



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN EN
TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 11 JULI 2007
TOT VASTSTELLING VAN RICHTSNOEREN MET BETREKKING TOT
DE BEOORDELING VAN PRICE SQUEEZE**

Inhoudsopgave

1 Doel	3
2 Retroacta	3
3 Juridische basis	3
4 Definities van de begrippen	5
4.1 PRICESQUEEZE.....	6
4.2 AFBRAAKPRIJS.....	7
4.3 KRUISSUBSIDIERING.....	8
4.4 PRICESQUEEZE VS. AFBRAAKPRIJZEN	8
5 Betrokken markten	9
6 Methode voor de beoordeling van pricesqueeze	9
6.1 REIKWIJDTE VAN DE PRICESQUEEZETOETS.....	9
6.2 EVALUATIE VAN DE KOSTEN EN INKOMSTEN.....	11
6.2.1 <i>Algemene vorm van de test</i>	11
6.2.2 <i>Kostenbasis</i>	12
6.2.3 <i>Normen voor de meting van de kosten</i>	13
6.2.4 <i>Kostencategorieën waarmee rekening moet worden gehouden</i>	15
6.2.5 <i>Schaalvoordelen</i>	16
6.2.6 <i>Behandeling van de opbrengsten</i>	17
6.3 METING VAN DE RENTABILITEIT	17
6.4 TIJDHORIZON.....	18
7 Procedure	19
8 Beroepsmogelijkheden	20

1 DOEL

1. Het doel van deze richtsnoeren is om de methode die door het BIPT zal worden gebruikt bij de toepassing van een pricesqueezetoeets zo transparant en voorzienbaar als mogelijk te maken.
2. Hoewel de richtsnoeren de voornaamste methodologische opties verduidelijken, kan echter niet worden vooruitgelopen op alle methodologische keuzes, gelet op de complexiteit van de analyses en de talrijke parameters. Hoewel het BIPT zichzelf richtsnoeren oplegt omwille van de transparantie en de voorzienbaarheid, moet het bovendien de bijzondere omstandigheden van elk dossier onderzoeken.

2 RETROACTA

3. Op 31 mei 2006 heeft het BIPT een consultatiedocument gepubliceerd over de methodische aspecten van de beoordeling van gevallen van pricesqueeze. Daarbij heeft het BIPT de mening van de sector gekregen over verschillende methodische keuzes. Een samenvatting van de bijdragen tot de nationale raadpleging is gepubliceerd op 17 augustus 2006.
4. Op 6 december 2006 heeft het Instituut een ontwerpbesluit van de Raad met als datum 29 november 2006 tot vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van pricesqueeze voor openbare consultatie voorgelegd. Een samenvatting van de bijdragen tot de raadpleging is op 9 februari 2007 gepubliceerd op de site van het BIPT.
5. Het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT van 7 maart 2007 dat rekening houdt met de opmerkingen die tijdens de openbare raadpleging zijn ontvangen, is op 8 maart 2007 voor advies voorgelegd aan de Raad voor de Mededinging, overeenkomstig artikel 55, § 5 van de wet van 13 juni 2005. Het advies van de Raad voor de Mededinging van 7 april 2007 is op 14 mei 2007 op de website van het BIPT gepubliceerd. Het antwoord van het BIPT op dat advies is op de website van het BIPT gepubliceerd op 2 mei 2007. Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Mededinging zijn er in het ontwerpbesluit geen wijzigingen aangebracht.
6. Het ontwerp van richtsnoeren is genotificeerd aan de Europese Commissie op 21 mei 2007, overeenkomstig artikel 7(5) van de Toegangsrichtlijn en op het verzoek dat door de Commissie is gedaan in haar opmerkingen over de zaken BE/2006/0400 en BE/2006/0401. De opmerkingen van de Europese Commissie zijn op 22 juni 2007 aan het BIPT gericht. Het BIPT heeft met die opmerkingen rekening gehouden en vastgesteld dat daarvoor geen wijziging nodig was van het genotificeerde ontwerpbesluit.

3 JURIDISCHE BASIS

7. Artikel 62, § 1, tweede lid, van de wet van 13 juni 2005 schrijft voor dat het BIPT inzake toegang, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 5, verplichtingen mag opleggen met betrekking tot het terugverdienen van de kosten, waaronder ook de verplichtingen in verband met de kostenbasing van de prijzen en de verplichtingen met betrekking tot de kostenberekeningssystemen inzake kosten van een efficiënte operator. Artikel 64, § 1, van de wet bepaalt dat indien het Instituut vaststelt dat de verplichtingen die werden opgelegd krachtens de artikelen 58 tot 63 niet zouden leiden tot het verwezenlijken van de doelstellingen die zijn bepaald bij de artikelen 6 tot 8¹, het overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 5, één of meer verplichtingen kan opleggen aan operatoren die zijn aangeduid als operatoren met een sterke machtspositie op een gegeven eindgebruikersmarkt. Artikel 65, tweede lid, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "De tarieven van de overeenkomstig het vorige lid aangeduide operator zijn kostengeoriënteerd."

¹ De artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005 bepalen dat het Instituut bij de uitvoering van de taken die eraan zijn opgelegd, de concurrentie bevordert bij de levering van elektronische-communicatienetwerken, van elektronische-communicatiediensten en van bijbehorende faciliteiten (art. 6), bijdraagt tot de ontwikkeling van een interne markt van elektronische-communicatienetwerken en -diensten (art. 7), en waakt over de belangen van de gebruikers (art. 8).

8. Op 19 juni en 11 augustus 2006 heeft het BIPT besluiten aangenomen respectievelijk met betrekking tot de retailmarkten voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en de markten voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie. In die besluiten heeft het BIPT geconcludeerd dat Belgacom over een sterke machtspositie beschikte op de retailmarkten:

- voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere gebruikers;
- voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers;
- voor nationale telefoondiensten voor particuliere klanten en
- voor nationale telefoondiensten voor niet-particuliere klanten.

9. In het kader van de regulering van de operatoren met een sterke machtspositie op de markten waarop de besluiten van 19 juni en van 11 augustus 2006 betrekking hebben, is het BIPT ervan uitgegaan dat de correctiemaatregelen op wholesale-niveau waarin de artikelen 58 tot 63 van de wet van 13 juni 2005 voorzien, het niet mogelijk zouden maken om de doelstellingen te bereiken die zijn vastgelegd in de artikelen 6 tot 8 van die wet. Het BIPT heeft daarom beslist om een aantal correctiemaatregelen op te leggen op retailniveau, overeenkomstig artikel 64, § 1.

« In het kader van de reglementering van de operatoren met een sterke machtspositie op de markten voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie is het BIPT van oordeel dat de correctiemaatregelen op wholesale-niveau ontoereikend zijn om te zorgen voor een daadwerkelijke concurrentie en beschermen ze de consument niet tegen het optreden van de operatoren met een sterke machtspositie op de markten. Wholesale-maatregelen maken het evenmin mogelijk te garanderen dat er geen abnormaal lage afbraakprijzen zullen zijn. »²

« [...] de wholesale-correctiemaatregelen die worden opgelegd in het kader van de analyses van de markten voor gespreksopbouw, -afgifte en -doorgifte, [zijn] ontoereikend om op de retailmarkten daadwerkelijke mededinging te garanderen en beschermen [...] de gebruikers niet tegen de gedragingen van de operator met een sterke machtspositie. Hoewel de reglementering van de gespreksopbouwdiensten of van de gespreksafgiftediensten die aan de alternatieve operatoren worden verstrekt hen in staat stelt telefoondiensten te leveren, vormt zij toch geen doeltreffende correctiemaatregel tegen andere mogelijke gedragingen van de operator met een sterke machtspositie. »³

10. Het BIPT heeft het gevaar voor pricesqueeze geïdentificeerd in zijn besluiten van 19 juni en 11 augustus 2006:

« Ondanks de regulering van de prijzen op de wholesale-markt, is er niets dat Belgacom bijvoorbeeld zou beletten als verticaal geïntegreerd operator met een breed gamma aan diensten om afbraakprijzen of price squeeze toe te passen door de retailprijzen te drukken. »⁴

« De wholesale-correctiemaatregelen garanderen niet het dat de operator met een sterke machtspositie geen dumpingprijzen, price squeezes of ongegronde voorkeuren toepast voor bepaalde eindgebruikers op de retailmarkten. »⁵

² Besluit van de Raad van het BIPT van 19 juni 2006 betreffende de definitie van de markten, de analyse van de concurrentievoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor de retailmarkten van de cluster “Toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003, blz. 134.

³ Besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006 betreffende de definitie van de markten, de analyse van de concurrentievoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor de retailmarkten van de cluster “Vaste telefonie”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003, blz. 107.

⁴ Besluit van de Raad van het BIPT van 19 juni 2006, p. 134.

⁵ Besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006, p. 107.

11. De retailcorrectiemaatregelen die het BIPT overeenkomstig artikel 64, § 1 oplegt, hebben met name betrekking op het verbod om afbraakprijzen toe te passen die de mededinging beperken. Er is op de retailmarkten een tariefcontrole ingesteld waarbij Belgacom wordt verplicht om aan het BIPT elke lancering of wijziging van een aanbod inzake toegangsdiensten of telefoondiensten te melden. Het BIPT heeft beslist om na te gaan of de wholesale- en retailprijzen van de aanbiedingen van Belgacom de alternatieve operatoren in staat stellen om de aanbiedingen die deze operator lanceert te dupliceren. Daartoe heeft het BIPT besloten om een pricesqueezetoeets toe te passen op basis van een methode die het heeft vastgesteld.

« Met betrekking tot het verbod op afbraakprijzen of gedragingen op de retailmarkt die de toegang tot de markt belemmeren, zal het BIPT nagaan of de retailsaanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie kunnen worden gedupliceerd door de efficiënte alternatieve operatoren die met name steunen op de wholesale-aanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie. Het BIPT zal onder meer ook een pricesqueezetest toepassen om zeker te zijn dat er geen price squeeze bestaat tussen die retailsaanbiedingen en de gereguleerde wholesale-aanbiedingen (BRUO, BROBA). Hetzelfde geldt voor de gebundelde aanbiedingen. »⁶

« Met betrekking tot het verbod op afbraakprijzen of gedragingen op de retailmarkt die de toegang tot de markt belemmeren, zal het BIPT nagaan of de retailsaanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie kunnen worden gedupliceerd door de efficiënte alternatieve operatoren die met name steunen op de wholesale-aanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie. Het BIPT zal meer bepaald ook een price-squeezetest toepassen. »⁷

12. Op 17 januari 2007 heeft het BIPT een besluit aangenomen over de marktcluster "huurlijnen". In dat besluit heeft het BIPT geconcludeerd dat Belgacom een sterke machtspositie had op de markt van de minimumverzameling van retailhuurlijnen en op de markt van de levering van afgevend segmenten van huurlijnen op wholesale-niveau.

13. In het kader van het voormelde besluit heeft het BIPT het passend geacht om de volgende correctiemaatregelen vast te leggen:

« De tarieven van de retailhuurlijnen mogen worden berekend op grond van de afstand in vogelvlucht tussen de twee locaties van een gebruiker van huurlijnen, op voorwaarde dat dan kan worden aangetoond dat het principe van de kostenbasing in acht is genomen. Bovendien mogen die tarieven geen pricesqueeze veroorzaken met de tarieven van de afgevend segmenten en de tarieven van de bundelsegmenten die worden gebruikt voor de levering van retailhuurlijnen. Om te controleren of die verplichting wordt vervuld, mag het BIPT een pricesqueezetest uitvoeren. »⁸

« De tarieven die Belgacom aan de alternatieve operatoren factureert voor de levering van de voormelde verrichtingen inzake toegang en interconnectie⁹ moeten op de kosten gebaseerd zijn en mogen bovendien geen pricesqueeze veroorzaken ten opzichte van de retailsaanbiedingen van Belgacom. »¹⁰

4 DEFINITIES VAN DE BEGRIPPEN

14. Hoewel die richtsnoeren uitsluitend betrekking hebben op de beoordeling van pricesqueeze, is het BIPT van mening dat het voor het begrip ervan nuttig is om niet alleen de notie van pricesqueeze te omschrijven maar ook die van dumpingprijzen en kruissubsidiëring. Het gaat immers om verwante begrippen die zowel gelijkenissen als verschillen vertonen.

⁶ Besluit van de Raad van het BIPT van 19 juni 2006, p. 136.

⁷ Besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006, p. 109.

⁸ Besluit van de Raad van het BIPT van 17 januari 2007, p. 69.

⁹ Inzake afgevend segmenten.

¹⁰ Besluit van de Raad van het BIPT van 17 januari 2007, p. 133.

4.1 PRICESQUEEZE

15. Er is sprake van pricesqueeze (wurgprijzen of margin squeeze) wanneer de prijzen die stroomopwaarts en stroomafwaarts worden vastgesteld door een verticaal geïntegreerde onderneming met een sterke machtspositie op een stroomopwaarts gelegen markt (SMP), concurrentiebelemmerende effecten hebben op de stroomafwaarts gelegen markt. Pricesqueeze heeft als resultaat een vermindering van de winstgevendheid van de concurrenten op de stroomafwaarts gelegen markt en/of een overname van de stroomafwaarts gelegen markt door de SMP-onderneming.
16. Zoals Ofcom in een besluit van 13 juni 2005¹¹ vermeldt, hebben zowel de Europese Commissie (EC) als diverse nationale regelgevende instanties het bestaan van pricesqueeze beoordeeld in de context van artikel 82 van het EG-verdrag¹². Ten aanzien van die verschillende zaken blijkt dat opdat een onderneming ervan kan worden beschuldigd dat ze pricesqueeze toepast, die onderneming:
- verticaal geïntegreerd moet zijn, d.w.z. actief zijn op een stroomopwaarts en stroomafwaarts gelegen markt;
 - dominant moet zijn op de stroomopwaarts gelegen markt, zodat de concurrenten stroomafwaarts in zekere mate afhankelijk zijn van de input die wordt voortgebracht door de onderneming op de markt stroomopwaarts;
 - een marge moet vaststellen tussen de retailprijs stroomafwaarts en de wholesale-prijs stroomopwaarts (die wordt betaald door de concurrenten stroomafwaarts) die onvoldoende is om de stroomafwaarts opgelopen kosten te dekken, en
 - in belangrijke mate actief moet zijn op de stroomafwaarts gelegen markt, zodat ze invloed kan uitoefenen op het concurrentiepeil op die markt.
17. De jurisprudentie gaat ervanuit dat er sprake is van misbruik van machtspositie wanneer een onderneming met een machtspositie haar tariefbeleid gebruikt om een concurrent uit te schakelen en dus haar positie te versterken¹³. Volgens de beschikkingenpraktijk van de Commissie is er misbruik van de dominante positie wanneer er in het geval van een verticaal geïntegreerde SMP-onderneming tussen de prijzen voor toegang tot intermediair verbruik die worden aangeboden aan de concurrenten op een stroomopwaarts gelegen markt en de retailprijzen die worden toegepast op de overeenstemmende stroomafwaarts gelegen markt, een verband bestaat dat de vorm aanneemt van een beperking van de concurrentie op de markt voor toegang tot intermediair verbruik of op de stroomafwaarts gelegen markt.¹⁴ De Europese Commissie heeft daaruit geconcludeerd dat het misbruik van machtspositie voldoende bewezen is als er sprake is van "prijssqueeze"¹⁵.
18. Pricesqueeze leidt tot een concurrentieverstorende druk op de commerciële marges van de concurrenten, omdat die marges dan onbestaande zijn of te klein om die laatsten in staat te stellen om in concurrentie te treden met de SMP-onderneming op de stroomafwaarts gelegen markt. De praktijk van een ontoereikende marge tussen de prijzen voor toegang tot intermediair verbruik en de retailprijzen van een verticaal geïntegreerde onderneming die een dominante positie bekleedt, vormt een concurrentievervalsend gedrag, gegeven het feit dat de overige ondernemingen op de stroomafwaarts gelegen markt niet kunnen concurreren, ook al zijn ze minstens even efficiënt als de SMP-onderneming¹⁶.

¹¹ Ofcom, Complaint from Gamma Telecom against British Telecommunications Group plc (« BT ») about reduced rates for wholesale calls from 1 December 2004, 13 June 2005, p. 11.

¹² De relevante gevallen op Europees niveau zijn National Carbonising PB[1976] L36/6, British Sugar/Napier Brown PB[1988] L284/1, Industries des Poudres Spheriques [2000]ECR II-3755, Deutsche Telekom PB[2003] L263/9.

¹³ Arrest C-62/86 van 3 juli 1991 (AKZO), punt 70.

¹⁴ Beschikking van de Commissie 88/518/EEG, Napier – British Sugar, PB L 284 van 19.10.1988, p. 41, overweging 66.

¹⁵ Beschikking van de Commissie in de zaak Deutsche Telekom, punt 180.

¹⁶ Zaak COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, Beschikking van de Commissie van 21 mei 2003.

19. De beperking of de vernietiging van de commerciële marges van de concurrenten kan zich op drie manieren voordoen: (i) de geïntegreerde onderneming die de markt overheerst, kan haar concurrenten een prijs vragen die boven haar kosten ligt voor het product dat stroomopwaarts wordt verkocht, maar impliciet een lagere prijs aanrekenen voor haar eigen retailpoot ; (ii) ze kan een kostengebaseerde prijs toepassen voor het product dat stroomopwaarts wordt verkocht, maar prijzen beneden haar kosten hanteren op de stroomafwaartse markt; en (iii) de geïntegreerde onderneming die de markt overheerst kan een buitensporig hoge prijs toepassen voor de levering van het product stroomopwaarts en tegelijkertijd een prijs hanteren die onder haar kosten ligt op de stroomafwaarts gelegen markt ¹⁷.

4.2 AFBRAAKPRIJS

20. Er is sprake van een afbraakprijs (of dumpingprijs) wanneer een SMP-onderneming haar concurrenten confronteert met een vermindering van hun marges en van hun verkoop waardoor ze uit de markt kunnen worden gestoten.
21. De bekendmaking inzake toegang van de EC omschrijft prijsdumping als volgt:

« Van prijsdumping is onder meer sprake wanneer een onderneming met een machtspositie een goed of dienst voor een langere periode onder de kostprijs verkoopt met het oogmerk toetreding te ontmoedigen of een concurrent uit de markt te drukken, waardoor de onderneming haar machtspositie kan versterken en later haar totaalwinst kan vergroten. Dergelijke onbillijk lage prijzen vormen een inbreuk op artikel 86, onder a). Dit probleem kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concurrentie tussen verschillende telecommunicatienetten, waarbij een dominerende exploitant ertoe kan neigen onredelijk lage prijzen te vragen voor toegang om de concurrentie van andere (aankomende) aanbieders van infrastructuur uit te schakelen. »

22. Prijsdumping is een strategie waarbij een onderneming op korte termijn verlies lijdt, zodat zijn concurrenten worden uitgeschakeld en zij nadien buitensporig hoge prijzen kan vaststellen¹⁸. Die strategie vertoont de volgende kenmerken: (i) de retailprijs wordt vastgesteld onder de kostprijs, (ii) de concurrenten zijn verplicht de markt te verlaten of worden ervan uitgesloten, (iii) de onderneming die aan prijsdumping doet is in staat om haar verlies op langere termijn te recupereren.

Wat betreft het bewijs van de mogelijkheid om het geleden verlies terug te verdienen, heeft het Gerecht van eerste aanleg in zijn beslissing van 30 januari 2007 in de zaak Wanadoo opgemerkt: « In line with Community case-law, the Commission was therefore able to regard as abusive prices below average variable costs. In that case, the eliminatory nature of such pricing is presumed (see, to that effect, Case T-83/91 Tetra Pak v Commission, paragraph 130 above, paragraph 148). In relation to full costs, the Commission had also to provide evidence that WIN's predatory pricing formed part of a plan to 'pre-empt' the market. In the two situations, it was not necessary to establish in addition proof that WIN had a realistic chance of recouping its losses. The Commission was therefore right to take the view that proof of recoupment of losses was not a precondition to making a finding of predatory pricing. »¹⁹

23. Prijsdumping impliceert voor de SMP-operator een afweging van de belangen tussen het verlies dat op korte termijn wordt geleden en de hogere winstverwachtingen op lange termijn. De consumenten zullen op korte termijn het voordeel hebben van lage prijzen maar op lange termijn te lijden hebben door het wegvallen van de concurrenten. Voor de operator loont een dergelijke strategie maar wanneer, nadat de concurrenten de markt hebben verlaten, de retailprijs kan worden verhoogd zonder nieuwkomers aan te trekken. Dit zal het geval zijn indien de operator in staat is om doeltreffend weerstand te bieden tegen de komst van die concurrenten op de markt.

¹⁷ Dat laatste geval kan lijken op de praktijk van onrechtmatige kruissubsidiëring.

¹⁸ European Regulators Group, 2006, Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in ECNS regulatory framework, ERG (06) 33.

¹⁹ Beschikking T-340/33, de punten 227 en 228.

24. Het bestaan van asymmetrieën tussen de ondernemingen kan de prijsdumping werkzaam maken. Een SMP-onderneming kan bijvoorbeeld worden gestimuleerd om een retailprijs vast te stellen die haar marginale kortetermijnkosten dekt, maar slechts in geringe mate bijdraagt tot haar samengevoegde of gemeenschappelijke kosten²⁰. Dit is in het bijzonder het geval wanneer het gaat om een grote onderneming die veel producten aanbiedt en actief is op verschillende markten waarop haar concurrenten een relatief beperkt gamma van producten verkopen. In dat geval kan het voor de concurrenten onmogelijk worden om te concurreren met de retailprijzen van de SMP-onderneming, aangezien zij een groot deel van hun gemeenschappelijke kosten moeten recupereren op basis van een beperkter gamma van producten. Ook een asymmetrie inzake toegang tot financiële middelen kan de prijsdumping werkzaam maken.

4.3 KRUSSUBSIDIËRING

25. Voor een onderneming bestaat onrechtmatige kruissubsidiëring erin dat ze haar concurrenten van de markt probeert te verdrijven door een prijs vast te stellen onder de kostprijs (afbraakprijs) op een markt waar potentieel concurrentie kan heersen, terwijl het verlies dat op die markt wordt opgelopen, wordt gedekt met de winst die wordt voortgebracht op een andere markt, waar die onderneming een sterke machtspositie heeft.
26. Dankzij onrechtmatige kruissubsidiëring kan een onderneming haar dominante positie overbrengen naar een markt waar potentieel concurrentie kan heersen en die verticaal of horizontaal verbonden is met de markt waarop de onderneming de dominante positie bekleedt. Indien de markt waarop de buitensporig hoge prijs wordt gehanteerd een stroomopwaarts gelegen markt is, de markt waarop de afbraakprijzen worden toegepast een stroomafwaarts gelegen markt is en de onderneming verticaal geïntegreerd is, kan kruissubsidiëring de concurrenten op de markt stroomafwaarts een sterke vermindering van hun commerciële marges (squeeze) doen ondergaan.

4.4 PRICESQUEEZE VS. AFBRAAKPRIJZEN

27. Pricesqueeze en afbraakprijzen zijn twee vormen van concurrentievervalsende tarifiering. Die twee praktijken slaan op een lage, concurrentievervalsende prijs om de concurrenten uit te schakelen of te verzwakken, en de concurrentie te beperken²¹.
28. Ondanks die gelijkenissen zijn pricesqueeze en afbraakprijzen op een aantal punten verschillend. Enerzijds komt pricesqueeze overeen met een situatie waarin de SMP-onderneming verticaal geïntegreerd is. Het toepassen van afbraakprijzen kan zich daarentegen in ruimere omstandigheden voordoen, zonder dat de dominante onderneming verticaal geïntegreerd is. Anderzijds wordt het toepassen van afbraakprijzen geassocieerd met een operator in een machtspositie die op korte termijn verliezen noteert. Pricesqueeze impliceert daarentegen niet noodzakelijk verlies voor de SMP-operator, omdat de retailprijs boven de kostprijs van de verticaal geïntegreerde SMP-operator kan liggen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de SMP-operator over al zijn activiteiten stroomafwaarts en stroomopwaarts winst boekt, hoewel een even efficiënte concurrent stroomafwaarts niet in staat is om daarmee de concurrentie aan te gaan, omdat die in werkelijkheid een prijs "betaalt"²² voor de input stroomopwaarts die hoger is dan die welke de poot van de SMP-onderneming stroomafwaarts betaalt.

²⁰ Het gaat om de kosten die bijdragen tot het verstrekken van meer dan één dienst en die zouden blijven bestaan als maar een van de diensten niet zou worden verstrekt. Dit kunnen bijvoorbeeld de kosten van gebouwen zijn, van leidinggevend personeel, factureringssystemen, enz.

²¹ In het geval van pricesqueeze wordt de prijs beschouwd als zijnde laag in verhouding tot de wholesale-prijs.

²² Tussen de stroomopwaartse en stroomafwaartse afdeling van een verticaal geïntegreerde onderneming gaat het in werkelijkheid om verrekenprijzen en niet om een transactie waarbij er een daadwerkelijke betaling plaatsvindt.

5 BETROKKEN MARKTEN

29. Concreet heeft het BIPT het voornemen om de toets toe te passen in die gevallen waarbij de retailmarkten betrokken zijn, waarvoor er uitdrukkelijk in een pricesqueezetoeets is voorzien na een marktanalyseprocedure.
30. Als de retailmarkt door het Instituut niet wordt gereguleerd, is een regulering ex ante van de retailprijzen via een pricesqueezetest niet denkbaar. Dat is bijvoorbeeld het geval met de retailmarkt voor mobiele telefonie. Die markt is door de Europese Commissie niet opgenomen in haar aanbeveling van 11 februari 2003 betreffende de markten in de elektronischecommunicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen en de correctiemaatregelen waartoe het Instituut heeft besloten op het gebied van de mobiele telefonie omvatten geen pricesqueezetest.
31. Het BIPT ontzegt zich echter niet de mogelijkheid om een pricesqueezetest toe te passen in omstandigheden waarin enkel de wholesale-markt het voorwerp uitmaakt van een regelgeving ex ante. Dergelijke omstandigheden zouden zich in het bijzonder kunnen voordoen op de markten voor de wholesale-levering van ontbundelde toegang en breedbandtoegang. Het doel van de test zou er dan niet in bestaan de retailtarieven te reguleren, maar wel de gepastheid van de tarieven van de wholesale-diensten na te gaan, en in voorkomend geval de noodzaak te evalueren om de aandacht van de mededingingsautoriteiten te vestigen op bepaalde tariefpraktijken op een retailmarkt die niet aan een regelgeving ex ante is onderworpen.

6 METHODE VOOR DE BEOORDELING VAN PRICESQUEEZE

6.1 REIKWIJDTE VAN DE PRICESQUEEZETOETS

32. Een van de belangrijkste vragen voor een pricesqueezetoeets is wat de reikwijdte van de pricesqueezetoeets is of met andere woorden, het niveau waarop de pricesqueezetoeets moet worden uitgevoerd. In theorie zijn er een aantal niveaus waarop deze kan worden uitgevoerd, waaronder het niveau van:
 - een relevante markt (in de zin van de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003);
 - elke klant of elke categorie van klanten (bijv. kmo's);
 - een retailaanbod (namelijk op het niveau van alle klanten die zich op een bepaald aanbod hebben geabonneerd);
 - een soort dienst (bijvoorbeeld vaste nationale gesprekken of gesprekken van vast naar mobiel); of
 - van elke verbinding, zelfs van elke minuut communicatie.
33. De toets uitvoeren op het niveau van elke oproep of belminuut zou de flexibiliteit inzake prijsbepaling voor de SMP-operatoren aanzienlijk beperken. Met zijn besluiten inzake « toegang » en « vaste telefonie » achtte het BIPT het gepast om de verplichting tot kostenbasering in te trekken die voordien op Belgacom rustte wat spraaktelefonie betreft. Die intrekking is mogelijk geacht, met name omdat de geplande correctiemaatregelen op retailniveau (waaronder de toepassing van een pricesqueezetest om de mogelijkheid te onderzoeken om de retailaanbiedingen van Belgacom te dupliceren) een evenredige en doeltreffende regeling van de retailtarieven mogelijk moeten maken. Door de intrekking van die verplichting heeft Belgacom evenwel een flexibiliteit bij het bepalen van de structuur van zijn tarieven (bijv. het bepalen van de componenten setup en duration en de bepaling van de piek- en daluren). Door een test toe te passen op het niveau van elke oproep of van elke minuut zou de operator met een machtspositie zijn flexibiliteit qua tariefstructuur verliezen. Men zou de SMP-operator bijvoorbeeld moeten verbieden om forfaitaire aanbiedingen te bedenken waarin gratis belminuten vervat zijn (die per definitie de pricesqueezetoeets niet zouden doorstaan), ook al zou het niveau van het forfait geen probleem vormen. Een dergelijke beperking zou buitensporig zijn ten opzichte van de doelstellingen van de regelgeving.

34. De toets uitvoeren op het niveau van elke klant zou eveneens moeilijk zijn wanneer de producten door talrijke klanten worden gevraagd, aangezien de structuur van de oproepen van die laatste aanzienlijk kan verschillen. Volgens het BIPT is het niet evenredig om te verifiëren of elke klant of elk verbruiksprofiel een pricesqueezetoets doorstaat wanneer het product in kwestie door een groot aantal klanten wordt verbruikt. Als een product bijvoorbeeld door een miljoen klanten wordt gekocht, is het niet realistisch om voor elk van hen een test te verrichten. Het is niet uitgesloten dat voor sommige klanten, gelet op hun gebruikspatroon, de inkomsten van de SMP-operator lager liggen dan de kosten. Als het gewicht van die klanten binnen de volledige klandizie niet zo belangrijk is, zou een toets op die klanten het gevaar inhouden dat misleidende resultaten worden verkregen.
35. Het BIPT is van mening dat de toepassing van de pricesqueezetoets op het niveau van een relevante markt, van een marktsegment, van een retailaanbod of van een dienst mogelijkheden zijn die meer realistisch zijn en evenredig voor diensten die door talrijke klanten worden verbruikt.
36. Aangezien de richtsnoeren worden toegepast om concurrentieproblemen op te lossen op een relevante markt, lijkt het gepast om de toepassing van de toets te overwegen op het niveau van de relevante markt. In de sector van de elektronische communicatie hebben de mededingingsautoriteiten de pricesqueezetoets op dat niveau uitgevoerd in het kader van verscheidene zaken. De Europese Commissie heeft deze benadering bijvoorbeeld gevolgd in de zaak Deutsche Telekom waar zij van het principe is uitgegaan dat de pricesqueezetoets moest worden uitgevoerd op het niveau van de relevante markt voor de essentiële input die door de operator wordt geleverd.
37. De toepassing van de pricesqueezetoets op het niveau van de marktsegmenten kan ook gepast blijken om ervoor te zorgen dat er geen beperking van de concurrentie is op een deel van een relevante markt²³. De marktsegmenten kunnen een geheel van retailaanbiedingen groeperen, of een categorie van klanten met soortgelijke karakteristieken (zoals een consumptieniveau waardoor zij kortingen genieten, bijv.). Op die manier kan de pricesqueezetoets worden toegepast op het niveau van een categorie van klanten, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de SMP-operator de tariefdiscriminatie gebruikt als een middel om de concurrentie te verstoren en te beperken²⁴.
38. Sommige nationale regelgevende instanties (NRI's) hebben ervoor geopteerd om pricesqueezetoetsen uit te voeren op het niveau van een dienst. ComReg bijvoorbeeld heeft de toets in zijn toepassing van een retailminuscontrole op de wholesale-markt voor breedbandtoegang uitgevoerd op het niveau van afzonderlijke wholesale-bitstreamdiensten. In zijn motivering erkende het de mogelijkheid om de toets op het niveau van een groep van diensten (de portfoliobenadering) uit te voeren en suggereerde het dat het uitvoeren van de toets op dit niveau de operatoren meer flexibiliteit zou geven in de manier waarop ze diensten verstrekken aan klanten. ComReg vond echter dat een benadering gebaseerd op een portfolio van diensten de concurrenten van de historische operator ook ertoe zou kunnen dwingen om dezelfde groep diensten aan te bieden als de historische operator om dezelfde kruissubsidiëring tussen afzonderlijke diensten te kunnen toepassen als de historische operator beslist heeft toe te passen²⁵.
39. Het BIPT is van oordeel dat het meest geschikte niveau voor de toepassing van de test het niveau van het retailaanbod is. Op heel wat Belgische markten voor elektronische communicatie speelt de concurrentie tussen operatoren zich immers af tussen de retailaanbiedingen. Het bestaan van pricesqueeze bij een retailaanbod kan invloed hebben op het concurrentiepeil van de

²³ In de zaak ECS/AKZO, heeft de Europese Commissie geoordeeld dat AKZO misbruik had gemaakt van zijn dominante positie door afbraakprijzen toe te passen in de vier bijkomende segmenten van de grotere markt voor de levering van organische peroxiden (PB L 374, 31.12.1985, p. 1–27). In beroep heeft het Hof van Justitie de analyse van de Commissie ondersteund (zaak C-62/86, 1991).

²⁴ In dit voorbeeld houdt de tariefdiscriminatie in dat er lagere tarieven worden gehanteerd voor klanten die gevoeliger zijn voor de prijs, terwijl hogere tarieven worden gefactureerd voor de consumenten die minder gevoelig zijn voor de prijs. We merken op dat tariefdiscriminatie niet altijd concurrentievervalsend is.

²⁵ ComReg (2005).

gehele relevante markt waarop een dergelijk aanbod wordt gelanceerd. De toepassing van de pricesqueezetests op het niveau van het retailaanbod is geschikt om de SMP-operator te verhinderen om een strategie te volgen die tot doel heeft zich te richten op de klanten van de kleinere operatoren die gevoelig zijn voor veranderingen in hun marktaandeel. Volgens het BIPT is die toepassing ook geschikt om te verhinderen dat de SMP-operator pricesqueeze uitoefent op de meest concurrerende aanbiedingen, namelijk op die aanbiedingen waarvoor de vraag van de consument het meest elastisch is tegenover de prijs van het aanbod. De vorige enquêtes die het BIPT en de mededingingsautoriteiten hebben verricht met betrekking tot pricesqueeze in de sector van de elektronische communicatie zijn overigens toegespitst op de beoordeling van de pricesqueeze op het niveau van de retailaanbiedingen²⁶. De regulatoren ARCEP²⁷ en OPTA²⁸ hebben ook geopteerd voor analyses op dat niveau.

40. De pricesqueezetests kan worden toegepast op het niveau van een aanbod op maat van een specifieke klant²⁹. Indien na de beoordeling van de bijzondere omstandigheden van de betrokken markt(en) het BIPT beslist om de test toe te passen op het niveau van een retailaanbod of op het niveau van een aanbod op maat, zal de pricesqueezetests worden toegepast op het niveau van het betreffende aanbod, ongeacht of dat aanbod diensten omvat die tot verschillende relevante markten behoren. Wanneer voor een specifieke klant een aanbod op maat wordt gemaakt, kan het gepast zijn om de test toe te passen op het niveau van een individuele klant.
41. Het BIPT vindt dat het niveau van toepassing van de pricesqueezetests moet worden gekozen rekening houdende met de bijzondere voorwaarden van het bestudeerde geval. Hoewel het BIPT de voorrang geeft aan het niveau van het retailaanbod als relevant analyseniveau sluit het dus de mogelijkheid niet uit van de test op een ander niveau toe te passen (bijv. een dienst, een marktsegment of een relevante markt).

6.2 EVALUATIE VAN DE KOSTEN EN INKOMSTEN

6.2.1 Algemene vorm van de test

42. Eenvoudig uitgedrukt is dit de algemene vorm die de pricesqueezetests moet hebben:

$$p - a \geq c_1 \quad (i)$$

waarbij

p de retailprijs is van de SMP-operator;
a de wholesale-prijs is van de SMP-operator³⁰; en
c1 staat voor de retailkosten van de SMP-operator.

Het verschil (de marge) tussen de retailprijzen en de wholesale-prijzen moet groter zijn dan of gelijk aan de retailkosten.

43. De prijs- en kostentermen in vergelijking (i) kunnen gewogen gemiddelden van prijzen en kosten van een aantal diensten voorstellen³¹. Indien de test bijvoorbeeld wordt toegepast op het niveau

²⁶ Zie met name de gevallen Happy Time et Benefit Excellence.

²⁷ De pricesqueezetests van ARCEP wordt toegepast op het niveau van het retailaanbod dat France Télécom ter goedkeuring voorlegt (perscommuniqué van 23 maart 2006).

²⁸ Beleidskader remedies voor mededingingsproblemen, 24 maart 2005, pp. 4-6.

²⁹ Zie de beslissing van de Franse raad voor de mededinging 01-D-46 als voorbeeld van het ontdekken van pricesqueeze in verband met een aanbod van elektronischecomunicatiediensten op maat.

³⁰ Term a bevat reeds een element dat een gepaste rentabiliteit weerspiegelt (bijvoorbeeld een vergoeding voor het kapitaal). Zie de bespreking van de rentabiliteit verder in de tekst.

³¹ In de zaak Deutsche Telekom heeft de Europese Commissie een weging van de prijzen en de kosten gebruikt om de diensten voor intermediair verbruik en de diensten aan de abonnees vergelijkbaar te maken (zie punt 111 van de beschikking).

van de markt en het product tegen verschillende prijzen wordt verkocht, is het gewogen gemiddelde inkomen per klant een gepaste maat van de inkomsten.

44. Het BIPT beschrijft hierna de keuzes in verband met de berekening van de kosten en legt uit in welke mate het van plan is om de algemene vorm van vergelijking (i) aan te passen om onder andere rekening te houden met de onvermijdelijke kosten die worden gedragen door de alternatieve operatoren op de stroomafwaarts gelegen markt.

6.2.2 Kostenbasis

45. De klassieke benadering om een pricesqueezetoets uit te voeren bestaat erin te oordelen of de stroomafwaarts gelegen poot van de verticaal geïntegreerde onderneming met winst zou kunnen werken wanneer die de wholesale-prijzen zou betalen die zijn concurrenten stroomafwaarts betalen. Die toets, die 'equally efficient operator test' (EEO) wordt genoemd, bestaat erin te oordelen of een concurrent stroomafwaarts die even efficiënt is als de verticaal geïntegreerde SMP-operator belemmerd wordt om daadwerkelijk te concurreren, door de kosten te gebruiken die stroomafwaarts worden opgelopen door de SMP-operator:

« Wanneer de exploitant een machtspositie inneemt op de product- of dienstenmarkt, kunnen wurgprijzen een vorm van misbruik zijn. Dat er sprake is van wurgprijzen, kan worden aangetoond door te bewijzen dat het eigen stroomafwaartse bedrijfsonderdeel van de dominerende onderneming niet rendabel zou kunnen opereren op basis van de prijs die het stroomopwaarts-bedrijfsonderdeel van zijn concurrenten verlangt. »³²

46. Er bestaat een toets als alternatief voor de EEO-toets, genaamd « reasonably efficient operator test » (REO), die berust op de kosten van een redelijk efficiënte alternatieve operator. In de bekendmaking inzake toegang van de Europese Commissie stond het volgende:

« In voorkomende gevallen kunnen wurgprijzen ook worden aangetoond door te bewijzen dat de marge tussen de prijs die bij concurrenten op de stroomafwaartse markt (met inbegrip van de eigen bedrijfsonderdelen) in rekening wordt gebracht voor toegang en de prijs die de netwerkexploitant op de stroomafwaartse markt vraagt, niet hoog genoeg is om een redelijk efficiënte dienstverrichter op deze markt in staat te stellen een normale winst te behalen (tenzij de overheersende onderneming kan aantonen dat haar stroomafwaartse bedrijfsonderdelen uitzonderlijk efficiënt zijn) »³³.

Bij de REO-toets kan rekening worden gehouden met het feit dat de kosten die een redelijk efficiënte nieuwkomer oploopt, hoger kunnen liggen dan de kosten van de historische operator. Een verticaal geïntegreerde SMP-operator kan immers concurrentievoordeel hebben die met name voortvloeit uit zijn vroegere monopoliepositie.

47. Het BIPT is van oordeel dat het gerechtvaardigd is om rekening te houden met de kosten van de SMP-operator omdat het in de praktijk gemakkelijker is om de kostengegevens van die laatste te verzamelen. Aan de SMP-operator zal immers dikwijls al de verplichting zijn opgelegd om een kostenberekeningssysteem in te stellen en vaak zijn al procedures ingevoerd om kostengegevens van de SMP-operatoren te verzamelen³⁴. Voor de REO-toets zou het dan weer nodig zijn dat de kosten van een redelijk efficiënte nieuwkomer precies worden bepaald, hetgeen praktische problemen doet rijzen. Het bestaan van asymmetrieën tussen de alternatieve operatoren (met name inzake netwerkstructuur) maakt het immers moeilijk om de redelijkheid te bepalen van de efficiëntie van de operator van wie de kosten worden bestudeerd. Een ander voordeel van de EEO-test is dat aan de hand daarvan kan worden vermeden dat minder efficiënte operatoren

³² Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, PB [1998] C 265/2, paragraaf 117.

³³ Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, PB [1998] C 265/2, paragraaf 118.

³⁴ Zie in verband hiermee het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT betreffende de verplichting voor Belgacom om een kostenberekeningssysteem in te stellen.

worden gestimuleerd om de markt te betreden. Om die redenen is het BIPT van oordeel dat de EEO-test de meest gepaste benadering vormt.

48. Er kunnen nochtans redenen zijn om aanpassingen aan te brengen in de EEO-test. Zich enkel baseren op de gegevens met betrekking tot de kosten van de SMP-operator om de toets uit te voeren zou onvoldoende kunnen zijn om de ontwikkeling van de concurrentie op langere termijn aan te moedigen³⁵. Aankomende operatoren moeten immers soms extra kosten maken die niet door de SMP-operatoren worden gemaakt. Sommige kosten moeten soms worden gemaakt door alle niet-SMP-operatoren, ongeacht hun niveau van efficiëntie. De noodzaak om verbonden te zijn met het netwerk van de SMP-operator (via een interconnectieverbinding) is bijvoorbeeld voor de niet-SMP-operatoren een bijkomende bron van kosten bovenop de interconnectiekosten. Het BIPT is van oordeel dat indien de onvermijdelijke kosten van de alternatieve operatoren niet in aanmerking worden genomen in de pricesqueezetoeets, het gevaar bestaat dat de concurrenten op de stroomafwaarde markt niet in staat zijn om te concurreren met de prijzen van de SMP-operator.
49. Het BIPT zal de kosten van de interconnectieverbindingen alsook de overige onvermijdelijke wholesale-kosten in de pricesqueezetoeetsen opnemen, waarbij het erop zal toezien dat de opname van die kosten in de toets de SMP-operatoren niet ontmoedigt om de ontwikkeling van hun eigen netwerk voort te zetten. Daarom moet het BIPT over enige bewegingsruimte beschikken bij het rekening houden met die kosten in de toets. De interconnectieverbindingen bijvoorbeeld, zijn absoluut noodzakelijk opdat een alternatieve operator zijn netwerk kan verbinden met dat van de SMP-operator. Een alternatieve operator kan echter ofwel interconnectieverbindingen afnemen bij de SMP-operator (hetgeen soms in sommige streken de enige optie kan zijn), ofwel die bij een andere operator betrekken, ofwel die verbindingen zelf tot stand brengen. Het is logisch ervan uit te gaan dat een efficiënte alternatieve operator de voor hem minst dure oplossing zal kiezen.

6.2.3 Normen voor de meting van de kosten

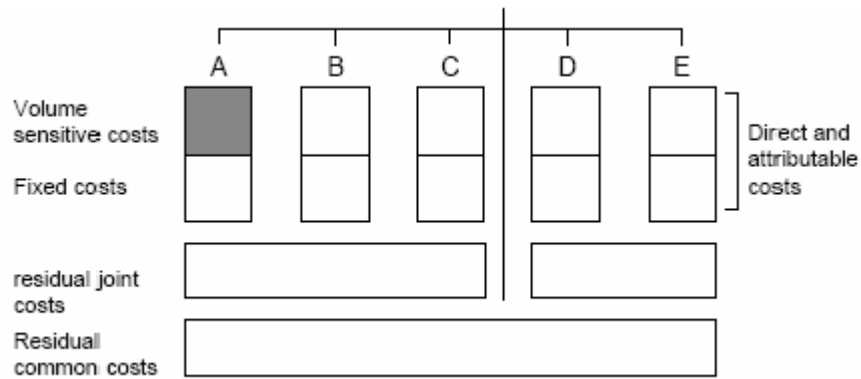
50. De gepaste norm dient te worden vastgesteld voor de beoordeling van de kosten die in de test in aanmerking moeten worden genomen. Die vraag rijst uitsluitend voor de retailkosten, aangezien voor de wholesale-diensten de groothandelsprijzen (en niet de kosten) moeten worden gebruikt.
51. Er bestaan verschillende kostenstandaarden die in een pricesqueezetest kunnen worden gebruikt:
- SRAVC : Short Run Average Variable Costs of gemiddelde variabele kosten op korte termijn;
 - LRIC of LRAIC : Long Run (Average) Incremental Costs of gemiddelde marginale kosten op lange termijn;
 - LRIC+ : gemiddelde marginale kosten op lange termijn verhoogd met een deel van de gemeenschappelijke kosten;
 - CCA FAC : Current Cost Accounting - Fully Allocated Costs of volledig toegewezen huidige kosten.

De verschillende begrippen worden uitgelegd en geïllustreerd in de volgende punten³⁶.

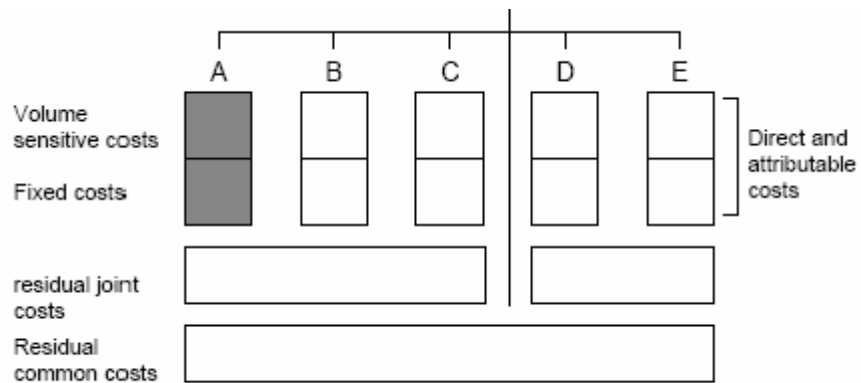
52. De SRAVC-norm houdt alleen rekening met de variabele kosten op korte termijn.

³⁵ Zie bijv. Ofcom : « Consultation on a Draft Direction Setting the Margin between IPStream & ATM Interconnection prices » en besluit van 26 augustus 2004.

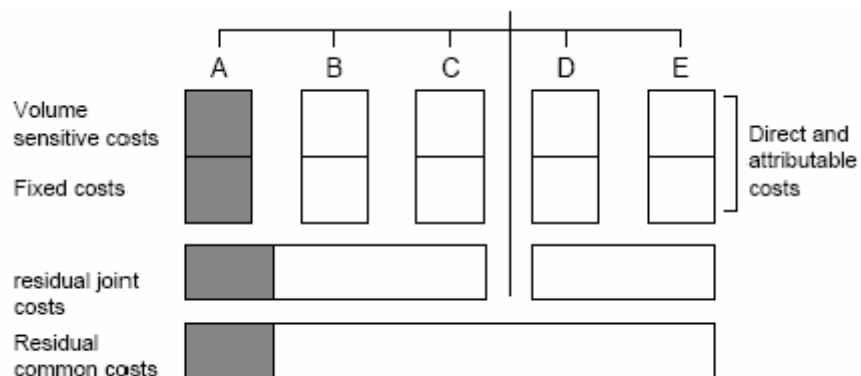
³⁶ In de onderstaande schema's zijn A, B en C retailaanbiedingen die onder eenzelfde markt vallen, en D en E retailaanbiedingen die onder een andere markt vallen.



53. DE LRIC-norm meet de kosten die verbonden zijn aan de productie van een welbepaalde productietoename (of anders gezegd, de kosten die de onderneming zou vermijden indien ze zou beslissen om dat increment niet te produceren). De LRIC-kosten zijn hoger dan de SRAVC-kosten omdat daarin zowel de variabele als de vaste kosten vervat zijn (aangezien op lange termijn alle kosten als variabel worden beschouwd). De LRIC-kosten meten de kosten die specifiek worden veroorzaakt door de productie van het increment, waarbij verondersteld wordt dat de gemeenschappelijke kosten die zouden kunnen worden toegewezen aan de productie van dat increment, gedekt worden door andere producten en diensten.



54. De "LRIC+"-norm omvat niet alleen de kosten van een increment maar ook een zeker aandeel van de gemeenschappelijke kosten. De kosten kunnen gemeenschappelijk zijn op het niveau van een markt (men gebruikt ook de uitdrukking "gedeelde kosten") of op het niveau van de onderneming in haar geheel (zoals onderscheiden op het schema). Aangezien die benadering een bijdrage tot de gemeenschappelijke kosten omvat, mondt het gebruik ervan als kostenbasis in de pricesqueezetoeets uit in een toets die voor de SMP-operator hogere eisen stelt dan een toets die zou worden uitgevoerd op basis van de LRIC-kosten. Aangezien de LRIC+-kosten een bijdrage tot de gemeenschappelijke kosten omvatten, zal een operator die de pricesqueezetoeets op basis van die kosten doorstaat, eveneens de toets op basis van LRIC-kosten doorstaan.



55. De CCA FAC-norm kan worden gebruikt om zowel de directe kosten als bijdragen tot de gemeenschappelijke kosten te ramen. Aangezien de CCA FAC-kosten een bijdrage tot de gemeenschappelijke kosten omvatten, zal een operator die de pricesqueezetoets op basis van de CCA FAC-kosten doorstaat, eveneens de toets op basis van LRIC-kosten doorstaan. Het schema van de FAC-kosten is vergelijkbaar met dat van de LRIC+-kosten (de twee benaderingen verschillen echter in de manier van kostentoe wijzing).
56. Rekening houdende met de respectieve kenmerken van de verschillende kostenstandaarden, is het BIPT van oordeel dat de LRIC-kosten in principe de beste referentie vormen die kan worden gebruikt in een pricesqueezetoets. De LRIC-kosten meten namelijk het minimumniveau van de prijzen dat verenigbaar is met een rendabele activiteit op lange termijn. Ligt de prijs hoger dan de LRIC-kosten, dan betekent dit dat de onderneming een winst boekt dankzij de productie van een increment. Een prijs die lager is dan de LRIC-kosten is op lange termijn onhoudbaar. Daarom zouden de LRIC-kosten als kostenbasis moeten dienen om te bepalen of een even efficiënte operator als de historische operator in staat is om de concurrentie aan te gaan met de prijzen die deze laatste hanteert.
57. Bij de beoordeling van pricesqueeze, moeten de marginale inkomsten worden vergeleken met de marginale kosten, volgens het analyseniveau dat gekozen is om de toets uit te voeren (een relevante markt, een marktsegment, een retailaanbod, enz.).
58. Indien het berekeningssysteem van de SMP-operator geen kosten van het LRIC-type kan leveren, dan is het mogelijk dat de aanwezigheid van pricesqueeze moet worden onderzocht op basis van de CCA FAC-kosten.
59. Ten slotte is het mogelijk dat een SMP-operator zijn marginale kosten terugverdiend op elk van zijn retailaanbiedingen, ook al slaagt hij er niet in om zijn gemeenschappelijke kosten te dekken over het geheel van zijn aanbiedingen. Naargelang van de omstandigheden zou een dergelijke situatie het bewijs kunnen zijn van pricesqueeze. Daarom kan een "gecombineerde toets" gepast zijn om te testen of de kosten die voor verschillende aanbiedingen gemeenschappelijk zijn, kunnen worden terugverdiend door de som van de inkomsten die door die aanbiedingen worden voortgebracht³⁷. Dit houdt een dubbele toets in, die nagaat:
- of op het niveau van het retailaanbod, de inkomsten voldoende zijn om de marginale kosten te dekken en
 - of op het niveau van de markt, het totaal van de inkomsten voldoende is om het totaal van de kosten te dekken, inclusief de kosten die voor de markt gemeenschappelijk zijn.

Dit soort toets garandeert dat gemeenschappelijke kosten over de hele relevante markt worden teruggewonnen, maar biedt de SMP-operator enige flexibiliteit om te bepalen in welke mate elk aanbod bijdraagt tot het terugverdienen van de gemeenschappelijke kosten.³⁸

In het kader van de besluiten van 19 juni 2006 en van 11 augustus 2006 heeft het BIPT Belgacom de verplichting opgelegd om een afzonderlijke exploitatierekening op te stellen voor elke retailmarkt waarop het over een sterke machtspositie beschikt. Het Instituut is van oordeel dat die afzonderlijke rekeningen gepaste hulpmiddelen kunnen zijn om na te gaan of de relevante kosten op het niveau van een markt wel degelijk worden terugverdiend.

6.2.4 Kostencategorieën waarmee rekening moet worden gehouden

60. De kosten die in een pricesqueezetoets van het EEO-type aan bod moeten komen zijn:

³⁷ De gepastheid van de toepassing van een gecombineerde toets hangt af van de praktische mogelijkheid om zo'n toets uit te voeren. Die mogelijkheid hangt onder andere af van de beschikbaarheid van de gegevens inzake kosten en inkomsten met betrekking tot de gehele markt.

³⁸ OPTA heeft recent een gecombineerde pricesqueezetoets ingevoerd voor de vastetelefonie markten (OPTA 2005).

- de wholesale-lasten die aan de SMP-operator worden betaald, zoals de lasten voor gespreksopbouw en gespreksafgifte, de overige kosten die verbonden zijn aan de aankoop van het wholesale-product, inclusief de kosten die aan de SMP-operator worden betaald voor het beheer van zijn netwerk (PPP), enz.;
- de betalingen die aan andere operatoren worden verricht (bijv. gespreksafgiftekosten);
- de eventuele netwerkkosten die verband houden met de levering van de retaildienst, en
- de retailkosten voor de verstrekking van de retaildienst. Het gaat meer bepaald om de kosten die specifiek zijn voor het in de handel brengen van het beschouwde product of de beschouwde dienst: marketing, onderhoud, facturering, incasso, eventuele specifieke apparatuur³⁹.

De kosten die moeten worden opgenomen in een pricesqueezetoets van het aangepaste EEO-type moeten, naast de in het vorige punt beschreven kosten, de onvermijdelijke kosten omvatten die niet worden gedragen door de SMP-operator en die worden gefactureerd tegen de prijzen van de SMP-operator, wanneer die relevant zijn.

61. De toets die in vergelijking (i) wordt geschetst (zie 2.16) krijgt dan de volgende vorm:

$$p - (a + b) \geq c1 \quad (ii)$$

waarbij de bijkomende term b de onvermijdelijke kosten voorstelt die de nieuwkomers moeten dragen.

In dit geval moet het verschil (de marge) tussen de retailprijzen en de kosten (wholesale-prijzen van de SMP-operatoren en onvermijdelijke kosten die de andere operatoren dragen) groter zijn dan of gelijk aan de retailkosten van de SMP-operatoren.

6.2.5 Schaalvoordelen

62. Op sommige markten is het mogelijk dat de SMP-operator grote schaalvoordelen geniet op het niveau van de retailmarkt, in vergelijking met de schaalvoordelen van de overige operatoren. In vergelijking (ii) vertaalt zich dat in een term c1 die kleiner is dan de kosten die moeten worden gedragen door een operator die even efficiënt is als de SMP-operator (voor een gegeven productievolume), maar die niet dezelfde schaalvoordelen geniet⁴⁰. Nu zullen die schaalvoordelen door een nieuwkomer pas kunnen worden bereikt vanaf het ogenblik waarop hij een zeker klantenbestand zal hebben opgebouwd.
63. Onder bepaalde omstandigheden, volgens de mate van maturiteit van de markt, is het mogelijk dat een pricesqueezetoets van het aangepaste EEO-type niet volstaat om de ontwikkeling van de concurrentie aan te moedigen, ook al wordt rekening gehouden met de onvermijdelijke kosten⁴¹. Dat punt is erkend in de "ERG Common Position" over de correctiemaatregelen die van toepassing zijn in het nieuwe regelgevingskader. In dat document wordt geschreven dat het relevant zou kunnen zijn om uit te gaan van een intensievere concurrentie op de retailmarkt, waarbij de historische operator een marktaandeel heeft van 20 tot 25 %⁴². Dankzij die benadering kan een onderschatting van de retailkosten worden vermeden ten opzichte van het kostenniveau dat een efficiënte concurrent werkelijk kan bereiken.
64. In die gevallen waarin het gepast zou worden geacht om de toets bij te stellen om de schaalvoordelen te weerspiegelen overeenkomstig marktaandelen van de SMP-operator van 25 %, neemt de pricesqueezetoets de volgende vorm aan:

³⁹ Europese Commissie, beschikking Deutsche Telekom, de punten 102 en 155-156.

⁴⁰ Zie bijv. Ofcom, 26 augustus 2004, Direction Setting the Margin between IPStream & ATM Interconnection prices.

⁴¹ Dit zal in het bijzonder het geval zijn voor volgroeide markten waarop geen ontwikkeling van de concurrentievoorwaarden wordt verwacht.

⁴² European Regulators Group, 2006, Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in ECNS regulatory framework, ERG (06) 33 (Annex: Margin squeeze – dealing with economies of scope and scale).

$$p - (a + b) \geq c1^* \quad (\text{iii})$$

waarbij $c1^*$ staat voor de retailkosten van de SMP-operator, berekend rekening houdende met een niveau van schaalvoordelen dat overeenstemt met marktaandeel van 25 %.

65. Het BIPT vestigt evenwel de aandacht op het feit dat een dergelijke bijstelling van de schaalvoordelen methodische moeilijkheden zou kunnen doen rijzen. Afhankelijk van de omstandigheden kan het verkieslijk zijn om eerder over te gaan tot gevoeligheidsanalyses (namelijk meten in welke verhoudingen men de retailkosten zou kunnen verhogen voordat men een pricesqueeze waarneemt)⁴³. Een andere denkbare optie is gebruik te maken van de FAC-kosten (of LRIC+-kosten) zonder correctie van de retailkosten⁴⁴. Op die manier wordt het niet-meetellen van de schaalvoordelen stroomafwaarts gecompenseerd door het meerekenen van een deel van de gemeenschappelijke kosten.

6.2.6 Behandeling van de opbrengsten

66. De beoordeling van de inkomsten uit een retailaanbod kan geschieden:

- door gegevens te nemen over volumes⁴⁵ (spreiding van de oproepen, aantal gespreksminuten, enz.) en door de relevante retailprijzen van de SMP-operator op die volumes toe te passen, of
- door de direct beschikbare inlichtingen te gebruiken over de inkomsten uit het aanbod, wanneer die beschikbaar zijn.

67. De diensten van de operatoren zijn dikwijls toegankelijk tegen verschillende prijzen. Men kan het aanbod van diensten in drie vormen onderverdelen:

- het standaardtarief;
- tijdelijke promoties, waarbij de prijzen voor een specifieke periode worden verlaagd, om een aanbod of een gegeven dienst te stimuleren;
- kortingen die permanent beschikbaar zijn. Het gaat bijvoorbeeld om kortingen die worden toegestaan op basis van de verbruikte volumes.

68. Het BIPT is van oordeel dat de evaluatie van de inkomsten die door het increment worden gegenereerd (d.w.z. door het aanbod, het marktsegment, de markt, enz.) rekening moet houden met de promoties en de kortingen die de verticaal geïntegreerde SMP-operator aanbiedt.

69. In sommige gevallen kan het relevant zijn om het increment dat zal worden geanalyseerd in de pricesqueezetoets, te omschrijven als de producten waarop de kortingen betrekking hebben. Dit kan specifiek het geval zijn wanneer de voor een product aangeboden promoties en kortingen een bijzonder kenmerk hebben, zoals een groot verbruiksvolume.

6.3 METING VAN DE RENTABILITEIT

70. Om het niveau te meten van de vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal voor de levering van gereguleerde wholesale-producten, gebruikt het BIPT de gewogen gemiddelde kapitaalkosten (WACC). Door rekening te houden met de WACC bij het bepalen van de prijzen van de gereguleerde producten wordt ervoor gezorgd dat de SMP-operator een passend rendement krijgt

⁴³ Ofcom, 13 juni 2005, Gamma Telecom.

⁴⁴ Ofcom, 26 augustus 2004, Direction Setting the Margin between IPStream & ATM Interconnection prices.

⁴⁵ Die hangen af van de aard van de bewuste dienst, maar bij een eenvoudige tariefstructuur voor vaste gesprekken die bijvoorbeeld een set-upvergoeding en een vergoeding per seconde bevat, zouden de geschikte volumes bestaan uit het aantal gesprekken en het aantal belseconden, rekening houdende met de verdeling tussen piekuren en daluren.

voor de bedragen die geïnvesteerd zijn in de netwerken waarop de levering van die producten berust.

71. Het BIPT is van mening dat het in principe niet relevant is om rekening te houden met een extra element zoals de WACC in de retailkosten c1 van vergelijking (ii). Het rekening houden met een vergoeding voor de investering is immers maar gerechtvaardigd in het geval van significante investeringen, hetgeen niet van toepassing is bij de levering van retaildiensten die berusten op de aankoop van een wholesale-dienst.
72. Om investeringen en het verstrekken van communicatiediensten aan te moedigen moeten de operatoren een juiste winst kunnen boeken op de diensten die ze aanbieden. Het bestaan van stimulansen voor het betreden van de markt hangt immers af van de mogelijkheid om op lange termijn winst te kunnen maken. Nu zijn de diensten die de operatoren verstrekken niet noodzakelijk rendabel vanaf de eerste jaren van de lancering ervan. Daarom moet een onderscheid worden gemaakt tussen verliezen die kunnen worden gerechtvaardigd en die verband houden met de lancering van een product en verliezen die voortvloeien uit een concurrentievervalsend gedrag dat gepaard gaat met pricesqueeze en dat wordt veroorzaakt door de verticaal geïntegreerde SMP-operator.

6.4 TIJDHORIZON

73. Gelet op de maturiteit van de markten waarop die richtsnoeren kunnen worden toegepast, acht het BIPT het gepast om zich in principe te baseren op de jongste gegevens die beschikbaar zijn voor de kosten, de prijzen of de inkomsten in verband met het increment dat in de toets wordt bestudeerd⁴⁶. Volgens het BIPT biedt die benadering het voordeel dat men zich kan baseren op de werkelijk opgelopen kosten van de SMP-operator en die vaak in gecontroleerde boekhoudsystemen terug te vinden zijn.
74. Op nieuwe productenmarkten of op markten die een snelle ontwikkeling doormaken, zou het gebruik van retrospectieve kosten kunnen leiden tot een overschatting van de grootte van de marge die nodig is om een efficiënt op-de-markt-brengen aan te moedigen. Op markten waar naar het verleden kijkende kosten waarschijnlijk geen nauwkeurige weergave van de toekomstige kosten opleveren, kan het daarom misschien geschikter zijn om een pricesqueezetoets uit te voeren op basis van data die met een langere periode overeenstemmen en door zich te baseren op prospectieve kosten.
75. De periode die voor dergelijke prospectieve analyses wordt gekozen kan variëren. Ze kan verband houden met de economische levensduur van de activa of met de verwachte looptijd van de contracten met de klanten, bijvoorbeeld. Een benadering die gebaseerd is op de economische levensduur van de betreffende activa zou de situatie weerspiegelen waarin de SMP-operator zou verwachten dat hij een normale winst zou boeken op de betreffende activa.⁴⁷ De analyseperiode zou zich ook kunnen uitstrekken over de gemiddelde duur van het contract met de klanten. Dit was de benadering die bijvoorbeeld de voorkeur kreeg van de Spaanse NRI, CMT⁴⁸. In de praktijk is het mogelijk dat de hierboven voorgestelde benaderingen moeilijk toe te passen zijn. Het is immers soms moeilijk om de gemiddelde levensduur van een klant te beoordelen op markten die in ontwikkeling zijn. Bovendien kan op andere markten de economische levensduur van het gamma van activa die voor een dienst worden gebruikt aanzienlijk variëren. Bij elke

⁴⁶ Het is echter niet uitgesloten dat er zelfs op een volgroeiende markt een nieuwe technologie opduikt die de kostenstructuur beïnvloedt.

⁴⁷ Die benadering is gevolgd door ComReg in zijn retailminuscontrole van de wholesale-markt voor breedbandtoegang.

⁴⁸ -{-In zijn beslissing over promoties die invloed hebben op de retailminuscontrole van wholesale-bitstreamtoegang verkoos CMT om gebruik te maken van de gemeten gemiddelde levensduur van de klant als de tijdhorizon voor zijn analyse maar stelde vast dat het onvoldoende data kon verzamelen, en daarom koos het een periode van 24 maanden. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Acuerdo MTZ 2004/609, 31 maart 2004.

prospectieve analyse van die aard duiken dus problemen op in verband met de betrouwbaarheid van de voorspellingen⁴⁹.

76. Als de pricesqueezetoets zou worden uitgevoerd op de kosten en inkomsten die relevant zijn voor een periode van meer dan een jaar, stelt het BIPT voor om de kapitaalwaardemethode (DCF – Discounted Cash Flow) te gebruiken, met de WACC van de SMP-operator als de actualisatievoet. DCF is de standaardmethode om rekening te houden met kosten en inkomsten die een bepaalde periode bestrijken. Daarbij wordt rekening gehouden met de toekomstige kosten en inkomsten door een actualisatievoet te gebruiken en wordt de huidige nettowaarde daaruit afgeleid. De actuele nettowaarde van de kosten wordt dan vergeleken met de actuele nettowaarde van de inkomsten om het bestaan van een pricesqueeze te beoordelen. Als het BIPT beslist om in de pricesqueezetest de DCF-methode toe te passen, zal het zich ervan vergewissen dat de hypothesen die zijn geformuleerd over de toekomstige kosten en prijzen die in de analyse opgenomen zijn voor de volgende jaren, plausibel zijn en houdbaar op een door concurrentie gekenmerkte markt⁵⁰.

7 PROCEDURE

77. Het BIPT zal de pricesqueezetoets uitvoeren wanneer het een klacht heeft ontvangen ofwel op eigen initiatief wanneer het een vermoeden heeft van pricesqueeze op de markt, bijvoorbeeld na een kennisgeving van een tarief te hebben ontvangen.
78. Een klacht zal in overweging worden genomen als die schriftelijk en gedocumenteerd is, en als die berust op een bewijsvoering die coherent is met de richtsnoeren. De gevolgde redenering moet uitvoerig worden beschreven.
79. De alternatieve operatoren beschikken niet over de kostengegevens van de SMP-operator. Wanneer zij daarom klacht indienen, mag hun berekening van de pricesqueeze berusten op hun eigen kostengegevens waarmee rekening wordt gehouden. Dat betekent dat term c1 in vergelijking (ii), beschreven in punt 2.35, mag worden vervangen door de retailkosten van de operator die de klacht indient. In zijn onderzoek zal het BIPT echter rekening houden met de kosten van de SMP-operator, die eventueel overeenkomstig deze richtsnoeren aangepast zullen worden.
80. Na ontvangst van een klacht die voldoet aan de in punt 3.4 geschetste voorwaarden of na een initiatief van het BIPT, zal het onderzoek naar pricesqueeze in twee stappen verlopen.
81. De eerste stap (waarvan de duur wordt geschat op een maand) omvat een intern, voorafgaand onderzoek van het BIPT op basis van alle beschikbare gegevens.
82. Op het einde van de eerste stap beslist het BIPT of er voldoende aanwijzingen voorhanden zijn om een volwaardig onderzoek naar een mogelijke pricesqueeze te rechtvaardigen. Als er voldoende aanwijzingen zijn, zet het BIPT zijn vooronderzoek voort met een volledig onderzoek van het dossier. Indien het vooronderzoek daarentegen besluit dat er onvoldoende aanwijzingen zijn, wordt de (eventuele) indiener van de klacht hiervan op de hoogte gesteld en licht het Instituut de redenen voor zijn beslissing bondig toe.
83. In de loop van de tweede stap (waarvan de duur op twee maanden kan worden geschat) voert het BIPT een volledig onderzoek uit naar pricesqueeze. De beslissing om over te gaan naar die tweede stap zal worden meegedeeld op de website van het BIPT. Het BIPT zal vervolgens de pricesqueezetoets uitvoeren overeenkomstig de principes die in dit besluit zijn vastgelegd. Het BIPT zal de nodige verzoeken om inlichtingen richten aan de betrokken operatoren.

⁴⁹ De resultaten die verkregen worden in een benadering van het prospectieve type hangen nauw samen met de hypothesen die worden gekozen door degene die de benadering volgt.

⁵⁰ Overeenkomstig de opmerkingen gemaakt door de Europese Commissie in geval EL/2006/0372 (wholesale broadband access in Greece).

84. Na het volledige onderzoek wordt een ontwerpbesluit ter consultatie voorgelegd. De raadpleging over het ontwerpbesluit wordt gevolgd door de publicatie van een samenvatting van de bijdragen en door het definitieve besluit. De termijn tussen de ontvangst van de antwoorden op de consultatie en het nemen van het definitieve besluit door het BIPT zou in principe ongeveer 6 weken bedragen.
85. Indien de conclusie van de analyse tijdens de tweede fase luidt dat er sprake is van pricesqueeze, legt het BIPT de SMP-operator de verplichting op om alle nodige maatregelen te treffen om de pricesqueeze ongedaan te maken binnen een termijn die bepaald wordt door het Instituut. Die maatregelen kunnen de verandering inhouden van de prijsstructuur of van de specifieke eigenschappen van zijn producten/diensten, alsook een verlaging van de prijzen stroomopwaarts en/of een verhoging van de prijzen stroomafwaarts. Het BIPT is van oordeel dat aan de SMP-operator de keuze overlaten van de gepaste maatregelen de oplossing is die het meest evenredig is en die het meest de tarifaire flexibiliteit van de operator eerbiedigt.
86. Het BIPT evalueert daarna of de verticaal geïntegreerde SMP-operator correctiemaatregelen heeft ingesteld om de pricesqueeze ongedaan te maken.

8 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

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

M. Van Bellinghen
Lid van de Raad

G. Deneff
Lid van de Raad

C. Rutten
Lid van de Raad

E. Van Heesvelde
Voorzitter van de Raad