



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**ONTWERPBESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 20 DECEMBER 2010
BETREFFENDE
DE ANALYSE VAN DE BREEDBANDMARKTEN**

PUBLIEKE VERSIE

Werkwijze om reacties op dit document door te sturen

Antwoordtermijn: tot 18 februari 2011
Aanspreekpunt: Reinhard Laroy, ingenieur-adviseur (02 226 88 22)
Antwoordadres per e-mail: SMP@bipt.be

**Antwoorden dienen elektronisch te worden verzonden.
Op het document moet duidelijk worden aangegeven wat vertrouwelijk is.
Deze raadpleging heeft plaats overeenkomstig artikel 140 van de wet van 13 juni 2005.**

Inhoudsopgave

Inleiding	6
1 Juridische basis en methodologische overwegingen	9
1.1 Het Europese kader	9
1.2 Het Belgische kader	12
1.3 Beginzelen van het Europese regelgevingskader	13
1.4 Methode voor de definitie van de relevante markten	15
1.4.1 Definitie van de relevante markten	16
1.4.2 Definitie van de geografische markten	21
1.4.3 Verificatie of de gedefinieerde markten kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering	23
1.5 Methode voor de analyse van de relevante markten	24
1.5.1 Algemene principes	24
1.5.2 Structuur van de marktanalyses	28
1.6 Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen	30
1.6.1 Wholesaleverplichtingen	33
1.6.2 Retailverplichtingen	36
1.7 Retroacta	37
1.7.1 Eerste analyseronde	37
1.7.2 Tweede analyseronde	40
1.8 Methodologische overwegingen	42
1.8.1 Methodologische overwegingen betreffende de geografische markten	42
1.8.2 Methodologische overwegingen in verband met de "investeringsladder"	43
2 Raadplegingsprocedure	46
2.1 Nationale raadpleging	46
2.1.1 Wettelijke basis	46
2.1.2 De nadere regels en resultaten van de nationale raadpleging	47
2.2 Het advies van de Raad voor de Mededinging	48
2.2.1 Wettelijke basis	48
2.2.2 De nadere regels en resultaten van de raadpleging van de Raad voor de Mededinging	49
2.3 Het overleg met de overige regulatoren van de gemeenschappen	49
2.3.1 Wettelijke basis	49
2.3.2 Werkwijze en resultaten van het overleg met de overige regulatoren van de gemeenschappen	50
2.4 De Europese raadpleging	51
2.4.1 Wettelijke basis	51
2.4.2 De nadere regels en resultaten van de Europese raadpleging	51
3 Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten	52
3.1 Plaats in het besluit	52
3.2 Relaties tussen de wholesale- en de retailmarkten	52

3.2.1	Productenmarkten	55
3.2.2	Overzicht spelers en marktaandelen op de retailmarkt voor breedbandinternet	78
3.2.3	Geografische markten	88
3.2.4	Aanbiedingen en tarieven op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang	91
3.2.5	Evolutie naar de multiple-playaanbiedingen	106
3.2.6	Toekomstige tendensen op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang	135
4	(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)	137
4.1	Plaats in het besluit	137
4.2	Inleiding	137
4.2.1	Bestaande aanbiedingen	137
4.2.2	De evolutie van het toegangsnetwerk	143
4.2.3	Sluiten van centrales	155
4.3	Definitie van de relevante markten	156
4.3.1	Relevante productmarkten	156
4.3.2	Geografische relevante markten	170
4.4	Marktanalyse en identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie	175
4.4.1	Voornaamste factoren die de markt structureren	175
4.4.2	Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden	182
4.4.3	Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen	187
4.4.4	Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen	188
4.4.5	Conclusie	190
4.5	Ontwikkeling van de gepaste verplichtingen	192
4.5.1	Verplichtingen die nu van toepassing zijn	196
4.5.2	Afschaffing van bestaande verplichtingen	201
4.6	Voorgestelde verplichtingen	206
4.6.1	Verrichtingen inzake ontbundelde toegang	209
4.6.2	Non-discriminatie	230
4.6.3	Transparantie	233
4.6.4	Gescheiden boekhouding	245
4.6.5	Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem	248
4.6.6	Invoering van een nieuwe bijkomende verplichtingen naast de verplichtingen tot toegang, non-discriminatie en transparantie met betrekking tot “operationele uitmuntendheid” en “equivalence of input”	256
5	Markt voor wholesalebreedbandtoegang	262
5.1	Plaats in het besluit	262
5.2	Inleiding	262
5.2.1	Bestaande aanbiedingen	262
5.2.2	Technologische evoluties van bestaande aanbiedingen	275
5.2.3	Alternatieve aanbiedingen	281
5.3	Definitie van de relevante markten	288
5.3.1	Relevante productmarkten	288

5.3.2	Geografische relevante markten	319
5.3.3	Conclusie	321
5.4	Marktanalyse en identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie	321
5.4.1	Voornaamste factoren die de markt structureren	321
5.4.2	Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden	329
5.4.3	Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen	336
5.4.4	Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen	340
5.4.5	Conclusie	344
5.5	Ontwikkeling van de gepaste verplichtingen	344
5.5.1	Reglementering die momenteel van toepassing is	348
5.5.2	Coherentie van de regulering tussen stroomopwaartse en stroomafwaartse markten – Impact van de verplichtingen van markt 5 op markt 4	352
5.5.3	Terugtrekken bestaande verplichtingen	355
5.5.4	Geografische differentiatie van de verplichtingen voorgesteld op markt 5	356
5.6	Voorgestelde verplichtingen	359
5.6.1	Verstrekking van breedbandtoegang	362
5.6.2	Non-discriminatie	390
5.6.3	Transparantie	393
5.6.4	Boekhoudkundige scheiding	412
5.6.5	Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningsstelsel	414
5.6.6	Invoering van een nieuwe bijkomende verplichtingen naast de verplichtingen tot toegang, non-discriminatie en transparantie met betrekking tot “operationele uitmuntendheid” en “equivalence of input”	423
6	Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	429
6.1	Plaats in het besluit	429
6.2	Inwerkingtreding	429
6.3	Geldigheidsduur van dit besluit	430
6.4	Beroepsmogelijkheden en ondertekening	431
6.4.1	Beroepsmogelijkheden	431
6.4.2	Ondertekening door de Raad	432
	Bijlage 1: Vertrouwelijke informatie	433
6.5	Marktaandelen op de retailmarkt voor breedbandtoegang in de verschillende regio’s in België	433
6.6	Het belang van digitale televisie bij de aanbidding van multiple-playpakketten	433
	Bijlage 2: Berekening van de ruimte tussen de DSL-aanbiedingen op wholesale- en retailniveau	434
	Bijlage 3: Technische beschrijving van het multicastaanbod	436
	Bijlage 4: Levensvatbaarheid van subloopontbundeling	438

Bijlage 5: Bijkomende maatregelen die op markt 4 en markt 5 worden opgelegd om een eerlijke mededinging te waarborgen in het kader van de levering van diensten (operationele processen)	440
Context van de bijkomende maatregelen en audit van de operationele processen uitgevoerd in 2009 op verzoek van het BIPT	440
De verschillende operationele (macro-)processen	442
Rechtvaardiging van de invoering van bijkomende maatregelen	446
Het principe van “equivalence of inputs”	448
Het delen van de nodige informatie door Belgacom (<i>customer relations</i>)	449
Het bestellen en verstrekken van toegang (<i>customer life management</i>)	458
Dienstenniveau-overeenkomsten en indicatoren (<i>SLA and forecasts</i>)	474
Glossarium	485

Inleiding

- 1 Het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) zorgt ervoor dat de concurrentie zich ten volle en billijk kan ontplooiën op de telecommunicatiemarkten. Daartoe moet het op gezette tijden bepaalde relevante markten in de elektronische-communicatiesector onderzoeken en nagaan of er op die markten werkelijke concurrentie heerst¹. Is dat niet het geval dan kan het BIPT gepaste verplichtingen opleggen aan de ondernemingen die op een bepaalde markt over een sterke machtspositie beschikken².
- 2 Na de stroomafwaarts gelegen retailmarkt voor breedbandinternet te hebben gedefinieerd, gaat dit besluit over de twee daarbij horende wholesalemarkten die volgens 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 onderworpen³:
 - (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie, markt 4 in de aanbeveling van 2007, hierna "de markt voor de levering van fysieke toegang tot netwerkinfrastructuur";
 - wholesalebreedbandtoegang, markt 5 in de aanbeveling van 2007.

¹ Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, art. 54 en 55, §1.

² Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, art. 55, § 3.

³ Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, PB L 344 van 28 december 2007, 65-69, hierna "de aanbeveling van 2007".

- 3 Het vorige besluit met betrekking tot deze markten was het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12⁴. In het kader van dat besluit heeft het BIPT Belgacom geïdentificeerd als een operator met een sterke machtspositie op de markten voor ontbundelde toegang en wholesalebreedbandtoegang.
- 4 Op 12 november 2008 heeft het BIPT een addendum bij het besluit van 10 januari 2008 aangenomen betreffende de impact van de Next Generation Networks (NGN) en van de Next Generation Access (NGA) op de markten voor breedbandtoegang⁵. Dit addendum heeft uitsluitend betrekking op de regelgevende correctiemaatregelen, anders gezegd op de remedies of verplichtingen, en heeft noch invloed op de definitie van de markt, noch op de aanwijzing van de ondernemingen met een sterke machtspositie op de markt.
- 5 Naar aanleiding van het arrest van 7 mei 2009 van het hof van beroep van Brussel⁶, werd het besluit van 10 januari 2008 deels vernietigd wegens gebrek aan motivering van bepaalde maatregelen. Het BIPT heeft vervolgens het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009⁷ ter correctie aangenomen met terugwerkende kracht van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en 12.
- 6 Op het ogenblik waarop dit besluit wordt genomen, zijn dus de volgende besluiten van toepassing:

4 Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster "toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: Markt 11: ontbundelde toegang op wholesale-niveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten, Markt 12: wholesale-breedbandtoegang, hierna "het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12".

5 Addendum van 12 november 2008 bij het marktanalysebesluit van 10 januari 2008: de impact van Next Generation Networks « NGN » en Next Generation Access « NGA » op de breedbandtoegangsmarkten, hierna het "NGN/NGA-addendum van 12 november 2008".

6 Hof van Beroep Brussel 7 mei 2009, nr. 2008/AR/787/, Belgacom tegen het BIPT (<http://www.ibpt.be/ShowDoc.aspx?objectID=3082>).

7 Vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten, hierna "het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009".

- het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals met terugwerkende kracht tot aan dezelfde datum overgedaan door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009
 - het NGN/NGA-addendum van 12 november 2008.
- 7 Om rekening te houden met de aanbeveling van 2007 en met de opmerkingen van de Europese Commissie, heeft het BIPT eind 2008 en begin 2009 een nieuwe marktanalyse verricht. Dit besluit vormt de ontwerpmaatregel van deze tweede ronde van de analyse van de Belgische breedbandmarkten⁸.

8 De eerste analyseronde verwijst naar het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009, onder de aanbeveling van de Europese Commissie omtrent relevante markten van 2003, terwijl de tweede analyseronde verwijst naar de marktanalyse in dit besluit, rekening houdend met de aanbeveling van de Europese Commissie omtrent relevante markten van 2007.

1 Juridische basis en methodologische overwegingen

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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten:
- Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna verkort de Kaderrichtlijn)⁹;
 - Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna verkort de machtigingsrichtlijn)¹⁰;
 - 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 (hierna verkort de toegangsrichtlijn)¹¹;
 - Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met

⁹ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PB L 108 van 24 april 2002, blz. 33-50.

¹⁰ Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PB L 108 van 24 april 2002, blz. 21-32.

¹¹ 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, *Pb. L* 108 van 24 april 2002, blz. 7-20.

betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en-diensten (hierna verkort « de universeledienstrichtlijn »)¹²;

- 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 (hierna verkort « de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie »)¹³.

9 Dit Europees regelgevingskader is gewijzigd door de publicatie van twee richtlijnen in het Publicatieblad van de Europese Unie van 18 december 2009 die de vijf voorgaande wijzigen:

- Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten¹⁴;
- Richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de

12 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, Pb. L 108 van 24 april 2002, blz. 51-77.

13 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 van elektronische communicatie, Pb. L 201 van 31 juli 2002, blz. 37-47.

14 Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, Pb. L 337 van 18 december 2009, blz. 37-69

bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming¹⁵.

- 10 Deze nieuwe richtlijnen zijn (in Europees recht) in werking getreden daags na de publicatie ervan en moeten uiterlijk 25 mei 2011 in Belgisch recht omgezet zijn. Intussen moet het BIPT in het kader van de marktanalyses die het verricht de huidige bepalingen van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie toepassen. “Het is evenwel vaste rechtspraak dat tussen de inwerkingtreding van een richtlijn en de uiterste datum voor omzetting de lidstaten geen maatregelen mogen uitvaardigen die met de bepalingen ervan strijdig zouden zijn”¹⁶.
- 11 Het BIPT is van oordeel dat dit besluit niet in strijd is met de twee richtlijnen van 25 november 2009.
- 12 Andere documenten die van de Europese Commissie uitgaan, vervolledigen het Europees regelgevingskader, onder andere:
 - Richtlijn 2002/77/EG van de Europese Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten¹⁷;
 - De Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische

15 Richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en –diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, Pb. L 337 van 18 december 2009, blz. 11-36

16 Advies van de Raad van State nr. 33.255/4 van 5 juni 2002, Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1937/1, 54.

17 Richtlijn 2002/77/EG van de Europese Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten, Pb. L 249 van 17 september 2002, blz. 21-26.

communicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03), (hierna verkort: “de richtsnoeren betreffende aanmerkelijke marktmacht van 11 juli 2002”)¹⁸;

- De Aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen¹⁹ (hierna verkort “de aanbeveling van 2007”). Deze aanbeveling is aangevuld met een *Explanatory note*²⁰, die enkel in het Engels beschikbaar is (hierna : “toelichting bij de aanbeveling van 2007”);
- De Aanbeveling van de Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken (hierna de “NGA-aanbeveling”).

1.2 Het Belgische kader

13 De Belgische wet van toepassing op deze marktanalyse is de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie²¹. Nadien is

18 Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, Pb. C 165 van 11 juli 2002, , blz. 6-31.

19 Aanbeveling 2007/879/EG van de Europese Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, Pb. L. 344 van 28 december 2007, blz. 65-69.

20 SEC(2007) 1483: EXPLANATORY NOTE - Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (vrij vertaald: Toelichting bij 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)

21 Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, B.S. 20 juni 2005, 28070.

deze wet op een aantal aspecten in verband met de marktanalyses gewijzigd door de wet van 18 mei 2009 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie²². De algemene missies en bevoegdheden van het BIPT worden vastgelegd in de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna de statuutswet van 2003)²³.

1.3 Beginselen van het Europese regelgevingskader

- 14 Om een daadwerkelijke concurrentie op de elektronischecommunicatiemarkten te bewerkstelligen, verplicht het Europese regelgevingskader de nationale regelgevende instanties om verplichtingen op te leggen aan de elektronische communicatieoperatoren 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.²⁴
- 15 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

22 Wet van 18 mei 2009 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, B.S. 4 juni 2009, 39917.

23 Wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post en telecommunicatiesector, B.S. 24 januari 2003, 2591.

24 Art. 15 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten.

verplichtingen als beschreven in de bijzondere richtlijnen gerechtvaardigd kan zijn".

- 16 Overeenkomstig artikel 15 heeft de Europese Commissie in 2003 de aanbeveling inzake relevante markten voor producten en diensten aangenomen.²⁵ 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 2007²⁶.
- 17 Artikel 16 van de Kaderrichtlijn 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.
- 18 De Kaderrichtlijn erkent dat de nationale marktomstandigheden de overname van de marktdefinities die in de aanbeveling vermeld staan onaangepast kunnen maken: in dat geval moeten die worden uitgebreid of ingeperkt.²⁷ De Europese Commissie voorziet in 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.

25 Aanbeveling 2003/311/EG van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

26 Aanbeveling 2007/879/EG van de Europese Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

27 Zie art. 15.3 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

- 19 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"), wat de Europese Commissie in 2002 gedaan heeft.²⁸ De richtsnoeren herinneren aan de methodologische principes die van toepassing zijn op de marktdefinitie, de marktanalyse en de vaststelling van de verplichtingen. Daar wordt ook bepaald dat de NRI's een prospectieve en dynamische marktanalyse moeten verrichten.²⁹

1.4 Methode voor de definitie van de relevante markten

- 20 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 aanbevelingen over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.
- 21 Er dient te worden herinnerd aan wat geschreven staat in considerans 16 van de aanbeveling van 2007: *“Het in deze aanbeveling geschetste proces om markten aan te wijzen, laat de markten onverlet die in specifieke gevallen uit hoofde van het mededingingsrecht kunnen worden bepaald. Voorts laat de werkingssfeer van de regelgeving ex ante het scala aan activiteiten onverlet dat uit hoofde van het mededingingsrecht mag worden geanalyseerd.”* In dat opzicht heeft de Raad voor de Mededinging in zijn beslissing in de zaak BASE/Belgacom Mobile ook gezegd: *“De raad wenst te onderstrepen dat het verkieslijk is dat de mededingingsautoriteit, in casu de Raad,*

28 Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

29 Zie punt 26 van de Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten

en de regulerende instanties, met name het BIPT, een soortgelijke aanpak volgen inzake marktanalyse. De analyse van de Raad geschiedt echter verplicht op basis van de specifieke feiten van elk dossier en zijn taak verschilt van nature van die van de reguleratoren. De concrete toepassing van de methodes inzake marktanalyse kan verschillende resultaten opleveren volgens de aard van het concurrentieprobleem in kwestie³⁰.” (vrije vertaling)

1.4.1 Definitie van de relevante markten

- 22 Alvorens de ondernemingen met een sterke machtspositie op de markt te identificeren, moet het BIPT de relevante producten- of dienstenmarkten en de relevante geografische markten bepalen.
- 23 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.³¹ 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.³²
- 24 Om de relevante markten te definiëren, worden de criteria van substitueerbaarheid aan de aanbod- en vraagzijde gehanteerd.

30 Paragraaf 90 van de Beslissing van de Raad voor de Mededinging van 26 mei 2009, CONC – P/K-05/0065: BASE/BMB,16

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

32 Zie bijvoorbeeld: Ger. EG C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, I-5951, r.o. 13; HvJ 66/86, Ahmed Saeed, Jurispr. 1989, 803, r.o. 39-40; HvJ 27/76 United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, 207, r.o. 22 tot 29 en 12.

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.

- 25 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.³³ 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.

1.4.1.1 Substitueerbaarheid aan de vraagzijde

- 26 In verband met de substitueerbaarheid aan de vraagzijde moet een niet-beperkende lijst van de voornaamste criteria worden aangelegd. Het is niet verplicht om al die criteria te gebruiken voor elk geval. Die criteria zijn:

33 Zoals aanbevolen in punt 40 van de Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten.

- **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.
- **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 karakteristieken soortgelijk zijn, maar die niet op dezelfde manier worden gebruikt, niet tot dezelfde markt behoren.
- **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.

27 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.

28 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 kon een migratie van de eindgebruikers van aanbiedingen met lage snelheid naar snelle aanbiedingen 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.

1.4.1.2 Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde

29 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 Gemeenschap³⁴ en de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie³⁵ 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 hypothetische substitutie aan de aanbodzijde volstaat niet om de markt af te bakenen"³⁶. De NRI's moeten rekening houden met de volgende elementen:

- De totale kosten van de overschakeling van de productie op het desbetreffende product zijn relatief te verwaarlozen.
- 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

34 In de zaak nr. IV/M126 - Accor/Wagons-lit, herinnert de EC eraan "anders dan Accor meent, omvat de relevante markt niet de collectieve maaltijdverzorging in eigen beheer. Wanneer een bedrijf of een overheidsdienst in eigen beheer een kantine openhoudt, is er geen sprake van aanbidding van een dienst op de markt van de maaltijdverzorging. Dit vormt geen alternatief voor potentiële afnemers van op dit gebied door derden verstrekte diensten".

35 Zie punt 98 van Mededeling COM 2000/C 291/01 van de Europese Commissie van 13 oktober 2000 betreffende richtsnoeren inzake verticale beperkingen, Pb C 13 oktober 2000, afl 291, 1-44 : "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 marktbeoordeling en de berekening van het marktaandeel zal de in-house-productie echter niet worden meegeteld bij intermediaire goederen en diensten".

36 Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.,6.

investeringen nodig zijn om de desbetreffende dienst op de markt te brengen en op rendabele wijze aan te bieden.³⁷

- 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.).
- 30 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).³⁸ Een te doorgedreven segmentering zou door technologische vernieuwingen snel op losse schroeven kunnen worden gezet. De afbakening van relevante markten belet de regulator niet om binnen die markten gedifferentieerde regulerende maatregelen aan te nemen. De regulator

³⁷ Zie ook Ger. EG C-333/94, Tetra Pak tegen de EC, Jurispr. 1996, I-5951, r.o. 19. Zoals hierboven vermeld dienen de noodzakelijke investeringen ook binnen een redelijk tijdsbestek te worden gedaan.

³⁸ Voor een toepassing van dat principe in de context van het nieuwe regelgevingskader, zie § 19 van het advies nr. 05-A-05 van de Franse mededingingsraad van 16 februari 2005.

moet zich dus vragen stellen over het uiteindelijke nut van een fijne segmentering van de markt³⁹.

- 31 In de segmentering van de productmarkten hecht het Hof van Justitie 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 substitueerbaarheid 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

Tabel 1 - beslissing betreffende de substitutie aan de vraag- en aanbodzijde

1.4.2 Definitie van de geografische markten

- 32 Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie omvat de geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol

³⁹ Zie ook de § 116-124 van de beslissing van de Raad voor de Mededinging in de zaak CONC-P/K-05/0065: BASE/BMB van 26 mei 2009, p. 20-21 : "In tegenstelling tot het advies van de auditeur, vindt de Raad dat het niet noodzakelijk is om een meer beperkte markt in aanmerking te nemen. Niets belet om het gedrag van een onderneming op slechts één segment van de relevante markt (de mobiele telefonie) te onderzoeken voor zover de dominante positie op deze relevante markt vaststaat volgens de gepaste juridische criteria" (vrije vertaling).

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.⁴⁰

- 33 Het Hof van Justitie 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.⁴¹ Per slot van zaken gaat het om de geografische zone waarin daadwerkelijk een monopoliemacht 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.
- 34 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 betreffende aanmerkelijke marktmacht van 17 juli 2002 eraan dat de geografische limieten van een markt in de sector elektronische communicatie traditioneel worden bepaald op basis van het gebied dat door een netwerk wordt bestreken en door wettelijke en regelgevingsverplichtingen.⁴² Er kunnen nog andere criteria worden aangehaald die soms zijn gehanteerd in bepaalde zaken die met

40 Zie bijvoorbeeld: HvJ 27/76, Arrest United Brands, jurispr 1978, 207, r.o. 44; HvJ 322/81, Michelin tegen de Commissie, jurispr 1983, 3461, r.o. 26.

41 Zie bijvoorbeeld: Ger. EG T-229/94 Deutsche Bahn tegen de Commissie, Jurispr. 1997, II-1689, r.o. 92; Ger. EG T-139/98, AAMS tegen de Commissie, Jurispr. 2001, II-03413, r.o. 39.

42 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. L 218 van 18 augustus 1999, blz. 0014-0023.

concurrentie te maken hebben: regelgevingskader, functies van diensten, norm (gsm bijvoorbeeld), tarifiering, handelspraktijken.

1.4.3 Verificatie of de gedefinieerde markten kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering

- 35 In de aanbeveling van 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.
- 36 Drie criteria worden 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.
- Het eerste criterium bestaat erin te bepalen of voor een markt hoge toegangsbelemmeringen bestaan die niet van voorbijgaande aard zijn: er kunnen twee soorten van belemmering worden onderscheiden: structurele en wettelijke of regelgevende.
 - 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 waarin een beperkt maar voldoende aantal ondernemingen actief zijn en waarin de vraag voldoende prijselastisch is. 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 tijdslimieten (die overeenstemmen met het

interval tussen de herzieningen door de NRI's) en niet als een theoretische speculatie.

- Het derde criterium beoogt een afdoende efficiëntie van het mededingingsrecht in se (zonder regulering *ex ante*), rekening houdend met de eigenschappen van de elektronischecommunicatiesector.

1.5 Methode voor de analyse van de relevante markten

37 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 aanbevelingen over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.

1.5.1 Algemene principes

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

1.5.1.1 Individuele machtspositie

39 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."*

40 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."*

- 41 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"*⁴³.
- 42 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:
- Ondernemingen met een marktaandeel van maximaal 25% hebben waarschijnlijk geen individuele machtspositie op de betrokken markt.
 - Ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 40% hebben waarschijnlijk een machtspositie.
 - Uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, is het zeker dat ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 50% een machtspositie hebben.
- 43 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:
- de totale omvang van de onderneming;
 - de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
 - de technologische voorsprong of superioriteit;
 - het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;

43 Zie punt 73 van de Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

- gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
 - product-/dienstendiversificatie (bijv. bundeling van producten of diensten);
 - schaalvoordelen;
 - breedtevoordelen;
 - verticale integratie;
 - een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
 - het ontbreken van potentiële concurrentie;
 - grenzen aan de expansie.
- 44 Deze lijst is niet volledig, noch cumulatief. Alleen de combinatie van verschillende criteria vormt een doorslaggevend element bij de bepaling van de sterke machtspositie.
- 45 De machtspositie kan worden beperkt door:
- lage drempels voor het betreden van de markt;
 - potentiële concurrenten.
- 46 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.

1.5.1.2 Collectieve machtspositie

- 47 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.

- 48 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.
- 49 Bijlage II bij de Kaderrichtlijn bevat bovendien een onvolledige lijst van niet-cumulatieve criteria om te oordelen over een gezamenlijke 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.
- 50 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 mededinging blijvend is.⁴⁴ Toen de Europese Commissie de lijst opstelde van de 18 markten in de aanbeveling van 2003, 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.

44 Zie considerans 27 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten

1.5.2 Structuur van de marktanalyses

1.5.2.1 Voornaamste factoren die de markt structureren

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

- de marktaandelen,
- de concentratie.

52 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).

1.5.2.2 Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden

1.5.2.2.1 Analyse van de individuele machtspositie

53 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:

54 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 deel 1.5.1). 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.

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

1.5.2.2.2 *Analyse van de collectieve machtspositie*

- 57 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. Daarna zullen de criteria die het meest relevant worden geacht en die vermeld staan in de Kaderrichtlijn (zie hierboven), worden bestudeerd.

1.5.2.3 **Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen**

- 58 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.
- 59 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.

1.6 Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen

- 60 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 aanbevelingen over de relevante markten, noch het communautaire mededingingsrecht op algemene wijze te vervangen.
- 61 Wanneer een onderneming over een sterke machtspositie beschikt op een retailmarkt of op een wholesalemarkt, moet de NRI ten minste een verplichting toepassen. Op de wholesalemarkten kunnen de NRI's de verplichtingen opleggen waarin de Toegangsrichtlijn voorziet. Op de retailmarkten moeten de NRI's de voorkeur geven aan de verplichtingen van de Toegangsrichtlijn⁴⁵. 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.
- 62 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 betreffende de elektronische communicatie te worden opgeheven.
- 63 Bij de selectie van de maatregelen die worden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, probeert het BIPT overeenkomstig de nationale en Gemeenschapswetgeving, en inzonderheid artikel 5 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, 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 BIPT zorgt er in het bijzonder voor dat de voorgestelde verplichtingen

45 Dit standpunt werd bevestigd in een arrest van het hof van beroep te Brussel van 1 juni 2007, 2006/AR/2154 (meer bepaald de punten 24 en 25 van dat arrest).

gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de doelstellingen en tot de geïdentificeerde problemen op de markt. Daartoe zal het BIPT de verplichtingen 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.

64 De doelstellingen bepaald in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en overgenomen in artikel 6 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zijn:

- de bevordering van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten⁴⁶;
- de ontwikkeling van de interne markt⁴⁷;
- de bevordering van de belangen van de burgers van de Europese Unie⁴⁸.

46 Zie artikel 8.2 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten. 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) zij zorgen ervoor dat er in de sector elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de concurrentie is;
- c) zij moedigen efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan en steunen innovaties; en
- d) zij bevorderen efficiënt gebruik en zorgen voor een efficiënt beheer van de radiofrequenties en de nummervoorraad.

47 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) zij moedigen het opzetten en ontwikkelen van trans-Europese netwerken en de interoperabiliteit van pan-Europese diensten aan en eind-tot-eindconnectiviteit;
- 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.

65 Om die doelstellingen te bereiken, mogen de NRI's strengere of minder strenge verplichtingen opleggen⁴⁹. Wanneer een markt concurrerend is, worden de verplichtingen van de Toegangsrichtlijn of de Universeledienstrichtlijn door een NRI niet opgelegd, noch gehandhaafd⁵⁰. 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 naast de verplichtingen waarin de Toegangsrichtlijn voorziet, is onderworpen aan een mogelijkheid tot veto van de Europese Commissie.

48 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) zij dragen bij tot het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van 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.

49 In de Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten 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."

50 Zie artikel 16 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

1.6.1 Wholesaleverplichtingen

- 66 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.

1.6.1.1 Transparantie

- 67 Wanneer voor de operator verplichtingen inzake non-discriminatie gelden, kan de NRI van die operator eisen dat hij een referentieaanbod publiceert (overeenkomstig artikel 59, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie).

1.6.1.2 Non-discriminatie

- 68 Overeenkomstig artikel 58 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie kan de operator worden onderworpen aan een verplichting tot non-discriminatie.
- 69 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.

1.6.1.3 Gescheiden boekhouding

- 70 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 onrechtmatige kruissubsidiëring wordt voorkomen. Het model en de te hanteren methode van de gescheiden boekhouding worden nader bepaald door de NRI's (overeenkomstig artikel 60, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie).

1.6.1.4 Toegang tot en gebruik van specifieke netwerkfaciliteiten

71 Artikel 12, § 1, van de Toegangsrichtlijn en artikel 61 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie 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:

- derden toegang verlenen tot bepaalde netwerkelementen en/of faciliteiten, met inbegrip van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk;
- te goeder trouw onderhandelen met operatoren die verzoeken om toegang;
- reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken;
- op groothandelsbasis bepaalde diensten aanbieden voor doorverkoop door derden;
- open toegang verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit van diensten of virtuele netwerkdiensten;
- collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten aanbieden, inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten;
- 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;
- toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen;
- zorgen voor interconnectie van netwerken of netwerkfaciliteiten.

72 Krachtens artikel 12, § 2, van de Toegangsrichtlijn en artikel 61, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische

communicatie, moeten de NRI's met de volgende factoren rekening houden bij de vaststelling van de verplichtingen inzake toegang:

- 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;
- de haalbaarheid van de voorgestelde toegangverlening, rekening houdend met de beschikbare capaciteit;
- de door de eigenaar van de faciliteit verrichte initiële investering, rekening houdend met de aan de investering verbonden risico's;
- de noodzaak om op lange termijn de concurrentie in stand te houden;
- in voorkomend geval, ter zake geldende intellectuele-eigendomsrechten;
- het verlenen van pan-Europese diensten.

1.6.1.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem

73 De NRI's kunnen onder andere een verplichting inzake kostenbasing vaststellen (overeenkomstig artikel 62, § 1, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie).

74 Artikel 13, § 1, van de Toegangsrichtlijn schrijft voor: *“Een nationale regelgevende instantie kan [...] verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering [...] wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers.”*

- 75 De NRI's moeten rekening houden met de door de operator gedane investeringen en laten toe dat hij een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn kapitaalbreng.

1.6.2 Retailverplichtingen

- 76 Artikel 17, § 1, van de Universeledienstrichtlijn, dat overgenomen is in artikel 64 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie⁵¹, staat het toe om verplichtingen in te stellen indien:

- na een marktanalyse overeenkomstig artikel 16, lid 3, een NRI vaststelt dat er op een gegeven eindgebruikersmarkt, aangewezen overeenkomstig artikel 14 van de Kaderrichtlijn, geen sprake is van daadwerkelijke mededinging;
- de NRI vaststelt dat de verplichtingen die worden opgelegd door de Toegangsrichtlijn of door artikel 19 van deze richtlijn niet leiden tot het verwezenlijken van de doelstellingen zoals bepaald bij artikel 8 van de Kaderrichtlijn.

- 77 De formulering van het tweede lid erkent dat het falen van de wholesaleverplichtingen niet hoeft te worden afgewacht alvorens retailverplichtingen kunnen worden opgelegd (als die gerechtvaardigd en geschikt blijken volgens de prospectieve beoordeling van de markt).

- 78 De verplichtingen waarvan sprake in artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn en artikel 64 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie hebben betrekking op de volgende verboden:

- buitensporige prijzen te vragen,
- de toegang tot de markt te belemmeren,

51 Artikel 64, § 1, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Indien het BIPT 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."

- afbraakprijzen te hanteren die de mededinging beperken,
- ongegronde voorkeuren voor bepaalde eindgebruikers toe te passen,
- diensten op ongerechtvaardigde wijze te bundelen.

79 Artikel 17 schrijft voor: *“De nationale regelgevende instanties kunnen dergelijke ondernemingen passende prijsplafonds opleggen, verplichtingen om individuele tarieven te controleren of verplichtingen 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.”*

1.7 Retroacta

1.7.1 Eerste analyseronde

80 Na afloop van een eerste analyseronde heeft het BIPT het besluit van 10 januari 2008⁵² aangenomen met betrekking tot de definitie van de markten, de analyse van de mededingingsvoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor de wholesale-markten van de cluster “Toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12⁵³ (hierna: “het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12”). In het kader van dat besluit heeft het BIPT Belgacom aangewezen als operator met een sterke machtspositie op de markten voor ontbundelde toegang en voor bitstreamtoegang. Op 12 november 2008 heeft het BIPT een “addendum bij het besluit

52 Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster “Toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten (hierna: “het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009”).

53 Sedert de nieuwe aanbeveling van 2007 zijn de markten 11/2003 en 12/2003 herdoopt in de markten 4 en 5.

betreffende de analyse van de markt van 10 januari 2008” aangenomen betreffende “de impact van de Next Generation Networks (NGN) en van de Next Generation Access (NGA) op de markten voor breedbandtoegang” (hierna het NGN/NGA-addendum van 12 november 2008). Dat besluit, waarvan het principe was vastgelegd in het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 en dat werd aangepast naar aanleiding van een raadpleging georganiseerd van 3 januari tot 28 februari 2008, wijzigt gedeeltelijk de remedies die werden opgelegd tijdens de eerste analyseronde om de problemen op te lossen die voortvloeien uit de aangekondigde migratie van het ATM/DSL-netwerk van Belgacom naar een NGN/NGA-netwerk (VDSL). Het NGN/NGA-addendum van 12 november 2008 heeft uitsluitend betrekking op de regelgevende correctiemaatregelen. Dat addendum heeft invloed noch op de marktdefinitie noch op de aanwijzing als onderneming met een sterke machtspositie op de markt.

- 81 Bij een arrest van 7 mei 2009 ter gelegenheid van een beroep dat werd ingediend door Belgacom, heeft het hof van beroep van Brussel gedeeltelijk het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 vernietigd wegens gebrek aan motivering van bepaalde maatregelen:

“Het hof, [...]

verklaart het besluit van 10 januari 2008 van de Raad van het BIPT doordat het als remedie de volgende verplichtingen oplegt aan BELGACOM als operator met een sterke machtspositie op markt 11 nietig wegens gebrek aan motivering:

- de verplichting om toegangsverrichtingen toe te staan zonder geografische differentiatie;*
- de verplichting om ontbundeling te verstrekken op het niveau van het subaansluitnetwerk;*

- de verplichting om reeds verleende toegang niet in te trekken zonder voorafgaande toestemming van het BIPT of van een rechtbank.

verklaart het besluit van 10 januari 2008 van de Raad van het BIPT doordat het BELGACOM aanwijst als operator met een sterke machtspositie op markt 12 en bijgevolg doordat het in hoofde daarvan aan BELGACOM remedies oplegt nietig wegens gebrek aan motivering.”(vrije vertaling)

- 82 Volgens het hof is het BIPT bevoegd om te beslissen, met inachtneming van het arrest van het hof, of het een nieuw besluit moet aannemen, om de omstandigheden waarin dit besluit kan worden genomen te bepalen en om na te gaan of het het Instituut is toegestaan om een terugwerkende kracht aan dit besluit te geven conform de algemene rechtsprincipes van de Raad van State.⁵⁴
- 83 Artikel 14, § 2, 6°, van de statuutswet van 2003, ingevoerd bij de wet van 18 mei 2009 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie staat het BIPT toe om, mits de redenen voor de nietigverklaring worden geëerbiedigd en de omvang van het toepassingsgebied niet wordt gewijzigd, over te gaan tot de vervanging van een door een rechterlijke autoriteit vernietigd besluit wanneer, wegens die nietigverklaring, één of meer doelstellingen beoogd in de artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie niet langer worden gehaald.
- 84 Op basis van dat artikel heeft het BIPT het retroactieve besluit van 2 september 2009⁵⁵ ter correctie van het gebrek aan motivering van bepaalde maatregelen van het besluit van 10 januari 2008 betreffende

54 Zie § 303 van het arrest van het hof van beroep van Brussel van 7 mei 2009, 2008/AR/787.

55 Het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten.

de analyse van markt 11 en markt 12 aangenomen (hierna “het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12”) Dat besluit wijzigt de eerste analyseronde en interfereert geenszins met de tweede analyseronde waarop het voorliggende besluit⁵⁶ betrekking heeft.

1.7.2 Tweede analyseronde

85 In haar commentaar herhaalde de Europese Commissie dat de regelgevende verplichtingen die worden opgelegd aan een operator met een sterke machtspositie op de markt, van kracht moeten blijven tot de aanneming van de volgende marktanalyse⁵⁷.

86 In het besluit betreffende de voormelde marktanalyse heeft het BIPT het volgende vermeld:

“...zal het BIPT al het mogelijke doen om een nieuwe marktanalyse te voltooien tegen 15 mei 2009. Gelet op de derde opmerking van de Europese Commissie, op artikel 16, tweede paragraaf, van de Kaderrichtlijn en op artikel 55, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, zullen de verplichtingen die krachtens dit besluit worden opgelegd gehandhaafd blijven tot de definitieve aanneming van die nieuwe marktanalyse.”

87 De Commissie heeft voorts verscheidene opmerkingen geformuleerd voor het BIPT in haar brieven van 3 januari 2008⁵⁸ en van 21 augustus 2009⁵⁹, namelijk:

⁵⁶ In het vervolg van dit besluit moet er onder “het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van de markten 11 en 12” (*Supra*, nr. 1.7.1) bijgevolg verstaan worden dat dit het besluit van 10 januari 2008 betreft, gecorrigeerd door het retroactieve besluit van 2 september 2009 (tenzij anders vermeld).

⁵⁷ Europese Commissie, Opmerkingen conform artikel 7, paragraaf 3 van Richtlijn 2002/21/EG, de gevallen BE/2007/0735 en BE/2007/0736, 3/01/2008, blz. 7.

⁵⁸ Brief van de Europese Commissie aan het BIPT van 3 januari 2008, zaak BE 2007/0735 en 07356.

⁵⁹ Brief van de Europese Commissie aan het BIPT van 21 augustus 2009, zaak BE 2009/0949 en 0950.

- de Commissie nodigt het BIPT uit om binnen een nationale context de redenen te onderzoeken die het hoge niveau van de retailprijzen voor breedbanddiensten in België kunnen verklaren, in het bijzonder rekening houdende met de ruime marges die bestaan tussen de wholesaleproducten en de overeenstemmende retailproducten; de Commissie ziet de zwakke aanwezigheid van operatoren die een beroep doen op ontbundeling van het aansluitnetwerk als een mogelijke oorzaak van dat lage concurrentiepeil op retailniveau;
- de Commissie merkt op dat het BIPT onlangs de prijsniveaus van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk heeft verlaagd, maar nodigt het BIPT daarbij uit om te zorgen voor een daadwerkelijke uitvoering van de regelgevende verplichtingen, om de levering van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk aan te moedigen opdat de alternatieve operatoren worden aangespoord om van het bitstreamaanbod over te stappen naar het aanbod van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk;
- de Commissie nodigt het BIPT uit om in zijn volgende marktanalyse de impact te beoordelen van de regulering van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en van de regulering van de wholesalebreedbandtoegang door met name de ontwikkeling van de mededingingsvoorwaarden op de retailmarkt te controleren, en daarbij ook te beoordelen of de toekomstige ontwikkeling van de markt een geografisch meer beperkte marktdefinitie zou kunnen rechtvaardigen;
- de Commissie nodigt het BIPT ten slotte uit om de marktvoorwaarden opnieuw te bekijken teneinde gelijke mededingingsvoorwaarden te kunnen garanderen in de toekomstige NGN-omgeving.

88 Artikel 54 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie preciseert overigens dat het BIPT de relevante markten bepaalt na elke publicatie door de Commissie van de aanbeveling over de relevante producten- en dienstenmarkten en op geregelde

tijdstippen. Artikel 55 onderstreept dat een analyse van die markten zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd na het aannemen of reviseren van die aanbeveling.

- 89 Om rekening te houden met de aanbeveling van 2007 ter herziening van de lijst van product- en dienstenmarkten die aan ex-anteregulering kunnen worden onderworpen en met de opmerkingen van de Europese Commissie, heeft het BIPT eind 2008 en begin 2009 een nieuwe marktanalyse uitgevoerd. Dit besluit vormt de ontwerpmaatregel van deze tweede analyseronde van de Belgische breedbandmarkten.

1.8 Methodologische overwegingen

1.8.1 Methodologische overwegingen betreffende de geografische markten

- 90 Wanneer een NRI vaststelt dat de economische voorwaarden niet voldoende homogeen zijn op het nationale grondgebied om een nationale aanpak te rechtvaardigen, kan een geografische differentiatie nodig zijn. Deze geografische differentiatie kan op twee niveaus plaatsvinden: bij de definitie van de markt en bij het opleggen van de correctiemaatregelen.
- 91 De mogelijkheid om een geografische differentiatie te maken is vermeld in de toelichting bij de aanbeveling van 2007⁶⁰:

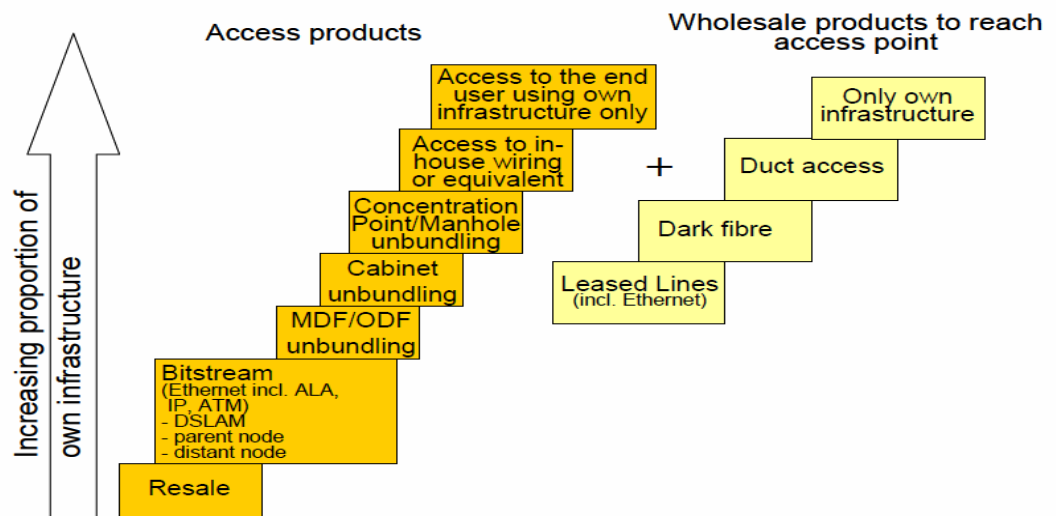
“However, investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructures in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets.”

60 Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij de aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

1.8.2 Methodologische overwegingen in verband met de "investeringsladder"

- 92 Het principe van de investeringsladder vormt de basis van het Europese regelgevingskader. Volgens dat principe kan een operator de markt betreden via een wholesaleaanbod dat weinig eigen investeringen vergt en geleidelijk overgaan naar wholesaleaanbiedingen "op een hoger niveau" die aanvullingen vormen op de investeringen die moeten worden gedaan om geleidelijk aan zijn eigen netwerk te ontplooien.
- 93 Op het gebied van breedband vertaalt dit zich in:
- een doorverkoop aanbod dat toegang, collecting en transport van het verkeer van de abonnees tot een centraal punt omvat; de eigen investering van de alternatieve operator beperkt zich dan tot de levering van internetconnectiviteit en de verkoop/distributie van breedbanddiensten;
 - een aanbod voor bitstreamtoegang dat toegang, collecting en transport omvat van het verkeer van de abonnees volgens technische specificaties op basis waarvan de dimensionering van die onderdelen met lokale, regionale of nationale toegangspunten kan worden gecontroleerd; de investering van de alternatieve operator heeft dan betrekking op een langeafstandsnetwerk en mogelijk een collectingnetwerk;
 - een aanbod inzake ontbundeling dat enkel nog de toegang omvat met de mogelijkheid om eigen apparatuur te installeren op het niveau van de centrales (LEX'en) ofwel dichterbij de eindklanten zoals op het niveau van de straatverdeelkasten; de investering van de alternatieve operator omvat dan de aansluiting van de eindgebruiker op een netwerk voor transport, collecting, de aanschaf van DSLAM-uitrustingen en eventueel de aansluiting van straatverdeelkasten.
 - de opbouw van een netwerk waarvoor de operator in de gehele infrastructuur investeert tot aan de eindgebruiker.

- 94 De nieuwe operator op de markt gaat zo door naar steeds grotere investeringen in een eigen infrastructuur en wordt zo steeds meer onafhankelijk van de historische operator.
- 95 De ERG detailleert dit proces in het gemeenschappelijk standpunt over de regelgevende principes die van toepassing zijn op de NGA⁶¹ van oktober 2007.
- 96 De hierboven toegelichte investeringsladder kan als volgt worden geïllustreerd:



Figuur 1.1: illustratie van het principe van de investeringsladder [bron: ERG]

- 97 Wanneer het doel van concurrentie op het niveau van de infrastructuur niet haalbaar is, dient een evenwichtige concurrentie op het niveau van de diensten te worden aangemoedigd om de alternatieve operatoren de kans te geven toe te treden tot de markt vanuit de verschillende treden van de investeringsladder. De prijzen van deze verschillende treden

61 Zie punt 4.6. ERG Opinion (07) 16 rev2 on Regulatory Principles of NGA.

van de ladder hebben een dubbel belang: het absolute niveau ervan bepaalt of de alternatieve operatoren kunnen concurreren met de geïntegreerde operatoren op de retailmarkt en het relatieve niveau ervan (ten opzichte van de andere treden van de ladder) bepaalt of het interessant is om hoger op de ladder te "klimmen" en meer te investeren in het eigen netwerk.

- 98 Om in overeenstemming te zijn met artikel 8 van de Kaderrichtlijn en artikel 6, 3°, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, dienen de verplichtingen de alternatieve operatoren aan te moedigen om te klimmen op de ladder en zo doeltreffende investeringen in infrastructuur te doen.

2 Raadplegingsprocedure

2.1 Nationale raadpleging

2.1.1 Wettelijke basis

- 99 De nationale raadpleging is gebaseerd op artikel 6 van de Kaderrichtlijn⁶²:

“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.”

- 100 De raadpleging wordt georganiseerd krachtens de artikelen 139 en 140 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en het koninklijk besluit van 26 januari 2006 betreffende de nadere regels voor de openbare raadplegingen die worden geregeld in artikel 140 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie:

⁶² Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

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.

101 Het KB van 26 januari 2006 schrijft dan weer voor:

“Art. 2. Het Instituut kondigt de organisatie van een openbare raadpleging als bedoeld in artikel 140 van de wet aan door de publicatie van een bericht op zijn website op het adres <http://www.bipt.be>.

Het bericht bevat het voorwerp van de openbare raadpleging en een kopie van het ontwerpbesluit dat aan de raadpleging wordt onderworpen. Een kopie van dat bericht wordt tezelfdertijd door het Instituut aan de betrokken personen meegedeeld via e-mail.

Art. 3. Het Instituut maakt een verslag op van de resultaten van de openbare raadpleging. Dat verslag wordt op de website van het Instituut gepubliceerd in de maand die volgt op het einde van de openbare raadpleging.”

2.1.2 De nadere regels en resultaten van de nationale raadpleging

102 [Dit deel zal worden aangevuld na de nationale raadpleging]

2.2 Het advies van de Raad voor de Mededinging

2.2.1 Wettelijke basis

103 Artikel 16, § 1, van de Kaderrichtlijn⁶³ 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.”

104 Deze bepaling werd omgezet door artikel 55 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, zoals gewijzigd door de wet van 18 mei 2009:

“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.

§4/1. Het Instituut zendt zijn beslissingen waarvoor naar deze paragraaf wordt verwezen, vooraf aan de Raad voor de Mededinging, die binnen dertig dagen, te rekenen vanaf de toezending van de ontwerpbeslissing door het Instituut, een advies uitbrengt met betrekking tot de vraag of de voorgenomen beslissingen van het Instituut in overeenstemming zijn met de door

⁶³ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

het mededingingsrecht beoogde doelstellingen. 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 dertig kalenderdagen, te rekenen vanaf de toezending van de ontwerpbeslissing door het Instituut, een bindend advies uitbrengt met betrekking tot de vraag of de voorgenomen 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 ontwerpbeslissing.”

2.2.2 De nadere regels en resultaten van de raadpleging van de Raad voor de Mededinging

105 [Dit deel zal worden aangevuld na de raadpleging van de Raad voor de Mededinging]

2.3 Het overleg met de overige regulatoren van de gemeenschappen

2.3.1 Wettelijke basis

106 Artikel 3, § 4, van de Kaderrichtlijn⁶⁴ bepaalt dat de raadpleging van en samenwerking met de gemeenschapsregulatoren als volgt moeten verlopen:

“De lidstaten maken de door de nationale regelgevende instanties uit te voeren taken op een gemakkelijk toegankelijke wijze bekend, met name wanneer die taken aan meer dan één lichaam worden toegewezen. De lidstaten zorgen in voorkomend geval voor overleg en samenwerking tussen die instanties [...]”

107 Het samenwerkingsakkoord werd goedgekeurd door alle betrokken regeringen op 17 november 2006 en bekrachtigd door de wetgevende macht van de federale staat (op 28 december 2006), van de Vlaamse

⁶⁴ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

Gemeenschap (op 4 mei 2007), van de Duitstalige Gemeenschap (op 25 juni 2007) en van de Franse Gemeenschap (op 4 september 2007). Het is van kracht geworden op 29 september 2007.

- 108 In artikel 3 wordt bepaald dat elke ontwerpbeslissing dient te worden overgezonden naar de andere regulatoren:

“Art. 3. Elke ontwerpbeslissing van een regulerende instantie die betrekking heeft op elektronische communicatienetwerken wordt door de desbetreffende instantie overgemaakt aan de andere regulerende instanties die zijn opgesomd in artikel 2, 2° van dit samenwerkingsakkoord.

De regulerende instanties die geconsulteerd worden bezorgen binnen de veertien kalenderdagen hun opmerkingen aan de regulerende instantie die de ontwerpbeslissing heeft overgemaakt. Binnen deze termijn kan elk van de regulerende instanties die geconsulteerd worden vragen dat de ontwerpbeslissing aanhangig wordt gemaakt bij de Conferentie van Regulators voor de elektronische Communicatiesector (hierna genoemd de CRC). Dit verzoek tot onmiddellijke overmaking aan de CRC wordt gemotiveerd.

De betrokken regulerende instantie neemt de opmerkingen in aanmerking die de andere regulerende instanties eraan bezorgd hebben en maakt de gewijzigde ontwerpbeslissing over aan de andere regulerende instanties. Deze laatste beschikken na ontvangst van de gewijzigde ontwerpbeslissing over een termijn van 7 kalenderdagen waarbinnen zij kunnen vragen dat de gewijzigde ontwerpbeslissing aanhangig wordt gemaakt bij de CRC.”

2.3.2 Werkwijze en resultaten van het overleg met de overige regulatoren van de gemeenschappen

- 109 [Dit deel zal worden aangevuld na de raadpleging van de gemeenschapsregulatoren]

2.4 De Europese raadpleging

2.4.1 Wettelijke basis

110 Artikel 7, § 3, van de Kaderrichtlijn⁶⁵ bepaalt dat de Europese Commissie en de nationale regelgevende instanties als volgt moeten worden geconsulteerd:

« 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);

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.»

2.4.2 De nadere regels en resultaten van de Europese raadpleging

111 [Dit deel zal worden aangevuld na de Europese raadpleging]

65 Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

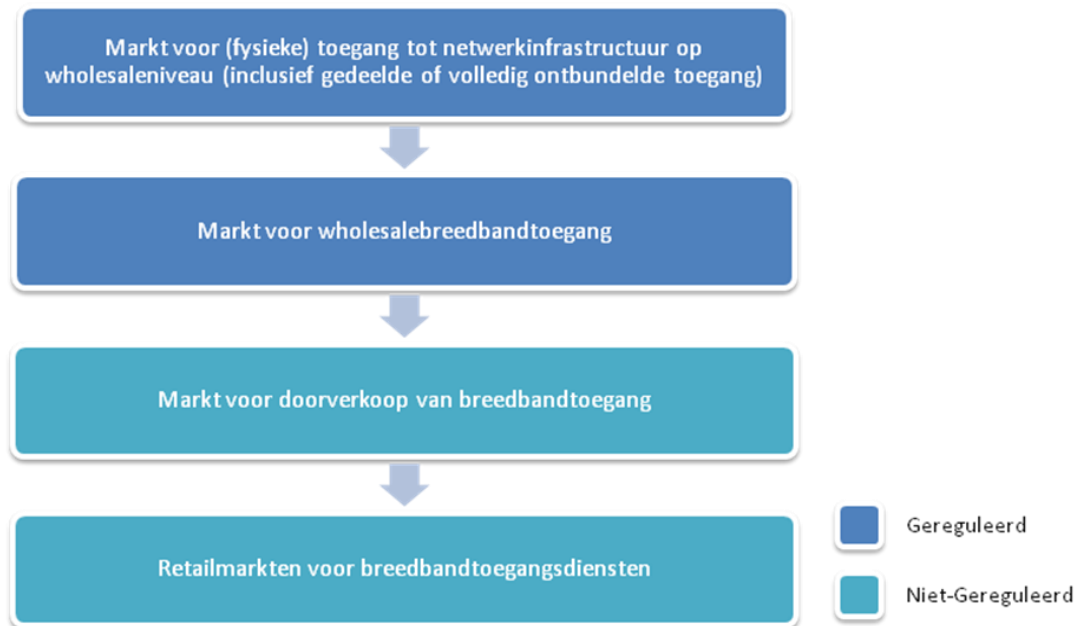
3 Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten

3.1 Plaats in het besluit

Inleiding	
Juridische basis en methodologische overwegingen	Hoofdstuk 1
Raadplegingsprocedure	Hoofdstuk 2
Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten	Hoofdstuk 3
(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)	Hoofdstuk 4
Markt voor wholesalebreedbandtoegang	Hoofdstuk 5
Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	Hoofdstuk 6

3.2 Relaties tussen de wholesale- en de retailmarkten

112 De waardeketen die de relaties tussen de wholesale- en de retailmarkten vertegenwoordigt in de context van de breedbandtoegangsdiensten wordt weergegeven in figuur 3.1. Zoals weergegeven in deze figuur is de retailmarkt voor breedbandinternettoegang een onderliggende retailmarkt van de stroomopwaarts gelegen groothandelsmarkten voor fysieke toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (markt 5) en wholesalebreedbandtoegang (markt 4).



Figuur 3.1 : Verbanden tussen de wholesale- en de retailmarkten (bron: BIPT)

113 Het is deze retailmarkt voor breedbandinternettoegang die in dit hoofdstuk van het besluit zal besproken worden. Voor de andere retailmarkten die bediend worden door één van beide wholesalemarkten, zoals die van de toegang tot een openbaar telefoonnetwerk (ongeacht of het gaat om een netwerk van het klassieke type (analoog of ISDN) dan wel van het VoIP-type), verwijst het BIPT naar de desbetreffende relevante marktanalyses.

114 In de aanbeveling van 2007⁶⁶ is er geen retailmarkt voor breedbandinternettoegang door de Europese Commissie aangemerkt als een markt die a priori aan ex-antereglementering kan worden

66 Aanbeveling 2007/879/EG van de Europese Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, Pb. L. 344 van 28 december 2007, blz. 65-69.

onderworpen. Om de volgende redenen acht het BIPT het echter nuttig om de onderliggende retailmarkt voor breedbandinternettoegang te onderzoeken:

- Considerans (4) van de aanbeveling van 2007 luidt als volgt:

“Het uitgangspunt voor de aanwijzing van markten in deze aanbeveling is de bepaling van retailmarkten vanuit een toekomstgericht perspectief, waarbij de vraag- en aanbodsubstitutie in aanmerking wordt genomen. Nadat de retailmarkten bepaald zijn, is het opportuun de relevante wholesalemarkten aan te wijzen.”;

- Een onderzoek van de retailmarkten stroomafwaarts van de markten 4 en 5 geeft een beter beeld van de relaties en interactie tussen de retailmarkt en de wholesalemarkt, en van de gevolgen die uit deze interactie kunnen voortvloeien. Dankzij de betere kennis van de mededingingsvoorwaarden op de retailmarkt kunnen de wholesalemarkten stroomopwaarts nauwkeuriger worden geanalyseerd, zowel wat betreft de spelers die op de markt aanwezig zijn, en hun machtspositie, als in termen van een weloverwogen keuze van eventueel geschikte remedies.

115 Het onderzoek van de retailmarkt voor breedbandtoegangsdiensten is niet erop gericht om als zodanig een relevante retailmarkt te definiëren met het oog op een eventuele regulering van deze markt. De analyse die volgt, wordt verricht in de strikte mate waarin dit onderzoek van de retailmarkt nuttig is voor de analyse van deze wholesalemarkten.

116 Het onderzoek van de retailmarkt zal gebeuren in de volgende stappen:

- allereerst zal er een marktafbakening gemaakt worden van de relevante retailmarkt voor breedbandinternettoegang. Dit zal gebeuren door de substitueerbaarheid van verschillende soorten retailproducten te onderzoeken;
- in een tweede stap zal een overzicht gegeven worden van de verschillende actoren op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang en hun marktaandelen;

- vervolgens zal de evolutie van de breedbandinternettarieven en productaanbiedingen van naderbij bekeken worden;
- in een vierde stap zal er worden stilgestaan bij de stijgende populariteit van gebundelde producten (de zogenaamde “multiple play”-aanbiedingen);
- ten slotte zullen enkele toekomstige tendensen op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang besproken worden.

3.2.1 Productenmarkten

117 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 herhaalt de Europese Commissie⁶⁷:

“In het algemeen bestaat het verzorgen van retailbreedbandtoegang uit twee delen:

de netwerk- of transmissiedienst van en naar de locatie van de eindgebruiker;

de levering van breedbandinternetdiensten, met name eind-tot-eind-connectiviteit met andere eindgebruikers of hosts”. (vrije vertaling)

118 Enerzijds moeten de breedbandtoegangsdiensten onderscheiden worden van de andere datatransmissiediensten voor zover de aanvragers de breedbandtoegangsdiensten aankopen omdat zij “verwachten dat zij hiermee andere Internetgebruikers kunnen bereiken”⁶⁸.

119 Anderzijds moeten ook de retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten onderscheiden worden van de markten inzake diensten voor internetconnectiviteit. Deze laatste zijn

⁶⁷ Toelichting. SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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.

⁶⁸ Zie punt 59 van Beschikking 99/287/EG van de Europese Commissie van 8 juli 1998, waarbij de WorldCom/MCI-concentratie verenigbaar wordt verklaard met de gemeenschappelijke markt en de werking van de EER-Overeenkomst (Zaak nr. IV/M.1069 - WorldCom/MCI), Publicatieblad Nr. L 116 van 4 mei 1999 blz. 0001 – 0035.

wholesalediensten die door aanbieders van internetconnectiviteit worden verleend aan retailinternetproviders, opdat deze laatsten alle internetgebruikers kunnen bereiken. De aanbieders van internetconnectiviteit leveren hun diensten door gebruik te maken van internationale telecommunicatiehuurlijnen, die ze huren van telecomoperatoren of die ze zelf bezitten.

120 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 verwijst de Europese Commissie naar drie vormen van breedbandtoegang⁶⁹:

(i) inkiesverbindingen,

(ii) breedbanddiensten via DSL (of equivalente technieken) of kabelmodem;

(iii) huurlijnen. (vrije vertaling – “dedicated access”)

121 De Europese Commissie vermeldt in deze toelichting⁷⁰ ook enkele criteria die in overweging moeten worden genomen voor de definitie van relevante markten inzake retaildiensten voor breedbandtoegang:

- de leveringstermijnen,
- de prijs- en prijszettingskenmerken,
- de toegestane hoeveelheid verzonden en ontvangen data,
- de kwaliteit van de dienstverlening,
- begeleidende diensten.

⁶⁹ Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 29

⁷⁰ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 29-33.

122 Gelet op die aanwijzingen van de Europese Commissie en de retailaanbiedingen die in België beschikbaar zijn, dienen vragen te worden gesteld over de substitueerbaarheid tussen verschillende soorten van retaildiensten inzake breedbandtoegang:

- Substitueerbaarheid tussen de diensten inzake breedbandtoegang voor de particuliere clientèle en de diensten inzake breedbandtoegang voor de niet-particuliere clientèle;
- Substitueerbaarheid tussen de diensten voor internettoegang met lage snelheid en de diensten voor breedbandtoegang;
- Substitueerbaarheid tussen de diensten voor DSL-breedbandtoegang en de mobiele diensten voor breedbandtoegang;
- Substitueerbaarheid tussen de diensten voor DSL-breedbandtoegang en de diensten voor breedbandtoegang op openbare wifinetwerken;
- Substitueerbaarheid tussen de vaste breedbanddiensten die gebruikmaken van verschillende technologieën: xDSL, kabel, glasvezel en radio;
- Substitueerbaarheid tussen de breedbandtoegangsdiensten en de toegangsdiensten met zeer grote breedband op basis van Next Generation Access “NGA” (VDSL, euroDOCSIS 3, FTTH).

3.2.1.1 Substitueerbaarheid tussen de diensten inzake breedbandtoegang voor de particuliere clientèle en voor de niet-particuliere clientèle

123 Op de markt voor breedbandtoegangsdiensten kunnen twee grote soorten aanbiedingen worden onderscheiden:

- **De aanbiedingen voor particuliere klanten** met doorgaans asymmetrische snelheden die kunnen worden beperkt (of gefactureerd) in termen van gebruiksduur (voornamelijk op basisniveau), van gebruiksvolume (op matig of hoog niveau), of die onbeperkt kunnen zijn (eventueel op voorwaarde van een "redelijk" gebruik).

- **De aanbiedingen bestemd voor zakelijke klanten**, met doorgaans symmetrische snelheden (of op zijn minst met een uploadsnelheid die vaak hoger is dan wat voorgesteld wordt aan particuliere klanten). Deze worden ook gekenmerkt door een hogere dienstkwaliteit (overbookingsfactor, snelheidsgarantie, ...) en een of meer vaste IP-adressen. Ook worden ze vaak gebruikt voor zakelijke telefoniediensten (van het type bedrijfstelefonie om een digitale bedrijfstelefoonschakelaar met VoIP aan te sluiten).

124 Het lijkt opportuun om te analyseren of de segmentering tussen de zakelijke en de particuliere markt, die door het BIPT tijdens de eerste analyseronde⁷¹ is vastgesteld, nog steeds beantwoordt aan de kenmerken van de Belgische retailmarkt voor breedbandtoegangsdiensten.

3.2.1.1.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

125 De grens tussen de dienstenmarkten voor de particuliere clientèle en de dienstenmarkten voor de niet-particuliere clientèle is vaag en moeilijk te bepalen wanneer het gaat om vrije beroepen of zelfstandige vaklui. Voor dit soort van professionele activiteiten kunnen de vereiste gebruikersvoorkeuren gelijkaardig zijn aan deze van een particuliere gebruiker. Een groot deel van de zakelijke markt vereist echter speciale behoeften die verschillend zijn van die van een particuliere gebruiker, die breedbandinternet voornamelijk voor privégebruik hanteert.

126 Zoals opgemerkt in het kader van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van de markten 11 en 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009, vertonen de aanbiedingen die

71 Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten, 58-60.

gericht zijn op de particuliere clientèle en zij die gericht zijn op de niet-particuliere clientèle heel wat verschillen wat betreft de kenmerken (Virtual Private Network-toepassingen, meer bepaald beveiligingsopties), het gebruik ervan (dienstkwaliteit, snelheid en beschikbaarheid) of de prijs (hogere tarieven voor het productgamma voor de particuliere clientèle). Bij een kleine, maar duurzame prijsverhoging van een particulier aanbod, kan men dus veronderstellen dat de particuliere klant geen professioneel aanbod zal kiezen, aangezien dat meestal beduidend duurder is. Omgekeerd zal de professionele klant geen particuliere toegang kiezen aangezien het particuliere contract geen professioneel gebruik mogelijk maakt en de kenmerken van de diensten niet aangepast zijn aan het professionele gebruik.

3.2.1.1.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.*

- 127 Aan de aanbodzijde oordeelt het BIPT dat de graad van substitueerbaarheid niet voldoende is om de particuliere aanbiedingen voor breedbandtoegang en niet-particuliere aanbiedingen voor breedbandtoegang in dezelfde relevante markt te integreren. Het vermogen om een groter aantal lijnen te beheren dan voor de niet-particuliere clientèle (bijvoorbeeld het opzetten van helpdesks), kan namelijk menselijke en logistieke investeringen vergen die een onmiddellijke intrede op de particuliere markt moeilijk maken voor een operator die enkel actief is op de niet-particuliere markt. Zo zou een niet-particuliere operator als reactie op een kleine maar duurzame stijging van de prijzen van de particuliere aanbiedingen op korte termijn geen particuliere producten kunnen leveren zonder grote meerkosten op te lopen.
- 128 Omgekeerd zou een particuliere operator niet onmiddellijk tot de niet-particuliere markt kunnen toetreden. Zo'n initiatief vereist bijvoorbeeld aanzienlijke investeringen om garanties te kunnen bieden inzake het dienstverleningsniveau (reparatietijd, klantenondersteuning, aanpasbaarheid van de aanbiedingen).

3.2.1.1.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de diensten voor breedbandtoegang die zich op de particuliere clientèle richten en de diensten voor breedbandtoegang die zich op de niet-particuliere clientèle richten niet in dezelfde relevante markt kunnen worden opgenomen.

3.2.1.2 Substitueerbaarheid tussen de diensten voor toegang met lage snelheid en de diensten voor breedbandtoegang

129 Er bestaat geen vaste stabiele grens tussen de aanbiedingen met lage snelheid en de breedbandaanbiedingen. Het communautaire mededingingsrecht erkent het bestaan van gescheiden relevante markten voor diensten inzake internettoegang met lage snelheid en diensten inzake breedbandtoegang⁷². In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 vermeldt de Europese Commissie een downloadcapaciteit van 128 kbps als grens tussen de twee soorten van aanbiedingen⁷³. Hierbij valt op te merken dat een exacte snelheidswaarde niet de enige bepalende factor is om het onderscheid te maken tussen toegang met lage snelheid en breedbandtoegangsdiensten.

130 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 is de Europese Commissie van oordeel dat de toegangsdiensten met lage snelheid niet in dezelfde markt kunnen worden opgenomen als de breedbandtoegangsdiensten⁷⁴.

⁷² Zie de beschikking van de Europese Commissie van 16 juli 2003 inzake een procedure op grond van artikel 82 van het EG-Verdrag (COMP/38.233 – Wanadoo Interactive).

⁷³ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 29, voetnoot (29).

⁷⁴ Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 29-31.

131 Het komt het BIPT toe te bepalen of de segmentering tussen aanbiedingen met lage snelheid en aanbiedingen voor breedbandtoegang zoals geïdentificeerd in het kader van de eerste analyseronde⁷⁵ beantwoordt aan de huidige realiteit van de retailmarkt voor internettoegangsdiensten in België.

3.2.1.2.1 *Eenrichtingssubstitueerbaarheid aan de vraagzijde*

132 Conform de eerste analyseronde vermeldt het BIPT het bestaan van zeer duidelijke verschillen tussen de lagesnelheids- en de breedbandaanbiedingen wat betreft de kenmerken, het gebruik en de prijs. De verschillen in prestaties in termen van snelheid en downloadtijd zijn erg groot.

133 Wat het gebruik betreft, bestaan er verschillen naargelang van de snelheid van de retailsaanbieding. Het is bijvoorbeeld nagenoeg onmogelijk om met een lagesnelheidsverbinding een video via streaming te bekijken of zelfs bepaalde sites te bekijken (met veel beelden en interactiviteit). Bovendien zijn de breedbandaanbiedingen in het algemeen “always on”, in tegenstelling tot de aanbiedingen met lage snelheid.

134 Wat de tarifiering betreft ten slotte, verschillen de twee soorten aanbiedingen meer bepaald in de manier waarop ze worden gefactureerd. De aanbiedingen met lage snelheid worden in principe gefactureerd op basis van gebruik per minuut terwijl de breedbandaanbiedingen worden gefactureerd op basis van een maandelijks vast bedrag.

135 Rekening houdende met deze elementen is het BIPT van oordeel dat bij een kleine, maar duurzame stijging van de prijzen voor

⁷⁵ Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster “Toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten, 60-62.

breedbandtoegangsdiensten, de eindgebruikers van deze diensten niet naar lagesnelheidsaanbiedingen zullen overstappen. Een verhoging van de tarieven voor aanbiedingen voor internettoegang met lage snelheid zou daarentegen het zo goed als volledig verdwijnen van lagesnelheidsaanbiedingen kunnen betekenen en de definitieve overstap van lagesnelheidsaanbiedingen naar breedbandaanbiedingen kunnen bezegelen.

136 De kwartaalenquêtes van de ISPA bevestigen deze ontwikkeling: het aandeel van breedband in de Belgische internetaansluitingen (zowel particulier als zakelijk) heeft 97% bereikt en vertoont nog een lichte stijgende tendens.

	Q3 2008	Q4 2008	Q1 2009	Q2 2009	Q3 2009	Q4 2009	Q1 2010	Q2 2010
Particulieren								
Breedbandinternet	97,00%	97,00%	97,00%	97,25%	97,41%	97,50%	97,93%	98,00%
Lagesnelheidsinternet	3,00%	3,00%	3,00%	2,75%	2,59%	2,50%	2,07%	2,00%
Business								
Breedbandinternet	97,00%	97,00%	97,00%	97,19%	97,00%	97,38%	97,00%	97,47%
Lagesnelheidsinternet	3,00%	3,00%	3,00%	2,81%	3,00%	2,62%	3,00%	2,53%

Figuur 3.2 : evolutie marktaandeel lagesnelheidsinternet en breedbandinternet [bron: ISPA market survey, www.ispa.be]

137 Zoals benadrukt in het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009⁷⁶, heeft die overstap, die in alle

⁷⁶ Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten, 60-62.

lidstaten van de Europese Unie wordt vastgesteld, meer te maken met een technologische migratie dan met een substitueerbaarheid zoals door het mededingingsrecht is gedefinieerd. Het BIPT sluit zich zo aan bij de Europese Commissie⁷⁷ en concludeert dat er aan de vraagzijde sprake is van een substitueerbaarheid in één richting tussen de aanbiedingen met lage snelheid en de breedbandaanbiedingen, dus van de eerste naar de laatste.

3.2.1.2.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

138 Zoals benadrukt in de eerste analyseronde is het onderzoek van de substitueerbaarheid aan aanbodzijde niet helemaal toereikend voor het bepalen van de retailmarkten voor internettoegang aangezien een meerderheid van internetproviders tegelijk lagesnelheids- en hogesnelheidsdiensten aanbieden en alle leveranciers overstappen op breedband. Zo is het weinig waarschijnlijk dat een kleine, maar significante en duurzame verhoging van de prijzen voor retailbreedbandaanbiedingen als gevolg zou hebben dat klanten van breedbandproviders overstappen naar de retailmarkt voor lagesnelheidsaanbiedingen. Als reactie op een relatieve maar duurzame prijsstijging van lagesnelheidsaanbiedingen zou er daarentegen wel een versnelling kunnen optreden in de reeds om andere redenen bestaande migratie van lagesnelheids- naar breedbandaanbiedingen.

⁷⁷ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 29-31: "*Substitutability is therefore primarily in one direction, from narrowband to broadband.*"; zie de beschikking van de Europese Commissie van 16 juli 2003 inzake een procedure op grond van artikel 82 van het EG-Verdrag (COMP/38.233 – Wanadoo Interactive).

3.2.1.2.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de diensten voor internettoegang met lage snelheid en de diensten voor breedbandtoegang niet in dezelfde markt kunnen worden opgenomen.

3.2.1.3 Substitueerbaarheid tussen de diensten voor vaste breedbandtoegang en de diensten voor mobiele breedbandtoegang

- 139 Naast de aanbiedingen voor vaste breedbandtoegang via DSL bestaan er op de Belgische markt verscheidene aanbiedingen voor mobiele breedbandtoegang. Mobiel breedbandinternet stelt de gebruiker in staat om op eender welke plaats (indien gedekt door het netwerk) toegang tot breedbandinternet te hebben via een gsm, smartphone, notebook, laptop, handheld pc enz. Mobiel breedbandinternet komt doorgaans tot stand via EDGE, HSDPA of UMTS-technologie.
- 140 De opname van mobiel breedbandinternet beleeft de laatste jaren een gestage groei: eind 2009 bedroeg de penetratie van mobiele internetgebruikers ten opzichte van de totale bevolking 5,7%, terwijl dit in 2008 slechts 3,4% was⁷⁸.
- 141 In het BIPT-marktonderzoek 2010 gaf 19% van de bevroegde internetgebruikers aan mobiel breedbandinternet te gebruiken; 75% van deze mobiele internetgebruikers hebben ook een vaste breedbandinternetverbinding.
- 142 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 vermeldt de Europese Commissie dat de breedbandtoegangsdiensten en de diensten voor

⁷⁸ Bron: BIPT (gegevens geleverd door operatoren in het kader van de statistische rapporten van COCOM).

mobiele breedbandtoegang algemeen niet tot dezelfde retailmarkt behoren⁷⁹.

- 143 Het is de taak van het BIPT om na te gaan of deze diensten voor mobiele breedbandtoegang substitueerbaar zijn met de diensten voor vaste DSL-breedbandtoegang en bijgevolg in dezelfde relevante markt kunnen worden ondergebracht.

3.2.1.3.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 144 Het BIPT meldt dat er aan de vraagzijde beduidende verschillen bestaan tussen de diensten voor DSL-breedbandtoegang en de diensten voor mobiele breedbandtoegang wat betreft de kenmerken (dekking), het gebruik en de prijs.
- 145 In de eerste plaats dekken de DSL-diensten meer dan 99% van het grondgebied, terwijl de 3G-netwerken over een beperktere geografische dekking beschikken⁸⁰.
- 146 Wat het gebruik betreft, bieden de aanbiedingen voor mobiele breedbandtoegang aan de eindgebruiker een mobiliteit die de DSL-aanbiedingen niet kunnen bieden. Bovendien bestaan er vandaag grote verschillen in snelheid tussen de aanbiedingen voor vaste en die voor mobiele breedbandtoegang: de HSDPA-norm die momenteel wordt gehanteerd door de gebruikers beperkt de gebruikers tot een pieksnelheid van 7,2 Mbps⁸¹ – deze snelheid is in de praktijk veel lager afhankelijk van de afstand tot de antennesite en van het feit of die

⁷⁹ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij de aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante product- 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, 29.

⁸⁰ Zie bijv. netwerkdekking voor mobiel internet voor Proximus (http://customer.proximus.be/nl/Sup_Network_And_Coverage/index.html) en Mobistar (http://corporate.mobistar.be/go/nl/Netwerk/mobiel_netwerk.cfm).

⁸¹ Hierbij valt op te merken dat de snelheid afhangt van de release en de categorie: HSDPA release 5 categorie 8 heeft een maximale snelheid van 7,2 Mbps, terwijl HSDPA release 5 categorie 10 een maximale snelheid van 14 Mbps aankan. Dat zijn echter theoretische snelheden die gelden voor één gebruiker per cel. Eén cel kan tot 30 gebruikers bedienen, waarbij de snelheid terugloopt tot 384 kbps.

gedeeld wordt met gebruikers van eenzelfde cel – terwijl de vaste netwerken theoretische snelheden van meer dan 15 Mbps specifiek per gebruiker kunnen bieden, en dus een downloadsnelheid die duidelijk verschilt. De gebruiker van een dienst voor vaste breedbandtoegang zou zich dus niet tevreden kunnen stellen met een dienst voor mobiele breedbandtoegang.

- 147 Ten slotte is er een groot verschil in de tariefstructuur tussen de vaste- en de mobiele-breedbandaanbiedingen, zoals te zien is in de onderstaande figuur waarin de prijzen van mobiele-breedbandinternetaanbiedingen van de voornaamste mobiele spelers worden vergeleken met de overeenstemmende vaste-breedbandinternetaanbiedingen. De diensten voor vaste-breedbandtoegang worden doorgaans gefactureerd in de vorm van een abonnement waarbij soms een klein bedrag per Gb komt (dus afhankelijk van het gebruik van de dienst). In vergelijking is een abonnement op een dienst voor mobiele-breedbandtoegang doorgaans goedkoper, maar dat gaat gepaard met een duidelijk duurder bedrag dat per Gb moet worden betaald dan bij diensten voor vaste-breedbandtoegang.

Analyse van de relevante breedbandmarkten

Operator	Aanbod		Snelheid	Limiet GB	Prijs	
	type	Naam			abonnement	per GB
Vast						
Belgacom	standaard	internet Comfort	12 Mb/s	50,000	€ 32,50	€ 0,65/GB
	maximum	internet Intense	30 Mb/s	onbeperkt	€ 56,00	Onbeperkt
Mobistar	standaard	internet relax	16 Mb/s	70,000	€ 30,00	€ 0,43/GB
	maximum	internet max	16 Mb/s	onbeperkt	€ 40,00	Onbeperkt
KPN	standaard	Home internet 4	4 Mb/s	onbeperkt	€ 30,00	Onbeperkt
	maximum	Home internet 12	12 Mb/s	onbeperkt	€ 40,00	Onbeperkt
Mobiel						
Belgacom	standaard	Comfort	7,2 Mb/s	1,000	€ 9,99	€ 39,96/GB
	maximum	Intense	7,2 Mb/s	2,000	€ 24,99	€ 12,49/GB
Mobistar	standaard	Mobile mail & surf Relax	7,2 Mb/s	0,500	€ 15,00	€ 30,00/GB
	maximum	Mobile mail & surf max	7,2 Mb/s	2,000	€ 30,00	€ 15,00/GB
KPN	standaard	Surf & mail 5		0,050	€ 5,00	€ 100,00/GB
	maximum	Surf & mail 10		0,500	€ 10,00	€ 20,00/GB

Figuur 3.3: vergelijking prijs/GB vaste- en mobiele-internetaanbiedingen (prijzen op 01/10/2010).

148 In het BIPT-marktonderzoek 2010 komt de prijs van mobiel breedbandinternet eveneens naar voren als de voornaamste reden waarom de bevrageden niet geïnteresseerd zijn in het gebruik van mobiel breedbandinternet. Daarenboven geeft slechts één derde van de bevrageden die momenteel geen mobiel breedbandinternet gebruiken aan potentieel geïnteresseerd te zijn in het afnemen van een abonnement op mobiel breedbandinternet indien dit significant goedkoper zou zijn dan een vast-breedbandinternetabonnement.

149 75% van de bevrageden die aangeven mobiel internet te gebruiken beschikken daarnaast ook over een abonnement voor vast breedbandinternet. Dit is een aanwijzing dat breedbandinternettoegang via mobiele en vaste netwerken eerder complementair gebruikt worden.

150 Het BIPT is dan ook van oordeel dat bij een kleine maar duurzame verhoging van de prijzen voor diensten voor vaste breedbandtoegang, de eindgebruikers van deze diensten niet naar de mobiele-

breedbandaanbiedingen zullen overstappen en omgekeerd. Er kan dus worden vastgesteld dat er een gebrek aan substitueerbaarheid is aan de vraagzijde.

3.2.1.3.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

151 Aan de aanbodzijde oordeelt het BIPT dat de graad van substitueerbaarheid niet voldoende is om de aanbiedingen voor vaste en mobiele breedbandtoegang in eenzelfde relevante markt te kunnen integreren. Door de verschillen qua architectuur en technologie tussen de vaste-breedbandnetwerken en de mobiele-breedbandnetwerken kan een operator die diensten inzake vaste breedband aanbiedt immers niet op korte termijn diensten voor mobiele breedband aanbieden en omgekeerd. Zo is het mogelijk dat tengevolge van een kleine maar duurzame verhoging van de prijzen van de aanbiedingen voor vaste breedband een vaste operator niet onmiddellijk kan toetreden tot de mobiele markt en ook niet zonder aanzienlijke investeringen te doen. Omgekeerd zou een mobiele operator niet onmiddellijk tot de vaste markt kunnen toetreden.

152 Bovendien wijst het feit dat belangrijke mobiele operatoren diensten voor zowel vaste als mobiele breedbandtoegang aanbieden erop dat deze diensten complementair zijn in plaats van substitueerbaar.

3.2.1.3.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de diensten voor DSL-breedbandtoegang en de diensten voor mobiele breedbandtoegang geen deel uitmaken van dezelfde relevante markt.

3.2.1.4 **Substitueerbaarheid tussen de diensten voor vaste breedbandtoegang en de diensten voor breedbandtoegang via wifi-hotspot**

153 Breedbandinternet is steeds meer en meer te verkrijgen via publieke wifi-toepassingen⁸². Met wifi is het mogelijk om op korte afstand en draadloos gegevens te versturen. Toepassingen hiervan zijn zogenaamde “hotspots” in hotels, cafés, vliegvelden en hele dorpen of steden. Het is de taak van het BIPT om na te gaan of deze diensten via wifi-hotspot substitueerbaar zijn met de diensten voor vaste DSL-breedbandtoegang en bijgevolg in dezelfde relevante markt kunnen worden ondergebracht.

3.2.1.4.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

154 Het BIPT meldt dat er aan de vraagzijde beduidende verschillen bestaan tussen de diensten voor DSL-breedbandtoegang en de breedbandtoegangsdiensten via wifi-hotspots wat betreft de kenmerken (dekking), de prijs en het gebruik.

155 In de eerste plaats dekken de DSL-diensten meer dan 99% van het grondgebied, terwijl de wifi-netwerken over een beperktere geografische dekking beschikken. Het dekkingsgebied van een wifi-netwerk beperkt zich tot een specifieke, kleine geografische eenheid die doorgaans in de buurt ligt van de wifi-bron (bijv. een café, plein of stad).

156 De tarieven van wifi-hotspots zijn voorafbetaalde tarieven voor een beperkte gebruiksduur tijdens perioden die op zich beperkt zijn (X uur geldig gedurende Y dagen). Daarom zijn deze aanbiedingen niet vergelijkbaar met die voor vaste breedbandtoegang met een

⁸² Enkel publieke wifi-toepassingen worden in deze substitueerbaarheidstest in beschouwing genomen. Draadloze wifi-verbindingen gebruikt om thuis draadloos te surfen gaan immers nagenoeg steeds vergezeld van een door de gebruiker aangekocht abonnement op internet via een vaste verbinding.

onbeperkte verbinding op een gegeven adres. Deze tarieven zijn voorafbetaalde tarieven die tijdens een bepaalde periode een gebruiksduur voor een internetverbinding toestaan, terwijl de breedbandinternettoegangen een aansluiting bieden die onbeperkt is in de tijd. Operator Citymesh biedt bijvoorbeeld de volgende prijzen aan:

Type kaart	Prijs	Geldigheid
30 Min.	4 €	1 Dag = 24 Uur
2 Uur	7 €	1 Maand
5 Uur	12 €	1 Maand
10 Uur	20 €	2 Maand

Figuur 3.4 : prijzen Wifi Citymesh (bron: website Citymesh, 01/11/2010)

157 Door de tarifiering zelf zijn deze aanbiedingen bestemd voor een nomadisch gebruik, namelijk voor een gebruik buitenshuis of buiten het kantoor. Dit soort van gebruik is niet mogelijk met aanbiedingen voor vaste breedbandtoegang. Omgekeerd zouden wifi-netwerken, gelet op hun dimensionering (beperkt tot de behoeften van een nomadische clientèle, die de dienst dus voor korte periodes gebruikt), geen diensten kunnen aanbieden die voldoen aan de behoeften van de clientèle van de aanbiedingen voor vaste breedbandtoegang.

158 Het BIPT is dan ook van oordeel dat bij een kleine maar duurzame verhoging van de prijzen van diensten voor vaste breedbandtoegang, de eindgebruikers van deze diensten niet naar de wifi-aanbiedingen zullen overstappen en omgekeerd. Er kan dus worden vastgesteld dat er een gebrek aan substitueerbaarheid is aan de vraagzijde.

3.2.1.4.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

159 Aan de aanbodzijde oordeelt het BIPT dat de graad van substitueerbaarheid niet voldoende is om de aanbiedingen voor vaste breedbandinternettoegang en wifi-breedbandinternettoegang in eenzelfde relevante markt op te nemen. Hoewel wifi-hotspots dezelfde transportinfrastructuur gebruiken als de vaste breedbandtoegangen, vereisen ze immers technische en commerciële vaardigheden die helemaal anders zijn. Een operator van wifi-hotspots hoeft geen talrijke toegangspunten bij de eindklant (modems, routers, ...) te beheren; hij bezit dus geen klantenondersteuningsdienst die even ontwikkeld is als die van een toegangsoperator, noch dezelfde diagnosemiddelen, noch bepaalde servers voor bijbehorende diensten die absoluut noodzakelijk zijn, zoals mailservers. Op commercieel vlak verkoopt hij aan tussenpersonen voorafbetaalde kaarten en de verkoop aan dergelijke tussenpersonen houdt niet dezelfde commerciële aanpak in als de verkoop aan eindgebruikers. Zo zou tengevolge van een kleine maar duurzame verhoging van de prijzen van de aanbiedingen voor vaste breedband een operator van wifi-hotspots niet onmiddellijk kunnen toetreden tot de markt voor vaste breedbandtoegang zonder aanzienlijke investeringen te doen.

3.2.1.4.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de diensten voor vaste breedbandtoegang en de diensten voor breedbandtoegang via wifi-hotspots geen deel uitmaken van dezelfde relevante markt.
--

3.2.1.5 Substitueerbaarheid tussen de diensten voor vaste breedband die gebruikmaken van verschillende technologieën: xDSL, kabel, glasvezel en radio

160 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 vermeldt de Europese Commissie dat de breedbandtoegangsdiensten die DSL-netwerken

gebruiken en de diensten voor toegang via kabelnetwerken algemeen tot dezelfde retailmarkt behoren⁸³.

- 161 De Commissie beveelt de NRI's echter aan om, wanneer ze de relevante markten bepalen op basis van de aanbeveling van 2007, de substitueerbaarheid na te gaan tussen de retaaldiensten die op verschillende technologieën berusten, in het licht van het beginsel van technologisch neutrale regulering⁸⁴.
- 162 De Belgische markt wordt gekenmerkt door een sterke penetratie van de kabeloperatoren op de markt van de breedbandtoegang, zowel in Wallonië, in Vlaanderen als in Brussel⁸⁵.
- 163 Breedbandtoegang via glasvezelnetwerken tot bij de abonnee (FTTH/FTTB/FTTO) wordt in België maar aangeboden op de niet-particuliere markt, voornamelijk in zones met een sterke concentratie van kantoren. Op de particuliere markt heeft Belgacom 3 proefnetwerken aangelegd in Rochefort, Sint Truiden en La Louvière. Deze projecten zitten nog niet in de commerciële fase.
- 164 Breedbandtoegang via radio (WiMAX en andere) is geografisch beperkt en de penetratie ervan is nog maar marginaal⁸⁶.

⁸³ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 30: *"At the retail level, a number of broadband access possibilities at a fixed location exist, including DSL networks and cable TV networks [...]. Experience under the market analysis and Article 7 review procedures so far indicates that at retail level broadband access services over these platforms, where available, generally belong to a single product market."*

⁸⁴ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 30: *"However, when defining markets taking into account this Recommendation, NRAs should analyze on a case-by-case basis substitutability of services provided using these various technologies, thereby taking the principle of technology-neutral regulation as a starting point"*.

⁸⁵ Zie "3.2.2.2.1 Marktaandeelen op de Belgische markt voor breedbandinternet"

⁸⁶ Zie 3.2.2.2.1 Marktaandeelen op de Belgische markt voor breedbandinternet

- 165 In het kader van de eerste ronde van de analyse van de breedbandmarkten in België heeft het BIPT besloten dat de retaildiensten voor DSL-breedbandtoegang en de diensten voor breedbandtoegang via kabelnetwerken substitueerbaar zijn⁸⁷. Het BIPT vindt het belangrijk om te bepalen of dat standpunt nog steeds klopt vandaag voor de Belgische markt binnen het bestek van de tweede analyseronde.
- 166 De huidige analyse inzake substitueerbaarheid wordt gemaakt tussen aanbiedingen van gelijke snelheid op de verschillende infrastructures. De substitueerbaarheid tussen aanbiedingen met een andere snelheid wordt afzonderlijk getest⁸⁸.

3.2.1.5.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 167 De geografische dekking van de DSL- en de kabelnetwerken is ruimschoots vergelijkbaar, maar de geografische dekking van de vezel- en radionetwerken is ruimschoots kleiner.
- 168 Bij de keuze van de eindgebruiker wordt echter geen rekening gehouden met het feit dat het bij hem beschikbare aanbod niet beschikbaar is ergens anders in het land. Bovendien is het verschil in dekking geen element van de niet-substitueerbaarheid aan de vraagzijde voor een vaste dienst.
- 169 Met een gelijke snelheid hebben de aanbiedingen op de verschillende netwerken ruimschoots vergelijkbare prestaties en bijbehorende diensten; de aanbiedingen zijn dus onderling verwisselbaar vanuit het oogpunt van de eindgebruiker.

⁸⁷ Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten, 65-66.

⁸⁸ Zie *infra* 3.2.1.6.

- 170 Er zijn overstapkosten om van het ene soort van netwerk naar het andere over te gaan en die zijn verbonden aan het feit dat de modems specifiek zijn aan elke type van netwerk. Toch wordt vastgesteld dat deze kosten laag genoeg zijn om geen belemmering voor verandering te vormen en dit temeer omdat de duurste modems (met name modem-routers) meestal begrepen zijn in het abonnementsgeld en niet in de installatieprijs. Daarenboven bieden de operatoren geregeld promoties zoals gratis installatie, gratis modem, eerste maanden gratis. Dergelijke promoties verlagen de overstapkosten voor de eindgebruiker.
- 171 Binnen elke type van netwerk specificeert de operator zijn aanbiedingen niet op basis van het soort van apparatuur (xDSL, EuroDOCSIS, ...) en is de eindklant daar doorgaans niet van op de hoogte. Eenzelfde aanbod kan bijvoorbeeld naargelang van het geval worden verwezenlijkt met ADSL2+ of VDSL2. De soorten van technologie binnen elk netwerktype zijn dus substitueerbaar.
- 172 De tarieven vertonen een hoge graad van homogeniteit tussen de aanbiedingen van alle netwerken voor vaste toegang⁸⁹.
- 173 Als conclusie vindt het BIPT dat er een substitueerbaarheid is aan de vraagzijde tussen de aanbiedingen van breedbandtoegang via alle soorten van vast netwerk.

3.2.1.5.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

- 174 Aangezien werd vastgesteld dat er aan de vraagzijde substitueerbaarheid bestaat, is het niet nodig te bewijzen dat er substitueerbaarheid is aan de aanbodzijde.

⁸⁹

Zie "3.2.4 Aanbiedingen en tarieven op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang"

3.2.1.5.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de breedbandtoegangsdiensten via alle soorten van vast netwerk moeten worden opgenomen in dezelfde relevante productmarkt.

3.2.1.6 **Substitueerbaarheid tussen de breedbandtoegangsdiensten met verschillende snelheid, waaronder de diensten voor toegang met zeer grote breedband op basis van Next Generation Access “NGA” (VDSL, EuroDOCSIS 3, FTTH).**

175 Zoals hierboven is vermeld, beveelt de Commissie de NRI's aan om, wanneer ze de relevante markten bepalen op basis van de aanbeveling van 2007, de substitueerbaarheid na te gaan tussen de retaildiensten die op verschillende technologieën berusten, in het licht van het beginsel van technologisch neutrale regulering⁹⁰.

176 De voorgaande analyse inzake substitueerbaarheid heeft de substitueerbaarheid tussen de verschillende soorten van netwerk aangetoond. Nu moet nog worden geanalyseerd of de verschillende snelheden die op deze netwerken mogelijk zijn, eveneens substitueerbaar zijn.

3.2.1.6.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

177 Qua gebruik is de grote meerderheid van de toepassingen toegankelijk via alle breedbandaanbiedingen. Bovendien lijkt geen enkele specifieke NGA-toepassing op dit ogenblik in staat om op zich te leiden tot een breuk in het gedrag van de consument tegen het einde van deze analyseperiode. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om

⁹⁰ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 30: "However, when defining markets taking into account this Recommendation, NRAs should analyze on a case-by-case basis substitutability of services provided using these various technologies, thereby taking the principle of technology-neutral regulation as a starting point".

zich te abonneren op PSTN/ISDN-diensten en voor alle diensten ter aanvulling van de connectiviteit (elektronisch adres, persoonlijke webruimte, IP-adressen, ...). De keuze van de consument is een subjectieve keuze tussen de prijs en het gebruiksgemak en niet een automatische keuze op basis van de snelheid.

178 Qua tarieven is er geen discontinuïteit die het mogelijk zou maken om categorieën van aanbiedingen te onderscheiden tussen dewelke de keuzecriteria specifiek zouden zijn. Er bestaan zelfs aanbiedingen tegen prijzen die goedkoper zijn dan die van concurrerende aanbiedingen met een lagere snelheid. Bovendien moet worden opgemerkt dat de concurrentie zich momenteel meer toespitst op de verhoging van de snelheid of het beschikbare volume bij een gegeven aanbod in plaats van op de verlaging van de prijs; de eindgebruiker kan dus van snelheid veranderen (verhogen) zonder dat hij enig initiatief neemt⁹¹.

179 In het kader van de toelichting van 2007 beschouwt de Europese Commissie dat er geen elementen bestaan die aantonen dat de verschillende breedbandtoegangsdiensten op retailniveau die gebruikmaken van de verschillende categorieën van DSL-diensten (ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL of andere) niet tot dezelfde markt behoren⁹²:

“Experience under the market analysis and Article 7 review procedures so far indicates that at retail level broadband access services over these platforms, where available, generally belong to a single product market. Likewise, within the category of DSL-based services, there is no evidence suggesting that retail broadband services using ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL or other DSL technologies would not be part of a single product market”.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld het persbericht van Belgacom van 27 augustus 2010 “Belgacom boost het internet nog meer”, http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/PressRelease/20100827_bqc_Internet_nl.pdf

⁹² Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij de Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, 30

180 In het kader van de ontwikkeling van zijn retailaanbiedingen op 1 maart, 1 juni en 1 september 2010 heeft Belgacom de snelheid van elk van zijn aanbiedingen opgetrokken en zijn klanten laten weten dat ze konden afzien van deze snelheidsverhoging door te opteren voor een lager aanbod en zo een verbintenis aan te gaan voor een nieuwe minimumperiode van 1 jaar. Het feit dat Belgacom vindt dat er bij een verhoging van de snelheid sprake is van een contractuele continuïteit toont aan dat Belgacom zelf vindt dat de verschillende snelheden voor zijn klanten substitueerbaar zijn.

181 Het BIPT beschouwt bijgevolg dat er een keten van substitueerbaarheid bestaat aan de vraagzijde tussen de breedbandtoegangsdiensten met verschillende snelheid, waaronder de toegangsdiensten met erg grote breedband op basis van NGA. Dit wordt bevestigd door de Europese Commissie in de recente aanbeveling inzake toegang tot nieuwegeneratienetwerken⁹³.

3.2.1.6.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

182 Aangezien werd vastgesteld dat er aan de vraagzijde substitueerbaarheid bestaat, is het niet nodig te bewijzen dat er substitueerbaarheid is aan de aanbodzijde.

3.2.1.6.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de breedbandtoegangsdiensten met alle snelheden, waaronder de diensten voor toegang met erg grote breedband op basis van NGA (VDSL, EuroDOCSIS3 en FTTH) in dezelfde relevante productmarkten kunnen worden opgenomen.

3.2.1.7 **Conclusie over de productmarkt**

183 Aan de hand van bovenstaande substitueerbaarheidsanalyses kunnen volgende retailmarkten voor breedbandinternet onderscheiden worden

93 Zie § 31 van de Aanbeveling Sec(2010) 6223 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

- De retailmarkt voor breedbandinternettoegang voor particulier gebruik.
- De retailmarkt voor breedbandinternettoegang voor niet-particulier gebruik.

3.2.2 Overzicht spelers en marktaandelen op de retailmarkt voor breedbandinternet

3.2.2.1 Voornaamste marktspelers

184 De markten voor breedbandtoegangsdiensten worden gekenmerkt door de aanwezigheid van talrijke spelers waaronder:

- Belgacom, de historische operator die als onderneming met een sterke machtspositie is bestempeld op de markten voor ontbundeling en bitstreamtoegang in het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van de markten 11 en 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009⁹⁴;
- kabeloperatoren, die voornamelijk opereren via het hybride coax/glasvezelkabelnetwerk (HFC);
- alternatieve DSL-operatoren, die voornamelijk opereren via de verschillende wholesaleaanbiedingen op het kopernetwerk van Belgacom;
- operatoren die steunen op alternatieve infrastructures, zoals vaste lokale radioverbindingen, glasvezel, enz.

185 Belgacom beschikt over een DSL-dekking die meer dan 99,8% van de bevolking bereikt. Het biedt een ruim gamma van diensten voor vaste

94 Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster "Toegang", geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten (hierna: "het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009").

xDSL-breedband aan (ADSL, ADSL2, ADSL2+ Reach-Extended, SDSL en VDSL2⁹⁵). In 2008 heeft Belgacom Scarlet overgenomen, een van de voornaamste alternatieve DSL-operatoren in België (Scarlet was de tweede alternatieve DSL-operator op het einde van het tweede semester van 2008). In het begin van de maand juli 2010 beschikt Belgacom (met inbegrip van Scarlet) over een marktaandeel van nagenoeg 47,5% op de retailmarkt voor breedbandtoegangsdiensten⁹⁶.

- 186 De kabeloperatoren zijn de voornaamste concurrenten van Belgacom op de markt voor breedbanddiensten. Ze zijn uitsluitend actief in specifieke dekkingzones en beschikken niet over een nationale voetafdruk. In Vlaanderen heeft Telenet de lokale kabeloperatoren samengebracht. Numericable, het vroegere Coditel, is actief in de streek van Brussel, alsook in de Vlaamse gemeenten Drogenbos en Wemmel. In Wallonië heeft ook een consolidering plaatsgevonden onder het merk Voo. Daaraan moet worden toegevoegd dat er nog zones in Wallonië bestaan waar de kabelnetwerken enkel televisiediensten bieden zonder breedbandtoegangsdiensten te kunnen aanbieden (in die regio's dienen de kabelnetwerken te worden geüpgraded en bidirectioneel te worden om breedbandtoegangsdiensten aan te bieden).
- 187 De alternatieve DSL-operatoren, zoals KPN/BASE, Mobistar, Colt, Euphony, Schedom (opererend onder de merknaam "Dommel"),... steunen op wholesaleaanbiedingen voor DSL-diensten van Belgacom – de ontbundeling van het aansluitnetwerk (via het gereguleerde referentieaanbod BRUO⁹⁷), bitstream (via de gereguleerde referentieaanbiedingen BROBA en WBA VDSL2⁹⁸) of de doorverkoop

95 Belgacom heeft in april 2008 een VDSL2-retailaanbod gelanceerd

96 Bron: BIPT/gegevens operatoren

97 Belgacom Reference Unbundled local loop Offer.

98 Belgacom Reference Offer for Bitstream Access / Wholesale Bitstream Access.

van de Belgacom-aanbiedingen (via het ongereguleerde aanbod “Carrier wholesale”) – om breedbandinternetdiensten op de retailmarkt te verstrekken. Ze beschikken over een marktaandeel van ongeveer 8,5% op het Belgische grondgebied. Op 25 november 2009 heeft KPN aangekondigd dat de dochteronderneming, KPN Mobile International, een akkoord heeft bereikt met Mobistar voor de verkoop aan die laatste van zijn vaste B2B- en Carrier Business-activiteiten in België, met inbegrip van zijn glasvezelnetwerk. Met dat akkoord heeft KPN ook een wholesalepartnerschap met Mobistar gesloten. Mobistar verkoopt aan KPN breedbanddiensten door die gebaseerd zijn op het BRUO en het BROBA, diensten die KPN op zijn beurt op de retailmarkt verkoopt.

- 188 Andere operatoren bieden breedbandtoegangsdiensten aan op basis van verschillende technologieën zoals de vaste radioverbindingen of vezel (bijvoorbeeld in de zones met zakenklanten). Deze operatoren vertegenwoordigen een verwaarloosbaar deel van het aantal breedbandtoegangslijnen (minder dan 1%) en richten zich voornamelijk tot zakelijke klanten die grote afnemers zijn van elektronische-communicatiediensten.
- 189 Ten slotte bieden operatoren actief op de markt voor mobiele telefonie ook mobiele-breedbandinternetproducten aan, waarmee het mogelijk is om te surfen op eender welke plaats gedekt door het mobiele netwerk⁹⁹.

3.2.2.2 Marktaandelen

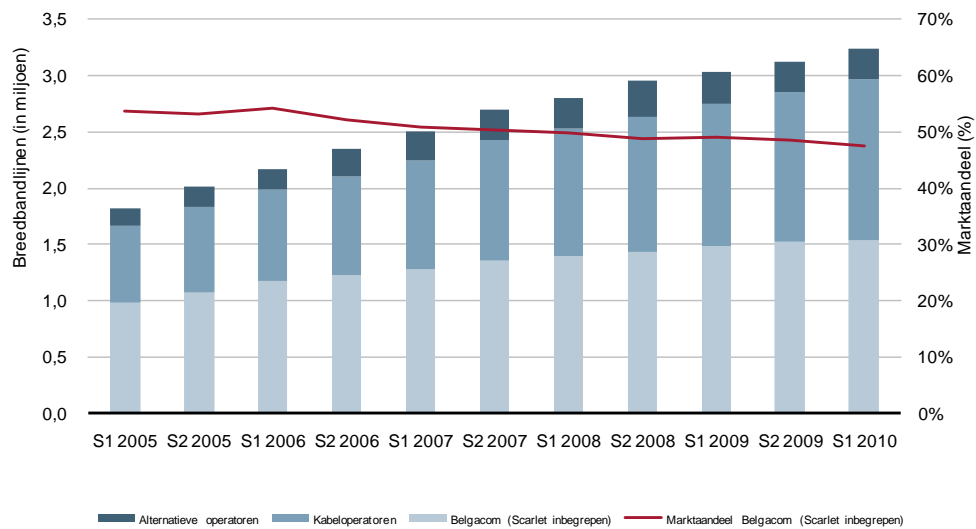
- 190 In dit gedeelte wordt een overzicht gegeven van de totale grootte van de retailmarkt voor breedbandinternettoegang in België en de marktaandelen van de verschillende spelers.

99 Zie “Substitueerbaarheid tussen de diensten voor vaste breedbandtoegang en de diensten voor mobiele breedbandtoegang”

3.2.2.2.1 *Omvang van de totale markt*

191 Begin juli 2010 telde België 3,2 miljoen breedbandlijnen. Dat cijfer vertegenwoordigt een stijging van nagenoeg 1,1 miljoen lijnen op vier jaar (in vergelijking met de eerste helft van 2006), wat overeenstemt met een gemiddeld jaarlijks groeipercentage van 11,3%. De penetratie van de breedbandtoegangsdiens ten heeft begin juli 2010, 30% van de bevolking bereikt tegenover 20,7% eind juni 2006¹⁰⁰.

192 De penetratie wordt aangedreven door een versterkte nettogroei van het aantal breedbandinternetlijnen: in het eerste semester van 2010 werden 120.309 nieuwe breedbandinternetlijnen verkocht tegenover ongeveer 79.000 in het eerste semester van 2009 en 92.000 in het semester daarop. In de onderstaande figuur worden deze cijfers geïllustreerd.



(1) *nettoaanwinst: (nieuwe breedbandtoegangslijnen) – (verloren breedbandtoegangslijnen)*

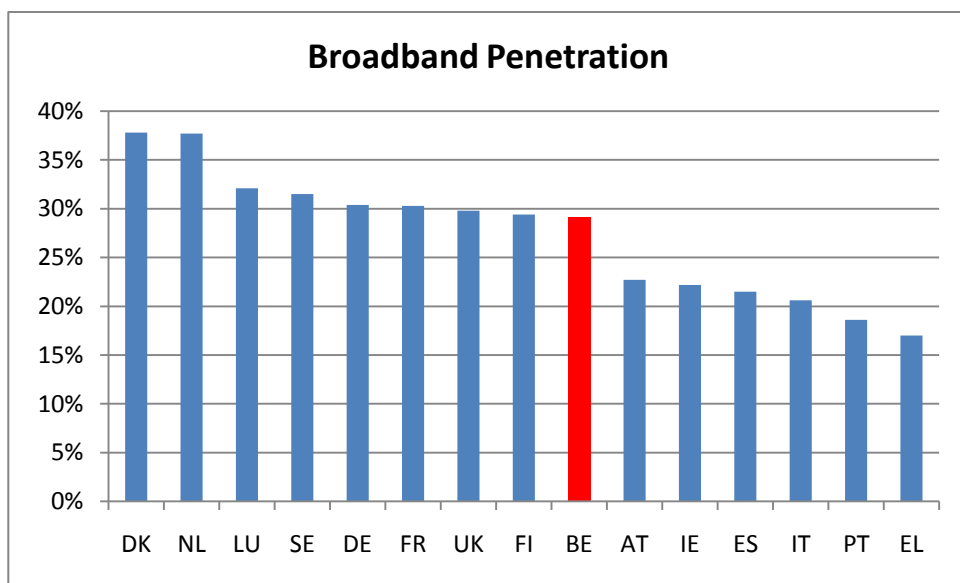
(2) *penetratie van de breedbandtoegangen: aandeel (in %) van de totale bevolking met breedbandtoegang.*

Figuur 3.5 : evolutie van de breedbandinternetlijnen en van de penetratie van breedbandinternet [bron : Analysys Mason, BIPT]

¹⁰⁰ Breedbandinternetpenetratie als percentage van het totale aantal huishouden op het Belgische grondgebied.

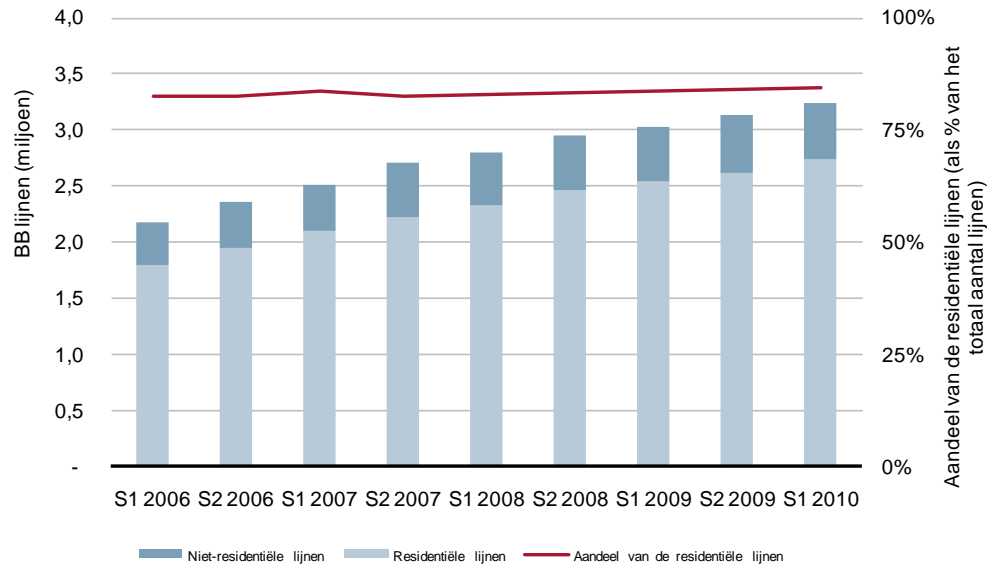
193 Wanneer we dit in een internationaal perspectief plaatsen, zien we dat België eind 2009 de negende plaats bezette (29,1%), net boven het EU15-gemiddelde van 27,4%. Denemarken en Nederland staan bovenaan de Europese ranglijst van breedbandinternetpenetratie.

194 Toch zien we dat België de jongste jaren geregeld achteruit is gegaan in deze rangschikking. Eind 2006 bezette België nog de vijfde plaats in deze rangschikking met 22,40%. Sindsdien is ons land voorbijgestoken door Luxemburg (32,1%), Duitsland (30,4%), Frankrijk (30,3%) en het Verenigd Koninkrijk (29,8%).



Figuur 3.6 : Breedbandpenetratie in de EU-15 eind 2009 [bron: Cocom]

195 Voor het merendeel van de breedbandinternetlijnen, ongeveer 84%, zijn de abonnees particuliere gebruikers en dit aandeel is relatief stabiel, zoals te zien is in de onderstaande figuur.



Figuur 3.7 : evolutie van de breedbandtoegangslijnen per type van lijn¹⁰¹ [bron: Analysys Mason, BIPT]

3.2.2.2.2 Marktaandeelen breedbandinternet

3.2.2.2.2.1 Marktaandeelen op de Belgische markt voor breedbandinternet

196 De Belgische markt voor breedbandtoegang is over het geheel genomen verdeeld tussen Belgacom (Scarlet inbegrepen), dat een marktaandeel heeft van ongeveer 47,5% in het eerste semester van 2010 en de kabeloperatoren, wiens gezamenlijk marktaandeel ongeveer 44% bedraagt¹⁰².

197 De marktaandeelen van de kabeloperatoren verschillen sterk onderling¹⁰³: Telenet (voornamelijk actief in Vlaanderen) heeft een

¹⁰¹ Op de markt voor breedbandtoegangsdiensten is de terminologie particulier/zakelijk in de loop van het eerste semester van 2006 anders gedefinieerd, wat specifiek een invloed had op de cijfers aangebracht door Belgacom. Om een coherente telmethode te behouden, worden de gegevens dan ook voorgesteld vanaf het eerste semester van 2006.

¹⁰² Bron: BIPT/gegevens operatoren.

¹⁰³ Zie 3.2.2.2.4. Marktaandeelen in de verschillende Belgische regio's

marktaandeel van 36,2% op de Belgische markt voor breedbandinternet, terwijl Numericable (voornamelijk actief in Brussel) en VOO (voornamelijk actief in Wallonië) respectievelijk [0-10]% en [0-10]% van de markt in handen hebben (begin juli 2010).

198 Alternatieve operatoren, opererend via de wholesaleaanbiedingen op het DSL-netwerk van Belgacom en/of via alternatieve netwerken, hebben een marktaandeel van 8,5%.

199 De marktaandelen op de Belgische retailmarkt voor breedbandinternet zijn samengevat in onderstaande tabel.

Overzicht marktaandelen op de Belgische markt voor breedbandinternet	
Penetratie van de breedbandtoegangsdiensten	30%
Marktaandeel van Belgacom op de retailmarkt	47,5%
Marktaandeel van de kabeloperatoren op de retailmarkt waaronder:	44%
Telenet	36,2%
VOO	[0-10]%
Numericable	[0-10]%
Marktaandeel van de alternatieve operatoren op de retailmarkt waaronder:	8,5%
alternatieve operatoren via DSL	8%
andere alternatieve operatoren	0,5%

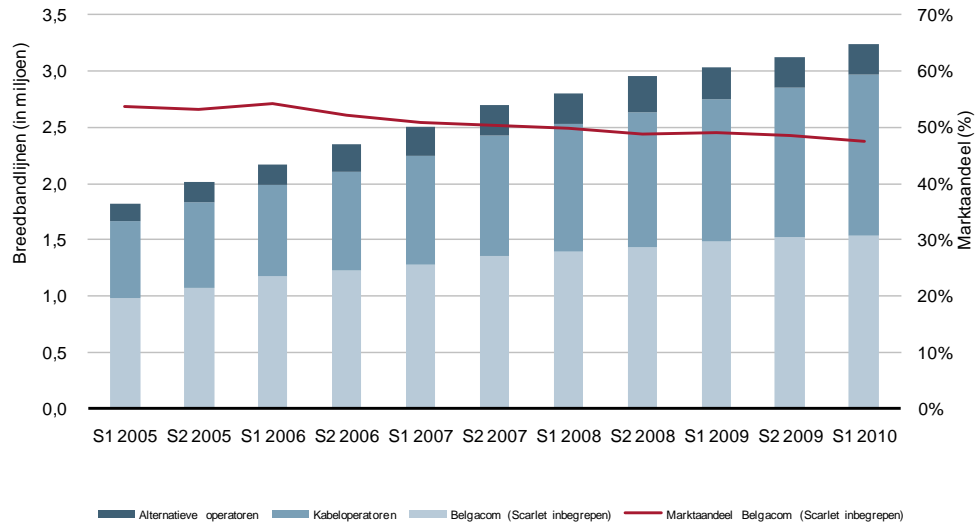
Figuur 3.8 : Marktaandelen op de Belgische markt voor breedbandinternet [BIPT juli 2010]

3.2.2.2.2 Evolutie van de marktaandelen op de Belgische markt voor breedbandinternet

200 Het marktaandeel van Belgacom is tussen 2007 en 2009 relatief stabiel gebleven op ongeveer 50%. In het eerste semester van 2010 zet zich een daling in tot 47,5%.

201 De kabeloperatoren verstevigen over de periode 2005-2010 hun marktaandeel van 38% tot 44%.

Analyse van de relevante breedbandmarkten



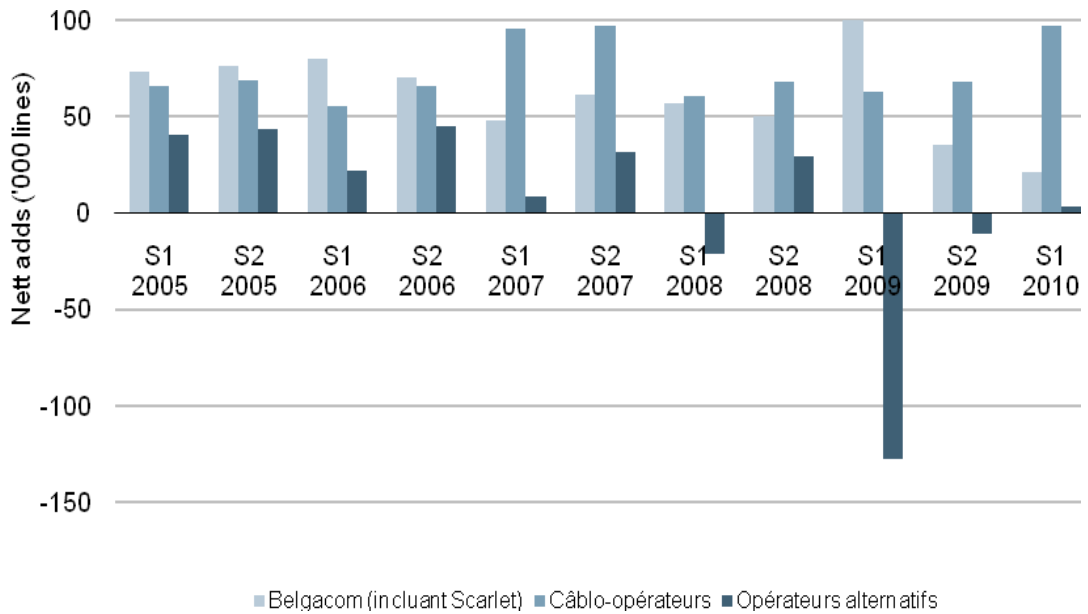
Figuur 3.9 : Evolutie van de marktaandelen per operator op de markten voor breedbandtoegang

3.2.2.2.2.3 Net-additions op de Belgische markt voor breedbandinternet

202 De “net additions” (nettotoevoegingen) zijn de nieuwe lijnen die een operator in een gegeven jaar wint, met aftrek van het aantal lijnen dat deze operator in hetzelfde jaar verloren heeft. Een negatief cijfer voor deze parameter geeft bijgevolg aan dat een operator meer lijnen heeft verloren dan gewonnen in een gegeven jaar.

203 Onderstaande figuur geeft de “net additions” weer van Belgacom, de kabeloperatoren en alternatieve operatoren opererend via het DSL-netwerk.

Analyse van de relevante breedbandmarkten



Figuur 3.10 : Evolutie van de nettoaanwinsten per type speler [bron: BIPT, Analysys Mason]

- Bij deze figuur valt op te merken dat de grote negatieve “net additions” voor OLO’s in de eerste helft van 2009 en, omgekeerd, de grote positieve “net additions” van Belgacom in deze periode, grotendeels te wijten zijn aan de overname van Scarlet door Belgacom.
- We zien dat zowel Belgacom als de kabeloperatoren de voorbije jaren een positieve aangroei hebben van het aantal lijnen. Tot 2007 vond deze aangroei in gelijke mate plaats. Vanaf de eerste helft van 2007 zien we echter dat de kabeloperatoren duidelijk meer nettotoevoegingen hebben dan Belgacom, hetgeen zich vertaalt in hun groeiend marktaandeel op de markt voor breedbandinternet.
- De nettotoevoegingen van de OLO’s zitten in de beschouwde periode duidelijk in dalende lijn. Wanneer we het negatieve effect op de “net additions” door de overname van Scarlet uit de cijfers verwijderen en dus enkel kijken naar het organische verloop van de “net additions” voor OLO’s, zien deze er als volgt uit:

Analyse van de relevante breedbandmarkten

	2005	2006	2007	S1 2008	S2 2008	S1 2009	S2 2009	S1 2010
Net additions OLO's opererend via het xDSL-netwerk	84.323	66.545	40.229	-21.161	29.312	-9.595	-10.867	1.148

Figuur 3.11 : Evolutie van de nettoaanwinsten OLO's via xDSL [bron: BIPT, Analysys Mason]

- We zien dat de OLO's tot de eerste helft van 2008 een positief aantal "net additions" hadden. In de eerste helft van 2008 was er een verlies van het aantal nettolijnen, hetgeen wel nog gecompenseerd werd door een nettoaanwinst in de tweede helft van datzelfde jaar. In 2009 kenden de OLO's in beide jaarhelften een negatieve nettoangroei van het aantal lijnen, hetgeen betekent dat ze over het hele jaar meer lijnen verloren dan dat er nieuwe lijnen gewonnen werden. In de eerste helft van 2010 is er een zeer geringe positieve toename van het aantal lijnen. Deze evolutie wijst op het moeilijke concurrentieklimaat waarmee de alternatieve operatoren worden geconfronteerd.

3.2.2.2.2.4 Marktaandeelen in de verschillende Belgische regio's

204 De Belgische retailmarkt voor breedbandtoegangsdiensten wordt gekenmerkt door verschillen van de ene regio tot de andere wat het marktaandeel van de hoofdspelers betreft. Onderstaande tabel geeft de marktaandeelen weer van de verschillende spelers op de retailmarkt voor breedbandinternet per regio.

Analyse van de relevante breedbandmarkten

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België
<i>Penetratie van de breedbandtoegangsdiensten</i>		31%	27%	30%
<i>Marktaandeel van Belgacom op de retailmarkt</i>	[50-60]%	[30-40]%	[60-70]%	47,5%
<i>Marktaandeel van de kabeloperatoren waaronder:</i>	[30-40]%	[50-60]%	[10-20]%	44%
<i>Telenet</i>	[0-10]%	[50-60]%	0%	36,2%
<i>VOO</i>	[0-10]%	0%	[10-20]%	[0-10]%
<i>Numericable</i>	[10-20]%	0%	0%	[0-10]%
<i>Marktaandeel van de alternatieve DSL-operatoren</i>	12%	5%	14%	8%

Figuur 3.12 : Marktaandelen op de retailmarkt voor breedbandtoegang, juli 2010 [bron: BIPT]

205 Over het geheel genomen blijkt het volgende uit de analyse van deze geografische gegevens:

- Belgacom heeft een marktaandeel van meer dan 30% in Vlaanderen en meer dan 50% in de regio Brussel en Wallonië;
- de aanwezigheid van de kabeloperatoren is bijzonder sterk in Vlaanderen. De kabeloperatoren zijn minder aanwezig in de andere regio's, waar de dekking van de bidirectionele kabelnetwerken minder groot is;
- de concurrentie van de alternatieve DSL-operatoren varieert van regio tot regio maar is in zijn geheel genomen vrij beperkt (hun marktaandeel bedraagt 8% op nationaal niveau en bereikt zijn maximum in Wallonië met 14%).

3.2.3 Geografische markten

206 Volgens de richtsnoeren van de Commissie omvat de geografische markt “het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of

voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen”¹⁰⁴.

207 Zoals geïllustreerd in deel 3.2.2.2.4 wordt de Belgische retailmarkt voor breedbandtoegangsdiensten gekenmerkt door een aantal regionale verschillen. Dat is met name het geval wat bepaalde marktaandelen betreft.

208 Het klopt eveneens dat de spelers die over kabelnetten beschikken, slechts in bepaalde delen van het nationale grondgebied vertegenwoordigd zijn, in tegenstelling tot de voornaamste DSL-spelers maar zoals de Europese Commissie stelt in haar toelichting bij de aanbeveling betreffende de relevante markten: *“the fact that competitors have a supply area which is not national does not suffice to conclude that there are distinct markets”*¹⁰⁵. De concurrentievoorwaarden dienen immers te worden geanalyseerd teneinde de geografische omvang van de markt vast te leggen.

209 In dat kader merkt het Instituut op dat, zoals voor het leeuwendeel van deze diensten en producten (inclusief de promoties), Belgacom retailtarieven hanteert voor breedband die zijn vastgelegd op nationale basis. Zo ook worden de tarieven voor de “carrier DSL”-aanbiedingen vastgesteld op nationale basis. In zijn beslissing van 7 november 2008 heeft de Raad voor de Mededinging Belgacom overigens verplicht om (gedurende een in de beslissing vastgelegde periode) de prijzen voor breedbanddiensten en diensten voor vaste telefonie op nationale basis te bepalen¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Zie punt 56 van de Richtsnoeren 2002/C 165/3 van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

¹⁰⁵ Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 12

¹⁰⁶ Beslissing nr. 2008-C/C-59 van 7 november 2008, Zaak MEDE – C/C – 08/006 : Belgacom NV / Scarlet NV, 27

- 210 Wat betreft de netwerkdekking dient er overigens aan te worden herinnerd dat in België meer dan 99% van de bevolking toegang heeft tot ADSL en ongeveer 88% tot de kabelnetten. De dekkingsgraad van beide soorten breedbandaanbiedingen is dan ook hoog en in grote mate vergelijkbaar voor het hele nationale grondgebied.
- 211 Ten slotte stelt de Raad voor de Mededinging in zijn beslissing betreffende Belgacom NV / Scarlet NV van 7 november 2008 dat de retailbreedbandmarkten het hele Belgische grondgebied dekken. Hij sluit zich aan bij de nationale definitie van de markt zoals bepaald door het BIPT in het kader van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 en merkt overigens op dat *“[o]ver de afbakening van deze markten, ten minste over de afbakening van de markten waarop de voorliggende concentratie aanleiding geeft tot mededingingsrechtelijke bezwaren, bestaat geen meningsverschil tussen de auditeur-generaal, Belgacom en de derde ondernemingen. Meestal gaat het om de marktdefinitie die door het BIPT in aanmerking wordt genomen voor zijn marktanalyses”*¹⁰⁷.
- 212 Zoals hierboven in herinnering is gebracht, is de retailmarkt voor breedbandtoegang niet opgenomen in de lijst van de door de Europese Commissie in de aanbeveling van 2007 geïdentificeerde markten die aan ex-anteregulering kunnen worden onderworpen. Het Instituut heeft deze Belgische retailmarkt bestudeerd als uitgangspunt voor de analyse van de breedbandtoegangsmarkten op wholesaleniveau en niet met het oog op een eventuele ex-anteregulering van de retailmarkt op zich. In het onderhavige geval is het Instituut van mening dat de conclusie die zou worden getrokken in verband met de geografische afbakening van de Belgische retailmarkten voor breedbandtoegang niet nodig is om daarna over te gaan tot een weloverwogen analyse van de stroomopwaarts gelegen wholesalemarkten. Het BIPT vindt integendeel dat de gegevens en inlichtingen waarover het beschikt met

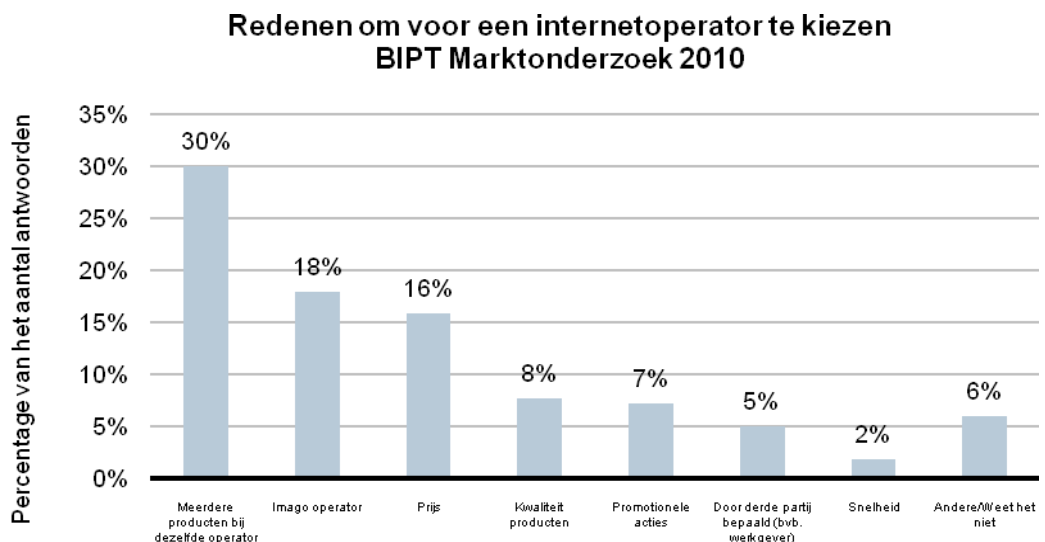
¹⁰⁷ *Id.*, punt 62.

betrekking tot de retailmarkt en die het hierboven heeft uiteengezet belangrijke elementen zijn waarmee het rekening zal houden bij het onderzoek van de wholesalemarkten voor breedbandtoegang.

3.2.4 Aanbiedingen en tarieven op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang

213 In dit gedeelte zullen de voornaamste tendensen op het gebied van breedbandinternetaanbiedingen besproken worden.

214 Uit het BIPT-marktonderzoek 2010 blijkt dat er verschillende motieven zijn om voor een bepaalde breedbandinternetoperator te kiezen. Het kunnen aankopen van meerdere producten bij dezelfde operator blijkt de voornaamste reden te zijn¹⁰⁸. Daarnaast zijn ook het imago van de operator en de prijs belangrijk.



Figuur 3.13 : Reden om voor een internetoperator te kiezen (bron : BIPT-marktonderzoek 2010)

215 Naast de prijs worden breedbandinternetproducten doorgaans gekarakteriseerd door de volgende kenmerken:

¹⁰⁸ Zie ook "3.2.5.Evolutie richting multi play",

- snelheid (uitgedrukt in megabit per seconde, afgekort: Mbps). Hierbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen de uploadsnelheid (de theoretische snelheid waarmee de gebruiker data kan verzenden) en de downloadsnelheid (de theoretische snelheid waarmee de gebruiker data kan ontvangen). De door operatoren in aanbiedingen geafficheerde snelheid betreft doorgaans de downloadsnelheid.
- volume (uitgedrukt in gigabyte, afgekort: GB).

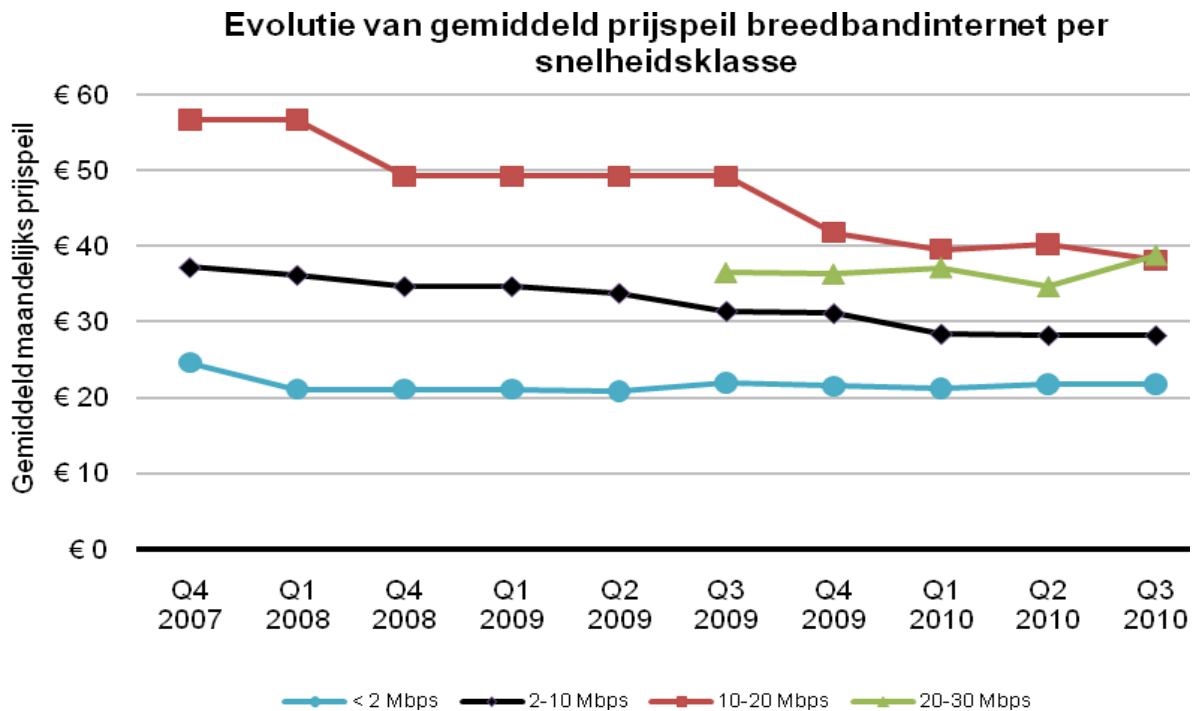
216 In het verleden zijn de retailprijzen voor de breedbandtoegangsdiensten in België gedurende tal van jaren relatief stabiel gebleven, met een lichte toename van de snelheden en de downloadvolumes inbegrepen in het abonnement. Toch werden op de markt, sinds eind 2007, aanzienlijke ontwikkelingen opgetekend wat betreft de aantrekkelijkheid van de aanbiedingen, zowel in termen van verlaging van de maandelijkse prijzen als wat de verhoging van de aangeboden snelheden en volumes betreft.

217 Hierna zullen deze tendensen verder worden toegelicht. Eerst zal er gekeken worden naar de evolutie van het gemiddelde prijsniveau en de gemiddeld aangeboden snelheden. Vervolgens zullen de recente vernieuwingen van de productaanbiedingen van individuele operatoren besproken worden.

3.2.4.1.1 *Evolutie gemiddeld prijsniveau en gemiddeld aangeboden snelheden*

218 De onderstaande figuur toont de evolutie van het gemiddeld prijsniveau per snelheids categorie¹⁰⁹.

109 Deze gegevens zijn afkomstig van "de prijsbarometer", een initiatief gelanceerd door het BIPT met als doel een totaalbeeld te geven van de algemene prijsevolutie van de elektronische communicatiediensten. Deze website stelt een reeks statistieken voor in verband met de prijzen en de kwaliteit van de diensten (<http://www.barometretelecom.be>).



Figuur 3.14 : Gemiddelde prijsevolutie internetaanbiedingen per snelheidsklasse (bron : BIPT-prijsbarometer)

219 De gemiddelde prijs van de aanbiedingen van de voornaamste snelheidscategorieën is tussen 2007 en 2010 gedaald. De gemiddelde prijs van de basisversie van de aanbiedingen (minder dan 2 Mbps) is met 11,5% gedaald. De prijs van de aanbiedingen in het midden van het gamma (tussen 2 en 10 Mbps) is 26,9% goedkoper geworden. De aanbiedingen die een hogere downloadsnelheid mogelijk maken (tussen 10 en 20 Mbps) zijn 34,5% goedkoper geworden. Sedert het derde kwartaal van 2009 is de gemiddelde prijs van de aanbiedingen met een downloadsnelheid tussen 20 en 30 Mbps dan weer met 6,33% gestegen.

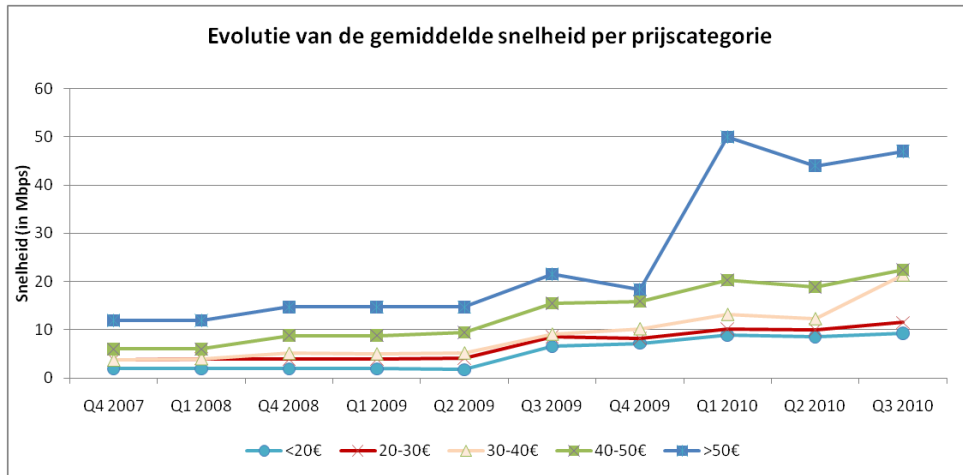
220 Volgende twee elementen kunnen de evolutie van het gemiddelde prijsniveau sterk beïnvloeden:

- de toevoeging of verwijdering van één of meerdere breedbandinternetproducten kan een sterke invloed hebben op het gemiddelde prijsniveau van het éne op het andere kwartaal;

- breedbandinternetproducten zijn de laatste jaren sterk onderhevig aan veranderingen in snelheden. Daardoor kunnen producten van het éne op het andere kwartaal in een andere snelheidscategorie terechtkomen, terwijl de prijs ervan niet noodzakelijk wijzigt. Hierdoor kan het gemiddelde prijsniveau van een bepaalde snelheidscategorie dalen, omdat één of meerdere producten ervan onder een andere snelheidscategorie vallen. Echter, indien de consument niet overschakelt naar een ander product met dezelfde snelheid als voorheen, zal hij niet noodzakelijk minder betalen.¹¹⁰

- 221 Om een volledig beeld te krijgen van de evolutie van het prijsniveau is het bijgevolg noodzakelijk te kijken naar de evolutie van individuele breedbandinternetaanbiedingen. Deze worden in deel 3.2.4.2 verder toegelicht.
- 222 Parallel met de vermindering van de maandelijkse gemiddelde prijzen zijn de aangeboden gemiddelde snelheden per prijsklasse de laatste jaren gestegen, zoals te zien is in de onderstaande figuur. Dit betekent dat de klant gemiddeld genomen hogere snelheden krijgt voor dezelfde prijs.

¹¹⁰ De gemiddelde prijs varieert naargelang van het niveau van de maandelijkse prijs van de aanbiedingen die tot een gegeven categorie van downloadsnelheid behoren. Hij varieert ook volgens het aantal aanbiedingen die in elke categorie zitten. Het aantal aanbiedingen die in een categorie zitten, kan evolueren als gevolg van de stijging van de downloadsnelheid van de aanbiedingen of na de lancering op of intrekking van een aanbod uit de markt. Het respectieve aantal aanbiedingen waarmee in de berekening van de gemiddelde prijs rekening is gehouden in Q3 2010 bedraagt 2 (< 2 Mbps), 23 (2-10 Mbps), 18 (10-20 Mbps) en 12 (20-30 Mbps). Sedert 1 maart 2010 heeft Belgacom periodiek de downloadsnelheid van zijn aanbiedingen verhoogd, tegen een constante prijs. Aangezien de betrokken aanbiedingen zijn meegeteld in een hogere snelheidscategorie waarvan de gemiddelde prijs hoger was dan de prijs van deze aanbiedingen, heeft dat een invloed gehad op de verlaging van de gemiddelde prijs van de snelheidscategorieën.



Figuur 3.15 : Gemiddelde evolutie snelheden internetaanbiedingen per prijsklasse (bron: BIPT-prijsbarometer)

3.2.4.2 Evolutie breedbandinternetproducten bij individuele operatoren

223 In wat volgt zullen de tendensen tijdens de voorbije jaren op het vlak van breedbandinternetaanbiedingen van naderbij bekeken worden. Hiervoor is geopteerd een indeling te maken van de verschillende productaanbiedingen volgens hun downloadsnelheid (0-6 Mbps, 7-16 Mbps, 17-30 Mbps en snelheden groter dan 30 Mbps).

224 Het is geenszins de bedoeling van het BIPT om via deze indeling bepaalde breedbandinternetaanbiedingen tegen elkaar te willen afwegen. De opdeling in verschillende snelheidsklassen, alsook de weergegeven evoluties van de maandelijkse tarieven en de gemiddelde maandelijkse kosten, dienen enkel om algemene evoluties inzake breedbandinternetproducten bevattelijk weer te geven.

225 Voor elk van de verschillende snelheidsklassen zal in wat volgt het volgende weergegeven worden:

- De evolutie van de maandelijkse tarieven¹¹¹, snelheden en inbegrepen volumes tijdens de periode 2007-2010 voor Belgacom en de kabeloperatoren
- De gemiddelde maandelijkse kostprijs^{112/113} van breedbandinternetproducten voor Belgacom, de kabeloperatoren en de alternatieve operatoren, geldend op 10 november 2010.

3.2.4.2.1 *Productaanbiedingen tussen 0 en 6 Mbps*

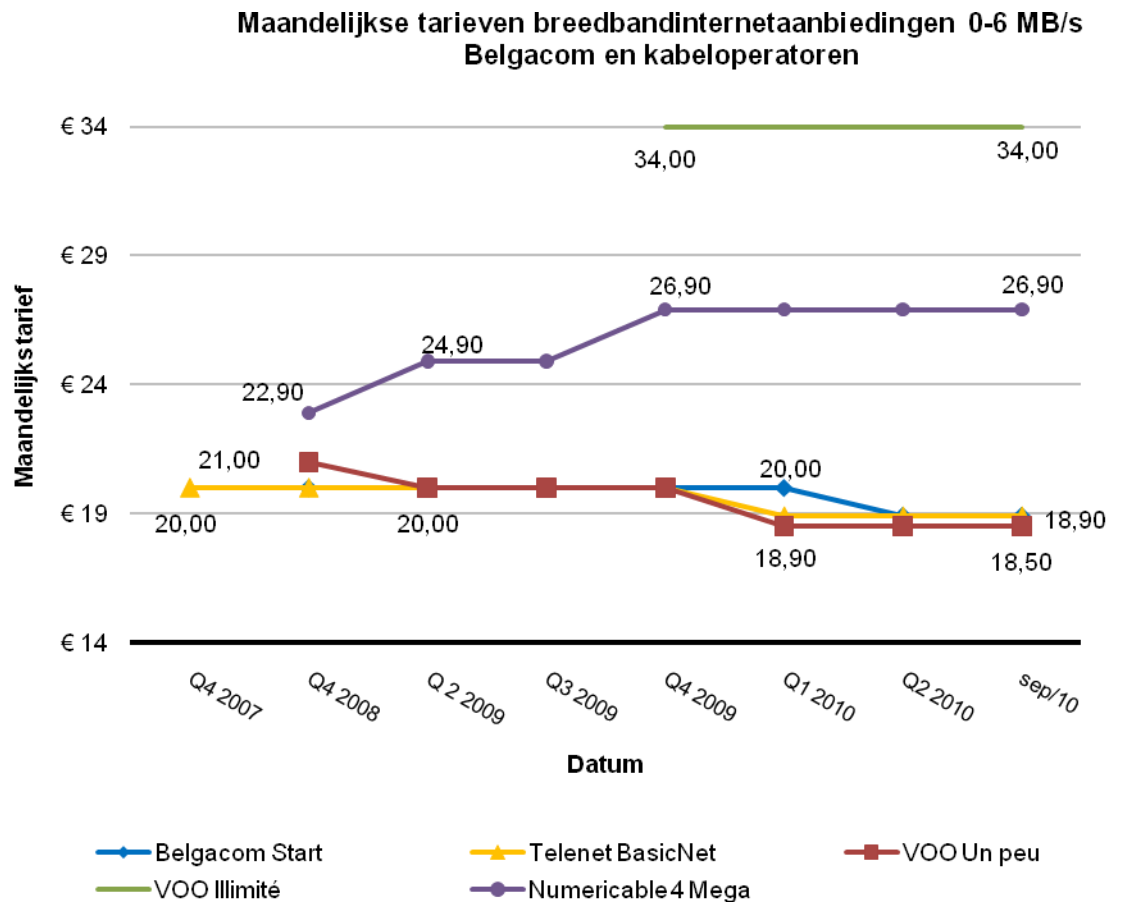
226 In de onderstaande figuren is de evolutie weergegeven van de maandelijkse tarieven, snelheden en inbegrepen volumes van Belgacom en de kabeloperatoren voor producten met snelheden van 0 tot 6 Mbps. Uit deze figuren blijkt dat tijdens de beschouwde periode:

- de maandelijkse tarieven van de producten in deze snelheidscategorie gedaald zijn, uitgezonderd het basispakket van Numericable dat gestegen is, en het aanbod van ‘Voo Illimité’ dat gelijk bleef;
- de aangeboden snelheden en volumes van deze basispakketten gevoelig verhoogd zijn.

¹¹¹ Dit zijn de maandelijkse abonnementskosten, exclusief andere kosten zoals activatie-, modem- en installatiekosten.

¹¹² Dit is een maandelijks bedrag dat zowel de abonnementskosten als de vaste kosten (afgeschreven over één jaar) dekt. Deze gegevens zijn afkomstig van het tariefvergelijkingprogramma van het BIPT (www.bestetarief.be).

¹¹³ Dit is een maandelijks bedrag dat zowel de abonnementskosten als de vaste kosten (afgeschreven over één jaar) dekt. Deze gegevens zijn afkomstig van het tariefvergelijkingprogramma van het BIPT (www.bestetarief.be).



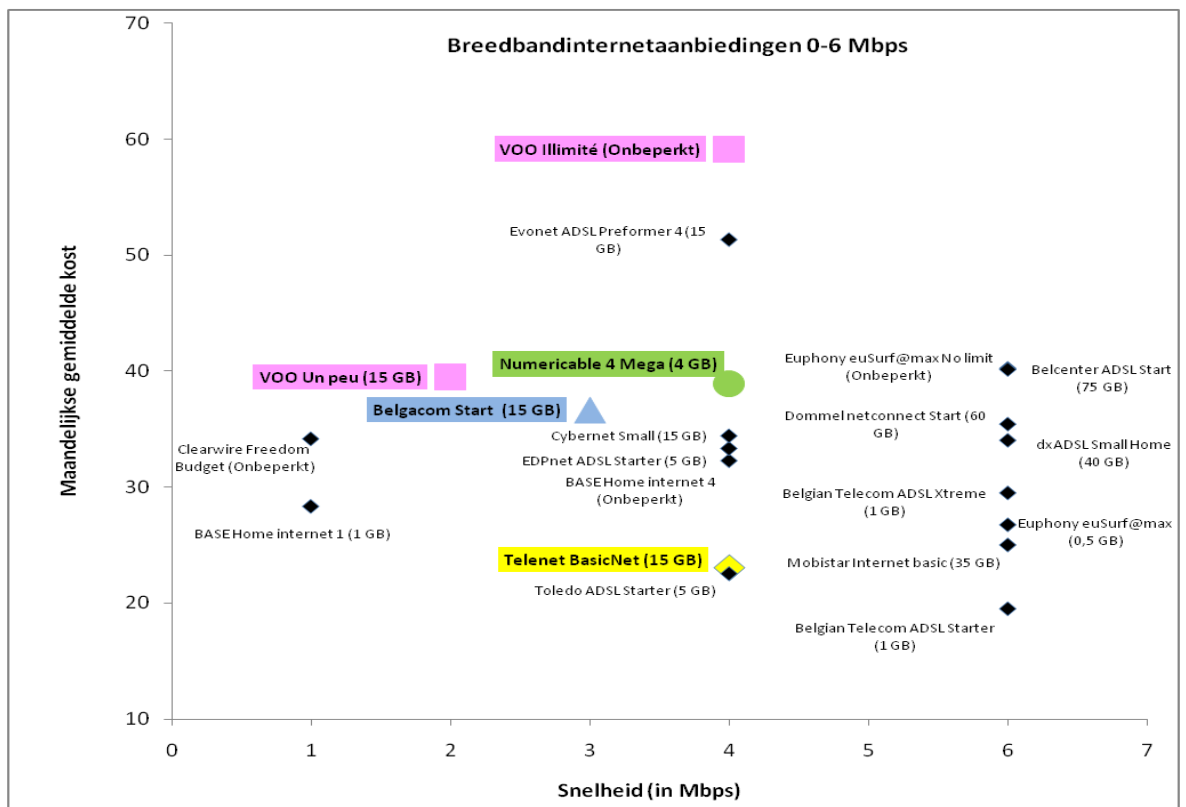
Figuur 3.16 : Maandelijks tarieven breedbandinternetaanbiedingen tot 6 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron : BIPT/ websites operatoren)

	Q4 2007	Q4 2008	Q 2 2009	Q3 2009	Q4 2009	Q1 2010	Q2 2010	Q3 2010
Belgacom Start		1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	2 Mbps 2 GB	3 Mbps 15 GB	3 Mbps 15 GB ¹¹⁴
Telenet BasicNet	0,5 Mbps 0,4 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	4 Mbps 5 GB	4 Mbps 5 GB	4 Mbps 15 GB
VOO Un peu		0,5 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	1 Mbps 1 GB	2 Mbps 2 GB	2 Mbps 15 GB	2 Mbps 15 GB
VOO Illimité					4 Mbps illimité	4 Mbps illimité	4 Mbps illimité	4 Mbps illimité
Numericable 4 Mega		3 Mbps 3 GB	3 Mbps 3 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB

¹¹⁴ Belgacom biedt voor al zijn producten met volumebeperking de mogelijkheid tot een onbeperkt volume mits de betaling van € 10.

Figuur 3.17: Evolutie snelheden en volumes breedbandinternetaanbiedingen tot 6 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron: BIPT/operatoren)

227 De gemiddelde maandelijkse kosten van breedbandinternetaanbiedingen in deze snelheids categorie zijn weergegeven in de onderstaande figuur. Hierin is te zien dat de gemiddelde maandelijkse kosten sterk variëren: tussen € 20 en € 40, met uitschieters naar € 50 en meer. Sommige alternatieve operatoren onderscheiden zich van Belgacom en de kabeloperatoren door een hogere downloadsnelheid aan te bieden voor eenzelfde of zelfs lagere maandelijkse kostprijs (o.a. Belgian Telecom). Andere alternatieve operatoren (BASE, Clearwire, Belcenter) bieden hogere volumes aan dan de grote operatoren.

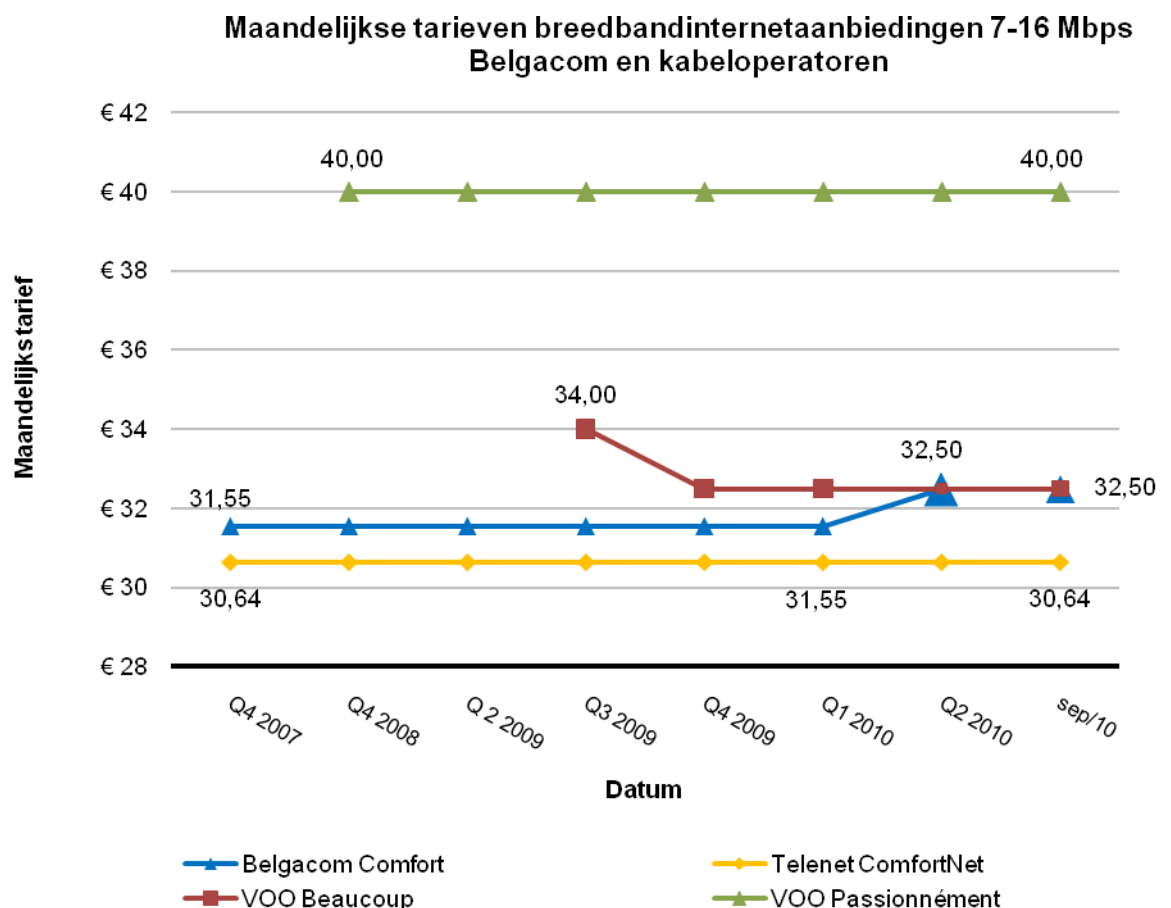


Figuur 3.18: Gemiddelde maandelijkse kosten breedbandinternetaanbiedingen tot 6 Mbps Belgacom, kabeloperatoren en alternatieve operatoren (bron: BIPT/operatoren – 10/11/2010).

3.2.4.2.2 Productaanbiedingen tussen 7 en 16 Mbps

228 Voor de productcategorie 7 tot 16 Mbps is de evolutie van de maandelijkse tarieven, snelheden en aangeboden volumes in de onderstaande figuren weergegeven:

- In tegenstelling tot de maandelijkse tarieven van de basiscategorie zijn de maandelijkse tarieven van deze producten bijna constant gebleven bij de grote operatoren.
- De snelheden en inbegrepen volumes van deze producten zijn gevoelig verhoogd. Zo bieden Telenet en Belgacom in Q3 2010 snelheden aan die 10 tot 15 maal zo hoog liggen dan die van eind 2007.



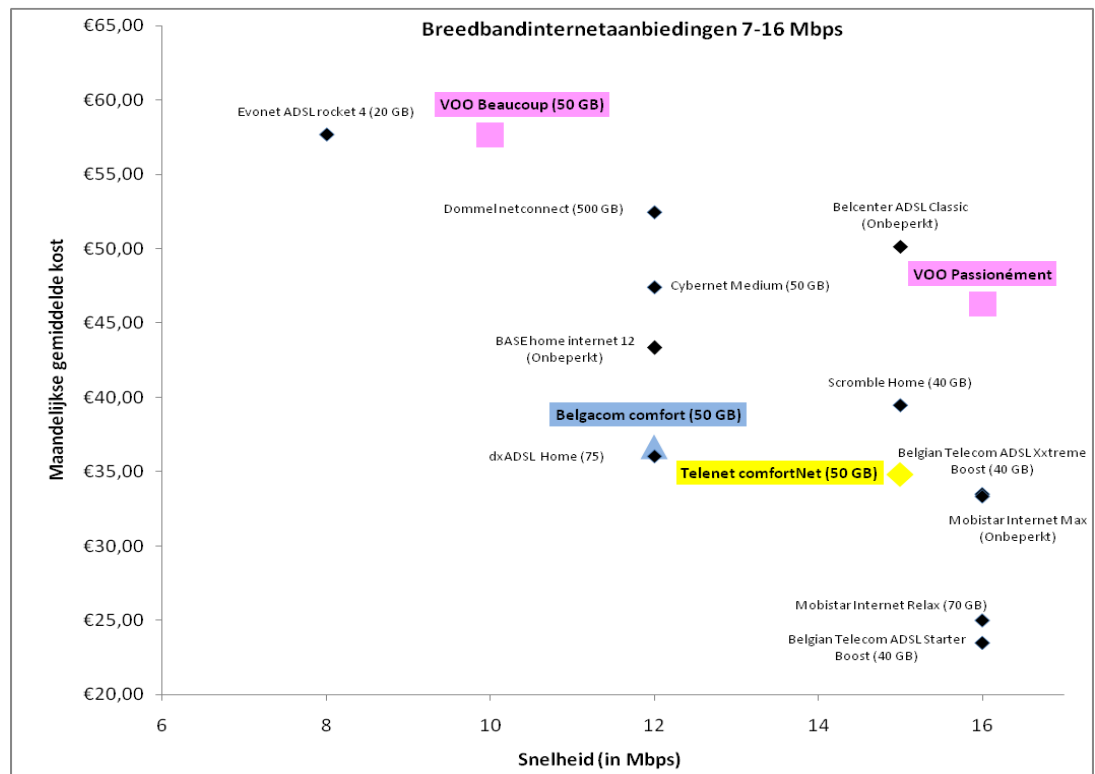
Figuur 3.19 : Maandelijkse tarieven breedbandinternetaanbiedingen 7 tot 16 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron: BIPT/ websites operatoren)

Analyse van de relevante breedbandmarkten

	Q4 2007	Q4 2008	Q 2 2009	Q3 2009	Q4 2009	Q1 2010	Q2 2010	Q3 2010
Belgacom Comfort	1 Mbps 1 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	4 Mbps 4 GB	12 Mbps 8 GB	12 Mbps 50 GB	12 Mbps 50 GB
Telenet ComfortNet	1 Mbps 1 GB	4 Mbps 4 GB	6 Mbps 4 GB	6 Mbps 4 GB	6 Mbps 4 GB	15 Mbps 15 GB	15 Mbps 15 GB	15 Mbps 50 GB
VOO Beaucoup				4 Mbps 30 GB	5 Mbps 30 GB	10 Mbps 30 GB	10 Mbps 30 GB	10 Mbps 50 GB
VOO Passionément		15 Mbps 10 GB	15 Mbps 10 GB	15 Mbps 10 GB	15 Mbps 30 GB	15 Mbps 60 GB	15 Mbps 60 GB	15 Mbps 100 GB

Figuur 3.20 : Evolutie snelheden en volumes breedbandinternet aanbiedingen 7 tot 16 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron: BIPT/operatoren)

229 Wanneer we naar de gemiddelde maandelijkse kosten kijken, zien we dat enkele alternatieve operatoren (o.a. Mobistar, Belgian Telecom) producten aanbieden in deze snelheids categorie met een lagere prijs en een hogere snelheid dan de grote operatoren.

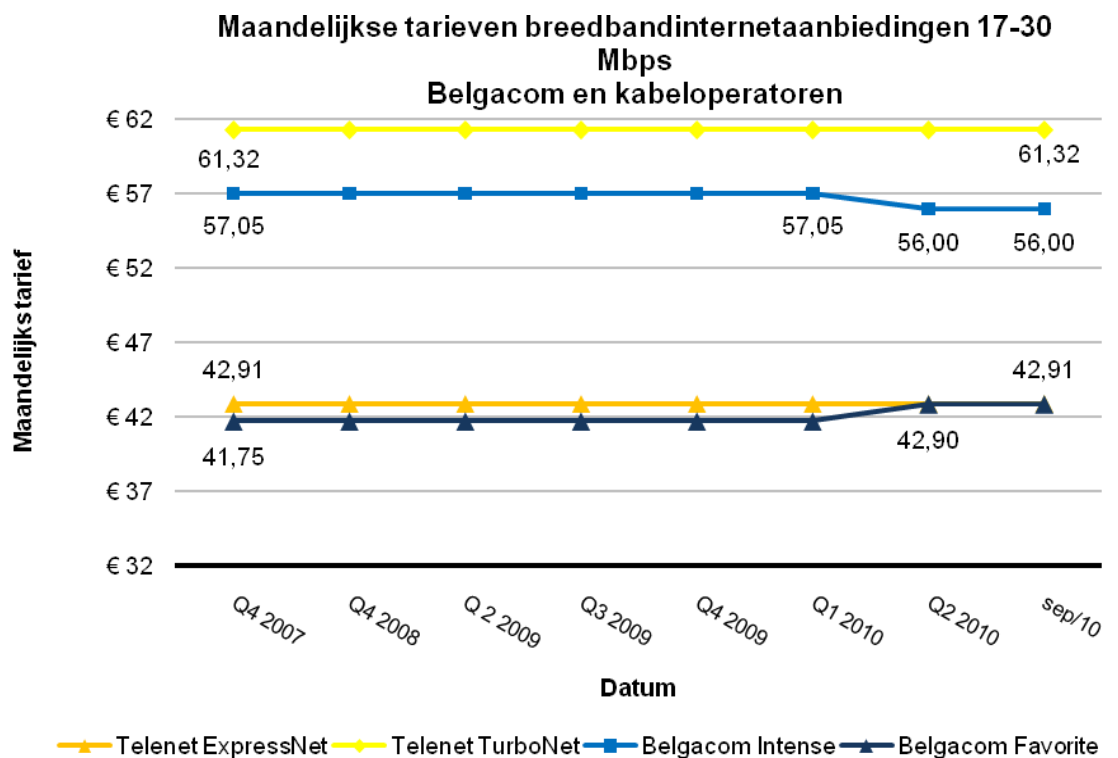


Figuur 3.21: Gemiddelde maandelijkse kosten breedbandinternet aanbiedingen 7 tot 16 Mbps Belgacom, kabeloperatoren en alternatieve operatoren (bron: BIPT/operatoren – 10/11/2010).

3.2.4.2.3 Productaanbiedingen tussen 17 en 30 Mbps

230 Voor de productcategorie 17 tot 30 Mbps is de evolutie van de maandelijkse tarieven, snelheden en aangeboden volumes in de onderstaande figuren weergegeven.

- Ook in deze productcategorie zijn de maandelijkse tarieven bij Belgacom en de kabeloperatoren constant gebleven of zelfs licht gestegen. Dit is onder meer het geval voor Belgacom Favorite. Het maandelijkse tarief van het product met de hoogste snelheid bij Belgacom (“Intense”) is dan weer gedaald.
- Net als bij de andere productcategorieën zijn de snelheden en inbegrepen volumes van deze producten de afgelopen jaren sterk gestegen. Vanaf het tweede kwartaal 2010 werden voor een aantal van deze hogesnelheidsaanbiedingen de volumebeperkingen geschrapt.



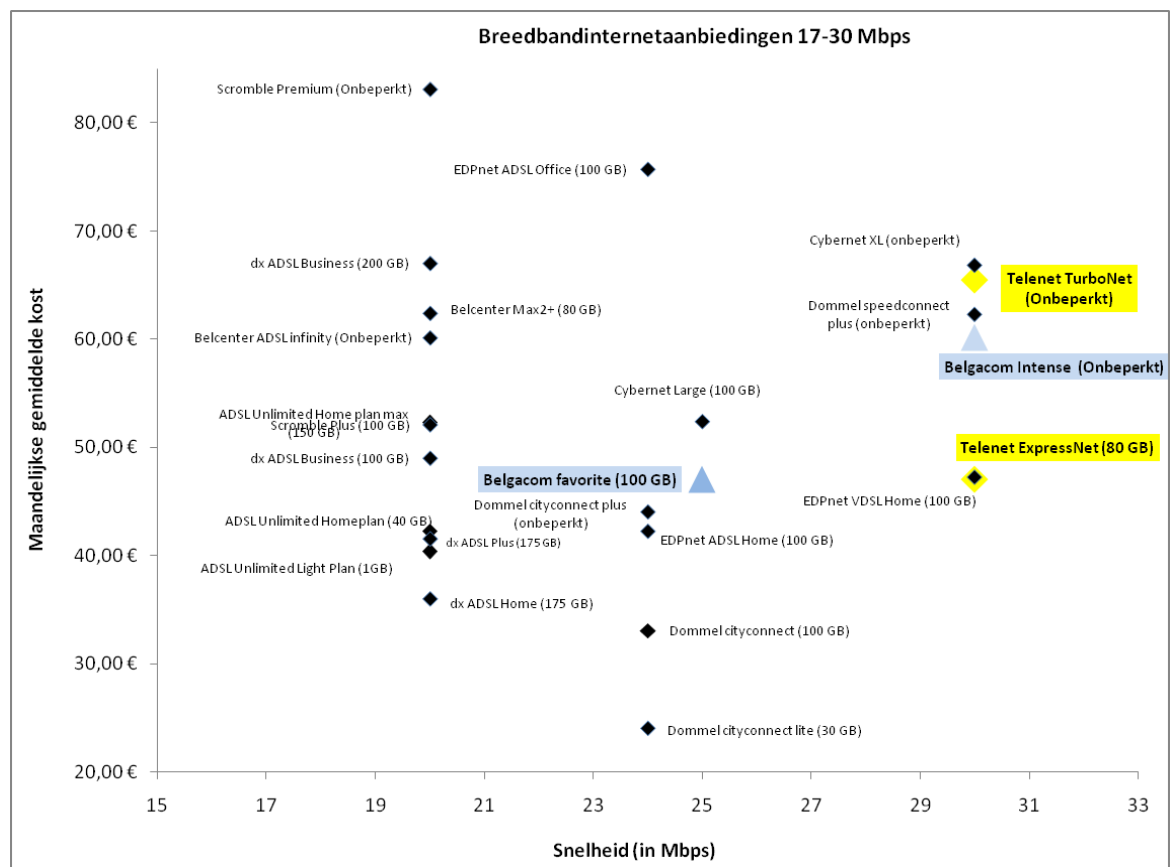
Figuur 3.22 : Maandelijkse tarieven breedbandinternetaanbiedingen 17 tot 30 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron: BIPT/ websites operatoren).

Analyse van de relevante breedbandmarkten

	Q4 2007	Q4 2008	Q 2 2009	Q3 2009	Q4 2009	Q1 2010	Q2 2010	Q3 2010
Telenet ExpressNet	10 Mbps 12 GB	15 Mbps 20 GB	15 Mbps 25 GB	15 Mbps 25 GB	15 Mbps 25 GB	30 Mbps 30 GB	30 Mbps 30 GB	30 Mbps 80 GB
Telenet TurboNet	20 Mbps 35 GB	20 Mbps 60 GB	20 Mbps 60 GB	25 Mbps 60 GB	25 Mbps 60 GB	30 Mbps 60 GB	30 Mbps 60 GB	30 Mbps illimité
Belgacom Intense	4 Mbps 30 GB	12 Mbps 60 GB	12 Mbps 60 GB	18 Mbps 60 GB	18 Mbps 60 GB	20 Mbps illimité	20 Mbps illimité	30 Mbps illimité
Belgacom favorite	4 Mbps 10 GB	12 Mbps 25 GB	12 Mbps 25 GB	12 Mbps 25 GB	20 Mbps 25 GB	25 Mbps 75 GB	25 Mbps 100 GB	25 Mbps 100 GB

Figuur 3.23 : Evolutie snelheden en volumes breedbandinternetaanbiedingen 17 tot 30 Mbps Belgacom en kabeloperatoren (bron: BIPT/operatoren).

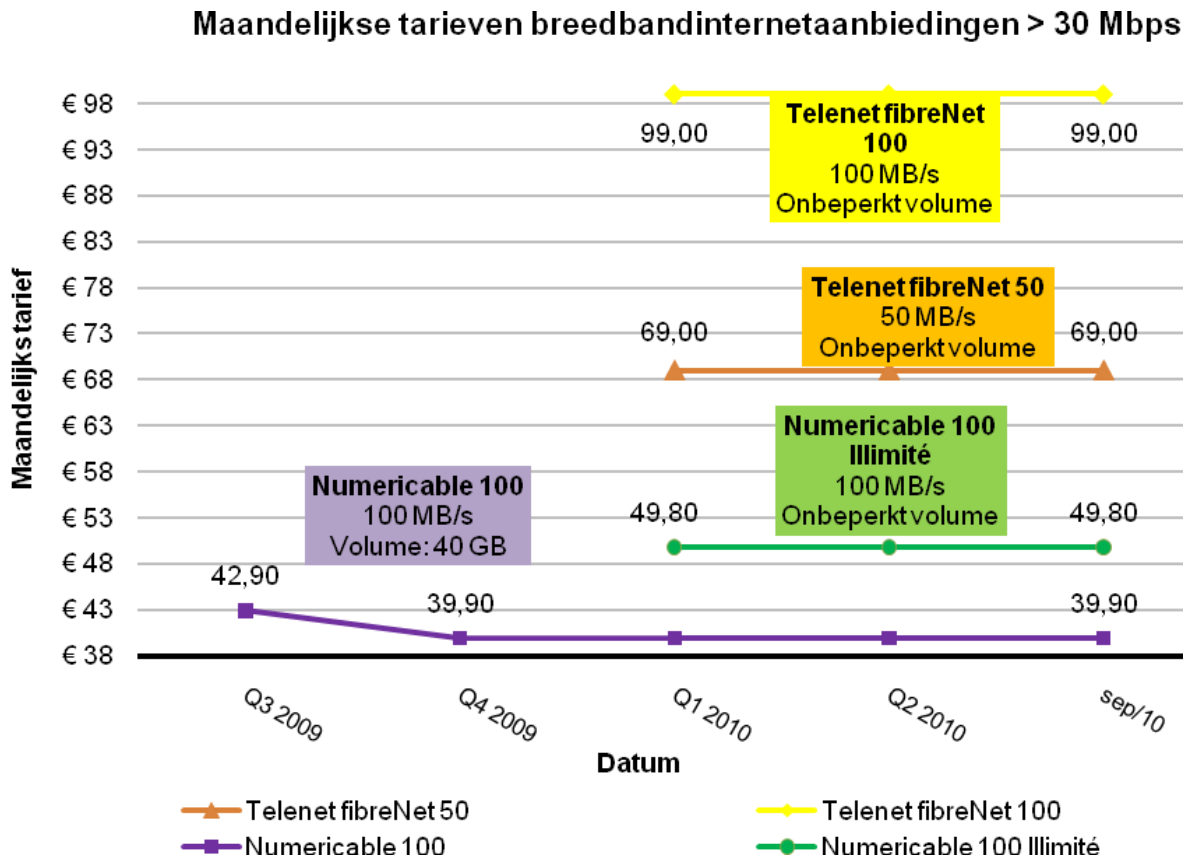
231 De onderstaande figuur toont aan dat ook voor deze productcategorie er aanbiedingen op de markt zijn van alternatieve operatoren met een lagere maandelijkse gemiddelde kostprijs en vergelijkbare snelheden, vergeleken met Belgacom en de kabeloperatoren.



Figuur 3.24 : Gemiddelde maandelijkse kosten breedbandinternetaanbiedingen 17 tot 25 Mbps Belgacom, kabeloperatoren en alternatieve operatoren (bron: BIPT/operatoren – 10/11/2010).

3.2.4.2.4 Productaanbiedingen groter dan 30 Mbps

232 Sinds eind 2009 bieden Numericable en Telenet producten aan met snelheden van 50 tot 100 Mbps. Ook hierbij is een onbeperkt volume standaard inbegrepen. Opvallend is het grote verschil in maandelijkse tarieven tussen de 100 Mbps-aanbiedingen met onbeperkt volume van Telenet (€ 99) en Numericable (€ 49,80).



Figuur 3.25: Evolutie maandelijkse tarieven, aangeboden snelheden en inbegrepen volumes breedbandinternetaanbiedingen groter dan 30 Mbps (bron: BIPT/ websites operatoren).

3.2.4.3 Internationaal benchmark van breedbandinternetaanbiedingen

233 Ondanks het feit dat de aanbiedingen van Belgacom (en van Telenet) aantrekkelijker zijn geworden sinds 2007, blijven de breedbandtoegangs-aanbiedingen minder aantrekkelijk dan die in de buurlanden (zoals Frankrijk, Nederland of het Verenigd Koninkrijk). Zoals te zien is in figuur 3.26, zijn de retailaanbiedingen van de

hoofdspelers in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland aantrekkelijker, ondanks een prijs die gelijkwaardig is aan die van de aanbiedingen van Belgacom, Telenet, VOO en Numericable: elk land beschikt over onbeperkte aanbiedingen met grotere snelheden en lagere prijzen.

Land	Operator	Product	Totale maandelijke kosten	Snelheid (Mbps)	Volume (GB)
België	VOO	VOO Un peu	€ 22,67	2	15
België	Belgacom	Belgacom start	€ 36,67	3	15
België	Telenet	Telenet Basicnet	€ 23,07	4	15
België	Numericable	Internet 4	€ 38,90	4	4
Nederland	UPC	Internet 5	€ 24,33	5	Onbeperkt
Nederland	Ziggo	Internet Z1	€ 19,95	5	Onbeperkt
Nederland	KPN	Basis	€ 25,00	8	Onbeperkt
Frankrijk	Orange	Internet découvert	€ 22,90	8	Onbeperkt
Frankrijk	SFR	Internet 8	€ 19,90	8	Onbeperkt
VK	Virgin Media	Internet Large	€ 23,63	10	Onbeperkt
België	VOO	VOO Passionément	€ 46,25	15	100
Nederland	Tele 2	Internet 20	€ 21,20	20	Onbeperkt
VK	BT	Unlimited broadband and calls	€ 44,33	20	Onbeperkt
VK	Sky	Broadband unlimited no TV	€ 32,09	20	Onbeperkt
VK	O2	The basics	€ 17,60	20	Onbeperkt
Frankrijk	SFR	Internet 25	€ 14,90	25	Onbeperkt
Nederland	UPC	Internet fiber power 30	€ 36,33	30	Onbeperkt
Frankrijk	Numericable	Ncbox Internet/TV/Téléphonie	€ 39,07	30	Onbeperkt
België	Belgacom	Belgacom Intense	€ 60,17	30	15
Nederland	KPN	Premium	€ 50,00	40	Onbeperkt
Nederland	Ziggo	Internet Z3	€ 47,95	50	Onbeperkt
Nederland	Tele 2	Internet 50	€ 32,45	50	Onbeperkt
VK	Virgin Media	Internet XXL	€ 40,85	50	Onbeperkt
België	Telenet	Fibrenet 50	€ 73,17	50	Onbeperkt
Frankrijk	Orange	Internet+TV+Tel	€ 41,98	100	Onbeperkt
België	Numericable	Internet 100	€ 42,90	100	Onbeperkt

Figuur 3.26: Vergelijking van de aanbiedingen van de voornaamste breedbandtoegangsleveranciers in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland met de goedkoopste en de duurste aanbiedingen van Belgacom en Telenet [bron: sites van de operatoren, november 2010]

3.2.4.4 Conclusie i.v.m. aanbiedingen en tarieven op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang

- 234 Breedbandinternetaanbiedingen op de Belgische markt zijn de afgelopen jaren gekenmerkt door een stijgende attractiviteit inzake snelheden en aangeboden volumes.
- 235 Wat volumes betreft is er een sterke tendens waarneembaar naar het verdwijnen van downloadlimieten. Producten met hoge snelheden zijn nu veelal zonder downloadlimiet, terwijl dit voor vele producten met gemiddelde en lage snelheden een optie is.
- 236 Niettegenstaande de stijging in attractiviteit van de internetproducten op gebied van snelheden en volumes zijn de maandelijkse tarieven voor de meeste breedbandinternetproducten van Belgacom en de kabeloperatoren (die meer dan 90% marktaandeel hebben op de Belgische markt voor breedbandinternet) de afgelopen jaren niet gedaald. Zo zijn de maandelijkse tarieven van de meest afgenomen breedbandinternetaanbiedingen van Belgacom (Favorite) en Telenet (Comfort) niet gedaald ten opzichte van 2007. Wel zijn de maandelijkse tarieven van het basisaanbod gedaald.
- 237 Er zijn aanbiedingen op de markt van alternatieve operatoren die attractiever zijn in maandelijkse gemiddelde kosten en/of zich onderscheiden met een hoger downloadvolume ten opzichte van Belgacom en de kabeloperatoren. Uit het verlies aan marktaandelen van deze alternatieve operatoren tijdens de laatste jaren blijkt echter dat vele internetgebruikers blijven opteren voor aanbiedingen van Belgacom en de kabeloperatoren. Dit komt onder meer door de sterke tendens naar het gelijktijdig aankopen van meerdere producten bij breedbandinternet, waaronder digitale televisie, bij dezelfde operator (zogenaamde ‘multiple play’-aanbiedingen). Deze evolutie wordt verder besproken in deel 3.2.5.
- 238 Men heeft ook kunnen vaststellen dat de prijzen in België duidelijk hoger blijven dan diegene die in de buurlanden zijn vastgesteld. De concurrentie op de markten voor breedbandtoegang is nog niet

voldoende ontwikkeld opdat de eindgebruikers het voordeel genieten van prijzen en voorwaarden die kunnen rivaliseren met die welke in de buurlanden worden toegepast.

3.2.5 Evolutie naar de multiple-playaanbiedingen

239 In wat volgt zal de stijgende trend naar het aanbieden en afnemen van meerdere producten in éénzelfde aanbieding bij éénzelfde operator (zogenaamde “multiple play” of gebundelde producten) besproken worden:

- Allereerst zal een overzicht gegeven worden van de verschillende soorten bundels met breedbandinternet beschikbaar op de markt;
- Vervolgens zal de stijgende vraag naar multiple-playproducten (met in het bijzonder deze met een digitale tv-component) besproken worden;
- Daarna zal er gekeken worden naar de prijsevolutie van multiple-playproducten;
- Ten slotte zal het strategisch belang van multiple-playproducten voor operatoren besproken worden.

3.2.5.1 Soorten en aanbieders van bundels

240 Een bundel (ook wel een gebundelde aanbieding of multiple-playaanbieding genoemd) kan gedefinieerd worden als het gezamenlijk aanbieden van afzonderlijke producten (twee of meer) in één pakket door eenzelfde operator¹¹⁵. Doorgaans worden op deze bundels een prijskorting gegeven in vergelijking met de situatie waarbij een klant

115 Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 15-16.

de producten van de bundel afzonderlijk zou aankopen. Ook worden ze meestal als een geheel gefactureerd door de operator.

241 Breedbandinternetproducten worden traditioneel aangeboden in een bundel met vaste telefonie. Sinds enkele jaren bieden bepaalde operatoren ook digitale televisie via breedbandtoegang aan. Op deze markt beconcurreren de kabeloperatoren en Belgacom elkaar. Sinds kort bieden ook de alternatieve operatoren Alpha Networks (onder de naam “Billi”, sinds februari 2010) en Mobistar (sinds oktober 2010) bundels aan die digitale tv combineren met breedbandinternet. Daarnaast zijn er ook “quadruple play”-aanbiedingen die breedbandinternet combineren met vaste telefonie, digitale televisie en mobiele telefonie.

242 Aangezien dit hoofdstuk handelt over de retailmarkt voor breedbandinternet, zal er hierna gekeken worden naar de evolutie van bundels met minstens een vaste breedbandinternetcomponent¹¹⁶. De onderstaande tabel toont de verschillende soorten aanbiedingen van gebundelde producten met minstens breedbandinternet, waarbij vermeld is door welke operatoren deze bundels worden aangeboden. Naargelang er twee, drie of vier producten in een bundel zitten wordt er gesproken van double, triple of quadruple play.

Soort van gebundeld aanbod	Onderdelen van het gebundelde aanbod	Operator
Double play	(1) Breedbandinternet + vaste telefonie	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom¹¹⁷ • Kabeloperatoren • Alternatieve operatoren
	(2) Breedbandinternet + digitale tv	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom

¹¹⁶ Bundels met een mobiele breedbandinternetcomponent worden niet in beschouwing genomen.

¹¹⁷ Inclusief Scarlet. Tenzij anders vermeld zijn in dit deel aanbiedingen en klantenaantallen van Scarlet inbegrepen bij die van Belgacom.

		<ul style="list-style-type: none"> • Kabeloperatoren
	(3) Breedbandinternet + mobiele telefonie	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom
Triple play	(4) Breedbandinternet + vaste telefonie + digitale tv	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom • Kabeloperatoren • Alpha networks • Mobistar
	(5) Breedbandinternet + mobiele telefonie + digitale tv	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom
Quadruple play	(6) Breedbandinternet + vaste telefonie + digitale tv + mobiele telefonie	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom

Figuur 3.27 : Overzicht multiple-playproducten met een breedbandinternetcomponent

243 Uit dit overzicht blijkt het volgende:

- Zowel de kabeloperatoren, Belgacom als alternatieve operatoren opererend via het DSL-netwerk van Belgacom, bieden breedbandinternettoegang in gebundelde producten aan;
- Bundels met een digitale-tv-component worden echter enkel aangeboden door Belgacom en de kabeloperatoren.

244 Alternatieve DSL-aanbieders bieden geen bundels aan met digitale televisie, op enkele uitzonderingen na:

- Sinds maart 2010 biedt Alpha Networks ook bundels aan met een digitale tv-component onder de merknaam “Billi”. Dit gebeurt op basis van het ontbundelingsaanbod. Hierbij valt op te merken dat

deze producten slechts in enkele gemeenten beschikbaar zijn¹¹⁸ en niet alle functies bieden van de digitale tv-component aangeboden door Belgacom en de kabeloperatoren (bv : geen video on demand).

- Sinds oktober 2010 biedt ook Mobistar bundels aan met satelliettelevisie, waarbij een internetverbinding (IPTV via monocast) gebruikt wordt om video on demand en interactiviteit mogelijk te maken.

3.2.5.2 Evolutie van de vraag naar multiple-playproducten

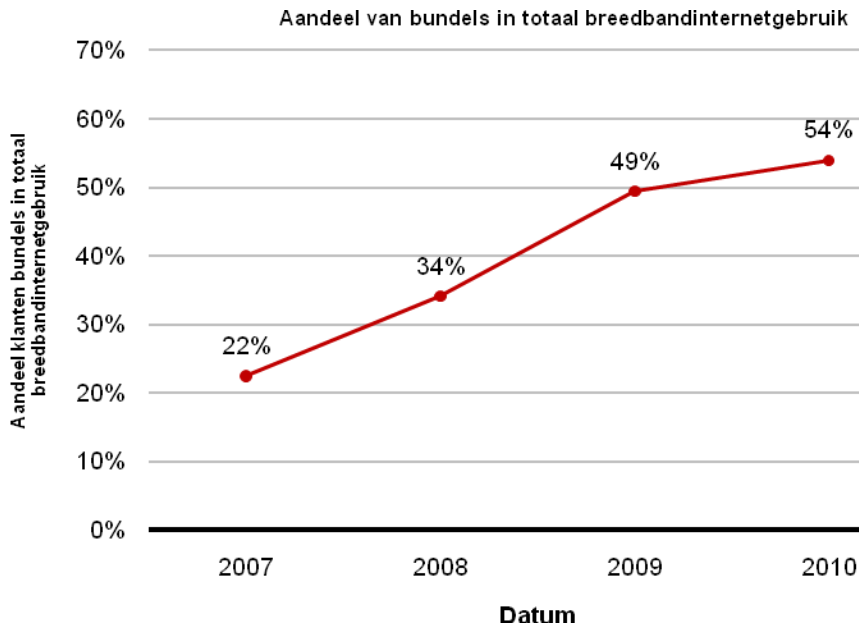
245 In wat volgt zal de evolutie van de afname van multiple-playaanbiedingen onderzocht worden. Eerst zal er gekeken worden naar de evolutie van het aandeel van gebundelde aanbiedingen met breedbandinternet in het totale aantal breedbandinternetklanten. Vervolgens wordt er gekeken naar de evolutie van de afname van de verschillende soorten bundels.

3.2.5.2.1 Aandeel van bundels in totaal breedbandinternetgebruik

246 Gebruikers kopen breedbandinternet steeds vaker aan samen met andere producten bij dezelfde operator. De onderstaande figuur geeft de evolutie weer van het aantal gebruikers dat breedbandinternet koopt in een bundel. In de eerste helft van 2010 namen 54% van het totale aantal breedbandinternetgebruikers breedbandinternet af in een pakket, terwijl dit in 2007 nog maar 22% was.

118 De digitale-tv-component van Alpha Networks is enkel beschikbaar in Drogenbos, Braine l'Alleud, Courcelles, Huy, La Louvière, Liège (juni), Ottignies, Mons, Namur, Wavre en Waterloo en 9 van de 19 Brusselse gemeenten (Brussel stad, Etterbeek, Vorst, Schaarbeek, Ukkel, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Gillis).

Analyse van de relevante breedbandmarkten



Figuur 3.28 : Aandeel van breedbandinternetgebruikers in een pakket ten opzichte van totale aantal internetgebruikers (bron: BIPT/gegevens operatoren).

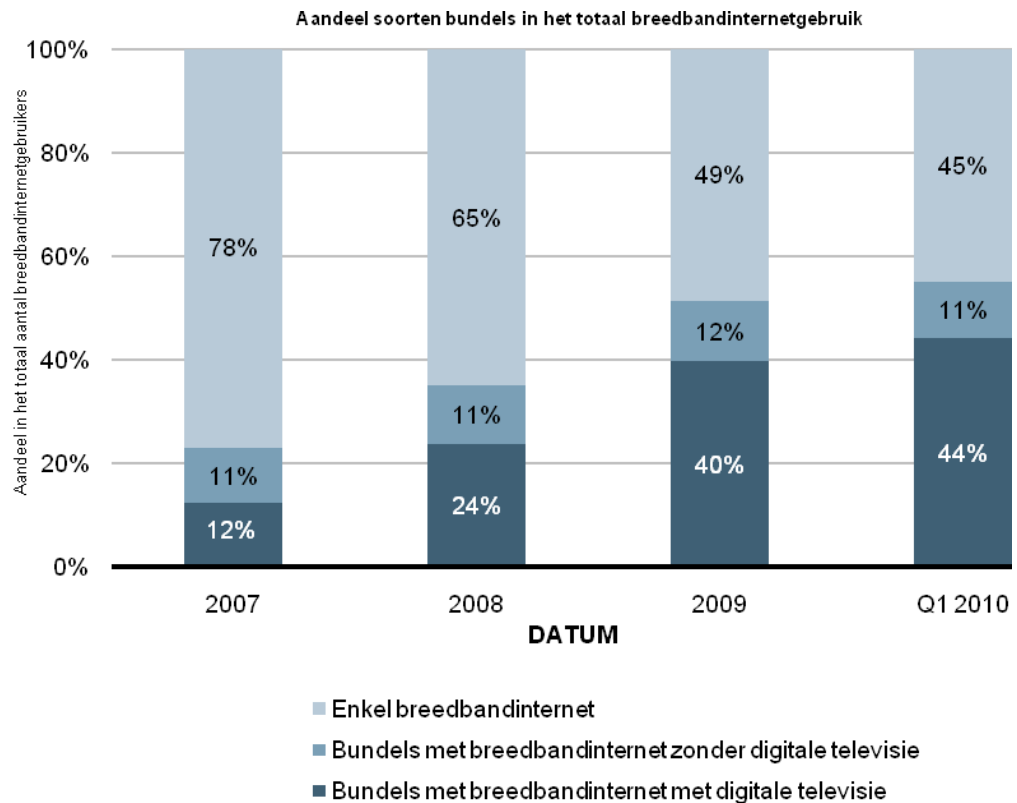
3.2.5.2.2 *Evolutie van verschillende soorten pakketten met een breedbandinternetcomponent*

247 Om het aandeel van de verschillende soorten gebundelde aanbiedingen in het totale aantal breedbandinternetklanten weer te geven, is er een opdeling gemaakt in de volgende drie categorieën:

a) Enkel breedbandinternet	<ul style="list-style-type: none"> • Breedbandinternet ongebundeld
b) Pakketten met breedbandinternet zonder digitale televisie	<ul style="list-style-type: none"> • Breedbandinternet + vaste telefonie • Breedbandinternet + mobiele telefonie • Breedbandinternet + mobiele telefonie + vaste telefonie
c) Pakketten met breedbandinternet en digitale televisie	<ul style="list-style-type: none"> • Breedbandinternet + digitale tv • Breedbandinternet + vaste telefonie + digitale tv • Breedbandinternet + mobiele telefonie + digitale tv • Breedbandinternet + vaste telefonie + digitale tv + mobiele telefonie

Figuur 3.29: overzicht van de gebundelde aanbiedingen

248 In de onderstaande figuur is, volgens de bovenstaande opdeling, de evolutie van de klantenaantallen van de verschillende soorten gebundelde aanbiedingen met minstens een breedbandinternetcomponent uiteengezet.



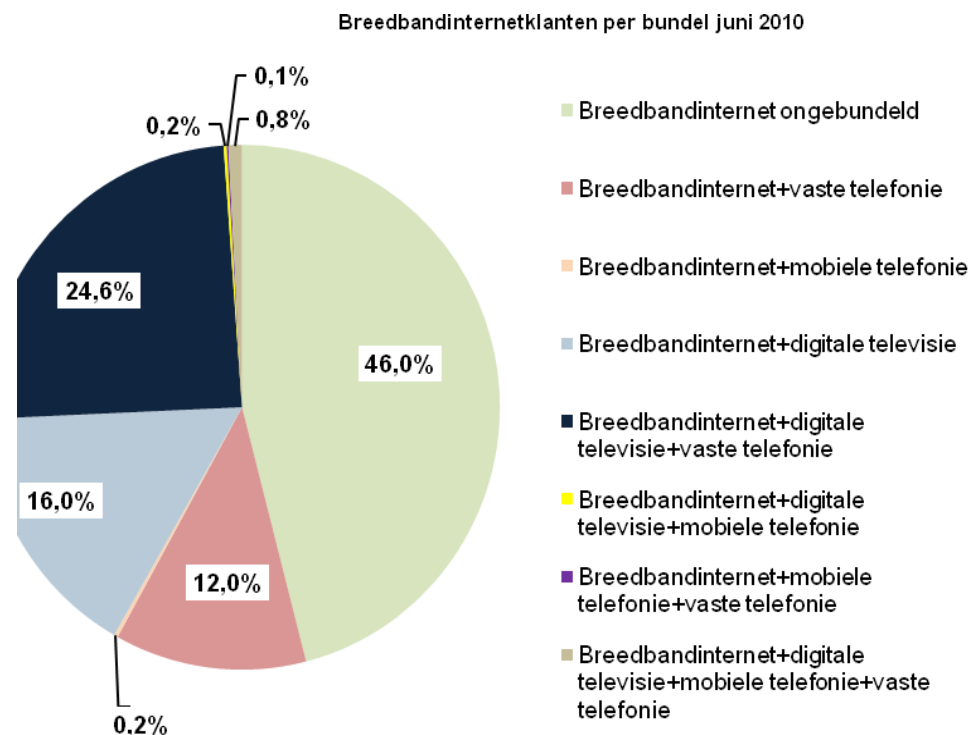
Figuur 3.30 : Aandeel bundels in totale aantal breedbandinternetklanten (bron: BIPT/gegevens operatoren)

249 Uit deze figuur blijkt het volgende:

- Bundels met breedbandinternet en digitale televisie worden steeds populairder. In 2010 maakten deze 44% uit van het totale aantal breedbandinternetgebruikers, terwijl dit in 2007 nog maar 12% was.
- Het aantal gebruikers dat breedbandinternet afneemt in alleenstaande versie neemt af: van 78% van het aantal breedbandinternetgebruikers in 2007 tot 45% in 2010. Het aantal breedbandinternetgebruikers dat breedbandinternet afneemt in een

pakket zonder digitale televisie bleef vrij constant gedurende de beschouwde periode (11 à 12%).

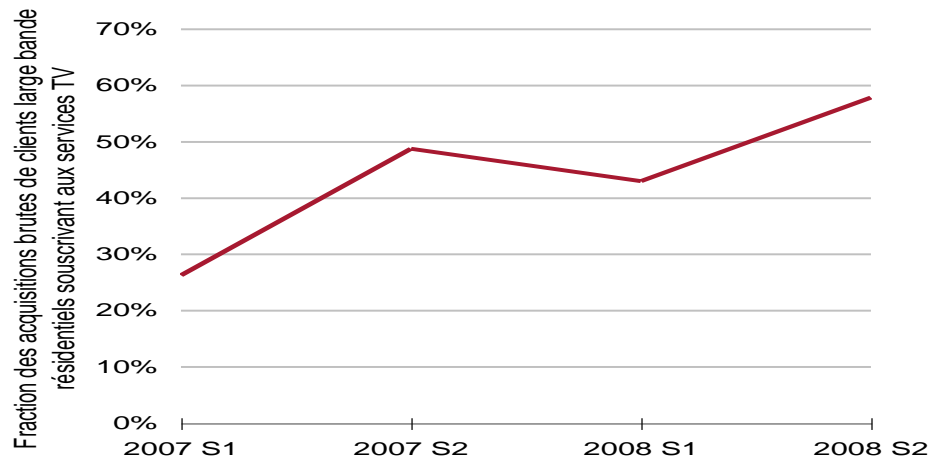
250 De onderstaande figuur ten slotte toont de verdeling van het aantal klanten per bundelsoort ten opzichte van het totale aantal breedbandinternetklanten in de eerste helft van 2010. Hieruit blijkt dat vooral het triple-playaanbod met digitale televisie, vaste telefonie en breedbandinternet populair is (25% van het aantal breedbandinternetklanten).



Figuur 3.31 : Aandeel bundelsoorten in totaal aantal breedbandinternetklanten (bron: BIPT/gegevens operatoren juni 2010)

3.2.5.2.3 *Het belang van multiple play bij het aantrekken van nieuwe klanten*

251 Ook wanneer we kijken naar nieuwe breedbandinternetklanten zien we dat een almaar stijgend aandeel van hen kiest voor een gebundelde aanbieding met digitale televisie, zoals in de onderstaande grafiek te zien is:

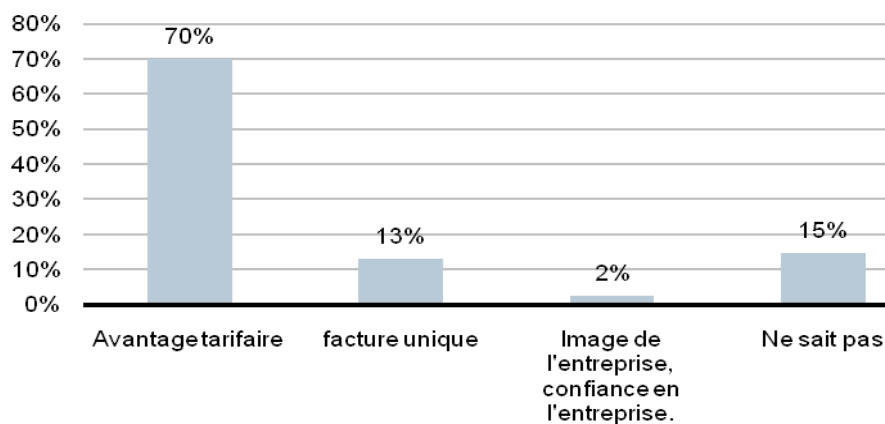


Figuur 3.32 : Evolutie van het aandeel van de aanwinst van nieuwe breedbandabonnees die intekenen op tv-diensten (zonder de bestaande klanten die intekenen op nieuwe diensten) [bron: Analysys Mason, BIPT, kwantitatieve gegevens verstrekt door Belgacom, Brutélé, Newco, Numericable, Tecteo en Telenet]

252 Begin 2007 tekende ongeveer één op vier nieuwe breedbandklanten (25%) in op de televisiedienst met het breedbandaanbod. Eind 2008 tekende meer dan één op twee nieuwe klanten in op televisie met het breedbandaanbod.

3.2.5.2.4 Prijskortingen pakketten

253 De onderstaande figuur toont de voornaamste drijfveren voor het kiezen van een pakket, zoals blijkt uit het BIPT-marktonderzoek 2010.



Figuur 3.33 : Redenen om voor een pakket te kiezen (bron: BIPT-marktonderzoek 2010)

254 Hieruit blijkt dat de belangrijkste reden waarom de consument voor een bundel kiest het prijsvoordeel is. Een gebundelde aanbieding is immers interessant voor de eindklant omdat de totale prijs ervan lager ligt dan de som van de tarieven van de afzonderlijke componenten. De gemiddelde korting voor een set van gebundelde aanbiedingen van enkele operatoren¹¹⁹, is weergegeven in de onderstaande figuur. Tussen haakjes staat het aantal gebundelde aanbiedingen die voor een bepaalde operator in beschouwing is genomen.

Soort aanbod				
	Belgacom	Telenet	VOO	Numericable
a) Pakketten met breedbandinternet, zonder digitale televisie.	€ 8 (3)	€ 8 (4)	€ 8 (1)	€ 8 (1)
b) Pakketten met breedbandinternet en digitale televisie, zonder mobiele telefonie.	€ 8 (27)	€ 26 (10)	€ 25 (3)	€ 43 (2)
c) Pakketten met breedbandinternet, digitale televisie en mobiele telefonie.	€ 18,75 (50)			

Figuur 3.34 : Gemiddeld prijsvoordeel per pakket (bron: website operatoren 01/10/2010).

255 Uit deze figuur blijkt dat pakketten met breedbandinternet en minstens digitale televisie doorgaans met een grotere korting worden aangeboden dan productpakketten zonder digitale televisie. Hiermee verhogen operatoren de aantrekkelijkheid van gebundelde aanbiedingen met digitale televisie.

256 Een andere manier waarop gebundelde aanbiedingen met breedbandinternet aantrekkelijk zijn voor de consument, zijn de verbeterde producteigenschappen, zoals een hogere snelheid of hogere datalimiet, die aan gebundelde breedbandinternetproducten gegeven

¹¹⁹ Voor deze vergelijking zijn aanbiedingen gebruikt van Belgacom en de kabelmaatschappijen Telenet, VOO (merkproduct van Brutélé en Tecteo) en Numericable. Dit zijn de enige operatoren die een triple-playaanbod op de markt hebben waarvan elke component ook in alleenstaande versie te verkrijgen is.

worden in vergelijking met de individueel beschikbare versies. Zo bieden de kabelmaatschappijen Telenet en Numericable hogere snelheden en hogere downloadlimieten aan voor breedbandinternet wanneer deze wordt afgenomen in een pakket, vergeleken met hetzelfde individueel beschikbare breedbandinternetproduct.

3.2.5.3 Evolutie van de prijzen van multiple-playproducten

257 In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de maandelijkse kosten van de gebundelde aanbiedingen waarin een internettoegangsdienst vervat zit van de voornaamste operatoren¹²⁰.

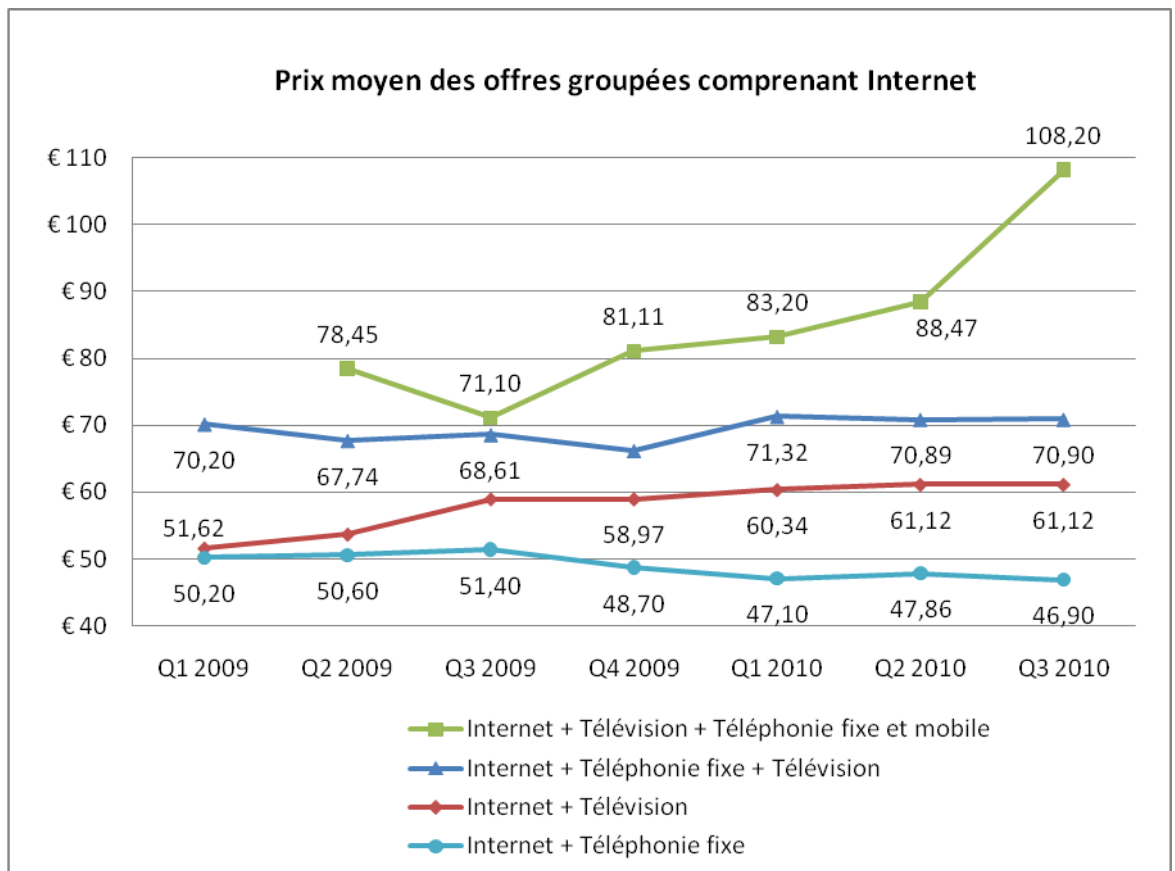
Operator	Internet + vaste tel.	Internet + tv	Internet + vaste tel. + tv	Internet + mobiele tel. + tv	Internet + vaste tel. + mobiele tel. + tv
Belgacom	€ 43,5	€43,5	€ 51,4	€ 52,9	€ 71,8
Billi	€ 34,0	-	€ 50,0	-	-
Mobistar	€ 28,0	-	€ 54,9	-	-
Numericable	-	-	€ 45,9	-	-
Scarlet	€ 40,0	-	€ 50,0	-	-
Telenet	€ 35,0	€ 48,3	€ 58,3	-	-
Voo	€ 24,5	-	€ 43,0	-	-

Figuur 3.35 : Kosten van de goedkoopste gebundelde aanbiedingen waarin een aanbod voor internettoegang vervat is van de voornaamste operatoren, in Q3 2010 [bron: BIPT/website operatoren]

¹²⁰

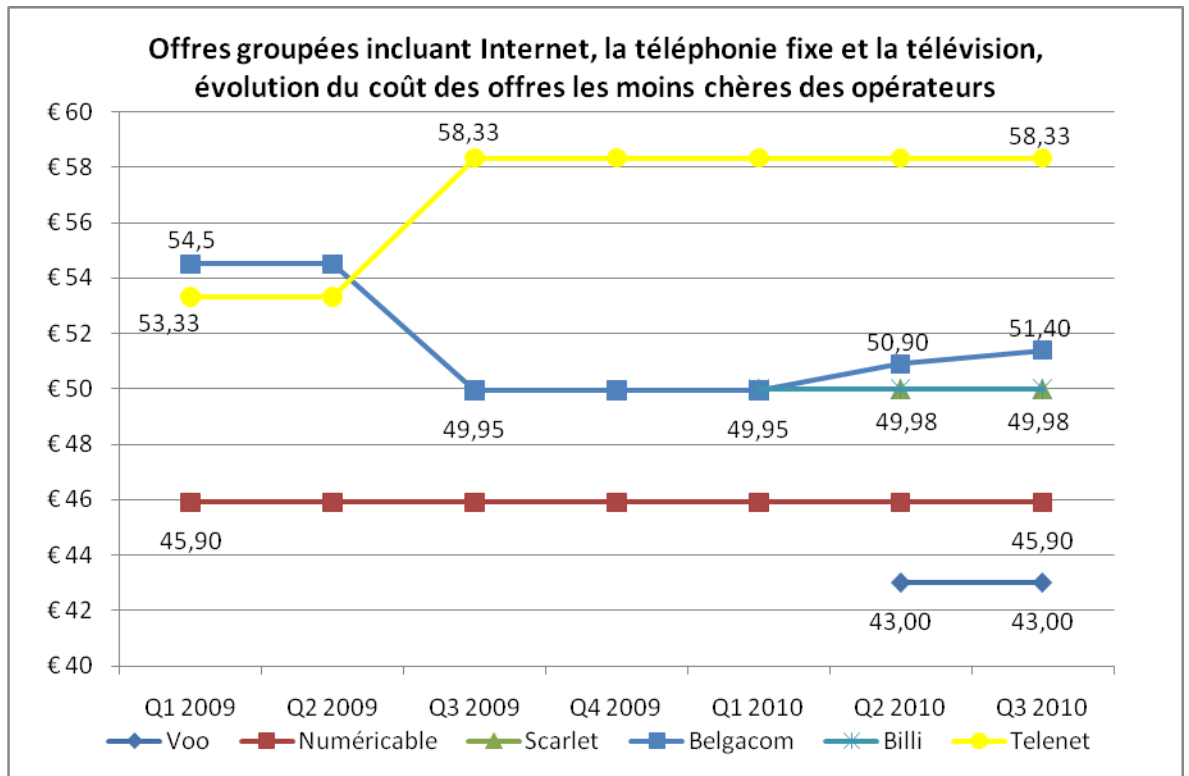
De kosten voor de huur van de decoder, voor de modem en voor het kabelabonnement zijn in voorkomend geval toegevoegd aan de maandelijkse prijs van het pakket.

258 De gemiddelde kostprijs van de gebundelde aanbiedingen met daarin een internettoegangsdienst wordt hieronder geïllustreerd. De stijging van het aantal gebundelde aanbiedingen die op de markt beschikbaar zijn, heeft niet tot een prijsverlaging geleid. Deze stijging van de maandelijkse kostprijs wordt met name verklaard door de stijging van de kwaliteit van de diensten die momenteel in de pakketten beschikbaar zijn. Alleen de gemiddelde prijs van de aanbiedingen met daarin een breedbandinternettoegang en vaste telefonie is gedaald.



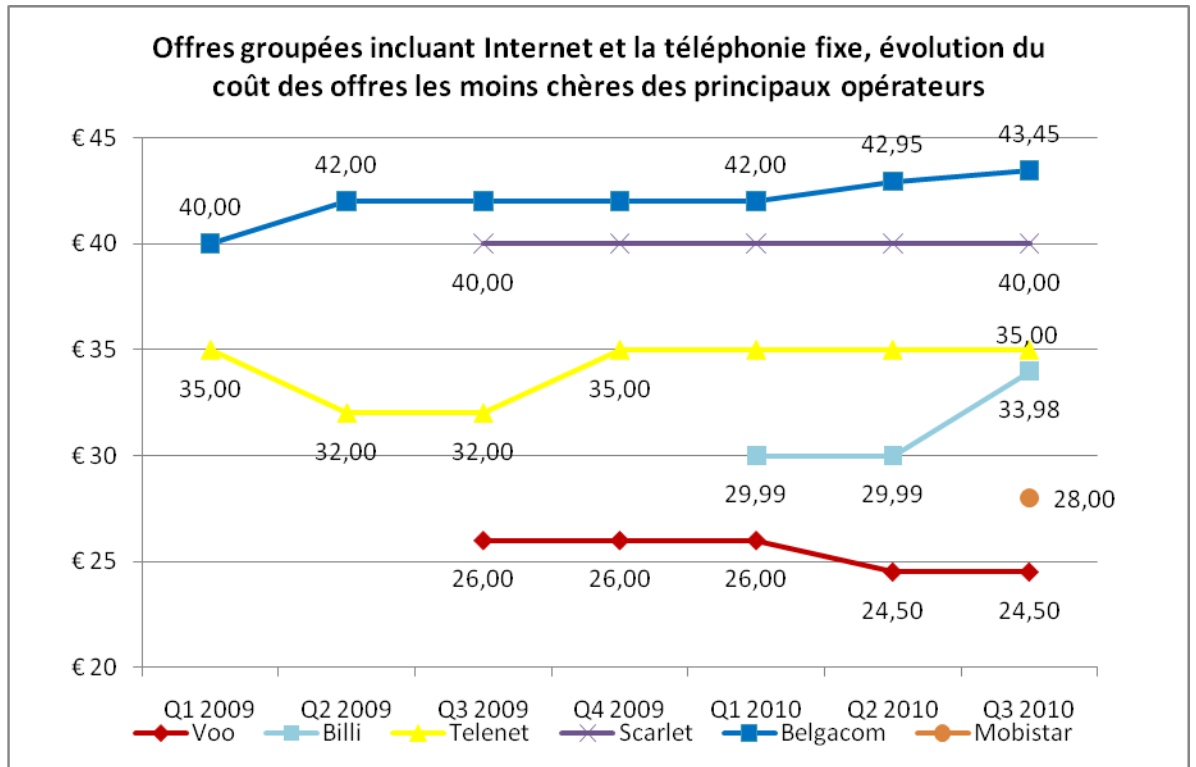
Figuur 3.36: Gemiddelde prijs van de gebundelde aanbiedingen met daarin een aanbod voor internettoegang, per type van dienstencombinatie; voornaamste combinaties in S1 2010 [bron: BIPT]

259 Binnen de aanbiedingen met drie diensten (Figuur 3.37) waaronder internettoegang, vaste telefonie en televisie, zijn de kosten van de basisversie van de aanbiedingen betrekkelijk stabiel gebleven tussen 43 en 58,3 euro per maand.



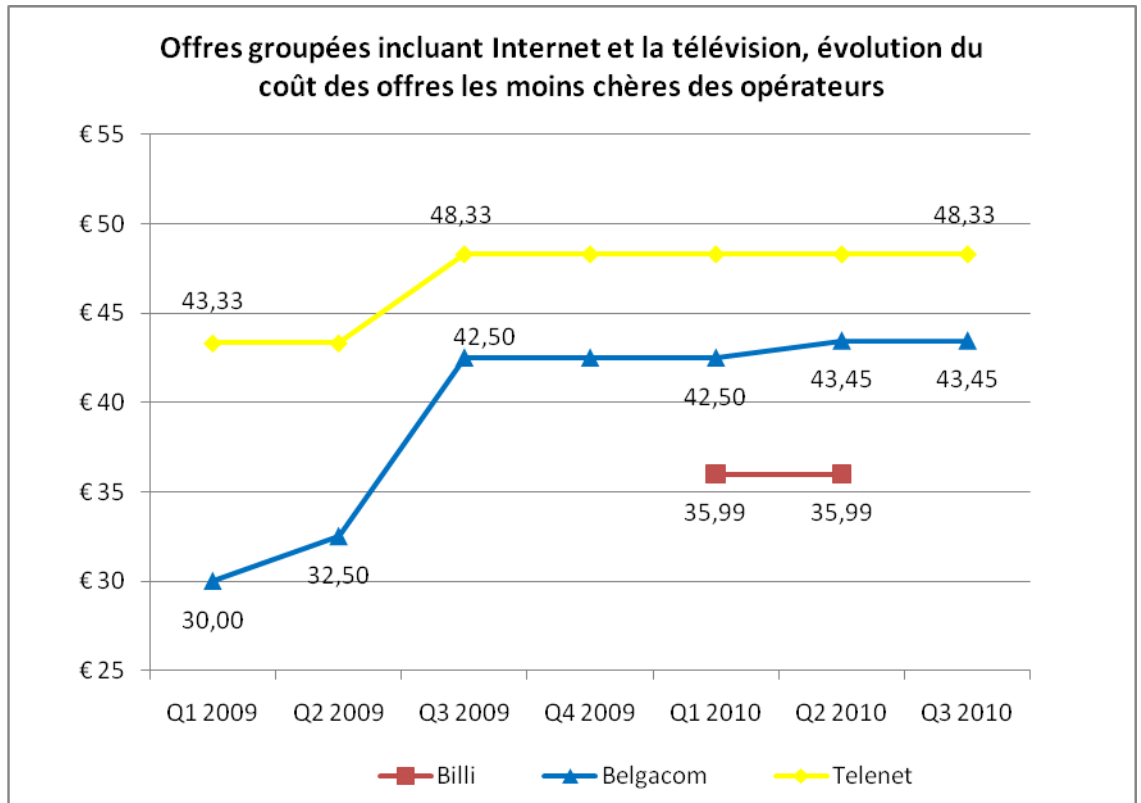
Figuur 3.37: Evolutie van de kostprijs van het goedkoopste gebundelde aanbod van de voornaamste operatoren met daarin een internettoegang, vaste telefonie en televisie in S1 2010 [bron: BIPT]

260 Binnen de gebundelde aanbiedingen met daarin internettoegang en vaste telefonie (Figuur 3.38), zijn de kosten van de basisversie van de aanbiedingen eveneens stabiel gebleven. Toch ziet men nieuwe, meer concurrerende aanbiedingen opduiken vanwege de operatoren Billi en Voo, wat de verlaging van de gemiddelde kosten in deze categorie van aanbiedingen verklaart.



Figuur 3.38 : Evolutive van de kostprijs van het goedkoopste gebundelde aanbod van de voornaamste operatoren met daarin een internettoegang en vaste telefonie in S1 2010 [bron: BIPT]

261 Binnen de gebundelde aanbiedingen met daarin internettoegang en televisie, is de kostprijs van de basisversie van de aanbiedingen van Belgacom en van Telenet gestegen.



Figuur 3.39: Evolutie van de kostprijs van het goedkoopste gebundelde aanbod van de voornaamste operatoren met daarin een internettoegang en televisie in S1 2010 [bron: BIPT]

262 Ten slotte blijkt uit een studie van het consumentenmagazine “Test Aankoop” dat triple-playaanbiedingen van Belgische operatoren gemiddeld genomen significant duurder geprijsd zijn dan vergelijkbare bundels in onze buurlanden¹²¹.

3.2.5.4 Strategische aspecten van bundels

263 De economische voordelen van gebundelde aanbiedingen met breedbandinternet en een digitale-tv-component worden in talrijke studies aangetoond¹²². Uit deze studies en publieke verklaringen van operatoren (zie infra) blijkt dat de mogelijkheid om breedbandinternet

¹²¹ “Triple play geeft geen drievoudig voordeel”, Test Aankoop editie 547, november 2010.

¹²² Zie onder meer Rey and Tirole (2006), Stremersch & Tellis (2002); Arthur D Little “Telecom Operators – Reviving the fixed line” (2009).

in pakketten aan te bieden in het algemeen de volgende voordelen bieden:

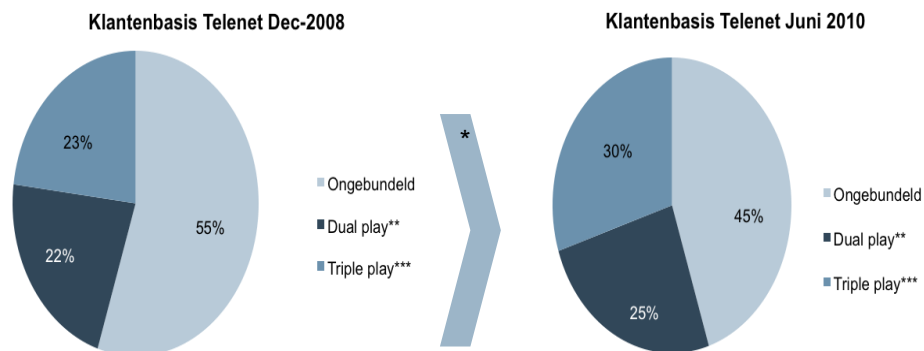
- aantrekken van nieuwe klanten;
- aanhouden van huidige klanten;
- hogere inkomsten per klant;
- creëren van technologische convergenties.

3.2.5.4.1.1 Aantrekken van nieuwe klanten

264 Zoals in deel “3.2.5.2 Evolutie van de vraag naar multiple-playproducten” blijkt, is de vraag naar multiple-playproducten de laatste jaren enorm toegenomen. Hierbij zijn vooral multiple-playproducten met breedbandinternet en digitale televisie populair. Deze trend wordt bevestigd bij de operatoren die momenteel zulke pakketten aanbieden:

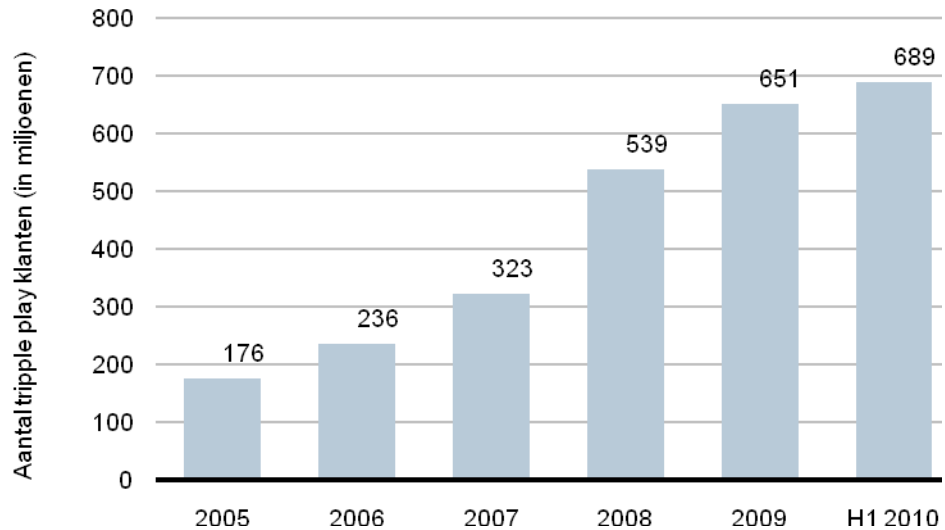
3.2.5.4.1.1.1 Telenet

265 De klantenbasis van Telenet evolueert meer en meer richting multiple play. De onderstaande figuur toont aan dat in de eerste helft van 2010 meer dan de helft van de totale klantenbasis meer dan één product in een pakket aankoopt bij Telenet. Eén derde van Telenet’s totale klantenbasis koopt internet, digitale televisie en vaste telefonie samen aan.



Figuur 3.40 : Evolutie klantenbasis Telenet (bron: presentatie halfjaarrapport 2010 Telenet)

266 Het aantal triple-playklanten van Telenet (breedbandinternet, digitale televisie en vaste telefonie¹²³) is tijdens de laatste vijf jaren bijna verviervoudigd, zoals te zien is in de onderstaande figuur.



Figuur 3.41 Evolutie aantal triple-playklanten Telenet (bron: Jaarrapport 2009 Telenet)

267 Het belang van gebundelde aanbiedingen als motor voor de aangroei van Telenets breedbandinternetklantenbasis ten slotte, blijkt uit diverse publieke verklaringen, zoals onder meer:

“Eind juni 2010 hadden we 1.174.000 abonnees voor breedbandinternet, wat 11% meer was dan in dezelfde periode vorig jaar. Deze aangroei steunt nog steeds in eerste instantie op onze gesegmenteerde productbundels, ons productleiderschap ten opzichte van concurrerende technologieën alsook de verdere toename van de penetratie van breedbandinternet in ons verkoopgebied.”¹²⁴

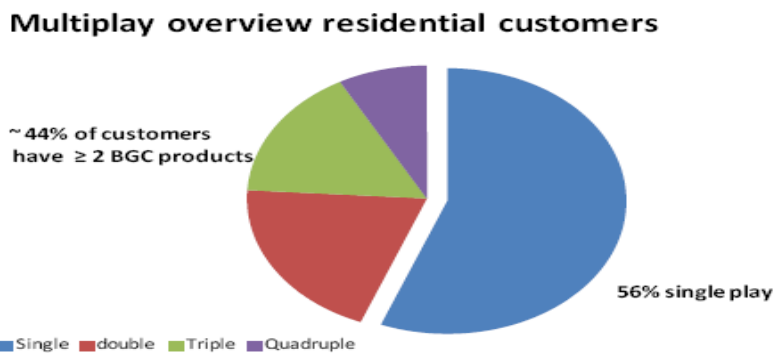
123 Telenet hanteert als definitie voor triple-playproducten: “Producten met vaste telefonie, internet en digitale televisie”.

124 Telenet eerste halfjaarrapport 2010, blz. 14

3.2.5.4.1.1.2 Belgacom

268 Belgacom biedt traditioneel breedbandinternetproducten aan samen met vaste telefonie. In de zomer van 2005¹²⁵ lanceerde het zijn digitale-tv-aanbod. In april 2007¹²⁶ volgde de lancering van zijn gebundelde aanbiedingen (“packs”), waaronder breedbandinternet + digitale tv.

269 Bij Belgacom is 44% van de particuliere klantenbasis geabonneerd op meer dan één product, zoals blijkt uit de onderstaande figuur. Binnen deze packs maken aanbiedingen met digitale televisie het overgrote merendeel uit van het aantal multiple-playklanten¹²⁷.



Figuur 3.42 : Klantenbasis multiple play Belgacom (bron: Belgacom roadshow H1 2010, slide 12)

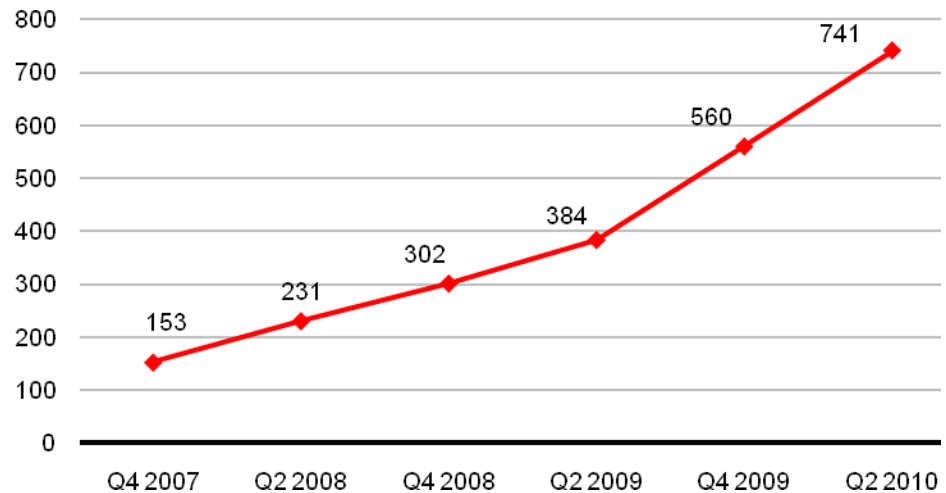
270 De onderstaande figuur uit het jaarrapport 2009 toont de evolutie aan van het aantal multiple-playklanten. Hierin is te zien dat het aantal multiple-playklanten sterk gestegen is tijdens de laatste drie jaar. Deze trend zet zich voort in het derde kwartaal van 2010¹²⁸.

125 Zie persbericht Belgacom van 26 juni 2005: http://www.belgacom.com/group/6/20050625_bgctv/nl/Belgacom-lanceert-Belgacom-TV--het-eerste-aanbod-van-digitale-televisie-in-België.html

126 Zie persbericht Belgacom van 5 april 2007 (http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/PressRelease/2007_04_05_bundles_nl.pdf)

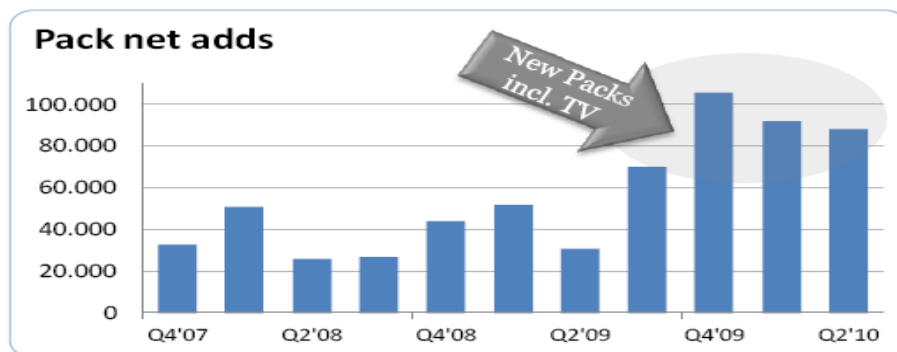
127 Bron: gegevens BIPT geleverd door operatoren

128 Zoals blijkt uit het kwartaalverslag Q3 2010 (“870.000 multiplaypacks, ca. 78% meer dan vorig jaar”) en Roadshow H1 2010, slide 11 (Succes of multi play driving customer growth”).



Figuur 3.43 : Klanten packs Belgacom (bron: jaarrapport 2009 Belgacom)

271 Het belang van de digitale-tv-component in gebundelde aanbiedingen wordt verder aangetoond in de volgende figuur, waarin een stijging merkbaar is van het aantal nettotoevoegingen aan gebundelde klanten dankzij nieuwe bundels met digitale televisie.



Figuur 3.44 : Klanten packs Belgacom (bron: Belgacom roadshow H1 2010, slide 12)

272 Een publieke verklaring van Belgacom CEO Didier Bellens duidt eveneens op het belang van digitale televisie in de strategie van Belgacom:

“Zoals eerder vermeld is tv een belangrijke groeimotor voor onze opbrengsten van de Consumer Business Unit. Ondanks de felle concurrentie van de kabel blijven we successen boeken met ons tv-

product. Eind september hadden niet minder dan 920.000 klanten Belgacom als hun tv-aanbieder gekozen - een groei van 39% op jaarbasis. In lijn met onze multiplaystrategie wordt Belgacom TV vaak in een pack verkocht. Eind september, zijn er meer dan 800.000 packs over de toonbank gegaan. – Didier Bellens, CEO Belgacom¹²⁹

*"Le futur passe par les packages. Ligne fixe, connexion internet rapide, TV digitale... L'offre unique simplifie la vie du consommateur qui n'a affaire qu'à une fournisseur. Elle pèse moins sur le portefeuille. [...] Ce doit être notre stratégie 1ere pour nous différencier de la concurrence."*¹³⁰

273 De succesvolle “Free tv”-promotieacties van Belgacom, waarbij het zijn breedbandinternetproducten in de markt aanprijst met gratis digitale televisie, is een andere indicator voor het groeiende belang van gebundelde aanbiedingen met digitale televisie. Als uitdager op het vlak van digitale tv lanceerde Belgacom midden 2009 het bedrijfsbrede programma 'FAIR' om op te boksen tegen de concurrentie van de kabel. In die context werd in de zomer van 2009¹³¹ het "Gratis-TV"-aanbod gelanceerd. Klanten krijgen hierbij een korting op de totale prijs van een pakket met minstens breedbandinternet en digitale tv, ter waarde van de prijs voor het enkelvoudige digitale-tv-product. Dit aanbod had een zeer gunstig effect op de aangroei van Belgacom's klantenbasis¹³².

3.2.5.4.1.1.3 VOO

274 VOO lanceerde relatief laat (oktober 2009) een triple-playaanbod met digitale televisie, internet en vaste telefonie¹³³. In juni 2010, slechts 8

¹²⁹ Belgacom kwartaalverslag Q3 2010, blz. 4

¹³⁰ L'Echo van 22 april 2007.

¹³¹ Zie persbericht Belgacom van 10 juli 2009, http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/PressRelease/2009_07_10_freestv_nl.pdf

¹³² “Free TV Pack in particular drivers customer growth”, Belgacom roadshow H1 2010, slide 11.

¹³³ “VOO, grand acteur du triple play” – La Libre Belgique 17/11/2009 <http://www.lalibre.be/economie/actualite/article/543111/voo-grand-acteur-du-triple-play.html>.

maanden na de lancering, maakte dit aanbod echter al een belangrijke fractie uit van zijn totale internetklantenbasis¹³⁴.

275 Op 21 november 2010 maakte VOO cijfers bekend over zijn groeiende klantenbasis voor tv en breedbandinternet. Deze groei werd grotendeels toegeschreven aan de lancering van gebundelde aanbiedingen¹³⁵.

276 Tijdens een uiteenzetting door TECTEO voor het Waalse Parlement op dinsdag 15 juni 2010, werd het belang van gebundelde aanbiedingen met digitale tv in de strategie van VOO meermaals aangehaald:

*“Aujourd'hui, vous devez savoir que de l'ordre de 60% des Belges francophones ne font plus les choix en question individuellement. De l'ordre de 60 % des gens, lorsqu'ils décident par exemple de choisir tel ou tel opérateur TV, prennent aussi en considération leur abonnement téléphonie fixe ou leur abonnement internet.”- M. Weekers, Directeur stratégie de VOO.*¹³⁶

*“Tant que vous n'avez cette offre triple play et nous ne l'avions pas jusqu'en octobre, c'est impossible de vous développer correctement sur un quelconque des trois marchés concernés”- M. Vandeschoor, Directeur des Activités de VOO.*¹³⁷

3.2.5.4.1.1.4 Numericable

277 Bij Numericable ten slotte bestaat een groot gedeelte van de klantenbasis uit multiple-playklanten met digitale televisie: het overgrote merendeel van zijn breedbandinternetklantenbasis is geabonneerd op gebundelde aanbiedingen met digitale tv¹³⁸. Numericable's verkoopsstrategie is duidelijk gericht op het, bijna

¹³⁴ Bron: BIPT gegevens geleverd door operatoren.

¹³⁵ « VOO grandit, mais gagne peu », L'avenir, zaterdag 20 november 2010 : « Le lancement des packs a été un élément déclencheur, remarque Patrick Blocry, directeur de la communication de VOO. »

¹³⁶ Compte rendu integral, Séance publique de Commission de l'Économie, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles, 15 juni 2010, 13.

¹³⁷ Compte rendu integral, Séance publique de Commission de l'Économie, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles, 15 juni 2010, 23.

¹³⁸ Bron: gegevens BIPT geleverd door operatoren.

uitsluitend, verkopen van pakketten. Bij deze operator bestaat er immers geen prijsverschil tussen het triple-playaanbod met digitale televisie en het meest afgenomen breedbandinternetproduct in alleenstaande versie, wat nogmaals het belang aantoonde van digitale televisie als motor voor de aangroei van de totale breedbandinternetklantenbasis.

278 Tijdens een hoorzitting voor het Waalse Parlement gaan vertegenwoordigers van Numericable uitgebreid in op het strategische belang van gebundelde aanbiedingen:

“Numericable est plus en phase avec le monde des télécommunications aujourd'hui. Cela veut dire le triple play, cela veut dire des services à grande valeur ajoutée, les 100 mégas, la haute définition, la fibre, etc. (...) Notre agenda, depuis la reprise de Coditel, entre 2005 et 2010, a été assez clair. Tout d'abord, nous voulions revoir nos produits. Nous avons refait une nouvelle offre de pack triple play (...). Le taux de pénétration du triple play, les gens qui prennent les trois services sur notre réseau, est également très élevé, soit 35 %. Trente-cinq pourcent de nos clients prennent l'Internet, la téléphonie et la télévision chez nous. (...) Après notre changement de produits, de marque et de prix, on a vraiment assisté à un afflux massif de clients. Ce qui a permis une croissance importante.” - M. Dormal, Directeur general de Numericable ¹³⁹.

279 Het groeiende belang van multiple-playproducten met digitale tv wordt ook door financiële analisten veelvuldig aangehaald als motor voor het aantrekken van nieuwe klanten. Zo stelt het financiële researchbedrijf Raymond James over de Belgische telecommunicatiemarkt:

“TV based players have the advantage. We believe that TV will play an increasingly important role in capturing customers interested in bundling. (...) TV remains the N°1 service in terms of usage. Consumers watch more than 100h of TV per month versus internet usage of 50,60h/month, fixed line usage of 9h and mobile usage of 2.5h per month. More importantly, as for broadband, changing providers requires at least a couple of days while the process is

139 Compte rendu integral, Séance publique de Commission de l'Économie, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles, 29 juin 2010.

*much faster in mobile. There is more potential for differentiation in TV (via content aggregation, provision of interactive services, VOD catalogue, etc.) than in Internet, fixed line and mobile services, where differentiation depends much more on price than quality of service.*¹⁴⁰

280 Ook uit het BIPT-marktonderzoek 2010 blijkt dat de mogelijkheid om meerdere producten te kopen een belangrijke factor is in het kiezen van een operator. Eén derde van de bevroagden in het BIPT-marktonderzoek 2010 geeft aan dat de mogelijkheid om meerdere producten aan te kopen de voornaamste reden was om te kiezen voor zijn huidige operator. Zoals eerder gezien blijkt ook dat één vierde van de nieuwe internetklanten intekent op een gebundelde aanbieding met digitale televisie¹⁴¹.

281 Onderzoek uitgevoerd door verschillende operatoren bij hun klanten ten slotte, toont aan dat de interesse in triple-playaanbiedingen met digitale televisie groot is. Zo toont een onderzoek van een operator aan dat een overgroot deel van de bevroagden overwegen een gebundelde aanbieding met digitale televisie te nemen in de nabije toekomst.

3.2.5.4.1.2 Aanhouden van huidige klanten

282 Het aanbieden van bundels zorgt er eveneens voor dat een operator bestaande klanten makkelijker kan aanhouden, wat het klantenverloop (de zogenaamde “churn”) doet dalen. Hoe meer diensten een klant afneemt, hoe langer de levensduur van de klant wordt. De volgende voorbeelden van Telenet en Numericable tonen dit aan¹⁴²:

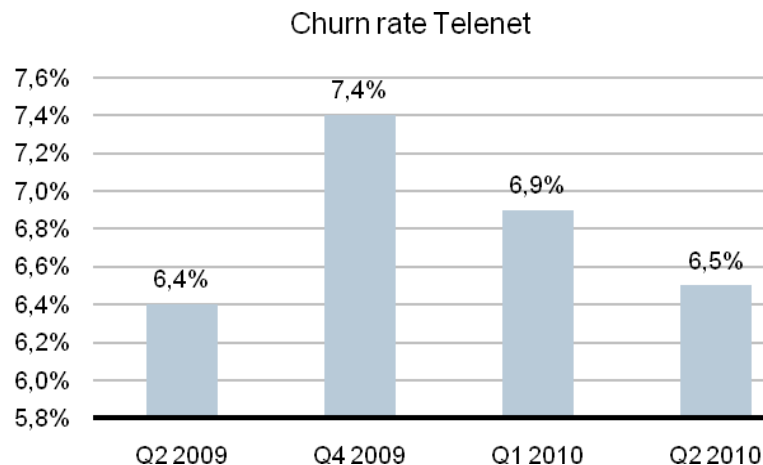
¹⁴⁰ Raymond James Euro Equities, European Services, 5 augustus 2010, 9.

¹⁴¹ Figuur 3.32 :]

¹⁴² Naast deze voorbeelden tonen diverse publicaties eveneens de positieve effecten van multiple play op het klantenverloop van Belgacom aan, onder meer: “*Belgacom decided to enter the TV market as a means of increasing customer loyalty and reducing churn*” (bron: Nokia Siemens, « *IPTV succes helps Belgacom to leap ahead*, <http://w3.nokiasiemensnetworks.com/NR/rdonlyres/424E023C-17BE-494A-9CDA-A05375F1EBBE/0/Belgacom.pdf>) en « *Explorer, nieuw multi play diensten platform dat convergentie aanbiedt: en zorgt voor daling van de churn en bron van nieuwe inkomsten* » (bron: presentatie jaarverslag 2007, slide 4).

283 In zijn kwartaalrapport Q1 2010 haalt Telenet het aanbieden van pakketten aan als één van de belangrijkste redenen voor het stabiel blijven van zijn churn-rate:

- “In het tweede kwartaal van 2010 bedroeg het geannualiseerde klantverloop 6,5%. Dit was min of meer stabiel ten opzichte van de 6,4% in dezelfde periode vorig jaar, maar toch iets beter dan de 6,9% die we in het eerste kwartaal van 2010 meldden. Wij zijn van mening dat ons relatief lage klantverloop te verklaren is door de aantrekkelijkheid van ons productaanbod, het succes van onze productbundels en onze voortdurende focus op service en klantendienst.”¹⁴³



Figuur 3.45 : Evolutie churn rate Telenet (bron: presentatie halfjaarrapport 2010 Telenet)

284 Numericable zag zijn churn eveneens drastisch dalen sinds het zijn productaanbiedingen naar multiple play oriënteerde:

“Pour traduire cela en chiffres, notre taux de churn, de départ de clients, a fortement baissé depuis 2007. Il était de 21%. Il est aujourd'hui de 14%, en sachant qu'à Bruxelles, le taux de déménagement des foyers est de 10%, ce qui vous donne un seuil qu'il sera difficile de dépasser, étant donné que, quand les ménages

¹⁴³ Halfjaarrapport Telenet 2010, blz. 13

déménagent chez nous, ils vont en général dans des zones qui ne sont pas couvertes par Numericable".¹⁴⁴

- 285 Ook blijkt uit intern onderzoek van meerdere alternatieve operatoren naar churn rates dat de voornaamste reden waarom klanten verhuizen naar andere operatoren, de triple-playaanbiedingen met digitale tv van Belgacom en de kabeloperatoren zijn.
- 286 Het voordeel dat operatoren halen uit een lagere churn en dus een langere levensduur van een klant kan als volgt uitgelegd worden. De NPV¹⁴⁵ van een klant die een gebundeld product afneemt (bv. breedbandinternet en digitale televisie) bestaat uit de som van de NPV van de afzonderlijke onderdelen¹⁴⁶ (in dit geval een afzonderlijke breedbandinternetklant en een afzonderlijke digitale-tv-klant) enerzijds en de NPV als gevolg van de toename van de levensduur ten opzichte van ongebundelde klanten en de lagere transactiekosten (bv. marketingkosten, factureringskosten, aanwervingskosten, ...) anderzijds. Hierdoor kunnen operatoren één van de onderdelen van een bundel (bv. digitale televisie) met een sterk verminderde opbrengst aanbieden aan hun klanten, omdat dit gecompenseerd wordt door de hogere NPV op de andere producten (bv. breedbandinternet) in de bundel. Deze hogere NPV op de andere producten is te danken aan de langere levensduur, de lagere transactiekosten en de mogelijkheid om bijkomende diensten te verkopen bij deze producten (infra).

3.2.5.4.1.3 Hogere inkomsten per klantenrelatie

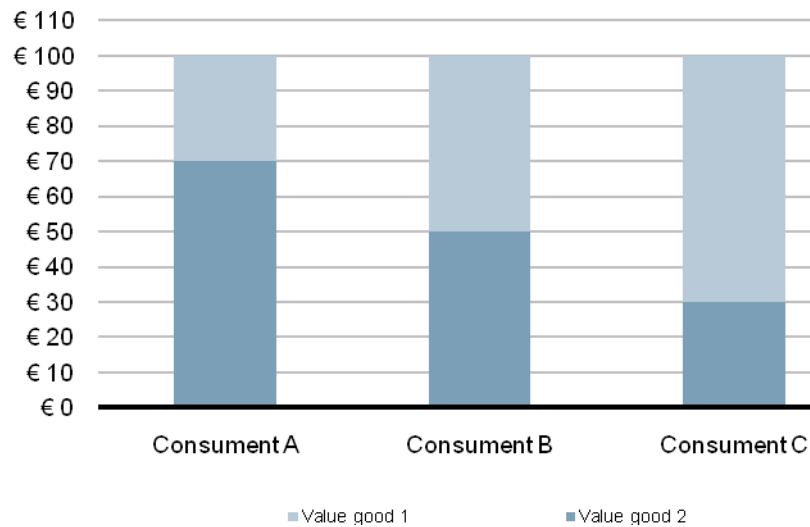
- 287 Adams & Yellen (1976) en McAfee, McMillan en Whinston (1989) tonen met het volgende eenvoudige voorbeeld aan hoe operatoren hun

¹⁴⁴ Compte rendu integral, Séance publique de Commission de l'Économie, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles, Mardi 29 juin 2010, blz. 7

¹⁴⁵ Net present value, een economische indicator voor de waarde van een klant over de gehele tijdsperiode van zijn verblijf bij een bepaalde operator.

¹⁴⁶ Eventueel met een verminderingsfactor wegens de verkregen korting op gebundelde producten ten opzichte van de alleenstaande versies.

inkomsten kunnen verhogen boven het niveau dat mogelijk is in een situatie waarin dezelfde producten individueel worden verkocht.



Figuur 3.46: Voorkeuren consumenten voor goed 1 en goed 2

288 In de bovenstaande figuur is de waardering gegeven van drie consumenten (A, B en C) voor twee goederen (goed 1 en goed 2). Consument A is bereid € 70 te betalen voor goed 2, maar slechts € 30 voor goed 1. Consument B is bereid voor elk product € 50 te betalen. Consument C ten slotte is bereid € 70 te betalen voor goed 1 maar slechts € 30 voor goed 2.

289 Stel dat de prijs voor beide goederen € 50 bedraagt. Gegeven de bovenstaande voorkeuren zal consument B beide producten kopen, terwijl consument A enkel goed 2 zal kopen en consument C enkel goed 1. De totale opbrengsten voor de firma zijn dan: $A (50) + B (100) + C (50) = 200$.

290 Wanneer de firma deze twee goederen echter in een pakket aanbiedt en deze prijst voor € 100 (zijnde de som van de prijzen van de afzonderlijke producten), zullen alle drie de consumenten bereid zijn de bundel te kopen voor € 100. Met andere woorden: de consumentenvoorkeuren van beide producten worden samengevoegd. Dit verhoogt de opbrengsten van de firma naar $A (100) + B (100) + C$

(100) = 300, een stijging van de inkomsten met 50% tegenover de situatie waarin beide producten apart verkocht worden. Door het verkopen van gebundelde producten kunnen operatoren dus de consumentenvoorkeuren van het ene product combineren met die van andere producten, waardoor de totale opbrengsten stijgen.

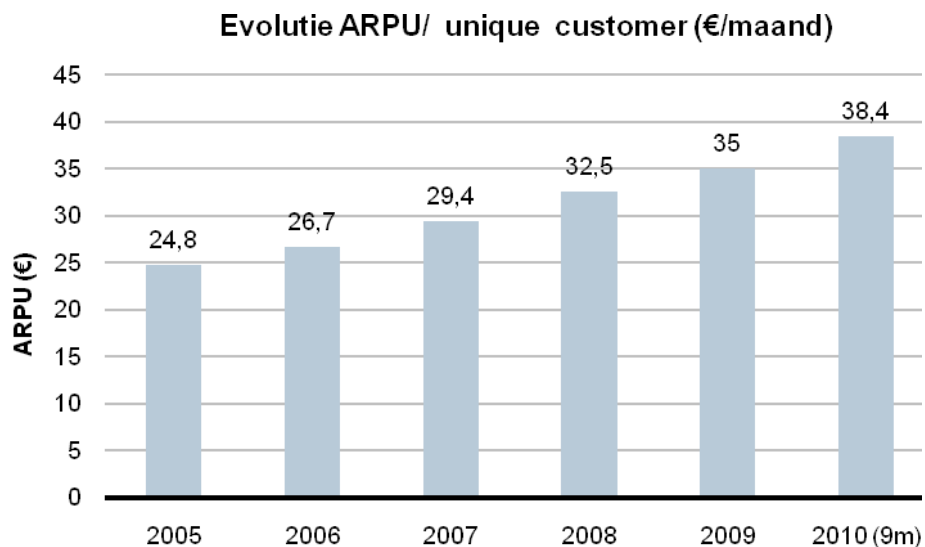
- 291 Een andere manier waardoor operatoren profijt halen uit bundelingsstrategieën is door “cross-selling” en “upselling”. Cross-selling verwijst naar het verkopen van additionele producten aan bestaande klanten, terwijl upselling verwijst naar het verkopen van bijkomende of meer geavanceerde diensten bij een bestaand product. Bij gebundelde producten met digitale televisie kan dit bijvoorbeeld gaan over het aanbieden van video-on-demanddiensten. Belgacom CEO Didier Bellens verwijst naar het belang van multiple-playproducten voor het verkopen van nieuwe diensten als een belangrijke motor voor groei:

“Onze resultaten bewijzen dat onze convergentiestrategie de moeite loont. Convergente producten zijn als dusdanig aantrekkelijk voor onze klanten. Voor ons vormen ze ook nog eens een perfect platform voor cross-selling. Zo stimuleert de strategie steeds meer onze groei (...). Internet en televisie zullen versmelten tot één ononderscheidbaar productaanbod met aanzienlijke groeimogelijkheden voor nieuwe diensten.”¹⁴⁷

- 292 Dit stelt operatoren in staat om de gemiddelde opbrengst per klant (ARPU) te verhogen. De onderstaande verklaringen van Telenet bijvoorbeeld tonen aan dat door de verkoop van gebundelde producten de inkomsten per klantenrelatie kan verhoogd worden, ook al dalen de gemiddelde opbrengsten voor de individuele producten. We zien eveneens in de onderstaande figuur dat de stijging in de gemiddelde opbrengst per unieke klant samenhangt met de stijgende opname van gebundelde producten (vooral breedbandinternet met digitale televisie, supra) bij Telenet.

¹⁴⁷ Belgacom jaarrapport 2009, blz. 8

*"Hoewel de gemiddelde opbrengst per klantenrelatie bij individuele producten in dalende lijn blijft gaan – weliswaar in een trager tempo dan vorig jaar – door het groeiende aandeel van bundels en door andere kortingen en de concurrentiedruk, zijn we erin geslaagd de totale gemiddelde opbrengst per klantenrelatie te verhogen. De hogere gemiddelde opbrengst per klantenrelatie is een direct gevolg van het groeiende percentage nieuwe klanten die voor een productbundel kiezen, de verdere overschakeling van bestaande klanten met een enkelvoudig abonnement naar een meervoudig abonnement en de verdere overstap van analoge naar digitale tv (de gemiddelde opbrengst per klant is ongeveer dubbel zo hoog bij klanten met een abonnement op digitale tv als bij klanten met een abonnement op basiskabel tv). (...) Deze absolute stijging van onze gemiddelde opbrengst per klantenrelatie is de hoogste jaar-op-jaarstijging in de geschiedenis van Telenet. Een duidelijk gevolg van de aanhoudende trend dat steeds meer klanten al hun digitale diensten willen aankopen bij een provider met [...] een geavanceerd interactief systeem voor digitale televisie."*¹⁴⁸



Figuur 3.47: Evolutie ARPU Telenet (bron: presentatie kwartaalrapport Q3 2010 Telenet)

3.2.5.4.1.4

Creëren van technologische convergenties.

¹⁴⁸ Telenet persbericht m.b.t. kwartaalrapport Q3 2010, blz. 4

- 293 Operatoren die in staat zijn verschillende producten in een gebundelde aanbieding te verkopen, kunnen ten slotte profiteren van technologische convergenties. Onder technologische convergentie wordt verstaan: de shift van een situatie waarin verschillende diensten door aparte, afzonderlijk van elkaar bestaande netwerken bediend worden, naar de situatie waarin verschillende telecommunicatieproducten en -diensten toegankelijk zijn over verschillende netwerken en platformen heen. Dit zorgt voor de mogelijkheid tot de creatie van nieuwe diensten, waardoor er bijkomende inkomsten gegenereerd kunnen worden. Het delen van gemeenschappelijke platformen voor al deze diensten reduceert eveneens de kosten.
- 294 Deze voordelen worden onder meer aangetoond door de multiplatformstrategie van Belgacom. Producten als breedbandinternet en televisie worden via verschillende kanalen (tv, computer, gsm) aangeboden. Hierop worden allerlei nieuwe toepassingen gepland, zoals gaming en e-health. Tegelijkertijd worden er voor al deze diensten alsmaar meer gewerkt naar het gebruik van een enkelvoudig platform. De CEO van Belgacom Didier Bellens merkt hierover op:

“In het kader van onze doelstelling om onze koppositie inzake innovatie vast te houden, en conform onze convergentiestrategie bouwen we ons interactief platform van de volgende generatie 'Belgacom Entertainment' verder uit tot de klantenervaring zoals we ze zien voor de nabije toekomst. In onze visie zullen klanten weldra in staat zijn gelijk welke inhoud te bekijken op gelijk welk toestel, tijdstip en plaats. Drie recente partnerschappen zullen deze visie ondersteunen. Eerder dit jaar kondigden we de investering in OnLive aan, dat hoogwaardige instant-playvideogames zal aanbieden, die via tv, pc, telefoon en tablets worden geleverd aan Belgacom Entertainment-klanten in België en Luxemburg. Recenter hebben we de exclusieve strategische partnerschappen met Jinni en in3Depth Systems bekendgemaakt.”- Didier Bellens, CEO Belgacom¹⁴⁹

¹⁴⁹ Belgacom kwartaalrapport Q3 2010, blz. 4.

295 Een ander voorbeeld van de technologische convergenties die mogelijk zijn bij het gebundeld aanbieden van producten vinden we terug bij Billi, de merknaam waaronder Alpha Networks sinds februari 2010 bundels met breedbandinternet en digitale televisie (via het BRUO-aanbod) op de markt brengt. Billi stelt zijn gebruikers in staat om tv via andere kanalen dan het tv-toestel te ontvangen, zoals op de computer of iPad (via webstreaming)¹⁵⁰.

3.2.5.5 Conclusie over de evolutie naar multiple play

Multiple play of gebundelde aanbiedingen winnen alsmaar aan populariteit: gebruikers van breedbandinternet nemen hun internetproducten steeds meer af samen met andere producten in één enkele aanbieding bij dezelfde operator. Begin 2010 neemt meer dan de helft van het aantal internetgebruikers breedbandinternet af in een gebundelde aanbieding.

Binnen deze gebundelde aanbiedingen zijn aanbiedingen met breedbandinternet en digitale televisie veruit het populairst: begin 2010 nam 44% van het aantal internetgebruikers ook digitale televisie af bij dezelfde operator. Rekening houdende met de vastgestelde ontwikkelingen en het handelsbeleid van de operatoren, kan redelijkerwijs worden verwacht dat deze trend zich tijdens de komende jaren verder zal doorzetten. Bij het aantal nieuwe klanten neemt immers meer dan de helft breedbandinternet af via een gebundelde aanbieding met digitale televisie.

Belgacom en de kabeloperatoren zijn lang de enige operatoren op de markt geweest die in staat waren multiple-playproducten met breedbandinternet en digitale televisie te verkopen. Sinds kort bieden twee alternatieve operatoren (Mobistar en Alpha Networks) ook bundels aan met digitale tv.

Gebundelde producten bieden talrijke voordelen voor operatoren: het stelt hen in staat om makkelijker klanten te verwerven, een hogere omzet per gebruiker te verkrijgen, klanten langer aan zich te binden en te profiteren van technologische convergenties.

¹⁵⁰ "Billi lance son offre Web TV accessible à l'iPhone et l'iPad", 26/10/2010, <http://belgium-iphone.lesoir.be/2010/11/25/billi-lance-son-offre-web-tv-accessible-a-liphone-et-lipad/>

Het BIPT zal daarom bij het onderzoeken van de wholesalemakten speciale aandacht hebben voor de inputs op wholesaleniveau die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van gebundelde aanbiedingen.

3.2.6 Toekomstige tendensen op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang

296 Het BIPT voorziet een marktevolutie met de volgende voornaamste tendensen:

- Een evolutie van de vraag naar aanbiedingen met steeds hogere snelheden, wat de operatoren ertoe zou moeten aanzetten hun aanbiedingen nog aantrekkelijker te maken.
- Een verdere evolutie van de aanbiedingen en de vraag naar producten van het type multiple play.
- Een toenemende technologische convergentie, waarbij verschillende diensten met elkaar verbonden worden over verschillende platformen heen.

297 Het BIPT zal nauwlettend oog houden op de potentiële impact van de aanbiedingen voor toegang tot mobiel internet op de aanbiedingen voor breedbandtoegang op de vaste netwerken. De toewijzing van een nieuwe mobiele 3G-vergunning en van 4G-vergunningen, zou door het effect van toegenomen concurrentie kunnen leiden tot een prijsdaling van de aanbiedingen voor mobiel internet en invloed hebben op de breedbandaanbiedingen op de vaste netwerken. Deze aanbiedingen voor mobiel internet boeken enig succes in bepaalde Europese landen (meer bepaald in Oostenrijk) en zullen zeker ook ontwikkeld worden in België. Toch zal de ontwikkeling van deze aanbiedingen, gezien de huidige stand van zaken van de mobiele-breedbandaanbiedingen in België, niet van dien aard zijn dat de conclusies van de analyse in de periode waarop deze betrekking heeft, in het gedrang komen.

298 Het BIPT vindt ook dat de commerciële uitrol van FTTH niet zal plaatsvinden binnen het tijdsbestek van de analyseperiode¹⁵¹. Toch zal het BIPT de eventuele marktontwikkelingen ter zake aandachtig in het oog houden.

¹⁵¹ Scott Alcott, Executive Vice President de la division Service Delivery Engine, Broadband World Forum 2010

4 (Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)

4.1 Plaats in het besluit

Inleiding	
Juridische basis en methodologische overwegingen	Hoofdstuk 1
Raadplegingsprocedure	Hoofdstuk 2
Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten	Hoofdstuk 3
(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)	Hoofdstuk 4
Markt voor wholesalebreedbandtoegang	Hoofdstuk 5
Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	Hoofdstuk 6

4.2 Inleiding

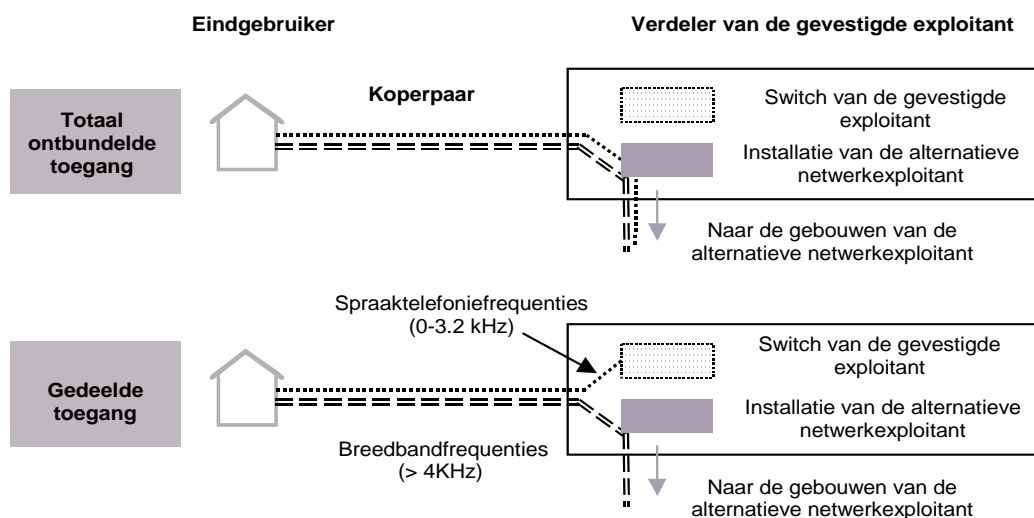
4.2.1 Bestaande aanbiedingen

299 Belgacom wordt door het BIPT verplicht om sinds 2001 zijn referentieaanbod voor de ontbundeling van het aansluitnetwerk (BRUO) te publiceren, een aanbod dat sindsdien meermaals is gewijzigd. Dat aanbod beschrijft het geheel van ontbundelingsdiensten die aan de alternatieve operatoren worden aangeboden, inclusief de diensten voor totale ontbundeling van het koperpaar, de gedeelde toegang tot het koperpaar, de diensten voor collocatie en de bijbehorende diensten.

300 Dankzij volledig ontbundelde lijnen (BRUO raw copper) kunnen alternatieve operatoren double-play- of triple-playdiensten aanbieden of bitstreamtoegang of doorverkooptoegang aanbieden via wholesale aan andere operatoren. De alternatieve operatoren kunnen oplossingen uitwerken die economisch en operationeel interessanter zijn dan via bitstreamtoegang, terwijl ze meer winst kunnen maken en een grotere vrijheid hebben om verschillende soorten abonnementen aan te bieden. Ten slotte maakt het ook breedbandinfrastructuurconcurrentie tegen lage prijzen mogelijk. LLU moet dus eindgebruikers een maximaal voordeel qua keuze, prijs en kwaliteit opleveren.

4.2.1.1 Beschrijving van de verschillende types van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk

301 De ontbundeling van het aansluitnetwerk kan worden verdeeld over twee soorten van toegang, zoals weergegeven in figuur 4.1: totale ontbundeling en gedeeltelijke ontbundeling.



Figuur 4.1: Schema van de volledig ontbundelde toegang en de gedeelde toegang (bron: Analysys)

302 Volledige ontbundeling bestaat in het toewijzen van alle frequenties aan de alternatieve operator op de toegangslijn (analoog of ISDN-2) naar de eindgebruiker.

- 303 In het geval van gedeelde toegang of gedeeltelijke ontbundeling worden alleen de hoge frequenties toegewezen aan de alternatieve operator op de toegangslijn (analoog of ISDN-2) naar de eindgebruiker. Op het niveau van de verdeler of van het LDC installeert Belgacom een filter om de hoge frequenties te onderscheiden, die ter beschikking van de alternatieve operator worden gesteld. Belgacom verzorgt het onderhoud van deze filter. Ingeval de eindgebruiker een abonnement heeft op de telefoniediensten van Belgacom, spreekt men van gedeelde toegang met Belgacom-spraak. Wanneer de eindgebruiker geen abonnement heeft op de telefoniediensten van Belgacom, is er sprake van gedeelde toegang zonder Belgacom-spraak.
- 304 Wanneer de eindgebruiker zijn spraakabonnement bij Belgacom opzegt, blijft Belgacom verantwoordelijk voor het filteren van de hoge frequenties. Het aanbod wordt dan een aanbod van gedeeltelijke ontbundeling zonder Belgacom-spraak, wat voor de alternatieve operator een tariefwijziging meebrengt.
- 305 Voor de gedeelde toegang en de volledig ontbundelde toegang geschiedt de toegang tot het koperpaar op het niveau van de telefooncentrales door toewijzing van blokken (groep van 48 of 100 kabelparen, afhankelijk van het soort aansluitnet) aan de alternatieve operator op de betreffende apparatuur (verdeler, onderverdeler, straatverdeelkast). Die blokken worden dan via een connectieverbinding (tie cable) verbonden met de apparatuur van de alternatieve operator. In het geval van gedeelde toegang van de alternatieve operator, verbindt die connectie de filter met de apparatuur van de alternatieve operator. Het koperpaar moet naakt zijn, met andere woorden niet voorzien van actieve elementen zoals versterkers of correctoren ... Wanneer dat mogelijk is, moet Belgacom al zijn actieve apparatuur weghalen zodat het koperpaar kan worden ontbundeld.

4.2.1.2 Niveau van ontbundelde toegang

306 Ontbundelde toegang kan fysiek op drie niveaus plaatsvinden:

- toegang tot het aansluitnetwerk op het niveau van de verdelers in de local exchanges (LEX'en);
- toegang tot het aansluitnet op het niveau van het local distribution centre (LDC) of de onderverdelers;
- toegang tot het subaansluitnet op het niveau van de straatverdeelkast (KVD).

307 Het aansluitnetwerk wordt gedefinieerd als "de metalen aderen die het netwerkaansluitpunt in de ruimte van de klant verbinden met de hoofdverdelers of gelijkwaardige voorziening in het vaste openbare telefoonnetwerk".

308 Het subnetwerk wordt omschreven als "een gedeeltelijk aansluitnetwerk dat het netwerkaansluitpunt in de ruimte van de klant verbindt met een concentratiepunt of een nader aangeduid tussenliggend aansluitpunt in het vaste openbare telefoonnetwerk". »

309 Voor elk van deze niveaus werd in het BRUO-referentieaanbod een kostengeoriënteerd tarief bepaald¹⁵² dat maandelijks betaald moet worden aan Belgacom om ontbundelde toegang (met of zonder Belgacom-telefonie) te bekomen:

¹⁵² Besluit van de Raad van het BIPT van 10 november 2010 ter correctie van het besluit van 3 augustus 2010 betreffende de BRUO rental fee

	lokale lus
BRUO Raw Copper	€ 7.78
BRUO Shared Pair (inclusief splitter maintenance)	€ 0.87
	Subnetwerk
BRUO Raw Copper	€ 5.75
BRUO Shared Pair (inclusief splitter maintenance)	€ 0.85

Figuur 4.2: Tariefstructuur van de BRUO-aanbiedingen

310 De maandelijkse huurprijs voor shared pair ligt veel lager dan voor raw copper omdat de eindgebruikers via zijn Belgacom-telefonieabonnement reeds de kosten voor hun toegang vergoeden.

4.2.1.3 Beschrijving van de toegelaten technieken

311 Het BRUO-referentieaanbod dat sinds 2001 beschikbaar is, levert een gedetailleerde beschrijving van de technische specificaties waaraan elke apparatuur die op de ontbundelde lijnen wordt gebruikt moet voldoen, los van de garanties betreffende de snelheid en de kwaliteit van de datatransmissie. Deze betreffen met name:

- de fysieke (isolatie...) en elektrische kenmerken (impedantie, verzwakking ...) van de koperparen die de toegangslijn tot de eindgebruiker vormen;
- de kenmerken van de RTC- en ISDN-apparatuur die op de toegangslijnen kan worden aangesloten;
- de regels inzake aanleg van apparatuur van de types xDSL (ADSL, ADSL2, ADSL2+, (E)SDSL, ReADSL, VDSL2) die kunnen worden gebruikt op analoge lijnen of ISDN-lijnen (sterkte van de signalen ...);
- de fysieke en elektrische kenmerken van connectieverbindingen tussen de verdeler en de apparatuur die in collocatie is geplaatst.

312 Het BRUO-aanbod behandelt tevens de problematiek van het spectrumbeheer, met name de regels die moeten worden nageleefd om interferentieproblemen te beperken.

313 Er dient te worden opgemerkt dat een heel belangrijke functie van ontbundeling de mogelijkheid is die de begunstigde heeft om een technologie van zijn keuze te gebruiken zonder dat hij afhankelijk is van de keuzes van de SMP-operator.

4.2.1.4 Beschrijving van aanverwante diensten

314 Het BRUO-aanbod omvat tevens de toegang tot de informatiesystemen (IT, proces, ...). Belgacom moet er bovendien voor zorgen dat de informatie wordt verstrekt die door de alternatieve operatoren voorafgaandelijk aan de ontbundeling wordt gevraagd. Deze wordt verstrekt na het ondertekenen van een vertrouwelijkheidsovereenkomst en omvat onder meer de lijst van verdelers, onderverdelers en straatverdeelkasten.

315 Het referentieaanbod geeft ook een gedetailleerde beschrijving van de regels voor collocatie op het vlak van techniek en tarifiering. Op technisch vlak worden op het niveau van de verdelers vier types collocatie aangeboden: fysieke collocatie, co-mingling, collocatie op afstand en virtuele collocatie.

- **Fysieke collocatie:** de apparatuur van de alternatieve operator wordt geïnstalleerd in de gebouwen van de historische operator, in zalen die gescheiden zijn van de apparatuur van de historische operator en met een aparte toegang tot de openbare weg.
- **Co-mingling** is een vorm van fysieke collocatie waarbij de apparatuur van de alternatieve operator in dezelfde zaal als de apparatuur van de historische operator wordt geplaatst en gebruikt, zonder fysieke scheiding en met een begeleiding door een bewakingsdienst. De kosten en installatietermijnen voor

deze vorm van collocatie zijn beduidend lager dan voor een "klassieke" fysieke collocatie.

- **Collocatie op afstand:** de apparatuur van de alternatieve operator wordt geïnstalleerd in lokalen die gescheiden zijn van de verdeler van de historische operator, waarmee zij via een verbindingshuurlijn (*backhaul*) zijn verbonden.
- **Virtuele collocatie:** dit type van collocatie wordt aangeboden wanneer noch de fysieke collocatie noch de collocatie op afstand mogelijk is. De alternatieve operator koopt apparatuur bij dezelfde leverancier als die welke door Belgacom voor een gelijksoortige toepassing wordt gebruikt; de installatie en het onderhoud van die apparatuur wordt verzorgd door de technici van Belgacom.

316 Op het niveau van de LDCs (onderverdelers) worden co-mingling en collocatie op afstand aangeboden.

317 Het BRUO-aanbod geeft tevens een gedetailleerde beschrijving van alle diensten die verbonden zijn met het aansluiten van de apparatuur van de alternatieve operatoren: zo worden de regels gepreciseerd voor het reserveren en bestellen van blokken en filters op het niveau van de verdeler, onderverdeler of straatverdeekast, alsook de vereiste connectieverbindingen. Belgacom biedt overigens huurlijnen aan om de verdeler te verbinden met het PoP van de alternatieve operator (*backhaul*), wanneer de verdeler niet rechtstreeks met hun netwerk is verbonden; dit wordt aangeboden via het gereguleerde BROTSOLL-aanbod.

4.2.2 De evolutie van het toegangsnetwerk

318 Het huidige toegangsnetwerk waarbij er een koperkabel loopt tussen de eindgebruiker en de centrale (LEX of LDC) zal de komende jaren drastisch veranderen omdat de bandbreedte (downloadsnelheid en uploadsnelheid) beperkt wordt door de lengte en de kwaliteit van de

koperkabel. Om hogere snelheden te halen moet de koperkabel dan ook geheel of gedeeltelijk vervangen worden door glasvezel.

- 319 De Europese Commissie benadrukt in haar NGA-aanbeveling¹⁵³ van 20 september 2010 dat het belangrijk is dat de consequenties van deze netwerkevolutie in de marktanalyse bestudeerd worden en dat er gepaste aanpassingen aan de regelgevende verplichtingen gebeuren:

“(5) Het overzicht van de markten 4 en 5 van Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie moet rekening houden met NGA-netwerken¹⁵⁴ en moet door elke NRI op een gecoördineerde en geschikte manier worden uitgevoerd. De NRI's moeten ervoor zorgen dat de oplossingen opgelegd in de markten 4 en 5 met elkaar verenigbaar zijn.

(6) Waar de relevante marktanalyses erop wijzen dat de marktvoorwaarden globaal constant blijven, moeten de NRI's voor een consistente regelgevende aanpak zorgen met betrekking tot aangewezen herzieningsperiodes. Waar mogelijk, moeten de NRI's in hun besluiten uitleggen, hoe zij van plan zijn om de oplossingen in de markten 4 en 5 aan te passen in toekomstige marktanalyses als reactie op waarschijnlijke veranderingen in marktomstandigheden.”

4.2.2.1 Glasvezel tot aan de straatverdeelkast (Fiber to the Cabinet)

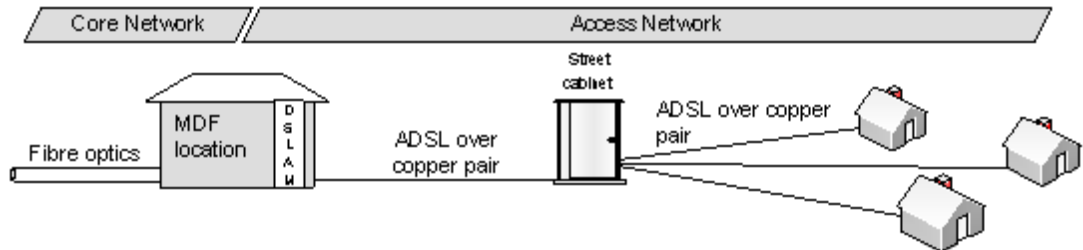
- 320 Door de hoge investeringskosten voor het aanleggen van glasvezel tot in elke huiskamer (fiber to the home) kiezen de meeste Europese operatoren voor een tussenscenario waarbij glasvezel aangelegd wordt tot aan de straatverdeelkast (KVD) en gebeurt de ‘last mile’ tussen de straatverdeelkast en de eindgebruiker nog door de reeds aanwezige

¹⁵³ Aanbeveling 2010/572/EU van de Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken

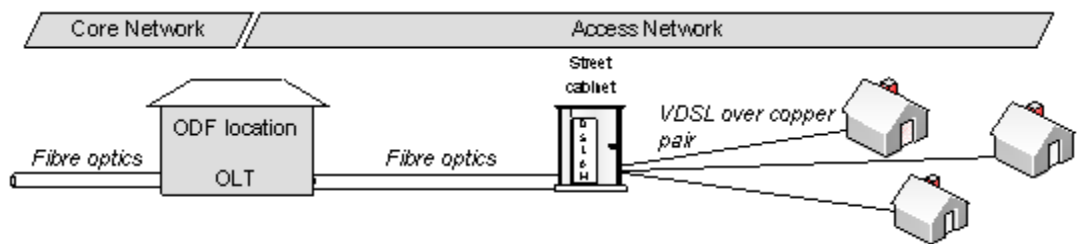
¹⁵⁴ Toegangsnetwerken van de nieuwe generatie" (NGA's): bekabelde toegangsnetwerken die geheel of gedeeltelijk bestaan uit optische elementen die in staat zijn om breedbandtoegangsdiens ten te leveren met verbeterde kenmerken (zoals hogere doorvoercapaciteit) in vergelijking met diensten die via reeds bestaande kopernetwerken worden geleverd. In de meeste gevallen zijn NGA's het resultaat van een verbetering van een reeds bestaand koperen of coaxiaal toegangsnetwerk.

koperkabel (Fiber to the Cabinet). In de straatverdeelkast zelf wordt dan de actieve xDSL-apparatuur geplaatst die vroeger nog in de centrales (LEX/LDC) stond. Hierdoor worden een aantal centrales overbodig of wordt op zijn minst de noodzakelijke oppervlakte per centrale drastisch gereduceerd.

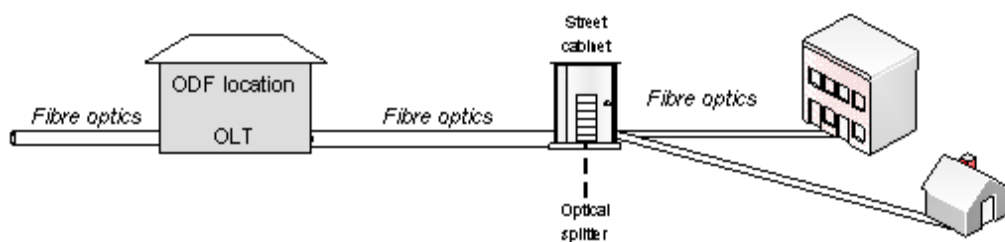
Huidige situatie toegangsnetwerk



Scenario Fiber to the cabinet



Scenario Fiber to the home/building



Figuur 4.3: Overzicht van de evolutie van het toegangsnetwerk (bron: Cullen International, 2007)

4.2.2.1.1 *De Belgische situatie*

321 Belgacom heeft de laatste jaren grote investeringen gedaan om glasvezel aan te leggen tot aan de straatverdeelkasten. Belgacom heeft in april 2008 een VDSL2-retailaanbod gelanceerd (Fiber to the

Cabinet). Belgacom heeft eind september 2010 een dekking van 76%¹⁵⁵ met VDSL2 en biedt op basis van deze technologie snelheden tot 30 Mbps aan. Tegen eind 2011 wil Belgacom 80% van de bevolking via VDSL2 bereiken.

- 322 Het Remote Optical Platform is een afzonderlijke kast net naast de KVD, waar Belgacom zijn VDSL-apparatuur plaatst en die via een tie cable de DSLAMs met de KVD verbindt.
- 323 Belgacom heeft aangekondigd¹⁵⁶ dat het in de toekomst de snelheid nog verder zal verhogen via kleinere straatverdeelkasten die dichterbij de eindgebruiker geplaatst worden.
- 324 Daarnaast zijn er ook andere technologische evoluties die momenteel door de hardwarefabrikanten onderzocht worden en die het mogelijk maken om de bandbreedte van VDSL2 verder te verhogen:
- Vectoring: door het injecteren van antiruis kunnen de stoorzenders uit de omgeving geneutraliseerd worden waardoor er meer bandbreedte over één koperpaar kan gestuurd worden;
 - Pair bonding: door verschillende toegangslijnen te bundelen kan een veelvoud aan bandbreedte bekomen worden;
 - Ghost modes: bij het bundelen van twee koperparen kan er een virtueel derde informatiekanaal gecodeerd worden om de bandbreedte te verhogen.

4.2.2.1.2 *De businesscase voor subloopontbundeling*

- 325 Het ontbundelen op het niveau van de straatverdeelkast vraagt veel hogere investeringen in nieuw materiaal (IP DSLAM en IP backhaul) omdat de alternatieve operator nu op veel meer locaties aanwezig moet zijn dan vroeger toen de DSLAMs nog opgesteld werden in de

¹⁵⁵ Derde kwartaalverslag van Belgacom, Q3 2010, pagina 9

¹⁵⁶ Belgacom Network Strategy Presentation 5 July 2010, Investor relations, http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/investor_doc/20100705_belgacom_network.pdf

centrales en omdat een aanwezigheid in de LEX en alle geassocieerde KVD's nodig is om alle klanten te bereiken.

- 326 De bereidheid en mogelijkheden van een operator om te investeren in een verdere uitrol van het netwerk naar de KVD is met name afhankelijk van het aantal klanten dat hij met dit aanbod weet te bereiken en de kosten verbonden aan deze investering.
- 327 Schaal- en breedtevoordelen worden belangrijker dan bij LLU omdat de kritische massa om bepaalde businessplannen leefbaar te houden minder gemakkelijk aanwezig is op het niveau van de straatverdeelkast dan op LEX-niveau. Daardoor worden de opties voor de alternatieve operatoren beperkter. Er is tevens een groot verschil in timing en kosten wanneer het uitrollen van glasvezel en het installeren van VDSL2 in een straatverdeelkast samen met andere operatoren kan gebeuren.
- 328 De Analysys Mason-studie (zie bijlage 4) toont aan dat subloopontbundeling slechts in beperkte mate levensvatbaar is. Het uitrollen van VDSL2 in bepaalde straatverdeelkasten is slechts interessant indien een alternatieve operator voldoende marktaandeel heeft (schaalvoordelen geniet), er extra inkomsten per klant kunnen worden gegenereerd door vernieuwende diensten aan te bieden, de backhaulconnectie op een betaalbare manier kan gebeuren en er gebruik kan worden gemaakt van de bestaande remote optical platforms.
- 329 Ook uit verschillende internationale studies naar de businessplannen voor de uitrol van VDSL-technologie blijkt dat de haalbaarheid afhangt van de penetratie, het marktaandeel en de mogelijkheden om hogere inkomsten per klant te bekomen:
- Een WIK-studie¹⁵⁷ concludeert dat de leefbaarheid van het uitrollen van VDSL door de historische operator sterk afhangt van de vraag

¹⁵⁷ WIK (2006), Michael Brinkmann, Dragan Ilic, Technische und ökonomische Aspekte des VDSL-Ausbaus – Glasfaser als Alternative auf der (vor-)letzten Meile, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 281, Oktober 2006.

naar VDSL-toegang. Om de investeringen te kunnen recupereren (break-evensituatie) zou afhankelijk van het scenario tussen de 14% en 31% van alle gezinnen die aansluitbaar zijn, VDSL-toegang moeten nemen.

- Analysys Mason¹⁵⁸ heeft een Nederlandse studie gedaan over de haalbaarheid van subloopontbundeling (SLLU) op basis van het wholesaleaanbod van KPN, waaruit blijkt dat SLLU geen economisch alternatief is voor LLU, behalve in bepaalde gevallen die een aanzienlijk marktaandeel of een sterke toename van de opbrengsten per klant vereisen. Gelet op het sterk lokale belang van schaalvoordelen zou een wholesaletariefdaling van 50% niet voldoende zijn om SLLU als een economisch leefbaar alternatief van LLU voor de massamarkt te beschouwen.
- De JP Morgan-studie¹⁵⁹¹⁶⁰ stelt dat er een marktaandeel van twee cijfers en een grote vraag naar premiumdiensten nodig is om de VDSL-uitrol van een nieuwe operator te verdedigen.
- De kosten van civieltechnische werkzaamheden voor het aanleggen van glasvezel zijn zeer groot en variëren tussen 50% (Parijs)¹⁶¹¹⁶² en 80% van de totale kosten per gebruikerslijn. Deze kosten zijn omgekeerd evenredig met de bevolkingsdichtheid in dat gebied en zijn ook afhankelijk van de reeds aanwezige structuur (ducts, riolen, ...) die bruikbaar is om glasvezel in te plaatsen en die de noodzakelijke investeringen kan beperken.

¹⁵⁸ Analysys (2007), The business case for sub-loop unbundling in the Netherlands, Final Report for OPTA, January 26, 2007.

¹⁵⁹ JP Morgan (2006), The Fibre Battle – Changing Dynamics in European wireline, October 4, 2006.

¹⁶⁰ JP Morgan (2006), The Fibre Battle – Changing Dynamics in European wireline, October 4, 2006.

¹⁶¹ Zie Arcep (2006), IDATE (2006), JP Morgan (2006), ARCEP (2006), Very high-speed Points of reference and outlook, Press points, 10 November 2006

¹⁶² Zie Arcep (2006), IDATE (2006), JP Morgan (2006)

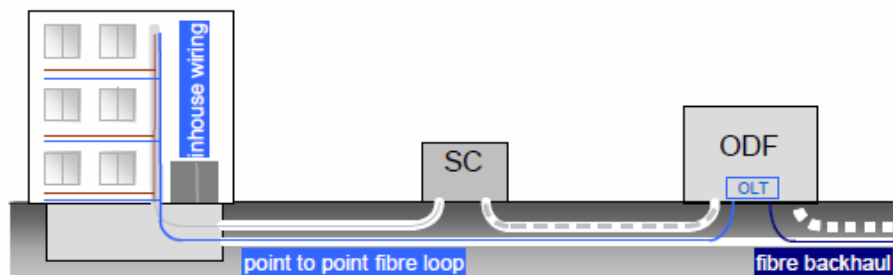
ARCEP (2006), Very high-speed Points of reference and outlook, Press points, 10 November 2006

4.2.2.2 Glasvezel tot in de huiskamer (Fiber to the Home)

330 In de concurrentiestrijd met de kabel en het streven naar hogere snelheden en uitgebreidere diensten, is “Fiber to the Home” de logische volgende stap na “Fiber to the Cabinet” (FTTCab).

331 Voor de uitrol van glasvezel tot in de huiskamer zijn er twee mogelijkheden qua implementatie: point-to-point en passive optical network.

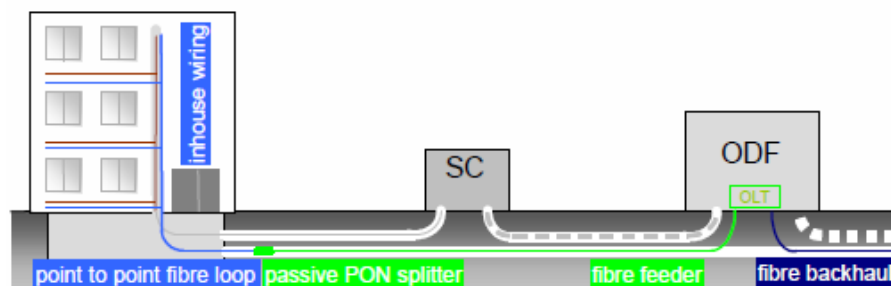
- **Fiber-to-the-Home point-to-point (PtP)** is een volwaardige glasvezeloplossing. Elke klant heeft zijn eigen glasvezel tot in het optical distribution frame (ODF) in de centrale, net zoals er nu een koperkabel loopt tot in de centrale. In een dergelijke architectuur kan de glasvezel gemakkelijk ontbundeld worden vanuit het optical distribution frame (punt waar ook de actieve apparatuur van de operator met een sterke machtspositie zich bevindt) aangezien de volledige capaciteit van de glasvezel gereserveerd is voor één klant.



Figuur 4.4 : FTTH-scenario Point-to-Point (bron: ERG)

- Fiber-to-the-Home passive optical network (PON) is een point-to-multipoint-oplossing. Eén enkele voedingskabel van glasvezel loopt van het ODF naar een optische splitter. Door middel van deze splitter wordt de capaciteit van één glasvezel verdeeld over meerdere glasvezels en ontstaat er een soort van boomstructuur van aan de centrale tot bij de klant thuis. De capaciteit wordt gedeeld met andere gebruikers en is minder gemakkelijk te ontbundelen. Eén optie is ontbundeling vanaf het flexibiliteitspunt waar zich de

passieve filters bevinden overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt van de ERG¹⁶³. Dit heeft een beperkte levensvatbaarheid net zoals subloopontbundeling bij VDSL2 omdat de ontbundeling even laag in het netwerk als voor VDSL2 moet gebeuren waardoor de conclusies van Analysys Mason kunnen doorgetrokken worden voor deze vorm van ontbundeling. Daarnaast zou golflengte-ontbundeling overwogen kunnen worden, wat het bestaan van een optische verdeler impliceert, maar dit wordt momenteel in nog geen enkel Europees land opgelegd of operationeel uitgewerkt.



Figuur 4.5 : FTTH-scenario passive optical network (PON) (bron: ERG)

- 332 In België doet Belgacom momenteel een FTTH-test op beperkte schaal in Rochefort, Sint-Truiden & La Louvière om een aantal technologische keuzes voor de uitrol van glasvezel te testen.
- 333 Daarnaast werkt de stad Kortrijk samen met het onderzoekscentrum IBBT en fabrikant Alcatel-Lucent in een testproject om FTTH uit te rollen voor een beperkt aantal gezinnen om nieuwe diensten op basis van FTTH te testen.
- 334 Van effectieve FTTH-uitrol is er in België in dit stadium dus geen sprake.
- 335 Het BIPT zal de ontwikkeling van de infrastructuren in België tijdens de periode die door deze analyse wordt bestreken, uiterst aandachtig blijven volgen.

163 ERG 07_16_Rev2 "Opinion on regulatory principles of NGA" p. 43

4.2.2.3 Glasvezel tot in het gebouw (Fiber to the Building)

336 In het kader van de sluiting van de centrales zal Belgacom een aantal gebouwen van glasvezel voorzien en de VDSL2-apparatuur in de kelder plaatsen. Dit wordt “Fiber to the Building” (FTTB) genoemd.

337 Dit scenario is vergelijkbaar met Fiber to the Cabinet, maar de schaal is echter nog kleiner. FTTB moet dan ook op een gelijkaardige manier behandeld worden als VDSL2 vanuit de straatcabine. In de rest van dit document zal niet meer het onderscheid gemaakt worden tussen Fiber to the building en Fiber to the cabinet en zullen beide types van toepassing zijn als er gesproken wordt over subloopontbundeling.

4.2.2.4 Prospectieve technologische evolutie: FTTH of VDSL2?

338 De evolutie van breedbandtoegang is een continue verhoging van zowel de downstream- als de upstreamsnelheid. Deze evolutie leek tot voor kort de aanleg van vezel tot bij de eindklant te vergen, een aanleg die werd vergemakkelijkt door het bestaan van kabelgoten waarin vezel kon worden gelegd tegelijk met koper of met kabel voordat deze laatste worden vervangen.

339 De beschikbaarheid van deze kabelgoten is echter niet zo veralgemeend als in eerste instantie was gedacht (verzadiging, slechte staat of onbestaand). De twee overige draadtechnologieën (koper en kabel) zijn dus ontwikkeld om de prestaties ervan te verhogen:

- Bij de kabel is de norm EuroDOCSIS 3 gedefinieerd, waarbij een onbeperkt aantal kanalen van 50 Mbps downstream en 27 Mbps upstream kunnen worden gemultiplext.
- Bij VDSL2 zijn twee nieuwe normen gedefinieerd, G.998.2 voor bonding (gebruik van verscheidene paren voor dezelfde aansluiting) en G.993.5 voor vectoring (beoordeling van de wederzijdse storingen tussen lijnen en verzending van antiruis). Zo heeft Lucent-Alcatel tests aangekondigd tegen 300 Mbps en Huawei tegen 700 Mbps.

- 340 Deze ontwikkelingen hebben dus tot gevolg dat er een effectief alternatief bestaat voor de aanleg van FTTH.
- 341 In België is dit alternatief bijzonder belangrijk omdat geen van de twee draadinfrastructuren is aangelegd door middel van kabelgoten: het koper is aangelegd in de vorm van ingegraven versterkte kabels en de teledistributiekabel is voornamelijk op gevels aangelegd.
- 342 Tijdens de conferentie van het Broadband World Forum 2010 in Parijs van 26 tot 28 oktober 2010 heeft Scott Alcott¹⁶⁴ verklaard dat een FTTH-aanleg een investering zou vergen van 6 à 7 miljard euro, d.i. 10 keer meer dan de kosten voor de aanleg van het project Broadway VDSL en dat de klanten voor glasvezel niet extra willen betalen; daarbij verduidelijkte hij dat dergelijke uitgaven bij Belgacom gewoon niet aan de orde zijn.
- 343 Deze verklaring wordt bevestigd door andere verklaringen van Scott Alcott tijdens de conference call Q3 2010 van Belgacom bestemd voor analisten:

« Nokia Siemens Networks and Huawei are all talking about higher bit rate on copper, some of it approaching a gigabit and under. Revolutionary, Belgacom has been talking about this for a long time. We said when we moved first in Europe with fiber to the curb we expected increases in bit rate on copper. We have moved from 20 to 30 megabit already this year and we see evolutions that are enhanced to get to 50 megabit while compression makes that 50 megabit line act like 100 megabit circuit, meaning HD TV which takes 8 or 9 megabits today is headed to 4. So we think there's a lot going on. Now what the vendors are speaking about to get to 600, 700, 800, 900 megabit is about dynamic spectrum management, vectoring and putting together pair bonding (...) We believe there's a huge future for copper and the case for copper is looking better every year and there are big investments happening on the vendor side, so last comment, we think we can continue for a long time with Europe's leading fiber to the curb network to support the

¹⁶⁴ Executive Vice President van Belgacom-divisie Service Delivery Engine. In die hoedanigheid superviseert hij alle verrichtingen en de volledige technische infrastructuur van de groep, alsook de wholesaleactiviteiten.

developing bit rate needs of our customers without having to jump to fiber to the home. (...)

What the vendors announced is that over the next 2-3 years in steps, rolling on are things like vectoring and dynamic spectrum management. You combine that with the 17 megahertz and that is in hand, and those things happen in steps.”

- 344 Er moet ook worden aangestipt dat de inlichtingen die aan de financiële analisten zijn overgezonden deze laatsten ertoe brengen te oordelen dat de jaarlijkse investeringen van Belgacom ongeveer € 700 miljoen zullen bedragen, wat een te klein bedrag is voor FTTH.
- 345 Tevens moet worden opgemerkt dat een FTTH-aanleg tijd zou vergen, omdat er grote civieltechnische werkzaamheden noodzakelijk zouden zijn die aanzienlijke administratieve stappen vereisen en omdat de middelen voor openbare werken moeten worden gevonden. Als Belgacom een FTTH-netwerk zou aanleggen, dan zou het problemen hebben om de nieuwe aanbiedingen van de kabel te dupliceren. Numericable biedt reeds 100 Mbps via gewijzigde EuroDOCSIS 2 aan en heeft op het ADSL-BC-forum aangekondigd dat binnenkort modems van 300 Mbps beschikbaar zullen zijn; Telenet heeft dan weer de aanleg aangekondigd van EuroDOCSIS 3 tegen 100 Mbps. Het Instituut is van oordeel dat de concurrentie tussen platformen binnen het tijdsbestek van deze analyse zal leiden tot de zo snel mogelijke toepassing van bonding en vectoring op het VDSL-platform.
- 346 Dit heeft drie gevolgen wat de analyse en de regulering van de markt betreft:
- Het is in dit stadium voorbarig en niet nuttig om FTTH te analyseren in het kader van de analyse van de markten 4 en 5 omdat de aanleg ervan niet wordt verwacht binnen het tijdsbestek van deze analyse; mochten de omstandigheden een secterspeler niettemin ertoe dwingen FTTH uit te rollen, dan zorgen de termijnen die nodig zijn om een reëel aanbod te kunnen doen ervoor dat de regulator vóór de lancering van een dergelijke nieuwe dienst alsnog voldoende tijd zal hebben voor alle nodige analyses en besluiten. Een dergelijke

benaderingswijze in het kader van deze analyse zou daarentegen gebaseerd zijn op een volkomen hypothetische situatie, die technisch te vaag zou zijn en geen link zou hebben met de marktrealiteit binnen het bestek van de analyse. De conclusies van deze analyse zouden overigens niet kunnen leiden tot een significante wijziging van de conclusies wat betreft de beoordeling van de mededingingsvoorwaarden op de markt en uiteindelijk de machtspositie van de spelers. Bovendien zou het in dit stadium voorbarig en misschien onevenredig zijn om nu al remedies op te leggen inzake toegang tot een dienst die in de loop van de beoogde periode hoogstwaarschijnlijk toch niet het daglicht zal zien, rekening houdende met de verwachte ontwikkeling van de technologieën en van de infrastructuren, en met de informatie waarover het BIPT beschikt, en waarvan men trouwens de architectuur niet zou kennen en evenmin zou weten of, en hoe de remedies er technisch op zouden kunnen worden toegepast.

- Voor vectoring is het nodig dat alle lijnen door dezelfde DSLAM of groep van DSLAMs worden gecontroleerd; de ontbundeling van het subnetwerk impliceert dat een andere operator zijn eigen apparatuur kan installeren en dat de lijnen worden gemonitord op twee aparte uitrustingen. Daarom zouden de vectoringmaatregelen maar onvolledig zijn en de performantiewinst marginaal¹⁶⁵. In het geval van de ontbundeling riskeert Belgacom van de overeenkomstige investering af te zien, omdat het nooit zeker kan zijn dat die het verwachte voordeel kan opleveren. Bovendien kunnen heel weinig subnetwerken een positieve businesscase bieden voor de ontbundeling. De ontbundeling van het subnetwerk is dus een onevenredige remedie omdat die Belgacom zou beletten zijn retail- en zijn wholesaleaanbiedingen te verbeteren, terwijl het voordeel dat

¹⁶⁵ De ADSL, ADSL+ DSLAMs in de centrale hebben geen invloed want die worden niet aan vectoring onderworpen waardoor de ruis die ze veroorzaken meetbaar is voor de DSLAMs in de straatverdeelkast en in rekening kan gebracht worden in de vectoring-algoritmes bij het berekenen van de antiruis.

daaruit zou voortvloeien voor een grotere concurrentie niet is aangetoond, rekening houdende met de studie van Analysys Mason (zie bijlage 4).

- Het alternatief voor de ontbundeling van het subnetwerk in dergelijke omstandigheden is een trede lager te nemen op de investeringsladder en een bitstreamaanbod (markt 5, hierna geanalyseerd) te hebben dat dezelfde diensten en prestaties mogelijk maakt als bij ontbundeling, wat vereist dat de multicastfunctie wordt toegevoegd aan de bestaande bitstream.

347 Ondanks het feit dat in het kader van deze analyse geen rekening is gehouden met de voormelde diensten via vezel wegens het ontbreken van een uitgebreid vezelnetwerk binnen het tijdsbestek van deze marktanalyse, verbindt het BIPT zich ertoe om de marktontwikkelingen van nabij te volgen en rekening te houden met de steeds grotere beschikbaarheid van vezelnetwerken en de prospectieve plannen voor aanleg van de operatoren. Het BIPT neemt daartoe verder in deze analyse alle maatregelen die nodig zijn voor de volmaakte en snelle informatieverstrekking, zoals aan de marktspelers, in verband met elke latere ontwikkeling, in het bijzonder wat vezel betreft.

4.2.3 Sluiten van centrales

348 Belgacom heeft tijdens zijn algemene vergadering van 9 april 2008 aangekondigd dat het in het kader van de modernisering van zijn netwerk en het omschakelen naar IP-technologie ongeveer 10% à 15% van zijn centrales wil sluiten.

349 De impact van de sluiting van 65 centrales is aanzienlijk. Hoewel het gaat om slechts 10 à 15% van het aantal centrales wordt 40% van de BRUO-lijnen en 14% van de BROBA-lijnen getroffen en bovendien is er in 52 van deze centrales collocatieruimte aanwezig. Daarnaast is het ook belangrijk op te merken dat deze sluiting ook implicaties kan hebben op interconnectiepunten voor spraakdiensten en mobiele backhaul.

- 350 In een aantal centrales die gesloten worden plant Belgacom een mini-MDF zodat er nog diensten aangeboden kunnen worden aan de straatverdeelkasten die niet uitgerust zijn met VDSL2 vanaf deze mini-MDF. De KVD's die uitgerust zijn met VDSL2 worden niet met deze mini-MDF verbonden. Belgacom zal in een mogelijkheid tot collocatie voorzien in deze mini-MDF's.
- 351 De eerste centrale 02EUR moet tegen 1 januari 2013 leeg zijn; de alternatieve operatoren moeten in de periode 2011-2012 deze centrales dus verlaten.
- 352 Terwijl Belgacom in 2008 de intentie had om de 65 geïdentificeerde centrales tegen 2018 te sluiten, is er in de recentste planning van 2010 sprake van een meer gespreide sluiting tot 2020.
- 353 Het sluiten van verschillende centrales door Belgacom zorgt er eventueel voor dat er geen recuperatie mogelijk is van de investeringen die de alternatieve operatoren gedaan hebben als onderdeel van het uitbouwen van een eigen netwerk. Het Instituut moet er dus over waken dat de investeringen die de laatste jaren gebeurd zijn door de alternatieve operatoren in een eigen netwerkinfrastructuur niet teniet gedaan worden door de NGN/NGA-plannen van Belgacom en dat er een juiste afweging gebeurt tussen de noodzaak voor Belgacom om het netwerk te laten evolueren om diensten met hogere kwaliteit en snelheid aan te bieden en de concurrentie op de Belgische breedbandmarkt.

4.3 Definitie van de relevante markten

4.3.1 Relevante productmarkten

- 354 De aanbeveling van 2007 identificeert markt 4, namelijk "(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie" als

een relevante markt¹⁶⁶. Die markt stemt overeen met de voormalige markt 11 die was opgesomd in de aanbeveling van 2003, met name de markt voor “ontbundelde toegang op wholesale-niveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten”¹⁶⁷.

355 In de aanbeveling van 2007 verwijst de Commissie dus niet langer naar enkel de koperen aansluitnetten en subaansluitnetten om deze markt voor ontbundelde toegang af te bakenen. De aanbeveling van 2007 beoogt nu ruimer de “(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau” (namelijk alle relevante passieve en fysieke infrastructuur om de abonnee te bereiken).

356 De definitie van de markt van de ontbundelde toegang roept vier vragen op:

- de substitueerbaarheid tussen de verschillende wijzen van ontbundelen;
- andere passieve infrastructuren (kabelgoten, civieltechnische werkzaamheden);
- de integratie van kabelnetten in de relevante markt voor ontbundelde toegang;
- de substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor ontbundelde toegang en de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet.

¹⁶⁶ Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

¹⁶⁷ Aanbeveling 2003/311/EG 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.

4.3.1.1 **Substitueerbaarheid tussen de verschillende soorten ontbundelde toegang**

- 357 Zoals reeds aangehaald in hoofdstuk 4.2.1.2 zijn er twee soorten van “lussen”, het aansluitnetwerk en het subnetwerk. Voor beide types zijn er zoals uitgelegd in randnummer 4.2.1 twee vormen van ontbundelde toegang: volledig ontbundelde toegang en gedeelde toegang. Het is noodzakelijk om voor deze verschillende vormen van ontbundeling te onderzoeken of er substitueerbaarheid aanwezig is.
- 358 De aanbeveling van 2007 besluit tot het bestaan van substitueerbaarheid tussen de verschillende wijzen van ontbundeling omdat de relevante markt deze is van de "(fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie"¹⁶⁸. De door de Europese Commissie gekozen benaming van markt 4 en de heel brede formulering suggereert dat de verschillende wijzen van ontbundelde toegang zijn geïntegreerd in dezelfde markt.
- 359 Dat was het geval onder de vorige aanbeveling uit 2003 en niets wijst er a priori op dat dit ook niet het geval zou zijn onder de aanbeveling van 2007.
- 360 Het is de taak van het BIPT na te gaan in welke mate deze conclusie geldig is ten aanzien van de reële situatie op de Belgische markt. In het kader van de eerste analyseronde heeft het BIPT een analyse gemaakt en besloten tot de substitueerbaarheid van de verschillende wijzen van ontbundelde toegang. Het moet in deze analyse nagaan of heden soortgelijke conclusies moeten worden getrokken.

¹⁶⁸ Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

4.3.1.1.1 *Beperkte substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 361 Wat betreft het gebruik, bieden de verschillende vormen van ontbundelde toegang alle nieuwkomers de mogelijkheid om de snelheid te kiezen die ze aan de eindgebruiker bieden. Zo ook bieden alle vormen van ontbundelde toegang de nieuwkomers de mogelijkheid om aan de eindgebruikers spraakdiensten en breedbanddiensten aan te bieden.
- 362 Het BIPT merkt evenwel verschillen op in termen van netwerkinvestering tussen de verschillende vormen van toegang. De netwerkinvesteringen voor de nieuwkomers die een ontbundelde toegang willen gebruiken, zijn weliswaar vergelijkbaar tussen de verschillende vormen van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (deze nieuwkomers moeten een netwerk uitrollen tot aan het aansluitnetwerk en investeren in apparatuur, met name DSLAMs), maar migreren naar een ontbundeling van het subaansluitnetwerk (collocatie op het niveau van de straatverdeelkast) houdt echter heel grote investeringen in, zoals aangetoond wordt in de niet-rendabele businesscasestudie voor subloopontbundeling¹⁶⁹. In geval van een kleine, maar duurzame verhoging van de prijs voor de ontbundeling van het aansluitnetwerk, zou een alternatieve operator geen gebruik maken van de ontbundeling van het subaansluitnet. De substitueerbaarheid tussen de ontbundeling op het niveau van het aansluitnetwerk en van het subaansluitnetwerk is dus beperkt aan de vraagzijde.
- 363 Wat betreft de substitueerbaarheid tussen gedeeltelijke ontbundeling van het actieve aansluitnetwerk “met spraak” en gedeeltelijke ontbundeling van het actieve aansluitnetwerk “zonder spraak”, merkt het BIPT op dat deze twee opties van gedeeltelijke ontbundeling deel uitmaken van het aanbod van ontbundelingsproducten die voor

¹⁶⁹ Zie bijlage 4

nieuwkomers beschikbaar zijn. Allebei stellen ze de alternatieve operatoren in staat om aan de eindgebruikers vergelijkbare diensten aan te bieden. Toch erkent het Instituut dat de prijzen voor die verrichtingen verschillend zijn. Bij een kleine, maar duurzame prijsverhoging van een van beide aanbiedingen, is het moeilijk uit te maken of een alternatieve operator voor het andere aanbod zou kiezen om de eindgebruiker dezelfde diensten aan te bieden. Bijvoorbeeld om te veranderen van "without voice" naar "with voice" is het voor de alternatieve operator noodzakelijk om zijn eindklant ervan te overtuigen een telefonieabonnement te nemen bij Belgacom, wat geen evidentie is gezien met name het groeiende belang van gebundelde aanbiedingen. De keuze tussen "without voice" en "with voice" ligt dan ook bij de eindgebruiker en niet bij de alternatieve operator.

- 364 Gelet op al die elementen is het BIPT van oordeel dat de substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen de vier vormen van ontbundeling beperkt is en dat het alvorens tot een conclusie te komen, nodig is om een analyse uit te voeren van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.

4.3.1.1.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

- 365 Aangezien de netwerkelementen die nodig zijn om de vier vormen van ontbundelde toegang te leveren vergelijkbaar zijn, zou een operator met een toegangsnetwerk die een van de vormen van ontbundelde toegang levert in staat zijn om zonder vertraging of aanzienlijke investeringen een van de andere vormen van ontbundelde toegang te leveren. Bovendien bestaat er in de praktijk maar één leverancier van ontbundelde toegang, Belgacom, met een netwerk dat moeilijk dupliceerbaar is waardoor het zeer waarschijnlijk is dat Belgacom de enige leverancier van ontbundelde toegang blijft tijdens de periode van de analyse.
- 366 Aan de aanbodzijde bestaat er dus substitueerbaarheid tussen alle vormen van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

4.3.1.1.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet de volledig ontbundelde toegang en de gedeelde toegang omvat voor zowel het aansluitnetwerk als het subaansluitnet.

4.3.1.2 **Substitueerbaarheid tussen de toegang tot het aansluitnetwerk op basis van het openbaar telefoonnetwerk via koperpaar en de kabelnetwerken**

367 Historisch gezien is er altijd scepsis geweest tegenover de mogelijkheid om de ontbundeling van het koperaansluitnetwerk te vervangen door een alternatieve aansluitingsvorm¹⁷⁰. De Europese verordening uit 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk stelde bijvoorbeeld: "alternatieve infrastructuren, zoals kabeltelevisie, satellieten en draadloze aansluitnetten, bieden vooralsnog over het algemeen niet dezelfde functionaliteit of dekkinggraad, hoewel de situaties in de lidstaten kunnen verschillen"¹⁷¹.

368 Zoals hierboven vermeld, verwijst de aanbeveling niet langer naar enkel de koperen aansluitnetten en subaansluitnetten om de markt voor ontbundelde toegang af te bakenen. Deze verruimde definitie van de markt voor ontbundelde toegang impliceert echter niet noodzakelijk dat de kabel opgenomen wordt in de marktdefinitie¹⁷². De Commissie merkt in haar toelichting bij de aanbeveling van 2007 integendeel op dat de ontbundeling van de kabelnetwerken momenteel noch technologisch mogelijk noch economisch haalbaar lijkt. Een dienst die

¹⁷⁰ De Europese regulatoren die tot een dergelijke conclusie zijn gekomen, zijn zeldzaam en zijn op dat punt sterk bekritiseerd door de Europese Commissie.

¹⁷¹ Verordening 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, considerans 6.

¹⁷² Brussel, 7 mei 2009, cons. 122.

gelijkwaardig is aan de ontbundeling van het aansluitnet kan volgens de Europese Commissie niet worden geleverd op de kabelnetwerken¹⁷³.

369 Er zijn drie mogelijke denkpistes voor het aanbieden van wholesalediensten via de kabel die hieronder gedetailleerd besproken worden:

- de *reseller*-optie,
- de spectrumontbundeling,
- de *policy-based routing*.

370 De reseller-optie is tamelijk snel implementeerbaar. Het vereist geen installatie door de afnemers van toestellen in de head ends van de kabelnetwerken. Alleen zijn er kleine netwerkaanpassingen nodig om het netwerk van de afnemer te interconnecteren met het kabelnetwerk. Deze oplossing biedt de afnemer echter geen enkele controle op de breedbanddienst die zijn klanten aangeboden wordt en dus ook niet de mogelijkheid om zijn product te differentiëren ten opzichte van het kabelnetwerk.

371 Spectrumontbundeling daarentegen biedt een veel grotere onafhankelijkheid maar vereist meer investeringen in apparatuur en netwerkaanpassingen. Deze optie beperkt echter het frequentiespectrum waarover de kabelnetwerkexploitant beschikt en vermindert de efficiëntie waarmee gebruikgemaakt kan worden van de spectrumbreedte aangezien het vereist dat frequentiekanalen toegewezen worden voor iedere afnemer, ook als die afnemer maar een beperkt marktaandeel heeft. Het leidt er dus toe dat de kabelnetwerkexploitant over minder kanalen beschikt om zijn eigen klanten te bedienen en heeft dus een nadelige invloed op zijn

¹⁷³ Zie Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 31; zie ook het onafhankelijk rapport M. Cave, U. Stumpf and T. Valletti, "A review of certain markets included in the Commission's recommendation on relevant markets subject to ex ante regulation", juli 2006, 77

retaildiensten in tegenstelling tot de ontbundeling van een kopernetwerk.

- 372 Een derde mogelijkheid is het installeren van policy-based routers, in de head end van de kabelnetwerken. Die optie is realistischer dan spectrumontbundeling maar kan niet tegemoetkomen aan de dienstverleningsniveaugaranties die de alternatieve aanbieders doorgaans verlangen. Aangezien er geen spectrum verdeeld hoeft te worden, is er geen verlies aan spectrumgebruiksefficiëntie maar de kabelnetwerkexploitanten en de alternatieve aanbieders doen wel beide een beroep op dezelfde bandbreedte. Dat kan een nadelige invloed hebben op de dienstverleningskwaliteit die de kabelnetwerkexploitant aan zijn eigen klanten kan leveren. Bovendien is het nagenoeg onmogelijk om verschillende kwaliteitsniveaus te hanteren bij het bedienen van de eigen klanten en die van de alternatieve aanbieders. Er kan geschat worden dat de implementatie van policy-base routing een investering vereist van minstens € 2 miljoen en zeker 12 maanden in beslag zal nemen.
- 373 In een TNO-rapport van december 2005¹⁷⁴ worden twee mogelijke vormen van ontbundeling (shared access) gezien: shared access @ HUB and shared access @ Regional HE. De auteur kwam tot de conclusie dat ontbundeling via de kabel goed realiseerbaar was maar de frequentiespectrumschaarste opgelost moest worden door additionele investeringen in spectrumuitbreiding, een investering die alle netwerkactiviteiten ten goede zou komen¹⁷⁵.
- 374 In het kader van de analyse van markt 11 onder de aanbeveling van 2003 (voormeld besluit van 10 januari 2008 zoals gewijzigd door het besluit van 2 september 2009) heeft het BIPT besloten dat er geen substitueerbaarheid is tussen de toegang tot het aansluitnetwerk op

¹⁷⁴ Nijs, J.M.M. de, Wholesale Access via PSTN and Cable Infrastructures, TNO, Delft, 2005-12-21

¹⁷⁵ op. cit. pagina 64-65.

basis van het openbaar telefoonnetwerk via koperpaar en de kabelnetwerken¹⁷⁶. Het is de taak van de regulator om in het kader van deze analyse na te gaan in welke mate deze conclusie wordt bevestigd of moet worden aangepast.

4.3.1.2.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 375 Op de retailmarkten is besloten dat er substitueerbaarheid bestaat tussen de elektronische-communicatiediensten die tegelijk op het telefoonnet en op de kabelnetten kunnen worden verstrekt. De vraag rijst dus of die vraagsubstitueerbaarheid ook te vinden is op de upstream markt van de ontbundelde toegang. Er is op dit ogenblik echter geen door de kabelnetwerkexploitanten aangeboden wholesaleproduct waarop internettoegangaanbieders zouden kunnen overschakelen bij een kleine maar significante duurzame verhoging van de prijs van de ontbundeling. Derhalve kan er geponeerd worden dat er onder de huidige marktomstandigheden geen sprake is van eigenlijke vraagsubstitueerbaarheid¹⁷⁷.
- 376 Wel kan de vraag gesteld worden of die aanbieders zouden overstappen op een hypothetische aanbieding als die de kabelnetwerkexploitanten opgelegd zou worden. Het antwoord op die vraag bepaalt of het zinvol is te overwegen die aanbiedingen op te leggen.
- 377 Wat de reseller-optie betreft: deze aanbieding biedt de alternatieve aanbieder geen enkele mogelijkheid om een gedifferentieerd product op de markt te zetten.

¹⁷⁶ Conclusie die is bevestigd door het Brusselse hof van beroep in zijn arrest van 7 mei 2009, consideransen 116 tot 141.

¹⁷⁷ Randnummer 49 van de 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 heeft het over: "Substitutie aan de vraagzijde stelt NRI's in staat te bepalen naar welke substituten of reeks substituten de consumenten gemakkelijk kunnen overschakelen bij een relatieve prijsverhoging."

- 378 Wat voor de kabelexploitant geldt ten aanzien van de spectrumontbundeling geldt natuurlijk ook voor de afnemer: hij zou maar een beperkt deel van het spectrum hebben en daarop maar een beperkte dienstverlening kunnen aanbieden. Datzelfde geldt ook voor de policy-based routing met als bijkomende handicap dat hij geen kwaliteitsgedifferentieerd product kan aanbieden ten opzichte van de kabelexploitant op wiens netwerk hij opereert. Het is dus onwaarschijnlijk dat een alternatieve aanbieder ontbundelde toegang en een van de drie vormen van “kabelontbundeling” als gelijkwaardig beschouwt.
- 379 Bovendien kan er gesteld worden dat geen enkele kabelexploitant een landdekkend netwerk heeft. Een alternatieve aanbieder die het hele grondgebied wil bestrijken moet akkoorden afsluiten bij verschillende kabelexploitanten en hoewel het aantal onafhankelijke kabelnetwerken de laatste tijd sterk afgenomen is, is dat nog altijd een handicap tegenover het landdekkende netwerk van Belgacom.
- 380 Uit het bovenstaande concludeert het BIPT dat er geen vraagsubstitueerbaarheid is.

4.3.1.2.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

- 381 Aangezien er op de kabel geen concurrerend aanbod bestaat, beoordeelt het BIPT hieronder de kans dat de kabeloperatoren binnen een redelijke termijn de markt betreden na een kleine, maar significante, duurzame prijsverhoging. Die toetreding kan vrijwillig zijn omdat de betrokken ondernemingen overtuigd zijn dat die toetreding winstgevend kan zijn of opgelegd door het BIPT.
- 382 In de inleiding is al gesteld dat er drie vormen zijn waarop zo'n toetreding kan plaatsvinden. Men moet zich afvragen of een van deze oplossingen denkbaar is.
- de reseller-optie grijpt het minst in op het netwerk van de kabelnetwerkeexploitant; of de kabelexploitant die aanbieding vrijwillig doet, hangt af van het antwoord op de vraag of de

wholesalevergoedingen opwegen tegen het eventuele verlies van retailklanten;

- de spectrumontbundeling vereist een sterke ingreep in het kabelnetwerk: de kanalen die kunnen worden gebruikt door de huidige apparatuur om te downloaden (en nog meer om te uploaden) zijn uiterst beperkt. Deze aanbiedingen op de wholesalemarkt zou erg bestraffend zijn voor de retailmarkt in termen van capaciteit en dus ook prestaties. Er is dus weinig kans dat de kabeloperatoren binnen het tijdsbestek van deze analyse dergelijke producten zouden beginnen leveren.
- de *policy-based routing* is minder ingrijpend en beperkt minder de mogelijkheden van de kabelexploitant al beschikt hij dan over minder bandbreedte om zijn eigen klanten te bedienen en worden er van hem investeringen in netwerkaanpassingen gevraagd; het is uiterst twijfelachtig of zo'n aanbod vrijwillig tot stand komt.

383 Met uitzondering van de reseller-optie is het erg onwaarschijnlijk dat een kabelexploitant vrijwillig een van de bovengenoemde wholesaleaanbiedingen doet. Aan de aanbodzijde stelt het BIPT bijgevolg vast dat het niet mogelijk is om te besluiten dat er – zelfs een potentiële - substitueerbaarheid bestaat tussen de ontbundelde toegang op de telefoonnetten en een gelijkwaardige dienst op de kabelnetten. Het is ondenkbaar dat de kabeloperatoren op korte termijn en zonder aanzienlijke investeringen vrijwillig een product zouden aanbieden dat vergelijkbaar is met de ontbundelde toegang op het geschakelde telefoonnet.

384 Daarom is het BIPT van oordeel dat bij een kleine, maar duurzame verhoging van de prijzen voor ontbundelde toegang, een kabeloperator op korte tijd geen aanbod kan doen dat gelijkwaardig is aan dat van Belgacom. Er is dus geen aanbods substitutie.

4.3.1.2.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk niet de kabelnetwerken omvat¹⁷⁸.

4.3.1.3 **Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet en de aanbiedingen voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk**

385 De aanbeveling van 2007 scheidt de wholesalemarkt voor breedbandtoegang van de wholesalemarkt voor toegang tot de infrastructuur van het netwerk¹⁷⁹.

386 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007¹⁸⁰ benadrukt de Commissie dat deze twee markten zich onderscheiden door de flexibiliteit die ze bieden aan de operatoren met betrekking tot de levering van retaildiensten en de localisatie van het punt vanwaar de toegang wordt geleverd. De ontbundelde toegang stelt de operatoren in staat om meer flexibiliteit te hebben en een grotere controle over het aan de eindgebruiker aangeboden retailaanbod. De ontbundelde

¹⁷⁸ Die conclusie wordt gedeeld door de Europese Commissie. Zo stelt de EC in o.a. EE/2009/0942: "The ECA's market definition for WBA includes services provided over the cable TV network. In this respect, the Commission reiterates the need for a thorough assessment of the competitive constraints exerted by cable operators on traditional broadband access products for the purposes of delineating the relevant WBA market properly. Experience under the market analysis and the Article 7 notifications procedures so far has indicated that where cable networks exist, wholesale access to such networks does not generally constitute a direct substitute for DSL-based wholesale network products from the demand- or the supply-side." en FR/2008/0780: "In its analysis, ARCEP has considered that cable is included in the wholesale broadband access market on the basis of direct constraints. The Commission doubts that services provided via cable networks are part of the product market. ARCEP itself admits that cable networks may only be hypothetical substitutes due to especially high switching costs associated with the replacement of customer premise equipment and the absence of demand from ISPs for cable-based wholesale broadband access."

¹⁷⁹ Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

¹⁸⁰ Toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, p. 32.

toegang wordt bovendien geleverd op het niveau van de main distribution frame (MDF).

387 De Commissie merkt ook op dat een operator die een beroep doet op de ontbundelde toegang tot het aansluitnet, normaal gezien geen wholesalebreedbandtoegang zou overwegen als substituut, zelfs al zou de dienst die wordt geleverd door de aanbieder van wholesalebreedbandtoegang het mogelijk maken om dezelfde retaildiensten als deze via de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk aan te bieden. De Europese Commissie is in het bijzonder van oordeel dat *“vanuit het oogpunt van de vraag een leverancier van wholesalediensten die gebruikmaakt van wholesalebreedbandtoegang, ontbundelde aansluitnetten pas als een geldig substituut zal beschouwen wanneer de exploitant van de wholesalebreedbandtoegang beschikt over alle andere netwerkelementen die nodig zijn om zelf in een equivalente dienst te voorzien. De overige aanbodssubstitutiemogelijkheden hangen af van dezelfde voorwaarde. Het is derhalve duidelijk dat ontbundelde aansluitnetten en wholesalebreedbandtoegang gescheiden markten zijn”*.¹⁸¹ (vrije vertaling)

388 Het is de taak van het BIPT om te bepalen of dit standpunt overeenstemt met de nationale Belgische omstandigheden (conclusie waartoe het BIPT was gekomen in het kader van zijn eerste marktanalyse¹⁸²).

4.3.1.3.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

389 De voornaamste functie van ontbundeling voor een dienstenleverancier bestaat erin de technologie van zijn keuze te kunnen gebruiken om zijn

¹⁸¹ Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, p. 33

¹⁸² Besluit 10.01.2008, blz.103 (openbare versie)

retaildiensten aan te bieden. Het gebruik van bitstream is daarentegen gebonden aan de technologie die door de operator met een sterke machtspositie is gekozen. Bijgevolg kan aan de vraag van een operator die zijn eigen technologie wil gebruiken, niet worden voldaan met een bitstreamaanbod en zijn de twee soorten aanbiedingen niet substitueerbaar.

- 390 Zelfs in het geval van een keuze van dezelfde technologie als die van de operator met een sterke machtspositie zal de operator die gebruikmaakt van de ontbundeling geen genoegen kunnen nemen met een aanbod voor bitstreamtoegang omdat hij de controle heeft over de engineering, de provisioning en het management van zijn DSLAM-apparatuur, terwijl deze controle bij bitstream wordt uitgeoefend door de operator met een sterke machtspositie zonder interventiemogelijkheid.
- 391 Bovendien vindt ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk plaats op een hoger niveau van fijnmazigheid dan de aanbiedingen van bitstreamtoegang die momenteel in België worden gebruikt. Met andere woorden, om gebruik te kunnen maken van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk moet een alternatieve operator een fijnmaziger netwerk aanleggen dan wanneer hij zijn retaildiensten zou leveren via aanbiedingen voor toegang tot een binair debiet.
- 392 Wat ten slotte tarifiering betreft, bestaan er grote verschillen tussen de aanbiedingen voor ontbundelde toegang en de aanbiedingen voor toegang tot een binair debiet, waarbij die laatste veel duurder zijn dan de eerste. Die verschillen weerspiegelen de grotere geografische dekking, de mogelijkheid tot interconnectie op een point of presence voor de collectie van verkeer, de grotere hoeveelheid apparatuur en de grotere verfijning van de aanbiedingen van het ene of het andere type.
- 393 Op basis van de bovenstaande elementen concludeert het BIPT dat er geen substitueerbaarheid is aan de vraagzijde.

4.3.1.3.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

394 Aan de aanbodzijde zou een alternatieve operator die in staat is om een aanbod te doen voor toegang tot binair debiet in het kader van BROBA of WBA, op basis van ontbundeling, niet in staat zijn om zelf ontbundelde toegang aan te bieden. Hiervoor zou deze immers over een lokaal telefoonnet moeten beschikken met een fijnmazigheid die vergelijkbaar is met die van het Belgacom-telefoonnet. Rekening houdende met de investeringsgraad die voor een dergelijk project vereist is, lijkt de kans uitermate klein, of lijkt het zelfs onmogelijk dat een alternatieve operator bij een verhoging van de tarieven voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk in staat zou zijn om het aanbod voor ontbundelde toegang van Belgacom te dupliceren en op korte termijn de markt voor ontbundelde toegang te betreden zonder daarvoor uiterst grote investeringen te moeten doen. Er is dus geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.

4.3.1.3.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet niet kunnen worden opgenomen in de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

4.3.2 **Geografische relevante markten**

395 Tijdens de eerste analyseronde met betrekking tot de wholesalemarkten voor breedbandtoegang (zie het voormelde besluit van 10 januari 2008, zoals gewijzigd door het besluit van 2 september 2009) heeft het BIPT geconcludeerd dat de relevante markt voor ontbundelde toegang nationaal is. Als conclusie van deze analyse vindt het BIPT dat de mededingingsvoorwaarden op deze relevante markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk over het hele Belgische grondgebied homogeen blijven en dat de relevante markt nationaal is. Het BIPT baseert zich op een aantal elementen die in dit deel uitvoerig worden besproken.

- 396 Belgacom is tot op heden de enige leverancier van dergelijke wholesalediensten in België en de dekking van zijn koperen toegangsnetwerk (basis van de ontbundeling) is nationaal.
- 397 In deel 4.2.2.4 heeft het BIPT gewezen op het (huidige en binnen het bestek van de analyse voorzienbare) gebrek aan aanleg van vezeltoegang tot bij de abonnees (FTTH). Er is tevens geconcludeerd dat hoewel Belgacom en de kabeloperatoren concurrenten zijn op de retailbreedbandmarkt, de kabelnetwerken geen deel uitmaakten van de markt voor ontbundelde toegang (op basis waarvan trouwens geen wholesaleaanbod wordt verstrekt). In werkelijkheid bestaat er momenteel op welk punt dan ook op het Belgisch grondgebied en op welke infrastructuur dan ook geen enkel alternatief aanbod voor de ontbundelde toegang die Belgacom biedt.
- 398 Hoewel bovendien de ontbundeling het meest ontwikkeld is in Brussel (10% van de breedbandlijnen) dan in Vlaanderen (2% van de breedbandlijnen) of in Wallonië (0,1% van de breedbandlijnen), blijft deze overal in beduidende mate gering. Bovendien stelt men overal in België en zonder onderscheid tussen de regio's vast dat Belgacom een monopoliepositie bekleedt voor de levering van ontbundelde toegang.
- 399 Daarenboven is er op nationaal niveau een uniformiteit van de kenmerken van de aanbiedingen, producten en prijzen. De regelgevende verplichtingen inzake ontbundelde toegang die op de historische operator wegen, zijn trouwens nationaal.
- 400 Anderzijds is de businesscase voor ontbundeling wegens de hoge vaste kosten voor ontbundeling van een zone enkel levensvatbaar in de zones waar het aantal (potentiële klanten) hoog ligt opdat de vaste kosten kunnen worden gespreid over een voldoende groot aantal klanten. Dit verklaart de reden waarom ontbundelingsdiensten in bepaalde zones worden gekocht en in andere niet. Aan de vraagzijde zou men ervan kunnen uitgaan dat er zich verschillen zouden kunnen voordoen tussen bepaalde gebieden van het Belgische grondgebied. De aankoop van een dergelijke dienst hangt sterk af van de haalbaarheid van de businesscase van de ontbundeling van een gegeven centrale en

deze haalbaarheid wordt beïnvloed door een aantal parameters zoals de bevolkingsdichtheid, het aantal klanten die op deze LEX aangesloten zijn, de manier waarop de alternatieve operator gebruikmaakt van de ontbundeling of de interesse van de eindgebruikers om sommige diensten te kopen en de diensten die via de ontbundeling worden aangeboden.

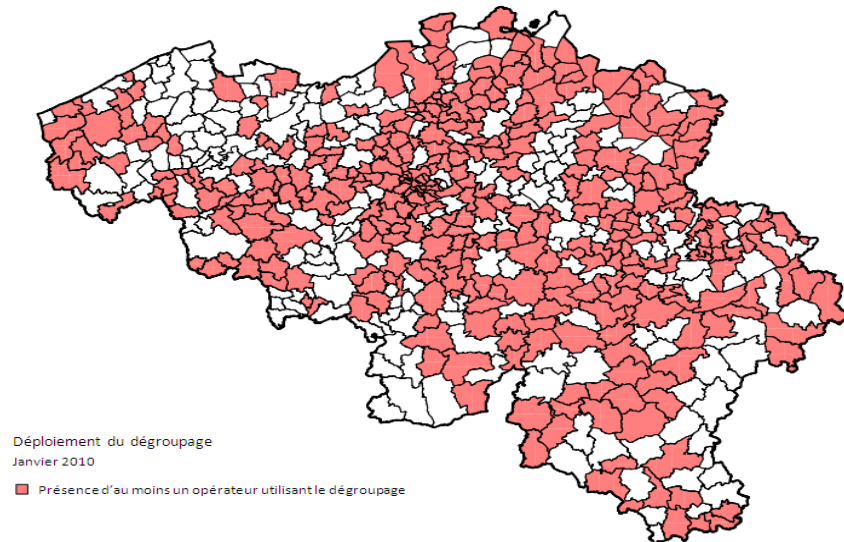
- 401 Men zou zich kunnen voorstellen dat het BIPT het Belgische grondgebied bijvoorbeeld in twee zones opsplitst: een zone met daarin de LEX'en waar de ontbundeling effectief potentieel haalbaar is op economisch vlak en een zone die uit LEX'en bestaat die niet kunnen worden ontbundeld op een economisch haalbare manier¹⁸³. Het is echter uiterst ingewikkeld, zelfs onmogelijk om een duidelijke algemene onderverdeling te maken die voldoende stabiel is in de tijd ten aanzien van alle factoren die een rol kunnen spelen, en te garanderen dat een dergelijke segmentering foutloos zou zijn. Door zich immers op bepaalde klantenniches of bepaalde geografische zones te richten, is het mogelijk om een klantenbestand samen te stellen dat groot genoeg is om een economisch haalbare ontbundeling van de LEX te waarborgen, waarvan men in eerste instantie zou kunnen verwachten dat de ontbundeling economisch niet haalbaar is. Men kan bijvoorbeeld denken aan een operator die zich commercieel voornamelijk richt op studenten en die dus deze omvang zou bereiken in universiteitssteden, terwijl een grotere operator die echter meer "allround" werkt wat zijn klanten betreft, deze niet zou bereiken omdat zijn penetratie in die universitaire steden net minder is. Zo ook werken de operatoren vaak via winkels voor IT-producten, die plaatselijk goed ingeburgerd kunnen zijn en plaatselijk dus een penetratie bereiken die de operator zelf a priori niet had verwacht. De voorbeelden van Dommel, Billi en Destiny bevestigen deze analyse. Er moet worden toegevoegd dat de ontbundelde toegang niet exclusief wordt gebruikt

¹⁸³ Opat een LEX economisch ontbundelbaar zou zijn, dient een operator een kritieke massa te hebben bereikt in de zone die door een Belgacom-verdeler wordt bediend.

om aanbiedingen uit te werken op de retailbreedbandmarkt, maar ook voor andere toepassingen (bv. mobile backhauling).

402 Deze redenen verklaren waarom het gebruik van ontbundeling op geografisch vlak nogal uitgebreid is (hoewel het aantal ontbundelde lijnen dan weer klein blijft). Deze geografische uitbreiding wordt in het volgende deel geïllustreerd door de onderstaande figuur (werkelijke uitrol van ontbundeling). Men kan vaststellen dat de ontbundeling niet alleen wordt gebruikt in de dichtstbevolkte gebieden (de grote steden en hun randgemeenten), maar ook in landelijke en afgezonderde gemeenten. Men kan dus ervan uitgaan dat elke LEX potentieel ontbundelbaar is. Kortom, het risico om fouten te maken door een onderscheid te willen maken tussen de potentieel ontbundelbare of niet-ontbundelbare LEX'en is veel te groot om een dergelijke geografische segmentering te ondersteunen. Om te vermijden dat de ontwikkeling van de concurrentie door dergelijke fouten wordt gehinderd, is het bijgevolg gepaster om een dergelijk onderscheid niet te maken (zie onderstaande figuur). De regulator vindt overigens dat hij door een dergelijk onderscheid uiteindelijk zou afwijken van wat voor hem de leidraad moet zijn in de analyse van de noodzaak om een markt al dan niet geografisch te segmenteren, namelijk de vaststelling van een heterogeniteit van de huidige mededingingsvoorwaarden op het Belgische grondgebied wat betreft het aanbod aan diensten voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (wat vanzelfsprekend niet het geval is)¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, PB C 372 van 09.12.1997 "De bepaling van een productmarkt en een geografische markt is erop gericht, vast te stellen welke feitelijke concurrenten van de betrokken ondernemingen in staat zijn te wegen op het gedrag van de betrokken ondernemingen of deze te beletten onafhankelijk van daadwerkelijke concurrentiedwang op te treden".



*Figuur 4.6 : Daadwerkelijke uitrol van ontbundeling door de alternatieve operatoren, januari 2010
[bron: Analysys Mason, BIPT, Belgacom]*

- 403 Geografische segmentering van markt 4 in de andere Europese lidstaten is veeleer zeldzaam. Het wordt wel toegepast in landen, waar verschillende gevestigde exploitanten zijn die elk slechts een deel van het grondgebied bestrijken. Zo wordt het Verenigd Koninkrijk onderverdeeld in Hull, waar Kingston actief is, en de rest, waar BT opereert. Hongarije wordt verdeeld in vier gebieden die bestreken worden door de gevestigde exploitanten Magyar Telekom, Invitel, Hungarotel en Monortel. Ook in Finland volgen de geografische segmenteringsgrenzen die van de traditionele gebieden waarin de 32 lokale telefoonmaatschappijen opereren. Een onderscheid tussen economisch ontbundelbare en niet-ontbundelbare gebieden wordt in die landen niet gemaakt.
- 404 Al deze elementen samen doen het BIPT concluderen dat de relevante markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk een nationale markt is.

4.3.2.1 Conclusie

Het BIPT meent dat markt 4 de nationale markt voor volledig en gedeeltelijk ontbundelde toegang tot de aansluitnetten en subaansluitnetten is, met inbegrip van meer bepaald de aanbiedingen van ontbundelde toegang tot koper.

4.4 Marktanalyse en identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie

4.4.1 Voornaamste factoren die de markt structureren

405 De historische operator Belgacom is de enige speler op de relevante markt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang). De operator bezit op die markt dus een aandeel van 100% waaraan een sterk vermoeden van machtspositie kan worden gekoppeld.

406 Het doel van de marktanalyse bestaat er dus in rekening te houden met alle aanvullende factoren, ze te analyseren en te oordelen in welke mate ze het vermoeden van machtspositie in hoofde van een operator bevestigen of ontkrachten. De regulator zal dus een analyse maken van de ontwikkeling van deze markt, de drempels bij het betreden ervan, de potentiële ontwikkeling van de mededinging, alsook de impact van die markt op de ontwikkeling van de markten die stroomafwaarts liggen (zoals de retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten). Die analyse zal tevens steunen op een vergelijking van de wholesalemarkten voor ontbundelde toegang in andere Europese landen.

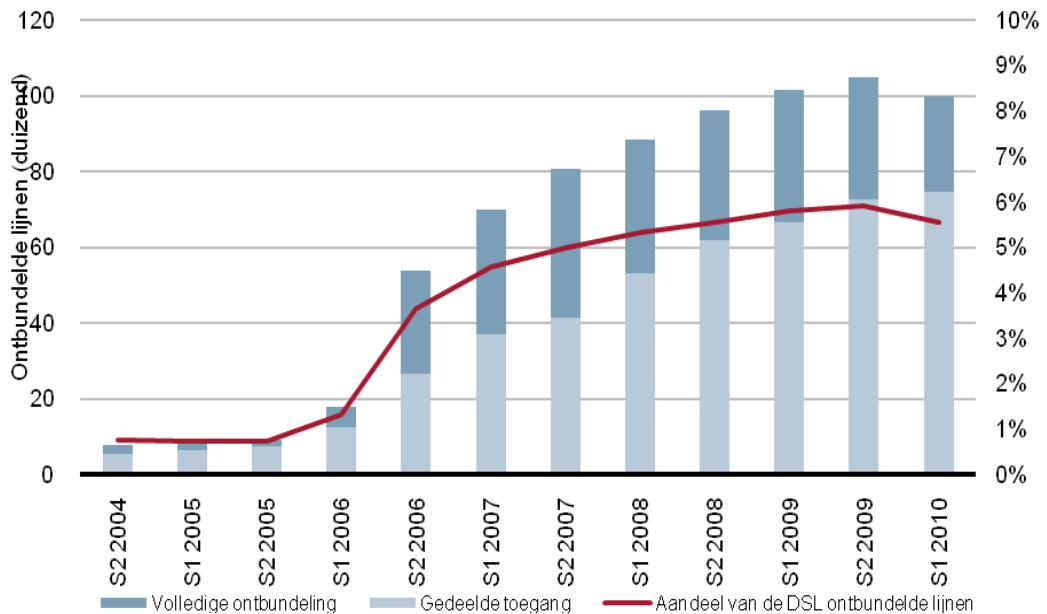
4.4.1.1 Voornaamste operatoren op de markt

407 Belgacom is de enige operator op de markt en verstrekt diensten voor ontbundeling van het aansluitnetwerk sinds het zijn eerste referentieaanbod voor de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (BRUO 2001) publiceerde in december 2000.

De historische operator beschikt over 100% van de marktaandeelen op de wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot de netwerkinfrastructuur. Overeenkomstig de beschikkingenpraktijk van de Europese Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie leidt dit tot een sterk vermoeden over de sterke machtspositie van Belgacom op deze markt.

4.4.1.2 Marktomvang, marktaandeel en marktconcentratie

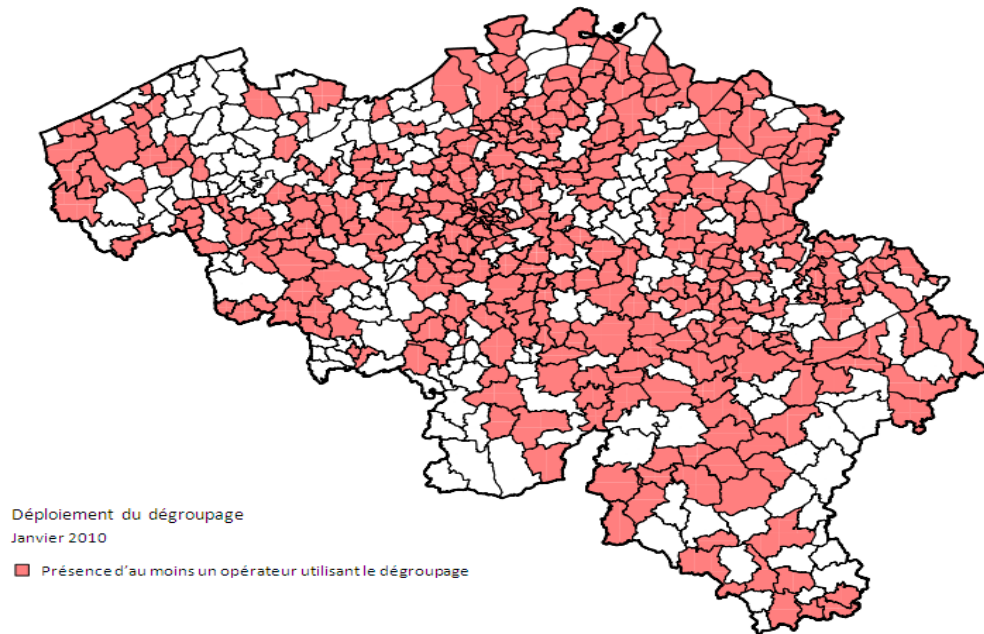
408 Ondanks een stijging van het aantal ontbundelde lijnen in de periode 2006-2007, blijft de ontwikkeling van de ontbundeling nog beperkt in België. Het totale aantal ontbundelde lijnen op het einde van het eerste semester van 2010 vertegenwoordigde rond de 5,5% van de DSL-lijnen van het land, namelijk 99.867 lijnen (waarvan 74.496 volledig ontbundelde lijnen). Er is een lichte daling van het aantal ontbundelde lijnen ten opzichte van het vorige semester als gevolg van de migratie van de ontbundelde lijnen van Scarlet naar doorverkoopalternatieven en het stoppen van investeringen in nieuwe infrastructuur als gevolg van de aankondigingen omtrent de sluiting van 65 centrales. De onderstaande figuur 6.1 stelt de historische ontwikkeling voor van het aantal ontbundelde lijnen in België.



Figuur 4.7: Ontwikkeling van het aantal ontbundelde lijnen [bron: Analysys Mason, BIPT, Belgacom]

409 In vergelijking met andere EU-lidstaten is dit aandeel van ontbundelde lijnen gering (zie hieronder).

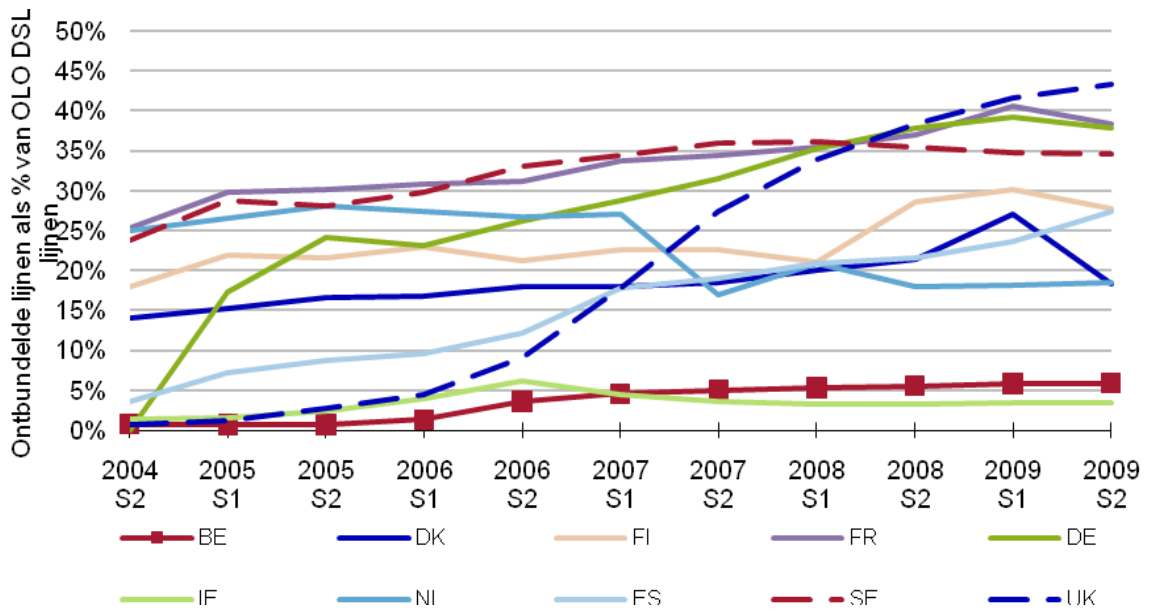
410 De onderstaande kaart stelt de ontwikkeling voor van de ontbundeling over het hele Belgische grondgebied.



*Figuur 4.8 : Daadwerkelijke uitrol van ontbundeling door de alternatieve operatoren, januari 2010
[bron: Analysys Mason, BIPT, Belgacom]*

4.4.1.3 Dynamiek van de markt

411 Het is interessant om de ontwikkeling van de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang te bestuderen, met name vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van die markt in andere landen en om de impact van de ontwikkeling van deze markt op de markten die stroomafwaarts liggen te analyseren. De volgende grafiek illustreert het aantal ontbundelde lijnen van de historische operator van verschillende Europese landen als percentage van het aantal diensten voor DSL-internettoegang. België behoort tot de laagste categorie van de bestudeerde landen vanwege zijn lage percentage aan ontbundelde lijnen (rond 6%).



Figuur 4.9: Vergelijking tussen de ontbundelde lijnen als percentage van de DSL-lijnen in Europa [bron: Analysys Mason, BIPT, ECTA, 2009]

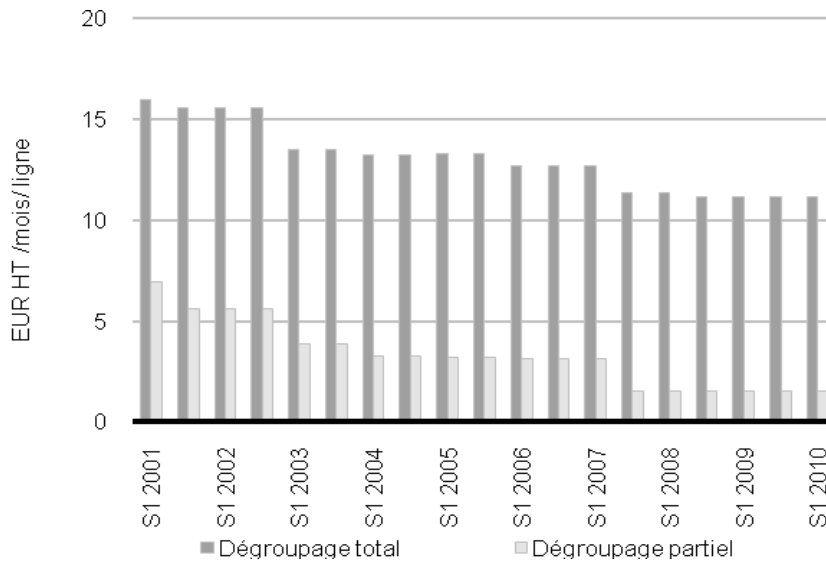
412 De trage groei van het aantal ontbundelde lijnen is hoofdzakelijk te wijten aan het lage marktaandeel van de alternatieve operatoren op de retailmarkt (zoals aangetoond in deel 3.2.2.2), waardoor het lang duurt om een kritische massa te bereiken enerzijds en anderzijds aan de gereguleerde tarieven (blocks & tie cables en BRUO rental fee), die tot eind 2006 te hoog lagen ten opzichte van het BROBA, waardoor de interesse voor ontbundeling afnam. Sedert de kwalitatieve¹⁸⁵ en kwantitatieve¹⁸⁶ voorwaarden van het aanbod door het BIPT in 2006 zijn aangepast, vergroten de alternatieve operatoren traag hun netwerkvoetafdruk op basis van ontbundeling.

¹⁸⁵ Besluit van het BIPT van 24 april 2007 met betrekking tot het BRUO-addendum van 22 februari 2007

¹⁸⁶ Besluit van het BIPT van 29 november 2006 betreffende de tarieven voor blocks & tie cables

Besluit van 13 juni 2007 met betrekking tot 'BRUO rental fee'

413 Figuur 6.4 hieronder geeft de evolutie weer van de tarieven voor ontbundelde lijnen in België. Men kan zien dat de tarieven voor ontbundeling in België sedert 2005 geleidelijk zijn gedaald.



Figuur 4.10 : Ontwikkeling van de prijzen voor ontbundeling (rental fee & one time fee) in België [bron: BIPT, Belgacom]

414 In zijn besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009, had het BIPT vermeld dat het verwachtte dat de concurrentie zich meer zou ontwikkelen op de retailmarkten en dat de alternatieve operatoren zouden worden aangemoedigd om efficiënt te investeren in het aansluitnetwerk. Eind 2007, begin 2008 hadden verschillende alternatieve operatoren immers hun intentie¹⁸⁷ laten blijken om het aantal ontbundelde centrales aanzienlijk te vergroten. Deze investeringsplannen zijn uiteindelijk nog niet voldoende gerealiseerd.

415 Zoals uitgelegd in deel 4.2.3 heeft Belgacom in april 2008 de sluiting van 65 centrales aangekondigd. Het merendeel van de te sluiten centrales bevindt zich in werkelijkheid in grote steden en maken deel

¹⁸⁷ Vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten - vertrouwelijke bijlage H

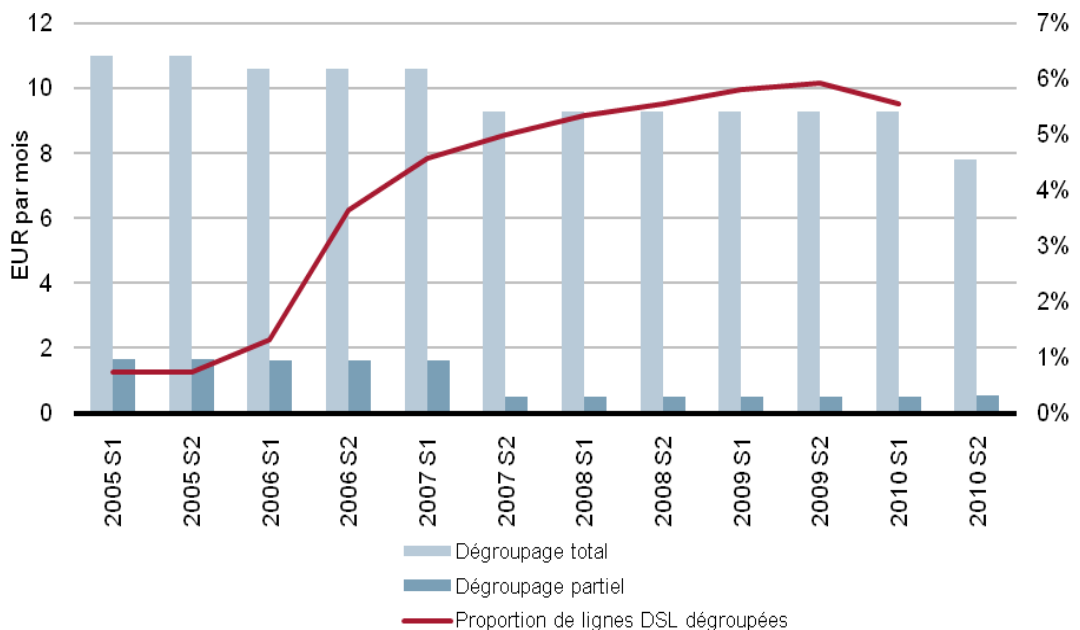
uit van de centrales die economisch gezien voor de alternatieve operatoren het meest haalbaar zijn om te ontbundelen gezien de grote bevolkingsdichtheid van de zones waarin ze zich bevinden. Alhoewel het slechts om 10% van het totale aantal centrales gaat, vertegenwoordigen deze lijnen maar liefst 40% van het totale aantal ontbundelde lijnen. In die context is het weinig waarschijnlijk dat de alternatieve operatoren nieuwe grote investeringen zullen doen voor de ontbundeling van nieuwe centrales. Die vaststelling is des te meer van toepassing omdat deze investeringen kleinere centrales zouden betreffen dan de reeds ontbundelde centrales, waarvoor de alternatieve operatoren dus maar over kleine schaalvoordelen zouden beschikken en dus minder marge om hun investering te laten renderen.

- 416 Overigens zal ontbundeling niet langer beschikbaar zijn op het niveau van het aansluitnet maar wel op het niveau van het subaansluitnet daar waar Belgacom VDSL uitrolt en centrales sluit. Daarbij is het economische model van de ontbundeling van het subaansluitnet nog moeilijker dan dat voor de ontbundeling van het aansluitnet (zoals vermeld in een studie van Analysys Mason betreffende de haalbaarheid van de ontbundeling van het subaansluitnet in België¹⁸⁸).
- 417 Deze ontwikkelingen in verband met het netwerk van Belgacom zullen echter niet het belang verminderen van een ontbundelde toegang. Verschillende alternatieve operatoren maken immers gebruik van het ontbundelde aanbod van Belgacom om breedbandtoegangsdiensten uit te werken of ook om gebundelde diensten aan te bieden op de stroomafwaarts gelegen markten. Onlangs heeft operator Billi bijvoorbeeld een triple-playaanbod met daarin televisie gelanceerd op basis van het ontbundelde aanbod van Belgacom¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Zie Bijlage 4

¹⁸⁹ Zie deel 3.2.5.1

418 Kostengeoriënteerde tarieven blijven daarom essentieel om investeringen in eigen netwerkinfrastructuur via ontbundeling aan te moedigen. In de zomer van 2010¹⁹⁰ werd de maandelijkse huurprijs voor ontbundelde toegang herzien (BRUO-aanbod) op basis van een nieuw bottom-up kostenmodel dat nieuwe kostengeoriënteerde tarieven vastlegde. Dit zorgde voor een prijsdaling van ongeveer anderhalve euro (-16%) voor de raw-copperlijnen van 9,29 euro naar 7,78 euro, terwijl de tarieven voor shared pair stabiel bleven (van 0,85 euro naar 0,87 euro).

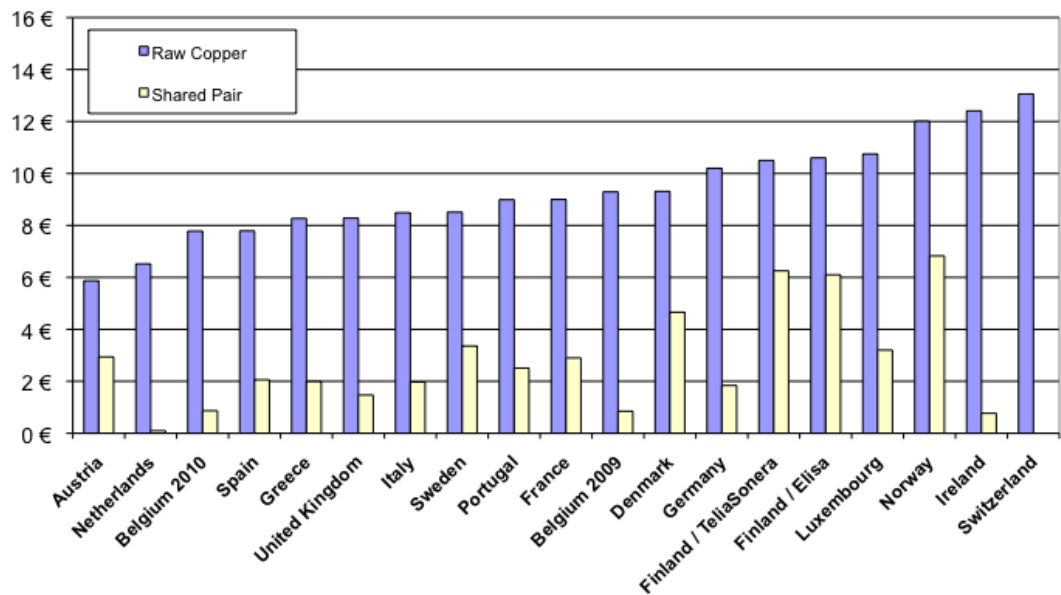


Figuur 4.11 : Evolutie van de maandelijkse huurprijs van een ontbundeld koperpaar [bron: BIPT, Belgacom]

419 De tarieven voor gedeeltelijke ontbundeling en volledige ontbundeling in België kunnen ook worden vergeleken met aanbiedingen in andere landen van Europa, zoals geïllustreerd in figuur 6.5 hieronder. Door de aanzienlijke daling ervan in de loop van 2010 behoort de prijs voor

¹⁹⁰ Besluit van de Raad van het BIPT van 10 november 2010 ter correctie van het besluit van 3 augustus 2010 betreffende de BRUO rental fee

ontbundeling tot de laagste in Europa (op de tweede plaats na Nederland).



Figuur 4.12: Europees benchmark van tarieven van raw copper voor de lokale lus (bron: Cullen International, december 2010)

De impact van de ontbundeling op de ontwikkeling van stroomafwaarts gelegen markten zoals de markten voor breedbandtoegangsdiensten, is kwantitatief beperkt, maar ontbundeling blijft niettemin belangrijk voor het behoud van een daadwerkelijke mededinging op de stroomafwaarts gelegen markten.

4.4.2 Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden

420 Om te bepalen of een onderneming een sterke machtspositie bekleedt, moet het BIPT ook de belemmeringen bij de toetreding en/of uitbreiding alsook het tegenwicht aan koperszijde beoordelen aan de hand van verschillende factoren.

4.4.2.1 Drempels voor de toegang en/of expansie

4.4.2.1.1 *Verzonken kosten*

- 421 In de telecommunicatiesector en meer bepaald op de toegangsmarkten kunnen de verzonken kosten aanzienlijk zijn, doordat er grote investeringen moeten worden gedaan om een netwerk aan te leggen en te exploiteren.
- 422 Het nationale toegangsnetwerk van Belgacom vertegenwoordigt bijvoorbeeld een investering van miljarden euro's en vormt uit economisch oogpunt een hoge drempel voor de toegang tot de markt voor andere spelers, die aanzienlijke investeringen zouden moeten doen om de infrastructuur van Belgacom te dupliceren en de markt te betreden.

4.4.2.1.2 *Schaalvoordelen*

- 423 Op de markten voor toegang worden de schaalvoordelen voornamelijk beïnvloed door dichtheidsvoordelen. In zones met hogere dichtheid maakt eenzelfde toegangsnetwerk het namelijk mogelijk om een groter aantal gebruikers (dan in zones met een lagere dichtheid) met elkaar te verbinden en dus de kosten per gebruiker sterk te verminderen.
- 424 Door zijn statuut van historische operator heeft Belgacom aanzienlijke schaalvoordelen genoten bij de uitrol en heeft het merendeel van zijn kosten kunnen afschrijven op alle abonnees van de markt.
- 425 Tegenwoordig zou een speler die de markt van de ontbundelde toegang zou willen betreden niet dezelfde schaalvoordelen kunnen genieten als die welke Belgacom in het verleden heeft genoten.
- 426 De grootte van de schaalvoordelen is toegenomen met de VDSL-uitrol waarbij het aantal te dekken centrales groter is dan bij een uitrol van het ADSL-type. VDSL stelt immers heel wat hogere eisen wat betreft de maximale lengte van het koperpaar, wat betekent dat het signaal dient te worden geïnjecteerd op een lager niveau in de infrastructuur van het aansluitnet, namelijk op het niveau van de kabelverdeelkasten

(KVD's). Niet alleen stijgt het aantal interconnectiepunten, maar ook het aantal mogelijke klanten die op een dergelijk interconnectiepunt aangesloten zijn vermindert, waardoor de schaalvoordelen nog afnemen.

4.4.2.1.3 *Breedtevoordelen*

427 Het verlagen van de eenheidskosten dankzij het verruimen van het aanbod aan producten en diensten dat op een toegangsnetwerk wordt gedaan, vormt een fundamenteel economisch principe. Belgacom profiteert van dit economisch effect door steeds meer diensten op zijn netwerk aan te bieden (analoge en digitale toegang tot het telefoonnet, uitwisseling van gegevens dankzij diensten zoals huurlijnen, hogesnelheidsverbindingen, ...).

4.4.2.1.4 *Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur*

428 Belgacom beschikt over een toegangsinfrastructuur die economisch en technisch heel moeilijk te dupliceren is (noodzaak van civieltechnische werkzaamheden, fijnmazigheid van het netwerk...). Die moeilijkheid betreffende het dupliceren weegt nog zwaarder door in het kader van de VDSL-uitrol van Belgacom (uitrol van glasvezel tot aan de straatverdeelkast).

4.4.2.1.5 *Gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot specifieke middelen of activa*

429 Belgacom heeft om historische redenen toegang tot een zeer fijnmazig lokaal netwerk over het hele Belgische grondgebied.

4.4.2.1.6 *Gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten en tot financiële middelen*

430 De financiële structuur van Belgacom, alsook van bepaalde dochterbedrijven van internationale operatoren (bv. Mobistar, KPN) garandeert dat zij gemakkelijker toegang krijgen tot de kapitaalmarkten dan hun concurrenten.

- 431 De introductie van Belgacom op de Brusselse beurs in maart 2004 heeft dit bedrijf toegang verleend tot beursfondsen. Dankzij die verrichting heeft de groep voor 3,6 miljard EUR aandelen kunnen verkopen, hetgeen de grootste beursintroductie ooit in België vertegenwoordigde. Bovendien beschikte Belgacom over een financiële Aa3-rating van Moody's, hetgeen getuigt van de goede financiële gezondheid (waaronder met name een grote hoeveelheid liquide middelen en een laag niveau van schulden). De staat blijft overigens de meerderheidsaandeelhouder van Belgacom. In oktober 2005 is Telenet net als Belgacom een beursgenoteerde maatschappij geworden, maar zijn financiële rating is lager met een Ba3-rating van Moody's. Het Instituut vindt bovendien dat de dochterondernemingen of afdelingen van grote internationale operatoren - Mobistar dochter van France Telecom, BASE dochter van KPN Group Belgium om slechts de grootste op de retailinternetmarkt te noemen - kunnen profiteren van de toegang tot de financiële markt van hun moedermaatschappij, hoewel hun schuldratio minder goed is dan die van Belgacom, wat leidt tot een lagere financiële rating van Moody's (France Telecom A3, KPN Baa2). Een dochteronderneming of een afdeling van een internationale groep staat bovendien in concurrentie met de andere dochterondernemingen of afdelingen van de groep om kapitaal te werven.
- 432 Daartegenover staat dat een aantal concurrerende operatoren op de markt voor internettoegang niet op de beurs zijn genoteerd (bijvoorbeeld Numericable, Dommel, Alpha Networks (Billi), enz.) en dus geen toegang hebben tot dezelfde financiële middelen.

4.4.2.1.7 *Reglementaire of juridische verplichtingen*

- 433 Het dupliceren van het toegangsnetwerk van Belgacom zou voor draadtechnologie betekenen dat er problemen betreffende civieltechnische werkzaamheden zouden moeten worden beheerd, en dat er juridische moeilijkheden zouden rijzen (verkrijgen van vergunningen voor werken, verkeersonderbrekingen...)

434 Daarentegen zou een duplicatie van het toegangsnetwerk voor een draadloze technologie betekenen dat de te verkrijgen radiovergunningen betrekking hebben op het gebruik van schaarse middelen en dat de bevolking meer en meer vijandig staat tegenover de vestiging van basisstations, wat de toegang tot de markt bemoeilijkt.

4.4.2.1.8 *Technologische voorsprong of superioriteit*

435 Belgacom geniet op deze markt geen technologische superioriteit in die zin dat de spelers die wensen toe te treden tot de markt wellicht efficiëntere recente technologieën zouden gebruiken.

436 Hoewel Belgacom de enige operator is die de VDSL-technologie aanbiedt, houdt dat voordeel veeleer verband met de controle over een moeilijk te dupliceren infrastructuur dan met een technologische voorsprong buiten het bereik van de andere spelers op de markt.

4.4.2.1.9 *Verticale integratie*

437 De verticale integratie van Belgacom vertegenwoordigt een concurrentievoordeel ten opzichte van de eventuele nieuwkomers op de markten voor ontbundelde toegang doordat Belgacom over afzetmarkten beschikt op verschillende niveaus van de toegevoegde-waardeketen (wholesalemarkt voor breedbandtoegang, retailmarkt voor toegang tot het telefoonnet, markt voor internettoegang, mobiele markt, omroepmarkt, ...).

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

438 Doordat Belgacom de enige aanbieder is van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, bestaat er voor de alternatieve operatoren-klanten van Belgacom geen alternatief voor verandering.

439 Indien dat zou bestaan, zouden de kosten voor het opzeggen van de lijnen alsook voor de verhuizing van de apparatuur van de Belgacom-centrales naar andere centrales belemmeringen vormen voor het veranderen van een operator die ontbundeling gebruikt. Bovendien zou

het bestaan van specifieke activa zoals de interfacing met de IT-systemen van Belgacom ook een belemmering voor verandering inhouden.

4.4.3 **Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen**

440 Het BIPT stelt vast dat de operatoren-klanten van Belgacom geen onderhandelingsmacht hebben ten opzichte van Belgacom, ook al groeperen de operatoren zich in verenigingen, zoals het Platform of ISPA, die een bepaalde druk kunnen uitoefenen op Belgacom.

441 De dreiging van de operatoren-klanten om naar een andere leverancier over te stappen is weinig geloofwaardig aangezien Belgacom de enige leverancier is op die markt. Zo ook is de dreiging van de alternatieve operatoren om hun activiteiten op basis van de ontbundeling stop te zetten weinig overtuigend omdat dit zou betekenen dat de eindgebruikers naar andere aanbieders overstappen; van die overstappers zou Belgacom een groot aantal kunnen binnenrijven. Evenmin is de dreiging om voor een andere oplossing te kiezen van het type wholesalebreedbandtoegang of van het type doorverkoopwholesaleproduct bijzonder overtuigend omdat de ontbundeling voornamelijk wordt toegepast in de zones met een hoog aantal (potentiële) klanten. Daarnaast stelt enkel LLU de alternatieve operatoren in staat om oplossingen uit te werken die economisch en operationeel interessanter zijn dan via bitstreamtoegang want ze kunnen hun eigen apparatuur gebruiken, waardoor ze ook een grotere creativiteit hebben om verschillende soorten abonnementen aan te bieden. Daarnaast kunnen ze meer winst maken omdat ze minder moeten betalen aan Belgacom dan bij bitstreamtoegang, waardoor het breedband infrastructuurconcurrentie tegen lage prijzen mogelijk maakt.

Conclusie over de drempels en het tegenwicht aan koperszijde

Het BIPT vindt dat de belemmeringen bij de toetreding tot die markt bijzonder sterk blijven en dat het tegenwicht aan koperszijde nog altijd erg zwak is.

4.4.4 Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen

442 De aankondigingen gedaan door Belgacom over de evolutie van zijn netwerk naar een all-IP-netwerk (Plan “Move to All IP”), en de daarmee gepaard gaande sluitingen van centrales ontmoedigen grote investeringen in ontbundeling door de alternatieve operatoren. Alhoewel het slechts om 10% van het totale aantal centrales gaat, vertegenwoordigen deze lijnen maar liefst 40% van het totale aantal ontbundelde lijnen. Rekening houdende met onder andere deze context waarin centrales worden gesloten heeft het BIPT aan Belgacom een aantal aanvullende verplichtingen opgelegd via het besluit van 12 november 2008¹⁹¹ dat de reeks bestaande verplichtingen aanvult. Zo is Belgacom bijvoorbeeld verplicht om de sluiting van een centrale vijf jaar op voorhand mee te delen. In die context is het evenwel weinig waarschijnlijk dat de alternatieve operatoren nieuwe grote investeringen zullen doen voor de ontbundeling van nieuwe centrales. Die vaststelling is des te meer van toepassing doordat deze investeringen kleinere centrales zouden betreffen dan de reeds ontbundelde centrales, waarvoor de alternatieve operatoren dus maar over kleine schaalvoordelen zouden beschikken.

443 Overigens zal ontbundeling niet langer beschikbaar zijn op het niveau van het aansluitnet maar wel op het niveau van het subaansluitnet daar waar Belgacom VDSL uitrolt en centrales sluit. Aangezien het economische model van de ontbundeling van het subaansluitnet nog

¹⁹¹ Addendum van 12 november 2008 bij het marktanalysebesluit van 10 januari 2008: de impact van Next Generation Networks « NGN » en Next Generation Access « NGA » op de breedbandtoegangsmarkten.

moeijker is dan dat voor de ontbundeling van het aansluitnet (zoals vermeld in de studie van Analysys Mason betreffende de haalbaarheid van de ontbundeling van het subaansluitnet in België¹⁹²), is de kans heel klein dat de VDSL-uitrol van Belgacom zal leiden tot een uitrol van de ontbundeling van het subaansluitnet.

- 444 Het BIPT verwacht dat de met de VDSL-technologie haalbare snelheden zullen blijven stijgen. In verband daarmee heeft Belgacom al aangekondigd¹⁹³ dat het van plan was verschillende acties te ondernemen: de apparatuur nog dichterbij de eindgebruiker brengen, de koperparen groeperen en digital line management.
- 445 Tegen eind 2011 zal Belgacom voor 80%¹⁹⁴ van de gezinnen glasvezel tot aan de straatverdeelkast hebben aangelegd om VDSL2 aan te bieden.
- 446 Zoals besproken in deel 4.2.2.4 betreffende de prospectieve technologische evolutie, meent het Instituut dat de commerciële ontwikkeling van FTTH door Belgacom niet zal plaatsvinden tijdens deze analyseperiode. Het BIPT verwacht evenmin dat andere operatoren dan Belgacom de volgende 3 jaar zullen investeren in FTTH in zo'n mate dat de huidige en prospectieve conclusies van het BIPT moeten worden gewijzigd. De andere DSL-operatoren hebben immers geen klantenbestand dat groot genoeg is om zware investeringen in FTTH te dragen en de kabeloperatoren hebben momenteel een voldoende marge via hun EuroDOCSIS-technologie om de breedband te verhogen zonder in FTTH te moeten investeren.
- 447 Het BIPT is van oordeel dat, rekening houdende met deze elementen, alsook met onder andere de geïdentificeerde drempels voor toetreding tot de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang en met de positie die

¹⁹² Zie bijlage 4 – Levensvatbaarheid van subloopontbundeling

¹⁹³ Belgacom Network Strategy Presentation, 5 juli 2010, Investor relations, http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/investor_doc/20100705_belgacom_network.pdf

¹⁹⁴ Derde kwartaalverslag van Belgacom, Q3 2010, pagina 9

door Belgacom werd uitgebouwd, dit bedrijf tijdens deze analyseperiode wellicht de enige actieve operator op deze markt zal blijven.

448 De sluiting op termijn van bepaalde centrales, de migratie naar het subaansluitnet (VDSL2) alsook de technologische ontwikkelingen van VDSL kunnen maken dat de ontbundeling van het koperpaar minder aantrekkelijk wordt voor de alternatieve operatoren, want een significant deel van de ontbundelde lijnen wordt door deze sluiting getroffen en zal vooral moeten migreren naar bitstreamoplossingen aangezien subloopontbundeling geen optie is (zie deel 4.2.2.1). Hoewel de ontbundeling van het aansluitnetwerk negatief wordt beïnvloed door de sluiting van de LEX'en, blijft ze belangrijk binnen het tijdsbestek van de analyse (3 jaar)

449 Nochtans biedt ontbundeling de alternatieve operatoren veel meer mogelijkheden qua differentiatie van de diensten in vergelijking met andere wholesaletoegangsproducten en dat is een belangrijk element wat betreft de ontwikkeling en de handhaving van de concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markten. Een voorbeeld van de differentiatiemogelijkheden via het BRUO-ontbundelingsaanbod vinden we terug bij Billi, de merknaam waaronder Alpha Networks sinds februari 2010 pakketten met breedbandinternet en digitale televisie op de markt brengt. Billi stelt zijn gebruikers in staat om tv via andere kanalen dan het tv-toestel te ontvangen, zoals op de computer of iPad (via webstreaming).

4.4.5 Conclusie

450 In het licht van de uitgevoerde analyses meent het Instituut dat Belgacom over een sterke machtspositie beschikt op de markt voor (fysieke) toegang tot de netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau.

Gelet op alle kwantitatieve en kwalitatieve criteria die in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig aan bod zijn gekomen, is het BIPT van oordeel dat Belgacom moet worden aangewezen als operator met een sterke positie op de wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot de netwerkinfrastructuur (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang).

4.5 Ontwikkeling van de gepaste verplichtingen

451 Zoals hierboven aangegeven in hoofdstuk 1.6. omtrent de “Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen”, beschikt het BIPT over een hele reeks correctiemaatregelen waarmee gepaste maatregelen kunnen worden bedacht om het marktfalen te verhelpen en de regelgevende doelstellingen te bereiken die vastgesteld zijn. Zo tracht het BIPT bij de selectie van de maatregelen die worden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, de verplichtingen te identificeren ten opzichte van de doelstellingen van het regelgevingskader. Het BIPT zorgt er in het bijzonder voor dat de voorgestelde verplichtingen gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de doelstellingen van de bevordering van de concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en de bevordering van de belangen van de burgers en tot de geïdentificeerde problemen op de markt. Daartoe zal het BIPT de verplichtingen 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. Het uiteindelijke doel van de verplichtingen die worden opgelegd aan de operator met een sterke machtspositie op de relevante markt is de bevordering van de concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markten die afhankelijk zijn van de toegang op wholesaleniveau, om voor zoveel mogelijk eindgebruikers een maximaal voordeel te garanderen in termen van keuze, prijs en kwaliteit van de elektronische-communicatiediensten.

452 Twee belangrijke opties komen in aanmerking om dat doel te bereiken: de ontwikkeling van concurrentie op het niveau van de infrastructuur en de ontwikkeling van concurrentie op het vlak van de diensten. De concurrentie op het niveau van de infrastructuur wordt doorgaans beschouwd als het meest geschikte middel om de concurrentie op lange termijn en de innovatie te bevorderen, maar die vergt aanzienlijke investeringen en kan economisch inefficiënt blijken

(duplicatie van infrastructuur, wegwerkzaamheden die de levenskwaliteit van de burger beïnvloeden...).

- 453 In de toelichting bij de aanbeveling van 2007 stelt de Commissie dat de regulatoren via remedies een manier moeten vinden om de ontwikkeling van nieuwe efficiëntere netwerkarchitecturen te stimuleren terwijl de investeringen door de nieuwkomers op basis van de huidige architecturen gevrijwaard blijven¹⁹⁵.
- 454 Het Instituut moet de concurrentie aanmoedigen door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur te bevorderen en door de innovatie te ondersteunen. Concurrentie op het niveau van de diensten maakt het mogelijk om de concurrentie te verhogen daar waar de concurrentie op het niveau van de infrastructuur niet toereikend is. Concurrentie op het niveau van de diensten kan het voordeel in termen van keuze, prijs en kwaliteit ook sneller bij de gebruikers brengen, waarbij tevens de investeringen worden aangezwengeld, door een alternatieve operator de mogelijkheid te bieden om eerst over een kritische massa van klanten te beschikken alvorens zwaardere investeringen te kunnen aangaan. Het betreft de “investeringsladder”, die vaak wordt aangehaald door de ERG¹⁹⁶, de Europese Commissie en de nationale regelgevende instanties.
- 455 De regulator kan zo ertoe gebracht worden om de kortetermijnbelangen van de eindgebruiker tegenover de langetermijnbelangen te stellen en moet een evenwicht proberen te vinden tussen de verschillende opties rekening houdende met de

¹⁹⁵ Vrije vertaling van blz. 17 van de toelichting bij de aanbeveling van 2007: “In applying remedies, regulators need to find ways to promote the deployment of new and more efficient network architectures while at the same time recognising the investments made by new entrants on the basis of current architectures. National authorities will need to carefully follow and evaluate developments in order to ensure that appropriate access remedies are maintained for the forward-looking periods for which competition is judged to be ineffective, and to avoid undermining or discouraging efficient entry.”

¹⁹⁶ Zie meer bepaald punt 4.2.3 van het “Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework » ERG (06) 33 van mei 2006 of punt 4.6 van de “ERG Opinion on Regulatory Principles of NGA” ERG (07) 16rev2, of recenter deel D.2. van het “Report on Next Generation Access- Economic Analysis and Regulatory Principles” ERG(09)17 van juni 2009.

diverse belangen in kwestie: zo kunnen dumpingprijzen de consument op korte termijn profijt opleveren maar als ze een gevaar vormen voor de ontwikkeling van duurzame concurrentie en investeringen op de markt, zijn ze schadelijk voor hun belangen op lange termijn. Het Instituut heeft die verschillende elementen in beschouwing genomen bij de keuze van de remedies die aan de operator met een sterke machtspositie worden opgelegd.

456 Na overweging van enerzijds de analyse van de markt voor diensten voor volledig of gedeeltelijk ontbundelde toegang tot de aansluitnetten en subaansluitnetten, de aanbevelingen van de Europese Commissie en anderzijds de doelstellingen van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, beschrijft het BIPT verder in dit besluit de remedies die het gepast, gerechtvaardigd en evenredig acht om aan de operator met een sterke machtspositie op te leggen, rekening houdende met de verplichtingen die op het stuk van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk op Belgacom rustten op grond van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals gewijzigd door het Addendum NGN/NGA van 12 november 2008 en het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009. Die verplichtingen hebben ertoe bijgedragen dat op de Belgische markten voor telefonie en diensten voor breedbandtoegang concurrentie is ontstaan en het BIPT beschrijft de redenen waarom het vindt dat het merendeel van deze verplichtingen moet worden gehandhaafd (eventueel gewijzigd) en waarom de opheffing ervan schadelijk zou zijn voor de ontwikkeling van een daadwerkelijk concurrerende markt.

457 Ten slotte heeft de Europese Commissie in haar Aanbeveling van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken¹⁹⁷ verduidelijkt: “Waar mogelijk, moeten de NRI’s in hun besluiten uitleggen, hoe zij van plan

¹⁹⁷ Punt 6.

zijn om de oplossingen in de markten 4 en 5 aan te passen in toekomstige marktanalyses als reactie op waarschijnlijke veranderingen in marktomstandigheden.” In een periode van een fundamentele technologische overgang vindt het BIPT dat het inderdaad belangrijk is om zoveel mogelijk en meteen de regelgevende aanpak aan te geven die het van plan is aan te nemen, rekening houdende met de technologische en marktvoorwaarden waarvan het op de hoogte is op het ogenblik dat dit besluit wordt opgesteld. Het BIPT wil in het kader van deze oefening betreffende de ontwikkeling van gepaste remedies de aandacht vestigen op de recente ontwikkelingen in verband met het netwerk en de aan de gang zijnde transformatie die beschreven wordt in hoofdstuk 4.2.2. "Evolutie toegangsnetwerk" hierboven, zoals de sluiting van sommige centrales op termijn, de aanleg van VDSL2, alsook de technologische ontwikkelingen die het mogelijk maken de prestaties van VDSL te verbeteren.

458 Deze ontwikkeling biedt de marktspelers immers een ruimere voorspelbaarheid, wetende dat de periode waarop deze marktanalyse slaat een periode is van grondige technologische verandering. Het BIPT houdt in het bijzonder rekening met enerzijds deze behoefte aan voorspelbaarheid van de markt, en anderzijds met de noodzaak om in deze context gepaste en evenredige remedies op te leggen. Daartoe zal het met bijzondere aandacht toezien op de markt en de ontwikkeling ervan, waardoor het desnoods alle besluiten zal kunnen aannemen die de evolutie van nationale omstandigheden zou vereisen. Algemeen wordt in het kader van deze oefening van het BIPT rekening gehouden met de verschillende stroomafwaarts gelegen markten: de retailmarkt, de wholesalemarkt voor breedbandtoegang (hierna geanalyseerd, markt 5) en de stroomafwaarts gelegen markt van de doorverkoop van wholesaletoeegang. De Europese Commissie heeft trouwens in haar aanbeveling¹⁹⁸ onderstreept dat de analyse van de markten 4 en 5

¹⁹⁸ Zie § 5 van Aanbeveling Sec(2010) 6223 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

gecoördineerd zou moeten worden uitgevoerd en dat erop zou moeten worden toegezien dat de correctiemaatregelen die op de markten 4 en 5 worden opgelegd, coherent zijn.

459 In de onderstaande tabel wordt het standpunt van het BIPT samengevat over de bepaling van de generieke verplichtingen.

Verplichtingen beschikbaar in de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie	Verplichtingen die nu van toepassing zijn	Verplichtingen voorgesteld in het kader van deze analyse
Toegangsverrichting	Ja	Ja
Non-discriminatie	Ja	Ja
Transparantie, met inbegrip van de publicatie van een referentieaanbod	Ja	Ja
Gescheiden boekhouding	Ja	Ja
Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoe rekeningssysteem	Ja	Ja

Figuur 4.13: overzicht van de opgelegde verplichtingen

4.5.1 Verplichtingen die nu van toepassing zijn

460 In het kader van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals aangevuld door het Addendum NGN / NGA van 12 november 2008 en gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009, worden momenteel verscheidene verplichtingen op nationaal niveau zonder geografisch onderscheid toegepast op Belgacom op de markt voor diensten van ontbundelde toegang. Deze verplichtingen worden hieronder samengevat¹⁹⁹:

¹⁹⁹ Deze samenvatting wordt uitsluitend ter informatie gemaakt om de lezing en het begrip van het vervolg van dit besluit te vergemakkelijken. Deze samenvatting mag dus geenszins worden beschouwd als een nieuwe lijst of formulering van de remedies die van toepassing zijn krachtens het besluit van 10 januari 2008 of als een middel om deze remedies te interpreteren.

4.5.1.1 Verrichtingen inzake ontbundelde toegang

461 Belgacom is momenteel onderworpen aan de volgende verplichtingen:

- Aan derde operatoren de volledig of gedeeltelijk ontbundelde toegang verlenen tot het aansluitnet of de subaansluitnet, met of zonder spraak;
- De mogelijkheid aanbieden tot collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten;
- Collocatie op het niveau van een straatverdeelkast: voor de nieuwe sites of bij aanleg van kabelgoten voor glasvezel op bestaande sites, zal Belgacom moeten voorstellen om het volgende te delen:
 - het werk om kabelgoten voor glasvezel te installeren in de delen die nuttig zijn voor de toegang;
 - de straatverdeelkast waarin de multiplexers voor DSL-toegang zullen worden geïnstalleerd (DSLAM);
 - Voor de bestaande sites dient Belgacom de kabelgoten te delen, dark fibre te verhuren of een mogelijkheid voor backhaul te bieden vanaf elke collocatieruimte in het aansluitnet.
- Collocatie behouden in geval van gedeeltelijke sluiting van de main distribution frame (MDF) of creatie van een mini-MDF;
 - Toegang tot het “remote optical platform” (ROP) bieden om de collocatie mogelijk te maken;
 - Toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om te zorgen voor eerlijke concurrentie bij het leveren van diensten;
- Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangsverrichting aanvragen;

- Het principe van de technologische neutraliteit naleven, de ontbundeling die de ontwikkeling mogelijk moet maken van retaildiensten die worden verstrekt door middel van alle technologieën (meer bepaald ADSL2+ en VDSL);
- Reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken;
- Als Belgacom beslist om een site voor toegang tot het aansluitnetwerk of subaansluitnetwerk te sluiten, dan moet het deze nog gedurende ten minste vijf jaar openhouden na de aankondiging aan het Instituut en het voor de begunstigden van het BRUO-aanbod openhouden, als er op die plaats ontbundelingsdiensten worden afgenomen; Wanneer geen enkele operator heeft geïnvesteerd in een ontbundelingsaanbod in deze verdeler, onderverdeler of kabelverdeler, dan mag Belgacom een jaar na de aankondiging overgaan tot een sluiting.
- Alvorens de wholesaledienst stop te zetten moet Belgacom voorzien in de migratie naar een volwaardig alternatief voor de huidige diensten die door de sluiting van de centrales worden stopgezet.
- Als Belgacom een site waarop operatoren (voor een periode van vijf jaar) aangesloten zijn, sneller wenst te sluiten, kan Belgacom onderhandelen met de betrokken operatoren over een aanvaardbare alternatieve oplossing (zoals het verstrekken van de gepaste diensten vanuit een andere site), het migratieschema en de financiële gevolgen van een overstap naar deze oplossing. Als Belgacom een akkoord kan bereiken met deze operatoren, dan mag het de site sluiten na afloop van de overeengekomen migraties.

4.5.1.2 Non-discriminatie

462 Op het vlak van non-discriminatie worden momenteel de volgende verplichtingen opgelegd aan Belgacom:

- Belgacom dient alle alternatieve operatoren dezelfde verrichtingen aan te bieden als diegene waarvan het zelf gebruikmaakt. Het non-discriminatiebeginsel biedt de alternatieve operatoren de

mogelijkheid om een dienstkwaliteit en tarieven aan te bieden die equivalent zijn aan die van de operator met een sterke machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden.

- Het BIPT controleert de toepassing van dit principe in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe retailaanbiedingen voor breedband, namelijk de aanbiedingen inzake VDSL2, (E)SDSL, ADSL2 en ADSL2+. In het bijzonder mag Belgacom de toepassing van technologieën die gebruikmaken van het aansluitnetwerk of het subaansluitnet alleen voor zichzelf voorbehouden in het kader van experimenten en in geen geval in het kader van commerciële aanbiedingen. In analoge omstandigheden moet Belgacom dus op alle derde operatoren die een dienst voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk wensen, voorwaarden toepassen die overeenkomen met die welke het zichzelf biedt. De tarifaire en technische voorwaarden moeten aan dat principe voldoen.
- Toepassing op de alternatieve operatoren van gelijkwaardige voorwaarden als die welke intern, alsook op een andere alternatieve operator worden toegepast in gelijkwaardige omstandigheden. De tarifaire en technische voorwaarden moeten aan dat principe voldoen.
- Toepassing van het principe van non-discriminatie op de collocatie- en backhauldiensten van Belgacom.

4.5.1.3 Transparantie

463 De bestaande verplichting tot publicatie van een referentieaanbod voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk beantwoordt aan een aantal voorwaarden waaronder de volgende:

- Het moet de alternatieve operatoren in staat stellen om alleen de verrichtingen te kopen die ze nodig hebben;
- het moet door het BIPT zijn goedgekeurd voordat ze wordt toegepast;

- het kan te allen tijde door het BIPT, meer bepaald op verzoek van Belgacom of een begunstigde worden gewijzigd om rekening te houden met de ontwikkeling van de aanbiedingen van Belgacom en met de noodzaak om voor daadwerkelijke mededinging te zorgen;
- het moet een beschrijving bevatten van de elementen van het aanbod en van de nadere regels, voorwaarden en daarbij horende tarieven.

464 Belgacom moet de toegangsovereenkomsten meedelen aan het BIPT.

465 Belgacom is verplicht om maandelijks indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening (KPI's) te publiceren.

466 De verplichting inzake transparantie is van toepassing in het kader van de overgang naar NGA/NGN:

- Belgacom dient jaarlijks aan het BIPT en aan de alternatieve operatoren, per regio en voor een periode van vijf jaar het volgende mee te delen:
 - alle geplande aanpassingen op zijn wholesaletoeegangspunten;
 - alle geplande sluitingen van punten waar wholesaletoeegang wordt geleverd;
 - het programma van geplande/geprogrammeerde netwerktransformaties.
- Indien samen met de alternatieve operatoren wordt gewerkt aan de installatie van de kabelgoten voor glasvezel, stelt Belgacom de plannings vier maanden op voorhand aan de alternatieve operatoren voor opdat zij hun installatieplannen kunnen aanpassen.

4.5.1.4 Gescheiden boekhouding

467 De maatregel die nu wordt opgelegd aan Belgacom om een gescheiden boekhouding te voeren, berust op de volgende verplichtingen:

- De verschillende netwerkactiviteiten moeten van elkaar worden gescheiden, met voor elk een resultatenrekening.

- De verrekenprijzen, de eenheidskosten van de diensten en de ontwikkeling ervan moeten duidelijk worden geïdentificeerd
- Belgacom moet zijn dienst inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk boekhoudkundig scheiden van zijn stroomafwaarts gelegen diensten (toegang tot een binair debiet, doorverkoop, retaildiensten).
- Belgacom is onderworpen aan een verplichting tot bekendmaking van informatie omtrent de kostentoerekening en de gescheiden boekhouding.

4.5.1.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem

468 Belgacom dient nu de volgende verplichtingen in acht te nemen:

- Kostenbasing op basis van een “*bottom-up*” methode.
- Tenuitvoerbrengring van een kostentoerekeningsmodel dat voldoet aan de voorwaarden die door het BIPT worden bepaald.
- Verplichting tot kostenbasing van toepassing bij de sluiting van de toegangspunten tot het aansluitnet of het subaansluitnet.
- Verplichting tot kostenbasing van toepassing op de collocatie- en backhauldiensten van Belgacom voor de “remote optical platforms” (ROP).
- Naast de tariefverplichtingen de verplichting om geen afbraakprijzen te hanteren. Die verplichting wordt gecontroleerd door de toepassing van een pricesqueezetest.

4.5.2 Afschaffing van bestaande verplichtingen

469 In dit deel geeft het BIPT de bestaande verplichtingen die het voorstelt af te schaffen, rekening houdende met de doelstellingen die in het kader van deze analyse worden nagestreefd, de technologische ontwikkelingen, de marktvoorwaarden alsook de beoordeling van de gerechtvaardigde en evenredige aard van deze maatregelen.

4.5.2.1 Afschaffing van de maatregelen betreffende de ontbundeling van het subaansluitnetwerk

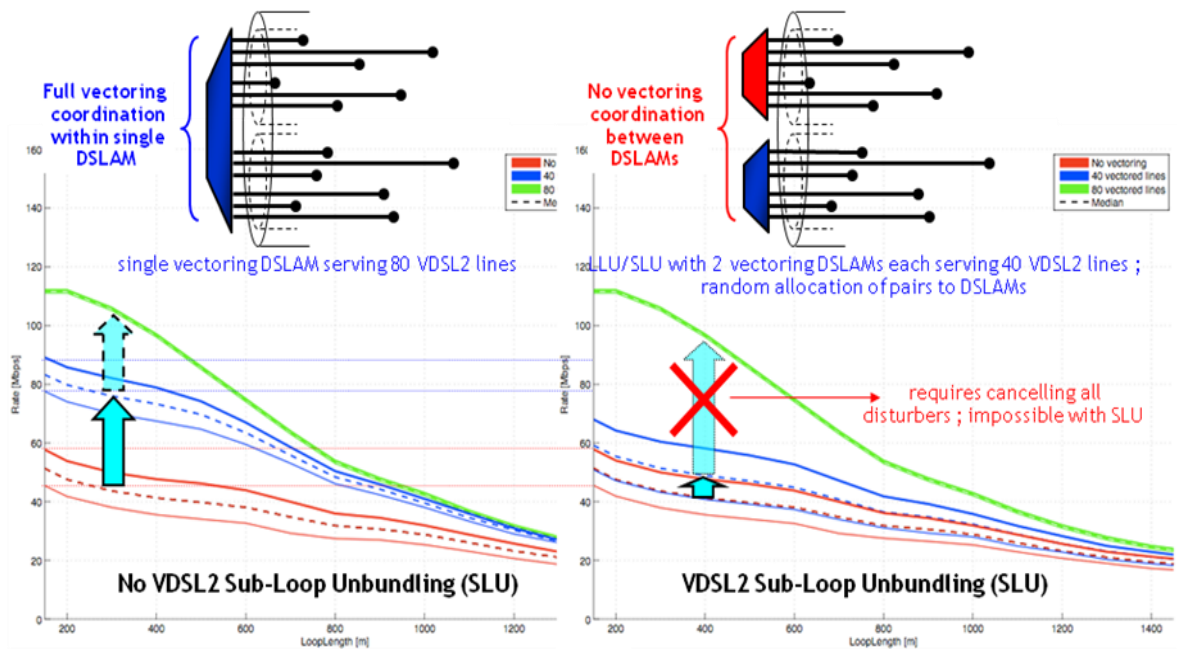
470 Het BIPT stelt voor de maatregelen op te heffen in verband met de ontbundeling van het subaansluitnetwerk en vermeldt hieronder verschillende redenen om de remedie af te schaffen.

4.5.2.1.1 *Technologische impact*

471 Het BIPT verwacht dat de snelheden die met de VDSL-technologie kunnen worden bereikt, blijven stijgen dankzij de invoering van vectoring (ook digital line management genoemd). Deze technologie maakt het dankzij de DSLAM mogelijk om de ruis op de verbonden koperparen te meten, de impact van de ruis tot een minimum te beperken door antiruis te versturen op deze koperparen en zo de haalbare bandbreedte te verhogen.

472 Het gebruik van verschillende DSLAMs in de straatverdeelkast (bijvoorbeeld door de ontbundeling van het subaansluitnetwerk in de straatverdeelkast) kan echter tot gevolg hebben dat dit een DSLAM zal beletten om een kijk te hebben op alle paren die zich in een koperkabel bevinden, waardoor de optimale werking van de ruisonderdrukkingssystemen wordt gehinderd.

473 Dit wordt geïllustreerd door de test die uitgevoerd is door Alcatel-Lucent en die hieronder op synthetische wijze wordt voorgesteld. Daarbij wordt onderzocht wat het effect van vectoring is zonder ontbundeling (linkse figuur) en met ontbundeling (rechtse figuur). Hiervoor wordt in de kabel met 80 koperparen het aantal paren waarop vectoring wordt toegepast verhoogd van 0 (rode lijn) tot 40 willekeurige paren in de kabel (blauwe lijn) tot ten slotte alle 80 paren (groene lijn). In het geval van ontbundeling is er geen coördinatie tussen de vectorwerking van de DSLAMs van de verschillende operatoren, wat aanleiding geeft tot lagere haalbare bandbreedtes op alle lijnen (de blauwe lijn ligt duidelijk lager in de grafiek).



Figuur 4.14: impact van digital line management: zonder ontbundeling van het subaansluitnetwerk (links) en met ontbundeling van het subaansluitnetwerk (rechts) (bron: Alcatel-Lucent)

474 De ontbundeling van het subaansluitnetwerk verlaagt de maximale bandbreedte die via digital line management kan worden bereikt. Deze verlaging van de maximale bandbreedte vormt een nadeel voor alle DSL-operatoren (meer bepaald wegens de beperking van hun mogelijkheden om de concurrentie aan te gaan met de kabel) en voor de eindgebruiker (die niet de snelheden krijgt die technisch haalbaar zijn).

475 Het terugtrekken van deze maatregel is enkel van toepassing op het aanbieden van ontbundelde toegang op basis van VDSL2. De ontbundelde lijnen en bitstreamlijnen in de LEX en LDC waarmee ADSL, ADSL2+, SDSL, e.d. wordt aangeboden aan de eindgebruiker worden hiermee niet beïnvloed. Op de ADSL, ADSL2+ DSLAMs in de LEX of LDC wordt geen vectoring toegepast en dus geen antiruis door deze DSLAMs geïnjecteerd die de vectoring-mechanismes van de VDSL2-DSLAMs kan tegenwerken. De ruis die deze lijnen veroorzaken zal als achtergrondruis opgemeten worden door het vectoring-mechanisme en in rekening gebracht worden bij het berekenen van de antiruis die op de VDSL2-lijnen geïnjecteerd wordt.

4.5.2.1.2 *Economische haalbaarheid*

- 476 Bovendien wijzen de businesscasestudie²⁰⁰ van Analysys Mason voor rekening van het BIPT en andere internationale studies (deel 4.2.2.1) erop dat de economische haalbaarheid van de ontbundeling van het subaansluitnetwerk beperkt is onder de huidige marktomstandigheden en in het bijzonder als er geen regelgevende ingrepen zijn. Een businesscase die haalbaar is voor de ontbundeling van het subaansluitnetwerk in de straatverdeelkasten van de 50 grootste centrales, is maar mogelijk na regelgevende interventie als een reeks strikte voorwaarden worden nageleefd, waaronder 20% marktaandeel op het gebied van de aanleg en een extra winst per gebruiker (ARPU) van 13 euro per maand.
- 477 Verscheidene alternatieve operatoren hebben al aan het BIPT gezegd dat hun schaal te klein is om een businesscase op te stellen die haalbaar is voor de ontbundeling van het subaansluitnetwerk. Het Instituut heeft geen aanwijzingen dat er concrete businessplannen bestaan voor de ontbundeling van het subaansluitnetwerk binnen het tijdsbestek van deze analyse.
- 478 Gelet op (1) de negatieve impact van de ontbundeling van het subaansluitnetwerk in het geval van “digital line management” en op (2) de beperkte en complexe economische haalbaarheid van deze maatregel en het gebrek aan concrete businessplannen voor de ontbundeling van het subaansluitnetwerk binnen het tijdsbestek van deze analyse, is het Instituut van oordeel dat het in de huidige context onevenredig is om deze maatregel te blijven opleggen.
- 479 De verplichting tot ontbundeling van het subaansluitnetwerk alsook alle ondersteunende maatregelen die uitsluitend verband houden met

²⁰⁰ Zie bijlage 4

de ontbundeling van het subaansluitnetwerk worden dus afgeschaft. Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- Aan derde operatoren de volledig of gedeeltelijk ontbundelde toegang verlenen tot het subaansluitnetwerk, met of zonder spraak
- Een collocatiedienst aanbieden op het niveau van een straatverdeelkast
- Toegang tot het “remote optical platform” bieden om de collocatie mogelijk te maken
- Aan de alternatieve operatoren de inlichtingen verstrekken over de technische infrastructuur van zijn netwerk aan de hand waarvan deze operatoren het economische model kunnen evalueren in verband met het gebruik van het subaansluitnetwerk.

4.5.2.2 Intrekking van sommige verplichtingen in verband met de mini-MDF's in geval van gedeeltelijke sluiting van de MDF

480 Het BIPT stelt voor om de verplichting op te heffen dat een minimum van 20% van de paren van elke KVD die afhangt van een gesloten MDF toegankelijk moet zijn vanaf een ter vervanging gecreëerde mini-MDF in geval van gedeeltelijke sluiting van de MDF, zoals bepaald²⁰¹ in het addendum NGN / NGA van 12 november 2008 bij het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12.

481 De reden voor deze opheffing is dat deze maatregel onevenredig blijkt te zijn op basis van een aantal nieuwe elementen die Belgacom heeft meegedeeld in de nota van 31 oktober 2008 en die verder door Belgacom werden toegelicht tijdens een vergadering op 2 december 2008.

²⁰¹ Pagina 40 : “Bijgevolg acht het Instituut het evenredig om te verplichten dat een minimum van 20% van de actieve paren (cijfer berekend op basis van het marktaandeel van alternatieve DSL-operatoren) van elke KVD die afhangt van een gesloten MDF waar colocatieruimte aanwezig was toegankelijk moet zijn vanaf een ter vervanging gecreëerde mini-MDF”

482 Belgacom heeft aan het BIPT de volgende nieuwe elementen meegedeeld in verband met de impact van de verplichting om 20% van de kopercapaciteit naar alle straatverdeelkasten te behouden wanneer een mini-MDF wordt gecreëerd:

- in een mini-MDF zou maar een heel beperkt percentage van de koperparen van de huidige MDF overblijven.
- Door de maatregel die het BIPT oplegt wordt de mini-MDF groter aangezien er meer kabels toekomen en er meer apparatuur moet geherbergd worden, wat meer onderhouds- en installatiekosten veroorzaakt. In sommige gevallen zal geen goedkope oplossing meer kunnen worden gevonden om een dergelijke mini-MDF te herbergen. Daarnaast moeten alle voedingskabels behouden worden, wat meer kosten met zich brengt om het kopernetwerk op peil te houden. Een groot deel van de kostenbesparing die het sluiten van de centrales met zich brengt wordt hierdoor tenietgedaan, waardoor de economische haalbaarheid van de sluitingsplannen in het gedrang komt.

483 Op grond van deze elementen kan het BIPT alleen maar besluiten dat de maatregel onevenredig is en beslist het om de verplichting af te schaffen die erin bestaat 20% van de kopercapaciteit in een mini-MDF te behouden, zoals dit in 2008 was opgelegd.

4.6 Voorgestelde verplichtingen

484 In het kader van deze marktanalyse worden de relevantie, de rechtvaardiging en de evenredigheid van de bestaande reglementaire verplichtingen geëvalueerd zodat vervolgens kan worden beslist of ze moeten worden opgeheven, gehandhaafd of zelfs gewijzigd.

485 Algemeen bestaat het fundamentele probleem op de relevante markt in de aanwezigheid van hoge toegangsdrempels die worden gevormd door de investering die nodig is om het zeer fijnmazige en uitgestrekte netwerk van de historische operator te dupliceren, dat gecreëerd is in

een periode waarin de operator uitsluitende rechten genoot, met als gevolg dat er geen alternatieven zijn voor toegang tot de lokale lus.

486 De problematiek in verband met de ontwikkeling van het toegangsnetwerk, de recente ontwikkelingen en de aan de gang zijnde transformatie, zoals de sluiting op termijn van bepaalde centrales, de migratie naar het subaansluitnet (VDSL2) alsook de technologische ontwikkelingen van VDSL, zou bij gebrek aan regulering, ertoe leiden dat de toegang wegvalt.

487 Uit dit generieke probleem vloeit voort dat de operatoren die toegang vragen of bij de operator met een sterke machtspositie toegang hebben, immers het risico lopen van op de volgende problemen te botsen:

- weigering om toegang en interconnectie te verlenen, of intrekking van de toegang;
- discriminerend gebruik van de netwerkfaciliteiten van de historische operator en aarzeling om informatie uit te wisselen;
- ongegronde leveringsvoorwaarden;
- toepassing van concurrentievervalsende prijzen;
- discriminatie in termen van prijs en kwaliteit;
- ongerechtvaardigde bundeling van diensten;
- ongeoorloofd gebruik van inlichtingen met betrekking tot de concurrenten.

488 Overeenkomstig artikel 5 van de wet betreffende de elektronische communicatie zal het BIPT bij de keuze van de verplichtingen de principes van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en technologische neutraliteit naleven. Bovendien moeten de voorgestelde maatregelen gerechtvaardigd en evenredig zijn in het licht van de doelstellingen van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Ze houden rekening met de elementen die vermeld zijn in artikel 61, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

489 Op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk is het BIPT van plan om Belgacom de volgende algemene verplichtingen op te leggen op basis van de artikelen 9 tot 13 van de Toegangsrichtlijn en de artikelen 58 tot 63 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie:

- verrichtingen inzake toegang,
- non-discriminatie,
- transparantie,
- gescheiden boekhouding,
- controle van de prijzen en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem.

4.6.1 Verrichtingen inzake ontbundelde toegang

4.6.1.1 Geografische differentiatie van de toegangsverplichtingen

490 Nadat het Instituut hierboven geconcludeerd heeft dat de relevante markt nationaal is, onderzoekt het in dit deel of er een eventuele geografische differentiatie van de toegangsverplichtingen op de relevante markt plaats moet vinden.

491 Het Instituut wenst vooraf te herinneren aan de opmerkingen van de Europese Commissie betreffende het gemeenschappelijk standpunt van de ERG over de geografische aspecten van de marktanalyse:

"According to the regulatory framework and the underlying competition law principles, the best place to assess such differences is in the definition of markets. Therefore we recommend that variations of competition are taken into account at the stage of market definition, in order to carry out an appropriate market definition. [...] Geographically differentiated remedies should therefore be an exception. [...] In case the evidence does not point towards the definition of regional markets and rather suggests that the conditions of competition are largely homogeneous across the national territory, any geographic differentiation of remedies needs to be based on a thorough analysis of market power, including potential competition, and should be carefully justified by the NRA."²⁰²

492 In het stadium van de definitie van de geografische markt heeft het BIPT al overwogen om een onderscheid te maken tussen ontbundelbare zones en zones waar het voor een alternatieve operator economisch niet rendabel is om ontbundelde toegang te kopen, d.w.z. zones die a priori niet ontbundelbaar zijn. Het BIPT heeft een dergelijk onderscheid verworpen, met name omdat dit moeilijk of zelfs onmogelijk toe te passen was (bij gebrek aan criteria die voldoende precies en stabiel zijn in de tijd) en omdat het gebruik van

202 Brief verstuurd op 20 juni 2008 door B. Langeheine en C. M Villarejo aan D. Pataki, voorzitter van de ERG

ontbundeling op geografisch vlak tamelijk uitgebreid was (niet alleen in de dichtstbevolkte gebieden, maar ook in landelijke en afgelegen gemeenten).

493 Om dezelfde redenen als in deel 4.3.2 is het BIPT van oordeel dat het niet gerechtvaardigd is om een geografische differentiatie van de toegangsverplichting op te leggen die gebaseerd zou zijn op criteria die onvoldoende objectief, statisch, stabiel zijn, om te kunnen besluiten om de mogelijkheden tot ontbundelde toegang in te trekken op bepaalde punten van het grondgebied. Om te vermijden dat de ontwikkeling van de concurrentie belemmerd wordt door de gedeeltelijke afschaffing van de ontbundelde toegang volgens een benadering van doeltreffendheid van de remedies inzake toegang op basis van te hypothetische elementen, lijkt het gepast om een dergelijk geografisch onderscheid niet te maken. Het hof heeft overigens uitdrukkelijk geoordeeld: “Hoewel blijkt dat om redenen in verband met de economische haalbaarheid de verplichting om toegang te verlenen tot het aansluitnetwerk niet effectief zal zijn op het hele grondgebied, is deze verplichting niet noodzakelijk buiten proportie”²⁰³ (vrije vertaling).

494 Als we de evenredigheid van de remedie bekijken, moet worden onderstreept dat de principiële verplichting om ontbundeling aan te bieden op het hele grondgebied voor Belgacom geen kosten met zich brengt. Belgacom draagt voor de LEX'en waarvoor geen concreet verzoek om ontbundeling wordt gedaan, de facto geen kosten. Pas wanneer Belgacom een concrete aanvraag ontvangt voor een bepaalde LEX moet Belgacom verrichtingen doen en deze verrichtingen kunnen aan de aanvrager worden gefactureerd (tegen een prijs die op de kosten gebaseerd is). Het is dus niet onevenredig om Belgacom een principiële verplichting op te leggen om op het hele grondgebied ontbundeling aan te bieden, zelfs voor de verdelers waarvoor nog geen

²⁰³ Brussel, 7 mei 2009, R.G. nr. 2008/AR/787, considerans 270.

aanvraag is ingediend. Zo'n verplichting blijkt geenszins onevenredig en heeft trouwens geen enkel significant gevolg voor de investeringen en operationele activiteiten van Belgacom in die mate dat de verplichting tot ontbundelde toegang op sommige punten van het grondgebied dat door de relevante markt wordt bestreken, zou moeten worden opgeheven.

495 Het is overigens belangrijk om aan te stippen dat de overgrote meerderheid van de landen een verplichting tot ontbundeling van het aansluitnetwerk op het gehele nationale grondgebied hebben opgelegd.

496 Het BIPT concludeert dus dat een geografische differentiatie van de toegangsverplichting niet opportuun is, noch gerechtvaardigd of noodzakelijk ten aanzien van de doelstellingen die worden nagestreefd door de regulering van deze markt binnen het bestek van de analyse en rekening houdende met het beginsel van evenredigheid van de remedies.

4.6.1.2 Behoud van de bestaande verplichtingen

4.6.1.2.1 Aan derde operatoren de volledig of gedeeltelijk ontbundelde toegang verlenen tot het aansluitnetwerk, met of zonder spraak

4.6.1.2.1.1 Beschrijving van de maatregel

497 Overeenkomstig artikel 61, § 1, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie levert Belgacom ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, de volledig ontbundelde toegang en de gedeelde toegang, met of zonder spraak. De nadere regels voor die diensten worden beschreven in het bestaande BRUO-aanbod, zoals dit werd aangepast om rekening te houden met de hierboven vermelde diensten.

498 Operatoren die een verrichting inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk vragen, moeten alle voormelde elementen op ontbundelde wijze kunnen kopen.

- 499 Bovendien moet Belgacom overeenkomstig artikel 59, § 5, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie redelijke verzoeken om toegang onderzoeken, zelfs wanneer de diensten voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk niet opgenomen zijn in het referentieaanbod.
- 500 Het verzoek moet worden ingewilligd behalve indien het bovenmaatse technische moeilijkheden schept voor Belgacom.

4.6.1.2.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 501 Deze verplichting, die opgelegd is sinds 2000 en die ook in de grote meerderheid van de EU-lidstaten wordt opgelegd, is gerechtvaardigd aangezien de operator met een sterke machtspositie de enige is die ontbundelde toegang kan verlenen dankzij een netwerk dat is aangelegd toen de operator over exclusieve rechten beschikte en er geen aansporing is om dergelijke diensten vrijwillig aan te bieden. De aanleg van een tweede aansluitnetwerk is voor een alternatieve operator geen economisch haalbare optie en zou niet efficiënt zijn voor de gemeenschap. De alternatieve operatoren kunnen weliswaar ervoor opteren om gebruik te maken van een toegangsdienst tot het binair debiet, maar deze oplossing verschilt qua dynamisme en ontwikkeling van de concurrentie, met name de concurrentie via infrastructuur, en maakt het niet mogelijk retaildiensten aan te bieden die even gevarieerd zijn als bij de ontbinding van het aansluitnetwerk. Daarenboven maakt deze oplossing geen grote schaalvoordelen mogelijk omdat elke toegang terugkerende marginale kosten impliceert die relatief hoog zijn ten opzichte van de retailprijs. Ontbinding vereist hoge investeringen maar maakt schaalvoordelen mogelijk wanneer het aantal ontbundelde lijnen in een centrale een bepaalde drempel overschrijdt. Een operator die ontbuntelt beheerst zijn kosten beter dan een operator die afhankelijk is van een aanbod voor toegang tot binair debiet.
- 502 Wat betreft het onderzoek van redelijke verzoeken om toegang, zelfs wanneer de diensten voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk

niet in het referentieaanbod voorkomen, is die verplichting nog altijd nodig om derde operatoren ertoe in staat te stellen ofwel nieuwe commerciële of technologische aanbiedingen die door Belgacom worden geïntroduceerd, te reproduceren, ofwel zelf nieuwe commerciële of technologische aanbiedingen te introduceren. Deze verplichting die al op Belgacom rustte in het oude kader, waarborgt de bevordering van de technologische vernieuwing en concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markten. Op de Belgische markt heerst niet voldoende concurrentie om die verplichting binnen het bestek van de analyse op te heffen.

- 503 Bovendien bestaat er geen minder bindende verplichting die de doelstellingen van het BIPT zou bereiken, met name de mogelijkheid tot concurrentie op het niveau van het aansluitnetwerk die gebaseerd is op een technologische differentiatie en op het controleren van de transmissie van het begin tot het einde.
- 504 Het Instituut voegt eraan toe dat Belgacom geen kosten draagt om een nog niet ontbundelde LEX ontbundelbaar te maken, omdat daarvoor geen verrichtingen nodig zijn. Pas wanneer een concreet verzoek wordt ingediend en bij de toepassing van de ontbundelde toegang moet Belgacom verrichtingen doen, die overigens aan de aanvrager kunnen worden gefactureerd. Het is dus evenredig om de mogelijkheid tot ontbundeling op te leggen aan alle verdelers van het netwerk zonder dat er een vraag is. Dit zal in werkelijkheid geen significante gevolgen hebben voor de investeringen en verrichtingen van Belgacom.
- 505 Tijdens de raadpleging over het herziene ontwerpbesluit van 2 september 2009, hebben het Platform, Mobistar en Telenet bevestigd dat het behoud van de verplichting tot toegang tot het aansluitnet over het gehele grondgebied nodig is om de investeringen van de alternatieve operatoren mogelijk te maken.
- 506 Bovendien moet de maatregel gehandhaafd blijven om de operatoren die hebben ingetekend op deze dienst, in staat te stellen er lang genoeg gebruik van te maken om de rentabiliteit van de gedane investeringen te waarborgen. Dit betreft zowel de LEX'en waar de ontbundeling al is

gebeurd als nieuwe LEX'en: het is immers mogelijk om een infrastructuur aan te leggen waarbij de DSLAMs in een cluster wordt gegroepeerd en aldus het schaafeffect kan worden verbeterd.

4.6.1.2.2 *De mogelijkheid aanbieden tot collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten*

4.6.1.2.2.1 Beschrijving van de maatregel

507 Belgacom moet overeenkomstig artikel 61, § 1, zesde lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie een aanbod doen inzake collocatie. Dankzij die verplichtingen is de fysieke verbinding van de elektronische-communicatienetwerken mogelijk. Belgacom moet overeenkomstig zijn referentieaanbod collocatiediensten aanbieden op LEX- en LDC-niveau. Bovendien:

- moet de operator met een sterke machtspositie de verschillende vormen van collocatie aanbieden die door de wet zijn bepaald, in fysieke vorm, op afstand en virtueel
- is de operator met een sterke machtspositie daarnaast verplicht om de mogelijkheid tot collecting of *backhaul* ter beschikking te stellen van de operatoren die een collocatie hebben verkregen
- mag de operator met een sterke machtspositie de collocatie niet opleggen wanneer een andere technische oplossing mogelijk is.

508 Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.

4.6.1.2.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

509 Deze verplichting is gerechtvaardigd door het feit dat de aanbiedingen voor ontbundelde toegang door die diensten operationeel worden gemaakt.

510 De collocatie is nodig om de efficiënte levering van de dienst aan de alternatieve operator mogelijk te maken op bepaalde ophaalpunten.

4.6.1.2.3 *Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangsverrichting aanvragen;*

4.6.1.2.3.1 Beschrijving van de maatregel

- 511 Overeenkomstig artikel 61, § 1, tweede lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie moet Belgacom snel onderhandelen over de voorwaarden inzake toegang, en moet het redelijke verzoeken om toegang beantwoorden ook al zijn de betreffende diensten niet opgenomen in het referentieaanbod. Een periode van 14 dagen is redelijk indien het om de voorwaarden van het referentieaanbod gaat. Behalve voor aanvragen in het kader van het referentieaanbod beschikt Belgacom over een termijn van vier maanden vanaf de datum van het verzoek om toegang, om hierover een akkoord te sluiten.
- 512 De toegang moet met name worden toegestaan als de betreffende dienst noodzakelijk is om een aanbod van de operator met een sterke machtspositie op een stroomafwaarts gelegen markt te reproduceren.
- 513 Belgacom mag verzoeken om ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk enkel weigeren op basis van objectieve criteria in verband met de technische haalbaarheid of de noodzaak om de netwerkkintegriteit te waarborgen.
- 514 Het Instituut legt er de nadruk op dat die verplichting de alternatieve operatoren niet noodzakelijk verplicht om opnieuw te onderhandelen over de lopende toegangscontracten.

4.6.1.2.3.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 515 Zonder die verplichting kan Belgacom ertoe geneigd zijn om het proces van levering van aanbiedingen voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk te vertragen, rekening houdende met zijn machtspositie op de markt. De alternatieve operatoren zouden dan niet in staat zijn om op eerlijke wijze te concurreren met de historische operator op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten die afhankelijk zijn van de ontbundelde toegang op wholesaleniveau.
- 516 Een periode van 14 dagen is redelijk indien het om de voorwaarden van het referentieaanbod gaat aangezien deze voorwaarden door de beide partijen reeds op voorhand gekend zijn.

517 Omdat het over een verrichting gaat die niet in het referentieaanbod opgenomen is, is er een bepaalde termijn nodig om Belgacom in staat te stellen om de technische haalbaarheid en de economische voorwaarden van het aanbod te bestuderen. Een maximumtermijn van vier maanden lijkt redelijk op voorwaarde dat:

- deze termijn niet systematisch en te kwader trouw wordt toegepast voor verrichtingen die weinig technische en economische problemen opleveren, en
- de termijn van vier maanden niet leidt tot een situatie waarin de operator met een sterke machtspositie zijn verplichting tot niet-discriminatie niet nakomt.

518 Die verplichting is nodig om Belgacom ertoe aan te zetten om snelle en succesvolle onderhandelingen te voeren met de gesprekspartners waarmee het concurreert op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten.

4.6.1.2.4 ***Het principe van de technologische neutraliteit naleven, waarbij de ontbundeling de ontwikkeling mogelijk moet maken van retailediensten die worden verstrekt door middel van alle technologieën (meer bepaald ADSL2+ en VDSL)***

4.6.1.2.4.1 ***Beschrijving van de maatregel***

519 Het referentieaanbod van Belgacom zal in de mogelijkheid moeten voorzien om elke technologie te ontplooiën, onder het voorbehoud dat de door het BIPT opgestelde interferentieregels worden nageleefd. In het bijzonder zal de ADSL2+-, ReADSL, (E)SDSL- en VDSL2-technologie onder andere kunnen worden gebruikt op het aansluitnetwerk.

520 De kwesties die verband houden met het spectrum van het aansluitnetwerk en met name inzake interferentie, worden beheerd door het BIPT. Belgacom moet de besluiten van het BIPT toepassen die betrekking hebben op het delen van spectrum en het beheer van interferenties.

4.6.1.2.4.2

Rechtvaardiging van de maatregel

- 521 Zonder een dergelijke verplichting zou Belgacom de technologische keuzes van de markt kunnen tegenhouden, waardoor de operator met een sterke machtspositie de markt zou kunnen vergrendelen naargelang van zijn eigen technologische keuzes. Op die manier zouden gebruikers de voordelen van de technologische vernieuwing ontberen, die voortvloeien uit de vrije mededinging.
- 522 Het ontbreken van een verplichting inzake vrijheid en openheid op technologisch vlak zou tevens in strijd zijn met een van de speerpunten van het nieuwe Europese reglementaire kader, namelijk de bevordering van de innovatie en de technologische neutraliteit terwijl ervoor wordt gezorgd dat efficiënte investeringen in infrastructuur worden aangemoedigd.
- 523 Het voordeel van de ontbundeling is net om efficiënte investeringen door de alternatieve operator in toegangsnetwerkinfrastructuur mogelijk te maken, alsook de ontwikkeling van nieuwe technologieën.
- 524 De technologische keuze zonder geldige reden inperken zou de concurrentie vervalsen en de innovatie afremmen.
- 525 De taskgroep spectrum management moet het BIPT advies verstrekken over de regels voor het beheer van het spectrum voor de hele sector. Het spectrumbeheer heeft immers een invloed op alle operatoren die gebruikmaken van het netwerk van de operator met een sterke machtspositie en Belgacom mag bijvoorbeeld niet unilateraal beslissen om een nieuwe technologie te gebruiken en zo de eind-tot-eindconnectiviteit van de overige gebruikers in gevaar te brengen. Daarom is het logisch dat een onafhankelijke instantie waarin de verschillende belanghebbenden kunnen zetelen, die nieuwe technologie onderzoekt en voorstellen formuleert die door de Raad van het BIPT worden bekrachtigd.

4.6.1.2.5 *Reeds verleende toegang niet intrekken*

4.6.1.2.5.1 Beschrijving van de maatregel

526 Conform de artikelen 55, §§ 3 en 4, en 61, § 1, derde lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie, kan het Instituut, de verplichting opleggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot door het Instituut bepaalde netwerkonderdelen en bijbehorende faciliteiten. Aan operatoren met een sterke machtspositie kan met name de verplichting worden opgelegd om de toegang tot faciliteiten niet in te trekken wanneer die reeds is toegestaan.

527 Artikel 61, § 1, laatste lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: “Het Instituut kan de voorwaarden en nadere regels inzake billijkheid, redelijkheid en termijn vaststellen voor de uitvoering van de verplichtingen die overeenkomstig dit artikel worden opgelegd”.

528 Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee verschillende gevallen: enerzijds de intrekking van de toegang voor alle begunstigden in het kader van netwerkaanpassingen en van de beëindiging van bepaalde diensten en anderzijds de intrekking van de toegang voor een specifieke begunstigde in het geval van niet-naleving van contractuele bepalingen.

4.6.1.2.5.1.1 a) intrekking van de toegang bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

529 Als de ontwikkeling van het Belgacom-netwerk ertoe leidt dat sommige diensten onbeschikbaar worden, mag Belgacom toch geen verrichtingen in verband met ontbundeling intrekken zonder een redelijke opzeggingstermijn ten overstaan van de alternatieve operator voordat de toegang wordt geschorst en moet het vooraf het BIPT op de hoogte stellen.

530 Wanneer Belgacom aldus beslist om een site voor toegang tot het aansluitnetwerk te sluiten, moet Belgacom dat punt toegankelijk laten voor de begunstigden van zijn ontbundelingsaanbod gedurende:

- ten minste vijf jaar vanaf de definitieve bekendmaking aan het BIPT, indien alternatieve operatoren gebruikmaken van de ontbundelde toegang tot dat toegangspunt;
- ten minste één jaar vanaf de definitieve bekendmaking aan het BIPT indien geen enkele alternatieve operator de ontbundelde toegang gebruikt maar wel andere gereguleerde diensten op dat toegangspunt.

531 Die duur kan evenwel worden gewijzigd op basis van een bilateraal akkoord met alle betrokken operatoren.

532 Belgacom dient te voorzien in een migratie naar een gepaste oplossing alvorens de dienst stop te zetten. Indien een netwerktoegangspunt slechts gedeeltelijk wordt gesloten, moet Belgacom ontbundelde toegang tot dat punt blijven aanbieden.

533 Zoals hierboven uitgelegd, behoudt Belgacom indien het een netwerkpunt wenst te sluiten waarop de operatoren zijn geïnterconnecteerd, de mogelijkheid om met deze operatoren te onderhandelen over een andere oplossing, een migratieprogramma en de financiële gevolgen die daaruit voortvloeien. Indien Belgacom tot een akkoord komt met deze operatoren, mag het het netwerkpunt sluiten na afloop van de migratie.

4.6.1.2.5.1.2 b) intrekking van toegang bij niet-nakoming van contractbepalingen

534 Er kunnen zich situaties voordoen waarin Belgacom de levering van toegangsdiensten wenst te onderbreken (in dit geval het aansluitnetwerk en de bijbehorende diensten) omdat een alternatieve operator sommige bepalingen in zijn contract niet nakomt (bijvoorbeeld zijn facturen niet betaalt). In zo'n geval acht het BIPT het noodzakelijk om de uitoefening door Belgacom van zijn contractuele rechten te onderwerpen aan sommige voorwaarden die garanderen dat de doelstellingen van het regelgevingskader in acht worden genomen, in het bijzonder de bevordering van gezonde concurrentie en de bescherming van de belangen van de gebruikers.

535 Voordat Belgacom een verrichting inzake ontbundelde toegang of een bijbehorende dienst onderbreekt wegens de niet-nakoming van de contractbepalingen, moet het een bijzondere procedure volgen:

- de onderbreking van de toegang moet uiterlijk 15 kalenderdagen voor de datum waarop de onderbreking van de toegang gepland is, worden voorafgegaan door een kennisgeving aan de alternatieve operator;
- een kopie van deze kennisgeving moet tezelfdertijd aan het BIPT worden toegestuurd, samen met alle nuttige en relevante documenten (zoals uittreksels uit de toegangsakkoorden, uitgewisselde brieven, facturen, netting-overzicht²⁰⁴ ...).

536 Bovendien moet Belgacom in samenwerking met de betrokken operator alle voorzorgsmaatregelen nemen die nodig zijn om te vermijden dat de intrekking van de toegang invloed heeft op de prioritaire klanten zoals de nooddiensten, ziekenhuizen, artsen, politiediensten, besturen, internationale instellingen.

4.6.1.2.5.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

537 Conform de artikelen 55, §§ 3 en 4 en 61, § 1, derde lid, van de wet 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie kan het de operatoren met een sterke machtspositie meer bepaald verboden worden om de reeds toegekende toegang tot de middelen in te trekken. Artikel 61, § 1, laatste lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: “Het Instituut kan de voorwaarden en nadere regels inzake billijkheid, redelijkheid en termijn vaststellen voor de uitvoering van de verplichtingen die overeenkomstig dit artikel worden opgelegd”.

204

Overzicht van de verschuldigde bedragen en van de verrichte betalingen tussen twee operatoren.

4.6.1.2.5.2.1 a) intrekking van de toegang bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

538 Krachtens artikel 61, § 1, 3°, laatste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie is het Instituut bevoegd om de voorwaarden vast te leggen die Belgacom in acht moet nemen om de toegang voor de alternatieve operatoren in te trekken in geval van netwerkaanpassingen en van beëindiging van bepaalde diensten.

539 Momenteel gelden er verschillende toegangsverplichtingen voor Belgacom als operator met een sterke machtspositie:

- Krachtens het besluit betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 van 10 januari 2008 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009 mag Belgacom de toegang bij netwerkaanpassingen en in geval van beëindiging van bepaalde diensten niet intrekken zonder het BIPT daar op voorhand over te hebben geïnformeerd. Belgacom dient ook de verworvenheden van de eerder aangenomen referentieaanbiedingen te behouden.
- Het Addendum NGN/NGA van 12 november 2008 bij het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 stelt trouwens een aantal voorwaarden vast waaronder Belgacom de centrales mag sluiten in het kader van de technische netwerkontwikkelingen (NGN/NGA).

540 De sluiting van een dienst voor alle begunstigen vormt een wijziging van het referentieaanbod of van de ermee verband houdende documenten, zoals meer bepaald de lijst van de locaties van de LEX'en die openstaan voor ontbundeling of de lijst van de "local distribution centers" (LDCs) die openstaan voor ontbundeling, wat een voorafgaande controle door het Instituut vereist. Het BIPT moet er immers op toezien dat Belgacom zijn verschillende verplichtingen nakomt, en in het bijzonder de non-discriminatieverplichting.

541 Overigens is een voorafgaande kennisgeving aan de begunstigen noodzakelijk om hun de kans te geven hun eigen activiteiten en investeringen op een gepaste manier te plannen, zodat ze zich doeltreffend aanpassen aan de nieuwe situatie. Enkele voorbeelden -

geen volledige lijst - van een dergelijke situatie zijn meer bepaald de sluiting van LEX'en of van toegangspunten, de verandering van toegangstechnologie.

- 542 Zonder een dergelijke verplichting zouden de operatoren niet in staat zijn hun abonnees voldoende dienstkwaliteit te garanderen. De onderbreking van een dienst voor ontbundeling zou niet alleen leiden tot de onderbreking van de breedbanddienst maar ook van de telefoondienst voor een groot aantal consumenten. De gevolgen van een onderbreking van de dienst zijn te belangrijk om de operator met een sterke machtspositie in staat te stellen om die maatregel te treffen zonder de voorwaarden te regelen voor een eventuele intrekking van de dienst die door de operator met een sterke machtspositie wordt verstrekt en daar toezicht op te houden.
- 543 Het besluit van Belgacom om bepaalde centrales te sluiten in het kader van de overgang naar NGN/NGA wordt overigens ingegeven door de wens om te besparen op de kosten voor exploitatie van deze sites en indien mogelijk om grote winst te boeken door de gebouwen te verkopen. Wanneer in deze context bepaalde sites (namelijk die waar alternatieve operatoren aanwezig zijn) gedurende een beperkte periode opengehouden worden, betekent dat geen onevenredig verlies voor Belgacom ten opzichte van zijn huidige situatie maar eerder minder grote besparingen of winsten. Wanneer Belgacom bovendien een echte reden (financieel of operationeel) heeft om een site te sluiten, zou het een aantrekkelijke alternatieve oplossing moeten kunnen bieden aan de alternatieve operatoren op basis waarvan de operatoren deze site kunnen verlaten en Belgacom deze kan sluiten; anders zouden deze operatoren ertoe kunnen neigen niet meer te willen investeren in België, wat zware gevolgen zou kunnen hebben voor de toekomstige dynamiek van de markt en de concurrentie ernstig zou kunnen schaden.
- 544 Het BIPT is bevoegd om de bestaande BRUO-regels aan te passen aan de nieuwe marktomstandigheden zoals dat het geval is voor de

NGN/NGA-ontwikkeling, teneinde de concurrentie op de breedbandmarkt te garanderen.

545 Belgacom dient de toegangsdiensten die een operator gebruikt, gedurende ten minste 5 jaar na de aankondiging van de stopzetting te blijven aanbieden om de alternatieve operatoren in staat te stellen om:

- na de beslissing van Belgacom om de dienst stop te zetten, op zoek te gaan naar een alternatieve oplossing die de continuïteit van de diensten voor de eindgebruiker garandeert;
- een algemeen zicht te hebben op de investeringen betreffende de keuze van interconnectie met een netwerkonderdeel van Belgacom;
- hun investeringen af te schrijven, conform de benadering die het BIPT toepast in het kader van zijn kostenmodellen voor BRUO en BROBA. In het besluit betreffende BROBA 2007 van 29 november 2006 wordt aldus gesteld:

“Wat de concrete periode betreft, behoudt het Instituut zijn vroegere benadering om de DSLAMs af te schrijven over een periode van 5 jaar. Het Instituut beschouwt dit een juiste balans tussen enerzijds de toegepaste boekhoudkundige afschrijvingsduur (die wellicht korter is) en de reële (technische) levensduur die voor bepaalde types van activa kan vastgesteld worden (ondertussen duidelijk meer dan 5 jaar).”²⁰⁵

- een voldoende opbrengst te hebben van hun investeringen. Een termijn van 5 jaar vormt de gulden middenweg om nieuwe technologieën aan te moedigen en een voldoende opbrengst uit de investeringen te halen;
- Tussen de aanvraag van een nieuwe collocatieruimte, de daadwerkelijke ingebruikneming daarvan en het bereiken van een kritische massa om deze werkelijk af te schrijven, verlopen verscheidene maanden. Wanneer men die maanden optelt bij de

205

Hoofdstuk 5.2.1.b. Periode van afschrijving van de bijlage bij het besluit van 29 november 2008 betreffende de kwantitatieve aspecten van het referentieaanbod BROBA 2007.

afschrijvingsperiode die Belgacom zelf intern gebruikt (4 jaar sinds 2004), is een periode van 5 jaar heel realistisch.

- 546 De periode van 5 jaar stemt in werkelijkheid overeen met de duur voor de afschrijving van de investeringen die door het Instituut toegepast wordt in het kader van de kostenmodellen voor BRUO-BROBA. Deze duur maakt het mogelijk om een juist evenwicht te vinden tussen enerzijds de gehanteerde boekhoudkundige afschrijvingsperiode (die eventueel korter is) en anderzijds de werkelijke technische levensduur die kan worden bepaald voor sommige soorten van activa (duidelijk meer dan 5 jaar).
- 547 De duur van 5 jaar in geval van migratie wordt trouwens vermeld in de Aanbeveling van de Europese Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken:

“Bestaande SMP-verplichtingen met betrekking tot markten 4 en 5 moeten gehandhaafd blijven en mogen niet ongedaan worden gemaakt door veranderingen in de bestaande netwerkarchitectuur en de technologie, tenzij een akkoord wordt bereikt over een geschikte migratieweg tussen de SMP-exploitant en exploitanten die momenteel toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant. Bij gebrek aan een dergelijke overeenkomst moeten de NRI's ervoor zorgen dat de alternatieve exploitanten ten laatste vijf jaar vóór een buitenbedrijfstelling van interconnectiepunten, zoals de aansluitnetuitwisseling, worden geïnformeerd, waarbij qua termijn in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de nationale omstandigheden. Deze periode kan minder dan vijf jaar bedragen, als er volledig gelijkwaardige actieve toegang tot het punt van interconnectie wordt verleend.”

- 548 Een periode van vijf jaar is gerechtvaardigd volgens de aanbeveling, waar in de consideransen wordt gezegd:

“Deze overgangsperiode moet worden afgestemd op de standaardinvesteringsperiode voor het ontbundelen van een

aansluitnet of een lokaal subnet, wat in het algemeen 5 jaar bedraagt."²⁰⁶

549 Indien er geen alternatieve operatoren zijn die het toegangspunt dat Belgacom plant te sluiten voor ontbundeling gebruiken maar wel voor andere gereguleerde diensten, is een termijn van één jaar evenredig om een alternatieve oplossing te zoeken en diensten te garanderen indien de site in kwestie over geen enkele vorm van collocatie beschikt.

550 De alternatieve operatoren een voldoende opbrengst van hun investeringen garanderen is van essentieel belang. Indien dit niet het geval zou zijn, zullen ze de neiging hebben om niet meer te willen investeren in België, wat ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de toekomstige marktdynamiek en waardoor de concurrentie zware klappen zou kunnen krijgen.

551 Zelfs in geval van een site waar geen enkele operator in een ontbundelingsaanbod heeft geïnvesteerd, gaat het wel degelijk om een site waar Belgacom diensten verleende (bijv. bitstream), vandaar de noodzaak om een wachtperiode van een jaar te regelen om de alternatieve operatoren de kans te geven om de situatie te analyseren en de bitstreamklanten over te brengen naar alternatieve oplossingen.

4.6.1.2.5.2.2 b) intrekking van reeds toegestane toegang bij niet-nakoming van contractbepalingen

552 Het Instituut vindt het billijk dat een operator met een sterke machtspositie zich beschermt tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen van zijn klanten. De verplichting voor een organisatie met een sterke machtspositie om te voldoen aan verzoeken om toegang geldt voor zover deze verzoeken redelijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld de levering van een toegangsdienst vragen zonder de

²⁰⁶ Considerans 40 van de Aanbeveling Sec(2010) 1037 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over gereglementeerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

contractbepalingen na te komen, zoals de niet-betaling van de facturen, geen redelijk verzoek vormen.

- 553 Het Instituut beklemtoont echter dat het recht om zich te beschermen tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen geen afbreuk mag doen aan de marktontwikkeling of aan de bescherming van de eindgebruikers.
- 554 Conform artikel 5 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie kan het BIPT alle redelijke maatregelen treffen om de doelstellingen van het Europese regelgevingskader op het vlak van elektronische communicatie te verwezenlijken zoals vastgelegd in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en meer bepaald om erop toe te zien dat de concurrentie niet in het gedrang komt en om de bescherming van de gebruikers te garanderen.
- 555 Er zouden zich immers situaties kunnen voordoen waarin de onderbreking van de verstrekking als een misbruik zou kunnen worden beschouwd. Nu is de schorsing van de levering van toegang een gebeurtenis die een ernstig, onmiddellijk en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen voor de operatoren, en die ook ernstig ongemak kan veroorzaken voor de eindgebruikers. Wanneer de toegang wordt geschorst kunnen de alternatieve operatoren onmogelijk de diensten blijven verstrekken die zij aan hun klanten verkopen en lopen zij een duidelijk risico om snel en massaal hun klanten te verliezen, zelfs om hun activiteiten niet meer te kunnen heropstarten en failliet te gaan. Voor de eindgebruikers betekent de onderbreking van hun breedbanddienst met name de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot het internet, wat een middel is geworden dat steeds meer verspreid is en zelfs absoluut noodzakelijk vanuit economisch en sociaal oogpunt voor sommige personen (zoals telewerkers). Bovendien kan een onderbreking van de breedbanddienst in sommige gevallen ertoe leiden dat niet meer kan worden getelefoneerd (wanneer de verkochte dienst een combinatie is van breedbandtoegang en telefonische toegang).

556 Het BIPT vindt dat het verzoek om toegang niet alleen een gerichte vraag is, op het ogenblik waarop die wordt geformuleerd, maar een vraag die zich ook uitstrekt in de tijd. Zodra een operator met een sterke machtspositie is ingegaan op een redelijk verzoek om toegang, leidt dit ertoe dat de manier waarop die bestaande toegang wordt stopgezet, zelf redelijk moet zijn. Zonder begeleidende maatregelen zouden de alternatieve operatoren kunnen worden geconfronteerd met onrechtmatige dienstonderbrekingen en zouden zij hun klanten geen voldoende dienstkwaliteit kunnen garanderen. Dankzij deze verplichting kan een zekere stabiliteit op de markt worden ingesteld en kan de mogelijkheid voor de operator met een sterke machtspositie worden beperkt om de diensten aan de operatoren die het aansluitnetwerk gebruiken, onrechtmatig stop te zetten. De gevolgen van een onderbreking van de dienstverlening zijn te groot om het aan de operator met een sterke machtspositie toe te staan om deze maatregel te nemen zonder inachtneming van een bijzondere procedure die een voorafgaande kennisgeving en het verlenen van een redelijke opzegtermijn garandeert. Deze opzegtermijn is absoluut noodzakelijk:

- om de alternatieve operator de mogelijkheid te bieden om indien hij dat nodig acht, een beroep te doen op de hoven en rechtbanken;
- om het BIPT de kans te geven om na te gaan of Belgacom door de levering van het aansluitnetwerk stop te zetten niet zijn verplichtingen als operator met een sterke machtspositie verzuimt, bijvoorbeeld om zich ervan te vergewissen dat er geen schending is van de non-discriminatie aangezien in soortgelijke omstandigheden sommige operatoren soepeler zouden kunnen worden behandeld dan andere en Belgacom op die manier een selectie zou maken uit zijn concurrenten;
- en om in voorkomend geval maatregelen te kunnen nemen om de gebruikers te beschermen, bijvoorbeeld om de onderbreking van de telefonische toegang van prioritaire gebruikers zoals artsen of ziekenhuizen te vermijden of erop toe te zien dat Belgacom

gedurende die termijn zorgt voor de migratie van de eindgebruikers naar een nieuwe dienstenaanbieder.

557 De duur van de opzeg (15 dagen) is een redelijk compromis tussen de noodzaak dat deze termijn volstaat om te voldoen aan de doelstellingen hierboven en het belang van Belgacom om het risico te beperken dat zijn klanten hun contractuele bepalingen niet nakomen.

4.6.1.2.6 *Toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om te zorgen voor eerlijke concurrentie bij het leveren van diensten*

4.6.1.2.6.1 Beschrijving van de maatregel

558 Overeenkomstig artikel 61, § 1, achtste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie moet Belgacom toegang verlenen tot de operationele ondersteuningssystemen (OSS) om de ontbundelde lijnen binnen een redelijke termijn in gebruik te kunnen stellen. De nadere regels voor connectie zijn beschreven in het referentieaanbod. De leveringstermijnen en de kwaliteit van de dienstverlening moeten gelijkwaardig zijn aan die van de diensten waarvan Belgacom zelf gebruikmaakt voor zijn eigen retaildiensten. De opdracht van de eindgebruikers moet in elektronische vorm worden gegeven. Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.

559 De dienst die Belgacom levert aan zijn eigen retaildiensten moet gelijkwaardig zijn aan die welke anderen wordt geboden bij de ontbundeling van het aansluitnetwerk.

560 Belgacom dient het niveau van dienstverlening te handhaven dat wordt gegarandeerd in de service level agreements (SLA), waarin het referentieaanbod voorziet. De verplichtingen inzake SLA worden behouden.

4.6.1.2.6.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 561 De toegang tot die middelen is de enige manier om te zorgen voor een snelle en geautomatiseerde verwezenlijking van de ontbundeling, zodat derde operatoren binnen een redelijke termijn de concurrentie met Belgacom kunnen aangaan. De mogelijkheid om dankzij het informatiesysteem van Belgacom de kwalificatie van de lijn voor de ontbundeling te kennen, alsook de mogelijkheid om toegang te hebben tot het systeem van tests inzake de integriteit van de lijn, is van fundamenteel belang opdat het aanbod van de alternatieve operator levensvatbaar is. Zonder die informatie kan de alternatieve operator zijn aanbod niet samenstellen. Hetzelfde geldt voor de informatie over de centrales van Belgacom, met name de lijnen die door elke centrale worden bediend, het adres, en de technische inlichtingen voor elke site. Een operator moet over die informatie kunnen beschikken onder dezelfde voorwaarden als Belgacom.
- 562 Die verplichting is overigens in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsprincipe aangehaald door de Commissie in haar aanbeveling van 20 september 2010:

“De NRI’s moeten garanderen dat de systemen en procedures die door de SMP-exploitant worden ingevoerd, inclusief hulpbesturingssystemen, zo ontworpen worden dat het schakelen van alternatieve leveranciers naar NGA-gebaseerde toegangsproducten wordt vergemakkelijkt.” (Aanbeveling, punt 40)

4.6.2 Non-discriminatie

4.6.2.1 Beschrijving van de maatregel

563 Belgacom dient alle alternatieve operatoren dezelfde diensten aan te bieden als diegene waarvan het zelf gebruikmaakt. Het non-discriminatiebeginsel biedt de alternatieve operatoren de mogelijkheid om een dienstkwaliteit en tarieven aan te bieden die equivalent zijn aan die van de operator met een sterke machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden.

564 Dat principe is meer bepaald van toepassing in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe retailaanbiedingen voor breedband, namelijk de VDSL2-, (E)SDSL-, ADSL2- en ADSL2+-aanbiedingen. In het bijzonder mag Belgacom de toepassing van technologieën die gebruikmaken van het aansluitnetwerk of het subaansluitnet alleen voor zichzelf voorbehouden in het kader van experimenten en in geen geval in het kader van commerciële aanbiedingen.

565 Belgacom dient dus op alle derde operatoren die gebruik willen maken van een dienst voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, voorwaarden toe te passen die overeenkomen met die welke het zichzelf biedt. De tarifaire en technische voorwaarden moeten aan dat principe voldoen.

566 Dit principe is ook van toepassing op de collocatie- en backhauldiensten van Belgacom.

4.6.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

567 In artikel 7 van de wet betreffende de elektronische communicatie wordt gezegd: "Bij de uitvoering van de taken die krachtens deze wet aan het Instituut zijn opgelegd, draagt het bij tot de ontwikkeling van een interne markt van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, op de volgende wijze : [...] het zorgt ervoor dat er in vergelijkbare omstandigheden geen verschil in behandeling is van

operatoren die elektronische-communicatienetwerken en -diensten aanbieden". Non-discriminatie is een van de voornaamste principes die de betrekkingen tussen de leveranciers van elektronische-communicatienetwerken en -diensten beheersen, en in het bijzonder wat betreft de diensten voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet.

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

569 Artikel 10, § 2, van de Toegangsrichtlijn bepaalt: "Verplichtingen inzake non-discriminatie moeten er in het bijzonder voor zorgen dat de exploitant ten aanzien van andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden onder gelijkwaardige omstandigheden gelijkwaardige voorwaarden toepast, en aan anderen diensten en informatie aanbiedt onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke hij zijn eigen diensten of diensten van zijn dochterondernemingen of partners biedt".

570 Deze verplichting vloeit eveneens voort uit de toepassing van de mededingingsregels, met name artikel 82 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap²⁰⁷.

571 Indien er geen sprake zou zijn van een non-discriminatiebeginsel zou de verticaal geïntegreerde operator met een sterke machtspositie in staat zijn om de ontwikkeling van de concurrentie te belemmeren door zijn concurrenten te benadelen ten opzichte van zijn eigen afdelingen of dochterondernemingen²⁰⁸, onder andere wat betreft de aangeboden retaildiensten, de tarieven, de termijnen, de procedures, de beschikbare informatie en de kwaliteit van de dienstverlening.

²⁰⁷ Bekendmaking van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, PB nr. C 265 van 22/08/1998, blz. 02

²⁰⁸ Zie § 85-86 van de Bekendmaking van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, 98/C 265/02, 22/8/98, op.cit.

572 Het koperen aansluitnetwerk heeft alle kenmerken van een essentiële faciliteit en rechtvaardigt als zodanig het opleggen van een non-discriminatieverplichting: de operator met een sterke machtspositie moet aan derde operatoren een niet-discriminerende toegang tot dat aansluitnetwerk toestaan onder dezelfde voorwaarden als diegene die de operator met een sterke machtspositie aan zijn eigen diensten toestaat. Wat hoogcapacitaire breedband betreft, betekent dat een gelijke behandeling tussen Belgacom en een derde operator die ontbundelt bij de installatie van apparatuur die nodig is voor de nieuwe technologieën van het type ADSL2+ en VDSL2. Voor het beheer van storingen en schaarse middelen (zoals de ruimte die in de technische lokalen van Belgacom beschikbaar is) moet het BIPT de conflicten op neutrale wijze aanpakken.

4.6.3 Transparantie

4.6.3.1 Behoud van de bestaande verplichtingen

4.6.3.1.1 *Referentieaanbod*

4.6.3.1.1.1 Beschrijving van de maatregel

573 Overeenkomstig artikel 59, § 2²⁰⁹ en § 3²¹⁰, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, handhaaft het BIPT de verplichting tot publiceren van het referentieaanbod BRUO inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, de volledig ontbundelde toegang en de gedeelde toegang, met of zonder spraak.

574 Het referentieaanbod moet de alternatieve operatoren de mogelijkheid bieden om alleen die diensten te kopen die ze nodig hebben. Het moet voldoende gedetailleerd zijn zodat diegene die ontbundelde toegang wenst niet hoeft te betalen voor netwerkbestanddelen of faciliteiten die hij niet nodig acht voor het verstrekken van zijn diensten en een contract voor een redelijke termijn kan afsluiten (twee weken wanneer degene die toegang vraagt geen bijkomende wensen heeft met betrekking tot de inhoud van het referentieaanbod).

575 Het bestaande BRUO-aanbod en alle voormalige besluiten betreffende dat aanbod blijven geldig indien geen wijziging wordt aangebracht in het kader van dit besluit.

²⁰⁹ Art. 59, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie luidt: "Wanneer voor een operator verplichtingen inzake niet-discriminatie gelden, kan het Instituut van die operator eisen dat hij een referentieaanbod publiceert dat voldoende gespecificeerd is om te garanderen dat de operatoren niet hoeven te betalen voor faciliteiten die voor de gewenste dienst niet nodig zijn. Daarin wordt een beschrijving gegeven van de betrokken aanbiedingen, uitgesplitst in diverse elementen naargelang van de marktbehoeften, en van de daaraan verbonden eisen en voorwaarden, met inbegrip van de tarieven."

²¹⁰ Artikel 59, § 3, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "het Instituut kan de operatoren, die een verplichting hebben uit hoofde van artikel 61, § 1, lid 2, 1°, de verplichting opleggen om een referentieaanbod, zoals omschreven in § 2, te publiceren inzake interconnectie, volledig ontbundelde of gedeelde toegang tot het aansluitnetwerk of het partiële aansluitnetwerk, toegang tot een binair debiet, of een andere vorm van toegang, al naargelang van het type van toegang dat door de betreffende operator moet worden toegestaan".

- 576 Het referentieaanbod moet up-to-date worden gehouden. Overeenkomstig artikel 59, § 4, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie moet het BIPT het referentieaanbod te allen tijde kunnen wijzigen om rekening te houden met de ontwikkeling van de Belgacom-aanbiedingen en de verzoeken van de alternatieve operatoren. Belgacom is verplicht om de verzoeken van het BIPT om publicatie van bijkomende elementen, in te willigen.
- 577 Belgacom of elke begunstigde van het referentieaanbod kan hierin wijzigingen voorstellen. Overeenkomstig artikel 59, § 5, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 worden de voorgestelde wijzigingen alleen met de instemming van het BIPT in het referentieaanbod opgenomen.
- 578 Elke dienst voor toegang tot het aansluitnetwerk moet in het referentieaanbod worden opgenomen. Het bestaan van een referentieaanbod staat evenwel niet in de weg van een verzoek om andere diensten die in dat aanbod niet voorkomen. Belgacom dient de redelijke verzoeken in te willigen. Die diensten zullen daarna in het referentieaanbod worden geïntegreerd.
- 579 Het referentieaanbod moet een beschrijving bevatten van de elementen van het aanbod en van de nadere regels, voorwaarden en daarbij horende tarieven.
- 580 Overeenkomstig bijlage II bij de Toegangsrichtlijn zal het referentieaanbod de inhoud van de vorige referentieaanbiedingen moeten overnemen en de volgende onderwerpen behandelen:
- a) Technische en tarifaire voorwaarden voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk*
- Netwerkbestanddelen waartoe toegang verleend wordt. Dit heeft met name betrekking op de volgende elementen: a) toegang tot de aansluitnetwerken, b) toegang tot het buiten de spraakband liggende deel van het frequentiespectrum van een aansluitnet, in geval van gedeelde toegang tot het aansluitnet

- Informatie over de plaatsen van de fysieke aansluitpunten en de beschikbaarheid van aansluitnetwerken op bepaalde delen van het toegangsnet
- Technische voorwaarden die verband houden met de toegang tot en het gebruik van aansluitnetwerken, met inbegrip van de technische kenmerken van de tweedelige metaalleiding van het aansluitnetwerk
- Procedures voor het bestellen en leveren, gebruiksbeperkingen.

b) Collocatiediensten

- Informatie over de relevante sites van de operator met een sterke machtspositie;
- Collocatieopties op de in de Bijlage genoemde sites met inbegrip van fysieke collocatie en, in voorkomend geval, collocatie op afstand en virtuele collocatie;
- Kenmerken van de apparatuur en eventuele beperkingen op de apparatuur die in collocatie kan worden geplaatst;
- Maatregelen getroffen om de veiligheid van de lokalen te waarborgen;
- Toegangsvoorwaarden voor het personeel van de alternatieve operatoren;
- Veiligheidsnormen;
- Regels voor toewijzing van ruimte wanneer de collocatieruimte beperkt is;
- Voorwaarden waaronder begunstigde sites kunnen inspecteren waar fysieke collocatie mogelijk is of waar collocatie is geweigerd.

c) Informatiesystemen

- Voorwaarden voor toegang tot de operationele ondersteuningssystemen, informatiesystemen of databanken voor het voorbereiden van bestellingen, de levering, de bestelling, het onderhoud, de herstelverzoeken en de facturering van de operator met een sterke machtspositie.

d) Leveringsvoorwaarden

- Termijn waarbinnen wordt gereageerd op verzoeken om diensten en middelen, overeenkomsten inzake het niveau van de dienstverlening, probleemoplossing, procedures om terug te keren naar het gangbare niveau van dienstverlening en parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening;
- Standaardcontractvoorwaarden, met, waar nodig, compensatie voor de niet-nakoming van leveringstijden, alsook compensatie voor het slecht controleren van de voorwaarden voor interventies en levering;
- Tarieven of tarifieringsvoorwaarden voor elk van de bovengenoemde diensten, functies en middelen.

581 Belgacom is bovendien verplicht om het BIPT zijn akkoorden met de alternatieve operatoren inzake ontbundelde toegang mee te delen binnen 10 dagen nadat ze ondertekend zijn. De alternatieve operatoren blijven uiteraard onderworpen aan de algemene wettelijke verplichting om het BIPT alle akkoorden in verband met toegang en interconnectie in hun geheel mee te delen (artikel 53, tweede lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie). Overeenkomstig artikel 57 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, gaat het BIPT na of de akkoorden inzake ontbundelde toegang in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Belgacom, met name inzake non-discriminatie. Het BIPT kan de wijziging opleggen van elk akkoord dat het onverenigbaar acht met de verplichtingen die uit deze bepalingen voortvloeien.

4.6.3.1.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

582 Op grond van het transparantiebeginsel krijgen de alternatieve operatoren een begrip van de technische architectuur en de economische en tarifaire voorwaarden van de wholesaleaanbiedingen van Belgacom. Ook vergemakkelijkt dit de onderhandelingen over akkoorden inzake toegang omdat die onderhandelingen kunnen worden gebaseerd op voorwaarden die alle partijen kennen. Bovendien kan aan de hand daarvan de naleving van de overige verplichtingen worden nagegaan, met name de verplichting tot non-discriminatie.

583 De noodzaak tot een referentieaanbod voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk is erkend om snelle, doeltreffende en niet-discriminerende ontbundeling mogelijk te maken. Dankzij het referentieaanbod kan het BIPT ook de naleving van de tariefverbintenissen van de operator met een sterke machtspositie nagaan. De marktomstandigheden inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk zijn niet in die mate ontwikkeld dat het mogelijk is Belgacom vrij te stellen van de verplichting om een referentieaanbod te publiceren.

584 In het kader van de raadpleging betreffende het herziene ontwerpbesluit van 2 september 2009²¹¹, hebben de alternatieve operatoren er bovendien aan herinnerd dat Belgacom lange tijd geweigerd heeft om wholesaletoeegang te verstrekken zolang de verplichting niet was opgenomen in een referentieaanbod en dat het dus noodzakelijk is dat de verplichtingen net wel in referentieaanbiedingen vermeld worden, zodat ze hun activiteiten kunnen ontplooien.

585 De mededeling van de akkoorden inzake toegang is ook nodig om de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te garanderen. Bij het ontbreken van zo'n mededeling zou het BIPT de toepassing van het non-discriminatiebeginsel in de bilaterale akkoorden tussen de operator met een sterke machtspositie en de derde operatoren niet kunnen controleren.

4.6.3.1.2 *Performantie-indicatoren*

4.6.3.1.2.1 *Beschrijving van de maatregel*

586 Conform artikel 59, § 1, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie behoudt het Instituut de verplichting om maandelijks de indicatoren inzake kwaliteit van

²¹¹ Vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het analysebesluit van 10 januari 2008 m.b.t. breedbandtoegangsmarkten

dienstverlening (“key performance indicators” of KPIs) met betrekking tot de levering van ontbundelde toegang te publiceren²¹².

587 Belgacom dient eveneens KPI's te publiceren met betrekking tot de intern geleverde prestaties voor het retaildepartement die overeenstemmen met de wholesalediensten waarvoor Belgacom een dominante positie heeft. Zo moet het mogelijk worden om aan te tonen dat er geen discriminatie is tussen de commerciële wholesaleaanbiedingen aangeboden door de alternatieve operatoren en de prestaties die intern door Belgacom worden geleverd voor zijn retaildiensten.

4.6.3.1.2.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

588 In juli 2006²¹³ heeft het BIPT Belgacom in gebreke gesteld wegens late leveringen van de BRUO- en BROBA-aansluitingen en wegens de niet-naleving van de leveringstermijnen die waren vastgelegd in de referentieaanbiedingen. Sedertdien volgt het BIPT de situatie inzake levering door middel de maandelijkse publicatie van de performantie-indicatoren. Het BIPT heeft in het besluit van 23 mei 2007²¹⁴ gedetailleerd welke performantie-indicatoren Belgacom op zijn website moet publiceren.

589 In 2008 hebben de alternatieve operatoren hun klachten betreffende de dienst die Belgacom hen aanbood gebundeld voor een presentatie aan het BIPT op 19 september 2008. Naar aanleiding van deze klachten heeft het BIPT besloten om een audit uit te voeren van de operationele processen die Belgacom aan de alternatieve operatoren leverde. De conclusie daarvan luidde dat een alignering en publicatie van KPIs voor zowel de wholesale- als de retailafdelingen aangewezen is. Op

²¹² Zie ook ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, delen 5.2.4.5 en 5.2.5.4.

²¹³ Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

²¹⁴ Besluit van de Raad van het BIPT van 23 mei 2007 met betrekking tot de verplichting tot publicatie van wholesale performantie-indicatoren voor BRUO en BROBA.

deze manier kunnen de OLO's hun KPI's rechtstreeks vergelijken met deze van de retailafdelingen en kunnen ze op een transparante manier nagaan of er sprake is van discriminatie.

- 590 Het is noodzakelijk en proportioneel om gedetailleerd en regelmatig de kwaliteit van de BRUO/BROBA/WBA-dienstverlening te kunnen volgen door middel van een maandelijkse publicatie van de voorgeschreven KPI's om snel te kunnen ingrijpen zodra implementatieproblemen zich voordoen.
- 591 De verplichting om de performantie-indicatoren toegankelijk te maken voor de alternatieve operatoren, alsook voor alle belangstellenden is volgens het Instituut een extra aansporing om beter te presteren. Bovendien kan een alternatieve operator in geval van problemen bij de levering aan de eindgebruiker tengevolge van een buitensporige leveringstermijn vanwege Belgacom, zich op die indicatoren baseren om het te bewijzen.
- 592 De begrippen "transparantie" en "non-discriminatie" zijn essentiële elementen voor de bevordering van de concurrentie en de ontwikkeling van de interne markt, die de basis moeten vormen van het optreden van de nationale regelgevende instanties krachtens artikel 8, 2b) en 3c) van de Kaderrichtlijn.²¹⁵ De transparantie- en non-discriminatieverplichtingen worden toegelicht in de artikelen 9 en 10 van de Kaderrichtlijn. Punt 3 van artikel 9 van die richtlijn preciseert: "De nationale regelgevende instanties kunnen preciseren welke informatie beschikbaar moet worden gesteld, hoe gedetailleerd zij moet zijn en op welke wijze zij moet worden gepubliceerd". Anderzijds heeft de ERG, de European Regulators Group, de beste manieren onderzocht om te zorgen voor transparantie en de verificatie van de non-discriminatie, en in de "Remedies paper" van 2006²¹⁶

215 Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

²¹⁶ ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, delen 5.2.4.5 en 5.2.5.4.

geoordeeld dat de publicatie van indicatoren inzake dienstkwaliteit (kpi of key performance indicators) een gepast hulpmiddel kon zijn.

593 Het BIPT is van oordeel dat de publicatie van kwaliteitsindicatoren voor een operator met een sterke machtspositie geen buitensporige extra kosten met zich brengt. Een operator met een sterke machtspositie beschikt immers al over het grootste deel van die informatie aangezien hij dat nodig heeft voor het beheer en de follow-up van zijn eigen indicatoren inzake kwaliteit van dienstlevering (SLA). De verplichting om KPI's te publiceren is dus geen onevenredige verplichting ten opzichte van de voordelen die een dergelijke publicatie voor de markt oplevert.

594 Het Instituut acht het dus noodzakelijk om Belgacom ertoe te verplichten indicatoren te publiceren in verband met de dienstkwaliteit.

4.6.3.1.3 *Transparantie omtrent toekomstige netwerkontwikkelingen*

4.6.3.1.3.1 *Beschrijving van de maatregel*

595 In het kader van de overgang naar NGA/NGN, zoals toegelicht in deel 4.2.2, zal Belgacom aan het BIPT en aan de alternatieve operatoren zijn netwerkontwikkelingsprojecten per regio over een periode van vijf jaar meedelen. De meegedeelde informatie omvat onder andere:

- alle geplande aanpassingen op de bestaande wholesaletoeegangspunten;
- alle geplande sluitingen van punten waar wholesaletoeegang wordt geleverd;
- het tijdschema van de verwachte/geplande netwerktransformaties.

596 Die projecten moeten jaarlijks worden aangepast en bekendgemaakt.

- 597 In september 2009 hebben Belgacom en het BIPT een akkoord bereikt over de invulling van deze verplichting. Belgacom heeft een document voorgesteld getiteld ‘Belgacom network transformation outlook’²¹⁷ dat voldoende transparantie aan de sector moet geven over de geplande netwerkevoluties en heeft dat na akkoord van het Instituut over de inhoud, op zijn website gepubliceerd. Belgacom heeft zich er overigens eveneens toe verbonden om jaarlijks een recente lijst van de toegangspunten (LEX, LDC, KVD) te publiceren op het beveiligde deel van zijn website en om elk jaar een lijst van de bestaande en met VDSL2 uitgeruste ROPs te verschaffen (naar analogie van de mail van 30 juli 2008) aan het Instituut.
- 598 Wat vezel betreft is het Instituut van mening dat naast de jaarlijks geplande communicatie in de netwerkevoluties over de geplande uitrol van vezel, het ook aangewezen is dat Belgacom elke commerciële wijziging met betrekking tot een FTTH-aanbod ten minste één jaar voor de lancering van een retailaanbod dient mee te delen.

4.6.3.1.3.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 599 Het is noodzakelijk en evenredig om Belgacom te verplichten aan het BIPT en aan de alternatieve operatoren zijn netwerkontwikkelingsprojecten mee te delen per regio en over een periode van vijf jaar.
- 600 Om te zorgen voor een eerlijke concurrentie en investeringen te stimuleren is het belangrijk dat er vooraf voldoende transparantie is over de toekomstige netwerkevoluties. Die transparantie is nodig voor de alternatieve operator opdat hij zijn commerciële model en zijn activiteiten zou kunnen aanpassen en zich zou kunnen voorbereiden op de toekomstige netwerken en producten. Het is eveneens noodzakelijk om elke discriminatie betreffende de toegang tot informatie tussen Belgacom, zijn dochterondernemingen en partners enerzijds en de

217 http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution

alternatieve operatoren anderzijds te voorkomen. Zonder dat zou Belgacom de overgang naar NGN/NGA zo kunnen misbruiken dat zijn eigen diensten worden bevoordeeld en de ontwikkeling van diensten door alternatieve operatoren wordt verhinderd.

601 Dit is in lijn met de aanbeveling van de Commissie :

“Indien de SMP-exploitant overweegt om een deel van zijn bestaande koperen toegangsnetwerk door vezel te vervangen en de momenteel gebruikte interconnectiepunten buiten bedrijf te stellen, dan moeten de NRI's de relevante informatie van de SMP-exploitant ontvangen, en moet conform artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2002/19/EG worden gegarandeerd dat ondernemingen die toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant tijdig alle nodige informatie ontvangen om hun eigen netwerken en netwerkuitbreidingsplannen dienovereenkomstig aan te passen. De NRI's moeten de vorm en het detailniveau van dergelijke informatie vastleggen, en zo garanderen dat dergelijke informatie alleen wordt gebruikt voor het beoogde doel, en dat de vertrouwelijkheid van de informatie tijdens het volledige proces is verzekerd.”²¹⁸

602 De periode van vijf jaar garandeert de nodige zichtbaarheid om grote netwerkinvesteringen te verwezenlijken en wordt ook toegepast in het kader van de sluiting van de centrales om de voorwaarden tot sluiting op te leggen. Een vooruitblik van vijf jaar is nodig opdat de alternatieve operatoren:

- na het besluit om de dienst stop te zetten door Belgacom, op zoek kunnen gaan naar een alternatieve oplossing die de continuïteit van de diensten voor de eindgebruiker garandeert;
- een algemeen zicht hebben op de investeringen betreffende de keuze van interconnectie met een netwerkonderdeel van

²¹⁸ Considerans 41 van de Aanbeveling Sec(2010) 1037 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

Belgacom;

- hun investeringen kunnen afschrijven, conform de benadering die het BIPT toepast in het kader van zijn kostenmodellen voor BRUO en BROBA. In het besluit betreffende BROBA 2007 van 29 november 2006, wordt aldus gesteld:

“Wat betreft de concrete periode blijft het Instituut bij zijn oude benadering die erin bestaat de DSLAM's af te schrijven over een periode van 5 jaar. Het Instituut meent dat deze aanpak het mogelijk maakt om een juist evenwicht te vinden tussen enerzijds de gehanteerde boekhoudkundige afschrijvingsperiode (die eventueel korter is) en de werkelijke (technische) levensduur die kan worden bepaald voor sommige types van activa (intussen duidelijk meer dan 5 jaar).”²¹⁹

- een voldoende opbrengst hebben van hun investeringen. Een termijn van 5 jaar vormt de gulden middenweg om nieuwe technologieën aan te moedigen en een voldoende opbrengst uit de investeringen te halen.

603 Dit is in lijn met de aanbeveling van de Commissie :

“Indien de SMP-exploitant overweegt om een deel van zijn bestaande koperen toegangsnetwerk door vezel te vervangen en de momenteel gebruikte interconnectiepunten buiten bedrijf te stellen, dan moeten de NRI's de relevante informatie van de SMP-exploitant ontvangen, en moet conform artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2002/19/EG worden gegarandeerd dat ondernemingen die toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant tijdig alle nodige informatie ontvangen om hun eigen netwerken en netwerkuitbreidingsplannen dienovereenkomstig aan te passen. De NRI's moeten de vorm en het detailniveau van dergelijke informatie vastleggen, en zo garanderen dat dergelijke informatie alleen wordt gebruikt voor het beoogde doel, en dat de vertrouwelijkheid van de informatie tijdens het volledige proces is verzekerd.”²²⁰

²¹⁹ Hoofdstuk § 4.2.1.b. Periode van afschrijving van de bijlage bij het besluit van 29 november 2008 betreffende de kwantitatieve aspecten van het referentieaanbod BROBA 2007.

²²⁰ Considerans 41 van de Aanbeveling Sec(2010) 1037 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

- 604 Bovendien is het onontbeerlijk dat de regulator en de alternatieve operatoren zo snel mogelijk worden ingelicht over deze ontwikkelingen teneinde de gevolgen voor de markt te analyseren²²¹. Het betreft een verduidelijking van de transparantieverplichting in het kader van de overgang naar NGN/NGA.
- 605 Daarnaast zal het BIPT erover waken dat de vertrouwelijkheid van strategische informatie van Belgacom geëerbiedigd wordt. Bij het opstellen van de mededeling over de evolutie van het netwerk van Belgacom in oktober 2009²²² is er op basis van overleg tussen het BIPT en Belgacom over gewaakt dat er een delicaat evenwicht gevonden werd tussen voldoende transparantie geven aan de sector zodat deze voldoende geïnformeerd is en de eerbiediging van de vertrouwelijkheid van Belgacom's strategische keuzes.
- 606 De ERG benadrukt in zijn Opinion on Regulatory Principles of NGA²²³ ook het belang van de maatregelen inzake transparantie en informatie met betrekking tot de ontwikkeling van NGA-netwerken teneinde de gepaste maatregelen voor de overgang naar deze nieuwe omgeving te kunnen uitwerken. De ERG verduidelijkt dat een gebrek aan transparantie met betrekking tot de plannen voor ontwikkeling van de nieuwe netwerken, het risico inhoudt dat de concurrentie eronder zal lijden en dat de invoering van sommige reguleringsopties onmogelijk zal worden door besluiten genomen op het stuk van technologie en

²²¹ Deze doelstelling wordt benadrukt in de toelichting SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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 waarin staat dat *de regulatoren via remedies een manier moeten vinden om de ontwikkeling van nieuwe doeltreffendere netwerkarchitecturen te stimuleren terwijl de investeringen door de nieuwkomers op basis van de huidige architecturen gevrijwaard blijven. De nationale autoriteiten dienen de ontwikkelingen van dichtbij te volgen en te beoordelen teneinde erop toe te zien dat de gepaste remedies voor toegang worden behouden tijdens de prospectieve periodes waarin de concurrentie als ondoeltreffend wordt beschouwd en om ervoor te zorgen dat efficiënte toetredingen niet worden ondermijnd of ontmoedigd.* (vrije vertaling)

²²² http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/isp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution

²²³ ERG Opinion (07) 16 rev2 on Regulatory Principles of NGA, p. 26.

netwerken zonder de alternatieve operatoren te raadplegen of de regulator erbij te betrekken.

607 Wat fiber to the home (FTTH) betreft, is het bovendien onontbeerlijk dat de regulator en de alternatieve operatoren zo snel mogelijk worden ingelicht over deze ontwikkelingen teneinde de gevolgen voor de markt te analyseren. Zodoende kan het BIPT bijkomende maatregelen nemen om met de veranderende marktomstandigheden door FTTH rekening te houden. Een periode van een jaar is hierbij gerechtvaardigd aangezien het BIPT genoodzaakt is een nieuwe marktanalyse uit te voeren om met de veranderende marktomstandigheden door de introductie van FTTH rekening te houden.

608 Die maatregel is evenredig want Belgacom moet ook die informatie aan zijn eigen diensten communiceren: deze info is dus beschikbaar en vergt geen bijkomende kosten. Deze maatregel is ook gerechtvaardigd. Hij dient te worden behouden.

4.6.4 Gescheiden boekhouding

4.6.4.1 Beschrijving van de verplichting

609 Artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, in zijn gecoördineerde versie, bepaalt: "Het Instituut kan, (...) overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4/1, het voeren van gescheiden boekhoudingen voorschrijven met betrekking tot alle activiteiten die met toegang verband houden en waarvoor de operator over een sterke machtspositie beschikt". Het Instituut specificeert het boekhoudkundige model en de boekhoudkundige werkwijze die de operator dient te hanteren. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient ten uitvoer te worden gebracht conform het besluit van de Raad van het BIPT betreffende de nadere bepalingen voor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor Belgacom (toepassing en uitvoering van het artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie).

- 610 De operator met een machtspositie is in het bijzonder verplicht om een resultatenrekening op te stellen per markt waarvoor de verplichting hem werd opgelegd. Belgacom dient dus de verschillende diensten voor ontbundelde toegang tot de overeenstemmende retaildiensten boekhoudkundig te splitsen. Deze scheiding van de verschillende activiteiten moet het mogelijk maken om de respectieve rentabiliteit van deze laatste te meten en na te gaan of er zich geen discriminatie of onrechtmatige kruissubsidiëring voordoet. De verrekenprijzen alsook de eenheidskosten van de netwerkelementen dienen duidelijk te worden geïdentificeerd teneinde na te gaan dat er geen discriminatie bestaat tussen de interne en externe transacties.
- 611 Het transparantiebeginsel impliceert dat Belgacom onderworpen is aan een verplichting tot bekendmaking van informatie omtrent de kostentoe rekening en de gescheiden boekhouding.

4.6.4.2 Rechtvaardiging van de evenredigheid van de remedie

- 612 Artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Het Instituut kan onder meer van een verticaal geïntegreerde onderneming eisen dat deze opening van zaken geeft over haar interne groothandelsprijzen en verrekenprijzen, onder andere om ervoor te zorgen dat van de niet-discriminatievoorschriften als bedoeld in artikel 58 nageleefd worden of om, zo nodig, onrechtmatige kruissubsidiëring te voorkomen"²²⁴.
- 613 Een gescheiden boekhouding tussen de netwerkactiviteiten (toegangsnetwerk, interconnectienetwerk) van Belgacom en de retaildiensten is van essentieel belang. Als er geen verplichting tot gescheiden boekhouding bestond, zou het onmogelijk zijn om de voorwaarden te controleren waaronder Belgacom dezelfde

²²⁴ Artikel 9, § 1, van de Toegangsrichtlijn bepaalt: "De nationale regelgevende instanties kunnen overeenkomstig artikel 8 verplichtingen inzake transparantie met betrekking tot interconnectie en/of toegang opleggen op grond waarvan exploitanten nader genoemde informatie, zoals boekhoudkundige informatie, technische specificaties, netwerkenmerken, eisen en voorwaarden voor levering en gebruik, alsmede tarieven, openbaar moeten maken".

verrichtingen inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk voor zijn eigen retailactiviteiten verstrekt, waardoor de verplichting tot niet-discriminatie haar doel zou missen. Die verplichting is gerechtvaardigd door de noodzaak om te controleren of de tariefverplichtingen en het niet-discriminatiebeginsel zijn nageleefd, met name tussen de wholesaleprijzen en de interne verrekenprijzen. De gescheiden boekhouding maakt het tevens mogelijk om het uitblijven van onrechtmatige kruissubsidiëring te verifiëren.

- 614 Het doel bestaat er ook in om in staat te zijn na te gaan dat de operator zijn diensten op een rendabele manier kan aanbieden indien hij wholesalediensten aan dezelfde voorwaarden als zijn concurrenten zou kopen.
- 615 Die verplichting is in het bijzonder relevant voor de ontwikkeling van de concurrentie op de markten van de DSL-diensten. Zij zal het onder andere mogelijk maken om na te gaan of de historische operator niet ongegrond discrimineert tussen de niet-gereguleerde verrichtingen die Belgacom aanbiedt op de retailmarkten of op de wholesalemarkten en de gereguleerde aanbiedingen die aan de alternatieve operatoren worden gedaan, die eveneens actief zijn op de stroomafwaarts gelegen markt. Het behoud ervan leidt niet tot een onevenredige verplichting ten opzichte van het beoogde doel dat de verificatie van de inachtneming van het non-discriminatieprincipe omhelst.
- 616 Het BIPT beschouwt dus dat het noodzakelijk en evenredig is om alle verplichtingen te behouden die aan Belgacom worden opgelegd krachtens het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals herzien door het besluit van 2 september 2009 en dat Belgacom heeft kunnen ten uitvoer brengen.

4.6.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem

4.6.5.1 Behoud van de bestaande verplichtingen

4.6.5.1.1 *De verplichting tot kostenbasering*

4.6.5.1.1.1 Beschrijving van de maatregel

- 617 Het BIPT beslist om de eerder aan Belgacom opgelegde verplichting tot kostenbasering van de prijzen te handhaven. Conform artikel 62, § 2, tweede lid, moet het BIPT "rekening houden met de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, met inbegrip van een redelijk investeringsrendement".
- 618 De kostenberekenningsmethode die nu door het BIPT wordt gebruikt varieert naargelang van het netwerkelement. Belgacom is niettemin verplicht om het principe van de afstemming op redelijke kosten voor alle elementen na te leven.
- 619 Voor de berekening van het maandelijkse bedrag van het abonnement voor een totale ontbundeling (raw copper), gebruikt het BIPT sinds de tariefaanpassing van 2007²²⁵ een nieuw "bottom-up" model dat de kosten van een economisch efficiënte operator beter weerspiegelt.
- 620 Voor het berekenen van het maandelijkse bedrag van het abonnement voor de gedeelde toegang, blijft het BIPT een kostenbaseringsmodel van het "bottom-up" type gebruiken. Het houdt rekening met het feit dat Belgacom in dat kader het abonnement op het openbare telefoonnet blijft innen (rental fee telephone subscription).
- 621 De tarieven die Belgacom aan de alternatieve operatoren factureert voor aanvullende diensten (met name collocatie) moeten eveneens op

²²⁵ Besluit van 13 juni 2007 betreffende de "BRUO rental fee" en Besluit van 3 augustus 2010 betreffende de "BRUO rental fee"

de kosten gebaseerd zijn. Het BIPT zal een kostenmodel van het “bottom-up” type gebruiken. Conform artikel 62, § 2, tweede lid, moet het BIPT "rekening houden met de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, met inbegrip van een redelijk investeringsrendement".

622 Opdat het BIPT kan nagaan of de tariefverplichtingen worden in acht genomen, moet de operator met een sterke machtspositie:

- zijn tarieven voorafgaandelijk ter goedkeuring voorleggen aan het BIPT; de tarieven zullen worden opgenomen in het referentieaanbod;
- overeenkomstig artikel 62, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie aan het BIPT alle elementen meedelen aan de hand waarvan het BIPT de naleving van de tariefverplichtingen kan controleren.

623 Het BIPT kan uit eigen beweging of op gerechtvaardigd verzoek van de marktspelers de kostenberekeningsmethodes inzake de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk wijzigen, aanpassen of preciseren. Dergelijke wijzigingen kunnen noodzaak worden door technische evoluties, marktontwikkelingen, aanpassingen in de reglementering, aanpassingen aan kosten en prijzen, enz. Het BIPT zal rekening houden met de behoefte aan stabiliteit op de markt voor elektronische communicatie.

4.6.5.1.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

624 Artikel 62, § 1, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, en wanneer bovendien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken operator de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen ten nadele van de eindgebruikers, op het gebied van toegang verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten opleggen, inclusief onder meer verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en

kostentoerekeningssystemen inzake kosten van een efficiënte operator".

625 Sinds 2000 zijn de tarieven voor ontbundelde toegang gereguleerd. Aangezien de stand van de concurrentie op de markt voor ontbundelde toegang niet voldoende is veranderd, zou het niet gerechtvaardigd zijn om deze reglementaire verplichting af te schaffen. Bij gebrek aan concurrenten op de markt zou Belgacom er immers toe kunnen worden aangezet om de prijzen voor ontbundeling te verhogen. Het is dus nodig om de bestaande verplichting tot kostenbasing van de prijzen te handhaven.

626 Zoals benadrukt in het besluit betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 van 10 januari 2008 zoals gewijzigd door het herstelbesluit van 2 september 2009, is het koperen toegangsnetwerk een infrastructuur die niet nuttig is om te dupliceren. Die historische infrastructuur van Belgacom, die aangelegd en gefinancierd is in een periode waarin Belgacom uitsluitende rechten genoot, is grotendeels afgeschreven. Voor dat soort van infrastructuur zal de kostenbasing het voor de alternatieve operatoren mogelijk maken om de markt te betreden door nieuwe diensten en tarieven aan te bieden, zonder daarom investeringen af te schrikken.

627 De verplichting tot kostenbasing geldt al voor Belgacom. De verplichting tot kostenbasing zal geen bijkomende verplichtingen met zich brengen noch onevenredige kosten voor de operator met een machtspositie, aangezien de operator overigens naar rata wordt vergoed voor zijn kosten.

4.6.5.1.2 *De verplichting om geen tarieven te hanteren die een price squeeze zouden creëren*

4.6.5.1.2.1 *Beschrijving van de maatregel*

628 Naast de hierboven vermelde tariefverplichtingen heeft de operator met een sterke machtspositie de verplichting om geen tarieven te

hanteren die een price squeeze zouden doen ontstaan. Om het naleven van die verplichting na te gaan, kan het BIPT een pricesqueezetest uitvoeren tussen de tarieven voor ontbundelde toegang en de tarieven voor diensten die Belgacom en zijn dochterondernemingen op de markten stroomafwaarts verstrekken.

- 629 De test kan worden uitgevoerd tussen de prijs voor ontbundeling en die van de retailaanbiedingen of tussen de prijzen voor de volledig ontbundelde toegang en de intermediaire wholesaleaanbiedingen, zoals de aanbiedingen voor bitstreamtoegang of de “Carrier DSL”-doorverkoopaanbiedingen. Het BIPT zal meer bepaald een beroep kunnen doen op de richtlijnen die voortvloeien uit het besluit van 11 juli 2007 tot vaststelling van de richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van price squeeze.

4.6.5.1.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 630 De pricesqueezetest is erop gericht voldoende verschil te garanderen tussen de tarieven voor een dienst stroomopwaarts en die voor een dienst stroomafwaarts, opdat de efficiënte alternatieve operatoren kunnen concurreren met de operator met een sterke marktpositie.
- 631 Het kostenbaseringsmodel van het "bottom-up" type volstaat op zich niet om te voorkomen dat Belgacom een price squeeze toepast. Daarom is het relevant om een pricesqueezetests in te voeren.

4.6.5.1.3 **Kostentoerekeningssysteem**

4.6.5.1.3.1 Beschrijving van de maatregel

- 632 Belgacom moet 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 termijnen. De voorwaarden werden vastgelegd in het besluit van het

BIPT van 22 augustus 2007²²⁶ (dat besluit beoogt de invoering van die verplichting op transversale wijze, voor alle markten waarop Belgacom als operator met een sterke machtspositie wordt beschouwd).

- 633 De naleving van het kostentoerekeningssysteem zal op kosten van Belgacom worden gecontroleerd door een erkende bedrijfsrevisor die door Belgacom wordt aangewezen.

4.6.5.1.3.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 634 Een telecommunicatieoperator zoals Belgacom is van nature uit een complexe onderneming gelet op de omvang, de diversiteit en de technische aard van haar activiteiten. Een kostentoerekeningssysteem (namelijk een geheel van regels aan de hand waarvan de kosten, inkomsten en ingezet kapitaal van een onderneming over haar verschillende diensten en activiteiten kunnen worden verdeeld) is onontbeerlijk opdat de regulator in staat zou zijn na te gaan dat de verplichtingen inzake terugwinning van de kosten en controle op de toegangsprijzen (de regulator moet in het bijzonder over nuttige informatie kunnen beschikken om zijn kostenmodellen op te stellen) of de non-discriminatieverplichtingen worden nageleefd.

- 635 Als er geen gepast kostentoerekeningssysteem was, zou het moeilijk zijn om de naleving van de verplichtingen inzake non-discriminatie en kostenbasing te controleren. Het is dus van fundamenteel belang dat de kostenbasing gepaard gaat met een verplichting tot het toepassen van een kostentoerekeningssysteem.

²²⁶ Besluit van het BIPT van 22 augustus 2007 met betrekking tot de uitvoering van de verplichting voor Belgacom om een kostentoerekeningssysteem in te stellen

4.6.5.1.4 *Behoud van de tarieven voor de toegangspunten in geval van overschakeling op NGN/NGA*

4.6.5.1.4.1 *Beschrijving van de maatregel*

636 Tijdens de overgangperiode naar de netwerken van de nieuwe generatie zal Belgacom zoals beschreven in deel 4.2.3 voor de toegangspunten die niet langer worden gebruikt door de retaildiensten van Belgacom, dezelfde tarieven toepassen als voor de toegangspunten dat het gebruikt voor zijn eigen retaildiensten. Uiteindelijk dus dezelfde tarieven als voordien toen het deze toegangspunten gebruikte.

4.6.5.1.4.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

637 Als de verplichting niet bestond om gelijke tarieven aan te houden voor toegangspunten die niet meer gebruikt worden door Belgacom's retaildiensten, zou Belgacom gedifferentieerde tarieven kunnen toepassen die duidelijk hoger liggen voor toegang tot netwerkelementen die Belgacom niet meer voor zijn eigen retaildiensten exploiteert. Belgacom zou op die manier de migratie kunnen misbruiken om concurrentieverstorende effecten te introduceren bijvoorbeeld indien de alternatieve operatoren minder snel kunnen migreren dan Belgacom door een gebrek aan transparantie of een gebrek aan mankracht.

638 De alternatieve operatoren die hebben geïnvesteerd in BRUO moeten over een stabiele prijs beschikken tijdens deze overgangperiode want een verhoging van de kostengebaseerde tarieven als gevolg van de sluiting van een deel van het toegangsnetwerk zou de businesscase die OLO's opgebouwd hebben om in een eigen infrastructuur te investeren economisch niet meer levensvatbaar maken en op die manier de concurrentie dwarsbomen. In het tegenovergestelde geval zouden ze geneigd zijn om in de toekomst niet meer te willen investeren in België omdat het investeringsrisico toeneemt doordat verschillende parameters van de businesscase onzeker zijn en door Belgacom kunnen aangepast worden door meer toegangspunten te sluiten, wat zware gevolgen zou kunnen hebben voor de toekomstige

marktdynamiek en ernstig nadeel zou kunnen berokkenen aan de concurrentie, de consumenten, de innovatie en de ontwikkeling van infrastructuur.

639 Het is eveneens belangrijk om op te merken dat de overgang naar een nieuwe architectuur voordelen inhoudt die het mogelijk maken om de kosten voor Belgacom te drukken en ook reeds optimaliseringen en operationele besparingen mogelijk maken tijdens de overgangperiode zoals beschreven in deel 4.2.3. Het Instituut dient er bijgevolg op toe te zien dat Belgacom niet als enige profiteert van alle voordelen terwijl de alternatieve operatoren alleen de nadelen van de technologische ontwikkelingen en de overgangperiode zouden ondervinden.

640 Tot slot betekent het behoud van stabiele prijzen tijdens de periode waarin de toegangspunten tot het aansluitnet en het subaansluitnet worden gesloten geen direct verlies voor Belgacom maar vertegenwoordigt het minder grote besparingen of winsten dan verwacht op het ogenblik waarop Belgacom zijn sites zou kunnen sluiten of zijn prijzen zou kunnen verhogen.

4.6.5.2 Invoering van nieuwe verplichtingen

4.6.5.2.1 *De migratiekosten naar aanleiding van de sluiting van een LEX*

4.6.5.2.1.1 *Beschrijving van de maatregel*

641 Bij sluiting van een LEX op het initiatief van Belgacom na een opzegtermijn van 5 jaar zoals bepaald in deel 4.6.1.2.5, dient elke operator zijn eigen kosten te dragen in verband met de demontage en de verwijdering van zijn apparatuur. Aangezien de lokalen volledig zullen worden vernieuwd of afgebroken, kan Belgacom niet eisen dat ze in hun oorspronkelijke staat worden teruggebracht.

642 Indien Belgacom besluit om zijn LEX te sluiten voordat die voormelde opzegperiode van 5 jaar is verstreken, dient Belgacom een deel van de kosten voor demontage en verwijdering van de apparatuur van de alternatieve operator op zich te nemen volgens een verdeelsleutel die

zal worden onderhandeld tussen de partijen. Indien de partijen niet tot een akkoord komen, zal die sleutel een degressieve sleutel zijn met jaarlijkse schijven van 20% (100% het eerste jaar en 20% het vijfde jaar).

4.6.5.2.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

- 643 Het besluit van Belgacom om bepaalde LEX'en te sluiten, is in de eerste plaats een financieel besluit dat bedoeld is om onroerende goederen met een grote vermogenswaarde te valoriseren. De migratie naar NGN/NGA is slechts een element dat een dergelijke valorisering mogelijk maakt en niet de reden zelf voor de sluitingen. Indien dat het geval zou zijn, zouden meer centrales worden gesloten en zouden de sluitingen niet beperkt zijn tot bepaalde gemeenten en ingedeeld volgens geografische gebieden die overeenstemmen met het buiten dienst stellen van de geërfde infrastructuur (SDH/PSTN). Bovendien zullen de betrokken gebouwen vernietigd of grondig gerenoveerd worden voor een nieuwe bestemming.
- 644 Het zou bijgevolg onredelijk zijn dat de OLO's demontagekosten betalen aan Belgacom waardoor enkel de meerwaarde beoogd door Belgacom zou verhogen. Bovendien is het niet gerechtvaardigd om de OLO's te vragen de lokalen in hun oorspronkelijke staat terug te brengen aangezien die lokalen toch zullen worden verbouwd of vernietigd door hun nieuwe eigenaar.
- 645 Aangezien een minimumtermijn van 5 jaar werd toegekend om de OLO's in staat te stellen hun apparatuur te laten opbrengen en dat de levensduur van die apparatuur sowieso zou hebben geleid tot de demontage ervan, is het evenmin gerechtvaardigd dat Belgacom een schadevergoeding moet betalen aan de OLO's om te compenseren voor kosten die ze zelf hadden moeten dragen indien er geen sluiting van de LEX zou hebben plaatsgevonden.
- 646 Indien Belgacom besluit om de sluiting te versnellen om sneller onroerende meerwaarde te innen, is het normaal dat de OLO's een schadevergoeding krijgen omdat tegenover de financiële winst van

Belgacom een daling van het rendement van de investeringen door de OLO's in de LEX' en staat.

4.6.6 Invoering van een nieuwe bijkomende verplichtingen naast de verplichtingen tot toegang, non-discriminatie en transparantie met betrekking tot “operationele uitmuntendheid” en “equivalence of input”

4.6.6.1.1 Beschrijving van de maatregel

647 In het kader van de levering van diensten voor ontbundelde toegang (zoals opgelegd in deel 4.6.1 hierboven), dient Belgacom te blijven streven naar "operationele uitmuntendheid". “Operational excellence”²²⁷ is het streven naar functionele, efficiënte en daadwerkelijke processen bij het aanbieden van wholesaleproducten aan de alternatieve operatoren.

648 Belgacom dient eveneens het gelijkwaardigheidsprincipe in acht te nemen. “Gelijkwaardigheid van input” betekent dat een operator dezelfde producten of diensten levert aan alle interne of externe kopers volgens dezelfde termijnen, dezelfde voorwaarden (met inbegrip van de prijzen en de dienstniveaus), aan de hand van dezelfde systemen en processen en met dezelfde graad van betrouwbaarheid en prestaties, en dat hij de interne of externe kopers dezelfde informatie verschaft over deze producten, diensten, systemen en processen.

649 Belgacom zal een lijst van interne building blocks moeten opstellen die zal worden goedgekeurd en die kan gewijzigd worden door het BIPT. De interne building blocks stemmen overeen met een geheel van afzonderlijke verrichtingen. Belgacom zal moeten aantonen dat deze de basis vormen van elk retailproduct. Elke interne building block dient de gebruikte netwerkelementen te beschrijven alsook de interne

²²⁷ Voor meer uitleg over het belang van deze processen, verwijzen we naar hoofdstuk 8.1.4 “Operationele processen” in het strategisch plan (2010-2013) van het Instituut, gepubliceerd op 23 november 2010

verrekenprijs die wordt gehanteerd voor die elementen. Belgacom zal moeten aantonen dat die interne building blocks direct of indirect toegankelijk zijn voor de alternatieve operatoren door middel van wholesaleaanbiedingen.

- 650 Die bijkomende verplichtingen worden gespecificeerd en gedetailleerd in bijlage 5 van deze analyse: “bijkomende remedies die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen (operationele processen)”.

4.6.6.1.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

- 651 De dienst voor ontbundelde toegang (zoals opgelegd krachtens artikel 61 van de wet van 13 juni 2005) dient efficiënt en doelmatig te zijn teneinde van nut te zijn voor de ontwikkeling van een gezonde concurrentie op de breedbandmarkt. De levering van dat type van dienst moet ook de essentiële principes van transparantie (artikel 59 van dezelfde wet) en non-discriminatie (artikel 58 van dezelfde wet) in acht nemen.
- 652 Als verticaal geïntegreerde operator met een machtspositie zou Belgacom zijn toegangs aanbod kunnen verlagen teneinde de ontwikkeling van een aanbod door concurrenten op de stroomafwaartse markt die is gebaseerd op de ontbundelde toegang, te vertragen. Voor een alternatieve operator die te maken krijgt met operationele problemen bij de levering van toegang door de operator met een machtspositie, kan het werven van nieuwe klanten een lijdensweg worden aangezien hij als eerste zal lijden onder de ondoeltreffendheid in verband met de levering van toegang door de operator met een machtspositie. De eindklant zal dat zien als een ondoeltreffendheid van de alternatieve operator ook al zijn de problemen te wijten aan een verslechterde toegangslevering van Belgacom.
- 653 Het gemeenschappelijk standpunt van de ERG (nu BEREC) betreffende de aanpak van de remedies in het regelgevingskader heeft de aandacht gevestigd op dat soort van hefboomwerking (niet-tarifaire

discriminatie)²²⁸. Enkele voorbeelden van problemen die de ERG ziet, zijn: het discriminerende gebruik van informatie of het niet bekendmaken ervan, de leveringstermijnen, de koppeling van wholesaleproducten, niet-gegronde eisen, de discriminatie bij leveringskwaliteit, het strategische ontwerp van producten en het misbruik van informatie ten opzichte van de concurrenten. De economische literatuur bevestigt eveneens dat er stimuli bestaan voor verticaal geïntegreerde ondernemingen om niet alleen op basis van de wholesaleprijs te discrimineren maar ook op basis van andere aspecten dan prijs²²⁹.

- 654 In 2006²³⁰ en 2007²³¹ werd Belgacom tweemaal in gebreke gesteld omdat het zijn verplichtingen inzake de levering van toegang niet was nagekomen (SLA en inachtneming van de timers in juli 2006; computerfouten (bugs) met als gevolg dat de bestellingen van lijnen niet tijdig konden worden behandeld). Die verplichtingen waren nauw verbonden met de goede werking van het operationale proces voor de gereguleerde wholesale van Belgacom.
- 655 In 2008 hebben de alternatieve operatoren hun klachten betreffende de dienst die Belgacom hen aanbod gebundeld voor een presentatie aan het BIPT op 19 september 2008. Naar aanleiding van deze klachten heeft het BIPT besloten om een audit te laten uitvoeren (door de externe consultants Analysys Mason en Solucom) van de operationele processen die Belgacom aan de alternatieve operatoren leverde en die ertoe heeft bijgedragen (maar niet als enige) om deze operationele

²²⁸ ERG, 2003. ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework (30rev1)

²²⁹ F. Crawford and R. Mathews, *The myth of excellence: Why great companies never try to be the best at everything*, Crown Business, New York (2001).

²³⁰ Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

²³¹ Ingebrekestelling in verband met de computerfouten (*bugs*) met als gevolg dat de bestellingen van lijnen niet tijdig konden worden behandeld.

problemen die kunnen voortvloeien uit een verminderde levering van het wholesaleaanbod, aan het licht te brengen.

- 656 De audit van de operationele werking van Belgacom werd gehouden van 29 april 2009 tot 3 september 2009 met als doel een zicht te krijgen op het geheel van operationele processen en de interactie tussen Belgacom en de OLO's; het vaststellen van de manier waarop Belgacom toegang verleent aan de OLO's tot zijn operationele systemen en de efficiëntie van de dienstverlening van Belgacom evenals het vaststellen van eventuele discriminatie op vlak van operationele processen tussen de diensten die Belgacom aanbiedt aan zijn eigen retailafdeling en de groothandelsdiensten die het verkoopt aan de OLO's.
- 657 Bepaalde operatoren hebben verklaard dat ze een verplichting tot functionele scheiding wensen om te garanderen dat Belgacom zijn verplichtingen voor de verlening van toegang, non-discriminatie en transparantie efficiënt toepast.
- 658 Het Instituut is zich er volkomen van bewust hoe belangrijk het is dat de verplichtingen opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, worden nagekomen maar de invoering van een verplichting tot functionele scheiding is niet noodzakelijk de minst ingrijpende optie om dat probleem aan te pakken.
- 659 Het BIPT beschouwt dat, in het kader van deze analyse, de vermelding van een aantal aanvullende verplichtingen met het oog op de efficiëntie van het verlenen van toegang, non-discriminatie en transparantie op basis van het principe van gelijkwaardigheid van input²³² en van "operationele uitmuntendheid" gerechtvaardigd is. Het doel van gelijkwaardigheid van input bestaat erin te garanderen dat

²³² Zie het document van de ERG van mei 2006, *Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*, ERG(06)33, § 5.2.4.8 p. 93. Volgens de ERG stemt het verscherpte principe van non-discriminatie overeen met een "form of tighter non-discrimination obligation" die bestaat in een "requirement for identical treatment as between the SMP player's own downstream business and independent third parties".

Belgacom zichzelf intern op niet-discriminerende wijze bedient ten opzichte van de verrichtingen geleverd aan de derde operatoren en ervoor te zorgen dat de retailproducten kunnen worden gedupliceerd door de alternatieve operatoren door zich te beroepen op de wholesaleaanbiedingen van Belgacom.

- 660 De volgende operationele aspecten kunnen bijzonder nadelig zijn: leveringstermijnen, toegang tot informatie, bestelprocedures die niet helemaal evenwaardig zijn als deze die intern zijn vastgelegd door Belgacom. Dankzij een verscherping van de verplichtingen zou meer bepaald kunnen worden vermeden dat Belgacom retailaanbiedingen (bv. VDSL) lanceert die niet kunnen worden gedupliceerd door de overeenstemmende wholesaleaanbiedingen en zou meer bepaald de gelijkwaardigheid van de termijnen en de bestelprocedures kunnen worden gegarandeerd.
- 661 De toepassing van deze principes alsook van de bijkomende verplichtingen die nodig zijn voor hun garantie, is overigens in lijn met de wens van de Europese Commissie dat de NRI's de reikwijdte van de geldende non-discriminatieverplichtingen zouden aanpassen (zie deel 4.6.2). Zo tracht men de doelstellingen zoals de bevordering van de concurrentie bij het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken, elektronische-communicatiediensten en bijbehorende faciliteiten alsook technologische neutraliteit zo goed mogelijk na te streven (doelstellingen beoogd in artikel 8 van de Kaderrichtlijn alsook in de artikelen 5 tot 8 van de wet van 13 juni 2005).
- 662 Uit de hieronder vermelde audit blijkt dat de invoering van de bijkomende toegangsverplichtingen met betrekking tot de efficiëntie van de levering van toegang en de doelstelling van “operationele uitmuntendheid” noodzakelijk is. Die remedies en hun rechtvaardigheid worden gespecificeerd in bijlage 5: bijkomende remedies die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen (operationele processen).

663 Het BIPT voorziet in de controle van de inachtneming van deze verplichting aan de hand van een overzicht alsook een nieuwe operationele audit a priori van achttien maanden nadat de versterkingsmaatregel van kracht is geworden. Indien tijdens een overzicht door het BIPT wordt vastgesteld dat de verscherpte non-discriminatieverplichting niet werd nageleefd binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van dit besluit, beschikt het BIPT over de mogelijkheid om de noodzaak, de geschiktheid en de evenredigheid van de invoering van een verplichting tot functionele scheiding te onderzoeken.

5 Markt voor wholesalebreedbandtoegang

5.1 Plaats in het besluit

Inleiding	
Juridische basis en methodologische overwegingen	Hoofdstuk 1
Raadplegingsprocedure	Hoofdstuk 2
Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten	Hoofdstuk 3
(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)	Hoofdstuk 4
Markt voor wholesalebreedbandtoegang	Hoofdstuk 5
Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	Hoofdstuk 6

5.2 Inleiding

5.2.1 Bestaande aanbiedingen

664 In België is Belgacom, naast de aanbiedingen voor ontbundeling van het aansluitnetwerk, sinds 2001 ook verplicht om wholesalebreedbandaanbiedingen van het bitstreamtype te doen op ATM-niveau, die gereguleerd zijn in de aanbiedingen met de namen BROBA I en BROBA II. Het aanbod BROBA I, dat niet wordt gebruikt door de alternatieve operatoren, werd officieel verwijderd uit de catalogus van gereguleerde aanbiedingen in de loop van 2008.²³³ Het aanbod BROBA II is nog steeds beschikbaar en wordt veel gebruikt.

²³³

Krachtens het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12

665 Overigens heeft Belgacom in augustus 2008 een aanbod op de markt gebracht met de naam Wholesale Broadband Access (WBA) VDSL2 dat aan de alternatieve operatoren wholesalebreedbandtoegang biedt op basis van de VDSL2-technologie. Het WBA VDSL2-aanbod heeft het voorwerp uitgemaakt van verschillende uitvoeringsbesluiten van het BIPT alvorens het product werd gelanceerd:

- Kwalitatieve aspecten²³⁴:
 - Contractuele voorwaarden,
 - Operationele processen,
 - Opleveringstermijnen en compensaties.

- Kwantitatieve aspecten:
 - Maandelijkse huurprijs koperkabel²³⁵,
 - Maandelijkse huurprijs VDSL2 bitstreamtoegang²³⁶,
 - Installatiekosten en andere eenmalige tarieven²³⁷,
 - Kosten voor het transporteren van data over het netwerk²³⁸.

666 Het aanbod BROBA II alsook het aanbod WBA VDSL2 preciseren het geheel van technische en tarifaire bepalingen en de diensten met betrekking tot de invoering van wholesalebreedbanddiensten.

667 Het gemeenschappelijke standpunt ERG (033) rev2 (p. 4) in verband met bitstream luidt:

The main elements defining bitstream access are the following:

²³⁴ Besluit van het BIPT van 30 september 2009 betreffende WBA VDSL2

²³⁵ Besluit van het BIPT van 3 augustus 2010 betreffende de BRUO rental fee

²³⁶ Besluit van het BIPT van 3 augustus 2010 betreffende de rental fee voor WBA VDSL2 "End User Line"

²³⁷ Besluit van het BIPT van 2 december 2009 met betrekking tot WBA VDSL2 One Time Fees

²³⁸ Besluit van het BIPT van 6 augustus 2010 betreffende de Ethernettransportkosten voor WBA en BROBA en de migratiekosten voor BROBA

- *high speed access link to the customer premises (end user part) provided by the incumbent;*
- *transmission capacity for broadband data in both direction enabling new entrants to offer their own, value-added services to end users;*
- *new entrants have the possibility to differentiate their services by altering (directly or indirectly) technical characteristics and/or the use of their own network;*
- *bitstream access is a wholesale product consisting of the DSL part (access link) and “backhaul” services of the (data) backbone network (ATM, IP backbone).*

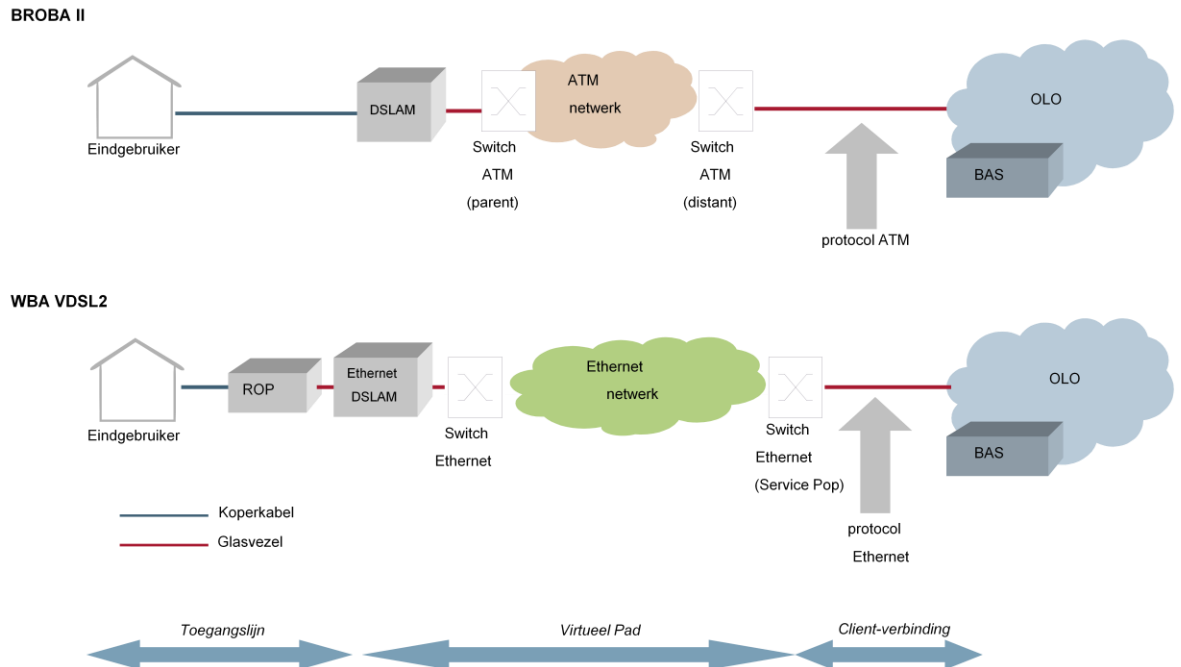
668 Het bitstreamaanbod moet de alternatieve operatoren de mogelijkheid bieden om hun diensten te ontwikkelen op een manier die zo onafhankelijk mogelijk is van de operator met een sterke machtspositie om op de retailmarkt daadwerkelijke concurrentie in te voeren.

5.2.1.1 Technische specificiteiten gereguleerde bitstreamaanbiedingen

669 Deze twee gereguleerde bitstreamaanbiedingen zijn opgebouwd rond drie segmenten:

- De toegangslijn die zorgt voor de verbinding tussen de eindklant en de DSLAM. Dit segment stemt overeen met het koperpaar dat de eindklant verbindt met het Belgacom-netwerk.
- Het virtuele pad dat het segment tussen de DSLAM en een toegangspunt tot het Belgacom-netwerk dekt (ATM- of Ethernet-schakelaar). Dat segment beslaat een min of meer belangrijk deel van het Belgacom-netwerk en bundelt de signalen afkomstig van verscheidene eindgebruikers (op dezelfde DSLAM) om ze geconcentreerd door te kunnen sturen op een hoger niveau van het netwerk.
- De client-verbinding die een verbinding vormt tussen een punt van het netwerk van de alternatieve operator en het Belgacom-netwerk. Dat segment stemt overeen met een fysieke interconnectie van de Belgacom-site gekozen door de

alternatieve operator voor aansluiting van zijn apparatuur, (eventueel in collocatie met een *point of presence* (PoP) van Belgacom of te verbinden via een huurlijn).



Figuur 5.1: Belgacom-aanbiedingen BROBA II & WBA VDSL2 [bron: Analysys Mason, Belgacom]

5.2.1.1.1 Toegangslijnen

5.2.1.1.1.1 BROBA II

670 Het BROBA II-aanbod stemt overeen met een aanbod voor breedbandtoegang op ATM-niveau of via Ethernet.

671 Het BROBA II-referentieaanbod detailleert de technische specificaties van de DSLAM's die worden gebruikt door Belgacom alsook de kenmerken van de gebruikte ADSL- en SDSL-netwerkkinterfaces.

672 Het onderdeel "toegangslijn" van het BROBA II-aanbod bestaat uit twee afzonderlijke aanbiedingen:

- BROBA II ADSL: het BROBA II ADSL-aanbod stelt de alternatieve operator in staat om eigen aanbiedingen met asymmetrisch debiet te creëren, die zich richten op eindgebruikers. De voorgestelde technologieën zijn ADSL, Reach Extended-ADSL2 (Re-ADSL2) en ADSL2+ die downlinksnelheden tot 12 Mbit/s bieden. Zoals bij de BRUO-aanbiedingen, omvat BROBA II ADSL een aanbod met Belgacom-spraak als de eindgebruiker een abonnement heeft op de telefoniediensten van Belgacom en een aanbod zonder Belgacom-spraak in het tegenovergestelde geval.
- BROBA II SDSL: het BROBA II SDSL-aanbod stelt de alternatieve operator in staat om eigen aanbiedingen met symmetrisch debiet te creëren voor de eindgebruikers. Dat aanbod werkt noodzakelijk zonder abonnement op de telefoniediensten van Belgacom.

Technologie	Downlinksnelheid	Uplinksnelheid
ADSL	256 kbit/s tot 6 144 kbit/s	64 kbit/s tot 512 kbit/s
Re-ADSL2	32 kbit/s tot 1.120 kbit/s	32 kbit/s tot 192 kbit/s
ADSL2+	288 kbit/s tot 18 000kbit/s	256 kbit/s tot 512 kbit/s
SDSL	192 kbit/s tot 2.304 kbit/s	192 kbit/s tot 2.304 kbit/s (symmetrisch)

Figuur 5.2 : technische kenmerken van het BROBA-aanbod (bron: Belgacom)

673 De twee aanbiedingen BROBA II ADSL en BROBA II SDSL maken het mogelijk verscheidene diensten te ondersteunen (op afzonderlijke virtuele netwerken met een verschillende dienstkwaliteit) op eenzelfde toegangslijn zodat het mogelijk wordt om Voice over IP (VoIP) en internettoegang te bieden aan de eindgebruiker op dezelfde lijn voor breedbandtoegang. De aangeboden dienstenklassen zijn dezelfde als deze die standaard worden aangeboden via ATM (CBR, VBR-rt, VBR-nrt, UBR).

674 Belgacom verschaft de lijst van gebruikelijke ADSL-/ReADSL2-/ADSL2+-modems die werden getest met zijn aanbod. Aangezien er maar zelden compatibiliteitsproblemen zijn met ADSL-apparatuur – daar de technische specificaties reeds lang zijn gestabiliseerd –

verbiedt Belgacom het niet om een modem te gebruiken die niet voorkomt in de lijst.

5.2.1.1.1.2 WBA VDSL2

675 Het WBA VDSL2-aanbod stemt overeen met een aanbod voor bitstreamtoegang op het Ethernet-niveau voor de alternatieve operator.

676 Het WBA VDSL2-referentieaanbod detailleert de technische specificaties van de DSLAMs die worden gebruikt door Belgacom alsook de kenmerken van de gebruikte VDSL2-netwerkkinterfaces.

Technologie	Downlinksnelheid	Uplinksnelheid
VDSL2	4.600 kbit/s tot 30.000 kbit/s	256 kbit/s tot 6.000 kbit/s

Figuur 5.3: *technische kenmerken van het WBA VDSL2-aanbod [bron: Belgacom]*

677 Het WBA VDSL2-aanbod maakt het mogelijk verscheidene diensten te ondersteunen (op afzonderlijke VLANs²³⁹ met een verschillende dienstkwaliteit) op eenzelfde toegangslijn zodat het mogelijk wordt om Voice over IP en internettoegang te bieden aan de eindgebruiker op dezelfde lijn voor breedbandtoegang. Er worden vier dienstkwaliteitsniveaus voorgesteld die gebaseerd zijn op de Ethernet-kwaliteitsmechanismen ('best effort', 'low priority', 'medium priority' en 'highest priority').

678 De reikwijdte van de beschikbaarheid van het WBA VDSL2-aanbod voor de eindgebruikers bedraagt enkele honderden meter rond het Remote Optical Platform (ROP).

5.2.1.1.2 *Virtueel pad*

679 Het onderdeel "virtueel pad" dekt het deel tussen de DSLAM en een Ethernet-of ATM-schakelaar.

²³⁹ VLAN = Virtual Local Access Network

5.2.1.1.2.1 ATM

- 680 Het onderdeel “virtueel pad” van het BROBA II-aanbod berust sinds 2001 op het ATM-netwerk. Het dekt het deel tussen de DSLAM en een ATM-schakelaar. Die schakelaar kan die zijn waarvan de DSLAM waarmee de eindgebruiker is verbonden rechtstreeks afhangt – men spreekt dan van een parent-ATM-schakelaar. Het kan ook een ATM-schakelaar op afstand zijn, die met andere woorden niet rechtstreeks met de DSLAM is verbonden.
- 681 Het virtuele pad tussen de DSLAM en de ATM-schakelaar van Belgacom kan worden bepaald op basis van de snelheid en de kwaliteit van de dienst, die door de alternatieve operator zijn gekozen. De snelheid die voor een virtueel ATM-pad is vereist zal afhangen van het aantal eindgebruikers dat met de DSLAM is verbonden en de parameterkeuze van de alternatieve operator (overboekingsfactor, type dienst...). Vertrekkende van eenzelfde DSLAM zullen standaard twee afzonderlijke virtuele paden worden gebruikt om de verschillende diensten voor eenzelfde operator te vervoeren (een virtueel pad van een dienstenklasse met lage prioriteit voor internet en een virtueel pad van een dienstenklasse met een hogere prioriteit voor VoIP bijvoorbeeld).
- 682 De tarifiering van het onderdeel “virtueel pad” van het BROBA II-aanbod hangt af van het aantal eindgebruikers (van de snelheid van het pad dus), van de gekozen dienstkwaliteit (niveau van prioriteit van de dienst, of dienstenklasse) alsook van de ATM-schakelaar voor collecting (parent-schakelaar of distant schakelaar).
- 683 In het huidige BROBA-aanbod bestaan er 54 toegangspunten (i.e. ATM-schakelaars) waarmee de alternatieve operator zich kan interconnecteren. In het licht van een nationale dekking volstaat het om een interconnectie tot stand te brengen met één ATM-schakelaar in elke zone. Bij een groei van zijn klantenbestand kan een alternatieve operator besparen op het onderdeel “virtueel pad” door te interconnecteren met verscheidene ATM-schakelaars, waar wel een

interconnectie op een lager niveau in het Belgacom-netwerk tegenover staat.

5.2.1.1.2.2 *Ethernet*

- 684 Het onderdeel “virtueel pad” van het WBA VDSL2-aanbod maakt gebruik van het Ethernet-netwerk van Belgacom. Vanaf 2010 zullen de virtuele paden van BROBA II ook migreren naar de Ethernet-technologie aangezien Belgacom de sluiting van zijn ATM-netwerk heeft aangekondigd voor 2012²⁴⁰.
- 685 Het onderdeel “virtueel pad” dekt het deel tussen de DSLAM en een Ethernet-schakelaar, geheten “Service PoP”. Belgacom bepaalt vijf afzonderlijke en afgebakende geografische zones: de “Service Areas”. Elke Service Area beschikt over twee Service PoPs: om te voorkomen dat wanneer er een technisch probleem is met één PoP de verbinding van alle eindgebruikers in die zone zou uitvallen, is er in een backupoplossing voorzien via een tweede PoP. Om het grondgebied te dekken is het noodzakelijk en volstaat het om een interconnectie tot stand te brengen met één Service PoP in elk van de 5 Service Areas.
- 686 Van het virtuele pad tussen de DSLAM en de Service PoP van Belgacom, “klanten-VLAN” geheten, kunnen de snelheid en de kwaliteit van de dienst worden bepaald, die door de alternatieve operator zijn gekozen. De snelheid die voor de VLAN is vereist zal afhangen van het aantal eindgebruikers dat met de DSLAM is verbonden en de parameterkeuze van de alternatieve operator (overboekingsfactor, type dienst...). Vertrekkende van eenzelfde DSLAM zullen standaard twee afzonderlijke klanten-VLAN’s worden gebruikt om de verschillende diensten voor eenzelfde operator te vervoeren (een klanten-VLAN van een dienstenklasse met lage prioriteit voor internet en een virtueel pad van een dienstenklasse met een hogere prioriteit voor VoIP bijvoorbeeld).

240 ‘Belgacom network transformation outlook’, november 2010

687 Er kan eveneens een verbinding worden gemaakt op het niveau van de LEX waar de ADSL(2+)/SDSL DSLAMs zich bevinden en waar het verkeer van de verschillende DSLAMs voor VDSL2 geaggregeerd wordt. In dit geval is het virtuele pad louter lokaal en gaat het niet via het Ethernet-netwerk van Belgacom.

5.2.1.1.3 *Client-verbinding*

688 De klantenapparatuur kan zich op het niveau van de Service PoP van Belgacom (we spreken van collocatie op de Belgacom-site) of op een PoP van de alternatieve operator bevinden.

5.2.1.1.3.1 ATM

689 In het eerste geval, indien de apparatuur van de alternatieve operator in collocatie is in de PoP van Belgacom, verschaft deze een verbinding voor rechtstreekse toegang via het koperpaar tegen 2 Mbit/s (E1), 34 Mbits (E3) of 155 Mbit/s (STM-1).

690 In het tweede geval, indien de apparatuur van de alternatieve operator zich niet in de PoP van Belgacom bevindt, stelt deze een huurlijn van het type Access Line voor. Deze lijn die wordt gespecificeerd in het BROBA II-aanbod maar ook in het BROTSOLL-aanbod, bestaat in een verbinding van 2 Mbit/s (E1), 34 Mbits (E3) of 155Mbit/s (STM-1).

5.2.1.1.3.2 Ethernet

691 Vanaf elke gedekte Service PoP moet een optische huurlijn van het type “Ethernet Access Line” bij Belgacom worden afgenomen teneinde de interconnectie tussen de apparatuur van de alternatieve operator en het Belgacom-netwerk te garanderen. De snelheid van die verbinding – optische *tie cable* in geval van collocatie of optische huurlijn in het geval van collocatie op de distant site - bedraagt N x 1 Gbit/s.

5.2.1.2 Kwantitatieve aspecten

692 Ter informatie bieden wij in de volgende tabel een overzicht van de prijzen voor het onderdeel toegang van de ADSL- en SDSL-diensten in BROBA II en die voor WBA VDSL2.

5.2.1.2.1 Maandelijks huurprijs

693 Hieronder worden de rental fees²⁴¹ vermeld die op maandelijkse basis moeten betaald worden.

694 Omwille van administratieve vereenvoudiging werd in het ‘Besluit van 6 augustus 2010 betreffende de Ethernet-transportkosten voor BROBA en WBA en de migratiekosten voor BROBA beslist om het vast gedeelte van de transportkosten per toegang per maand toe te voegen aan de rental fee.

5.2.1.2.1.1 BROBA ADSL/ADSL2+

BROBA ADSL/ADSL2+/ReADSL without voice	BROBA ATM	BROBA ETH shared VLANs	BROBA ETH dedicated VLANS	BROBA ATM en Ethernet-transport (shared VLANs) ²⁴²	BROBA ATM en Ethernet-transport (dedicated VLANs) ²
BRUO	€7,78	€7,78	€7,78	€7,78	€7,78
Actief	€3,70	€3,70	€3,70	€3,70	€3,70
Transport rental ATM	€1,24	/	/	€1,24	€1,24
Transport rental Ethernet	/	€0,62	€0,78	€0,62	€0,78
Totale maandelijks huur	€12,72	€12,10	€12,26	€ 13,34	€13,50

BROBA ADSL/ADSL2+/ReADSL with voice	BROBA ATM	BROBA ETH shared VLANs	BROBA ETH dedicated VLANS	BROBA ATM en Ethernet-transport (shared VLANs) ²	BROBA ATM en Ethernet-transport (dedicated VLANs) ²
-------------------------------------	-----------	------------------------	---------------------------	---	--

241 Mededeling van de Raad van het BIPT van 10 november 2010 betreffende de Ethernet-transportkosten voor BROBA en WBA en de migratiekosten voor BROBA

242 Gelijkijdig transport in ATM en Ethernet

Analyse van de relevante breedbandmarkten

BRUO	€0,54	€0,54	€0,54	€0,54	€0,54
Actief	€3,70	€3,70	€3,70	€3,70	€3,70
Transport rental ATM	€1,24	/	/	€1,24	€1,24
Transport rental Ethernet	/	€0,62	€0,78	€0,62	€0,78
Totale maandelijkse huur	€5,48	€4,86	€5,02	€ 6,10	€ 6,26

Figuur 5.4: rental fee en transportkosten voor BROBA ADSL, ADSL2+ en ReADSL243

5.2.1.2.1.2 BROBA SDSL

BROBA SDSL without voice	BROBA ATM	BROBA ETH shared VLANs	BROBA ETH dedicated VLANs	BROBA ATM en Ethernet-transport (shared VLANs) ²	BROBA ATM en Ethernet-transport (dedicated VLANs) ²
BRUO	€7,78	€7,78	€7,78	€7,78	€7,78
Actief	€5,53	€5,53	€5,53	€5,53	€5,53
Transport rental ATM	€1,24	/	/	€1,24	€1,24
Transport rental Ethernet	/	€0,62	€0,78	€0,62	€0,78
Totale maandelijkse huur	€14,55	€13,93	€14,09²⁴⁴	€ 15,17	€ 15,33

Figuur 5.5: tarieven van de aanbiedingen BROBA II SDSL245

5.2.1.2.1.3 WBA VDSL2

WBA VDSL2 without voice	shared VLANs	dedicated VLANs	WBA VDSL2 with voice	shared VLANs	dedicated VLANs
BRUO	€5,75	€5,75	BRUO	€0,52	€0,52
Passief	€4,46	€4,46	Passief	€4,46	€4,46
Actief	€3,07	€3,07	Actief	€3,07	€3,07
Kostengebaseerd	€13,28	€13,28	Kostengebaseerd	€8,05	€8,05
Marge 15% Passief	€0,66	€0,66	Marge 15% Passief	€0,66	€0,66
rental - end-user line	€13,94	€13,94	rental - end-user line	€8,71	€8,71
Vast deel – Ethernet-transport	€0,62	€0,78	Vast deel – Ethernet-transport	€0,62	€0,78
Totale maandelijkse huur	€14,56	€14,72	Totale maandelijkse huur	€9,33	€9,49

Figuur 5.6 : rental fee en transportkosten voor WBA VDSL2²⁴⁶

243 Besluit van de Raad van het BIPT van 4 september 2007

244 Wat betreft de configuratie SDSL Ethernet "shared+dedicated", heeft het BIPT besloten om het tarief van de dedicated VLAN rental fee te gebruiken aangezien de kosten per toegang werden vastgelegd, los van het aantal VLANs, en dat deze zijn gestegen door het gebruik van een dedicated VLAN.

245 Besluit van de Raad van het BIPT van 4 september 2007

5.2.1.2.2 *One time fees*

695 Hieronder staan de tarieven voor de zogenaamde “one time fees”. Dit betreft onder meer de eenmalige activatiekosten.

	BROBA ADSL		BROBA SDSL ²⁴⁷		WBA VDSL2			
					Shared VLAN		Dedicated VLAN	
	With voice	Without voice	VC switchin g	VP switchin g	With voice	Without voice	With voice	Without voice
Activatio n without customer visit	€ 46,09	€ 40,98	€ 48,78	€ 48,78	€ 74,24	€ 72,59	N/A	N/A
Activatio n with customer visit	N/A	€ 81,49	€ 108,69	€ 108,69	€ 120,18	€ 118,54	€ 163,91	€ 162,27

Figuur 5.7 : One time fees voor BROBA ADSL, BROBA SDSL en WBA VDSL2²⁴⁸

5.2.1.2.3 *Transportkosten*

5.2.1.2.3.1 ATM

696 De tarieven voor het ATM-transport²⁴⁹ worden berekend op basis van het ATM-toegangspunt (lokale toegang via parent-schakelaar of niet-lokale toegang via schakelaar op afstand), de snelheid (‘BW’), de overboekingsfactor (‘PCR’) en de kwaliteit van dienstverlening (profielen van het ATM-transport, overboekingsfactor – ‘Qos-variabele’) die door de alternatieve operator voor het ATM-transport zijn gedefinieerd:

Local access voor ‘kleine’ bandbreedtes

²⁴⁶ Besluit van het BIPT van 3 augustus 2010 betreffende de rental fee voor WBA VDSL2 “End User Line”

²⁴⁷ Aan de tarieven ‘Activation with customer visit’ voor BROBA SDSL wordt een percentage van het tarief voor ‘telecom install together with activation’ toegevoegd zodat dit laatste tarief nooit afzonderlijk zal gefactureerd worden.

²⁴⁸ Besluit van het BIPT van 2 december 2009 met betrekking tot WBA VDSL2 One Time Fees

²⁴⁹ Besluit van 22 oktober 2008 betreffende de BROBA rental fee

Analyse van de relevante breedbandmarkten

$$6,6063 + \text{QoS-fixed} + \text{BW} * (4,1673 + \text{QoS-variable}) * \text{PCR}$$

Local access voor 'grote' bandbreedtes

$$10,014 + \text{QoS-fixed} + \text{BW} * (0,2229 + \text{QoS-variable}) * \text{PCR}$$

Non-local access voor 'kleine' bandbreedtes

$$12,683 + \text{QoS-fixed} + \text{BW} * (30,002 + \text{QoS-variable}) * \text{PCR}$$

Non-Local access voor 'grote' bandbreedtes

$$37,503 + \text{QoS-fixed} + \text{BW} * (9,2634 + \text{QoS-variable}) * \text{PCR}$$

5.2.1.2.3.2 Ethernet

697 De Ethernet-transportkosten²⁵⁰ hebben een vaste tariefcomponent per toegang die verrekend wordt in de rental fee (zie deel 5.2.1.2.1) en een tariefcomponent die afhankelijk is van de bandbreedte:

Shared VLANs- zonale interconnectie		
	(€/access/month)	(€/Mbps/month)
P0	€0,62	€1,96
P1	€0,62	€2,61
P3	€0,62	€3,27
P5	€0,62	€3,92

dedicated VLANs- zonale interconnectie		
	(€/access/month)	(€/Mbps/month)
P0	€0,78	€2,45
P1	€0,78	€3,26
P3	€0,78	€4,09
P5	€0,78	€4,90

Figuur 5.8 : Ethernet Transportkosten

250 Mededeling van de Raad van het BIPT van 10 november 2010 betreffende de Ethernet-transportkosten voor BROBA en WBA en de migratiekosten voor BROBA

5.2.1.3 Aanverwante diensten

- 698 Belgacom moet de informatie verstrekken die de alternatieve operatoren nodig hebben voordat ze op een gereguleerd bitstreamaanbod intekenen. Later en bij verdere ontwikkeling van zijn netwerk (bijvoorbeeld van zijn DSLAMs), preciseert het aanbod de termijnen waarbinnen Belgacom de alternatieve operatoren die op BROBA II of WBA VDSL2 hebben ingetekend moet informeren.
- 699 De gereguleerde aanbiedingen BROBA en WBA VDSL2 geven tevens een gedetailleerde beschrijving van alle technische verrichtingen die gepaard gaan met het realiseren van het aanbod: de nadere regels voor het reserveren en het bepalen van de dimensies van de gebruikersverbindingen, van de virtuele paden en de virtuele circuits tussen de DSLAM en het toegangspunt van het ATM- of Ethernet-transportnetwerk alsook van de eventuele huurlijn tussen dit toegangspunt en het PoP van de alternatieve operator.

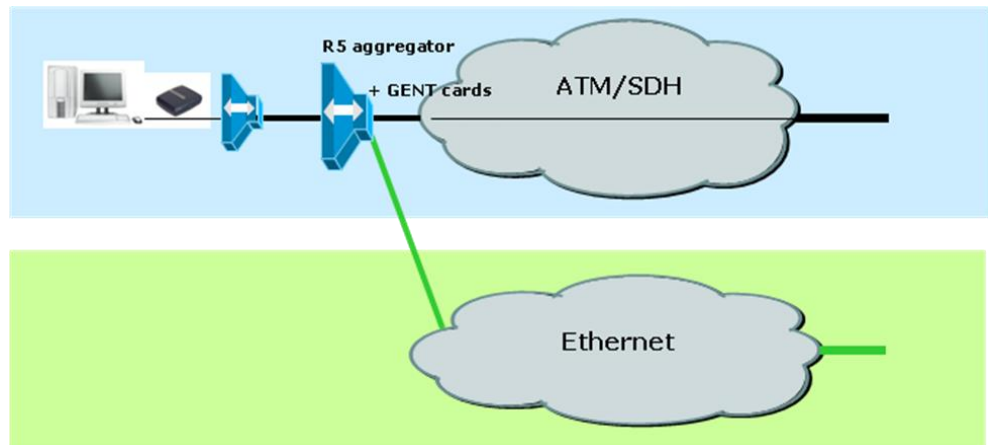
5.2.2 Technologische evoluties van bestaande aanbiedingen

5.2.2.1 Uitsfasering ATM-transportnetwerk en migratie naar Ethernet

- 700 Eind 2012 wordt het ATM-transportnetwerk uitgeschakeld en moeten de virtuele paden bijgevolg migreren naar Ethernet als transporttechnologie (zie hierboven deel 5.2.1.1.2).
- 701 Op 24 juli 2009 ontving het BIPT vanwege Belgacom een addendum aan het BROBA-bitstreamreferentieaanbod. Dit addendum introduceert Ethernet als transporttechnologie in het core-netwerk voor de bestaande BROBA-wholesaleproducten (ADSL, ADSL2+, ReADSL, SDSL).
- 702 Belgacom heeft een addendum voorgesteld bij zijn BROBA-aanbod dat het principe van de virtuele paden van het WBA VDSL2-aanbod

overneemt. Het BIPT heeft op 4 mei 2010²⁵¹ een beslissing genomen omtrent dit BROBA Ethernet addendum.

703 Alternatieve operatoren kunnen sinds het besluit van 4 mei 2010 hun producten migreren van de bestaande transporttechnologie ATM naar Ethernet. De bestaande BROBA DSLAMs worden via een STM-1-link verbonden met een aggregator, waar via een GE-NT-kaart de conversie tussen ATM en Ethernet gebeurt (zie onderstaande figuur).



Figuur 5.9 : Evolutie van ATM naar Ethernet als transporttechnologie (bron : Belgacom)

704 In de Ethernet-architectuur bevindt het parent-knooppunt zich op het niveau van de LEX terwijl het in de ATM-architectuur hogergelegen is in de transmissiearchitectuur van Belgacom, voornamelijk in de zonecentra. Van de distant knooppunten zijn er 5 paar in de 5 grote agglomeraties van het land (de dienstknooppunten) terwijl er voor het ATM-netwerk knooppunten in 5 bijkomende steden zijn. De alternatieve operatoren kunnen dus kiezen tussen de uitbreiding van hun netwerken met een groter aantal Belgacom-knooppunten waar het op te halen verkeer kleiner is, of hun geografische ontwikkeling beduidend inperken.

251 Besluit van 4 mei 2010 betreffende BROBA Ethernet

- 705 Alle ATM-centrales blijven actief tot eind 2012. De OLO's kunnen zelf beslissen wanneer ze hun bestaande VPs afschaffen. In het aanbod werd bepaald dat de OLO's eerst nieuwe VLANs (over Ethernet) moeten bijbestellen, waarnaar ze hun bestaande klanten (over ATM) kunnen migreren alvorens de oude VCs (over ATM) af te schaffen.
- 706 Het is belangrijk dat de migratie van ATM naar Ethernet op de voet gevolgd wordt om ervoor te zorgen dat er geen bottlenecks ontstaan en dat de migratie daardoor concurrentieverstorende effecten veroorzaakt. Gezien het belang van deze migratie op de bestaande dienstverlening zal het Instituut regelmatige evaluaties doen om potentiële bottlenecks te identificeren en te bekijken welke problemen er nog opgelost moeten worden zodat alles volgens plan verloopt.

5.2.2.2 VDSL2

- 707 Belgacom heeft de laatste jaren grote investeringen gedaan om glasvezel aan te leggen tot aan de straatverdeelkasten. Belgacom heeft in april 2008 een VDSL2-retailaanbod gelanceerd (Fiber to the Cabinet). Belgacom heeft eind september 2010 een dekking van 76%²⁵² met VDSL2 en biedt op basis van deze technologie snelheden tot 30 Mbps aan. Tegen eind 2011 wil Belgacom 80% van de bevolking via VDSL2 bereiken.
- 708 In augustus 2008 heeft Belgacom, in lijn met het besluit van het BIPT van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 (eerste analyseronde) een aanbod geheten Wholesale Broadband Access (WBA) VDSL2 op de markt gebracht dat aan de alternatieve operatoren wholesaaletoegang tot breedband op basis van de VDSL2-technologie biedt. Het WBA VDSL2-aanbod heeft het voorwerp uitgemaakt van verschillende uitvoeringsbesluiten van het BIPT alvorens het product werd gelanceerd medio 2010.

²⁵² Derde kwartaalverslag van Belgacom, Q3 2010, pagina 9

- 709 Belgacom heeft aangekondigd²⁵³ dat het in de toekomst de snelheid nog verder zal verhogen via kleinere straatverdeelkastendie dichterbij de eindgebruiker geplaatst worden.
- 710 Daarnaast zijn er ook andere technologische evoluties die momenteel door de hardwarefabrikanten onderzocht worden en die het mogelijk maken om de bandbreedte van VDSL2 verder te verhogen:
- Vectoring: door het injecteren van antiruis kunnen de stoorzenders uit de omgeving geneutraliseerd worden waardoor er meer bandbreedte over één koperpaar kan gestuurd worden.
 - Pair bonding: door verschillende teoganglijnen te bundelen kan een veelvoud aan bandbreedte bekomen worden.
 - Ghost modes: bij het bundelen van twee koperparen kan er een virtueel derde informatiekanaal gecodeerd worden om de bandbreedte te verhogen

5.2.2.3 Prospectieve technologische evolutie: FTTH of VDSL2?

- 711 De hierboven besproken recente ontwikkelingen van de DSL-technologie zoals bonding, vectoring en virtuele mode maken het mogelijk om de komende jaren met een fractie van de FTTH-investeringen de bandbreedte te verhogen en aan de bandbreedtevrage van de consument te voldoen. Dit werd door Belgacom bevestigd op Broadband World Forum 2010²⁵⁴.
- 712 Het BIPT heeft hierboven een beschrijving gegeven van de huidige en verwachte evolutie van de toegangsinfrastructuren binnen deze analyseperiode (zie supra, markt 4). Het ziet er dan ook niet naar uit dat er gedurende de reguleringsperiode van deze marktanalyse

²⁵³ Belgacom Network Strategy Presentation 5 July 2010, Investor relations, http://www.belgacom.com/group/gallery/content/shared/investor_doc/20100705_belgacom_network.pdf

²⁵⁴ Scott Alcott, Executive Vice President van de afdeling Service Delivery Engine van Belgacom, heeft verklaard dat "voor een FTTH-uitrol een investering van 6 tot 7 miljard euro nodig is, namelijk 10 keer meer dan de kosten voor de aanleg van het Broadway VDSL-project en dat de klanten niet meer willen betalen voor glasvezel, waarbij hij verduidelijkte dat dit soort van uitgaven eenvoudigweg niet aan de orde is bij Belgacom."

glasvezel tot in de huiskamer (FTTH) zal uitgerold worden om ultrasnelle breedbanddiensten aan te bieden.

713 Het BIPT neemt wat markt 5 betreft hetzelfde standpunt in als hetgene dat hierboven is uiteengezet in verband met markt 4. Het is van oordeel dat het voorbarig en niet nuttig is, noch gegrond om in het kader van deze analyse van markt 5 met FTTH rekening te houden, aangezien niet kan worden verwacht dat dergelijke diensten binnen het tijdsbestek van de analyse zullen worden ontplooid. Mochten de omstandigheden een sectorspeler niettemin ertoe dwingen een dergelijke dienst te ontplooiën, dan zorgen de inlichtingen waarover het BIPT zal beschikken en de termijnen die nodig zijn om een reëel aanbod te kunnen doen ervoor dat de regulator vóór de lancering van een dergelijke nieuwe dienst alsnog voldoende tijd zal hebben voor alle analyses en besluiten die nodig zouden blijken. Indien het BIPT nu al een dergelijke benaderingswijze zou moeten volgen, dan zou zijn analyse gebaseerd zijn op een volkomen hypothetische situatie, die technisch te vaag zou zijn en geen link zou hebben met de marktrealiteit. De conclusies van deze analyse zou overigens niet kunnen leiden tot een significante wijziging van de conclusies wat betreft de beoordeling van de mededingingsvoorwaarden op de markt en uiteindelijk de machtspositie van de spelers. Bovendien zou het in dit stadium voorbarig en misschien onevenredig zijn om remedies op te leggen inzake toegang tot een dienst die in de loop van de beoogde periode hoogstwaarschijnlijk toch niet het daglicht zal zien, rekening houdende met de verwachte ontwikkeling van de technologieën en van de infrastructuur, en met de informatie waarover het BIPT beschikt, een dienst waarvan men trouwens de architectuur niet zou kennen en evenmin zou weten of, en hoe de remedies er technisch op zouden kunnen worden toegepast.

714 Ondanks het feit dat in het kader van deze analyse geen rekening is gehouden met de voormelde diensten via vezel wegens het ontbreken van een uitgebreid vezelnetwerk binnen het tijdsbestek van deze marktanalyse, verbindt het BIPT zich ertoe om de

marktontwikkelingen van nabij te volgen en rekening te houden met de steeds grotere beschikbaarheid van vezelnetwerken en de prospectieve plannen voor aanleg van de operatoren. Het BIPT neemt daartoe verder in deze analyse alle maatregelen die nodig zijn voor een volledige en snelle informatieverstrekking zowel aan het BIPT zelf als aan de marktspelers, in verband met elke latere ontwikkeling, in het bijzonder wat vezel betreft.

5.2.2.4 Sluiting van de centrales

- 715 Belgacom heeft in 2008 aangekondigd dat het in het kader van de modernisering van zijn netwerk en het omschakelen naar IP-technologie ongeveer 10% à 15% van zijn centrales wil sluiten²⁵⁵.
- 716 De impact van de sluiting van 65 centrales is aanzienlijk. Hoewel het gaat om slechts 10 à 15% van het aantal centrales gaat het om 40% van de BRUO-lijnen en 14% van de BROBA-lijnen en bovendien is er in 52 van deze centrales collocatieruimte aanwezig. Daarnaast is het ook belangrijk op te merken dat deze sluiting ook implicaties kan hebben op interconnectiepunten voor spraakdiensten en mobiele backhaul.
- 717 In een aantal centrales die gesloten worden plant Belgacom een mini-MDF zodat er nog diensten kunnen aangeboden worden aan de straatverdeelkast die niet uitgerust zijn met VDSL2 vanaf deze mini-MDF. De KVD's die uitgerust zijn met VDSL2 worden niet met die mini-MDF verbonden, waardoor ADSL, ADSL2+, ReADSL of SDSL niet meer kan aangeboden worden aan de eindgebruikers die verbonden zijn met deze KVDs. Belgacom zal in een mogelijkheid tot collocatie voorzien in deze mini-MDF's.
- 718 De eerste centrale 02EUR moet tegen 1 januari 2013 leeg zijn dus de alternatieve operatoren moeten in de periode tussen juli 2011 en juli

255 Zie het besluit van het BIPT van 12 november 2008, Addendum van 12 november 2008 bij het marktanalysebesluit van 10 januari 2008. De impact van de next generation networks "NGN" en next generation access "NGA" op de breedbandmarkten.

2012 hun bestaande lijnen in deze centrale migreren naar alternatieve oplossingen en deze centrale verlaten.

- 719 De sluiting van een LEX dient te worden gecontroleerd door het Instituut dat moet nagaan of de begunstigden hun eigen investeringen op tijd en stond kunnen plannen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie en dat de bitstreamklanten kunnen migreren naar alternatieve oplossingen. Zonder deze migratieperiode zou Belgacom de toegang gewoon kunnen opzeggen zonder dat de alternatieve operator naar een volwaardig alternatief heeft kunnen migreren en zouden zijn eindgebruikers zonder verbinding komen te zitten, wat zware gevolgen zou hebben voor de concurrentiepositie van de alternatieve operator op de breedbandmarkt.

5.2.3 Alternatieve aanbiedingen

- 720 In dit deel onderzoekt het BIPT of wholesalebreedbandaanbiedingen gelijkaardig aan de aanbiedingen van Belgacom technisch kunnen worden ontwikkeld door een alternatieve operator en in welke mate dat soort van alternatieve aanbiedingen bestaat in België.

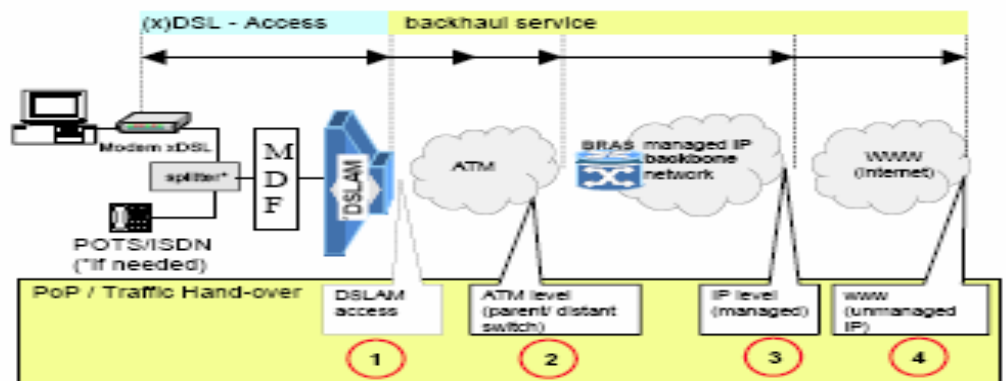
5.2.3.1 Doorverkoop aanbiedingen

- 721 Naast de gereguleerde aanbiedingen (BROBA II en WBA VDSL2), biedt Belgacom ook een doorverkoop aanbod (“Carrier DSL”). Een aantal alternatieve operatoren bieden ook dit soort van product aan.

5.2.3.1.1 Onderscheid tussen de bitstreamaanbiedingen en de doorverkoop aanbiedingen

- 722 Allereerst dienen de elementen die “bitstream” van “doorverkoop” onderscheiden, dat immers twee verschillende soorten diensten zijn, exact te worden gedefinieerd.
- 723 De ERG preciseert in het gemeenschappelijk standpunt ERG (033) rev2 de 4 opties voor hand-over van verkeer in het kader van een DSL-toegangs aanbod op wholesaleniveau. De opties 1 en 2 zijn bitstream

terwijl optie 3 bitstream of doorverkoop kan zijn afhankelijk van het aangeboden dienstniveau en optie 4 doorverkoop is:



Figuur 5.10 : Opties van bitstreamaanbiedingen (bron: ERG)

“Option 3: The incumbent provides the DSL access link plus a backhaul service and hands over the bitstream to the new entrant at an IP-PoI (at IP level). As the traffic is tunnelled in a managed IP network (it is a private IP network, not the public IP network of the www!), the quality of service can be guaranteed. A differentiation is possible to the degree that the new entrant can negotiate different overbooking factors with the incumbent (if offered) or the new entrant has other possibilities to influence the connection to the end user as he completes the downstream link (The level of control that the new entrant has over the entire access service (by having control of the tunnel) is limited in terms of QoS and lacks the flexibility to customize QoS parameters to the end user. It is less than in Option 2.) In this option, the internet traffic of the new entrant goes over the incumbent’s BRAS. As in this option the incumbent runs the BRAS, ha has the possibility to monitor the end user and controls the virtual private channel (VPC).

*Option 4: The incumbent provides the DSL access link plus a backhaul service and also provides the **connectivity** to the public IP network of the World Wide Web.*

At this level, the product the incumbent sells to the new entrant is technically the same, which the incumbent sells to his own customers. The new entrant does not need to run his own infrastructure, the only thing he has to do is to market (brand), distribute and bill the product. As the new entrant cannot offer a differentiated product (end user product with different technical

characteristics), this product is to be classified as “Simple Resale” (and not bitstream access). The new entrant provides in general the portal .”

724 Het onderscheid dat de ERG hanteert, is gebaseerd op de definitie die de Commissie gebruikt bij het verzamelen van data over breedbandaansluiting²⁵⁶:

“In contrast to bitstream access, simple resale occurs where the new entrant receives and sells on to end users – with no possibility of value added features to the DSL part of the service – a product that is commercially similar to the DSL product provided by the incumbent to its own retail customers, irrespective of the ISP service that may be packaged with it.”

725 En de ERG concludeert:

“It was suggested to take as a criterion for a resale product the provision of the IP address by the incumbent, as this directs the routing via the incumbent’s network with no possibility for the ISP to intervene at any point.”

726 In het document COCOM03-04Rev1 wordt geschreven:

“Bitstream depends in part on the PSTN and may include other networks such as the ATM network, and bitstream access is a wholesale product that consists of the provision of transmission capacity in such a way as to allow new entrants to offer their own, value-added services to their clients. Resale offers are not a substitute for bitstream access because they do not allow new entrants to differentiate their services from those of the incumbent.”

727 Op basis van het voorgaande kan op die manier een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen:

- de aanbiedingen die toegang en transport van elkaar loskoppelen en waarmee het mogelijk is controle uit te oefenen op de engineering van zijn verkeer (met name door zelf als afnemer de “buizen” waarin de verkeersstromen van de eindgebruikers worden

256 Voetnoot 9 van het doc. ONPCOM02-18rev2 van COCOM

samengebracht, te dimensioneren – wat van essentieel belang is om performantie en dienstkwaliteit te bepalen), hetgeen overeenkomt met de BROBA- en WBA-aanbiedingen van Belgacom;

- de aanbiedingen van het type “end-to-end” waarbij de afnemer – vaak door de identieke retaildiensten aan te bieden, hoewel het soms mogelijk is om de parameters inzake toegangsdebiet te wijzigen – de performantie laat afhangen van de verkeersengineering van de verstrekker, waarbij dit aspect dikwijls wordt versterkt door het gebruik van de “Broadband Access Server – BAS” van de verstrekker, wat overeenkomt met de doorverkoopaanbiedingen zoals het aanbod “Carrier DSL”, van Belgacom.

5.2.3.1.2 *Bestaande doorverkoopaanbiedingen*

728 In België brengen een aantal alternatieve DSL-operatoren wholesaleaanbiedingen inzake breedbandinternettoegang op de markt door breedbandtoegangsproducten te kopen bij Belgacom. Deze wholesaleaanbiedingen van de alternatieve operatoren hebben meer bepaald de volgende kenmerken:

- “end-to-end”-product;
- geen overboekingsfactor²⁵⁷ gespecificeerd in het contract;
- ze maken gebruikmaken van Broadband Remote Access Server (BRAS) van de DSL-operator die de verbinding maakt tussen het netwerk van de DSL-operator en het internet. Als gevolg hiervan zal de DSL-operator zelf instaan voor de levering van de IP-adressen (Internet Protocol) voor de computers van de eindgebruikers van de alternatieve operator die gebruikmaken van een doorverkoopabonnement.

729 Zoals beschreven in het vorige deel, vormen deze drie elementen de voornaamste kenmerken van een doorverkoop aanbod. De alternatieve

²⁵⁷ Overboeking stelt een operator in staat om de capaciteit van de VPs (VP - Virtual Path) of VLANs in te stellen op zo een manier dat de totale geconfigureerde bandbreedte van alle VPs of VLANs samen de maximale capaciteit van de fysieke lijn overschrijdt, waardoor de efficiëntie van de lijn verhoogd wordt en de huurkosten verlaagd.

wholesaleaanbiedingen op de Belgische markt zijn dus doorverkoopaanbiedingen.

5.2.3.2 Alternatief aanbod op basis van ontbundeling

730 Het is ook mogelijk voor een operator om een wholesalebreedbandaanbod te ontwikkelen op basis van de producten die worden aangeboden op markt 4 (ontbundeling). Toch hangt een bitstreamaanbod sterk af van de technische kenmerken van het netwerk van de operator. Bijgevolg kan a priori niet worden bevestigd dat de opkomst van een dergelijk aanbod zal beantwoorden aan dezelfde kenmerken en dezelfde behoeften als de BROBA/WBA-aanbiedingen. De substitueerbaarheid kan enkel worden bestudeerd aan de hand van een echt aanbod.

731 In sommige Europese landen zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben de alternatieve operatoren inderdaad bitstreamaanbiedingen ontwikkeld op basis van het aanbod voor ontbundeling van het aansluitnet.

732 Op de Belgische markt bestaat dat type van alternatieve aanbiedingen echter niet.

5.2.3.3 Bitstreamaanbod op basis van ontbundeling

733 Het is mogelijk voor een operator die werkt op basis van markt 4 inzake ontbundeling om een concurrerend bitstreamaanbod te ontwikkelen, maar niet noodzakelijk een aanbod dat technisch gelijkwaardig is aan dat van Belgacom, als gevolg van de specifieke kenmerken van de DSLAM-apparatuur van de aanbiedende alternatieve operator.

734 In sommige landen zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben de alternatieve operatoren bitstreamaanbiedingen ontwikkeld op basis van het aanbod voor ontbundeling van het aansluitnet.

735 In België zijn er geen alternatieve operatoren op markt 5.

5.2.3.4 Alternatief aanbod op basis van een kabelinfrastructuur

- 736 In dit hoofdstuk onderzoekt het BIPT of er op de kabelnetten geen producten mogelijk zijn die gelijkwaardig zijn aan de gereguleerde bitstreamtoegang van Belgacom en in welke mate dergelijke wholesaleaanbiedingen bestaan in België.
- 737 Uit technisch oogpunt impliceert de structuur zelf van de HFC-netwerken van de kabeloperatoren (de coaxkabel wordt gedeeld onder de verschillende gebruikers op het niveau van het aansluitnetwerk) dat het in theorie moeilijker is om toegang tot stand te brengen tot het netwerk van een kabeloperator dan tot het geschakelde telefoonnet van de historische operator.
- 738 Het BIPT erkent nochtans dat het verschaffen van een aanbod voor toegang tot binair debiet op het netwerk van een kabeloperator technisch mogelijk is. Een interconnectie (en de collocatie van aangepaste apparatuur) op het niveau van de head-ends van het netwerk van de kabeloperatoren zou namelijk toegang kunnen verschaffen tot het debiet van de eindgebruikers.
- 739 Het aanbieden van een dergelijke dienst zou echter de retailediensten van de kabeloperator beïnvloeden: elk kanaal dat toegewezen wordt aan een OLO kan niet meer door de kabeloperator gebruikt worden om diensten aan zijn eigen klant aan te bieden (dit is niet vergelijkbaar met een DSL-omgeving waar elke operator een dedicated verbinding heeft met zijn eindgebruiker), wat vooral upstream problemen oplevert enerzijds omdat het aantal upstreamkanalen sterk beperkt is en anderzijds omdat bepaalde beschermingsmechanismen die in geval van te veel ruis het upstreamkanaal automatisch aanpassen in het gevaar komen omdat er niet voldoende reservekanalen beschikbaar zijn.
- 740 In tegenstelling tot bij een DSL-bitstreamaanbod heeft de alternatieve operator bij een kabelbitstreamaanbod echter niet voldoende controle over de prestaties van zijn retailedienst rekening houdend met de gedeelde infrastructuur van zijn aansluitnet waardoor hij afhankelijk wordt van de engineering van de kabeloperator voor zijn eigen

retaildiensten en geen volledige differentiatie van het retailaanbod van de kabeloperator mogelijk is (aangezien voor een efficiënt gebruik van breedband immers een zekere homogeniteit in de profielen van de gebruikers nodig is).

- 741 Via een wholesalekabelaanbod kan bijvoorbeeld maar moeilijk een retaildienst voor de niet-particuliere markt worden aangeboden omdat, zelfs als de “Quality of service”-profielen (QoS) in theorie kunnen worden ten uitvoer gebracht, hun impact op de kabelmiddelen hen in de praktijk onmogelijk maakt. De regulator meldt ter zake dat de kabeloperator Telenet zijn businessaanbod Telenet Solutions lanceert aan de hand van het xDSL-bitstreamaanbod over het hele land zonder kabel te gebruiken daar waar kabel evenwel beschikbaar is.
- 742 De wholesaleaanbiedingen die momenteel door kabeloperatoren in andere landen (Verenigd Koninkrijk, Singapore...) op de markt worden gebracht zijn in hoofdzaak doorverkoopaanbiedingen en kunnen dus niet worden vergeleken met een aanbod voor toegang tot binair debiet in de zin van deze analyse.
- 743 In België biedt geen enkele kabeloperator dergelijke wholesalebreedbandtoegang op de markt.

5.2.3.5 Alternatief aanbod op basis van de wholesalebreedbandmarkt

- 744 Het is eveneens denkbaar dat een operator zich baseert op de markt voor de wholesalelevering van breedbandtoegang zelf om een alternatief bitstreamaanbod te construeren. Die operator tekent daartoe in op een bitstreamaanbod dat door Belgacom wordt geleverd waarbij hij een nieuwe transportcapaciteit aan zijn eigen wholesaleklant toewijdt. In een dergelijk aanbod zou de operator, leverancier van de alternatieve bitstream, in werkelijkheid niet meer doen dan de bestellingen laten passeren tussen zijn wholesaleklant en zijn bitstreamleverancier Belgacom met in het beste geval een coördinatie tussen verschillende processen. Er kan dan niet echt meer worden beschouwd dat de operator-leverancier actief is op de bitstreammarkt

zelf, maar wel op een markt voor doorverkoop van bitstream want dat aanbod zou geen eigen specificaties hebben maar beperkt zijn tot deze van het bitstreamaanbod van Belgacom. Die leverancier is op geen enkele wijze nog producent van deze dienst.²⁵⁸

745 De operator, leverancier van bitstream, zou daaraan zijn expertise qua verkeersengineering kunnen toevoegen, indien zijn wholesaleklant niet de middelen of capaciteit heeft om dit te doen. Maar het betreft dan louter een engineeringdienst die de levering op zich niet wijzigt en dus niet de aard van het aanbod als eenvoudig doorverkoopaanbod van bitstream verandert.

746 Op basis van een rondvraag bij de alternatieve operatoren kan het BIPT concluderen dat er overigens geen enkele operator is in België die een dergelijke oplossing heeft toegepast.

5.3 Definitie van de relevante markten

5.3.1 Relevante productmarkten

747 De aanbeveling van de Commissie van 2007 duidt markt 5, “*Markt voor wholesale-breedbandtoegang*”, aan als een relevante markt.²⁵⁹ De Commissie preciseert: “*Deze markt omvat niet-fysieke of virtuele netwerktoegang, met inbegrip van bitstreamtoegang op een vaste locatie. Het gaat om een downstreammarkt ten opzichte van de fysieke toegang die valt onder markt 4, in die zin dat wholesalebreedbandtoegang kan worden opgezet door gebruik te maken van dit uitgangspunt in combinatie met andere elementen.*”

²⁵⁸ The retailer therefore does not produce the product. Its achievement is in nuce a selling achievement. He sells a product in his own name and with his own billing, which he does not produce. » (Neumann (2002), WIK Paper, Nr. 230, Economical importance of Resale, p. 1) [ERG translation]

²⁵⁹ Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

- 748 Deze markt stemt overeen met de oude markt 12 van de aanbeveling van 2003²⁶⁰ “Deze markt omvat bitstream-toegang waarmee de transmissie van breedbandgegevens in beide richtingen mogelijk wordt gemaakt en andere vormen van wholesale-toegang die over andere infrastructuren wordt geleverd, voorzover zij faciliteiten bieden die equivalent zijn met bitstream-toegang. Hieronder valt "netwerктоegang en bijzondere netwerктоegang" waarnaar wordt verwezen in bijlage I, punt 2, van de kaderrichtlijn, maar hij omvat niet de markt van punt 11, noch de markt van punt 18.”
- 749 De analyse van markt 12 heeft het voorwerp uitgemaakt van het besluit van het BIPT van 10 januari 2008.²⁶¹
- 750 De nieuwe definitie van de relevante markt voor breedbandtoegang legt de nadruk op de virtuele aard van de dienst in tegenstelling tot een definitie van markt 4 op basis van de technische kenmerken. De Commissie heeft ervoor gekozen om aan markt 5 een meer neutrale definitie te geven op het technologisch vlak dan de oude markt 12.
- 751 Zoals gepreciseerd door de ERG in het kader van tal van gemeenschappelijke standpunten, dient markt 5 in ruime zin te worden gedefinieerd door alle wholesaleproducten die de levering mogelijk maken van alle retailbreedbandproducten, inclusief de multiple-playaanbiedingen, erin op te nemen.
- 752 De ERG stelt immers in het gemeenschappelijk standpunt betreffende de regelgevingsprincipes inzake NGA²⁶² dat de wholesalebreedbandmarkt “all kind of wholesale broadband access

²⁶⁰ Aanbeveling 2003/311/EG 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.

²⁶¹ Het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12

²⁶² ERG Opinion (07) 16 Rev2 on regulatory principles of NGA, 42.

products that can be delivered higher in the network i.e. differentiation of quality, services and functionalities” omvat.

753 In het kader van zijn verslag van juni 2009²⁶³ over de economische analyse en de regelgevingsprincipes inzake NGA, voegt de ERG toe dat het aan de nationale regelgevende instanties is om in het kader van hun respectieve marktanalyses te bepalen of die verschillende wholesaleproducten als substitueerbaar kunnen worden beschouwd wanneer rekening wordt gehouden met de bijbehorende retailproducten (bv. IPTV) die worden aangeboden op basis van die wholesaleproducten. Die brede en neutrale benadering van het technologische stuk werd herhaald in punt 33 van de NGA-aanbeveling van de Commissie op 20 september 2010: “De NRI’s moeten de levering van verschillende groothandelsproducten opleggen die in termen van bandbreedte en kwaliteit het best de technologische mogelijkheden aantonen die inherent zijn aan de NGA-infrastructuur om alternatieve exploitanten in staat te stellen effectief te concurreren, inclusief voor dienstverlening op bedrijfsniveau.”

754 In haar brieven met opmerkingen van 3 januari 2008²⁶⁴ en van 21 augustus 2009²⁶⁵ in het kader van de eerste ronde van de analyse van markten 11 en 12 volgens de voorgaande aanbeveling, nodigt de Commissie het BIPT ondermeer uit “om ervoor te zorgen dat de reglementaire verplichtingen doeltreffend worden ten uitvoer gebracht teneinde de ontbundelde toegang tot het aansluitnet aan te moedigen, in het bijzonder door zich ervan te vergewissen dat het prijsniveau voor de ontbundelde toegang en de bitstreamtoegang de alternatieve operatoren aanzet om over te stappen van het bitstreamaanbod naar het aanbod voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet.”²⁶⁶

²⁶³ ERG’s report on Next Generation Access – Economic analysis and Regulatory Principles, ERG(09)17, juni 2009

²⁶⁴ Brief van de Europese Commissie aan het BIPT van 3 januari 2008, zaak BE 2007/0735 en 07356.

²⁶⁵ Brief van de Europese Commissie aan het BIPT van 21 augustus 2009, zaak BE 2009/0949 en 0950.

²⁶⁶ Zie de commentaren van de Europese Commissie in de zaken BE/2007/0735, BE/2007/0736, op.cit.

755 In het licht van de opmerkingen van de Commissie en de uitgevoerde marktanalyse beschouwt het BIPT dat de definitie van de wholesalemarkt voor breedbandtoegang verscheidene vragen oproept:

- de substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA II en de aanbiedingen voor ontbundelde toegang;
- de substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA II en de doorverkoopaanbiedingen;
- de substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen BROBA ADSL zonder spraak en BROBA ADSL met spraak;
- de substitueerbaarheid tussen de BROBA II ADSL- en BROBA II SDSL-aanbiedingen;
- de substitueerbaarheid tussen de BROBA II ADSL- en WBA VDSL-aanbiedingen;
- de substitueerbaarheid tussen de BROBA SDSL-aanbiedingen en de wholesalehuurlijnen;
- de substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor BROBA/WBA- en de kabelnetten.

5.3.1.1 Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA II en de aanbiedingen voor ontbundelde toegang

756 De substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA II werd onderzocht in het kader van markt 4 (zie deel 4.3.1.3 “Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet en de aanbiedingen voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet”).

5.3.1.1.1 *Conclusie*

Het BIPT concludeert dat de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet, die in het kader van markt 4 werd behandeld, niet substitueerbaar is met de markt voor toegang tot bitstream.

5.3.1.2

Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA II en de doorverkoopaanbiedingen

757 Naast de BROBA-aanbiedingen commercialiseert Belgacom ook een doorverkoopaanbod voor de leveranciers van internettoegang (“IAPs”). In de toelichting bij de Aanbeveling van 2007 over de relevante markten stelt de Europese Commissie dat de doorverkoopproducten niet worden beschouwd als deel uitmakend van de wholesalemarkt voor breedbandtoegang "*omdat zij niet voldoende zijn om te voldoen aan de behoeften van de wholesale-breedbandtoegangsmarkt*"²⁶⁷. Er dient te worden nagegaan in hoeverre deze stellingname van toepassing is op België in het licht van de nationale situatie.

5.3.1.2.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

758 Aan de vraagzijde zit het eerste verschil tussen de BROBA-aanbiedingen en de doorverkoopaanbiedingen in het feit dat de klanten van het doorverkoopaanbod in hoofdzaak internetproviders zijn die geen netwerk hebben, terwijl de klanten van de BROBA-aanbiedingen operatoren zijn die over een transmissienetwerk beschikken. Bij een lichte maar duurzame stijging van de prijs van het doorverkoopaanbod, zal de migratie van een internetprovider naar de BROBA-aanbiedingen niet onmiddellijk en zonder aanzienlijke kosten kunnen plaatshebben. De internetprovider moet de beslissing nemen om netwerkoperator te worden, wat een belangrijke strategische beslissing vormt en die

²⁶⁷ Zie blz. 29 van de toelichting bij de Aanbeveling over de relevante markten, op. cit.

beduidende investeringen in infrastructuur impliceert. Een migratie van de doorverkoop aanbiedingen van de BROBA II-aanbiedingen lijkt dus tot slot pas mogelijk op middellange termijn, mits er grote investeringen worden gedaan, en wordt bijgevolg niet in beschouwing genomen in het kader van een substitueerbaarheid zoals beoogd door het mededingingsrecht²⁶⁸.

759 Ook in de regelgeving wordt hiernaar verwezen : “De mogelijkheid voor consumenten om een product of dienst te vervangen door een ander wegens een kleine, maar significante, duurzame prijsverhoging kan echter belemmerd worden door aanzienlijke overschakelingskosten.”²⁶⁹ en “Ook in dit geval is het theoretische onderzoek gebaseerd op substitutie welke voortvloeit uit wijzigingen van de betrokken prijzen, en moet weer antwoord worden gegeven op de vraag, of de afnemers van de partijen op korte termijn en tegen geringe kosten hun bestellingen bij elders gevestigde ondernemingen zouden kunnen plaatsen.”²⁷⁰

760 Omgekeerd zou de migratie van een operator die klant is van de BROBA-aanbiedingen naar de doorverkoop aanbiedingen economisch niet verantwoord zijn omdat de winst uit de investeringen in de constructie van een netwerk zou ongedaan worden gemaakt. Een migratie van de BROBA-aanbiedingen naar de doorverkoop aanbiedingen lijkt dus theoretisch haalbaar maar zonder voordeel voor een operator die reeds heeft geïnvesteerd in een netwerk.

²⁶⁸ “Substitutability needs to be immediate (or materialise in the short term), since the objective is to identify the actual competitive constraints faced by the undertaking.” (Besluit van de Europese Commissie van 4 juli 2004 inzake een procedure op grond van artikel 82 van het EG-Verdrag (COMP/38.784 – Wanadoo Espana vs Telefonica))

²⁶⁹ 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), punt 50

²⁷⁰ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, (97/C 372/03), punt 29

- 761 Wat het gebruik betreft bestaan er eveneens grote verschillen tussen de BROBA-aanbiedingen en de doorverkoopaanbiedingen.
- 762 De BROBA-aanbiedingen vereisen een grote technische beheersing en stellen de operatoren in staat om de afbakening van hun retaildiensten zelf in de hand te hebben, met betrekking tot de overboekingsfactoren van het virtueel circuit en de client-verbinding. Het doorverkoopaanbod is beperkt tot de reproductie van een bestaande retaildienst van de operator die het doorverkoopaanbod levert (zoals uitgelegd in deel 5.2.3.1).

5.3.1.2.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

- 763 Aan de aanbodzijde zou een alternatieve operator die aan de internetproviders een doorverkoopdienst levert bij een lichte maar duurzame verhoging van de prijzen voor de BROBA-aanbiedingen niet in staat zijn om een dienst aan te bieden die vergelijkbaar is met het BROBA-aanbod zonder een regionaal netwerk aan te leggen, wat een aanzienlijke investering inhoudt.

5.3.1.2.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de relevante markt voor toegang tot binair debiet niet de doorverkoopaanbiedingen omvat.

5.3.1.3 Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen BROBA ADSL zonder spraak en BROBA ADSL met spraak

- 764 Zoals voor de gedeelde toegang tot het aansluitnetwerk, heeft Belgacom een BROBA ADSL-aanbod zonder spraak en een BROBA ADSL-aanbod met spraak voor toegang tot binair debiet. In het kader van de BROBA ADSL-aanbiedingen met spraak, moet de eindklant altijd intekenen op de telefoondienst van Belgacom en het telefoonabonnement betalen aan Belgacom. Daarentegen, in het kader van de BROBA-aanbiedingen zonder spraak voor toegang tot binair debiet, tekent de eindklant niet in op de telefoondienst van Belgacom en betaalt hij geen abonnement. Het BIPT acht dat het belangrijk is om

na te gaan of, zoals zijn conclusie luidt in het kader van de eerste analyseronde, de BROBA ADSL-aanbiedingen zonder spraak en de BROBA ADSL-aanbiedingen met spraak substitueerbaar zijn.

5.3.1.3.1 *Beperkte substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 765 Het Instituut stelt vast dat de snelheden van die twee aanbiedingen dezelfde zijn en dat ze allebei de alternatieve operator een grote bewegingsruimte laten bij het opmaken van zijn retailaanbiedingen. Het BIPT merkt evenwel op dat er een verschil bestaat tussen een wholesaleaanbod dat een alternatieve operator in staat stelt om aan zijn eindgebruikers internettoegang te bieden en een wholesaleaanbod dat hem in staat stelt om een retailaanbod voor “double play” (internet en telefonie) te bieden.
- 766 Een alternatieve operator die een retailaanbod voor “double play” wil aanbieden, heeft er geen belang bij om het aanbod BROBA ADSL met spraak te gebruiken ook al is de prijs ervan lager want dat wholesaleaanbod beantwoordt niet aan zijn behoeften. Indien hij enkel een retailaanbod voor internettoegang wil bieden daarentegen, zal de alternatieve operator niet het BROBA ADSL-aanbod zonder spraak gebruiken dat duurder is en geen voordeel inhoudt voor hem, zelfs in geval van een lichte prijsstijging van het aanbod BROBA ADSL met spraak.
- 767 Overigens vergen die aanbiedingen dezelfde soorten investeringen vanwege de nieuwkomers die hetzelfde soort van netwerk moeten aanleggen.
- 768 Nochtans zijn de tarieven van die aanbiedingen verschillend en kunnen de retaildiensten die dankzij die verrichtingen worden geleverd ook verschillend zijn (in het bijzonder voor zover de gebruiker zijn telefoonabonnement kan opzeggen bij het BROBA II-aanbod zonder spraak).
- 769 Bij een kleine, maar duurzame prijsverhoging van een van beide aanbiedingen, is het moeilijk uit te maken of een alternatieve operator

voor het andere aanbod zou kiezen om de eindgebruiker dezelfde diensten aan te bieden. Bijvoorbeeld om te veranderen van “without voice” naar “with voice” is het voor de alternatieve operator noodzakelijk om zijn eindklant ervan te overtuigen een telefonieabonnement te nemen bij Belgacom, wat geen evidentie is gezien het groeiende belang van gebundelde aanbiedingen. De keuze tussen “without voice” en “with voice” ligt dan ook bij de eindgebruiker en niet bij de alternatieve operator.

770 Gelet op die elementen is het BIPT van oordeel dat de substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen het BROBA II ADSL-aanbod zonder spraak en het BROBA II ADSL-aanbod met spraak beperkt is en dat het alvorens tot een conclusie te kunnen komen nodig is om een analyse uit te voeren van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.

5.3.1.3.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

771 Aan de aanbodzijde gebruiken het BROBA ADSL-aanbod zonder spraak en het BROBA ADSL-aanbod met spraak voor toegang tot binair debiet dezelfde netwerkelementen.

772 Een operator die een van deze aanbiedingen levert zou in staat zijn om zonder vertraging of aanzienlijke investeringen het andere aanbod te leveren.

773 Aan de aanbodzijde bestaat er dus substitueerbaarheid tussen het BROBA ADSL-aanbod zonder spraak en het BROBA ADSL-aanbod met spraak voor toegang tot binair debiet.

5.3.1.3.3 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de aanbiedingen BROBA ADSL zonder spraak en BROBA ADSL met spraak deel uitmaken van dezelfde relevante markt.

5.3.1.4 Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen BROBA ADSL en BROBA SDSL

- 774 Volgens de Europese Commissie²⁷¹ zijn de wholesalediensten voor breedbandtoegang op basis van gelijk welke DSL-technologie substitueerbaar (onder voorbehoud van de beperkingen door de netwerkcapaciteit, de snelheid die mogelijk is met de technologie in kwestie en het feit dat de doorgangsrechten voor de ene of de andere technologie niet buitensporig zijn voor de eindgebruikers). De Commissie laat het evenwel over aan de NRI's om de substitueerbaarheid van deze diensten in het licht van de specifieke nationale kenmerken te onderzoeken.
- 775 Momenteel levert Belgacom diensten voor toegang tot binair debiet die verschillen door de snelheid die aan de alternatieve operator wordt aangeboden. Het betreft de aanbiedingen BROBA ADSL en BROBA SDSL. Het is dus aan het BIPT om de substitueerbaarheid tussen deze verschillende aanbiedingen te onderzoeken.

5.3.1.4.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 776 Aan de vraagzijde beschikken de alternatieve operatoren die gebruikmaken van de BROBA ADSL- of BROBA SDSL-aanbiedingen over dezelfde bewegingsruimte om de overeenkomstige retailaanbiedingen op te maken. Om van die aanbiedingen gebruik te kunnen maken moeten de alternatieve operatoren bovendien even grote investeringen doen om zich te interconnecteren op het Belgacom-netwerk. Ondanks die punten van overeenkomst beantwoorden de ADSL- en SDSL-aanbiedingen aan verschillende aankoopintenties, omdat ze een verschillend aanbod van retaildiensten aan particulieren of aan bedrijven mogelijk maken (hogere of lagere

²⁷¹ Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij de Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecomunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, 35

snelheden upstream en downstream en al of niet symmetrisch). Zo zijn de ADSL-aanbiedingen hoofdzakelijk gericht op internettoegang terwijl de SDSL-aanbiedingen vooral dienen om gegevens tussen verschillende sites uit te wisselen.

777 Zo ook bestaan er wat tarifiering betreft grote verschillen tussen die diverse aanbiedingen, zoals aangetoond in deel 5.2.1.2 omdat SDSL vooral gericht is op businessklanten die een hogere dienstkwaliteit en veiligheid verwachten met garantie op dienstverlening.

778 Bij een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de tarieven voor een van de BROBA-aanbiedingen zal een operator niet noodzakelijk uitwijken naar een ander aanbod voor toegang tot binair debiet. Een operator die een BROBA ADSL-dienst aanvraagt zal geen BROBA SDSL vragen omdat die dienst duurder zou zijn om aan te kopen. Een operator die een BROBA ADSL-dienst aanvraagt zal geen BROBA SDSL vragen omdat die dienst niet beantwoordt aan zijn behoeften om een grotere downloadcapaciteit te hebben.

5.3.1.4.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

779 Aangezien de netwerkelementen die noodzakelijk zijn om aanbiedingen te doen die gelijkwaardig zijn aan de BROBA ADSL- en SDSL-aanbiedingen, vergelijkbaar zijn, zou een alternatieve operator die dankzij de ontbinding een aanbod zou doen dat gelijkwaardig is aan BROBA ADSL in staat zijn om onmiddellijk een aanbod te doen dat gelijkwaardig is aan BROBA SDSL. Bij een lichte maar duurzame van de prijzen voor de BROBA ADSL-aanbiedingen zou een speler die alleen actief is op de markt van de BROBA SDSL-aanbiedingen daarom onmiddellijk en zonder aanzienlijke kosten op die verhoging kunnen reageren door een gelijkwaardig aanbod te doen.

780 Omgekeerd zou bij een lichte maar duurzame stijging van de prijzen voor de BROBA SDSL-aanbiedingen een speler op de markt van de BROBA ADSL-aanbiedingen onmiddellijk op die verhoging kunnen reageren door een gelijkwaardig aanbod te doen.

- 781 Op dezelfde manier zou een operator op de SDSL-retailmarkt en op de markt voor toegang tot binair debiet onmiddellijk en zonder bijkomende investeringen een SDSL-aanbod voor binair debiet kunnen bieden. Bij een lichte maar duurzame stijging van de prijzen voor de BROBA II ADSL-aanbiedingen zou een speler die alleen actief is op de markt van de BROBA II SDSL-aanbiedingen daarom onmiddellijk op die verhoging kunnen reageren door een gelijkwaardig aanbod te doen. Omgekeerd zou bij een lichte maar blijvende stijging van de prijzen voor de BROBA II SDSL-aanbiedingen een speler die alleen actief is op de markt van de BROBA II ADSL-aanbiedingen onmiddellijk op die verhoging kunnen reageren door een gelijkwaardig aanbod te doen.
- 782 Aan de aanbodzijde is er dus substitueerbaarheid tussen het geheel van de diensten voor toegang tot een binair debiet bij BROBA ADSL en SDSL.

5.3.1.4.3 *Conclusie*

Het BIPT beschouwt dat de aanbiedingen voor toegang tot een binair debiet onder BROBA II ADSL en SDSL dienen te worden geïntegreerd in eenzelfde relevante markt.

5.3.1.5 **Substitueerbaarheid tussen de toegangs-aanbiedingen BROBA ADSL en WBA VDSL**

- 783 Terwijl het BIPT in zijn analysebesluit betreffende de markten 11 en 12 van 10 januari 2008 de aanbiedingen van het type VDSL had opgenomen in de wholesalemarkt voor breedbandtoegang, nodigt de Commissie in haar brief van 30 oktober 2008 het BIPT in het bijzonder uit om in de tweede ronde van zijn marktanalyse onderzoek te verrichten naar de substitueerbaarheid tussen de producten van toegang tot VDSL-bitstream en toegang tot ADSL-bitstream teneinde

de exacte omvang te kennen van de wholesalediensten die aan ex-anteregelgeving kunnen worden onderworpen²⁷².

784 Volgens de Commissie²⁷³ zijn de wholesalediensten voor breedbandtoegang op basis van gelijk welke DSL-technologie substitueerbaar (onder voorbehoud van de beperkingen door de netwerkcapaciteit, de snelheid die mogelijk is met de technologie in kwestie en het feit dat de doorgangsrechten voor de ene of de andere technologie niet buitensporig zijn voor de eindgebruikers). De Commissie laat het evenwel over aan de NRI's om de substitueerbaarheid van deze diensten in het licht van de specifieke nationale kenmerken te onderzoeken. De Commissie beschouwt eveneens dat een eenvoudige update van een bestaande dienst door middel van een nieuw technisch procédé op zich geen nieuwe markt vormt²⁷⁴.

785 De toevoeging van VDSL-toegang aan het toepassingsgebied van de regulering in hoofde van markt 5, werd overigens door de Commissie bekrachtigd in punt 31 van haar NGA-aanbeveling: “Waar SMP op markt 5 wordt aangetroffen, moeten oplossingen met betrekking tot groothandelsbreedbandtoegang worden gehandhaafd of gewijzigd voor de bestaande diensten en hun kettingssubstituten. De NRI's moeten de groothandelsbreedbandtoegang via VDSL als een kettingssubstituut beschouwen voor de bestaande groothandelsbreedbandtoegang via zuivere koperlijnen.”

786 Belgacom biedt momenteel BROBA ADSL- en WBA VDSL-diensten die verschillen in snelheid die wordt aangeboden aan de alternatieve

272 Zie de brief van de Europese Commissie van 30 januari 2008 in de zaak BE/2008/0801, C(2008)6542, SG-Grefte (2008) D/206560

273 Toelichting, SEC(2007) 1483 van de Commissie bij 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, 35

274 Brief van ingebrekestelling Duitsland van de Europese Commissie van 26 februari 2007, IP/07/237.

operator. Om rekening te houden met de opmerkingen van de Commissie alsook met de voormelde aanbevelingen, is het aan het BIPT om de substitueerbaarheid tussen die verschillende soorten van aanbiedingen te onderzoeken.

5.3.1.5.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

787 Aan de vraagzijde is er sprake van gelijkenissen tussen de BROBA ADSL- en de WBA VDSL-aanbiedingen wat betreft de kenmerken en gebruiken.

788 Deze aanbiedingen vertonen inderdaad identieke kenmerken, zowel wat betreft hun geografische ontwikkeling (op het ogenblik van deze analyse blijft ADSL overal beschikbaar waar VDSL2 wordt aangelegd) als de kenmerken van de retailaanbiedingen die kunnen worden aangeboden door de alternatieve operatoren vanuit die wholesaleaanbiedingen. Aan de hand van deze aanbiedingen kunnen retailaanbiedingen worden geleverd aan zowel particuliere als professionele klanten. Via die twee types van wholesaleaanbiedingen verschaffen de retailaanbiedingen die kunnen worden aangeboden, toegang tot een ononderbroken snelheid voor de eindgebruikers. De BROBA ADSL- en WBA VDSL-aanbiedingen stellen allebei de alternatieve operatoren in staat om “double-play”-aanbiedingen te leveren, met inbegrip van een telefoniedienst en de toegang tot een breedbandinternetdienst.

789 Het BIPT besluit dus dat er substitueerbaarheid bestaat aan de aanbodzijde tussen de BROBA ADSL- en de WBA VDSL-aanbiedingen.

5.3.1.5.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

790 Aangezien er besloten is dat er aan de vraagzijde substitueerbaarheid bestaat, is het niet nodig om de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde te bestuderen.

5.3.1.5.3 *Conclusie*

Het BIPT beschouwt dat de aanbiedingen voor toegang tot een binair debiet onder BROBA ADSL en WBA VDSL kunnen worden geïntegreerd in eenzelfde relevante markt.

5.3.1.6 **Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen WBA VDSL zonder spraak en WBA VDSL met spraak**

791 Het resultaat van de substitueerbaarheidsanalyse is hetzelfde als dat van de analyse van substitueerbaarheid tussen BROBA ADSL met en zonder spraak hierboven, de conclusies zijn dus identiek.

5.3.1.6.1 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de aanbiedingen WBA VDSL zonder spraak en WBA VDSL met spraak deel uitmaken van dezelfde relevante markt.

5.3.1.7 **Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet BROBA SDSL en de wholesalehuurlijnen**

792 De SDSL-aanbiedingen en de huurlijnen zijn bestemd voor niet-particuliere gebruikers op de retailmarkten. Het BIPT dient na te gaan of er stroomopwaarts substitueerbaarheid bestaat, met name wat betreft de wholesaleaanbiedingen die worden gebruikt voor het aanbod van deze retailproducten.

5.3.1.7.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

793 De kenmerken van de wholesaleaanbiedingen voor huurlijnen en de BROBA SDSL-aanbiedingen verschillen in meerdere opzichten. Enerzijds hebben aanbiedingen voor huurlijnen betrekking op capaciteit tussen twee gegeven punten terwijl de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet capaciteit van point-to-multipoint betreffen. Anderzijds hebben de BROBA SDSL-aanbiedingen netwerkelementen die gedeeld worden tussen de klanten van de operator die deze producten aanbiedt, terwijl de huurlijnen worden toegewezen aan de sites van een klant. De netwerken die overeenstemmen met de twee

aanbiedingen worden overigens onafhankelijk aangelegd aangezien de capaciteitsaanbiedingen voornamelijk zijn bedoeld voor de grote ondernemingen die dat vragen.

5.3.1.7.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

794 Aan de aanbodzijde lijkt het moeilijk om te besluiten dat er substitueerbaarheid bestaat tussen de wholesaleaanbiedingen van huurlijnen en de aanbiedingen voor toegang tot het binair debiet in BROBA SDSL aangezien de netwerkelementen en de fijnmazigheid van het netwerk die noodzakelijk zijn om die twee aanbiedingen te leveren, verschillend zijn. Daarom lijkt het bij een lichte maar duurzame stijging van de prijzen voor de BROBA SDSL-aanbiedingen weinig waarschijnlijk dat de leveranciers van huurlijnen in staat zouden zijn om op korte termijn een product aan te bieden dat gelijkwaardig is aan het aanbod voor toegang tot binair debiet BROBA SDSL.

5.3.1.7.3 *Conclusie*

Het BIPT is van mening dat de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet in BROBA SDSL en de wholesaleaanbiedingen voor huurlijnen niet in dezelfde relevante markt kunnen worden opgenomen.

5.3.1.8 Substitueerbaarheid tussen de aanbiedingen voor toegang tot binair debiet BROBA/WBA en de kabelnetten

795 Op de retailmarkten bestaat er substitueerbaarheid tussen de verschillende diensten die tegelijk op het telefoonnet en op de kabelnetten geleverd worden (met name voor de breedbandtoegangsdiensten of de diensten voor toegang tot het telefoonnet). Er moet worden onderzocht of die substitueerbaarheid ook te vinden is op de wholesalemarkt voor toegang tot binair debiet.

796 In dat kader benadrukt de Commissie meer bepaald in haar toelichting bij de Aanbeveling van 2007 dat daar waar kabelnetten bestaan, de

geografische dekking vaak beperkt is en de wholesaletoeegang tot die netten geen rechtstreeks substituut vormt voor de DSL-wholesaletoegangsproducten, noch aan de vraagzijde noch aan de aanbodzijde. Ze concludeert aldus dat het niet gerechtvaardigd is om deze twee producten op te nemen in dezelfde wholesalemarkt. Ze merkt in het bijzonder op dat, voor de bestaande klanten, een migratie van DSL-toegang op wholesaleniveau naar kabeltoegang op wholesaleniveau zou leiden tot aanzienlijke migratiekosten en dat bijgevolg een dergelijke migratie voor de bestaande klanten onwaarschijnlijk zou zijn in geval van een kleine maar significante prijsstijging.

797 De Europese Commissie preciseert, in de Toelichting bij de Aanbeveling van 2007 dat de aanwezigheid van kabel in bepaalde lidstaten evenwel een indirecte druk kan uitoefenen op de aanbieder van wholesale-DSL-toegangsproducten door de substitueerbaarheid tussen de twee producten op de retailmarkt. De Commissie bevestigt evenwel dat een dergelijke indirecte druk, indien die al bestaat, in beschouwing zou moeten genomen worden tijdens de analyse van de macht van de DSL-operator.

798 Het BIPT heeft deze aanpak gevolgd in het kader van de eerste marktanalyserond in 2008 en het Brusselse hof van beroep heeft deze werkwijze bekrachtigd in zijn rechtspraak over de wettigheid van het besluit van het BIPT. Het BIPT merkt evenwel op dat bepaalde auteurs²⁷⁵ aanbevelen om de indirecte druk te evalueren in de marktdefinitiefase. Indien de indirecte druk op korte termijn voldoende is, kan dat volgens hen een uitbreiding van de bestudeerde markt rechtvaardigen. Het BIPT merkt ook op dat de Nederlandse regulator OPTA ervoor heeft gekozen om de indirecte druk te evalueren tijdens de marktdefinitiefase omdat de kans bestaat dat de markt in een te

²⁷⁵ Cave, Stumpf et Valetti (2006), "A review of certain markets included in the Commission's Recommendation on relevant Markets subject to ex ante regulation."

enge zin wordt gedefinieerd indien dit tijdens de analyse van de marktmacht wordt geëvalueerd. Het BIPT merkt vervolgens op dat de Commissie geen reden tot veto ziet in de beoordeling van de indirecte druk tijdens de marktdefinitiefase. Om die redenen heeft het BIPT ervoor gekozen om ook de indirecte druk tijdens de marktdefinitiefase te evalueren.

- 799 Het is aan het BIPT om na te gaan in welke mate de conclusies van de Europese Commissie die luiden dat er geen rechtstreekse substitutie bestaat tussen de wholesaleaanbiedingen voor toegang via kabelnetten en via het DSL-netwerk stand houden in het licht van de specifieke kenmerken van de Belgische markt tijdens deze tweede analyseronde.

5.3.1.8.1 *Geen substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

- 800 In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat er op dit ogenblik, net zoals tijdens de eerste analyseronde van het BIPT in 2008, in België geen commercieel wholesaleaanbod bestaat voor breedbandtoegang op basis van een kabelnetinfrastructuur²⁷⁶. De vraag of er substitutie is aan de aanbodzijde is dus louter een hypothetische vraag.
- 801 Dat neemt niet weg dat het Hof van beroep heeft herhaald dat wanneer het BIPT de substitueerbaarheid onderzoekt, het dient na te gaan “of de alternatieve operatoren werkelijk een kans hebben om vlot en snel te migreren naar een wholesaleaanbod via kabel op de markt zoals die zich concreet aanbiedt”.²⁷⁷ De SMP-richtsnoeren preciseren zo ook: “*substitutie aan de vraagzijde stelt NRI's in staat te bepalen naar welke substituten of reeks substituten de consumenten gemakkelijk*

276 Dat hoeft niet overal en altijd het geval te zijn. In Nederland zijn er wel kabelmaatschappijen die hun netwerk openstellen voor externe ISP's. Zo staat in het Besluit Marktanalyse Breedband Wholesale breedbandtoegang van 19 december 2008 in randnummer 426: “Het college constateert dat kabelexploitanten thans een vorm van WBT tot hun coax-netwerken aan ISP's verlenen.” Wel gaat het volgens OPTA om ISP's verbonden aan andere kabelmaatschappijen.

277 Brussel, 7 mei 2009, 2008/AR/787, cons. 188. (onze vertaling)

*kunnen overschakelen bij een relatieve prijsverhoging*²⁷⁸. Zoals erkend door het Hof van beroep leek deze mogelijkheid, op het ogenblik dat het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 werd aangenomen, veel te ver af om te besluiten dat er substitueerbaarheid was van de wholesaleaanbiedingen via kabel.

802 Het BIPT acht dat dezelfde conclusie moet worden getrokken in het kader van deze analyse.

803 Om in te tekenen op een hypothetisch wholesaleaanbod voor breedbandinternet van een kabeloperator (kabeloperatoren), dient de aanvrager een reeks menselijke en technische middelen in te zetten zodat hij via die technologie kan werken. Hij dient dus op voorhand te investeren in opleidingen en uitrusting, voornamelijk van de CPE's. Om vervolgens zijn retailproduct te ontwikkelen op basis van dat aanbod, zal hij meer bepaald een technicus moeten sturen bij elk van zijn klanten om ten minste de wissel van de CPE uit te voeren en om eventueel de aansluiting op de kabelinfrastructuur te doen en dus de interne bekabeling van de eindgebruiker te wijzigen. Als gevolg van een lichte maar significante en duurzame prijsstijging van de BROBA/WBA-tarieven kan er worden van uitgegaan dat de alternatieve operatoren die toegang vragen waarschijnlijk geen dergelijke migratie zullen doorvoeren aangezien ofwel de vaste kosten te hoog zijn ten opzichte van zijn gevestigde klantenbasis, ofwel het beheer van de migratie van een grote gevestigde klantenbasis bijzonder hoge beheers- en installatiekosten met zich zal brengen. Daarnaast is het ook geen migratie die op korte termijn kan gebeuren omdat er operationele processen moeten gecreëerd worden om een dergelijke migratie in goede banen te leiden zonder zware impact op de dienstverlening aan de eindgebruiker. In geval Belgacom zijn

278 SMP-richtsnoeren, §§ 49-50.

BROBA/WBA-tarieven verhoogt, mogen we dus redelijkerwijze aannemen dat we geen migratie naar een kabelaanbod zullen zien.

- 804 Er dient eveneens te worden opgemerkt dat om een nationale dekking te krijgen, een alternatieve operator een aanbod zou moeten kopen bij elke kabeloperator in België en zo een patchwork van dekking zou ontstaan, met ongelijke technische performantie en specificaties. In sommige gevallen zou dat ook onmogelijk zijn aangezien een van de kabeloperatoren, AEISH, die retaildienst zelfs niet aanbiedt. De kleinste alternatieve operatoren kunnen de kosten voor het naast elkaar bestaan van twee technologieën op hun netwerken onmogelijk dragen aangezien dat investeringen in opleidingen en beheerplatformen zou vereisen. Bovendien zouden de functionaliteiten, zoals uitgelegd in deel 5.2.3.4, niet dezelfde zijn bij een hypothetisch bitstreamaanbod via kabel als voor een bitstreamaanbod van Belgacom.
- 805 Wat de vraag naar dergelijk aanbod betreft hebben de operatoren die begunstigde zijn van het BROBA-bitstreamaanbod van Belgacom meermaals gesignaleerd dat alleen een nationaal aanbod hen kan interesseren omdat het absoluut noodzakelijk is om een wholesaledienst met homogene kenmerken op het hele grondgebied te hebben om een retailaanbod samen te stellen dat eveneens homogeen is.
- 806 Zelfs wanneer een bitstreamaanbod zou bestaan op de kabelnetten (wat niet het geval is), zou het dus heel erg onwaarschijnlijk zijn dat een alternatieve operator zou migreren naar een dergelijk aanbod in geval van een lichte maar duurzame prijsstijging van het bitstreamaanbod van Belgacom. In het licht van het voorgaande blijkt a fortiori dat een alternatieve operator niet “vlot en snel” zou migreren naar een wholesaleaanbod via kabel.
- 807 Het BIPT besluit dus dat er geen substitueerbaarheid is aan de vraagzijde tussen de toegang tot een binair debiet op telefoonnetwerken en de levering van een gelijkwaardig aanbod op kabelnetten.

5.3.1.8.2 *Geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

808 Aangezien tegenwoordig geen enkele kabeloperator een wholesaleaanbod op de markt brengt dat gelijkwaardig is aan breedbandtoegang, moet het BIPT bepalen of in de periode waarin de analysebesluiten van kracht zijn, de kabeloperatoren ertoe zouden worden aangezet om een aanbod op de markt te brengen dat gelijkwaardig is aan de aanbiedingen voor bitstreamtoegang van de gevestigde exploitant als reactie op een kleine, maar significante en duurzame verhoging van de prijzen hiervoor. Daartoe moet de analyse overeenkomstig de richtsnoeren van de Europese Commissie, betrekking hebben op de technische, operationele en commerciële haalbaarheid van een dergelijk aanbod. Die richtsnoeren verduidelijken echter dat een positief resultaat van een dergelijke studie onvoldoende is:

"Bovendien zullen 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. ...). Louter hypothetische substitutie aan de aanbodzijde volstaat niet om de markt af te bakenen"²⁷⁹.

809 In deel 5.2.3.4 werden reeds de technische aspecten van bitstreamtoegang via de kabel besproken en werd geconcludeerd dat een dergelijk aanbod minder differentiatiemogelijkheden heeft dan een bitstreamaanbod via de koperkabel. Hieronder analyseert het BIPT de haalbaarheid, de kosten en de nodige tijd voor de eventuele levering van een wholesaleaanbod via een kabelnetinfrastructuur.

810 Operationeel gezien zal het tot stand brengen van een bitstreamaanbod via de kabel heel wat implementatieproblemen opleveren: uitwisseling van informatie, delen van verantwoordelijkheid, garantie en kwaliteit

²⁷⁹ 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.

van dienstverlening, testperiodes, verschaffen van een contractueel aanbod, kostenbepaling. Deze elementen blijken zeer tijdrovend te zijn en vereisen dat hieraan aanzienlijke menselijke en financiële middelen worden toegewezen.

- 811 Er is op dit ogenblik geen aanbieding van de kabelmaatschappijen op de wholesalemarkt voor breedbandtoegang. Uit een bevraging door het BIPT is er gebleken dat er bij de kabelexploitanten geen belangstelling is om op korte termijn een breedbandtoegang vrijwillig aan te bieden gezien de economische haalbaarheid van een dergelijke aanbieding. Daarnaast moet het Instituut vaststellen dat geen enkele kabeloperator een beroep heeft gedaan op doorverkoop, maar dat ze wel gebruik hebben gemaakt van de kanalen van directe verkoop en agenten, wat aangeeft dat kabeloperatoren niet geneigd zijn om wholesaleproducten aan te bieden.
- 812 Het BIPT meent dat het niet erg waarschijnlijk is dat de kabeloperatoren zullen toetreden tot de bitstreammarkt in geval van een lichte maar duurzame stijging van de prijzen voor toegang via BROBA/WBA in België in de loop van deze analyseperiode en dat er bijgevolg geen directe druk is wat betreft de levering en tarieven voor BROBA/WBA-toegang.
- 813 In het volgende deel wordt als volgende stap bekeken of er geen indirecte druk uitgeoefend wordt op de breedbandtoegangstarieven.

5.3.1.8.3 Indirecte druk van de kabeloperatoren op de prijzen van Belgacom op markt 5

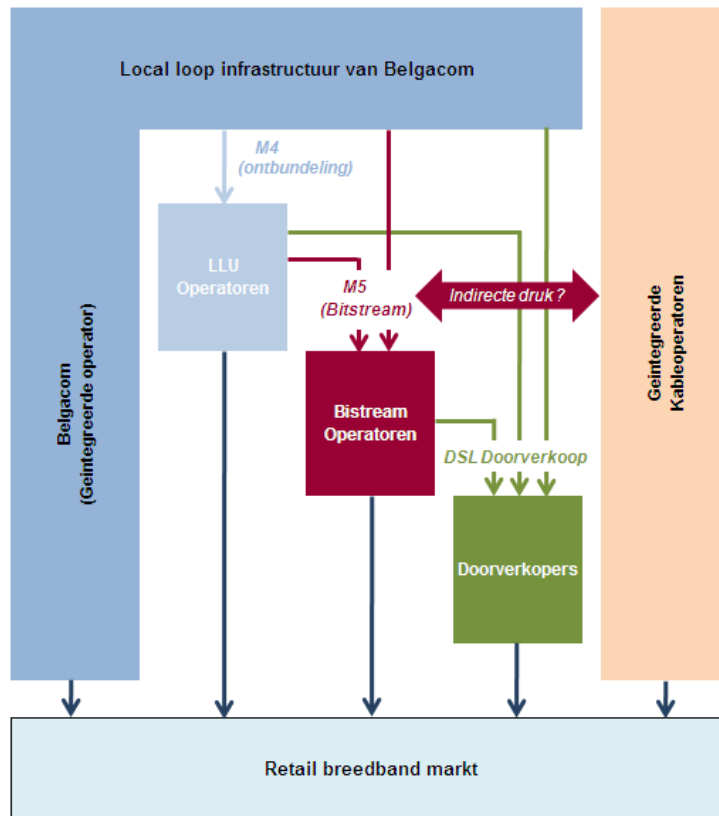
- 814 Zoals hierboven vermeld preciseert de Europese Commissie, in de toelichting bij de aanbeveling van 2007²⁸⁰ dat de aanwezigheid van kabel in bepaalde lidstaten evenwel een indirecte druk kan uitoefenen

²⁸⁰

P. 34. Standpunt dat de Commissie heeft bevestigd in een aantal brieven met opmerkingen aan de nationale regelgevende instanties.

op de aanbieder van wholesale-DSL-toegangsproducten door de substitueerbaarheid tussen de twee producten op de retailmarkt.

- 815 In overeenstemming met de aanpak die hierboven werd beschreven heeft het BIPT ervoor gekozen om meteen, in de fase van de marktdefinitie voor een volledige argumentatie te zorgen inzake de directe en indirecte druk tussen de wholesalebreedbanddiensten via kabelnetten en de diensten op het DSL-netwerk. Het BIPT werkt vanaf nu zijn analyse van de mogelijke indirecte druk van de kabel uit.
- 816 De positie van de kabeloperatoren op de retailmarkten is zo (zie deel 3.2.2) dat ze een indirecte druk zou kunnen uitoefenen op de positie van Belgacom op de wholesalemarkt voor breedbandtoegang. Zoals in de figuur hieronder wordt geïllustreerd, kan de prijs voor de wholesalebreedbandtoegang van Belgacom een impact hebben op de prijzen van de doorverkoop aanbiedingen en het DSL-retailaanbod voor hogesnelheidstoegang van Belgacom en de alternatieve DSL-operatoren, doordat die diensten dezelfde netwerkelementen gebruiken. Bovendien zijn op de retailmarkt de diensten gebaseerd op DSL-breedbandtoegang en de diensten gebaseerd op breedbandtoegang op kabelnetten substitueerbaar (zie de definitie van de markten voor retailbreedbandtoegang).



Figuur 5.11: Relaties tussen de verschillende operatoren voor wholesale- en retailbreedband en indirecte druk [bron: Analysys Mason, BIPT]

817 De kwestie van de doeltreffendheid van de indirecte druk kan dan als volgt worden gedetailleerd: oefent de concurrentie van de kabel op het niveau van de retailmarkt druk uit op de wholesaleprijzen van Belgacom (op zijn BROBA/WBA-aanbod)? Met andere woorden, zou een verhoging van de BROBA/WBA-prijzen de alternatieve DSL-operatoren minder concurrerend maken op de retailmarkt ten opzichte van de kabel en hen aandeel doen verliezen op de retailmarkt in die mate dat de alternatieve operatoren hun vraag naar BROBA/WBA zouden terugschroeven, hetgeen de wholesale-inkomsten van Belgacom zou aantasten (zodat deze zelfs wordt gedwongen om de BROBA-prijs niet (te veel) te verhogen)? Als het antwoord bevestigend is, zou Belgacom dan rekening moeten houden met de indirecte concurrentiedruk van de kabel bij de vaststelling van zijn BROBA-prijzen.

818 Voor een dergelijke analyse gaat het BIPT uit van een hypothetische situatie waarbij markt 5 niet onderworpen zou zijn aan een ex ante regulering en dat Belgacom dus vrij zou zijn om zijn BROBA-prijzen vast te stellen.

819 Zoals de Europese Commissie gespecificeerd heeft in talrijke commentaren aan de NRI's²⁸¹ moeten drie criteria cumulatief vervuld zijn om aan te tonen dat via de toepassing van de SSNIP-test, de weerslag van de indirecte druk vanwege de kabel, het gedrag van Belgacom op de wholesalemarkt zou beperken.

- De alternatieve operatoren zouden gedwongen zijn om de hypothetische verhoging van de prijs van het wholesaleaanbod door te berekenen aan hun abonnees op de retailmarkt zonder deze prijsverhoging te kunnen opvangen
- De abonnees van de alternatieve operatoren zouden niet in beduidende mate overstappen naar de retailentiteit van de hypothetische monopoliehouder (Belgacom), in het bijzonder indien deze de verhoging van de wholesaleprijs niet doorberekent in zijn eigen retailaanbiedingen.
- Er zou voldoende substitutie aan de vraagzijde zijn op de retailmarkt gebaseerd op de indirecte druk zodat de verhoging van de prijs van het wholesaleaanbod niet rendabel zou zijn.

820 Opdat de indirecte druk effectief is, moet voldaan zijn aan de drie criteria die hierboven opgesomd zijn. Wij analyseren ze respectievelijk hieronder.

²⁸¹ Zie met name de commentaar van de Europese Commissie in de zaken ES/ 2008/0805, UK/ 2007/0733, AT/2008/0757: « when assessing the effect of indirect substitution through a SSNIP test it needs to be demonstrated that: (i) ISPs would be forced to pass a hypothetical wholesale price increase on to their consumers at the retail level based on the wholesale/retail price ratio without been able to absorb it; (ii) there would be sufficient demand substitution at the retail level to retail services based on indirect constraints such as to render the wholesale price increase unprofitable; and (iii) the customers of the ISPs would not switch to a significant extent to the retail arm of the integrated hypothetical monopolist, in particular if the latter does not raise its own retail prices. »

5.3.1.8.3.1 De alternatieve operatoren zouden niet gedwongen zijn om de verhoging van de prijs van het BROBA-wholesaleaanbod door te berekenen aan hun abonnees op de retailmarkt

- 821 De prijs voor breedbandtoegang is slechts een van de elementen van de kosten van het DSL-retailaanbod (bijvoorbeeld marketingkosten, beheerskosten, helpdesk). Bijgevolg zou een verhoging met 10% van de wholesaleprijs voor breedbandtoegang niet leiden tot een verhoging met 10% van de prijs van het retailaanbod, in de veronderstelling dat deze verhoging integraal in de prijzen zou worden doorberekend.
- 822 In bijlage 2 heeft het BIPT de economische ruimte van Belgacom en van de alternatieve operatoren berekend. Ter herinnering: de economische ruimte bestaat uit het verschil tussen de prijs van de wholesaleaanbiedingen en die van de stroomafwaarts gelegen retailaanbiedingen, uitgedrukt in een percentage van de prijs van het retailaanbod. Uit die berekeningen vloeit voort dat de gemiddelde economische ruimte van de alternatieve operatoren ongeveer 50%²⁸² bedraagt (met andere woorden de prijs van het BROBA-aanbod vertegenwoordigt ongeveer 50% van de retailprijs, excl. btw, van de breedbandaanbiedingen van de alternatieve operatoren). Daarom zou een verhoging van zo'n 5 à 10% van de prijs van het wholesaleaanbod van Belgacom maximaal een verhoging van 5% vertegenwoordigen van de retailprijs, excl. btw, voor de alternatieve operatoren als de verhoging van de wholesaleprijs integraal zou worden doorberekend in de retailprijs.
- 823 Er moet worden opgemerkt dat de economische ruimte niet gelijk is aan de winstmarge omdat de alternatieve operatoren ook andere kosten moeten dragen dan de aankoop van wholesalediensten bij Belgacom. Het is dus gepast zich af te vragen wat zou gebeuren als de alternatieve operatoren, ook al beschikken zij over een positievepositieve economische ruimte, de verhoging van de BROBA-prijs in hun

282

Rekening houdend met de BROBA-aanbiedingen "met spraak" en "zonder spraak".

Analyse van de relevante breedbandmarkten

retailtarieven zouden doorberekenen. In de onderstaande tabel heeft het BIPT de tarieven overgenomen van een reeks breedbandaanbiedingen van verschillende alternatieve operatoren die van toepassing waren in het derde kwartaal van 2010. Deze tarieven zijn verhoogd met een bedrag dat gelijk is aan 10% van de BROBA-tarieven.

Operator - Aanbod	Snelheids-categorie	Maandelijks tarief (incl. BTW)	Maandelijks tarief na repercurssie (incl. BTW)	Delta % Telenet voor repercurssie	Delta % Telenet na repercurssie	Delta
EVONET - Adsl Performer	2-10Mbps	28,8	29,4	53%	55%	3%
Belcenter - Adsl light	2-10Mbps	28,0	28,5	48%	51%	3%
EDPNet - ADSL Starter	2-10Mbps	20,0	20,5	6%	8%	3%
EDPNet - ADSL Starter + option illimité	2-10Mbps	25,0	25,5	32%	35%	3%
KPN Belgium - Home internet 4	2-10Mbps	30,0	30,5	59%	61%	3%
Belcenter - ADSL starter	2-10Mbps	38,0	38,5	101%	104%	3%
EVONET - ADSL Performer 4	2-10Mbps	31,9	32,4	69%	72%	3%
Euphony - Eu surf@max	2-10Mbps	15,0	15,5	-21%	-18%	3%
Euphony - Eu surf@max10GB	2-10Mbps	25,0	25,5	32%	35%	3%
Euphony - Eu surf@ No Limit	2-10Mbps	30,0	30,5	59%	61%	3%
Mondial Telecom - ADSL Light	2-10Mbps	18,9	19,4	0%	3%	3%
Mondial Telecom - ADSL Classic	2-10Mbps	27,0	27,5	43%	45%	3%
Mondial Telecom - ADSL Max	2-10Mbps	32,0	32,5	69%	72%	3%
Opticall - Opti ADSL	2-10Mbps	35,0	35,5	85%	88%	3%
Mobistar - Internet basic	2-10Mbps	25,0	25,5	32%	35%	3%
Dommel - Netconnect Start	2-10Mbps	18,0	18,5	-5%	-2%	3%
EVONET - ADSL Rocket 4	2-10Mbps	37,1	37,6	96%	99%	3%
KPN Belgium - Home internet 12	10-20Mbps	40,0	40,5	-7%	-6%	1%
Scarlet - Internet	10-20Mbps	25,0	25,5	-42%	-41%	1%
Dommel - Netconnect	10-20Mbps	36,0	36,5	-16%	-15%	1%
Dommel - Netline	10-20Mbps	39,0	39,5	-9%	-8%	1%
Scromble - Home	10-20Mbps	27,7	28,2	-36%	-34%	1%
Belcenter - Adsl speed+	10-20Mbps	48,0	48,5	12%	13%	1%
Opticall - Opti ADSL 2+	10-20Mbps	45,0	45,5	5%	6%	1%
Mobistar - Internet relax	10-20Mbps	30,0	30,5	-30%	-29%	1%
Mobistar - Internet Max	10-20Mbps	40,0	40,5	-7%	-6%	1%
Mondial Telecom - ADSL Max + illimité	10-20Mbps	34,9	35,4	-19%	-17%	1%
Scromble - Plus	10-20Mbps	31,5	32,0	-27%	-25%	1%
Scromble - Premium	10-20Mbps	39,1	39,7	-9%	-8%	1%
EDPNet - ADSL HOME	20-30Mbps	30,0	30,5	-57%	-56%	1%
EDPNet - ADSL HOME + illimité	20-30Mbps	35,0	35,5	-49%	-49%	1%
Dommel - City connect lite	20-30Mbps	15,0	15,5	-78%	-78%	1%
Dommel - Dommel - Cityline	20-30Mbps	29,0	29,5	-58%	-57%	1%
Dommel - Cityconnect plus	20-30Mbps	35,0	35,5	-49%	-49%	1%
Dommel - Speedconnect	20-30Mbps	40,0	40,5	-42%	-41%	1%
Billi - Internet illimité	20-30Mbps	20,0	20,5	-71%	-70%	1%
Dommel - Speedconnect plus	20-30Mbps	50,0	50,5	-28%	-27%	1%

Figuur 5.12: Impact van een verhoging van de retailtarieven van de breedbandaanbiedingen van de alternatieve operatoren met een bedrag gelijk aan 10% van het tarief BROBA rental fee – derde kwartaal 2010 [bron: BIPT]

824 De aldus verhoogde tarieven kunnen worden vergeleken met de prijs van Telenet, de voornaamste²⁸³ kabeloperator (weergegeven in de figuur hieronder):

Aanbod	Snelheids-categorie (Mbps)	Prijs (EUR-incl BTW)
Telenet- Basic Net	2-10	18,9
Telenet - Comfort Net	10-20	30,6
Telenet – Express Net	20-30	42,9

Figuur 5.13: Retailtarieven van de internetaanbiedingen van Telenet – derde kwartaal 2010 [bron: BIPT]

825 Men bemerkt dat de hypothetische verhoging van de retailprijs de tariefpositionering van de OLO's ten opzichte van Telenet niet beduidend verandert. Het procentuele tariefverschil van de retailprijs van de OLO's zou toenemen van +1% tot +3%. Zelfs in geval van een geforceerde verhoging van hun retailprijzen als gevolg van een stijging van de BROBA-prijs als geforceerde repercussie van die stijging van de wholesaleprijzen, zouden de alternatieve DSL-operatoren daarom waarschijnlijk niet worden geconfronteerd met een grote overstap van hun klanten naar andere operatoren (met name de kabel).

5.3.1.8.3.2 De abonnees van de alternatieve DSL-operatoren zouden in beduidende mate kunnen overstappen naar Belgacom

826 Ter herinnering: we analyseren een hypothetische situatie waarbij markt 5 niet onderworpen zou zijn aan een ex-anteregulering ("greenfield"-analyse). In een dergelijke situatie zou Belgacom niet gehouden zijn tot een non-discriminatieverplichting en zou het dus de BROBA-prijzen ten opzichte van zijn externe klanten (de alternatieve

²⁸³ Zie deel 3.2.2.

operatoren) kunnen verhogen zonder dat zijn “retailverkoop”-divisie een kostenverhoging zou ondergaan. De “retailverkoop”-divisie van Belgacom zou dus geen verhogingen van zijn kosten moet absorberen (waarom zou Belgacom zijn interne verrekenprijs verhogen als er geen non-discriminatieverplichting is?).

827 Overigens houdt Belgacom bovendien sedert verscheidene jaren op een algemeen stabiele manier ongeveer 50% van de retailbreedbandmarkt in handen tegenover 40% voor de kabel. Belgacom palmt eveneens een groot deel van de bijkomende nettoverkoop van de markt (net adds) in. Belgacom is bovendien beter geplaatst dan de kabeloperatoren om de abonnees die hun abonnement bij de alternatieve DSL-operatoren opzeggen, op te vangen. Een klant die een alternatieve DSL-operator verlaat kan immers gemakkelijker migreren naar Belgacom dan naar een kabeloperator omdat hij zijn DSL-modem kan behouden.

828 Op basis van die elementen (groter marktaandeel, beduidend deel van de net adds en vlottere migratie voor de klanten van alternatieve DSL-operatoren naar Belgacom dan naar een kabeloperator), beschouwt het Instituut dat de abonnees in grote getale zouden kunnen migreren naar Belgacom in geval van een stijging van de prijs van het BROBA-aanbod, wat Belgacom ertoe zou kunnen aanzetten om de prijzen van zijn BROBA-aanbod te verhogen bij gebrek aan regulering.

5.3.1.8.3.3 De substitutie aan de vraagzijde op de retailmarkt is niet van dien aard dat ze de prijsverhoging van het wholesaleaanbod van Belgacom onrendabel maakt

829 Opdat de verhoging van de prijs van het BROBA-aanbod voor Belgacom rendabel zou zijn, mag deze verhoging van de wholesaleprijs en de eventuele verhoging door Belgacom van zijn marktaandeel op de retailmarkt niet opgeheven worden door verliezen wegens een daling van de verkochte BROBA-volumes.

830 Om te oordelen of de verhoging van de BROBA-prijs al dan niet rendabel kan zijn, moet rekening worden gehouden met het feit dat als de alternatieve operatoren marktaandeel zouden verliezen ten voordele

van de geïntegreerde operatoren na de stijging van hun retailtarieven, deze migratie niet alleen in het voordeel van de kabeloperatoren zou zijn, maar ook van Belgacom zoals hierboven vermeld. Het principe van de indirecte druk wanneer die doeltreffend is, bestaat er immers in dat de niet-geïntegreerde operatoren marktaandeel verliezen ten voordele van de geïntegreerde operatoren. Nu is Belgacom een geïntegreerde operator net als de kabeloperatoren (zoals geïllustreerd in figuur 5.11).

- 831 Zonder regulering zou Belgacom er heel waarschijnlijk voor kiezen om de prijs van het BROBA-aanbod op te trekken, omdat het een grotere marge bereikt van zijn retaildiensten voor breedband dan van zijn BROBA-aanbod op markt 5. Een stijging met 10% van de prijs van het maandelijkse abonnement op het BROBA-aanbod zou Belgacom ongeveer 45 cent per lijn opbrengen (d.i. 45 cent marge omdat men een stijging beschouwt tot boven de voormalige kostengebaseerde prijs). Op basis van de elasticiteit van de vraag zou het aantal BROBA-lijnen daarentegen waarschijnlijk afnemen, maar deze vermindering van de inkomsten zou worden gecompenseerd door de toename van het aantal eindgebruikers, voormalige klanten van de DSL-operatoren die de markt verlaten of die hun retailprijzen hebben moeten verhogen. De vaste breedbanddiensten op retailniveau van Belgacom hebben een ARPU van € 31,98 opgeleverd in 2009²⁸⁴. Buiten de BROBA-kosten beschikt het BIPT niet over de andere kosten van Belgacom die toegewezen kunnen worden aan de vaste breedbanddiensten op retailniveau. Op basis van de bedragen verschaft door de alternatieve operatoren en uitgaande van de hypothese dat de kosten van Belgacom niet fundamenteel verschillen, heeft het BIPT berekend dat de marge op de vaste breedbanddiensten op retailniveau ongeveer tien keer hoger is dan op de verkoop van BROBA-lijnen aan een OLO.

²⁸⁴ Bron: jaarverslag van Belgacom. Gewogen ARPU van de vaste breedbanddiensten verkocht door de afdelingen CBU (Customer Business Unit) en EBU (Enterprise Business Unit).

- 832 Dit betekent dat voor elke klant die van een alternatieve DSL-operator teruggewonnen wordt, Belgacom 10 keer meer wint dan met de verkoop van de BROBA-lijn aan deze alternatieve DSL-operator. Zodra het terugwinpercentage dus hoger is dan 1/10 zit Belgacom in de comfortabele positie waarbij hoe meer het wholesaleklanten verliest, hoe meer zijn winstmarge op de retailmarkt stijgt.
- 833 Belgacom heeft er heel waarschijnlijk dus belang bij om de prijs van het BROBA te verhogen, ook al heeft dit tot gevolg dat een deel van de klanten van de alternatieve DSL-operatoren terugkeren naar de kabel. Voor 100 klanten die een alternatieve DSL-operator verliest, volstaat het dus dat 10 van deze klanten (namelijk 10%) opteren voor een Belgacom-aanbod, opdat het verlies dat op de wholesalemarkt wordt geleden, meer dan gecompenseerd wordt door de extra marge die vrijkomt op de retailmarkt. Rekening houdend met de elementen die hierboven werden uitgewerkt (groter marktaandeel, beduidend deel van de net adds en vlottere migratie voor de klanten van alternatieve DSL-operatoren naar Belgacom dan naar een kabeloperator), beschouwt het Instituut dat Belgacom waarschijnlijk meer dan 10% van de klanten zou recupereren die de alternatieve DSL-operatoren verliezen. Bijgevolg zou een verhoging van de BROBA-tarieven rendabel blijken voor Belgacom.
- 834 De overtuiging van het BIPT wordt versterkt door het feit dat Belgacom nooit aan het BIPT het recht heeft gevraagd om het tarief van zijn BROBA-aanbiedingen te verlagen met de bedoeling zijn wholesaleklanten in staat te stellen om meer concurrerend te zijn tegenover de kabel. Belgacom heeft integendeel verscheidene keren (in 2005 en 2006) hogere prijzen voorgesteld dan de resultaten die uit het kostenmodel van het BIPT voortvloeien. Belgacom heeft ook geregeld de verplichting om zijn BROBA-prijzen op de kosten baseren aangevochten (die als gevolg heeft dat de tarieven van Belgacom dalen). Deze houding wijst erop dat Belgacom waarschijnlijk het voornemen heeft om bij gebrek aan regulering op markt 5 de prijs van

zijn BROBA-aanbod te verhogen. Deze prijsstijging zou rendabel zijn voor Belgacom.

835 Kortom, het BIPT is dus van mening dat er geen indirecte druk is die voldoende doeltreffend zou zijn om een prijsverhoging van het BROBA-aanbod van Belgacom voor deze laatste niet-rendabel te maken. Integendeel, zonder een reglementaire druk op de prijzen van het BROBA-aanbod, zou Belgacom alle belang hebben om zijn prijzen te verhogen, omdat het gevolg van deze verhoging zou zijn dat de alternatieve operatoren die van dit aanbod afhangen om met Belgacom te concurreren, zouden verzwakken.

836 Zonder directe of indirecte druk van de kabel op de prijzen van BROBA/WBA, concludeert het BIPT dat er geen substitueerbaarheid is aan de aanbodzijde tussen de bitstreamtoegang op telefoonnetwerken en de levering van een gelijkwaardig aanbod op de kabelnetten.

5.3.1.8.4 *Conclusie*

Het BIPT is van oordeel dat de markt voor toegang tot binair debiet niet de kabelnetten omvat.
--

5.3.2 Geografische relevante markten

837 Het BIPT beschouwt dat de mededingingsvoorwaarden op de “handelsmarkt” (namelijk zonder eigen levering – die in beschouwing wordt genomen in de marktanalyse) homogeen zijn voor het gehele Belgische grondgebied.

838 Aan de aanbodzijde is Belgacom de enige aanbieder van wholesalediensten voor bitstreamtoegang op de relevante markt zoals besproken in deel 5.2.1 en dat voor het gehele grondgebied. Het wholesaleaanbod van toegang tot binair debiet van het type BROBA II van Belgacom steunt op een netwerk van nationale omvang. Bovendien worden de reglementaire verplichtingen die op de historische operator rusten inzake toegang tot binair debiet op

nationaal niveau opgelegd. Daarom is Belgacom niet in staat om de tarifiering van zijn diensten binnen het grondgebied te differentiëren.

839 Belgacom heeft bovendien nooit een regionale tariefdifferentiatie toegepast, zelfs niet voor de niet-gereguleerde wholesaleaanbiedingen zoals Carrier DSL. Belgacom heeft evenmin aan het BIPT gevraagd of het zijn tarieven mag differentiëren voor bepaalde delen van het grondgebied, bijvoorbeeld op basis van de penetratie van de ontbundeling of verschillende concurrentievoorwaarden. Het BIPT kan dus besluiten dat zelfs indien er geen regulering van de breedbandaanbiedingen zou zijn, het aanbod van Belgacom hoogstwaarschijnlijk homogene kenmerken zou vertonen op het nationale grondgebied.

840 In de praktijk bestaan er eind 2010 geen wholesalebreedbandaanbiedingen die met die van Belgacom concurreren. Ook al zouden die zich ontwikkelen tijdens de periode van de analyse (wat het BIPT weinig waarschijnlijk lijkt zoals toegelicht in deel 5.2.3.2), zouden die aanbiedingen vooral steunen (zoals het geval is in andere Europese landen) op de ontbundeling van het aansluitnetwerk. De kostenstructuur van die aanbiedingen zou afhankelijk zijn van de tarifiering van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, die zelf bepaald wordt op basis van een nationale reglementering. Bovendien zouden die alternatieve operatoren de aanbiedingen van Belgacom (van het type BROBA/WBA) eveneens als voornaamste concurrent hebben. Er kan van uitgegaan worden dat de tarifieringsstrategie van deze producten dus zou worden bepaald door het nationale aanbod van de historische operator. Aan de vraagzijde merkt het BIPT op dat de voornaamste alternatieve DSL-operatoren ook nationaal aanwezig zijn en dat zij vragen om een wholesaleproduct te hebben dat het geheel van het nationale grondgebied dekt.

841 Deze elementen samen brengen het BIPT tot het besluit dat de markt voor breedbandtoegang, waarvan de kabelnetten geen deel uitmaken, een nationale markt is.

842 Het BIPT benadrukt niettemin dat de geografische verschillen die worden vastgesteld op de retailmarkt in beschouwing worden genomen in het kader van de marktanalyse en ook op het niveau van de verplichtingen die worden opgelegd op markt 5, daar het BIPT zich meer bepaald vragen heeft gesteld over de relevantie van de invoering van geografisch gedifferentieerde verplichtingen.

5.3.3 Conclusie

Het BIPT beschouwt dat de relevante markt 5 de nationale breedbandmarkt is, die de DSL- en VDSL-bitstreamaanbiedingen omvat.

5.4 Marktanalyse en identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie

5.4.1 Voornaamste factoren die de markt structureren

843 Na het onderzoek van de bestaande aanbiedingen op de markt zal de marktanalyse voornamelijk bestaan in de analyse van de ontwikkeling van die markt, zijn toetredingsbelemmeringen, de mogelijke ontwikkeling van concurrentie meer bepaald door rekening te houden met de stroomopwaartse markt van de ontbundeling van het aansluitnet, zonder de impact van die markt op de ontwikkeling van de stroomafwaartse markten uit het oog te verliezen. Die analyse zal tevens steunen op een vergelijking van de wholesalemarkten voor breedbandtoegang in België en in andere Europese landen.

5.4.1.1 Voornaamste operatoren op de markt

844 Zoals besproken in deel 5.2.1 levert Belgacom sinds de publicatie van zijn eerste referentieaanbiedingen BROBA I en BROBA II in 2001 wholesaleaanbiedingen voor breedbandtoegang van het type bitstream op ATM-niveau. Belgacom levert ook wholesalebreedbandaanbiedingen van het type bitstream op Ethernet-niveau aan de hand van zijn WBA VDSL2- en BROBA Ethernet-aanbod.

- 845 Sommige alternatieve operatoren, zoals Scarlet (dat vandaag is overgenomen door Belgacom) en Mobistar gebruiken het ontbundelings- en bitstreamaanbod van Belgacom om breedbanddiensten op wholesaleniveau door te verkopen aan andere alternatieve DSL-operatoren (Euphony, Belgian Telecom, enz.). Toch beschouwt het BIPT (cf. in deel 5.2.3.1) werd aangetoond dat de wholesaledienst die wordt aangeboden in die gevallen, een doorverkoopdienst vormen die geen echte differentiatie mogelijk maakt ten opzichte van de diensten van Belgacom en die niet tot de relevante markt 5 behoort.
- 846 Het is overigens mogelijk voor een operator die werkt op basis van markt 4 inzake ontbundeling om een concurrerend bitstreamaanbod te ontwikkelen, maar niet noodzakelijk een aanbod dat technisch gelijkwaardig is aan dat van Belgacom, als gevolg van de specifieke kenmerken van de DSLAM-apparatuur van de aanbiedende alternatieve operator. Het is belangrijk om te begrijpen dat de alternatieve operatoren in België geen concurrerende bitstreamaanbiedingen hebben ontwikkeld, in tegenstelling tot de alternatieve operatoren in andere landen zoals Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk. Zoals toegelicht in deel 5.2.3.2 is het erg onwaarschijnlijk dat een of twee alternatieve operatoren zouden beslissen om op korte termijn toe te treden tot markt 5 door te investeren in markt 4. Maar zelfs als deze aanbiedingen zouden bestaan tijdens de analyse, zou het BIPT beschouwen dat dat geen beduidende invloed heeft op de marktaandeelen van Belgacom op de nationale wholesalem Markt.
- 847 De technische haalbaarheid van een concurrerend bitstreamaanbod op een kabelinfrastructuur wordt onderzocht in deel 5.2.3.4. Op basis van die analyse beschouwt het BIPT dat een toetreding van de kabeloperatoren op de bitstreammarkt erg onwaarschijnlijk is in de loop van de analyse. Momenteel bestaat er geen enkel aanbod, zoals het BIPT had vastgesteld tijdens de eerste ronde van zijn analyse van de wholesalebreedbandmarkt.

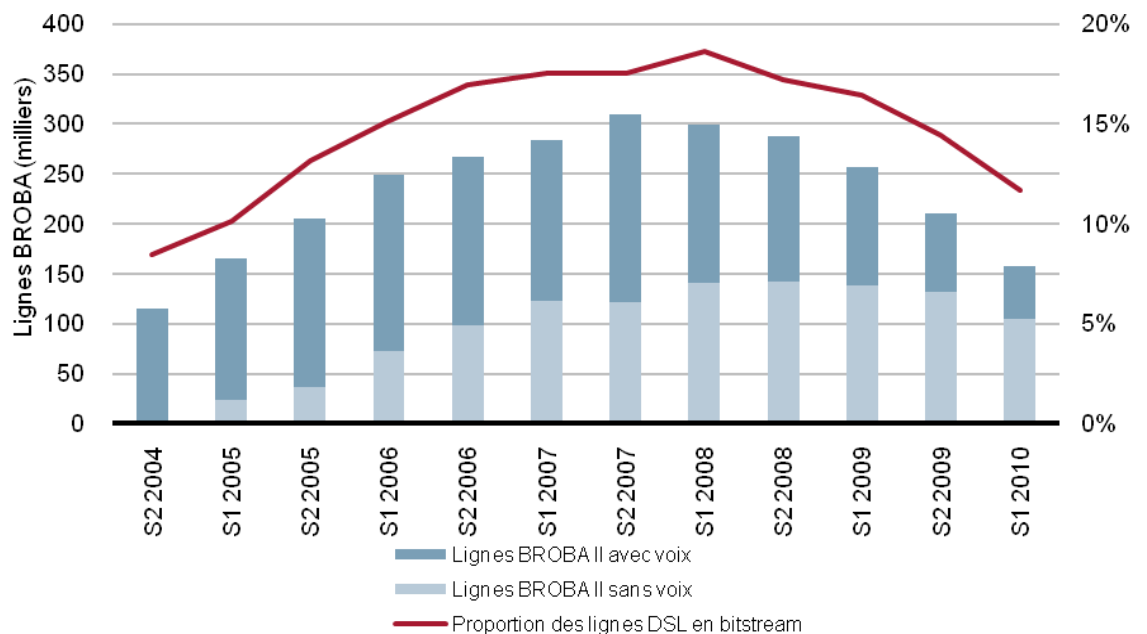
Conclusie

848 Het BIPT besluit dat er geen enkel alternatief aanbod bestaat voor de aanbiedingen van Belgacom op de relevante nationale markt.

5.4.1.2 Marktomvang, marktaandeel en marktconcentratie

5.4.1.2.1 De ontwikkeling van de markt

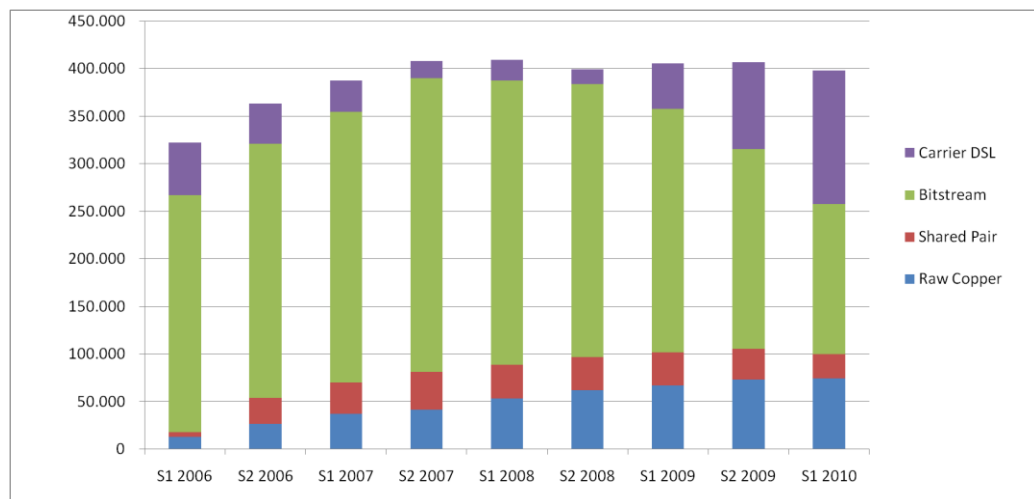
849 Figuur 5.14 stelt de historische ontwikkeling voor van het aantal breedbandtoegangspunten in België. BROBA II is een aanbod voor toegang op het niveau van een ATM-toegangspunt dat een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt tussen 2001 en 2007. Aan het eind van het tweede semester van 2008 bedroeg het aantal BROBA II-breedbandtoegangspunten ongeveer 290.000 waarvan meer dan 50% toegangspunten waren van het type BROBA II met spraak. De BROBA II-toegangspunten zonder spraak die weinig verspreid waren voor 2005 lijken zich geleidelijk aan op te dringen. Overigens vermindert de toename van de BROBA-lijnen en het aantal BROBA-lijnen daalt zelfs in de loop van de jaren 2008 en 2010.



Figuur 5.14: Evolutie van het aantal lijnen op basis van BROBA en het percentage retail-DSL-lijnen dat gebaseerd is op bitstreamtoegang [bron: Analysys Mason, BIPT, Belgacom]

850 De afname van de BROBA-lijnen sinds 2008 wordt verklaard door drie factoren:

- de verdwijning van Scarlet – dat wordt overgenomen door Belgacom – waarbij alle bestaande BRUO- en BROBA-lijnen van Scarlet gemigreerd worden naar Carrier DSL-lijnen van Belgacom (doorverkoop). Dit geeft aanleiding tot een duidelijke toename van het aantal Carrier DSL-lijnen zoals blijkt uit de onderstaande figuur,

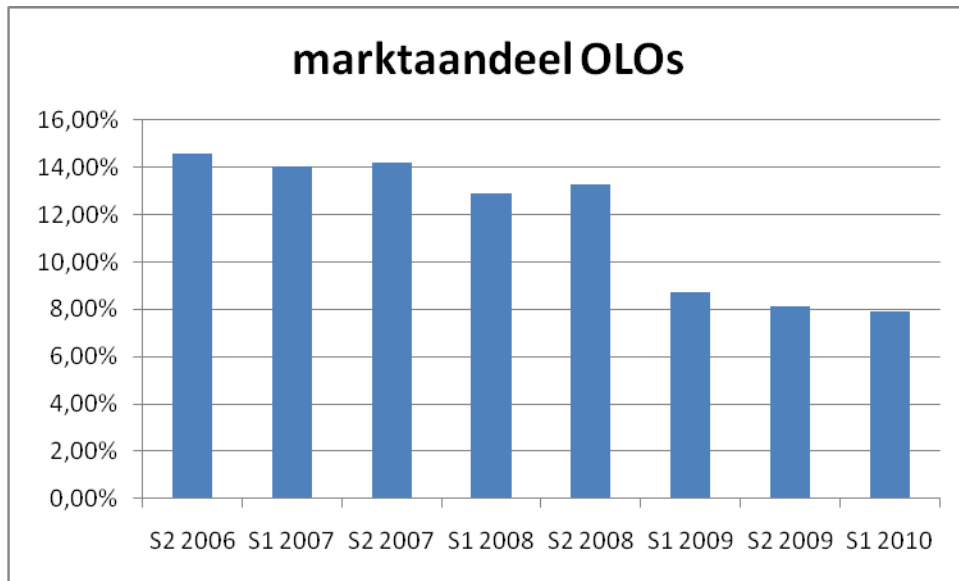


	S2 2004	S2 2005	S2 2006	S2 2007	S2 2008	S2 2009	S1 2010
Raw copper	3.915	5.383	7.376	26.575	41.445	61.748	66.706
Shared pair	2.682	2.460	1.854	27.145	39.373	34.570	35.008
Bitstream	48.688	114.587	205.093	267.328	308.995	287.515	256.094
Carrier DSL	66.485	77.725	74.470	42.183	18.384	15.450	47.426
Totaal	121.770	200.155	288.793	363.231	408.197	399.283	405.234

Figuur 5.15: Evolutie van het aantal wholesalelijnen (Scarlet inbegrepen) [bron: BIPT, Belgacom]

- een migratie naar BRUO van 18.000 lijnen begin 2007 tot 102.000 lijnen eind 2009 omdat operatoren sterk geïnvesteerd hebben in een eigen infrastructuur via ontbundeling (“ladder of investment”-principe). Deze tendens wordt afgeremd door de aankondiging van de sluiting van de centrales, waardoor OLO’s niet meer in een eigen infrastructuur investeren.

- een daling van het marktaandeel van de alternatieve DSL-operatoren van 8,72% midden 2009 naar 7,91% midden 2010:



Figuur 5.16: Marktaandeel alternatieve operatoren op de breedbandmarkt (Scarlet exclusief)
[bron: BIPT, Belgacom]

5.4.1.2.2 *De geografische aspecten*

- 851 Het BROBA II-aanbod wordt gebruikt door de alternatieve operatoren op het gehele Belgische grondgebied. Zelfs de operatoren die investeren in ontbundeling maken gebruik van het BROBA-aanbod om de dekking van ontbundeling te vervolledigen en in staat te zijn aanbiedingen te verstrekken op nationaal niveau. Het BROBA-aanbod heeft dus een heel belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de alternatieve DSL-operatoren in België.
- 852 Zoals aangegeven in de tabel hieronder draagt bitstream in juli 2010 de voorkeur weg van de alternatieve operatoren (55%) als middel voor toegang tot de eindgebruikers op nationaal niveau.

Verdeling van de DSL-lijnen per toegangstype (juli 2010)	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	België
Aandeel van de Belgacom-lijnen (Scarlet inbegrepen)	83%	87%	83%	85%
Aandeel van de lijnen van de alternatieve operatoren (zonder Scarlet):	17%	13%	17%	15%
Aandeel van de BRUO-lijnen	79%	31%	26%	36%
Aandeel van de BROBA-lijnen	16%	56%	66%	55%
Aandeel van de doorverkooplijnen	5%	13%	8%	9%
Totaal aantal lijnen alternatieve operatoren	100%	100%	100%	100%

Figuur 5.17: Verdeling van de DSL-lijnen per BROBA-toegangstype (wholesale en retail) in juli 2010 [bron: Analysys Mason, BIPT, Belgacom]

853 Indien we de BRUO-, BROBA- en doorverkooplijnen zouden weglaten uit het marktaandeel, zouden we zien dat op basis van eigen levering alleen, Belgacom over nagenoeg 85% van de marktaandelen op de relevante markt 5 beschikt. Ook al bestaan er grote regionale verschillen, zelfs in de regio waar zijn lijnaandeel het kleinst is (Brussel), bedraagt het marktaandeel van Belgacom voor eigen levering nog steeds 83%. Dit noopt ons ertoe de veronderstelling dat Belgacom over een sterke machtspositie beschikt op de markt, te bevestigen.

5.4.1.2.3 *De doorverkoop*

854 Zoals bekend is de doorverkoop uitgesloten van de reikwijdte van de markt en mag dus niet worden meegerekend om het marktaandeel van de historische operator te weerspiegelen. Toch wil het BIPT hierna aantonen dat deze uitsluiting geen invloed heeft op de conclusies van de SMP-analyse.

855 Deze bewijsvoering steunt op de volgende punten:

- Men neemt alleen de doorverkooplijnen die gebaseerd zijn op BRUO-lijnen, want een markt kan niet stroomafwaarts van zichzelf liggen en daarom mogen de op het BROBA gebaseerde doorverkooplijnen niet een tweede keer op deze markt worden ingevoerd.

- midden 2010 zijn er 105.022 BRUO-lijnen en 210.646 BROBA-lijnen.
- de breedbandlijnen van de alternatieve DSL-operatoren vertegenwoordigden 253.810 lijnen eind 2009, waarvan ongeveer een derde doorverkooplijnen. De breedbandlijnen van de alternatieve operatoren die doorverkoop aanbieden worden verdeeld in 1/3 doorverkooplijnen en 2/3 retaillijnen.
- indien een derde van de BRUO-lijnen zou worden gebruikt voor doorverkoopdiensten zou dat 14,3% van het totale aantal BROBA-doorverkooplijnen betekenen. Door de doorverkoopaanbiedingen (die zelf gebaseerd zijn op BRUO) op te nemen in het kader van markt 5 zou het marktaandeel van Belgacom dus dalen van 100% naar 85,7%.
- als men vanuit een prospectief standpunt aanneemt dat i) de ontbundeling zou verdubbelen²⁸⁵ (tot 210.000 lijnen), ii) de BROBA-toegangspunten zouden verminderen tot hetzelfde aantal (namelijk 210.000 toegangspunten) en iii) een derde van de BRUO-lijnen zou blijven gebruikt worden voor de doorverkoopdiensten, zou het marktaandeel van Belgacom nog steeds meer dan 70% bedragen.

856 Volgens de jurisprudentie vormt een zeer groot marktaandeel — meer dan 50% — op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel kan geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus in een machtspositie te verkeren — wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven (richtsnoeren, 75).

857 Indien we zouden beschouwen dat de doorverkoopaanbiedingen van bitstream deel uitmaken van dezelfde markt als de bitstreamaanbiedingen van Belgacom waarop de eerste steunen, zou

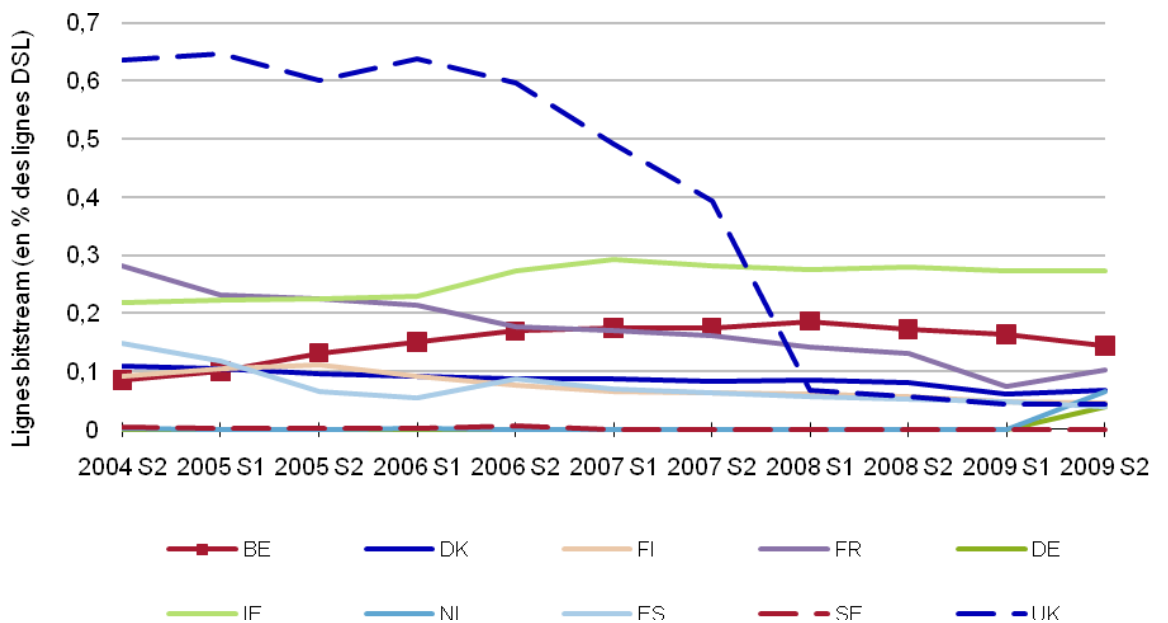
²⁸⁵ Zeer optimistische schatting aangezien ontbundeling vrijwel stabiel blijft en er geen bijkomende investeringen in ontbundeling gebeuren als gevolg van de sluiting van de centrales zoals aangehaald in deel 4.2.3

verwarring ontstaan tussen de stroomafwaartse en stroomopwaartse markten en zouden de betrokken lijnen dus dubbel worden geteld. Er zou kunstmatig kunnen worden beschouwd dat deze enige markt concurrerend is maar indien geen remedies zouden worden opgelegd, zou dat als gevolg hebben dat de voormalige operator met een sterke machtspositie (Belgacom) vrij zou zijn om deze markt te verlaten en zo elk concurrerend bitstreamaanbod en dus ook het bestaan van de markt onmogelijk te maken.

5.4.1.3 Dynamiek van de markt

858 Het is verhelderend om de ontwikkeling van de wholesaleverkoop van breedbandtoegang te bestuderen in het licht van de ontwikkeling van die markt in andere landen en om de impact te analyseren die deze markt heeft op markten die stroomafwaarts liggen.

859 De volgende grafiek illustreert het aantal bitstreamlijnen van de historische operator van verschillende Europese landen als percentage van het aantal DSL-diensten voor internettoegang. Eind 2009 bevindt België zich, met ongeveer 14% boven het gemiddelde van de bestudeerde landen, in het hoge segment.



Figuur 5.18: Europese benchmark van de lijnen op basis van bitstream [bron: Analysys Mason, BIPT, ECTA]

5.4.1.3.1 *Conclusie*

Eind 2010 bezat de historische operator een aandeel van 100% op de wholesalemarkt voor breedbandtoegang en had deze een aanzienlijke macht op die markt ontwikkeld. Overeenkomstig de beschikkingenpraktijk van de Commissie en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG bestaat er een zeer sterk vermoeden over de machtspositie van Belgacom op de markt van de wholesaleverkoop van breedbandtoegang.

5.4.2 **Andere factoren die de concurrentie op de markt beïnvloeden**

860 Om te bepalen of een onderneming een sterke machtspositie bekleedt, moet het BIPT ook de belemmeringen bij de toetreding en/of uitbreiding alsook het tegenwicht aan koperszijde beoordelen aan de hand van verschillende factoren.

5.4.2.1 **Indirecte druk op kabel op de retailmarkt**

861 Zoals toegelicht in deel 5.3.1.8.3, beschouwt het BIPT dat er geen echte voldoende indirecte druk bestaat die van die aard is dat het de positie en het gedrag van Belgacom op markt 5 beduidend zou beteugelen.

5.4.2.2 **Drempels voor de toegang en/of expansie**

5.4.2.2.1 *Verzonken kosten*

862 Om toe te treden tot de bitstreammarkt, is het nodig om over een eigen netwerk of een verworven infrastructuur voor ontbundeling te beschikken. In beide gevallen zijn grote verzonken kosten noodzakelijk ook al wordt er gedeeld met de overeenstemmende retaildienst.

5.4.2.2.2 *Schaalvoordelen*

- 863 De schaalvoordelen in een toegangsnetwerk zijn aanzienlijk en vertegenwoordigen een hoge drempel voor de toegang tot die markt.
- 864 Om actief te zijn op markt 5, moet men beschikken over een toegang tot het aansluitnetwerk, over specifieke apparatuur voor de levering van breedbanddiensten (DSLAMs) en over ruimte om deze DSLAMs te installeren.
- 865 Belgacom beschikt over een aansluitnetwerkinfrastructuur die het volledige Belgische grondgebied bestrijkt. Dankzij de regulering van markt 4 genieten de alternatieve operatoren de schaalvoordelen die Belgacom heeft gerealiseerd, aangezien zij daarbij ontbundelde lijnen kunnen kopen tegen een kostengebaseerde prijs. De alternatieve operatoren genieten ook het voordeel dat ze hun apparatuur kunnen onderbrengen in gebouwen van Belgacom tegen een kostengebaseerde prijs.
- 866 Belgacom daarentegen behoudt een groot voordeel in termen van schaalvoordelen wat betreft de uitrusting (doorgaans DSLAMs) en de aanleg van zijn collectingnetwerk, rekening houdend met zijn grote aantal klanten (zowel wholesale als retail) ten opzichte van de alternatieve operatoren.
- 867 Omdat de productie van breedbandtoegang wordt geregeld door een besparing van vaste kosten, vormt het totale volume van toegang dat bestemd is voor de wholesale- en de retailmarkt die door eenzelfde operator wordt geproduceerd, een bron van aanzienlijke schaalvoordelen. Via deze schaalvoordelen heeft het volume van toegang die door een operator wordt geproduceerd om op de retailmarkt te worden gebracht, een directe weerslag op de productiekosten voor breedbandtoegang die door diezelfde operator wordt verkocht op de wholesalemarkt.
- 868 De aankoop van uitrusting en de ontwikkeling van een collectingnetwerk houden kosten in die eerder losstaan van het aantal

klanten dat zal worden aangesloten op deze apparatuur. Rekening houdend met zijn marktaandeel voor wholesale- en retailbreedband, is het overduidelijk dat Belgacom de aankoop van zijn apparatuur en de aanleg van zijn collectingnetwerk kan afschrijven op een aantal klanten dat duidelijk hoger is dan het aantal klanten die de alternatieve operatoren kunnen bereiken.

869 De grootte van de schaalvoordelen is toegenomen met de VDSL-uitrol waarbij het aantal te dekken centrales groter is dan bij een uitrol van het ADSL-type. VDSL is immers veeleisender wat betreft de maximale lengte van het koperpaar, wat betekent dat het signaal dient te worden geïnjecteerd op een lager niveau in de infrastructuur van het aansluitnet, namelijk op het niveau van de kabelverdelers (KVD's). Niet alleen stijgt het aantal interconnectiepunten, maar ook het aantal mogelijke klanten die op een dergelijk interconnectiepunt aangesloten zijn vermindert, waardoor de schaalvoordelen nog verkleinen.

870 Zelfs al zouden de marktaandelen van de alternatieve operatoren in de komende jaren groeien, dan nog is het niet realistisch te denken dat deze groei zou volstaan om hetzelfde niveau aan schaalvoordelen als dat van Belgacom te halen. In het tijdsbestek van dit besluit zal Belgacom dus veel grotere schaalvoordelen blijven genieten dan zijn concurrenten.

5.4.2.2.3 *Breedtevoordelen*

871 Het verlagen van de eenheidskosten dankzij het verruimen van het aanbod aan producten en diensten dat op een toegangsnetwerk wordt gedaan, vormt een fundamenteel economisch principe. Belgacom profiteert van dit economisch effect door steeds meer diensten op zijn netwerk aan te bieden (analoge en digitale toegang tot het telefoonnet, uitwisseling van gegevens dankzij diensten zoals huurlijnen, hogesnelheidsverbindingen, mobiele diensten, ...).

5.4.2.2.4 *Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur*

- 872 De controle over de Belgacom-infrastructuur vertegenwoordigt een drempel voor de toegang tot die markt ook al kan de ontbundeling van het aansluitnetwerk die drempel voor het betreden van de markt helpen verlagen.
- 873 Dankzij de regulering van de markt voor ontbundeling van het aansluitnet (markt 4) kunnen de operatoren toegang krijgen tot de toegangsnetwerkinfrastructuur van Belgacom zonder deze te moeten dupliceren.
- 874 Toch vereist de lancering van een bitstreamaanbod aanzienlijke bijkomende kosten op het niveau van de systemen voor informatie, beheer van netwerkcapaciteit, beheer van virtuele paden, netwerkupdates, interconnectiepunten, enz. VDSL-aanleg waarbij het te dekken aantal centrales groter is dan bij de aanleg van het type ADSL zorgt ervoor dat de infrastructuur nog moeilijker te dupliceren wordt omdat het aantal interconnectiepunten toeneemt op het niveau van de KVD en het aantal mogelijke klanten dat is aangesloten op een dergelijk interconnectiepunt daalt.

Gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot specifieke middelen of activa

- 875 Om historische redenen beschikt Belgacom over een toegangsnetwerk dat een zeer aanzienlijk concurrentievoordeel verschaft voor het aanbieden van wholesalebreedbandtoegang. Toch zou de mogelijkheid om gebruik te maken van ontbundeling voor toetreding tot de markt voor de operatoren die over een transportnetwerk beschikken, dit voordeel kunnen relativeren, maar door de sluiting van de centrales en de migratie van de actieve apparatuur naar het KVD-niveau ziet het er naar uit dat Belgacom van dit voordeel zal kunnen blijven genieten ten opzichte van de alternatieve operatoren.

5.4.2.2.5 *Gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten en tot financiële middelen*

- 876 De financiële structuur van Belgacom, alsook van bepaalde dochterbedrijven van internationale operatoren (bv. Mobistar, KPN) garandeert dat zij gemakkelijker toegang krijgen tot de kapitaalmarkten dan hun concurrenten.
- 877 De introductie van Belgacom op de Brusselse beurs in maart 2004 heeft dit bedrijf toegang verleend tot beursfondsen. Dankzij die verrichting heeft de groep voor 3,6 miljard EUR aandelen kunnen verkopen, hetgeen de grootste beursintroductie ooit in België vertegenwoordigde. Bovendien beschikte Belgacom over een financiële Aa3-rating van Moody's, hetgeen getuigt van de goede financiële gezondheid (waaronder een grote hoeveelheid liquide middelen en een laag niveau van schulden). De staat blijft overigens de meerderheidsaandeelhouder van Belgacom. In oktober 2005 is Telenet net als Belgacom een beursgenoteerde maatschappij geworden, maar zijn financiële rating is lager met een Ba3-rating van Moody's. Het Instituut vindt bovendien dat de dochterondernemingen of afdelingen van grote internationale operatoren - Mobistar dochter van France Telecom, BASE dochter van KPN Belgium om slechts de grootste op de retailinternetmarkt te noemen - kunnen profiteren van de toegang tot de financiële markt van hun moedermaatschappij, hoewel hun schuldratio minder goed is dan die van Belgacom, wat leidt tot een lagere financiële rating van Moody's (France Telecom A3, KPN Baa2). Een dochteronderneming of een afdeling van een internationale groep staat bovendien in concurrentie met de andere dochterondernemingen of afdelingen van de groep om kapitaal te werven.
- 878 Daartegenover staat dat een aantal concurrerende operatoren op de markt voor internettoegang niet op de beurs zijn genoteerd (bijvoorbeeld Numericable, Dommel, Alphanetworks (Billi) ...) en dus geen toegang hebben tot dezelfde financiële middelen.

5.4.2.2.6 *Technologische voorsprong of superioriteit*

- 879 Belgacom geniet op deze markt geen technologische superioriteit in die zin dat de spelers die wensen toe te treden tot de markt wellicht efficiëntere recente technologieën zouden gebruiken.
- 880 Hoewel Belgacom de enige operator is die de VDSL-technologie aanbiedt, houdt dat voordeel veeleer verband met de controle over een moeilijk te dupliceren infrastructuur dan met een technologische voorsprong buiten het bereik van de andere spelers op de markt.

5.4.2.2.7 *Verticale integratie*

- 881 De verticale integratie van Belgacom vertegenwoordigt een concurrentievoordeel ten opzichte van de eventuele nieuwkomers op de markt voor wholesalebreedbandtoegang doordat Belgacom over afzetmarkten beschikt op verschillende niveaus van de toegevoegde-waardeketen (markt voor toegang tot het aansluitnetwerk, wholesalemarkt voor breedbandtoegang, retailmarkt van de internettoegangsdiensden, mobiele markt, omroepmarkt).
- 882 Aan de andere kant hebben de alternatieve operatoren die op markt 5 actief zouden willen zijn via ontbundeling, niet de controle over de volledige waardeketen. Zij zijn immers afhankelijk van Belgacom voor de toegang tot het aansluitnetwerk. Dankzij de regulering van markt 4 krijgen zij toegang tot het aansluitnetwerk, maar deze toegang wist niet volledig de voordelen uit die Belgacom uit zijn verticale integratie kan trekken. Zelfs met een verplichting tot non-discriminatie op markt 4 behoudt een volledig geïntegreerde operator zoals Belgacom voordelen in termen van operationele doeltreffendheid (in het bijzonder voor de installatie en herstelling van de lijnen) ten opzichte van de niet-geïntegreerde operatoren.

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

- 883 Doordat Belgacom momenteel de enige aanbieder is van breedbandtoegang tot de relevante markt, bestaat er voor de alternatieve operatoren-klienten van Belgacom geen alternatief.
- 884 Indien er wel een alternatief zou zijn, zouden de opzeggingskosten die van toepassing zijn op zowel het element “toegangslijn” als de andere elementen, belemmeringen vormen voor de verandering van de gebruikers van de wholesalebreedbandaanbiedingen. Bovendien zou het bestaan van specifieke activa zoals de interfacing met de systemen van Belgacom ook een belemmering voor verandering inhouden.
- 885 Daarbij komt dat indien een alternatieve operator markt 5 zou betreden, hij moeilijkheden zou ondervinden om de huidige wholesaleklienten van Belgacom aan te trekken wegens zijn onvermogen om een nationale dekking aan te bieden op basis van ontbundeling omdat de businesscase van een alternatieve operator die wil investeren in ontbundeling enkel economisch haalbaar is in de meest dichtbevolkte zones waar de OLO voldoende klienten heeft om de investeringsladder te beklimmen. In het geval van VDSL2 en na de sluiting van een centrale (zie deel 4.2.3) is het noodzakelijk om op het niveau van de straatverdeelkasten te ontbundelen waar de schaalvoordelen nog lager zijn en de businesscase voor subploontbundeling weinig levensvatbaar is.

5.4.2.3 **Potentiële concurrentie**

- 886 De marktmacht van een onderneming kan ook worden ingeperkt door het bestaan van 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. Ondernemingen die in het geval van een dergelijke prijsverhoging in

de mogelijkheid verkeren om hun productlijn/dienstaanbod om te schakelen of uit te breiden en de relevante markt te betreden, moeten door NRI's worden behandeld als potentiële marktdeelnemers, ook al produceren ze momenteel niet het betrokken product of leveren ze niet de betrokken dienst (richtsnoeren, 74).

- 887 Eind 2010 zijn er in België geen alternatieve operatoren op markt 5. Het is erg onwaarschijnlijk dat een of twee alternatieve operatoren zouden beslissen om toe te treden tot markt 5 op korte termijn door te investeren in markt 4 (zoals uitgelegd in deel 5.2.3.2). Belgacom zou marktaandeelen van veel meer dan 50% moeten behouden tijdens de in deze analyse beoogde periode. Bovendien zouden deze alternatieve operatoren die markt 5 betreden, geconfronteerd worden met drempels voor de geografische expansie aangezien de noodzaak om van ontbundeling gebruik te maken hen niet in staat zal stellen om op het hele grondgebied een alternatief voor het BROBA te bieden. De aangekondigde sluiting van LEX'en heeft eveneens een negatief effect op de aansporing om ontbundeling van het aansluitnet te gebruiken en bijgevolg op de aansporing om toe te treden tot markt 5.
- 888 Het BIPT besluit bijgevolg dat de ontwikkeling van concurrentie op markt 5 die zou gebaseerd zijn op de ontbundeling van het aansluitnet, de kwestie van de positie van Belgacom op die markt gedurende het tijdsbestek van de analyse niet in vraag zou moeten stellen.

5.4.3 Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

- 889 Het BIPT stelt vast dat de operatoren-klanten van Belgacom geen onderhandelingsmacht hebben ten opzichte van Belgacom, ook al verenigen de operatoren hun krachten via verenigingen, zoals het Platform of ISPA, die een bepaalde druk kunnen uitoefenen op Belgacom.
- 890 In theorie zijn verschillende vormen van gedragingen mogelijk voor een alternatieve operator die geconfronteerd wordt met een verhoging van de BROBA-prijs en die een kopersmacht wil uitoefenen of probeert uit te oefenen:

- zijn BROBA-bestellingen terugschroeven;
- aan Belgacom toegangs- of interconnectiediensten weigeren of de onderhandelingen belemmeren in andere dossiers die Belgacom aanbelangen;

891 De BROBA-bestellingen terugschroeven (door een beroep te doen op eigen levering of een andere leverancier dan Belgacom) is voor de alternatieve operatoren geen bruikbare strategie. De meeste operatoren die nu BROBA kopen willen actief zijn op het hele grondgebied. Voor hen bestaat er dus geen alternatief voor het BROBA dat een nationale dekking mogelijk maakt: geen enkele andere operator doet een bitstreamaanbod op de relevante markt en gebruikmaken van ontbundeling vergt tijd en zware investeringen en is economisch niet gerechtvaardigd op het hele grondgebied. Een alternatieve operator kan tegenover Belgacom dus niet dreigen met de beperking van zijn bestellingen als represaille voor een verhoging van de BROBA-prijs.

892 Aan Belgacom toegangs- of interconnectiediensten weigeren of de onderhandelingen belemmeren in dossiers die Belgacom aanbelangen is voor de alternatieve operatoren een onuitvoerbare strategie. Wegens zijn verticale integratie en de nationale dekking van zijn netwerk is Belgacom immers geen vragende partij voor de diensten die de alternatieve operatoren leveren. Zij verkopen aan Belgacom alleen gespreksafgiftediensten, die van hen zelf het voorwerp van regulering maken, zodat deze diensten niet kunnen worden gebruikt om op Belgacom druk uit te oefenen. Aan de andere kant heeft Belgacom dan weer meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen in dossiers die zijn concurrenten aanbelangen, bijvoorbeeld verzoeken om ontbundeling, collocatie, huurlijnen of afgevend segmenten.

893 Het gebrek aan kopersmacht van de alternatieve operatoren kan ook worden afgeleid uit het gedrag van Belgacom wanneer de alternatieve operatoren aan deze onderneming kwalitatieve aanvragen in verband met BROBA/WBA richten. Dergelijke aanvragen slagen geregeld pas nadat het BIPT tussenbeide is gekomen.

894 Zo zijn dankzij het ontwerpbesluit²⁸⁶ van het BIPT met betrekking tot de herziening van de referentieaanbiedingen BRUO, BROBA, WBA VDSL2 en BROTSOLL voor de projecten Open Calender en Certified Techniciens (“ontwerp BRxx”) tal van operationele ontwikkelingen mogelijk geweest. Die ontwikkelingen vonden plaats rond twee belangrijke assen, met name:

- **Transparantie**, door te verplichten tot bijvoorbeeld
 - een beter zicht
 - op de operationele processen,
 - op de werkorders,
 - op de gemiste afspraken door een bezoekerskaart in de brievenbus van de klant achter te laten
 - het opstellen van gedocumenteerde verslagen voor de berekening van de SLA's,
 - de verbetering van de coherentie tussen de definities van de KPI's en van de SLA's,
 - de herziening van de definitie van de *underruns* en *overruns* om te vermijden dat er kan worden geïnterpreteerd,
 - de herziening van sommige SLA's en de invoering van andere zoals voor de beschikbaarheid van IT-tools.

- **Toegang**, door te verplichten tot bijvoorbeeld
 - een verbetering van de efficiëntie van de processen door
 - de operationele validering van de installatie,
 - het in beschouwing nemen van de resultaten van de metingen van de alternatieve operatoren,
 - de daadwerkelijke sluiting van de werkorders,
 - de signalisatie van het einde van de interventie waardoor de OLO een controletest kan uitvoeren,
 - de controle van de facturering
 - de invoering van nieuwe processen zoals :
 - de migratie van de *tie cable*,
 - de synchronisatieprocedure tijdens een migratie
 - verscherpte straffen in geval van flagrant gebrek aan efficiëntie zoals:
 - een vergoeding voor defecte installaties
 - een verhoging van de compensaties voor gemiste afspraken en niet-nagekomen afgesproken data

²⁸⁶ <http://www.bipt.be/ShowDoc.aspx?objectID=3359>

895 Het BIPT heeft eveneens bij besluit een geheel van voorstellen van Belgacom goedgekeurd die in de richting gaan van een verbetering van de operationele efficiëntie van de gereguleerde aanbiedingen, met name:

- de invoering van de projecten *Open Calendar* (gedeelde kalender die de OLO een vrije keuze van installatiedatum biedt) en *Certified Technicians* (installatie en reparatie door een technicus van de OLO die werd erkend door Belgacom);
- de versoepeling van de *forecast*-regels;
- de invoering van een ISLA voor *provisioning*.

896 Dat neemt niet weg dat die operationele voorsprongen direct of indirect voortvloeien uit de interventie van het BIPT en de regelgevende druk die werd uitgeoefend als reactie op de operationele problemen waarover de OLO's klagen. De voorsprongen die voortkomen uit de besluiten van het BIPT betreffende de referentieaanbiedingen zijn niet afkomstig uit eender welk tegenwicht vanwege de kopers bij Belgacom. Een groot deel van de maatregelen die Belgacom vrijwillig heeft genomen (bekrachtigd door het BIPT, meer bepaald in het besluit WBA VDSL2²⁸⁷ en het ontwerp BRxx 2010) zijn het resultaat van uitwisselingen tussen Belgacom en de alternatieve operatoren.

897 Het Instituut stelt dus vast dat de operatoren-klanten van Belgacom, ongeacht hun omvang, een relatief zwakke onderhandelingspositie hebben ten opzichte van Belgacom, ook als de operatoren zich verenigen, zoals in het geval van het Platform en ISPA, om te proberen een zekere druk uit te oefenen op Belgacom.

²⁸⁷ Besluit van 30 september 2009 betreffende WBA VDSL2

5.4.3.1 Conclusie

De vaststelling van hoge marktaandelen en het onderzoek van de overige criteria brengen het BIPT tot de conclusie dat Belgacom een sterke machtspositie heeft op markt 5.

5.4.4 Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen

898 De aanbiedingen voor breedbandtoegang hebben zich dankzij de gezamenlijke bijdrage van de marktspelers en de beslissingen van het BIPT kunnen ontwikkelen tot oplossingen die voor de alternatieve operatoren in België en de concurrentie op de retailmarkt vandaag onontbeerlijk zijn.

899 Het is erg onwaarschijnlijk dat een of twee alternatieve operatoren zouden beslissen om toe te treden tot markt 5 op korte termijn door te investeren in markt 4 aangezien

- ontbundeling in België momenteel te weinig ontwikkeld is opdat aanbiedingen voor bitstreamtoegang die concurreren met die van Belgacom zich voldoende op de markt zouden ontwikkelen en zouden beantwoorden aan de behoeften van de alternatieve operatoren om homogene aanbiedingen te verstrekken voor het hele grondgebied. De aankoop van uitrusting en de ontwikkeling van een collectingnetwerk houdt kosten in die eerder losstaan van het aantal klanten dat zal worden aangesloten op deze apparatuur.
- Rekening houdend met aandeel op de retailmarkt voor breedband, valt het op dat de economische levensvatbaarheid van ontbundeling beperkt is tot de dichtbevolkste gebieden waar een alternatieve operator een voldoende grote schaal heeft om de infrastructuurinvesteringen op af te schrijven. Aangezien de alternatieve operatoren niet in staat zijn om met een nationale dekking bitstream aan te bieden op basis van ontbundeling, zouden zij moeilijkheden ondervinden om de huidige wholesaleklanten van Belgacom aan te trekken. De kopers van bitstreamtoegang bij een LLU-operator zullen nog altijd Belgacom nodig hebben om een

ationale dekking te krijgen en de aankoop van diensten bij twee operatoren leidt tot extra kosten en maakt het aanbod van een OLO minder aantrekkelijk.

- rekening houdend met de evolutie naar supersnel internet (VDSL2), beschouwt het Instituut dat er op termijn zelfs een negatieve evolutie van ontbundeling mogelijk is waardoor sommige operatoren zelfs zouden dalen (in plaats van stijgen) op de investeringsladder. Dit zou leiden tot een toename van de bitstreamvolumes ten koste van de ontbundelingsvolumes. Voor het aanbieden van VDSL2-bitstreamtoegang op basis van markt 4 is het noodzakelijk om op het niveau van de straatverdeelkastente ontbundelen. VDSL is immers veeleisender wat betreft de maximale lengte van het koperpaar, wat betekent dat het signaal dient te worden geïnjecteerd op een lager niveau in de infrastructuur van het aansluitnet, namelijk op het niveau van de kabelverdelers (KVD's). Niet alleen dienen er meer centrales te worden gedekt dan bij ADSL, maar het aantal mogelijke klanten op een dergelijk interconnectiepunt vermindert, waardoor de schaalvoordelen nog afnemen. Uit een studie van Analysys Mason²⁸⁸ is inderdaad gebleken dat de ontbundeling van het subaansluitnet voor de levering van supersnel internet geen duurzame oplossing was voor de alternatieve operatoren op een groot deel van het grondgebied en dat het belang van de bitstreamaanbiedingen dus zou kunnen toenemen. Het BIPT overweegt overigens om de verplichting tot ontbundeling van het subaansluitnet (zie hierboven analyse van markt 4) op te heffen, waardoor het bitstreamaanbod onmisbaar zou worden voor de OLO's om de ontbundeling te vervangen op de plaatsen waar de LEX'en zullen worden gesloten en waar de ontbundeling van het subaansluitnet niet langer verplicht zou zijn (en dus niet langer economisch onleefbaar).

²⁸⁸ Zie bijlage 4 – Levensvatbaarheid van subloopontbundeling

- de aangekondigde sluiting van verscheidene LEX'en (zie deel 4.2.3) de investering in ontbundeling van het aansluitnet ontmoedigt zodat er een daling (in plaats van een stijging) plaatsvindt op de investeringsladder. Een alternatieve operator is bang dat zijn nieuwe investeringen niet voldoende zullen renderen vooraleer een centrale gesloten wordt en daarnaast zijn alternatieve operatoren door de sluiting verplicht om in subloopontbundeling te investeren om een volledige nationale dekking aan te bieden, want uit een studie van Analysys Mason²⁸⁹ is inderdaad gebleken dat de ontbundeling van het subaansluitnet voor de levering van supersnel internet geen duurzame oplossing was voor de alternatieve operatoren op een groot deel van het grondgebied en dat het belang van de bitstreamaanbiedingen dus zou kunnen toenemen. Het BIPT overweegt overigens om de verplichting tot ontbundeling van het subaansluitnet (zie hierboven analyse van markt 4) op te heffen, waardoor het bitstreamaanbod onmisbaar zou worden voor de OLO's om de ontbundeling te vervangen op de plaatsen waar de LEX'en zullen worden gesloten en waar de ontbundeling van het subaansluitnet niet langer verplicht zou zijn (en dus niet langer economisch onleefbaar).
- het BIPT momenteel geen aanwijzingen heeft dat de LLU-operatoren de intentie hebben om dit te doen. De voornaamste bekommernis van de operatoren die gebruikmaken van ontbundeling is immers de nodige investeringen doen om hun dekking van de ontbundeling te vergroten, want met deze investeringen in LLU willen de alternatieve operatoren vooral hun kosten verlagen en meer concurreren op de retailmarkt.

900 Zelfs wanneer OLO's zouden doordringen op de bitstreammarkt, dan nog is het weinig waarschijnlijk dat ze tijdens de analyseperiode zo'n

²⁸⁹ Zie bijlage 4 – Levensvatbaarheid van subloopontbundeling

marktaandeel zouden bereiken dat zij Belgacom zijn huidige sterke positie zouden doen verliezen.

- 901 In deel 5.2.2 heeft het Instituut geoordeeld dat een bitstreamaanbod via kabel louter hypothetisch is in het kader van de analyse. In het kader van de substitueerbaarheidstest op het vlak van het aanbod tussen de huidige bitstreamaanbiedingen en de kabel in deel 5.3.1.8, heeft het Instituut geoordeeld dat een aanbod van de kabel geen echte directe of indirecte druk zou uitoefenen op de huidige bitstreamaanbiedingen.
- 902 Vanuit het prospectieve standpunt is het Instituut van oordeel dat de ontwikkeling van de norm EuroDOCSIS voor breedbandtoegang op de kabel geen verbeteringen zal brengen wat betreft de faciliteiten die kunnen worden aangeboden in termen van differentiatie maar enkel een verhoging van de mogelijke bitsnelheden. Anderzijds zal de waarschijnlijk lagere penetratie enkel in het voordeel zijn van Belgacom, de enige operator die een televisieaanbod kan doen. Bijgevolg zou het gebruik van een indirect verkoopkanaal door alternatieve operatoren het niet mogelijk maken om tegen deze tendens te strijden. Het Instituut heeft dus gegronde redenen om te oordelen dat de kabeloperatoren markt 5 niet binnen afzienbare tijd zullen betreden.
- 903 Op basis van de voormelde elementen meent het BIPT dat Belgacom naar alle waarschijnlijkheid de enige operator zal blijven die bitstreamtoegang aanbiedt gedurende het gehele tijdsbestek van deze marktanalyse en dat het op zijn minst onwaarschijnlijk is dat alternatieve operatoren zo doordringen tot de markt dat ze de sterke machtspositie van Belgacom op de relevante markt zouden verzwakken.
- 904 Het is dus uitermate belangrijk dat de wholesaleaanbiedingen voor breedbandtoegang die reeds volop worden gebruikt door de alternatieve operatoren om hun aanbiedingen voor de eindklanten samen te stellen, beschikbaar blijven en zo evolueren dat het bestaan en de ontwikkeling van de alternatieve operatoren gegarandeerd zijn.

Dit wordt bevestigd in punten 33 en 34 van de NGA-Aanbeveling van 20 september 2010:

(33) De NRI's moeten de levering van verschillende groothandelsproducten opleggen die in termen van bandbreedte en kwaliteit het best de technologische mogelijkheden aantonen die inherent zijn aan de NGA-infrastructuur om alternatieve exploitanten in staat te stellen effectief te concurreren, inclusief voor dienstverlening op bedrijfsniveau.

(34) De NRI's moeten met elkaar samenwerken om aangepaste technische specificaties te definiëren voor de groothandelsbreedbandproducten die via NGA's worden geleverd, en informatie verstrekken aan internationale normeninstellingen om de ontwikkeling van relevante industriestandaarden te vergemakkelijken.

905 Zoals toegelicht in deel 5.2.3.2 is het erg onwaarschijnlijk dat een of twee alternatieve operatoren zouden beslissen om op korte termijn toe te treden tot markt 5 door te investeren in markt 4. Maar zelfs als deze aanbiedingen zouden bestaan tijdens de analyse, zou het BIPT beschouwen dat dat geen beduidende invloed heeft op de marktaandeelen van Belgacom op de nationale wholesalemarkt.

5.4.5 Conclusie

Gelet op alle kwantitatieve en kwalitatieve criteria die in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig aan bod zijn gekomen, beslist het BIPT dat Belgacom wordt aangewezen als operator met een sterke positie op de wholesalemarkt voor breedbandtoegang.

5.5 Ontwikkeling van de gepaste verplichtingen

906 Zoals hierboven aangegeven in hoofdstuk 1.6. omtrent de “Methode voor het opleggen van gepaste verplichtingen”, beschikt het BIPT over een hele reeks correctiemaatregelen om het marktfalen te verhelpen en de regelgevende doelstellingen te bereiken die in elke lidstaat vastgesteld zijn. Zo tracht het BIPT bij de selectie van de maatregelen die worden opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie, de verplichtingen te identificeren ten opzichte van de doelstellingen

van het regelgevingskader. Het BIPT zorgt er in het bijzonder voor dat de voorgestelde verplichtingen gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de doelstellingen van de bevordering van de concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en de bevordering van de belangen van de burgers van de Europese Unie en tot de geïdentificeerde problemen op de markt. Daartoe zal het BIPT de verplichtingen 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. Het uiteindelijke doel van de verplichtingen die worden opgelegd aan de operator met een sterke machtspositie op de relevante markt is de bevordering van de concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markten die afhankelijk zijn van de toegang op wholesaleniveau, om voor zoveel mogelijk eindgebruikers een maximaal voordeel te garanderen in termen van keuze, prijs en kwaliteit van de elektronische-communicatiediensten.

907 Twee belangrijke opties komen in aanmerking om dat doel te bereiken: de ontwikkeling van concurrentie op het niveau van de infrastructuur en de ontwikkeling van concurrentie op het vlak van de diensten. De concurrentie op het niveau van de infrastructuur wordt doorgaans beschouwd als het meest geschikte middel om de concurrentie op lange termijn en de innovatie te bevorderen, maar die vergt aanzienlijke investeringen en kan economisch inefficiënt blijken (duplicatie van infrastructuur, wegwerkzaamheden die vervelend zijn voor de levenskwaliteit van de burger...).

908 In de Toelichting van 2007 stelt de Commissie dat “de regulatoren via remedies een manier moeten vinden om de ontwikkeling van nieuwe doeltreffendere netwerkarchitecturen te stimuleren terwijl de

investeringen door de nieuwkomers op basis van de huidige architecturen gevrijwaard blijven.”²⁹⁰

909 Het Instituut moet de concurrentie aanmoedigen door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur te bevorderen en door de innovatie te ondersteunen. Concurrentie op het vlak van de diensten maakt het mogelijk om de concurrentie te verhogen daar waar de ze op het niveau van de infrastructuur niet toereikend is. Concurrentie op het niveau van de diensten kan het voordeel in termen van keuze, prijs en kwaliteit ook sneller bij de gebruikers brengen, waarbij weliswaar de investeringen worden aangezwengeld, door een alternatieve operator eerst de mogelijkheid te bieden om over een kritische massa van klanten te beschikken teneinde zwaardere investeringen te kunnen aangaan. Het betreft de vaak door de ERG²⁹¹, de Europese Commissie en de NRI's aangehaalde “investeringsladder”.

910 De regulator kan zo ertoe gebracht worden om de kortetermijnbelangen van de eindgebruiker tegenover de langetermijnbelangen te stellen en moet een evenwicht proberen te vinden tussen de verschillende opties rekening houdende met de diverse belangen in kwestie: zo kunnen wurgprijzen de consument op korte termijn profijt opleveren maar als ze een gevaar vormen voor de ontwikkeling van duurzame concurrentie en investeringen op de markt, zijn ze schadelijk voor hun belangen op lange termijn. Het Instituut heeft die verschillende elementen in beschouwing genomen bij de

²⁹⁰ Vrije vertaling van p.17 van de toelichting (“Explanatory note”) bij de aanbeveling betreffende de relevante markten van 17 december 2007: “In applying remedies, regulators need to find ways to promote the deployment of new and more efficient network architectures while at the same time recognising the investments made by new entrants on the basis of current architectures. National authorities will need to carefully follow and evaluate developments in order to ensure that appropriate access remedies are maintained for the forward-looking periods for which competition is judged to be ineffective, and to avoid undermining or discouraging efficient entry.”

²⁹¹ Zie meer bepaald punt 4.2.3 van het “Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework » ERG (06) 33 de mai 2006 ou encore le point 4.6 de « ERG Opinion on Regulatory Principles of NGA” ERG (07) 16rev2, of recenter deel D.2. van het “Report on Next Generation Access- Economic Analysis and Regulatory Principles” ERG(09)17 van juni 2009.

keuze van de remedies die aan de operator met een sterke machtspositie worden opgelegd.

- 911 Na overweging van enerzijds de analyse van de relevante markt voor wholesalebreedbandtoegang, de aanbevelingen van de Europese Commissie en anderzijds de doelstellingen van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, beschrijft het BIPT verder in dit besluit de remedies die het gepast, gerechtvaardigd en evenredig acht om aan de operator met een sterke machtspositie op te leggen, rekening houdend met de verplichtingen die op het stuk van bitstreamtoegang op Belgacom rustten op grond van het besluit van 10 januari 2008, zoals gewijzigd door het Addendum NGN/NGA van 12 november 2008 en het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009. Die verplichtingen hebben ertoe bijgedragen dat op de Belgische markt voor breedbandtoegang en datatransmissiediensten voor bedrijven concurrentie is ontstaan en het BIPT beschrijft de redenen waarom het vindt dat het merendeel van deze verplichtingen moet worden gehandhaafd (eventueel gewijzigd) en waarom de opheffing ervan schadelijk zou zijn voor de ontwikkeling van een daadwerkelijk concurrerende markt.
- 912 Ten slotte heeft de Europese Commissie in haar Aanbeveling van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)²⁹² verduidelijkt: “Waar mogelijk, moeten de NRI’s in hun besluiten uitleggen, hoe zij van plan zijn om de oplossingen in de markten 4 en 5 aan te passen in toekomstige marktanalyses als reactie op waarschijnlijke veranderingen in marktomstandigheden.”. In een periode van een fundamentele technologische overgang vindt het BIPT dat het werkelijk belangrijk is om zoveel mogelijk en meteen de regelgevende aanpak aan te geven die het van plan is aan te nemen, rekening houdende met de technologische en marktvoorwaarden waarvan het op de hoogte is op

²⁹² Considerans 6.

het ogenblik dat dit besluit wordt opgesteld. Het BIPT wil in het kader van deze oefening betreffende de ontwikkeling van gepaste remedies de aandacht vestigen op de recente ontwikkelingen in verband met het netwerk en de aan de gang zijnde transformatie die beschreven wordt in hoofdstuk 5.2.2 hierboven, zoals de sluiting van sommige centrales op termijn, de aanleg van VDS2L, alsook de technologische ontwikkelingen die het mogelijk maken de prestaties van VDSL te verbeteren.

913 Bij deze door het BIPT uitgevoerde oefening werd algemeen rekening gehouden met de verschillende stroomafwaartse markten. De Europese Commissie heeft trouwens in haar aanbeveling van 20 september 2010 uitdrukkelijk onderstreept dat de analyse van de markten 4 en 5 gecoördineerd moet worden uitgevoerd en dat erop moet worden toegezien dat de correctiemaatregelen die op de markten 4 en 5 worden opgelegd, coherent zijn.

914 In de onderstaande tabel wordt het standpunt van het BIPT samengevat over de bepaling van de verplichtingen.

Verplichtingen beschikbaar in de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie	Verplichtingen die nu van toepassing zijn	Verplichtingen voorgesteld in het kader van deze analyse
Toegangsverrichting	Ja	Ja
Non-discriminatie	Ja	Ja
Transparantie, met inbegrip van de publicatie van een referentieaanbod	Ja	Ja
Gescheiden boekhouding	Ja	Ja
Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem	Ja	Ja

Figuur 5.19: Overzicht van de opgelegde verplichtingen

5.5.1 Reglementering die momenteel van toepassing is

915 In het kader van het besluit van 10 januari 2008, aangenomen door het BIPT na de eerste analyseronde (markten 11 en 12) zoals gewijzigd door het Addendum NGN/NGA van 12 november 2008 en gewijzigd

door het besluit van 2 september 2009, worden momenteel verscheidene verplichtingen op nationaal niveau (zonder geografisch onderscheid) toegepast op Belgacom op de markt voor wholesalebreedbandtoegang. Het BIPT geeft hieronder een samenvatting.²⁹³

5.5.1.1 Verrichtingen inzake toegang tot binair debiet

916 Belgacom is momenteel onderworpen aan de volgende verplichtingen voor toegang:

- Aan derden toegang verlenen tot binair debiet, met of zonder spraak. In het bijzonder moet het aanbod van toegang een debiet garanderen dat voldoende is om de levering mogelijk te maken van breedbanddiensten op retailniveau (DSL, VDSL) in gebieden waar die producten door Belgacom worden aangeboden.
- De mogelijkheid aanbieden tot collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van de faciliteiten
- Open toegang verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit van diensten of virtuele netwerkdiensten
- Toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om te zorgen voor eerlijke concurrentie bij het leveren van diensten
- Te goeder trouw onderhandelen met operatoren die verzoeken om toegang
- Reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken

²⁹³ Deze samenvatting wordt uitsluitend ter informatie gemaakt om de lezing en het begrip van het vervolg van dit besluit te vergemakkelijken. Deze samenvatting mag dus geenszins worden beschouwd als een nieuwe lijst of formulering van de remedies die van toepassing zijn krachtens het besluit van 10 januari 2008 of als een middel om deze remedies te interpreteren.

5.5.1.2 Non-discriminatie

917 Op het vlak van non-discriminatie worden momenteel de volgende verplichtingen opgelegd aan Belgacom:

- Belgacom zal op de markt voor wholesalebreedbandtoegang aan de alternatieve operatoren dezelfde diensten aanbieden als die waarvan het zelf gebruikmaakt. Het non-discriminatiebeginsel biedt alternatieve operatoren de mogelijkheid om een kwaliteit van dienstverlening en tarieven aan te bieden die equivalent zijn aan die van de operator met een sterke machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden.
- De dag waarop een retailaanbod voor breedband op de markt wordt gebracht, moet Belgacom zijn aanbod voor toegang tot binair debiet zodanig aanpassen dat zijn concurrenten het nieuwe retailaanbod van Belgacom (ADSL2, ADSL2+, SDSL, VDSL, VDSL2) kunnen dupliceren. Die verplichting geldt ook voor de huidige aanbiedingen waarvoor er op dit moment geen gelijkwaardige wholesaleaanbiedingen bestaan (zoals de VDSL-diensten voor breedbandinternettoegang)

5.5.1.3 Transparantie

918 De huidige verplichting tot publicatie van het referentieaanbod BROBA II/WBA VDSL2 inzake toegang tot binair debiet luidt:

- moet de alternatieve operatoren in staat stellen om alleen de verrichtingen te kopen die ze nodig hebben
- moet door het BIPT zijn goedgekeurd voordat het wordt toegepast
- kan te allen tijde door het BIPT, meer bepaald op verzoek van Belgacom of een begunstigde worden gewijzigd om rekening te houden met de ontwikkeling van de aanbiedingen van Belgacom en met de noodzaak om voor daadwerkelijke mededinging te zorgen
- moet een beschrijving bevatten van de elementen van het aanbod en van de nadere regels, voorwaarden en daarbij horende tarieven

919 Belgacom moet de toegangsovereenkomsten meedelen aan het BIPT.

920 Belgacom is verplicht om maandelijks indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening (KPI's) te publiceren.

921 Voor het bitstreamaanbod VDSL2 heeft Belgacom de volgende verplichtingen:

- Belgacom moet een aan zijn nieuw netwerk aangepast referentieaanbod voorleggen met ten minste dezelfde dienstkwaliteitsniveaus en interconnectieniveaus als het huidige bitstreamaanbod.
- Het nieuwe bitstreamaanbod dient de operatoren in staat te stellen om alle functies van de DSLAM te gebruiken indien dat technisch mogelijk is.
- Het bitstreamaanbod omvat de toegang tot het gebruik van de VDSL1-technologie daar waar de VDSL2-technologie niet mogelijk is.

5.5.1.4 Gescheiden boekhouding

922 De remedie momenteel opgelegd aan Belgacom om een gescheiden boekhouding te voeren, berust op de volgende verplichtingen:

- De verschillende netwerkactiviteiten moeten van elkaar worden gescheiden, met voor elk een resultatenrekening.
- De verrekenprijzen, de eenheidskosten van de diensten en de ontwikkeling ervan zullen duidelijk moeten worden geïdentificeerd
- Belgacom zal zijn dienst inzake toegang tot binair debiet boekhoudkundig moeten scheiden van de diensten stroomafwaarts.
- Belgacom is onderworpen aan een verplichting tot bekendmaking van informatie omtrent de kostentoerekening en de gescheiden boekhouding.

5.5.1.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem

923 Belgacom dient nu de volgende verplichtingen in acht te nemen:

- De tarieven van de diensten inzake toegang tot binair debiet van Belgacom moeten de principes inzake basering op de kosten van een efficiënt operator naleven.
- Behoud van het systeem voor kostentoerekening dat beantwoordt aan de voorwaarden gesteld door het BIPT
- Wat VDSL1 en VDSL2 betreft, dient de prijs voor wholesalebreedband investeringen aan te moedigen, met name door afstand te nemen van een zuiver concept van kostenbasing en over te stappen naar een concept van basering op redelijke kosten, gecombineerd met een afbraakprijstest ten opzichte van een efficiënte operator die een wholesaleaanbod voor breedbandtoegang heeft opgesteld vanuit ontbundeling.
- Naast de tariefverplichtingen de verplichting om geen afbraakprijzen te hanteren. Die verplichting wordt gecontroleerd door de toepassing van een pricesqueezetest.

5.5.2 Coherentie van de regulering tussen stroomopwaartse en stroomafwaartse markten – Impact van de verplichtingen van markt 5 op markt 4

924 Voor alle verplichtingen opgelegd op markt 5, dienen we ons in het kader van deze analyse te bevragen over de impact van verplichtingen van markt 5 op markt 4.

925 In de eerste plaats is het interessant om zich af te vragen of de ontwikkeling van ontbundeling nog meer zou kunnen worden gestimuleerd door de operationele en kwantitatieve voorwaarden van het BROBA/WBA-aanbod aan te passen (aangezien deze stimulans in fine voor meer concurrentie zou kunnen zorgen op de wholesale- en retailmarkten stroomafwaarts van markt 4 wat betreft breedbandtoegang). In dat kader is het belangrijk om te weten of de

huidige voorwaarden van het BROBA/WBA-aanbod een belemmering kunnen vormen voor de migratie naar ontbundeling.

- 926 Het Instituut beschouwt dat de migratie naar BRUO niet wordt belemmerd door het BROBA/WBA-aanbod zoals vandaag gereguleerd. Het principe van de investeringsladder bestaat erin dat een operator meer investeert in infrastructuur zodra een kritische massa is bereikt. Bitstream is een noodzakelijke trede in de wholesaleproducten die het mogelijk maakt het klantenbestand te verwerven dat vanuit een economisch standpunt nodig is om ontbundeling te gebruiken.
- 927 De bitstreamaanbiedingen dienen voor operatoren van elke omvang. De bitstreamaanbiedingen spelen een onontbeerlijke rol in de ontwikkeling van de concurrentie via infrastructuur maar hebben eveneens een directe rol bij de garantie en bevordering van concurrentie op de retailmarkt.
- 928 De trage groei van het aantal ontbundelde lijnen is hoofdzakelijk te wijten aan het lage marktaandeel van de alternatieve operatoren op de retailmarkt (zie sectie 3.2.2.2), waardoor het lang duurt om een kritische massa te bereiken enerzijds en anderzijds aan de gereguleerde tarieven (blocks & tie cables en BRUO rental fee), die tot eind 2006 te hoog lagen ten opzichte van het BROBA, waardoor de interesse voor ontbundeling afnam. Sedert de kwalitatieve²⁹⁴ en kwantitatieve²⁹⁵ voorwaarden van het aanbod door het BIPT in 2006 zijn aangepast, breiden de alternatieve operatoren traag hun netwerkvoetafdruk op basis van ontbundeling uit.
- 929 Een stijging met 10% van het vaste recurrente BROBA-bedrag verlaagt met 10% het aantal gebruikers dat nodig is om de overgang

²⁹⁴ Besluit van het BIPT van 24 april 2007 met betrekking tot het BRUO-addendum van 22 februari 2007

²⁹⁵ Besluit van het BIPT van 29 november 2006 betreffende de tarieven voor blocks & tie cables

Besluit van 13 juni 2007 met betrekking tot 'BRUO rental fee'

naar het BRUO te rechtvaardigen hetgeen wel degelijk te weinig is om aan te zetten tot de wijziging van de investeringsplannen van de alternatieve operatoren. Dat aantal gebruikers met de helft verminderen vereist een verhoging met 90% van het vaste recurrente bedrag van BROBA, hetgeen een aanzienlijke impact zou hebben op de retailmarkt. Het BIPT is dus van mening dat de impact van de BROBA-kosten slechts een geringe invloed heeft op de migratie naar het BRUO-aanbod.

930 In zijn besluit van de eerste analyse van 10 januari 2008 had het BIPT vermeld dat het verwachtte dat de concurrentie zich meer op de retailmarkten zou ontwikkelen en dat de alternatieve operatoren werden aangemoedigd om efficiënt te investeren in het aansluitnetwerk. Eind 2007, begin 2008, hadden verschillende alternatieve operatoren immers hun intentie²⁹⁶ laten blijken om het aantal ontbundelde centrales aanzienlijk te vergroten. Deze investeringsplannen zijn uiteindelijk nog niet voldoende gerealiseerd.

931 Zoals uitgelegd in deel 4.2.3. heeft Belgacom in april 2008 de sluiting van 65 centrales aangekondigd. Het merendeel van deze te sluiten centrales bevinden zich bovendien in grote steden en maken deel uit van de belangrijkste voor de OLO's ontbundelbare centrales gezien de grote bevolkingsdichtheid van de zones waarin ze zich bevinden. Alhoewel het slechts om 10% van het totale aantal centrales gaat, vertegenwoordigen deze lijnen maar liefst 40% van het totale aantal ontbundelde lijnen. In die context is het weinig waarschijnlijk dat de alternatieve operatoren tijdens het tijdsbestek van deze analyse nieuwe grote investeringen zullen doen voor de ontbundeling van nieuwe centrales. Die vaststelling is des te meer van toepassing omdat deze investeringen kleinere centrales zouden betreffen dan de reeds ontbundelde centrales, waarvoor de alternatieve operatoren dus maar

²⁹⁶ Vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten - vertrouwelijke bijlage H

over kleine schaalvoordelen zouden beschikken en dus minder marge om hun investering te laten renderen.

- 932 Overigens zal ontbundeling niet langer beschikbaar zijn in het aansluitnet daar waar Belgacom VDSL uitrolt en centrales sluit. Aangezien subloopontbundeling niet mogelijk is na de terugtrekking van deze verplichting wegens technische redenen (zie deel 4.5.2.1) zal het belang van bitstream als toegangstechnologie sterk toenemen want dit is het enige toekomstgerichte alternatief na de sluiting van de centrales. Het is dan ook essentieel dat een bitstreamproduct met voldoende differentiatiemogelijkheden en functionaliteiten behouden wordt om de concurrentie op de breedbandmarkt in stand te houden.

5.5.3 Terugtrekken bestaande verplichtingen

- 933 In dit deel geeft het BIPT de bestaande verplichtingen die het voorstelt af te schaffen, rekening houdend met de doelstellingen die in het kader van deze analyse worden nagestreefd, de technologische ontwikkelingen, de marktvoorwaarden alsook de beoordeling van de gerechtvaardigde en evenredige aard van deze maatregelen.

5.5.3.1 Terugtrekken bestaande verplichting in verband met VDSL1

- 934 Het BIPT beslist om de verplichting opgelegd aan Belgacom om te voorzien in een bitstreamaanbod dat het gebruik van de VDSL1-technologie omvat waar de VDSL2-technologie niet beschikbaar is, af te schaffen.
- 935 De VDSL2-technologie is aanwezig in alle ROPs waar VDSL1 geïnstalleerd is. De VDSL1-technologie zal verdwijnen en sinds oktober 2008 zijn er geen nieuwe VDSL1-aansluitingen.

5.5.3.2 Terugtrekken bestaande verplichting in verband met van een IP-managed aansluiting

- 936 Het BIPT beslist om de verplichting van Belgacom om te voorzien in een IP-managed aansluiting op te heffen:

“Overeenkomstig artikel 61, § 1, vijfde lid, zal Belgacom moeten voorzien in een interface van het type IP en het type ATM (laag 3 en laag 2 van het OSI-model). Belgacom moet voortaan ingaan op elk redelijk verzoek om toegang tot de IP-interfaces. Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.”

- 937 Het BIPT stelt vast dat er duidelijk geen vraag van de sector is naar dergelijke producten. Het BIPT beschouwt dat er niets het behoud van een dergelijke verplichting kan rechtvaardigen.

5.5.4 Geografische differentiatie van de verplichtingen voorgesteld op markt 5

- 938 Wanneer de regulator beslist om remedies op te leggen of te behouden op een relevante markt zoals markt 5, is het belangrijk om de noodzaak, de rechtvaardiging en de evenredigheid te onderzoeken die dienen in acht te worden genomen bij dergelijke maatregelen op nationaal niveau of om in het andere geval een geografische segmentering door te voeren van de remedies door gedifferentieerde remedies op te leggen voor bepaalde delen van het grondgebied. Deze analyse wordt uitgevoerd rekening houdend met meer bepaald de algemene principes van het mededingingsrecht, de opmerkingen van de Europese Commissie op een aantal reguleringssontwerpen van andere nationale regelgevende instanties zoals het standpunt dat de Commissie heeft geformuleerd met betrekking tot het gemeenschappelijk standpunt van de ERG²⁹⁷ over de geografische aspecten van de marktanalyse (cf. supra, analyse van markt 4):

“According to the regulatory framework and the underlying competition law principles, the best place to assess such differences is in the definition of markets. Therefore we recommend that variations of competition are taken into account at the stage of market definition, in order to carry out an appropriate market definition. [...] Geographically differentiated remedies should therefore be an exception. [...] In case the evidence does not point

²⁹⁷ ERG (08) 20 - Common Position on Geographic Aspects of Markets

*towards the definition of regional markets and rather suggests that the conditions of competition are largely homogeneous across the national territory, any geographic differentiation of remedies needs to be based on a thorough analysis of market power, including potential competition, and should be carefully justified by the NRA.*²⁹⁸

- 939 De Europese Commissie had overigens in de aanbeveling van 20 september 2010 inzake NGA nog het volgende benadrukt:

“Als NRI’s van mening zijn dat er, in een bepaald geografisch gebied, een effectieve toegang is tot de ontbundelde vezellijn van het netwerk van de SMP-exploitant, en dat dergelijke toegang waarschijnlijk zal resulteren in effectieve concurrentie op het downstreamniveau, dan moeten de NRI’s overwegen om de verplichting tot groothandelsbitstreamtoegang in het bewuste gebied op te heffen.” (punt 37)

- 940 De geografische differentiatie kan twee vormen aannemen: ofwel de opheffing van alle verplichtingen in sommige zones waar meer concurrentie bestaat, ofwel een verlichting van sommige verplichtingen in bepaalde zones.
- 941 Het BIPT stelt vast er voor geen enkele zone van het land momenteel bitstreamaanbiedingen, in het bijzonder op basis van ontbundeling, worden aangeboden door alternatieve operatoren. Vanuit een prospectief standpunt verwacht het BIPT niet dat er dergelijke alternatieve aanbiedingen zullen worden ontwikkeld, zoals uitgelegd in deel 5.2.3.2. Zonder dergelijke alternatieve aanbiedingen zouden sommige concurrenten niet in staat zijn om hun retaildiensten aan te bieden op het hele grondgebied in geval het BIPT de verplichting voor toegang tot bepaalde zones zou opheffen. De opheffing van de verplichtingen op markt 5 voor bepaalde zones houdt dan ook een groot risico in van vermindering van concurrentie op de retailmarkt.

²⁹⁸ Brief verstuurd op 20 juni 2008 door B. Langeheine en C. M Villarejo aan D. Pataki, voorzitter van de l'ERG

- 942 Het alternatief zou erin bestaan de verplichtingen opgelegd op markt 5 te verminderen voor bepaalde zones, door meer bepaald de wijziging van technische of tarifaire voorwaarden. De retailmarkt is nationaal en de alternatieve DSL-operatoren staan meer bepaald op de homogeniteit van hun aanbiedingen. De weerslag van een geografische differentiatie van de technische specificaties bijvoorbeeld zou dus een risico inhouden van geografische divergentie van de retailaanbiedingen die het imago van de alternatieve operatoren zou kunnen schaden en dus zou kunnen leiden tot een nog minder intense concurrentie in België. Een dergelijke maatregel lijkt niet gepast. De wijziging van de tariefvoorwaarden zou zich kunnen vertalen in een verlichting van de verplichting tot kostenbasing voor een deel van het grondgebied, waarbij een verbod op price squeeze wordt gehandhaafd.
- 943 Het doel van een dergelijke maatregel bestaat erin de alternatieve operatoren aan te zetten om toe te treden tot de wholesalebitstreammarkt (markt 5) via ontbundeling (markt 4). Deze maatregel zou bijvoorbeeld kunnen worden toegepast op de dichtbevolkte of stedelijke zones waar het economische model voor de ontbundeling gunstiger is dan in andere zones. Toch is de kans op een bitstreamaanbod dat concurreert met dat van Belgacom op basis van ontbundeling nagenoeg nihil zoals toegelicht in deel 5.2.3.2.
- 944 Overigens meent het BIPT dat het erg gevaarlijk is om zones te kiezen waar ontbundeling in het bijzonder moet worden aangemoedigd door de tariefregulering voor bitstream te verlichten. Om de redenen aangehaald in de analyse van markt 4, mag het BIPT niet vooruitlopen op de keuze van ontbundelingszones van de alternatieve operatoren en meent het dat het veiliger is om een nationale tariefstructuur toe te passen voor ontbundeling en voor bitstream. Het Instituut kan dus niet realistisch beschouwen dat een verlichting van de tariefregulering van markt 5 in bepaalde zones ten voordele zou zijn van de ontwikkeling van markt 5 of de stroomafwaartse markten.
- 945 Door de aangekondigde sluiting van 65 centrales (die betrekking heeft op 40% van de ontbundelde lijnen zoals aangehaald in deel 4.2.3) en

de vraag naar hogere bandbreedtes die aanleiding geeft tot een migratie naar VDSL2 met een weinig levensvatbare businesscase voor subloopontbundeling (zie bijlage 4) zal het belang van bitstream toenemen ten opzichte van ontbundeling. Het WBA VDSL2-bitstreamaanbod zal in veel gevallen de enige economisch levensvatbare manier zijn om gedifferentieerde breedbanddiensten aan de eindgebruikers aan te bieden.

- 946 Wat betreft de evenredigheid van de remedie dient te worden benadrukt dat de principeverplichting om toegang tot bitstream te bieden op het hele grondgebied op zich geen extra kosten inhoudt voor Belgacom ten opzichte van een verplichting die maar voor een deel van het grondgebied zou gelden. De kosten die Belgacom zou dragen om toegang tot bitstream te bieden hangen immers niet af van de al dan niet nationale reikwijdte van de verplichtingen. Het is dus niet onevenredig om Belgacom te verplichten toegang te bieden tot bitstream op het hele grondgebied.

5.6 Voorgestelde verplichtingen

- 947 In het kader van deze marktanalyse is het nodig om de relevantie, de geschiktheid en de evenredigheid van de bestaande regelgevende verplichtingen in het licht van de opmerkingen van de Commissie te evalueren en te beslissen of het noodzakelijk is om deze op te heffen, te verlengen of te wijzigen in het kader dat wordt beschreven in de SMP-analyse en rekening houdend met de mededingingsvoorwaarden op de wholesale- en retailmarkten voor breedbandtoegang.
- 948 Algemeen bestaat het fundamentele probleem op de relevante markt in de aanwezigheid van hoge toegangsdrempels die worden gevormd door de investering die nodig is om het zeer fijnmazige en uitgestrekte netwerk van de historische operator te dupliceren, dat gecreëerd is in een periode waarin de operator uitsluitende rechten genoot, met als gevolg dat er geen alternatieven zijn voor toegang tot het aansluitnet. Aan de operator met een sterke machtspositie de verplichting opleggen

om de alternatieve operatoren wholesalediensten aan te bieden is dus nodig om de ontwikkeling van concurrentie mogelijk te maken op het niveau van de diensten, waardoor de eindgebruikers een bevredigende keuze uit concurrerende diensten zullen krijgen en waarbij tevens doeltreffende investeringen en innovatie door de concurrenten van de operator met een sterke machtspositie worden bevorderd.

949 Bij de toegang tot het netwerk van de operator met een sterke machtspositie kunnen de alternatieve operatoren immers met de volgende problemen worden geconfronteerd:

- weigering om toegang en interconnectie te verlenen, of intrekking van de toegang;
- discriminerend gebruik van de netwerkfaciliteiten van de historische operator en aarzeling om informatie uit te wisselen;
- ongegronde leveringsvoorwaarden;
- toepassing van concurrentievervalsende prijzen;
- discriminatie in termen van prijs en kwaliteit;
- ongerechtvaardigde bundeling van diensten;
- ongeoorloofd gebruik van inlichtingen met betrekking tot de concurrenten.

950 Overeenkomstig artikel 5 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zal het BIPT bij de keuze van de verplichtingen de principes van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en technologische neutraliteit naleven. Bovendien moeten de voorgestelde maatregelen gerechtvaardigd en evenredig zijn in het licht van de doelstellingen van de artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Ze houden rekening met de elementen die vermeld zijn in artikel 61, § 2, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

951 Op de markt voor breedbandtoegang is het BIPT van plan om Belgacom verplichtingen op te leggen op de volgende gebieden, zoals die gedefinieerd zijn in de artikelen 9 tot 13 van de Toegangsrichtlijn

en de artikelen 58 tot 63 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie:

- verstrekking van breedbandtoegang,
- non-discriminatie,
- transparantie,
- gescheiden boekhouding,
- controle van de prijzen en verplichtingen inzake kostentoe rekening.

5.6.1 Verstrekking van breedbandtoegang

5.6.1.1 Behoud van de bestaande verplichtingen

5.6.1.1.1 *Aan derden toegang verlenen tot binair debiet, met of zonder spraak.*

5.6.1.1.1.1 *Beschrijving van de maatregel*

952 Overeenkomstig artikel 61, § 1, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zal Belgacom een dienst voor toegang tot binair debiet moeten verstrekken om de derde operatoren in staat te stellen om de collectie en distributie uit te voeren van hogesnelheidsstromen naar eindgebruikers die aangesloten zijn op het openbare geschakelde telefoonnet van Belgacom.

953 De kenmerken van die diensten staan beschreven in de BROBA- en WBA-referentieaanbiedingen.

954 Het aanbod voor toegang tot binair debiet moet zorgen voor:

- een debiet dat voldoende is om de ontwikkeling van diensten met zeer hoge snelheid mogelijk te maken in de zones waar die producten door Belgacom worden aangeboden;
- voldoende granulariteit van de connectiviteit, die wordt aangeboden naargelang van de keuze van de begunstigde;
- de onafhankelijkheid tussen de retaildienst die de operator-aankoper wil verrichten en de DSL-technologie die hij koopt in het kader van het wholesaleaanbod voor bitstreamtoegang; het gebruik van een gegeven technologie mag niet worden beperkt tot het gebruik dat Belgacom ervan maakt in het kader van zijn eigen retaildiensten;²⁹⁹

²⁹⁹

Zie de brief van de Europese Commissie aan CMT van 5 mei 2006, zaak. ES/2006/0370: "The Commission would like to underline that any wholesale broadband access product that the remedies oblige TESAU to provide shall be made available regardless of the use that the buyer of such a service wishes to make of it (internet access, VoIP or TV over DSL)"

- geen beperking op de toegang tot sommige DSLAM's, uitgezonderd wanneer er een alternatief bestaat om met identieke mogelijkheden een eindgebruiker aan te sluiten.
- De mogelijkheid tot interconnectie op de verschillende niveaus om toegang te krijgen tot bitstream: de aansluiting op het parent-knooppunt en op het distant knooppunt zowel voor de ATM als voor Ethernet zoals beschreven in deel 5.2.1.1.2.
- Aan de hand van de kenmerken van de datanetwerkdienst moet het mogelijk zijn om de retaildiensten te differentiëren, dankzij dezelfde keuze van dienstkwaliteiten (QoS) die worden aangeboden aan de zakelijke retailklanten en dankzij de controle van de dimensionering van zijn diensten door het gebruik van VP switching (virtueel net) in ATM en van MPLS via IP.
- Belgacom handhaaft het niveau van dienstverlening dat wordt gegarandeerd in de *service level agreements* (SLAs), waarin het referentieaanbod voorziet.

955 De operatoren die een verrichting inzake toegang tot binair debiet vragen, moeten alle voormelde elementen op ontbundelde wijze kunnen kopen.

956 Bovendien moet Belgacom overeenkomstig artikel 59, § 5, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie redelijke verzoeken om toegang bekijken, zelfs als de diensten voor toegang tot binair debiet niet opgenomen zijn in het referentieaanbod.

957 De toegang tot binair debiet moet worden verleend, vooral wanneer de betreffende verrichting nodig is om een derde operator ertoe in staat te stellen om op concurrerende basis alle retaildiensten aan te bieden die door de operator met een machtspositie worden verstrekt. Het verzoek moet worden ingewilligd behalve indien het bovenmaatse technische moeilijkheden schept voor Belgacom.

958 Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.

5.6.1.1.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

959 Wat betreft de beschouwing van redelijke verzoeken om toegang bestond die verplichting in het kader van het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009 en is die noodzakelijk om commerciële en technologische innovatie door de derde operatoren mogelijk te maken. Zij kunnen producten ontwikkelen die gebaseerd zijn op netwerkelementen die niet noodzakelijk in het referentieaanbod voorkomen. De aanbiedingen voor toegang tot binair debiet werden in België reeds op de markt gebracht, net als in de meeste lidstaten van de Europese Unie.

960 De Belgische markt is niet voldoende concurrerend om deze verplichtingen op te heffen want er bestaan geen alternatieven voor gereguleerde bitstreamtoegang (zoals besproken in deel 5.2.3) om de concurrentie op peil te houden indien de huidige verplichtingen omtrent gereguleerde bitstreamtoegang worden ingetrokken. De ontbundeling is momenteel te weinig ontwikkeld opdat aanbiedingen voor bitstreamtoegang die concurreren met die van Belgacom zich voldoende op de markt zouden ontwikkelen en beantwoorden aan de behoeften van de alternatieve operatoren om homogene aanbiedingen te verstrekken voor het hele grondgebied. Het gebruik van doorverkoopaanbiedingen op wholesaleniveau (bv. Carrier DSL) maakt maar weinig differentiatie van het eindproduct mogelijk wat tarieven en technische aspecten betreft, zoals beschreven in deel 5.2.3.1. Bovendien is het doorverkoop aanbod (Carrier DSL) van Belgacom geen gereguleerde aanbieding. Belgacom zou dus de mogelijkheid hebben om de prijs ervan te verhogen, of het zelfs van de markt te nemen.

961 Om de retaildiensten op basis van de ontbundeling te verstrekken, is een uitrol nodig van het netwerk tot aan het aansluitnet, wat een voldoende grote schaal van de alternatieve operator vereist om dergelijke zware infrastructuurinvesteringen te kunnen doen. Daarnaast zal in bepaalde gebieden ontbundeling niet economisch

levensvatbaar zijn door de lage densiteit van de lijnen en zal er dus waarschijnlijk geen duurzame concurrentie kunnen ontstaan op de retailmarkt. De bitstreamtoegang en de ontbundeling vullen elkaar aan doordat ze een alternatieve operator in staat stellen om zijn investeringen te spreiden en zones te dekken waar de ontbundeling economisch niet levensvatbaar is voor de operator.³⁰⁰ Het creëren van die aanbiedingen heeft de komst van concurrerende retilaanbiedingen voor breedband mogelijk gemaakt. Zonder die aanbiedingen voor toegang tot binair debiet zou die concurrentie zich niet kunnen ontwikkelen.

962 Bij ontbreken van reglementaire verplichtingen inzake bitstreamtoegang is de indirecte concurrentiedruk die op Belgacom rust onvoldoende om de handhaving van de technische en tariefvoorwaarden van zijn BROBA/WBA-aanbiedingen te garanderen.

963 Daarnaast zal het belang van bitstream als toegangstechnologie sterk toenemen aangezien dit het enige toekomstige alternatief is na de sluiting van de centrales (zie deel 4.2.3) aangezien aangezien ontbundeling niet meer mogelijk is en de businesscase voor het enige alternatief namelijk subloopontbundeling weinig economisch levensvatbaar is (zie deel 4.2.2.1.2).

964 Bovendien herhaalt de NGA-Aanbeveling³⁰¹ van de Europese Commissie van 20 september 2010, de noodzaak om een bitstreamaanbod te doen dat alle op de NGA-netwerken gebruikte snelheden en technologieën dekt:

“Waar SMP op markt 5 wordt aangetroffen, moeten oplossingen met betrekking tot

³⁰⁰ Zie in dit verband de ERG common position on bitstream access, ERG (03) 33rev1

³⁰¹ Aanbeveling 2010/572/EU van de Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA-netwerken), punt 31 en 33

groothandelsbreedbandtoegang worden gehandhaafd of gewijzigd voor de bestaande diensten en hun kettingssubstituten. De NRI's moeten de groothandelsbreedbandtoegang via VDSL als een kettingssubstituut beschouwen voor de bestaande groothandelsbreedbandtoegang via zuivere koperlijnen.”

“De NRI's moeten de levering van verschillende groothandelsproducten opleggen die in termen van bandbreedte en kwaliteit het best de technologische mogelijkheden aantonen die inherent zijn aan de NGA-infrastructuur om alternatieve exploitanten in staat te stellen effectief te concurreren, inclusief voor dienstverlening op bedrijfsniveau.”

5.6.1.1.2 De mogelijkheden aanbieden tot collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten

5.6.1.1.2.1 Beschrijving van de maatregel

965 Belgacom moet overeenkomstig artikel 61, § 1, zesde lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie een aanbod doen inzake collocatie. Dankzij die verplichtingen is de fysieke verbinding van de elektronische-communicatienetwerken mogelijk. Belgacom moet overeenkomstig zijn referentieaanbod collocatiediensten aanbieden op LEX- en LDC-niveau. Bovendien:

- moet de operator met een sterke machtspositie de verschillende vormen van collocatie aanbieden die door de wet zijn bepaald, in fysieke vorm, op afstand en virtueel;
- is de operator met een sterke machtspositie daarnaast verplicht om de mogelijkheid tot collecting of backhaul ter beschikking te stellen van de operatoren die een collocatie hebben verkregen;
- mag de operator met een sterke machtspositie de collocatie niet opleggen wanneer een andere technische oplossing mogelijk is.

966 Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.

5.6.1.1.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

967 De collocatie is nodig om de efficiënte levering van de dienst aan de alternatieve operator mogelijk te maken op regionale ophaalpunten. Collocatie moedigt investeringen in regionale toegangsnetwerken aan. Zonder die verplichting zouden de alternatieve operatoren geen regionale netwerken kunnen aanleggen om geleidelijk aan over te stappen van het aanbod BROBA/WBA naar het BRUO-aanbod.

*5.6.1.1.3 **Toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om te zorgen voor eerlijke concurrentie bij het leveren van diensten***

5.6.1.1.3.1 Beschrijving van de maatregel

968 Overeenkomstig artikel 61, § 1, achtste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, moet Belgacom toegang verlenen tot de systemen voor kwalificatie en productie van lijnen die gelijkwaardig zijn aan de systemen die door Belgacom worden gebruikt voor zijn eigen behoeften, met name in termen van wachttijden en kwaliteit van dienstverlening. De opdracht van de eindgebruikers moet in elektronische vorm worden gegeven. Die verrichting moet worden opgenomen in een referentieaanbod.

969 Het prestatievermogen van Belgacom voor zijn eigen retaildiensten moet efficiënt zijn en ten minste gelijkwaardig zijn aan dat welk wordt geboden bij het verstrekken van bitstreamtoegang.

970 Belgacom handhaaft het niveau van dienstverlening dat wordt gegarandeerd in de service level agreements (SLAs), waarin het referentieaanbod voorziet. De verplichtingen inzake SLA worden behouden.

5.6.1.1.3.2 Rechtvaardiging van de maatregel

971 De toegang tot die hulpmiddelen is het enige middel om te zorgen voor een snelle en geautomatiseerde toegang tot binair debiet, zodat derde

operatoren in staat worden gesteld om binnen een redelijke termijn met Belgacom te concurreren op de retailmarkt. De toegang tot het systeem voor de kwalificatie van lijnen moet voor de alternatieve operatoren beschikbaar zijn om het voor hen onder dezelfde voorwaarden als Belgacom mogelijk te maken om te weten of een gegeven lijn in staat is om een breedbanddienst te dragen.

972 Die verplichting is overigens in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsprincipe aangehaald door de Commissie in haar aanbeveling van 20 september 2010:

“De NRI’s moeten garanderen dat de systemen en procedures die door de SMP-exploitant worden ingevoerd, inclusief hulpbesturingssystemen, zo ontworpen worden dat het schakelen van alternatieve leveranciers naar NGA-gebaseerde toegangsproducten wordt vergemakkelijkt.”
(punt 40)

5.6.1.1.4 Te goeder trouw onderhandelen met operatoren die verzoeken om toegang

5.6.1.1.4.1 Beschrijving van de maatregel

973 Overeenkomstig artikel 61, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zal Belgacom snel moeten onderhandelen over de voorwaarden voor toegang, en zal het redelijke verzoeken om toegang moeten beantwoorden ook al zijn de betreffende diensten niet opgenomen in het referentieaanbod. Een periode van 14 dagen is redelijk indien het om de voorwaarden van het referentieaanbod gaat. Behalve voor aanvragen in het kader van het referentieaanbod beschikt Belgacom over een termijn van vier maanden vanaf de datum van het verzoek om toegang, om hierover een akkoord te sluiten.

974 De toegang moet met name worden toegestaan als de betreffende dienst noodzakelijk is om een aanbod van de operator met een sterke machtspositie op een stroomafwaarts gelegen markt te reproduceren.

975 Belgacom mag verzoeken om toegang tot binair debiet enkel weigeren op basis van objectieve criteria in verband met de technische haalbaarheid of de noodzaak om de netwerkindegriteit te waarborgen.

976 Het Instituut legt er de nadruk op dat die verplichting de alternatieve operatoren niet noodzakelijk verplicht om opnieuw te onderhandelen over de lopende toegangscontracten.

5.6.1.1.4.2 Rechtvaardiging van de maatregel

977 Zonder die verplichting kan Belgacom ertoe geneigd zijn om het proces van levering van aanbiedingen voor toegang tot binair debiet te vertragen, rekening houdend met zijn sterke positie op de markt. De alternatieve operatoren zouden dan niet in staat zijn om op eerlijke wijze te concurreren met de historische operator op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten die afhankelijk zijn van de bitstreamtoegang op wholesaleniveau.

978 Een periode van 14 dagen is redelijk indien het om de voorwaarden van het referentieaanbod gaat aangezien deze voorwaarden door de beide partijen reeds op voorhand bekend zijn.

979 Omdat het over een verrichting gaat die niet in het referentieaanbod opgenomen is, is er een bepaalde termijn nodig om Belgacom in staat te stellen om de technische haalbaarheid en de economische voorwaarden van het aanbod te bestuderen. Een maximumtermijn van vier maanden lijkt redelijk op voorwaarde dat:

- deze termijn niet systematisch en te kwader trouw wordt toegepast voor verrichtingen die weinig technische en economische problemen opleveren, en
- de termijn van vier maanden niet leidt tot een situatie waarin de operator met een sterke machtspositie zijn verplichting tot niet-discriminatie niet nakomt.

980 Die verplichting is nodig om Belgacom ertoe aan te zetten om snelle en succesvolle onderhandelingen te voeren met de gesprekspartners waarmee het concurreert op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten.

5.6.1.1.5 *Reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken*

5.6.1.1.5.1 Beschrijving van de maatregel

981 Artikel 61, § 1, derde lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie schrijft voor dat het Instituut, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, de verplichting kan opleggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot door het Instituut bepaalde netwerkdonderdelen en bijhorende faciliteiten. Aan operatoren met een sterke machtspositie kan met name de verplichting worden opgelegd om de toegang tot faciliteiten niet in te trekken wanneer die reeds is toegestaan.

982 Artikel 61, § 1, laatste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: “Het Instituut kan de voorwaarden en nadere regels inzake billijkheid, redelijkheid en termijn vaststellen voor de uitvoering van de verplichtingen die overeenkomstig dit artikel worden opgelegd”.

983 Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee volkomen verschillende gevallen: de intrekking van de toegang voor alle begunstigen in het kader van netwerkaanpassingen en van de beëindiging van bepaalde diensten en de intrekking van de toegang voor een specifieke begunstigde in het geval van niet-naleving van contractuele bepalingen.

5.6.1.1.5.1.1 a) Intrekking van de toegang bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

984 Indien Belgacom zijn netwerk op zo'n manier zal aanpassen dat sommige diensten onbeschikbaar zouden worden, mag Belgacom geen verrichtingen in verband met bitstreamtoegang intrekken zonder een redelijke aankondiging aan de OLO vóór de stopzetting van de toegang en met de verplichting om het BIPT vooraf op de hoogte te stellen.

5.6.1.1.5.1.2 b) Intrekking van reeds toegestane toegang bij niet-nakoming van contractbepalingen

985 Er kunnen zich situaties voordoen waarin Belgacom de levering van toegangsdiensten wenst te onderbreken (in dit geval bitstreamtoegang en de bijbehorende diensten) omdat een alternatieve operator sommige bepalingen in zijn contract niet nakomt (bv. zijn facturen niet betaalt). In zo'n geval acht het BIPT het noodzakelijk om de uitoefening door Belgacom van zijn contractuele rechten te onderwerpen aan sommige voorwaarden die garanderen dat de doelstellingen van het regelgevingskader in acht worden genomen, in het bijzonder de bevordering van onvervalste concurrentie en de bescherming van de belangen van de gebruikers.

986 Voordat Belgacom een verrichting inzake bitstreamtoegang of bijbehorende dienst onderbreekt wegens de niet-nakoming van de contractbepalingen, moet het een bijzondere procedure volgen:

- de onderbreking van de toegang moet uiterlijk 15 kalenderdagen voor de datum waarop de onderbreking van de toegang gepland is, worden voorafgegaan door een voorafgaande kennisgeving aan de alternatieve operator;
- een kopie van deze kennisgeving moet tezelfdertijd aan het BIPT worden toegestuurd, samen met de nuttige documenten (zoals relevante uittreksels uit de toegangsakkoorden, uitgewisselde brieven, facturen, netting-overzicht ...). Bovendien moet Belgacom in samenwerking met de betrokken operator alle voorzorgsmaatregelen nemen die nodig zijn om te vermijden dat de intrekking van de toegang invloed heeft op de prioritaire klanten zoals nooddiensten, ziekenhuizen, artsen, politiediensten, besturen, internationale instellingen.

5.6.1.1.5.2 Rechtvaardiging van de maatregel

987 Conform 61, § 1, derde lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie, kan het de operatoren met een sterke machtspositie meer bepaald verboden worden om de reeds toegekende toegang tot de middelen in te trekken. Artikel 61, § 1, laatste lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: “Het Instituut kan

de voorwaarden en nadere regels inzake billijkheid, redelijkheid en termijn vaststellen voor de uitvoering van de verplichtingen die overeenkomstig dit artikel worden opgelegd”.

988 Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen twee volkomen verschillende gevallen: de intrekking van de toegang voor alle begunstigten in het kader van netwerkaanpassingen en van de beëindiging van bepaalde diensten en de intrekking van de toegang voor een specifieke begunstigde in het geval van niet-naleving van contractuele bepalingen.

5.6.1.1.5.2.1 a) Intrekking van de toegang bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

989 De sluiting van een dienst voor alle begunstigten vormt duidelijk een wijziging van het referentieaanbod die een controle vergt vanwege het Instituut, dat hierbij moet nagaan of Belgacom voldaan heeft aan de verschillende verplichtingen en in het bijzonder aan de verplichting tot non-discriminatie, wat impliceert dat de dienst evenmin nog wordt gebruikt voor de retailmarkt en dat de gegeven vooropzeg de begunstigten in staat stelt om, net als Belgacom zelf, hun eigen investeringen tijdig te plannen om zich aan te passen aan de nieuwe situatie en tevens geen investeringsbeslissingen meer te nemen die onbruikbaar zouden worden in de nieuwe situatie. Enkele voorbeelden - geen volledige lijst - van een dergelijke situatie zijn de sluiting van LEX'en of toegangspunten, de verandering van toegangstechnologie of de afschaffing van sommige dienstkwaliteiten.

990 Zonder een dergelijke verplichting zouden de operatoren niet in staat zijn hun abonnees voldoende dienstkwaliteit te garanderen. De onderbreking van een bitstreamdienst zou leiden tot de onderbreking van de dienstverlening aan een groot aantal consumenten. De gevolgen van een onderbreking van de dienst zijn te belangrijk om de operator met een sterke machtspositie in staat te stellen om die maatregel te treffen zonder de voorwaarden te regelen voor een eventuele intrekking van de toegang aangeboden door de operator met een sterke machtspositie.

991 Voor de bitstreamaanbiedingen is het nodig om een redelijke wachtperiode van een jaar in te bouwen om de OLO's de kans te bieden de situatie te analyseren en de bitstreamklanten te migreren naar alternatieve oplossingen. Zonder deze migratieperiode zou Belgacom de toegang gewoon kunnen opzeggen zonder dat de alternatieve operator naar een volwaardig alternatief is kunnen migreren en zouden zijn eindgebruikers zonder verbinding komen te zitten, wat zware gevolgen zou hebben voor de concurrentiepositie van de alternatieve operator op de breedbandmarkt.

5.6.1.1.5.2.2 b) Intrekking van reeds toegestane toegang bij niet-nakoming van contractbepalingen

992 Het Instituut vindt het billijk dat een operator met een sterke machtspositie zich beschermt tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen door zijn klanten. De verplichting voor een organisatie met een sterke machtspositie om te voldoen aan verzoeken om toegang geldt voor zover deze verzoeken redelijk zijn. De levering van een toegangsdienst vragen zonder de contractbepalingen na te komen, zoals de betaling van de facturen, kan geen redelijk verzoek vormen.

993 Het Instituut beklemtoont echter dat het recht om zich te beschermen tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen geen afbreuk mag doen aan de marktontwikkeling of aan de bescherming van de eindgebruikers.

994 Conform artikel 5 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie kan het BIPT alle redelijke maatregelen treffen om de doelstellingen van het Europese regelgevingskader op het vlak van elektronische communicatie te verwezenlijken zoals vastgelegd in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en meer bepaald om erop toe te zien dat de concurrentie niet in het gedrang komt en om de bescherming van de gebruikers te garanderen.

995 Er zouden zich immers situaties kunnen voordoen waarin de onderbreking van de verstrekking als een misbruik zou kunnen worden

beschouwd. Nu is de schorsing van de levering van toegang een gebeurtenis die een ernstig, onmiddellijk en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen voor de operatoren, alsook ernstig ongemak kan veroorzaken voor de eindgebruikers. Wanneer de toegang wordt geschorst kunnen de alternatieve operatoren onmogelijk de diensten blijven verstrekken die zij aan hun klanten verkopen en lopen zij een duidelijk risico om snel en massaal hun klanten te verliezen, zelfs om hun activiteiten niet meer te kunnen heropstarten. Voor de eindgebruikers betekent de onderbreking van hun breedbanddienst de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot de breedbanddiensten, wat een middel is geworden dat steeds meer verspreid is en zelfs absoluut noodzakelijk voor sommige personen (zoals telewerkers). Bovendien kan een onderbreking van de breedbanddienst in sommige gevallen ertoe leiden dat niet meer kan worden getelefoneerd (wanneer de gecommmercialiseerde dienst een combinatie is van breedbandtoegang en telefonische toegang).

- 996 Het BIPT vindt dat het verzoek om toegang geeneen vraag is, die zich beperkt tot het ogenblik waarop die wordt geformuleerd, maar een vraag die zich ook uitstrekt in de tijd. Zodra een operator met een sterke machtspositie is ingegaan op een redelijk verzoek om toegang, leidt dit ertoe dat de manier waarop die bestaande toegang wordt stopgezet, zelf redelijk moet zijn. Zonder begeleidende maatregelen zouden de alternatieve operatoren kunnen worden geconfronteerd met onrechtmatige dienstonderbrekingen en zouden zij hun klanten geen voldoende dienstkwaliteit kunnen garanderen. Dankzij deze verplichting kan een zekere stabiliteit op de markt worden ingesteld en kan de mogelijkheid voor de operator met een sterke machtspositie worden beperkt om de diensten aan de operatoren die de breedbandtoegang gebruiken, onrechtmatig stop te zetten. De gevolgen van een onderbreking van de dienstverlening zijn te groot om het aan de operator met een sterke machtspositie toe te staan om deze maatregel te nemen zonder inachtneming van een bijzondere procedure die een voorafgaande kennisgeving en het verlenen van een

redelijke opzegtermijn garandeert. Deze opzegtermijn is absoluut noodzakelijk:

- om de alternatieve operator de mogelijkheid te bieden om indien hij dat nodig acht, een beroep te doen op de hoven en rechtbanken;
- om het BIPT de kans te geven om na te gaan of Belgacom door de levering van de breedbandtoegang stop te zetten niet zijn verplichtingen als operator met een sterke machtspositie verzuimt, bijvoorbeeld om zich ervan te vergewissen dat er geen schending is van de non-discriminatie; in soortgelijke omstandigheden zouden sommige operatoren soepeler kunnen worden behandeld dan andere en zou Belgacom op die manier een selectie maken uit zijn concurrenten;
- om in voorkomend geval maatregelen te nemen om de gebruikers te beschermen, bijvoorbeeld om de onderbreking van de telefonische toegang van prioritaire gebruikers zoals artsen of ziekenhuizen te vermijden of erop toe te zien dat Belgacom zolang de verrichtingen worden gestaakt, zorgt voor de migratie van de eindgebruikers naar een nieuwe dienstenaanbieder.

997 De duur van de opzeg (15 dagen) is een redelijk compromis tussen de noodzaak dat deze termijn volstaat om te voldoen aan de doelstellingen hierboven en het belang van Belgacom om het risico te beperken dat zijn klanten hun contractuele bepalingen niet nakomen.

5.6.1.2 Invoering van nieuwe verplichtingen

5.6.1.2.1 Invoering van een nieuwe toegangsverplichting betreffende de multicastfunctie

5.6.1.2.1.1 Beschrijving van de verplichting

998 Het BIPT verplicht Belgacom om een bitstreamproduct aan te bieden dat de “multicast”-functionaliteiten omvat (zie technische beschrijving in bijlage 3) op non-discriminerende wijze, gelijkwaardig aan deze die Belgacom intern of aan zijn dochterondernemingen of partners levert voor zijn retaildiensten.

999 De verplichting voor toegang tot multicasting is beperkt tot het Ethernet-transportnetwerk en tot de DSLAMs IP (momenteel Alcatel ISAM) en omvat 3 elementen:

- Verplichting om VLANs E-Tree (point-to-multipoint) aan te bieden aan de hand waarvan de alternatieve operatoren hun inhoud kunnen vervoeren tot aan de DSLAMs die ze zullen geselecteerd hebben
- Delen van de IP-multicastadressen (klasse D) tussen de verschillende operatoren, aangezien het aantal bestaande adressen ruim voldoende is voor meerdere verschillende boeketten
- Toegang tot de multicastfunctie van de DSLAMs om de eindgebruikers in staat te stellen de programma's te selecteren die ze willen bekijken.

1000 De multicastfunctie moet operationeel zijn binnen 12 maanden na deze publicatie. Om dit doel te bereiken moet Belgacom 3 maanden na het publiceren van dit besluit een voorstel tot aanpassing van het referentieaanbod doen. Daarna zal het BIPT hierover een nationale raadpleging lanceren en een definitief besluit nemen over het voorstel van Belgacom.

1001 Indien Belgacom vindt dat het makkelijker haalbaar is voor hem om een andere wholesaledienst aan de xDSL-operatoren voor te stellen om een retaildienst voor het uitzenden van video-inhoud in point-to-multipoint-formaat te verstrekken waarbij ze kunnen differentiëren in termen van inhoud (aan hun klanten bijkomende kanalen bieden naast deze die Belgacom aan zijn eigen klanten levert alsook bepaalde kanalen uit het retailaanbod van Belgacom weglaten), dan mag het dat voorstellen. De essentiële kenmerken van een dergelijke dienst zullen moeten worden voorgesteld aan het BIPT binnen de 3 maanden die volgen op de publicatie van dit besluit, zullen worden onderworpen aan een raadpleging van de sector en zullen het voorwerp uitmaken van een besluit van het BIPT. Het alternatief voor multicast dat zou worden voorgesteld door Belgacom (indien het vindt dat een andere wholesaledienst aan de xDSL-operatoren kan worden voorgesteld om

een retaildienst voor het uitzenden van video-inhoud in point-to-multipoint-formaat te verstrekken waarbij ze kunnen differentiëren in termen van inhoud) moet toegevoegd worden aan het referentieaanbod binnen hetzelfde tijdsbestek als voor de multicastverplichting. Bij gebrek aan een dergelijk voorstel binnen de opgelegde termijn, zal de toegang tot de multicastfunctionaliteiten operationeel moeten zijn uiterlijk 12 maanden na de publicatie van dit marktanalysebesluit.

5.6.1.2.1.2 *Rechtvaardiging en evenredigheid van de voorgestelde verplichting*

1002 Het BIPT beschouwt dat het gerechtvaardigd en evenredig is om Belgacom te verplichten bitstreamaanbiedingen te doen die multicastfunctionaliteiten omvatten. Zoals benadrukt door de ERG, “*a bitstream offer, when including multicast functionality, allows alternative operators to provide triple play broadband offers and compete with LLU-based providers (including the incumbent). The provision of complete network functionalities by the SMP operator can also be seen as a consequence of non-discrimination obligations in the provision of wholesale access by the SMP wholesale division*”³⁰².

1003 Zoals eerder vermeld, rekening houdend met de ontwikkeling van de breedbandmarkt in de richting van multiple-playaanbiedingen, de geringe ontwikkeling van ontbundeling in België, het verdwijnen van de ontbundeling op verscheidene plaatsen door de sluiting van de LEX'en, de grote impact van de bitstreamaanbiedingen op de concurrentie stroomafwaarts en het feit dat de alternatieve DSL-operatoren dergelijke diensten niet kunnen aanbieden op basis van de bestaande bitstreamaanbiedingen, is het immers noodzakelijk om een wholesalebitstreamaanbod te introduceren mét multicastfunctionaliteiten teneinde discriminatie te vermijden en te garanderen dat de alternatieve DSL-operatoren kunnen concurreren op

³⁰² Zie deel D.1 van het verslag van ERG (09)17, op.cit.

een breedbandmarkt waar het belang van gebundelde aanbiedingen toeneemt.

1004 Uit de analyse van de breedbandmarkt blijkt dat de vraag naar breedbandinternet in gebundelde aanbiedingen met digitale tv alsmaar stijgt en dat de mogelijkheid tot het aanbieden van zulke gebundelde producten, aanzienlijke concurrentievoordelen biedt aan operatoren die in staat zijn deze producten te leveren³⁰³. Het BIPT meent bijgevolg dat een alternatieve operator die niet over de mogelijkheid beschikt om een breedbandaanbod uit te werken dat het uitzenden van inhoud omvat, aanzienlijke moeilijkheden zal ondervinden om zich op voldoende wijze te ontwikkelen op de breedbandmarkt en om het spel van de concurrentie te spelen op een markt zoals de Belgische. Dit wordt in wat volgt verder toegelicht.

1005 Niets in de definitie van “bitstream” duidt erop dat het enkel point-to-point zou omvatten (E-Line in het kader van Carrier Ethernet) en het Ethernet-transport van het type “carrier class” omvat op zijn beurt diensten als Multipoint-to-Multipoint (E-LAN) en Point-to-Multipoint (E-Tree).

5.6.1.2.1.2.1 Het Europese kader

1006 De oplegging van deze nieuwe toegangsverplichting op markt 5 is in overeenstemming met de technologisch neutrale definiëring van de breedbandmarkt zoals aangenomen door de Europese Commissie in het kader van de aanbeveling van 2007 (zie de ontwikkelingen met betrekking tot de definitie van markt 5) en aanbevolen door de ERG in het kader van het gemeenschappelijk standpunt betreffende de regelgevingsprincipes voor NGA³⁰⁴ die stelt dat de breedbandmarkt het volgende omvat: "*all kind of wholesale broadband access products that can be delivered higher in the network* » en dat "*in order to*

³⁰³ Zie “3.2.5 Evolutie naar multiple-playaanbiedingen”

³⁰⁴ ERG (07)16

maintain the benefits of infrastructure competition based on LLU, the design of the WBA product might need to be enhanced to allow - on a non-discriminatory basis – alternative operators maximum control of quality parameters (e.g. multicasting) possible in order to compete on an equal footing with the retail arm of the SMP operator (e.g. IPTV)”.

1007 Er werden verplichtingen tot toegang tot de multicastfunctionaliteiten van bitstream opgelegd door andere nationale regelgevende instanties op markt 5:

- De Deense instantie NITA heeft een gelijkaardige verplichting opgelegd³⁰⁵ op de stroomopwaartse markt voor toegang tot datatransmissiediensten en in het bijzonder breedbandtoegang.
- De Italiaanse autoriteit AGCOM heeft in het kader van zijn marktanalyse van markt 12³⁰⁶ van 2006 een bitstreamverplichting opgelegd die toegang tot alle kenmerken, configuraties en functionaliteiten van het netwerk omvat. Het referentieaanbod van Telecom Italia dat werd gepubliceerd op 13 juni 2007³⁰⁷ voorziet in een technische oplossing die zijn multicastoplossing toegankelijk maakt voor de alternatieve operatoren.

1008 In het kader van haar opmerkingen op het Deense ontwerpbesluit³⁰⁸ verduidelijkt de Europese Commissie de voorwaarden voor een gerechtvaardigde en evenredige oplegging van een dergelijke toegangsverplichting voor bitstream met multicastfunctionaliteiten op markt 5. Ze erkent dat het mogelijk is dat de breedbandmarkt evolueert in een richting die, bij gebrek aan aanbiedingen met inbegrip van televisie, ertoe zou leiden dat er geen daadwerkelijke mededinging mogelijk is op de retailmarkt aan de hand van een aanbod van

305 DK/2008/0862

306 Delibera 34/06L/CONS van 22 februari 2006

307 Delibera nr. 249/07/CONS

308 DK/2008/0862

uitsluitend een breedbandtoegangsproduct: “trends in the market for wholesale broadband access may develop in such a direction that in the absence of a TV offering the provision of an Internet access product alone may no longer be sufficient to compete effectively at the retail level”.

1009 De Commissie meent dat het in de eerste plaats nodig is om, in het licht van de ontwikkeling van de vraag op de retailmarkt voor breedband, op substantiële wijze de redenen aan te tonen waarom het rechtvaardig en evenredig is om een verplichting op te leggen voor multicastbitstream: “only on the basis of such analysis NITA should consider providing multicasting features in the scope of the mandated bitstream product in case there is a risk that absent this input, alternative operators are deprived from competing effectively in the retail broadband market”.

1010 De ERG stelt wat hem betreft dat: “a bitstream offer, when including multicast functionality, allows alternative operators to provide triple play broadband offers and compete with LLU-based providers (including the incumbent). The provision of complete network functionalities by the SMP operator can also be seen as a consequence of non-discrimination obligations in the provision of wholesale access by the SMP wholesale division”³⁰⁹.

1011 Ten slotte benadrukt de Europese Commissie in haar aanbeveling van 20 september 2010 (in punt 33) dat de wholesaleproducten zo goed mogelijk de technische mogelijkheden van de NGA-infrastructuur in termen van snelheid en kwaliteit dienen te weerspiegelen zodat andere operatoren de kans hebben om daadwerkelijk te concurreren.

5.6.1.2.1.2.2 De Belgische situatie

³⁰⁹ Zie deel D.1 van het verslag van ERG (09)17, op.cit.

1012 Het Instituut stelt vast dat de retailbreedbandmarkt voor particuliere gebruikers in België geleidelijk aan evolueert naar multiple-playaanbiedingen, zoals gedetailleerd in deel 3.2.5 van dit besluit.

1013 Wat betreft multiple-playaanbiedingen waarbij breedbandinternet gebundeld wordt tezamen met digitale tv, speelt er duidelijk concurrentie tussen de enige kabeloperatoren en Belgacom, op de alternatieve operatoren na³¹⁰.

1014 Vandaag zijn de alternatieve DSL-operatoren niet in staat wegen technisch-economische redenen om televisieaanbiedingen te leveren op een nationale basis vanuit de bestaande wholesaleaanbiedingen (BRUO/BROBA/WBA). Want:

- Ontbundeling stelt de alternatieve operatoren in theorie in staat om IPTV-aanbiedingen te leveren. Dat houdt evenwel aanzienlijke investeringen in die enkel kunnen worden afgeschreven voor de dichtsbevolkte zones van het Belgische grondgebied. Bovendien is de huidige dekking in termen van ontbundeling beperkt en bestaat het risico dat de plannen voor sluiting van LEX'en van Belgacom de ontwikkeling van breedband in België nog meer zullen beperken, en dat in combinatie met de erg beperkte economische haalbaarheid van ontbundeling van het subaansluitnet.
- Zoals uitgelegd in de analyse van markt 4, is een DSL-operator verhinderd door het gebrek aan ontbundeling van het aansluitnet om aan zijn klanten een video-omroepdienst in het formaat point-to-multipoint te bieden met capaciteit om tegelijk verscheidene videosignalen te leveren.
- Het is technisch mogelijk om te overwegen zich te blijven beperken tot het gebruik van het huidige bitstreamaanbod (zonder multicast). Deze oplossing houdt in dat dezelfde video-inhoud verscheidene

³¹⁰ Met uitzondering van de recente multiple-playaanbiedingen van Mobistar en Alpha Networks, zie *infra*, randnummer 1016

keren wordt verstuurd (namelijk dezelfde inhoud aan verscheidene gebruikers) naar elk van de gebruikers die gelijktijdig hetzelfde kanaal bekijken; terwijl bij een bitstreamaanbod met multicast de video-inhoud van een kanaal slechts één keer wordt verstuurd binnen elke cluster van LEX'en (dus naar verscheidene LEX'en). In het eerste geval zijn de kosten voor breedband een veelvoud van het aantal eindgebruikers en in het tweede geval een veelvoud van het aantal zenders die worden aangeboden in het boeket, per cluster van LEX'en. De multicast-bitstreamaanbiedingen zijn veel doeltreffender dan de huidige bitstreamaanbiedingen voor het lineaire uitzenden van video-inhouddiensten, zowel in technische als in financiële termen.

1015 Om die redenen kunnen de alternatieve DSL-operatoren op dit ogenblik niet concurreren op het vlak van de multiple-playaanbiedingen. Rekening houdend met de evolutie van de Belgische breedbandmarkt naar multiple-playaanbiedingen zal een operator die genoeg neemt met het aanbieden van enkel breedbandtoegang beetje bij beetje worden uitgesloten van deze markt ten voordele van de operatoren die in staat zijn om een multiple-playaanbieding te doen. De recente lancering door Scarlet van zijn quadruple-playaanbod bevestigt dat IPTV een essentieel element vormt voor de concurrentie op de breedbandmarkt. De aankondigingen van tal van leidinggevend (cf. deel 3.2.5.4) getuigen van deze evolutie naar de verstrekking van multiple-playaanbiedingen.

1016 Sinds 2010 bieden twee alternatieve operatoren multiple-playproducten met digitale tv en breedbandinternet aan. Deze aanbiedingen bevatten significante nadelen ten opzichte van de multiple-playaanbiedingen van Belgacom en de kabeloperatoren:

- Alpha networks brengt, onder de merknaam “Billi”, gebundelde aanbiedingen op de markt met breedbandinternet en digitale tv. Dit gebeurt op basis van het ontbundelingsaanbod, waarvan de nadelen eerder besproken zijn in randnummer 5.2.3.2.

- Sinds oktober 2010 biedt ook Mobistar bundels aan met breedbandinternet en satelliettelevisie, waarbij IPTV via monocast gebruikt wordt om video on demand en interactiviteit mogelijk te maken. Satelliet-tv biedt echter significante nadelen ten opzichte van IPTV en CATV. Zo blijkt uit het BIPT Marktonderzoek 2010 dat het merendeel van de ondervraagden niet geïnteresseerd is in een aanbod met satelliet-tv. De beperkte potentiële afzetmarkt voor een dergelijk product werd eveneens bevestigd door financiële analisten³¹¹ en Belgacom's CEO Didier Bellens³¹² naar aanleiding van de lancering van Mobistar's digitale-tv-product. Het BIPT acht het daarom weinig waarschijnlijk dat Mobistar een volwaardig concurrerend triple-playaanbod kan uitbouwen met satelliet-tv.

1017 Het BIPT acht wegens bovenstaande redenen dat deze multiple-playoplossingen geen volwaardig alternatief vormen voor de bestaande aanbiedingen van Belgacom en de kabeloperatoren. Om de concurrentiekracht van de alternatieve operatoren te waarborgen, blijft de nood aan het leveren van de nodige wholesale-inputs voor het mogelijk maken van concurrerende multiple-playaanbiedingen met breedbandinternet en digitale tv daarom onaangetast.

1018 Er is eveneens een duidelijke vraag langs de kant van de alternatieve operatoren voor multicastfunctionaliteit om gebundelde aanbiedingen met breedbandinternet en digitale tv op de markt te brengen: KPN, Mobistar en EDPnet menen zo dat digitale televisie een sleutelfactor is voor de concurrentie op de breedbandmarkt. Ze beschouwen dat de

311 Zie bvb. Raymond James Euro Equities: "Pour autant l'architecture technologique reste un pari à notre sens avec 1) le besoin d'une parabole pour un service TV compétitif face aux offres Telenet ou Belgacom – or elle n'est pas toujours facilement aménageable en ville (syndic de copropriété) et moins 'user-friendly' que la connexion à la prise câble (Telenet) ou téléphonique (V-DSL par Belgacom) et 2) un service internet basé sur l'ADSL et donc de qualité inférieure à celle de Belgacom (V-DSL) et surtout Telenet (câble)."

312 Total Telecom, 23/09/2010, "Belgacom Belgacom CEO sees no pricing pressure from new Mobistar offer": "However, Bellens said the requirement for customers to have a satellite dish with Mobistar's deal would hinder the operator's ability to compete. In Belgium, the requirement to have a satellite dish is "challenging," Bellens said." <http://www.totaltele.com/view.aspx?ID=458852>

onmogelijkheid voor de alternatieve DSL-operatoren om multiple-playaanbiedingen te doen, hun concurrentiepositie op de breedbandmarkt sterk beïnvloedt en drukken hun wens uit voor een bitstreamaanbod met multicast.

1019 Het BIPT beschouwt dat, rekening houdend met de ontwikkeling en het belang van multiple-playaanbiedingen op de Belgische markt en de toename van de vraag naar dat soort van product op de retailmarkt, de concurrentiekracht van de alternatieve operatoren afneemt en de ontwikkeling van de concurrentie op de breedbandmarkt verhinderd wordt doordat de alternatieve operatoren geen omroepdiensten kunnen bieden op basis van de bestaande wholesaleaanbiedingen. Uit de analyse van de retailmarkt is gebleken dat meer dan één op de twee³¹³ nieuwe klanten die intekenen op een nieuw breedbandabonnement kiezen voor triple play en dat deze tendens alleen maar toeneemt.

1020 De beperking van die verplichting tot het Ethernet-netwerk is gerechtvaardigd door de nakende verdwijning van het ATM-netwerk terwijl de beperking tot de DSLAMs van de nieuwe generatie is gerechtvaardigd door het feit dat de hulpsignalen erheen kunnen worden gestuurd via de Ethernet-interconnectieverbindingen van deze apparatuur in tegenstelling tot de DSLAMs van de oude generatie (ASAMs) waarvoor afzonderlijke interfaces nodig waren.

5.6.1.2.1.2.3 Minst ingrijpende remedie

1021 Het BIPT vindt ook dat het opleggen van een bitstreamaanbod met multicast de ontwikkeling van ontbundeling niet zal belemmeren. Voor zover het huidige bitstreamaanbod de ontbundeling immers niet ontmoedigt (cf. supra – dankzij ontbundeling kan de alternatieve operator zijn eigen materiaal en dus eventuele ontbrekende kenmerken in het aanbod van de dominante operator kiezen en kan hij vooral zelf zorgen voor het beheer), zal een bitstreamaanbod met multicast geen

³¹³ zie deel 3.2.5.2.3

beduidende negatieve invloed hebben op de investeringsladder aangezien de voornaamste voordelen van de ontbundeling verder gaan dan de toevoeging van de multicastfunctie op het niveau van de bitstream.

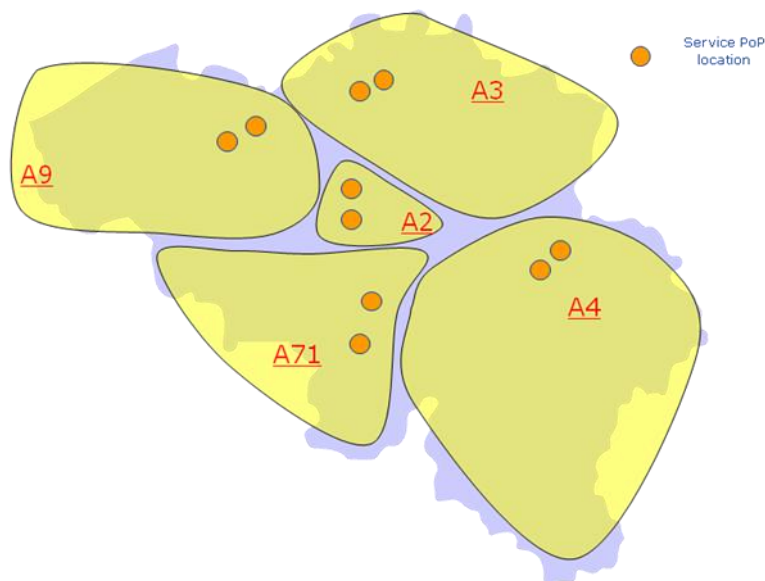
1022 De minst ingrijpende alternatieve wholesaledienst in termen van middelen die de SMP-operator van markt 4 moet aanbieden is het VLAN point-to-multipoint dat verband houdt met de multicastfunctie:

- Die verplichtingen raken geenszins aan de investeringen die Belgacom heeft gedaan om zijn IPTV-diensten te lanceren. Het betreft immers standaardfuncties in de beschouwde apparatuur die ook aanwezig zijn wanneer Belgacom er zelf geen gebruik van maakt (deze dienst kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor onlinespelen). Er kan dus niet gesteld worden dat het zaak is van risicovolle vernieuwende investeringen ter beschikking te stellen van zijn concurrenten.
- Zoals hierboven toegelicht, zouden de derde operatoren het bestaande aanbod kunnen gebruiken door de multicastfunctie bij zich te houden als een alternatieve oplossing en door een VLAN met een hogere prioriteit te creëren naar elk van hun klanten. Ook al worden de bijbehorende kosten die hun aanbod niet-concurrerend zouden kunnen maken, buiten beschouwing gelaten, toch moet worden vastgesteld dat een dergelijke toepassing Belgacom ertoe zou verplichten om sneller te investeren om de capaciteit van zijn netwerk te verhogen. Belgacom heeft er dus als efficiënte operator belang bij om de VLAN E-Tree aan te bieden om de behoeften aan capaciteit te verminderen.
- In termen van capaciteitupgrade moet een efficiënte operator die voorziet in verhogingen van snelheid voor de eindgebruikers op korte en op middellange termijn - wat de algemene consensus is van de sector - materiaal hebben gekozen dat kan worden geüpgraded. De upgrade is dus een mogelijke handeling die de operator met een machtspositie zichzelf biedt.

- De capaciteitsverhoging voor bijkomende boeketten (een aanvrager beperkt zich tot een aanvraag van 128 Mbps vandaag) zal kleiner zijn dan de vereiste capaciteitsverhoging voor andere toepassingen zoals VoD die Belgacom aanbiedt op retailniveau. Deze handeling is dan ook niet buitensporig aangezien de operator met een machtspositie deze operatie nog vaker voor zichzelf moet uitvoerendoen.
- Het aantal IP-adressen van *Class D* voor multicasting (verschillende duizenden) overstijgt ruimschoots de behoeften aan verscheidene boeketten.

5.6.1.2.2 *Invoering van een nieuwe toegangsverplichting betreffende één interconnectiepunt voor nationale dekking*

1023 Om nationale dekking te verkrijgen is het noodzakelijk om aanwezig te zijn met een interconnectiepunt in de 5 verschillende zones (zie onderstaande figuur). De Fixed Access Carriers (FAC) vragen de mogelijkheid om enkel te interconnecteren op nationaal niveau. Het betreft het element transport van het bitstreamaanbod zoals beschreven in deel 5.2.1.1.2.2.



Figuur 5.20 : Opdeling van Ethernet-netwerk in 5 zones met elk twee interconnectiepunten (bron: Belgacom)

5.6.1.2.2.1 Beschrijving van de maatregel

1024 Het Instituut verplicht Belgacom om naast een lokaal en een regionaal interconnectieniveau ook een nationaal interconnectieniveau te introduceren voor de Ethernet-transporttechnologie.

1025 Dat interconnectieniveau zal worden gedetailleerd in de referentieaanbiedingen BROBA Ethernet en WBA VDSL2.

5.6.1.2.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1026 Het Ethernet-netwerk is gestructureerd in een bundel van ringen per zone (5 zones). Elke 10 Gbps-ring in dezelfde zone termineert op 2 nodes, de service Point of Presence (PoP). Deze architectuur zorgt ervoor dat die twee knooppunten het best gelegen zijn om verkeer vanuit het hele gebied te verzamelen. De alternatieve operatoren moeten voor nationale dekking een verbinding maken met ten minste een PoP in elke zone, wat neerkomt op minimaal 5 interconnectiepunten voor nationale dekking.

1027 In 2012 wordt ATM als transporttechnologie van het corenetwerk uitgefaseerd en vervangen door Ethernet. In het ATM-netwerk zijn ten minste 7 van de 53 zonale interconnectiepunten noodzakelijk om nationale dekking te krijgen. Het aantal noodzakelijke interconnecties wordt in het Ethernet-netwerk gereduceerd tot 5.

1028 Daarentegen neemt de minimumcapaciteit van de interconnectieverbindingen toe door de uitfasering van ATM: voor ATM was een STM1-verbinding van 155.52 Mbit/s per interconnectiepunt voldoende, maar voor Ethernet is een veel grotere interconnectieverbinding van 1 Gbps per interconnectiepunt noodzakelijk. Dat betekent dat een alternatieve operator bij Ethernet, een beroep moet doen op een minimumcapaciteit van 5 Gbps³¹⁴ om te zorgen voor een nationale dekking, terwijl in het geval van ATM een

³¹⁴ 5 zones x 1 Gbps per zone = 5 Gbps

minimumcapaciteit van 1.09 Gbps³¹⁵ volstond. De minimumcapaciteit die nodig is voor een nationale dekking op het Ethernet-netwerk is dus ruimschoots groter dan bij ATM.

1029 De capaciteit per interconnectiepunt wordt hierdoor met een factor 7 verhoogd. Voor kleine operatoren die de investeringsladder willen opklimmen van resale naar de gereguleerde bitstreamproducten wordt de drempel verhoogd door het opleggen van een hogere minimumcapaciteit. Door het gebrek aan schaalvoordelen ontbreekt bij de kleinere operatoren het nodige volume om in dergelijke 1GE OAL (1 Gbps Ethernet OLO Access Line) te investeren en worden ze verplicht om een carrier wholesale-oplossing te kiezen indien ze de volledige end-to-end-verbinding via één wholesaleoperator willen behouden.

1030 De mogelijkheid om retailproducten te differentiëren ten opzichte van de concurrentie is een belangrijke manier om concurrentie te stimuleren. Daarom is het van essentieel belang dat alternatieve operatoren van een gereguleerde bitstreamoplossing kunnen gebruikmaken want een doorverkoop aanbod is enkel een kopie van het retailproduct van de incumbent. Om de concurrentiepositie van de alternatieve operatoren te vrijwaren, moet het Instituut dus voorkomen dat bestaande bitstreamoperatoren door de netwerkevoluties van Belgacom richting een doorverkoopwholesaleaanbod gedwongen worden en dat groeiende operatoren die de investeringsladder willen beklimmen door in eigen infrastructuur te investeren geen bijkomende drempel krijgen door de hogere minimumcapaciteit van de interconnectieverbinding.

1031 Aangezien lagere minimumcapaciteit enkel mogelijk is op basis van technologie die op korte termijn uitgefaseerd wordt (i.e. ATM), is het Instituut van mening dat de enige toekomstgerichtere oplossing erin

³¹⁵ 7 zones x 155.52 Mbps per zone = 1,09 Mbps

bestaat om één interconnectiepunt voor nationale dekking te introduceren als bijkomend interconnectieniveau.

5.6.1.2.3 *Invoering van een nieuwe verplichting voor toegang betreffende de consolidering van het verkeer van verscheidene LEX'en via backhaul GigaEthernet*

5.6.1.2.3.1 *Beschrijving van de maatregel*

1032 Het BIPT verplicht ertoe om 6 maanden na de publicatie van dit besluit een aanbod voor backhaul GigaEthernet in te voeren om een verbinding tussen de Belgacom-gebouwen te creëren. Het zal bestaan in een vezel of golflengte met een minimum van actieve apparatuur tussen het Ethernet-knooppunt van Belgacom in een LEX en dat van de alternatieve operator in een andere LEX nabij, het zal het onderhoud en een SLA omvatten aangepast aan de deze minimalistische architectuur.

1033 Het aanbod zal operationeel zijn 6 maanden na publicatie van het besluit (indien nodig via manuele bestelprocedures).

5.6.1.2.3.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1034 In de Ethernet-architectuur bevindt het parent-knooppunt zich op het niveau van de LEX terwijl het in de ATM-architectuur hogergelegen is in de transmissiearchitectuur van Belgacom, voornamelijk in de zonecentra. Van de distant knooppunten zijn er 5 paar in de 5 grote agglomeraties van het land (de dienstknooppunten) terwijl er voor het ATM-netwerk knooppunten in 5 bijkomende steden zijn. De alternatieve operatoren kunnen dus kiezen tussen de uitbreiding van hun netwerken met een groter aantal Belgacom-knooppunten waar het op te halen verkeer kleiner is, of hun geografische ontwikkeling beduidend inperken.

1035 Het is niet relevant om een tussenliggend collectiepunt op te leggen tussen het parent-knooppunt en het dienstknooppunt aangezien er geen tussenliggende concentratiepunten zijn waar het voor zich spreekt om het verkeer dat samenkomt vanuit verschillende LEX'en te collecten. De Ethernet-lussen verbinden rechtstreeks de LEX'en met de

dienstknooppunten en alle knooppunten van deze lussen zijn van hetzelfde niveau.

1036 Het Instituut meent dat het noodzakelijk is om een bijkomende verplichting in te voeren aan de hand waarvan de alternatieve operatoren het verkeer vanuit verscheidene LEX'en kunnen consolideren teneinde de investeringen in BRUO en BROBA voor ADSL te kunnen valoriseren en hun eigen infrastructuur te blijven gebruiken. Er is een wholesaleaanbod voor BROTSoLL-huurlijnen maar die dienst is gebaseerd op lussen die weliswaar korter zijn omdat er een tussenliggend concentratiepunt is maar die dubbel gebruik maken van de Ethernet-lussen en daarom geen kostenbesparing inhouden ten opzichte van collecting op het parent-knooppunt.

5.6.2 Non-discriminatie

5.6.2.1.1 *Beschrijving van de maatregelen*

1037 Belgacom dient alle alternatieve operatoren dezelfde diensten aan te bieden als diegene waarvan het zelf gebruikmaakt. Het non-discriminatiebeginsel biedt de alternatieve operatoren de mogelijkheid om een dienstkwaliteit en tarieven aan te bieden die equivalent zijn aan die van de operator met een sterke machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden.

1038 Dit aanbod zal rekening moeten houden met de technologische ontwikkelingen, met name de noodzakelijke verhoging van het debiet voor het transport van signalen met zeer hoge snelheid. Het aanbod voor bitstreamtoegang moet het de alternatieve operatoren mogelijk maken om retailaanbiedingen te doen die gelijkwaardig zijn aan die van Belgacom (ADSL2, ADSL2+, SDSL, VDSL, VDSL2) of aan die welke worden geleverd door de alternatieve operatoren dankzij het gebruik van Carrier DSL, het Belgacom- doorverkoop aanbod.

1039 Belgacom dient dus op alle derde operatoren die gebruik willen maken van een dienst voor bitstreamtoegang, voorwaarden toe te passen die

overeenkomen met die welke het zichzelf biedt. De tarifaire en technische voorwaarden moeten aan dat principe voldoen.

1040 Het spreekt voor zich dat deze verplichting ook van toepassing is op de nieuwe functionaliteit multicast die aan het referentieaanbod wordt toegevoegd en op elk alternatief aanbod dat Belgacom zou doen zoals hierboven toegelicht.

5.6.2.1.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1041 In artikel 7 van de wet betreffende de elektronische communicatie wordt gesteld: "Bij de uitvoering van de taken die krachtens deze wet aan het Instituut zijn opgelegd, draagt het bij tot de ontwikkeling van een interne markt van elektronische-communicatienetwerken en -diensten, op de volgende wijze : [...] het zorgt ervoor dat er in vergelijkbare omstandigheden geen verschil in behandeling is van operatoren die elektronische-communicatienetwerken en -diensten aanbieden". Non-discriminatie is een van de voornaamste principes die de betrekkingen tussen de leveranciers van elektronische-communicatienetwerken en -diensten beheersen, en in het bijzonder wat betreft de diensten voor bitstreamtoegang.

1042 Daarenboven bepaalt artikel 58 van de wet van 13 juni 2005: "Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, verplichtingen inzake niet-discriminatie opleggen".

1043 Artikel 10, § 2, van de Toegangsrichtlijn luidt: "Verplichtingen inzake non-discriminatie moeten er in het bijzonder voor zorgen dat de exploitant ten aanzien van andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden onder gelijkwaardige omstandigheden gelijkwaardige voorwaarden toepast, en aan anderen diensten en informatie aanbiedt onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke hij zijn eigen diensten of diensten van zijn dochterondernemingen of partners biedt".

1044 Die verplichting vloeit eveneens voort uit de toepassing van de mededingingsregels, met name artikel 82 van het EG-verdrag.³¹⁶

1045 Zonder een verplichting tot non-discriminatie zou de verticaal geïntegreerde operator met een sterke machtspositie in staat zijn om de ontwikkeling van de concurrentie te belemmeren door zijn concurrenten te benadelen ten opzichte van zijn eigen afdelingen³¹⁷, onder meer wat betreft de tarieven, de termijnen, de procedures, de beschikbare inlichtingen en de kwaliteit van de dienstverlening³¹⁸. Deze verplichting zal met name de alternatieve operatoren in staat stellen om hun retaildiensten op hetzelfde moment als Belgacom op de markt te brengen.

1046 Non-discriminatie is altijd een basisprincipe geweest dat de verrichtingen inzake breedbandtoegang regeerde. Dat principe moet behouden worden, want anders zou Belgacom de ontwikkeling van de concurrentie op de markten voor breedbanddiensten ernstig kunnen hinderen. Ex-postinterventies in mededingingsrecht zouden niet toereikend zijn omdat de operatoren hun businessplan met zekerheid moeten kunnen opstellen en hun abonnees diensten voor elektronische communicatie moeten bieden die concurreren met die van Belgacom, zelfs voordat ze op de markt worden gebracht.

³¹⁶ Zie de bekendmaking van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, PB nr. C 265 van 22/08/1998

³¹⁷ Zie § 85-86 van de Bekendmaking van de Europese Commissie betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, 98/C 265/02, 22/8/98, op.cit.

³¹⁸ Revised Draft ERG Common Position on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, op cit.

5.6.3 Transparantie

1047 Het spreekt voor zich dat deze verplichtingen ook van toepassing zijn op de nieuwe functionaliteit multicast die aan het referentieaanbod wordt toegevoegd en op elk alternatief aanbod dat Belgacom zou doen zoals hierboven toegelicht.

5.6.3.1 Behoud van de bestaande verplichtingen

5.6.3.1.1 *Referentieaanbod*

5.6.3.1.1.1 Beschrijving van de maatregel

1048 Conform de artikelen 59, § 2³¹⁹ en § 3³²⁰, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, behoudt het BIPT de verplichting om het referentieaanbod BROBA/WBA inzake breedband te publiceren.

1049 Het referentieaanbod moet de alternatieve operatoren in staat stellen om alleen de verrichtingen aan te kopen die ze nodig hebben. Het referentieaanbod moet voldoende gedetailleerd zijn zodat diegene die ontbundelde toegang wenst, niet hoeft te betalen voor netwerkbestanddelen of faciliteiten die hij niet nodig acht voor het verstrekken van zijn diensten en een contract voor een redelijke termijn kan afsluiten (twee weken wanneer degene die toegang vraagt

³¹⁹ Art. 59, § 2, van de wet betreffende de elektronische communicatie luidt: "Wanneer voor een operator verplichtingen inzake niet-discriminatie gelden, kan het Instituut van die operator eisen dat hij een referentieaanbod publiceert dat voldoende gespecificeerd is om te garanderen dat de operatoren niet hoeven te betalen voor faciliteiten die voor de gewenste dienst niet nodig zijn. Daarin wordt een beschrijving gegeven van de betrokken aanbiedingen, uitgesplitst in diverse elementen naargelang van de marktbehoeften, en van de daaraan verbonden eisen en voorwaarden, met inbegrip van de tarieven."

³²⁰ Artikel 59, § 3 van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "het Instituut kan de operatoren, die een verplichting hebben uit hoofde van artikel 61, § 1, lid 2, 1°, de verplichting opleggen om een referentieaanbod, zoals omschreven in § 2, te publiceren inzake interconnectie, volledig ontbundelde of gedeelde toegang tot het aansluitnetwerk of het partiële aansluitnetwerk, toegang tot een binair debiet, of een andere vorm van toegang, al naargelang van het type van toegang dat door de betreffende operator moet worden toegestaan."

geen bijkomende wensen heeft met betrekking tot de inhoud van het referentieaanbod).

1050 De bestaande BROBA- en WBA-aanbiedingen en alle voormalige besluiten betreffende deze aanbiedingen blijven geldig indien geen enkele wijziging wordt aangebracht door dit besluit.

1051 Het referentieaanbod moet up-to-date worden gehouden. Overeenkomstig artikel 59, § 4, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie moet het BIPT het referentieaanbod te allen tijde kunnen wijzigen om rekening te houden met de ontwikkeling van de Belgacom-aanbiedingen en de verzoeken van de alternatieve operatoren. Belgacom is verplicht om de verzoeken van het BIPT om publicatie van bijkomende elementen, in te willigen.

1052 Belgacom of elke begunstigde van het referentieaanbod kan hierin wijzigingen voorstellen. Overeenkomstig artikel 59, § 5, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 worden de voorgestelde wijzigingen alleen met de instemming van het BIPT in het referentieaanbod opgenomen.

1053 Elke verrichting voor toegang tot binair debiet moet worden opgenomen in het referentieaanbod. Het bestaan van een referentieaanbod staat niet in de weg van een verzoek om andere verrichtingen die in dat aanbod niet voorkomen. Belgacom dient de redelijke verzoeken in te willigen. Die diensten zullen daarna in het referentieaanbod worden geïntegreerd.

1054 Het referentieaanbod moet een beschrijving bevatten van de elementen van het aanbod en van de nadere regels, voorwaarden en daarbij horende tarieven.

1055 Conform het koninklijk besluit van 22 juni 1998 en het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12 zoals gewijzigd door het vernieuwingsbesluit van 2009 dient in het referentieaanbod de inhoud van de eerdere referentieaanbiedingen te worden opgenomen en dienen de volgende onderwerpen te worden behandeld die reeds aan bod kwamen:

a) *Technische en tarifaire voorwaarden voor toegang tot binair debiet*

- netwerkbestanddelen waartoe toegang tot een binair debiet verleend wordt;
- informatie over de netwerkarchitectuur, de locaties van fysieke toegangssites en beschikbaarheid in de specifieke delen van het toegangsnetwerk;
- technische voorwaarden met betrekking tot de precieze kenmerken van de aansluitnetwerken en subaansluitnetwerken, de toegang tot de aansluitnetwerken en het gebruik ervan;
- procedures inzake bestelling en levering, beperkingen op het gebruik en, in voorkomend geval, contradictoire procedures inzake onderzoek en testen van de lijnen;
- er wordt voorzien in een SLA met boetes. Het referentieaanbod kan naar vrije keuze van de begunstigde voorzien in een redelijk voorspellingssysteem als dat een toegevoegde waarde biedt voor de begunstigde. Geen enkel voorspellingssysteem kan aan de begunstigde worden opgelegd.

b) *Collocatiediensten*

- informatie over de relevante sites van de operator met een sterke machtspositie die door het aantal fysieke verbindingen waarover hij beschikt in staat is de markt van de toegang tot de eindgebruiker te controleren, alsook de collocatiemogelijkheden op deze sites;
- kenmerken van de apparatuur : eventuele beperkingen op apparatuur die in collocatie kan worden geplaatst;
- maatregelen getroffen om de veiligheid van de lokalen te waarborgen;
- toegangsvoorwaarden voor het personeel van de concurrerende operatoren;
- veiligheidsnormen;

- regels voor de toekenning van ruimte wanneer de collocatieruimte beperkt is;
- regels voor de inspectie van sites waar fysieke collocatie mogelijk is of waarvoor collocatie geweigerd werd.

c) *Informatiesystemen*

- voorwaarden inzake toegang tot operationele ondersteuningssystemen, informaticasystemen of databanken voor vooruitbestelling, bevoorrading, bestelling, alsook het verloop van de uitvoering hiervan, het onderhoud en de verzoeken om reparatie bij defecten en facturering

d) *Leveringsvoorwaarden*

- termijn voor de inwilliging van verzoeken om levering van diensten en voorzieningen; overeenkomsten inzake het niveau van de dienstverlening, opheffing van storingen, escalatieprocedures en parameters voor de kwaliteit van de dienst
- standaardcontractvoorwaarden, met, waar nodig, vergoeding voor de niet-nakoming van leveringstijden, alsook vergoeding voor het slecht controleren van de voorwaarden voor reparatie en levering
- prijzen of prijsformules voor elk van de hierboven vermelde kenmerken, functies en voorzieningen.

1056 Het BIPT besluit dat Belgacom in zijn referentieaanbod eveneens bepalingen dient op te nemen die betrekking hebben op de technische beperkingen en de migratie van de eindgebruikers:

Technische beperkingen

- Alleen de technische beperkingen, die uitdrukkelijk moeten worden gepreciseerd en die te wijten zijn aan de gebruikte apparatuur of aan de betreffende versie ervan, mogen door Belgacom in aanmerking worden genomen. Die beperkingen mogen de technologische keuzemogelijkheden van de derde operatoren niet ten onrechte

beperken. Elke andere configuratiemogelijkheid moet aan de keuze van de begunstigde worden overgelaten;

- Dat betekent dat het aanbod een technisch gedeelte moet bevatten dat de door Belgacom gebruikte apparatuur beschrijft, alsook de regels inzake engineering en de middelen om een sturing en diagnosestelling op afstand mogelijk te maken.

Migratie van de eindgebruikers

- Het referentieaanbod moet voorzien in een migratie van de DSL-eindgebruikers van Belgacom of van de DSL-eindgebruikers in het kader van DSL-doorverkoopaanbiedingen naar een dienst die wordt aangeboden in het kader van bitstreamtoegang;
- Ook moeten nadere regels worden bepaald voor migratie van toegang tot binair debiet naar ontbundeling;
- Het referentieaanbod moet de voorwaarden inzake tarieven en technische aspecten van deze migratie bevatten.

1057 Belgacom is bovendien verplicht om het BIPT zijn akkoorden met de alternatieve operatoren inzake toegang tot binair debiet mee te delen binnen 10 dagen nadat ze ondertekend zijn. De alternatieve operatoren blijven uiteraard onderworpen aan de algemene wettelijke verplichting om het BIPT alle akkoorden in verband met toegang en interconnectie in hun geheel mee te delen (artikel 53, tweede lid van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie). Overeenkomstig artikel 57 van de wet betreffende de elektronische communicatie, gaat het BIPT na of de akkoorden inzake toegang tot binair debiet in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Belgacom, met name inzake non-discriminatie. Het BIPT kan de wijziging opleggen van elk akkoord dat het onverenigbaar acht met de verplichtingen die uit deze bepalingen voortvloeien.

5.6.3.1.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1058 Op grond van het transparantiebeginsel krijgen de alternatieve operatoren een begrip van de technische architectuur en de economische en tarifaire voorwaarden van de wholesaleaanbiedingen van Belgacom. Ook vergemakkelijkt dit de onderhandelingen over akkoorden inzake toegang omdat die onderhandelingen kunnen worden gebaseerd op voorwaarden die alle partijen kennen. Bovendien kan aan de hand daarvan de naleving van de overige verplichtingen worden nagegaan, met name de verplichting tot non-discriminatie.

1059 De noodzaak tot een referentieaanbod voor bitstreamtoegang is erkend om snelle, doeltreffende en niet-discriminerende aanleg mogelijk te maken. Dankzij het referentieaanbod kan het BIPT ook de naleving van de tariefverbintenissen van de operator met een sterke machtspositie nagaan. De marktomstandigheden inzake bitstreamtoegang zijn niet in die mate ontwikkeld dat het mogelijk is Belgacom vrij te stellen van de verplichting om een referentieaanbod te publiceren.

1060 In het kader van de raadpleging betreffende het herziene ontwerpbesluit van 2 september 2009³²¹, hebben de alternatieve operatoren er bovendien aan herinnerd dat Belgacom lange tijd geweigerd heeft om wholesaletoeegang te verstrekken zolang de verplichting niet was opgenomen in een referentieaanbod en dat het dus noodzakelijk is dat de verplichtingen net wel in referentieaanbiedingen vermeld worden, zodat ze hun activiteiten kunnen ontplooiën.

1061 De bepalingen in verband met de vermelding van de technische beperkingen en de migratie van de eindgebruikers in het referentieaanbod van Belgacom zijn gerechtvaardigd omdat:

- Belgacom zonder verplichting inzake technologische vrijheid in het kader van het aanbod voor toegang tot binair debiet, in staat zou zijn

³²¹ [Vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het analysebesluit van 10 januari 2008 m.b.t breedbandtoegangsmarkten](#)

om te dicteren welke technologie gebruikt wordt op de markten stroomafwaarts, ten koste van de consumenten en het beginsel van de technologische neutraliteit.

- de klanten van derde operatoren zonder een "naadloze" migratie zouden worden benadeeld ten opzichte van de klanten van de retailpoot van de operator met een sterke machtspositie, waardoor de concurrentie wordt vervalst.

1062 Indien een alternatieve operator zich als een geloofwaardige speler op de markten van diensten voor breedbandtoegang wil opstellen, moet hij in staat zijn dienstkwaliteitsniveaus te bieden die vergelijkbaar zijn met die van zijn voornaamste concurrenten. Omdat hij afhankelijk is van de wholesalebreedbandtoegang die door Belgacom wordt geboden, is het belangrijk dat die laatste die diensten verstrekt met een kwaliteitsniveau dat gelijkwaardig is aan datgene wat het zichzelf verstrekt.

1063 De mededeling van de akkoorden inzake toegang is ook nodig om de toepassing van het non-discriminatiebeginsel te garanderen. Bij het ontbreken van zo'n mededeling zou het BIPT de toepassing van het non-discriminatiebeginsel in de bilaterale akkoorden tussen de operator met een sterke machtspositie en de derde operatoren niet kunnen controleren.

5.6.3.1.2 *Performantie-indicatoren*

5.6.3.1.2.1 *Beschrijving van de maatregel*

1064 Conform artikel 59, § 1, eerste lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie behoudt het Instituut de verplichting om maandelijks de indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening ("key performance indicators" of KPIs) met betrekking tot de levering van bitstreamtoegang te publiceren³²².

³²² Zie ook ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, delen 5.2.4.5 en 5.2.5.4.

1065 Belgacom dient eveneens KPI's te publiceren met betrekking tot de intern geleverde prestaties voor het retaildepartement die overeenstemmen met de wholesalediensten waarvoor Belgacom een dominante positie heeft. Zo moet het mogelijk worden om aan te tonen dat er geen discriminatie is tussen de commerciële wholesaleaanbiedingen aangeboden door de alternatieve operatoren en de prestaties die intern door Belgacom worden geleverd voor zijn retaildiensten.

5.6.3.1.2.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1066 In juli 2006³²³ heeft het BIPT Belgacom in gebreke gesteld wegens late leveringen van de BRUO- en BROBA-aansluitingen en wegens de niet-naleving van de leveringstermijnen die waren vastgelegd in de referentieaanbiedingen. Sedertdien volgt het BIPT de situatie inzake levering door middel van de maandelijkse publicatie van de performantie-indicatoren. Het BIPT heeft in het besluit van 23 mei 2007³²⁴ gedetailleerd welke performantie-indicatoren Belgacom op zijn website moet publiceren.

1067 In 2008 hebben de alternatieve operatoren hun klachten betreffende de dienst die Belgacom hen aanbood gebundeld voor een presentatie aan het BIPT op 19 september 2008. Naar aanleiding van deze klachten heeft het BIPT besloten om een audit uit te voeren van de operationele processen die Belgacom aan de alternatieve operatoren leverde. De conclusie daarvan luidde dat een alignering en publicatie van KPIs voor zowel de wholesale- als de retailafdelingen aangewezen is. Op deze manier kunnen de OLO's hun KPIs rechtstreeks vergelijken met deze van de retailafdelingen en kunnen ze op een transparante manier nagaan of er sprake is van discriminatie.

³²³ Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

³²⁴ Besluit van de Raad van het BIPT van 23 mei 2007 met betrekking tot de verplichting tot publicatie van wholesale performantie-indicatoren voor BRUO en BROBA

- 1068 Het is noodzakelijk en evenredig om de dienst BRUO/BROBA/WBA uitvoerig en geregeld te volgen via een maandelijkse publicatie van de KPI-verplichtingen om snel te kunnen ingrijpen wanneer er zich operationele problemen zouden voordoen.
- 1069 De verplichting om de performantie-indicatoren toegankelijk te maken voor de alternatieve operatoren, alsook voor alle belangstellenden is volgens het Instituut een extra aansporing om beter te presteren. Bovendien kan een alternatieve operator in geval van problemen bij de levering aan de eindgebruiker tengevolge van een buitensporige leveringstermijn vanwege Belgacom, zich op die indicatoren baseren om het te bewijzen.
- 1070 De begrippen “transparantie” en “non-discriminatie” zijn essentiële elementen voor de bevordering van de concurrentie en de ontwikkeling van de interne markt, die de basis moeten vormen van het optreden van de nationale regelgevende instanties krachtens artikel 8, 2b) en 3c) van de Kaderrichtlijn. De transparantie- en non-discriminatieverplichtingen worden toegelicht in de artikelen 9 en 10 van de Kaderrichtlijn. Punt 3 van artikel 9 van die richtlijn preciseert: “De nationale regelgevende instanties kunnen preciseren welke informatie beschikbaar moet worden gesteld, hoe gedetailleerd zij moet zijn en op welke wijze zij moet worden gepubliceerd”. Anderzijds heeft de ERG, de European Regulators Group, de beste manieren onderzocht om te zorgen voor transparantie en de verificatie van de non-discriminatie, en in de “Remedies paper” van 2006³²⁵ geoordeeld dat de publicatie van indicatoren inzake dienstkwaliteit (kpi of key performance indicators) een gepast hulpmiddel kon zijn.
- 1071 Het BIPT is van oordeel dat de publicatie van kwaliteitsindicatoren voor een operator met een sterke machtspositie geen buitensporige extra kosten met zich brengt. Een operator met een sterke

325 ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework, delen 5.2.4.5 en 5.2.5.4.

machtspositie beschikt immers al over het grootste deel van die informatie aangezien hij die nodig heeft voor het beheer en de follow-up van zijn eigen SLA-overeenkomsten. De verplichting om KPI's te publiceren is dus geen onevenredige verplichting ten opzichte van de voordelen die een dergelijke publicatie voor de markt oplevert.

1072 Het Instituut acht het dus noodzakelijk om Belgacom ertoe te verplichten indicatoren te publiceren in verband met de dienstkwaliteit.

5.6.3.1.3 *Volwaardig bitstreamaanbod op basis van Ethernet*

5.6.3.1.3.1 *Beschrijving van de maatregel*

1073 In het kader van de technologische evoluties vond het Instituut het in het besluit van 12 november 2008 aangewezen om een bijkomende maatregel op te leggen omtrent een volwaardig bitstreamaanbod op basis van Ethernet :

“Belgacom moet een bitstreamreferentieaanbod dat aangepast is aan het nieuwe Ethernetnetwerk ter goedkeuring voorleggen aan het BIPT en vervolgens publiceren. In dit aanbod moet in voldoende mogelijkheid tot diversificatie voorzien worden. Onder andere minimaal dezelfde kwaliteitsniveaus als het huidige bitstreamaanbod moeten mogelijk blijven en er moeten voldoende niveaus van interconnectie zijn. Anderzijds moeten er gelijkaardige mogelijkheden zijn om alle functies van de DSLAM te gebruiken zoals in BRUO.”

1074 Deze verplichting is van toepassing op de nieuwe referentieaanbiedingen WBA VDSL2 en BROBA Ethernet die Belgacom sindsdien gelanceerd heeft en die aangepast zijn aan het nieuwe Ethernet-transportnetwerk. Voor deze aanbiedingen is het duidelijk dat er indien het technisch mogelijk is bijkomende functionaliteiten kunnen worden toegevoegd die in BRUO beschikbaar zijn.

5.6.3.1.3.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1075 Wat betreft de verplichting voor Belgacom om een referentieaanbod aangepast aan de evolutie van zijn netwerk voor te leggen, meent het BIPT dat het niet opleggen van deze maatregel zou leiden tot

discriminatie tussen Belgacom en de andere operatoren aangezien Belgacom een technologie louter voor zichzelf zou gebruiken.

1076 Anderzijds zou door niet te voorzien in een bitstreamversie op basis van de Ethernet-technologie de toegangsverplichting niet ondoeltreffend worden zodra de toegang wordt ingetrokken bij de vervanging van het huidige ATM-netwerk en de verdwijning van het BROBA-aanbod door de sluiting van de centrales.

1077 Door de sluiting van 65 centrales en in afwezigheid van subloopontbundeling³²⁶ is een volwaardig bitstreamaanbod noodzakelijk als alternatief voor ontbundeling vanaf de LEX om de breedbandconcurrentie in België in stand te houden. Dit aanbod moet voldoende mogelijkheden tot diversificatie qua kwaliteit en functionaliteit voorzien zodat er een brede waaier aan diensten kan aangeboden worden aan de eindgebruikers.

1078 Het BRUO-referentieaanbod had als voordeel dat er veel grotere diversificatie mogelijk was waardoor een diverser retailproductenaanbod tegen aantrekkelijker prijzen kon uitgewerkt worden en er op deze manier ingespeeld kon worden op verschillende noden van de klanten. Deze mogelijkheid zal verdwijnen bij gebrek aan subloopontbundeling bij het sluiten van centrales. Om te voorkomen dat de concurrentie door productdiversificatie vermindert, moet in een grotere diversificatiemogelijkheid in het bitstreamaanbod voorzien worden. Net zoals in het BRUO moet het mogelijk worden in het nieuwe bitstreamaanbod om alle functies van de DSLAM te gebruiken, indien dit technisch mogelijk is.

1079 Dit is in lijn met de NGA-aanbeveling³²⁷ van de Europese Commissie:

³²⁶ Het Instituut heeft de verplichting om toegang te geven via ontbundeling van de subloop teruggetrokken, zie deel 4.5.2.1

³²⁷ Considerans 33 van de Aanbeveling Sec(2010) 1037 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA).

“De NRI's moeten de levering van verschillende groothandelsproducten opleggen die in termen van bandbreedte en kwaliteit het best de technologische mogelijkheden aantonen die inherent zijn aan de NGA-infrastructuur om alternatieve exploitanten in staat te stellen effectief te concurreren, inclusief voor dienstverlening op 1 bedrijfsniveau.”

1080 In het BEREC-rapport³²⁸ over NGA-wholesaleproducten wordt de noodzaak van een geavanceerd wholesaleproduct in een NGA-context aangehaald alsook de functionaliteiten opgesomd die een dergelijk product moet hebben:

“A wholesale bitstream offer with enough diversification options allows the alternative operator to create a more varied retail product offer to anticipate the various needs of customers (endusers and business customers alike). Such an Ethernet bitstream offer is typically considered to need the following elements to be fit for purpose:

– Flexible allocation of VLANs to allow maximum potential for service differentiation. For example, business clients typically prefer their own private network with dedicated VLANs, while for mass market purposes, shared VLANs for all connections may be sufficient.

– Control of customers' service speeds and service symmetry: business traffic is generally symmetric, while mass markets usually demand asymmetry - more download than upload.

– Security enabling: security is enabled by separation of traffic streams and allowing wholesale users to implement their own security measures.

- Ability to support different QoS levels: Competing operators need to have the ability to control QoS parameters in order to supply differentiated retail products and also to respond to the requirements of end-users. The ability to distinguish between high priority and low priority traffic is needed, because for example TV & voice services are more sensitive to delays than data services. Control messages

328

BoR (10) 08 BEREC Report on NGA wholesale products

need the highest priority because they are vital for keeping the network and services up and running.

- Flexible interconnection and aggregation at regional & local level: interconnection at different levels in the network is needed to give alternative operators the possibility to lower their backhaul costs and invest in their own backhaul infrastructure when they have critical mass or to give them the opportunity to keep using their existing backhaul infrastructure in an NGA environment.

- Flexible choice of customer premises equipment (CPE's) from different vendors: Interoperability between DSLAM/MSAN/OLT and modems from different vendors is needed to prevent a vendor monopoly. Alternative operators don't have the same scale advantages as the incumbent to get the same price certainly not when they are forced to buy it from a certain vendor.

- Support for multicast functionality allows alternative operators to compete effectively for IP-TV customers (broadcasting functionality) and to provide triple play offers because this drives the economic distribution of audio-visual content. In some countries the provision of multicast, within the bitstream reference offer, has been imposed by considering multicast as a Layer 2 network functionality. A critical issue is the quantity of bandwidth that has to be allocated to provide IPTV. In fact, price test of bundled services, which include IPTV, have to take into account the average transport cost to provide triple play. Thus, knowledge of the amount of bandwidth required allows the regulator to correctly evaluate the network costs incurred by the alternative operators."

5.6.3.1.4 *Transparantie omtrent toekomstige netwerkontwikkelingen*

5.6.3.1.4.1 Beschrijving van de maatregel

1081 In het kader van de overgang naar NGA/NGN, zoals toegelicht in deel 5.2.2, zal Belgacom aan het BIPT en aan de alternatieve operatoren zijn netwerkontwikkelingsprojecten per streek over een periode van vijf jaar meedelen. De meegedeelde informatie omvat onder andere:

- alle geplande aanpassingen op de bestaande wholesaletoeegangspunten,

- alle geplande sluitingen van punten waar wholesaaletoegang wordt geleverd,
- het tijdschema van de verwachte/geplande netwerktransformaties.

1082 Die projecten moeten worden aangepast en jaarlijks bekendgemaakt.

1083 In september 2009 hebben Belgacom en het BIPT een akkoord bereikt over de invulling van deze verplichting. Belgacom heeft een document voorgesteld getiteld 'Belgacom network transformation outlook'³²⁹ die voldoende transparantie aan de sector moet geven over de geplande netwerkevoluties en heeft die na akkoord van het Instituut over de inhoud, op zijn website gepubliceerd. Belgacom heeft zich er overigens eveneens toe verbonden om jaarlijks een recente lijst van de toegangspunten (LEX, LDC, KVD) te publiceren op het beveiligde deel van zijn website en om elk jaar een lijst van de bestaande en met VDSL2 uitgeruste ROPs te verschaffen (naar analogie van de mail van 30 juli 2008) aan het Instituut.

1084 Wat vezel betreft is het Instituut van mening dat naast de jaarlijks geplande communicatie in de netwerkevoluties over de geplande uitrol van vezel, het ook aangewezen is dat Belgacom elke commerciële wijziging met betrekking tot een FTTH-aanbod ten minste één jaar voor de lancering van een retailaanbod dient mee te delen.

5.6.3.1.4.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1085 Het is noodzakelijk en evenredig om Belgacom te verplichten aan het BIPT en aan de alternatieve operatoren zijn netwerkontwikkelingsprojecten mee te delen per regio en over een periode van vijf jaar.

1086 Om te zorgen voor een eerlijke concurrentie en investeringen te stimuleren is het belangrijk dat er vooraf voldoende transparantie is

329

http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/jsp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution

over de toekomstige netwerkevoluties. Die transparantie is nodig voor de alternatieve operator opdat hij zijn commerciële model en zijn activiteiten zou kunnen aanpassen aan het toekomstige netwerk en de nieuwe producten. Het is eveneens noodzakelijk om elke discriminatie betreffende de toegang tot informatie tussen Belgacom, zijn dochterondernemingen en partners enerzijds en de alternatieve operatoren anderzijds te voorkomen. Zonder dat zou Belgacom de overgang naar NGN/NGA zo kunnen misbruiken dat zijn eigen diensten worden bevoordeeld en de ontwikkeling van diensten door zijn concurrenten wordt verhinderd. De periode van vijf jaar stemt overeen met het nodige zicht om grote investeringen in de netwerken te verwezenlijken.

1087 Dit is in lijn met de aanbeveling van de Commissie :

“Indien de SMP-exploitant overweegt om een deel van zijn bestaande koperen toegangsnetwerk door vezel te vervangen en de momenteel gebruikte interconnectiepunten buiten bedrijf te stellen, dan moeten de NRI's de relevante informatie van de SMP-exploitant ontvangen, en moet conform artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2002/19/EG worden gegarandeerd dat ondernemingen die toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant tijdig alle nodige informatie ontvangen om hun eigen netwerken en netwerkuitbreidingsplannen dienovereenkomstig aan te passen. De NRI's moeten de vorm en het detailniveau van dergelijke informatie vastleggen, en zo garanderen dat dergelijke informatie alleen wordt gebruikt voor het beoogde doel, en dat de vertrouwelijkheid van de informatie tijdens het volledige proces is verzekerd.”³³⁰

1088 De periode van vijf jaar garandeert het nodige zicht om grote netwerkinvesteringen te verwezenlijken en wordt ook toegepast in het kader van de sluiting van de centrales om de voorwaarden tot sluiting op te leggen.

³³⁰ Considerans 40 van de Aanbeveling Sec(2010) 1037 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over geregelende toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

1089 Bovendien is het onontbeerlijk dat de regulator en de alternatieve operatoren zo snel mogelijk worden ingelicht over deze ontwikkelingen teneinde de gevolgen voor de markt te analyseren³³¹. Het betreft een verduidelijking van de transparantieverplichting in het kader van de overgang naar NGN/NGA.

1090 Daarnaast zal het BIPT erover waken dat de vertrouwelijkheid van strategische informatie van Belgacom geëerbiedigd wordt. Bij het opstellen van de mededeling over de evolutie van het netwerk van Belgacom in oktober 2009³³² is er op basis van overleg tussen het BIPT en Belgacom over gewaakt dat er een delicaat evenwicht gevonden werd tussen voldoende transparantie geven aan de sector zodat deze voldoende geïnformeerd is en het bewaren van de vertrouwelijkheid van Belgacom's strategische keuzes.

1091 De ERG benadrukt in zijn Opinion on Regulatory Principles of NGA³³³ het belang van de maatregelen inzake transparantie en informatie met betrekking tot de ontwikkeling van NGA-netwerken teneinde de gepaste maatregelen voor de overgang naar deze nieuwe omgeving te kunnen uitwerken. De ERG verduidelijkt eveneens dat een gebrek aan transparantie met betrekking tot de plannen voor ontwikkeling van de nieuwe netwerken, het risico inhoudt dat de concurrentie eronder zal lijden en dat de invoering van sommige reguleringsopties onmogelijk zal worden door besluiten genomen op het stuk van technologie en netwerken zonder raadpleging van de alternatieve operatoren of interventie vanwege de regulator.

³³¹ Deze doelstelling wordt benadrukt door de Europese Commissie in de toelichting van 2007 waarin de Commissie stelt dat de regulatoren via correctiemaatregelen een manier moeten vinden om de ontwikkeling van nieuwe doeltreffendere netwerkarchitecturen te stimuleren terwijl de investeringen door de nieuwkomers op basis van de huidige architecturen gevrijwaard blijven. De nationale autoriteiten dienen de ontwikkelingen van dichtbij te volgen en te beoordelen teneinde erop toe te zien dat de gepaste remedies voor toegang worden behouden tijdens de prospectieve periodes waarin de concurrentie als ondoeltreffend wordt beschouwd en om ervoor te zorgen dat efficiënte toetredingen niet worden ondermijnd of ontmoedigd. (vrije vertaling)

³³² http://www.belgacomwholesale.be/wholesale/en/isp/dynamic/product.jsp?dcrName=nws_network_evolution

³³³ ERG Opinion (07) 16 rev2 on Regulatory Principles of NGA, p. 26.

1092 Wat fiber to the home (FTTH) betreft, is het bovendien onontbeerlijk dat de regulator en de alternatieve operatoren zo snel mogelijk worden ingelicht over deze ontwikkelingen teneinde de gevolgen voor de markt te analyseren. Zodoende kan het BIPT bijkomende maatregelen nemen om met de veranderende marktomstandigheden door FTTH rekening te houden. Een periode van een jaar is hierbij gerechtvaardigd aangezien het BIPT genoodzaakt is een nieuwe marktanalyse uit te voeren om met de veranderende marktomstandigheden door de introductie van FTTH rekening te houden.

1093 Die maatregel is evenredig want Belgacom moet ook die informatie aan zijn eigen diensten communiceren dus deze info is beschikbaar en vergt geen bijkomende kosten. Deze maatregel is ook gerechtvaardigd. Hij dient te worden behouden.

5.6.3.2 Een nieuwe transparantieplichting met betrekking tot de goedkeuring van het referentieaanbod vóór het op de markt wordt gebracht door Belgacom Retail

5.6.3.2.1 Beschrijving van de maatregel

1094 Het BIPT besluit dat het aanbod voor breedbandtoegang van Belgacom dient te worden goedgekeurd en gepubliceerd alvorens de commercialisering door Belgacom van zijn retailaanbiedingen die op dat wholesaleproduct berusten.

5.6.3.2.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1095 Het BIPT beschouwt het noodzakelijk dat elk referentieaanbod van Belgacom wordt goedgekeurd voordat de overeenstemmende retailaanbiedingen op de markt worden gebracht opdat de alternatieve operatoren in staat zouden zijn om tijdig retaildiensten op basis van de wholesaleaanbiedingen van Belgacom te verstrekken die gelijkwaardig zijn aan de retaildiensten van Belgacom.

1096 Het is essentieel dat het bestaande gereguleerde WBA VDSL2-aanbod op tijd aangepast wordt aan de technische evoluties (zoals aangehaald in deel 5.2.2.2) die Belgacom tijdens de looptijd van deze analyse zal

implementeren en wordt goedgekeurd voordat de overeenstemmende retailaanbiedingen op de markt worden gebracht opdat de alternatieve operatoren in staat zouden zijn om tijdig retaildiensten op basis van de wholesaleaanbiedingen van Belgacom te verstrekken die gelijkwaardig zijn aan de retaildiensten van Belgacom.

1097 Punt 32 van de Aanbeveling van 20 september 2010 luidt:

"De NRI's moeten de SMP-exploitant verplichten om nieuwe groothandelsbreedbandtoegangsproducten beschikbaar te maken, en dit ten minste zes maanden vóór de SMP-exploitant of zijn kleinhandelsdeelmarkten de eigen NGA-kleinhandelsdiensten aanbiedt, tenzij er andere effectieve mechanismen zijn voorzien om non-discriminatie te waarborgen."

1098 Considerans 33 van de Aanbeveling van 20 september 2010 rechtvaardigt:

"De NRI's moeten beginselen van non-discriminatie toepassen om elk timingvoordeel voor de eigen kleinhandelsafdeling van de SMP-exploitant te vermijden. De laatstgenoemde zou verplicht moeten worden om zijn groothandelsbitstreamaanbieding te actualiseren, alvorens nieuwe, op vezel gebaseerde kleinhandelsdiensten te lanceren, om zo concurrerende exploitanten, die van de toegang genieten, voldoende tijd te geven om op de lancering van dergelijke producten te reageren. Zes maanden wordt beschouwd als een redelijke periode om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren, tenzij andere efficiënte garanties op het gebied van niet-discriminatie voorhanden zijn."

1099 Toegang tot breedband verplichten zou zonder gevolg zijn indien Belgacom zijn eigen retailaanbiedingen zou kunnen uitwerken alvorens een breedbandaanbod ter beschikking te stellen aan de alternatieve operatoren. De verplichting zou bijgevolg niet efficiënt zijn en de invoering ervan zou onevenredig zijn aangezien ze geen werkelijk voordeel zou inhouden voor de concurrentie op lange termijn en voor de consument. Onder die voorwaarden dringt een transparantieplichting zich op.

1100 Deze verplichting berust meer bepaald op het non-discriminatieprincipe dat de toegang van de alternatieve operatoren tot de netwerkelementen van Belgacom moet begeleiden.

5.6.4 Boekhoudkundige scheiding

5.6.4.1 Beschrijving van de verplichting

- 1101 Artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, in zijn gecoördineerde versie, bepaalt: "Het Instituut kan, (...) overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4/1, het voeren van gescheiden boekhoudingen voorschrijven met betrekking tot alle activiteiten die met toegang verband houden en waarvoor de operator over een sterke machtspositie beschikt". Het Instituut specificeert het boekhoudkundige model en de boekhoudkundige werkwijze die de operator dient te hanteren. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient ten uitvoer te worden gebracht conform het besluit van de Raad van het BIPT betreffende de nadere bepalingen voor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor Belgacom (toepassing en uitvoering van het artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie).
- 1102 De operator met een machtspositie is in het bijzonder verplicht om een resultatenrekening op te stellen per markt waarvoor de verplichting hem werd opgelegd. Belgacom dient dus de verschillende diensten voor ontbundelde toegang tot de overeenstemmende retaildiensten boekhoudkundig te splitsen. Deze scheiding van de verschillende activiteiten moet het mogelijk maken om de respectieve rentabiliteit van deze laatste te meten en na te gaan of er zich geen discriminatie of onrechtmatige kruissubsidiëring voordoet. De verrekenprijzen alsook de eenheidskosten van de netwerkelementen dienen duidelijk te worden geïdentificeerd teneinde na te gaan dat er geen discriminatie bestaat tussen de interne en externe transacties.
- 1103 Het transparantiebeginsel impliceert dat Belgacom onderworpen is aan een verplichting tot bekendmaking van informatie omtrent de kostentoe rekening en de gescheiden boekhouding.

5.6.4.2 Rechtvaardiging van de evenredigheid van de voorgestelde remedie

1104 Artikel 60 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Het Instituut kan onder meer van een verticaal geïntegreerde onderneming eisen dat deze opening van zaken geeft over haar interne groothandelsprijzen en verrekenprijzen, onder andere om ervoor te zorgen dat van de niet-discriminatievoorschriften als bedoeld in artikel 58 nageleefd worden of om, zo nodig, onrechtmatige kruissubsidiëring te voorkomen"³³⁴.

1105 Een gescheiden boekhouding tussen de netwerkactiviteiten (toegangsnetwerk, interconnectienetwerk) van Belgacom en de retaildiensten is van essentieel belang. Als er geen verplichting tot gescheiden boekhouding bestond, zou het onmogelijk zijn om de voorwaarden te controleren waaronder Belgacom dezelfde verrichtingen inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk voor zijn eigen retailactiviteiten verstrekt, waardoor de verplichting tot niet-discriminatie haar doel zou missen. Die verplichting is gerechtvaardigd door de noodzaak om te controleren of de tariefverplichtingen en het niet-discriminatiebeginsel zijn nageleefd, met name tussen de wholesaleprijzen en de interne verrekenprijzen. De gescheiden boekhouding maakt het tevens mogelijk om het uitblijven van onrechtmatige kruissubsidiëring te verifiëren.

1106 Het doel bestaat er ook in om te kunnen nagaan dat de operator zijn diensten op een rendabele manier kan aanbieden indien hij wholesalediensten aan dezelfde voorwaarden als zijn concurrenten zou kopen.

³³⁴ Artikel 9, § 1, van de Toegangsrichtlijn bepaalt: "De nationale regelgevende instanties kunnen overeenkomstig artikel 8 verplichtingen inzake transparantie met betrekking tot interconnectie en/of toegang opleggen op grond waarvan exploitanten nader genoemde informatie, zoals boekhoudkundige informatie, technische specificaties, netwerkkenmerken, eisen en voorwaarden voor levering en gebruik, alsmede tarieven, openbaar moeten maken".

1107 Die verplichting is in het bijzonder relevant voor de ontwikkeling van de concurrentie op de markten van de DSL-diensten. Zij zal het onder andere mogelijk maken om na te gaan of de historische operator niet ongegrond discrimineert tussen de niet-gereguleerde verrichtingen die Belgacom aanbiedt op de retailmarkten of op de wholesalemakten en de gereguleerde aanbiedingen die aan de alternatieve operatoren worden gedaan, die eveneens actief zijn op de stroomafwaarts gelegen markt. Het behoud ervan leidt niet tot een onevenredige verplichting ten opzichte van het beoogde doel dat de verificatie van de inachtneming van het non-discriminatieprincipe omhelst.

1108 Het BIPT beschouwt dus dat het noodzakelijk en evenredig is om alle verplichtingen te behouden die aan Belgacom worden opgelegd krachtens het besluit van 10 januari 2008 betreffende de analyse van markt 11 en markt 12, zoals herzien door het besluit van 2 september 2009 en dat Belgacom heeft kunnen ten uitvoer brengen.

5.6.5 Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem

5.6.5.1 Behoud van de bestaande verplichtingen

5.6.5.1.1 *De verplichting tot kostenbasering*

5.6.5.1.1.1 *Beschrijving van de maatregel*

1109 Het BIPT beslist om de eerder aan Belgacom opgelegde verplichting tot kostenbasering van de prijzen te handhaven. Conform artikel 62, § 2, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie moet het BIPT "rekening houden met de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, met inbegrip van een redelijk investeringsrendement".

1110 De tarieven voor diensten inzake toegang tot binair debiet van Belgacom moeten de principes naleven inzake kostenbasering die verbonden zijn aan het verlenen van een efficiënte dienst.

1111 Om verder aan te zetten tot ontbundeling en de concurrentie op het stuk van infrastructuur aan te moedigen, moet het BIPT erop toezien dat de tarieven voor de toegang tot binair debiet geen price squeeze of afbraakprijzen veroorzaken ten opzichte van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

1112 De tarieven die Belgacom aan de alternatieve operatoren factureert voor bitstreamaanbod en aanvullende diensten (met name collocatie) moeten eveneens op de kosten gebaseerd zijn. Het BIPT zal een kostenmodel van het “bottom-up” type gebruiken.

1113 Opdat het BIPT kan nagaan of de tariefverplichtingen worden in acht genomen, moet de operator met een sterke machtspositie:

- zijn tarieven voorafgaandelijk ter goedkeuring voorleggen aan het BIPT; de tarieven zullen worden opgenomen in het referentieaanbod;
- overeenkomstig artikel 62, § 2, van de wet betreffende de elektronische communicatie aan het BIPT alle elementen meedelen aan de hand waarvan het BIPT de naleving van de tariefverplichtingen kan controleren.

1114 Het BIPT kan uit eigen beweging of op gerechtvaardigd verzoek van de marktspelers de kostenberekeningsmethodes inzake toegang tot binair debiet wijzigen, aanpassen of preciseren. Dergelijke wijzigingen kunnen noodzaak worden door technische evoluties, marktontwikkelingen, aanpassingen in de reglementering, aanpassingen aan kosten en prijzen, enz. Het BIPT zal rekening houden met de behoefte aan stabiliteit op de markt voor elektronische communicatie.

5.6.5.1.1.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1115 Artikel 62, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, en wanneer bovendien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken operator de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op

een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen ten nadele van de eindgebruikers, op het gebied van toegang verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten opleggen, inclusief onder meer verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningsystemen inzake kosten van een efficiënte operator".

1116 Sinds 2001 zijn de tarieven voor toegang tot binair debiet gereguleerd. Aangezien de stand van de concurrentie op de markt voor toegang tot binair debiet niet is veranderd, zou het niet gerechtvaardigd zijn om deze tarieven niet langer te reguleren. Bij gebrek aan concurrenten op de bitstreammarkt zou Belgacom geneigd kunnen zijn om de prijzen voor toegang tot binair debiet te verhogen. Het is dus nodig om de verplichting tot kostenbasering van de prijzen te handhaven.

1117 Zonder een dergelijke verplichting zou de prijs voor bitstreamtoegang ontmoedigend hoog kunnen worden vastgelegd en zouden de alternatieve operatoren vervolgens verplicht zijn om:

- ofwel het doorverkoop aanbod te benutten – het nadeel van deze oplossing is dat het geen bewegingsruimte laat bij het definiëren van de retaildiensten
- ofwel ontbundeling te gebruiken – die oplossing veronderstelt de aanleg van een netwerk tot aan het aansluitnetwerk en vormt niet voor alle alternatieve operatoren een onmiddellijk vervangingsmiddel.

1118 Momenteel bestaat er een aanzienlijk prijsverschil tussen de verrichtingen "met spraak" en de verrichtingen "zonder spraak". Die verschillen worden gerechtvaardigd door de spreiding van de kosten van het koperpaar. Wanneer een eindgebruiker zijn telefoonabonnement behoudt voor het lage gedeelte van de lijnfrequenties, wordt een deel van de kosten van het koperpaar toegekend aan de operator die dit telefoonabonnement levert. Wanneer de eindgebruiker daarentegen geen telefoonabonnement heeft, worden

de kosten van het koperpaar integraal toegewezen aan het gebruik van de hoge frequenties van de lijn, en worden deze bijgevolg weerspiegeld in de tarieven voor de verrichting "zonder spraak". Hoewel dit prijsverschil principieel gerechtvaardigd is, mag dit geen inefficiënte of overdreven kosten van Belgacom verbergen. Het is bijgevolg gerechtvaardigd dat enkel de kosten van een efficiënte operator in beschouwing worden genomen bij de bepaling van de prijs voor de BROBA/WBA-verrichtingen.

1119 De verplichting tot kostenbasing geldt al voor Belgacom. De verplichting tot kostenbasing zal geen verplichtingen met zich brengen noch onevenredige kosten voor de operator met een machtspositie, aangezien de operator overigens naar rata wordt vergoed voor zijn kosten.

5.6.5.1.2 *De verplichting om geen tarieven te hanteren die een price squeeze zouden creëren*

5.6.5.1.2.1 *Beschrijving van de maatregel*

1120 Naast de hierboven vermelde tariefverplichtingen heeft de operator met een sterke machtspositie de verplichting om geen tarieven te hanteren die een price squeeze zouden doen ontstaan ten opzichte van de stroomafwaarts gelegen markten. Het BIPT behoudt zich het recht voor om een toepasselijke pricesqueezetest uit te voeren tussen de verschillende tarieven voor toegang tot binair debiet en de tarieven voor diensten die door Belgacom en zijn dochterondernemingen worden verleend op de markten die stroomafwaarts gelegen zijn.

1121 De pricesqueezetest moet erin bestaan dat er voldoende verschil wordt gegarandeerd tussen de tarieven voor toegang tot binair debiet en voor de Carrier DSL-doorverkoop aanbiedingen aan de ene kant en die voor de retailaanbiedingen aan de andere kant, om ervoor te zorgen dat een alternatieve operator die even efficiënt is als Belgacom zijn diensten op een levensvatbare wijze op de markt kan brengen. Het BIPT zal erop toezien dat de tarieven voor de toegang tot binair debiet geen price squeeze of afbraakprijzen veroorzaken ten opzichte van de

ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk. Het BIPT zal meer bepaald een beroep kunnen doen op de richtlijnen die voortvloeien uit het besluit van 11 juli 2007 tot vaststelling van de richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van price squeeze.

5.6.5.1.2.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1122 Het is nuttig en noodzakelijk om na te gaan dat er geen price squeeze ontstaat ten opzichte van de tarieven die worden toegepast voor de ontbundeling van het aansluitnet³³⁵ aangezien de toegang tot bitstream een tussenstap vertegenwoordigt op de investeringsladder alvorens ontbundeling wordt gebruikt. Het is eveneens belangrijk om erop toe te zien dat er een economische ruimte is tussen ontbundeling enerzijds en bitstream anderzijds opdat een alternatieve operator die een beroep doet op ontbundeling een bitstreamdienst zou kunnen bieden die kan concurreren met Belgacom.

1123 De pricesqueezetest is erop gericht voldoende verschil te garanderen tussen de tarieven voor een dienst stroomopwaarts en die voor een dienst stroomafwaarts (retaildienst of doorverkoopdienst), opdat de efficiënte alternatieve operatoren kunnen concurreren met de operator met een sterke marktpositie.

1124 Het kostenbaseringsmodel van het "bottom-up" type volstaat op zich niet om te voorkomen dat Belgacom een price squeeze toepast. Daarom is het relevant om een pricesqueezetoeets in te voeren.

5.6.5.1.3 *Kostentoerekeningssysteem*

5.6.5.1.3.1 *Beschrijving van de maatregel*

1125 Belgacom moet een kostentoerekeningsmodel toepassen dat beantwoordt aan de voorwaarden die het BIPT bepaalt in verband met de algemene principes, de kwaliteit van de informatie, de

³³⁵ De opmerking van de Raad voor de Mededinging in het geval MEDE-C/C-08/0006: Belgacom SA / Scarlet SA is in dit kader sprekend: "Want het wordt erkend dat het BROBA-aanbod in dergelijke mate interessant is voor de alternatieve DSL-operatoren dat ontbundeling niet langer nodig is." (vrije vertaling)

toerekenings- en evaluatieregels, de documentatie, de beschrijving en de controle van het kostentoerekeningssysteem, alsook de na te leven termijnen. De voorwaarden werden vastgelegd in het besluit van het BIPT van 22 augustus 2007³³⁶ (dat besluit beoogt de invoering van die verplichting op transversale wijze, voor alle markten waarop Belgacom als operator met een sterke machtspositie wordt beschouwd). Zonder gepast kostentoerekeningssysteem zou het immers moeilijk zijn om de verplichtingen inzake non-discriminatie en kostenbasing te controleren.

1126 De naleving van het kostentoerekeningssysteem zal op kosten van Belgacom worden gecontroleerd door een erkende bedrijfsrevisor die door Belgacom wordt aangewezen.

5.6.5.1.3.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1127 Een telecommunicatieoperator zoals Belgacom is van nature uit een complexe onderneming gelet op de omvang, de diversiteit en de technische aard van haar activiteiten. Een kostentoerekeningssysteem (namelijk een geheel van regels aan de hand waarvan de kosten, inkomsten en ingezet kapitaal van een onderneming over haar verschillende diensten en activiteiten kunnen worden verdeeld) is onontbeerlijk opdat de regulator in staat zou zijn na te gaan dat de verplichtingen inzake terugwinning van de kosten en controle op de toegangsprijzen worden in acht genomen (de regulator moet in het bijzonder over nuttige informatie kunnen beschikken om zijn kostenmodellen op te stellen) of dat de non-discriminatieverplichtingen worden nageleefd.

1128 Als er geen gepast kostentoerekeningssysteem was, zou het moeilijk zijn om de naleving van de verplichtingen inzake non-discriminatie en kostenbasing te controleren. Het is dus van fundamenteel belang dat

³³⁶ Besluit van het BIPT van 22 augustus 2007 met betrekking tot de uitvoering van de verplichting voor Belgacom om een kostentoerekeningssysteem in te stellen

de kostenbasing gepaard gaat met een verplichting tot het toepassen van een kostentoerekeningssysteem.

5.6.5.2 Invoering van een nieuwe verplichting betreffende de kostenbasing van de prijzen voor WBA VDSL2

5.6.5.2.1.1 Beschrijving van de maatregel

1129 Het BIPT beslist om de verplichting op prijscontrole die momenteel geldt voor de bitstreamaanbiedingen VDSL en VDSL2 van Belgacom te verscherpen teneinde de alternatieve operatoren de kans te geven innoverende en concurrerende diensten te bieden.

1130 De huidige verplichting tot redelijke kosten³³⁷ voor de WBA VDSL2-toegang wordt vervangen door een verplichting tot kostenbasing van de prijzen voor breedbandtoegang van het bitstreamaanbod WBA VDSL2.

1131 De tarieven voor diensten inzake toegang tot binair debiet van het type WBA VDSL2 van Belgacom moeten in overeenstemming zijn met de principes inzake kostenbasing die verbonden zijn aan het verlenen van een efficiënte dienst. Conform artikel 62, § 2, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie moet het BIPT "rekening houden met de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, met inbegrip van een redelijk investeringsrendement".

1132 Het BIPT zal ook een toepasbare methode bepalen om een aanpak te hanteren die zo goed mogelijk de kosten weerspiegelt van een economisch efficiënte verrichting en de belangen van de gebruikers beschermt.

337 Retrobesluit van 2 september 2009, pagina 251: "Wat VDSL en VDSL2 betreft, beslist het Instituut om een wholesale-prijs voor hogesnelheidstoegang op te leggen die investeringen aanmoedigt, met name door afstand te nemen van een zuiver concept van kostenbasing en over te stappen naar een concept van basering op redelijke kosten, gecombineerd met een afbraakprijstest ten opzichte van een efficiënte operator die, uitgaande van ontbundeling, een wholesale-aanbod voor hogesnelheidstoegang heeft opgesteld. Toch wordt opgemerkt dat het concept van kostenbasing, zoals dat traditioneel door de nationale regelgevende instanties wordt toegepast, reeds in een vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal voorziet door rekening te houden met de kapitaalkosten (WACC). Dat betekent dat de gereguleerde tarieven het voor de SMP-operator mogelijk moeten maken om zijn schuldeisers maar ook zijn aandeelhouders te vergoeden afhankelijk van het risico."

1133 De tarieven die Belgacom aan de alternatieve operatoren factureert voor aanvullende diensten (met name collocatie) moeten eveneens op de kosten gebaseerd zijn.

1134 Het spreekt voor zich dat deze verplichting ook van toepassing is op de nieuwe functionaliteit multicast die aan het referentieaanbod wordt toegevoegd. Het BIPT zal een kostenmodel van het “bottom-up” type gebruiken.

1135 Opdat het BIPT zou kunnen nagaan of de tariefverplichtingen worden in acht genomen, moet de operator met een sterke machtspositie:

- zijn tarieven vooraf ter goedkeuring voorleggen aan het BIPT
- (de tarieven moeten opgenomen worden in het referentieaanbod);
- overeenkomstig artikel 62, § 2, van de wet betreffende de elektronische communicatie aan het BIPT alle elementen meedelen aan de hand waarvan het BIPT de naleving van de tariefverplichtingen kan controleren.

1136 Het BIPT kan uit eigen beweging of op gerechtvaardigd verzoek van de marktspelers de kostenberekingsmethodes inzake toegang tot binair debiet wijzigen, aanpassen of preciseren. Dergelijke wijzigingen kunnen noodzaak worden door technische evoluties, marktontwikkelingen, aanpassingen in de reglementering, aanpassingen aan kosten en prijzen, enz. Het BIPT zal rekening houden met de behoefte aan stabiliteit op de markt voor elektronische communicatie.

5.6.5.2.1.2 Rechtvaardiging van de maatregel

1137 De Europese Commissie stelt in haar NGA-aanbeveling van 20 september 2010 dat kostenbasing moet opgelegd worden:

“De NRI's moeten in principe kostenoriëntatie opleggen voor verplichte groothandelsbreedbandtoegangsproducten in overeenstemming met Bijlage I, rekening houdend met verschillen in

bandbreedte en kwaliteit van de diverse groothandelsaanbiedingen.”

338

1138 Daarnaast stelt deze aanbeveling dat er geen groter risico is voor gereguleerde toegang via VDSL2:

“Er is in het bijzonder minder onzekerheid over de vraag naar bandbreedte die via FTTN/VDSL moet worden geleverd, en de totale kapitaalsvereisten zijn lager. Daarom, waar bij gereguleerde prijzen voor FTTN/VDSL-gebaseerde WBA rekening moet worden gehouden met de verbonden investeringsrisico's, hoeft een dergelijk risico niet te worden verondersteld van een gelijkaardige omvang te zijn als het risico dat met FTTH-gebaseerde groothandelstoegangsproducten gepaard gaat.”³³⁹

1139 Het is inderdaad zo dat door de sluiting van een aantal belangrijke centrales (LEX) vanaf midden 2012 zoals aangehaald in deel 5.2.2.4 alternatieve operatoren die deze centrales gebruiken (of hadden kunnen gebruiken) voor ontbundelde toegang verplicht worden om over te stappen naar een WBA VDSL2-product. Op die manier zal Belgacom vanaf midden 2012 belangrijke bijkomende inkomsten verwerven. De bezetting van het uitgerolde VDSL2-netwerk wordt hierdoor in hoge mate gegarandeerd en het risico op niet renderende investeringen wordt hierdoor weggenomen.

1140 Artikel 62, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4, en wanneer bovendien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken operator de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen ten nadele van de eindgebruikers, op het gebied van toegang verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten opleggen, inclusief onder meer verplichtingen inzake kostenoriëntering van

338 Considerans 35 van de NGA aanbeveling van de Europese Commissie van 20 september 2010

339 Hoofdstuk 6 over bepaling van de risicopremie van bijlage 1 van de NGA aanbeveling van de Europese Commissie van 20 september 2010

prijzen en kostentoerekeningssystemen inzake kosten van een efficiënte operator".

1141 Zonder een dergelijke verplichting zou de prijs voor bitstreamtoegang ontmoedigend hoog kunnen worden vastgelegd en zouden de alternatieve operatoren vervolgens verplicht zijn om:

- ofwel het doorverkoop aanbod te benutten – het nadeel van deze oplossing is dat het geen bewegingsruimte laat bij het definiëren van de retaildiensten
- ofwel ontbundeling van het subaansluitnet te gebruiken wat economisch weinig levensvatbaarheid heeft qua businesscase (zie bijlage 4) en als maatregel door het BIPT teruggetrokken werd omdat het de verdere technologische ontwikkeling van de DSL-markt hindert (zie deel 4.5.2.1). En bijgevolg dus geen alternatief is.

5.6.6 Invoering van een nieuwe bijkomende verplichtingen naast de verplichtingen tot toegang, non-discriminatie en transparantie met betrekking tot “operationele uitmuntendheid” en “equivalence of input”

5.6.6.1.1 Beschrijving van de maatregel

1142 In het kader van de levering van diensten voor ontbundelde toegang (zoals opgelegd in deel 5.6.1 hierboven), dient Belgacom te blijven streven naar "operationele uitmuntendheid". “Operational excellence”³⁴⁰ is het streven naar functionele, efficiënte en daadwerkelijke processen bij het aanbieden van wholesaleproducten aan de alternatieve operatoren.

1143 Belgacom dient eveneens het gelijkwaardigheidsprincipe in acht te nemen. “Gelijkwaardigheid van input” (“equivalence of input”)

³⁴⁰ Voor meer uitleg over het belang van deze processen, verwijzen we naar hoofdstuk 8.1.4 “Operationele processen” in het strategisch plan (2010-2013) van het Instituut, gepubliceerd op 23 november 2010

betekent dat een operator dezelfde producten of diensten levert aan alle interne of externe kopers volgens dezelfde termijnen, dezelfde voorwaarden (met inbegrip van de prijzen en de dienstniveaus), aan de hand van dezelfde systemen en processen en met dezelfde graad van betrouwbaarheid en prestaties, en dat hij de interne of externe kopers dezelfde informatie verschaft over deze producten, diensten, systemen en processen.

1144 Belgacom zal een lijst van interne building blocks moeten opstellen die zal worden goedgekeurd en die kan gewijzigd worden door het BIPT. De interne building blocks stemmen overeen met een geheel van afzonderlijke verrichtingen. Belgacom zal moeten aantonen dat deze de basis vormen van elk retailproduct. Elke interne building block dient de gebruikte netwerkelementen te beschrijven alsook de interne verrekenprijs die wordt gehanteerd voor die elementen. Belgacom zal moeten aantonen dat die interne building blocks direct of indirect toegankelijk zijn voor de alternatieve operatoren door middel van wholesaleaanbiedingen.

1145 Die bijkomende verplichtingen worden gespecificeerd en gedetailleerd in bijlage 5 van deze analyse: “bijkomende maatregelen die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen (operationele processen)”.

5.6.6.1.2 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1146 De dienst voor bitstreamtoegang dient efficiënt en doelmatig te zijn teneinde van nut te zijn voor de ontwikkeling van een gezonde concurrentie op de breedbandmarkt. De levering van dat type van dienst moet ook de essentiële principes van transparantie (artikel 59 van dezelfde wet) en non-discriminatie (artikel 58 van dezelfde wet) in acht nemen.

1147 Als verticaal geïntegreerde operator zou Belgacom zijn toegangs aanbod kunnen verlagen teneinde de ontwikkeling van een aanbod door concurrenten op de retailmarkt die is gebaseerd op bitstreamtoegang, te vertragen. Voor een alternatieve operator die te

maken krijgt met operationele problemen bij de levering van toegang door de operator met een machtspositie, kan het werven van nieuwe klanten een heuse lijdensweg worden aangezien hij als eerste zal lijden onder de ondoeltreffendheid in verband met de levering van toegang door de operator met een machtspositie. De eindklant zal dat zien als een ondoeltreffendheid van de alternatieve operator ook al zijn de problemen te wijten aan een verminderde toegang van Belgacom.

1148 Het gemeenschappelijk standpunt van de ERG (nu BEREC) betreffende de aanpak van de remedies in het regelgevingskader heeft de aandacht gevestigd op dat soort van hefboomwerking (niet-tarifaire discriminatie)³⁴¹. Enkele voorbeelden van problemen die de ERG ziet zijn: het discriminerende gebruik van informatie of het niet bekendmaken ervan, de leveringstermijnen, de koppeling van wholesaleproducten, niet-gegronde eisen, de discriminatie bij leveringskwaliteit, het strategische ontwerp van producten en het misbruik van informatie ten opzichte van de concurrenten. De economische literatuur bevestigt eveneens dat er stimuli bestaan voor verticaal geïntegreerde ondernemingen om niet alleen op basis van de wholesaleprijs te discrimineren maar ook op basis van andere aspecten dan prijs³⁴².

1149 In 2006³⁴³ en 2007³⁴⁴ werd Belgacom tweemaal in gebreke gesteld omdat het zijn verplichtingen inzake de levering van toegang niet was nagekomen (SLA en inachtneming van de timers in juli 2006; computerfouten (bugs) met als gevolg dat de bestellingen van lijnen niet tijdig konden worden behandeld). Die verplichtingen waren nauw

³⁴¹ ERG, 2003. ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework (30rev1)

³⁴² F. Crawford and R. Mathews, *The myth of excellence: Why great companies never try to be the best at everything*, Crown Business, New York (2001).

³⁴³ Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

³⁴⁴ Ingebrekestelling in verband met de computerfouten (*bugs*) met als gevolg dat de bestellingen van lijnen niet tijdig konden worden behandeld.

verbonden met de goede werking van het operationale proces voor de gereguleerde wholesale van Belgacom.

1150 In 2008 hebben de alternatieve operatoren hun klachten betreffende de dienst die Belgacom hen aanbod gebundeld voor een presentatie aan het BIPT op 19 september 2008. Naar aanleiding van deze klachten heeft het BIPT besloten om een audit te laten uitvoeren (door de externe consultants Analysys Mason en Solucom) van de operationele processen die Belgacom aan de alternatieve operatoren leverde en die ertoe heeft bijgedragen (maar niet als enige) om deze operationele problemen die kunnen voortvloeien uit een verminderde levering van het wholesaleaanbod, aan het licht te brengen.

1151 De audit van de operationele werking van Belgacom werd gehouden van 29 april 2009 tot 3 september 2009 met als doel een zicht te krijgen op het geheel van operationele processen en de interactie tussen Belgacom en de OLO's; het vaststellen van de manier waarop Belgacom toegang verleent aan de OLO's tot zijn operationele systemen en de efficiëntie van de dienstverlening van Belgacom evenals het vaststellen van eventuele discriminatie op vlak van operationele processen tussen de diensten die Belgacom aanbiedt aan zijn eigen retailafdeling en de groothandelsdiensten die het verkoopt aan de OLO's.

1152 Bepaalde operatoren hebben verklaard dat ze een verplichting tot functionele scheiding wensen om te garanderen dat Belgacom zijn verplichtingen voor de verlening van toegang, non-discriminatie en transparantie efficiënt toepast.

1153 Het Instituut is zich er volkomen van bewust hoe belangrijk het is dat de verplichtingen opgelegd aan de SMP-operatoren, worden nagekomen maar de invoering van een verplichting tot functionele scheiding is niet de minst ingrijpende optie om dat probleem aan te pakken.

1154 Het BIPT beschouwt dat, in het kader van deze analyse, de invoering van een verplichting betreffende de efficiëntie van het verlenen van

toegang, non-discriminatie en transparantie op basis van het principe van gelijkwaardigheid van input³⁴⁵ en van “operationele uitmuntendheid” gerechtvaardigd is. Het doel van equivalence of input bestaat erin te garanderen dat Belgacom zichzelf intern diensten levert op niet-discriminerende wijze ten opzichte van de diensten geleverd aan de derde operatoren en ervoor te zorgen dat de retailproducten kunnen worden gedupliceerd door de alternatieve operatoren door gebruik te maken van de wholesaleaanbiedingen van Belgacom.

1155 Operationele aspecten, zoals leveringstermijnen, toegang tot informatie en bestelprocedures die niet helemaal evenwaardig zijn aan die welke intern zijn vastgelegd door Belgacom, kunnen een behoorlijke handicap opleveren. Dankzij een verscherping van de verplichtingen zou meer bepaald kunnen worden vermeden dat Belgacom retailaanbiedingen (bv. VDSL) lanceert die niet kunnen worden gedupliceerd door de overeenstemmende wholesaleaanbiedingen en zou meer bepaald de gelijkwaardigheid van de termijnen en de bestelprocedures kunnen worden gegarandeerd.

1156 De toepassing van deze principes alsook van de bijkomende verplichtingen die nodig zijn voor hun garantie, is overigens in lijn met de wens van de Europese Commissie dat de NRI's de reikwijdte van de geldende non-discriminatieverplichtingen zouden aanpassen (zie deel 5.6.2). Zo tracht men de doelstellingen zoals de bevordering van de concurrentie bij het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken, elektronische-communicatiediensten en bijbehorende faciliteiten alsook technologische neutraliteit zo goed mogelijk na te streven (doelstellingen beoogd in artikel 8 van de Kaderrichtlijn alsook in de artikelen 5 tot 8 van de wet van 13 juni 2005).

³⁴⁵ Zie het document van de ERG van mei 2006, *Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework*, ERG(06)33, § 5.2.4.8 p. 93. Volgens de ERG stemt het verscherpte principe van non-discriminatie overeen met een “form of tighter non-discrimination obligation” die bestaat in een “requirement for identical treatment as between the SMP player's own downstream business and independent third parties”.

1157 Uit de hieronder vermelde audit blijkt dat de invoering van de bijkomende toegangsverplichtingen met betrekking tot de efficiëntie van de levering van toegang en de doelstelling van “operationele uitmuntendheid” noodzakelijk is. Die maatregelen en hun rechtvaardigheid worden gespecificeerd in bijlage 5: bijkomende remedies die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen (operationele processen).

1158 Het BIPT voorziet in de controle van de inachtneming van deze verplichting aan de hand van een overzicht alsook een nieuwe operationele audit a priori van achttien maanden nadat de versterkingsmaatregel van kracht is geworden. Indien tijdens een overzicht door het BIPT wordt vastgesteld dat de verscherpte non-discriminatieverplichting niet werd nageleefd binnen achttien maanden na de inwerkingtreding van dit besluit, beschikt het BIPT over de mogelijkheid om de noodzaak, de gelijkwaardigheid en de evenredigheid van de invoering van een verplichting tot functionele scheiding te onderzoeken.

6 Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit

6.1 Plaats in het besluit

Inleiding	
Juridische basis en methodologische overwegingen	Hoofdstuk 1
Raadplegingsprocedure	Hoofdstuk 2
Retailmarkten voor breedbandtoegangsdiensten	Hoofdstuk 3
(Fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang)	Hoofdstuk 4
Markt voor wholesalebreedbandtoegang	Hoofdstuk 5
Inwerkingtreding en geldigheidsduur van dit besluit	Hoofdstuk 6

6.2 Inwerkingtreding

1159 Dit besluit van het Instituut wordt van kracht op de eerste dag van de Xe [te bepalen] maand die volgt op de kennisgeving ervan aan de betreffende persoon, tenzij anders bepaald voor bepaalde verplichtingen.

1160 Op de datum van inwerkingtreding heft dit besluit de volgende besluiten van de Raad op:

- Besluit van de Raad van het BIPT van 10 januari 2008 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 wholesale-markten van de cluster “toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 – Markt 11: ontbundelde toegang op wholesale-niveau (inclusief

gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten - Markt 12: wholesale-breedbandtoegang;

- Addendum van 12 november 2008 bij het marktanalysebesluit van 20 januari 2008 De impact van Next Generation Networks “NGN” en Next Generation Access “NGA” op de breedbandtoegangsmarkten;
- Het vernieuwingsbesluit van 2 september 2009 ter correctie van het marktanalysebesluit van 10 januari 2008 betreffende de breedbandtoegangsmarkten.

6.3 Geldigheidsduur van dit besluit

1161 De verplichtingen opgelegd in dit besluit blijven in principe van toepassing tot de inwerkingtreding van een nieuw besluit met betrekking tot deze markten³⁴⁶.

1162 De richtsnoeren van de Commissie³⁴⁷ bepalen dat de NRI's rekening moeten houden met de op redelijke termijn te verwachten marktontwikkelingen en dat die termijn moet worden gekozen op basis van de specifieke kenmerken van de beschouwde markt en het vermoedelijke tijdstip van de analyse van de betrokken markt door de NRI's. Rekening houdend met het belang van stabiele regelgevende voorwaarden voor de termijn van de analyseprocedure alsook met de snelheid van de marktontwikkeling, besluit het BIPT om een regelgevingsperiode van drie jaar vast te leggen.

1163 Artikel 54 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie legt bovendien aan het Instituut de verplichting op om

³⁴⁶ Europese Commissie. Opmerkingen conform artikel 7, paragraaf 3 van Richtlijn 2002/21/EG, de gevallen BE/2007/0735 en BE/2007/0736, 3/01/2008, blz. 7.

³⁴⁷ 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), considerans 20.

"op gezette tijden" een marktanalyse uit te voeren zonder een specifieke termijn te preciseren. Artikel 55 onderstreept nogmaals dat een analyse van die markten zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd na het aannemen of reviseren van die aanbeveling.

1164 Het BIPT benadrukt evenwel dat het het recht heeft om tussentijdse maatregelen te treffen gedurende die periode van drie jaar.

1165 Het BIPT behoudt zich overigens het recht voor om de regelgevingsperiode te verkorten indien de mededingingsvoorwaarden in de elektronische-communicatiesector zo ingrijpend zouden veranderen dat de economische of juridische grondslagen van het besluit op losse schroeven zouden komen te staan. In dat kader heeft het Instituut een systeem ingevoerd om de marktontwikkeling nauwgezet te volgen. Artikel 54 van de wet preciseert overigens dat het Instituut de relevante markten op geregelde tijdstippen bepaalt na elke publicatie door de Europese Commissie van haar aanbeveling over de relevante producten- en dienstenmarkten. Artikel 55 onderstreept nogmaals dat een analyse van die markten zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd na het aannemen of reviseren van die aanbeveling.

6.4 Beroepsmogelijkheden en ondertekening

6.4.1 Beroepsmogelijkheden

1166 Overeenkomstig de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het hof van beroep van Brussel, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van

zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.

1167 Het verzoekschrift wordt ingediend op de griffie van het gerecht in hoger beroep in zoveel exemplaren als er betrokken partijen zijn. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen van artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.

6.4.2 Ondertekening door de Raad

Bijlage 1: Vertrouwelijke informatie

Marktaandelen op de retailmarkt voor breedbandtoegang in de verschillende regio's in België

Het belang van digitale televisie bij de aanbidding van multiple-playpakketten

Bijlage 2: Berekening van de ruimte tussen de DSL-aanbiedingen op wholesale- en retailniveau

Samenvatting De economische ruimte kan worden gedefinieerd als het verschil tussen de prijs van de wholesaleaanbiedingen en die van de retailaanbiedingen, uitgedrukt in een percentage van de prijs van het wholesaleaanbod. Deze ruimte vertaalt in welke mate de prijs van het BROBA-aanbod doorweegt in de kosten van een operator die DSL-retailaanbiedingen verkoopt. In deze bijlage detailleert het BIPT zijn hypothesen voor de berekening van de economische ruimte van Belgacom en van de alternatieve operatoren.

1168 De wholesale-DSL-breedbandaanbiedingen van Belgacom zijn beschikbaar volgens talrijke parameters, zoals:

- wholesaleaanbod met spraak (dat vereist dat de eindgebruiker een telefoonabonnement bij Belgacom neemt) of aanbod zonder spraak (waarbij de eindgebruiker geen telefoonabonnement bij Belgacom hoeft te nemen)
- ATM- of Ethernet-transport

1169 In zijn beoordeling van de economische ruimte heeft het BIPT rekening gehouden met de volgende parameters:

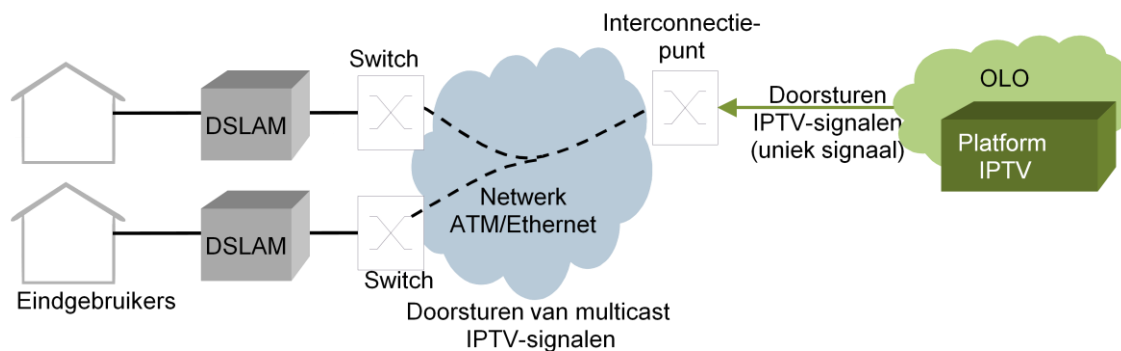
- De maandtarieven voor BROBA ADSL/ADSL2+/ReADSL (combinatie van de elementen BRUO raw copper of shared pair, het actieve deel van BROBA en het Ethernet-transporttarief);
- De verdeling tussen de aanbiedingen “met spraak” of “zonder spraak” zoals blijkt uit de statistieken van het BIPT;
- De installatietarieven (“default installation with/without customer visit”);
- Het gebruik van Ethernet als transporttechnologie.

1170 Wat Belgacom betreft, weerspiegelt de economische ruimte het verschil tussen de vastgelegde wholesalekosten en de ARPU (Average Revenue Per User) zoals blijkt uit het jaarverslag 2009 van Belgacom. De economische ruimte van Belgacom bedraagt 58%.

- 1171 Wat betreft de alternatieve operatoren weerspiegelt de economische ruimte het verschil tussen de vastgelegde wholesalekosten en de gemiddelde opgetekende prijs voor de aanbiedingen van de alternatieve operatoren. De economische ruimte van de alternatieve operatoren bedraagt 50%.
- 1172 De aldus berekende economische ruimte vertegenwoordigt niet de marge van de beschouwde operatoren omdat ze nog andere kosten moeten dragen (bv. verkoopskosten).

Bijlage 3: Technische beschrijving van het multicastaanbod

- 1173 Het BIPT beslist om Belgacom te verplichten om het bitstreamaanbod uit te breiden met de multicastfunctie waardoor alternatieve operatoren IP-multicastsignalen kunnen overdragen.
- 1174 Belgacom zal dus een multicastfunctie moeten invoeren die de alternatieve operatoren in staat stelt gebruik te maken van de IP-multicastadressen, multicastgroepen te maken en IP-multicastsignalen te versturen, onder andere van het audiovisuele type, ter hoogte van de bestaande interconnectiepunten van het huidige bitstreamaanbod van Belgacom.
- 1175 De technische regels voor de toepassing van deze IP-multicastfunctie zullen door Belgacom moeten worden gepreciseerd op basis van het non-discriminatiebeginsel (bijvoorbeeld wat betreft de zappingtijd, namelijk de gemiddelde tijd tussen het verzoek om inschrijving in een groep en de ontvangst van de betreffende signalen).
- 1176 IP-multicast is een verspreidingsmethode van het type point-to-multipoint waarmee signalen kunnen worden overgebracht (zoals audiovisuele inhoud) van één bron (zoals het IPTV-platform van een alternatieve operator) naar talrijke ontvangers (zoals eindgebruikers, abonnees op een televisiedienst). Dankzij een multicastaanbod kan worden vermeden dat er evenveel signalen moeten worden verstuurd als er eindklanten zijn die op tijdstip T toegang willen tot dezelfde inhoud, door de transmissie van deze signalen te bundelen tot aan een gepast punt in het netwerk.
- 1177 De overdracht van multicastsignalen vanuit het IPTV-platform van een alternatieve operator via het Belgacom-netwerk naar de eindgebruikers maakt het mogelijk de bandbreedte te beperken die wordt gebruikt ter hoogte van het interconnectiepunt en in het Belgacom-netwerk. Door deze aanpak wordt de levering van televisiediensten via bitstream door alternatieve operatoren aan een groot aantal eindgebruikers technisch en economisch haalbaar.



Figuur 0.1 : Technische beschrijving van de multicastfunctie [bron: BIPT]

1178 De techniek van de IP-multicast maakt gebruik van de specifieke IP-adressen, de zogenaamde IP-adressen van multicastgroepen, of IP-multicastadressen. Wanneer een eindgebruiker, die geabonneerd is op het tv-aanbod van een operator, kiest om een televisiezender te bekijken (doorgaans met behulp van de afstandsbediening van zijn decoder), dan sluit zijn IPTV-decoder zich aan bij de overeenstemmende multicastgroep, en zal hij de signalen ontvangen die worden uitgezonden naar deze multicastgroep die overeenstemt met het uitgezonden kanaal (als de rechten van de eindgebruiker het hem toestaan). In tegenstelling tot de klassieke transmissiemethode (unicastmethode) hoeft het IPTV-platform in geval van multicast de signalen (met name de televisiezenders) maar één keer uit te zenden opdat het wordt verzonden naar alle leden van de uitzendingsgroep (nl. de eindgebruikers die de tv-zender willen bekijken) en moet de apparatuur van het Belgacomnetwerk de signalen verspreiden naar alle abonnees die tot deze uitzendingsgroep behoren.

Bijlage 4: Levensvatbaarheid van subloopontbundeling

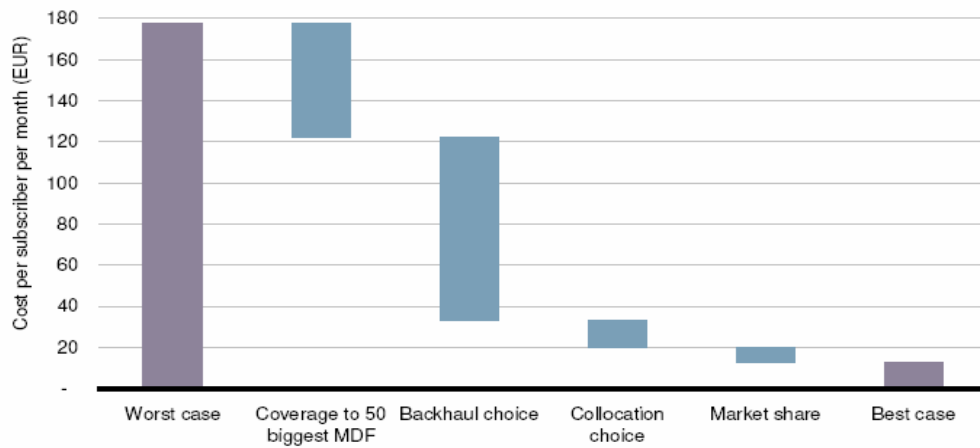
1179 In 2008 heeft Analysys Mason in opdracht van het BIPT een studie gedaan naar de levensvatbaarheid van subloopontbundeling. De volledige studie zit als bijlage bij het NGA-addendum van 12 november 2008, maar de belangrijkste conclusies worden hieronder samengevat.

1180 Analysys Mason concludeert op basis van een businesscasemodel dat in de huidige marktomstandigheden en in het bijzonder zonder regelgevende interventies de businesscase voor subloopontbundeling commercieel minder aantrekkelijk is dan voor ontbundeling.

1181 Echter indien aan de onderstaande voorwaarden voldaan wordt, dan kan een levensvatbare businesscase gecreëerd worden:

- De alternatieve operator beperkt zijn uitrol tot de dichtbevolkste gebieden in plaats van 80% dekking: de 50 grootste centrales vertegenwoordigen 30% van de Belgische bevolking;
- Backhaul links tussen de straatverdeelkast en de centrale kunnen gehuurd worden bij Belgacom;
- De alternatieve operator kan zijn apparatuur colloceren in de ROP van Belgacom;
- In het uitrolgebied beschikt de alternatieve operator over 20% marktaandeel op koperkabel;
- De alternatieve operator kan een ARPU-meerwaarde van 13 euro per maand genereren door nieuwe diensten aan te bieden dankzij subloopontbundeling (zoals IPTV).

1182 De onderstaande figuur illustreert de relatieve impact van elk van deze factoren op de maandelijkse ARPU-meerwaarde die nodig is om de meerkosten van subloopontbundeling ten opzichte van ontbundeling te dekken.



Figuur 0.2: Impact van de verschillende netwerk uitrol keuzes en scenarios op de incrementele ARPU nodig om de bijkomende kosten tussen SLU en LLU te dekken (bron: Analysys Mason)

Bijlage 5: Bijkomende maatregelen die op markt 4 en markt 5 worden opgelegd om een eerlijke mededinging te waarborgen in het kader van de levering van diensten (operationele processen)

Context van de bijkomende maatregelen en audit van de operationele processen uitgevoerd in 2009 op verzoek van het BIPT

1183 Voor een alternatieve operator, hierna OLO genoemd, die te maken krijgt met terugkerende operationele problemen bij de levering van toegang door de operator met een sterke machtspositie, namelijk Belgacom, kan het werven van nieuwe klanten een heuze lijdensweg worden aangezien hij zal lijden onder de ondoeltreffendheid in verband met de levering van toegang door de operator met een sterke machtspositie. Een eindklant die bijvoorbeeld te maken krijgt met een lange wachttijd en met problemen bij de installatie van zijn lijn, zal de facto deze inefficiëntie toeschrijven aan de alternatieve operator (diegene waarmee hij een contract wil sluiten of reeds heeft gesloten), zelfs wanneer deze inefficiëntie het resultaat is van een gebrekkige levering van toegang door Belgacom. De klant is zich immers niet noodzakelijk bewust van de reglementaire procedures die ingesteld zijn om zijn operator in staat te stellen om op de Belgische markt aanwezig te zijn (bv. de verplichting tot ontbundeling in hoofde van Belgacom). Bovendien is enkel de alternatieve operator juridisch verantwoordelijk tegenover zijn klant; in geval van klachten is de klant verplicht zich te wenden tot de alternatieve operator met wie hij een contract heeft gesloten en is Belgacom in deze contractuele relatie een derde partij.

1184 Om het concurrentievoordeel te verhinderen dat Belgacom kan halen uit de gebrekkige levering van toegang tot de gereguleerde wholesaleaanbiedingen, moet er dus voor worden gezorgd dat de toegangsverrichting wordt verstrekt onder redelijke voorwaarden die het nuttige effect van de remedies inzake toegang, non-discriminatie en transparantie niet weer op losse schroeven zetten.

1185 De producten, de marktpositie en de investeringen van de alternatieve operatoren hangen in zeer ruime mate af van de kwaliteit van de toegangsdienst die de operator met een sterke machtspositie aan de OLO's aanbiedt. Het is nuttig om er hier aan te herinneren dat de limiet inzake efficiëntie van de alternatieve operatoren sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de operationele processen van de wholesaleaanbiedingen. De kwaliteit van de diensten die Belgacom levert is immers rechtstreeks waarneembaar door de klant zelf en deze laatste schrijft de kwaliteit van de diensten natuurlijk toe aan de operator die hij gekozen heeft. Daarbij kan de klantenervaring bijvoorbeeld een kritisch element zijn in de strategische marketing van elke operator. Belgacom is op dat punt van dezelfde mening en laat in zijn verslag betreffende maatschappelijk verantwoord ondernemen 2009³⁴⁸ duidelijk verstaan dat het daarvan een van zijn prioriteiten maakt via zijn benadering van "Care and Ease". Een alternatieve operator moet dus ook zijn strategie kunnen richten op elementen die in ruime mate afhankelijk zijn van de kwaliteit van de toegangsdiensten, zoals bijvoorbeeld de klantenervaring, wanneer hij zich op de gereguleerde wholesaleaanbiedingen van Belgacom baseert. In dat perspectief zou hij dus niet mogen lijden onder een gebrekkige kwaliteit van het wholesaleaanbod die hem zou kunnen belemmeren in de ontwikkeling van een operationele uitmuntendheid als concurrentievoordeel.

1186 In 2006³⁴⁹ en in 2007³⁵⁰ werd Belgacom tweemaal in gebreke gesteld omdat het zijn verplichtingen inzake de levering van toegang niet was nagekomen. Deze ingebrekestellingen waren nauw verbonden met de slechte werking van de operationele processen ten aanzien van de gereguleerde wholesaleverrichtingen van Belgacom.

³⁴⁸ Het verslag betreffende maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) van 2009 is beschikbaar op het adres: http://www.belgacom.com/group/7/CSR_reporting/nl/CSR_reporting.html

³⁴⁹ Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 juli 2006 betreffende de BRUO-/BROBA-installaties

³⁵⁰ Ingrekestelling in verband met de computerfouten (*bugs*) met als gevolg dat de bestellingen van lijnen niet tijdig konden worden behandeld.

1187 Op 19 september 2008 hebben de alternatieve operatoren hun klachten over de diensten die door Belgacom worden aangeboden gebundeld voor een presentatie aan het BIPT. Naar aanleiding van deze klachten heeft het BIPT beslist om over te gaan tot een audit (verricht door de externe consultants Analysys Mason en Solucom) van de operationele processen van Belgacom ten aanzien van de alternatieve operatoren. Deze audit heeft ook (maar niet uitsluitend) ertoe bijgedragen de terugkerende operationele problemen in het licht te stellen die resulteren in een gebrekkige verstrekking van de gereguleerde wholesaleaanbiedingen.

1188 De door de audit geanalyseerde operationele processen en diensten beslaan alle aspecten van een BRUO/BROBA/WBA VDSL2-product namelijk: het end-to-end-process van een klant (customer life management), de ondersteunende processen zoals het IT-management (dat zorgt voor de integratie van de Belgacom-tools met die van de OLO's), de forecasting & SLA, customer relations en uiteindelijk het network management.

1189 Tijdens de audit werden de klachten van de OLO's getoetst aan de door het auditteam uitgevoerde vaststellingen op het terrein. 22 kwesties werden geïdentificeerd en in overweging genomen. Elk van deze kwesties werd grondig geanalyseerd. Hiervoor worden hieronder meerdere maatregelen voorgesteld.

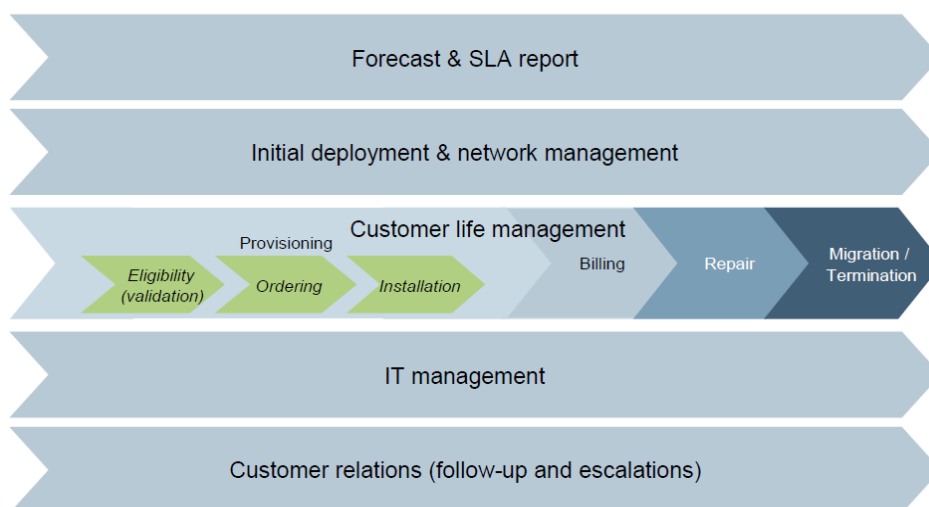
1190 In deze context van slechte werking op het stuk van de operationele processen en na de audit die in 2009 is verricht, heeft het BIPT alle geopperde problemen onderzocht. Daarbij heeft het ingezien dat er een reeks bijkomende maatregelen moesten worden gedefinieerd om de ontwikkeling van een eerlijke en doeltreffende mededinging op de Belgische telecommunicatiemarkt te garanderen.

De verschillende operationele (macro-)processen

1191 De tot op heden vastgestelde problemen hadden betrekking op een aantal specifieke punten van de reeks operationele processen in verband met de gereguleerde wholesaleaanbiedingen.

1192 De verschillende operationele processen zijn samengevoegd in macro-processen (hierna operationele processen genoemd) zoals geïllustreerd in de figuur

hieronder. Deze zijn van toepassing zowel voor het aanbod voor ontbundelde toegang (markt 4) als voor wholesalebreedbandtoegang (markt 5):



Figuur 0.3: Overzicht van de operationele processen in verband met de gereguleerde wholesaleaanbiedingen van Belgacom

1193 De operationele processen in verband met de gereguleerde wholesaleaanbiedingen van Belgacom worden in de volgende paragraaf gedetailleerd besproken.

6.4.2.1.1 *Forecast & SLA*

1194 De forecastprocedures bestaan uit een reeks verplichtingen en afspraken. Deze beschrijven wat een OLO moet voorspellen aan Belgacom, zoals: hoeveel lijnen verwacht de OLO deze maand per product, waar worden deze lijnen verwacht of kan de klant zelf de installatie verzorgen.

1195 Als tegengewicht voor deze forecastprocedure, zijn er Service Level Agreements (SLAs) aan Belgacom opgelegd waarin wordt afgesproken wat de kwaliteitseisen zijn van de dienst die Belgacom aan de alternatieve operatoren levert. Parallel daarmee zijn indicatoren ingesteld die de prestaties van Belgacom (KPI – Key Performance Indicator) ten aanzien van de alternatieve operatoren meten, zodat de naleving van de SLA's later afgetoetst kan worden.

6.4.2.1.2 *Initial deployment & network management*

1196 Het aspect initial deployment & network management beschrijft alles wat de alternatieve operatoren moeten installeren, bijvoorbeeld bij de openstelling van een nieuwe operationele site of de modernisering van het netwerk.

6.4.2.1.3 *Customer life Management*

1197 Het belangrijkste element van een succesvolle onderneming is de beleving van de klant: een tevreden klant keert vaak terug, maar een ontevreden klant zie je nooit meer terug³⁵¹. Het is dan ook zeer belangrijk dat dit onderdeel voor de OLO's gesmeerd verloopt. Het proces Customer Life Management is dus verreweg het belangrijkste operationele proces; daarom heeft men hier een verdere onderverdeling gemaakt in verschillende processen, namelijk eligibility, ordering, installation, billing, repair en migration/termination.

- *Eligibility* is de eerste fase in het proces voor de werving van een nieuwe klant: de OLO analyseert of het gewenste product kan geleverd worden op basis van het adres of telefoonnummer van de klant. Bijvoorbeeld als de klant te ver van de centrale zit, kan hij misschien niet zijn gewenste snelheid krijgen. Of als de klant nog nooit een telefoonlijn heeft gehad, kan hij de installatie van zijn product niet zelf doen, en misschien zijn er kleine technische werkzaamheden nodig (bijv. aansluiting van zijn interne bekabeling van zijn woning op de distributiekabel die onder de straat ligt). Al deze vragen worden opgelost tijdens de eligibility-fase en er wordt geëvalueerd of de klant in aanmerking komt voor het product waarop hij wenst in te schrijven.
- *Ordering* is de tweede fase waarin het verzoek van de klant officieel wordt gemaakt. De klant en de alternatieve operator komen met elkaar overeen wat het bestelde product betreft en de klant laat formeel aan de alternatieve operator zijn wil kennen om met hem een contract af te sluiten. Nadat de

³⁵¹ Zelfs wanneer een klant tevreden is, bestaat er nog altijd een gevaar dat deze van operator verandert. Het is echter redelijk te denken dat dit risico gering is, zelfs nog kleiner dan in het geval van een ontevreden klant. De kans dat een ontevreden klant van operator verandert ligt immers dicht bij 100% op voorwaarde dat hij geen belemmeringen ondervindt om te vertrekken.

klant zijn verzoek officieel heeft gemaakt wordt met de klant een afspraak gemaakt om de technische ingreep uit te voeren (d.w.z. de installatie van de lijn). Daarbij moet de alternatieve operator via toepassingsgerichte IT-systemen toegang krijgen tot het tijdschema van het technische personeel van Belgacom om samen met zijn klant een installatiedatum vast te leggen.

- Installation is de derde fase waarbij de effectieve installatie gebeurt op de gevraagde lijn. Dat proces omvat bijvoorbeeld de aansluiting op het netwerk, de installatie en de configuratie van de toegangsuitrustingen. In sommige situaties kan de technicus volstaan met een interventie ter hoogte van de communicatieapparatuur van Belgacom die geïnstalleerd is in de lokalen waarvan het de eigenaar is (centrales of straatverdeelkasten). In andere gevallen moet de technicus een deel van zijn interventie bij de klant uitvoeren. De technicus moet in dat geval dus de klant thuis bezoeken.
- Billing factureert de door Belgacom geleverde diensten aan de OLO. Er zijn twee soorten van vergoeding die kunnen worden gefactureerd. De eenmalige vergoedingen (bv. de lijninstallatie door een Belgacomtechnicus) en de maandelijkse vergoedingen die verband houden met de huur (bv. de huur van de lijn) van de Belgacomapparatuur.
- Repair beschrijft wat er moet gebeuren in geval dat een installatie niet meer functioneert. Dit proces omvat alle aspecten in verband met de opsporing van een defect, de interventie om het defect te herstellen en eventueel de samenwerking met de alternatieve operator als die nodig blijkt. Er is vaak onenigheid over wie aan de basis lag van de fout en dus de verantwoordelijkheid moet opnemen.
- Termination/migration: deze processen beschrijven wat er moet gebeuren als de klant zijn product opzegt, verhuist naar een nieuw adres of een ander product wil. Hieronder valt ook de “*mass migration*” dat op verzoek van een OLO geïnitieerd wordt en waarbij veel lijnen ineens verhuizen naar een ander product (bijvoorbeeld van BROBA naar BRUO of van ADSL naar

VDSL2). De goede werking van dit proces zal belangrijk zijn wanneer Belgacom verder migreert naar een volledig IP-netwerk en er verschillende centrales gesloten worden.

6.4.2.1.4 *IT Management*

1198 Het IT management omhelst het ganse IT-park: onderhoud en upgrades van databases, tools en IT-projecten maar ook de stabiliteit en beschikbaarheid van al deze oplossingen.

6.4.2.1.5 *Customer relations*

1199 Customer relations behandelt alle contacten tussen de wholesaleafdeling van Belgacom en de wholesaleklanten (alternatieve operatoren). De onderwerpen van deze contacten kunnen gaan over de opvolging van operationele problemen, escalatie procedures, informatiekkanalen, informatie-uitwisseling, onderhandelingen over de ontwikkeling van nieuwe IT-projecten, ...

Rechtvaardiging van de invoering van bijkomende maatregelen

1200 Tijdens de reguleringsperiode waarop de voorgaande rondevan de marktanalyses betrekking had, heeft het BIPT vastgesteld dat de invoering van verplichtingen inzake toegang, non-discriminatie en transparantie ten aanzien van het kader die was gedefinieerd door de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en de Europese richtlijnen een noodzakelijke voorwaarde is, die echter niet volstaat om een eerlijke, billijke en efficiënte mededinging te garanderen onder de verschillende operatoren die actief zijn op de Belgische markt. Zoals immers reeds is uitgelegd, zijn er talrijke operationele problemen vastgesteld tijdens de reguleringsperiode waarop de vorige ronde van de marktanalyses sloeg.

1201 Gelet op het voorgaande en zoals hierna zal worden uitgelegd in de rechtvaardiging van elke verplichting met betrekking tot de operationele processen, blijkt het dus noodzakelijk te voorzien in bijkomende maatregelen ter aanvulling van de verplichtingen inzake toegang, non-discriminatie en transparantie om te garanderen dat de problemen in verband met de operationele

processen niet de facto uitdraaien op een weigering om op redelijke wijze toegang te verlenen in de zin van artikel 61, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie of resulteren in discriminatie in de zin van artikel 58 van de wet betreffende de elektronische communicatie.

1202 Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, heeft de ERG zijn gemeenschappelijk standpunt³⁵² reeds meegedeeld en erop gewezen dat dit principe niet volstaat. De ERG heeft daarom het principe van “equivalence of inputs” geïntroduceerd, dat beknopt wordt voorgesteld in het volgende deel, als een verscherpte maatregel van het non-discriminatiebeginsel, die bestaat in een verplichting tot gelijke behandeling door de SMP-operator van zijn stroomafwaartse diensten en van de onafhankelijke operatoren. De ERG beschouwt dat het een bijzonder doeltreffende verplichting betreft, waarbij de operator met een sterke machtspositie tot een en ander verplicht wordt in het licht van de te bereiken resultaten maar ook wat betreft de te gebruiken middelen. Volgens de ERG kan dankzij deze verplichting betreffende de “equivalence of inputs” een betere garantie voor daadwerkelijke mededinging op de stroomafwaartse markt worden bewerkstelligd dan via de invoering van een eenvoudige non-discriminatieverplichting.

1203 Bijgevolg heeft het BIPT het noodzakelijk geacht om bijkomende maatregelen in te voeren ter aanvulling van de verplichtingen inzake toegang, non-discriminatie en transparantie met als doel de operationele efficiëntie van de wholesaleaanbiedingen te verbeteren. Het BIPT heeft deze bijkomende maatregelen uitgewerkt op basis van de ervaring die het heeft opgedaan naar aanleiding van de ondervonden problemen, de audit die in 2009 is verricht, maar ook door te steunen op het gemeenschappelijk standpunt van de ERG met betrekking tot het principe van “equivalence of inputs”.

1204 Ten slotte moet worden opgemerkt dat deze bijkomende maatregelen gericht zijn op elk specifiek operationeel proces en in het bijzonder op de vastgestelde operationele problemen en een hulpmiddel vormen bij een of meer bijkomende

352

Zie punt 5.2.4.8 van ERG Common Position (06) 33 on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

maatregelen die zijn opgelegd in het kader van de marktanalyse. Een remedie in verband met de kwaliteitsindicatoren (SLA/KPI) kan bijvoorbeeld een hulpmiddel blijken bij zowel de transparantieplichting die is opgelegd krachtens artikel 59, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie als bij de voormelde maatregel inzake redelijke toegang.

Het principe van “equivalence of inputs”

1205 Het zogenaamde principe van “equivalence of inputs” betekent dat een operator dezelfde producten of diensten levert aan alle interne of externe kopers volgens dezelfde termijnen, dezelfde voorwaarden (met inbegrip van de prijzen en de dienstniveaus), aan de hand van dezelfde systemen en processen en met dezelfde graad van betrouwbaarheid en performantie, en dat hij alle interne of externe kopers dezelfde informatie verschaft over deze producten, diensten, systemen en processen.

1206 Deze verplichting maakt het dus mogelijk om de regulering doeltreffender te maken door ze te richten op die aspecten die concurrentieproblemen inhouden en waarvoor ze dus in het bijzonder nodig is. Die verplichting maakt het eveneens mogelijk om de investeringsladder niet aan te tasten, door alle bestaande treden van de ladder te bewaren en ze zelfs nauwkeuriger te positioneren.

1207 De Commissie detailleert, wat haar betreft, de gelijkwaardigheidsverplichting in bijlage II van de Aanbeveling³⁵³ van 20 september 2010 betreffende de gereguleerde toegang tot NGA. Volgens de Commissie dient de operator met een sterke machtspositie inderdaad het gelijkwaardigheidsprincipe in acht te nemen met betrekking tot informatie die hij meedeelt over zijn infrastructuur, de periode van beschikbaarheidsstelling van de passieve elementen en met betrekking tot beheer en dienstkwaliteit.

1208 Om billijke voorwaarden tussen de alternatieve operatoren en Belgacom te scheppen is het belangrijk dat deze toegang op basis van een strikte

³⁵³ Zie meer bepaald bijlage 2 van Aanbeveling Sec(2010) 6223 van de Europese Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken.

gelijkwaardigheid wordt verleend. Belgacom moet in het bijzonder (1) alle nodige informatie delen en (2) dezelfde procedures toepassen voor het bestellen en het verlenen van toegang. Bovendien spelen (3) de referentieaanbiedingen en (4) de dienstenniveau-overeenkomsten (SLA – Service Level Agreements) een belangrijke rol in het garanderen van een correcte toepassing van het gelijkwaardigheidsprincipe. Omgekeerd is het belangrijk dat Belgacom (5) als het een asymmetrische kennis heeft van de ontplooiingsplannen van externe toegangzoekers, deze niet gebruikt om een onbehoorlijk commercieel voordeel te verwerven.

1209 De verschillende hierboven voorgestelde bijkomende maatregelen worden uitgewerkt met betrekking tot de operationele processen.

Het delen van de nodige informatie door Belgacom (*customer relations*)

1210 De verplichting die op Belgacom rust om de nodige, geregeld bijgewerkte informatie te delen volgens dezelfde regels en onder dezelfde voorwaarden aan derde toegangzoekers als aan interne toegangzoekers, wordt hierna gespecificeerd zonder exhaustief te zijn. Het gaat om de levering door Belgacom van informatie over

- de operationele processen;
- de nauwkeurige identificatie van de klant;
- de communicatie met de OLO's;
- de IT-projecten;
- de toekomstige ontwikkeling van IT-projecten.

1211 De regels inzake informatieverstrekking door Belgacom aan de alternatieve operatoren moeten van toepassing zijn op alle soorten van gereguleerde wholesalediensten, waaronder ook de diensten die worden gereguleerd op basis van de markten 4 en 5.

Transparantie van de operationele processen

6.4.2.1.6 *Beschrijving van de maatregel*

1212 Belgacom moet de operationele processen duidelijk documenteren en formaliseren op basis van criteria die courant worden gebruikt in de industrie en deze documentatie beschikbaar stellen aan de OLO's opdat er een perfecte transparantie is inzake deze toegepaste processen ten opzichte van de OLO's en om de risico's voor uiteenlopende interpretatie tot een minimum te beperken.

1213 De operationele processen moeten bovendien niet alleen rekening houden met de gewone gevallen maar ook met de voorzienbare uitzonderingen in het leven van de producten en diensten die aan de alternatieve operatoren worden aangeboden.

1214 Ten slotte moeten de operationele processen worden voorgesteld op basis van presentatiemethodes die algemeen in de industrie worden aanvaard, om te zorgen voor de transparantie en begrijpelijkheid ervan. Deze moeten daarnaast voldoende gedocumenteerd zijn om elke betrokken persoon in staat te stellen onmiddellijk de betekenis en draagwijdte van de verschillende gebruikte termen te begrijpen.

6.4.2.1.7 *Rechtvaardiging van de remedie*

1215 Alle processen van Belgacom die door een OLO worden gebruikt moeten duidelijk worden gedetailleerd zodat de OLO's de samenstellende elementen van de processen³⁵⁴ (procedures, documentatie, tools, aanspreekpunt, ...) gemakkelijk kunnen begrijpen en hanteren. Om bijvoorbeeld de procedureschema's te kunnen doorlopen moet de alternatieve operator over de nodige gegevens beschikken aan de hand waarvan hij de verschillende stappen kan begrijpen die hij zal moeten zetten. Zo ook, wanneer zich bijvoorbeeld een defect op de lijn van een van zijn klanten voordoet, is het voor de OLO belangrijk dat hij over de informatie van

³⁵⁴

Om alle verwarring te vermijden, wordt er hier aan herinnerd dat een proces de taken vertegenwoordigt die moeten worden verricht, maar niet de manier waarop ze moeten worden verricht. Omgekeerd slaat de procedure op de manier waarop een taak moet worden vervuld (bv. de volgorde van de verrichtingen). Wij kunnen een proces dan ook voorstellen als een zwarte doos waarvan men de input en de output niet kent, en de procedure als een opeenvolging van verrichtingen die de input omzet in output volgens een welbepaald beslissingsdiagram.

Belgacom met betrekking tot de processen beschikt om met voldoende transparantie de individuele situatie van zijn klant te kunnen evalueren en volgen. Op die manier kan de OLO op voorhand aan zijn klant genoeg informatie verstrekken over de processen en tevens de bijkomende kosten ramen.

1216 Om een OLO in staat te stellen om aan de eindgebruiker een efficiënte dienstverlening te bieden, is het bovendien belangrijk dat de onderliggende wholesaleprocessen van Belgacom betrouwbaar en voorspelbaar zijn, en dat uitzonderingen voldoende gedocumenteerd zijn opdat de alternatieve operator precies op de hoogte kan zijn van de procedure die zal worden ingesteld. Het is echter vanzelfsprekend dat uitzonderingen, zoals uit de betekenis van het woord mag worden afgeleid, tot het strikte minimum beperkt moeten blijven.

1217 Terwijl de transparantieplichting met betrekking tot de operationele processen een bijkomende maatregel is bij de transparantieplichting, is het ten slotte ook evident dat een duidelijke beschrijving van de voornaamste operationele processen noodzakelijk is opdat het BIPT zou kunnen nagaan of de operator met een sterke machtspositie voldoet aan zijn non-discriminatieplichting.

Identificatie van de vaste aansluiting (lijn)

6.4.2.1.8 Beschrijving van de maatregel

1218 De identificatie van de vaste aansluiting moet niet-discriminerend, uniek, duidelijk en efficiënt zijn.

1219 De identificatie van de vaste aansluiting moet een onmiddellijke identificatie van de aansluitingslijn mogelijk maken, ongeacht de operator. De identificatie mag voor een OLO niet lastiger zijn dan voor Belgacom. Bovendien moet elke operator de lijn snel kunnen identificeren onmiddellijk na een verzoek van de klant, ongeacht de operator waarmee de klant voordien een contract heeft afgesloten, zelfs wanneer deze klant nog nooit een overeenkomst heeft gesloten met een operator. De toegang tot deze identificatie moet dus te allen tijde vrij zijn van rechten.

1220 Wanneer een klant bij een OLO een bestelling plaatst, is ten minste een gestandaardiseerde toegang noodzakelijk tot de programma's en de databank van Belgacom met de postadressen van de Belgacomlijnen, om te garanderen dat de

klant en de lijn efficiënt en niet-discriminerend worden geïdentificeerd. De OLO mag niet verplicht zijn om bijkomende kosten te betalen voor deze standaardisering en/of voor de (manuele of automatische) verrichtingen die nodig zouden zijn omdat die standaardisatie bij Belgacom nog niet tot stand was gekomen.

6.4.2.1.9 *Rechtvaardiging van de maatregel*

- 1221 De steeds verder verspreide commerciële ontwikkeling van VoIP-oplossingen (vaste spraaktelefonie op basis van de verzending van datapakketten) maakt het momenteel niet langer mogelijk om het telefoonnummer dat bij de lijn hoort als identificatie te gebruiken. Er is dus een alternatieve identificatiemethode nodig.
- 1222 Om te bepalen of een lijn in aanmerking komt en om een bestelling te plaatsen, is de identificatie van de aansluitingslijn van de klant cruciale informatie in het proces. Een geautomatiseerde standaardisatie van de identificatie van de lijn (bv. de "Circuit ID", afgekort CID) is noodzakelijk opdat de antwoorden die worden ingevoerd in de verzoeken in verband met het in aanmerking komen en het bestellen op dezelfde manier worden verwerkt als de aanvragen die afkomstig zijn van de retailverkoopdiensten van Belgacom.
- 1223 Een gestandaardiseerde en geautomatiseerde verwerking moet de bestaande klanten in staat stellen om gemakkelijk en snel tussen operatoren over te stappen. Dankzij de toegang voor elke operator tot de identifiers van elke lijn die bij de klant horen, ongeacht de operator die de lijn beheert, wordt belemmering uit de weg geruimd voor de migratie van de klanten tussen operatoren alsook elk risico voor non-discriminatie tussen de alternatieve operatoren en Belgacom.
- 1224 Elk verkooppunt van Belgacom kan met behulp van de programma's en de databanken waarover Belgacom beschikt voor zijn verkoopteams, elke lijn die bij een specifieke klant hoort gemakkelijk identificeren. Voor een OLO moet de aansluitingslijn van een klant net zo gemakkelijk kunnen worden geïdentificeerd om deze klant net zo efficiënt te kunnen bedienen als vanuit een verkooppunt van Belgacom. Daartoe moeten dezelfde databanken en standaardisatietools beschikbaar worden gesteld aan de OLO's.

- 1225 Deze maatregel is redelijk gezien de problemen die bij Belgacom vastgesteld zijn om deze identificatie te doen, die – gelet op het gebrek aan standaardisatie – vaak wordt geweigerd als zijnde fout of onvolledig. Deze problemen vertragen of belemmeren de levering van een concurrerend aanbod door de OLO's op de breedbandmarkt.
- 1226 Bovendien blijkt dat talrijke Europese historische operatoren ofwel een databank gebruiken die voor alle operatoren gemeenschappelijk is, ofwel aan de OLO's een standaardisatiedienst verlenen³⁵⁵, en dit zonder extra kosten. Deze maatregel stemt overeen met een gangbare praktijk in de sector en kan daarom niet als onevenredig worden beschouwd.
- 1227 Het gaat om een bijkomende maatregel bij de non-discriminatieverplichting, zoals reeds is uitgelegd, en tevens bij de maatregel inzake redelijke toegang in die mate dat moeilijkheden in verband met de identificatie de daadwerkelijke toegang tot de aanbiedingen inzake ontbundelde toegang (markt 4) of tot de aanbiedingen van het bitstreamtype (markt 5) weer op losse schroeven kunnen zetten.

Gecentraliseerd communicatiekanaal voor de operatoren die wensen in te schrijven op de gereguleerde wholesaleaanbiedingen

6.4.2.1.10 Beschrijving van de maatregel

- 1228 Belgacom moet een duidelijk, gemakkelijk te bereiken en gecentraliseerd communicatiekanaal gebruiken (bv. website) dat alle relevante informatie bevat over de gereguleerde wholesaleaanbiedingen zoals BRUO, BROBA en WBA VDSL2.
- 1229 Elke operator die het voornemen heeft om in te schrijven op gereguleerde wholesaleaanbiedingen van Belgacom moet toegang kunnen krijgen tot alle

³⁵⁵ In Frankrijk wordt gebruikgemaakt van adressen die worden bijgehouden door organisaties zoals INSEE of DGI; in Spanje biedt Telefonica een webtoegangsdienst aan die flexibiliteit mogelijk maakt bij het spellen van adressen; in het Verenigd Koninkrijk worden de adressen van de Post Office gebruikt; in Italië heeft de Italiaanse regulator Telecom Italia verplicht om de OLO's gratis toegang te verlenen tot zijn databank; in Nederland is de standaardisatie van de adressen gebaseerd op een databank die wordt bijgehouden door de incumbent van de postdiensten.

nodige informatie waarmee hij zijn businessplan kan opstellen en de gereguleerde diensten van Belgacom kan kopen.

1230 Bovendien moet elke operator, en in het bijzonder elke nieuwkomer, gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle documentatie waarmee hij gemakkelijk de informatie kan begrijpen die beschikbaar is via het communicatiekanaal (bv. definitie van de gebruikte termen en afkortingen, ...).

6.4.2.1.11 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1231 Het is van fundamenteel belang dat Belgacom bijvoorbeeld op zijn eigen website in een eenvoudige en gebruikersvriendelijke vorm voldoende informatie verstrekt over de beschikbare gereguleerde wholesalediensten zodat elke operator onmiddellijk over alle nodige informatie beschikt om zijn businessplan op te stellen en de gereguleerde diensten van Belgacom te kopen.

1232 Om vervolgens te garanderen dat de communicatie op een duidelijke en efficiënte manier plaatsvindt, is het van fundamenteel belang dat aan de lezers duidelijke en uitvoerige documentatie wordt verstrekt zodat ze de beschikbare informatie gemakkelijk kunnen begrijpen.

Gecentraliseerd communicatiekanaal voor de operatoren die reeds hebben ingeschreven op de gereguleerde wholesaleaanbiedingen

6.4.2.1.12 *Beschrijving van de maatregel*

1233 Een gecentraliseerd communicatiekanaal (bv. elektronische nieuwsbrief) voor de operatoren die reeds hebben ingeschreven op de gereguleerde wholesaleaanbiedingen moet hen in staat stellen toegang te krijgen tot de informatie die nodig is voor de ontwikkeling, de lancering en de continuïteit van hun retailproducten.

1234 Dat kanaal moet het mogelijk maken de operatoren op de hoogte te houden van de aanpassingen die zijn aangebracht in de referentieaanbiedingen, de processen, de systemen van Belgacom en in de nieuwe projecten.

1235 Bovendien moet elke operator, en in het bijzonder elke nieuwkomer, gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle documentatie waarmee hij gemakkelijk de

informatie kan begrijpen die beschikbaar is via het communicatiekanaal (bv. uitleg over de verschillende kolommen van de overgezonden gegevenstabellen, uitleg over de eigen gebruikte afkortingen, ...).

6.4.2.1.13 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1236 Het is belangrijk voor de OLO's om voldoende ingelicht te zijn over de aanpassingen die zijn aangebracht in de referentieaanbiedingen, de processen, de systemen van Belgacom en in de nieuwe projecten, zodat ze hun eigen systemen kunnen aanpassen, hun personeel inlichten over de geplande wijzigingen en de continuïteit waarborgen van de diensten die ze aan hun eindklanten bieden.

1237 Om vervolgens te garanderen dat de communicatie op een duidelijke en efficiënte manier plaatsvindt, is het uiterst belangrijk dat aan de lezers duidelijke en uitvoerige informatie en documentatie wordt verstrekt zodat ze de ontvangen informatie gemakkelijk kunnen begrijpen.

Niet-discriminerende vaststelling van de prioriteiten in de ontwikkeling van IT-projecten

6.4.2.1.14 *Beschrijving van de maatregel*

1238 De IT-projecten die bij de operator met een sterke machtspositie moeten worden toegepast, moeten worden geselecteerd op een niet-discriminerende basis en met een strikte naleving van de regelgevende verplichtingen met betrekking tot de operationele processen zodat voor de alternatieve operatoren IT-systemen worden gewaarborgd die sterk presteren en vergelijkbaar zijn met de nieuwe ontwikkelingen die elke telecommunicatieoperator redelijkerwijs mag verwachten.

1239 Bijgevolg mag Belgacom geen voorrang geven aan de IT-projecten die een concurrentievoordeel geven aan zijn eigen departementen voor retailverkoop ten nadele van het departement voor wholesaleverkoop enkel op basis van financiële en budgettaire rechtvaardigingen.

1240 De elementen van een wholesaleproject moeten even snel kunnen worden uitgevoerd als die van de retailmarkt en moeten even nauwgezet worden getest om

fouten te vermijden. Zo ook moet voor de oplossing van fouten in de software (bugs) even snel en efficiënt worden ingegrepen als voor de retailmarkt.

6.4.2.1.15 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1241 Gelet op de druk die op de alternatieve operatoren weegt gezien hun afhankelijkheid van de diensten die Belgacom biedt, riskeert een vertraagde ingebruikstelling of het niet-uitvoeren van IT-projecten de efficiëntie van de alternatieve operatoren drastisch te beperken omdat zij aldus verplicht zijn hun eigen ontwikkelingen uit te stellen en manuele (dus niet-geautomatiseerde) alternatieven te ontwikkelen; hierdoor ontstaan extra kosten (bv. extra technische mankracht, langere interventietijd, ...).

1242 Deze vertragingen in de ingebruikstelling of het niet selecteren van IT-projecten die de alternatieve operatoren nodig hebben, doen ook het risico ontstaan dat deze laatsten worden verhinderd om op de markt een uitgebreider productengamma te ontwikkelen of een strategie die gebaseerd is op de kwaliteit van de dienst, op de automatisering of op de kostenvermindering, gelet op het gebrek aan efficiëntie van de IT-systemen die aan hen beschikbaar worden gesteld.

1243 De transparantie ten aanzien van de selectie van de IT-projecten is nodig, aangezien deze softwareaanpassingen ook een impact hebben wat de interface betreft tussen de operator met een sterke machtspositie en de alternatieve operatoren. Deze aanpassingen hebben dus ook gevolgen voor de software van de alternatieve operatoren. Daarbij moeten de alternatieve operatoren over een redelijke periode kunnen beschikken om mee te werken aan de uitwerking van het project en aldus hun opmerkingen te geven op het project dat althans deels voor hen is bestemd.

Uitvoering van de softwareaanpassingen en IT-projecten

6.4.2.1.16 *Beschrijving van de maatregel*

1244 De softwareaanpassingen moeten worden uitgevoerd op basis van een duidelijke communicatie tussen de verschillende belanghebbenden, waarbij vanaf het begin met al deze partijen rekening wordt gehouden. Daartoe moet Belgacom het

gebruik van een “IT-protocol” veralgemenen om de softwareaanpassingen te formaliseren en standaardiseren.

1245 Vanuit dat standpunt moet Belgacom de alternatieve operatoren op een transparante manier en binnen een redelijke termijn die voorafgaat aan elke periodieke vernieuwing van de computersystemen (“software release”) informeren over de IT-projecten die verband houden met de gereguleerde wholesaleaanbiedingen die gepland zijn in de tijdschema’s voor de softwarematige ontwikkeling en ingebruikneming. Deze mededeling van Belgacom moet de alternatieve operatoren in staat stellen om hun eigen strategie uit te stippelen en hun eigen ontwikkelingen te starten binnen redelijke termijnen voor de ingebruikneming.

1246 Bovendien moet elke verandering van de software-interface kunnen worden getest door de alternatieve operatoren binnen een voldoende lange termijn vóór de het in productie nemen. Daardoor zullen de alternatieve operatoren kunnen controleren of de aanpassingen in de computerprogramma’s geen grote risico’s met zich brengen, en zullen Belgacom en de alternatieve operatoren op gelijke voet staan bij het in productie nemen.

6.4.2.1.17 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1247 Het doel van een duidelijke communicatie en van een computerprotocol is om de informatie te centraliseren (over de omvang, de beschrijving, de principes en de impact van de grote IT-projecten) die voor de operator met een sterke machtspositie en de alternatieve operatoren nodig is met het oog op hun eigen ITontwikkelingen.

1248 Deze maatregel is gerechtvaardigd door de noodzaak voor de OLO’s om voldoende op voorhand de aanpassingen te kunnen testen die aangebracht zijn in de interface voordat de aanpassingen in productie worden genomen (“release”). Onvoorbereide veranderingen in de interface kunnen immers een aanzienlijke impact hebben op de OLO’s. Dit leidt tot een operationeel risico dat de operatoren niet kunnen controleren als ze niet de mogelijkheid krijgen om tijdens de ontwikkelingsfase uitgebreide tests te verrichten op het nieuwe operationele systeem. Deze samenwerking maakt het ook mogelijk voor de alternatieve

operatoren alsook voor Belgacom om eventueel reeds softwarematige problemen (“bugs”) op te lossen voordat de software operationeel wordt. Een te grote hoeveelheid bugs kan er immers voor zorgen dat de OLO’s geen bestellingen meer kunnen doorgeven of dat ze bijzonder hoge kosten moeten maken voor manuele oplossingen veroorzaakt door onverwachte gevolgen van de wijzigingen in de interface.

1249 De impact op de markt van softwarematige problemen wat “IT-releases” betreft, is zeer groot omdat deze praktijken niet te verwaarlozen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de dienst die de OLO’s aan hun eindklanten verstrekken. De OLO’s zijn afhankelijk van de wholesalediensten die Belgacom verstrekt om hun klanten retaildiensten aan te bieden. Belgacom moet dus erop toezien dat de OLO’s tijdig over alle nodige informatie beschikken om hun systemen aan te passen en een voldoende aantal tests uit te voeren, en dit om hen ook in staat te stellen het voordeel te genieten van de nieuwe aanpassingen op hetzelfde moment als het departement voor retailverkoop van Belgacom. Zonder immers over een redelijke periode te beschikken om hun eigen systemen aan te passen aan de veranderingen die kunnen worden ingevoerd door Belgacom, oefenen de OLO’s geen enkele controle uit op de betrouwbaarheid van hun eigen processen en van hun eigen systemen.

Het bestellen en verstrekken van toegang (*customer life management*)

1250 De verplichting die op Belgacom rust bestaat erin de verzoeken om inlichting, toegang en gebruik te behandelen binnen dezelfde termijnen als gelijkwaardige verzoeken van interne toegangzoekers, en transparant te zijn over de vordering bij het behandelen van die verzoeken. Elk redelijk verzoek moet ook worden behandeld binnen een redelijke termijn die de operator van wie het verzoek uitgaat niet belet om zijn activiteiten of zijn productengamma te ontwikkelen, of zijn strategische doelstellingen na te streven. Negatieve antwoorden moeten objectief worden gerechtvaardigd en de ITsystemen van Belgacom moeten logboeken bijhouden van de behandeling van de verzoeken. Deze logboeken moeten bovendien steeds voor het BIPT toegankelijk zijn.

1251 De verplichting voor Belgacom om de OLO's op een gelijkwaardige manier te behandelen voor elk operationeel proces, wordt hieronder gespecificeerd zonder echter volledig te zijn.

1252 Het gaat erom de OLO's gelijk te behandelen, met name voor

- het bestelorder,
- de bezoeken aan de klant,
- de massamigratie,
- de installatie,
- de facturering,
- de reparatie,
- en het proces om van operator te veranderen.

1253 Deze regels inzake efficiënte en niet-discriminerende behandeling van bestellen en verstrekken van toegang moeten gelden voor elk type van gereguleerde wholesaledienst, ook in het kader van diensten die op basis van de markten 4 en 5 worden gereguleerd.

Bestel- (*ordering*) of reparatieorders (*repair*), en bijbehorende procedures

6.4.2.1.18 *Beschrijving van de maatregel*

1254 Een bestelorder is een middel dat een OLO in staat moet stellen zijn voornemen uit te voeren om in te schrijven op een specifiek wholesaleaanbod. Dit order moet een reeks inlichtingen bevatten die het voor de operator met een sterke machtspositie mogelijk maken het product dat de alternatieve operator wenst te kopen perfect te identificeren. Het moet uitdrukkelijk zijn, in die zin dat het alle nodige inlichtingen bevat om te kunnen worden begrepen en uitgevoerd. De antwoorden op dit order dat de feedback bevat, moeten ook duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Met andere woorden, die antwoorden moeten voldoende expliciet zijn opdat de alternatieve operator inzicht heeft in de vorderingsstaat van zijn order alsook de exacte procedure die zal worden gevolgd.

1255 Een reparatieorder is een middel dat een OLO in staat moet stellen om eender welk incident te kunnen melden aan Belgacom. Dit order moet een reeks

inlichtingen bevatten die het voor de operator met een sterke machtspositie mogelijk maken om de oorzaak van het incident perfect te identificeren. Het moet uitdrukkelijk zijn, in die zin dat het alle nodige inlichtingen bevat om te kunnen worden begrepen en uitgevoerd. De antwoorden op dit order dat de feedback bevat, moeten ook duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Met andere woorden, die antwoorden moeten voldoende expliciet zijn opdat de alternatieve operator inzicht heeft in de vorderingsstaat van zijn order alsook de exacte procedure die zal worden gevolgd. Tijdens de bestel- of reparatieprocedure mag Belgacom de OLO's niet anders behandelen dan zijn eigen afdelingen die actief zijn op de retailmarkt, en meer bepaald wanneer het vragen weigert of tegenhoudt voor zowel installaties als herstellingen. Wanneer een bestel- of reparatieorder wordt geweigerd of tegengehouden, moeten aan de OLO duidelijke en nauwkeurige aanwijzingen krijgen over de aangevoerde redenen en de vermoedelijke wachttijd. Deze aanwijzingen moeten de operatoren dus in staat stellen om de reden voor de blokkering duidelijk te identificeren en de acties te bepalen die ze zouden kunnen ondernemen om dit probleem te verhelpen.

1256 Bovendien mag een order enkel worden geblokkeerd om redenen die niets te maken hebben met de relatie tussen Belgacom en de alternatieve operator (bv. een technische reden). Elk motief dat gerechtvaardigd wordt door de contractuele band of de akkoorden die de klant van Belgacom aan Belgacom zelf binden, mag dus niet worden aangevoerd.

1257 Een order dat werd bevestigd door Belgacom, ongeacht of dat via een bevestigingsbericht is gebeurd of door de interventie te starten, kan niet meer worden geannuleerd tenzij door de alternatieve operator zelf. Wanneer een klant tijdens een installatie bijvoorbeeld de wens uit om zijn bestelling te annuleren bij een werknemer of een technicus van Belgacom, moet de klant meteen worden doorverwezen naar de operator die het verzoek om installatie heeft gedaan. Belgacom mag in geen geval direct akte nemen van een verzoek vanwege klanten van de alternatieve operatoren om te annuleren en dit verzoek aanvaarden.

1258 Geen enkel order mag ten slotte worden afgesloten voor het daadwerkelijke einde van de interventie op het terrein en zolang de lijn niet functioneel is. De afsluiting van dat order moet op duidelijke, expliciete en precieze wijze worden gemeld aan

de alternatieve operator. In het bijzondere geval waarbij een ticketingsysteem wordt gebruikt, dient om dat ticket te beëindigen ook een precieze en expliciete rechtvaardiging van de uitgevoerde interventies te worden geleverd alsook elementen die de beëindiging mogelijk maken.

6.4.2.1.19 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1259 De orders dienen voldoende expliciet te zijn om te kunnen uitgevoerd worden. Bij gebrek van alle elementen (bv. adres van installatie voor Belgacom en de datum en status van de installatie als feedback voor de OLO) die nodig zijn voor de correcte uitvoering van de orders, zowel in hoofde van Belgacom als van de OLO, bestaat er een gevaar voor betwisting en uiteenlopende interpretatie. Daarom moet het order zo precies mogelijk zijn om zijn doel te bereiken.

1260 Het is essentieel dat de alternatieve operatoren via de feedback ook voldoende informatie krijgen om met zekerheid te kunnen bepalen welke termijn en welke procedure Belgacom zal hanteren. Zoals werd opgemerkt tijdens de reparatieprocedures bijvoorbeeld, zijn de berichten “the technical analysis has been done”, “the technician is performing repair” niet voldoende expliciet en stellen ze de alternatieve operator dus niet in staat om efficiënt te werken (bv. zijn klant inlichten over de vermoedelijke duur van de interventie, de impact van het probleem op zijn klant evalueren, alternatieve oplossingen aanbieden om het hoofd te bieden aan een probleem van vermoedelijk lange duur ...).

1261 Bovendien mag Belgacom verzoeken om installatie of herstelling vanwege alternatieve operatoren maar weigeren of blokkeren op grond van gegronde redenen. Krachtens de non-discriminatieverplichting moet ervoor worden gezorgd dat de redenen ook redenen voor de blokkering of weigering voor de bestelorders van de retaildiensten van Belgacom zijn. Het zou immers niet kunnen worden geduld dat redenen voor blokkering worden aangevoerd voor bestelorders van de OLO's terwijl Belgacom om een soortgelijke reden geen blokkering ondervindt.

1262 De redenen voor blokkering kunnen ofwel van technische aard zijn (zoals een aanpassing van de bandbreedte), ofwel van procedurele aard (zoals een klant die van operator wil veranderen). In beide voormelde gevallen wordt de procedure “another request is pending” toegepast in beide richtingen: een technische of

procedurele aanpassing van een OLO blokkeert het order voor Belgacom en omgekeerd. Daarentegen zijn bijvoorbeeld commerciële aanpassingen aan de retaildiensten van Belgacom volkomen onafhankelijk van de breedbandaansluiting die wordt gebruikt door een OLO ten opzichte van zijn klant (bijvoorbeeld de verandering van telefonisch tariefplan) en deze kunnen dus niet een gegronde reden voor weigering vormen. Er is immers geen rechtstreekse link tussen deze twee diensten en de commerciële aanpassingen van de retaildiensten van de OLO's geven dan weer geen aanleiding tot een blokkering ten aanzien van de bestelorders van Belgacom. Zo ook mag een klant bijvoorbeeld die verplicht is de tv-decoder terug te sturen naar Belgacom wegens verbreking van het contract, geen belemmering vormen om van operator te veranderen en een onbeschikbaarheid van het aanbod impliceren ten aanzien van de alternatieve operator en deze klant. Dit laatste voorbeeld is immers een verplichting in hoofde van de klant in verband met de contractbepalingen die hem met Belgacom verbinden. De alternatieve operator is daarentegen niet tegenstelbaar in deze contractuele band en mag dus niet verhinderd worden om onmiddellijk met de genoemde klant een contract af te sluiten.

1263 De impact op de OLO's is belangrijk omdat de blokkering en bijgevolg de onbeschikbaarheid van de dienst of de vertraging bij de installatie, een zeer slechte ervaring teweegbrengt voor de klant. Deze ervaring geeft de alternatieve operator een slecht imago en veroorzaakt veel extra kosten in verband met de, vaak manuele en omslachtige, alternatieve oplossingen, die moeten worden gevonden om de situatie te deblokkeren.

1264 Een bestelorder mag maar worden geweigerd als Belgacom aan de OLO duidelijke en ondubbelzinnige informatie heeft verstrekt over deze weigering. De feedback over het order moet de OLO in staat stellen om de opties die hij kan overwegen, duidelijk en ondubbelzinnig te identificeren: Het kan niet zo zijn dat het bericht met de feedback die de alternatieve operator ontvangt, voor deze laatste onbegrijpelijk is.

1265 Overigens mag een lopende bestelling maar worden geannuleerd op verzoek van een alternatieve operator en niet na een mededeling of een contact van Belgacom met de eindgebruiker. Bij contacten met Belgacom wordt de eindgebruiker

immers niet geacht op de hoogte te zijn van de band die tussen Belgacom en de alternatieve operator bestaat. Hij zou dus ertoe kunnen worden gebracht een door Belgacom uitgevoerde installatie te weigeren, wetende dat hij een contract heeft gesloten met een andere operator. Klanten zijn immers vaak verrast dat de installatie wordt verricht door Belgacom, terwijl ze met deze laatste geen overeenkomst hebben willen sluiten. Uit vrees een fout te maken en voor deze fout te moeten betalen, is het mogelijk dat de eindklant dan zijn bestelling annuleert tijdens het contact met Belgacom. Als de klant wenst te annuleren, is het dus de taak van de Belgacomtechnicus of van een andere Belgacomwerknemer, om de klant door te verwijzen naar de operator met wie hij het contract heeft gesloten, zodat deze laatste duidelijk de redenen kan uitleggen voor de aanwezigheid van een Belgacomtechnicus en rechtstreeks met zijn klant kan onderhandelen over diens wens om te annuleren. Deze procedure moet het mogelijk maken te vermijden dat de OLO zijn klanten verliest om redenen die te maken hebben met een gebrek aan neutraliteit van de divisie voor wholesaleverkoop van Belgacom. Bovendien wordt er hier aan herinnerd dat de link tussen de klant en de alternatieve operator van contractuele aard is en niet tegenstelbaar aan Belgacom.

1266 Ten slotte zou een alternatieve operator bij een voortijdige beëindiging van het order door de operator met een sterke machtspositie, voordat de interventie daadwerkelijk werd uitgevoerd, geen toegang meer hebben tot meer informatie omtrent de status van de interventie. De beëindiging van het order kan nog onaangename gevolgen hebben voor de alternatieve operator want indien met de interventie, bij de afsluiting van het order, niet het gewenste doel werd verwezenlijkt (installatie, reparatie), is de operator verplicht om een nieuw order te lanceren, wat bepaalde nadelen inhoudt zoals de reset van de tellers (waardoor Belgacom verplichtingen omtrent SLA-timers omzeilt) om een escalatieprocedure te starten. De verplichting van Belgacom om te zorgen voor een functionele lijn bij de beëindiging van het order is in overeenstemming met de Best Practices 2 en

2b van het document ERG 53³⁵⁶ “Report on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access”.

Bezoeken aan de klant tijdens de installatie (*installation*)

6.4.2.1.20 *Beschrijving van de maatregel*

1267 Wanneer een bezoek van een Belgacomtechnicus aan de eindklant nodig is voor de levering van het wholesaleaanbod, dan moeten de datum en het daadwerkelijke bezoek worden bepaald met evenveel flexibiliteit en efficiëntie als voor de retaildiensten van Belgacom; daarbij moet een perfecte transparantie worden gegarandeerd ten aanzien van de eindklant en van de OLO (bv. de klant een redelijke tijd voor het bezoek verwittigen om zeker te zijn dat hij aanwezig zal zijn, bij afwezigheid op de geplande datum een bericht achterlaten dat men is langsgeweest, ...).

6.4.2.1.21 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1268 Een bezoek aan de klant is nodig wanneer de technicus toegang moet krijgen tot de interne installaties binnen in de woning (bekabeling, telefooncontactdoos en communicatieapparatuur) aangezien het een privé-eigendom betreft, die niet vrij toegankelijk is.

1269 Het belang van een bezoek aan de klant mag niet worden onderschat omdat het vaak voorkomt dat de eindklant verplicht is verlof te nemen om thuis te zijn op het ogenblik van de interventie. Het is dus van fundamenteel belang dat de installatie of herstelling (naargelang van het doel van het bezoek) plaatsvinden op de datum en het uur die overeengekomen zijn.

1270 Bij het vastleggen van de datum en het werkelijke bezoek aan de klant is het immers belangrijk dat de klant een goed beeld heeft van de alternatieve operator, zodat zijn reputatie niet wordt aangetast. Het imago van de operator is een kritisch

- element in zijn marketingproces en de klantenervaring is een factor die dat imago heel onstabiel kan maken.
- 1271 Het is ook voor Belgacom belangrijk om flexibel te zijn bij de vaststelling van de datum van afspraak, zodat de eindklant in zekere mate zelf de datum kan kiezen die hem het best past en de tijd die hij ter plaatse moet wachten (bijvoorbeeld “van 8 u tot 12 u”), nauwkeurig bepaald is en beperkt tot een maximumtijd.
- 1272 Het aantal installatieafspraken dat niet kan nageleefd worden door de technicus moet tot een strikt minimum beperkt worden want de eindklant ondervindt daarbij niet-verwaarloosbare gevolgen (bv. onnodig verlof genomen). Deze situatie riskeert meer dan waarschijnlijk de alternatieve operator een slecht imago te bezorgen, wat de concurrentie niet ten goede komt. Een slechte ervaring die de klant opdoet, houdt een groot risico in dat hij afzegt.
- 1273 Bovendien moet de eindklant voldoende op voorhand ervan worden verwittigd dat de technicus de interventie kan komen uitvoeren, om er zeker van te zijn dat de klant thuis is en de technicus kan binnenlaten.
- 1274 Is de klant afwezig dan moet de technicus met voldoende transparantie ten opzichte van de klant laten weten dat hij langs is geweest, zodat de klant weet dat het bezoek niet is kunnen doorgaan omdat hij afwezig was. De aanbevolen oplossing is dat de technicus een visitekaartje moet achterlaten in de brievenbus van de klant. Dit kaartje, dat vanuit commercieel standpunt neutraal moet zijn, en dat nauwkeurige informatie bevat over de datum en het uur waarop de technicus is langsgeweest, alsook aanwijzingen over de interventie, zal Belgacom in staat stellen om het gemiste bezoek te bewijzen aan de klanten en de alternatieve operatoren.
- 1275 De eisen inzake efficiëntie en transparantie bij het bezoek aan klanten vormen een bijkomende maatregel bij de verplichtingen inzake redelijke toegang en non-discriminatie.

Massamigratie van lijnen (*migration*)

6.4.2.1.22 *Beschrijving van de maatregel*

1276 Dankzij de massamigratie moet een alternatieve operator het soort van dienstverlening aan een reeks lijnen in één enkele verrichting kunnen wijzigen.

1277 De massamigratie moet gemakkelijk, tijdig en efficiënt kunnen worden uitgevoerd om de ontwikkeling op de markt niet te belemmeren en dit met een zo kort mogelijke onderbreking om de continuïteit van de dienst te waarborgen en de gevolgen voor de klant tot een minimum te beperken.

1278 In het kader van de sluiting van de centrales is het essentieel dat de migratieprocessen efficiënt en transparant voor de eindgebruiker gebeuren. Talrijke alternatieve operatoren zullen immers een reeks lijnen moeten migreren wegens een beslissing van Belgacom om een reeks lokale centrales te sluiten vanwaaruit momenteel alternatieve operatoren actief zijn.

6.4.2.1.23 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1279 Massamigraties worden toegepast voor verschillende doeleinden:

- Een massamigratie wordt gevraagd wanneer een OLO een migratie beoogt van zijn BROBA-klienten die aangesloten zijn op de apparatuur van de operator met een sterke machtspositie, naar een BRUO-lijn waarbij de klant wordt aangesloten op de apparatuur van de OLO zelf. Anderzijds vormt de migratie van klienten die uit de doorverkoop komen (ook “carrier DSL” genaamd) naar de BROBA-lijnen eveneens een mogelijkheid.
- Een alternatieve operator kan ook beslissen om zijn BRUO- of BROBA lijnen naar WBA VDSL2 te migreren door een globale vraag naar hogere bandbreedte en de toenemende populariteit van multiple-playdiensten.
- In het kader van de sluiting van de centrales of het uitfaseren van bepaalde technologieën zullen er massamigraties noodzakelijk zijn om alle betrokken lijnen te migreren naar een alternatieve toekomstgerichte oplossing (bv. WBA VDSL2) teneinde de continuïteit van de diensten te garanderen na de uitdoving

van de technologie of de sluiting van een aansluitpunt (“phasing out”). Gelet op het grote aantal getroffen lijnen is het van fundamenteel belang dat deze migratieprocedures gemakkelijk en efficiënt verlopen, waardoor het aantal lijnen dat op één dag kan worden gemigreerd, wordt gemaximaliseerd.

- Een massamigratie is ook nodig bij de overname van één OLO door een andere. In dat geval moeten de klanten van de overgenomen OLO worden gemigreerd naar de installaties van de OLO-overnemer.

1280 Een massamigratie wordt nooit op basis van het verzoek van een klant uitgevoerd, maar op basis van de strategische keuzes van de operator met een sterke machtspositie en/of van de alternatieve operator. Daarom moeten deze massamigraties zo transparant mogelijk zijn voor de klant en moet de duur van de onbeschikbaarheid van de dienst zoveel mogelijk worden beperkt.

1281 Zo niet, zou een massamigratie een beduidende impact kunnen hebben op de ervaring die de klant opdoet en dus op de reputatie van de alternatieve operator en de concurrentie. Momenteel bedraagt de termijn tussen de bestelling en de uitvoering 2 maanden. Lijnen die tijdens deze periode van 2 maanden zijn besteld, zullen niet worden gemigreerd en zullen dus opnieuw het voorwerp moeten uitmaken van een migratieaanvraag. Dergelijke problemen kunnen de migratie van alle lijnen ettelijke maanden vertraging doen oplopen. In het kader van onder andere de migratie van zakenklanten (zoals grote maatschappijen) schept dit ernstige mededingingsproblemen voor de OLO's en zou dit de vervulling van de verplichting tot redelijke toegang op losse schroeven kunnen zetten.

Installatie van de lijn (*installation*)

6.4.2.1.24 *Beschrijving van de maatregel*

1282 In het kader van de verplichting tot redelijke toegang moet elke lijninstallatie overeenstemmen met wat bij de bestelling gespecificeerd is en operationeel zijn op het ogenblik van de levering zonder dat daarbij vanwege Belgacom nog andere interventies nodig zijn, zoals herstellingen.

1283 De installatie moet door Belgacom worden getest op de werking en de overeenstemming met de bestelorder om alle bijkomende termijnen te vermijden

die onder andere kunnen worden veroorzaakt door de noodzaak tot een extra interventie (bv. small network adaptation).

1284 Bovendien moet de controle van de lijn in redelijke mate overeenstemmen met de technische specificaties die elke operator terecht mag verwachten op basis van technische aanwijzingen die hem bij de bestelling zijn gegeven. (Bijvoorbeeld, een bandbreedte die een factor 3 lager ligt na oplevering dan wat volgens de deployment curve te verwachten is)

6.4.2.1.25 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1285 Een niet-operationele of niet volledig afgewerkte installatie leidt tot extra administratieve en technische kosten voor de OLO's. Enerzijds moet de alternatieve operator immers technische arbeidskracht inzetten om tests uit te voeren om te bewijzen dat de installatie niet operationeel is. Anderzijds vergt een defecte of onvolledige installatie de interventie van een administratieve kracht vanwege de OLO om het probleem aan Belgacom te melden en deze zaak te volgen.

1286 Fundamenteel is dat de alternatieve operator het gevaar loopt van een slechter imago te krijgen ten opzichte van de consumenten, terwijl hij niet noodzakelijk verantwoordelijk is voor de slechte installatie.

1287 Ten slotte heeft een defecte installatie aanzienlijke negatieve gevolgen voor de eindklant, omdat deze niet alleen verstoken blijft van de bestelde dienst vanaf de aanvankelijk geplande datum, maar ook bijkomende nadelen ondervindt zoals het onnodig opnemen van een dag verlof voor de installatie. Het is dus noodzakelijk dat Belgacom zich vergewist van de correcte installatie en deze nauwgezet test bij de levering.

1288 Deze remedie is een hulpmiddel bij de redelijke toegang die Belgacom moet verstrekken.

Facturering (*billing*)

6.4.2.1.26 *Beschrijving van de maatregel*

1289 De facturen die Belgacom naar de OLO's verstuurt voor de wholesaleverrichtingen moeten vooraf door Belgacom worden gecontroleerd om een gebrek aan efficiëntie van de OLO's en een stijging van hun kosten te vermijden wegens het bijkomende administratieve beheer dat wordt veroorzaakt als gevolg van de talrijke fouten in de facturen die aan Belgacom kunnen worden toegeschreven. Deze voorafgaande controle moet het dus mogelijk maken de administratieve taken die worden veroorzaakt door de talrijke creditnota's die ter correctie worden verstuurd, drastisch te verminderen.

1290 Daarenboven moet de structuur van de facturen eenvoudig en duidelijk zijn om gemakkelijk en snel te kunnen worden nagekeken.

6.4.2.1.27 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1291 Een correcte, precieze en efficiënte facturering is een bijkomende maatregel bij de verplichtingen inzake redelijke toegang, transparantie en non-discriminatie. Een verkeerde en ondoeltreffende facturering zal immers concurrentienadelen met zich brengen omdat dit een zware belasting legt op de administratieve middelen van een OLO. De doeltreffende facturering is trouwens het logische gevolg van een verrichting inzake redelijke toegang en van een transparantieverplichting, en meer in het bijzonder wat de tarieven betreft die op een gereguleerde verplichting worden opgelegd.

1292 De facturen die naar de OLO's worden verstuurd, moeten daarom coherent zijn opdat daarop geen verkeerd bedrag of element staat. Een correcte, duidelijke en efficiënte facturering moet het mogelijk maken het onrechtmatige gebruik van creditnota's te vermijden, en het gebruik ervan enkel maar in uitzonderlijke gevallen toe te staan.

Oplossing van defecten – Herstelling (*repair*)

6.4.2.1.28 *Beschrijving van de maatregel*

- 1293 Een verzoek om herstelling door een alternatieve operator moet het doel nastreven zich ervan te vergewissen dat de aansluiting op de lijn wordt hersteld na gelijk welk defect en dat de klant opnieuw de dienst kan krijgen waarvoor hij een maandelijkse vergoeding betaalt, en dit zo snel mogelijk. Bijgevolg is het van fundamenteel belang dat Belgacom controleert of de lijn operationeel is nadat het mankement verholpen is en dat de alternatieve operator ook zelf de staat van de lijn kan nagaan om zich ervan te vergewissen dat er geen problemen meer op de lijn aanwezig zijn.
- 1294 Wanneer de alternatieve operator bovendien aan Belgacom een reeks meetresultaten verstrekt waarmee het de fout gemakkelijker kan opsporen, moet Belgacom rekening houden met al deze verstrekte inlichtingen en ze onderzoeken.
- 1295 Ten slotte moet Belgacom de alternatieve operatoren de mogelijkheid geven om de staat van de lopende herstellingen te raadplegen opdat ze dit aan hun klanten kunnen meedelen. De alternatieve operatoren moeten tot deze inlichtingen toegang kunnen krijgen binnen een redelijke termijn waardoor ze de voortgang van de herstelling kunnen volgen. Daarbij komt nog dat Belgacom moet antwoorden op elk verzoek om inlichtingen vanwege de OLO over zijn herstellingen.

6.4.2.1.29 *Rechtvaardiging van de maatregel*

- 1296 Het is voor elke operator van fundamenteel belang dat een slecht werkende lijn zo snel mogelijk wordt hersteld, omdat de eindgebruiker direct wordt getroffen wanneer zijn breedbandverbinding niet meer werkt. Als de oplossing van het probleem op zich laat wachten, zal de alternatieve operator onder een slecht imago lijden ten nadele van de concurrentie op de breedbandmarkt. Bovendien bestaat het gevaar dat een klant die genoeg heeft van op de herstelling van de dienst te wachten (aangezien de herstelling niet binnen een redelijke termijn kan plaatsvinden) of voor wie de dienstonderbreking een aanzienlijk nadeel berokkent

- (bv. onmogelijkheid om zijn lijn voor zijn werk te gebruiken) zijn abonnement bij de OLO opzegt, waardoor deze laatste een financieel nadeel ondervindt. Een proces van snelle en efficiënte herstelling is dus een bijkomende maatregel bij de verplichting tot non-discriminatie en levering van toegang onder redelijke voorwaarden.
- 1297 Om ervoor te zorgen dat het probleem daadwerkelijk en zo snel mogelijk kan worden geïdentificeerd, moet Belgacom een grondige analyse maken van alle beschikbare informatie, zowel die van de OLO als die welke op zijn eigen tests is gebaseerd. Aan de OLO moeten voldoende inlichtingen worden meegedeeld, zowel tijdens de analyse als op het einde ervan en dit om de klant in te lichten over de voortgang van de herstelling omdat een negatieve klantenervaring tijdens de herstelling riskeert een negatief effect te hebben op de concurrentie.
- 1298 Wanneer een reparatie afgehandeld is, duidt Belgacom de oorzaak van het probleem aan waarna de OLO 24 uur tijd heeft om te reageren. Indien de schuld voor de fout aan de basis van de reparatie bij de OLO wordt gelegd, wordt de herstelling aangerekend als een “wrongful repair”. Talrijke geschillen tussen de OLO's en Belgacom gaan over wie verantwoordelijk is voor de herstellingen en over het principe van factureerbare herstellingen. Een uitgebreide analyse van alle beschikbare informatie, zal een groot aantal van deze discussie kunnen beslechten op basis van neutrale, technische elementen.
- 1299 Transparantie is een sleutelement in het geval van reparaties. Een alternatieve operator moet de status van de interventie voldoende nauwkeurig en binnen een redelijke termijn kunnen kennen, moet de waarschijnlijke impact op zijn klant kunnen inschatten en deze laatste op proactieve manier kunnen inlichten. Een alternatieve operator moet bijvoorbeeld zijn klant kunnen inlichten over de vordering van de interventie maar hij moet ook in staat zijn om in te schatten of een alternatieve oplossing moet worden beoogd indien de duur van de interventie vermoedelijk lang zal zijn.
- 1300 Ten slotte kan niet worden toegestaan dat Belgacom niet antwoordt op de redelijke verzoeken om informatie vanwege de alternatieve operatoren of dat het

hen toegang weigert, in welke vorm dan ook, tot de reparatietickets die hen aanbelangen.

Proces van verandering van operator (*migration*)

6.4.2.1.30 *Beschrijving van de maatregel*

1301 Wanneer een klant van operator verandert moet een uniek proces van toepassing zijn voor de migratie van alle diensten³⁵⁷ waarover deze klant beschikt. Dit proces moet eenvoudig, snel en efficiënt zijn. Het moet daarenboven efficiënter en goedkoper zijn dan een procedure in twee stappen zoals diegene die in de volgende paragraaf wordt beschreven. Het mag geen belemmering vormen voor de migratie.

6.4.2.1.31 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1302 In het ERG-document (07) 53 “Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access” staat dat een gemakkelijke migratie de eerlijke mededinging en efficiënte investeringen stimuleert. Het ERG-document vermeldt ook duidelijk dat de dienstonderbreking zo kort mogelijk moet blijven.

1303 Wanneer een klant die bij operator A telefoniediensten (spraakdienst) en breedbanddiensten heeft, deze twee diensten wenst te migreren naar operator B met behoud van zijn telefoonnummer, dan zendt operator B naar Belgacom een verzoek om een lijn te installeren maar zonder de spraakdienst. Pas nadat de installatie van de breedbandlijn (zonder spraak) is bevestigd, start de alternatieve operator de procedure voor de migratie van de spraakdienst en dus van de nummeroverdracht. Dankzij deze oplossing in twee stappen kunnen de operatoren operationele problemen vermijden en zo de impact op de eindklant tot een minimum beperken, door de tijd van buitenwerkingstelling van de lijn zoveel mogelijk te beperken. Ondanks het feit dat deze oplossing het mogelijk maakt de doelstelling van minimale dienstonderbreking te verwezenlijken, heeft ze het

³⁵⁷

Bijvoorbeeld een lijn die breedband- en spraakdiensten biedt

nadeel dat er extra migratiekosten ontstaan voor de alternatieve operatoren. De vereenvoudigde procedure die nu door Belgacom wordt voorgesteld is immers goedkoper dan de optelsom van de kosten van deze twee verrichtingen, maar ze is aanzienlijk minder efficiënt wat betreft de termijn van buitengebruikstelling van de lijn. Vanuit commercieel oogpunt en vooral ten opzichte van de zakenklanten, is de termijn van buitendienststelling veel te lang en niet tolereerbaar.

1304 De remedie in verband met het efficiënte proces om van operator te veranderen is een hulpmiddel bij de remedie inzake non-discriminatie en redelijke toegang. Wanneer klanten er immers niet in slagen gemakkelijk over te stappen van de ene operator naar de andere, kan dit bijzonder ongunstige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de concurrentie. In eerste instantie zal de klant ervan uitgaan dat de laattijdige of inefficiënte installatie een fout is op het conto van de recipiënt-operator, terwijl deze laatste daar niet (noodzakelijk) verantwoordelijk voor is. Dit zal bijgevolg de reputatie van de alternatieve operator schaden. Ten slotte is het niet uitgesloten dat de nieuwe klant gefrustreerd is en afstand neemt van de operator met wie hij een contract heeft gesloten. In een dergelijk scenario zijn de financiële nadelen voor de OLO direct (verlies van (huidige en potentiële) klanten, kosten voor reclamecampagnes die minder rendabel zijn dan verwacht, enz.) en heel waarschijnlijk in het voordeel van Belgacom aangezien het de operator met een sterke machtspositie is.

1305 De operator met een sterke machtspositie heeft er dus geen enkel belang bij om te zorgen voor een snelle en efficiënte procedure om van operator te veranderen. Hij heeft in het algemeen een ruimschoots groter marktaandeel op de retailmarkt in vergelijking met alle OLO's en de invoering van een zwaar en inefficiënt proces om van operator te veranderen stelt hem mogelijks in staat een status-quo te waarborgen ten aanzien van zijn bestaande clientèle.

Dienstenniveau-overeenkomsten en indicatoren (*SLA and forecasts*)

1306 Het ERG-document (07) 53³⁵⁸ “Report on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access” bevestigt dat de dienstkwaliteit de hoofdkwestie is op operationeel niveau. Volgens dat document heeft deze dienstkwaliteit een onmiddellijke invloed op de diensten die worden verstrekt aan de eindgebruiker maar is het ook een sleutelfactor voor de optimalisering en de rationalisering van de processen. Volgens de ERG moet er een zekere garantie zijn dat de nieuwkomers zich op gelijkwaardige wijze zullen kunnen meten op de markt. De ERG meent dus dat de non-discriminatieverplichting niet volstaat en dat er bijkomende ex-antecontroles moeten worden ingevoerd, met name:

- De noodzaak om Service Level Agreements in te voeren (SLAs);
- De noodzaak om gepaste vergoedingen te betalen voor de diensten onder de overeengekomen niveaus;
- De noodzaak om performantie-indicatoren (Key Performance Indicator – KPI) te publiceren aan de hand waarvan mogelijke discriminatie kan worden geïdentificeerd.

1307 Deze regels inzake dienstkwaliteit moeten van toepassing zijn op elk soort van gereguleerde wholesalediensten, waaronder ook in het kader van diensten die worden gereguleerd op basis van de markten 4 en 5.

1308 Belgacom is verplicht de dienstenniveau-overeenkomsten (Service Level Agreements – SLAs) na te komen die gericht zijn op interne en externe toegangzoekers. Deze SLAs maken het mogelijk zich te vergewissen van de promptheid en de kwaliteit waarmee Belgacom de diensten verstrekt om aan de alternatieve operatoren toegang te verlenen. Zij moeten bovendien worden gedefinieerd in overleg met de toegangzoekers.

1309 De dienstenniveau-overeenkomsten (SLAs) moeten worden getoetst aan de hand van indicatoren (Key Performance Indicator – KPI's) die coherent zijn met de definitie van de dienstenniveau-overeenkomsten (SLAs). Deze indicatoren moeten

regelmatig en op vaste tijdstippen worden beoordeeld en ter beschikking gesteld van de externe toegangzoekers met de definitie van een gepaste compensatie vanwege Belgacom in het geval dat de geleverde niveaus niet in overeenstemming zijn met de beoogde dienstverleningsniveaus die met de externe toegangzoekers zijn overeengekomen.

1310 Het BIPT moet overigens nagaan of de niveaus van dienstverlening verstrekt aan externe toegangzoekers gelijkwaardig zijn aan deze die door Belgacom intern worden geleverd.

1311 De verplichting die op Belgacom rust in verband met de dienstenniveau-overeenkomsten en indicatoren worden hieronder gespecificeerd zonder exhaustief te zijn:

- dienstenniveau-overeenkomsten en –indicatoren met betrekking tot technische interventies (interventietermijnen, aantal uitgevoerde interventies, ...) en de bijbehorende compensaties;
- dienstenniveau-overeenkomsten en –indicatoren met betrekking tot de beschikbaarheid van functionele en operationele ondersteuningssystemen;
- vereenvoudiging van de verwachte bestelvolumes (“forecasts”).

Dienstenniveau-overeenkomsten en –indicatoren (“Service Level Agreements”) met betrekking tot technische interventies en de bijbehorende compensaties

6.4.2.1.32 *Beschrijving van de maatregel*

1312 De efficiëntie en voorspelbaarheid van de operationele processen moet gepaard gaan met stimulansen om de problemen zo snel mogelijk te kunnen opsporen en herstellen. In dat opzicht is het instellen van kwaliteitsniveaus voor de verschillende operationele processen en een naleving door Belgacom daarvan primordiaal.

1313 De SLA's moeten, zonder volledig te zijn, de volgende aspecten van de operationele processen dekken³⁵⁹: levering van toegang, behandeling van pannes, installatietermijnen, in orde brengen en operationeel maken van de lijn tijdens de installatie, voldoende keuze uit data voor klantenbezoek voor een lijninstallatie, in orde brengen en operationeel maken van de lijn na een defect op een voordien geïnstalleerde lijn, ...

1314 De compensaties die worden beschreven in de dienstenniveau-overeenkomsten ("SLAs") en die worden gebruikt bij niet-nakoming van deze SLAs, moeten hoog genoeg moeten zijn om Belgacom ertoe aan te zetten om deze SLAs in acht te nemen. Deze compensaties moeten op een transparante wijze worden vastgesteld en gemakkelijk te berekenen zijn.

1315 Bij niet-naleving van de SLAs moeten de compensaties snel en efficiënt worden betaald.

1316 Belgacom moet verslagen publiceren over de naleving van de SLAs op een maandelijks basis via de kwaliteitsindicatoren (KPIs) om de OLO's voldoende transparantie te bieden over de naleving van de SLA-verbintenissen. Bovendien moet Belgacom tabellen met brutogegevens publiceren aan de hand waarvan de alternatieve operatoren hun opvatting van de dienstkwaliteit, de berekeningen die ze zelf hebben gemaakt op basis van deze brutogegevens en de rapporten die Belgacom heeft gepubliceerd tegenover elkaar kunnen stellen om na te gaan of Belgacom zijn verplichtingen inzake dienstkwaliteit is nagekomen die vastgesteld zijn in de SLAs.

6.4.2.1.33 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1317 Het gebruik van SLAs om de kwaliteit van het operationele proces te garanderen is een courante praktijk in de industrie en meer bepaald in de telecommunicatiesector. SLAs worden met name toegepast door operatoren,

³⁵⁹

Deze te dekken aspecten zijn conform de Best Practice 1 van het ERG-document (07) 53 "Report on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access" dat het minimale toepassingsgebied van de SLAs en KPIs betrekking moet hebben op de termijnen voor verstrekking van toegang, de verhelping van incidenten en de uitvoering van installaties (cf. Best Practices 2a, 2b en 2c).

waaronder Belgacom voor de zakenklanten op de retailmarkt³⁶⁰. Op de wholesalemarkt omvatten de commerciële aanbiedingen alsook de referentieaanbiedingen van Belgacom ook SLAs.

1318 Om een eerlijke mededinging te garanderen, moeten de SLAs de OLO's in staat stellen een retaildienst te verstrekken die compatibel is met de SLAs die Belgacom op de retailmarkt biedt. De SLAs moeten de alternatieve operatoren eveneens in staat stellen zich op een voorspelbare manier te vergewissen van de door Belgacom aangeboden dienstkwaliteit (leveringstermijn, herstellingstermijn in geval van panne, enz.) om hun retailaanbiedingen te kunnen afstemmen op de dienstenniveau-overeenkomsten. Dit maakt het voor de OLO's mogelijk om zelf verbintenissen aan te gaan ten opzichte van hun stroomafwaartse klanten, met name de zakenklanten. De verplichting om in SLAs te voorzien is daarom complementair met de maatregelen inzake redelijke toegang, non-discriminatie en transparantie.

1319 Ook op de particuliere markt is de voorspelbaarheid die wordt verkregen door de dienstenniveau-overeenkomsten essentieel. Wanneer een nieuwe klant van een alternatieve operator dus te lang op een nieuwe aansluiting moet wachten, dan kan dit bijzonder ongunstige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de concurrentie inzake breedband. In eerste instantie zal de klant immers denken dat de laattijdige installatie wordt veroorzaakt door de alternatieve operator, hoewel deze daar misschien niet verantwoordelijk voor is (of maar gedeeltelijk). De alternatieve operator neemt daarom een risico op het vlak van zijn reputatie wegens omstandigheden waarvoor hij niet noodzakelijk verantwoordelijk is en waarover hij geen controle heeft. In een dergelijk scenario zijn de rechtstreekse financiële nadelen voor de begunstigde vanzelfsprekend: verlies van (huidige en potentiële) klanten, kosten in verband met investeringen in reclame die minder opbrengen dan verwacht, enz. Er zijn echter ook nadelen die moeilijker in te

³⁶⁰ De retailmarkt omvat de particuliere markt, waar een klant geen SLA krijgt, maar ook de businessmarkt die door de grotere omvang van elke klant (en overeenstemmende koopkracht) een SLA van zijn operator mag eisen.

schatten zijn en die bijzonder moeilijk recht te trekken zijn, namelijk een schadelijke aantasting van de goede reputatie als operator.

1320 De compensaties in geval van een schending van de dienstenniveau-overeenkomsten (SLAs) hebben tot doel de operator met een sterke machtspositie ertoe te dwingen tijdig een dienst te verlenen en met een vastgelegd kwaliteitsniveau. Het niveau van deze compensaties moet binnen Belgacom bijkomende investeringen stimuleren om te ijveren voor een betere naleving van de verplichtingen die uit de SLAs voortvloeien en voor een verbetering van de operationele processen men van een efficiënte operator moet verwachten. Deze doelstelling inzake het gepaste niveau van de compensaties is met name door de ERG benadrukt in diverse documenten³⁶¹.

1321 De berekening van alle compensaties voor de niet-naleving van de SLAs moet ook eenvoudig genoeg zijn opdat de OLO zelf de berekening kan overdoen. Als een alternatieve operator niet zeker kan zijn van zijn eigen berekeningen, dan dreigt het gevaar dat het totale bedrag van de compensaties het voorwerp uitmaakt van talrijke betwistingen. Bijgevolg riskeert elke onzekerheid de goede werking van de SLAs te belemmeren.

1322 Door uitvoerige maandelijkse rapporten te publiceren over de vervulling van de verplichtingen die in de SLAs opgenomen zijn, waarin onder andere brutogegevens staan alsook de gemeten waarden van de indicatoren, kan Belgacom aan de OLO's bewijzen dat het zijn verplichtingen nakomt en dat het een redelijke toegang verleent. Omdat deze rapporten overigens voldoende duidelijk en gedetailleerd zijn, kunnen de alternatieve operatoren aan de hand daarvan de berekeningen van Belgacom controleren en ze tegenover hun eigen berekeningen stellen. Dankzij deze methode wordt de transparantie gewaarborgd

³⁶¹ ERG Common Position (06) 33 on the approach to Appropriate Remedies in the ECNS regulatory framework (p. 95): "[...] NRAs may find it appropriate to oblige the SMP player to make compensation payments to reflect any failure to provide the agreed level of service. This can be justified as a reasonableness condition as it would be common commercial practice in a competitive market. Financial incentives are often an effective means of providing assurance that there will be few discrimination problems in practice." ; ERG Common Position (06) 70 on best practice in wholesale unbundled access : "This compensation should be of a sufficient level to create an incentive for the SMP-player to comply to the service level agreed".

en wordt voor een stimulans voor Belgacom gezorgd om aan zijn verplichtingen te voldoen en niet in de verleiding te komen om de cijfers te manipuleren.

1323 De periode van een maand die hier werd vastgelegd is redelijk in het licht van de uitspraak van de ERG in Best Practice 4b van het ERG-document (07) 53 “Report on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access” in die zin dat hij vindt dat de berekeningsperiode kort moet zijn om een hoge responsgraad te garanderen. Volgens de ERG is een periode van 1 maand een goed compromis tussen de kosten voor tenuitvoerbrenging en voor reactiviteit.

1324 De invoering van dienstenniveau-overeenkomsten (SLAs) in de referentiaanbiedingen, de publicatie van maandelijkse rapporten, alsook het bedrag van de compensaties vormen bijkomende maatregelen bij de remedies inzake redelijke toegang, non-discriminatie en transparantie.

Dienstenniveau-overeenkomsten en –indicatoren met betrekking tot de beschikbaarheid van functionele en operationele ondersteuningssystemen

6.4.2.1.34 Beschrijving van de maatregel

1325 De functionele en operationele ondersteuningssystemen³⁶² (respectievelijk OSS – Operational Support Systems – en BSS – Business Support Systems) moeten steeds beschikbaar zijn en snel en efficiënt functioneren volgens de vigerende industriële normen om de OLO in staat te stellen een kwaliteitsdienst te verstrekken aan zijn eindklanten.

1326 Ze mogen bijgevolg voor de alternatieve operatoren geen nadeel berokkenen doordat deze belet zouden worden om in te gaan op het verzoek van hun potentiële klanten binnen termijnen die kort genoeg zijn. Deze maatregel is erop

³⁶²

De functionele en operationele ondersteuningssystemen (/BSS/BSS) zijn ITsystemen die de telecommunicatieoperatoren gebruiken om ze in staat te stellen een groot aantal taken te automatiseren, zoals het verzamelen van gegevens bij de netwerkkapappatuur, de uitvoering van tests, ... Tegelijk bestaan deze systemen ook uit een reeks databanken die de operator kan raadplegen om een reeks inlichtingen te verkrijgen over bijvoorbeeld de klanten, de geïnstalleerde lijnen, de netwerkelementen en de plaats ervan, ... Verder maken deze systemen het voor de operatoren mogelijk een reeks verificatietests te verrichten, zoals de vraag of de klant in aanmerking komt, de bestellingen van lijnen, de tests bij defecten, ...

gericht te vermijden dat deze klanten afhaken om redenen waarvoor de alternatieve operatoren niet verantwoordelijk kunnen zijn.

6.4.2.1.35 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1327 De functionele en operationele ondersteuningssystemen (BSS/OSS) zijn ITsystemen die de telecommunicatieoperatoren gebruiken om ze in staat te stellen een groot aantal taken te automatiseren, zoals het verzamelen van gegevens bij de netwerkapparatuur, de uitvoering van tests, ... Tegelijk bestaan deze systemen ook uit een reeks databanken die de operator kan raadplegen om een reeks inlichtingen te verkrijgen over bijvoorbeeld de klanten, de geïnstalleerde lijnen, de netwerkelementen en de plaats ervan, ... Verder maken deze systemen het voor de operatoren mogelijk een reeks verificatietests te verrichten, zoals de vraag of de klant in aanmerking komt, de bestellingen van lijnen, de tests bij defecten, ...

1328 De functionele en operationele ondersteuningssystemen (BSS/OSS) zijn dus kritische elementen in de operationele processen van de gereguleerde wholesalediensten aangezien ze aan de basis liggen van de diensten die door de operatoren worden verstrekt, met name wanneer het gaat om een bestelling of een herstelling. Deze systemen moeten beschikbaar zijn voor de alternatieve operatoren en deze in staat stellen de klant realtime in te lichten. Als de ondersteuningssystemen onbeschikbaar zijn tijdens een verzoek van een eindgebruiker, dan kan de alternatieve operator zijn klant geen dienst verstrekken, terwijl het vaak voorkomt dat wanneer de operator toegang tot het systeem probeert te krijgen, hij dat onmiddellijk nodig heeft. Ongeacht of het in een verkooppunt is dan wel op de website van de operator, riskeert immers elke klant die op een retailaanbod wil inschrijven af te haken, gelet op de onmogelijkheid van de alternatieve operator om zijn verzoek in te willigen. Het imago van de alternatieve operator kan daarom op onherstelbare wijze aangetast zijn, aangezien het vaak voorkomt dat eindklant onmiddellijk bediend willen worden.

1329 Ter illustratie: een eindklant die tijdens een bestelprocedure te lang moet wachten om een datum te krijgen voor een afspraak, en meer bepaald wanneer het om een verkoop via het internet gaat, zal een slecht beeld krijgen van de alternatieve operator. De kans dat deze potentiële ervan afziet om bij deze OLO een

abonnement te bestellen is dus groot. Bij een bestelling via het internet meer in het bijzonder, raadpleegt de klant die wenst te bestellen allereerst de webpagina van de alternatieve operator. Deze laatste stuurt op basis van de inlichtingen die hij van de klant heeft ontvangen, een verzoek door naar de ondersteuningsdiensten en databanken van Belgacom om na te gaan of het gevraagde product beschikbaar is. Is de wachttijd te lang, of zijn de Belgacomsystemen zelfs onbeschikbaar, dan riskeert de klant te besluiten dat het systeem van de alternatieve operator slecht werkt. Nog erger is dat de klant deze lange wachttijd zou kunnen opvatten als een potentieel risico dat de alternatieve operator een dienst en hulp biedt van slechte kwaliteit. De eerste indruk van de klant is in dat geval uiterst kritiek en doorslaggevend. In het voorbeeld hierboven is de kans dus zeer groot dat de klant niet doorgaat met zijn bestelling, en later de ervaring ook niet meer zal overdoen.

1330 Om ten slotte te waarborgen dat deze ondersteuningssystemen steeds beschikbaar zijn, zou een reeks maatregelen moeten worden toegepast door Belgacom om de risico's voor het falen van deze systemen efficiënt te beheren. Bijvoorbeeld zouden efficiënte en snelle beheersmethodes en –procedures moeten worden beoogd waarbij in geval van falen overgeschakeld wordt naar reservesystemen.

Vereenvoudiging van de processen om de verwachte bestelvolumes te bepalen (“Forecasting”).

6.4.2.1.36 *Beschrijving van de maatregel*

1331 De regeling in verband met het systeem om de verwachte bestelvolumes te bepalen moet enkel gericht zijn op het doel waarvoor die is ingesteld, namelijk de operator met een sterke machtspositie in staat stellen om te voorzien in de nodige resources en middelen om de alternatieve operatoren een efficiënte en tijdige levering van deze bestelde volumes te garanderen.

1332 Bovendien mogen de ingestelde regels niet van die aard zijn dat ze de alternatieve operatoren dwingen resultaten te verstrekken waarvan de gebrekkige nauwkeurigheid die deze regels impliceren deze operatoren verhindert om hun commerciële doelstellingen na te streven. Ze moeten bovendien flexibel genoeg zijn ten aanzien van de alternatieve operatoren.

1333 Ten slotte mogen de ingestelde regels niet van die aard zijn dat ze het nuttige effect van de SLAs tenietdoen, namelijk de naleving garanderen van het kwaliteitsniveau van de diensten die Belgacom levert (zie vorige delen) door ze zo goed als onbruikbaar te maken.

6.4.2.1.37 *Rechtvaardiging van de maatregel*

1334 De vaststelling van de verwachte bestelvolumes (“forecasts”) heeft tot doel Belgacom een idee te geven van de nodige resources en middelen en aan de alternatieve operatoren een efficiënte en tijdige levering van deze bestelde volumes te garanderen.

1335 Gelet op deze doelstelling blijkt dat elke vorm van niet-naleving van deze voorspelde volumes leidt tot een onevenwicht tussen de beschikbare resources en de werkelijke bestelvolumes. Een onrechtmatig gebruik en overdreven complexiteit van deze regels inzake verwachte volumes die de operator met een sterke machtspositie oplegt, kunnen echter de efficiëntie en de precisie van het systeem aantasten. In dat geval bestaat de kans dat een alternatieve operator de volumes die hij heeft voorspeld niet haalt om redenen waarop hij weinig vat heeft. Een operator met een bestelvolume dat ruim lager is dan dat van de operator met een sterke machtspositie zal bijvoorbeeld statistisch een veel hogere foutenmarge hebben. In dat geval is het gebruik van voorspellingen inefficiënt en riskeert het overigens extra kosten te veroorzaken voor de OLO’s in geval van niet-naleving van deze voorspellingen³⁶³.

1336 De verwachte bestelvolumes (“forecasting”) zijn nuttig als ze een correct idee geven van het aantal voorziene installaties in een periode die komt. Via een correcte voorspelling geeft de alternatieve operator meer transparantie aan de operator met een sterke machtspositie op zijn waarschijnlijke vraag, wat ten goede komt aan een efficiëntere en snellere levering van de betreffende lijnen, terwijl de

³⁶³ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, May 2006, ERG (06) 33, p. 96.

- operator met een sterke machtspositie de nodige resources kan uittrekken om te voldoen aan de vraag van de alternatieve operatoren.
- 1337 De “forecasting”-procedures moeten dus ook redelijk zijn en de complexiteit ervan alsook de gevraagde precisie mogen niet ertoe leiden dat het voor een alternatieve operator onmogelijk zou worden om een voorspelling te doen.
- 1338 Daarenboven kunnen een onrechtmatig gebruik en overdreven complexiteit van deze regels inzake verwachte volumes die de operator met een sterke machtspositie oplegt, ook ertoe leiden dat het nuttige effect van de SLAs teniet wordt gedaan, namelijk de naleving garanderen van het kwaliteitsniveau van de diensten die Belgacom levert. Bijgevolg is het absoluut noodzakelijk dat deze regels niet van die aard zijn dat ze dat nuttige effect tenietdoen, door de SLAs zo goed als onbruikbaar te maken.
- 1339 Wanneer de graad van precisie en de complexiteit van de voorspellingen te hoog zijn, zou Belgacom op die manier de verplichting kunnen vermijden om de verschuldigde compensaties te betalen bij vertraging bij een bestelling, aangezien de alternatieve operator er niet zou in geslaagd zijn de voorspelde volumes te halen. Zonder deze compensaties wordt de stimulans om de toegangsverplichting overeenkomstig de kwaliteitsindicatoren te vervullen sterk verminderd. Deze vaststelling blijkt ook uit de “Best Practices”³⁶⁴ van de ERG, waarin met name wordt vermeld dat de voorwaarden voor voorspellingen de operator met een sterke machtspositie ertoe kunnen leiden om misbruik te maken van de compensatieregels.
- 1340 In de rechtvaardiging van de Best Practice 3b van het ERG-document (07) 53 “Report on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale Unbundled Access and Bitstream Access”, doet de ERG eenzelfde uitspraak als dat hierboven toegelicht in die zin dat het meent dat de verwachte volumes pas nuttig zijn indien de ze operator met een machtspositie in staat stellen om de nodige middelen op een efficiënte en tijdige wijze te hanteren alsook zich te wapenen tegen

³⁶⁴ ERG Report (07) 53 on ERG Best Practices on Regulatory Regimes in Wholesale unbundled Access and Bitstream Access, 13: “forecasts conditions may lead the SMP operator to abuse the compensation rules”

onredelijke verzoeken. De ERG is eveneens van mening dat de voorwaarden voor voorspellingen de operator met een machtspositie ertoe kunnen brengen de compensatieregels te misbruiken.

1341 Een grotere soepelheid in de voorspellingsprocedures moet de alternatieve operatoren tevens in staat stellen om promotiecampagnes te lanceren op het gekozen moment, zodat de concurrentie op de markt niet wordt belemmerd. Het is ook belangrijk het juiste evenwicht te vinden tussen de informatie waarover de operator met een sterke machtspositie beschikt, om een efficiënte verrichting te kunnen verstrekken en de mate van specificatie van de inlichtingen die de alternatieve operator redelijkerwijs kan verstrekken.

1342 De verplichting met betrekking tot “forecasting” is een bijkomende maatregel bij de verplichting tot redelijke toegang aangezien het niet nakomen van de SLAs met als excuus een slechte uitvoering van de voorspellingsregels het nuttige effect van de SLAs kunnen tenietdoen, zoals hierboven is uitgelegd.

Glossarium

- ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line)

Variante van de xDSL-technologie, die gebruikmaakt van de hoge en niet-hoerbare frequentiegebieden om de gelijktijdige transmissie van spraak en gegevens mogelijk te maken (zie xDSL).

- ATM (Asynchronous Transfer Mode)

Techniek die een optimaal gebruik van de capaciteit van de "backbone"-lijnen de autosnelwegen van het netwerk, mogelijk maakt, en dus een ultrasnelle circulatie van de gegevens.

- Backbone (backbone-netwerk)

Als ruggengraat van het telecommunicatiesysteem, zijn backbone-netwerken supersnelle, transnationale netwerken waarop netwerken met een mindere capaciteit aangesloten zijn.

- Backhaul

Backhaul is een transmissiecapaciteit die het backbone-netwerk van een operator verbindt met een concentratiepunt van de eindgebruikers of met een interconnectiepunt.

- Bandbreedte

Geeft het transmissievermogen aan van een transmissieverbinding en bepaalt de hoeveelheid informatie (in bits/s) die tegelijkertijd kan worden verzonden.

- Binair debiet (bitstream)

Digitale transmissie.

- Breedband

Geheel van technologieën die gebruikmaken van de telefoonkabel of van de distributiekabel voor snelle datatransmissie.

- BROBA (Belgacom Reference Offer Bitstream Access)

Naam van het referentieaanbod met technische voorwaarden en tarieven dat Belgacom publiceert om via bitstreamtoegang diensten aan te bieden op basis van de technologieën ADSL, ADSL2+, ReADSL en SDSL.

- BRUO (Belgacom Reference Unbundling Offer)

Belgacom moet een referentieaanbod publiceren dat de technische voorwaarden en de tarieven bevat van zijn dienst voor de ontbundeling van het aansluitnetwerk en subaansluitnetwerk, waarvan de begunstigden gebruikmaken.

- Collocatie

Principe waarbij alternatieve operator ruimte huurt bij de historische operator om zijn eigen apparatuur in te plaatsen.

- Convergentie

Dit begrip wordt gebruikt om uit te drukken dat telecommunicatie, informatica en audiovisuele diensten naar elkaar toegroeien en steeds meer over dezelfde netwerken kunnen worden verstrekt (kabelnetwerken, radionetwerken te land of via satelliet), waarbij ze van dezelfde eindapparatuur gebruikmaken (computerterminals, gsm's, televisie).

- Debiet (of doorvoercapaciteit)

Hoeveelheid informatie die in een gegeven periode op een bepaald netwerk circuleert.

- DSLAM (Digital Subscriber Line Access Multiplexer)

Multiplexer die het mogelijk maakt om een dienst van het DSL-type (ADSL, ADSL 2+, SDSL, ...) op de telefoonlijn te verstrekken. De DSLAM bevat de xDSL-modemkaarten en groepeert het verkeer van de verschillende lijnen die erop aangesloten zijn (nadat dat verkeer is gescheiden van het spraakverkeer dat afkomstig is van de klassieke telefonie door een filter-splitter) en stuurt dit door naar het netwerk van de operator of van de toegangsleverancier via een ATM-pakketgegevensnetwerk.

- EuroDOCSIS

Familie technologieën die snelle transmissie mogelijk maken op coaxkabels door gebruik te maken van signalen op zeer hoge frequenties.

- ERG (European Regulators Group)

Groep waarin de Europese Commissie en de regulatoren van de 25 lidstaten verenigd zijn met het doel de coördinatie van hun beleid en een coherente toepassing van het Europese regelgevingskader te bevorderen.

- Ethernet

Gestandaardiseerde telecommunicatietechnologie die een zeer hoge overdrachtssnelheid van data biedt en die ATM zal vervangen in de kern van het netwerk.

- FTTC/FTTCab (Fiber to the Curb/Fiber to the Cabinet)

Toegangsnetwerk waarbij er glasvezel wordt aangelegd tot aan de straatverdeelkasten (KVD) en de 'last mile' tussen de straatverdeelkasten en de eindgebruiker nog door de reeds aanwezige koperkabel gebeurt

- FTTH (Fiber to the Home)

Toegangsnetwerk waarbij er glasvezel wordt aangelegd tot in de huiskamer.

- HDTV

Hogedefinitie-tv.

- IP (Internet Protocol)

Protocol voor datatransmissie via het internet.

- KVD (Kabelverdeler)

Straatverdeelkast waar telecomapparatuur wordt geplaatst en waar de koperkabels toekomen van uit elke huiskamer.

- LEX (Local Exchange) / LDC (Local Distribution Center)

Het aansluitnet is een sterstructuur, die uitgaat van een Local Exchange (LEX). Die is verbonden met een of meer kabelverdelers of straatverdeelkasten (KVD). In de grotere aansluitnetten kan er tussen een LEX en een KVD ook een Local Distribution Centre (LDC) staan waarmee bepaalde kabelverdelers verbonden zijn. In België zijn er 695 LEX'en.

- Migratie

Mogelijkheid om van de ene dienst naar de andere over te stappen.

- Ontbundeling van de lokale lus (LLU)

De infrastructuur van het aansluitnetwerk vergt te grote investeringen zodat nieuwkomers geen toegang krijgen tot de markt. Dit gaat ten koste van het concurrentiepeil. Ontbundeling heeft tot doel dat peil te verhogen door nieuwe concurrenten de mogelijkheid te bieden om diensten voor snelle datatransmissie aan te bieden. Bij ontbundeling krijgt de alternatieve operator toegang tot het koperpaar van de eindgebruiker op LEX-niveau en verbindt deze koperkabel met zijn eigen apparatuur.

- NGA (Next Generation Access)

Het huidige toegangsnetwerk waarbij er een koperkabel loopt tussen de eindgebruiker en de centrale (LEX of LDC) zal de komende jaren geheel of gedeeltelijk vervangen worden door glasvezel.

- NGN (Next Generation Network)

Met Next Generation Network (NGN) wordt de evolutie van de huidige netwerkinfrastructuur bedoeld. Deze netwerkevolutie heeft als doel de operationele kosten te verminderen en nieuwe innovatieve diensten tegen hoge snelheid mogelijk te maken voor de eindgebruikers.

- Optical distribution frame (ODF)

Ruimte waar alle glasvezels samenkomen en er een connectie kan worden gemaakt tussen verschillende glasvezels.

- Point-to-point-netwerkarchitectuur

In een point-to-point-netwerkarchitectuur loopt er een persoonlijke glasvezel van aan de centrale tot bij de eindgebruiker. De capaciteit van de glasvezel wordt niet gedeeld met andere gebruikers.

- PON-netwerkarchitectuur

PON staat voor Passief Optisch Netwerk. Door middel van splitters wordt de capaciteit van één glasvezel verdeeld over meerdere glasvezels en ontstaat er een soort van boomstructuur van aan de centrale tot bij de klant thuis. De capaciteit wordt gedeeld met andere gebruikers.

- Retail

Detailverkoop, ongeacht of het gaat om verkoop aan particuliere klanten of aan ondernemingen.

- ROP (Remote Optical Platform)

Straatverdeelkast waar actieve telecomapparatuur op basis van VDSL-technologie geplaatst wordt. Wordt via de tie cable verbonden met de KVD om de verbinding met de eindgebruiker te tot stand te brengen (scenario Fiber to the Cabinet).

- SDSL (Symmetric DSL)

Met die technologie is de gelijktijdige overdracht van spraak en data niet mogelijk, maar wel de overdracht van een equivalente doorvoercapaciteit in opwaartse en neerwaartse zin, die

regelbaar is van 64 kbit/s tot 2 Mbit/s, afhankelijk van de behoeften en van de karakteristieken van de lijn. (zie xDSL).

- SMP (Significant Market Power) - Operator met een sterke machtspositie

Het BIPT onderzoekt de mate van concurrentie op de markt en duidt op basis daarvan zelf de organisaties met een “sterke machtspositie” aan; het stelt ook de verplichtingen vast voor die operatoren met een sterke machtspositie.

- Subloopontbundeling van de lokale lus (SLLU)

Ontbundeling op straatverdeelkastniveau. De apparatuur van de alternatieve operator moet hierbij in de KVD geplaatst worden om datadiensten aan de eindgebruiker aan te bieden.

- VDSL (Very High Rate DSL)

Transmissietechniek met zeer hoge doorvoercapaciteit, maar met een korter bereik dan ADSL (zie xDSL).

- WBA (Wholesale Bitstream Access)

Naam van het referentieaanbod met technische voorwaarden en tarieven dat Belgacom publiceert om via bitstreamtoegang diensten aan te bieden op basis van de VDSL2-technologie.

- xDSL (Digital Subscriber Line)

Familie technologieën die snelle transmissie mogelijk maken op een of meer koperparen door gebruik te maken van signalen op zeer hoge frequenties. De term xDSL overkoepelt ADSL, SDSL en VDSL. Bij elk van die subgroepen horen een specifiek gebruik en bijzondere karakteristieken.