



**Belgisch Instituut voor postdiensten en
telecommunicatie**

**SAMENVATTING VAN DE BIJDRAGEN BIJ DE OPENBARE
RAADPLEGING**

BETREFFENDE

HET ONTWERPBESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT

VAN 29/11/2006

TOT VASTSTELLING VAN

**RICHTSNOEREN MET BETREKKING TOT DE BEOORDELING VAN
PRICESQUEEZE**

IBPT - Tour Astro - Avenue de l'Astronomie 14, boîte 21 - 1210 Bruxelles

Tél. 02 226 88 88

Fax: 02 226 88 77

<http://www.ibpt.be>

Inhoudsopgave

Inleiding tot de samenvatting van de bijdragen	3
Afdeling 1	3
Inleiding	3
Juridische basis	4
Definities en begrippen	4
Afdeling 2	5
Methode voor de beoordeling van pricesqueeze.....	5
Reikwijdte van de pricesqueezetoets.....	5
Evaluatie van de kosten en inkomsten	6
Vorm van de toets	6
Kostenbasis.....	6
Aanpassing van de kosten.....	7
Meting van de rentabiliteit	8
Tijdhorizon	8
Afdeling 3	8
Uitvoering van de toets	8
Uitvoering van de toets op verschillende markten.....	8
Procedure.....	8

Inleiding tot de samenvatting van de bijdragen

1. Op 31 mei 2006 heeft het BIPT een raadpleging gepubliceerd om de mening van de sector te kennen betreffende de verschillende methodologische aspecten inzake de beoordeling van pricesqueeze. Een samenvatting van de bijdragen tot de nationale raadpleging is gepubliceerd op 17 augustus 2006.
2. Op 6 december 2006 heeft het BIPT het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT van 29 november 2006 tot vaststelling van richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van pricesqueeze gepubliceerd.
3. De volgende operatoren hebben een bijdrage geleverd in het kader van de raadpleging over het ontwerpbesluit: BASE, Belgacom, Colt, Mobistar, Telenet, Tele2, Verizon en Versatel. De operatoren Colt, Telenet, Tele2, Verizon en Versatel hebben een gemeenschappelijke bijdrage geleverd. Tele2 heeft een aparte bijdrage geleverd buiten de antwoordtermijn en daarom bevat dit synthesesdocument die bijdrage niet.
4. In dit samenvattingsdocument wordt de identiteit van de auteurs van de bijdragen niet vermeld. Daartoe wordt in het samenvattingsdocument geen van de bovenvermelde namen vermeld maar staat er in de tekst telkens "operator" als verwijzing naar de auteur van een bijdrage.
5. Dit synthesesdocument heeft tot doel de meningen en de opmerkingen te weerspiegelen die werden geformuleerd bij de openbare raadpleging. Het anticipeert helemaal niet op de standpunten die het BIPT zou kunnen innemen ten gevolge van de raadpleging.

Afdeling 1

Inleiding

6. Een operator verwijst naar zijn bijdrage in het kader van de raadpleging van 31 mei 2006. Volgens hem antwoordt het BIPT niet op een groot aantal methodologische en procedurele punten die in die bijdrage zijn geopperd. Die operator stelt vast dat het ontwerpbesluit niet vermeldt welke overheden zullen worden geraadpleegd. In de retroacta wordt niet vermeld dat het BIPT een advies heeft gevraagd aan de Europese Commissie of aan de Raad voor de Mededinging.
7. Een operator onderstreept dat het consultatiedocument de methode die zal worden toegepast, niet duidelijk beschrijft. Die operator stelt dat hoewel er een zeker aantal keuzes zijn gemaakt en een zeker aantal voorkeuren zijn uitgedrukt, het ontwerpbesluit een aantal reserves, kwalificaties en opties toevoegt die ertoe leiden dat de gevolgde methode op losse schroeven wordt gezet.
8. Een operator stelt vast dat het ontwerpbesluit geen analyses bevat over de naleving van de criteria die in het regelgevingskader zijn vastgesteld om correctiemaatregelen op te leggen en om meer bepaald correctiemaatregelen op te leggen op retailniveau. Die operator heeft vragen bij het "ex-antekarakter" van een dergelijke verplichting, waarvan de inhoud vaag blijft en het onmogelijk maakt te bepalen welke praktijk nu precies verboden en welke praktijk toegestaan is. Die operator vindt dat men zich terecht kan afvragen of het wel nog om een ex-anteverplichting gaat en niet om een verplichting die achteraf zou moeten worden toegepast.
9. Een operator geeft aan dat er een "cost-benefit"-analyse zou moeten worden verricht van de opgelegde verplichting. Die analyse moet worden uitgevoerd ten aanzien van de doelstellingen van het regelgevingskader dat op nationaal en Europees niveau is ingesteld. Die operator is van oordeel dat voor de kwesties die hij in zijn bijdrage aankaart een antwoord moet worden gevonden, rekening houdende met de ontwikkelingen van de markt. Die kwesties zijn des te meer relevant omdat de voorgestelde test rekening houdt met de kosten die niet relevant zijn voor de SMP-operator. Die operator doelt hier op de geplande aanpassing op het niveau van de wholesale-kosten

(onvermijdelijke kosten) en die welke worden beoogd op het niveau van de retailkosten van de SMP-operator (schaalvoordelen). Die operator stelt dat de toepassing van een dergelijke test veel wegheeft van de toepassing van een cost-plusbenadering, die dwingender is dan een verplichting tot kostenbasering. Hij verzet zich tegen de toepassing van een test die de SMP-operator een artificiële minimumprijs zou opleggen, die bepaald is op basis van bijkomende kostenfactoren die voor zijn activiteiten niet relevant zijn.

10. Een operator neemt kennis van het feit dat het ontwerpbesluit lijkt af te zien van de idee van de tool waarnaar wordt verwezen in de marktanalysebesluiten en in de raadpleging van 31 mei 2006. Die operator vraagt het BIPT om zijn standpunt daarover te verduidelijken. Indien er een dergelijk instrument zou worden ingesteld, zou volgens die operator daarover een specifieke raadpleging moeten plaatsvinden onder de marktspelers en bij de overige bevoegde overheden.

Juridische basis

11. Een operator stelt vast dat punt 1.5 het heeft over afbraakprijzen die de mededinging beperken, hetgeen verwijst naar de noodzaak om het bewijs te leveren dat er daadwerkelijk een beperking van de concurrentie is als gevolg van een praktijk van de SMP-operator. Die operator is van mening dat het opleggen van een artificieel hoge minimumprijs op zichzelf leidt tot een beperking van de concurrentie. Die operator merkt op dat het ontwerpbesluit geen melding maakt van de eis van de essentiële aard van de wholesale-dienst.
12. Een operator verklaart dat ermee rekening moet worden gehouden dat er op de markt operatoren zijn die andere oplossingen toepassen dan die welke door de SMP-operator worden aangeboden. Bovendien kopen de operatoren die de producten van de SMP-operator gebruiken, producten die specifiek zijn voor die operator, volgens hun specifieke situatie en afhankelijk van de vroegere keuzes die ze hebben gemaakt. Die operator stelt vast dat er in het ontwerpbesluit geen indicatie is over de manier waarop een referentiesituatie zou worden bepaald, waarbij met die realiteit rekening wordt gehouden.

Definities en begrippen

13. Een operator stelt vast dat het BIPT zich grotendeels heeft gebaseerd op het besluit *Gamma Telecom*, dat volgens hem een besluit is dat Ofcom genomen heeft op grond van het mededingingsrecht. Volgens die operator toont het gebruik van dat besluit aan dat het terecht is om de relevantie van de toepassing van een pricesqueezetest vooraf op basis van het regelgevingskader opnieuw ter discussie te stellen.
14. Een operator stelt vast dat verwezen wordt naar het begrip "concurrentiebelemmerende effecten" maar merkt op dat het BIPT niet aangegeven heeft wanneer van een dergelijke praktijk sprake kan zijn. Volgens die operator kan er geen sprake zijn van een concurrentiebelemmerende praktijk wanneer een onderneming haar kosten dekt. Daarentegen beschouwt die operator het kunstmatig opdrijven van de kostenbasis die in de test in aanmerking wordt genomen als een concurrentievervalsende maatregel. Dat zal volgens die operator des te meer het geval zijn omdat de dominante onderneming de tariefontwikkeling op de markt volgt, als een "follower". Die operator stelt overigens vast dat de rechtspraak geen voorbeelden geeft van de toepassing van het mededingingsrecht waarin de kosten op die manier worden aangepast.
15. Een operator wijst op de paradoxale aard van de toepassing, in naam van de bevordering van de concurrentie en van de efficiëntie, van een kunstmatige verhoging van de kosten, om te vermijden dat te lage prijzen worden gehanteerd.

16. Een operator vraagt welke status de definities hebben van afbraakprijzen en kruissubsidiëring en wat het nut is om die in het ontwerpbesluit in te voeren.
17. Een operator vindt de formulering in punt 1.8 « in belangrijke mate actief zijn op de stroomopwaarts gelegen markt » te vaag en is van oordeel dat het verkieslijk is om dit in meer economische termen te verwoorden, zoals « een belangrijke mate van marktmacht op de stroomopwaartse markt ».

Afdeling 2

Methodes voor de beoordeling van pricesqueeze

Reikwijdte van de pricesqueezetests

18. Een operator is van mening dat het ontwerpbesluit duidelijk zou moeten laten verstaan dat het van toepassing is op alle markten, inclusief de mobiele markten. Volgens hem verwijst het ontwerpbesluit in de inleiding naar de retailmarkten waarop een operator als SMP-operator is aangewezen, terwijl in de punten 3.1 en 3.2 wordt vermeld dat de test kan worden toegepast op twee verticaal verbonden markten waarvan de retailmarkt door concurrentie wordt gekenmerkt. Die operator argumenteert dat er geen reden is om het toepassingsgebied van de test te beperken tot de vastetelefonie markten en dat er uitdrukkelijk zou moeten worden aangegeven dat het besluit op de mobiele markten van toepassing kan zijn. Er zou moeten worden gepreciseerd dat dit enkel het geval zou zijn indien de betreffende operator in staat zou zijn om op significante wijze de mate van concurrentie op de retailmarkt te beïnvloeden.
19. Een operator vindt dat het ontwerpbesluit zou moeten voorzien in de toepassing van de test op het niveau van elk type van oproepen, wanneer de wholesale-prijzen op de kosten zijn gebaseerd. Het ontwerpbesluit laat de keuze van het niveau van toepassing van de test open, terwijl het hof van beroep in verband met het principe van de kostenbasing de toepassing van de test voorschrijft op het niveau van elk type van oproepen (zie Brussel, 12 mei 2006, RG 2004/AR/174, p. 17). Die operator verklaart dat uit de in zijn bijdrage aangehaalde zaak blijkt dat de verplichting tot kostenbasing van toepassing moet zijn op het niveau van elk type van oproepen en dat die verplichting tot doel heeft de gevallen van pricesqueeze te voorkomen. Volgens die operator kan men daaruit afleiden dat de pricesqueezetest moet worden verricht op het niveau van elk type van oproepen.
20. Een operator blijft bij zijn standpunt dat de test moet worden verricht op het niveau van een relevante markt. Die operator is ook van mening dat de test rekening moet houden met de ontwikkelingen die op de betrokken markten worden vastgesteld.
21. Een operator is het niet eens met het Instituut wanneer die laatste de toepassing van de test op het niveau van de retailaanbiedingen verantwoordt door het feit dat de concurrentie tussen die aanbiedingen speelt. Hij is van mening dat de concurrentie speelt tussen een volledige gamma van verschillende retailaanbiedingen, waardoor de klanten het pakket kunnen kiezen dat het best beantwoordt aan hun profiel en behoeften. Volgens die operator betekent dit dat er een benadering moet worden gevolgd die gebaseerd is op de markt in zijn geheel.
22. Een operator is van oordeel dat de toepassing van de test op een op maat gemaakte aanbieding of een aanbieding voor een individuele klant niet verantwoord is en dat wanneer het BIPT desondanks zou overwegen om de test toe te passen op het aanbod op maat, die test in elk geval zou moeten worden toegepast op alle diensten die aan de klant worden voorgesteld.
23. Een operator stelt vast dat het BIPT in punt 2.10 niet verduidelijkt wat moet worden verstaan onder "specifieke voorwaarden" waarin het een pricesqueezetest zou toepassen. Die operator vindt op

basis van dat feit dat het voor de betrokken actoren onmogelijk is om proactief en in een ex-antecontext de toepassing van een pricesqueezetest te begrijpen.

24. Een operator wenst dat het BIPT in punt 3.1 preciseert dat de toepassing van de test zal beperkt zijn tot de relevante markten waarop het BIPT correctiemaatregelen op retailniveau heeft opgelegd en waarop het BIPT het voornemen heeft de tarieven te controleren met behulp van een pricesqueezetests. Die operator wenst dat het BIPT in punt 3.1 preciseert dat de toepassing van de test zal beperkt zijn tot de markten voor toegang en openbare telefoondiensten op een vaste locatie.
25. Sommige operatoren begrijpen niet goed waarom de toepassing van de pricesqueezetest op het niveau van elke oproep of van elke oproepminuut zwaarder zou zijn dan de toepassing van de test op een ander niveau.

Evaluatie van de kosten en inkomsten

Vorm van de toets

26. Sommige operatoren zouden willen weten hoe het BIPT de gewogen gemiddelden van de prijzen en van de kosten die in de test opgenomen zijn, zou willen berekenen. Zij zijn van mening dat de gewogen gemiddelden geen juist beeld van de werkelijkheid geven. Zij vragen het BIPT de reden te rechtvaardigen waarom het van plan is te werken met gewogen gemiddelden in plaats van met werkelijke kosten.

Kostenbasis

Keuze van de toets

27. Bepaalde operatoren begrijpen niet waarom het BIPT het meetellen van de onvermijdelijke kosten zou willen beperken. Door bepaalde onvermijdelijke kosten niet mee te tellen riskeert het BIPT volgens hen investeringen door alternatieve operatoren te belemmeren. Zij stellen voor om alleen de eerste zin van punt 2.21 te behouden. Als het BIPT de tweede zin zou willen behouden, vragen die operatoren dat het BIPT de norm preciseert die in aanmerking zal worden genomen om de selectie te maken tussen de onvermijdelijke kosten die in de test inbegrepen zijn en die welke ervan uitgesloten worden. Zij wensen dat het BIPT op zijn minst zich ertoe verbindt zijn keuze te verrechtvaardigen.

Meting van de kosten

28. Een operator verklaart zich voorstander van het gebruik van de LRIC-kosten in de pricesqueezetest.
29. Een operator vindt dat de toepassing van een "aangepaste EEO-toets", waarbij de onvermijdelijke kosten die alleen door de alternatieve operatoren worden gedragen, worden meegeteld, neerkomt op de toepassing van een benadering van het type "cost-plus", dat nog dwingender is dan een zuivere "cost orientation"-aanpak.
30. Een operator begrijpt de notie van onvermijdelijke kosten in de strikte zin, d.w.z. dat hij die beschouwt als zijnde gelijkwaardig aan de notie van essentiële kosten. Volgens die operator komt het erop aan rekening te houden met de kosten van de input waarvoor er stroomopwaarts op de markt geen alternatieven voorhanden zijn. Ook komt het erop aan te kijken of er geen retailproduct bestaat dat een vervangmiddel is voor het geanalyseerde product, dat de input overbodig zou kunnen maken en dat daarom van de test zou moeten worden uitgesloten. Die operator is van mening dat dit de idee versterkt dat de test zou moeten worden toegepast op het niveau van de markt die alle vervangende producten omvat en niet op het niveau van een dienst. Bovendien denkt hij dat de overweging van de

essentiële aard van de kosten ook geldt voor alle wholesale-kosten. Die operator merkt in dit stadium op dat het BIPT over die kwesties gezwegen heeft.

31. Een operator stelt vast dat het BIPT het gebruik van de LRIC-kosten alleen beoogt in het kader van de toepassing van een gecombineerde toets. Die operator is van oordeel dat alleen met de marginale kosten rekening moet worden gehouden, ongeacht het toepassingsgebied van de test. Die operator vermeldt dat geen enkele pricesqueezetoets die wordt verricht op basis van een FDC-benadering, een solide basis kan vormen om een pricesqueeze te identificeren. Hij vindt dat wanneer er geen beschikbare LRIC-kosten zijn, een realistisch alternatief moet worden gebruikt zoals de direct toewijsbare variabele kosten. Volgens hem is het echter uitgesloten dat die kosten vooraf worden berekend in het kostentoerekeningssysteem.

Aanpassing van de kosten

Kostencategorieën waarmee in de toets rekening moet worden gehouden

32. Een operator argumenteert dat niets uitsluit dat een alternatieve operator een soortgelijke of zelfs betere efficiëntie kan aantonen dan die van de dominante operator. Uitgaan van het principe dat een alternatieve operator altijd automatisch minder efficiënt zal zijn dan de historische operator, door zich enkel te baseren op het principe dat hij minder schaalvoordelen heeft, zou tot verkeerde conclusies kunnen leiden. Die operator zegt dat bij gebrek aan een grondiger analyse van de efficiëntie die de onmogelijkheid voor de alternatieve operatoren aantoont om een efficiëntieniveau te bereiken dat soortgelijk is aan dat van de SMP-operator, men niet kan uitsluiten dat de aanpassing van de kosten in opwaartse zin ertoe leidt dat de marktprijs artificieel wordt verhoogd en dat de meest inefficiënte operatoren worden begunstigd, ten nadele van de eindgebruikers. Die operator wijst bijkomend erop dat er geen indicatie wordt gegeven over de manier waarop het BIPT zou kunnen tewerkgaan om een dergelijke aanpassing door te voeren.

Schaalvoordelen

33. Bepaalde operatoren willen verduidelijking over de keuze van een niveau van marktaandeelen van 25 % als percentage dat gehanteerd wordt om rekening te houden met schaalvoordelen. Zij vragen extra uitleg over de methodologische moeilijkheden die het BIPT voor ogen heeft bij de toepassing van de aanpassing.

Behandeling van de opbrengsten

34. Bepaalde operatoren gaan niet akkoord met de manier waarop rekening wordt gehouden met de inkomsten in de vorm van een gewogen gemiddelde van de prijzen van de afgeprijsde en niet-afgeprijsde producten. Volgens hen moet rekening worden gehouden met de werkelijke inkomsten.
35. Een operator zegt dat rekening zou moeten worden gehouden met de totaliteit van de inkomsten die worden voortgebracht door de relevante markt op het niveau waarvan de test wordt toegepast. Daarenboven vraagt die operator zich af of het Instituut van plan is om producten waarvoor kortingen gelden en die grote volumes voortbrengen (waarvan de kortingen veranderen volgens het volume) te analyseren door elk "kortingsniveau" apart te onderzoeken, of door integendeel de producten waarvoor een korting geldt in hun geheel te beschouwen, ongeacht de hoogte van de toegestane korting. Die operator is van oordeel dat het in elk geval nodig is om rekening te houden met de schaalvoordelen die voortvloeien uit het beheer van een groot volume van diensten.

Meting van de rentabiliteit

36. Bepaalde operatoren vinden dat er, ongeacht de hoogte van de investering in kapitaal op retailniveau, daarop een redelijke return moet worden berekend op basis van de WACC-kosten.
37. Sommige operatoren willen weten wat het BIPT verstaat onder "de eerste jaren van de lancering ervan" in punt 2.42, wanneer er sprake is van de rentabiliteit van de producten. Zij vragen zich af of het BIPT een tweede pricesqueezetoets zal uitvoeren op het einde van die periode en of men daaruit mag afleiden dat een product van een SMP-operator dat aanleiding geeft tot een pricesqueeze, door het BIPT zou kunnen worden geduld om de reden die in dat punt wordt vermeld. Die operatoren gaan ervanuit dat de verklaring in punt 2.42 een sterke verklaring is die het nut van een pricesqueezetest hypothetisch dreigt te maken. Zij vragen dat wanneer het BIPT aan een SMP-operator zou toestaan om een product te lanceren dat de eerste jaren verlies geeft, het BIPT de SMP-operator verplicht om zijn wholesale-aanbod aan te passen, zodat een alternatieve operator de kans krijgt om een soortgelijk aanbod te doen.

Tijdhorizon

Afdeling 3

Uitvoering van de toets

Uitvoering van de toets op verschillende markten

38. Sommige operatoren vragen om te voorzien in een procedure in twee stappen in de gevallen waarin het BIPT op het einde van de eerste stap tot de conclusie zou komen dat er geen relevante aanwijzingen zijn. Die operatoren zouden de mogelijkheid willen om zich tot de Raad te richten indien een interne dienst van het Instituut zou besluiten dat er geen aanwijzingen zijn. Indien dat niet kan worden overwogen, vragen die operatoren om in een beroepsprocedure te voorzien.
39. Een operator heeft vragen over de relevantie om de gepastheid van het niveau van de wholesale-prijzen te verifiëren in de gevallen waarin het BIPT een pricesqueeze zou ontdekken in de omstandigheden die beschreven zijn in punt 3.1. Volgens hem is het meer dan waarschijnlijk dat de kostenbasing al van toepassing is en dat het BIPT de wholesale-tarieven al heeft geverifieerd. Die operator vindt dat wanneer er op een retailmarkt concurrentie bestaat, het BIPT op die markt geen correctie maatregelen mag opleggen en dat de toepassing van een pricesqueezetoeets dus niet verantwoord is.
40. Een operator vraagt dat de onderneming die het voorwerp uitmaakt van een onderzoek wordt verwittigd tijdens de eerste fase, om de rechten van de verdediging in acht te nemen. Die operator vraagt zich af hoe het BIPT van plan is om de rechten van de verdediging in acht te nemen in de periode van een maand waarmee de tweede fase overeenstemt. Die termijn lijkt voor hem irrealistisch. Bovendien vindt hij dat de inachtneming van de rechten van de verdediging inhoudt dat de onderneming die bij het eventuele ontwerpbesluit betrokken is, kan worden betrokken in de procedure voordat een ontwerpbesluit wordt gepubliceerd.

Procedure

41. Bepaalde operatoren vragen dat het BIPT een termijn vaststelt in de punten 3.11 en 3.12 in verband met de uitvoering van het besluit van het BIPT door de operator en in verband met de verificatie van

de naleving door de SMP-operator van de correctiemaatregelen die zijn ingesteld met het oog op de opheffing van de pricesqueeze.

M. Van Bellinghen

Lid van de Raad

G. Denef

Lid van de Raad

C. Rutten

Lid van de Raad

E. Van Heesvelde

Voorzitter van de Raad