet, dan bij deze onderneming zijn wholesaledienst voor gespreksafgifte op zijn mobiele MVNO-netwerk te kopen.

#### **1.3.2.2 Toegangsdrempels**

- 29 Elke mobielnetwerkoperator, zelfs een virtuele zoals in het geval van Telenet, bekleedt een monopoliepositie op de markt voor gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Technisch is het voor een telecommunicatieoperator niet mogelijk om de gespreksafgiftedienst te verstrekken op het netwerk van een derde operator, ongeacht of het een MNO is of een MVNO.
- 30 Om zelf de dienst voor gespreksafgifte op een mobiel netwerk te kunnen verkopen, hetzij als MNO hetzij als MVNO, zou de operator in kwestie erin moeten slagen om de controle over deze mobiele operator te verwerven. Hoewel deze overname a priori makkelijker lijkt ten aanzien van een MVNO dan ten opzichte van een van de drie MNO-operatoren, zou dit in werkelijkheid niets veranderen aan de monopoliepositie van de exploitant van het virtuele mobiele netwerk in kwestie voor de levering van de dienst voor gespreksafgifte op dat virtuele netwerk. Net zoals het BIPT dit heeft benadrukt in zijn basisbesluit<sup>16</sup>, zijn er heel hoge toegangsdrempels in het geval van de gespreksafgifte op de afzonderlijke mobiele netwerken. Dat is het geval voor de relevante markt voor de levering van diensten voor mobielgespreksafgifte op het virtuele netwerk van Telenet.

#### **1.3.2.3 Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen**

- 31 De respectieve mogelijkheid van de verschillende kopers op de markt om over de prijs van de wholesaleverrichtingen inzake gespreksafgifte te onderhandelen, zou a priori ertoe kunnen leiden dat de machtspositie van een nieuwe virtuele operator, zoals Telenet, op zijn eigen mobiele netwerk wordt gerelativeerd.
- 32 Er moet dus worden onderzocht in welke mate de tariefpraktijk van een operator van het type *full MVNO* zoals Telenet, dat een monopolie heeft op zijn eigen netwerk, zou kunnen worden ingeperkt (d.w.z. in die mate beïnvloed dat Telenet wordt afgeraden of belet eventueel te hoge prijzen te hanteren voor zijn gespreksafgiftedienst) door het tegenwicht aan koperszijde van de andere, zowel vaste als mobiele, operatoren, namelijk door de krachtsverhoudingen die voortvloeien uit de verschillende grootte van de desbetreffende spelers op de markt.
- 33 In principe zijn in theorie verschillende soorten van gedrag denkbaar bij een operator die bij de aankoop een tegenwicht zou willen uitoefenen, om Telenet onder druk te zetten en een korting te krijgen op zijn MTR-afgiftetarieven:
  - ervan afzien om de gespreksafgiftedienst van Telenet te kopen;
  - weigeren om zelf zijn interconnectiedienst aan te bieden aan Telenet of deze stop te zetten;
  - weigeren om de door Telenet gevraagde tarieven geheel of gedeeltelijk te betalen;
  - een beroep doen op *tromboning* om de betaling aan Telenet van te hoog geachte tarieven te omzeilen;

---

<sup>16</sup> Deel 3.2.1

- zijn eigen gespreksafgiftetarief tegenover Telenet verhogen;
  - de retailtarieven voor oproepen naar het mobiele netwerk van Telenet verhogen.
- 34 Elk van die gedragingen moet worden geanalyseerd vanuit twee invalshoeken, enerzijds vanuit het oogpunt van de waarschijnlijkheid ervan (is een dergelijk gedrag denkbaar in de praktijk?) en anderzijds van de doeltreffendheid ervan (zou een MVNO-operator die met zo'n gedrag wordt geconfronteerd, werkelijk ertoe worden aangezet om ervan af te zien om buitensporige gespreksafgiftetarieven toe te passen door het tegenwicht dat hij ondervindt?).
- 35 Alvorens over te gaan tot de analyse waarvan sprake in het voorgaande punt moet worden opgemerkt dat in termen van tegenwicht aan koperszijde, niet alle operatoren die actief zijn op de telecommunicatiemarkt, aan elkaar gewaagd zijn. Zo heeft een groep zoals die van de historische operator Belgacom, meestal een tegenwicht als koper dat duidelijk groter is dan heel wat andere spelers op de Belgische markt, voornamelijk wegens zijn hoge omzet.
- 36 Afzien van de aankoop van de gespreksafgiftedienst van een MVNO-operator zoals Telenet vormt een onwaarschijnlijke strategie voor een telecommunicatieoperator. In een dergelijke situatie bepaalt de wet<sup>17</sup> immers dat de regulator kan ingrijpen om maatregelen aan te nemen die erop gericht zijn de eind-tot-eindconnectiviteit van de diensten te waarborgen.
- 37 De weigering om de interconnectiedienst aan te bieden aan een MVNO-operator zoals Telenet of de onderbreking van de reeds aangeboden dienst zijn eveneens onwaarschijnlijk en dit om dezelfde redenen. Bovendien zijn de telecommunicatieoperatoren onderworpen aan een verplichting om met elke operator die dat vraagt, te goeder trouw te onderhandelen over een interconnectieovereenkomst met het oog op de levering van algemeen beschikbare elektronische-communicatiediensten<sup>18</sup>.
- 38 De weigering om de MTR-gespreksafgiftelasten van een MVNO-operator zoals Telenet geheel of gedeeltelijk te betalen, is a priori een meer plausibele strategie en dergelijke praktijken zijn in het verleden al op de Belgische markt vastgesteld tussen bepaalde spelers. Deze strategie is echter heel riskant omdat in dat geval de operator die niet de vergoeding ontvangt waarop hij contractueel aanspraak kan maken, omgekeerd ertoe zou kunnen worden aangezet om de levering van zijn interconnectiedienst te onderbreken, wat opnieuw de eind-tot-eindconnectiviteit in het gedrang zou brengen, die door de wet wordt gegarandeerd. In een dergelijke situatie zou een MVNO-operator als Telenet daarenboven worden aangespoord om de gespreksafgiftetarieven die aan die andere operator verschuldigd zijn, niet meer te betalen, aangezien de interconnectiedienst tussen openbare telecommunicatienetwerken doorgaans op wederzijdse basis wordt verstrekt. Dergelijke praktijken waarbij de betaling van verschuldigde bedragen wordt geweigerd, zouden een bron zijn van talrijke rechtszaken en van een grote rechtsonzekerheid, die uiteindelijk nefast zou blijken voor de economische spelers.

---

<sup>17</sup> Deze verplichting vloeit voort uit artikel 51, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

<sup>18</sup> Artikel 52 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

- 39 Het eventuele beroep op *tromboning*, bijvoorbeeld via buitenlandse operatoren, kan een zekere efficiëntie vertonen, als er een mogelijkheid blijkt te zijn tot arbitrage tussen de nationale gespreksafgifteprijs die wordt gevraagd door de operator op wiens netwerk de oproep moet toekomen enerzijds, en een tarief dat lager zou zijn voor dezelfde gespreksafgifteverrichting die zou worden toegepast op operatoren uit andere landen, anderzijds. Dergelijke praktijken zijn trouwens al vastgesteld in het verleden, net ten aanzien van Telenet, maar toen ging het om de gespreksafgiftedienst die werd aangeboden op het vaste netwerk van deze operator. Zulke *tromboning*-praktijken kunnen echter maar in beperkte mate efficiënt zijn als techniek om tegenwicht te bieden, met name omdat ze niet van aard zijn om de gespreksafgifteoperator aan te moedigen om zijn tarieven te verlagen.
- 40 In theorie zou een operator die de wholesaledienst voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van een MVNO-operator zoals Telenet koopt tegen een prijsniveau dat hij te hoog zou achten, als represaille kunnen overwegen om zijn eigen gespreksafgiftetarief te verhogen voor oproepen die afkomstig zijn van het MVNO-netwerk in kwestie. Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat voor alle nationale operatoren, zowel vaste als mobiele, die openbare telefoniediensten aanbieden, in België reeds maatregelen gelden voor de regulering van hun eigen gespreksafgiftediensten, hetzij in het kader van het besluit van het BIPT van 29 juni 2010 in geval van de MTR-tarieven van de mobiele operatoren, hetzij op grond van de besluiten van het BIPT met betrekking tot de vroegere markt 9 (hernoemd tot markt 3 in de aanbeveling van 2007) van 11 augustus 2006 en van 7 maart 2007 in het geval van de FTR-tarieven van de vaste operatoren. Bovendien zijn al deze operatoren van wie de gespreksafgiftedienst wordt gereguleerd, onderworpen aan een verplichting tot naleving van het principe van externe non-discriminatie, wat betekent dat ze tegenover de verschillende operatoren die interconnectie willen aangaan met hun netwerk, geen gedifferentieerde tarieven mogen hanteren.
- 41 Ten slotte zou een operator die de gespreksafgiftedienst koopt van een MVNO-operator zoals Telenet, ook kunnen overwegen om zijn retailtariefstructuur te wijzigen om het hoge niveau van de tarieven voor oproepen naar het mobiele netwerk in kwestie, door te berekenen aan zijn eigen klanten. Er is echter een steeds sterkere vraag naar tariefformules van het ATAN-type ("*Any Time, Any Network*"), waarbij er maar één prijs bestaat voor alle nationale oproepen (behalve naar speciale nummers), ongeacht de identiteit van het netwerk van bestemming en het tijdstip van de oproep. Een dergelijke tariefstrategie met een differentiatie van de prijzen naargelang van de aard van het gebelde netwerk is nadelig voor de tarieftransparantie en dit temeer omdat het succes van MNP ("*Mobile Network Portability*") de voorafgaande identificatie van het gebelde netwerk steeds meer bemoeilijkt en zich tegen de kopende operator in kwestie zou kunnen keren. Het betreft dus niet een efficiënt middel om als koper zijn eventuele tegenwicht te gebruiken.
- 42 Tot slot, mag dit tegenwicht aan koperszijde, zelfs als sommige operatoren zoals in het bijzonder de historische operator Belgacom in principe over een niet te verwaarlozen tegenwicht aan koperszijde beschikken ten aanzien van een mobiel MVNO-netwerk zoals dat van Telenet, niet voldoende efficiënt worden geconcretiseerd om het vermoeden van een sterke machtspositie van deze MVNO voor de wholesalelevering van de gespreksafgiftedienst op zijn mobiele netwerk tegen te spreken.
- 43 Deze conclusie is overigens des te meer gegrond in het onderhavige geval omdat de onevenwichtige krachtsverhouding die aan de basis ligt van het tegenwicht van de kopers, niet sterk aanwezig is: Telenet is zelf een heel belangrijke economische speler in de Belgische sector van de elektronische communicatie en is daardoor dus in staat

om weerstand te bieden aan het potentiële tegenwicht van de andere grote Belgische netwerkoperatoren en aanbieders van telecommunicatiediensten, gelet op zijn eigen onderhandelingsvermogen en zijn eigen tegenwicht als koper tegenover hen.

#### **1.3.2.4 Indirect tegenwicht van de eindgebruikers op de retailmarkt**

- 44 Men zou kunnen denken dat het gedrag van de eindgebruikers op de retailmarkt de houding van de mobiele operatoren die de dienst voor gespreksafgifte op hun netwerk verkopen, zou kunnen intomen. Dit effect is echter volkomen theoretisch: de klanten van een mobiele operator, die de MTR-lasten die hun operator vaststelt, niet moeten betalen (deze komen ten laste van de bellende partij die klant is van een andere operator) blijken totaal ongevoelig te zijn voor dit tariefcomponent. De operatoren ontvangen MTR's wanneer hun klanten oproepen ontvangen die opgebouwd zijn op andere netwerken, maar die inkomsten worden niet gecrediteerd aan de bestemming van de oproep.<sup>19</sup>
- 45 De retailprijs die wordt betaald door de opgebeldde partij oefent geen enkele invloed uit op de keuze van de mobiele klant, noch op zijn gedrag, en deze mobiele klant is overigens doorgaans niet op de hoogte van het bestaan van de wholesaleverrichting inzake gespreksafgifte op het mobiele netwerk waarop hij geabonneerd is. De klanten van een mobiele operator die de dienst voor gespreksafgifte op zijn netwerk aanbiedt, zijn dus niet in staat om een werkelijke druk uit te oefenen op de vaststelling door hun eigen operator van het niveau van de MTR-lasten die deze op de wholesalemarkt toepast.

#### **1.3.3 Besluit**

- 46 Het BIPT concludeert dus dat Telenet ontegensprekelijk over een sterke machtspositie beschikt op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte op zijn virtuele mobiele netwerk, wat wil zeggen dat Telenet zonder regulerende maatregel zich in aanzienlijke mate onafhankelijk zou kunnen gedragen van de andere operatoren en gebruikers.
- 47 Het BIPT is overeenkomstig artikel 62, 1 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, van oordeel dat Telenet gelet op de afwezigheid van voldoende concurrentiedruk, buitensporig hoge gespreksafgiftepreizen zou kunnen hanteren.
- 48 Tot slot is het BIPT van mening dat Telenet als leverancier van de wholesaledienst voor gespreksafgifte op zijn virtuele mobiele netwerk op de relevante markt over een sterke machtspositie beschikt, waardoor het gerechtvaardigd is om het aan een aantal verplichtingen te onderwerpen.

#### **1.4 Ontwikkeling van de gepaste verplichtingen**

- 49 De analyse van de relevante markt voor de levering van mobielgespreksafgifte op het afzonderlijke netwerk van Telenet heeft tot de conclusie geleid dat deze onderneming op deze markt een sterke machtspositie heeft. Het regelgevingskader legt in dat geval

---

<sup>19</sup> De Raad voor de Mededinging maakt dezelfde opmerking in de zaak CONC-P/K-05/0065 BASE/BMB van 26 mei 2009 (paragraaf 210, blz. 33). De raad voegt daar ook aan toe: “*De asymmetrie die voortvloeit uit de factureringsmethode die door de operatoren gekozen is, heeft als gevolg dat de MTR's niet worden gecompenseerd op het niveau van de klanten zoals zij dat hadden kunnen doen (althans grotendeels) tussen de operatoren; daaruit volgt dat wat de relatie operatoren – klanten betreft, het aanbod van mobilofoniediensten niet kan worden beschouwd als zijnde een geheel.*” (vrije vertaling)

de verplichting op dat de regulator ten minste één verplichting oplegt aan deze onderneming met een sterke machtspositie.

- 50 Het basisbesluit heeft de volgende verplichtingen opgelegd aan de MNO's die aangewezen zijn als ondernemingen met een sterke machtspositie:

<b>Verplichting</b>	<b>Besluit van 11 augustus 2006 (markt 16)</b>	<b>Dit besluit (markt 7)</b>
Toegang en interconnectie	Ja	Ja
Non-discriminatie	Ja (maar geen interne discriminatie voor KPN Group Belgium / BASE)	Ja (maar het tariefaspect van de interne non-discriminatie wordt enkel voorlopig behouden voor Belgacom Mobile / Proximus)
Transparantie	Ja	Ja
Gescheiden boekhouding	Ja (behalve voor KPN Group Belgium / BASE)	Nee (behalve voorlopig voor Belgacom Mobile / Proximus)
Prijscontrole en kostentoerekeningssysteem	Ja	Ja

**Tabel 1 – Verplichtingen momenteel opgelegd aan de drie mobiele operatoren in het basisbesluit betreffende markt 7 en vergelijking met het besluit van 11 augustus 2006 betreffende markt 16**

- 51 Dit besluit vormt een aanvulling op het basisbesluit. De wettelijke bepalingen die worden vermeld om de verplichtingen op te leggen die vastgesteld zijn in dat basisbesluit gelden voor deze aanvulling van het besluit en de soortgelijke verplichtingen die worden opgelegd aan Telenet (deel 4.2 en 4.3).
- 52 Het voornaamste probleem inzake concurrentie op de markt voor de levering van de gespreksafgiftedienst door een MVNO-operator van een virtueel mobiel netwerk wordt, net als bij een MNO-operator van een echt mobiel netwerk, gevormd door het monopolie waarover de operator beschikt wat betreft de levering van de diensten voor gespreksafgifte op zijn netwerk, wat leidt tot een gevaar voor buitensporige prijzen als er geen regulerende maatregel was. De uitvoerige analyse van de concurrentieproblemen die zich kunnen voordoen op de markten voor mobielgespreksafgifte en die ontwikkeld is in het basisbesluit blijft geldig wat betreft de relevante markt voor gespreksafgifte op het virtuele mobiele netwerk van Telenet; de voornaamste remedie om daarop toe te passen ligt in een mechanisme voor de controle van de tarieven voor gespreksafgifte op hun netwerk.
- 53 Net als bij de MNO-operatoren dienen er bovendien ook aan een operator van het type *full MVNO* sommige van de andere remedies te worden opgelegd die vastgesteld zijn in het basisbesluit, namelijk:

- 53.1 toegang en interconnectie;

53.2 non-discriminatie;

53.3 transparantie.

54 Om dezelfde redenen als diegene die uiteengezet zijn in het basisbesluit (deel 4.7.1), is het daarentegen niet noodzakelijk om Telenet een verplichting tot gescheiden boekhouding op te leggen, en dit gelet op de vrijstelling die verleend is aan de twee MNO-operatoren (KPN GB en Mobistar) inzake interne non-discriminatie (wat de tariefaspecten betreft) enerzijds en anderzijds gelet op zijn geringe marktaandeel. In het basisbesluit is trouwens alleen de historische operator Belgacom onderworpen aan een verplichting tot gescheiden boekhouding, en dit tot eind 2012, als gevolg van de verplichting tot interne non-discriminatie op tarifair gebied die eveneens eraan is opgelegd.

#### **1.4.1 Toegang en interconnectie**

55 In verband met de verrichtingen inzake toegang en interconnectie wordt een onderscheid gemaakt tussen de specifieke verplichtingen die de verschillende componenten van de betreffende verrichtingen beschrijven enerzijds en anderzijds de algemene voorwaarden die betrekking hebben op de levering van die verrichtingen.

##### **1.4.1.1 Beschrijving van de specifieke verplichtingen van de verplichting inzake toegang en interconnectie**

56 Om te voldoen aan de wettelijke verplichting inzake interoperabiliteit van de netwerken en diensten voor elektronische communicatie van artikel 51, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, is Telenet verplicht om aan de andere operatoren van openbare netwerken diverse verrichtingen aan te bieden inzake toegang tot en interconnectie met zijn virtuele mobiele netwerk, namelijk:

56.1 algemeen, gevolg geven aan elk redelijk verzoek om toegang en interconnectie;

56.2 de vereiste verrichtingen inzake toegang en interconnectie verstrekken om de oproepen te versturen vanaf het interconnectiepunt met het netwerk van de derde operator die de dienst voor gespreksafgifte vraagt tot aan zijn eigen klanten, overeenkomstig artikel 61, § 1, 7°, van de wet van 13 juni 2005;

56.3 de verschillende aanvullende diensten verstrekken om de dienst voor gespreksafgifte op hun mobiele netwerk te verzorgen, overeenkomstig artikel 61, § 1, 7° en 8°, van de wet van 13 juni 2005;

56.4 Telenet moet elk redelijk verzoek aanvaarden om in zijn lokalen ten behoeve van interconnectie aansluitkabels in te voeren, hetzij door de operator die de interconnectie aanvraagt, hetzij door een derde die door deze operator gemachtigd is. Daarom moet Telenet inzake aansluitverbindingen tussen de netwerken van de derde operatoren en zijn eigen mobiele netwerk, op verzoek van deze derde operatoren, de mogelijkheid voorstellen voor een aanbod voor de invoering van een aansluitverbinding.

##### **1.4.1.2 Algemene voorwaarden die op de verplichting van toepassing zijn**

57 In het algemeen moeten de operatoren die de interconnectie aanvragen, de mogelijkheid hebben om alle elementen met betrekking tot de toegang en de interconnectie op ontbundelde wijze te kopen. De technische aspecten van de interconnectie, met inbegrip van de nodige tests, moeten binnen een redelijke termijn na het plaatsen van de bestelling worden geregeld.

- 58 Naast de diverse specifieke verplichtingen die hierboven zijn opgesomd en opgelegd zijn aan Telenet inzake toegang en interconnectie, is Telenet krachtens artikel 61, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie tevens verplicht om snel en te goeder trouw te onderhandelen over de verzoeken om toegang tot en interconnectie met zijn virtuele mobiele netwerk en moet het op bevredigende wijze ingaan op elk redelijk verzoek om toegang en interconnectie.
- 59 De weigering om de toegang en/of interconnectie te verstrekken mag Telenet enkel motiveren op basis van objectieve criteria in verband met de technische haalbaarheid (inclusief in verband met zijn host-MNO) of de noodzaak om de veiligheid en integriteit van zijn eigen netwerk te waarborgen.
- 60 Een weigering van toegang kan zich ook voordoen in de context van een intrekking van reeds toegestane toegang bij niet-nakoming van contractbepalingen.
- 61 Er kunnen zich immers situaties voordoen waarbij Telenet de levering van toegangsdiensten wenst te onderbreken omdat een geïnterconnecteerde operator sommige bepalingen van zijn contract niet nakomt (bijvoorbeeld zijn facturen niet betaalt). In zo'n geval acht het BIPT het noodzakelijk om de uitoefening door Telenet van zijn contractuele rechten te onderwerpen aan sommige voorwaarden die garanderen dat de doelstellingen van het regelgevingskader in acht worden genomen, in het bijzonder de bevordering van onvervalste concurrentie en de bescherming van de belangen van de gebruikers.
- 62 Voordat Telenet een verrichting inzake toegang of interconnectie onderbreekt wegens de niet-nakoming van de contractbepalingen, moet het onverminderd de toepasselijke contractuele bepalingen een bijzondere procedure volgen:
- 62.1 de onderbreking van de verstrekte dienst moet uiterlijk vijftien kalenderdagen voor de datum waarop de onderbreking van de verrichting gepland is, worden voorafgegaan door een voorafgaande kennisgeving aan de derde partij;
- 62.2 een kopie van deze kennisgeving moet tezelfdertijd aan het BIPT worden toegestuurd, samen met de nuttige documenten aan de hand waarvan het BIPT op redelijke wijze de niet-naleving van de contractbepalingen kan vaststellen (zoals relevante uittreksels uit de contracten, uitgewisselde brieven, facturen, netting-overzicht, enz.).
- 63 Bovendien moet Telenet in samenwerking met de betrokken operator alle redelijke voorzorgsmaatregelen nemen die nodig zijn om zoveel mogelijk te vermijden dat de intrekking van de toegang invloed heeft op de prioritaire klanten zoals nooddiensten, ziekenhuizen, artsen, politiediensten, besturen, internationale instellingen.

#### **1.4.1.3 *Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de verplichting***

- 64 De mogelijkheid om toegang te krijgen tot en interconnectie aan te gaan met de mobiele netwerken, ongeacht of het gaat om werkelijke netwerken die worden geëxploiteerd door MNO's, dan wel om virtuele netwerken geëxploiteerd door MVNO's, vormt een essentieel aspect van de dienst voor gespreksafgifte op deze mobiele netwerken: het is dus absoluut noodzakelijk dat aan de betrokken operatoren op dat gebied redelijke verplichtingen worden opgelegd om te zorgen voor de eind-tot-eindconnectiviteit tussen de gebruikers van telefoondiensten op de verschillende openbare, mobiele en vaste netwerken, en dat de weigering van interconnectie of de onderbreking van deze diensten inzake toegang en interconnectie wordt begeleid. Zonder dergelijke verplichtingen die aan de mobiele operatoren worden opgelegd, inclusief aan virtuele (*full MVNOs*), zouden de andere operatoren (vaste, MNO's,

- MVNO's) geen gebruik kunnen maken van de directe interconnectie om oproepen vanwege hun eigen klanten naar de mobiele netwerken te laten terechtkomen en zouden zij dan ook verplicht zijn om een beroep te doen op de duurdere diensten van gespreksdoorgifteoperatoren.
- 65 Het BIPT wenst te benadrukken dat wat betreft de levering van aansluitverbindingen (zie punt 56.4), deze aanvullende diensten door Telenet slechts beschikbaar moeten worden gesteld in geval van verzoeken vanwege derde operatoren die interconnectie aanvragen, die redelijk zijn op het niveau van de technische en economische levensvatbaarheid, de haalbaarheid alsook de vereiste investering, overeenkomstig artikel 61, § 2, van de wet van 13 juni 2005. De evenredigheid van deze verplichtingen wordt op die manier gegarandeerd.
- 66 Daarentegen wordt de verplichting om op verzoek faciliteiten te verstrekken inzake collocatie (zie punt 249.4 van het basisbesluit) niet opgelegd in geval van Telenet: gelet op het geringe marktaandeel van deze operator is het BIPT van oordeel dat het niet gerechtvaardigd zou zijn om daaraan een dergelijke verplichting op te leggen.
- 67 De (wettelijke) verplichting om te goeder trouw te onderhandelen met de operatoren die toegang en/of interconnectie aanvragen, is, met name gelet op het 100% marktaandeel van elk van de operatoren op zijn eigen netwerk, ook gerechtvaardigd door het risico dat zonder een dergelijke verplichting, Telenet, gelet op zijn sterke machtspositie, ertoe zou kunnen worden aangezet om de installatie van extra capaciteit af te remmen, de levering van toegang te onderwerpen aan onrechtmatige voorwaarden en de resultaten van dergelijke onderhandelingen en het sluiten van interconnectieakkoorden vertraging te doen oplopen, wat nadelig zou zijn voor de operatoren die de interconnectie aanvragen en dus voor de ontwikkeling van de concurrentie op de markt.
- 68 Het Instituut beklemtoont echter dat het recht om zich te beschermen tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen geen afbreuk mag doen aan de marktontwikkeling. Er zouden zich immers situaties kunnen voordoen waarin de onderbreking van de verstrekking als een misbruik zou kunnen worden beschouwd. Nu is de schorsing van de levering van toegang een gebeurtenis die een ernstig, onmiddellijk en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen voor de operatoren, alsook ernstig ongemak kan veroorzaken voor alle eindgebruikers. Wanneer de toegang wordt geschorst kunnen de derde operatoren onmogelijk de diensten blijven verstrekken die zij aan hun klanten verkopen en lopen zij een duidelijk risico om snel en massaal hun klanten te verliezen, zelfs om hun activiteiten niet meer te kunnen heropstarten en failliet te gaan. Wat de eindgebruikers van de geschorste operator betreft maakt een onderbreking van hun dienst het voor hen onmogelijk om alle diensten te krijgen van de operator die ze gekozen hebben. Ook de gebruikers van de andere operatoren kunnen ongemak ondervinden doordat ze niet meer in staat zouden zijn om te communiceren met de eindgebruikers van de operator die de onderbreking van dienstverlening ondergaat.
- 69 Het BIPT vindt dat het verzoek om toegang of interconnectie niet alleen een gerichte vraag is, op het ogenblik waarop die wordt geformuleerd, maar een vraag die zich ook uitstrekt in de tijd. Zodra een operator met een sterke machtspositie is ingegaan op een redelijk verzoek om toegang, leidt dit ertoe dat de manier waarop die bestaande toegang wordt stopgezet, zelf redelijk moet zijn. Zonder begeleidende maatregelen zouden de derde operatoren kunnen worden geconfronteerd met onrechtmatige dienstonderbrekingen en zouden zij hun klanten geen voldoende dienstkwaliteit kunnen garanderen. Dankzij deze verplichting kan een zekere stabiliteit op de markt worden ingesteld en kan de mogelijkheid voor de operator met een sterke

machtspositie worden beperkt om de diensten aan de operatoren aan wie hij verrichtingen inzake toegang of interconnectie verstrekt, onrechtmatig stop te zetten. De gevolgen van een onderbreking van de dienstverlening zijn te groot om het aan de operator met een sterke machtspositie toe te staan om deze maatregel te nemen zonder inachtneming van een bijzondere procedure die een voorafgaande kennisgeving en het verlenen van een redelijke opzegtermijn garandeert. Deze opzegtermijn is absoluut noodzakelijk:

- om de derde operator de mogelijkheid te bieden om indien hij dat nodig acht, een beroep te doen op de hoven en rechtbanken;
- en om in voorkomend geval maatregelen te nemen om de gebruikers in te lichten over de mogelijkheid om een beroep te doen op andere operatoren of erop toe te zien dat de mobiele operator zolang de verrichtingen worden gestaakt, zo lang mogelijk zorgt voor de migratie van de eindgebruikers naar een nieuwe dienstenaanbieder.

70 De duur van de opzeg (15 dagen) is een redelijk compromis tussen de noodzaak dat deze termijn volstaat om te voldoen aan de doelstellingen hierboven en het belang van de mobiele operatoren om het risico te beperken dat hun klanten de contractuele bepalingen blijven schenden. Deze termijn van 15 dagen is overigens coherent rekening houdende met soortgelijke opzegtermijnen die op andere gereguleerde markten van toepassing zijn (zie met name het besluit tot vernieuwing van het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de markten 11 en 12).

#### **1.4.2 Non-discriminatie**

##### **1.4.2.1 Beschrijving van de remedie**

71 Zoals uitgelegd in punt 268 van het basisbesluit omvat het non-discriminatiebeginsel verschillende aspecten:

- 71.1 externe non-discriminatie ten opzichte van derden;
- 71.2 interne non-discriminatie die vereist dat de betrokken operator op zichzelf en op zijn dochterondernemingen dezelfde voorwaarden toepast als diegene die hij op derden toepast;
- 71.3 de non-discriminatieverplichtingen kunnen betrekking hebben op tariefaspecten of op non-tarifaire kwalitatieve aspecten in verband met de dienstkwaliteit (gevaar voor blokkering in het netwerk, herstelling van defecten, installatietermijnen, enz.)<sup>20</sup>.

72 Op het stuk van non-discriminatie is Telenet verplicht om te voldoen aan:

- 72.1 de verplichting inzake externe non-discriminatie, namelijk de verplichting om gelijkwaardige en niet-discriminerende voorwaarden toe te passen, zowel qua tarieven als wat betreft de dienstkwaliteit (technische karakteristieken, leveringsvoorwaarden van de verrichtingen, enz.), ten aanzien van elke andere operator die de toegang tot en/of interconnectie met zijn virtuele mobiele netwerk aanvraagt;
- 72.2 de verplichting tot interne non-discriminatie wat betreft de kwalitatieve aspecten van de dienst voor gespreksafgifte.

##### **1.4.2.2 Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie**

---

<sup>20</sup> Cfr. ook de delen 4.5.1 en 4.5.2 van het basisbesluit.

- 73 Het non-discriminatiebeginsel is altijd (ook onder het vroegere ONP-regelgevingskader) een fundamentele verplichting geweest die rustte op de operatoren met een sterke machtspositie die verrichtingen verstrekken inzake toegang en/of interconnectie. Deze verplichting is bijzonder belangrijk wat betreft de externe non-discriminatie ten opzichte van de derde partijen die interconnectie aangaan met de netwerken van de mobiele operatoren. Zonder een dergelijke verplichting tot externe non-discriminatie zouden de mobiele operatoren met een sterke machtspositie, met inbegrip van de virtuele mobielnetwerkoperatoren van het type *full MVNO*, immers in staat zijn om op de geïnterconnecteerde partijen gedifferentieerde voorwaarden toe te passen, zowel wat de tarieven, als de kwalitatieve voorwaarden betreft, hetgeen hoogstwaarschijnlijk zou leiden tot sterke concurrentievervalsingen die nefast zouden zijn voor de markt.
- 74 Wat de verplichting tot interne non-discriminatie betreft, is het niet nodig om Telenet aan een dergelijk verbod op interne discriminatie op tariefgebied te onderwerpen, met name gelet op zijn geringe marktaandeel: een dergelijke verplichting tot interne non-discriminatie in verband met de tariefaspecten zou een onevenredig karakter hebben omdat het in hoofdte van Telenet onwaarschijnlijk is dat discriminerend gedrag van dergelijke aard werkelijk zou kunnen leiden tot concurrentievervalsing. In het basisbesluit is van de drie MNO-operatoren trouwens alleen de historische operator Belgacom onderworpen aan een verplichting tot interne non-discriminatie op tarifaair gebied, en dit tot 31 december 2012.
- 75 Naar het voorbeeld van de MNO-operatoren (zie basisbesluit, deel 4.5.3) acht het BIPT het daarentegen wel gepast om aan Telenet de naleving op te leggen van de verplichting tot interne non-discriminatie wat betreft de kwalitatieve aspecten van de dienst voor interconnectie met zijn netwerk: er is immers een risico dat potentieel nefast is voor de markt en derde operatoren, dat Telenet discriminerende voorwaarden toepast voor de kwalitatieve aspecten van de dienst voor gespreksafgifte op zijn netwerk (bijvoorbeeld, qua termijn voor indienststelling, dimensionering van de interconnectie-interfaces, kwaliteit van de dienst, enz.).

### **1.4.3 Transparantie**

#### **1.4.3.1 Beschrijving van de remedie**

- 76 Op grond van artikel 59, § 1, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie wenst het BIPT Telenet de volgende verplichtingen op te leggen op het gebied van transparantie:
- 76.1 duidelijke en gemakkelijk toegankelijke publicatie van zijn tarieven voor toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte op zijn mobiele netwerk;
  - 76.2 op verzoek, mededeling aan het BIPT van de volledige contracten gesloten met alternatieve operatoren inzake toegang en/of interconnectie voor gespreksafgifte op zijn mobiele netwerk;
  - 76.3 op verzoek, mededeling aan het BIPT van alle informatie die de naleving van zijn reglementaire verplichtingen kan rechtvaardigen, in het bijzonder alle informatie in verband met de uitvoering van de contracten (kopies van de eigenlijke contracten, facturen, enz.) en met de indicatoren van de dienstkwaliteit wat betreft de dienst voor gespreksafgifte op zijn virtuele mobiele netwerk.

#### **1.4.3.2 Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie**

- 77 Dankzij het transparantiebeginsel kunnen de operatoren die interconnectie aanvragen met de netwerken van de virtuele mobiele operatoren, duidelijk de economische, tarifaire en operationele voorwaarden van de MVNO-operatoren in kwestie kennen. Het maakt het tevens gemakkelijker voor de partijen om te onderhandelen over de toegangs- en interconnectieakkoorden, omdat deze onderhandelingen kunnen steunen op duidelijke en openbare voorwaarden. Het maakt het ook mogelijk om eventueel de naleving te waarborgen van de andere verplichtingen die aan een operator worden opgelegd, in het bijzonder de naleving van het non-discriminatiebeginsel en van de tariefverplichtingen.
- 78 Gelet op Telenets statuut als nieuwkomer op de mobiele markt, is het BIPT van oordeel dat het niet evenredig zou zijn om het meteen te onderwerpen aan verplichtingen tot publicatie van een MRIO-referentieaanbod ("*Mobile Reference Interconnect Offer*") en tot publicatie in verband met de overgang naar een kernnetwerkarchitectuur die gebaseerd is op de netwerken van de nieuwe generatie (NGN). De opportuniteit om dergelijke verplichtingen van toepassing te maken op Telenet, in het bijzonder qua publicatie van een referentieaanbod, kan later eventueel worden herbekeken door het BIPT naargelang van de ontwikkeling van de markt, de positie van Telenet en de concurrentievoorwaarden op de markt.

#### **1.4.4 Prijscontrole**

##### **1.4.4.1 Beschrijving van de remedie**

- 79 Inzake gespreksafgifte op mobiele netwerken, hetzij netwerken van de werkelijke MNO-operatoren hetzij op de netwerken van de virtuele MVNO-operatoren, wordt het voornaamste probleem dat geïdentificeerd is, gevormd door de vaststelling van abnormaal hoge prijzen. Het BIPT vindt dat het meest efficiënte middel in de strijd tegen dit mogelijke gevaar voor te hoge gespreksafgiftetarieven erin bestaat een gepast prijscontrolemechanisme op te leggen, overeenkomstig artikel 62, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.
- 80 Net als de drie Belgische MNO-operatoren van een mobiel netwerk, heeft Telenet de verplichting om voor de gespreksafgiftediesnt plafondprijzen in acht te nemen die coherent zijn met die welke reeds aan de drie werkelijke operatoren opgelegd zijn door het basisbesluit. Net als de gespreksafgiftetarieven van deze drie MNO-operatoren moet het gespreksafgiftetarief van Telenet dus neigen naar een niveau dat gebaseerd is op de kosten van een efficiënte operator en door het BIPT worden gecontroleerd.
- 81 Om de hieronder uiteengezette redenen vindt het BIPT dat de gespreksafgiftetarieven van Telenet strikt moeten worden afgestemd op die van zijn host-operator (in casu gaat het momenteel om Mobistar), die geleidelijk aan, via het *glide path*-mechanisme dat vastgesteld is in het basisbesluit, evolueren naar het kostenniveau van een efficiënte operator, in overeenstemming met de Aanbeveling van de Europese Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven in de EU.
- 82 Bijgevolg worden de MTR-tarieven voor gespreksafgifte op het virtuele mobiele netwerk van MVNO-operator Telenet als volgt vastgesteld: 4,17 €cent/minuut vanaf de inwerkingtreding van dit besluit in 2011, 2,62 €cent/minuut vanaf 1 januari 2012 en 1,08 €cent/minuut vanaf 1 januari 2013 (zie tabel 8 in punt 436 van het basisbesluit).
- 83 Net zoals in het basisbesluit worden deze plafondtarieven uitgedrukt in constante euro (zonder inflatie) en zullen ze dus, voor elke vastgestelde uiterste datum, worden

gecorrigeerd met het inflatiecijfer, zoals dit officieel wordt gepubliceerd door de FOD Economie, tussen de maand december 2008 en de voorlaatste maand die voorafgaat aan de geplande datum voor een tariefaanpassing. Voor het eerste voormelde tariefniveau (4,17 €cent/minuut in 2011) wordt de correctie als gevolg van de inflatie doorgevoerd tussen de maand december 2008 en de maand oktober 2010.

- 84 Aangezien dit aanvullende besluit het MTR-tarief van Telenet strikt afstemt op dat van zijn host-MNO-operator is Telenet verplicht het BIPT onmiddellijk op de hoogte te brengen van een eventuele verandering van host-operator en dit zolang de regulering van de MTR-gespreksafgiftelasten in België niet een stelsel van volmaakte symmetrie tussen alle mobiele operatoren heeft bereikt (d.w.z. tot 31 december 2012 overeenkomstig het *glide path*-mechanisme dat vastgelegd is in het basisbesluit). Op die datum zal Telenet gehouden zijn tot dezelfde tarifaire reciprociteit als de andere gereguleerde mobiele operatoren.

#### **1.4.4.2 *Rechtvaardiging van de remedie en evenredigheid van de remedie***

- 85 De afstemming van de MTR-gespreksafgiftetarieven van een MVNO-operator op de overeenkomstige tarieven van zijn host-operator kan het best tegemoetkomen aan de algemene doelstellingen van het regelgevingskader, op dezelfde manier als voor de MNO's en zoals gedetailleerd in het basisbesluit:

- 85.1 het nastreven van het belang van de gebruikers en van de consumenten: de eerste doelstelling die wordt beoogd door de vaststelling van plafondprijzen bestaat erin om het risico voor buitensporige prijzen te vermijden, dat zich zou kunnen voordoen als er geen regulering was, en wat vanzelfsprekend voor de gebruikers erg nefast zou blijken. De neerwaartse ontwikkeling van het MTR-tarief van een MVNO naar het evenbeeld van de ontwikkeling die al wordt opgelegd aan zijn host-operator zal op een gunstige manier worden doorberekend in de retailtarieven, met name voor oproepen naar dit virtuele mobiele netwerk, ongeacht of het gaat om oproepen van mobiel naar mobiel (M2M) dan wel om oproepen van vast naar mobiel (F2M). Deze onderlinge tarifaire afstemming, die past in de context van de algemene overgang naar een stelsel van volmaakte symmetrie tussen de MTR-tarieven van alle mobiele operatoren in België (MNO en MVNO), draagt bovendien bij tot een grotere tarieftransparantie ten voordele van de gebruiker, en dit met name rekening houdende met de overdraagbaarheid van mobiele nummers (MNP): de invoering van een asymmetrie ten opzichte van de tarieven van de host-operator ten gunste van een MVNO zoals Telenet zou nadelig zijn voor deze transparantie en zou een ongunstige weerslag hebben op het gemiddelde uitgavenniveau van de Belgische consument. Bijgevolg maakt de gevolgde benadering het mogelijk om het belang van de gebruikers en consumenten te maximaliseren, zowel qua prijs als wat de tarieftransparantie betreft;
- 85.2 de bevordering van de concurrentie, zowel tussen de mobiele operatoren (MNO en MVNO) als tussen de vaste en de mobiele operatoren, wordt gegarandeerd door de evolutie van het MTR-tarief van een MVNO te doen aansluiten op die van zijn host-operator. Zoals in het basisbesluit<sup>21</sup> is uitgelegd, zijn te hoge prijzen op de markt voor gespreksafgifte op de mobiele netwerken nefast voor de ontwikkeling van een gezonde concurrentie omdat, zoals de vroegere ervaring van de Belgische mobiele markt heeft aangetoond, zij aan de oorsprong liggen van praktijken inzake concurrentievervalsende kruissubsidiëring via de tariefdifferentiatie tussen de on-net- en de off-netoproepen enerzijds en omdat ze anderzijds ook de concurrentie

---

<sup>21</sup> Zie deel 3.3 van het basisbesluit.

verstoren tussen vaste operatoren en mobiele operatoren wegens het tariefverschil tussen de FTR- en de MTR-afgiftetarieven;

- 85.3 de economische efficiëntie van de investeringen wordt geoptimaliseerd door een virtuele mobielnetwerkoperator aan te sporen om het bewijs te leveren van een efficiëntie die ten minste vergelijkbaar is met die van zijn host-MNO-operator. Het toestaan van een stelsel van asymmetrische regulering aan MVNO-operatoren ten opzichte van de tarieven van de host-operator zou dergelijke operatoren kunnen afraden om hun eventuele inefficiënties weg te werken, terwijl niets zou kunnen rechtvaardigen dat een dergelijke speler, die voor het grootste deel van zijn mobiele netwerk, een beroep doet op de middelen van een reeds goed gevestigde MNO-operator, economisch minder efficiënt kan zijn dan zijn host.
- 86 Zoals voordien is uitgelegd, zet een virtuele mobielnetwerkoperator of MVNO zoals Telenet zelf slechts enkele specifieke elementen van het kernnetwerk in (schakelaars en databanken) en steunt hij voor de grote meerderheid van de middelen die nodig zijn voor de levering van mobiele diensten, op de wholesaleverrichtingen die eraan worden verstrekt door een MNO-operator van een echt mobiel netwerk (in casu Mobistar in het geval van Telenet). De verrichtingen die aldus worden verstrekt aan de MVNO door zijn host-operator omvatten het grootste deel van de kosten die inherent zijn aan de mobiele diensten (in het bijzonder het radiotoegangsnetwerk, waaronder ook de kosten van de vergunningen voor de radiofrequenties, alsook de talrijke bijbehorende transmissiemiddelen).
- 87 In het specifieke geval van Telenet zijn, buiten de vergoeding van zijn host-operator voor het gebruik van het radionetwerk, de kosten die dit bedrijf oploopt om mobiele diensten in een kader van *full MVNO* te verstrekken des te meer beperkt, aangezien deze operator reeds actief is op het stuk van diensten voor vaste telefonie en omdat er dus synergieën en besparingen mogelijk zijn, rekening houdende met de middelen waarover deze operator reeds beschikt voor de levering van deze andere diensten.
- 88 Het BULRIC-kostenmodel van het *bottom-up* type dat in 2009 door het BIPT ontwikkeld is met de assistentie van een externe consultant met het oog op de regulering van de MTR-tarieven voor mobielgespreksafgifte in België en dat de grondslag vormt voor het *price cap*-mechanisme dat vastgesteld is in het basisbesluit, heeft het mogelijk gemaakt om het relatief beperkte aandeel (ongeveer 15%) naar voren te brengen van de elementen van het kernnetwerk in het totaal van de kosten die verband houden met een mobiel netwerk.
- 89 Vanuit economisch standpunt zou daarom niets kunnen rechtvaardigen dat een virtuele mobielnetwerkoperator een MTR-afgiftetarief mag toepassen dat hoger zou zijn dan datgene wat door het BIPT reeds wordt opgelegd aan zijn host-operator. Het MTR-afgiftetarief van Telenet moet dus worden geplafonneerd op het MTR-afgiftetarief van Mobistar, zoals dit wordt gereguleerd door het basisbesluit.
- 90 Dit principe van strikte afstemming van de gespreksafgiftetarieven van de virtuele mobielnetwerkoperatoren op die van hun host vormt trouwens een praktijk die ook voorkomt bij andere NRI's in Europa. Het BIPT heeft meer bepaald de manier onderzocht waarop Opta de MTR-tarieven van de *full MVNOs* reguleert in Nederland, een buurland en in vele opzichten erg vergelijkbaar met België. In zijn recente besluit "*Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte*" van 7 juli 2010 betreffende markt 3 voor gespreksafgifte op vaste netwerken en markt 7 voor gespreksafgifte op mobiele netwerken legt Opta uit waarom<sup>22</sup> het niet gerechtvaardigd zou zijn om een stelsel van

---

<sup>22</sup> Zie de punten 26 en 27 van deel B van het Opta-besluit op de bladzijden 192 en 193.

asymmetrische regulering in te voeren met MTR-tarieven die voor MVNO's en MNO's anders zijn:

- 90.1 Het feit dat een speler een MVNO-statuut heeft vormt geen exogene factor waarover de betrokken partij geen controle zou hebben, omdat zij het is die de keuze heeft gemaakt om geen vergunning aan te vragen voor de aanleg van een volwaardig mobiel netwerk<sup>23</sup>;
  - 90.2 Hoewel het uiteindelijke MTR-tarief waartoe het *glide path*-mechanisme van Opta zal leiden (namelijk 1,2 €cent/minuut in september 2012 tegenover 1,08 €cent/minuut in januari 2013 in België) in sommige gevallen misschien lager is dan het tarief waarover vrij wordt onderhandeld tussen de MVNO-operator en zijn host-MNO-operator, is Opta van oordeel dat het niet opportuun zou zijn om zich te mengen in de handelsrelatie tussen MVNO en MNO in verband met de levering van de wholesaleverrichtingen die nodig zijn voor de activiteit van de virtuele mobiele operator, en de invoering van een asymmetrisch tariefstelsel tussen de MTR-tarieven van de MVNO's en de MNO's zou de voornaamste streefdoelen ernstig in het gedrang kunnen brengen die bestaan in het wegwerken van scheefgetrokken retailprijsstructuren en in de invoering van eerlijke mededinging tussen vaste en mobiele operatoren<sup>24</sup>.
- 91 Het BIPT sluit zich aan bij een aantal elementen uit de analyse van Opta inzake regulering van de MTR-afgiftetarieven van de MVNO-operatoren van virtuele mobiele netwerken op basis van de MTR-tarieven die worden opgelegd aan hun host-operator:
- 91.1 In België heeft Telenet tot nu toe ervoor gekozen enkel activiteiten als vaste operator te ontplooiën, zowel voor (vaste) telefonie als voor televisie, als vaste toegang tot breedbanddiensten (internet). In het verleden heeft Telenet zich nooit kandidaat gesteld voor een van de procedures voor de toekenning van een mobiele vergunning in België, niet in 1995 (2e gsm-vergunning), noch in 1998 (3e gsm-vergunning), noch in 2001 (UMTS-vergunningen);
  - 91.2 Er is geen verschil tussen de gespreksafgifteverrichtingen die worden aangeboden door respectievelijk een *full MVNO* en zijn MNO-host-operator dat een eventueel

---

<sup>23</sup> "MVNO's hebben een specifiek bedrijfsmodel en hebben ook een specifieke kostenstructuur, die verschilt van die van MNO's. Mogelijk hebben MVNO's ook hogere (of lagere) kosten dan mobiele netwerkaanbieders (MNO's). Het college acht dit mogelijke kostenverschil echter niet relevant voor het vaststellen van tariefplafonds voor MVNO's. Immers, het zijn van een MVNO is geen exogene factor. MVNO's kiezen ervoor om MVNO te worden, zij hadden (na 1997) ook als MNO kunnen toetreden."

<sup>24</sup> "Waarschijnlijk is het uiteindelijke mobiele tariefplafond (1,2 cent) lager dan het tarief dat MVNO's thans aan MNO's betalen voor het afwickelen van gesprekken naar de klanten van MVNO's. Desondanks acht het college dit geen reden om MVNO's niet op hetzelfde symmetrische tariefniveau als MNO's te reguleren. Enerzijds beïnvloedt de verhouding tussen de afgiftetarieven van MNO's en afgiftetarieven van MVNO's de concurrentieverhouding tussen MNO's en MVNO's. Anderzijds, bepaalt de concurrentieverhouding tussen MNO's en MVNO's de commerciële tarieven die MVNO's betalen aan MNO's voor afgifte naar de klanten van MVNO's. Het college acht het niet noodzakelijk en niet wenselijk om in te grijpen in dat commerciële proces van wholesale prijsstelling tussen MNO's en MVNO's. Het symmetrische tarief dat het college passend acht voor MNO's en MVNO's, wordt primair bepaald door het doel om het nadelige effect van een verstoorde retailtariefstructuur te voorkomen. Tevens dient een tariefplafond een gelijkwaardige regulering voor zowel vaste als mobiele gespreksafgifte te waarborgen zodat verstoringen in de concurrentie tussen vaste en mobiele aanbieders worden voorkomen. Tot slot dient dit op een gelijkwaardige wijze te gebeuren voor MNO's en MVNO's zodat een verstoring in die concurrentieverhouding wordt voorkomen. Asymmetrische tarieven voor MNO's en MVNO's zouden die concurrentieverhouding verstoren."

tariefverschil zou kunnen verrechtvaardigen tussen de wholesalediensten in kwestie; een dergelijke differentiatie zou trouwens onhoudbaar zijn in een door concurrentie gekenmerkte omgeving;

- 91.3 Aangezien het basisbesluit ertoe strekt de regulering van de MTR-lasten in België te doen evolueren naar een situatie van volmaakte symmetrie, en dit in het belang van de consumenten en de concurrentie op de markt, is er in dit geval geen enkele rechtvaardiging om opnieuw artificieel een systeem van tarifaire asymmetrie in te voeren, al was het maar tijdelijk, ten voordele van Telenet.
- 92 Het zou des te meer ongepast zijn om Telenet een stelsel van asymmetrische regulering toe te staan omdat deze operator zelf een van de voornaamste vaste spelers is op de markt (in het bijzonder in het Nederlandstalige gedeelte van België), die bovendien het voorrecht heeft gehad om jarenlang voor zijn FTR-tarieven het voordeel te hebben genoten van een sterk asymmetrisch reguleringssysteem, en omdat het net een van de prioritaire streefdoelen van het BIPT is om in het kader van het basisbesluit de concurrentievervalsing weg te werken tussen vaste operatoren en mobiele operatoren<sup>25</sup>, en dit via een zeer sterke verlaging van het tariefverschil tussen de FTR-lasten op vaste netwerken en MTR-lasten op mobiele netwerken.
- 93 In Frankrijk heeft de mededingingsautoriteit in haar advies<sup>26</sup> over het nieuwe ontwerpbesluit van ARCEP betreffende de regulering van markt 7, onlangs de Franse NRI ertoe aangespoord om de komst van *full MVNOs* te bevorderen. Welnu, terwijl dit advies net betrekking had op de toekomstige regulering van de MTR-lasten aan de overkant van de Belgische grens voor de periode 2011-2013, heeft de mededingingsautoriteit geenszins beoogd om de toekomstige Franse *full MVNOs* het voordeel te geven van een asymmetrisch reguleringssysteem voor hun MTR-lasten.
- 94 Bij andere Europese landen waar er *full MVNOs* zijn die op hun nationale markt actief zijn, kunnen ook onder meer de gevallen worden vermeld<sup>27</sup> van Oostenrijk, Spanje, Finland en Zweden, waar de *full MVNOs* door hun respectieve NRI worden gereguleerd op hetzelfde tariefniveau dat representatief is voor de kosten van een efficiënte operator als de nationale mobiele MNO-operatoren<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Zie de punten 221, 222, 365 en 374.3 van het basisbesluit.

<sup>26</sup> Avis n° 10-A-17 du 29 juillet 2010 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en application de l'article L.37-1 du code des postes et communications électroniques, portant sur l'analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles en métropoles et en Outre-Mer.

<sup>27</sup> Deze informatie komt uit publicaties van **Cullen International** en is waar nodig aangevuld met informatie uit directe contacten tussen het BIPT en de NRI's van de betrokken landen.

<sup>28</sup> Volgens Cullen International zou van de EU-landen alleen Denemarken in het verleden (vóór de aanneming van het gemeenschappelijke standpunt van de ERG en de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende regulering van de afgiftetarieven) een regulering van het MTR-tarief van de enige *full MVNO* hebben toegestaan op een niveau dat hoger is dan dat van de MNO's. Op grond van informatie die rechtstreeks verzameld is bij de Deense NRI is deze *full MVNO* echter failliet gegaan en is het voortaan de intentie van NITA om elke eventuele nieuwe *full MVNO* rechtstreeks te reguleren op basis van het principe van tarifaire symmetrie ten opzichte van de MNO-operatoren.

- 95 Tot slot moet worden opgemerkt dat de Europese Commissie in haar voormelde aanbeveling niet voorziet in een gedifferentieerde regulerende behandeling voor de MVNO-operatoren van virtuele mobiele netwerken en dat zij overigens in dat verband geen opmerkingen heeft gemaakt over het ontwerpbesluit van het BIPT betreffende markt 7 (zie deel 2.7.2, punt 168 van het basisbesluit); dit ontwerp voorzag uitdrukkelijk in het principe van tarifaire gelijktrekking van de MTR-lasten tussen een MVNO en zijn host-operator. In haar brief van 25 juni 2010 met haar opmerkingen op het ontwerp van het BIPT betreffende markt 7 vermeldt de Commissie uitdrukkelijk<sup>29</sup> de intentie van het BIPT om de eventuele MVNO's te onderwerpen aan dezelfde verplichtingen als hun host-operator, zonder dat dit van haar kant de minste commentaar heeft opgeleverd.

---

<sup>29</sup> Voetnoot 9 in de brief van 26 juni 2010 van de Europese Commissie aan het BIPT: « *L'IBPT explique que les obligations imposées aux MVNO devraient être en principe les mêmes que celles imposées à leurs réseaux hôtes. [...] »* (vrije vertaling: "Het BIPT legt uit dat de aan de MVNO's opgelegde verplichtingen in principe dezelfde zouden moeten zijn als die welke aan hun host-netwerken worden opgelegd").

## **2. Procedurele aspecten en ondertekening**

### **2.1 Raadplegingsprocedures**

#### **2.1.1 Nationale raadpleging**

##### *2.1.1.1 Wettelijke basis*

- 96 De wettelijke basis van de nationale raadpleging wordt beschreven in deel 1.5.1 van het basisbesluit.

##### *2.1.1.2 De nadere regels en resultaten van de nationale raadpleging*

#### **2.1.2 Advies van de Raad voor de Mededinging**

##### *2.1.2.1 Wettelijke basis*

- 97 De wettelijke basis van de voorlegging aan de Raad voor de Mededinging wordt beschreven in deel 1.5.2 van het basisbesluit.

##### *2.1.2.2 De nadere regels en resultaten van de voorlegging aan de Raad voor de Mededinging*

#### **2.1.3 Samenwerking met de gemeenschappen**

- 98 Om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in deel 1.5.3 van het definitieve besluit, acht het BIPT het niet noodzakelijk om dit aanvullende besluit voor te leggen aan de drie gemeenschappen: dit besluit heeft enkel betrekking op de telecommunicatiediensten en in geen enkel opzicht op de omroepdiensten. Het besluit valt dus niet onder de verplichting tot samenwerking die wordt opgelegd door de grondwettelijke rechtspraak.

#### **2.1.4 Europese raadpleging**

##### *2.1.4.1 Wettelijke basis*

- 99 De wettelijke basis van de Europese raadpleging wordt beschreven in deel 1.5.4 van het basisbesluit.

##### *2.1.4.2 De nadere regels en resultaten van de Europese raadpleging*

### **2.2 Inwerkingtreding**

### **2.3 Beroepsmogelijkheden**

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

conclusie wordt ingesteld, vermeldt de akte van hoger beroep, op straffe van nietigheid de vermeldingen van artikel 1057 van het gerechtelijk wetboek.

#### **2.4 Ondertekening door de Raad van het BIPT**

Axel DESMEDT

Lid van de Raad

Charles CUVELLIEZ

Lid van de Raad

Catherine RUTTEN

Lid van de Raad

Luc HINDRYCKX

Voorzitter van de Raad

## **Lijst van de afkortingen die gebruikt zijn in het aanvullende besluit betreffende markt 7**

2G	Tweede generatie van openbare systemen voor mobiele communicatie
3G	Derde generatie van openbare systemen voor mobiele communicatie
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ATAN	Any Time Any Network
BIPT	Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie
BULRIC	Bottom-Up Long Run Incremental Cost model
DSL	Digital Subscriber Line
EC	Europese Commissie
FTR	Fixed Termination Rate
Gsm	Global System for Mobile communications
HLR	Home Location Register
KPN	Koninklijke PTT Nederland
KPNGB	KPN Group Belgium
MMS	Multimedia Messaging Service
MNO	Mobile Network Operator
MNP	Mobile Number Portability
MRIO	Mobile Reference Interconnect Offer
MSC	Mobile Switching Centre
MTR	Mobile Termination Rate
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
NGN	Next Generation Network
NITA	National IT and Telecom Agency
NRI	Nationale Regelgevende Instantie (in het Engels NRA)
ONP	Open Network Provision
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
SIM	Subscriber Identification Module
SMS	Short Message Service
SP	Service Provider
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System

## **Billage A : Besluit van de Raad van het BIPT van 29 juni 2010 betreffende markt 7**

Het besluit van de Raad van het BIPT van 29 juni 2010 betreffende de definitie van de markten, de analyse van de concurrentievoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de passende verplichtingen voor markt 7 voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken van de lijst van de aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 vormt een apart document. Dat document maakt integraal deel uit van dit besluit.

**Bijlage B: Samenvatting van de opmerkingen die de operatoren tijdens de nationale raadpleging hebben gemaakt**

## **Bijlage C: Advies van de Raad voor de Mededinging**

**Bijlage D: Reactie van het BIPT op het advies van de Raad voor de Mededinging**

**Bijlage E: Opmerkingen van de Europese Commissie en de overige NRI's**