



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 11 OKTOBER 2006
INZAKE
DE DUPLICEERBAARHEID VAN HET AANBOD
VOOR BEVEILIGDE TOEGANG TOT
DE GEDEELDE NUMMERREEKSEN VAN BELGACOM**

Inhoudsopgave

Doel	3
Retroacta	3
juridische basis	4
Standpunt van de alternatieve operatoren.....	4
Standpunt van Belgacom	6
Analyse van het BIPT en motivering.....	7
Besluit.....	9
Beroepsmogelijkheden	9

DOEL

Dit besluit heeft tot doel te onderzoeken of het nodig is dat aan de alternatieve operatoren een wholesale-dienst wordt aangeboden die hen in staat stelt om de dienst voor beveiligde toegang tot de door Belgacom verstrekte gedeelde nummers te dupliceren, gelet op de verplichting tot non-discriminatie die op Belgacom rust.

RETROACTA

In het besluit van de Raad van het BIPT van 22 december 2005 over het BRIO, erkende het BIPT het nut van de oprichting van een werkgroep met Belgacom en de OLO's om bepaalde onderwerpen aan te snijden, om tot een efficiënte follow-up van het besluit bij te dragen.

"Het BIPT erkent het nut van de oprichting van een werkgroep met Belgacom en de OLO's om bepaalde onderwerpen aan te snijden waarover nog geen definitief besluit is genomen en/of waarvoor verdere besprekingen nodig zijn. Op die manier zal de werkgroep bijdragen tot een efficiënte follow-up van het besluit betreffende het referentie-interconnectieaanbod. Het zal de taak van het BIPT zijn om te onderzoeken welk gevolg moet worden gegeven aan de besprekingen van de werkgroep."

In het besluit van 22 december 2005 wezen de alternatieve operatoren erop dat het bestaan van een potentieel verbrekingspunt ("single point of failure") in het netwerk van Belgacom hen belet om hun klanten een dienst voor beveiligde toegang aan te bieden die gelijkwaardig is aan die van Belgacom.

"Sommige klanten (in het bijzonder ondernemingen) vragen dat hun nummers toegankelijk zouden blijven zelfs bij problemen in een lokale centrale (LEX). Een dergelijke dienst (waarvoor specifieke nummerreeksen worden gebruikt, zogenoemde "shared number ranges") wordt zowel door Belgacom als door de alternatieve operatoren aangeboden. Die wijzen echter op een risico in verband met niet-toegankelijkheid wanneer het om een nummer gaat dat van Belgacom naar een OLO overgedragen is en wanneer in het Belgacom-netwerk de LEX van oorsprong buiten werking is. Wanneer het nummer zich in het netwerk van Belgacom bevindt, garandeert de toegepaste configuratie (routing mogelijk via 2 LEX'en en 2 AGE's) de toegankelijkheid bij problemen in een van de twee betrokken LEX'en. Wanneer het nummer daarentegen overgedragen is, schrapt Belgacom die configuratie en is het nummer slechts in één LEX bekend, waar het verzoek tot oproep moet terechtkomen om te bepalen of het nummer overgedragen is (alsof het om een gewoon nummer ging), dat daarom een potentieel verbrekingspunt (« single point of failure ») kan vormen."

In punt 2.c van het besluit van 22 december 2005, besliste het BIPT om het probleem in verband met de gegarandeerde toegankelijkheid van de aan een alternatieve operator overgedragen nummerreeksen, op de agenda van de werkgroep te zetten.

"Het Instituut stelt voor om dat punt op de agenda te zetten van de werkgroep waarvan sprake in punt 1.1.c en zal nagaan of de huidige situatie al dan niet tot een discriminatie van de alternatieve operatoren leidt."

Op 12 januari 2006, hebben Belgacom, het Platform Telecom Operators & Service Providers en het BIPT aan een trilaterale vergadering over het BRIO deelgenomen. Tijdens die vergadering hebben de deelnemers gedebatteerd over het feit dat de dupliceerbaarheid van het aanbod van een telefoondienst met beveiligde toegang die Belgacom levert, in het gedrang wordt gebracht door het bestaan van een Single Point of Failure (SPOF) in het netwerk van die laatste. Het BIPT heeft dan zijn reactie op de trilaterale vergadering aan de deelnemers toegestuurd.

Tijdens de trilaterale vergadering van 20 april 2006 hebben de twee partijen hun standpunten een tweede keer uiteengezet.

Op 13 juli 2006 heeft het Instituut een ontwerpraadpleging gepubliceerd over de dupliceerbaarheid van het aanbod voor toegang tot de gedeelde nummers van Belgacom. De samenvatting van de bijdragen voor de raadpleging werd op de website van het Instituut gepubliceerd op 25/09/2006.

JURIDISCHE BASIS

Artikel 6 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt dat het Instituut de concurrentie bevordert bij de levering van elektronische-communicatienetwerken, elektronische-communicatiediensten en bijbehorende faciliteiten, door ervoor te zorgen dat de gebruikers maximaal voordeel behalen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit en door ervoor te zorgen dat er in de sector van de elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de concurrentie is.

Artikel 58 van de wet van 13 juni 2005 bepaalt: "Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, verplichtingen inzake niet-discriminatie opleggen".

Overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4 van zijn besluit van 19 juni 2006 heeft het Instituut Belgacom geïdentificeerd als beschikkend over een sterke machtspositie op de markt voor toegang tot het telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers. In zijn besluit van 19 juni 2006 heeft het Instituut aan Belgacom de verplichting tot non-discriminatie opgelegd, overeenkomstig artikel 58 van de wet van 13 juni 2005:

"Het non-discriminatiebeginsel biedt alternatieve operatoren de mogelijkheid om een kwaliteit van dienstverlening en tarieven aan te bieden die equivalent zijn aan die van de operator met een sterke machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden. Het BIPT zal toezien op de naleving van het non-discriminatiebeginsel wat al die aspecten betreft".

"In artikel 7 van de wet betreffende de elektronische communicatie wordt gezegd: "Bij de uitvoering van de taken die krachtens deze wet aan het Instituut zijn opgelegd, draagt het bij tot de ontwikkeling van een interne markt van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, op de volgende wijze: [...] het zorgt ervoor dat er in vergelijkbare omstandigheden geen verschil in behandeling is van operatoren die elektronische-communicatienetwerken en -diensten aanbieden"... Artikel 10, § 2, van de Toegangsrichtlijn bepaalt: "Verplichtingen inzake non-discriminatie moeten er in het bijzonder voor zorgen dat de exploitant ten aanzien van andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden onder gelijkwaardige omstandigheden gelijkwaardige voorwaarden toepast, en aan anderen diensten en informatie aanbiedt onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke hij zijn eigen diensten of diensten van zijn dochterondernemingen of partners biedt".

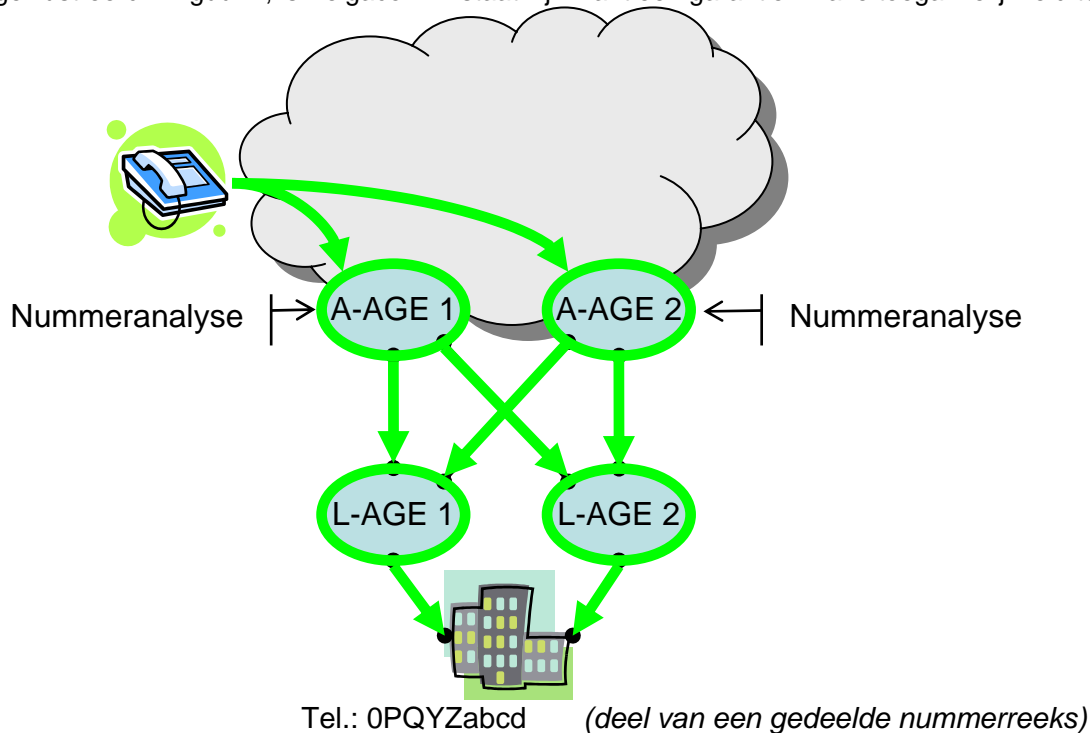
"Een verplichting tot niet-discriminatie is gerechtvaardigd en evenredig, met name voor de doorverkoop van abonnementen en voor de selectie en preselectie. Het is immers van essentieel belang dat de operator met een sterke machtspositie op de markten voor toegang tot het telefoonnet op een vaste locatie aan alle alternatieve operatoren dezelfde diensten aanbiedt als die waarvan hij zelf gebruikmaakt."

"Bij gebrek aan een non-discriminatiebeginsel zou de verticaal geïntegreerde operator met een sterke machtspositie in staat zijn om de ontwikkeling van de concurrentie te belemmeren door zijn concurrenten te benadelen ten opzichte van zijn eigen afdelingen, onder meer wat betreft de tarieven, de termijnen, de procedures, de beschikbare inlichtingen en de kwaliteit van de dienstverlening."

STANDPUNT VAN DE ALTERNATIEVE OPERATOREN

De beveiligde toegang is een dienst voor professionele klanten die garandeert dat ze zullen kunnen blijven telefoneren en bereikbaar blijven in geval van een probleem op het niveau van hun toegang tot het netwerk. De beveiligde toegang is gebaseerd op de aansluiting van de klant op twee lokale centrales (L-AGE's) en op het feit dat de nummeranalyse door twee transitcentrales (A-AGE's) in plaats van een L-AGE wordt uitgevoerd. In geval van een probleem op het niveau van een L-AGE,

zorgt een A-AGE voor de routing van de oproep naar de tweede L-AGE waarop de klant is aangesloten. De nummeranalyse kan op het niveau van twee A-AGE's worden uitgevoerd. In geval van een probleem van een van die twee A-AGE's, zorgt de andere A-AGE voor de nummeranalyse (back-up) en routeert hij de oproep naar een van de twee L-AGE's. Op basis van deze configuratie, geïllustreerd in figuur 1, is Belgacom in staat zijn klant een garantie inzake toegankelijkheid te bieden¹.

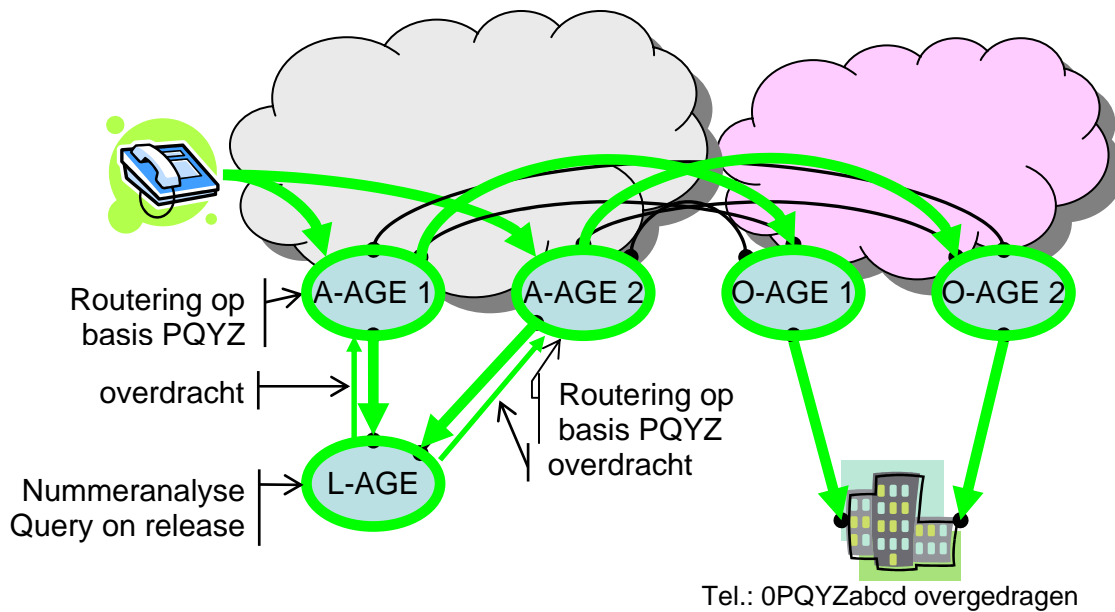


Figuur 1. implementatie van de telefoondienst voor beveiligde toegang van Belgacom

Wanneer een klant een nummerreeks aan een alternatieve operator overdraagt, biedt deze laatste een redundante interconnectie aan, via een aansluiting op twee AGE's. Wanneer een oproep geïnitieerd wordt naar die klant vanaf of via het netwerk van Belgacom, routeert een A-AGE de oproep naar de L-AGE die het nummerblok bevat waartoe het overgedragen nummer behoorde. Wanneer deze L-AGE vaststelt dat het nummer overgedragen is, schakelt het de oproep door naar een A-AGE die deze zal routeren naar een van de A-AGE's van de alternatieve operator, alvorens te worden doorgestuurd aan de klant. Deze implementatie is te zien in figuur 2.

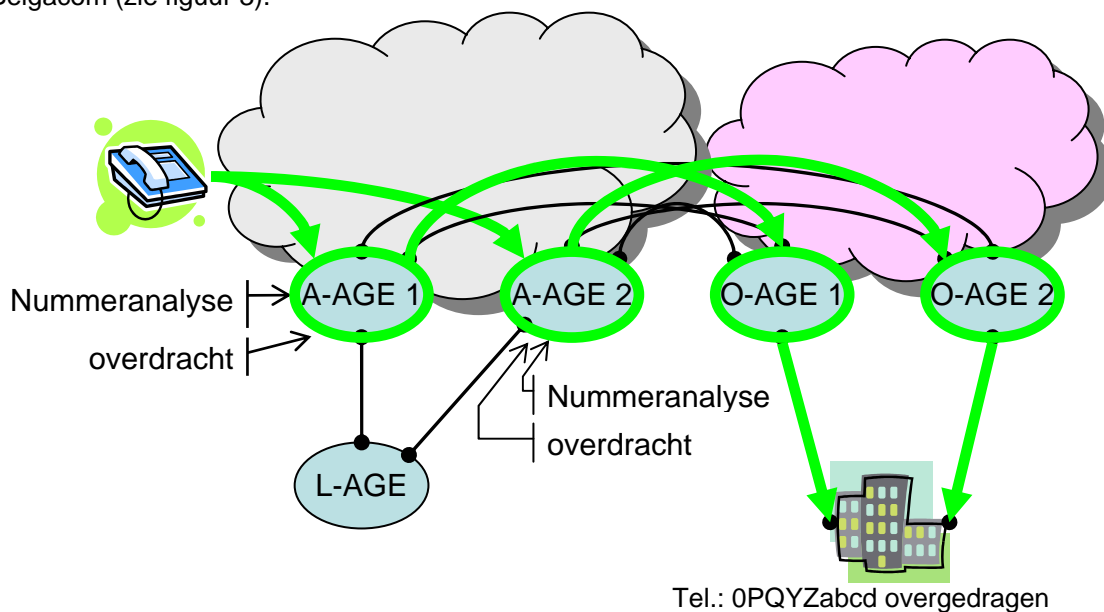
Ondanks een redundante interconnectie, is de alternatieve operator niet in staat om de toegankelijkheid van deze klanten, waarvan de nummers werden overgedragen, te garanderen. Die situatie vloeit voort uit het bestaan van een SPOF in het netwerk van Belgacom. Als de enige L-AGE waar de analyse van het overgedragen nummer wordt uitgevoerd in het netwerk van Belgacom een probleem ondervindt, is de klant immers niet meer bereikbaar voor de abonnees van Belgacom en voor de abonnees van de nationale en internationale operatoren die via dat netwerk communiceren. De alternatieve operatoren vinden dat Belgacom door geen geschikte wholesale-dienst aan te bieden, belet dat de telefoondienst met beveiligde toegang wordt geïmplementeerd. Deze zijn van oordeel dat Belgacom zijn sterke machtspositie op de markt voor vaste telefonie en op de markt voor gespreksdoorgiftdiensten gebruikt om zijn positie te vestigen of te verstevigen op het marktsegment van de toegang tot het telefoonnet met beveiligde toegang. Volgens hen maakt het bestaan van een SPOF de nummeroverdracht met beveiligde toegang de facto onmogelijk. De alternatieve operatoren stellen dat het bestaan van het SPOF door Belgacom als commercieel argument wordt gebruikt tegenover klanten die geneigd zijn hun beveiligde nummers aan een andere operator over te dragen.

¹ De voorgestelde schema's komen uit de presentatie van Scarlet van 25 november 2005



Figuur 2: implementatie van de telefoondienst voor beveiligde toegang van een alternatieve operator

De alternatieve operatoren vragen dat de nummeranalyse kan worden uitgevoerd door A-AGE's en niet meer uitsluitend door één L-AGE. Ze vragen aan Belgacom een wholesale-aanbod met een implementatie die gelijkwaardig is aan die welke het heeft ingesteld om zijn eigen retaildienst aan te bieden. Deze configuratie zou het SPOF uitschakelen en zou de alternatieve operatoren in staat stellen om een telefoondienst met beveiligde toegang aan te bieden die gelijkwaardig is aan die van Belgacom (zie figuur 3).



Figuur 3: door de alternatieve operatoren gevraagde implementatie

STANDPUNT VAN BELGACOM

Belgacom vindt dat het probleem van het SPOF niet alleen het netwerk van Belgacom aanbelangt, maar alle netwerken voor gespreksopbouw. Daarom moet het verzoek van de alternatieve operatoren, als dat relevant is, tot alle operatoren worden gericht die over een netwerk voor gespreksopbouw

beschikken. Volgens Belgacom kunnen de andere operatoren ook een potentieel verbrekingspunt in hun netwerk hebben, wat dezelfde gevolgen heeft ten aanzien van de klanten van die operatoren die hun nummers aan Belgacom willen overdragen. Volgens Belgacom moet een algemene oplossing worden gevonden opdat de klanten hun nummers van de ene operator aan de andere kunnen overdragen.

Belgacom is van oordeel dat de klant belet wordt om zijn nummers over te dragen aangezien de beveiliging op het donornetwerk niet gegarandeerd is en het daarom een probleem betreft dat niet voor een enkele operator geldt. Elke Number Allocated Network Operator (NANO) is immers verantwoordelijk voor de routing van de oproepen naar het netwerk waaraan de opgeroepen nummers werden overgedragen. Bijgevolg belangt het probleem van het SPOF niet alleen het netwerk van Belgacom aan, maar het netwerk van alle NANO's. Daarom dient het verzoek van de alternatieve operatoren te worden behandeld in het kader van de nummeroverdraagbaarheid.

Belgacom herinnert eraan dat elke operator beschouwd wordt als beschikkend over een sterke machtspositie voor de afgifte van oproepen op zijn netwerk. Gelet op de sterke machtspositie van elk donornetwerk, is het nodig om aan alle netwerkdonoren symmetrische verplichtingen op te leggen.

Belgacom legt er de nadruk op dat het verstrekken van de dienst in kwestie technische moeilijkheden zou opleveren in verband met de aanpassing van de IT-systemen, de documentatie en het onderhoud.

Belgacom reikt verschillende alternatieve oplossingen aan om de impact van het SPOF te beperken. Deze zijn de nieuwe toewijzing van nummerblokken, het tot stand brengen van directe verbindingen tussen operatoren om gespreksdoorgifte te beperken, de naleving van de load sharing OIT in alle toegangszones, enz. Overigens gaat het ervan uit dat zijn plannen inzake Disaster Recovery toereikend zijn.

Belgacom wenst dat het Instituut een werkgroep opricht om deze kwesties te bespreken in het kader van de nummeroverdraagbaarheid.

ANALYSE VAN HET BIPT EN MOTIVERING

De dienst voor beveiligde toegang die Belgacom verstrekt is een dienst die de eindklant de toegang garandeert tot zijn gedeelde nummerreeksen. Om deze dienst aan te bieden, garandeert Belgacom de beveiliging van de fysieke toegang met de aansluiting op twee aparte L-AGE's. Bovendien biedt Belgacom de beveiliging van de routing van de oproepen aan (nummeranalyse op het niveau van twee A-AGE's). De aansluiting voor de toegang van de klant op twee L-AGE's is op zich immers niet voldoende om de toegankelijkheid te garanderen. Daarvoor moet de routeringsinformatie in twee routingstabellen aanwezig zijn, op het niveau van de A-AGE's.

Het Instituut beoordeelt hierna of er door de aanwezigheid van een SPOF al dan niet discriminatie bestaat op de markt voor toegang tot het telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers.

- Belgacom past discriminatie toe in het routeren van oproepen naar de in beveiligde toegang geplaatste nummers. Belgacom voert namelijk een beveiliging uit van de routing van de oproepen naar de gedeelde nummerreeksen van zijn klanten, die het niet aanbiedt voor oproepen naar gedeelde nummerreeksen van de klanten van de alternatieve operatoren. Een functie die momenteel wordt aangeboden voor de oproepen naar Belgacom-klanten wordt dus niet aangeboden voor oproepen naar de klanten van andere operatoren. In die zin verstrekt Belgacom aan de alternatieve operatoren een dienst onder andere voorwaarden en met een lagere kwaliteit dan die welke zij haar eigen diensten biedt. Hierdoor is Belgacom in staat om de ontwikkeling van de concurrentie te belemmeren door zijn concurrenten te benadelen ten opzichte van zichzelf, met name wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft.
- Het bestaan van een SPOF in het Belgacom-netwerk belemmert namelijk de ontwikkeling van de concurrentie doordat dit de alternatieve operatoren belet om op een efficiënte manier door te

dringen tot het marktsegment voor diensten inzake beveiligde toegang, dat integraal deel uitmaakt van de markt voor toegang tot het telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere klanten. De professionele klanten die om een beveiligde toegang vragen, zijn immers per definitie gebruikers die gevoelig zijn voor de toegankelijkheid van hun nummers en het bestaan van een SPOF kan dergelijke klanten afschrikken om Belgacom te verlaten voor een alternatieve operator.

- Op basis van het vorige regelgevingskader werd Belgacom beschouwd als een organisatie met een sterke machtspositie op de markt voor vaste openbare telefoonnetwerken. Het besluit van het BIPT van 19 juni 2006 betreffende de analyse van de markten voor toegang tot het telefoonnet (de markten 1 en 2) bevestigde de sterke machtspositie van Belgacom. Deze situatie heeft tot gevolg dat de aan Belgacom toegewezen nummers een groot deel uitmaken van de Belgische nummers. Dat geldt in het bijzonder voor de nummers die gebruikt worden voor de diensten voor beveiligde toegang. Het aanbod voor beveiligde toegang is namelijk de facto bestemd voor de grote ondernemingen. Sommige daarvan nemen momenteel diensten af bij een andere operator. Aangezien die ondernemingen doorgaans sinds lange tijd bestaan en Belgacom over een historisch voordeel beschikt, is Belgacom nochtans de NANO-operator voor een groot aantal onder hen. Er bestaat bijgevolg een bijzondere reden om aan Belgacom en niet aan de andere operatoren een specifieke maatregel op te leggen.
- Na het ondervragen van de alternatieve operatoren blijkt bovendien dat er geen SPOF bestaat op het netwerk van de operatoren BT, Coditel, Colt, Mobistar, Scarlet, Verizon en Telenet, Tele2/Versatel. Klanten die hun nummers van het netwerk van die operatoren aan dat van Belgacom overdragen ondervinden dus niet het probleem dat zich voordoet bij klanten die hun nummers overdragen van het Belgacom-netwerk aan dat van de alternatieve operatoren. In tegenstelling tot wat Belgacom voorstelt, heeft het dus geen nut noch is het gerechtvaardigd om in het kader van de nummeroverdraagbaarheid een algemene oplossing te overwegen.
- Het aanbieden van een geschikte dienst op wholesale-niveau zou het SPOF van het netwerk van Belgacom kunnen uitschakelen en zou bijgevolg de volledige dupliceerbaarheid van de dienst voor beveiligde toegang tot het telefoonnet mogelijk maken. Hierdoor zou dit aanbod de alternatieve operatoren in staat stellen zonder belemmeringen tot het desbetreffende marktsegment door te dringen. Het BIPT voegt eraan toe dat Belgacom tijdens de besprekingen met de operatoren niet heeft geopperd dat er een technische onmogelijkheid zou bestaan om de door de alternatieve operatoren gevraagde dienst te leveren. De problemen die door Belgacom zijn opgeworpen (aanpassing van de IT-systemen, documentatie en onderhoud) vormen noch technische onmogelijkheden noch geldige redenen om een discriminerende situatie te handhaven.
- Wat het argument van Belgacom betreft volgens hetwelk het niet mogelijk is om een wholesale-dienst te leveren die gelijkwaardig is aan een retaildienst omdat die laatste betrekking heeft op een dienst die wordt aangeboden op PSTN/ISDN-lijnen die verbonden zijn met de lokale centrale, wijst het BIPT erop dat de technische haalbaarheid van de wholesale-dienst niet afhankelijk is van de fysieke aansluiting op de lokale centrale. Het Instituut voegt eraan toe dat de nummers en de correcte routing van de oproepen wezenlijke onderdelen zijn van de dienst voor beveiligde toegang. De dupliceerbaarheid van die dienst vereist dat op het wholesale-niveau gelijkwaardige functies beschikbaar zijn.
- Wat de alternatieve oplossingen betreft die Belgacom voorstelt (nieuwe toewijzing van de nummerblokken, tot stand brengen van directe verbindingen tussen operatoren om gespreksdoorgifte te beperken, naleving van de load sharing OIT in alle toegangszones), is het BIPT enerzijds van mening dat deze oplossingen niet altijd geschikt zijn (bijv. de nieuwe toewijzing van de nummerblokken is alleen gerechtvaardigd als er binnen een blok een groot aantal overgedragen nummers zijn, directe interconnectie is enkel gerechtvaardigd wanneer het volume verkeer tussen twee operatoren voldoende is) en anderzijds, zoals verklaard door Belgacom, dat deze oplossingen de impact van het SPOF beperken zonder het uit te schakelen.

BESLUIT

Na behoorlijke overweging van de standpunten van de betrokken partijen, zoals die zijn uitgedrukt in hun briefwisseling of tijdens vergaderingen enerzijds, en anderzijds van de algemene doelstellingen van het regelgevingskader inzake bevordering van de concurrentie, economische efficiëntie en verdediging van de belangen van de consumenten, neemt het Instituut het volgende besluit:

1. Het ontbreken van een wholesale-dienst die duplicatie mogelijk maakt van de dienst voor de beveiligde toegang tot de door Belgacom verstrekte gedeelde nummers is een vorm van discriminatie, die in tegenspraak is met de verplichtingen die op Belgacom rusten als operator met een sterke machtspositie op de markten voor toegang tot het telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers.
2. Belgacom moet een aanbod voorbereiden (kwalitatief en kwantitatief) waardoor deze discriminatie wordt opgeheven en dit aanbod vóór 27 november 2006 aan het BIPT voorleggen.

BEROEPSMOGELIJKHEDEN

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

M. Van Bellinghen
Lid van de Raad

G. Denef
Lid van de Raad

C. Rutten
Lid van de Raad

E. Van Heesvelde
Voorzitter van de Raad