



ONTWERPBESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN DD/MM/JJJJ

BETREFFENDE DE DEFINITIE VAN DE MARKTEN, DE ANALYSE VAN DE CONCURRENTIEVOORWAARDEN, DE IDENTIFICATIE VAN DE OPERATOREN MET EEN STERKE MACHTSPOSITIE EN DE BEPALING VAN DE GEPASTE VERPLICHTINGEN VOOR DE MARKTEN VAN DE CLUSTER "VASTE TELEFONIE", GESELECTEERD IN DE AANBEVELING VAN DE EUROPESE COMMISSIE VAN XX XX XXXX:

NATIONALE OPENBAAR BESCHIKBARE TELEFOONDIENTEN GELEVERD OP EEN VASTE LOCATIE VOOR PARTICULIERE EN NIET-PARTICULIERE GEBRUIKERS

Werkwijze voor de raadpleging

Antwoordtermijn: tot en met 9 juni 2008
Te vermelden: Analyse van de markten 3/03 en 5/03
Elektronisch antwoordadres: smp@bipt.be
Postadres: Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie
Ellipse Building C
Koning Albert II-laan 35
1030 Brussel
Fax: 02 226 88 41
Contactpersoon: Eduard Verbeke, adviseur (02 226 89 03)

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Context en wettelijke basis	5
1.1.1	Het Europese kader	5
1.1.2	Het Belgische kader	6
1.1.3	Beginselen van het Europese regelgevingskader	7
1.2	Methode voor de definitie van de relevante markten	8
1.2.1	Definitie van de relevante markten.....	8
1.2.2	Definitie van de geografische markten	12
1.2.3	Verificatie of de markten kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering.....	13
1.3	Methode voor de analyse van de relevante markten	14
1.3.1	Algemene principes.....	14
1.3.2	Structuur van de marktanalyses.....	16
1.3.3	Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden	17
1.4	Methode voor het opleggen van gepaste correctiemaatregelen	18
1.5	Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen	19
1.5.1	Wholesaleverplichtingen	21
1.5.2	Retailverplichtingen.....	23
1.5.3	Inwerkingtreding van de verplichtingen	23
1.6	Raadplegingsprocedure: wettelijke basis	23
1.6.1	Nationale raadpleging	23
1.6.2	Het advies van de Raad voor de Mededinging.....	25
1.6.3	De Europese raadpleging en notificatie.....	25
2	Algemene voorstelling van de retailmarkten voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers	28
2.1	Marktspelers	28
2.1.1	Operatoren die telefoondiensten aanbieden met directe toegang.....	29
2.1.2	Operatoren die telefoondiensten aanbieden met selectie/preselectie	29
2.1.3	Operatoren die telefoondiensten aanbieden via “two stage dialing” en “call-back”	30
2.1.4	Operatoren die telefoondiensten aanbieden van het type “unmanaged VoIP”	30
2.2	Voornaamste aanbiedingen per minuut en tegen een vast bedrag voor particuliere gebruikers (behalve doorverkopers)	30
2.2.1	Tarieven voor oproepen tussen vaste nationale toestellen	30
2.2.2	De tarieven tegen een vast bedrag en tariefopties.....	31
2.2.3	Tarieven voor nationale oproepen van vaste naar mobiele toestellen	34
2.2.4	Voornaamste gebundelde aanbiedingen.....	36
2.3	Voornaamste aanbiedingen per minuut en tegen een vast bedrag voor particuliere gebruikers	37
2.3.1	Tarieven voor nationale oproepen van vast naar vast.....	37
2.3.2	Tarieven voor nationale oproepen van vast naar mobiel.....	39
2.4	Relevante productenmarkten	41
2.5	Geografische relevante markten	54
2.6	Besluit	56
3	Analyse van de gedefinieerde markten	57

3.1	Beschrijving van de opdracht	57
3.1.1	Marktomvang, marktaandeel en marktconcentratie	57
3.1.2	Dynamiek van de markt.....	65
3.1.3	Andere kenmerken van de markt	70
3.2	Toets van de drie criteria	74
3.2.1	1e criterium - Drempels bij het betreden van de markt en belemmeringen voor de ontwikkeling van de concurrentie	74
3.2.2	2e criterium - Geen ontwikkeling mogelijk naar daadwerkelijke mededinging.....	78
3.2.3	3e criterium - Doeltreffendheid met betrekking tot het mededingingsrecht en nut van een aanvullende ex-anteregulering	81
3.2.4	Besluit	84
3.3	Analyse van de sterke machtspositie op de markt	87
3.3.1	Analyse van de kwantitatieve indicatoren.....	87
3.3.2	Analyse van de kwalitatieve indicatoren.....	88
3.3.3	Prospectieve analyse	90
3.3.4	Algemene conclusie	92
4	Verplichtingen opgelegd aan de SMP-operator.....	93
4.1	Huidige verplichtingen opgelegd aan Belgacom	93
4.1.1	Verplichtingen uit het besluit van 11 augustus 2006	93
4.1.2	Andere verplichtingen die de markten in kwestie beïnvloeden.....	94
4.2	Potentiële marktproblemen en gepaste verplichtingen	94
4.2.1	Potentiële marktproblemen	94
4.3	Verplichtingen opgelegd aan Belgacom in het kader van deze analyse	95
4.3.1	Overzicht van de op te leggen verplichtingen.....	95
4.3.2	Controle op de retailprijzen en kostentoerekening	96
4.3.3	Transparantie.....	99
4.3.4	Gescheiden boekhouding.....	100
4.4	Intrekking van verplichtingen of wijziging van sommige praktische regels inzake verplichtingen die door het besluit van 11 augustus 2006 zijn opgelegd	101
5	Raadplegingsprocedure, inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	102
5.1	Raadplegingsprocedure	102
5.1.1	Openbare raadpleging.....	102
5.1.2	Aanhangigmaking bij de Raad voor de Mededinging	102
5.1.3	Europese notificatie.....	102
5.2	Inwerkingtredingen en geldigheidsduur van dit besluit	102
5.2.1	Inwerkingtreding	102
5.2.2	Geldigheidsduur van dit besluit	102

1 Inleiding

- 1 Op 11 augustus 2006 heeft het BIPT een besluit aangenomen betreffende de markten van de cluster “vaste telefonie”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003. Rekening houdende met een opmerking van de Europese Commissie, heeft het BIPT besloten dat de analyseperiode voor de retailmarkten voor telefoondiensten, diende te worden beperkt tot twee jaar.
- 2 Op 17 december 2007 heeft de Europese Commissie de tweede versie aangenomen van haar aanbeveling betreffende de producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.¹
- 3 In die nieuwe versie van de aanbeveling heeft de Commissie als enige retailmarkt de markt voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers opgenomen (voordien markten 1 en 2). De overige retailmarkten, namelijk de voormalige markten 3 (nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers), 4 (internationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers), 5 (nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers) en 6 (internationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers) worden bijgevolg niet langer door de Commissie beschouwd als markten die verplicht ex ante dienen te worden gereguleerd.
- 4 In de memorie van toelichting bij de nieuwe aanbeveling, legt de Commissie uit dat er reden is om de markten waarvoor verplichtingen werden opgelegd, opnieuw te onderzoeken: *“An important transition aspect concerns the review of markets [...] which are no longer included but where remedies have already been imposed (under the initial Recommendation) commensurate with findings of SMP. [...] The underlying principle therefore is that remedies that have been imposed should stay in place until a new market analysis is due and is undertaken. [...] NRAs should undertake a new market analysis in order to both maintain, amend or withdraw remedies imposed following an SMP finding, irrespective of whether the relevant market remains or has been removed from the Recommendation.”* Voor de markten die niet langer in de nieuwe aanbeveling zijn opgenomen, dient echter de toets van de drie criteria te worden toegepast²: *“Bij*

¹ PB L 344 van 28 december 2007

² Bestaan van toetredingsbelemmeringen, geen evolutie naar een daadwerkelijke mededinging en onvoldoende efficiëntie van het mededingingsrecht.

vaststelling van de markten, anders dan de bijgevoegde markten, dienen de nationale regelgevende instanties zich ervan te vergewissen dat de drie criteria [...] tegelijk zijn vervuld."

(vrije vertaling) Het BIPT heeft deze bepalingen opgevolgd, wat eveneens rechtvaardigt dat het de markten voor internationale telefoondiensten die als concurrerend werden verklaard (markten 4 en 6 van de oude aanbeveling) niet meer heeft geanalyseerd.

- 5 Dit ontwerpbesluit heeft als doel te onderzoeken of de situatie van de vroegere markten 3 en 5 in België het BIPT aanzetten om dezelfde besluiten aan te nemen als die van de Commissie.
- 6 In zijn besluit van 11 augustus 2006 betreffende de markten voor vaste telefonie³, heeft het BIPT op bladzijde 99 besloten dat Belgacom over een sterke machtspositie beschikte op de markt voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers (markt 3) en niet-particuliere gebruikers (markt 5). Alvorens bijgevolg te beslissen of deze retailmarkten voort dienen te worden gereguleerd, dient het BIPT dus:
 - 6.1 na te gaan of de definitie van deze twee markten die voortvloeit uit het besluit van 11 augustus 2006, van toepassing blijft;
 - 6.2 de toets van de drie criteria toe te passen om na te gaan of de markten ex ante kunnen worden gereguleerd;
 - 6.3 zo ja, vast te stellen of er operatoren met een sterke machtspositie op de betrokken markten zijn en, indien van toepassing, de aan hen op te leggen verplichtingen te bepalen.
- 7 Bij het publiceren van dit ontwerpbesluit beschikte het BIPT nog niet over de statistische gegevens van alle ondernemingen voor het jaar 2007. Dat verklaart waarom de analyse gebaseerd is op cijfermateriaal tot en met 2006. Het BIPT gaat er echter van uit dat de toestand in 2007 niet significant veranderd is en het bijwerken van de cijfers hoogstwaarschijnlijk geen invloed zal hebben op de uitkomst van deze analyse.

1.1 Context en wettelijke basis

1.1.1 Het Europese kader

- 8 Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben in 2002 vijf richtlijnen aangenomen die tot doel hebben een nieuw regelgevingskader in te stellen voor de levering van elektronische communicatienetwerken en -diensten:

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

- 8.1 Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn);
 - 8.2 Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn);
 - 8.3 Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn);
 - 8.4 Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn);
 - 8.5 Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).
- 9 De Europese Commissie heeft dat regelgevingskader aangevuld met onder andere:
- 9.1 Richtlijn 2002/77/EG van de Europese Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten;
 - 9.2 De richtsnoeren van de Europese 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);
 - 9.3 De aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 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.
 - 9.4 De aanbeveling 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.

1.1.2 Het Belgische kader

- 10 De Belgische wet van toepassing op deze marktanalyse is de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna de wet van 13 juni 2005).

1.1.3 Beginselen van het Europese regelgevingskader

- 11 Om een daadwerkelijke concurrentie op de elektronischecommunicatiemarkten te bewerkstelligen, verplicht het Europese regelgevingskader de nationale regelgevende instanties om verplichtingen op te leggen aan de elektronischecommunicatieoperatoren met een sterke machtspositie op een relevante markt. Het begrip "sterke machtspositie" is equivalent aan het begrip "machtspositie" in het mededingingsrecht. De Kaderrichtlijn heeft een procedure ingevoerd voor marktdefinitie en een procedure voor marktanalyse naar het voorbeeld van het mededingingsrecht. Die procedures worden door elke nationale regelgevende instantie (NRI) uitgevoerd met betrokkenheid van de Europese Commissie en van de NRI's van de overige lidstaten.⁴
- 12 Artikel 15 van de Kaderrichtlijn bepaalt: "Na openbare raadpleging en overleg met de nationale regelgevende instanties neemt de Commissie een aanbeveling aan inzake relevante markten voor producten en diensten [...]". De aanbeveling vermeldt "de markten voor producten en diensten in de sector elektronische communicatie waarvan de kenmerken zodanig kunnen zijn dat het opleggen van wettelijke verplichtingen als beschreven in de bijzondere richtlijnen gerechtvaardigd kan zijn".
- 13 Overeenkomstig artikel 15 heeft de Europese Commissie in 2003 de "aanbeveling inzake relevante markten voor producten en diensten" aangenomen.⁵ Die relevante markten zijn door de Europese Commissie vastgesteld op basis van Bijlage I bij de Kaderrichtlijn, die de relevante markten aangeeft die in de eerste aanbeveling moeten worden vermeld. Een tweede aanbeveling werd aangenomen op 17 december 2007.
- 14 Artikel 16 van de Kaderrichtlijn⁶ schrijft nog voor: "Zo spoedig mogelijk na de aanneming van de Aanbeveling of een bijwerking daarvan voeren de nationale regelgevende instanties, zoveel mogelijk [...] een analyse van de relevante markten uit." Dat artikel is omgezet in artikel 54 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.
- 15 De Kaderrichtlijn erkent dat de nationale marktomstandigheden de overname van de marktdefinitie die in de aanbeveling vermeld staan onaangepast kunnen maken: in dat geval moeten die worden uitgebreid of ingeperkt.⁷ De Europese Commissie voorziet de mogelijkheid dat de nationale context de NRI's ertoe kan brengen extra relevante markten te identificeren of sommige relevante markten verder op te delen.

⁴ Zie art. 15 van de Kaderrichtlijn, op. cit.

⁵ Aanbeveling van de EC van 11 februari 2003, blz. 45.

⁶ Zie art. 16 van de Kaderrichtlijn, op. cit.

⁷ Zie artikel 15.3 van de Kaderrichtlijn.

- 16 Om een kader te scheppen voor de uitvoering van de aanbeveling door de NRI's voorziet de Kaderrichtlijn in de aanneming door de Europese Commissie van "richtsnoeren voor marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht" (hierna "de richtsnoeren" genoemd), wat de Europese Commissie in 2002 gedaan heeft.⁸ De richtsnoeren herinneren aan de methodologische principes die van toepassing zijn op de marktdefinitie, de marktanalyse en de vaststelling van de verplichtingen, de "correctiemaatregelen". Daar wordt ook bepaald dat de NRI's een prospectieve en dynamische marktanalyse moeten verrichten.⁹

1.2 Methode voor de definitie van de relevante markten

- 17 In dit deel worden de stappen voorgesteld die het BIPT heeft ondernomen om de relevante elektronischecommunicatiemarkten te definiëren. Het heeft niet tot doel om de richtsnoeren van de Europese Commissie, noch de aanbeveling over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.

1.2.1 Definitie van de relevante markten

- 18 Alvorens de ondernemingen met een sterke machtspositie te identificeren, moet het BIPT de relevante producten- of dienstenmarkten en de relevante geografische markten bepalen.
- 19 Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (EHvJ) omvat de relevante markt voor een product of dienst alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of *voldoende* uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze bijzonder geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of bedoelde toepassing ervan, maar ook op grond van de concurrentievoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt.¹⁰ Het EHvJ is integendeel van mening dat producten of diensten die alleen in *beperkte* of *relatief beperkte* mate onderling uitwisselbaar zijn, niet tot dezelfde markt behoren.¹¹

⁸ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03), PB C 165/6 van 11/07/2002, blz. 6.

⁹ Zie pt 26 van de richtsnoeren, op. cit.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 31/80, L'Oréal, Jurispr. 1980, blz. 3775, r.o. 25; zaak nr. 322/81, Michelin tegen de Commissie, Jurispr. 1983, blz. 3461, r.o. 37; zaak nr. C-62/86, AkzoChemie tegen de Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-3359.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 66/86, Ahmed Saeed, Jurispr. 1989, blz. 803, r.o. 39-40; zaak United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207, r.o. 22, 29 en 12.

- 20 Om de relevante markten te definiëren, worden de criteria van substitueerbaarheid aan de aanbod- en vraagzijde gehanteerd. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten, terwijl substitueerbaarheid aan de aanbodzijde aangeeft in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken producten of diensten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op de zeer korte tot korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra kosten.
- 21 Er moet worden verduidelijkt dat het EHvJ in de segmentering van de productmarkten een groter belang hecht aan de bepaling van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde dan aan de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.
- 22 Om de substitueerbaarheid aan de vraag- en aan de aanbodzijde te bepalen, kan men, indien dit gepast is, gebruikmaken van de toets van de hypothetische monopolist.¹² Het principe van die test bestaat erin de markt te beschouwen als een dienst of een geheel van diensten, waarin een hypothetische onderneming haar winsten wil maximaliseren. Die onderneming wordt geacht vrijgesteld te zijn van elke prijsregulering en ze is de enige leverancier van de dienst of groep diensten in kwestie. Die hypothetische prijsverhoging staat ook bekend als de test inzake een "relatieve prijsstijging" of SSNIP-test (*small significant non-transitory increase in price*). Het gaat over het algemeen om een verhoging van ongeveer 5 tot 10% gedurende een periode van een jaar. De SSNIP-test is nuttig als leidraad bij de analyse, maar kan niet worden gebruikt als een algemene procedure voor marktdefinitie.

1.2.1.1 Substitueerbaarheid aan de vraagzijde

- 23 In verband met de substitueerbaarheid aan de vraagzijde moet een niet-bepalende lijst van de voornaamste criteria worden aangelegd. Het is niet verplicht om al die criteria te gebruiken voor elk geval. Die criteria zijn:
- 23.1 **De technische karakteristieken van een product of een dienst** worden systematisch als eerste bestudeerd, omdat ze feitelijk (d.i. objectief) de eigenschappen van de producten bepalen.
- 23.2 **Het gebruik van een product of van een dienst door een gebruiker** is centraal omdat de uitwisselbaarheid van de producten in grote mate afhankelijk is van het gebruik ervan en van de verwachtingen van de gebruikers. Zo kunnen producten met verschillende karakteristieken maar die op dezelfde manier worden gebruikt, worden beschouwd als substitueerbaar aan de vraagzijde. Omgekeerd is het mogelijk dat producten die qua

¹² Dit is de aanpak die de EC in haar richtsnoeren aanbeveelt (punt 40).

karacteristieken soortgelijk zijn, maar die niet op dezelfde manier worden gebruikt, niet tot dezelfde markt behoren.

- 23.3 **De tarifiering van een product of van een dienst.** Hoewel dit element op zichzelf niet doorslaggevend is om tot de substitueerbaarheid aan de vraagzijde te besluiten, vormt een aanzienlijk en duurzaam prijsverschil tussen verschillende producten een aanwijzing van de niet-substitueerbaarheid en dus van het feit dat ze niet tot dezelfde markt horen.
- 24 De hierboven vermelde criteria zijn niet limitatief. Indien relevant mogen andere criteria worden gehanteerd, zoals de regulerende omgeving, de gebruikte normen, de perceptie van het merk van een product bij de eindgebruikers.
- 25 Ten laatste kan worden opgemerkt dat de elektronischecommunicatiesector wordt gekenmerkt door snelle technologische ontwikkelingen die verschijnselen van technologische migratie vanwege de gebruikers impliceren. In de sector van de retailinternettoegang bijvoorbeeld is een migratie van de eindgebruikers van aanbiedingen met lage snelheid naar snelle aanbiedingen kunnen vastgesteld worden. Een dergelijk fenomeen is niet noodzakelijk een teken van een substitueerbaarheid aan de vraagzijde. Zo'n technologische migratie is unidirectioneel en is niet (of in geringe mate) ingegeven door tariefschommelingen van het "SSNIP"-type. De reden ligt voornamelijk in de extra diensten die via de nieuwe technologie worden geboden.

1.2.1.2 Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde

- 26 De substitutie aan de aanbodzijde maakt het mogelijk "rekening [te] houden met de waarschijnlijkheid dat ondernemingen die momenteel niet actief zijn op de relevante productmarkt, toch besluiten tot de markt toe te treden, binnen een redelijk tijdsbestek". De jurisprudentie in de Gemeenschap¹³ en de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie¹⁴ nemen de eigen levering niet op in de definitie van de relevante markten, d.i. de productie door een onderneming van een intermediair goed voor eigen gebruik. Anderzijds geldt ook: "Louter

¹³ Zie Zaak nr. IV/M126. Zo ook in de beschikking Accor/Wagon-lit, herinnert de EC eraan "anders dan Accor meent, omvat de relevante markt derden verstrekte diensten".

¹⁴ Zie punt 98 van de Mededeling van de EC van 13 oktober 2000: richtsnoeren inzake verticale beperkingen (COM (2000/C 291/01)). Publicatieblad C291 van 13 oktober 2000: "De in-house-productie, d.w.z. de productie van een intermediair product voor eigen gebruik, kan van groot belang zijn bij een onderzoek uit het oogpunt van de mededinging, als een van de bronnen van concurrentie of om de marktpositie van een onderneming duidelijker te bepalen. Met het oog op de marktbevestiging en de berekening van het marktaandeel zal de in-house-productie echter niet worden meegeteld bij intermediaire goederen en diensten".

hypothetische substitutie aan de aanbodzijde volstaat niet om de markt af te bakenen".¹⁵ De NRI's moeten rekening houden met de volgende elementen:

- 26.1 De totale kosten van de overschakeling van de productie op het desbetreffende product zijn relatief te verwaarlozen.
 - 26.2 Het feit dat een rivaliserende onderneming een deel van de productiemiddelen bezit die nodig zijn om een bepaalde dienst te leveren, is evenwel niet relevant indien aanmerkelijke aanvullende investeringen nodig zijn om de desbetreffende dienst op te markt te brengen en op rendabele wijze aan te bieden.¹⁶
 - 26.3 De NRI's moeten nagaan of een bepaalde leverancier zijn productieapparaat ook daadwerkelijk zou gebruiken of aanpassen om het betrokken product te vervaardigen of de betrokken dienst aan te bieden (bijv. of het gebruik van hun capaciteit vastligt op grond van langlopende leveringsovereenkomsten, enz.).
- 27 Om een te doorgedreven segmentering van de markten te voorkomen neemt de Europese Commissie soms een ruimere betekenis aan van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde. In die gevallen bekijkt de Europese Commissie alleen het vermogen van een onderneming om haar productieapparaat aan te passen om een dienst te verstrekken. Indien de wijziging van het productiemiddel geen investeringen vergt, noch lange termijnen, integreert de Europese Commissie in een en dezelfde markt producten A en producten B die aan de vraagzijde niet substitueerbaar zouden zijn. Die benadering is relevant voor de markten waarop dezelfde concurrentievoorwaarden gelden (zelfde drempels bij het betreden van de markt, zelfde operatoren, zelfde operator in machtspositie, zelfde vooruitzichten inzake evolutie).¹⁷ Een te doorgedreven segmentering zou door technologische vernieuwingen snel op losse schroeven kunnen worden gezet. De afbakening van relevante markten belet het de regulator niet om binnen die markten gedifferentieerde regulerende maatregelen aan te nemen. De regulator moet zich dus vragen stellen over het uiteindelijke nut van een fijne segmentering van de markt.
- 28 In de segmentering van de productmarkten hecht het EHvJ een groter belang aan de bepaling van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde dan aan de bepaling van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde. Indien de substitutie aan de vraagzijde vaststaat, is het in de praktijk niet absoluut noodzakelijk om over te gaan tot de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde, omdat beide aanbieders al op dezelfde productmarkt zijn. Praktisch gezien zou een analyse van de sub-

¹⁵ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03), PB C 165/6 van 11/07/2002, blz. 6.

¹⁶ Zie ook zaak nr. C-333/94, Tetra Pak tegen de EC, aangehaald arrest, r.o. 19. Zoals hierboven vermeld dienen de noodzakelijke investeringen ook binnen een redelijk tijdsbestek te worden gedaan.

¹⁷ Voor een toepassing van dat principe in de context van het nieuwe regelgevingskader, zie advies nr. 05-A-05 van de Franse mededingingsraad van 16 februari 2005, § 19.

stitueerbaarheid aan de aanbodzijde in dat geval gewoon neerkomen op de bevestiging van de analyse van de substitueerbaarheid aan vraagzijde. In sommige gevallen zal de substitueerbaarheid aan de vraagzijde gering zijn of zelfs onbestaande. In die precieze gevallen kan het bestaan van een substitueerbaarheid aan de aanbodzijde de conclusies aan de vraagzijde ontkrachten en het dus mogelijk maken om de betrokken dienst in de relevante markt op te nemen.

Deze redenering wordt uitgewerkt in de volgende beslissingstabel.

Omstandigheden	Substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen A en B	ja	nee	nee
	Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde tussen A en B	-	ja	nee
Resultaat	A en B in eenzelfde markt	ja	ja	nee

Figuur 1.1: *Beslissingstabel betreffende de substitutie aan de vraag- en aanbodzijde.*

1.2.2 Definitie van de geografische markten

- 29 Volgens jurisprudentie van het EHvJ omvat de geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in het aanbod van de betrokken goederen en diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende geografische gebieden kan worden onderscheiden in het bijzonder doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.¹⁸
- 30 Het EHvJ heeft herhaaldelijk geoordeeld dat voor de definitie van de geografische markt niet vereist is dat de concurrentievoorwaarden tussen de handelaars of dienstenaanbieders volstrekt homogeen zijn. Volgens het Hof volstaat het dat ze *op elkaar lijken* of *voldoende homogeen* zijn, zodat alleen zones waarin de concurrentievoorwaarden "heterogeen" zijn, niet als een uniforme markt kunnen worden beschouwd.¹⁹ Per slot van zaken gaat het om de geografische zone waarin daadwerkelijk een monopolie macht zou kunnen worden uitgeoefend, zonder te worden blootgesteld aan de concurrentie van andere aanbieders in andere geografische gebieden of aan de concurrentie van andere goederen of diensten.
- 31 Om de geografische markten te bepalen kan men de criteria van substitueerbaarheid aan de vraagzijde en de aanbodzijde hanteren in combinatie met de toets van de hypothetische monopolist. In de praktijk herinnert de Europese Commissie in de richtsnoeren eraan dat de geografische limieten van een markt in de sector elektronische communicatie traditioneel worden

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Arrest United Brands, punt 44; aangehaald arrest Michelin, punt 26.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Deutsche Bahn tegen de Commissie, aangehaald arrest, r.o. 92; zaak nr. T-139/98 AAMS tegen de Commissie, r.o. 39, nog niet gepubliceerd in de Jurispr.

bepaald op basis van het gebied dat door een netwerk wordt bestreken en door wettelijke en regelgevingsverplichtingen.²⁰ Er kunnen nog andere criteria worden aangehaald die soms zijn gehanteerd in bepaalde zaken die met concurrentie te maken hebben: regelgevingskader, functies van diensten, norm (gsm bijvoorbeeld), tarifiering, handelspraktijken.

1.2.3 Verificatie of de markten kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering

- 32 In de aanbevelingen van 11 februari 2003 en 17 december 2007 staat dat de regulering ex ante en het mededingingsrecht dienen te worden aangewend als bijkomende actiemiddelen om de vastgelegde doelstellingen in de elektronischecommunicatiesector te bereiken en om het gebrek aan daadwerkelijke concurrentie te verhelpen, en daarnaast dat volgens een van de basisbeginselen de regulering ex ante dient te worden opgeheven indien zij niet langer nodig is.
- 33 Drie criteria werden geschikt geacht om de relevante markten aan te wijzen. Die criteria samen stellen dat: het volstaat dat een van de voorwaarden niet vervuld werd om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet ex ante kan worden gereguleerd. Deze criteria volgen hieronder.
- 33.1 Het eerste criterium bestaat erin te bepalen of voor een markt hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn, bestaan: er kunnen twee soorten belemmering worden onderscheiden: structurele en wettelijke of regelgevende.
- 33.2 Het tweede criterium bestaat erin te bepalen of de kenmerken van een markt een ontwikkeling naar een toestand van daadwerkelijke concurrentie laten vermoeden; dit betreft een dynamisch criterium dat rekening houdt met een bepaald aantal structurele aspecten en gedragsaspecten, die het mogelijk maken om te weten of de markt, voor de beoogde periode, meer concurrerend zal worden. Een typisch voorbeeld is een markt waar een beperkt, maar voldoende, aantal ondernemingen die actief zijn "voorbij" de toetredingsbelemmeringen en uiteenlopende kostenstructuren hebben, te maken heeft met een prijselastische vraag vanuit de markt. Om te bepalen of een markt deze kenmerken bezit, dient er rekening te worden gehouden met de ontwikkeling in het verleden, de huidige situatie en ook de toekomst voor zover dit gebeurt binnen precieze tijdslijmieten (die overeenstemmen met het interval tussen de herzieningen door de NRI's) en niet als een theoretische speculatie.
- 33.3 Het derde criterium beoogt een afdoende efficiëntie van het mededingingsrecht in se (zonder regulering ex ante), rekening houdend met de eigenschappen van de elektronischecommunicatiesector.

²⁰ Zie Beschikking 1999/573/EG van de Commissie van 20 mei 1999, inzake een procedure op grond van artikel 81 van het EG-Verdrag (Zaak nr. IV/36.592 - Cégétel + 4), PB nr. L 218 van 18/08/1999, blz. 0014-0023.

1.3 **Methodie voor de analyse van de relevante markten**

34 In dit deel worden de stappen voorgesteld die het BIPT heeft ondernomen om de relevante elektronischecommunicatiemarkten te analyseren. Het heeft niet tot doel om de richtsnoeren van de Europese Commissie, noch de aanbeveling over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.

1.3.1 **Algemene principes**

35 De analyse van de markten heeft tot doel de ondernemingen met een sterke machtspositie te identificeren op de bestudeerde markten.

1.3.1.1 **Individuele machtspositie**

36 In artikel 14 van de Kaderrichtlijn staat: "Een onderneming wordt geacht een aanmerkelijke marktmacht te hebben, wanneer zij, alleen of samen met andere, een aan machtspositie gelijkwaardige positie, dit wil zeggen een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen."

37 Artikel 14.3 van de Kaderrichtlijn verduidelijkt: "Wanneer een onderneming aanmerkelijke marktmacht op een specifieke markt bezit, kan zij ook worden aangemerkt als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht op een nauw verwante markt als de koppelingen tussen beide markten van dien aard zijn dat de marktmacht op de ene markt op de andere markt zo kan worden gebruikt dat de marktmacht van de onderneming wordt vergroot."

38 Bij een beoordeling ex ante wordt marktmacht afgemeten aan de macht die de betrokken onderneming heeft om "prijzen te verhogen door de productie te beperken zonder een aanzienlijk verlies van verkopen of inkomsten".²¹

39 Voor de identificatie van een onderneming die over een sterke machtspositie op de markt beschikt, is de meting van de marktaandelen een fundamenteel element, maar het is niet doorslaggevend, noch toereikend. In verband hiermee wijzen de richtsnoeren van de Europese Commissie op verscheidene principes:

39.1 Ondernemingen met een marktaandeel van maximaal 25% hebben waarschijnlijk geen individuele machtspositie op de betrokken markt.

39.2 Ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 40% hebben waarschijnlijk een machtspositie.

²¹ Zie pt. 73 van de richtsnoeren, op. cit.

- 39.3 Uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, is het zeker dat ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 50% een machtspositie hebben.
- 40 Ter aanvulling van de berekening van het marktaandeel wordt in de richtsnoeren ook een opsomming gegeven van verschillende criteria aan de hand waarvan het huidige niveau van concurrentie en de ontwikkeling ervan gedurende de periode van de analyse kan worden gemeten:
- 40.1 de totale omvang van de onderneming;
 - 40.2 de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
 - 40.3 de technologische voorsprong of superioriteit;
 - 40.4 het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;
 - 40.5 gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
 - 40.6 product-/dienstendiversificatie (bijv. bundeling van producten of diensten);
 - 40.7 schaalvoordelen;
 - 40.8 breedtevoordelen;
 - 40.9 verticale integratie;
 - 40.10 een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
 - 40.11 het ontbreken van potentiële concurrentie;
 - 40.12 grenzen aan de expansie.
- 41 Deze lijst is niet volledig, noch cumulatief. Alleen de combinatie van verschillende criteria vormt een doorslaggevend element bij de bepaling van de sterke machtspositie.
- 42 De machtspositie kan worden beperkt door:
- 42.1 lage drempels voor het betreden van de markt
 - 42.2 potentiële concurrenten. Een NRI moet dus ook de vraag stellen in hoeverre het waarschijnlijk is dat ondernemingen die momenteel niet actief zijn op de relevante productmarkt, op middellange termijn kunnen besluiten tot die markt toe te treden, na een kleine, maar significante, duurzame prijsverhoging. De analyse op middellange termijn onderscheidt zich dus van de analyse van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde bij de definitie van de markten, hetgeen een analyse op korte termijn impliceert.

1.3.1.2 Collectieve machtspositie

- 43 De Kaderrichtlijn bepaalt dat wanneer de NRI's beoordelen of twee of meer ondernemingen gezamenlijk een machtspositie op de markt innemen, zij meer in het bijzonder de communautaire wetgeving dienen in acht te nemen en zich zeer zorgvuldig aan de richtsnoeren moeten houden.

- 44 Van twee of meer ondernemingen kan worden geconstateerd dat zij een gezamenlijke machtspositie hebben ook al zijn er geen structurele of andere banden tussen hen. De gezamenlijke machtspositie kan worden vastgesteld op een markt waarvan de structuur gecoördineerde effecten bevordert.
- 45 Bijlage II bij de Kaderrichtlijn bevat bovendien een onvolledige lijst van niet-cumulatieve criteria om te oordelen over een gezamenlijke sterke machtspositie: een volgroeide markt, stagnerende of matige groei aan de vraagzijde, geringe elasticiteit van de vraag, een homogeen product, vergelijkbare kostenstructuren, vergelijkbare marktaandelen, het ontbreken van technische innovatie, volgroeide technologie, geen overcapaciteit, hoge drempels bij het betreden van de markt, geen tegenwicht aan de koperszijde, geen potentiële concurrentie, verschillende informele of andersoortige banden tussen de betrokken ondernemingen, vergeldingsmechanismen, het geheel ontbreken van of weinig ruimte voor prijsconcurrentie.

1.3.1.3 Prospectieve analyse

- 46 Volgens de Kaderrichtlijn moet bij een analyse van daadwerkelijke mededinging onder meer worden bestudeerd of de markt in de toekomst concurrerend zal zijn en dus of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.²² Toen de Europese Commissie de lijst opstelde van de 18 markten in de aanbeveling van 11 februari 2003 over de relevante markten, heeft zij ook een prospectieve analyse toegepast. De drie criteria waarvan de Europese Commissie gebruik heeft gemaakt (hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn, het dynamische karakter van de markt, mogelijkheid van het mededingingsrecht om op zichzelf daadwerkelijke concurrentie op de markt in te voeren) vergen immers een prospectieve analyse.
- 47 Daarbij is het de vraag of ook de NRI's die criteria moeten gebruiken om hun marktanalyse te verrichten, d.i. de bepaling van de operatoren met een sterke machtspositie.
- 48 Voor zover in de toelichting bij de aanbeveling wordt bepaald: "De Europese Commissie verwacht dat nationale regelgevende instanties dezelfde basiscriteria en -principes volgen bij het vaststellen van andere markten dan die welke in deze aanbeveling worden genoemd"²³, moet het antwoord negatief zijn.

1.3.2 Structuur van de marktanalyses

- 49 De marktanalyses zijn als volgt gestructureerd:

²² Zie cons. 27 van de "Kaderrichtlijn" op. cit.

²³ Zie blz. 13 van de toelichting bij de aanbeveling over de relevante markten.

1.3.2.1 Voornaamste factoren die de markt structureren

50 Dit deel stelt de voornaamste, in essentie kwantitatieve, factoren voor die de bestudeerde markt kenmerken. Men onderscheidt met name de volgende elementen:

50.1 de marktaandelen

50.2 de concentratie.

51 De conclusie van dit deel zal uitwijzen of er in dit stadium een vermoeden kan zijn van sterke machtspositie van een of meer marktspelers. In die conclusie zullen niet noodzakelijk alle hierboven vermelde criteria vervat zitten maar het besluit zal wel gericht zijn op die criteria die het BIPT nodig acht om zijn conclusie te vormen (bijvoorbeeld het bestaan van grote marktaandelen).

1.3.3 Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden

1.3.3.1.1 *Analyse van de individuele machtspositie*

52 Dit deel behandelt de in essentie kwalitatieve factoren aan de hand waarvan het concurrentiepeil op de markt kan worden gemeten. We onderscheiden twee hoofdcategorieën van factoren waarmee het concurrentiepeil op de markt kan worden geanalyseerd:

53 De drempels voor de toegang en/of expansie zijn alle factoren die de ontwikkeling van de marktspelers kunnen ontmoedigen. Van die factoren kunnen de in de richtsnoeren vermelde criteria worden bestudeerd die het meest relevant zijn, afhankelijk van de bestudeerde markten (zie randnummer 1.3). Het feit dat er geen of nauwelijks toegangsdrempels zijn, verhoogt de kans dat operatoren de markt betreden of zich daar ontwikkelen en beperkt op die manier de mogelijkheid van een actieve operator om op de markt een sterke machtspositie uit te oefenen.

54 De kopersmacht geeft de mogelijkheid van de kopers weer om over het aanbod van de leveranciers te onderhandelen. Een sterke kopersmacht zal als "natuurlijk" gevolg hebben dat het aanbod wordt aangepast aan de vraag en dat de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie wordt aangemoedigd, terwijl het ontbreken van kopersmacht ertoe zal leiden dat de verhouding tussen aanbod en vraag uit balans geraakt.

55 Bij de marktanalyse zullen de hierboven vermelde criteria worden bestudeerd met als doel na te gaan of ze het vermoeden van sterke machtspositie (of concurrentievoordeel) dat in het vorige deel is vastgesteld, bevestigen of ontcrachten. Afhankelijk van de bestudeerde markten zijn sommige criteria niet relevant voor de analyse en worden die niet bestudeerd.

1.3.3.1.2 *Analyse van de collectieve machtspositie*

56 Dit deel behandelt, indien dat relevant is, rekening houdende met de conclusies van de voorgaande analyses, de in essentie kwalitatieve factoren aan de hand waarvan kan worden bepaald of twee of meer ondernemingen gezamenlijk een machtspositie innemen op de markt. Dan zullen de criteria die het meest relevant worden geacht en die vermeld staan in de Kaderrichtlijn (zie hierboven), worden bestudeerd.

1.3.3.2 Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen

57 De conclusies van de voorgaande analyses zullen worden bestudeerd in het licht van de ontwikkelingen die in de loop van de analyseperiode op de markt worden verwacht.

58 Op grond van alle analyses samen zal het BIPT concluderen of er al dan niet daadwerkelijke concurrentie op die markt bestaat. Indien het BIPT concludeert dat er geen daadwerkelijke concurrentie is, zal het de ondernemingen aanwijzen die individueel of gezamenlijk op die markt een sterke machtspositie bekleden.

1.4 *Methode voor het opleggen van gepaste correctiemaatregelen*

59 In dit deel worden de stappen voorgesteld die het BIPT heeft ondernomen om de gepaste correctiemaatregelen op te leggen in het kader van de analyse van de relevante elektronischecommunicatiemarkten. Het heeft niet tot doel om de richtsnoeren van de Europese Commissie, noch de aanbeveling over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.

60 Wanneer een onderneming over een aanmerkelijke macht beschikt op een retailmarkt of op een wholesalemarkt, moet de NRI ten minste een verplichting toepassen. Op de wholesalemarkten kunnen de NRI's de correctiemaatregelen opleggen waarin de Toegangsrichtlijn voorziet. Op de retailmarkten moeten de NRI's de voorkeur geven aan de correctiemaatregelen van de Toegangsrichtlijn. Indien de NRI denkt dat die maatregelen niet voldoende zijn om de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader te halen, kan ze alsnog verplichtingen opleggen waarin artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn voorziet.

61 Wanneer uit de analyse echter blijkt dat er op de markt sprake is van daadwerkelijke concurrentie, gelden de verplichtingen bedoeld in de artikelen 58 tot 65 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

62 Bij de selectie van de maatregelen die worden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, probeert het Instituut overeenkomstig de nationale en Gemeenschapswetgeving,

en inzonderheid artikel 8 van de Kaderrichtlijn en artikel 8(4) van de Toegangsrichtlijn, de correctiemaatregelen te identificeren ten opzichte van de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader. Het Instituut zorgt er in het bijzonder voor dat de voorgestelde correctiemaatregelen gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de doelstellingen en tot de geïdentificeerde problemen op de markt. Daartoe zal het Instituut de correctiemaatregelen kiezen die het nodig en toereikend acht om het of de streefdoelen te halen, zonder verder te gaan dan wat strikt noodzakelijk is om het probleem aan te pakken.

1.5 Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen

- 63 In dit deel worden de stappen voorgesteld die het BIPT heeft ondernomen om de gepaste verplichtingen op te leggen in het kader van de analyse van de relevante elektronischecommunicatiemarkten. Het heeft niet tot doel om de richtsnoeren van de Europese Commissie, noch de aanbeveling over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.
- 64 Wanneer een onderneming over een aanmerkelijke macht beschikt op een retailmarkt of op een wholesalemarkt, moet de NRI ten minste een verplichting toepassen. Op de wholesalemarkten kunnen de NRI's de correctiemaatregelen opleggen waarin de Toegangsrichtlijn voorziet. Op de retailmarkten moeten de NRI's de voorkeur geven aan de correctiemaatregelen van de Toegangsrichtlijn²⁴. Indien de NRI denkt dat die maatregelen niet voldoende zijn om de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader te halen, kan ze alsnog verplichtingen opleggen waarin artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn voorziet.
- 65 Wanneer daarentegen uit de analyse blijkt dat op de markt werkelijk concurrentie heerst, dienen de verplichtingen bedoeld in de artikelen 58-65 van de wet van 13 juni 2005 te worden opgeheven.
- 66 Bij de selectie van de maatregelen die worden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, probeert het Instituut overeenkomstig de nationale en Gemeenschapswetgeving, en inzonderheid artikel 5 van de wet van 13 juni 2005, artikel 8 van de Kaderrichtlijn en artikel 8(4) van de Toegangsrichtlijn, de verplichtingen te identificeren ten opzichte van de doelstellingen van het nieuwe regelgevingskader. Het Instituut zorgt er in het bijzonder voor dat de voorgestelde verplichtingen gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de doelstellingen en tot de geïdentificeerde problemen op de markt. Daartoe zal het Instituut de verplichtingen

²⁴ Dit standpunt werd bevestigd in een arrest van het hof van beroep te Brussel op 1 juni 2007 (meer bepaald de punten 24 en 25 van dat arrest).

kiezen die het nodig en toereikend acht om het of de streefdoelen te halen, zonder verder te gaan dan wat strikt noodzakelijk is om het probleem aan te pakken.

67 De doelstellingen bepaald in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en hernomen in artikel 6 van de wet van 13 juni 2005 zijn:

67.1 de bevordering van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten²⁵

67.2 de ontwikkeling van de interne markt²⁶

67.3 de bevordering van de belangen van de burgers van de Europese Unie²⁷.

68 Om die doelstellingen te bereiken, mogen de NRI's strengere of minder strenge verplichtingen opleggen²⁸. Wanneer een markt concurrerend is, worden de verplichtingen van de Toegangsrichtlijn of de Universeledienstrichtlijn door een NRI niet opgelegd, noch gehandhaafd²⁹.

²⁵ Zie artikel 8.2 van de Kaderrichtlijn, op. cit. Volgens de Kaderrichtlijn moet deze doelstelling meer bepaald als volgt worden bereikt:

- a) zij zorgen ervoor dat de gebruikers, met inbegrip van gehandicapte gebruikers, maximaal profiteren wat betreft keuze, prijs en kwaliteit
- b) het zorgt ervoor dat er in de sector van de elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de concurrentie is
- c) zij moedigen efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan en steunen innovaties
- d) zij bevorderen efficiënt gebruik en zorgen voor een efficiënt beheer van de radiofrequenties en de nummervoorraad

²⁶ Volgens de Kaderrichtlijn moeten de NRI's dat doel bereiken op de volgende wijze:

- a) zij heffen resterende belemmeringen op voor het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten en diensten en elektronische-communicatiediensten op Europees niveau
- b) het moedigt het opzetten en ontwikkelen van trans-Europese netwerken en de interoperabiliteit van pan-Europese diensten en eind-tot-eindconnectiviteit aan;
- c) zij zorgen ervoor dat er in vergelijkbare omstandigheden geen verschil in behandeling is van ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten aanbieden
- d) zij werken met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen te waarborgen

²⁷ Volgens de Kaderrichtlijn moeten de NRI's dat doel bereiken op de volgende wijze:

- a) zij waarborgen dat alle burgers toegang hebben tot een universele dienst als omschreven in Richtlijn 2002/22/EG (universeledienstrichtlijn)
- b) zij waarborgen de consument een hoog niveau van bescherming bij zijn transacties met leveranciers, met name door ervoor te zorgen dat er eenvoudige en goedkope geschillenprocedures beschikbaar zijn die worden toegepast door een van de betrokken partijen onafhankelijke instantie
- c) het draagt bij tot het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer
- d) zij bevorderen de verstrekking van duidelijke informatie, met name door te verplichten tot transparantie ten aanzien van tarieven en de voorwaarden voor het gebruik van openbare elektronische-communicatiediensten
- e) zij schenken aandacht aan de behoeften van specifieke maatschappelijke groepen, met name gehandicapte gebruikers
- f) zij waarborgen de integriteit en de veiligheid van de openbare communicatienetwerken

²⁸ In de richtsnoeren wordt verduidelijkt: "Indien een onderneming al eerder is onderworpen aan verplichtingen uit hoofde van het regelgevingskader van 1998, moet de NRI, op basis van een nieuwe marktanalyse die overeenkomstig deze richtsnoeren plaatsvindt, onderzoeken of soortgelijke verplichtingen in het nieuwe regelgevingskader nog steeds op hun plaats zijn". Als van een onderneming geconstateerd wordt dat deze binnen het nieuwe regelgevingskader op een relevante markt over aanmerkelijke marktmacht beschikt, kunnen soortgelijke wettelijke verplichtingen als die welke op grond van het regelgevingskader van 1998 waren opgelegd, worden gehandhaafd."

²⁹ Zie artikel 16 van de Kaderrichtlijn, op. cit.

Wanneer een markt niet concurrerend is, moet een NRI ten minste één regelgevende verplichting opleggen. Indien de NRI dit noodzakelijk acht, kan ze die verplichtingen ook aanpassen of nieuwe verplichtingen opleggen. De mogelijkheid om extra verplichtingen op te leggen is onderworpen aan een mogelijkheid tot veto van de Europese Commissie.

1.5.1 Wholesaleverplichtingen

69 In de artikelen 9 tot 13 van de Toegangsrichtlijn worden de normale verplichtingen opgesomd die de NRI's kunnen toepassen op een wholesale- of een retailmarkt. Het zijn:

1.5.1.1 Transparantie

70 Wanneer voor de operator verplichtingen inzake non-discriminatie gelden, kan de NRI van die operator eisen dat hij een referentieofferte publiceert.

1.5.1.2 Non-discriminatie

71 Non-discriminatie wordt omschreven als de toepassing van gelijkwaardige voorwaarden onder gelijkwaardige omstandigheden op andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden. Non-discriminatie wordt onder andere beoordeeld in vergelijking met de diensten, dochterondernemingen en partners van de operator met een sterke machtspositie. Ze wordt toegepast op de diensten en relevante informatie die de alternatieve operatoren nodig hebben om hun activiteit uit te oefenen.

1.5.1.3 Gescheiden boekhouding

72 Gescheiden boekhoudingen hebben met name betrekking op de transparantie van de groothandelsprijzen en verrekenprijzen. Het doel van gescheiden boekhoudingen is ervoor te zorgen dat het principe van de non-discriminatie wordt nageleefd en eventueel onbillijke kruissubsidiëring wordt voorkomen. Het model en de te hanteren methode van de gescheiden boekhouding worden nader bepaald door de NRI's (krachtens artikel 60, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005, bepaald de Koning welk model en boekhoudkundige methode door het Instituut moet worden gehanteerd; dat koninklijk besluit werd nog niet aangenomen).

1.5.1.4 Toegang tot en gebruik van specifieke netwerkfaciliteiten

73 Artikel 12, § 1, van de Toegangsrichtlijn en artikel 61, van de wet van 13 juni 2005 bevatten een onvolledige lijst van verplichtingen inzake toegang. Van een operator met een sterke positie op een wholesale- of retailmarkt kan het volgende worden verlangd:

73.1 derden toegang verlenen tot bepaalde netwerkelementen en/of faciliteiten, met inbegrip van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk;

73.2 te goeder trouw onderhandelen met operatoren die verzoeken om toegang;

73.3 reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken;

- 73.4 op groothandelsbasis bepaalde diensten aanbieden voor doorverkoop door derden;
 - 73.5 open toegang verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit van diensten of virtuele netwerkdiensten;
 - 73.6 collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten aanbieden, inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten;
 - 73.7 bepaalde diensten aanbieden die nodig zijn voor de interoperabiliteit van de aan gebruikers geleverde eind-tot-einddiensten, inclusief faciliteiten voor intelligente netwerkdiensten of roaming binnen mobiele netwerken;
 - 73.8 toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen;
 - 73.9 te zorgen voor interconnectie van netwerken of netwerkfaciliteiten.
- 74 Krachtens artikel 12, § 2 van de Toegangsrichtlijn en artikel 61, § 2, van de wet betreffende van 13 juni 2005, moeten de NRI's met de volgende factoren rekening houden bij de vaststelling van de correctiemaatregelen inzake toegang:
- 74.1 de technische en economische levensvatbaarheid van het gebruik of de installatie van concurrerende faciliteiten, in het licht van het tempo van de marktontwikkeling, rekening houdend met de aard van en het soort interconnectie en toegang;
 - 74.2 de haalbaarheid van de voorgestelde toegangverlening, rekening houdend met de beschikbare capaciteit;
 - 74.3 de door de eigenaar van de faciliteit verrichte initiële investering, rekening houdend met de aan de investering verbonden risico's;
 - 74.4 de noodzaak om op lange termijn de concurrentie in stand te houden;
 - 74.5 in voorkomend geval, ter zake geldende intellectuele-eigendomsrechten;
 - 74.6 het verlenen van pan-Europese diensten.

1.5.1.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningsstelsel

- 75 De NRI's kunnen onder andere een verplichting inzake kostenoriëntering vaststellen, maar die geldt niet automatisch. Er moet worden aangetoond dat de operator met een sterke machtspositie door het ontbreken van werkelijke concurrentie prijzen op een buitensporig hoog peil kan vaststellen of de marges kan uithollen. De NRI's moeten rekening houden met de door de operator gedane investeringen en staan toe dat hij een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn kapitaalbreng.

1.5.2 Retailverplichtingen

- 76 In de artikelen 17 tot 19 van de Universeledienstrichtlijn worden de normale verplichtingen opgesomd die de NRI's kunnen toepassen op een retailmarkt. De enige relevante verplichting voor de markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie, is de verplichting tot voorgeschreven controles betreffende de retaildiensten.
- 77 Wanneer een operator is onderworpen aan deze verplichting, kan de NRI van hem eisen geen buitensporige prijzen te vragen, de toegang tot de markt niet te weigeren of de concurrentie niet te belemmeren door afbraakprijzen te hanteren, door ongegronde voorkeur te geven aan bepaalde eindgebruikers of door diensten op een onredelijke wijze te bundelen. De nationale regelgevende instantie kan deze operator passende prijsplafonds opleggen, maatregelen om bepaalde tarieven te controleren of maatregelen om de tarieven af te stemmen op de kosten of prijzen op vergelijkbare markten, teneinde de belangen van de eindgebruiker te beschermen en tegelijkertijd daadwerkelijke mededinging te stimuleren.

1.5.3 Inwerkingtreding van de verplichtingen

- 78 Artikel 27 van de Kaderrichtlijn bepaalt: "De lidstaten handhaven alle verplichtingen krachtens de nationale wetgeving als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/19/EG (Toegangsrichtlijn) en artikel 16 van Richtlijn 2002/22/EG (Universeledienstrichtlijn) totdat een nationale regelgevende instantie met betrekking tot deze verplichtingen een besluit heeft genomen overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn". Die bepaling is omgezet door artikel 162 van de wet betreffende de elektronische communicatie van 13 juni 2005. Het Instituut neemt een dergelijk besluit in het kader van de beslissing die het neemt na afloop van elke marktanalyse. Op dat ogenblik preciseert het Instituut voor elke operator die SMP-status heeft (gekregen) of het nodig is om de bestaande verplichtingen op te heffen, deze te wijzigen of nieuwe in te stellen. Tenzij anders vermeld, zal dit besluit van het Instituut van kracht worden op de datum vermeld aan het einde van dit besluit.

1.6 Raadplegingsprocedure: wettelijke basis

1.6.1 Nationale raadpleging

- 79 De nationale raadpleging is gebaseerd op artikel 6 van Richtlijn 2002/21/EG³⁰.

³⁰ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L108/33 van 24.4.2002

Behoudens in gevallen die onder de artikelen 7, lid 6, 20 of 21 vallen, zorgen de lidstaten ervoor dat de nationale regelgevende instanties die voornemens zijn maatregelen in overeenstemming met deze richtlijn of de bijzondere richtlijnen te nemen die aanzienlijke gevolgen voor de relevante markt hebben, de belanghebbenden in staat stellen om binnen een redelijke termijn hun zienswijzen te geven op de ontwerpmaatregel. De nationale regelgevende instanties publiceren hun nationale raadplegingsprocedures. De lidstaten dragen zorg voor de oprichting van een enkel informatiepunt waar inzage verkregen kan worden in alle lopende raadplegingsprocedures. De resultaten van de raadpleging worden door de nationale regelgevende instanties openbaar gemaakt, behalve in geval van vertrouwelijke informatie overeenkomstig het communautair en nationaal recht betreffende zakelijke vertrouwelijkheid.

80 Ze wordt georganiseerd krachtens de artikelen 139 en 140 van de wet van 13 juni 2005:

Art. 139. *Het Instituut kan voor de toepassing van deze wet een openbare raadpleging houden overeenkomstig artikel 14 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.*

Art. 140. *Voorzover een ontwerpbeslissing van het Instituut aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor een relevante markt, organiseert het Instituut een voorafgaande openbare raadpleging met een maximale tijdsduur van twee maanden, met inachtneming van de regels inzake vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens.*

Alle inlichtingen in verband met aan de gang zijnde openbare raadplegingen worden bij het Instituut gecentraliseerd.

De resultaten van de openbare raadpleging worden openbaar gemaakt, met inachtneming van de regels inzake vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens.

De Koning bepaalt, na advies van het Instituut, de nadere regels van de openbare raadpleging en van de bekendmaking van de resultaten ervan.

81 Overeenkomstig het vierde lid van het voormelde artikel 140, zijn de nadere regels voor de raadpleging alsook voor de openbaarheid van de resultaten gepreciseerd in een koninklijk besluit van 26 januari 2006 (BS, 1 maart 2006).

82 De opmerkingen van de betrokken partijen op het ontwerpbesluit van het Instituut maken deel uit van het dossier dat wordt overgezonden naar de Raad voor de Mededinging krachtens artikel 55, §§ 4 en 5, van de wet van 13 juni 2005 alsook naar de Europese Commissie en naar de NRI's van de andere lidstaten krachtens artikel 7 van de Kaderrichtlijn en artikel 141 van de wet van 13 juni 2005.

1.6.2 Het advies van de Raad voor de Mededinging

83 Artikel 16, § 1, van Richtlijn 2002/21/EG³¹ bepaalt dat met de mededingingsinstanties als volgt moet worden samengewerkt:

Zo spoedig mogelijk na de aanneming van de Aanbeveling of een bijwerking daarvan voeren de nationale regelgevende instanties, zoveel mogelijk met inachtneming van de richtsnoeren een analyse van de relevante markten uit. De lidstaten zorgen ervoor dat deze analyse, in voorkomend geval, in samenwerking met de nationale mededingingsinstanties wordt uitgevoerd.

84 Deze bepaling is omgezet door artikel 55 van de wet van 13 juni 2005:

Art. 55. § 1. *Overeenkomstig § 4 voert het Instituut minstens zo spoedig mogelijk na de aanneming van de Aanbeveling of een bijwerking daarvan een analyse van die relevante markten uit om te bepalen of zij daadwerkelijk concurrentieel zijn. De informatie-uitwisseling nodig voor die analyse gebeurt overeenkomstig artikel 137, § 2.*

(...)

§ 4. *Voor de beslissingen van het Instituut waarvoor naar deze paragraaf wordt verwezen pleegt het Instituut vooraf overleg met de Raad voor de Mededinging. De Raad voor de Mededinging geeft binnen 30 kalenderdagen, te rekenen vanaf de toezending van de ontwerpbeslissing door het Instituut, zijn advies. Zodra die termijn verstreken is, geldt het stilzwijgen van de Raad voor de Mededinging als goedkeuring van de voormelde ontwerpbeslissing.*

§ 5. *Het Instituut zendt zijn beslissingen waarvoor naar deze paragraaf wordt verwezen, vooraf aan de Raad voor de Mededinging, die binnen 30 kalenderdagen een bindend advies uitbrengt met betrekking tot de vraag of de beslissingen van het Instituut in overeenstemming zijn met de door het mededingingsrecht beoogde doelstellingen. Zodra die termijn verstreken is, geldt het stilzwijgen van de Raad voor de Mededinging als goedkeuring van de voormelde beslissing.*

1.6.3 De Europese raadpleging en notificatie

85 Artikel 7, § 3, van Richtlijn 2002/21/EG³² bepaalt dat de Europese Commissie en de nationale regelgevende instanties van de andere lidstaten als volgt moeten worden geraadpleegd:

³¹ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L108/33 van 24.4.2002

3. Indien de nationale regelgevende instantie, naast de raadpleging als bedoeld in artikel 6, voornemens is een maatregel te nemen die:

a) valt onder de artikelen 15 of 16 van de onderhavige richtlijn, de artikelen 5 of 8 van Richtlijn 2002/19/EG (toegangsrichtlijn) of artikel 16 van Richtlijn 2002/22/EG (universeledienstrichtlijn); en

b) van aanzienlijke invloed is op de handel tussen de lidstaten, stelt zij de Commissie en de nationale regelgevende instanties in de andere lidstaten in kennis van de ontwerpmaatregel, samen met de motivering voor de maatregel, overeenkomstig artikel 5, lid 3, en stelt zij de Commissie en de andere nationale regelgevende autoriteiten daarvan in kennis.

Nationale regelgevende instanties en Commissie kunnen de betrokken nationale regelgevende instantie hun opmerkingen meedelen binnen maximaal één maand of binnen de in artikel 6 genoemde termijn indien deze langer is. De periode van één maand kan niet worden verlengd.

86 Deze bepaling is omgezet door artikel 141 van de wet van 13 juni 2005:

Art 141. Voorzover een ontwerpbeslissing van het Instituut invloed kan hebben op de handel tussen de lidstaten en erop gericht is:

1° een relevante markt te bepalen, overeenkomstig artikel 40/11, § 1, of

2° vast te stellen of er op een relevante markt concurrentie aanwezig is, overeenkomstig artikel 40/11, § 4, of

3° verplichtingen ten aanzien van een operator met een sterke machtspositie op een relevante markt op te leggen of te wijzigen, overeenkomstig artikel 40/11, § 4, of

4° verplichtingen op te leggen aan operatoren die niet zijn aangemerkt als beschikkende over een sterke machtspositie op een relevante markt, overeenkomstig artikel 40/11, § 6, of

5° de wijziging van reeds gesloten toegangsovereenkomsten op te leggen, overeenkomstig artikel 40/11, § 4, of

6° de wijziging van het referentieaanbod op te leggen, overeenkomstig artikel 40/11, § 8, of

7° de voorwaarden inzake de te verstrekken toegang te bepalen, overeenkomstig artikelen 40/11, § 10, zesde lid, en 40/10, § 2.

³² Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L108/33 van 24.4.2002

raadpleegt het Instituut onverwijld de Europese Commissie en de nationale regelgevende instanties van de lidstaten.

Het Instituut neemt de opmerkingen in aanmerking die de Europese Commissie en de regelgevende instanties van de lidstaten eraan bezorgd hebben binnen de door de Koning bepaalde termijn.

2 Algemene voorstelling van de retailmarkten voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers

2.1 Marktspelers

- 87 Openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie omvatten de spraakcommunicatiediensten met als bestemming een of meer personen en de communicatiediensten naar een dienstverstreker, met als bestemming een of meer personen.
- 88 In dit deel beschrijft het BIPT eerst de leveringswijzen van de telefoondienst en identificeert het vervolgens de voornaamste operatoren op de markt.
- 89 Er bestaan twee technologieën om de telefoondiensten te leveren: circuitgeschakelde telefonie en pakketgeschakelde telefonie (voornamelijk via Voice over IP maar Voice over ATM is eveneens mogelijk). Overigens bestaan er verschillende manieren om telefoondiensten te leveren:
- 89.1 telefoondiensten leveren met toegang tot het openbare telefoonnet, via smalband of breedband (directe toegang); dit soort aanbieding kan ofwel op een eigen netwerk berusten ofwel op wholesaleaanbiedingen;
 - 89.2 telefoondiensten aanbieden via een (pre)selectiecode aan de hand waarvan de persoon die recht heeft op toegang tot het telefoonnet het openbare telefoonnet kan kiezen via hetwelk hij zijn oproepen wil doen; deze (pre)selectieoptie is enkel mogelijk voor klanten met telefoontoegang via Belgacom;
 - 89.3 telefoondiensten aanbieden via een geografisch of niet-geografisch telefoonnummer aan de hand waarvan de persoon die recht heeft op toegang tot het telefoonnet het openbare telefoonnet kan kiezen via hetwelk hij zijn oproepen doen ("two stage dialing").
 - 89.4 telefoondiensten bieden op basis van de VoIP-technologie via een internetverbinding voor uitgaande oproepen ("unmanaged VoIP" met of zonder toekenning van een oproepnummer aan de gebruiker).
 - 89.5 telefoondiensten aanbieden via call-back: de klant voert op zijn website het oproepnummer van zijn lijn in en dat van de opgebeldde persoon en de operator brengt eerst de verbinding met de oproeper tot stand en vervolgens met de opgeroepene.

89.6 De mobiele operatoren leveren een telefoondienst op vaste locatie via hun PABX-verbinding per huurlijn op hun netwerk in het kader van hun "Mobile VPN"-diensten.

90 De "peer-to-peer"-diensten van het type MSN Messenger of Google Talk zijn louter internetdiensten en bieden geen toegang tot het openbare telefoonnet.

2.1.1 Operatoren die telefoondiensten aanbieden met directe toegang

91 Op de particuliere markt kan men tussen de operatoren die telefoondiensten aanbieden via directe toegang tot hun eigen netwerk, als historische operator Belgacom aanwijzen en de kabeloperatoren Telenet in Vlaanderen en voor een klein deel van Brussel, Voo voor een klein deel van Wallonië en een deel van Brussel en Coditel voor een deel van Brussel en zijn randgemeenten.

92 Scarlet³³ en KPN Belgium (onder het merk Tele2) richten zich tot de particuliere markt via hun aanbiedingen Scarlet One en Tele2 All In die telefoontoegang combineren met internettoegang en telefoondiensten. Deze aanbiedingen zijn gebaseerd op wholesaleproducten van Belgacom (ontbundeling van het aansluitnet en toegang tot binair debiet).

93 Op de niet-particuliere markten bieden operatoren zoals Mobistar, Telenet Solutions, Scarlet, Versatel (KPN Belgium) en internationale operatoren zoals BT, COLT of Verizon telefoondiensten aan aan een clientèle die vooral bestaat uit middelgrote en grote bedrijven, vaak dochterondernemingen van internationale groepen.

2.1.2 Operatoren die telefoondiensten aanbieden met selectie/preselectie

94 Een aantal marktspelers bieden telefoondiensten aan zonder over toegangsinfrastructuur tot de eindgebruiker of zonder over zeer uitgebreide toegangsinfrastructuur te beschikken.

95 Tele2, Scarlet, Mobistar en de doorverkopers van telefoondiensten zijn de voornaamste leveranciers van telefoondiensten via selectie/preselectie op de particuliere markt.

96 Belangrijk om te weten is dat spelers die over infrastructuur beschikken voor toegang tot het telefoonnet in bepaalde geografische zones ook telefoondiensten aanbieden via preselectie of selectie in de zones waar zij niet aanwezig zijn met hun eigen toegangsinfrastructuur.

³³ Belgacom heeft zijn intentie bekend gemaakt om het bedrijf Scarlet over te kopen. Deze overname dient nog te worden goedgekeurd door de bevoegde mededingingsautoriteiten. Volgens een artikel in De Tijd en L'Echo zou het auditoriaat van de Raad voor de Mededinging evenwel "ernstige twijfels" hebben geuit over de toelaatbaarheid van deze overname, wat zou kunnen leiden tot een diepgaand onderzoek naar of zelfs een verbod van deze operatie.

Bijvoorbeeld, terwijl Telenet in Vlaanderen diensten aanbiedt voor toegang tot het telefoonnet, is deze operator via Telenet Solutions en via doorverkopers ook actief op de rest van het Belgische grondgebied met telefoondiensten die gebaseerd zijn op preselectie en selectie per oproep.

2.1.3 Operatoren die telefoondiensten aanbieden via “two stage dialing” en “call-back”

97 Het gebruik van “two stage dialing” is beperkt tot enkele operatoren van voorafbetaalde kaarten die internationale telefoondiensten aanbieden en, in mindere mate, nationale telefoondiensten.

2.1.4 Operatoren die telefoondiensten aanbieden van het type “unmanaged VoIP”

98 Er bestaan enkele operatoren voor “unmanaged VoIP” (Toledo telecom, Nomado, 3 Stars net, ...) die een dienst van uitgaand verkeer aanbieden op basis van internettoegang. In een tweede plaats leveren ze eveneens afzonderlijk gefactureerde oproepnummers voor de inkomende oproepen. Bepaalde van hen bieden ook oproepen via call-back voor de gebruikers die niet over VoIP-apparatuur beschikken. De eindgebruikers kunnen eveneens een beroep doen op de diensten van operatoren die in het buitenland zijn gevestigd.

99 Het volgende deel schetst de voornaamste voor het publiek toegankelijke spraakcommunicatiediensten op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers, die begin januari 2008 beschikbaar zijn.

2.2 Voornaamste aanbiedingen per minuut en tegen een vast bedrag voor particuliere gebruikers (behalve doorverkopers)

100 We schetsen hieronder de voornaamste, per minuut getarifeerde aanbiedingen van spraakcommunicatiediensten voor particuliere gebruikers naar vaste en mobiele nationale toestellen. We schetsen tevens de voornaamste aanbiedingen tegen een vast bedrag.

2.2.1 Tarieven voor oproepen tussen vaste nationale toestellen

101 Alle operatoren passen vanaf de eerste seconde een tarief per seconde toe. De set-upkosten bedragen, tijdens piekuren, tweemaal zoveel bij Telenet (EUR 0,120) als bij zijn concurrenten die om naar een Belgacom-abonnee te bellen, tussen 0,0463 (bij Scarlet) en 0,530 (bij Belgacom) rekenen. Telenet is de enige operator die dezelfde tarieven toepast ongeacht het opgeroepen netwerk; de andere operatoren hanteren verschillende tarieven naargelang van het netwerk van bestemming van de oproep. De basistarieven kunnen variëren van eenvoudig tot dubbel tijdens

piekuren aangezien Belgacom en Telenet voor een oproep naar Belgacom EUR 0,053 aanrekenen terwijl Tele2 0,024 vraagt ongeacht het tijdstip van de oproep. Figuur 1 hieronder geeft een overzicht van de voornaamste basisaanbiedingen. Deze prijzen benaderen de prijzen die in 2005 werden gehanteerd en in het besluit van 2006 op bladzijde 34 werden vermeld.

Operator	Set-upprijs (in euro, alles inbegrepen)			Piekuren (in euro per minuut, alles inbegrepen)			Daluren (in euro per minuut, alles inbegrepen)		
	Naar Belgacom	Naar Tele2	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Tele2	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Tele2	Naar Telenet
Belgacom	0,0530	0,0786	0,0786	0,0530	0,0914	0,0914	0,0265	0,0416	0,0416
Telenet	0,1200 ³⁴	0,1200	0,120	0,0530	0,0530	0,0530	0,0000	0,0000	0,0000
Scarlet	0,0473	0,0473	0,0704	0,0216	0,0216	0,0945	0,0220	0,0220	0,0473
Tele2	0,0500	0,0500	0,0750	0,0240	0,0240	0,1000	0,0240	0,0240	0,0500
Coditel	0,0520	0,0770	0,0770	0,0415	0,0897	0,0897	0,0208	0,0408	0,0408

Figuur 2.1: Overzichtstabel van de voornaamste aanbiedingen per minuut voor particuliere gebruikers – nationale oproepen naar vaste toestellen (maart 2008) (Bron: websites van de operatoren)

102 Bovendien biedt het telefonieaanbod van Scarlet One (Voice over Broadband) gratis oproepen naar vaste nummers in België. Tele2 All In biedt een combinatie aan van een internetabonnement voor EUR 30,90 of 40,90 per maand naargelang van de downloadsnelheid met telefoontoegang die, afhankelijk van de gekozen formule, verkeer naar vaste lijnen omvat voor EUR 0,024 per minuut tijdens dal- of piekuren (EUR 0,050 naar Telenet) met de formule Standard, gratis verkeer tijdens daluren en EUR 0,028 per minuut tijdens piekuren met de formule Free, of gratis verkeer naar vaste lijnen tijdens piek- of daluren voor een vast bedrag van EUR 10 per maand met de formule Onbeperkt Nationaal. De "I talk"-aanbiedingen van Belgacom zijn toegankelijk voor personen die beschikken over een ADSL-abonnement van Belgacom; deze tarieven gaan van EUR 6,50 per maand voor 60 minuten beltijd naar vaste lijnen tijdens daluren tot EUR 17,50 per maand voor onbeperkte nationale oproepen naar vaste lijnen.

2.2.2 De tarieven tegen een vast bedrag en tariefopties

103 De ontwikkeling van de markt werd gekenmerkt door een sterke toename van de forfaitaire en de gratis aanbiedingen. Het lanceren van Happy Time door Belgacom ligt zo in het verlengde van een hele reeks gelijksoortige aanbiedingen van Belgacom zelf maar ook van andere "klassieke" operatoren (Telenet, Tele2, Voo, Coditel) of van doorverkopers die operatoren zijn geworden in

³⁴ Behalve tijdens daluren wanneer de set-upprijs voor een oproep 0 EUR bedraagt (alles inbegrepen).

de zin van artikel 2,11° van de wet van 13 juni 2005 (Happy Many, Talk Talk, Phone+). Het bijzondere kenmerk van die aanbiedingen is het gratis bellen tijdens de daluren met varianten daarop zoals een vast bedrag te betalen of niet, vooruitschuiven van de daluren, optie voor gratis bellen in de piekuren.

- 104 Belgacom biedt zo de forfaitaire formule No Limit National Anytime aan die bestaat in onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen tijdens piek- of daluren behalve voor abonnees op Tele2 en Telenet voor een vast bedrag van EUR 19,95 en Happy Time dat gratis oproepen tijdens daluren naar nationale vaste toestellen omvat en oproepen tegen een vaste prijs (Eur 0,30 per oproep) tijdens piekuren.
- 105 Tele2 heeft een gelijkaardige aanbieding uitgewerkt, namelijk Onbeperkt Nationaal, die onbeperkte oproepen biedt naar nationale vaste toestellen voor een vast bedrag van EUR 15 en Option Free Time dat gratis oproepen tijdens daluren naar nationale vaste toestellen omvat en oproepen tegen een vast bedrag (EUR 0,28) tijdens piekuren.
- 106 Happy Many, een doorverkoper, biedt gratis oproepen tijdens daluren naar nationale vaste toestellen en oproepen voor een vast bedrag van EUR 0,275 per oproep tijdens piekuren.
- 107 Telenet heeft FreePhone gelanceerd dat voor een bedrag van EUR 17,34 telefoontoegang biedt en gratis oproepen tijdens daluren, in combinatie met een betaling per minuut tegen EUR 0,28 voor oproepen tijdens piekuren. Telenet biedt bovendien een optie voor dat vaste bedrag (FreePhone 24) die onbeperkte oproepen mogelijk maakt tijdens piekuren naar nationale vaste toestellen in ruil voor een bijkomend bedrag van EUR 5.
- 108 Coditel biedt eveneens een onbeperkt abonnement aan de hand waarvan oproepen naar nationale vaste toestellen mogelijk zijn tijdens dal- en piekuren voor EUR 15 en Voo biedt hetzelfde voor EUR 16.
- 109 Hieronder volgt een overzicht van de voornaamste aanbiedingen:

<i>Operator</i>	<i>Naam van het forfait</i>	<i>Beschrijving van het forfait/van de optie</i>	<i>Tarief (in euro per maand, inclusief)</i>
<i>Forfaits beperkt tot bepaalde tijdvakken</i>			
Belgacom (PSTN/ISDN)	Happy Time	Oproepen naar nationale vaste toestellen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,30/oproep)	0,00
Belgacom (VoB)	I-Talk Happy Time	Oproepen naar nationale vaste toestellen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,30/oproep)	8,50 0,00 indien 2e lijn

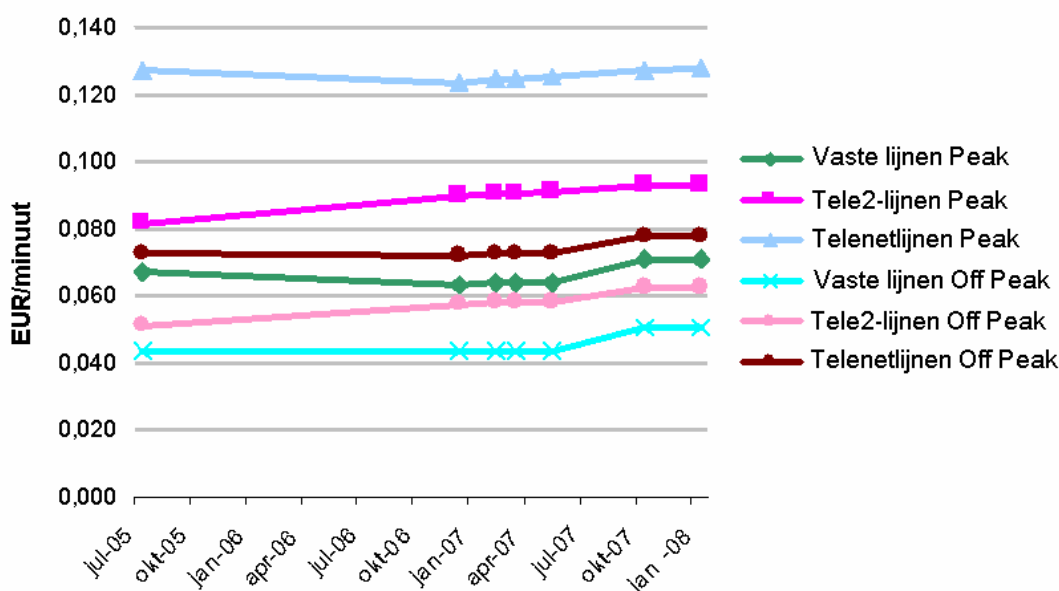
<i>Operator</i>	<i>Naam van het forfait</i>	<i>Beschrijving van het forfait/van de optie</i>	<i>Tarief (in euro per maand, inclusief)</i>
Telenet	Forfait FreePhone	Onbeperkte oproepen naar vaste nationale toestellen tijdens daluren	Onbepaald ³⁵
Tele2 (CPS en VoB)	Optie Free Time	Oproepen naar nationale vaste toestellen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,28/oproep)	0,00
Tele2 (CPS)	Option Free Time International	Oproepen naar nationale vaste toestellen en 15 Europese bestemmingen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,28/nationale oproep en € 0,90/internationale oproep)	0,00
Toledo / Phone-Plus (CPS)	Tarif Free	Oproepen naar nationale vaste toestellen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,275/oproep)	0,00
Happy Many (CPS)	Tarif Happy Hour	Oproepen naar nationale vaste toestellen: gratis tijdens daluren naar vast en tegen een vast bedrag tijdens piekuren (€ 0,275/oproep)	0,00
<i>Geplafondeerde forfaits</i>			
Belgacom (PSTN/ISDN)	Just National Anytime 60'	Onbeperkte oproepen, maximaal 1 uur per maand, naar nationale vaste toestellen (piekuren en daluren) behalve voor Versatel- en Telenetabonnees	2,90
Belgacom (PSTN/ISDN)	Just National Anytime 120'	Onbeperkte oproepen, maximaal 2 uur per maand, naar nationale vaste toestellen (piekuren en daluren) behalve voor Versatel- en Telenetabonnees	5,50
<i>Onbeperkte forfaits</i>			
Belgacom (PSTN/ISDN)	No Limit National Anytime	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren en daluren) behalve voor Versatel- en Telenetabonnees	19,95
Belgacom (VoB)	No Limit	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren en daluren) behalve voor Versatel- en Telenetabonnees	8,50
Telenet	Freephone 24	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	5,00
Coditel	Onbeperkt forfait	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	8,00
Voo	Blabla	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	8,00
Tele2 (VoB)	Onbeperkt Nationaal	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	10,00
Scarlet (VoB)	Onbeperkte vaste telefonie	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	10,20
Toledo / Phone Plus (CPS)	Tarif L illi	Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen (piekuren of daluren)	9,99

³⁵ Aangezien Telenet geen klassiek abonnement biedt zonder telefoonverkeer inbegrepen, is het niet mogelijk de aanbieding Forfait Freephone te vergelijken met een aanbieding zonder telefoonverkeer inbegrepen en dus het forfait naar waarde te schatten.

Operator	Naam van het forfait	Beschrijving van het forfait/van de optie	Tarief (in euro per maand, inclusief)
Toledo (VoIP unmanaged)	Flat	Onbeperkte oproepen naar nationale toestellen en de 15 Europese landen (piekuren of daluren)	12,10
Nomado (VoIP unmanaged)		Onbeperkte oproepen naar nationale vaste toestellen, Luxemburg, Nederland en Frankrijk	6,05

Figuur 2.2: overzichtstabel van de voornaamste forfaits voor particuliere gebruikers (januari 2008) (Bron: websites van de operatoren)

110 De operatoren hebben dus nieuwe aanbiedingen uitgewerkt maar, sinds de vorige marktanalyse, zijn de gehanteerde prijzen eigenlijk redelijk stabiel gebleven. Hieronder geven twee grafieken de evolutie van de gemiddelde prijzen per minuut naar vaste lijnen weer.



Figuur 2.3: Evolutie van de gemiddelde prijzen per minuut voor een oproep van ongeveer 3 minuten van de vaste lijn van de operatoren Belgacom, Coditel, Scarlet, Tele2 en Telenet naar de vaste lijnen (bron: website van de operatoren)

2.2.3 Tarieven voor nationale oproepen van vaste naar mobiele toestellen

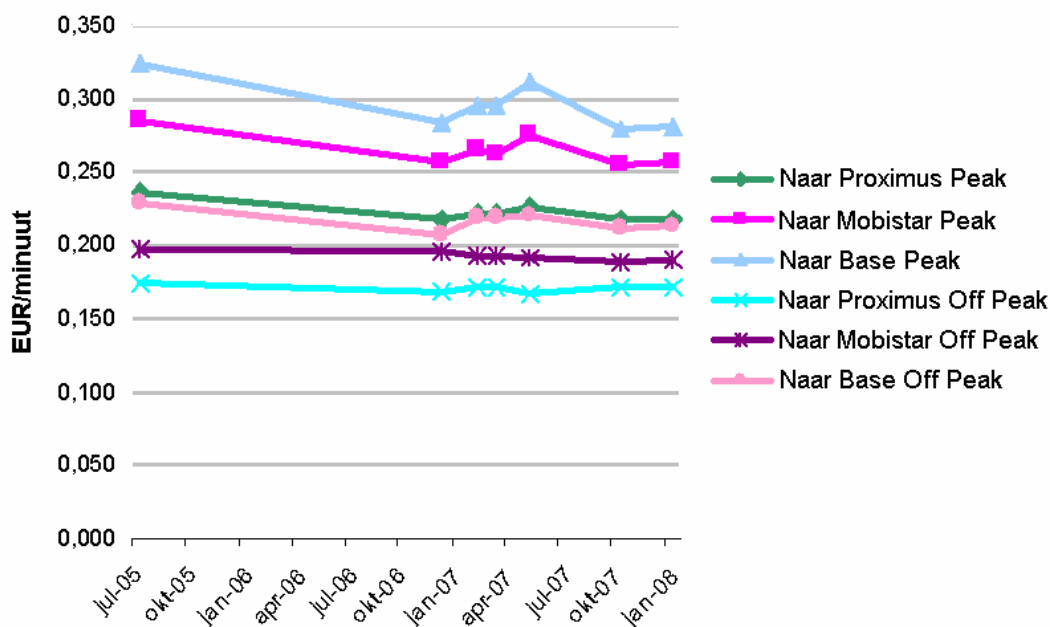
111 Zoals geïllustreerd in de onderstaande figuur 2.4, zijn de tarieven voor oproepen naar nationale mobiele toestellen behoorlijk homogeen tussen de onderzochte operatoren, met een afwijking van ongeveer 2% tot 5% ten opzichte van de Belgacom-tarieven.

112 De operatoren houden rekening met de verschillende kosten voor afgifte van gesprekken naar mobiele abonnees. De retailtarieven zijn namelijk verschillend voor gesprekken naar Proximus, Mobistar en BASE.

Operator	Set-upprijs (in euro, alles inbegrepen)			Piekuren (in euro per minuut, alles inbegrepen)			Daluren (in euro per minuut, alles inbegrepen)		
	Naar Proximus	Naar Mobistar	Naar BASE	Naar Proximus	Naar Mobistar	Naar BASE	Naar Proximus	Naar Mobistar	Naar BASE
Belgacom	0,1144	0,1144	0,1144	0,1750	0,2170	0,2450	0,1160	0,1350	0,1600
Telenet	0,1200	0,1200	0,1200	0,1700	0,1700	0,1700	0,1700	0,1700	0,1700
Scarlet	0,1984	0,2484	0,2923	0,1761	0,2225	0,2544	0,1205	0,1390	0,1617
Tele2	0,1144	0,1144	0,1144	0,1745	0,2165	0,2420	0,1150	0,1330	0,1600
Coditel	0,1110	0,1110	0,1110	0,1700	0,2105	0,2380	0,1125	0,1309	0,1552

Figuur 2.4: Overzichtstabel van de voornaamste aanbiedingen per minuut voor particuliere gebruikers – oproepen naar mobiele toestellen (december 2007) (Bron: websites van de operatoren)

113 De evolutie van de tarieven sinds onze vorige marktanalyse kan worden weergegeven door de volgende grafiek:



Figuur 2.5: Evolutie van de gemiddelde prijzen per minuut voor een oproep van ongeveer 2 minuten van de vaste lijn van de operatoren Belgacom, Coditel, Scarlet, Tele2 en Telenet naar de mobiele lijnen van de operatoren Proximus, Mobistar en BASE (bron: website van de operatoren)

- 114 In mei 2007 heeft Belgacom het tariefplan Mobile High Volume Commitment gelanceerd dat was bestemd voor bedrijven met een groot aantal oproepen naar klanten van mobiele telefonie.
- 115 Op 2 januari 2008 heeft Belgacom zijn aanbieding Free Weekend gelanceerd, dat ondertussen werd herdoopt tot Together en dat gratis oproepen tijdens het weekend en op feestdagen biedt naar gsm-nummers en vaste nummers in België voor een bedrag van EUR 5,00 dat overeenstemt met de eenmalige kosten voor activering. De maximale duur van de gratis oproepen bedraagt 600 minuten per maand naar mobiele nummers. De oproepen tijdens de week naar vaste lijnen in België worden gefactureerd tegen het Classic-tarief, het bedrag per oproep tijdens de week naar gsm-nummers in België is EUR 0,800 voor Proximus, EUR 0,836 voor Mobistar en 0,897 voor BASE, met een maandelijkse beperking van 2.000 minuten.

2.2.4 Voornaamste gebundelde aanbiedingen

- 116 We zien op de markt de commercialisering van gegroepeerde of "gebundelde" aanbiedingen, met inbegrip van telefoondiensten en andere diensten zoals de toegang tot internet en televisie. Dergelijke aanbiedingen bestaan bijvoorbeeld bij Belgacom, Coditel en Telenet.

(in €/maand, incl. btw)	Aangeboden diensten				Prijs van de bundel
	Operatoren	Toegang tot vast	Internet	Televisie	
Belgacom					50,00 ¹
Belgacom					30,00 ²
Belgacom					38,50 ²
Telenet					30,00
Telenet					34,00
Coditel					30,00
Coditel					39,90
Coditel					28,00
Tele2					40,90
Scarlet					40,75

¹ in combinatie met ADSL Go
² in combinatie met ADSL Budget

Figuur 2.6: Samenvattende tabel van de voornaamste gebundelde aanbiedingen voor particuliere gebruikers

2.3 Voornaamste aanbiedingen per minuut en tegen een vast bedrag voor particuliere gebruikers

- 117 We schetsen hieronder, op basis van openbaar beschikbare informatie, de voornaamste aanbiedingen per minuut voor niet-particuliere gebruikers, betreffende oproepen naar vaste nationale, mobiele nationale en vaste internationale toestellen.
- 118 De aanbiedingen voor particuliere gebruikers zijn meestal eveneens beschikbaar voor niet-particuliere gebruikers. Niettemin bieden de operatoren die actief zijn op de markt van telefoondiensten voor zowel particuliere als niet-particuliere gebruikers, doorgaans aan KMO-klienten en grote ondernemingen gedifferentieerde tarieven aan. In het bijzonder stellen bepaalde operatoren aan hun niet-particuliere gebruikers meerdere types van tariefplannen voor, naargelang van hun behoeften aan telefoondiensten en hun gespreksprofielen.
- 119 De aanbiedingen van telefoondiensten voor grote ondernemingen vanwege spelers zoals Telenet Solutions, Scarlet, BT, MCI of COLT zijn doorgaans niet openbaar.
- 120 In mei 2007 heeft Belgacom het tariefplan Mobile High Volume Commitment gelanceerd dat was bestemd voor bedrijven met een groot aantal oproepen naar klanten van mobiele telefonie.
- 121 Wij schetsen enkele openbare aanbiedingen van Belgacom en Tele2 voor niet-particuliere gebruikers (de andere operatoren publiceren doorgaans niet hun aanbiedingen voor niet-particuliere gebruikers).

2.3.1 Tarieven voor nationale oproepen van vast naar vast

- 122 De verschillende tariefplannen die Belgacom aanbiedt, omvatten kortingstarieven ten opzichte van het tarief dat wordt aangeboden aan particuliere gebruikers. Die korting kan gaan tot -40% voor het on-nettarief tijdens piekuren.

Operator	Set-upkosten oproep			Piekuren			Daluren		
	(euro, zonder kosten)			(in euro per minuut, prijs zonder belastingen)			(in euro per minuut, prijs zonder belastingen)		
	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet
Belgacom Benefit Excellence	0,0125	0,0333	0,0333	0,0250	0,0471	0,04711	0,0205	0,0264	0,0264
Belgacom Benefit Premium	0,0110	0,0383	0,0383	0,0205	0,0432	0,0432	0,0195	0,0264	0,0264
Belgacom HIT	0,0110	0,0383	0,0383	0,0190	0,0432	0,0432	0,0190	0,0264	0,0264

Nationale openbaar beschikbare telefoondiensten

Algemene voorstelling van de retailmarkten

Belgacom Value Pack Company	0,0180	0,0383	0,0383	0,0275	0,0432	0,0432	0,0180	0,0264	0,0264
Belgacom Value Pack Corporate	0,0150	0,0383	0,0383	0,0250	0,0432	0,0432	0,0195	0,0264	0,0264
Belgacom Value Pack Entreprise	0,0186	0,0387	0,0387	0,0309	0,0513	0,0513	0,0205	0,0264	0,0264
Belgacom Value Pack Industry	0,0350	0,0560	0,0560	0,0328	0,0721	0,0721	0,0200	0,0330	0,0330
Belgacom Value Pack Nations	0,0300	0,0461	0,0461	0,0320	0,0484	0,0484	0,0180	0,0264	0,0264
Belgacom Value Pack Business	0,0250	0,0461	0,0461	0,0300	0,0484	0,0484	0,0200	0,0264	0,0264
Belgacom Value Pack Professional	0,0369	0,0369	0,0560	0,0315	0,0315	0,0792	0,0205	0,0413	0,0413

Figuur 2.7: *Overzichtstabel van aanbiedingen per minuut voor de niet-particuliere gebruikers van Belgacom – nationale oproepen naar vaste toestellen (oktober 2007) (Bron: websites van de operatoren)*

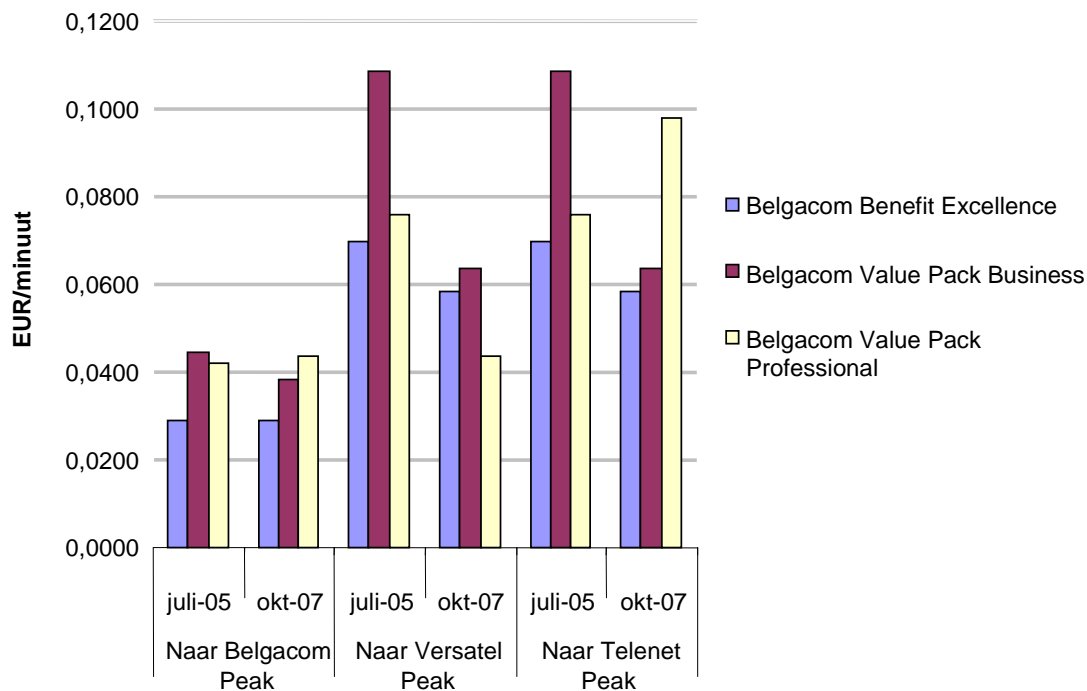
123 Tele2 is de enige alternatieve operator die een aanbieding publiceert voor niet-particuliere gebruikers, Tele2 Standard pro. Deze aanbieding wordt hieronder beschreven.

Operator	Set-upkosten oproep (in euro, prijs zonder belastingen)			Piekuren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)			Daluren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)		
	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet	Naar Belgacom	Naar Versatel	Naar Telenet
Tele2 Standard Pro	0,0410	0,0620	0,0620	0,0180	0,0830	0,0830	0,0180	0,0410	0,0410

Figuur 2.8: *Aanbiedingen van Tele2 per minuut voor de niet-particuliere gebruikers – nationale oproepen naar vaste toestellen (oktober 2007) (Bron: websites van de operatoren)*

124 Belgacom heeft met de formule I-Office Voice (Classis en No Limit) een VoB-aanbieding voor de niet-particuliere gebruikers (voornamelijk zelfstandigen en KMO's) die beschikken over een ADSL-verbinding (ADSL GO of ADSL Plus) bij Belgacom. De formule No Limit houdt een maandelijkse vergoeding in van EUR 4 per nummer maar de oproepen zijn gratis terwijl de formule Classic geen vergoeding vraagt maar de volgende tarieven hanteert voor oproepen naar vaste toestellen:

	<i>Aansluitingskosten per oproep</i>	<i>Piekuren per minuut</i>	<i>Daluren per minuut</i>
Naar de vaste lijnen van Belgacom	EUR 0,0372	EUR 0,0372	EUR 0,0186
Naar de vaste lijnen van Telenet/Versatel	EUR 0,0552	EUR 0,0642	EUR 0,0292



Figuur 2.9: Evolutie van de prijzen per minuut voor een oproep van 3 minuten naar de vaste lijnen van drie aanbiedingen per minuut voor niet-particuliere klanten van Belgacom (bron: website van de operator)

2.3.2 Tarieven voor nationale oproepen van vast naar mobiel

125 Hieronder volgt een overzicht van enkele Belgacom-aanbiedingen voor oproepen naar mobiele nummers:

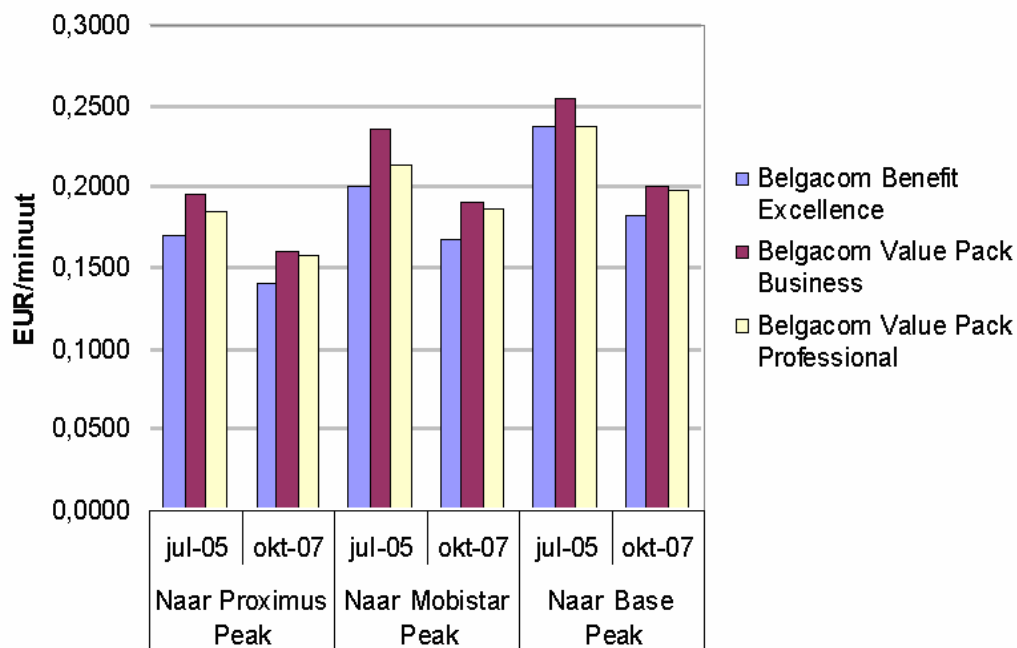
Aanbiedingen	Set-upkosten oproep (in euro, prijs zonder belastingen)			Piekuren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)			Daluren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)		
	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar
	Proximus	Mobistar	BASE	Proximus	Mobistar	BASE	Proximus	Mobistar	BASE
Belgacom Benefit Excellence	0,0550	0,0550	0,0550	0,1125	0,1400	0,1550	0,0959	0,116	0,1550
Belgacom Benefit Premium	0,0550	0,0550	0,0550	0,1250	0,1500	0,1600	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom HIT	0,0550	0,0550	0,0550	0,1700	0,1975	0,2100	0,1141	0,1339	0,1620
Belgacom Value Pack Company	0,0550	0,0550	0,0550	0,1125	0,1400	0,1550	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Corporate	0,0550	0,0550	0,0550	0,1250	0,1500	0,1600	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Entreprise	0,0550	0,0550	0,0550	0,1250	0,1500	0,1600	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Industry	0,0550	0,0550	0,0550	0,1125	0,1400	0,1550	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Nations	0,0550	0,0550	0,0550	0,1300	0,1600	0,1700	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Business	0,0600	0,0600	0,0600	0,1300	0,1600	0,1700	0,0959	0,1116	0,1550
Belgacom Value Pack Professional	0,0550	0,0550	0,0550	0,1300	0,1600	0,1700	0,0959	0,1116	0,1550

Figuur 2.10: Overzichtstabel van aanbiedingen per minuut voor de niet-particuliere gebruikers van Belgacom – nationale oproepen naar mobiele toestellen (oktober 2007) (Bron: websites van de operatoren)

Tele2 biedt het volgende:

Operator	Set-upkosten oproep (in euro, prijs zonder belastingen)			Piekuren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)			Daluren (in euro per minuut, prijs zonder belastingen)		
	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar	Naar
	Proximus	Mobistar	BASE	Proximus	Mobistar	BASE	Proximus	Mobistar	BASE
Tele2 Standard Pro	0,0910	0,0910	0,0910	0,1570	0,1980	0,2270	0,1070	0,1240	0,1450

Figuur 2.11: Aanbiedingen van Tele2 per minuut voor de niet-particuliere gebruikers – nationale oproepen naar mobiele toestellen (oktober 2007) (Bron: websites van de operatoren)



Figuur 2.12: *Evolutie van de prijzen per minuut voor een oproep van 2 minuten naar de mobiele netwerken van drie aanbiedingen per minuut voor niet-particuliere klanten van Belgacom (bron: website van de operator)*

2.4 Relevante productenmarkten

126 De retailmarkten die door het BIPT erkend werden als niet-concurrerend tijdens de vorige analyse zijn:

126.1 de openbaar beschikbare lokale en/of nationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers

126.2 de openbaar beschikbare lokale en/of nationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers

127 Er dient te worden nagegaan of deze twee markten nog steeds twee afzonderlijke markten vormen, of de grenzen van deze markten zijn geëvolueerd en of de gebruikte technologieën en architecturen van telefoondiensten op vaste locatie substitueerbaar zijn. Zo is het ook nuttig om te bestuderen of de markt niet dient te worden opgedeeld naargelang van verschillende oproepparameters. Ook de substitueerbaarheid tussen de telefoondiensten op vaste locatie en op niet-vaste locatie dient opnieuw onder de loep te worden genomen. Daartoe hebben wij de substitueerbaarheid tussen de volgende diensten en producten onderzocht:

- 127.1 de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers
- 127.2 de verschillende soorten telefoondiensten tussen deze twee.
- 127.3 de openbaar beschikbare telefoondiensten "vast naar vast" en de openbaar beschikbare telefoondiensten "vast naar mobiel"
- 127.4 de openbaar beschikbare voorafbetaalde telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare achterafbetaalde telefoondiensten op een vaste locatie
- 127.5 de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een niet-vaste locatie

2.4.1.1 Substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers

128 De eerste aanbeveling over de relevante markten onderscheidde de markten van de openbaar beschikbare telefoondiensten op vaste locatie voor particuliere gebruikers van de markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers. In de toelichting bij de aanbeveling stelde de Europese Commissie: "het is gangbaar onderscheid te maken tussen zakelijke en particuliere markten, aangezien de contractvoorwaarden voor toegang en diensten kunnen afwijken".³⁶ Er dient te worden opgemerkt dat aangezien de nieuwe aanbeveling nog slechts aan één enkele retailmarkt aandacht besteedt, die van de toegang, en dat vanuit het standpunt van toegang er geen groot verschil is tussen de toegang voor een particuliere gebruiker en de toegang voor een niet-particuliere gebruiker, de Commissie van oordeel is dat deze twee markten niet langer moeten worden gescheiden. Voor zover het BIPT de kwestie van de telefoondiensten opnieuw dient te onderzoeken, dient te worden nagegaan of de segmentering tussen particulier en niet-particulier nog overeenstemt met de eigenschappen van de Belgische markt.

2.4.1.1.1 Substitueerbaarheid aan de vraagzijde

129 Algemeen wordt erkend dat de scheiding tussen de markten voor de particuliere gebruikers en de markten voor de niet-particuliere gebruikers een vage grens vormt, voornamelijk bij sommige vrije beroepen en bij de zelfstandige vaklui. In de grote meerderheid van de gevallen echter beantwoorden de niet-particuliere aanbiedingen en de particuliere aanbiedingen aan verschillende behoeften en hebben zij verschillende tariefniveaus.

³⁶ Zie blz. 19 van de toelichting bij de aanbeveling over de relevante markten, op. cit.

- 130 Qua karakteristieken is het in sommige gevallen gemakkelijk de segmentering te maken tussen particuliere en niet-particuliere gebruikers. De vraag van particuliere gebruikers is bijvoorbeeld verschillend doordat bijzondere aandacht wordt geschonken aan tarieven voor daluren die niet van groot belang zijn voor de meerderheid van de niet-particuliere gebruikers. Voor particuliere gebruikers bestaan ook andere functies zoals nummerblokkering, die niet-particuliere gebruikers zelf kunnen uitvoeren op hun eigen apparatuur.
- 131 Qua gebruik stelt het BIPT wel verschillen vast tussen de particuliere en niet-particuliere gebruikers. Zo liggen de verwachtingen van particuliere gebruikers op het stuk van dienstkwaliteit over het algemeen lager dan die van de niet-particuliere gebruikers. Er bestaan overigens aanvullende diensten die aangepast zijn aan het gebruik van de ondernemingen, zoals de facturering die per departement of kostenplaats wordt uitgesplitst en de analyse van de consumptie.
- 132 Aan de vraagzijde is de substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten die gericht zijn op de particuliere gebruikers en de openbaar beschikbare telefoondiensten die gericht zijn op de niet-particuliere gebruikers onvoldoende om ze op te nemen in dezelfde relevante markt.

2.4.1.1.2 **Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde**

- 133 In de toelichting bij de eerste aanbeveling over de relevante markten herinnert de Europese Commissie eraan: "het [zal] gewoonlijk onmogelijk zijn voor een leverancier op de zakelijke markt om te reageren op prijsverhogingen van een hypothetische monopolist op de particuliere markt, omdat het economisch rendement voor het verzorgen van diensten aan klanten op deze twee gebieden aanmerkelijk kan verschillen".³⁷ Een alternatieve operator die gespecialiseerd is in de bedrijfsmarkt zal zich niet tot de particuliere gebruikers kunnen richten zonder operationele wijzigingen door te voeren (IT, facturering,...), en diensten voor marketing en klantenservice op te richten die afgestemd zijn op de particulieren. Omgekeerd zou een operator die zich concentreert op de particuliere markt, om zich te richten tot een markt van bedrijven, moeten bereid zijn om te investeren op het niveau van technische ondersteuning, klantenrelaties, en in een betere kwaliteit van diensten dan voor de particuliere aanbiedingen.
- 134 De operatoren maken een duidelijk onderscheid tussen hun particuliere en niet-particuliere aanbiedingen (waarbij de facturering op basis van een btw-nummer het criterium is) aangezien voor bepaalde particuliere aanbiedingen in de algemene voorwaarden wordt vermeld dat ze niet toegankelijk zijn voor niet-particuliere gebruikers (de optie Discovery Line is voorbehouden voor

³⁷ Zie blz. 19 van de toelichting bij de aanbeveling over de relevante markten, op. cit.

het privéverkeer³⁸ van natuurlijke personen en het tariefplan Free Weekend is enkel geldig voor telefoonverkeer vanaf één enkel nummer per klant) terwijl de tariefplannen voor niet-particuliere gebruikers niet toegankelijk zijn voor particuliere gebruikers omdat ze bijvoorbeeld zijn gelinkt aan een minimaal te factureren bedrag dat normaliter niet overeenstemt met een particulier profiel. Hierbij kunnen we de mobiele VPN-aanbiedingen vermelden van de operatoren van een openbaar mobiel telefoonnet voor gesprekken van vast naar mobiel, die niet door particuliere klanten worden gebruikt.

- 135 Bovendien bewijst het bestaan van operatoren op de markt die zich uitsluitend richten tot niet-particuliere gebruikers (BT, COLT, Verizon bijvoorbeeld) dat er een specifieke markt bestaat die een doelgerichte commerciële aanpak en andere middelen vereist.
- 136 Aan de aanbodzijde is de substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten die gericht zijn op de particuliere gebruikers en de openbaar beschikbare telefoondiensten die gericht zijn op de niet-particuliere gebruikers onvoldoende om ze op te nemen in dezelfde relevante markt.

2.4.1.1.3 **Besluit**

C1	De openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers moeten niet worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt.
----	--

2.4.1.2 **Substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare circuitgeschakelde telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare pakketgeschakelde telefoondiensten op een vaste locatie**

- 137 De technologie voor pakketgeschakelde telefonie kan eventueel verschillen met zich brengen bij het gebruik wegens twee technische eigenschappen:
- 137.1 De stemdigitalisering, de eventuele onderdrukking van de stilte en de opdeling in pakketten kan de kwaliteit van het uitgezonden spraaksignaal verminderen.
- 137.2 De transmissie via pakketgeschakelde netwerken loopt van nature vertraging op, en voornamelijk schommelende transmissietijden alsook verlies van pakketten dat schadelijk kan zijn voor de signaalkwaliteit bij de ontvangst. Er bestaan middelen om te rangschikken naar prioriteit die kunnen worden aangewend om te garanderen dat de parameters zo blijven dat de kwaliteit van ontvangst correct is.

38 Zie algemene voorwaarden van de optie Discovery Line: "Iedere natuurlijke persoon die titularis is van een analoge telefoonlijn (PSTN) die wordt gebruikt voor privé-doelstellingen en die wenst toe te treden tot het tariefprogramma Belgacom Discovery Line (hierna de "Klant" genoemd), kan een aanvraag tot toetreding indienen bij Belgacom. De aanvraag van de Klant zal worden aanvaard nadat Belgacom is nagegaan of alle toetredingsvoorwaarden bepaald in artikel 3 hieronder zijn vervuld."

138 Er bestaan twee soorten VoIP-diensten:

138.1 De diensten "managed VoIP" of "VoB (Voice over Broadband)" waarvoor de operator eindapparatuur levert (met een traditionele telefonische interface en/of gecombineerde VoIP-ondersteuning, doorgaans wifi) die zorgt voor de identificatie van de lijn; dat wordt in het algemeen samen met een QoS-mechanisme gebruikt (quality of service) waardoor de spraak voorrang krijgt over de andere diensten. Deze diensten worden steeds gelinkt aan de aanbidding van toegangsdiensten.

138.2 De diensten "unmanaged VoIP" waarvoor de eindgebruiker zijn eigen eindapparatuur gebruikt; de identificatie van de lijn gebeurt aan de hand van een login van de gebruiker op de "voice server" die de lijn zo kan lokaliseren; dit zijn nomadische diensten.

138.3 De twee diensten kunnen gecombineerd worden indien de operator van de dienst "managed VoIP" de oproepen herleidt naar een dienst "unmanaged VoIP" om de voordelen van beide diensten te kunnen genieten: kwaliteit van de spraak thuis en nomadisme.

139 De twee technologieën (circuits en pakketten) ondersteunen de gewone telefoontoestellen met interface RJ11. Om compatibel te zijn met de gewone telefoontoestellen, vereisen de "unmanaged VoIP"-diensten een adaptor waarmee bepaalde recente toestellen reeds zijn uitgerust.

2.4.1.2.1 **Substitueerbaarheid aan de vraagzijde**

140 Zoals hierboven reeds toegelicht kunnen pakketgeschakelde diensten verschillen van circuitgeschakelde telefonische aanbiedingen door een minder goede dienstkwaliteit maar dat neemt af naarmate software en netwerken geleidelijk verbeteren. Andere elementen zijn vergelijkbaar in de twee types van aanbiedingen. De eindapparatuur van de eindgebruikers, de telefoon, is dezelfde en de transmissie van de spraak geschiedt in real time. Dit blijft zo ongeacht het gebruikte toegangsnetwork: PSTN/ISDN, xDSL, vezel, kabel, WLL.

141 Voor de particuliere eindgebruikers vormen de pakketgeschakelde telefonieaanbiedingen een middel om over dezelfde gebruiksmodaliteiten te beschikken als van de "klassieke" telefoon (circuitgeschakeld) aangezien er geen enkele beperking bestaat in de mogelijk op te roepen bestemmingen. De gebruikers kunnen overigens doorgaans het verschil niet merken tussen een pakketgeschakelde telefoondienst en een circuitgeschakelde telefoondienst. Het meest frappante voorbeeld is dat van operator Telenet die zijn dienst als een circuitgeschakelde dienst heeft gelanceerd om deze vervolgens uit te breiden tot een pakketgeschakelde dienst zonder dat de gebruiker weet welke technologie hij gebruikt.

142 Het besluit luidt hetzelfde bij diensten zonder prioritering ("VoIP unmanaged"). De technologie aan de zijde van de geadresseerde is identiek en het Instituut kan deze diensten, a priori et zonder bewijselementen, niet uitsluiten uit de markt van telefoondiensten omdat de kwaliteit van

ontvangst veel te laag zou zijn. Een dergelijke voorafgaande conclusie zou niet compatibel zijn met het principe van de technologische neutraliteit.

143 In elk geval vloeit het mogelijke kwaliteitsverschil tussen de diensten niet voort uit de aangewende technologie maar uit de keuzes van de operator die deze technologie toepast. Er kunnen zich ook kwaliteitsverschillen voordoen tussen operatoren die telefoondiensten aanbieden op het geschakelde telefoonnet (circuitgeschakeld).

144 Het Instituut stelt vast dat de diensten zonder prioritering momenteel weinig succes kennen. Ze worden slechts door enkele operatoren met heel kleine marktaandeelen aangeboden.

145 Aan de vraagzijde is de substitueerbaarheid tussen de pakketgeschakelde telefoondiensten en de circuitgeschakelde telefoondiensten onvoldoende om ze in dezelfde relevante markt te integreren.

2.4.1.2.2 **Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde**

146 Aangezien geconcludeerd is dat er aan de vraagzijde substitueerbaarheid is, kan het onderzoek van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde onze conclusies niet veranderen.

2.4.1.2.3 **Besluit**

C2 De openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie op het geschakelde netwerk en de openbaar beschikbare pakketgeschakelde telefoondiensten op een vaste locatie dienen te worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt ongeacht het gebruikte toegangsnetwork.

2.4.1.3 **Substitueerbaarheid tussen de verschillende architecturen van openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie**

2.4.1.3.1 **Substitueerbaarheid aan de vraagzijde**

147 De telefoondiensten gelinkt aan telefoontoegang en deze aangeboden via een toegangscode en via een geografisch of niet-geografisch (two stage dialing) telefonisch oproepnummer zijn bruikbaar vanaf dezelfde telefonische apparatuur van de eindgebruiker. Tussen de dienst gelinkt aan de toegang en de preselectie is er geen verschil in handeling. In het kader van de selectie per oproep en van two stage dialing, dient eerst een code of een nummer te worden ingevoerd alvorens het nummer van de opgeroepene te vormen maar deze handeling kan worden geautomatiseerd in het geheugen van het telefoontoestel. Aan de hand van de drie diensten kunnen oproepen worden gedaan naar elke abonnee van het openbare telefoonnet met een vergelijkbare kwaliteit op voorwaarde dat de wijze van toegang tot de dienst geen invloed heeft op de dienstkwaliteit (zie substitueerbaarheidstoets van de technologieën).

- 148 De telefoondiensten aangeboden via een breedbandinternetverbinding (“unmanaged VoIP”) geven eveneens toegang tot alle openbare telefoonnetwerken met een vergelijkbare kwaliteit zoals hierboven geïllustreerd in de test betreffende de technologieën. De telefoondiensten aangeboden via een breedbandinternetverbinding zijn toegankelijk ofwel vanaf een pc, wat niet als substituuut voor een telefoontoestel kan worden beschouwd (complexere handeling, hogere kostprijs en langere opstart als de pc is uitgeschakeld op het ogenblik dat de gebruiker zijn oproep wil doen), ofwel vanaf aangepaste telefoontoestellen die tegelijk “unmanaged VoIP” via een Ethernet-interface of USB en de klassieke telefoondiensten en VoB via de RJ11-interface ondersteunen. Het gebruik van dat soort toestel maakt de keuze van de dienst heel eenvoudig en zorgt voor substitueerbaarheid van het gebruik en dus ook van de vraag.
- 149 Toch dienen de “unmanaged VoIP”-diensten meer in detail te worden bestudeerd. De dienstleverancier kent per geval al dan niet een oproepnummer toe aan zijn klanten.
- 150 Het Instituut stelt vast dat het aantal gebruikers laag is, wat zou kunnen worden vertaald in een niet-substitueerbaarheid in hoofde van de eindgebruikers. Het is niet mogelijk een definitief advies te geven over het onderwerp aangezien deze diensten niet worden aangeprezen in grote reclamecampagnes en slechts bij weinig gebruikers bekend zijn. Door hun kleine marktaandeel zal een of ander besluit dan weer geen impact hebben op de situatie van de betrokken markt. Het Instituut blijft dus bij de analyse die theoretische substitueerbaarheid ondersteunt.
- 151 De telefoondiensten gelinkt aan telefonische toegang en deze aangeboden via webcalling kunnen worden gebruikt vanaf dezelfde telefoonapparatuur van de eindgebruiker. Toch is internettoegang nodig om de oproep via een webpagina te lanceren en de eindgebruiker in staat te stellen zich te identificeren en de oproep te initiëren. Zoals bij VoIP is de noodzaak om over internettoegang te beschikken geen criterium voor niet-substitueerbaarheid (een toegang met lage snelheid volstaat).

2.4.1.3.2 **Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde**

- 152 Aangezien geconcludeerd is dat er aan de vraagzijde substitueerbaarheid is, kan het onderzoek van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde onze conclusies niet veranderen.

2.4.1.3.3 **Besluit**

- | | |
|----|---|
| C3 | De openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie dienen te worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt ongeacht de architectuur van de gebruikte dienst. |
|----|---|

2.4.1.4 Substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare “peer-to-peer”-telefoondiensten op een vaste locatie

2.4.1.4.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

153 De “peer-to-peer”-telefoondiensten zijn gebaseerd op de software en het gebruik van een pc; dat obstakel wordt vandaag echter uit de weg geruimd dankzij telefoontoestellen die op analoge wijze “peer-to-peer”-functies combineren met de functies van “unmanaged VoIP”.

154 Om van deze diensten gebruik te kunnen maken dient de opgeroepene eveneens gebruiker te zijn van dezelfde dienst bij dezelfde operatoren en dient hij op het ogenblik van de oproep proactief verbonden te zijn. Het is dus niet mogelijk een oproep te doen naar gelijk welke gebruiker van het openbare telefoonnetwerk op gelijk welk tijdstip zoals wel mogelijk is met andere telefoondiensten op een vaste locatie.

155 De “peer-to-peer”-diensten zijn bijgevolg aan de vraagzijde niet substitueerbaar met de telefoondiensten op een vaste locatie.

2.4.1.4.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

156 Een “peer-to-peer”-telefoondienst maakt gebruik van servers waarop de gebruikers van de dienst worden geregistreerd en hun toestand wordt weergegeven (verbonden, niet verbonden, afwezig...). In communicatie treden gebeurt via uitwisseling van informatie tussen de overeenstemmende software op de pc's of telefoontoestellen van de gebruikers die vervolgens rechtstreeks met elkaar communiceren. Er wordt geen beroep gedaan op telefooncentrales, bruggen of andere apparatuur gebruikt door elektronischecommunicatieoperatoren.

157 De technische uitvoering van “peer-to-peer”-diensten is volledig verschillend van deze voor telefoondiensten op een vaste locatie. De operator van een van deze diensten dient dus een nieuwe investering te doen om de andere dienst aan te bieden. De “peer-to-peer”-diensten zijn bijgevolg aan de aanbodzijde niet substitueerbaar met de telefoondiensten op een vaste locatie.

2.4.1.4.3 *Besluit*

C4	De openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de “peer-to-peer”-telefoondiensten moeten niet worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt.
----	--

2.4.1.5 Substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten "van vast naar vast" en de openbaar beschikbare telefoondiensten "van vast naar mobiel"

2.4.1.5.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

158 De telefoondiensten van vast naar vast en de telefoondiensten van vast naar mobiel hebben doorgaans dezelfde kenmerken maar de tarieven voor "vast naar mobiel" blijven aanzienlijk duurder dan de tarieven voor "vast naar vast" wegens het grote verschil tussen de vaste en de mobiele gespreksafgiftelasten. Deze prijsverschillen maken op het vlak van het gebruik dat de eindgebruikers in de eerste plaats de voorkeur geven aan communicatie van vast naar vast wanneer ze daartoe de mogelijkheid hebben. Een abonnee die een mobiel nummer wil opbellen kan daarentegen geen genoegen nemen met een telefoondienst van vast naar vast, tenzij hij weet dat de opgebeldde mobiele abonnee zich in de buurt van zijn vaste telefoon bevindt.

159 Aan de vraagzijde is de substitueerbaarheid tussen de telefoondiensten van vast naar mobiel en de telefoondiensten van vast naar vast onvoldoende om ze in dezelfde relevante markt op te nemen.

2.4.1.5.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

160 De leveranciers van vaste telefoondiensten bieden allen telefoondiensten aan van vast naar vast en van vast naar mobiel. In de hypothese dat een operator alleen telefoondiensten van vast naar vast zou leveren, zou deze in staat zijn om snel telefoondiensten van vast naar mobiel te verstrekken. De interconnectie met de operatoren van het openbare mobiele telefoonnet is gereguleerd, waardoor de operatoren van vaste netwerken de garantie hebben dat zij telefoondiensten kunnen aanbieden naar mobiele abonnees. Bovendien is het niet noodzakelijk om met (al) de mobiele operatoren te zijn geïnterconnecteerd om diensten van vast naar mobiel aan te bieden. Het kan namelijk voldoende zijn om met een operator te zijn geïnterconnecteerd, zoals Belgacom die een doorgiftdienst aanbiedt naar de drie mobiele operatoren.

161 Aan de aanbodzijde is de substitueerbaarheid tussen de telefoondiensten van vast naar mobiel en de telefoondiensten van vast naar vast voldoende om ze in dezelfde relevante markt op te nemen.

2.4.1.5.3 *Besluit*

C5	De telefoondiensten van vast naar mobiel en de telefoondiensten van vast naar vast moeten worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt.
----	--

2.4.1.6 Substitueerbaarheid tussen de voorafbetaalde openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de achterafbetaalde openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie

2.4.1.6.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

162 Wat de kenmerken van de retaildiensten betreft, bestaan er geen verschillen tussen de voorafbetaalde telefoondiensten en de achterafbetaalde telefoondiensten.

163 Qua gebruik kunnen er verschillen bestaan in termen van duur en volume. Wanneer een factureringwijze niet langer aangepast is aan het gebruik van een voorafbetalende abonnee, dan kan deze uitwijken naar een ander vooraf of achteraf betaald aanbod. Voor een achterafbetalende abonnee is een migratie naar een ander aanbod eveneens mogelijk. Bij een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de prijzen voor vooraf betaalde aanbiedingen zouden gebruikers bijvoorbeeld kunnen migreren naar achteraf betaalde aanbiedingen en vice versa.

164 De substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen de voorafbetaalde en de achterafbetaalde telefoondiensten lijkt dus voldoende om ze op te nemen in dezelfde relevante productmarkt.

2.4.1.6.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

165 Aangezien geconcludeerd is dat er aan de vraagzijde voldoende substitueerbaarheid is, is het onderzoek van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde niet nodig.

2.4.1.6.3 *Besluit*

C6	Het BIPT is van oordeel dat de voorafbetaalde openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de achterafbetaalde openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie moeten worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt.
----	--

2.4.1.7 Substitueerbaarheid tussen de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een niet-vaste locatie

2.4.1.7.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

166 Een abonnee die gebruik wil maken van telefoondiensten op een niet-vaste locatie (hierna mobiel genoemd), bijvoorbeeld bij zijn verplaatsingen, zal geen genoegen kunnen nemen met diensten vanuit een vaste toegang. Mobiliteit is het essentiële kenmerk dat aan de gebruikers van mobiele diensten wordt geboden. Deze mobiliteit bestaat niet bij de telefoondienst op een vaste locatie. Rekening houdend met deze mobiliteit, de technische kenmerken en vooral het

gebruik, vormt vaste telefonie dus geen geldig substituut voor mobiele telefonie. Een lichte maar duurzame prijsverhoging van een mobiele telefoondienst zal bovendien niet noodzakelijk aanleiding geven tot een grotere overstap naar een vaste telefoondienst, doordat het gebruik van de mobiele dienst vooral te maken heeft met de mobiliteit.

- 167 Een klant die thuis oproepen wil ontvangen of doen zal daarentegen in principe een beroep kunnen doen op mobiele telefoondiensten. De hogere prijzen voor mobiele gesprekken zullen hem echter ertoe aanzetten om vaste gesprekken te verkiezen, zeker wanneer hij een abonnee op het vaste net of een klant van een andere mobiele operator wenst te bereiken.
- 168 Een lichte maar duurzame prijsverhoging van een telefoondienst vanaf een vast toestel zal niet noodzakelijk aanleiding geven tot een verhoging van het aantal oproepen vanaf een mobiel toestel, rekening houdende met het zeer verschillende prijsniveau tussen de twee diensten. Het is om die reden dat de mededingingsoverheden die met die kwesties zijn belast tot op heden ³⁹ hebben geoordeeld dat de vaste en mobiele diensten tot verschillende markten behoorden.
- 169 Een aanzienlijk aantal personen blijven tegelijk gebruikmaken van vaste en mobiele telefoondiensten. De cijfers gepubliceerd door het NIS wijzen daarop. Meer dan de helft van de huishoudens beschikken zowel over een vaste telefoon als over een gsm, waaruit kan worden afgeleid dat de particuliere gebruiker deze niet als (voldoende) substitueerbaar beschouwt. Zelfs als het gaat over het bezit van een toestel en niet over het gebruik van diensten, kan logischerwijze worden verondersteld dat de huishoudens ook gebruikmaken van de diensten die hun toestel aanbiedt (respectievelijk vast en mobiel).

<i>Percentage huishoudens die tenminste één van de volgende goederen bezit</i>	<i>1995/ 1996</i>	<i>1996/ 1997</i>	<i>1997/ 1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2004</i>	<i>Evolutie 2004/2001</i>
Vaste telefoonaansluiting	96,0%	97,1%	93,5%	87,9%	84,0%	85,7%	77,2%	-9,9%
Gsm			10,0%	30,7%	47,5%	63,0%	85,7%	+36,0%
- enkel telefoon						34,1%	13,1%	-61,7%
- enkel gsm						11,4%	21,6%	+89,0%
- vaste telefoonaansluiting en gsm						51,6%	64,1%	+24,3%
- vaste telefoonaansluiting of gsm						97,1%	98,8%	+1,7%

Figuur 2.13: Levensstandaard - vermogen en uitrusting van de huishoudens: wooncomfort (bron: NIS)

³⁹ Zie namelijk: COMP/M. 2574, Pirelli/Edizione/Olivetti/Telecom Italia, punt 33, beslissing nr. 04-D-22 van de Franse Conseil de la Concurrence van 21 juni 2004, advies van het Franse Conseil de la Concurrence n°05-A-09 van 4 april 2005.

- 170 Meer recente maar beperktere enquêtes bevestigen de tendens. Zo wijst een enquête bij particulieren in het Waalse Gewest op een terugkeer naar de vaste telefoonaansluiting⁴⁰:

<i>Vaste en mobiele telefonie</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personen die over een vaste lijn beschikken	81%	82%	77%	65%	75%	77%
Personen die over een gsm beschikken	72%	79%	81%	83%	83%	84%
Personen die over een vaste lijn en een gsm beschikken	53%	61%	58%	48%	58%	63%

Figuur 2.14: Aantal Walen die over vaste en/of mobiele telefonie beschikken

- 171 Behalve in het geval van oproepen gedaan van thuis wordt de beslissing om een oproep te doen vanaf een mobiel toestel niet uitsluitend noch voornamelijk genomen op basis van de hogere of lagere tarieven van de vaste telefoondienst. De beslissing om een oproep te doen vanaf een mobiel toestel heeft in de meeste gevallen te maken met de mobiliteit. Een verlaging van de prijzen voor de vaste telefoondienst zal dus in de meeste gevallen geen invloed hebben op de beslissing om een oproep te doen vanaf een mobiel toestel. Het gaat dus niet om een substitutie in de zin van de toets inzake de hypothetische monopolist.
- 172 Er dient te worden opgemerkt dat bepaalde abonnees thuis oproepen doen vanaf een mobiel toestel, ook al bevinden ze zich in de buurt van een vast toestel. Volgens het Instituut weerspiegelt dat verschijnsel twee specifieke factoren:
- 172.1 voor bepaalde forfaits of tariefplannen zijn de "on-net oproepen" van mobiel naar mobiel vaak heel concurrerend ten opzichte van de oproepen van vast naar mobiel, wat tot een hoger gebruik leidt van de mobiele diensten voor dit soort oproepen ook al bevindt de abonnee zich in de buurt van een vast toestel. Dat prijsverschil is het gevolg van de hoge tarieven van de diensten voor gespreksafgifte op de mobiele netwerken wanneer die diensten aan derde operatoren worden voorgesteld. Dat substitutie-effect zal de neiging hebben af te nemen naarmate de tarieven voor gespreksafgifte op de mobiele netwerken dalen.
- 172.2 de oproepen van mobiel naar vast die bij de abonnee thuis en in de nabijheid van een vast toestel worden gedaan, zijn vooral te verklaren door het gemakkelijke gebruik van het telefoonboek van zijn mobiele toestel (weinig mensen beschikken op hun vaste telefoontoestel over een up-to-date telefoonboek) en door de noodzaak voor de abonnee om zijn forfait aan oproepen op te gebruiken alvorens dit vervalft. Afgezien van dit

⁴⁰ Zevende enquête gewijd aan ICT-apparatuur en -gebruik bij Waalse burgers en huishoudens (eind 2006), AWT, Agence wallonne des télécommunications. Cf <http://awt.be/web/dem/index.aspx?>

gegeven, zal de oproep van mobiel naar vast beduidend duurder blijven dan een oproep van vast naar vast. Een lichte maar blijvende verhoging van de prijzen voor vaste oproepen zal dus niet leiden tot een stijging van het aantal oproepen van mobiel naar vast.

- 173 De mobiele operator Mobistar heeft de optie Mobistar At Home gelanceerd voor de abonnees die hun gsm thuis gebruiken: 40 uur oproepen per maand naar nationale vaste lijnen voor een vast bedrag van 10 euro.
- 174 BASE heeft eveneens een forfaitaire aanbieding gelanceerd naar vaste lijnen: BASE3+ met 3 uur oproepen per dag naar BASE en vaste lijnen voor EUR 35 per maand. Deze aanbieding wordt gekenmerkt door een veel hoger tarief dan de forfaitaire aanbiedingen voor vast naar vast. Het meest gelijkaardige aanbod lijkt de formule No Limit National Anytime van Belgacom te zijn (€ 19,95 per maand voor oproepen naar alle vaste lijnen in België). De prijs voor BASE3+ stemt overeen met het feit dat de oproepen kunnen worden gedaan in het hele netwerk en niet enkel vanaf thuis en met het feit dat het aanbod ook oproepen naar vast en naar mobiel (enkel BASE) omvat. KPN/Tele2 heeft zich eveneens aan dit soort diensten gewaagd met zijn formules Tele2 Champion en Tele2 Smart.
- 175 Het BIPT stelt tevens vast dat operatoren van openbare mobiele telefoonnetwerken ten behoeve van hun belangrijke klanten bepaalde *mobile virtual private network*-diensten aanbieden (Mobile VPN).⁴¹
- 176 De substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen de retaildiensten op de openbare mobiele telefoonnetten en de retaildiensten op de openbare vaste telefoonnetten is dus ontoereikend om ze in dezelfde relevante markt op te nemen. De migratie van vaste diensten naar mobiele diensten wordt in hoge mate verklaard door de ontwikkeling van het gebruik (stijgende behoeften van de bevolking in termen van mobiliteit, het gebruiksgemak van een mobiele telefoon met geïntegreerde telefoongids). In de huidige fase gaat het niet om een fenomeen van substitueerbaarheid in de zin van het mededingingsrecht.
- 177 Het BIPT is daarom van oordeel dat de substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen een dienst voor vaste telefonie en een dienst voor mobiele telefonie zwak blijft wegens de sterk verschillende gesprekstarieven en de verschillende functies van de mobiele dienst die in verschillende behoeften van de gebruikers voorzien.

⁴¹ Die aanbiedingen bestaan erin de PABX van de klant te verbinden met de schakelaar van de mobiele operator, zodat alle vaste naar mobiele oproepen van de betrokken klant rechtstreeks gerouteerd worden naar het mobiele netwerk waarvoor de oproep bestemd is, waardoor de eindgebruiker een specifieke voordelige tarifiering kan genieten.

178 Het BIPT merkt ten slotte op dat de NRI's (Oostenrijk, Hongarije) bij een herziening van de vroegere markten 3 en 5 het gebrek aan substitueerbaarheid tussen telefoondiensten op een vaste locatie en op een niet-vaste locatie, niet in vraag hebben gesteld.

2.4.1.7.2 **Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde**

179 Om een telefoondienst op een vaste locatie aan te bieden, dient een mobiele operator de capaciteit van de basisstations in de nabijheid van woonzones te verhogen, dus voornamelijk in stedelijke gebieden waar de capaciteiten in hoge mate worden gebruikt.

180 Een operator van een openbaar mobiel telefoonnet zou bijgevolg geen vaste telefoondiensten kunnen leveren zonder een overeenkomstige aanpassing van zijn productiecapaciteit. Bijgevolg bestaat er geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde. De evolutie van het cliënteel van Mobistar At Home dient te worden opgevolgd om na te gaan of deze conclusie standhoudt.

2.4.1.7.3 **Besluit**

C7	De openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een niet-vaste locatie moeten niet worden geïntegreerd in dezelfde relevante markt.
----	--

2.5 **Geografische relevante markten**

181 In België is het Belgacom-aanbod van telefoniediensten voor particuliere en niet-particuliere gebruikers over het hele grondgebied beschikbaar. Die alomtegenwoordigheid is er omdat het netwerk van de historische operator zich over het hele grondgebied uitstrekt. Wat de reglementering betreft, gelden de bepalingen die van toepassing zijn op de telefoondiensten voor het hele grondgebied. De verplichtingen inzake universele toegang bijvoorbeeld dwingen Belgacom een basistelefoondienst te leveren over het hele nationale grondgebied. Een gevolg van deze alomtegenwoordigheid is dat de telefoondiensten geleverd via selectie/preselectie⁴² of via de techniek "two stage dialing" op het hele grondgebied kunnen worden aangeboden. Bovendien zijn de telefoondiensten van het type "managed VoIP" en "unmanaged VoIP" door de grote dekking van het land via breedbandnetwerken (ADSL, kabel), ook beschikbaar over nagenoeg heel België.

⁴² Door de alomtegenwoordigheid van het Belgacom-netwerk en de wholesale-verplichtingen die aan deze operator worden opgelegd.

- 182 De vraag rijst in welke mate rekening moet worden gehouden met de reglementaire verplichting die weegt op Belgacom om overal in België homogene tarieven aan te bieden. Terwijl het onmiskenbaar is dat de homogeniteit van de markt op nationaal niveau deels te danken is aan reglementaire verplichtingen, blijft het Instituut bij zijn standpunt dat het relevant is om rekening te houden met die verplichtingen wat de geografische definitie van de markt betreft, overeenkomstig punt 59 van de richtsnoeren van de Commissie. Zo worden in de verschillende sectoren van de economie heel wat markten geregeld gedefinieerd als behorend tot afzonderlijke geografische markten vanwege divergenties op reglementair gebied. Omgekeerd is het bestaan van reglementaire convergentie over verschillende grondgebieden in sectoren die gevoelig zijn voor reglementering, zoals de elektronische communicatie, een factor die kan bijdragen tot een geografische definitie die al die grondgebieden kan omvatten.
- 183 Alle operatoren (uitgezonderd de kabeloperatoren) bieden hun diensten over het hele grondgebied met tariefplannen die op het hele grondgebied van toepassing zijn. De kabeloperatoren bieden drie diensten voor telefoontoegang die nog niet het hele grondgebied dekken⁴³ maar waarvoor de investeringen zijn gepland teneinde nationale dekking te bereiken binnen het bestek van deze analyse. Hun commerciële strategieën kunnen verschillen en de aanbiedingen zijn anders van streek tot streek maar we stellen vast dat het antwoord van Belgacom op deze verschillende aanbiedingen, nationaal is: Happy Time is de nationale evenknie van Freephone van Telenet, I-Talk van Coditel Classic en Voo Eco en I-Talk No Limit van Coditel unlimited en Voo Blabla. Het Instituut stelt bijgevolg vast dat de geografische differentiatie van de aanbiedingen van de kabeloperatoren (omdat deze operatoren onafhankelijk zijn van elkaar) zich niet vertaalt in een geografische differentiatie van de aanbiedingen van operatoren met nationale dekking, die nationale aanbiedingen blijven terugkaatsen.
- 184 Zelfs indien volgens de operatoren verschillende dekkingszones bestaan tussen de Belgische gewesten, onder meer te wijten aan de aanwezigheid van kabeloperatoren, neigt de recente ontwikkeling van Voo en Coditel op de telefonie markt meer naar de marktstructuren van de verschillende gewesten in België. De mededingingsdynamiek is voldoende homogeen om te besluiten dat er sprake is van een nationale markt.
- 185 Een fijnere geografische segmentering lijkt niet realistisch. Hoewel een nationale operator de enige leverancier in zone A kan zijn en een concurrent kan zijn van andere leveranciers in een andere zone van grondgebied B, zou het segmenteren van een dergelijke markt in zones A en B toch geen rekening houden met de nationale eigenheden van de nationale leveranciers (tarief-

⁴³ Wat kabeltelevisie betreft, is de gezamenlijke dekking van de kabeloperatoren reeds nationaal.

en commercieel beleid, dekking van het netwerk en reglementering van de nationale wholesaleaanbiedingen). Bij extrapolatie van dit principe zou dus een nieuwe geografische zone moeten worden gedefinieerd zodra het aantal leveranciers verschilt van het ene territorium tot het andere en bij elke ontwikkeling in de geografische dekking van de leveranciers.

- 186 Het Instituut merkt ten slotte op dat België een "klein land" is in vergelijking met de meeste andere Europese landen en dat de geografische omvang van de telefonie op een vaste locatie in de meeste lidstaten nationaal is.

2.6 **Besluit**

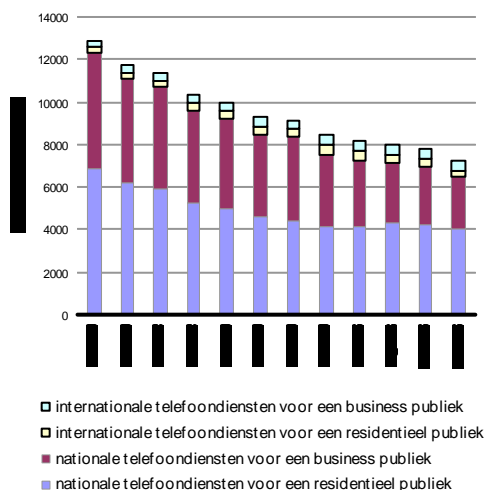
C8	Het BIPT is van oordeel dat dit de relevante markten zijn:
C8.1	de nationale markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers
C8.2	de nationale markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers

3 Analyse van de gedefinieerde markten

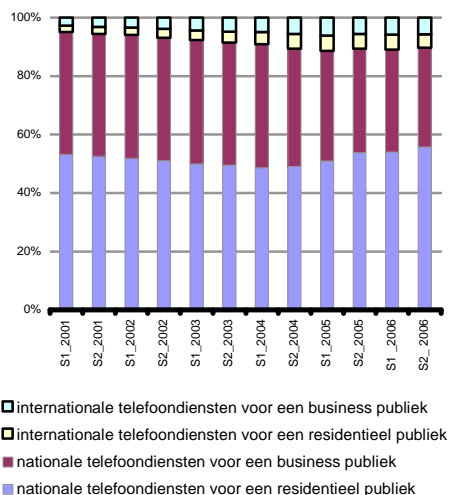
3.1 *Beschrijving van de opdracht*

3.1.1 Marktomvang, marktaandeel en marktconcentratie

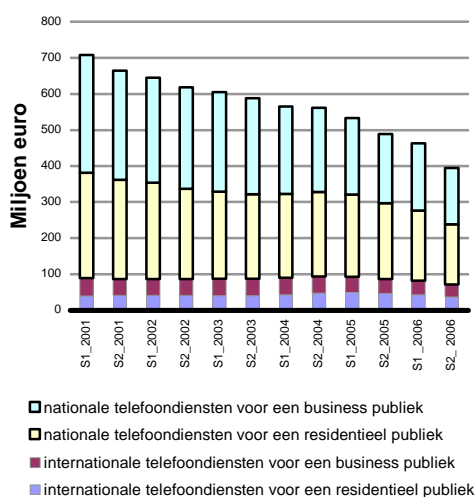
187 Zoals in de volgende figuren wordt geïllustreerd, zijn de retailmarkten voor telefoondiensten in België sterk in volume gedaald, van 13 miljard minuten in het eerste semester 2001 tot 7,2 miljard minuten in het tweede semester van 2006 en van een waarde van 707 miljoen euro in het eerste semester van 2001 tot 394 miljoen euro in het tweede semester van 2006. Die dalingen vertegenwoordigen een gemiddelde halfjaarlijkse vermindering van 5,2% in volume en 5,2% in waarde tussen het eerste semester van 2001 en het tweede semester van 2006. Het aandeel telefoondiensten geleverd via selectie of preselectie is sterk toegenomen tot het einde van het eerste semester van 2005, van een verkeersvolume van 8,5% tot een totaal volume van 29,9%. Vanaf het tweede semester van 2005 stellen we een vertraging vast en eind 2006 vertegenwoordigt het CS/CPS-verkeer 22% van het totale verkeer.



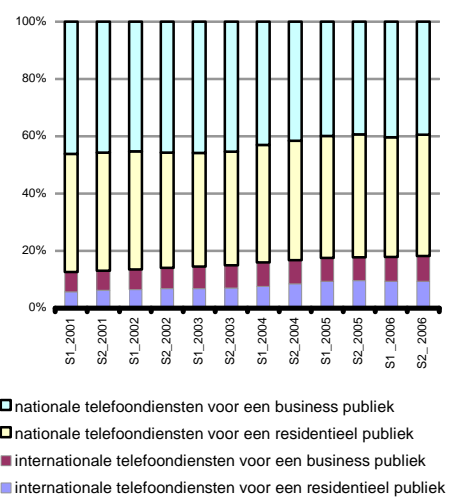
Figuur 3.1: Markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie in volume (Bron: BIPT, 2006)



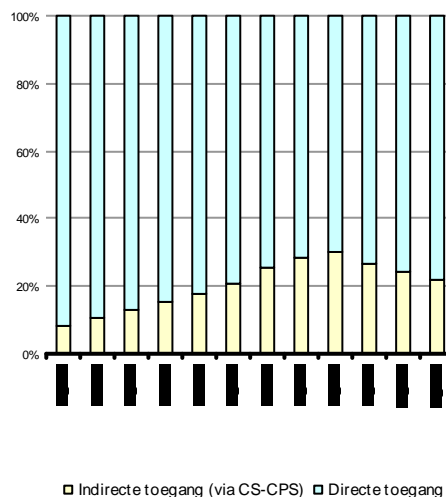
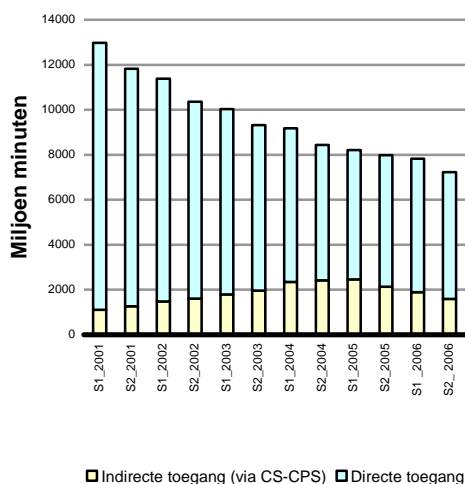
Figuur 3.2: Relatief aandeel van de markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie in volume (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.3: Markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie in waarde (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.4: Relatief aandeel van de markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie in waarde (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.5: Markten voor nationale en internationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie met directe toegang en via selectie/preselectie, in volume (Bron: BIPT, 2006)

Figuur 3.6: Relatief aandeel van de markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie, met directe toegang en via selectie/preselectie, in volume (Bron: BIPT, 2006)

3.1.1.1 De markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers

188 De markt voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers is een sterk krimpende markt, met een gemiddelde halfjaarlijkse daling tussen het eerste semester 2001 en het tweede semester 2006 met respectievelijk 4,8% in volume en 5% in waarde. Tot het einde van het eerste semester van 2003 waren de marktaandelen van Belgacom relatief stabiel, meer dan 90% in volume en in waarde, zoals in de volgende figuren wordt geïllustreerd. De concurrentie heeft zich meer ontwikkeld vanaf het tweede semester van 2003 en de marktaandelen van Belgacom zijn op het einde van het tweede semester van 2005 gedaald tot ongeveer 66% in volume en 63% in waarde. In de loop van 2006 heeft Belgacom zijn marktaandeel vergroot. Eind 2006 vertegenwoordigde Belgacom 69% van de markt in volume en 67% in waarde.

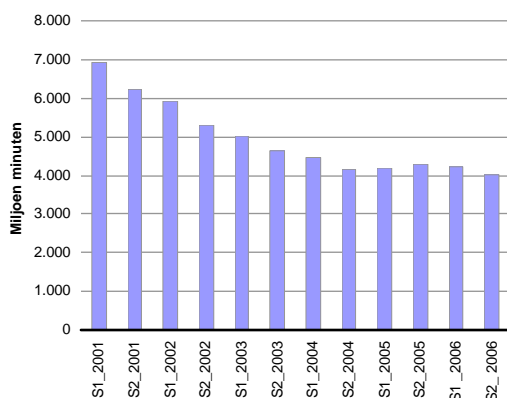


Figure 3.7: Markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers, in volume (Bron: BIPT, 2006)

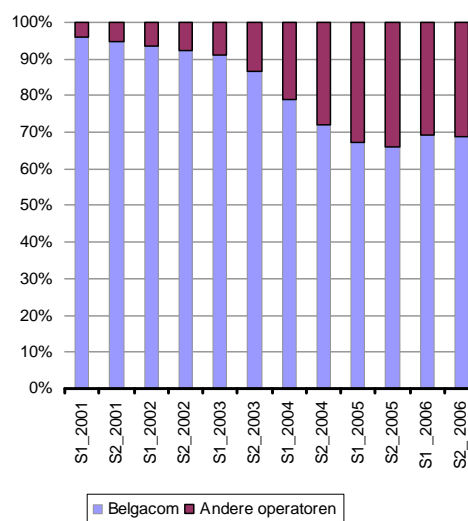
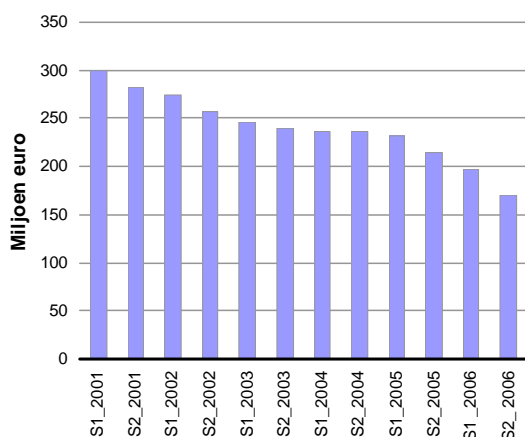
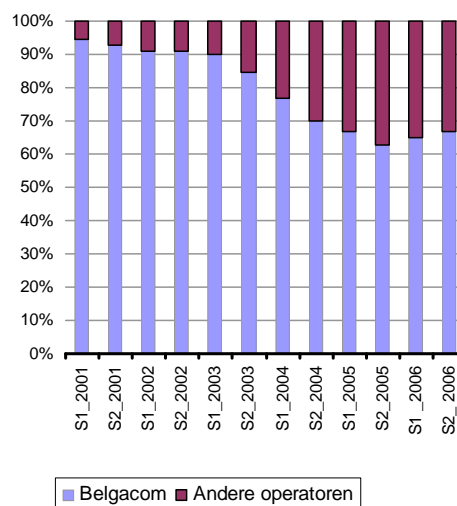


Figure 3.8: Aandeel van Belgacom op de markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers, in volume (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.9: Markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers, in waarde (Bron: BIPT, 2006)



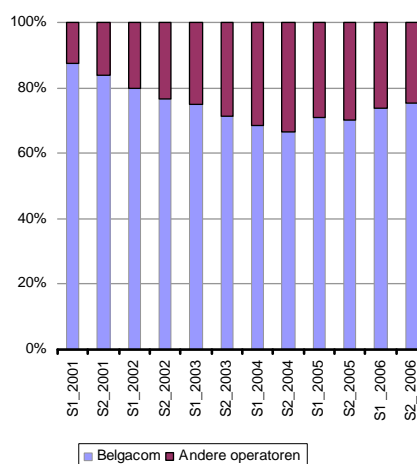
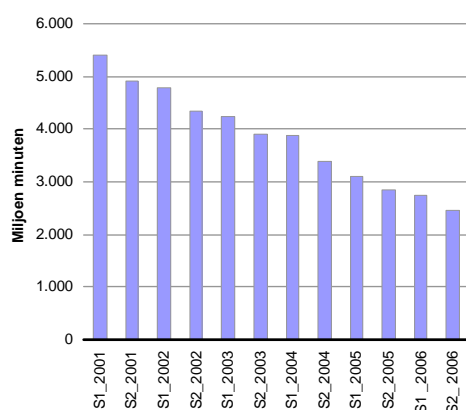
Figuur 3.10: Aandeel van Belgacom op de particuliere markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers, in waarde (Bron: BIPT, 2006)

3.1.1.2 De markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers

189 Zoals op de markt voor nationale telefoondiensten voor particuliere gebruikers, is de markt voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers aanmerkelijk gekrompen tussen het eerste semester van 2001 en het tweede semester van 2006, met een gemiddelde halfjaarlijkse daling over deze periode van ongeveer 6,9% in volume en 6,3% in waarde.

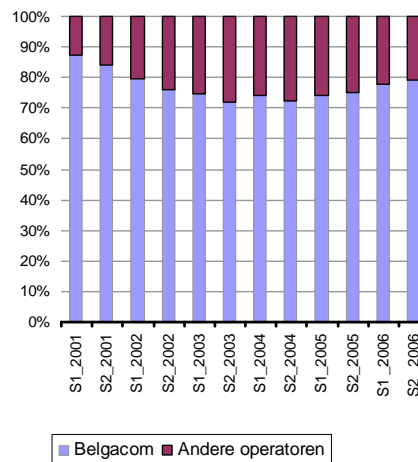
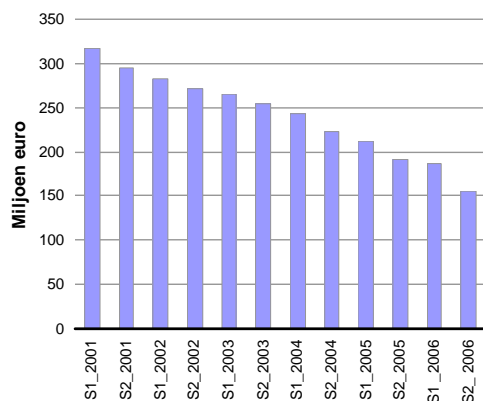
190 De marktaandelen van Belgacom in volume zijn gestadig verminderd, van 85% in het eerste semester van 2001 tot 67% in het tweede semester van 2004. Tijdens dezelfde periode zijn de marktaandelen van Belgacom in waarde gezakt van 85% tot 72%. Sinds 2005 is het marktaandeel van Belgacom opnieuw beginnen te groeien. Over de periode 2005-2006 is Belgacom van 71% naar 75% in volume en van 74% naar 79% in waarde gestegen.

191 De volgende figuren illustreren die ontwikkelingen.



Figuur 3.11: Markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers, in volume (Bron: BIPT, 2006)

Figuur 3.12: Aandeel van Belgacom op de markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers, in volume (Bron: BIPT, 2006)



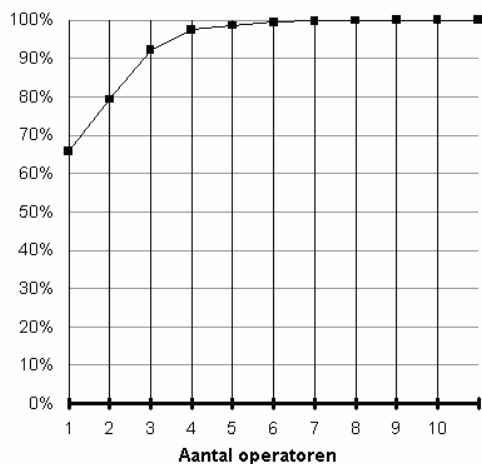
Figuur 3.13: Markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers, in waarde (Bron: BIPT, 2006)

Figuur 3.14: Aandeel van Belgacom op de markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers, in waarde (Bron: BIPT, 2006)

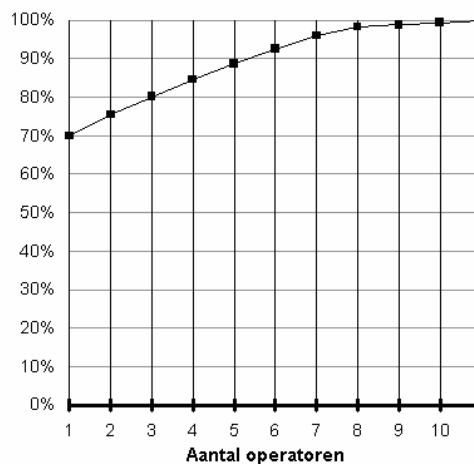
3.1.1.3 Marktconcentratie

192 De volgende grafieken illustreren de concentratie (in volume) op de verschillende markten voor retailtelefoondiensten. De markten voor nationale telefoondiensten (voor particuliere en niet-

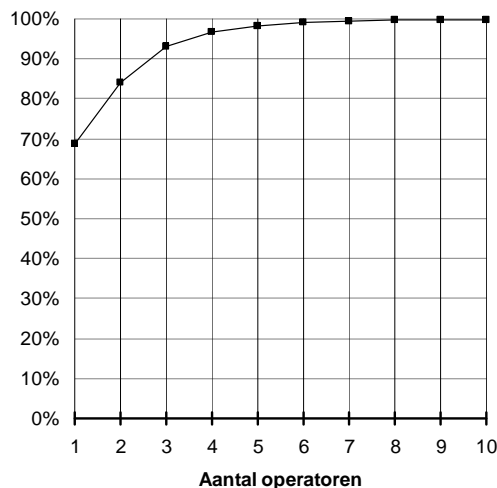
particuliere gebruikers) zijn sterker geconcentreerd dan de markten voor internationale telefoondiensten (voor particuliere en niet-particuliere gebruikers) en die tendens heeft zich voortgezet tussen eind 2005 en eind 2006.



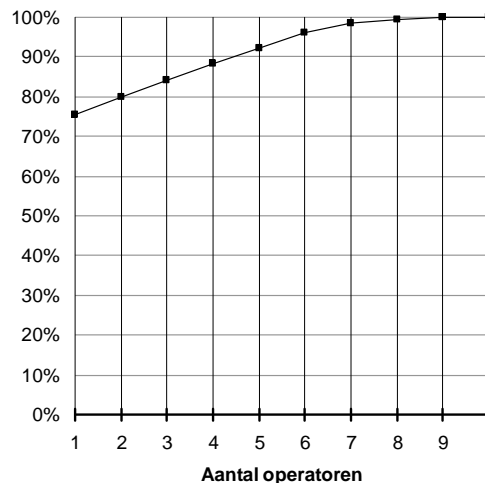
Figuur 3.15: Marktandelen (in volume) op het einde van het tweede semester van 2005 van de voornaamste operatoren die actief zijn op de particuliere markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.16: Marktandelen (in volume) op het einde van het tweede semester 2005 van de voornaamste operatoren op de niet-particuliere markt voor nationale telefoondiensten (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.17: Marktandelen (in volume) op het einde van het tweede semester van 2006 van de voornaamste operatoren die actief zijn op de particuliere markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie (Bron: BIPT, 2006)



Figuur 3.18: Marktandelen (in volume) op het einde van het tweede semester 2006 van de voornaamste operatoren op de niet-particuliere markt voor nationale telefoondiensten (Bron: BIPT, 2006)

193 De concentratie kan eveneens worden uitgedrukt op basis van de Herfindahl-Hirschman-index (HHI). Deze index geeft de mate weer waarin een klein aantal ondernemingen een groot deel van de productie vertegenwoordigen. Hij meet de concentratie van de markt aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandeelen van alle ondernemingen in de sector. Hoe hoger de HHI-index, hoe meer de productie is geconcentreerd tussen een klein aantal ondernemingen. In het algemeen, wanneer de HHI lager is dan 1.000, wordt de concentratie van de markt als zwak beschouwd, wanneer hij tussen 1.000 en 1.800 ligt, wordt ze als gemiddeld beschouwd en wanneer hij hoger is dan 1.800, wordt ze als hoog beschouwd⁴⁴.

194 De tabel hieronder geeft de evolutie weer tussen eind 2005 en eind 2006.

Markt en berekeningsbasis	eind 2005	eind 2006
Particuliere markt, in volume (minuten)	4.078	5.040
Particuliere markt, in waarde (inkomsten)	4.391	4.839
Niet-particuliere markt, in volume (minuten)	5.024	5.770
Niet-particuliere markt, in waarde (inkomsten)	5.700	6.381

Figuur 3.19: Evolutie van de HHI-index tussen 2005 en 2006 (Bron: BIPT, 2007)

⁴⁴ Glossarium van de termen gebruikt op het vlak van het mededingingsbeleid van de Europese Unie, <http://ec.europa.eu>.

3.1.1.4 Conclusies van het deel marktomvang, marktaandelen en concentratie

- 195 De markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers is aan het krimpen sinds 2001. Op die markt bedragen de aandelen van de voornaamste actieve operator, Belgacom, meer dan 60% zowel in volume als in waarde in het tweede semester van 2006.
- 196 De markt voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers is aan het krimpen sinds 2001. Op die markt bedragen de aandelen van de voornaamste actieve operator, Belgacom, meer dan 70% zowel in volume als in waarde in het tweede semester van 2006.
- 197 De markt is sterk geconcentreerd en deze concentratie is de voorbije jaren zelfs toegenomen.

3.1.2 Dynamiek van de markt

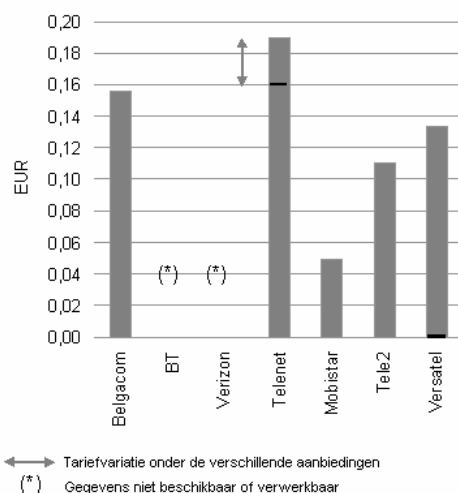
3.1.2.1 Nationale vergelijking

- 198 Op deze relevante retailmarkten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie is het aantal spelers hoog (91 op 01/01/2008) (vooral wanneer men de doorverkopers in aanmerking neemt) en dit garandeert een zeker dynamisme op de markt in termen van tariefniveau, tariefopties en aanvullende diensten. Het Instituut stelt echter vast dat een groot aantal van deze operatoren heel klein van omvang zijn en dat deze markten worden versterkt door de toenadering van verscheidene spelers zoals Versatel en Tele2 in 2005 of zelfs de overname door Toledo van PhonePlus in 2006 en Sun Telecom in 2007. In februari 2008 heeft Belgacom de overname van Scarlet aangekondigd.
- 199 Op het einde van het tweede semester van 2006 werd 22% van het volume van telefoonoproepen verstuurd door middel van selectie en preselectie. De dienstenleveranciers via selectie en preselectie zijn spelers die belangrijk zijn voor het dynamisme van die markten, met name voor de particuliere gebruikers. Toch blijkt duidelijk uit de statistieken dat dit type operatoren een groot aantal klanten verliest, zoals geïllustreerd in de tabel hieronder.

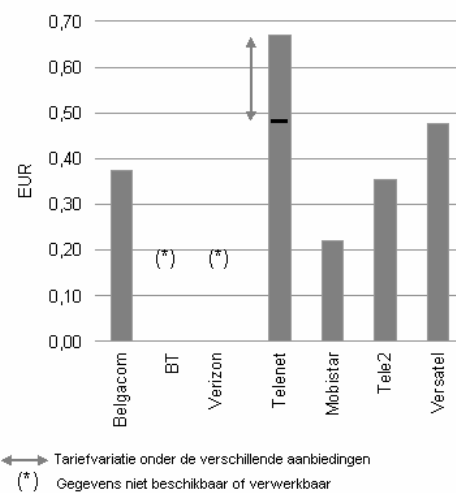
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nummers met CPS	381.566	595.627	850.384	1.115.761	1.048.672	908.751	837.849
Groei	232,50%	56,10%	42,80%	13,61%	-6%	-13,3%	-7,8%

Figuur 3.20: *Groei van het aantal preselectienummers*

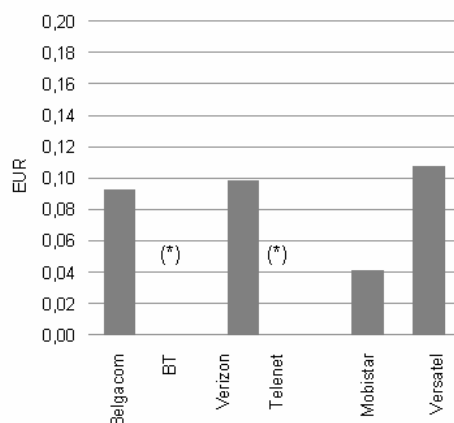
- 200 Men stelt vast dat na een sterke groei van het aantal preselectiecontracten over de periode 2000-2004 (+232,5% in de loop van 2001, +56,1% in de loop van 2002, +42,8% in de loop van 2003, 13,6% in de loop van 2004) het jaar 2005 voor de eerste keer een terugloop laat zien van het aantal preselectiecontracten (-6% in vergelijking met 2004). De daling duurt voort in 2006 en 2007. In totaal is het aantal nummers waarvoor CPS is geactiveerd, teruggelopen met 25% sinds 2004.
- 201 Ook in aantal minuten stelt men vast dat de kwantiteit van de minuten via CS/CPS is gestegen tot het eerste semester van 2005, tijdens welk het volume 29,9% bereikte, daarna opnieuw is gedaald tot 24,1% tijdens het eerste semester van 2006 om 22,2% te bereiken in de tweede helft van 2006.
- 202 In de onderstaande figuren wordt een tariefvergelijking gemaakt tussen de prijzen van de aanbiedingen van de voornaamste operatoren (de gegevens die niet openbaar beschikbaar zijn worden aangegeven met een asterisk*).



Figuur 3.21: Gemiddelde van de prijzen voor een oproep naar een nationaal nummer (buiten Telenet en Versatel) van een duur van 3,5 minuten voor particuliere gebruikers, december 2006 (Bron: BIPT, 2006)

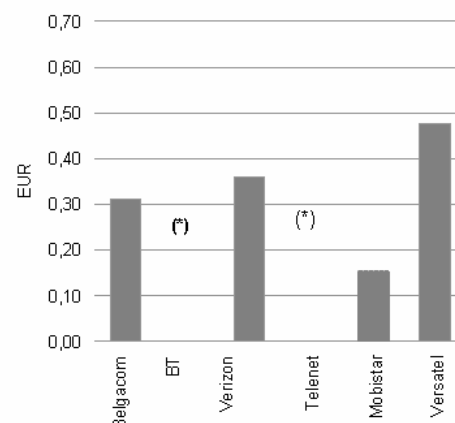


Figuur 3.22: Gemiddelde van de prijzen voor een vaste oproep naar een nationaal mobiel nummer van een duur van 2 minuten voor particuliere gebruikers, december 2006 (Bron: BIPT, 2006)



(*) Gegevens niet beschikbaar of verwerkbaar

Figuur 3.23: Prijs van een oproep naar een nationaal nummer (buiten Telenet en Versatel) van een duur van 3,5 minuten voor niet-particuliere gebruikers (Bron: BIPT, 2006)



(*) Gegevens niet beschikbaar of verwerkbaar

Figuur 3.24: Prijs van een vaste oproep naar een nationaal mobiel nummer van 2 minuten voor niet-particuliere gebruikers (Bron: BIPT, 2006)

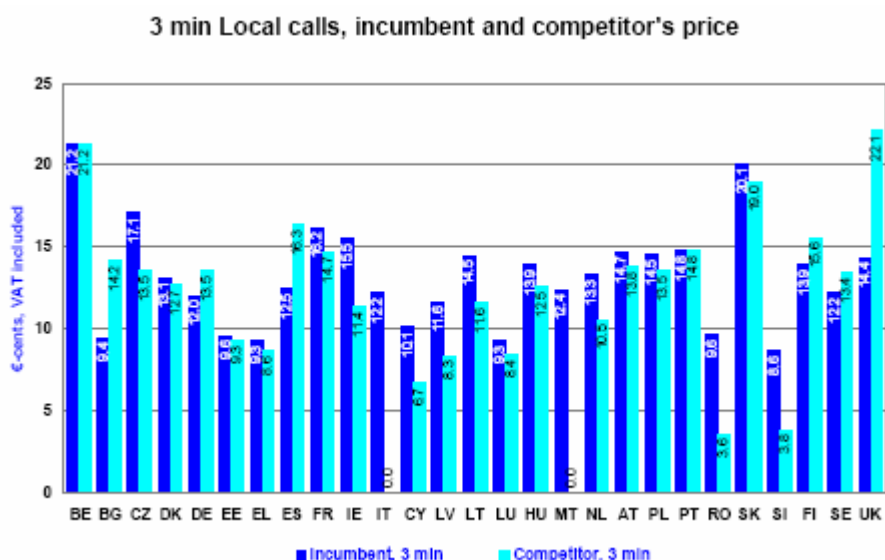
- 203 Voor de oproepen van vast naar mobiel voor particuliere en niet-particuliere gebruikers, lijken de standaardprijzen van Belgacom in lijn te zijn met die van zijn concurrenten. Belgacom heeft zich er echter van weerhouden om spontaan en integraal de verlagingen van de mobiele gespreksafgiftekosten sinds 2006 door te berekenen. Met betrekking tot de vaste nationale oproepen voor particuliere gebruikers, merkt het BIPT op dat de standaardprijzen van Belgacom hoger liggen dan de prijzen die door de andere marktspelers worden gehanteerd.
- 204 Op de markten voor telefoondiensten voor niet-particuliere gebruikers, en meer bepaald voor de middelgrote en grote ondernemingen, stelt het BIPT eveneens vast dat de dynamiek van de markt aangezwengeld wordt door het feit dat de aanbiedingen aangepast zijn aan de behoeften van de klanten (gebruiksprofielen, bestemming van oproepen, volumes) en over het algemeen beantwoorden aan offerteaanvragen van de grote gebruikers (individuele aanbiedingen).
- 205 Op de markten voor telefoondiensten voor particuliere gebruikers, werden de voorbije twee jaar gekenmerkt door de lancering van verscheidene aanbiedingen met inbegrip van gratis gesprekken tijdens daluren van vast naar vast (zoals Belgacom Happy Time, Tarif Happy Time van Happy Many, Option Free Time van Tele2) alsook onbeperkte aanbiedingen tijdens piek- en daluren voor een vast bedrag. Het bedrag van het forfait varieert van EUR 22,34 voor de optie Freephone van Telenet tot EUR 15,00 voor Onbeperkt Nationaal van Tele2 of het onbeperkte

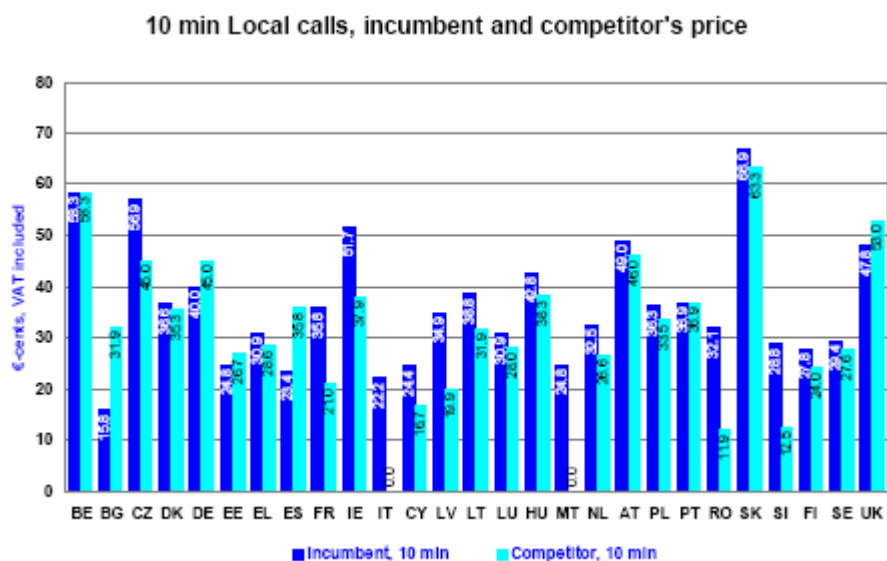
forfait van Coditel, en EUR 16 voor Blabla van Voo en EUR 19,95 voor het forfait No Limit Anytime van Belgacom.

3.1.2.2 Nationale vergelijking

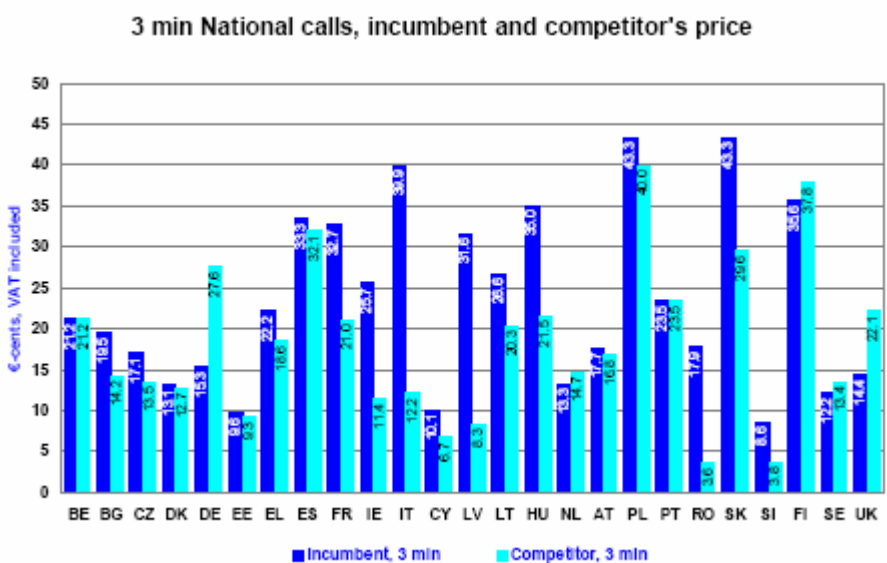
206 Het Instituut is van oordeel dat het moeilijk is en niet noodzakelijk relevant om de nationale tarieven in België te vergelijken met die van de andere Europese landen. In tegenstelling tot de meerderheid van de andere Europese landen bestaat er in België namelijk geen onderscheid tussen lokale en nationale tarieven en België is een land dat aanzienlijk kleiner is dan de meerderheid van de andere Europese landen.

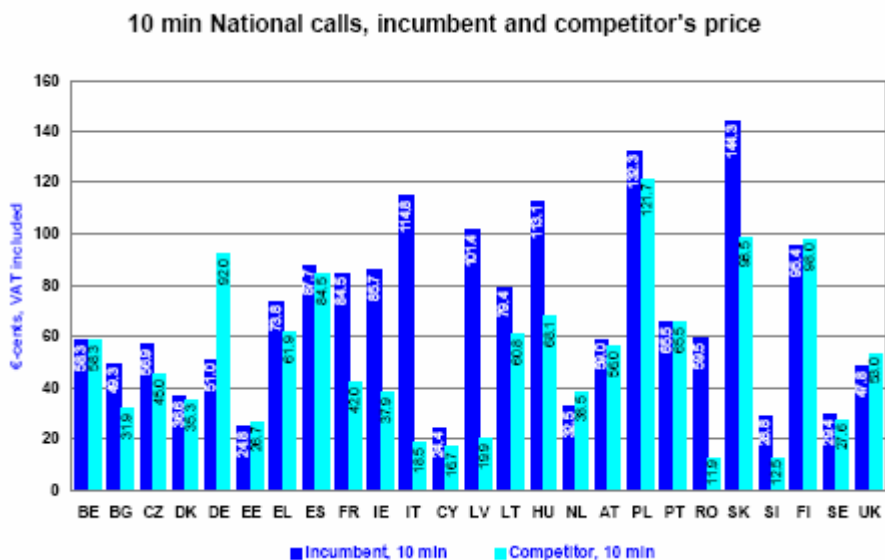
207 Het 13e verslag over de tenuitvoerlegging gepubliceerd in maart 2008, maakt de volgende vergelijking tussen de tarieven die worden toegepast in landen van de Europese Unie voor een lokale oproep en voor een nationale oproep van 3 en van 10 minuten. De vergelijkingen worden weergegeven in de volgende tabellen:





Figuur 3.25: Kostenvergelijking tussen locale oproepen van 3 en van 10 minuten in de landen van de Europese Unie





Figuur 3.26: Kostenvergelijking tussen nationale oproepen van 3 en van 10 minuten in de landen van de Europese Unie

3.1.3 Andere kenmerken van de markt

208 De voornaamste kwalitatieve criteria die relevant zijn voor de analyse van alle relevante markten voor openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie worden hieronder gedetailleerd beschreven.

3.1.3.1 Drempels voor de toegang en/of expansie

3.1.3.1.1 Verzonken kosten

209 De verzonken kosten hebben minder impact op de markten voor telefoondiensten dan op de markten voor toegangsdiensten tot het openbare telefoonnet. Een schakelaar, interconnectieovereenkomsten en een facturatiesysteem zijn namelijk voldoende om een actieve netwerkoperator te zijn op de markten voor telefoondiensten. Anderzijds moeten de doorverkopers van telefoondiensten die de aanbiedingen van operatoren van telefoondiensten op de markt brengen, geen aanzienlijke uitgaven doen om tot die markt toe te treden of om zich er te ontwikkelen.

3.1.3.1.2 Schaalvoordelen

210 De schaalvoordelen stellen de operatoren die over aanzienlijke volumes beschikken in staat om hun vaste kosten over een groot aantal minuten af te schrijven en dus om hun eenheidskosten voor de productie te drukken.

211 Op de markten voor nationale telefoondiensten beschikt Belgacom over aanzienlijke volumes en hoge vaste kosten; zijn toegangs- en transportnetwerk bestrijkt de opbouw, de routing en de afgifte van de meerderheid van de nationale oproepen. Belgacom geniet dus aanzienlijke schaalvoordelen die een belangrijk voordeel betekenen ten opzichte van zijn concurrenten op de markten voor nationale telefoondiensten. De maatregelen van toepassing op de onderliggende wholesalemakten, meer bepaald de kostenbasering en de interne non-discriminatie maken het mogelijk om het bestaan van schaalvoordelen op deze markten te compenseren maar enkel voor de wholesalediensten aangekocht bij Belgacom. De alternatieve operatoren genieten niet dezelfde schaalvoordelen als Belgacom wat betreft de kosten op hun eigen netwerk. De maatregelen van toepassing op de wholesalemakten kunnen ook niet de schaalvoordelen neutraliseren waar Belgacom over kan beschikken op de retailmarkten (vb. lagere eenheidskosten voor marketing, publiciteit, facturatie... dankzij een aanzienlijk groter aantal klanten).

3.1.3.1.3 **Breedtevoordelen**

212 Op basis van dezelfde redenering als die omtrent de schaalvoordelen, genieten de operatoren die over een uitgebreid gamma van elektronischecomunicatiediensten beschikken aanzienlijke breedtevoordelen. De kosten van de nationale netwerkinfrastructuur kunnen immers worden gespreid over een uitgebreid gamma van diensten die op het Belgisch grondgebied worden verstrekt. Daarom genieten spelers zoals Belgacom of de kabeloperator Telenet, die hun netwerkinfrastructuur gebruiken om een uitgebreid gamma van diensten te leveren (telefoondiensten, toegangsdiensten tot het telefoonnet, internettoegangsdiensten, diensten voor de uitzending van televisieprogramma's) aanzienlijke breedtevoordelen. Op dezelfde manier kunnen de commerciële activiteiten van die operatoren onderling worden verdeeld om de kosten voor marketing en verkoop voor elke dienst te reduceren. Het potentieel aan breedtevoordelen is vooral aanzienlijk in het geval van Belgacom. Die laatste is niet alleen de historische operator op de markten voor vaste telefonie maar ook de meerderheids-aandeelhouder van de voornaamste operator voor mobiele telefonie (Belgacom Mobile), van de voornaamste netwerkintegrator (Telindus), van een van de voornaamste internet service providers (Skynet, voordien dochter van de Belgacom-groep en tegenwoordig commerciële divisie van Belgacom), en van BICS (dochteronderneming gespecialiseerd in internationale diensten)⁴⁵.

213 De tabel hieronder geeft de aanwezigheid van de spelers op de markten weer.

⁴⁵ Die situatie wordt door Belgacom zelf bevestigd op zijn website. Getuige daarvan het volgende uittreksel: "De Belgacom Groep (Belgacom NV en haar filialen) is het grootste telecommunicatiebedrijf in België en marktleider in veel domeinen, met name de vaste telefonie (retail en wholesale), de mobiele telefonie, het internet en breedbanddatatransmissie."

	M 1	M 2	M 3	M 5	Mobel	Internet	Huur- lijnen < 2 Mb	Huur- lijnen> 2 Mb	Tv vast	Tv mobiel	Netwerk- integratie
Belgacom	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Telenet	x	x	x	x	x	x		x	x		
Coditel	x	(x)	x	(x)		x			x		
Voo	x	(x)	x	(x)		x			x		
Scarlet	x	(x)	x	(x)		x					
KPN/Tele2	x	(x)	x	(x)		x		x			x
Colt		x		x		(x)		x			
BT		x		x		(x)		x			x
Verizon (MCI)		x		x		(x)		x			
Mobistar			x	x	x	x				x	
BASE					x						

3.1.3.1.4 **Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur**

214 Het Belgacomnetwerk dat wordt gekenmerkt door een sterke fijnmazigheid vormt een infrastructuur die moeilijk te dupliceren valt. Dit houdt een groot concurrentievoordeel in op de markten voor nationale telefoondiensten.

3.1.3.1.5 **Technologische voorsprong of superioriteit**

215 Belgacom alsook de meerderheid van de operatoren en leveranciers van telefoondiensten op een vaste locatie gebruiken vooral de technologie van een circuitgeschakeld telefoonnet. Het gaat om een oude en mature technologie.

216 Sommige marktspelers zoals Scarlet doen aanbiedingen die steunen op VoB (bijvoorbeeld het Scarlet One-aanbod) met innoverende tariefplannen, waaronder met name onbeperkte oproepen naar bepaalde bestemmingen. Het bestaan van dat type van aanbiedingen bewijst dat het leveren van VoB-telefoondiensten vanaf een hogesnelheidstoegang alternatieve operatoren in staat stelt om toe te treden tot en zich te ontwikkelen op de markten voor telefoondiensten.

217 Het BIPT merkt op dat Belgacom en de andere grote operatoren deze technologie beheersen. Zo heeft Belgacom ook VoB-aanbiedingen.

3.1.3.1.6 **Verticale integratie**

218 Op de markten voor nationale telefoniediensten controleren de verticaal geïntegreerde operatoren (met name Belgacom) de infrastructuur en de wholesalediensten die de andere operatoren nodig hebben om telefoondiensten te leveren die gelijkwaardig zijn aan die welke zij zelf leveren op de retailmarkten. Dat impliceert dat zij van deze beheersing van de wholesalediensten zouden kunnen profiteren om de bewegingsruimte van de andere operatoren op de retailmarkten te beperken.

219 Het BIPT merkt niettemin op dat de huidige regulering van de wholesalediensten (gespreksafgifte, gespreksdoorgifte, gespreksopbouw) dit concurrentievoordeel op de markt beperkt.

3.1.3.1.7 **Belemmeringen voor verandering aan de zijde van de gebruikers**

- 220 Tot eind 2005 konden de eindgebruikers, dankzij de ontwikkeling van de nummeroverdraagbaarheid en van het proces van selectie en preselectie van operatoren, snel veranderen van leverancier van telefoondiensten, met weinig verplichtingen (bijvoorbeeld het invullen van een toestemmingsformulier voor het activeren van de preselectie). Uit recente cijfers blijkt echter een aanzienlijke afname van het gebruik van CPS dat door de gebruiker steeds minder als alternatief wordt gezien (zie **Figuur 3.20**).
- 221 Het feit voor een CPS-klant om met twee leveranciers te moeten werken en twee facturen te ontvangen (toegang en aanvullende diensten enerzijds, gesprekken anderzijds) werd beschouwd als niet helemaal bevredigend voor de creatie van neutrale mededingingsvoorwaarden tussen de historische operator met een sterke machtspositie en de andere operatoren (besluit van het BIPT van 11 juni 2006 betreffende de markten 1 en 2). Bij gebrek aan een operationeel WLR-aanbod ⁴⁶ blijft deze vaststelling van toepassing.

3.1.3.2 **Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen**

- 222 Een particuliere gebruiker (of een kleine onderneming) heeft individueel geen aanzienlijke kopersmacht. Ook al kunnen die gebruikers zich in theorie in consumentenverenigingen groeperen, toch bieden dergelijke verenigingen vooral een betere voorlichting aan de consument over de producten en diensten die op de markt beschikbaar zijn, zonder daarom noodzakelijk hun onderhandelingspositie ten opzichte van de leveranciers van telefoondiensten op een vaste locatie te versterken.
- 223 Grote ondernemingen zijn doorgaans grootverbruikers van elektronische communicatie en beschikken over aanzienlijke middelen om offerteaanvragen te doen, over de prijs te onderhandelen en hun leveranciers te kiezen. De grote gebruikers van elektronische communicatie zijn overigens gegroepeerd in een vereniging (BELTUG). Het onderhandelingsvermogen van grote ondernemingen biedt hen een grotere kopersmacht die een tegenwicht kan vormen dan die van particuliere gebruikers of kleine ondernemingen.
- 224 Het onderhandelingsvermogen van grote ondernemingen, dat groter is dan dat van particulieren, lijkt soms toch doel te missen, zoals blijkt uit de situatie van oproepen van vast naar mobiel. BELTUG heeft meermaals zijn verbazing geuit over het niet doorberekenen van de verlagingen

⁴⁶ Hoewel de doorverkoop van het abonnement (WLR) als verplichting opgelegd was in het besluit van 19 juni 2006, is het nog niet geïmplementeerd om verschillende redenen, zoals de aanzienlijke extra investeringskosten die Belgacom moet doen om zijn systemen zo aan te passen dat de facturatie van de toegang tot het internet en die tot telefoondiensten gescheiden kan worden en de weerslag daarvan op de WLR-kosten.

van MTR-lasten in de retailtarieven. In een recente studie⁴⁷ merkt BELTUG op dat zijn leden verbaasd zijn over het feit dat de drastische vermindering van mobiele-interconnectielasten opgelegd door het BIPT sinds november 2006 niet wordt weerspiegeld – of slechts gedeeltelijk – in de tarieven die hen door hun operatoren worden aangerekend.

3.2 Toets van de drie criteria

225 De aanbeveling van de Commissie legt de verplichting op om de kenmerken van de markt te onderzoeken om te bepalen of die kan worden onderworpen aan een ex-anteregulering omdat die niet concurrerend genoeg is. Dat onderzoek is gebaseerd op de toets van de drie criteria, namelijk het bestaan van toegangsbelemmeringen op de markt, de marktdynamiek die al dan niet naar concurrentie neigt en het feit dat de toepassing ex post van het mededingingsrecht zou volstaan om de tekortkomingen op de markt recht te zetten. Deze drie criteria zijn cumulatief en pas als ze alle drie zijn nagegaan komt de markt in aanmerking voor regulering *ex ante*.

3.2.1 1e criterium - Drempels bij het betreden van de markt en belemmeringen voor de ontwikkeling van de concurrentie

226 Dit criterium wordt in de toelichting bij de Europese aanbeveling als volgt gedefinieerd:

“Het eerste criterium is of een markt onderhevig is aan aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen voor markttoegang. [...] lijken twee soorten belemmeringen voor markttoegang en voor de ontwikkeling van de mededinging relevant: structurele belemmeringen en wettelijke of regelgevende belemmeringen.

Er bestaat een structurele belemmering voor markttoegang wanneer, bij een bepaalde omvang van de vraag, de stand van zaken van de technologie en de daarmee verbonden kostenstructuur zodanig zijn dat er asymmetrische voorwaarden ontstaan tussen gevestigde exploitanten en nieuwkomers, waarbij die eersten het betreden van de markt door die laatsten bemoeilijkt of verhinderen. Zo kunnen bijvoorbeeld hoge structurele belemmeringen worden gevonden wanneer de markt wordt gekenmerkt door aanzienlijke schaalvoordelen en hoge eenmalige investeringen.

[...]

Wettelijke of regelgevende belemmeringen zijn niet geworteld in economische voorwaarden maar zijn het gevolg van wetgevende, administratieve of andere

⁴⁷ Le baromètre fixe vers mobile, januari 2008 (de barometer vast naar mobiel)

maatregelen van staatswege, die een direct effect hebben op de voorwaarden voor markttoegang en/of positionering van exploitanten op de relevante markt.”
(eigen onderstreping)

- 227 Het glossarium van de termen die worden gebruikt op het gebied van het mededingingsbeleid van de Europese Unie definieert de toegangsdrempels als volgt:

*Barriers to entry are factors which prevent or hinder companies from entering a specific market. Entry barriers may result for instance from a particular market structure (e.g. sunk cost industry, brand loyalty of consumers to existing products) or the behaviour of incumbent firms.*⁴⁸ (eigen onderstreping)

- 228 Op wettelijk en reglementair vlak is het betrekkelijk gemakkelijk om de markt te betreden. De eisen zijn de kennisgeving van de diensten voordat met de exploitatie ervan wordt begonnen en de betaling van administratieve rechten. Het aantal operatoren wordt geenszins beperkt.
- 229 Voor de operatoren die zelf hun eigen (toegangs- of langeafstands-)infrastructuur willen aanleggen kunnen de doorgangsrechten en de procedures om ze te verkrijgen toch toegangsdrempels vormen.
- 230 Voor de operatoren die een dienst willen exploiteren van het type VoIP unmanaged blijft de levering van toegang tot de nooddiensten momenteel een probleem. Hoewel het absoluut technisch mogelijk is, vergt de toegang tot de nooddiensten echter de toepassing van ingewikkelde en dure maatregelen. Die complexiteit en de kostprijs ervan hebben tot nu toe als gevolg dat de operatoren van diensten voor VoIP unmanaged hun klanten niet de mogelijkheid bieden om toegang te krijgen tot de nooddiensten. Een ander gevolg van die situatie is dat de klanten van die operatoren niet in dezelfde mate als de klanten van de PATS-operatoren gebruik kunnen maken van de nummeroverdraagbaarheid.
- 231 Wat de structurele drempels betreft, heeft het voorgaande deel aan het licht gebracht dat de markt werd gekenmerkt door grote verzonken kosten, schaal- en breedtevoordelen, het bestaan van moeilijk te dupliceren infrastructuur en sommige belemmeringen om van operator te veranderen. Verder in dit deel analyseert het Instituut de soorten drempels en de doeltreffendheid ervan, rekening houdende met de verschillende soorten operatoren die op de markt aanwezig zijn en met het bestaan van correctiemaatregelen op wholesaleniveau waarmee die drempels kunnen worden opgeheven of verlaagd.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/comm/competition/general_info/e_en.html#t15.

- 232 Voor de operatoren die werken op basis van hun eigen toegangsnetwerk (smalband of breedband) zijn de toegangsdrempels extreem hoog. Voor de aanleg van een toegangsnetwerk zijn aanzienlijke financiële middelen nodig. Investerings in netwerken zijn kosten die moeilijk te recupereren zijn. Bovendien botst de aanleg van een toegangsnetwerk ook tegen verplichtingen inzake werkzaamheden op de openbare weg. In werkelijkheid beschikken enkel de operatoren die vroeger uitsluitende rechten genoten, vandaag over een toegangsnetwerk dat grote delen van het grondgebied bestrijkt. Er zijn geen aanwijzingen om te denken dat een operator via die weg de markt betreedt, zeker in het tijdsbestek dat in het kader van een marktanalyse moet worden beschouwd.
- 233 Voor de CSC-/CPS-operatoren liggen de drempels duidelijk minder hoog, maar de vooruitzichten inzake ontwikkeling lijken gematigd. Men merkt immers een gevoelige daling van het aantal geactiveerde gevallen van CPS. Die ontwikkeling zou de ondernemingen die zouden overwegen om via die weg de markt te betreden, kunnen afschrikken. Het aantal codes dat aan operatoren is toegewezen is al enkele jaren stabiel gebleven; er is dus recent niemand op de markt gekomen. De toewijzing van codes aan doorverkopers van diensten is mogelijk gemaakt door het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toewijzing en de intrekking van gebruiksrechten voor nummers, maar heeft tot nu toe weinig belangstelling opgewekt.
- 234 Voor de operatoren die telefoondiensten aanbieden op grond van het BRUO of het BROBA, zijn de drempels minder hoog dan voor de ontwikkeling van een eigen toegangsnetwerk, omdat de wholesaleproducten tegen een gereguleerde prijs beschikbaar zijn. Die producten zijn bedacht om de operatoren te helpen om de investeringsladder te beklimmen. De ontbundeling van het aansluitnetwerk vraagt echter niet te verwaarlozen middelen en gelet op het bestaan van schaalvoordelen, is die pas verantwoord nadat een bepaald volume kan worden bereikt. Wij merken op dat de alternatieve operatoren niet geïsoleerd op grond van het BRUO of het BROBA telefoondiensten aanbieden, maar meer in het kader van gebundelde aanbiedingen (telefoon toegang, telefoondiensten, breedbandinternettoegang).
- 235 Voor de operatoren die een unmanaged VoIP-dienst aanbieden, is het betrekkelijk gemakkelijk om de markt te betreden met beperkte middelen, maar wij hebben gezien dat de ontwikkeling van dergelijke operatoren op regelgevende drempels botste. Daaraan moet worden toegevoegd dat de gebruikers kan worden afgeraden om een operator te kiezen die hun niet de mogelijkheid biedt om toegang te krijgen tot de nooddiensten. Bij de reglementaire drempel komt dus nog eens een drempel voor verandering aan de zijde van de gebruikers.
- 236 Ook wordt een sterke trouw vastgesteld van de klanten aan de historische operator Belgacom. Die trouw kan worden verklaard door de naambekendheid van Belgacom (erkend door het BIPT

in een besluit van 17 mei 2005 als een immaterieel voordeel dat Belgacom heeft als leverancier van de universele dienst⁴⁹). Een enquête van het vaktijdschrift Datanews (7/12/2007) illustreert dat de zakelijke klanten eveneens ruimschoots trouw blijven aan Belgacom.

- 237 Ten slotte moet de nauwe band worden benadrukt die - ondanks faciliteiten zoals selectie en preselectie - bestaat tussen de markten voor telefoondiensten en de markten voor telefonische toegang (de vroegere markten 1 en 2). Op de markt voor toegang, blijven hoge toegangsdrempels bestaan en Belgacom wordt daar als een operator met een sterke machtspositie erkend. Die markt komt nog steeds in aanmerking voor regulering *ex ante*. Het groeiende succes van de forfaitaire aanbiedingen vormt bovendien een fenomeen dat die operatoren bevoordeelt die telefoondiensten samen met toegang aanbieden (de operatoren voor CSC/CPS, two stage dialing en VoIP unmanaged worden immers geconfronteerd met variabele kosten voor het ophalen van de oproepen, hetgeen de ontwikkeling van forfaitaire aanbiedingen afremt).
- 238 Ook moet nadruk worden gelegd op de tendens dat er strategieën worden ontwikkeld van het genre "triple play", "quadruple play", die erin bestaan dat tegelijk telefoondiensten, internettoegang, televisie en mobiele diensten worden aangeboden en dat de gebruikers worden overtuigd om al die diensten bij één leverancier te kopen.
- 239 In de onderstaande tabel wordt de situatie inzake toegangsdrempels samengevat:

⁴⁹ BIPT: BIPT: Nettokosten van de universele dienst - wettelijk en reglementair kader, modellen en berekeningen, www.bipt.be, november 2002, par. 15 en 22

Soort toegangs-drempel	Soort operator			
	Eigen toegangsnetwerk	CSC/CPS	BRUO/BROBA	VoIP unmanaged
Wettelijke en reglementaire drempels	ja - doorgangsrechten			ja - limieten inzake overdraagbaarheid
Investerings, schaalvoordelen, sunk costs	ja		ja	
Breedtevoordelen				
Verticale integratie				
Switching costs		Ja - dubbele facturering		ja - limieten inzake overdraagbaarheid
Andere		ja - krimpende markt		

Figuur 3.27: Soorten toegangs drempels naargelang van het soort operator

C9 Conclusie in verband met het 1e criterium: de toegangs drempels zijn sterk afhankelijk van de manier waarop de telefoondienst wordt aangeboden. In sommige gevallen kan het betrekkelijk gemakkelijk zijn om de markt voor enkel telefonie te betreden, maar vooral op lange termijn is dit commercieel weinig belovend. Om daarentegen de markt te betreden als "multiple play"-operator zijn heel wat technische en financiële middelen nodig. Een algemene kijk op de markt voor elektronische communicatie leidt dus tot de vaststelling dat er toegangs drempels bestaan voor de operatoren die een relatief hoge plaats willen innemen op de investeringsladder en tot het relativeren van het gebrek aan hoge drempels voor de operatoren die de telefoondienst apart aanbieden (CSC/CPS, two stage dialing, VoIP unmanaged).

3.2.2 2e criterium - Geen ontwikkeling mogelijk naar daadwerkelijke mededinging

240 Dit criterium wordt in de toelichting bij de Europese aanbeveling als volgt gedefinieerd:

"Het tweede criterium is dus ook of een markt over kenmerken beschikt waardoor deze na verloop van tijd een ontwikkeling richting daadwerkelijke mededinging zal vertonen. Dit criterium is dynamisch en houdt rekening met een aantal structurele en gedragsaspecten die per saldo aangeven of de markt gedurende de in aanmerking genomen periode al dan niet

over kenmerken beschikt die zodanig zijn dat het opleggen van wettelijke verplichtingen als beschreven in de bijzondere richtlijnen van de nieuwe Kaderrichtlijn gerechtvaardigd kan zijn.”

- 241 In het kader van dit criterium moeten de ontwikkelingen worden waargenomen in termen van marktconcentratie, marktaandeel en prijs.
- 242 Het totale aantal operatoren blijft hoog, hoofdzakelijk door het feit dat er een groot aantal doorverkopers bestaat, die ondernemingen zijn doorgaans van geringe omvang. Men ziet daarentegen dat er consolidatieverrichtingen hebben plaatsgevonden (Tele2/Versatel in 2005, Belgacom/Scarlet⁵⁰ in 2008). Dergelijke hergroeperingen kunnen leiden tot een verlies aan marktdynamiek aangezien daarbij verschillende van de grootste spelers betrokken zijn.
- 243 Tijdens de analyse van 2006 was het BIPT van oordeel dat het gebruik van preselectie en selectie op een zeker marktdynamisme wees. Recente cijfers wijzen op een aanzienlijke daling in het gebruik van die faciliteiten; men kan daarom ervan uitgaan dat het marktdynamisme aan het minderen is. Die daling van de aanbiedingen via CSC/CPS is bovendien niet gecompenseerd door de komst van andere formules of andere spelers.
- 244 De marktaandelen van Belgacom op de markt voor vaste telefonie worden gekenmerkt door een volharding op een hoog niveau, nog ruim boven de drempel vanaf waar een sterke machtspositie kan worden vermoed⁵¹. Daarenboven zijn deze marktaandelen zowel voor particuliere klanten als voor niet-particuliere klanten onlangs verbeterd. Zoals de cijfers over de ontwikkeling van de marktaandelen laten zien, blijkt dat de marktaandelen van Belgacom op de markt voor telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers sedert 2006 naar een lichte stijging neigen, aangezien ze van 66 naar 69% gaan in volume en van 63% naar 67% in waarde. Op de niet-particuliere markt valt de ontwikkeling van de marktaandelen nog meer in het voordeel van Belgacom uit aangezien die tussen het 1e semester van 2005 en het 2e semester van 2006 van 71 naar 77% gaan in volume en van 74 naar 79% in waarde. Qua ontwikkeling van de volumes (uitgedrukt in minuten) op de twee markten, stijgt het concentratie-indexcijfer van Herfindahl-Hirschman van 4.708 (2e helft 2005) naar 5.040 (2e helft 2006) op de particuliere markt en van 5.024 naar 5.700 op de niet-particuliere markt.
- 245 De concentratie van de markt, de hoogte en de ontwikkeling van de marktaandelen illustreren dus niet een ontwikkeling naar een daadwerkelijke concurrentie.

⁵⁰ Operatie die aan de mededingingsautoriteiten is voorgelegd.

⁵¹ Zie SMP-richtsnoeren.

- 246 Wat de tarieven betreft, en in het bijzonder de tarieven van vast toestel naar mobiel toestel, heeft men een gebrek aan concurrentiedruk die tot een prijsverlaging leidt vastgesteld en dat terwijl de onderliggende kosten gevoelig zijn afgenomen wegens de regulering van de MTR's. Op een daadwerkelijk concurrerende markt zouden zulke grote kostenverminderingen ten goede zijn gekomen aan de gebruikers. Zij zijn echter verstoken gebleven van het maximale profijt dat zij terecht mochten verwachten en dat een van de basisdoelstellingen is van het regelgevingskader. Zij zouden er volledig van verstoken gebleven zijn zonder de tussenkomst van het BIPT in het kader van de regulering *ex ante*. De doelstelling van een maximaal profijt voor de gebruikers kan dus duidelijk niet worden bereikt door de wholesaleverplichtingen en het simpele spel van de mededinging. Dezelfde vaststelling geldt voor de niet-particuliere markt, waarop men meer concurrentie qua prijzen had kunnen verwachten, aangezien de klanten in principe over een grotere kopersmacht beschikken. De hierboven vermelde enquête van BELTUG (zie randnummer 207) over de doorberekening van de verlagingen van de MTR-lasten laat echter zien dat die macht beperkt is.
- 247 Een studie over de ontwikkeling van de tarieven die Belgacom toepast voor de oproepen naar de mobiele netten toont aan dat de retentiemarge van Belgacom sedert 2001 alleen maar gestegen is.

<i>Situatie</i>	<i>Detail (€cent/ minuut, btw incl.)</i>	<i>F2M</i>	<i>Retentie BGC (€cent/ minuut, btw incl.)</i>	<i>% retentie</i>
Voor 2001		30,74	7,31	23,8%
Voor 1/11/2006		26,45	8,51	32,2%
Huidige		21,79	10,54	48,4%
Hypotheses: De retailtarieven voor F2M zijn gebaseerd op het tariefplan Classic voor een oproep van twee minuten en de verdeling over de drie mobiele netwerken is: 50% naar Proximus, 30% naar Mobistar en 20% naar BASE.				

Figuur 3.28: *Ontwikkeling van de retentie op de retailprijs van een oproep naar een mobiele operator [bron: BIPT].*

Men kan dus besluiten dat de concurrentie op de markt ontoereikend is geweest, niet alleen om de retentiemarges te doen zakken, maar ook om te beletten dat die marges zouden groeien:

247.1 op 7 jaar tijd heeft Belgacom zijn gemiddelde retentiemarge op F2M-oproepen vergroot van 7,31 naar 10,54 €cent/min, d.i. een stijging van +44%.

247.2 In zeven jaar is het aandeel van de retentiemarge in de F2M-tarieven van Belgacom gegaan van minder dan 25% naar bijna 50%; die toename van het aandeel van de

retentiemarge wordt verklaard door een dubbel effect: de door het BIPT opgelegde verlaging van de MTR-lasten enerzijds, en de stijging van de retentiemarge van Belgacom anderzijds.

- 247.3 In vergelijking met de situatie voor 2001 haalt Belgacom op jaarbasis een hoge aanvullende nettowinst binnen dankzij de stijging van zijn retentiemarges op de F2M-oproepen.
- 248 Nog een voorbeeld dat aantoont dat de markt niet evolueert naar een situatie van daadwerkelijke mededinging is de aankondiging door Belgacom dat het van plan is om vanaf 1 juli 2008 sommige retailprijzen op te trekken. Die verhoging slaat op alle oproepen van een vast toestel naar een ander vast toestel, waarvoor een tarief zal moeten worden betaald dat met 2 à 3% wordt vermeerderd. Een Happy Time-oproep zal 31 cent kosten in plaats van de huidige 30 cent, wat neerkomt op een stijging van 3%⁵². Hoewel Belgacom de inflatie aanvoert om deze verhoging te verantwoorden, blijft het feit dat het zijn prijzen kan verhogen zonder er bang voor te hoeven zijn dat zijn klanten naar de concurrentie overstappen, erop duiden dat de markt nog niet concurrerend is.
- 249 Het BIPT bemerkt dat de Franse mededingingsraad tot een analoge vaststelling is gekomen in het kader van een advies dat aan ARCEP is verstrekt over de markt voor afgifte van sms'en:

*S'agissant du second critère, le Conseil de la concurrence constate (§27 et §28) que [...] « l'absence de pression concurrentielle sur le niveau de la terminaison SMS explique que celle-ci soit restée stable pendant près de six années: seule l'intervention de l'ARCEP a provoqué une baisse en novembre 2005 ».*⁵³

C10 Conclusie wat het 2e criterium betreft: de stabiliteit en zelfs de verbetering van de marktaandelen van de historische operator en het gebrek aan prijsconcurrentie, niet alleen inzake oproepen van vast naar mobiel maar ook inzake oproepen van vast naar vast, illustreren een gebrek aan evolutie naar een daadwerkelijke mededinging.

3.2.3 3e criterium - Doeltreffendheid met betrekking tot het mededingingsrecht en nut van een aanvullende ex-anteregulering

- 250 Dit criterium wordt in de toelichting bij de Europese aanbeveling als volgt gedefinieerd:

“Het derde criterium neemt de toereikendheid van het mededingingsrecht zelf in overweging (bij afwezigheid van regelgeving ex ante), waarbij rekening wordt

⁵² Datanews, Belgacom zal zijn telefoontarieven verhogen, 9 april 2008 en website van Belgacom (Privé > Officiële prijslijst > Nieuwe tarieven vanaf 01-07-2008)

⁵³ ARCEP, Décision n° 06-0593 du 27 juillet 2006 portant sur la définition des marchés pertinents de gros de la terminaison d'appel SMS sur les réseaux mobiles en métropole, la désignation d'opérateur disposant d'influence significative sur ces marchés et les obligations imposées à ce titre, p. 102.

gehouden met de specifieke kenmerken van de sector elektronische communicatie.

De uiteindelijke beslissing om een markt die aan de eerste twee criteria voldoet (aanzienlijke en blijvende belemmeringen bij toegang en de afwezigheid van zodanige kenmerken dat de markt een tendens richting daadwerkelijke mededinging zal vertonen), te omschrijven als markt waar regelgeving ex ante gerechtvaardigd is, dient afhankelijk te zijn van een beoordeling van de doeltreffendheid van het mededingingsrecht op zichzelf (bij afwezigheid van regelgeving ex ante) voor het verminderen of verwijderen van dergelijke belemmeringen of voor het herstellen van daadwerkelijke mededinging.

Regelgeving ex ante zou als geschikte aanvulling op het mededingingsrecht worden beschouwd in omstandigheden waarin de toepassing van het mededingingsrecht niet voldoet bij de aanpak van de slechte marktwerking in kwestie. Degelijke omstandigheden omvatten bijvoorbeeld situaties waarin het naleven van de vereisten die zijn verbonden met een interventie dis is bedoeld om een slechte marktwerking te herstellen, veelomvattend zijn (bijvoorbeeld de behoefte aan gedetailleerde administratieve verantwoording voor regelgevingsdoeleinden, evaluatie van kosten, controle van bepalingen en voorwaarden inclusief technische parameters) of waarin regelmatige en/of tijdige interventie onontbeerlijk is, of wanneer het tot stand brengen van rechtszekerheid van het allerhoogste belang is.

- 251 Bij het onderzoek van dit criterium moet men zich vragen stellen over de verwezenlijking van de prioritare doelstellingen van het regelgevingskader, met name over de noodzaak dat de gebruikers maximaal profijt trekken in termen van keuze, prijs en kwaliteit.
- 252 Het BIPT is van oordeel dat enkel een beroep doen op het mededingingsrecht niet doeltreffend genoeg zou zijn om die doelstellingen te bereiken en een bevredigende oplossing te bieden voor de vastgestelde problemen. In het bijzonder het gevaar voor buitensporige prijzen voor oproepen van vast naar mobiel is reëel, getuige daarvan de opeenvolging van niet-doorberekende MTR-verlagingen en de ingrepen van het BIPT die hierbij nodig zijn geweest.
- 253 De voordelen in termen van prijs zijn de meest directe en meest evidente voordelen voor de gebruikers. In dat opzicht reikt het mededingingsrecht geen bevredigende oplossing aan. Het mededingingsrecht berust op interventies *ex post*. Ingrijpen op basis van het mededingingsrecht is pas mogelijk na de vaststelling van een inbreuk. Een onderzoek met betrekking tot een inbreuk op het mededingingsrecht neemt doorgaans nogal wat tijd in beslag. Tijdens de duur van het onderzoek kan het probleem aanslepen, alsook het nadeel voor de eindgebruikers⁵⁴. Als voorbeeld worden de

⁵⁴ Buiten het geval van voorlopige maatregelen, die evenwel aan strikte voorwaarden onderworpen zijn.

klachten tegen Belgacom vermeld die in 2002 aan de Raad voor de Mededinging zijn voorgelegd over het tariefplan Excellence en in 2005 over het tariefplan Happy Time. Die dossiers zijn nog niet afgesloten op het ogenblik dat dit besluit wordt opgesteld. Als soortgelijke termijnen nodig waren geweest om het verbod voor Belgacom om buitensporige prijzen te hanteren, te doen naleven, dan hadden de consumenten nog niet kunnen profiteren van de verlaging van de lasten voor mobiele-gespreksafgifte. De ingrepen van het BIPT in het kader van de sectorale regulering hebben integendeel prijsverlagingen in het voordeel van de gebruikers mogelijk gemaakt.

- 254 De sectorale regulator beschikt bovendien over beter aangepaste middelen, zoals de tariefcontrole *ex ante* (zie artikel 64 van de wet van 13 juni 2005). Deze controle kan een geregeld toezicht op de tarieven vergen alsook de verwerking van gegevens (wholesale- en retailtarieven, volumes en verkeersprofielen). In het kader van de follow-up van de 2e ingebrekestelling die aan Belgacom is gericht in verband met de tarieven van vast naar mobiel, heeft het BIPT het aldus gepast geacht om een geregelde controle van de mate van doorberekening in te stellen en aan Belgacom gevraagd om aan het Instituut maandelijks de gegevens mee te delen over het aantal klanten van bepaalde tariefplannen en over de verkeerskarakteristieken. Dat soort van geregelde controle vloeit voort uit de opdrachten die doorgaans worden toevertrouwd aan de mededingingsautoriteiten (controle van concentraties en analyses van eventueel misbruik van de machtspositie).
- 255 Het besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006 heeft Belgacom verplichtingen opgelegd inzake transparantie, gescheiden boekhouding, controle van de retailprijzen, verbod op ongegronde voorkeuren en kostentoerekening. Het doel van die verplichtingen was te vermijden dat de operator afbraakprijzen hanteert om de komst van nieuwe spelers op de markt te belemmeren of om de situatie van de concurrenten te verslechteren, te verhinderen dat hij bepaalde gebruikers begunstigt ten nadele van anderen of producten op zo'n manier bundelt dat zijn concurrenten het aanbod niet kunnen dupliceren. Men kan zich afvragen hoe de markt zich zou ontwikkelen als die verplichtingen zouden worden opgeheven en als alleen de bepalingen die gelden op grond van de wetgeving voor de bescherming van de consument en de verplichtingen die elders worden opgelegd op de relevante wholesalemarkten overbleven.

C11 Conclusie in verband met het 3e criterium: rekening houdende met de termijnen waarin de interventies van het mededingingsrecht effect kunnen sorteren en rekening houdende met het ontbreken van gepaste middelen in het mededingingsrecht, lijkt het mededingingsrecht ontoereikend om de op de markt vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

3.2.4 Besluit

C12 Het BIPT is van oordeel dat de markten van de nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers voldoen aan de drie criteria die door de Europese Commissie zijn vastgesteld, om aan een *ex-anteregulering* te worden onderworpen. De analyse om na te gaan of die markten dus voldoende door concurrentie worden gekenmerkt, moet dus worden voortgezet.

3.2.4.1 Vergelijking met de conclusies van de Europese NRI's

256 Deze conclusie wijkt af van het advies van de Europese Commissie, die in de aanbeveling van 17 december 2007 van oordeel is dat de markten 3 en 5 van de aanbeveling uit 2003 niet langer relevant zijn. Zij sluit daarentegen wel aan bij de conclusies waartoe de NRI's waren gekomen in de loop van de eerste reeks van hun analyses, zoals in de volgende tabellen te zien is.

<i>Land</i>	<i>SMP</i>	<i>Aantal SMP-operatoren</i>
Oostenrijk	ja	1
Finland	ja	43
Frankrijk	ja	1
Hongarije	ja	5
Ierland	ja	1
Portugal	ja	1
Zweden	nee	0
Verenigd Koninkrijk	ja	2
Nederland	ja	1
België	ja	1
Slovenië	ja	1
Litouwen	ja	1
Spanje	ja	1
Malta	ja	1
Duitsland	ja	1
Tsjechië	ja	1
Denemarken	ja	1*
Cyprus	ja	1
Slowakije	ja	1
Italië	ja	1
Griekenland	ja	1
Luxemburg	ja	1
Polen	ja	1
Letland	ja	1
* Hoewel er een SMP-operator is aangeduid, is er op die markt geen verplichting opgelegd.		

Figuur 3.29: *Overzicht van de ontwerpbeslissingen die aan de Europese Commissie zijn genotificeerd in verband met markt 3/2003 [Bron: Commission staff working document SEC(2007)962].*

<i>Land</i>	<i>SMP</i>	<i>Aantal SMP-operatoren</i>
Oostenrijk	ja	1
Finland	ja	43
Frankrijk	ja	1
Hongarije	ja	5
Ierland	ja	1
Portugal	ja	1
Zweden	nee	0
Verenigd Koninkrijk	ja	2
Nederland	ja	1
België	ja	1
Tsjechië	ja	1
Litouwen	ja	1
Spanje	ja	1
Italië	ja	1
Malta	ja	1
Duitsland	ja	1
Denemarken	nee	0
Cyprus	ja	1
Slovenië	ja	1
Slowakije	ja	1
Griekenland	ja	1
Luxemburg	ja	1
Polen	ja	1
Letland	ja	1
* Hoewel er een SMP-operator is aangeduid, is er op die markt geen verplichting opgelegd.		

Figuur 3.30: *Overzicht van de ontwerpbeslissingen die aan de Europese Commissie zijn genotificeerd in verband met markt 5/2003 [Bron: Commission staff working document SEC(2007)962].*

- 257 Samengevat kan worden gesteld dat in de eerste ronde van de marktanalyses alle NRI's behalve één, de Zweedse NRI PTS, van oordeel waren dat de markten in kwestie niet voldoende concurrentie vertoonden en, met uitzondering van NITA, hebben zij correctiemaatregelen opgelegd.
- 258 In verband met de ontwerpbesluiten die zijn genotificeerd **na** de publicatie van de nieuwe aanbeveling, kan men verwijzen naar geval LT/2008/0763-0764, waarbij de Litouwse regulator

de markten 3/2003 en 5/2003 heeft geanalyseerd en tot dezelfde conclusie is gekomen als het BIPT, namelijk dat die markten de toets van de drie criteria doorstaan, dat ze dus *ex ante* kunnen worden gereguleerd en dat ze niet daadwerkelijk concurrerend zijn en dat het opleggen van verplichtingen dus gerechtvaardigd is.

3.3 Analyse van de sterke machtspositie op de markt

- 259 De analyse van de sterke machtspositie op de markt is gebaseerd op de criteria die opgesomd zijn in de richtsnoeren 2002/C 165/03⁵⁵.
- 260 In principe kunnen twee soorten van machtspositie worden onderzocht: de individuele machtspositie en de collectieve machtspositie. Gelet op de structuur van de betreffende markten heeft het BIPT zich beperkt tot de vaststelling van een individuele machtspositie.
- 261 Wij hebben de criteria in twee categorieën gegroepeerd: de kwantitatieve indicatoren en de kwalitatieve indicatoren. De kwantitatieve indicatoren zijn:
- 261.1 de marktaandelen
 - 261.2 de marktconcentratie
- 262 De kwalitatieve indicatoren worden opgesomd in randnummer 1.3.1.1 (eenvoudige dominante positie).

3.3.1 Analyse van de kwantitatieve indicatoren

- 263 Op de markt voor telefoondiensten voor particuliere gebruikers had Belgacom in 2005 een marktaandeel van 66% in volume en 63% in waarde en in 2006 respectievelijk 69% en 67%. Hoewel dat percentage lager is dan de percentages die Belgacom bereikte voor de tweede helft van 2003, bevinden ze zich nog ver boven de grens van 50% die leidt tot een sterk vermoeden van dominantie.
- 264 Een andere indicator is de concentratie op de markt. Door de grafieken uit **Figuur 3.15** en figuur **Figuur 3.16** te vergelijken met de grafieken uit **Figuur 3.17** en **Figuur 3.18**, kan men vaststellen dat de concentratie op de markt is toegenomen tussen eind 2005 en eind 2006. Deze tendens wordt eveneens geïllustreerd door de evolutie van de Herfindahl-Hirschman-index die op de particuliere markt stijgt van 4.708 tot 5.040 en op de niet-particuliere markt van 5.024 tot 5.770

⁵⁵ 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), blz. 78

wat betreft de volumes en van 4.391 tot 4.839 op de particuliere markt en van 5.700 tot 6.381 op niet-particuliere markt wat betreft de inkomsten.

3.3.2 Analyse van de kwalitatieve indicatoren

265 Het document 2002/C 165/03, dat de richtlijnen van de Europese Commissie omvat betreffende de marktanalyse en de beoordeling van de marktmacht, geeft naast het criterium marktaandeel, twaalf criteria aan de hand waarvan de macht van een onderneming kan worden gemeten. In randnummer 0 werden de belangrijkste criteria, met name de kwalitatieve criteria, reeds gedetailleerd. De tabel hieronder geeft een samenvatting van deze criteria.

<i>Indicator</i>	<i>Relevantie</i>	<i>Opmerkingen</i>
Criteria gedetailleerd in deel 3.1.3.1 (drempels voor de toegang en/of expansie)		
Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur	Ja	De fijnmazigheid en de omvang van het nationale netwerk van Belgacom zorgen voor een infrastructuur die relatief moeilijk te dupliceren valt.
De schaalvoordelen	Ja	Belgacom geniet een aanzienlijk schaalvoordeel wat een groot voordeel betekent op het vlak van concurrentie.
De breedtevoordelen	Ja	De operatoren met een uitgebreid dienstengamma genieten grote breedtevoordelen waarvan het potentieel vooral in het geval van Belgacom duidelijk is.
De verticale integratie	Ja	Belgacom is een volledig geïntegreerde onderneming en controleert dus de wholesale-infrastructuren en – diensten die nodig zijn om deze diensten te leveren; toch verkleint het voordeel van deze integratie door de huidige regelgeving betreffende wholesalediensten.
Criteria gedetailleerd in deel 3.1.3.2 (kopersmacht)		
het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;	Ja	De particuliere gebruikers of kleine ondernemingen beschikken individueel, of zelfs gegroepeerd, niet over een aanmerkelijke kopersmacht terwijl de grote consumenten, gegroepeerd in de vereniging BELTUG, meer impact hebben bij de onderhandeling en selectie van een leverancier hoewel die soms inefficiënt is.
Andere criteria		
Totale omvang van de onderneming	Ja	Belgacom is een heel grote onderneming op Belgische schaal.
Gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten en financiële middelen	Ja	Belgacom is een beursgenoteerd bedrijf; maar veel van zijn concurrenten zijn internationale dochterondernemingen die dezelfde toegang tot het kapitaal hebben als Belgacom.
De technologische voorsprong of superioriteit	Nee	Aangezien het een gevestigde technologie betreft, heeft geen enkele onderneming een technologische voorsprong.
Het ontbreken van potentiële concurrentie	Nee	Via CS/CPS en VoIP is toegang tot de markt mogelijk zonder zware investeringen.
Het bestaan van een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk	Ja	Belgacom beschikt over een uitgebreid verkoopnetwerk, zowel op de particuliere als op de niet-particuliere markt.
De product- en/of /dienstendiversificatie (bijv. bundeling van producten of diensten)	Ja	De groei van triple-playaanbiedingen geeft Belgacom een voorsprong aangezien het behalve de kabeloperatoren de enige is die deze gebundelde dienst aanbiedt.
Grenzen aan de expansie.	Ja	De markt voor telefoondiensten is een markt die niet langer groeit, die zelfs krimpt.

Figuur 3.31: *Kwalitatieve criteria voor de beoordeling van macht.*

C13 De conclusie van de analyse van de kwalitatieve indicatoren luidt dat het vermoeden van dominantie nog sterker is.

3.3.3 Prospectieve analyse

- 266 Het Instituut heeft vijf tendensen opgemerkt die impact hebben op de twee markten ter zake:
- 266.1 de concentratie van de spelers op de markt;
 - 266.2 de toename van forfaitaire aanbiedingen;
 - 266.3 de toename van gebundelde aanbiedingen;
 - 266.4 de evolutie naar een "all IP"-netwerk; en
 - 266.5 de convergentie tussen vast en mobiel.
- 267 Het Instituut stelt vast dat er een concentratie heeft plaatsgevonden op de markt voor telefoondiensten op een vaste locatie, zelfs als er geen rekening wordt gehouden met de op 14 februari door Belgacom aangekondigde overname van Scarlet door Belgacom (zie voetnoot 33). Een andere operatie van Belgacom in diezelfde periode, hoewel iets bescheidener qua omvang, was de overname van de Luikse maatschappij Poncin, een doorverkoper van telefoondiensten. De groei van het marktaandeel van Belgacom en het verdwijnen van verscheidene concurrenten vermindert bijgevolg het niveau van mededinging op deze markt. Het Instituut merkt dus op dat de markt niet neigt naar een situatie van daadwerkelijke mededinging, wat ook wordt bevestigd door de evolutie van de Herfindahl-Hirschman-index .
- 268 De tendens die we reeds zien waarbij forfaitaire tarieven worden aangeboden (flat fees), zou zich moeten voortzetten en zou ook op andere soorten oproepen dan de nationale oproepen moeten worden toegepast. In andere landen worden bijvoorbeeld vaak internationale oproepen opgenomen in forfaits.
- 269 Er bestaat een tendens tot gebundelde aanbiedingen met inbegrip van telefoontoegang, internettoegang en televisie ("triple play" of bundels) Deze aanbiedingen kunnen bovendien vaste of mobiele telefoondiensten omvatten (in de vorm van flat fees of specifieke bundeltarieven). Zo biedt Belgacom drie bundels aan: internet + tv, internet + mobiel en internet + tv + mobiel. Zijn concurrenten bieden eveneens gelijkaardige bundels: Telenet combineert onder andere internet en telefonie en internet, telefonie en digitale tv. Deze aanbiedingen houden echter slechts indirect verband met de telefoondiensten, toch wat Belgacom betreft, aangezien zijn klanten steeds een andere leverancier van telefoondiensten zullen kunnen kiezen zolang (pre)selectie wordt opgelegd aan de operator. Belgacom stelt niettemin dat deze gebundelde aanbiedingen de erosie van de vaste telefonie hebben helpen beperken. In het algemeen is de evolutie naar "triple

play” van dien aard dat het de grote operatoren bevoordeelt die een breed dienstengamma kunnen aanbieden en dat het de waarschijnlijkheid vermindert dat de markten van telefonische diensten zelf evolueren naar een situatie van daadwerkelijke mededinging.

- 270 Belgacom heeft in april 2008 zijn *MaIP*-project (Move to all IP) aangekondigd waarbij het 400 miljoen euro investeert om zijn netwerk volledig compatibel te maken met het internetprotocol (IP). Deze migratie naar een IP-netwerk, die zal verspreid zijn over vijf jaar, zal Belgacom in staat stellen de convergentie tussen mobiele en vaste telefonie te bespoedigen, de verouderde technologieën zoals ATM te vervangen en een aantal gebouwen die nutteloos zijn geworden, door te verkopen (geschat op 60 van de 600 in totaal). Deze migratie zou gevolgen kunnen hebben voor de alternatieve operatoren onder meer door de onzekerheid betreffende de kostenmodellen, de interconnectiepunten en het migratieproces. Nieuwe verplichtingen zouden geschikt kunnen zijn, zoals “Voice Line Access” dat werd ontwikkeld door de Britse netwerkbeheerder Openreach en dat CPS⁵⁶ zou vervangen. Toch is het weinig waarschijnlijk dat deze evolutie reeds merkbare gevolgen zou hebben binnen het tijdsbestek van deze analyse wat betreft de levering van telefoondiensten op een vaste locatie.
- 271 Gewoonlijk verstaat men onder convergentie tussen vast en mobiel (FMC) de mogelijkheid om eenzelfde toestel te gebruiken voor vaste en mobiele oproepen. Hierbij gaat het doorgaans om “dual mode”-toestellen die de gebruiker de mogelijkheid bieden van toegang tot het algemene mobiele netwerk en tot een lokaal netwerk van het type VoIP bijvoorbeeld. Een voorbeeld van deze convergentie is het aanbod van BT Fusion in het Verenigd Koninkrijk en Neuf Mobile in Frankrijk. Zes ondernemingen - British Telecom, NTT, Rogers Wireless, Brasil Telecom, Korea Telecom en Swisscom – hebben *Fixed-Mobile Convergence Alliance* opgericht dat als doel heeft de vaste en mobiele telefoondiensten te integreren en dat toegankelijk is voor alle vaste- en mobiele-netwerkoperatoren met minstens 2 miljoen klanten en die zich ertoe verbinden FMC-producten te lanceren binnen 24 maanden nadat ze lid worden; in 2008 telt de vereniging 28 leden waaronder ook Belgacom. Op dit ogenblik biedt geen enkele Belgische operator sensu stricto oplossingen van het type FMC. Met *At Home* van Mobistar kan worden gebeld tegen een lage prijs van thuis uit maar het verkeer verloopt steeds via een gewone gsm- of UTMS-cel en het tarief dat de beller moet betalen is steeds dat van een gesprek met een mobiel toestel. Aangezien in België nog geen sprake is van eigenlijke convergentie, is de kans klein dat ze tijdens de reguleringsperiode ineens zo een omvang aanneemt dat ze aanzienlijke invloed zou krijgen op de markten voor telefoondiensten op een vaste locatie.

⁵⁶ Chris Rowsell, Voice – the need to take a long term view on sector evolution, Ofcom, 18 oktober 2007

3.3.4 Algemene conclusie

C14 Belgacom heeft een aanzienlijke macht op de markten voor nationale telefoondiensten op een vaste locatie voor particuliere gebruikers en voor niet-particuliere gebruikers en zou deze positie moeten behouden tijdens de beschouwde analyseperiode.

4 Verplichtingen opgelegd aan de SMP-operator

4.1 Huidige verplichtingen opgelegd aan Belgacom

4.1.1 Verplichtingen uit het besluit van 11 augustus 2006

272 In het besluit van 11 augustus 2006 heeft het BIPT aan Belgacom de hieronder hernoemen verplichtingen opgelegd wat betreft de retailmarkten voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie.

	<i>Verplichtingen opgelegd in het kader van het besluit van 11 augustus 2006</i>	<i>Beschrijving van de verplichtingen</i>
Toegang en interconnectie	Nee	(verplichting echter opgelegd in het kader van de analyse van de overeenkomstige wholesalemarkten)
Non-discriminatie	Nee	(verplichting opgelegd in het kader van de analyse van de overeenkomstige wholesalemarkten)
Transparantie	Ja	Maatregelen inzake mededeling en bekendmaking van tarieven
Gescheiden boekhouding	Ja	Gescheiden boekhouding tussen activiteiten inzake diensten en wholesalenetwerk, en retailactiviteiten
Verplichtingen inzake retailprijscontroles en het boeken van kosten	Ja	Preventie van concurrentievervalsend gedrag (belemmering van toegang, buitensporige prijzen of afbraakprijzen, ongegronde voorkeuren en ongerechtvaardigde groepering van diensten) dankzij: - de controle van de prijzen en verplichtingen inzake kostentoerekening en - de maatregelen inzake mededeling en bekendmaking van tarieven. - verbod om ongegronde voorkeuren voor bepaalde eindgebruikers toe te passen maar: intrekken van de verplichting tot kostenbasering

Figuur 4.1: Verplichtingen uit het besluit van 11 augustus 2006.

273 Om ervoor te zorgen dat deze verplichtingen worden nageleefd, heeft het BIPT de volgende uitvoeringsbesluiten aangenomen:

273.1 Het besluit van 11 juli 2007 tot vaststelling van de richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van price squeeze.

273.2 Het besluit van 22 augustus 2007 betreffende de uitvoering van de verplichting voor Belgacom om een kostentoerekeningsmodel toe te passen. Dit besluit heeft betrekking op de algemene principes, de kwaliteit van de informatie, de toerekenings- en evaluatieregels, de documentatie, de beschrijving en de controle van het kostentoerekeningssysteem, alsook op de na te leven termijnen. Omwille van algemene coherentie is dit een transversaal besluit dat ook van toepassing is op de relevante markten 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 (nummering 2003).

274 In het kader van deze marktanalyse moet de relevantie van die verplichtingen worden geëvalueerd en worden beslist of ze moeten worden opgeheven, verlengd of aangevuld.

4.1.2 Andere verplichtingen die de markten in kwestie beïnvloeden

275 Er dient te worden opgemerkt dat een aantal verplichtingen opgelegd in het kader van andere marktanalyses een invloed hebben op de markten ter zake:

275.1 de (pre)selectie van de operator, opgelegd in het kader van de marktanalyse 1/2003 en 2/2003;

275.2 de interconnectie, geregeld door de verplichtingen opgelegd in het kader van de analyse van de markten 8/2003, 9/2003 en 10/2003.

276 Er bestaan eveneens verplichtingen in verband met de universele dienstlevering die verband houden met de markten in kwestie. Artikel 34 van de bijlage bij de wet van 13 juni 2005 bepaalt in zijn paragrafen 1 en 2 dat de tarieven voor telefoondiensten betaalbaar moeten zijn en dat de tariefverschillen voor eenzelfde verrichting moeten gebaseerd zijn op objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria.

4.2 *Potentiële marktproblemen en gepaste verplichtingen*

4.2.1 Potentiële marktproblemen

277 Voor deze retailmarkten kunnen drie potentiële problemen rijzen:

277.1 buitensporige prijzen;

277.2 afbraakprijzen of price squeeze;

277.3 ongegronde voorkeuren voor bepaalde eindgebruikers.

278 Door zijn dominante positie kan de operator met een sterke machtspositie buitensporige prijzen factureren en dus de eindgebruikers benadelen. Deze situatie is niet hypothetisch zoals bleek uit ervaring met de doorberekening van de verlaging van de gespreksafgiftelasten voor mobiele telefonie. Het BIPT heeft vastgesteld dat Belgacom niet spontaan alle door het BIPT bepaalde MTR- of FTR-verlagingen doorberekende waardoor het klanten het gunstige effect ontnam voor

de consumenten en de maatregelen opgelegd door het BIPT aan de markten voor gespreksafgifte voor vaste en mobiele telefonie werden tenietgedaan. De kans bestaat dat deze situatie blijft bestaan tijdens de komende jaren.

279 De dominante operator die een geïntegreerde maatschappij is, domineert eveneens de wholesalemakten stroomopwaarts van deze retailmarkten. Hij kan afbraakprijzen of een price squeeze toepassen die de toegang tot de markt ontmoedigen en die de overlevingskansen van reeds aanwezige operatoren in het gedrang brengen. De groothandelsdiensten zijn nodig voor de ontwikkeling van een duurzame retailmarkt waarop concurrentie heerst. Een markt waarop concurrentie heerst, veronderstelt dat verschillende concurrenten elkaar commercieel kunnen bestoken door vergelijkbare producten voor te stellen tegen concurrerende prijzen. In een situatie van price squeeze is de dupliceerbaarheid van de aanbiedingen van de SMP-operator door middel van de wholesaleaanbiedingen, waarvan dat net de bestaansreden is, niet mogelijk.

280 De dominante operator kan een ongegronde voorkeur geven aan bepaalde gebruikers. Deze praktijk kan zich in verschillende vormen uiten. De dominante operator zou de klanten op een markt waar de concurrentie zwaarder is kunnen bevoordelen ten nadele van de klanten op een markt waar de concurrentie minder zwaar is. Hij zou eveneens voorrang kunnen verlenen aan oproepen naar zijn eigen netwerk, naar zijn dochterondernemingen of naar operatoren die verbonden zijn aan de Belgacom-groep door voorkeurtarieven te bieden voor bepaalde bestemmingen of door ongegronde meerkosten te rekenen voor bepaalde operatoren (m.a.w. kosten die niet gerechtvaardigd zijn door het niveau van gespreksafgiffelasten van deze operatoren). Deze laatste praktijk kan eveneens worden gelinkt aan het probleem van de doorberekening van de verlaging van MTR- of FTR-lasten (zie hierboven).

4.3 *Verplichtingen opgelegd aan Belgacom in het kader van deze analyse*

4.3.1 Overzicht van de op te leggen verplichtingen

281 De tabel hieronder toont de overeenstemming van deze problemen met de verplichtingen waartoe het BIPT heeft beslist.

verplichtingen op te lossen probleem	Verbod om buitensporige prijzen te vragen	verbod om de toegang tot de markt te belemmeren	verbod om afbraakprijzen te vragen	verbod om ongegronde voorkeuren toe te passen	verbod om diensten op onredelijke wijze te bundelen	transparantie	Kostentoerekeningsysteem
toepassing van buitensporige prijzen	x					x	x
toepassing van afbraakprijzen		x	x			x	x
ongerechtvaardigde voorkeur voor sommige gebruikers ten nadele van de anderen				x		x	x

Figuur 4.2: Overeenstemming van de opgesomde problemen en de voorgestelde verplichtingen

4.3.2 Controle op de retailprijzen en kostentoerekening

4.3.2.1 Beschrijving van de verplichting

282 De verplichtingen die door het BIPT zijn gekozen, hebben betrekking op de verbodsbepalingen in artikel 64 van de wet betreffende de elektronische communicatie om:

282.1 buitensporige prijzen te vragen;

282.2 afbraakprijzen te hanteren die de concurrentie beperken of de toegang tot de markt belemmeren;

282.3 ongegronde voorkeuren voor bepaalde eindgebruikers toe te passen.

283 Wat het verbod op buitensporige prijzen betreft, moet, rekening houdende met de praktijken die in de vorige analyseperiode bij Belgacom zijn waargenomen, bijzondere aandacht worden besteed aan de doorberekening van de tariefverlagingen voor gespreksafgifte op de netwerken van derde operatoren ten voordele van de eindklant. Belgacom zal de uit de besluiten van het BIPT voortvloeiende verlagingen van de gespreksafgiftetarieven van de vaste en mobiele, derde operatoren volledig en onmiddellijk⁵⁷ moeten doorberekenen.

284 Met betrekking tot het verbod op afbraakprijzen of gedragingen op de retailmarkt die de toegang tot de markt belemmeren (in het bijzonder price squeeze), zal het BIPT nagaan of de retailsaanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie kunnen worden gedupliceerd

⁵⁷ Dat betekent vanaf de dag waarop de nieuwe MTR's of FTR's van toepassing zijn, met voorbehoud van de inachtneming van de wettelijke termijnen inzake voorlichting van de gebruikers.

door de efficiënte alternatieve operatoren die met name steunen op de wholesaleaanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie. Het BIPT zal meer bepaald ook een price-squeezetest toepassen. De analyses van eventuele price squeezes en afbraakprijzen zullen worden uitgevoerd overeenkomstig de rechtspraak, de praktijk van de overige NRI's en de beschikkingenpraktijk van de Commissie, alsook de methode die beschreven is in het besluit van 11 juli 2007.

- 285 Het verbod om ongegronde voorkeuren toe te passen moet het mogelijk maken om de toepassing te verbieden van gedifferentieerde retentiemarges en discriminerende tarieven die oproepen naar bepaalde abonnees van derde operatoren zouden benadelen.
- 286 Het verbod op onrechtmatige bundeling, dat wordt opgelegd in het besluit van 11 augustus 2006, vervalt in dit besluit. Het BIPT is van oordeel dat het probleem van onrechtmatige bundeling – die zich kan voordoen, gelet op de ontwikkeling van de markt naar convergente aanbiedingen van vast/mobiel en naar “multiple play” – meer voorkomt op andere relevante markten (de retail- en wholesalemarkt voor toegang) dan op de markten voor telefoondiensten.
- 287 Overeenkomstig artikel 62, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie, moet Belgacom een kostentoerekeningsmodel toepassen dat beantwoordt aan de voorwaarden die het BIPT bepaalt in verband met de algemene principes, de kwaliteit van de informatie, de toerekenings- en evaluatieregels, de documentatie, de beschrijving en de controle van het kostentoerekeningssysteem, alsook de na te leven termijnen⁵⁸. Het BIPT zal later een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem publiceren overeenkomstig artikel 62, § 3, van de wet betreffende de elektronische communicatie. De naleving van het kostentoerekeningssysteem zal op kosten van Belgacom moeten worden gecontroleerd door een erkende bedrijfsrevisor die door die operator wordt aangewezen.

4.3.2.2 Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichting

- 288 Het opleggen van de verplichtingen van artikel 64 vergt een bijzondere rechtvaardiging aangezien de wet voorschrijft:

Art. 64. § 1. Indien het Instituut vaststelt dat de verplichtingen die werden opgelegd krachtens de artikelen 58 tot 63 niet zouden leiden tot het verwezenlijken van de doelstellingen die zijn bepaald bij de artikelen 6 tot 8, kan het, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 5, één of meer van de in het tweede lid genoemde verplichtingen opleggen aan operatoren die zijn aangeduid als operatoren met een sterke machtspositie op een gegeven eindgebruikersmarkt.

⁵⁸ Die voorwaarden zijn beschreven in het besluit van 22 augustus 2007.

Er moet dus worden aangetoond dat de wholesaleverplichtingen niet voldoende zijn om de problemen op te lossen die zich op die markten kunnen voordoen.

289 In het onderhavige geval zijn de wholesaleverplichtingen die worden opgelegd in het kader van de analyses van de markten voor gespreksopbouw, -afgifte en -doorgifte, ontoereikend om op de retailmarkten daadwerkelijke mededinging te garanderen en beschermen zij de gebruikers niet tegen de eventuele gedragingen van de operator met een sterke machtspositie. Hoewel de reglementering van de gespreksopbouwdiensten of van de gespreksafgiftediensten aan de alternatieve operatoren het mogelijk maakt om telefoondiensten te leveren, vormt zij toch geen doeltreffende correctiemaatregel tegen andere mogelijke gedragingen van de operator met een sterke machtspositie. Meer bepaald:

289.1 De ervaring met het niet doorberekenen van de MTR-/FTR-verlagingen (de doorberekeningen waren gedeeltelijk en/of kwamen te laat, zoals in de vorige hoofdstukken is uitgelegd) heeft aangetoond dat de doelstelling van een maximaal profijt voor de gebruikers niet kon worden gehaald via de wholesaleverplichtingen en het eenvoudige spel van de concurrentie. Het niet doorberekenen van de MTR- en FTR-verlagingen zou de concurrentie vervalsen en het positieve effect voor de consumenten en voor de concurrentie tenietdoen, dat uitgaat van de maatregelen die door het BIPT worden opgelegd op de markten voor vaste (markt 9/2003) en mobiele afgifte (markt 16/2003). Bovendien garandeert de verplichting om in het kader van de universele dienst een betaalbare prijs te hanteren geenszins dat er geen buitensporige prijzen zullen zijn doordat een operator met een sterke machtspositie de winst uit de verlagingen van de gespreksafgiftetarieven voor zich houdt. Een maatregel om de retailtarieven te controleren is dus absoluut noodzakelijk. Daarenboven is het evenredig dat die controle zich toespitst op het voornaamste probleem dat tijdens de afgelopen reguleringsperiode is geïdentificeerd. De verplichting is dus nodig opdat de consumenten daadwerkelijk voordeel hebben van de verlagingen van de gespreksafgiftetarieven.

289.2 De wholesaleverplichtingen vormen geen garantie dat er geen dumpingprijzen of price squeeze of ongegronde voorkeuren zijn ten voordele van sommige eindgebruikers op de retailmarkten van de operator met een sterke machtspositie; het BIPT verwijst als voorbeeld naar de klachten die sommige alternatieve operatoren hebben ingediend over de tariefplannen Benefit Excellence en Happy Time van Belgacom; zonder dat het zich hier uitspreekt over die aanbiedingen, is het Instituut van mening dat er een reëel gevaar bestaat dat er aanbiedingen worden geïntroduceerd die dumpingprijzen bevatten, en dat bij de uitwerking van gepaste verplichtingen daarmee rekening moet worden gehouden.

289.3 Evenmin mogen de risico's voor ongegronde voorkeuren voor sommige gebruikers (bijvoorbeeld in de vorm van voorkeurtarieven naar dochterondernemingen of partners) uit het oog worden verloren.

290 De prijscontrole is dus evenredig aangezien er geen andere goedkopere verplichting bestaat waarmee dezelfde doelstellingen zouden kunnen worden bereikt. De geïdentificeerde problemen

zouden niet kunnen worden opgelost aan de hand van verplichtingen op wholesaleniveau. De verplichting om MTR- en FTR-verlagingen door te berekenen is eveneens evenredig omdat die doorberekening geen invloed heeft op de brutomarge van Belgacom (retailprijs min gespreksafgifteprijs). Bij een volledige doorberekening blijft de brutomarge in absolute waarde onveranderd en stijgt die procentueel (zelfde absolute marge verwezenlijkt op een lagere prijs).

- 291 Het kostentoerekeningssysteem moet de regulator in staat stellen om over informatie te beschikken over de rentabiliteit en de kosten van de diensten die aan regulering onderworpen zijn, en op die basis te bepalen of een operator zijn wettelijke en reglementaire verplichtingen is nagekomen. Als er geen gepast kostentoerekeningssysteem was, zou het moeilijk zijn om de naleving van de verplichtingen inzake prijscontrole na te gaan. Het kostentoerekeningssysteem vormt een fundamenteel element in het kader van de controle van de wholesale- en retailprijzen. Het is dus nodig dat dit systeem wordt gecontroleerd door een gespecialiseerde en onafhankelijke instantie. Zo'n controle draagt ook bij tot een hogere geloofwaardigheid van het kostentoerekeningssysteem. Die maatregel is niet onevenredig omdat het kostentoerekeningssysteem van Belgacom ook aan een controle moet worden onderworpen naar aanleiding van de besluiten die op andere relevante markten gericht zijn (zie het besluit van 22 augustus 2007).

4.3.3 Transparantie

4.3.3.1 Beschrijving van de verplichting

- 292 Om te garanderen dat de opgelegde verplichtingen effectief zijn, moet de regulator over voldoende informatie beschikken om de tariefaanbiedingen van Belgacom correct te analyseren.
- 293 In het bijzonder moet Belgacom een keer per maand op voorhand de wijzigingen van zijn tariefplannen meedelen als gevolg van een verandering van de lasten voor vaste- of mobiele-gespreksafgifte.
- 294 Bovendien moet Belgacom op verzoek van het BIPT binnen twee weken na het verzoek om inlichtingen het volgende meedelen:
- 294.1 zijn retailaanbiedingen van telefoondiensten op een vaste locatie;
 - 294.2 de promoties en de bijzondere tarieven van telefoondiensten op een vaste locatie;
 - 294.3 zijn aanbiedingen op maat inzake openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie om de concurrentievoorwaarden te kunnen controleren op de markt voor niet-particuliere gebruikers;
 - 294.4 zijn voldoende gedetailleerde businessplannen of alle andere elementen aan de hand waarvan het Instituut de naleving van de opgelegde verplichtingen kan controleren.

4.3.3.2 Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichting

295 Het BIPT is van oordeel dat de redenen om in het besluit van 11 augustus 2006 een transparantieplichting op te leggen, nog altijd geldig zijn. Zo is de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de regulator en de verplichting om het bewijs te leveren dat de tarieven voldoen aan de reglementaire verplichtingen noodzakelijk om de naleving van de overige verplichtingen te kunnen controleren vanwege de asymmetrie van de informatie die bestaat tussen het BIPT en de operator met een sterke machtspositie. Het BIPT eist echter niet langer dat Belgacom de vereiste inlichtingen systematisch meedeelt.

296 Die verplichtingen zijn evenredig aangezien zij bestaan in het meedelen aan het BIPT van informatie waarover Belgacom noodzakelijkerwijs intern beschikt (de retailaanbiedingen, prijschommelingen, promoties) of van documenten die Belgacom voor zijn eigen behoeften moet opstellen. Gelet op zijn sterke machtspositie op de markt is het waarschijnlijk dat Belgacom zelf intern de regelmatigheid van zijn retailaanbiedingen onderzoekt. Het meedelen van kostenelementen is dus geen onevenredige verplichting en is onmisbaar opdat het Instituut zijn opdracht kan uitvoeren in de zin van artikel 6 van de wet betreffende de elektronische communicatie. Bovendien moeten de inlichtingen, met uitzondering van de tariefwijzigingen als gevolg van een verandering van de gespreksafgiftekosten, niet systematisch op voorhand worden meegedeeld, maar enkel op verzoek en binnen een redelijke termijn.

4.3.4 Gescheiden boekhouding

297 Het BIPT stelt voor om de verplichting tot gescheiden boekhouding in te trekken. Die intrekking lijkt mogelijk om de volgende redenen:

297.1 Het Instituut is de jongste twee jaar niet geconfronteerd met klachten tegen mogelijke onrechtmatige kruissubsidiëring door Belgacom;

297.2 Het zal nog altijd mogelijk zijn om een discriminatie te voorkomen dankzij de verplichtingen tot gescheiden boekhouding die worden opgelegd op het niveau van de onderliggende wholesalemarkten, in het bijzonder dankzij de controle op de verrekenprijzen;

297.3 De verplichting in verband met het kostentoerekeningssysteem zou voldoende moeten zijn om te controleren dat er geen sprake is van afbraakprijzen of price squeeze.

4.4 Intrekking van verplichtingen of wijziging van sommige praktische regels inzake verplichtingen die door het besluit van 11 augustus 2006 zijn opgelegd

298 In de volgende tabel wordt een vergelijking gemaakt van de verplichtingen die worden opgelegd door het besluit van 11 augustus 2006 en die welke door dit besluit worden opgelegd.

Verplichting	Verplichtingen opgelegd in het kader van		Beschrijving van de veranderingen
	het besluit van 11 augustus 2006	dit besluit	
Toegang en interconnectie (artikel 62)	Nee	Nee	
Non-discriminatie (artikel 58)	Nee	Nee	
Transparantie (artikel 59)	Ja	Ja	Verlichte verplichting (inlichtingen te verstrekken op verzoek behalve wat betreft de aanpassing van de tarieven aan de wijzigingen van de MTR's/FTR's)
Gescheiden boekhouding (artikel 60)	Ja	Nee	Verplichting ingetrokken
Verplichtingen inzake retailprijscontroles en het boeken van kosten (artikel 64)	Ja	Ja	Verlichte verplichting (verbod op onrechtmatige bundeling maakt niet meer het voorwerp uit van dit besluit)

Figuur 4.3: *Vergelijking van de verplichtingen opgelegd door het besluit van 11 augustus 2006 en door dit besluit.*

299 Wat de transparantieverplichting betreft, is het BIPT van plan om de verplichting voor Belgacom op te heffen om op voorhand de hieronder opgesomde inlichtingen mee te delen en beperkt het zich ertoe om aan Belgacom de verplichting op te leggen om die inlichtingen te verstrekken op verzoek, tenzij de wijziging van de tarieven het gevolg is van een wijziging van de gespreksafgiftelasten, opgelegd in het kader van de markten 9 en 16:

299.1 elk nieuw retailaanbod voor een telefoondienst op een vaste locatie en elke wijziging van een dergelijk aanbod;

299.2 elke verandering van tarieven voor de telefoondiensten op een vaste locatie;

299.3 de promoties en de bijzondere tarieven van telefoondiensten op een vaste locatie;

299.4 de kortingsaanbiedingen voor de gebundelde aanbiedingen waarin telefoondiensten op een vaste locatie vervat zijn,

300 Wat de controle van de retailprijzen betreft, vormt het verbod op onrechtmatige bundeling niet langer een van de verplichtingen die in het kader van deze analyse worden opgelegd.

5 Raadplegingsprocedure, inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit

5.1 Raadplegingsprocedure

5.1.1 Openbare raadpleging

301 Deel aan te vullen in een latere versie.

5.1.2 Aanhangigmaking bij de Raad voor de Mededinging

302 Deel aan te vullen in een latere versie.

5.1.3 Europese notificatie

303 Deel aan te vullen in een latere versie.

5.2 Inwerkingtredingen en geldigheidsduur van dit besluit

5.2.1 Inwerkingtreding

304 Dit besluit van het Instituut zal in werking treden op (een maand na publicatie).

5.2.2 Geldigheidsduur van dit besluit

305 De aanbeveling herinnert aan het volgende: "Regelgeving *ex ante* richt zich op een gebrek aan daadwerkelijke mededinging waarvan verwacht kan worden dat deze een bepaalde periode voortduurt. De voor de definitie en vaststelling van markten vastgestelde periode ten behoeve van deze aanbeveling dient dan ook evenredig te zijn met de periode gedurende welke correctiemaatregelen die gebaseerd zijn op *ex ante* regelgeving naar waarschijnlijkheid zullen worden opgelegd. Deze periode kan afhankelijk zijn van de vraag of een bestaande verplichting wordt gehandhaafd of herzien, dan wel of een nieuwe verplichting wordt opgelegd.⁵⁹ Op grond van die bepalingen zijn de door het BIPT verrichte marktdefinities en -analyses doorgaans gebaseerd op een periode van drie jaar. Artikel 54 van de Belgische wet van 13 juni 2005 legt aan het Instituut de verplichting op om "op gezette tijden" een marktanalyse uit te voeren zonder een bijzondere termijn te preciseren. De richtsnoeren van de Commissie betreffende de marktanalyse (2002/C 165/03) bepalen dat de NRI's rekening moeten houden met de op redelijke termijn te verwachten marktontwikkelingen en dat die termijn moet worden gekozen op

⁵⁹ Zie voetnoot 17 van de toelichting bij de aanbeveling.

basis van de specifieke kenmerken van de markt en het vermoedelijke tijdstip van de analyse van de betrokken markt door de NRI's.

- 306 Enerzijds evolueert de elektronischecommunicatiemarkt snel: in 2003 was hij nog relevant maar hij wordt niet langer opgenomen in de lijst van de aanbeveling van 17 december 2007. Anderzijds is het Instituut van oordeel dat een korte analysetermijn niet te verenigen zou zijn met de taken van het Instituut krachtens artikel 6 van de Belgische wet betreffende de elektronische communicatie. Om hun investeringen te kunnen plannen hebben alle marktspelers behoefte aan reglementaire voorwaarden die stabiel zijn in de tijd. Die behoefte aan stabiliteit moet in evenwicht worden gebracht met de behoefte om de marktontwikkelingen te begeleiden, en met name om de reguleringen ex ante in te trekken zodra zij niet langer noodzakelijk zijn. Het Instituut moet ook rekening houden met de tijd die nodig is voor de analyse zelf: het verzamelen en analyseren van gegevens, het opstellen van ontwerpbesluiten, de openbare raadpleging, het raadplegen van de Raad voor de Mededinging, het raadplegen van de Europese Commissie. Ten slotte zal de volgende marktanalyse rekening moeten houden met de impact op de markt van de correctiemaatregelen die werden ingesteld bij de eerste marktanalyse. Rekening houdende met alle overwegingen, lijkt een termijn van twee jaar de tijdspanne te zijn die die vereisten het beste met elkaar verzoent.
- 307 Het BIPT benadrukt dat de verplichtingen van een termijn van twee jaar het Instituut niet verhinderen om tussentijdse maatregelen te treffen.
- 308 Het BIPT behoudt zich bovendien het recht voor om de analyseperiode van twee jaar in te korten indien de concurrentievoorwaarden in de elektronischecommunicatiesector veranderen. Indien zich tijdens de analyseperiode marktveranderingen zouden voordoen die zo significant zijn dat ze de economische of juridische grondslagen van de genomen besluiten op losse schroeven zouden zetten, zou het Instituut zijn besluit opnieuw moeten beoordelen. Daartoe heeft het Instituut een systeem ingevoerd om de markt te monitoren. Artikel 54 van de wet preciseert overigens dat het Instituut de relevante markten bepaalt na elke publicatie door de Commissie van haar aanbeveling over de relevante producten- en dienstenmarkten en op gezette tijden. Artikel 55 onderstreept nog dat een analyse van die markten zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd na het aannemen of reviseren van die aanbeveling.

C15 Wegens de noodzaak tot stabiliteit van de reglementaire voorwaarden aan de hand waarvan de spelers op de markten hun investeringen en de termijn van de analyseprocedure zelf kunnen plannen enerzijds en de snelheid waaraan de markt evolueert anderzijds, wordt de analysetermijn vastgesteld op twee jaar.