

**Advies 2011-A/A-01**

**Advies van de Raad voor de Mededinging van 21 februari 2011 over het ontwerp van  
beslissing van de Raad van het BIPT met betrekking tot de analyse van de  
breedbandmarkten**

**(markten 4 en 5 van de lijst van de aanbeveling 2007)**

## I. De aanvraag tot advies

### 1.1. De aanvraag tot advies

1. Bij brief gedateerd op 21 januari 2011, die dezelfde dag is toegekomen ter griffie van de Raad voor de Mededinging, heeft de Raad van het BIPT aan de Raad voor de Mededinging (hierna: “de Raad”) voor advies een ontwerp van beslissing overgemaakt met betrekking tot de analyse van de breedbandmarkten, op grond van artikel 55 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna: “het ontwerp”).

### 1.2. Verband tussen dit ontwerp van beslissing en de ontwerpen van beslissing over de markten voor audiovisuele diensten

2. De brief van 21 januari 2011 waarbij de Raad van het BIPT het ontwerp voor advies heeft overgemaakt aan de Raad (supra, nummer 1), bevat eveneens een aanvraag tot advies door de Raad, overeenkomstig artikel 40/11, §5, van de wet van 30 maart 1995 betreffende de elektronische communicatienetwerken en –diensten en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, over het ontwerp van beslissing van de Raad van het BIPT met betrekking tot de analyse van de markt voor televisieomroep. De regulatoren die bevoegd zijn voor radio-omroep en televisie van de Vlaamse Gemeenschap, van de Franse Gemeenschap en van de Duitstalige Gemeenschap hebben hun ontwerpbeslissingen betreffende de markt voor televisieomroep eveneens aan de Raad overgemaakt.

De bemerkingen van de Raad over het ontwerp van het BIPT met betrekking tot de markt voor televisieomroep is opgenomen in advies 2011-A/A-02 van 21 februari 2011. Gelet op de convergentie van ontwikkelingen die waarneembaar zijn op de markten voor toegang tot internet met groot debiet en op de markten voor audiovisuele diensten als gevolg van de ontwikkeling van “triple play” aanbiedingen, worden opmerkingen die gemeenschappelijk zijn aan beide ontwerpen uiteengezet in punt 3.1.

3. Op 16 december 2010 heeft een prenotificatievergadering plaatsgehad bij de Europese Commissie, tijdens welke de vertegenwoordigers van het BIPT en van de regulatoren bevoegd voor radio- en televisieomroep van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap een samenvatting van hun ontwerpen hebben uiteengezet en de vragen van de vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van de Raad hebben beantwoord.

Op 9 februari 2011 heeft een informatievergadering plaats gehad tijdens welke de vertegenwoordigers van het BIPT en de communautaire regulatoren vragen van vertegenwoordigers van de Raad hebben beantwoord.

4. De Raad benadrukt dat de termijn van 30 kalenderdagen die de wet aan de Raad oplegt erg kort is gelet op de omvang van de marktanalyses en op het verre gaande kenmerk van de correctiemaatregelen die zijn opgenomen in de ontwerpen die hem voor advies zijn voorgelegd. De Raad was daardoor verplicht om zich tot bepaalde aspecten te beperken.

5. Wat betreft de tijdslijn die door het BIPT is gevolgd voor de consultatieprocedure, is het in een vroeger stadium dan in andere gevallen dat het ontwerp voor advies aan de Raad wordt voorgelegd. De aanvraag tot advies over het ontwerp en over de ontwerpbeslissing van het BIPT betreffende de markt voor televisieomroep is toegekomen bij de Raad op een ogenblik dat de openbare raadpleging nog aan de gang was. In tegenstelling tot andere ontwerpbeslissingen die het BIPT in het verleden voor advies aan de Raad heeft voorgelegd en waarin het definitieve ontwerp vervat was waarbij reeds rekening werd gehouden met de bijdragen van de sector in de publieke raadpleging, konden de bijdragen in de raadpleging niet worden gevoegd, en moet de Raad derhalve zijn advies verlenen over een ontwerp dat later nog gewijzigd zou kunnen worden.

## II. Beschrijving van het ontwerp van beslissing

6. Het ontwerp heeft betrekking op de markten voor levering op groothandelsniveau van fysieke toegang tot de netwerkinfrastructuur (“markt 4” van de lijst van markten aangewezen door de Commissie in haar aanbeveling van 2007 met betrekking tot de relevante markten die vatbaar zijn om het voorwerp te zijn van een regulering ex ante (hierna, “de aanbeveling van 2007”) en voor de levering op groothandelsniveau van toegang tot breedband (“markt 5” volgens de aanbeveling van 2007).

7. Deze marktanalyse maakt deel uit van de tweede cyclus van marktanalyses uitgevoerd door het BIPT. In het raam van de eerste cyclus van de analyse van markten opgenomen in de lijst van markten aangewezen door de Commissie in haar aanbeveling bekendgemaakt op 11 februari 2003, heeft de Raad drie adviezen verleend met betrekking tot markten 11 voor ontbundelde toegang en 12 voor toegang tot breedband op groothandelsniveau. Het eerste advies, gedateerd op 25 maart 2006<sup>1</sup> heeft betrekking op het ontwerp van analyse van de groothandelsmarkten van de groep “toegang”. Het tweede advies, van 11 augustus 2008<sup>2</sup> betreft het ontwerp van addendum over de invloed van de Next Generation Networks (NGN) en Next Generation Access (NGA) op de toegangsmarkten voor breedband. Het derde advies,

---

<sup>1</sup> Advies van de Raad voor de Mededinging van 25 maart 2006 betreffende het ontwerp van beslissing van de Raad van het BIPT “over de definitie van de markten, de aanwijzing van operatoren met aanmerkelijke marktmacht en het vaststellen van gepaste verplichtingen voor de kleinhandelsmarkten van de groep “toegang”, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003”.

<sup>2</sup> Advies van de Raad voor de Mededinging van 11 augustus 2008 gevolg gevend aan de adviesaanvraag van het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie over de ontwerpbeslissing van de Raad van het Instituut met betrekking tot de impact van NGA/NGN.

van 12 augustus 2009<sup>3</sup>, heeft betrekking op het ontwerp van terugwerkende beslissing van 1 juli 2009 strekkende tot verbetering van de beslissing van 10 januari 2008 over de analyse van de markten voor breedbandtoegang.

## 2.1. Relevante markten

8. Wat betreft de kleinhandelsmarkt voor diensten voor toegang tot breedband, is het BIPT van oordeel dat de diensten voor toegang tot breedband met elk debiet, inclusief de diensten voor toegang tot de zeer grote breedband berustend op NGA's (of het toegangsnetwerk nu een DSL-netwerk, kabel of glasvezel is) in dezelfde relevante productenmarkt opgenomen kunnen worden. Wat betreft de toegang tot breedbandinternet maakt het BIPT een onderscheid tussen een kleinhandelsmarkt voor residentieel gebruik en een kleinhandelsmarkt voor niet-residentieel gebruik. Het BIPT spreekt zich niet uit over de geografische afbakening van deze markt, op grond van de overweging dat dit niet noodzakelijk is om vervolgens op geïnformeerde wijze de stroomopwaartse groothandelsmarkten te kunnen analyseren.

9. Wat betreft de groothandelsmarkt voor fysieke toegang tot de infrastructuur van het netwerk ("markt 4"), is het BIPT van oordeel dat markt 4 de nationale markt voor geheel of gedeeltelijk ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en het subaansluitnetwerk is, en zo de aanbiedingen van ontbundelde toegang tot het koperdraadnetwerk omvat, maar toegang tot het kabelnetwerk en het glasvezelnetwerk uitsluit.

10. Het BIPT omschrijft markt 5 als de nationale markt voor toegang tot breedband die de DSL- en VDSL-bitstream aanbiedingen omvat, maar waarvan de aanbiedingen op het kabelnetwerk of het glasvezelnetwerk uitgesloten zijn.

## 2.2. Aanwijzing van operatoren met marktmacht

11. Het BIPT spreekt zich niet uit over de aanwezigheid van operatoren met aanmerkelijke marktmacht op de kleinhandelsmarkt voor breedbandinternettoegang. Belgacom wordt aangewezen als operator met aanmerkelijke marktmacht op de markten 4 en 5.

## 2.3. Lijst van correctiemaatregelen

12. Voor markt 4 stelt het BIPT voor om, naast het behoud van de bestaande correctiemaatregelen, de verplichting een ontbundelde toegang tot het subaansluitnetwerk te verschaffen op te heffen en om de verplichtingen tot niet-discriminatie te versterken door het opleggen van een beginsel van equivalentie van inputs tussen externe en interne gebruikers van de diensten van ontbundelde toegang tot het netwerk.

---

<sup>3</sup> Advies 2009-A/A-01

13. Voor markt 5 stelt het BIPT voor om, naast het behoud van de bestaande correctiemaatregelen, enerzijds, de verplichting om de dienst van toegang tot type VDSL1 aan te bieden waar VDSL2 niet beschikbaar is, op te heffen, en om eveneens de verplichting om een aansluiting van het type “IP-managed” aan te bieden op te heffen, en, anderzijds, om nieuwe verplichtingen in het leven te roepen. Deze laatste zijn: een aanbod van de functionaliteit multicast, een aanbod van een aansluitingspunt waarmee nationale dekking mogelijk wordt gemaakt, een aanbod van de consolidatie van het verkeer van verschillende LEX door middel van backhaul GIGAEthernet, een volledig bitstream aanbod op basis van Ethernet, de commercialisering van een kleinhandelsproduct op voorwaarde van voorafgaande goedkeuring van het referentie-aanbod inzake breedbandtoegang door het BIPT, de versterking van de verplichting van prijscontrole opgelegd voor de VDSL- en de VDSL2-aanbiedingen, en de versterking van de verplichting tot niet-discriminatie door het opleggen van een principe van equivalentie van inputs en van operationele uitmuntendheid.

### III. Advies van de Raad

#### 3.1. Over de invloed van de ontwikkeling van aanbiedingen die diensten van toegang tot breedbandinternet en audiovisuele diensten combineren

14. Zoals de Europese Commissie<sup>4</sup> aanstipt, maakt de ontwikkeling naar één geïntegreerd IP-netwerk het voor verscheidene platformen (kabel en DSL) mogelijk om gelijkwaardige diensten (datacommunicatie, spraak- en audiovisuele diensten) en gebundelde aanbiedingen die verschillende diensten groeperen, aan te bieden.

De operatoren van de DSL- en kabelplatformen, die vroeger op gescheiden markten actief waren, bieden vandaag de dag een gelijkaardige waaier van producten aan, meer bepaald in de vorm van gegroepeerde aanbiedingen.

15. Zo werden in 2010 54% van de breedbandinternettoegang op kleinhandelsniveau gekocht als deelsluitmakend van een gegroepeerd aanbod, en 41,6% van deze toegang als deelsluitmakend van een aanbod waarin ook digitale televisie vervat is, terwijl deze percentages in 2007 slechts respectievelijk 22 % en 12% bedroegen (figuur 3.30 van het ontwerp). Ook is één klant op drie van Telenet geabonneerd op een “triple play” aanbod, tegen slechts 10 à 20 % van het cliënteel van Brutélé of Tecteo, die pas recent dit type van gegroepeerde producten aanbieden (punten 235 en 285 van het ontwerp en punt 285 van het ontwerp CSA).

16. Het toenemende succes van deze gegroepeerde aanbiedingen doet vragen rijzen over hun invloed op de aard van de concurrentie tussen operatoren en in het bijzonder op het bestaan van een afzonderlijke relevante markt voor gegroepeerde aanbiedingen. Deze vraag is reeds gesteld door de Raad in zijn advies 2009-A/A-02 van 25 november 2009 betreffende de kleinhandelsmarkt voor toegang tot het netwerk

---

<sup>4</sup> Explanatory Note accompanying the recommendation on fixed and mobile termination rates, punt 6.2

op een vaste locatie. In punt 3.2.1.b van dat advies heeft de Raad de methodologie beschreven die wordt voorgesteld door OPTA om het bestaan van een afzonderlijke markt voor gegroepede aanbiedingen te vereenzelvigen.

Sindsdien heeft BEREC in december 2010 een verslag gewijd aan de invloed van gegroepede aanbiedingen op de definitie van klein- en groothandelsmarkten<sup>5</sup>.

17. BEREC onderstreept in zijn verslag dat de aanwending van de SSNIP test in het geval van gegroepede aanbiedingen problematisch kan zijn als de prijsstructuur de weerspiegeling is van een strategische beslissing van de operator met marktmacht op de markt van één van de componenten van het gegroepede aanbod, en deze operator zijn marktmacht wil uitbreiden naar de markt voor andere componenten. In dat geval is de mate waarin de consumenten gegroepede aanbiedingen aankopen geen pertinente aanwijzing voor het bestaan van een afzonderlijke markt voor gegroepede aanbiedingen, indien deze aankopen geheel of gedeeltelijk verklaard kunnen worden door de korting die wordt toegestaan op het gegroepede aanbod<sup>6</sup>.

18. Aldus stelt het verslag voor om de analyse te vervolledigen met indicatoren die blijk geven van zowel overwegingen betreffende de specifieke efficiëntie van een gebundeld aanbod - zoals het bestaan van diversificatie-economieën wat betreft de levering van diensten aan een bepaalde klant - als van de voorkeur van consumenten voor de aankoop van gegroepede aanbiedingen die gemotiveerd wordt door besparing op transactiekosten of verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in geval van gegroepede aanbiedingen.

19. Het bestaan van een afzonderlijke markt voor gegroepede aanbiedingen wordt niet aan de orde gesteld in de analyse door het BIPT van de kleinhandelsmarkt voor breedbandinternettoegang en evenmin in de analyse door het BIPT en de communautaire regulatoren van de kleinhandelsmarkt voor televisieomroepactiviteiten. In hun analyse van de kleinhandelsmarkt voor televisieomroepactiviteiten vermelden het BIPT en de communautaire regulatoren de gegroepede aanbiedingen in de analyse van aanmerkelijke marktmacht als een drempel voor de overstap door de eindconsument naar een andere operator (in de punten 229.3, 279.3 en 327.3) en in de toepassing van de test der drie criteria (punten 258, 307 en 354).

20. Zowel het BIPT als de communautaire regulatoren zijn inderdaad van oordeel dat er twee afzonderlijke markten bestaan voor respectievelijk breedbandinternettoegang

---

<sup>5</sup> BEREC report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10) 64.

<sup>6</sup> Figuur 3.34 van het ontwerp vertoont een afwijking in het gemiddelde verschil van de gegroepede aanbiedingen zonder digitale TV en met digitale TV voor respectievelijk Belgacom, enerzijds, en de kabeloperatoren, anderzijds. Alleen deze laatsten passen een aanzienlijk hogere korting toe op de bundels waartoe digitale TV behoort, in vergelijking met de korting toegepast op de bundels waartoe geen digitale TV behoort. Dit verschil weerspiegelt waarschijnlijk een strategie die gericht is op het behouden van bestaande klanten voor analoge TV wanneer zij overstappen naar digitale TV.

en audiovisuele transmissiediensten, waarbij elk van deze markten ook gegroepede aanbiedingen omvat waarin deze componenten worden aangeboden.

Deze benadering sluit in dat de regulatoren van oordeel zijn, enerzijds, dat een hypothetische monopolist van gegroepede aanbiedingen niet bij machte zou zijn voor deze gegroepede aanbiedingen op winstgevende wijze een prijs te handhaven die hoger is dan de concurrentiële prijs, omdat de consumenten in dat geval de samenstellende delen afzonderlijk zouden beginnen aankopen, en, anderzijds, dat gegroepede aanbiedingen het de hypothetische monopolist bemoeilijken om respectievelijk op de markt voor breedbandinternettoegang en op de markt voor de diensten van audiovisuele transmissie op winstgevende wijze een prijs te handhaven die hoger is dan de concurrentiële prijs.

21. De overwegingen gewijd aan de strategische aspecten van de gegroepede aanbiedingen (punt 3.2.5.4 van het ontwerp) doen ervan blijken dat het BIPT van oordeel is dat strategische overwegingen met betrekking tot de vermindering van de “churn” (de “churn” is het percentage van klanten van een operator die op jaarbasis naar een andere operator migreren), dus met betrekking tot het behoud van de bestaande klanten, zwaarder doorwegen dan efficiëntieoverwegingen, in het bijzonder in de aanbiedingen waarin breedbandinternet en digitale televisie verenigd zijn. Op die grondslag zou het weinig waarschijnlijk zijn dat een hypothetische monopolist van gegroepede aanbiedingen bij machte zou zijn om op winstgevende wijze de prijs voor die gegroepede aanbiedingen te behouden op een peil dat hoger is dan de concurrentiële prijs.

22. Toch stelt de Raad vast dat de concentratiegraad op nationaal niveau in 2010 geringer zou zijn op de markt voor breedbandinternettoegang dan op deze voor audiovisuele diensten en dat het verlies aan marktaandeel door DSL operatoren op de markt voor breedbandinternet – van 14% in 2007 tot 8% in 2010 – ten goede is gekomen aan de kabeloperatoren, en in het bijzonder aan Telenet die haar marktaandeel in dezelfde periode heeft zien toenemen van 31 naar 36%.

23. Gelet op deze ontwikkelingen vraagt de Raad zich af of het niet wenselijk zou zijn dat het BIPT en de communautaire regulatoren deze aangelegenheid van het bestaan van een afzonderlijke markt voor gegroepede aanbiedingen zouden opvolgen. De Raad nodigt hen uit om de gegevens in te zamelen die het moeten mogelijk maken de noodzakelijke aanwijzingen te beoordelen met het oog op de afbakening van een afzonderlijke markt voor bundels.

### 3.2. Over de analyse van de kleinhandelsmarkt voor breedbandinternettoegang

24 De Raad deelt de zienswijze van het BIPT dat de kleinhandelsmarkt voor breedbandtoegang de toegang omvat op de DSL-, kabel- of glasvezeltoegangsnetwerken, maar niet de toegang op het mobiele netwerk. Het BIPT

verwacht inderdaad dat, tijdens de periode van geldigheid van deze beslissing, het gebruik van toegang tot breedband op een mobiel netwerk nog voornamelijk complementair – en niet substitueerbaar – met het gebruik van toegang op vaste netwerken zal zijn, omwille van de hogere prijs en de lagere snelheid. Wat betreft de toegang tot breedband aangeboden via satelliet, via WIFI of via WLL, is de Raad van oordeel dat het feit of dat type van toegang al dan niet in de relevante markt wordt opgenomen geen invloed heeft op de aanwijzing van één of meerdere operatoren met aanmerkelijk marktmacht op deze markt omwille van de geringe penetratiegraad van deze technologieën tijdens de duur van de analysecyclus, zodat de vraag onbeantwoord kan blijven.

25. Wat betreft, daarentegen, het onderscheid tussen de markt voor breedbandinternettoegang voor residentieel gebruik en voor niet-residentieel gebruik, vraagt de Raad zich af waarom dit onderscheid ter zake dienend is, aangezien het op geen enkele wijze het vervolg van de analyse beïnvloedt.

26. Wat de geografische markt betreft, stelt het BIPT vast (punt 204 van het ontwerp) dat de marktaandelen van de belangrijkste operatoren verschillen van streek tot streek. Zo heeft Telenet in Vlaanderen een marktaandeel van [50-60]%, terwijl het marktaandeel van Belgacom [30-40]% en dit van de alternatieve DSL-operatoren 5% bedraagt. In Wallonië daarentegen heeft Belgacom een marktaandeel van [60-70]% terwijl VOO een marktaandeel van [10-20]% en de alternatieve DSL-operatoren van 14% hebben. Nationaal bedraagt het marktaandeel van Belgacom 47,5% en dat van Telenet 36,2% (zie figuur 3.12 van het ontwerp). Het marktaandeel van Belgacom nationaal berekend weerspiegelt het zwakke marktaandeel van de kabeloperatoren die actief zijn in Wallonië op de kleinhandelsmarkt voor internet met groot debiet. De remedie tegen de afwezigheid van daadwerkelijke concurrentie op de kleinhandelsmarkt voor internettoegang met groot debiet in Wallonië is aldus eerder te zoeken in de strategie van de kabeloperatoren dan in het gebrek aan concurrentie door alternatieve DSL-operatoren. De Raad stelt ten andere vast dat er geen verband bestaat tussen de geografische omschrijving van de kleinhandelsmarkt en de geografische omschrijving van de groothandelsmarkt voor toegang tot breedband, gelet op de benadering van het BIPT die erin bestaat de omschrijving van de groothandelsmarkten te beperken tot de enkele handelstransacties op het DSL-netwerk (zie infra onder punt 34).

3.3. Over de analyse van groothandelsmarkt van (fysieke) toegang tot een netwerkinfrastructuur (inclusief gedeelde of geheel ontbundelde toegang) op een vaste locatie (markt 4)

27. Voor het BIPT wordt de uitsluiting van toegang op een glasvezelnetwerk uit de relevante markt niet verantwoord door de technische onmogelijkheid van ontbundeling – die de uitsluiting van toegang op het kabelnetwerk verantwoordt – maar door het twijfelachtige perspectief van de ontwikkeling van deze technologie in



België omwille van de afwezigheid van kokers in het toegangsnetwerk. Het BIPT stelt evenwel dat het de ontwikkeling van die technologie van nabij zal volgen en meer bepaald oog zal hebben voor een eventuele wijziging in de strategie van Belgacom ten voordele van de ontwikkeling van FTTH.

De zeer gering penetratie van glasvezeltoegang verantwoordt op zichzelf de uitsluiting uit de relevante markt niet. De Raad stelt ten andere vast dat het BIPT, in zijn beslissing van 6 augustus 2010<sup>7</sup> in punt 66, het bestaan van FTTO (Fiber To The Office) in aanmerking neemt om de Ethernettransportkosten om te slaan. Gelet op de geringe penetratie van de toegang tot glasvezel, zoals deze thans bestaat en verwacht wordt tijdens de periode van geldigheid van deze beslissing, beïnvloedt deze uitsluiting de gevolgtrekking met betrekking tot de aanwijzing van operatoren met aanmerkelijke marktmacht op deze markt niet.

28. In tegenstelling tot de hoop die het BIPT heeft uitgedrukt in zijn beslissing NGN van 2008 dat BRUO zich zal ontwikkelen, ingevolge prijsverlaging, zodat concurrentie tussen infrastructures zal ontstaan op het DSL-netwerk, en vervolgens de tarieven voor breedbandinternet zouden verlaagd worden, stelt de Raad vast dat de markt voor ontbundelde toegang stagneert sinds 2009; er bestaat nog steeds geen alternatief commercieel aanbod op de groothandelsmarkt voor toegang tot breedband en de alternatieve operatoren verliezen steeds meer marktaandeel ten voordele van de kabeloperatoren. Deze evolutie bevestigt de vooruitzichten van het BIPT in zijn beslissing van 2009<sup>8</sup> met betrekking tot de geringe aantrekkelijkheid van ontbundelde toegang in België ingevolge het bestaan van een flexibel en aantrekkelijk bitstreamaanbod, de systematische sluiting van een aantal centrales en de vraag naar toenemende capaciteit die het noodzakelijk maakt om te investeren in de ontbundeling op het niveau van het subaansluitnetwerk.

29. Deze toenemende vraag naar meer capaciteit brengt het BIPT er overigens toe om de verplichting tot ontbundeling op het niveau van het subaansluitnetwerk op te heffen, omdat deze onverenigbaar zou zijn met de ontplooiing van nieuwe technologieën (“bonding” en “vectoring”) die toelaten om de capaciteit aangeboden door VDSL te vergroten en het aldus mogelijk maken dat het DSL-netwerk concurrentieel blijft met het kabelnetwerk in het segment van de aanbiedingen met een zeer groot debiet.

### 3.4. Over de analyse van de groothandelsmarkt voor breedbandtoegang (markt 5)

- de uitsluiting van de toegang tot het kabelnetwerk uit de afbakening van de markt

---

<sup>7</sup> Beslissing betreffende de Ethernettransportkosten voor Broba en WBA en de migratiekosten voor Broba

<sup>8</sup> Verbeteringsbeslissing van 2009, p. 110 van bijlage 1 die de gewijzigde inhoud van de beslissing van 2008 betreffende markten 11 en 12 herneemt.

30. De omschrijving van de markt is ongewijzigd gebleven in vergelijking met vorige beslissingen. Niettegenstaande de vooruitgang van de kabeloperatoren op de kleinhandelsmarkt voor breedbandinternettoegang ten nadele van de alternatieve DSL-operatoren, wordt markt 5 nog steeds omschreven op grond van de enkele handelstransacties die nochtans slechts 8% van de toeganglijnen op de kleinhandelsmarkt vertegenwoordigen, terwijl 92% van deze lijnen aangeboden worden door verticaal geïntegreerde operatoren.

31. In het ontwerp verantwoordt het BIPT andermaal de uitsluiting van toegang tot kabelnetwerken uit de omschrijving van markt 5 op grond van de ontstentenis van zowel directe als indirecte substitueerbaarheid van deze toegang op groothandelsniveau met de toegang op groothandelsniveau tot DSL-netwerken.<sup>9</sup>

32. In zijn adviezen van 25 maart 2006 en 12 augustus 2009 (Advies 2009-A/A-01) heeft de Raad zich reeds uitgesproken over de noodzaak om de zelfbevoorrading in aanmerking te nemen bij de omschrijving van markt 5 teneinde te vermijden dat de berekening van de marktaandelen en bijgevolg de beoordeling van de aanmerkelijke marktmacht zouden worden vervalst.

Aansluitend bij de opmerkingen geformuleerd in die twee adviezen die zich toespitsen op de noodzaak om deze substitueerbaarheid te onderzoeken abstractie makend van de regulering op markt 5, stelt de Raad vast dat BEREC in zijn rapport over zelfbevoorrading van maart 2010<sup>10</sup> gewezen heeft op de beperkingen van de test van de indirecte substitueerbaarheid voorgesteld door de Commissie wanneer deze wordt toegepast in een “modified greenfield”-kader en in het bijzonder, wanneer de markt waarop hij wordt toegepast een notionele markt is waarop de handelstransacties alleen kunnen plaatsvinden dank zij een opgelegde verplichting tot levering.

In markt 5 vindt inderdaad geen enkele verticale geïntegreerde operator die over een groot aantal klanten beschikt – of het nu gaat over een operator op het DSL-netwerk of een operator op het kabelnetwerk –, het winstgevend om vrijwillig prestaties op de groothandelsmarkt te leveren.

Hoe kan de invloed van een verhoging van de groothandelsprijs op de kopers van het groothandelsproduct, die niet bestaan in een “modified greenfield”-context, dan worden gemeten?

33. De omschrijving die door het BIPT in aanmerking wordt genomen leidt ertoe de aanmerkelijke marktmacht van Belgacom vast te stellen als enige operator met 100%

---

<sup>9</sup> Toch neemt het BIPT de invloed van het in aanmerking nemen van de zelfbevoorrading door DSL-operatoren in overweging, op grond van de directe substitueerbaarheid van deze DSL-operatoren, waarvan de interne leveringen op basis van ontbundelde toegang aangewend zouden kunnen worden in markt 5 in geval van prijsverhoging, en dit bij de berekening van het marktaandeel van Belgacom op markt 5. In dat geval zou dit aandeel verminderd worden van 100% naar 85%, waardoor wordt aangegeven welk gedeelte van de lijnen van breedbandinternet in het geheel van de DSL-lijnen voor breedbandinternet in de kleinhandel, gecommmercialiseerd wordt door Belgacom (punt 853 van het ontwerp).

<sup>10</sup> Berec Report on Self-Supply, BoR (10) 09, p. 11

marktaandeel, op een groothandelsmarkt voor breedbandtoegang die in 2010 slechts 210.000 lijnen telt, tegen 3.250.000 lijnen op de kleinhandelsmarkt voor breedbandtoegang. Niettegenstaande de geringe penetratie op de kleinhandelsmarkt van aanbiedingen door DSL-operatoren op basis van het groothandelsaanbod van toegang tot breedband, is het BIPT van oordeel dat het *“van wezenlijk belang is om het bitstreamproduct te behouden met voldoende differentiatie en functionaliteiten opdat de markt voor breedband concurrentieel blijft”* (punt 933).

- het in aanmerking nemen van significante verschillen in de concurrentiële voorwaarden op de kleinhandelsmarkt tussen geografische zones

34. De nationale omschrijving van markt 5, die voortkomt uit de beperking van die markt tot de enkele handelaarsaanbiedingen van Belgacom – Belgacom beschikt dan over een monopolie op die markt welke ook de geografische segmentering zij –, brengt het BIPT ertoe de correctiemaatregelen nationaal van toepassing te verklaren hoewel er significante verschillen bestaan in de concurrentievoorwaarden tussen platformen op de kleinhandelsmarkten voor internettoegang met groot debiet.

Hoewel het BIPT in punt 842 aankondigt dat het de geografische verschillen die bestaan op het niveau van de kleinhandelsmarkt in aanmerking zal nemen bij de analyse van de markt en bij het opleggen van verplichtingen op markt 5, hebben de overwegingen in het raam van de geografische differentiatie van de correctiemaatregelen alleen betrekking op de concurrentie op het DSL-netwerk en niet op de concurrentie die afkomstig is van de kabelplatformen.

- het bevorderen van de concurrentie door dienstverlening op het DSL-platform

35. De voorgestelde correctiemaatregelen strekken ertoe de dienstenconcurrentie op het DSL-platform aan te wakkeren door het opleggen van de verplichting van een groothandelsaanbod van toegang tot breedband met alle functionaliteiten op het vlak van ontbundelde toegang, door het opleggen van een aanbod van een nationaal aansluitingspunt en door de versterking van de verplichting tot kostenoriëntatie, voornamelijk inzake het VDSL-aanbod. Deze correctiemaatregelen zullen, enerzijds, de aankoop van ontbundelde toegang en de ontwikkeling van een eigen vervoersinfrastructuur nog minder aantrekkelijk maken, door de operatoren ertoe aan te zetten om terug af te dalen op de ladder van investeringen (punt 900 van het ontwerp). Op die manier wordt bijgedragen tot het behoud van het monopolie van Belgacom op de groothandelsmarkten voor DSL. Anderzijds zullen zij de aantrekkelijkheid van het DSL-platform ten aanzien van het kabelplatform versterken voor de operatoren die niet over een toegangsnetwerk beschikken, en dat terwijl de Europese doelstellingen van een penetratiegraad inzake toegang van meer dan 50 Mbps tegen 2013 en van 100 Mbps tegen 2020, in afwezigheid van FTTH, a priori gemakkelijker verwezenlijkbaar zijn op het kabelnetwerk dan op het DSL-netwerk, vooral wanneer de transmissies van het analogische type niet meer zullen bestaan.

## IV. Conclusies

36. De Raad stelt vast dat de concurrentiële druk van de kabeloperatoren die de laatste jaren vertaald wordt in een toegenomen marktaandeel op de kleinhandelsmarkt voor breedband en de leidende positie van Telenet in haar verzorgingsgebied het BIPT er nog niet toe brengen zijn benadering van de groothandelsmarkten voor breedbandtoegang te wijzigen.

De evolutie van de marktaandelen van de twee belangrijkste operatoren op de kleinhandelsmarkt zal beslissend zijn om te oordelen of de ex ante regulering van de groothandelsmarkten voor breedband, zoals voorgesteld in het ontwerp, moet worden behouden, gelet op het geringe verschil (11%) tussen deze twee belangrijkste operatoren.

Deze ontwikkeling is afhankelijk van de mogelijkheid van de andere kabeloperatoren om een bepaalde penetratiegraad te verwezenlijken wat betreft “triple play” aanbiedingen bij hun cliënteel, die gelijkaardig is aan deze die de grote actoren van de sector kunnen verwezenlijken, van de mogelijkheid van het DSL-netwerk om zijn prestaties te verbeteren zodat het op het vlak van snelheid en functionaliteiten kan concurreren met de aanbiedingen van de kabeloperatoren, en van de mogelijkheid van de alternatieve operatoren om de positie van de twee belangrijkste actoren in vraag te stellen.

37. Gelet op de snelheid in de evolutie van het aantal gegroepeerde aanbiedingen in de loop der laatste jaren is de Raad van oordeel dat het nodig is om jaarlijks de marktaandelen op te volgen van de belangrijkste operatoren die actief zijn op de kleinhandelsmarkt voor breedbandtoegang.

38. Op grond van de beslissende invloed op de concurrentievoorwaarden die de toename van gegroepeerde aanbiedingen die toegang tot breedband en tot digitale televisie omvatten zou kunnen hebben, beveelt de Raad aan de aangelegenheid van het bestaan van een afzonderlijke markt voor gegroepeerde aanbiedingen op te volgen. Hij nodigt de regulatoren dan ook uit om de gegevens in te zamelen die het moeten mogelijk maken de noodzakelijke aanwijzingen te beoordelen met het oog op de afbakening van een afzonderlijke markt voor bundels.