



**B I P T**

Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie

**Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retailmarkt van de toegang tot het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie**

publieke versie

## INHOUDSTAFEL

---

<b>HOOFDSTUK 1. INLEIDING .....</b>	<b>7</b>
<b>DEEL I. JURIDISCHE EN METHODISCHE ASPECTEN .....</b>	<b>10</b>
<b>HOOFDSTUK 2. JURIDISCHE GRONDSLAGEN.....</b>	<b>11</b>
2.1. EUROPEES REGELGEVINGSKADER.....	11
2.2. HET BELGISCHE REGELGEVINGSKADER.....	13
<b>HOOFDSTUK 3. PROCEDURE.....</b>	<b>14</b>
3.1. NATIONALE RAADPLEGING.....	14
3.2. ADVIES VAN DE BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT.....	14
3.3. SAMENWERKING MET DE MEDIAREGULATOREN .....	15
3.4. EUROPESE RAADPLEGING .....	15
<b>HOOFDSTUK 4. METHODE .....</b>	<b>16</b>
4.1. DEFINITIE VAN DE MARKTEN.....	16
4.2. MARKTEN DIE KUNNEN WORDEN ONDERWORPEN AAN EX-ANTEREGULERING .....	20
4.3. ANALYSE VAN DE CONCURRENTIE .....	21
4.4. OPLEGGEN VAN CORRECTIEMAATREGELEN .....	23
4.5. BESCHOUWING VAN DE STROOMOPWAARTSE EN STROOMAFWAARTSE BETREKKINGEN TUSSEN DE MARKTEN.....	25
4.5.1. <i>Greenfield- of modified greenfield</i> -benadering .....	25
4.5.2. Eigen levering.....	28
<b>DEEL II. NETWERK- EN MARKTEVOLUTIES.....</b>	<b>31</b>
<b>HOOFDSTUK 5. EVOLUTIE VAN DE NETWERKEN .....</b>	<b>32</b>
5.1. ARCHITECTUUR VAN DE TELEFOONNETTEN .....	32
5.1.1. De geschakelde telefoonnetten .....	32
5.1.2. De NGN-netwerken (op basis van pakketgeschakelde technologie).....	33
5.1.3. Interconnectiearchitectuur.....	34

---

## **HOOFDSTUK 6. EVOLUTIES OP DE RETAILMARKTEN .....37**

<b>6.1. AANBIEDINGEN OP DE RETAILMARKTEN.....</b>	<b>37</b>
6.1.1. Voornaamste soorten van toegang tot het telefoonnetwerk .....	37
6.1.2. Marktaandeelen van de diverse technologieën .....	40
<b>6.2. TRENDS OP DE MARKTEN VAN VASTE TELEFONIE (TOEGANG EN DIENSTEN) .....</b>	<b>40</b>
6.2.1. Marktomvang .....	41
6.2.2. Marktaandeel Proximus.....	43
6.2.3. Dynamiek op de markt .....	46
6.2.4. Conclusies trends op de vaste telefonie markt .....	60
<b>6.3. EVOLUTIE OP DE MOBIELE MARKT .....</b>	<b>61</b>

---

## **DEEL III. TOEGANG TOT HET OPENBARE VASTE TELEFOONNETWERK (MARKT 1) 63**

## **HOOFDSTUK 7. DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT.....64**

<b>7.1. INLEIDING EN WAARDEKETEN .....</b>	<b>64</b>
<b>7.2. RELEVANTE PRODUCTENMARKTEN - TOEGANGSMARKT .....</b>	<b>67</b>
7.2.1. Substitutietests .....	67
7.2.2. Bundelingsproblematiek.....	86
7.2.3. Conclusie.....	87
<b>7.3. RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT .....</b>	<b>88</b>
7.3.1. Inleiding .....	88
7.3.2. Analyse van de geografische markt .....	89

---

## **HOOFDSTUK 8. TOETS VAN DE DRIE CRITERIA .....92**

<b>8.1. INLEIDING.....</b>	<b>92</b>
<b>8.2. 1E CRITERIUM: TOEGANGSDREMPELS .....</b>	<b>93</b>
8.2.1. Wettelijke en reglementaire drempels.....	93
8.2.2. Structurele drempels .....	94
8.2.3. Besluit 1e criterium.....	99
<b>8.3. 2E CRITERIUM: EVOLUTIE NAAR EEN SITUATIE VAN DAADWERKELIJKE MEDEDINGING .....</b>	<b>100</b>
<b>8.4. 3E CRITERIUM: EFFICIËNTIE VAN UITSLUITEND HET MEDEDINGINGSRECHT .....</b>	<b>101</b>
<b>8.5. BESLUIT VAN DE DRIECRITERIATEST.....</b>	<b>101</b>

---

## **HOOFDSTUK 9. OPHEFFING VAN VERPLICHTINGEN OP MARKT VOOR TELEFONIETOEGANG .....102**

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

<b>9.1. HUIDIGE VERPLICHTINGEN VAN TOEPASSING OP PROXIMUS .....</b>	<b>102</b>
<b>9.2. INTREKKING VAN DE VERPLICHTINGEN.....</b>	<b>102</b>
<b>9.3. PERIODE NA DEREGULERING .....</b>	<b>105</b>

---

<b>DEEL IV. GESPREKSOPBOUW OP HET OPENBARE VASTE TELEFOONNETWERK (MARKT 2).....</b>	<b>108</b>
---	------------

<b>HOOFDSTUK 10. MARKT VOOR GESPREKSOPBOUW: DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT .....</b>	<b>109</b>
--	------------

<b>10.1. INLEIDING EN WAARDEKETEN .....</b>	<b>109</b>
---	------------

<b>10.2. RELEVANTE PRODUCTENMARKT - GESPREKSOPBOUWMARKT .....</b>	<b>114</b>
---	------------

10.2.1. CS/CPS-gespreksopbouw en VAS-gespreksopbouw.....	114
--	-----

10.2.2. Substitueerbaarheid tussen de wholesalediensten voor gespreksopbouw aangeboden volgens verschillende technische methoden .....	117
--	-----

10.2.3. Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw en de gespreksafgifte op het openbare telefoonnet op een vaste locatie.....	117
--	-----

10.2.4. Substitueerbaarheid tussen gespreksopbouw en gespreksdoorgifte .....	119
--	-----

10.2.5. Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een vaste locatie en de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een niet-vaste locatie	121
--	-----

<b>10.3. GEOGRAFISCHE AFBAKENING VAN DE MARKT .....</b>	<b>122</b>
---	------------

10.3.1. Inleiding .....	122
-------------------------	-----

10.3.2. Analyse van de geografische markt.....	123
--	-----

---

<b>HOOFDSTUK 11. TOETS VAN DE DRIE CRITERIA .....</b>	<b>125</b>
---	------------

<b>11.1. INLEIDING.....</b>	<b>125</b>
-----------------------------	------------

<b>11.2. EVOLUTIE NAAR EEN SITUATIE VAN DAADWERKELIJKE MEDEDINGING.....</b>	<b>125</b>
---	------------

11.2.1. Marktomvang .....	125
---------------------------	-----

11.2.2. Marktaandelen .....	126
-----------------------------	-----

11.2.3. Concurrentiedruk uitgeoefend door de VAS-gespreksopbouw .....	127
---	-----

11.2.4. Commercieel aanbod van Proximus .....	131
---	-----

11.2.5. Besluit evolutie naar een situatie van daadwerkelijke mededinging.....	131
--	-----

<b>11.3. TOEGANGSDREMPELS .....</b>	<b>132</b>
-------------------------------------	------------

<b>11.4. EFFICIËNTIE VAN UITSLUITEND HET MEDEDINGINGSRECHT .....</b>	<b>132</b>
--	------------

<b>11.5. BESLUIT VAN DE DRIECRITERIATEST.....</b>	<b>132</b>
---	------------

---

<b>HOOFDSTUK 12. OPHEFFING VAN VERPLICHTINGEN OP MARKT VOOR GESPREKSOPBOUW</b> .....	<b>133</b>
12.1. HUIDIGE VERPLICHTINGEN VAN TOEPASSING OP PROXIMUS .....	133
12.2. INTREKKING VAN DE VERPLICHTINGEN .....	133
12.3. PERIODE NA DEREGULERING .....	133

---

<b>DEEL V. SLOTBEPALINGEN</b> .....	<b>137</b>
-------------------------------------	------------

<b>HOOFDSTUK 13. INWERKINGTREDING, GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT, BEROEP EN ONDERTEKENING</b> .....	<b>138</b>
13.1. INWERKINGTREDING EN GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT .....	138
13.1.1. Inwerkingtreding .....	138
13.1.2. Geldigheidsduur van dit besluit.....	138
13.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN.....	138
13.3. ONDERTEKENING .....	139

---

<b>BIJLAGE A: ADDENDA</b> .....	<b>140</b>
ADDENDUM TOT HET BRIO-REFERENTIEAANBOD VAN PROXIMUS BETREFFENDE CS/CPS-DIENSTEN	
140	
ADDENDUM TOT HET BRIO-REFERENTIEAANBOD VAN PROXIMUS BETREFFENDE DIENSTEN MET TOEGEVOEGDE WAARDE .....	146

---

<b>BIJLAGE B: GEBUNDELDE AANBIEDINGEN</b> .....	<b>155</b>
B.1. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN .....	155
B.2. INDICATOREN.....	156
B.2.1. Klanten-specifieke (breedte)voordelen.....	156
B.2.2. Besparingen op transactiekosten en andere voordelen van de consument.....	157
B.2.3. Overheveling van marktmacht .....	158
B.2.4. Overstapkosten .....	159
B.2.5. Symmetrie in marktaandelen en bundelpenetratie.....	160
B.3. CONCLUSIE .....	161

---

<b>BIJLAGE C: SAMENVATTING NATIONALE CONSULTATIE MARKT 1</b> .....	<b>162</b>
--	------------

**BIJLAGE D: SAMENVATTING NATIONALE CONSULTATIE MARKT 2 .....164**

**BIJLAGE E. EVOLUTIE VAN DE RETAILPRIJZEN OP DE RESIDENTIËLE MARKT .166**

**BIJLAGE F. VERGELIJKENDE STUDIE BETREFFENDE HET PRIJSNIVEAU VAN  
TELECOMPRODUCTEN VOOR ZAKELIJKE GEBRUIKERS .....168**

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1. Het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) zorgt ervoor dat de concurrentie zich ten volle en billijk kan ontplooiën op de elektronische-communicatiemarkten. Daartoe dient het geregeld bepaalde relevante markten in de elektronische-communicatiesector te onderzoeken, na te gaan of er reeds een daadwerkelijke mededinging bestaat en, indien niet, gepaste verplichtingen op te leggen aan de ondernemingen met een sterke machtspositie op de betreffende markt.
2. De Europese Commissie publiceerde voor het laatst in 2014<sup>1</sup> een lijst met relevante markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten waarvan zij vermoedt dat deze aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.
3. Wanneer een NRI een markt analyseert die niet is opgenomen in de lijst van de markten in de aanbeveling van 2014, is het volgens deze aanbeveling gepast om de kenmerken van de markt te onderzoeken teneinde te bepalen of die kan worden onderworpen aan een ex-anteregulering. Dat onderzoek is gebaseerd op de driecriteriatest.
4. Slechts indien de drie criteria gezamenlijk vervuld zijn, komt de markt in aanmerking voor ex-anteregulering.<sup>2</sup> Het volstaat dus dat een van de voorwaarden niet vervuld is om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet ex ante kan worden gereguleerd.
5. Dit besluit betreft de retailmarkt aangaande *Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers* en de wholesalemarkt aangaande *Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie* (markt 1 en 2 van de Aanbeveling van de Europese Commissie van 2007).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Aanbeveling (2014/710/EU) van de Commissie van 9 oktober 2014 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten, *PB L 295*, 11 oktober 2014 (Hierna de aanbeveling van 2014).

<sup>2</sup> Considerans 17 van de aanbeveling van 2014.

<sup>3</sup> Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, *PB L 344*, 28 december 2007. Deze aanbeveling werd in 2014 vervangen door een nieuwe aanbeveling 2014/710/EU van de Commissie van 9 oktober 2014 waarin deze markten niet langer werden opgenomen.

Zowel markt 1 als markt 2 zijn niet meer in de aanbeveling van relevante markten van 2014 opgenomen.

6. Gezien de samenhangende onderlinge relatie tussen markt 1 en markt 2 worden ze hierbij samen geanalyseerd.
7. Dit besluit vormt een herziening van de analyses en conclusies gemaakt in het kader van de volgende besluiten die dezelfde markten beogen:
8. Het besluit van het BIPT van 31 januari 2013 aangaande de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie. Dit besluit legt aan Proximus een aantal verplichtingen op, waaronder het verlenen van toegang tot carrierselectie en –preselectie (CS/CPS)<sup>4</sup>-diensten.

8.1 Het besluit van het BIPT van 11 augustus 2006 aangaande gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk verzorgd op een vaste locatie. In het kader van dit besluit moest Proximus tegemoet komen aan de redelijke verzoeken inzake toegang en interconnectie die nodig zijn voor de gespreksopbouw voor het verstrekken op retailniveau door de alternatieve operatoren van basistelefoondiensten (in selectie en preselectie), datadiensten, VPN-diensten, diensten met toegevoegde waarde en diensten die 0797-nummers (toegang tot internet met lage snelheid) gebruiken.

9. Bij besluit van 24 september 2014<sup>5</sup> heeft het BIPT de gerelateerde retailmarkten voor nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers en die voor niet-particuliere gebruikers gedereguleerd op basis van het feit dat het 2<sup>e</sup> criterium van de 3-criteria-test niet vervuld was.<sup>6</sup>
10. De structuur van het document ziet eruit als volgt:

10.1 In **hoofdstuk 2** wordt het **juridisch kader** geschetst waarin dit marktanalysebesluit zal worden genomen.

---

<sup>4</sup> Door CS/CPS kunnen gebruikers die over een Proximusaansluiting beschikken een andere aanbieder voor telefoondiensten kiezen dan voor toegang tot het telefoonnet.

<sup>5</sup> Besluit van de Raad van het BIPT van 24 september 2014 betreffende de nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers.

<sup>6</sup> Het BIPT heeft daarin vastgesteld dat er een evolutie bestaat naar daadwerkelijke mededinging op die markt.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

- 10.2 In **hoofdstuk 3** gaat het BIPT dieper in op de **consultatierondes** die het ontwerpbesluit ondergaat alvorens tot een finaal besluit wordt gekomen.
- 10.3 **Hoofdstuk 4** behandelt de **theoretische** kant van een marktanalyse.
- 10.4 In **hoofdstuk 5** worden de **technische evoluties** op de vaste telefonie markt besproken.
- 10.5 **Hoofdstuk 6** geeft een **algemene voorstelling** van de retailmarkt voor vaste telefonie weer, met naast uitleg over de structuur en de verhouding tot andere markten ook aandacht voor de laatste **trends**.
- 10.6 In hoofdstukken 7 t.e.m. 9 wordt de **retail toegangsmarkt** behandeld. **Hoofdstuk 7** gaat specifiek over de marktdefinitie, terwijl in **hoofdstuk 8** wordt de **driecriteriatest** uitgevoerd. In **hoofdstuk 9** wordt uiteindelijk de bestaande verplichtingen op Proximus op de toegangsmarkt opgeheven.
- 10.7 **Hoofdstukken 10 t.e.m. 12** kent tenslotte dezelfde structuur als hoofdstukken 7 t.e.m. 9 (marktdefinitie, driecriteriatest en het opheffen van bestaande verplichtingen), maar gelden voor de **wholesale gespreksopbouwmarkt**.

# Deel I. Juridische en methodische aspecten

## HOOFDSTUK 2. JURIDISCHE GRONDSLAGEN

### 2.1. EUROPEES REGELGEVINGSKADER

11. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben in 2002 vijf richtlijnen aangenomen die tot doel hebben een nieuw regelgevingskader in te stellen voor de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten:
12. Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna 'Kaderrichtlijn')<sup>7</sup>;
13. Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna 'Machtigingsrichtlijn')<sup>8</sup>;
14. Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (hierna 'Toegangsrichtlijn')<sup>9</sup>;
15. Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (hierna 'Universeledienstrichtlijn')<sup>10</sup>;
16. Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (hierna 'richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie')<sup>11</sup>.
17. Dit Europees regelgevingskader werd gewijzigd in 2009 door de publicatie van de volgende richtlijnen:
18. Richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten,

---

<sup>7</sup> PB. L 108 van 24/04/2002, p. 33.

<sup>8</sup> PB. L 108 van 24/04/2002, p. 21.

<sup>9</sup> PB. L 108 van 24/04/2002, p. 7.

<sup>10</sup> PB. L 108 van 24/04/2002, p. 51.

<sup>11</sup> PB. L 201 van 31/07/2002, p. 37.

Richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en Richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten<sup>12</sup>;

19. Richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming<sup>13</sup>
20. Er moet desgevallend rekening worden gehouden met andere Europese bepalingen naast het basisregelgevingskader van 2002, met name:
21. De mededeling van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht<sup>14</sup>;
22. Richtlijn 2002/77/EG van de Europese Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten<sup>15</sup>;
23. De richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het EU- regelgevingskader voor elektronische-communicatie-netwerken en -diensten (2018/C 159/01), (hierna ‘de SMP-richtsnoeren 2018’)<sup>16</sup>;
24. De aanbeveling van de Europese Commissie van 15 oktober 2008 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn

---

<sup>12</sup> PB. L 337 van 18-12-09, p. 37.

<sup>13</sup> PB. L 337 van 18/12/2009, p. 11.

<sup>14</sup> PB. C 372 van 09/12/1997 p. 5 - 13.

<sup>15</sup> PB. L 249 van 17-09-02, p. 21.

<sup>16</sup> PB. C 159 van 7/05/2018, p. 1.

2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken<sup>17</sup>;

25. De aanbeveling van de Europese Commissie van 9 oktober 2014 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen; (hierna afgekort 'de aanbeveling van 2014')<sup>18</sup>. Bij deze aanbeveling hoort een toelichting, die enkel beschikbaar is in het Engels (hierna: 'Toelichting bij de Aanbeveling van 2014'). In deze recentste aanbeveling van relevante markten zijn de retailmarkt voor toegang tot vaste telefonie en de wholesalemarkt aangaande gespreksopbouwdiensten niet meer opgenomen.

## 2.2. HET BELGISCHE REGELGEVINGSKADER

26. De toepasselijke Belgische wet is de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie<sup>19</sup>. Bepaalde aspecten van deze wet werden gewijzigd meer bepaald door de wet van 18 mei 2009 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie<sup>20</sup> alsook door de wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie<sup>21</sup>, de wet van 3 april 2013<sup>22</sup> en de wet van 27 maart 2014<sup>23</sup>.
27. De opdrachten en algemene bevoegdheden van het BIPT worden bepaald in de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector<sup>24</sup> alsook de opeenvolgende wijzigingen ervan (hierna 'de statuutwet van 2003').

---

<sup>17</sup> PB. L 301 van 12/11/2008, p. 23.

<sup>18</sup> PB L 295 van 11/10/2014, p. 79.

<sup>19</sup> Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, BS, 20 juni 2005, 28070.

<sup>20</sup> Wet van 18 mei 2009 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, BS van 4 juni 2009, 39917.

<sup>21</sup> Wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, BS van 25 juli 2012, 40969.

<sup>22</sup> Art. 20 van de wet van 3 april 2013 houdende invoeging van boek IV 'Bescherming van de mededinging' en van boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V in boek I van het Wetboek van economisch recht, BS 26.4.2013.

<sup>23</sup> Wet van 27 maart 2014 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, BS 28.4.2014.

<sup>24</sup> Wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, BS 24 januari 2003, 2591.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## HOOFDSTUK 3. PROCEDURE

### 3.1. NATIONALE RAADPLEGING

28. Overeenkomstig artikel 19 van de wet van 17 januari 2003 biedt de Raad van het BIPT elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid om vooraf gehoord te worden. Het BIPT mag overigens, op niet-discriminerende wijze, elke vorm van onderzoek en van openbare raadpleging organiseren (artikel 14 van de wet van 17 januari 2003).
29. Artikel 140 van de wet van 13 juni 2005 verplicht het BIPT om een openbare raadpleging te houden *“wanneer een ontwerpbesluit van het BIPT aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor een relevante markt”*.
30. De nationale raadpleging liep van 27 december 2017 tot 21 februari 2018.
31. De bijdragen werden samengevat in bijlagen C (markt 1) en D (markt 2).

### 3.2. ADVIES VAN DE BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT

32. Krachtens artikel 55, §§ 4 en 4/1, van de wet van 13 juni 2005 legt het BIPT zijn besluiten inzake marktanalyses voor aan de Belgische Mededingingsautoriteit die over 30 dagen beschikt om een advies te verstrekken.
33. Er werd een ontwerpbesluit voorgelegd aan de Belgische Mededingingsautoriteit op 7 september 2018. De BMA stelt in haar advies van 20 september 2018 vast dat de conclusies van het ontwerpbesluit in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het mededingingsrecht.
  - 33.1 Wat betreft de **marktdefinities**, gaat de BMA akkoord zoals deze door het BIPT op kleinhandels- en groothandelniveau zijn uitgevoerd, dit zowel wat betreft de producten als wat betreft de geografische markten.
  - 33.2 De BMA stemt in met het de conclusie dat de **toegangsmarkt** niet langer worden gekenmerkt door het bestaan van hoge toegangdrempels.
  - 33.3 De BMA onderschrijft eveneens de conclusie dat de **gespreksofbouwmarkt** evolueert naar een situatie van daadwerkelijke mededinging.
  - 33.4 De BMA gaat aldus akkoord met de conclusie van het BIPT dat regulering niet langer hoeft op beide markten. De BMA stemt dus in met het opheffen van de **remedies** die op Proximus waren opgelegd, mede in het licht van de

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksofbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

vrijwillige toezegging door Proximus om de betrokken diensten te blijven uitvoeren tot 31 december 2019,

### **3.3. SAMENWERKING MET DE MEDIAREGULATOREN**

34. Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord voorziet in de raadpleging door een reguleringsinstantie van de andere reguleringsinstanties voor elk ontwerpbesluit betreffende de elektronische-communicatienetwerken.
35. De geraadpleegde reguleringsinstanties beschikken over een termijn van 14 kalenderdagen om hun opmerkingen mee te delen aan de reguleringsinstantie die het ontwerp heeft voorgelegd. Binnen die termijn kan elk van de geraadpleegde reguleringsinstanties ook vragen om het ontwerpbesluit aanhangig te maken bij de CRC. De betrokken reguleringsinstantie neemt de opmerkingen in aanmerking die de andere regulerende instanties eraan bezorgd hebben en bezorgt de gewijzigde ontwerpbeslissing aan de andere regulerende instanties. Deze laatste beschikken dan over een termijn van 7 kalenderdagen waarbinnen zij kunnen vragen dat de gewijzigde ontwerpbeslissing aanhangig wordt gemaakt bij de CRC.
36. Het ontwerpbesluit werd via aangetekende brief bezorgd aan de VRM, de CSA en de Medienrat op 28 september 2018. Geen enkele gemeenschapsregulator heeft opmerkingen geformuleerd bij dit ontwerpbesluit, wat per brief werd meegedeeld aan het BIPT op 10 oktober door de Medienrat, op 11 oktober door de CSA en op 17 oktober door de VRM.

### **3.4. EUROPESE RAADPLEGING**

37. Artikel 141 van de wet van 13 juni 2005 legt de voorwaarden en regels vast die van toepassing zijn inzake raadpleging door het BIPT van de Europese Commissie, BEREC en de nationale regelgevende instanties (NRI's) van de andere lidstaten.
38. In toepassing van deze bepalingen heeft het BIPT zijn ontwerpbesluit op 30 oktober 2018 aan de Europese Commissie genotificeerd. Het ontwerpbesluit is geregistreerd onder de code BE/2018/2124.
39. De Europese Commissie heeft aan het BIPT een verzoek om informatie verstuurd op 15 november 2018. Het BIPT heeft daarop geantwoord op 20 november 2018.
40. De Europese Commissie heeft haar advies verstrekt op 30 november 2018 en heeft geen opmerkingen.

## HOOFDSTUK 4. METHODE

### 4.1. DEFINITIE VAN DE MARKTEN

41. De eerste stap van een marktanalyse bestaat uit de definitie van de relevante markten, zowel vanuit het standpunt van de producten als uit geografisch standpunt. In deze oefening worden de principes toegepast die in het mededingingsrecht worden gehanteerd. Deze principes worden met name beschreven in de Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht<sup>25</sup>, in de SMP-richtsnoeren 2018 en in de toelichting bij de Aanbeveling van 2014. Deze principes worden verder in dit deel samengevat.
42. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) omvat de relevante markt voor een product of dienst alle producten of diensten die daarmee **substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar** zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze bijzonder geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of bedoelde toepassing ervan, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt<sup>26</sup>. Het HvJEU is integendeel van mening dat producten of diensten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, niet tot dezelfde markt behoren.<sup>27</sup>
43. De definitie van de relevante markten is gebaseerd op de analyse van de criteria van vraag- en aanbodsubstitutie.
44. **Substitueerbaarheid aan de vraagzijde** is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten. De analyse van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde berust op criteria zoals de technische karakteristieken van de producten, het gebruik dat ervan wordt gemaakt door de gebruikers of de tarifiering (een aanzienlijk en blijvend prijsverschil tussen verschillende producten kan een aanwijzing zijn voor niet-substitueerbaarheid). Deze criteria zijn niet verplicht (niet alle criteria hoeven naar dezelfde conclusie te leiden), noch volledig (naargelang van

---

<sup>25</sup> PB. C 372 van 09/12/1997 p. 0005 - 0013.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 31/80, L'Oréal, Jurispr. 1980, blz. 3775, r.o. 25; zaak nr. 322/81, Michelin tegen de Commissie, Jurispr. 1983, blz. 3461, r.o. 37; zaak nr. C-62/86, AkzoChemie tegen de Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-3359.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 66/86, Ahmed Saeed, Jurispr. 1989, blz. 803, r.o. 39-40; zaak United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207, r.o. 22, 29 en 12.

de omstandigheden kunnen andere criteria relevant zijn, zoals de regelgevende omgeving, de toegepaste normen, de perceptie die de eindgebruikers hebben van het merk van een product).

45. **Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde** geeft aan in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken producten of diensten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op de zeer korte tot korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra kosten.<sup>28</sup> De relevante tijdsperiode omvat een periode waarvoor geen aanzienlijke aanpassing van de bestaande materiële en immateriële activa vereist is.<sup>29</sup> Ze maakt het mogelijk "*rekening [te] houden met de waarschijnlijkheid dat ondernemingen die momenteel niet actief zijn op de relevante productmarkt, toch besluiten tot de markt toe te treden, binnen een redelijk tijdsbestek. [...] Louter hypothetische substitutie aan de aanbodzijde volstaat niet om de markt af te bakenen*".<sup>30</sup> De analyse van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde moet oordelen of de totale kosten voor aanpassing van de productie aan het betrokken product relatief te verwaarlozen zijn.
46. Om de substitueerbaarheid aan de vraag- en aan de aanbodzijde te bepalen, kan men, indien dit gepast is, gebruikmaken van de **toets van de hypothetische monopolist**. Het principe van die test bestaat erin de markt te beschouwen als een dienst of een geheel van diensten, waarin een hypothetische monopolist, die wordt geacht vrijgesteld te zijn van elke prijsregulering, zijn winsten op duurzame wijze wil maximaliseren terwijl hij zijn verkoopprijzen verhoogt. Die hypothetische prijsverhoging staat ook bekend als de test inzake een 'relatieve prijsstijging' of SSNIP-test (*small significant non-transitory increase in price*).<sup>31</sup> Het gaat over het algemeen om een verhoging van ongeveer 5 tot 10% gedurende een periode van een jaar. Indien deze prijsverhoging rendabel is voor de hypothetische monopolist, dan vormt de dienst of het geheel van diensten in kwestie een markt in de zin van het mededingingsrecht. Is de prijsverhoging niet rendabel, dan moet de markt worden uitgebreid om de diensten te omvatten die een concurrentiedruk uitoefenen op de prijzen.
47. Het mededingingsrecht hecht een groter belang aan de bepaling van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde dan aan de bepaling van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde. Als de substitueerbaarheid aan de vraagzijde

---

<sup>28</sup> SMP-richtsnoeren 2018, § 28.

<sup>29</sup> Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, P.B. C 372 van 09/12/1997, voetnoot 4.

<sup>30</sup> Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03); bron: PB 2002/C 165/03, 11 juli 2002, 6-31; 6

<sup>31</sup> SMP-richtsnoeren 2018, § 29.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

vaststaat, is het niet absoluut noodzakelijk om de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde te onderzoeken (een analyse van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde zou enkel maar de analyse van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde kunnen bevestigen). In sommige gevallen zal de substitueerbaarheid aan de vraagzijde gering zijn of zelfs onbestaande. In die precieze gevallen kan het bestaan van een substitueerbaarheid aan de aanbodzijde de conclusies aan de vraagzijde ontkrachten en het dus mogelijk maken om de twee producten in eenzelfde markt op te nemen. Die redenering wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Zijn A en B substitueerbaar aan de vraagzijde?	Zijn A en B substitueerbaar aan de aanbodzijde?	A en B opgenomen in eenzelfde markt?
Ja	-	Ja
Nee	Ja	Ja
Nee	Nee	Nee

Tabel 1: diagram om te beslissen of twee producten tot eenzelfde markt behoren

48. Overigens zijn er geen wettelijke bepalingen of methodische principes die bepalen dat de marktdefinities op verschillende niveaus van de productieketen identiek moeten zijn. Dat de producten op de retailmarkt substitueerbaar zijn betekent niet noodzakelijk dat de intermediaire diensten op de stroomopwaarts gelegen markten ook substitueerbaar zijn. Met andere woorden: de regulator kan andere marktdefinities vastleggen op retailniveau dan op wholesaleniveau - zonder daarom in te druisen tegen de principes van het mededingingsrecht wat betreft de afbakening van de relevante markt -, indien dat voortvloeit uit een correcte substitutieanalyse.<sup>32</sup>
49. De criteria van substitueerbaarheid aan de vraagzijde en de aanbodzijde en de toets van de hypothetische monopolist worden ook gehanteerd om het **geografische aspect** van de markten te bepalen. Een relevante geografische markt omvat "het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen."<sup>33</sup> "Voor de afbakening van de geografische markt (...) wordt niet vereist dat de objectieve mededingingsvoorwaarden tussen de ondernemers volstrekt homogeen zijn, maar alleen dat zij „gelijk" of „voldoende homogeen" zijn, en daarom kunnen alleen de zones

<sup>32</sup> Brussel, 3 december 2014, punt 36.

<sup>33</sup> Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, § 8 (PB C 372 van 09/12/1997, blz. 0005 - 0013).

waarin de objectieve concurrentievoorwaarden „heterogeen” zijn, niet als een uniforme markt worden beschouwd”<sup>34</sup>. In de sector elektronische communicatie worden traditioneel twee criteria gebruikt: het gebied dat door de netwerken wordt bestreken<sup>35</sup> en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten<sup>36</sup>.

50. In de toelichting bij de Aanbeveling van 2014<sup>37</sup> preciseert de Europese Commissie:

*“...The exact criteria to be taken into account when assessing the homogeneity of competitive conditions in different geographic areas may vary depending on the market(s) in question but are based on the same competition law principles to be applied for any geographic market delineation. This means that NRAs should look at the number and size of potential competitors, distribution of market shares, price differences or variation in prices across geographies, and other related competitive aspects, which may result from relevant competitive variations between geographic areas (nature of demand, differences in commercial offers, marketing strategies etc.) When looking into supply-side substitutability, NRAs should also take into account any existing legal or regulatory requirements, which could prevent a timely entry into the relevant market”.*<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Ger. EU T-229/94, *Deutsche Bahn v. Commissie*, Jur. 1997 II-01689 § 92.

<sup>35</sup> Maar, *“The fact that competitors have a supply area which is not national does not suffice to conclude that there are distinct geographic markets. Further evidence relating to demand-side and supply-side substitutability on the relevant market will have to be considered.”*, toelichting bij de Aanbeveling van 2014, blz. 14. Vrije vertaling: *“Het feit dat de concurrenten een leveringszone hebben die niet nationaal is, volstaat niet om te concluderen dat er verschillende geografische markten bestaan. Er zal rekening moeten worden gehouden met bijkomende doorslaggevende elementen inzake de substitueerbaarheid op de markt aan de vraagzijde en aan de aanbodzijde.”*

<sup>36</sup> SMP-richtsnoeren, 2018, § 51.

<sup>37</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 13.

<sup>38</sup> Vrije vertaling: *“... De exacte criteria die in overweging moeten worden genomen bij de evaluatie van de homogeniteit van de concurrentievoorwaarden binnen verschillende geografische gebieden kunnen variëren naargelang van de markt(en) in kwestie maar berusten evenwel op dezelfde principes van het mededingingsrecht die moeten worden gehanteerd bij elke afbakening van de geografische markt. Dat betekent dat de NRI's zich zouden moeten buigen over het aantal en de omvang van de mogelijke concurrenten, de verdeling van de marktaandeelen, de tarifaire verschillen of de tarifaire varianten in verschillende regio's en andere aspecten inzake concurrentie die kunnen voortvloeien uit relevante verschillen op het vlak van concurrentie tussen de geografische zones (aard van de aanvraag, verschillen in termen van commerciële aanbiedingen, marketingstrategieën, enz.). Bij de analyse van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde zouden de NRI's ook rekening moeten houden met elke bestaande wettelijke en reglementaire eis die een toetreding te gepasten tijde tot de relevante markt kan verhinderen.”*

51. De Commissie voegt toe dat de concurrentiedruk kan schommelen van streek tot streek door de aanwezigheid van alternatieve platformen, bijvoorbeeld technologieën zoals kabel, wifi, mobiele breedband of glasvezelnetwerken<sup>39</sup>.
52. “Tot slot kan de definitie van relevante markten mettertijd veranderen, aangezien de kenmerken van producten en diensten, en de mogelijkheden voor vraag- en aanbods substitutie veranderen.”<sup>40</sup> De NRI’s houden bij het afbakenen van deze markten prospectief rekening met zowel de technologische als commerciële evolutie, alsook met alle nationale omstandigheden.<sup>41</sup>

#### 4.2. MARKTEN DIE KUNNEN WORDEN ONDERWORPEN AAN EX-ANTEREGULERING

53. Er moet worden voldaan aan **drie cumulatieve criteria** opdat een markt aan regelgeving ex ante kan worden onderworpen. Het volstaat dus dat een van de voorwaarden niet vervuld werd om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet ex ante kan worden gereguleerd.
54. Het eerste criterium is of een markt wordt gekenmerkt door **aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen voor markttoegang**. Dat kunnen structurele of wettelijke of regelgevende belemmeringen zijn.
55. Het tweede criterium is of een markt over kenmerken beschikt waardoor deze na verloop van tijd een **ontwikkeling richting daadwerkelijke mededinging** zal vertonen. Dit betreft een dynamisch criterium; het komt erop aan rekening te houden met een bepaald aantal structurele aspecten en gedragsaspecten, om te weten of de markt, voor de beoogde periode, meer concurrerend zal worden. Er dient rekening te worden gehouden met de ontwikkeling in het verleden, de huidige situatie en ook de toekomst voor zover dit gebeurt binnen precieze tijdslijmieten en niet als een theoretische speculatie.
56. Het derde criterium neemt de **toereikendheid van het mededingingsrecht** zelf in overweging (bij afwezigheid van regelgeving ex ante), waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de sector elektronische communicatie.
57. De drie criteria worden verondersteld te zijn vervuld voor de markten die opgesomd zijn door de Europese Commissie in de aanbeveling betreffende de relevante markten. De NRI’s dienen dus de producten- en dienstenmarkten te analyseren opgelijst in de

---

<sup>39</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 13.

<sup>40</sup> Aanbeveling van 2014, considerans 3.

<sup>41</sup> Aanbeveling van 2014, considerans 25.

bijlage bij de Aanbeveling van 2014 die momenteel van kracht is<sup>42</sup>. Bij het aanwijzen van andere markten dan die welke in de Aanbeveling<sup>43</sup> zijn opgenomen, moeten de NRI's aantonen dat cumulatief aan deze drie criteria is voldaan<sup>44</sup>. De nationale regelgevende instanties dienen de toetsing aan de drie criteria ook toe te passen op de markten die zijn opgenomen in de bijlagen bij Aanbeveling 2003/311/EG van de Commissie en Aanbeveling 2007/879/EG en die niet meer zijn opgenomen in de bijlage bij de aanbeveling van 2014, indien deze markten als gevolg van nationale omstandigheden momenteel zijn onderworpen aan regelgeving, om te beoordelen of de desbetreffende markten op basis van dergelijke nationale omstandigheden nog steeds voor regelgeving ex ante in aanmerking komen<sup>45</sup>.

58. Wanneer een nationale regelgevende instantie beslist dat de markt daadwerkelijk concurrerend is en dat ze eerder sectorale reguleringsverplichtingen heeft opgelegd op de betrokken markten, dient ze deze verplichtingen te schrappen voor de ondernemingen op die relevante markt. Partijen die gevolgen ondervinden van het intrekken van die verplichtingen worden tijdig in kennis gesteld<sup>46</sup>.

### 4.3. ANALYSE VAN DE CONCURRENTIE

59. De analyse van de concurrentie heeft tot doel om de karakteristieken van de markten naar voren te brengen, zowel vanuit kwantitatief standpunt (in het bijzonder de omvang van de markt en de marktaandelen) als vanuit kwalitatief standpunt (in het bijzonder de eventuele aanwezigheid van belemmeringen voor de toetreding of uitbreiding).
60. De relevante markt wordt bestudeerd in het licht van de ontwikkelingen die in de loop van de analyseperiode op de markt worden verwacht. Volgens de Kaderrichtlijn moet bij een analyse van daadwerkelijke mededinging onder meer worden bestudeerd of de markt in de toekomst concurrerend zal zijn en dus of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is<sup>47</sup>. Bovendien preciseren de SMP-richtsnoeren 2018 dat *“binnen de desbetreffende periode (de volgende beoordelingsperiode), die zich uitstrekt van het einde van de lopende beoordeling tot het einde van de volgende marktbeoordeling, moet de NRI specifieke marktkenmerken en -ontwikkelingen beoordelen”*.<sup>48</sup> De NRI's moeten dus proberen te bepalen of een markt in de toekomst

---

<sup>42</sup> Aanbeveling van 2014, artikel 1.

<sup>43</sup> Aanbeveling van 2014, considerans 21.

<sup>44</sup> Aanbeveling van 2014, artikel 2.

<sup>45</sup> Aanbeveling van 2014, considerans 22.

<sup>46</sup> Art. 16.3 van de Kaderrichtlijn”, 2002/21/EG.

<sup>47</sup> Kaderrichtlijn, overweging 27.

<sup>48</sup> SMP-richtsnoeren 2018, punt 14.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

concurrerend zal kunnen zijn en of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is.

61. In het bijzonder in het geval van de relevante wholesalemarkten heeft de analyse van de concurrentie tot doel om te evalueren of er al dan niet ondernemingen bestaan die over een sterke machtspositie beschikken op deze markten. Het begrip van aanmerkelijke marktmacht is equivalent aan het begrip dominantie in het mededingingsrecht.
62. De criteria om de marktmacht te bepalen worden onder meer beschreven in de richtsnoeren betreffende aanmerkelijke marktmacht van 27 april 2018.
63. Een onderneming wordt geacht een aanmerkelijke marktmacht te hebben, wanneer zij, alleen of samen met andere, een aan machtspositie gelijkwaardige positie, dit wil zeggen een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen<sup>49</sup>.
64. Een dominante positie zal worden bepaald aan de hand van een aantal criteria. Onder deze criteria worden de **marktaandeelen** vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. In verband hiermee wijzen de richtsnoeren<sup>50</sup> op verscheidene principes:
  - 64.1 Volgens vaste rechtspraak vormt een zeer groot marktaandeel (met name meer dan 50%) op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming *“met een groot marktaandeel mag geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus in een machtspositie te verkeren — wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven”*: de geleidelijke afkalving van het marktaandeel kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld bij de onderneming die deze positie bekleedt.
  - 64.2 Hoewel een sterk marktaandeel op zich niet voldoende is om te kunnen spreken van een sterke machtspositie op de markt, is het onwaarschijnlijk dat ondernemingen met een marktaandeel van niet meer dan 25% een individuele machtspositie hebben op de betrokken markt; doorgaans is er pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40% bezit. Als het

---

<sup>49</sup> Art. 24 van de Kaderrichtlijn”, 2002/21/EG.

<sup>50</sup> SMP-richtsnoeren 2018, §55-57 en de working staff paper bij dit document, p23-24..  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

marktaandeel hoog is maar beneden 50% dient de regulator rekening te houden met andere structurele marktkenmerken bij haar SMP-analyse.

65. Ter aanvulling van de berekening van de marktaandelen kan aan de hand van een aantal andere criteria worden nagegaan of een onderneming al dan niet een aanmerkelijke marktmacht bezit op de markt. De richtsnoeren omvatten een **lijst van relevante criteria**<sup>51</sup>. Deze lijst is noch volledig, noch beperkend: een machtspositie zou kunnen voortvloeien uit een combinatie van bepaalde van bovenstaande criteria, die elk afzonderlijk niet noodzakelijk bepalend hoeven te zijn<sup>52</sup>.

#### 4.4. OPLEGGEN VAN CORRECTIEMAATREGELEN

66. Wanneer een NRI bepaalt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is en ze de ondernemingen met een aanzienlijke macht op die markt heeft geïdentificeerd, moet ze aan die ondernemingen reglementaire verplichtingen opleggen die zijn gebaseerd op de aard van de vastgestelde problemen en die evenredig en rechtvaardig worden toegepast (er moet ten minste één verplichting worden opgelegd). De opgelegde maatregelen dienen in evenredigheid te zijn met de doelstellingen van het regelgevingskader en leven de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en technologische neutraliteit na. Indien de NRI daarentegen concludeert dat een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is of niet voldoet aan de driecriteriatest, legt ze geen enkele van deze verplichtingen op, noch handhaaft ze deze.
67. Het regelgevingskader bepaalt dat in hoofdzaak de volgende verplichtingen kunnen worden opgelegd:

67.1 **toegangs**verplichtingen, namelijk de verplichting om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot netwerkkonderdelen en bijbehorende faciliteiten;

67.2 non-discriminatieverplichtingen;

---

<sup>51</sup> Toegangsbelemmeringen, expansiebelemmeringen, de absolute en de relatieve grootte van de onderneming, de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur, technologische en commerciële voordelen of superioriteit, geen of beperkte compenserende kopersmacht, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen, product-/dienstendiversificatie (bijv. bundeling van producten of diensten), schaalvoordelen, toepassingsvoordelen, directe en indirecte netwerkeffecten, verticale integratie, een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk, het afsluiten van duurzame toegangsovereenkomsten op lange termijn, contractuele verbintenissen met andere marktspelers die tot marktafsluiting zouden kunnen leiden en het ontbreken van potentiële concurrentie.

<sup>52</sup> SMP-richtsnoeren 2018, § 58.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

- 67.3 **transparantie**verplichtingen (inbegrepen de publicatie van een referentieaanbod met een beschrijving van de aangeboden diensten vergezeld van de nadere bepalingen en overeenstemmende voorwaarden, inclusief de tarieven);
- 67.4 verplichtingen tot het houden van een **gescheiden boekhouding**, in het bijzonder de verplichting om een afzonderlijke resultatenrekening te houden voor bepaalde activiteiten;
- 67.5 verplichtingen inzake de **controle op de wholesaleprijzen en de kostentoerekening**. Dat kan meer bepaald bestaan in een verplichting tot oriëntering van de wholesaleprijzen op de relevante kosten.
68. In bepaalde strikt gedefinieerde omstandigheden kunnen andere verplichtingen worden opgelegd:
- 68.1 verplichtingen inzake de **controle op de retailprijzen** (bijvoorbeeld het verbod om abnormaal hoge prijzen of wurgprijzen te hanteren). Deze verplichtingen kunnen opgelegd worden indien de regulator vaststelt dat de doelstellingen van het regelgevingskader niet zouden worden vervuld aan de hand van de hierboven opgesomde verplichtingen.
- 68.2 een verplichting tot **functionele scheiding**, namelijk om bepaalde activiteiten toe te vertrouwen aan een functioneel onafhankelijke entiteit. Een dergelijke verplichting kan worden opgelegd wanneer de andere opgelegde verplichtingen niet hebben geleid tot het garanderen van een daadwerkelijke mededinging en grote concurrentieproblemen en/of tekortkomingen van de markt wat betreft de verstrekking op wholesaleniveau van bepaalde toegangsproducten aanhouden<sup>53</sup>.
69. De opgelegde verplichtingen moeten de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van het regelgevingskader verderzetten, met name het bevorderen van de concurrentie, het ontwikkelen van de Europese interne markt en het ruggensteunen van de belangen van de burgers van de Europese Unie<sup>54</sup>.
70. Bij de keuze van de gepaste verplichtingen moet het BIPT<sup>55</sup>:

---

<sup>53</sup> Artikelen 65/1 en 65/2 van de wet van 13 juni 2005.

<sup>54</sup> De artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005.

<sup>55</sup> Artikel 8/1 van de wet van 13 juni 2005.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

- de voorspelbaarheid van de regelgeving bevorderen door te zorgen voor een consistente aanpak in de regelgeving tijdens geschikte herzieningsperioden;
- waarborgen dat er bij gelijke omstandigheden geen discriminatie plaatsvindt bij de behandeling van ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten leveren;
- de concurrentie beschermen in het belang van de consument, en bevorderen waar nodig een op infrastructuur gebaseerde concurrentie;
- efficiënte investeringen en innovatie in nieuwe en betere infrastructuur bevorderen, onder meer door te zorgen dat er in de toegangsverplichtingen voldoende rekening wordt gehouden met het door de investering genomen risico en door verschillende samenwerkingsafspraken tussen investeerders en partijen die toegang willen hebben, toe te staan om het investeringsrisico te spreiden, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de concurrentie op de markt en het non-discriminatiebeginsel worden gevrijwaard;
- naar behoren rekening houden met de uiteenlopende omstandigheden wat betreft concurrentie en consumenten in de verschillende geografische gebieden;
- regelgevende verplichtingen ex ante uitsluitend daar opleggen waar geen effectieve en duurzame concurrentie is en zij verlichten de verplichtingen of heffen deze op zodra er wel aan die voorwaarde is voldaan.

#### 4.5. BESCHOUWING VAN DE STROOMOPWAARTSE EN STROOMAFWAARTSE BETREKKINGEN TUSSEN DE MARKTEN

71. De toelichting bij de aanbeveling van 2014<sup>56</sup> identificeert in de sector van de elektronische communicatie ten minste twee soorten van relevante markten: de markten voor diensten of faciliteiten die aan de eindgebruiker worden geleverd (retailmarkten), en de markten voor toegang tot de infrastructuren die nodig zijn om deze diensten te leveren (wholesalemarkten).

##### 4.5.1. *Greenfield- of modified greenfield-benadering*

72. Onder de strikte *greenfield*-benadering verstaat men een analytische aanpak die erin bestaat een bepaalde markt te analyseren en daarbij elke regulering die op deze markt zou zijn opgelegd, buiten beschouwing te laten<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Toelichtingsnota bij de aanbeveling van 2014, bladzijde 79.

<sup>57</sup> De *greenfield*-benadering is "Een methodologisch concept (is) dat erop gericht is de circulariteit van de economische redenering te doorbreken bij de analyse van markten die in aanmerking komen voor ex-anteregulering en met name tot doel heeft te vermijden dat een markt wordt gedereguleerd wanneer de concurrentie op deze markt het resultaat is van de bestaande regulering", Brussel, 7 mei 2009, punt 111.

73. Onder de *modified greenfield*-benadering verstaat men een benadering waarbij een bepaalde markt wordt geanalyseerd, rekening houdende met de ex-anteregulering die wordt opgelegd op de markten die stroomopwaarts liggen van de onderzochte markt, alsook andere vormen van reglementering die buiten de ex-anteregulering vallen.<sup>58</sup>
74. De Europese Commissie beveelt de *modified greenfield*-benadering aan. Ze preciseert meer bepaald dat een stroomafwaartse markt pas zou mogen worden gereguleerd als de concurrentievoorwaarden op deze stroomafwaarts gelegen markt een gebrek aan daadwerkelijke mededinging doen blijken, terwijl de stroomopwaartse markt gereguleerd is<sup>59</sup>. Aldus moet de *modified greenfield*-benadering worden toegepast rekening houdend met de volgorde van de marktanalyse:

*“After imposing regulatory remedies at the most upstream wholesale level, a “modified Greenfield approach” should be carried out at retail level in order to determine whether ex ante regulation of a more downstream market – in this case Wholesale Central Access – is necessary as well in order to remedy any remaining competition problem.”*<sup>60</sup>

75. In het kader van de tenuitvoerbrenging van een *modified greenfield*-aanpak dient rekening te worden gehouden met het feit dat *“de zwakke invloed van de regulering van de stroomopwaartse markt op de stroomafwaartse markt geen rechtvaardiging (is) om deze in te trekken wanneer er redelijkerwijs een werkelijke impact mag worden verwacht binnen het tijdsbestek van het besluit”*<sup>61</sup>.
76. Wat betreft meer in het bijzonder de toepassing van de *greenfield*-methode en de keuze van het product/starttarief (al dan niet gereguleerd) tijdens de fase van definiëring van de markt, preciseren de SMP-richtsnoeren 2018<sup>62</sup> dat:

---

<sup>58</sup> *“In het kader van een gewijzigde greenfield-benadering moet rekening houden worden met de impact van de bestaande regulering op de andere markten dan de beschouwde markt, met het oog op de beoordeling van de concurrentie op die markt. Sluit aan bij een logica van de volgorde van analyse van markten die onderling verticaal verbonden zijn, waardoor men vermijdt een stroomafwaartse markt direct te reguleren, wanneer de regulering die op een stroomopwaartse markt wordt opgelegd, indirect bijdraagt tot een daadwerkelijke concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markt.”* Brussel, 7 mei 2009, punt 111 (vrije vertaling).

<sup>59</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 15 en 37.

<sup>60</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 37. Vrije vertaling: *“Na het opleggen van reglementaire correctiemaatregelen op het meest stroomopwaartse wholesaleniveau zou een “modified greenfield”-benadering moeten worden toegepast op retailniveau om te bepalen of een ex-anteregulering van een meer stroomafwaartse markt - in dit geval centrale toegang op wholesaleniveau - ook nodig is om enige resterende concurrentieproblemen aan te pakken.”*

<sup>61</sup> Brussel, 7 mei 2009, punten 154-155.

<sup>62</sup> SMP-richtsnoeren 2018, punt 31.

*“Krachtens het mededingingsrecht wordt de test van de "hypothetische monopolist" alleen toegepast op producten of diensten waarvan de prijs vrij wordt vastgesteld en niet onderworpen is aan regelgeving. Op het gebied van ex ante regelgeving, d.w.z. wanneer een product of dienst reeds wordt aangeboden tegen een gereguleerde, op kostprijs gebaseerde prijs, wordt ervan uitgegaan dat een gereguleerde prijs wordt vastgesteld op concurrerend niveau, en deze moet als uitgangspunt voor de test van de "hypothetische monopolist" worden genomen.”*

77. Het Brusselse hof van beroep heeft geoordeeld dat de regulator niet wettelijk verplicht was om een *greenfield*-benadering te hanteren bij de definitie van markt. Toch heeft het hof geoordeeld dat moet worden onderzocht of het rekening houden met bestaande gereguleerde elementen op de betrokken markten, als uitgangspunt voor de definitie van de markt, de marktanalyse niet vervalst, zonder mogelijke correcties.<sup>63</sup> Dat onderzoek wordt uitgevoerd via substitueerbaarheidstests rekening houdend met het bestaan van veelvuldige producten. Aldus heeft het hof van beroep de door het BIPT vastgestelde marktdefinities voor de wholesalebreedbandmarkten in 2009 geldig verklaard, overwegende dat uitgaan van een product dat door de ex-anteregulering is gemodelleerd, op zich niet zou uitsluiten dat correct rekening wordt gehouden met de daadwerkelijke concurrentiedruk bij het bepalen van de perimeter van de markt zoals bij de latere analyse van de concurrentie.<sup>64</sup>
78. Op gelijkaardige wijze heeft het hof van beroep in 2014 geoordeeld dat de gereguleerde producten als uitgangspunt kunnen dienen in het kader van een substitutieanalyse, op voorwaarde dat (i) deze gereguleerde producten beantwoorden aan een werkelijke vraag en (ii) er ten aanzien van de opgelegde tarieven, redelijkerwijze kan worden verondersteld dat deze niet op beduidende wijze afwijken van een concurrerende marktprijs.<sup>65</sup>
79. Ten slotte dient rekening te worden gehouden met het feit dat een stroomafwaarts gelegen markt kan verbonden zijn aan verscheidene wholesalemarkten en omgekeerd dat een wholesalemarkt stroomopwaarts kan liggen van verscheidene stroomafwaartse markten. In de toelichting bij de aanbeveling van 2014 wordt hierover geschreven:

---

<sup>63</sup> Brussel, 7 mei 2009, punt 113.

<sup>64</sup> Zo heeft het geoordeeld dat *“overeenkomstig de test die in aanmerking is genomen door het hof (nr. 114), moet worden vastgesteld dat ondanks de uitsluiting van de kabel uit de definitie van de markt en het aanvankelijke rekening houden met de karakteristieken van het gereguleerde product (verwijzing naar het koperpaar) bij de bepaling van de perimeter van de productmarkt, het BIPT een volledige analyse van de substitueerbaarheid heeft gemaakt (inclusief de kabelnetwerken), in het perspectief van een eventuele verruiming van de omtrek van de markt.”* Brussel, 7.05.2009, punten 121, 187, 204.

<sup>65</sup> Hof van beroep van Brussel, arrest van 3.12.2014, punt 137.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

*“...In this respect it is worth noting that some downstream markets require more than one wholesale input (e.g. retail call markets require termination, origination and transit as inputs), and some wholesale inputs affect several downstream markets (e.g. broadband access can give operators access to several retail markets other than internet services, such as, for example, voice, broadcasting and SMS). Therefore, the regulation of wholesale inputs may continue to be necessary even when one of the related retail markets appears to be effectively competitive, and, conversely, regulation of a particular wholesale input may not be sufficient to address a market failure at the retail level.”<sup>66</sup>*

#### 4.5.2. Eigen levering

80. De eigen levering of ‘in-house-productie’, d.w.z. de productie door een onderneming van een intermediair product voor eigen gebruik, kan van groot belang zijn bij een analyse van de concurrentie als beperking voor de concurrentie of als een versterkende factor voor de positie van een onderneming op de markt<sup>67</sup>.
81. De Europese Commissie benadrukt, in algemene zin, het belang van de kwestie van rekening te houden met de eigen levering, ongeacht of deze plaatsvindt op het niveau van de definiëring van de markt of van de analyse ervan<sup>68</sup>. Het is dus aan de regulator om in concreto de kwestie van het (al dan niet) rekening houden met de eigen levering op het niveau van de marktdefinitie te onderzoeken. Hij beschikt over een werkelijke beoordelingsbevoegdheid ter zake<sup>69</sup>.
82. Het hof heeft ten slotte meer in het algemeen in verband met het rekening houden met de concurrentiedruk geoordeeld: *“Er hoeft niet noodzakelijk met elke concurrentiedruk rekening te worden gehouden bij de definitie van een markt. Enkel een toereikende en onmiddellijke druk is relevant voor de analyse van substitueerbaarheid. Nu kan de*

---

<sup>66</sup> Vrije vertaling: “... In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat bepaalde stroomafwaarts gelegen markten meer dan één wholesale-input vereisen (vb. de retailtelefoniemarkten vereisen afgifte, opbouw en doorgifte als input) en bepaalde wholesale-input heeft een invloed op verscheidene stroomafwaarts gelegen markten (vb. breedbandtoegang kan operatoren toegang bieden tot verscheidene retailmarkten naast de internetdiensten, zoals spraak, omroep en sms). Het kan dan ook nodig zijn om de wholesale-input te blijven reguleren ook wanneer een van de verwante retailmarkten daadwerkelijk concurrerend blijkt te zijn, en de regulering van een specifieke wholesale-input kan daarentegen ontoereikend zijn om een probleem op de markt op retailniveau het hoofd te bieden.”

<sup>67</sup> Punt 94 van de mededeling van de Europese Commissie: Richtsnoeren inzake verticale beperkingen [COM (2010/C 130/01). Publicatieblad C130/1 van 19.5.2010].

<sup>68</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 18. Zie ook SMP-richtsnoeren 2018, § 58, waarin de verticale integratie van een onderneming wordt beschouwd als een van de aanwijzingen van aanmerkelijke marktmacht.

<sup>69</sup> Brussel, 7.05. 2009, punten 207-208 en 210.

*concurrentiedruk van de eigen levering op twee manieren worden uitgeoefend: direct op de wholesalemarkt of indirect op de retailmarkt. (...)*" (vrije vertaling)<sup>70</sup>.

83. Cave, Stumpf en Valletti<sup>71</sup> beschouwen het rekening houden met de eigen levering in drie veronderstellingen:

83.1 Het ontbreken van een wholesalemarkt gelet op de afwezigheid van ex-anteregulering.

83.2 De historische operator is de enige leverancier op de wholesalemarkt, maar aan de aanbodzijde is substitutie mogelijk. Als de alternatieve operatoren aan zichzelf input kunnen leveren, dan zouden ze immers in staat zijn om deze ook aan derden te leveren<sup>72</sup>.

83.3 De historische operator is de enige leverancier op de wholesalemarkt en aan de aanbodzijde is geen substitutie mogelijk. In dat geval zou een indirecte druk kunnen worden uitgeoefend op de historische operator via de retailmarkt.

84. De Europese Commissie beoogt de volgende hypothesen:

*"In many cases the incumbent is the only firm that is in a position to provide a potential wholesale service. It is likely that there is no merchant market as this is often not in the interest of the incumbent operator. Where there is no merchant market and where there is consumer harm at retail level, it is justifiable to construct a notional market when potential demand exists. Here the implicit self-supply of this input by the incumbent to itself should be taken into account.*

*In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. Even where there is an alternative potential supplier, it may share the same strategic interests as the incumbent regarding supply to third parties, to discourage market entry. Alternative operators' self-supply should, in particular, be assessed when alternative*

---

<sup>70</sup> Brussel, 7.05. 2009, punt 202.

<sup>71</sup> Cave, Stumpf en Valetti (2006), "A review of certain markets included in the Commission's Recommendation on relevant Markets subject to ex ante regulation. Blz. 14 en volgende.

<sup>72</sup> Volgens Cave, Stumpf en Valletti (2006) hangt deze mogelijkheid af van factoren zoals de verplichtingen inzake capaciteit, de noodzaak om voor de wholesaleklanten over een facturerings- en beheerssysteem te beschikken, de noodzaak om over voldoende geografische dekking te beschikken of het bestaan van overstapkosten (*switching costs*).

*operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack the ubiquity expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily.”<sup>73</sup>*

---

<sup>73</sup> Toelichting bij de aanbeveling van 2014, blz. 18. Vrije vertaling: *“In vele gevallen is de historische operator de enige firma die een mogelijke wholesaledienst kan verstrekken. Waarschijnlijk bestaat er geen handelsmarkt aangezien dit vaak niet in het belang is van de historische operator. Waar er geen handelsmarkt is en de belangen van de consument op retailniveau worden geschaad, kan worden gerechtvaardigd dat een notionele markt wordt opgezet indien er een mogelijke vraag bestaat. In dat geval dient rekening te worden gehouden met de impliciete eigen levering van deze input door de historische operator aan zichzelf. In gevallen waar substitutie aan de vraagzijde waarschijnlijk is, i.e. waar wholesaleklanten willen afnemen bij alternatieve operatoren, kan het gerechtvaardigd zijn om de eigen levering in kwestie in beschouwing te nemen om de markt af te bakenen. Zelfs wanneer er een mogelijke alternatieve leverancier is, kan deze dezelfde strategische belangen hebben als de historische operator wat betreft de levering aan derde partijen, om de toetreding tot de markt te ontmoedigen. De eigen levering van alternatieve operatoren zou, in het bijzonder, moeten worden beoordeeld wanneer netwerken van alternatieve operatoren zijn opgenomen in de relevante markt door de sterke directe prijsdruk die ze uitoefenen op de historische operator. Toch is dit niet gerechtvaardigd wanneer alternatieve operatoren worden geconfronteerd met capaciteitsbeperkingen, of wanneer hun netwerken niet worden gekenmerkt door de alomtegenwoordigheid waar vragers van toegang naar op zoek zijn en/of wanneer alternatieve operatoren moeilijkheden ondervinden om snel toe te treden tot de handelsmarkt.”*

# Deel II. Netwerk- en marktevoluties

## HOOFDSTUK 5. EVOLUTIE VAN DE NETWERKEN

### 5.1. ARCHITECTUUR VAN DE TELEFOONNETTEN

85. De telefoondienst op een vaste locatie kan worden verstrekt via twee soorten netwerken: de geschakelde telefoonnetten en de multidiensten-IP-netwerken van de nieuwe generatie. Deze types van netwerken kunnen onderling geïnterconnecteerd worden maar hebben specifieke eigenschappen in termen van interconnectiearchitectuur.

#### 5.1.1. De geschakelde telefoonnetten

86. Het geschakelde telefoonnet is het historische netwerk voor vaste telefonie, aanvankelijk aangelegd om enkel interpersoonlijke spraakcommunicatie te vervoeren. Het staat algemeen bekend als het ‘kopernetwerk’.

87. Deze technologie gebruikt **circuitschakeling** als vervoerstechniek voor de telefoondienst. Wanneer het signaal analoog is, hebben we het over PSTN<sup>74</sup>, wanneer het digitaal is, over ISDN.<sup>75</sup> Telefonie via circuitgeschakelde technologie, houdt voor de duur van een gesprek een lijn open, hetgeen meestal een continue gesprekskwaliteit waarborgt maar tevens een inefficiënt gebruik van bandbreedte met zich meebrengt.

88. Het geschakelde netwerk van Proximus is ondertussen volledig stopgezet. De klassieke schakelaars werden vervangen door AGW's<sup>76</sup> die het analoge signaal op de koperlijn omzetten naar IP. De verbinding tussen de klant en de AGW blijft gebruik maken van een analoog signaal op het koperpaar.

89. De evolutie naar *All IP* is al sinds 2008 gekend en werd meermaals publiekelijk aangekondigd, zowel door Proximus<sup>77</sup> als in besluiten van het BIPT:

*“In de komende jaren zullen de telecommunicatieoperatoren geleidelijk aan netwerken van de nieuwe generatie (NGN – Next Generation Network) oprichten, op*

---

<sup>74</sup> PSTN: *Public Switched Telephone Network*: is het geheel van de circuitgeschakelde telefoonnetten van de wereld

<sup>75</sup> ISDN: *Integrated Services Digital Network*: dienstintegrerend digitaal netwerk. Een vorm van digitale telefonie waarbij niet alleen telefoongesprekken maar ook video- en datadiensten gevoerd worden. Een ISDN-2-aansluiting stelt twee kanalen ter beschikking, die volledig onafhankelijk van elkaar voor telefoongesprekken, fax of dataoverdracht gebruikt kunnen worden; men kan bijvoorbeeld tegelijk telefoneren en op internet surfen.

<sup>76</sup> *Access Gateways*.

<sup>77</sup> In het halfjaarlijks rapport van 2009:

[https://www.proximus.com/sites/default/files/Documents/Investors/Reports/2009/en/2009\\_H1\\_results\\_full\\_EN.pdf](https://www.proximus.com/sites/default/files/Documents/Investors/Reports/2009/en/2009_H1_results_full_EN.pdf)

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

*basis van meer bepaald het IP-protocol. Belgacom heeft in april 2008 zijn MaIP-project (Move to all IP) aangekondigd om zijn netwerk volledig compatibel te maken met het internetprotocol (IP). Deze migratie naar een IP-netwerk, die zal verspreid zijn over vijf jaar (tussen 2014 en 2018), zal Belgacom in staat stellen de convergentie tussen mobiele en vaste telefonie te bespoedigen, de verouderde technologieën zoals ATM te vervangen en een aantal gebouwen die nutteloos zijn geworden, door te verkopen. De dienst voor gespreksafgifte zal nog steeds worden geleverd, maar eventueel met behulp van verschillende technologieën. Eenmaal het netwerk volledig gemigreerd is naar de IP-technologie zal er geen sprake meer zijn van het lokale niveau. Tussen 2014 en 2018 zullen de PSTN-telefooncentrales geleidelijk aan worden gesloten en vervangen door VoIP-diensten.”<sup>78</sup>*

### 5.1.2. De NGN-netwerken (op basis van pakketgeschakelde technologie)

90. De IP-netwerken van de nieuwe generatie of NGN-netwerken (*next generation networks*) werden gecreëerd om tegelijk alle elektronische-communicatiediensten (spraak, data, audiovisuele inhoud) te vervoeren over één enkele transportinfrastructuur die gebruikmaakt van het IP-protocol. Daarom worden het ook *All IP*-netwerken genoemd.
91. In tegenstelling tot de geschakelde telefoonnetwerken worden de NGN-netwerken niet op piramidale wijze georganiseerd: elk toestel wordt verbonden met een of meer andere toestellen van hetzelfde niveau. De datapakketten kunnen verschillende routes nemen om twee eindgebruikers onderling te verbinden, en zo kan ook de signalisatie van een communicatie een andere route nemen dan de inhoud zelf.
92. VoIP (*Voice over IP*) is een spraakdienst die een IP-verbinding gebruikt tussen de eindgebruiker en de VoIP-server (die dezelfde rol speelt als de klassieke PSTN schakelapparatuur) waarvan hij afhangt.
93. In de praktijk kan dit op twee manieren geïmplementeerd worden:
  - 93.1 Een managed VoIP-dienst, gecombineerd met een breedbanddienst, met prioritisering van het telefoonverkeer ten opzichte van de andere IP-stromen; deze prioritisering kan plaatsvinden ofwel op het niveau van het

---

<sup>78</sup> Cf. het ontwerpbesluit betreffende de interconnectietarieven (zie hoofdstuk 5.6): [http://www.bipt.be/public/files/nl/307/2953\\_nl\\_projet\\_brio\\_2008-2010\\_public\\_nl.pdf](http://www.bipt.be/public/files/nl/307/2953_nl_projet_brio_2008-2010_public_nl.pdf) en het besluit van de Raad van het BIPT van 2 maart 2012 m.b.t. de marktanalyse van de markt voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie. <https://www.bipt.be/nl/operatoren/telecom/markten/vaste-telefonie/marktanalyse-vaste-gespreksafgifte-2012/besluit-van-de-raad-van-h-3144-f-§217>.

IP-netwerk zelf, ofwel eenvoudigweg door spraak voorrang te geven ten opzichte van enkel het verkeer van de eindgebruiker.

93.2 Een unmanaged VoIP-dienst waarvoor de gebruiker moet intekenen op een breedbandtoegangsdienst van een derde; dit type vergde vroeger een beheer van de verbinding op de server door de eindgebruiker maar dat werd vervangen door een geautomatiseerd beheer door het IP-telefoontoestel zelf.

### 5.1.3. Interconnectiearchitectuur

94. Voor interconnectie met andere netwerken en om zijn eindgebruikers in staat te stellen om te bellen naar (en gebeld te worden door de eindgebruikers van de) andere netwerken, moet elke operator een interconnectiearchitectuur aanleggen.
95. De interconnectiearchitectuur, net zoals de architectuur van de netwerken, wordt beïnvloed door de overgang naar *All IP*. Rekening houdend met de kostenstructuren van de geschakelde telefoonnetwerken (PSTN) en aangezien een groot deel van het spraakverkeer lokaal wordt uitgewisseld, werd het PSTN-netwerk door Proximus aangelegd volgens een architectuur met verschillende schakelniveaus, om de afstanden voor transport van het verkeer tussen twee punten te minimaliseren. De interconnectiearchitectuur voor het PSTN-verkeer heeft deze architectuur, die de uitwisselingen van het spraakverkeer op lokaal niveau maximaliseert, gekopieerd.
96. Zo worden de relevante interconnectiepunten voor de alternatieve operatoren gedefinieerd ofwel op het niveau van de schakelapparatuur van de abonnees, dat het laagste schakelniveau vormt, ofwel op hogere niveaus.
97. Tot op heden vindt spraakinterconnectie plaats via TDM interfaces.<sup>79</sup> Zo worden in het referentieaanbod voor vaste interconnectie van Proximus (BRIO) enkel TDM-interfaces aangeboden.
98. Een alternatieve operator die een intern IP netwerk heeft voor zijn spraakdienst, ziet zich vandaag verplicht om zijn gesprekssignalen compatibel te maken met deze TDM interfaces wanneer hij interconnectie wil aangaan met het spraaknetwerk van Proximus.<sup>80</sup> De telecommunicatienetwerken zitten momenteel evenwel in een fase van overgang naar architecturen van de nieuwe generatie. Concreet uit zich dit in een

---

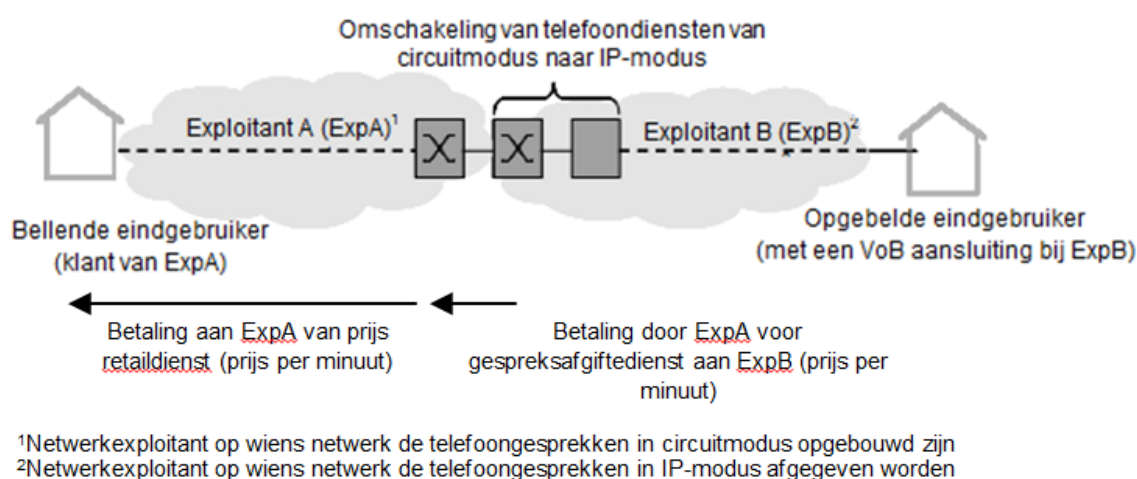
<sup>79</sup> *Time-division multiplexing* (TDM) is een methode om onafhankelijke signalen te verzenden en te ontvangen via een gemeenschappelijk signaalpad aan de hand van gesynchroniseerde schakelaars aan elk uiteinde van de transmissielijn zodat elk signaal slechts een fractie van de tijd volgens een afwisselend patroon op de lijn verschijnt

<sup>80</sup> Alternatieve operatoren die onderling zijn geïnterconnecteerd kunnen onderling een interconnectie opzetten op basis van IP.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

overgang van de netwerk-cores die erop gericht is de (bijna-)totaliteit van de diensten, en in het bijzonder van de spraakdiensten, uitsluitend op basis van IP te verstrekken. In die context zal de spraakinterconnectie, zoals die vandaag bestaat en gebaseerd is op TDM-interfaces migreren naar IP-interfaces.

99. In de onderstaande tekening wordt het overdrachtschema weergegeven tussen operatoren voor telefoondiensten met een circuitgeschakelde gespreksopbouw en een gespreksafgifte via breedbandconnecties.



*Figuur 1: voorbeeld van overdrachtschema tussen operatoren voor telefoondiensten met een circuitgeschakelde gespreksopbouw en een gespreksafgifte via breedbandconnecties [bron: Analysys Mason]*

100. Wanneer operatoren via de IP-technologie interconnectie aangaan, zal bovenstaand schema vereenvoudigd worden doordat enkel nog een IP-router nodig zal zijn.
101. Door de technologische evolutie heeft niet enkel Proximus maar hebben ook andere operatoren geleidelijk hun netwerk getransformeerd naar de IP-technologie. De logische volgende stap is om ook de interconnectie tussen operatoren te transformeren naar IP.
102. Deze technologische evolutie wordt door Proximus beschreven in het *Network Transformation Outlook 2016-2021* document<sup>81</sup>:

102.1 De telefooncentrales en hun PSTN-apparatuur zullen geleidelijk aan buiten dienst worden gesteld tegen eind 2017 en de lokale interconnectiepunten

<sup>81</sup> <https://www.proximus.be/wholesale/dam/jcr:ae215e61-d0f2-43dc-a695-c0dccea769cd/cdn/sites/wholesale/document/access/network-transformation-outlook-2016-2021.pdf.pdf>, 28/12/2016.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

(*Local Access Point*) zullen achterhaald raken; lokale trafiek zal gerouteerd worden naar de regionale TDM interconnectiepunten. Er wordt eveneens voorzien in de migratie van de huidige regionale interconnectiepunten (AAP - *Area Access Points*) over de periode 2015-2018 om in 2018 slechts drie paar IP-interconnectiepunten over te houden die de toegang tot drie zones mogelijk maken (Vlaanderen, Brussel en Wallonië).

102.2 *Media Gateways* zullen geïnstalleerd worden in deze 3 nieuwe zonecentra over de periode 2015-2018 vóór een geleidelijke migratie naar een IP-interconnectie die gepland is over de periode 2018-2019.

103. In het meest recente *Network Transformation Outlook 2017-2022* wordt bevestigd dat de lokale interconnectiepunten eind 2017 werden gesloten en dat het volledige<sup>82</sup> historische spraaknetwerk ondertussen gemigreerd werd naar een op IP-/ IMS-gebaseerde infrastructuur.
104. Op 15 maart 2018 heeft Proximus op eigen initiatief een aanbod gepubliceerd op haar website aangaande interconnectie voor het vaste en mobiele spraakverkeer via de IP-technologie (PRIO). In dit aanbod worden er 3 interconnectiezones voorgesteld, met in elke zone 2 interconnectiepunten. Een operator die met Proximus direct wil interconnectie aangaan op basis van de IP-technologie, zal in minstens 2 interconnectiepunten aangesloten moeten zijn.
105. In het kader van de marktanalyse betreffende vaste gespreksafgifte mag IP-interconnectie opgelegd worden. Op 28 december 2017 heeft het BIPT hierrond een ontwerpbesluit ter consultatie voorgelegd. Alle details aangaande IP-interconnectie worden in het kader van de marktanalyse betreffende vaste gespreksafgifte verduidelijkt en niet in voorliggend besluit.

---

<sup>82</sup> Met uitzondering van een aantal historische ISDN-BA lijnen.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## HOOFDSTUK 6. EVOLUTIES OP DE RETAILMARKTEN

106. Bij het beschrijven van de aanbiedingen op de retailmarkten beperken wij ons tot de toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk. (sectie 6.1. ). Verder in het hoofdstuk wordt de evolutie van de oproepen mee in rekening genomen (sectie 6.2.). Daarnaast wordt in sectie 6.3. de evolutie op de mobiele markt beschreven.

### 6.1. AANBIEDINGEN OP DE RETAILMARKTEN

#### 6.1.1. Voornaamste soorten van toegang tot het telefoonnetwerk

107. Toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie wordt geleverd over vier transmissiemedia: kabel, koper, glasvezel en draadloos<sup>83</sup>. Kabel- en kopernetwerken zijn de meest courante vormen hiervan, met een dekking van nagenoeg het gehele Belgische grondgebied. Dit terwijl glasvezel- en draadloze aansluitnetwerken alsnog beperkt uitgerold zijn<sup>84</sup>.
108. Over die transmissiemedia worden drie technologieën gebruikt: PSTN, ISDN (ISDN-2, ISDN-30) en VoIP (*Voice over IP*), maar niet alle technologieën worden op alle media gebruikt zoals blijkt uit onderstaande tabel. Ook draadloze toegang is mogelijk, al is het gebruik hiervan zeer beperkt.

---

<sup>83</sup> Draadloos lokaal netwerk: voor telecommunicatietechnologieën die zijn gebaseerd op radiogolven en die verschillen van de traditionele mobiele eindtoestellen binnen cellulaire netwerken – zoals GSM – in die zin dat een draadloos lokaal eindtoestel of een bureautelefoon zal beperkt zijn tot een zo goed als permanente locatie met bijna geen roamingmogelijkheden.

<sup>84</sup> In 2014 heeft Proximus de uitrol van FTTH in bepaalde ‘nieuwe verkavelingen’ (zogenoeten ‘*greenfields*’) gelanceerd of wanneer het stedenbouwkundig vereist was om de KVD en de ROP weg te halen (bijvoorbeeld in de voetgangerszone van het centrum van Brussel). Op 16 december 2016 heeft Proximus een investering van 3 miljard euro aangekondigd voor de 10 komende jaren met het oog op de uitrol van glasvezel in België, met een dekkingsdoel van meer dan 85 % van de ondernemingen en meer dan 50% van de huishoudens. De stedelijke gebieden met een grote bevolkingsdichtheid zouden op termijn volledig moeten gedekt zijn door glasvezel, met een progressieve uitrol in 6 steden (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent, Namen en Roeselare) vanaf het begin van 2017.

<i>Technologie</i>	<i>Medium</i>	<i>coaxkabel</i>	<i>koperpaar</i>	<i>glasvezel</i>	<i>draadloos</i>
PSTN			x		
ISDN			x	x	
VoIP		x	x	x	x

*Tabel 1: aansluitingsmogelijkheden tot het openbare telefoonnetwerk*

### Toegang via PSTN

109. De PSTN toegangslijn vormde traditioneel het meest verspreide middel om toegang te krijgen tot de telefoondiensten. Ze maakt daarbij gebruik van de telefoonband op de vaste netwerken (300-3400 Hz).
110. Aanbieders van dat soort toegang kunnen in theorie gebruik maken van hun eigen aansluitnetwerk of gebruik maken van een ontbundeld aansluitnetwerk.

### Digitale toegang via ISDN

111. In België worden op heden enkel nog ISDN-30-lijnen aangeboden<sup>85</sup>: dergelijke toegang maakt het mogelijk om een reeks digitale diensten te ontwikkelen op een verbinding van 2 Mbit/s. Een ISDN-30-toegang levert dertig kanalen met een bandbreedte van 64 kbit/s voor spraak- en dataverkeer, alsook een kanaal van 64 kbit/s voor de signalering. ISDN-30-lijnen worden uitsluitend gebruikt door niet-particuliere klanten en vereisen het gebruik van een PABX<sup>86</sup>, die de beschikbare kanalen over verschillende toestellen kan verdelen.

### Spraaktoegang over breedband

112. Bij spraaktoegang over breedband wordt gebruik gemaakt van de breedbandverbinding van de gebruiker. Deze breedbandtoegang kan worden geleverd op het kopernetwerk (door gebruik te maken van de DSL-technologie), op *fiber* netwerken of op kabelnetwerken. Er zijn 2 soorten aanbiedingen die in beginsel aan dit concept beantwoorden: managed en unmanaged VoIP:

<sup>85</sup> Sinds 1 januari 2017 worden ISDN-2-lijnen niet langer aangeboden. Deze situatie kadert zich in de overgang naar een *All IP*-netwerk. ISDN-30 wordt nog beperkte tijd aangeboden maar de vervanging van deze toestellen (PABX met ISDN-30 interface) bij de eindgebruiker zelf is veel complexer en duurder dan bij ISDN-2.

<sup>86</sup> PABX: *Private Automatic Branch eXchange* (PABX of PBX) is een telefooncentrale die door een bedrijf privé gebruikt wordt. Het is in principe hetzelfde als een huistelefooncentrale, maar er kunnen veel meer toestellen (bijvoorbeeld enkele duizenden) worden aangesloten.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

112.1 Managed VoIP: een spraakdienst, gecombineerd met een breedbanddienst, met prioritisering van het telefoonverkeer ten opzichte van de andere IP-stromen.

112.2 Unmanaged VoIP: waarvoor de gebruiker moet intekenen op een breedbandtoegangsdienst (van een derde); dit type vergt een beheer van de verbinding op de server door de eindgebruiker.

113. Deze laatste kan nog worden opgesplitst tussen:

113.1 Een volledige dienst met E164-nummering dat binnenkomend en uitgaand verkeer mogelijk maakt met het openbare telefoonnet.

113.2 Een VoIP-dienst zonder toekenning van oproepnummer (E 164), die wel uitgaand verkeer mogelijk maakt maar geen inkomend; dit is in feite een telefoondienst (type SkypeOut) en geen telefonische toegang.

113.3 Peer-to-peer VoIP<sup>87</sup>, dat niet als een telefoontoegang kan worden beschouwd aangezien hiermee geen oproep naar het openbare telefoonnet kan worden gedaan, maar alleen tussen gebruikers die met dezelfde server verbonden zijn met behulp van specifieke software. Een toegang tot een dergelijke dienst kan dan ook niet beschouwd worden als een telefonische toegang. Dit soort van dienst beantwoordt niet aan de twee essentiële kenmerken van Markt 1 (zie randnummer 82) namelijk fysieke toegang en het E164-nummer. De gebruiker van een peer-to-peer-dienst kan dan ook niet worden gebeld vanaf het openbare telefoonnet.

### Onderscheid tussen technologieën van aansluitingen en toestellen

114. De technologie gebruikt voor de aansluitlijnen mag niet verward worden met het type toestellen die erop aangesloten kunnen worden bij de eindgebruiker:

114.1 POTS-toestellen kunnen gebruikt worden op analoge aansluitlijnen maar ook op managed VoIP- (RJ11 interface op de modem/ DSL-router of kabel) en unmanaged VoIP-lijnen (als de eindgebruiker over een modem/router beschikt met software die het SIP-protocol ondersteunt);

---

<sup>87</sup> Peer-to-peer-diensten zijn bij het grote publiek vooral gekend door diensten als Skype. Het gaat om telefoongesprekken die via de internetverbinding verlopen en waarbij een softwareprogramma op de (tablet)computer, laptop of smartphone geïnstalleerd moet worden. De afhandeling gebeurt via de servers van de aanbieder. Vaak gaat het om gratis diensten.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

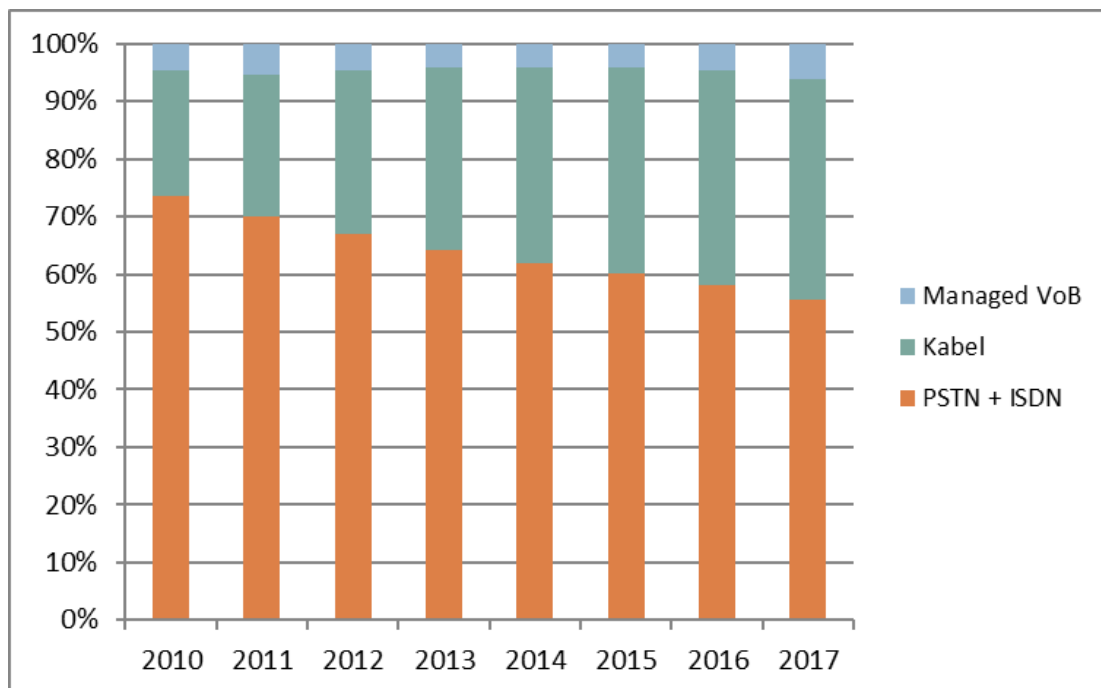
114.2 ISDN-toestellen, die op een IAD (*Integrated Access Device*) aangesloten zijn;

114.3 ISDN-centrales, die op een *gateway* ISDN-IP aangesloten zijn;

114.4 VoIP-toestellen en IP PABX.

### 6.1.2. Marktaandelen van de diverse technologieën

115. Het aandeel van lijnen via PSTN/ISDN-technologie daalde significant tijdens de periode 2010-2017, terwijl het aandeel van aansluitingen via anderen technologieën aanzienlijk toegenomen is.<sup>88</sup>



*Figuur 2: verdeling van het aantal lijnen over de verschillende technologieën (in percentage)*  
(Bron: BIPT, 2018)<sup>89</sup>

## 6.2. TRENDS OP DE MARKTEN VAN VASTE TELEFONIE (TOEGANG EN DIENSTEN)

116. In de volgende delen stelt het BIPT de trends op de retailmarkten voor toegang en telefoondiensten voor (omvang van de markt, marktaandelen, concurrentiedynamiek). Waar mogelijk worden de trends op de zakelijke markt afzonderlijk besproken.

<sup>88</sup> De netwerken van de kabeloperatoren zijn eveneens gebaseerd op IP-technologie. Meer uitleg over kabeltechnologie in hoofdstuk 6.2.1.

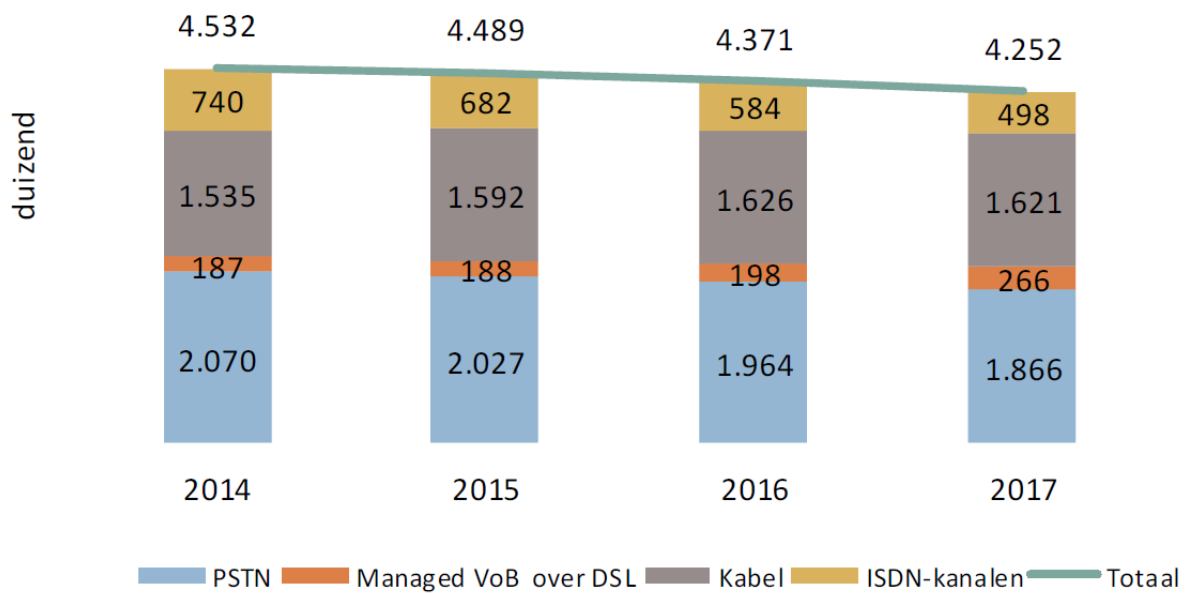
<sup>89</sup> Het onderscheid tussen Managed VoIP en Kabel in de figuur heeft een historische oorsprong aangezien vroeger kabel via circuit-switched technologie verliep. Managed VoIP in deze figuur heeft betrekking op de alternatieve operatoren.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

### 6.2.1. Marktomvang

117. Zoals in de onderstaande figuur wordt geïllustreerd, **daalde het aantal vaste telefonie-aansluitingen stelselmatig** in de periode 2010-2017: eind 2017 telde men 4,25 miljoen directe vaste toegangskanalen die de klant verbinden met het openbare vaste telefoonnetwerk, 2,7% minder dan het jaar ervoor. PSTN vertoont de grootste daling: -97.166 kanalen. Met de stopzetting van ISDN-BA bij Proximus op 1 januari 2017<sup>90</sup> is het aantal ISDN-kanalen gedaald met 85.860 kanalen.

#### Totale markt

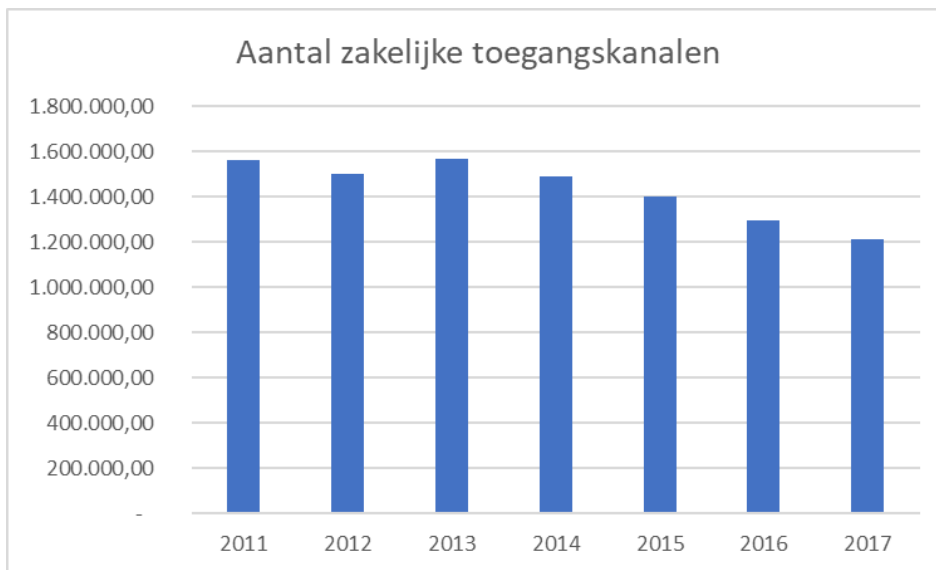


*Figuur 3: volume vaste telefoonlijnen in functie van de technologie (Bron: BIPT, 2018)*

#### Zakelijke markt

118. De figuur hieronder toont dat het aantal businesslijnen ook afneemt.

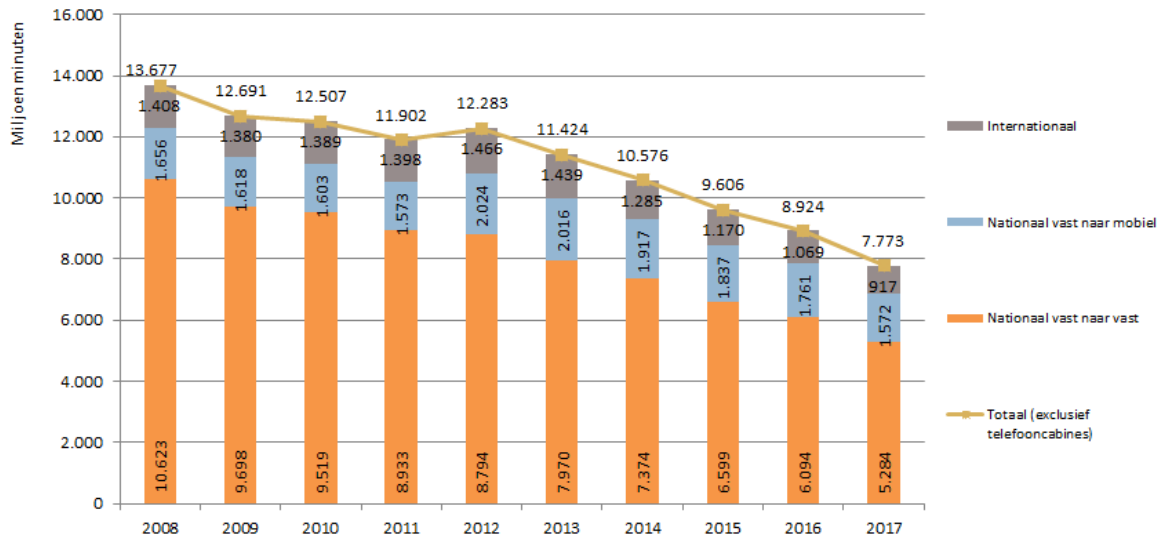
<sup>90</sup> ISDN is de historische digitale lijn die hoofdzakelijk wordt gebruikt voor de telefooncentrales, de oude modems en/of digitale toestellen. In het kader van de modernisering van het netwerk naar IP wordt de ISDN-BA technologie commercieel stopgezet en vervangen door een vernieuwd IP aanbod. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



**Figuur 4: aantal kanalen voor niet-particuliere toegang (Bron: BIPT, 2018)**

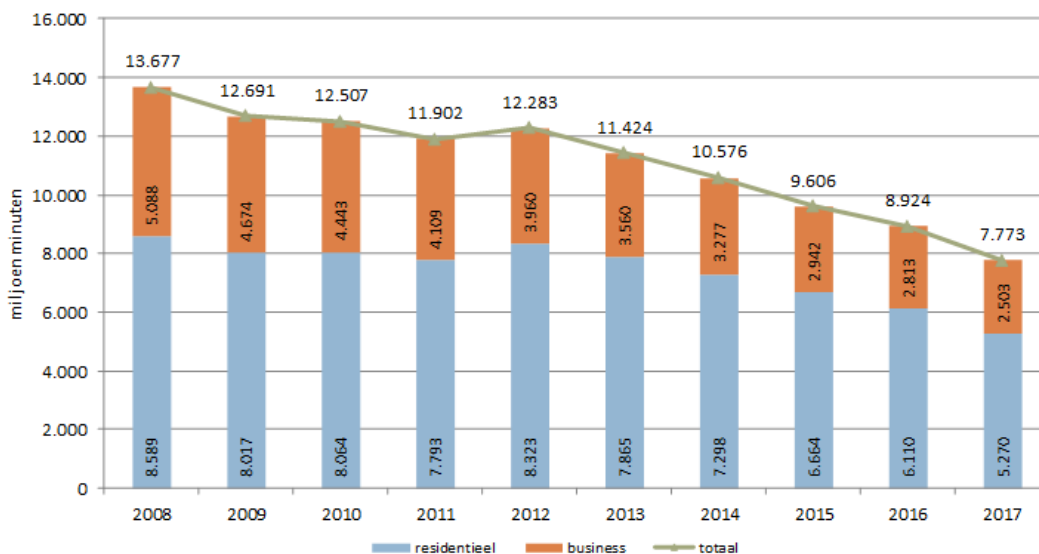
119. Zoals blijkt uit bovenstaande grafiek daalt het aantal zakelijke toegangskanalen voor vaste telefonie sinds 2013 jaar na jaar. Het verlies van 83.040 zakelijke toegangskanalen voor vaste spraak brengt het totaal aantal zakelijke toegangskanalen op 1.211.097 op het einde van het jaar 2017. Dit is een daling van 6,4% ten opzichte van 2016. Op 5 jaar tijd betekent dit een daling van bijna 24%.
120. De daling in het aantal aansluitingen vertaalt zich ook in het aantal minuten dat met de vaste lijn gebeld wordt.
121. De Belgische telecomklant maakt steeds minder gebruik van zijn vaste lijn voor het maken van klassieke spraakoproepen<sup>91</sup>. Het totaal minuten vast spraakverkeer bedraagt in 2017 7,7 miljard minuten, wat een daling inhoudt van 13,5% ten opzichte van 2016. Over de periode 2010-2017 loopt de afname op tot 38,45%.

<sup>91</sup> Het volume is exclusief de unmanaged of *over the top* voice over breedbanddiensten. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



Figuur 5: volume vaste spraaktelefonie (Bron: BIPT, 2018)

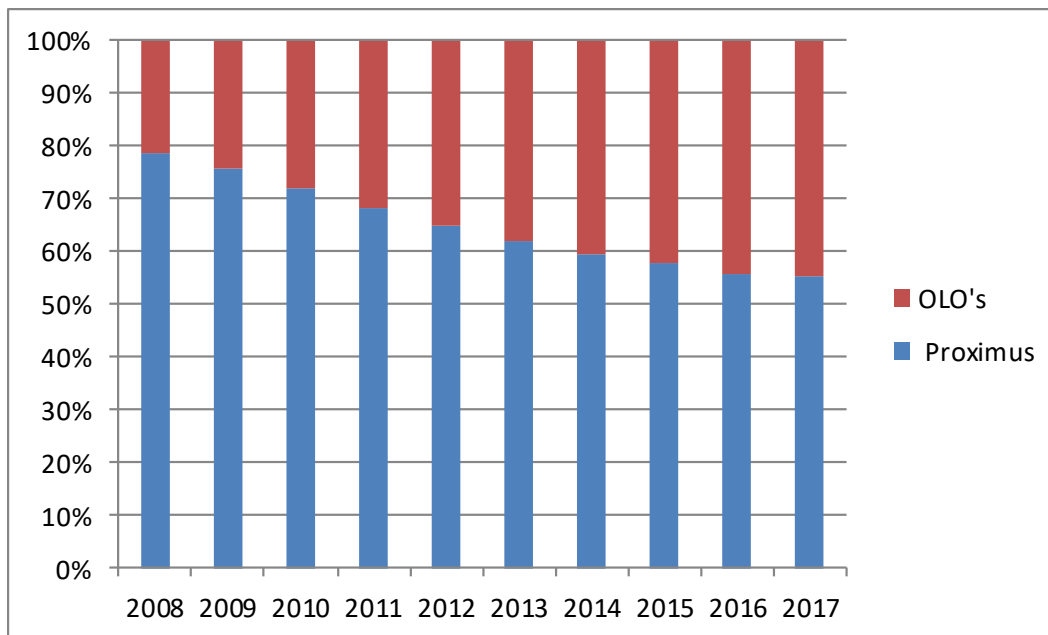
122. In de volgende figuur wordt de evolutie getoond van de hoeveelheid gespreksminuten waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het particuliere en niet-particuliere segment van de markt. Zowel op de residentiële als de businessmarkt is er sprake van een duidelijke daling van het volume.



Figuur 6: volume vaste spraaktelefonie - residentiële en business klanten (Bron: BIPT, 2018)

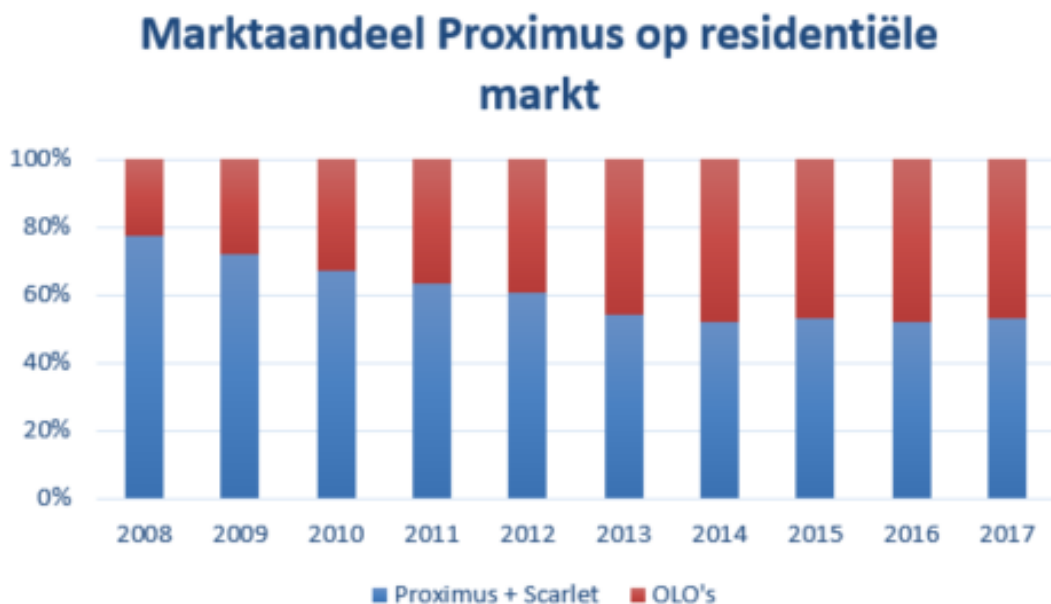
## 6.2.2. Marktaandeel Proximus

123. Het marktaandeel van Proximus op de totale retail toegangsmarkt neemt geleidelijk af.

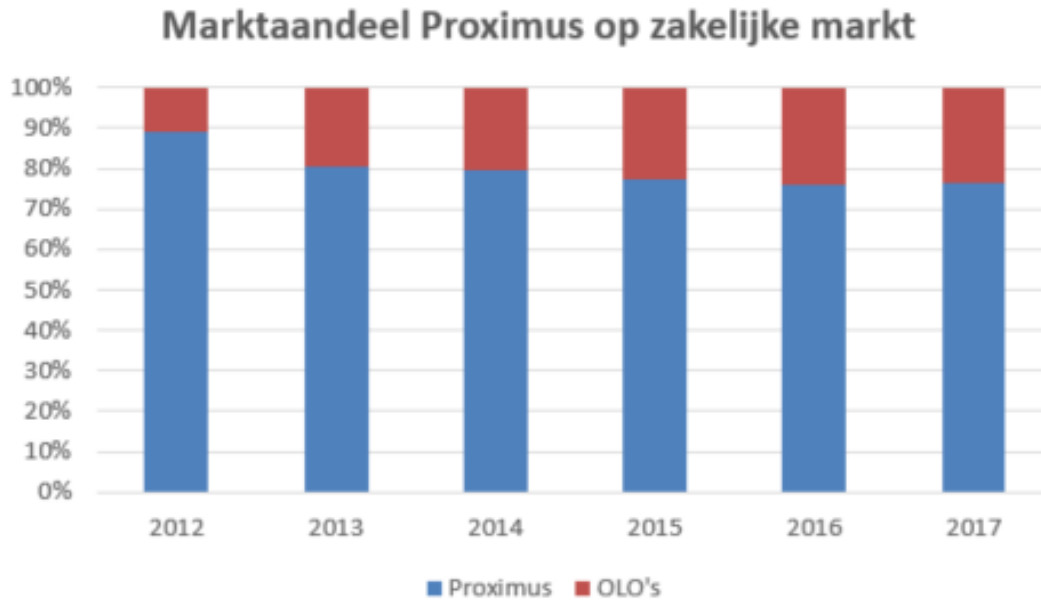


*Figuur 7: marktaandeel van Proximus en de overige aanbieders op de totale markt voor telefoonaansluitingen in volume (aantal kanalen) (Bron: BIPT, 2018)*

124. Wanneer we de residentiële en zakelijke markt apart bekijken zien we (op respectievelijk Figuur 8 en Figuur 9 in beide gevallen een daling van het marktaandeel van Proximus, ook is het marktaandeel van Proximus op de zakelijke markt hoger.



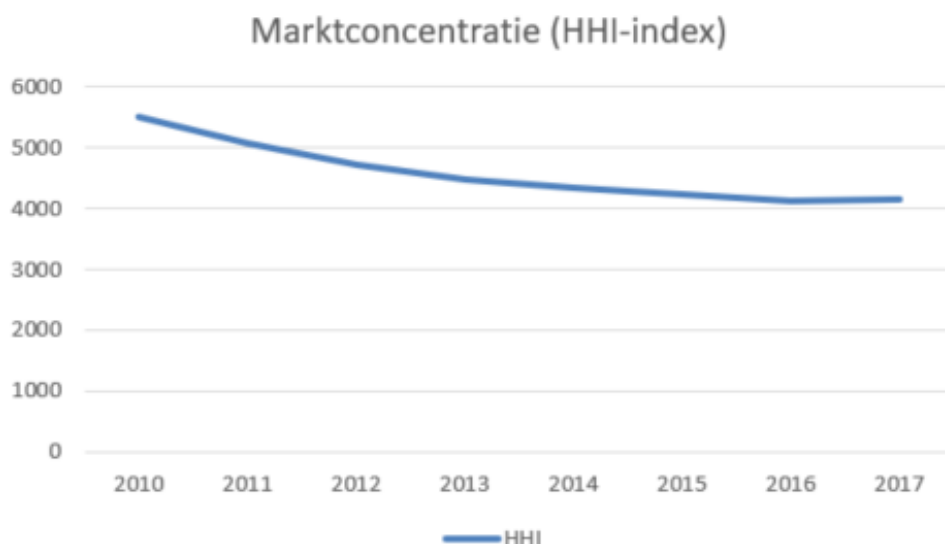
*Figuur 8: marktaandeel van Proximus en de overige aanbieders op de residentiële markt (voor telefoonaansluitingen in volume (aantal kanalen) (Bron: BIPT, 2018)*



*Figuur 9: marktaandeel van Proximus en de overige aanbieders op de zakelijke markt (voor telefoonaansluitingen in volume (aantal kanalen) (Bron: BIPT, 2018)*

125. Een operator merkt op dat de marktconcentratie toe zou nemen omdat de daling van het marktaandeel ISDN + PSTN gecompenseerd wordt door de kabeloperatoren, en dus hoofdzakelijk één operator in respectievelijk het gebied van de kabeloperatoren.
126. Het BIPT heeft de marktconcentratie uitgerekend aan de hand van de HHI-index.<sup>92</sup> De Herfindahl-Hirschman index (HHI) geeft de mate weer waarin een klein aantal ondernemingen een groot deel van de productie vertegenwoordigen. Hij meet de concentratie van de markt aan de hand van de som van de kwadraten van de marktaandelen van alle ondernemingen in de sector. Hoe hoger de HHI-index, hoe meer de productie is geconcentreerd tussen een klein aantal ondernemingen. In het algemeen, wanneer de HHI lager is dan 1.000, wordt de concentratie van de markt als zwak beschouwd, wanneer hij tussen 1.000 en 1.800 ligt, wordt ze als gemiddeld beschouwd en wanneer hij hoger is dan 1.800, wordt ze als hoog beschouwd. De onderstaande tabel toont de ontwikkeling tussen 2010 en 2017.

<sup>92</sup> De Herfindahl-index is de som van de kwadraten van alle marktaandelen.



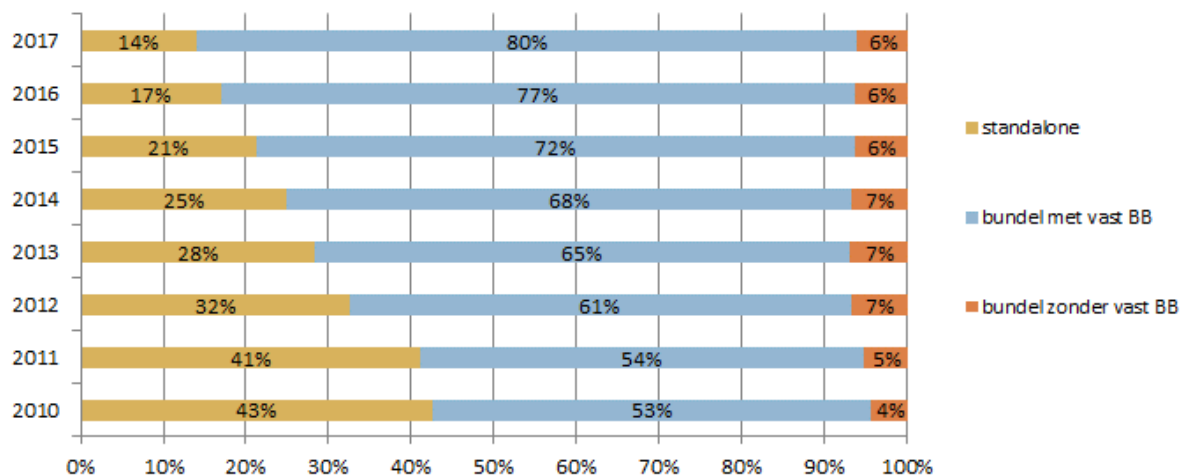
*Figuur 10: evolutie van de HHI-index tussen 2010 en 2017 (Bron: BIPT, 2018)*

127. Op de grafiek hierboven zien we een geleidelijke daling van de marktconcentratie en een stagnatie tussen 2016 en 2017. Men kan vaststellen dat de marktconcentratie hoog blijft, wat kan verklaard worden doordat die markt krimpt. In randnummers 301 en 316 en randnummer 309 voor specifiek de businessmarkt legt het BIPT uit dat de besluiten die het BIPT heeft genomen op hoger gelegen wholesalemakten de toegangsdrempels op deze markt kunnen verlagen en dus een impact op de nog steeds vrij hoge marktconcentratie kunnen hebben.

### 6.2.3. Dynamiek op de markt

#### 6.2.3.1. Het toenemend belang van bundels

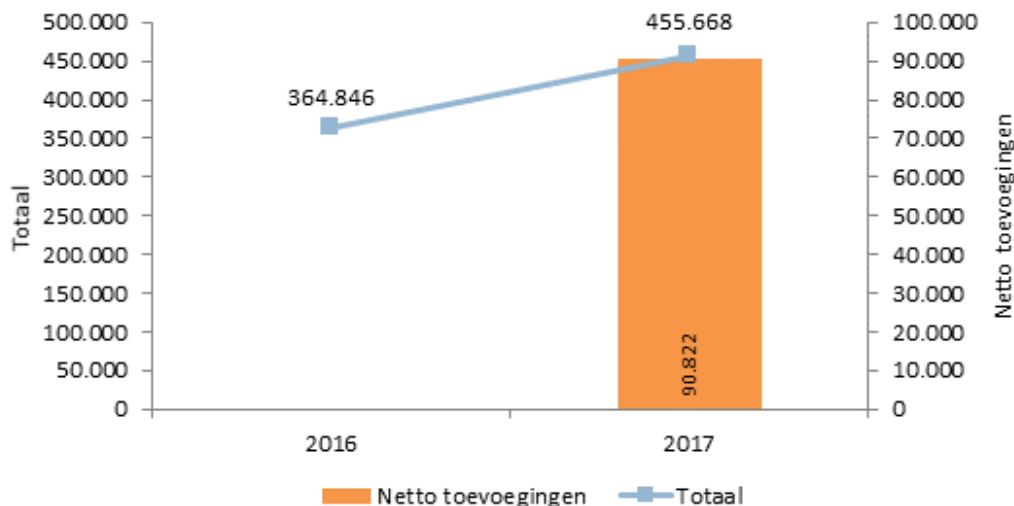
128. Zoals in Hoofdstuk 5 aangegeven worden de telefoonsystemen bij de eindgebruiker steeds vaker aangesloten op een VoIP netwerk in plaats van op het traditionale PSTN telefoonnetwerk. Gecombineerd met de commerciële strategieën van de operatoren (bundeling van diensten) vermindert deze migratie naar breedband de vraag naar standalone toegang tot het vaste telefoonnetwerk en stimuleert het de verkoop van vaste telefonie in bundels.
129. Residentiële eindgebruikers opteren alsmaar meer voor een bundel waarbij naast vaste telefonie ook breedband- en televisiediensten samen aangekocht worden. In onderstaande grafiek is duidelijk dat vaste telefonieaansluiting slechts in een kleine minderheid nog als standalone product wordt aangekocht (14% in 2017).



**Figuur 11: verhouding van telefoonaansluitingen die los of in een bundel afgenomen worden (Bron: BIPT, 2018)**

130. Steeds vaker worden ook aan grootzakelijke klanten geïntegreerde oplossingen voorgesteld. De overstap naar producten als Proximus Explore met zijn geïntegreerde aanpak van spraak en data is een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling. Unified Communications van Proximus is een ander voorbeeld van een oplossing die verschillende communicatiemiddelen onderbrengt in één convergente infrastructuur (telefoon, fax, e-mail, voicemail, instant messaging) zodat de klant met één platform veilig en gebruiksvriendelijk kan communiceren via verschillende kanalen. Ook andere telecomondernemingen bieden soortgelijke diensten aan, zoals bijvoorbeeld BT Belgium met BT Advise One. Eind 2017 waren er voor zakelijke klanten 455.668 bundels<sup>93</sup>. Dit is 1,5 procentpunt meer dan een jaar voordien (zie figuur hieronder). 47% van de bundels omvatten 3 producten. 4-play vertegenwoordigt 31% en 2-play 21%.

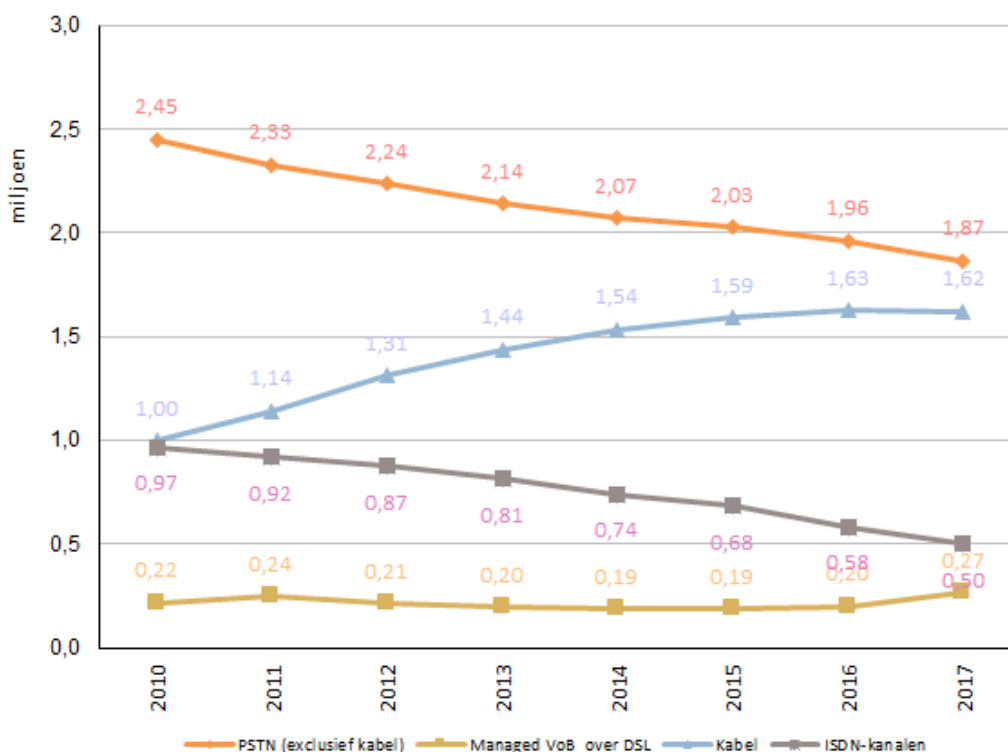
<sup>93</sup> Op basis van input van Orange, Proximus, Telenet.  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



Figuur 12: volume bundels op zakelijke markt (Bron: BIPT, 2018)

### 6.2.3.2. Toenemend belang van de kabeloperatoren

131. Zoals blijkt uit de onderstaande grafiek betreffende het aantal toegangslijnen nemen vooral de kabeloperatoren marktaandeel van Proximus af. Dit kan gezien worden in het kader van de bundelaanbiedingen waarbij deze kabeloperatoren historisch gezien een sterke positie hebben op het vlak van televisie-aanbiedingen en waar zij van profiteren om extra klanten te winnen voor hun bundelaanbiedingen (met vaste telefonie).

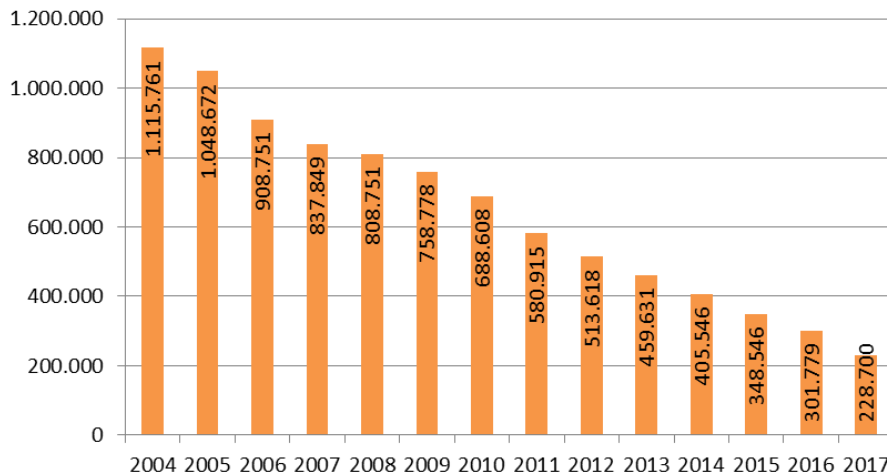


Figuur 13: evolutie van het aantal toegangslijnen (Bron: BIPT, 2018)

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

### 6.2.3.3. Afname populariteit C(P)S

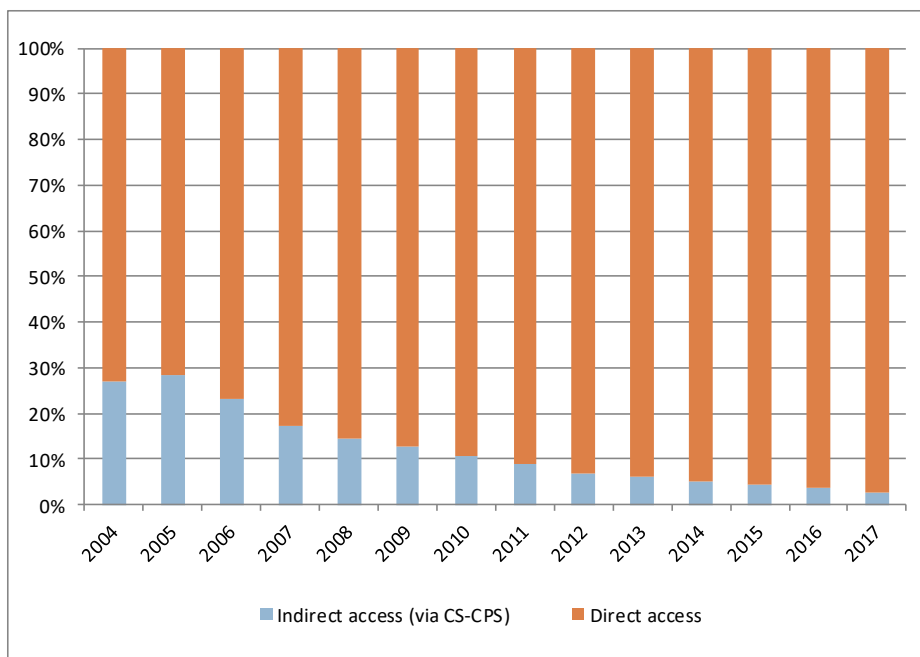
132. Zoals in de volgende figuren wordt geïllustreerd, gaat het gebruik van CPS, een methode om te bellen via een andere provider dan de provider van de telefoonlijn, in 2017 verder achteruit: -31% tot 228.700 actieve CPS-aansluitingen (Figuur 14). De daling is nog veel sterker dan de voorbije jaren.



**Figuur 14: aantal actieve CPS-aansluitingen (Bron: BIPT, 2018)**

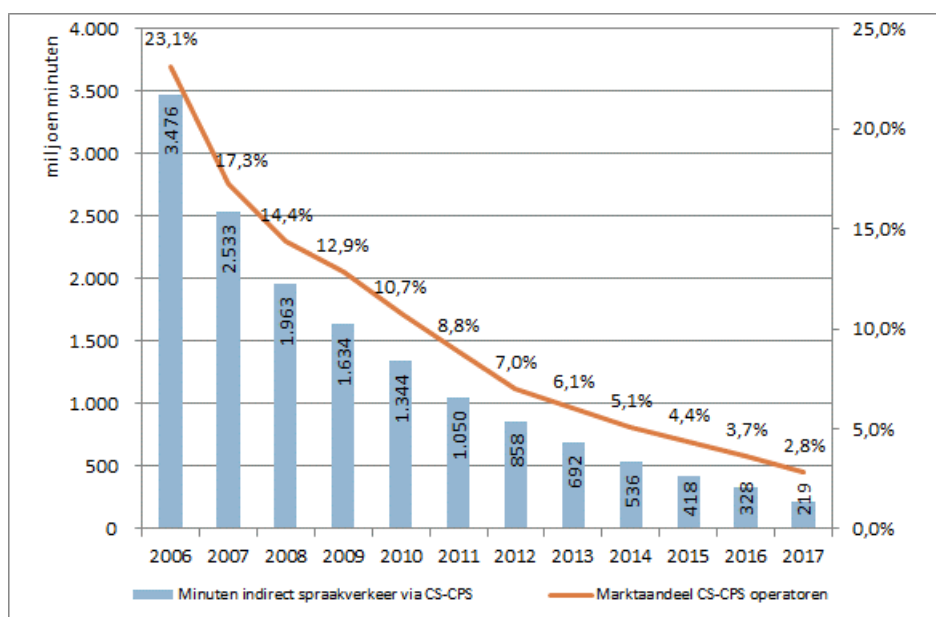
133. Het aandeel van het aantal CS/CPS-aansluitingen in het totaal aantal aansluitingen kent eveneens een significante daling, tot minder dan 4%<sup>94</sup> (Figuur 15).

<sup>94</sup> Het volume vast spraakverkeer via CS-CPS daalt met 33% tot 219 miljoen minuten op jaarbasis. Dit resulteert in een marktaandeel van 2,8%.



**Figuur 15: aandeel van CPS in het totaal aantal aansluitingen (Bron: BIPT, 2017)**

134. Het aantal minuten dat jaarlijks via CS/CPS gebeld wordt, kromp de afgelopen jaren drastisch met een gemiddelde van 20% per jaar (Figuur 16), en bedroeg in 2017 slechts 2,8% van alle oproepen.



**Figuur 16: minuten via CS/CPS en marktaandeel CS/CPS operatoren (Bron: BIPT 2018)**

135. Een operator merkt op dat onderzoek<sup>95</sup> uitwijst dat bepaalde CS/CPS-operatoren specifieke tariefplannen op de markt brengen die vele malen goedkoper zijn dan die van de *incumbent*.
136. Het BIPT ontkent niet dat CPS de mogelijkheid biedt om lage prijzen aan te bieden. Desondanks blijkt duidelijk uit bovenstaande grafieken dat de vraag hiernaar sterk afneemt en er ook sprake is van een sterke afname van het aantal belminuten via CPS.

#### 6.2.3.4. *Prijsevolutie vaste telefonie*

137. Hieronder wordt een analyse geschetst van de prijsevolutie van telefoniediensten (toegang en minuten gecombineerd).
138. Tegenwoordig worden op de markt vooral forfaitaire aanbiedingen aangeboden, waarbij reeds gratis minuten zijn inbegrepen. Bij sommige aanbiedingen beschikt de eindgebruiker over de mogelijkheid om onbeperkt te bellen tijdens de daluren naar vaste en/of mobiele nummers.
139. Eind 2017 nam slechts 14% van de vaste telefoniegebruikers vaste telefonie af als standalone product. Daarom wordt hieronder bovenop de prijsevolutie voor standalone vaste telefonie ook de prijsevolutie voor de bundels besproken, en dit zowel voor een residentieel als zakelijk publiek.

##### 6.2.3.4.1 *Residentieële prijzen standalone vaste telefonie*

140. De nominale prijsevolutie van standalone vaste telefonie voor verschillende gebruikersprofielen is weergegeven in onderstaande grafieken. Voor meer informatie inzake de kenmerken van de gebruiksprofielen en de namen van de tariefplannen die in beschouwing genomen zijn voor de analyse van de prijsevolutie<sup>96</sup> hieronder, wordt verwezen naar bijlage E.
141. De prijsveranderingen van de tariefplannen voor de verschillende gebruikersprofielen wordt vergeleken met de evolutie van de Consumptie Prijzen Index (CPI)<sup>97</sup>. Hierbij wordt de evolutie van beide bekeken ten opzichte van het basispunt (Q4 2013 = 100). Indien de curve van een tariefplan zich op een hoger niveau positioneert (op de verticale as) dan die van de CPI, wijst dit erop dat de prijzen

---

<sup>95</sup> Call-by-Call und Preselection in Deutschland, WIK Consult, juli 2017 ([https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2017/2017\\_Call-by-Call\\_Preselection\\_VATM.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2017/2017_Call-by-Call_Preselection_VATM.pdf)).

<sup>96</sup> Per gebruiksprofiel wordt het meest prijsgunstige tariefplan weerhouden per operator.

<sup>97</sup> De CPI is een middel om de veranderingen in de kosten van het levensonderhoud door de kostprijs van een vastgelegde korf goederen en diensten te meten.

van het tariefplan in kwestie sterker gestegen zijn dan de algemene levensduurte. De CPI steeg tussen 2013 en 2018 met 6,08%. Hieruit blijkt dat:

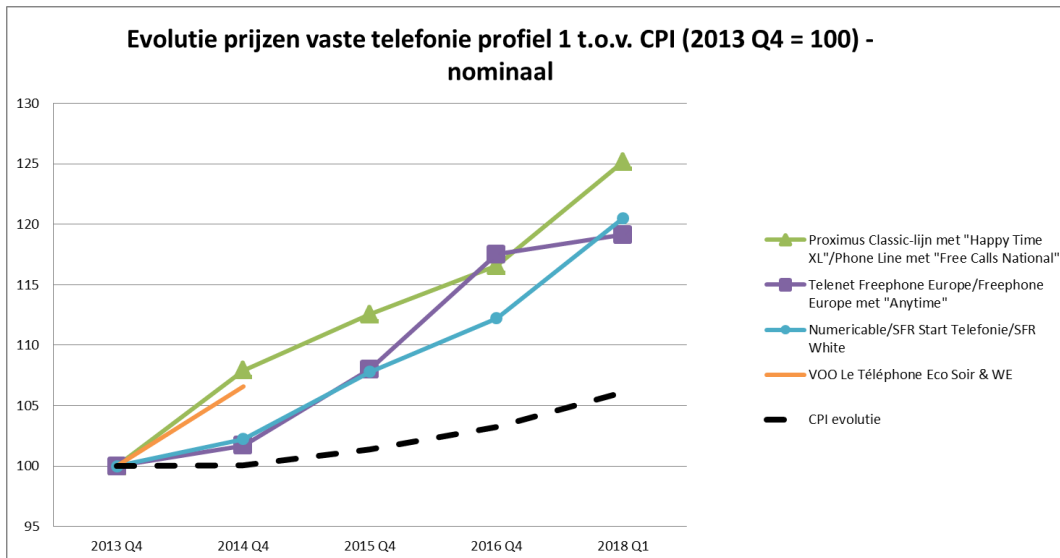
- Wat de gebruikersprofielen 1 en 2 betreft, het prijsniveau van alle operatoren (Proximus, Telenet, VOO<sup>98</sup>, SFR<sup>99</sup>) sterker stijgt dan de stijging van de CPI. Een uitzondering vormt het prijsniveau van Telenet voor gebruikersprofiel 2, dat over de beschouwde periode min of meer gelijke tred houdt met de evolutie van de CPI. Gezien het gemiddeld aantal belminuten per klant in 2017, namelijk 152 belminuten per maand, kunnen we stellen dat deze profielen het meest representatief zijn voor België<sup>100</sup>.
- Voor gebruikersprofiel 3 stijgt het prijsniveau van Proximus, VOO en SFR sterker dan de stijging van de CPI. De prijsevolutie van Telenet valt lager uit dan de stijging van de CPI over de beschouwde periode. Het BIPT merkt echter op dat, indien men de prijsstijging zou bekijken van 2014 tot 2018, deze min of meer dezelfde tred houdt met de evolutie van de CPI.
- De prijsdalingen van Proximus van 2018 t.o.v. 2016, hebben als gevolg gehad dat voor deze operator, wat gebruikersprofielen 4 en 5 betreft, de evolutie van de prijs over de beschouwde periode lager uitvalt dan de stijging van de CPI. Het prijsniveau van VOO en SFR is in sterkere mate gestegen dan de CPI. De prijsevolutie van Telenet is lager dan de stijging van de CPI, doch ook voor deze gebruikersprofielen geldt dat indien men de prijsstijging zou bekijken van 2014 tot 2018 deze ongeveer parallel zou verlopen met de evolutie van de CPI.

---

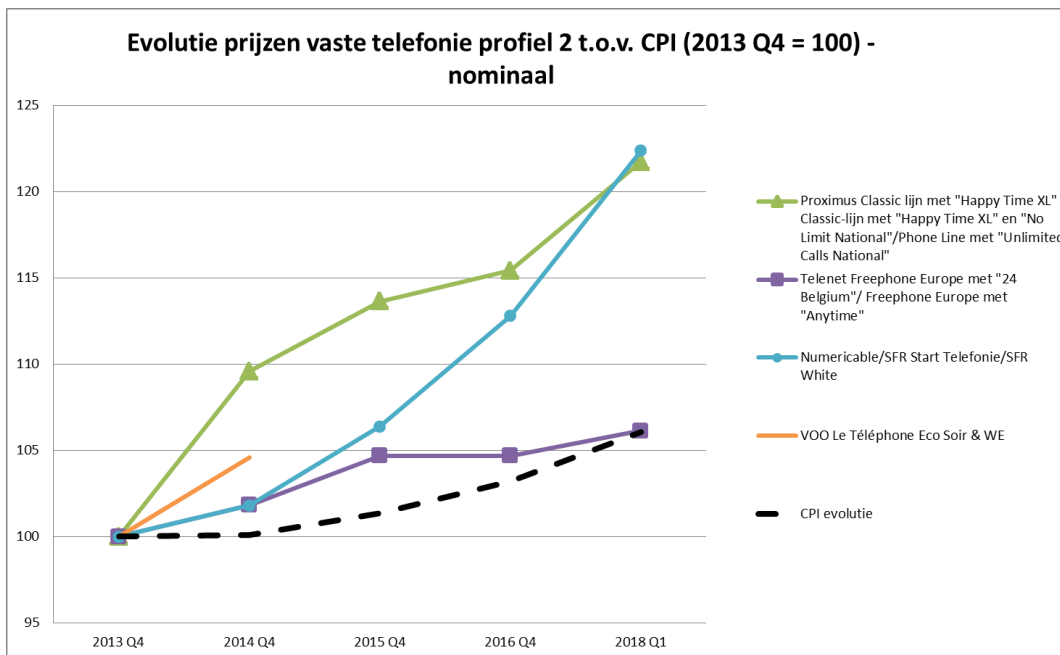
<sup>98</sup> De standalone vaste telefonieproducten van VOO zijn in beschouwing genomen tot en met het jaar 2014. De operator in kwestie biedt sinds 2015 vaste telefonie enkel nog aan als onderdeel van een bundel.

<sup>99</sup> Op 22 december 2016 heeft Telenet Group BVBA, een rechtstreekse dochteronderneming van Telenet Group Holding NV, een definitief akkoord gesloten om Coditel Brabant SPRL over te nemen van Coditel Holding SA, een dochter van Altice NV (persmededeling van Telenet). Deze concentratie is op 12 juni 2017 onder voorwaarden goedgekeurd door de Belgische Mededingingsautoriteit. Vervolgens werd op basis van deze goedkeuring op 19 juni 2017 door Telenet en Altice N.V. overgegaan tot uitvoering van de overname van SFR BeLux door Telenet.

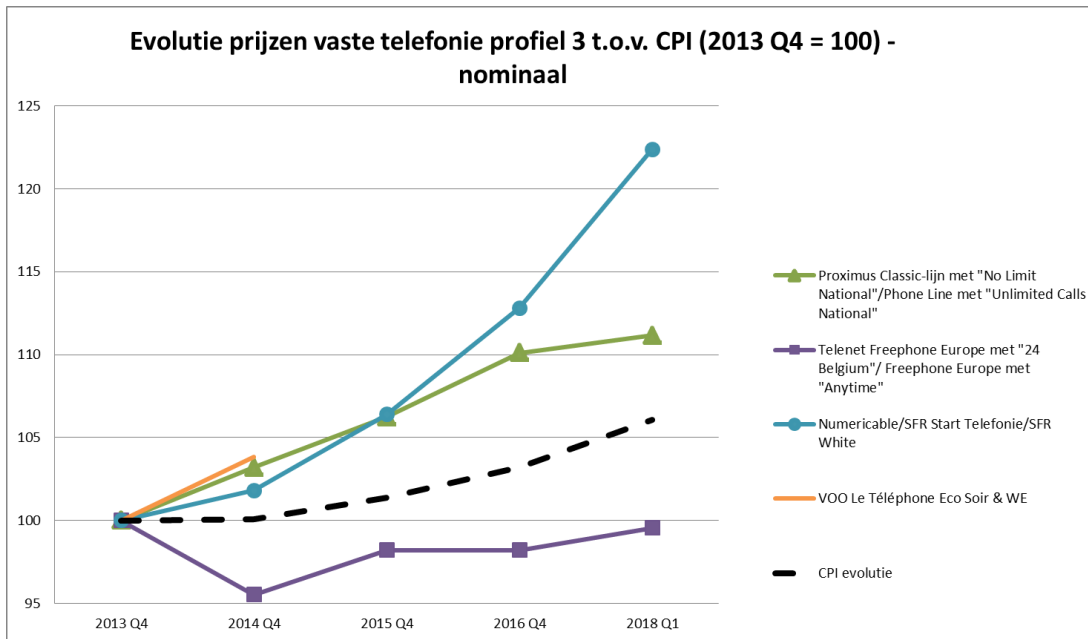
<sup>100</sup> Gemiddeld aantal belminuten per klant per maand over alle operatoren heen bedraagt 152 minuten (Bron: BIPT). Totaal aantal belminuten profiel 1 = 95 minuten; profiel 2 = 299 minuten). Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



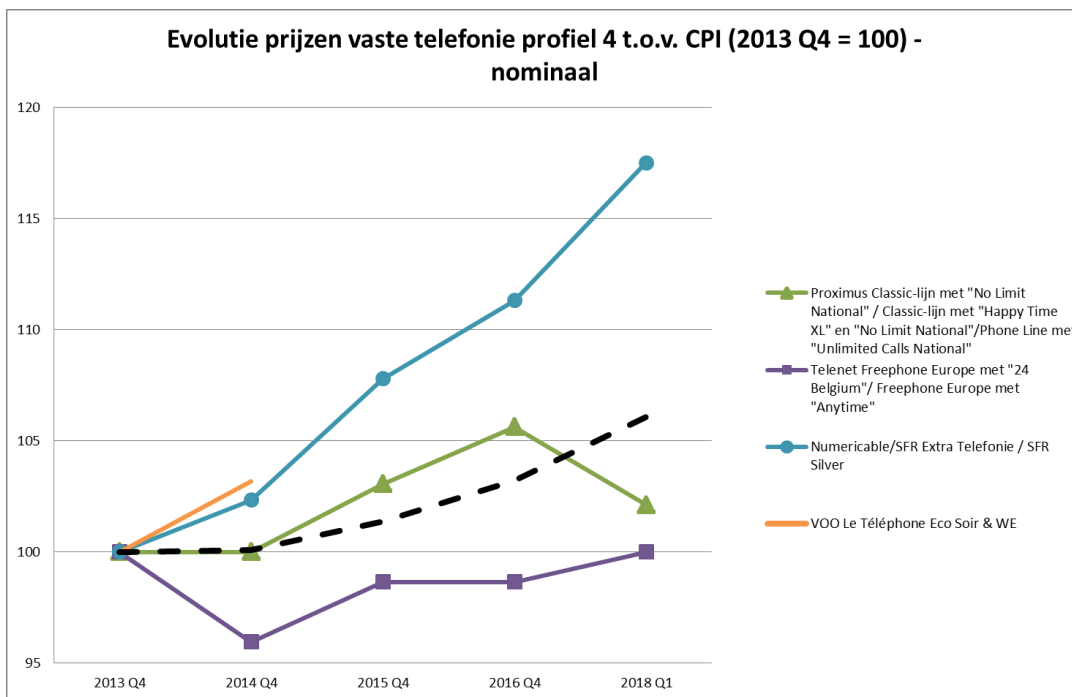
**Figuur 17: nominale prijsevolutie voor standalone vaste telefonie – Laag verbruik (25 oproepen)**  
(Bron: BIPT, 2018)



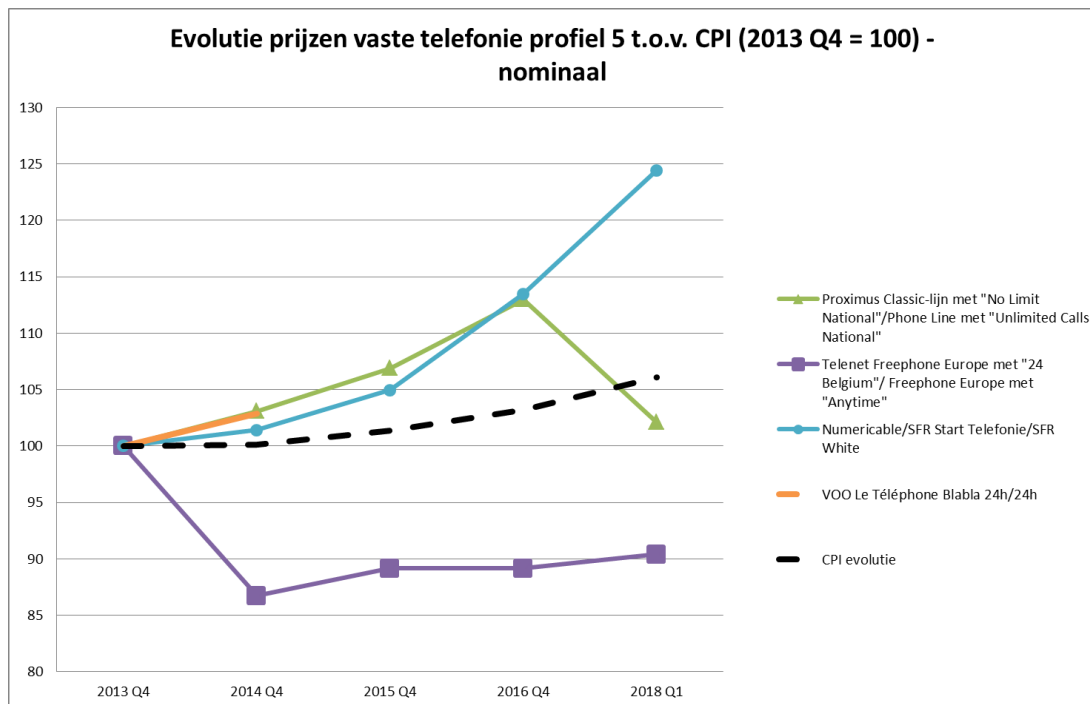
**Figuur 18: nominale prijsevolutie voor standalone vaste telefonie – medium verbruik (70 oproepen, daluren en tijdens het weekend)** (Bron: BIPT, 2018)



**Figuur 19: nominale prijsevolutie voor standalone vaste telefonie – medium verbruik (70 oproepen, week overdag) (Bron: BIPT, 2018)**



**Figuur 20: nominale prijsevolutie voor standalone vaste telefonie –Intensief verbruik (120 oproepen, daluren en tijdens het weekend) (Bron: BIPT, 2018)**



**Figuur 21: nominale prijsevolutie voor standalone vaste telefonie -Intensief verbruik (120 oproepen, overdag en tijdens de week) (Bron: BIPT, 2018)**

142. Op basis van de meest recente editie van de internationale vergelijkende prijzenstudie voor de particuliere markt van het BIPT<sup>101</sup>, blijkt dat standalone vaste telefoniediensten in België een hoger prijsniveau kennen ten opzichte van onderzochte buurlanden (BE, NL, FR, VK, DU) wat betreft 'profiel 1' en een eerder ongunstige positie wat betreft de overige 'lichte' profielen (2 en 3). Enkel het Verenigd Koninkrijk (profielen 1, 2 en 3) en Nederland (profielen 2 en 3) zijn duurder. Ons land scoort wel goed voor de 'zware' profielen 4 en 5.
143. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat slechts 14% van de vaste telefoniegebruikers, vaste telefonie afneemt als standalone product.

### Conclusie residentiële prijzen standalone vaste telefonie

144. Wat de particuliere markt betreft, stelt het BIPT in het algemeen een stijging van het prijsniveau vast voor standalone vaste telefonie. Wat de gebruikersprofielen 1 en 2 betreft, stijgt het prijsniveau van alle operatoren (Proximus, Telenet, VOO, SFR) sterker dan de stijging van de CPI. Gezien het gemiddeld aantal belminuten per maand per klant in 2017, namelijk 152, kunnen we stellen dat deze profielen het meest

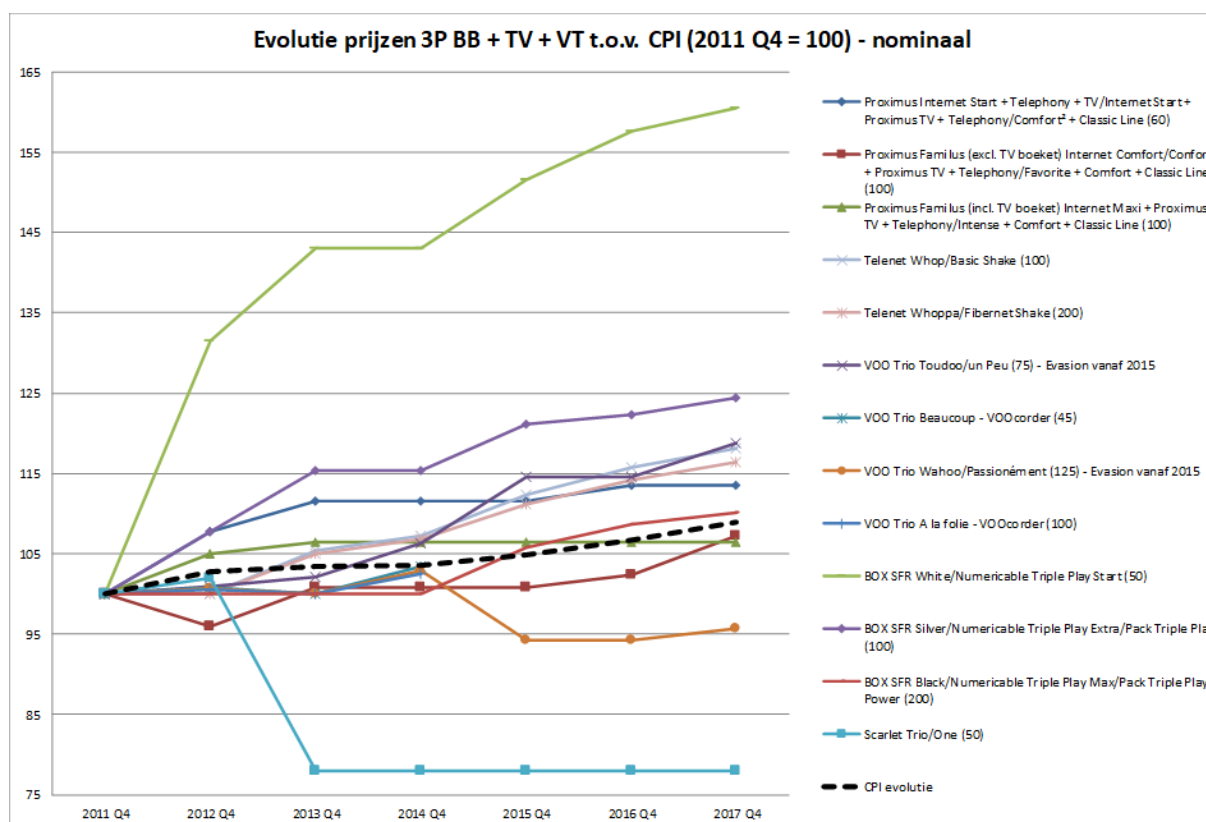
<sup>101</sup> Zie ook de BIPT benchmark: *Vergelijkende studie Prijsniveau Telecomproducten in België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk [Tarieven van augustus 2016]*

representatief zijn voor België. Het prijsniveau van vaste telefonie bevindt zich beduidend hoger dan in de ons omringende landen.

### 6.2.3.4.2 Bundels met vaste telefonie

#### Residentiële bundels met vaste telefonie

145. Onderstaande grafiek vergelijkt de prijsveranderingen van de 3-playtariefplannen (breedbandinternet + digitale tv + vaste telefonie), de meest voorkomende vorm van afname van vaste telefonie-diensten, met de evolutie van de Consumptie Prijzen Index (CPI). Hierbij steeg het prijsniveau van de meeste bundels eveneens sterker dan de stijging van de CPI.

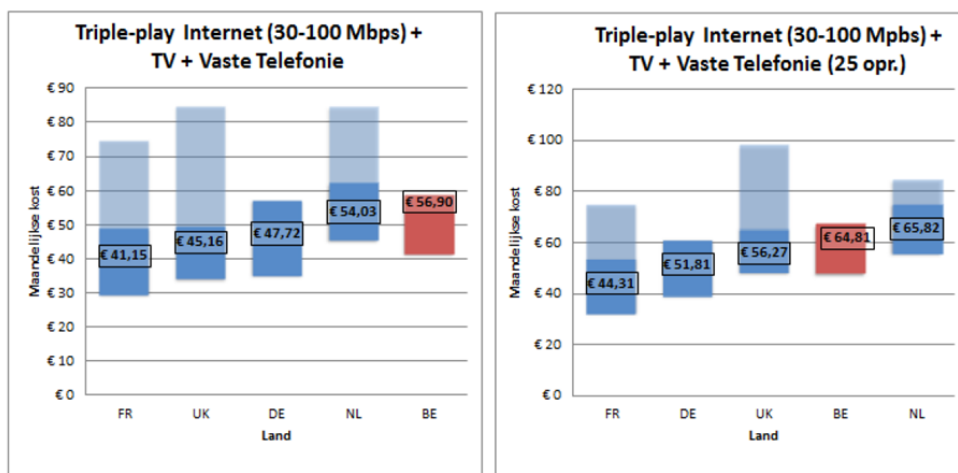


**Figuur 22: evolutie tariefplannen in verhouding tot de evolutie van de consumptieprijsindex (Bron: BIPT, 2018)**

146. Op basis van de meest recente editie van de internationale vergelijkende prijzenstudie voor de particuliere markt van het BIPT<sup>102</sup> situeert dit prijsniveau zich boven het niveau van de ons omringende landen. Voor wat betreft triple-playaanbiedingen (internet + tv + vaste telefonie) situeert België zich op de laatste (zonder extra

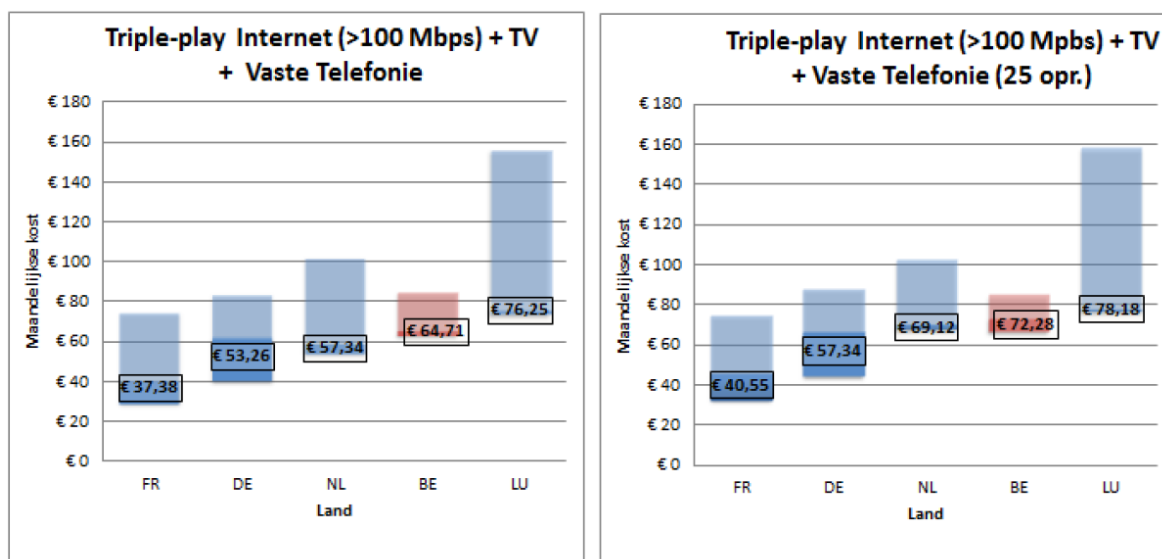
<sup>102</sup> Zie ook de BIPT benchmark: *Vergelijkende studie Prijsniveau Telecomproducten in België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk [Tarieven van augustus 2016]*

gebruikskosten vaste telefonie) of voorlaatste positie (inclusief de kosten van 25 oproepen) ten opzichte van de buurlanden.



**Figuur 23:** gewogen gemiddelde triple play (internet + tv + vaste telefonie), 30-100 Mbps, zonder belkosten voor vaste telefonie (links) en met belkosten voor 25 oproepen vaste telefonie (rechts). (Bron: eigen berekeningen, data afkomstig van websites operatoren, augustus 2016, prijzen incl. btw, EUR PPP)

147. Ook voor een triple play met een supersnelle breedbandcomponent (downloadsnelheid van minstens 100 Mbps) is België eerder duur in vergelijking met de buurlanden. België neemt een voorlaatste positie in, voor Luxemburg.



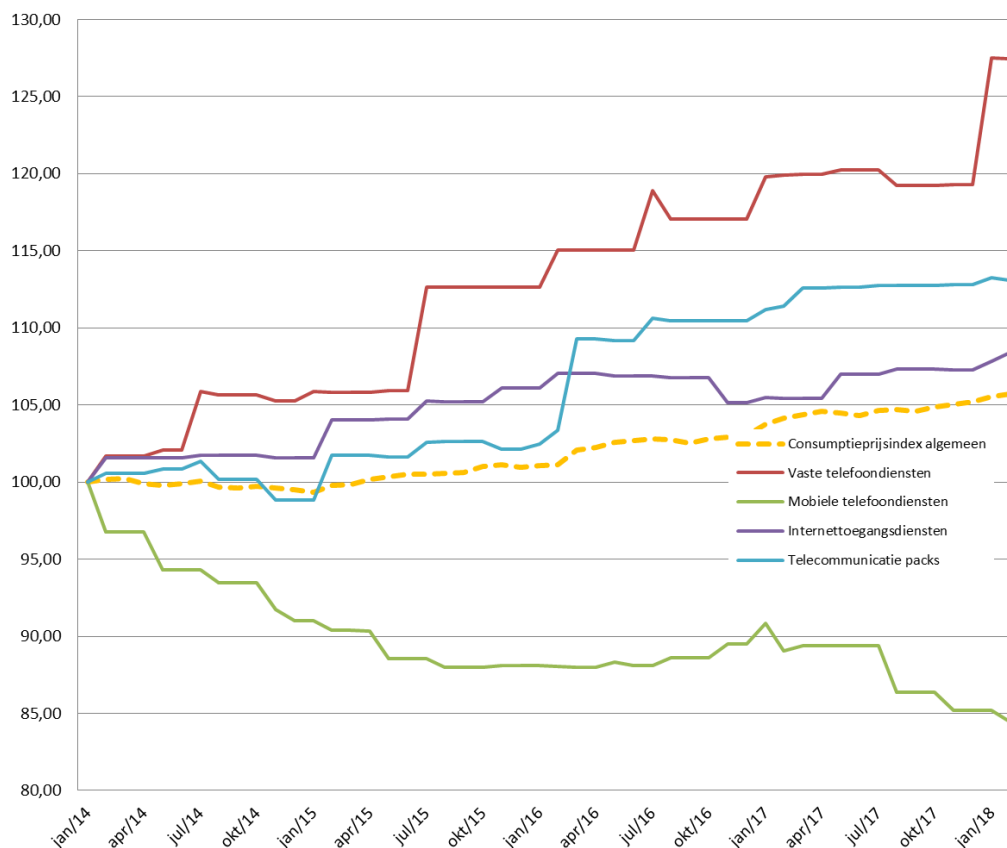
**Figuur 24:** gewogen gemiddelde per land triple play (internet + tv + vaste telefonie), 100+ Mbps, zonder belkosten voor vaste telefonie (links) en met belkosten voor 25 oproepen vaste telefonie (rechts). (Bron: eigen berekeningen, data afkomstig van websites operatoren, augustus 2016, prijzen incl. btw, EUR PPP)

148. Het BIPT is zich bewust van de verouderde gebruiksprofielen en merkt op dat deze voor vaste telefonie in het algemeen en voor de component vaste telefonie als onderdeel van een triple-playproduct in het bijzonder momenteel aan een herziening Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

onderhevig zijn<sup>103</sup>. De resultaten voor de triple-playprofielen waarvoor geen rekening gehouden wordt met mogelijke extra gebruikskosten voor vaste telefonie (linkse grafieken in de figuren hierboven), worden hierdoor in ieder geval niet beïnvloed.

### Evolutie consumptieprijsindex algemeen vs telecomproducten

januari 2014 = 100



**Figuur 25: evolutie consumptieprijsindex algemeen vs. de evolutie van de prijzen van telecomproducten (januari 2014 = 100) (Bron: STATBEL, 2018)**

149. Op basis van een andere bron, namelijk de BIAC 2016-studie<sup>104</sup> (die de tarieven in 28 landen vergelijkt), blijkt dat het goedkoopste Belgisch triple-playtariefplan (internet + tv + vaste telefonie) in de snelheidscategorieën 12-30 Mbps, 30-100 Mbps en 100+ Mbps respectievelijk 55,8%, 41,6%, en 14,9% duurder is dan het EU28-gemiddelde van de goedkoopste tariefplannen. Op basis van de resultaten van de BIAC 2018-studie (data van oktober 2017), blijkt dat de positie van België erop achteruitgegaan is. Wat triple play betreft, is België het duurste land voor de snelheidscategorieën van minder dan 30 Mbps en 30-100 Mbps. Voor ultrasnel internet neemt België de op één

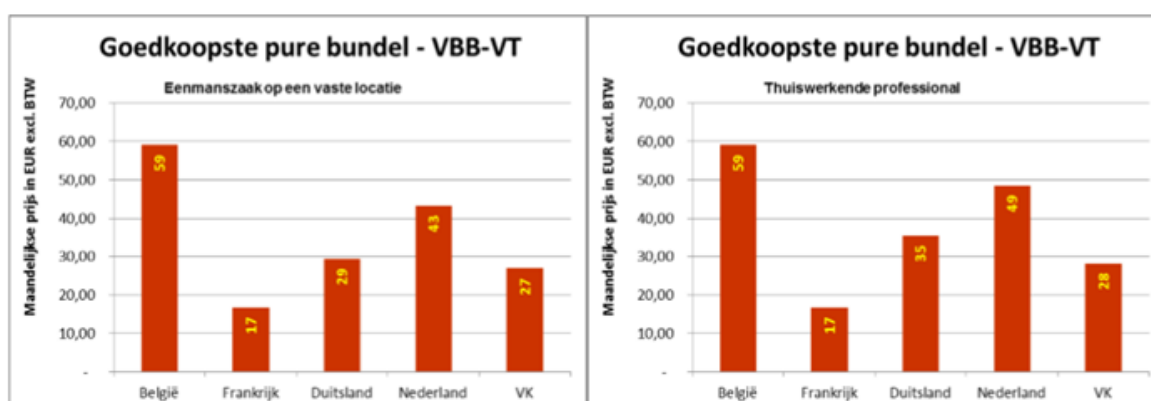
<sup>103</sup> Met het oog hierop, is op 12 januari 2018 een publieke raadpleging opgestart door het BIPT.

<sup>104</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/fixed-broadband-prices-europe-2016>  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

na laatste plaats in. Belgische triple-playtariefplannen zijn in ons land 55%, 49% en 33% duurder dan het gemiddelde voor de respectieve snelheidscategorieën.

### Zakelijke prijzen bundels met vaste telefonie

150. Wat betreft de tarieven voor zakelijke gebruikers, heeft het BIPT uitgebreid onderzoek gedaan naar bundels met vaste telefonie in zijn jaarlijkse *Vergelijkende studie betreffende het prijsniveau van telecomproducten voor zakelijke gebruikers*<sup>105</sup>, waarbij het prijsniveau van aanbiedingen voor de kleinzakelijke markt vergeleken wordt met de ons omringende landen. De markt van de grote zakelijke gebruikers, waarbij doorgaans wordt gewerkt met contracten op maat die verscheidene diensten omvatten, wordt niet in beschouwing genomen in het kader van deze studie.
151. In deze studie werden onder meer bundels met vaste telefonie en breedbandinternet onderzocht voor twee bedrijfstypes met één telecommunicatiegebruiker, namelijk de eenmanszaak op een vaste locatie en de thuiswerkende professional. Voor de ‘zuivere bundel’ van het type vaste breedband en telefonie, blijkt België voor beide bedrijfstypes de hoogste kosten te hebben, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Een ‘zuivere bundel’ is een gebundeld telecomproduct dat als dusdanig commercieel wordt aangeboden.



**Figuur 26: goedkoopste prijs voor pure bundel: vast breedband en vaste telefonie, zakelijke markt (prijzen juni 2017) (Bron: BIPT, 2017)**

152. Naast de prijzen van de ‘zuivere bundels’ werden ook de telecommunicatiekosten bepaald van acht bedrijfstypes op basis van het ‘multiplayconcept’. De benchmark beschouwt voor bedrijfstypes met 1 telecomgebruiker zowel enkelvoudige diensten als bundels/combinaties van twee tot vier verschillende enkelvoudige diensten

<sup>105</sup> *Vergelijkende studie betreffende het prijsniveau van telecomproducten voor zakelijke gebruikers in België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk in 2017.* <http://www.bipt.be/nl/operators/bipt/publicaties/vergelijkende-studie-betreffende-het-prijsniveau-van-telecomproducten-voor-zakelijke-gebruikers-in-belgie-nederland-frankrijk-en-het-verenigd-koninkrijk-tarieven-februari-maart-2016>

(‘multiplay’). Een multiplay kan desgevallend bestaan uit bundels of standalone producten die worden geleverd door verschillende operatoren indien dit aanleiding geeft tot een kostenbesparing vanuit het standpunt van de gebruiker. De resultaten van deze analyse worden samengevat in bijlage F van onderhavige marktanalyse.

153. Voor zakelijke klanten vallen de kosten voor vaste telefonie lager uit dan in onze buurlanden voor bedrijfstypes met een hoog gebruik van vaste telefonie. Daartegenover staat dat de prijzen en kosten voor een licht tot middelmatig gebruik van vaste telefonie (bedrijfstypes 1 en 5) doorgaans stabiel zijn. Voor die bedrijfstypes situeren de prijzen zich op een gemiddeld tot eerder duur niveau in vergelijking met het buitenland.

#### Conclusie bundels met vaste telefonie

154. Ook de triple-playaanbiedingen op de particuliere markt hebben een sterkere prijsstijging gekend dan de evolutie van de CPI. Ten opzichte van de buurlanden is het prijsniveau voor triple-playproducten (BB + tv + VT) historisch altijd hoog geweest in België.
155. Wat de **kleinzakelijke markt** betreft, kan gesteld worden dat de kosten voor vaste telefonie in het algemeen lager uitvallen dan in onze buurlanden voor bedrijfstypes met een hoog gebruik van vaste telefonie. Daartegenover staat dat de kosten voor een licht tot middelmatig gebruik van vaste telefonie (bedrijfstypes 1 en 5) de prijzen zich op een gemiddeld tot eerder duur niveau situeren in vergelijking met het buitenland. Wanneer men enkel de ‘zuivere bundels’ in beschouwing neemt, blijkt die in België de hoogste kosten met zich mee te brengen voor de bedrijfstypes ‘eenmanszaak op een vaste locatie’ en de ‘thuiswerkende professional’.
156. Door onder andere de nieuwe marktregulering op de vaste markten voor breedbandinternet en omroep<sup>106</sup> zullen operatoren in de toekomst over de noodzakelijke wholesale-inputs beschikken om competitieve gebundelde producten aan de eindklant aan te bieden.

#### 6.2.4. Conclusies trends op de vaste telefonie markt

157. Uit bovenstaande figuren kan afgeleid worden dat het belang van vaste telefonie jaar na jaar afneemt. Deze afname kan verklaren waarom het marktaandeel van Proximus op de markt voor telefonische toegang (hoewel dit aanzienlijk verkleint) en het niveau van marktconcentratie hoog blijven.

---

<sup>106</sup> Besluit van de CRC van 29 juni 2018 betreffende de analyse van de markten voor breedband en televisieomroep.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

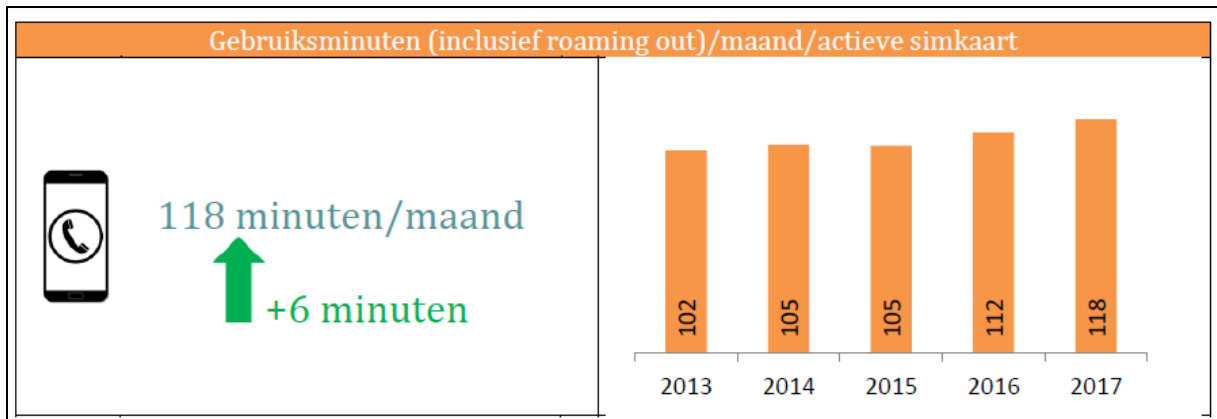
158. Daarenboven wordt vaste telefonie steeds vaker in bundel afgenomen met andere telecomdiensten. Slechts 14% van vaste telefonie wordt nog standalone afgenomen. Van deze standalone vaste aanbiedingen wordt dan nog voornamelijk de oproepen samen met de abonnementskosten bij eenzelfde aanbieder gekocht. Op basis van deze evoluties kan het BIPT stellen dat de (retail)markt van standalone vaste telefonie steeds minder relevant wordt.
159. Het gebruik van CPS-diensten daalt al 14 jaar op rij wat ertoe leidt dat het nog maar een zeer klein deel van de markt betreft.
160. Wat de particuliere markt betreft, stelt het BIPT in het algemeen een stijging van het prijsniveau vast voor standalone vaste telefonie. Ook de triple-playaanbiedingen op de particuliere hebben een sterkere prijsstijging gekend dan de evolutie van de CPI.
161. Wat de **kleinzakelijke markt** betreft, kan gesteld worden dat de kosten voor vaste telefonie in het algemeen lager uitvallen dan in onze buurlanden voor bedrijfstypes met een hoog gebruik van vaste telefonie. Daartegenover staat dat de kosten voor een licht tot middelmatig gebruik van vaste telefonie (bedrijfstypes 1 en 5) de prijzen zich op een gemiddeld tot eerder duur niveau situeren in vergelijking met het buitenland.

### 6.3. EVOLUTIE OP DE MOBIELE MARKT

162. Ook al gaat deze marktanalyse over toegang tot vaste telefonie<sup>107</sup>, toch wenst het BIPT bij wijze van illustratie eveneens enkele relevante evoluties op de (nauw verwante) mobiele markt te schetsen.
163. Gemiddeld verbruiken de abonnees per maand 118 minuten die retailinkomsten genereren. Dit is een stijging met 6 minuten ten opzichte van 2016.

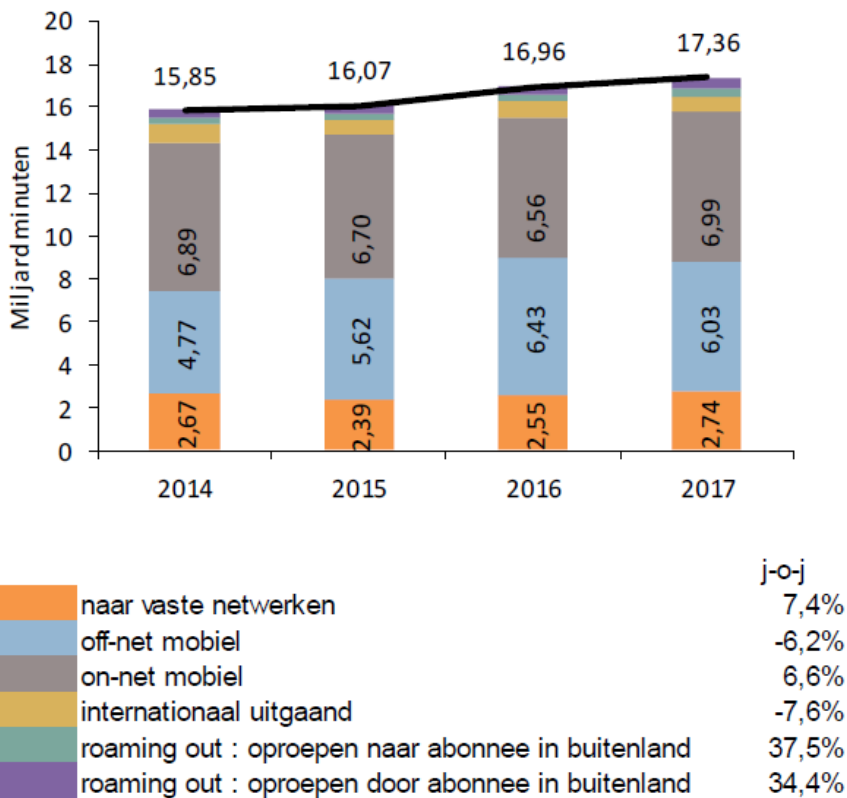
---

<sup>107</sup> En concludeert het BIPT verder dat toegang tot een mobiel netwerk niet substitueerbaar is met toegang tot vaste telefonie, zie sectie 7.2.1.3.



Figuur 27: gebruiksminuten/maand/actieve simkaart MNO en MVNO (Bron: BIPT)

164. Het mobiele spraakverkeer van retailklanten (exclusief oproepen naar voicemail, inclusief roaming) groeide met 397,3 miljoen minuten tot 17,36 miljard in 2017.



Figuur 28: evolutie mobiele belminuten ,inclusief roaming out (Bron: BIPT, 2018)

165. Het BIPT kan dus vaststellen dat, in tegenstelling tot de markt voor vaste telefonie, steeds meer gebeld wordt via mobiele telefonie.

# Deel III. Toegang tot het openbare vaste telefoonnetwerk (markt 1)

## HOOFDSTUK 7. DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT

### 7.1. INLEIDING EN WAARDEKETEN

166. In de toelichting bij haar aanbeveling van 2007 betreffende de relevante markten<sup>108</sup>, beschrijft de Europese Commissie dat “*De retailmarkt kan algemeen worden omschreven als de verstreking van een verbinding met of toegang (op een vaste locatie of een vast adres) tot het openbare telefoonnetwerk* <sup>109</sup> *om telefonische oproepen te maken of te ontvangen en verwante diensten te gebruiken.*” (vrije vertaling)
167. Toegang tot het vaste openbare telefoonnet heeft twee basiskenmerken: een fysieke toegang tot het netwerk en een E164-nummer van het nationale nummeringsplan aan de hand waarvan identificeerbare oproepen kunnen worden gemaakt en telefoonoproepen kunnen worden ontvangen.
168. De toegang tot het openbare telefoonnet is een retailmarkt die zich stroomafwaarts bevindt ten opzichte van de volgende wholesalemarkten: de markt voor ontbundelde toegang (‘lokale toegang’) en de markt(en) voor bitstreamtoegang (‘centrale toegang’)<sup>110</sup>. Gerelateerde retailmarkten zijn de markten voor spraaktelefoniediensten en de markt voor internettoegang. De onderlinge relaties tussen de verschillende markten wordt hieronder geschetst.

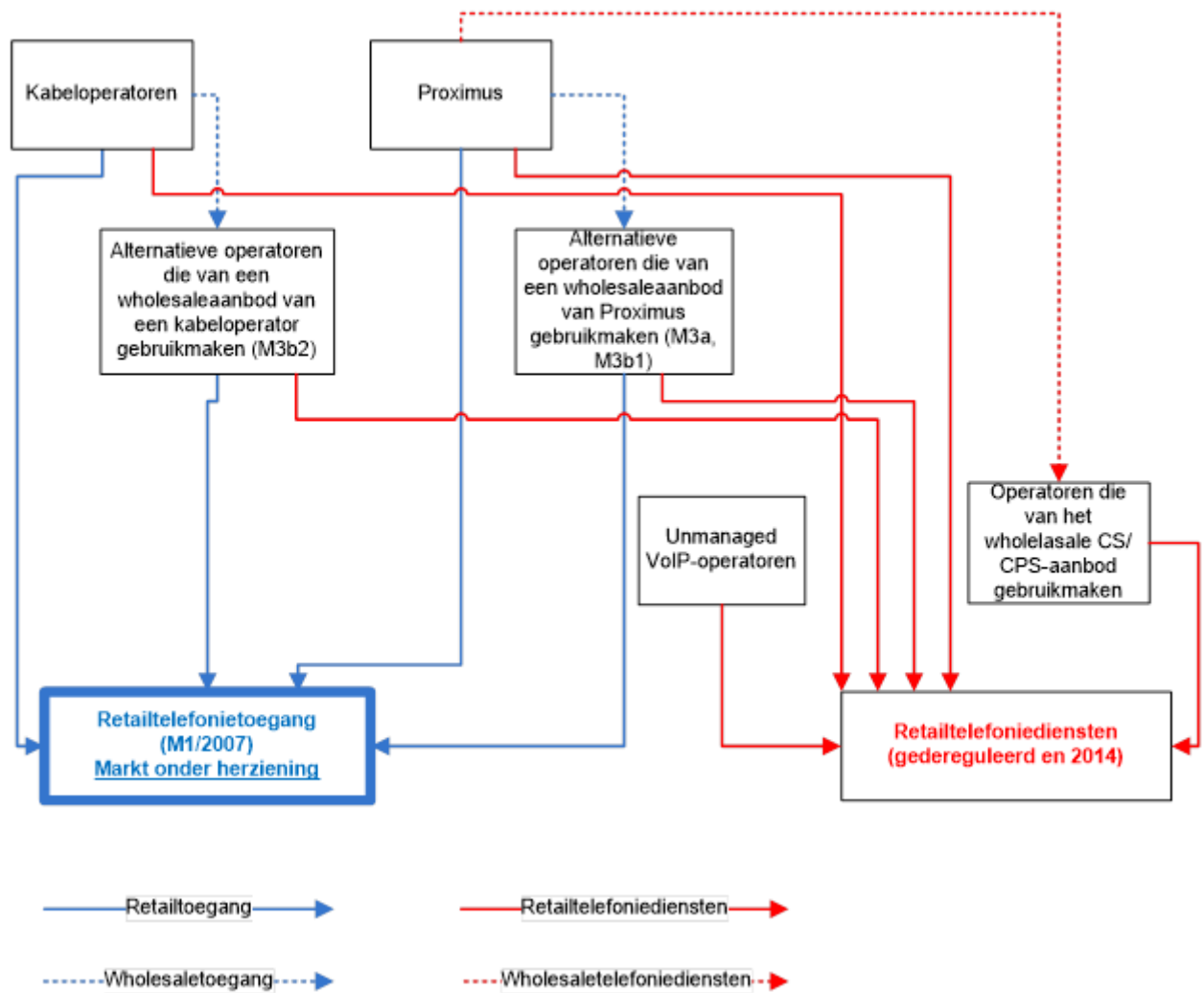
---

<sup>108</sup> Bron: Commission staff working document explanatory note accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, (Second edition) {(C(2007) 5406)}, 21.

<sup>109</sup> De term ‘openbaar telefoonnetwerk’ verwijst naar het circuitgeschakeld netwerk (*public switched telephone network* of *PSTN*)

<sup>110</sup> Toelichting bij de Aanbeveling van 2014, § 28: “*Wat betreft retailtoegang tot het openbaar telefoonnetwerk op een vaste locatie bestaat de enige wholesaleregulering die een impact zou kunnen hebben op de concurrentie op deze markt, in de regulering van de markt voor toegang tot de wholesale-infrastructuur, (...)*”.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



Figuur 29: waardeketen in de sector van de aansluitingen (BIPT, 2018)

169. Op deze figuur, kunnen we twee retailmarkten onderscheiden:

169.1 Links op de figuur, de retailmarkt voor telefonische toegang. Op die markt zijn actief: Proximus, de kabeloperatoren alsook de alternatieve operatoren die gebruikmaken van hun wholesaleaanbiedingen<sup>111</sup>. Het betreft de markt die werd herbekeken in het kader van dit besluit.

169.2 De rechterkant van de figuur toont de markt voor telefoondiensten. Op deze markt zijn dezelfde operatoren actief als op de markt voor telefonische toegang, samen met de operatoren die unmanaged VoIP-diensten aanbieden en de operatoren die de CS/CPS-wholesale diensten van

<sup>111</sup> Lokale toegang (markt 3a) en centrale toegang (markt 3b1) van Proximus; centrale toegang (markt 3b2) van de kabeloperatoren.

Proximus gebruiken. Deze markt voor telefoondiensten wordt momenteel niet gereguleerd<sup>112</sup>.

170. Markt 1 betreft de toegangslijnen van telefoniediensten. Deze markt zit momenteel in een proces van technologische migratie naar VoIP (zie randnummer 90 en volgende).
171. Een SMP-positie op de toegangsmarkt kan een zekere machtspositie op de oproepmarkt betekenen gezien het feit dat toegang en oproepen vaak samen aangekocht worden.
172. In het licht van het principe van de investeringsladder<sup>113</sup> werd op markt 1 de CS/CPS-verplichting opgelegd<sup>114</sup>. Deze verplichting was eerder ten gunste van de markt voor oproepen en niet direct ten gunste van de toegangsmarkt (aan de hand van CS-CPS kan geen telefonische toegang worden verstrekt maar enkel telefonische oproepen). Deze maatregel liet wel alternatieve operatoren toe om zonder grote investeringen snel klanten te winnen waardoor schaalvoordelen konden worden gerealiseerd, wat uiteindelijk als doel had dat de alternatieve operatoren op de investeringsladder konden klimmen en zo op de toegangsmarkt konden komen.
173. Proximus heeft aan het BIPT een addendum overgemaakt waarin het verklaart dat het op vrijwillige basis tot eind 2019 de CS- en CPS-diensten aan de huidige voorwaarden zou blijven uitvoeren, als de markten 1 en 2 van de aanbeveling van 2007 gedereguleerd zouden worden. Het addendum is terug te vinden in bijlage A.
174. Alvorens een gegeven markt te analyseren, moet het BIPT de relevante producten- of dienstenmarkten en de relevante geografische markten bepalen.
175. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (EHvJ) omvat de relevante markt voor een product of dienst alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze bijzonder geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of bedoelde toepassing ervan, maar ook op grond van de concurrentievoorwaarden en/of de structuur van vraag en

---

<sup>112</sup> Besluit van de Raad van het BIPT van 24 september 2014 betreffende de nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers.

<sup>113</sup> Volgens dat principe kan een operator de markt betreden via een wholesaleaanbod dat weinig eigen investeringen vergt en geleidelijk overgaan naar wholesaleaanbiedingen - op een hoger niveau - die aanvullingen vormen op de investeringen die moeten worden gedaan om geleidelijk aan zijn eigen netwerk te ontplooiën.

<sup>114</sup> Met CS (*Carrier Selection*) kan oproep per oproep een operator worden gekozen. Met CPS (*Carrier Pre-Selection*) kan de keuze van een operator voor alle oproepen worden geautomatiseerd.

aanbod op de betrokken markt<sup>115</sup>. Het EHVJ is integendeel van mening dat producten of diensten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, niet tot dezelfde markt behoren.<sup>116</sup>

176. Om de relevante markten te definiëren, worden de criteria van substitueerbaarheid aan de aanbod- en vraagzijde gehanteerd. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten, terwijl substitueerbaarheid aan de aanbodzijde aangeeft in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken producten of diensten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op de zeer korte tot korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra kosten.
177. Om de substitueerbaarheid aan de vraag- en aan de aanbodzijde te bepalen, kan men, indien dit gepast is, gebruikmaken van de toets van de hypothetische monopolist<sup>117</sup>. Het principe van die test bestaat erin de markt te beschouwen als een dienst of een geheel van diensten, waarin een hypothetische onderneming haar winsten wil maximaliseren. Die onderneming wordt geacht vrijgesteld te zijn van elke prijsregulering en ze is de enige leverancier van de dienst of groep diensten in kwestie. Die hypothetische prijsverhoging staat ook bekend als de test inzake een 'relatieve prijsstijging' of SSNIP-test (*Small Significant Non-transitory Increase in Price*). Het gaat over het algemeen om een verhoging van ongeveer 5 tot 10% gedurende een periode van een jaar.

## 7.2. RELEVANTE PRODUCTENMARKTEN - TOEGANGSMARKT

### 7.2.1. Substitutietests

#### 7.2.1.1. *Substitueerbaarheid tussen telefoonaansluitingen op vaste locaties en de openbare telefondiensten op een vaste locatie*

#### Vraagsubstitutie

178. In het voorgaande marktanalysebesluit van 31 januari 2013 zijn een aantal redenen opgesomd waarom er geen substitutiemogelijkheid is aan de vraagzijde:

---

<sup>115</sup> Zie bijvoorbeeld: zaak C-333/94P Tetra Pak - C-333/94P TETRA PAK]; zaak nr. 31/80, L'Oréal - 31/80 L'ORÉAL]; zaak 322/81, Michelin tegen Commissie [ 322/81 MICHELIN]; zaak C-62/86 AkzoChemie tegen Commissie [ 62/86 AKZO CHEMIE].

<sup>116</sup> Zie bijvoorbeeld: zaak C-333/94P Tetra Pak [- C-333/94P TETRA PAK] r.o. 13; zaak 66/86 Ahmed Saeed [- 66/88 AHMED SAEED], r.o. 39-40; zaak 27/76 United Brands tegen Commissie, [- 27/76 UNITED BRAND], r.o. 22 tot 29 en 12.

<sup>117</sup> Zoals aanbevolen in §29 van de SMP-richtsnoeren 2018.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

178.1 de beide diensten hebben verschillende kenmerken: telefoondiensten op een vaste locatie gaan over schakel- en transmissiediensten terwijl toegang gaat over de mogelijkheid om te bellen of gebeld te worden;

178.2 door CS/CPS kunnen gebruikers die over een Proximus-aansluiting beschikken een andere aanbieder voor telefoondiensten kiezen dan voor toegang tot het telefoonnet.

179. Het is redelijk om concreet aan te nemen dat beide producten geen substituten van elkaar zijn: strikt genomen kan toegang geen telefoondiensten vervangen en datzelfde geldt ook omgekeerd; ze zijn eerder complementair.
180. Er is echter al sinds een aantal jaar een duidelijke tendens in de richting van gebundelde diensten. Zo zijn er op de markt voornamelijk formules van verschillende netwerkexploitanten waarbij tegen een hogere abonnementsprijs (of toeslag op het normale abonnement) op sommige tijdstippen (daluren) en naar sommige bestemmingen gratis gebeld kan worden.
181. Hoe dan ook, de evolutie naar een situatie waarin toegang en telefoondiensten alleen gebundeld aangeboden worden, heeft zich vooralsnog niet voorgedaan. Bij enkele, kleinere operatoren is het nog mogelijk om oproepen (via CPS) apart van het abonnement (bij Proximus) aan te kopen.
182. Zoals reeds in Figuur 15 en Figuur 16 weergegeven neemt het aantal gevallen, waarbij oproepen via een andere aanbieder verlopen dan bij de aanbieder van het telefonieabonnement, gestaag af.
183. Deze cijfers tonen aan dat de vraag van de gebruikers en de aanbieders om de toegang en de telefoondiensten te kunnen scheiden nog zeer gering is.
184. Zolang CS/CPS blijft bestaan, kan een Proximus-eindklant echter nog steeds op een relatief eenvoudige manier zijn gesprekken aankopen bij een andere dienstenaanbieder.
185. Bij de andere netwerken is die vaststelling evenwel anders omdat de CS/CPS-faciliteiten niet beschikbaar zijn. Bij de beoordeling of de overstap naar bijvoorbeeld een kabelnetwerk voordelig is wordt er echter niet alleen rekening gehouden met de abonnementsprijs maar ook met de verwachte gesprekskosten. Doordat talrijke gebruikers de mogelijkheid hebben om over te stappen op het netwerk van Proximus

blijft de conclusie overeind dat beide producten nog niet als een bundel beschouwd kunnen worden.<sup>118</sup>

186. De vraag is dan ook of bij een *modified greenfield* benadering een dergelijke scheiding nog zou bestaan. Bij die benadering wordt gekeken hoe de markt zou functioneren zonder de invloed van marktspecifieke regulering, m.a.w. zonder verplichtingen die direct op die markt opgelegd worden, maar, in tegenstelling tot de gewone *greenfield* benadering, wel rekening houdend met regulering op gerelateerde markten.
187. Bij een dergelijke benadering zou het leveren van C(P)S niet zijn opgelegd aan Proximus maar de verplichtingen inzake ontbundeling en bitstreamtoegang, opgelegd op een of meerdere stroomopwaartse wholesalemart(en) zouden wel nog van kracht zijn. Verticaal geïntegreerde ondernemingen (Proximus, de kabelondernemingen) alsook de aanbieders die gebruik maken van ontbundeling en bitstreamtoegang zouden hoogstwaarschijnlijk bundels aanbieden van een aansluiting en telefoongesprekken. Enerzijds kan verwacht worden dat C(P)S niet meer verstrekt

---

<sup>118</sup> Zie ook de begeleidende verklarende nota van de Europese Commissie bij de aanbeveling betreffende de relevante markten van 2007 die stelt dat: *“Telephone services are usually supplied as overall packages of access and usage. Various options and packages may be available to end-users depending on their typical usage or calling patterns. Although many end-users appear to prefer to purchase both access and outgoing calls from the same undertaking, many others choose alternative undertakings to the one providing access (and the receipt of calls) in order to make some or all of their outgoing calls. An undertaking that attempted to raise the price of outgoing calls above the competitive level would face the prospect of endusers substituting alternative service providers. End users can relatively easily choose alternative undertakings by means of short access codes, (carrier selection via contractual or pre-paid means) or by means of carrier pre-selection. Whilst undertakings that provide access compete on the market for outgoing calls, it does not appear to be the case that undertakings supplying outgoing calls via carrier selection or preselection would systematically enter the access market in response to a small but significant non-transitory increase in the price of access. Therefore, it is possible to identify separate retail markets for access and outgoing calls.”* Vrije vertaling: *“Telefoondiensten worden doorgaans aangeboden als algemene pakketten voor toegang en gebruik. Er kunnen verscheidene opties beschikbaar zijn voor de eindgebruiker afhankelijk van hun type gebruik of belpatronen. Hoewel veel eindgebruikers er de voorkeur lijken aan te geven om zowel toegang als uitgaande oproepen te kopen bij eenzelfde onderneming, kiezen vele andere voor alternatieve ondernemingen ten opzichte van deze die toegang (en de ontvangst van oproepen) biedt om een deel of het geheel van hun uitgaande oproepen te doen. Een onderneming die probeert om de prijs voor uitgaande oproepen boven het concurrentieniveau te doen stijgen, zou zijn eindgebruikers kunnen zien overschakelen naar alternatieve serviceproviders. Eindgebruikers kunnen relatief makkelijk kiezen tussen alternatieve ondernemingen door middel van korte toegangscode (carrierkeuze via contractuele of prepaidmiddelen) of via carrierveerkeuze. Terwijl ondernemingen die toegang bieden op de markt voor uitgaande gesprekken concurreren, lijkt het niet zo te zijn dat ondernemingen die uitgaande gesprekken aanbieden via carrierkeuze of -voorkeuze, systematisch toetreden tot de toegangsmarkt als reactie op een kleine maar beduidende niet-voorbijgaande toename van de prijs voor toegang. Het is dan ook mogelijk om afzonderlijke retailmarkten te identificeren voor toegang en voor uitgaande gesprekken.”*

zou worden door Proximus, omdat die dienstverlening het gevolg is van een regulatoire verplichting en traditioneel toegang en telefoondiensten samen geleverd worden.<sup>119</sup> Anderzijds is het niet zeker dat C(P)S niet meer geleverd zou worden door Proximus. De C(P)S-eindklant blijft een Proximus-klant en betaalt deze laatste abonnementsgeld. Mocht C(P)S verdwijnen, dan zouden die klanten wel eens geneigd kunnen zijn om toegang en diensten af te nemen bij een andere aanbieder, echter rekening houdende met de abonnementskosten en communicatiekosten bij deze aanbieder. Proximus zou dus C(P)S kunnen blijven aanbieden om een aantal klanten te kunnen behouden die nu alleen een aansluiting afnemen. Deze situatie geldt zolang Proximus niet helemaal is overgeschakeld op VoIP. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 5 is Proximus bezig met het overschakelen naar een *All IP*-netwerk.

188. Vorige stelling moet dus genuanceerd worden. Ook al verdient Proximus geld aan CPS-klanten via het maandelijks abonnementsgeld, het heeft voor Proximus weinig nut om een oude technologie in stand te houden voor de weinige CPS-gebruikers die er nog zijn.<sup>120</sup>
189. Toch kunnen, ook indien C(P)S wegvalt, telefoondiensten worden aangekocht bij een andere operator dan deze die de telefoondienst aanbiedt via de unmanaged VoIP-diensten.
190. Zelfs in een *modified greenfield*-benadering kan men dus niet uitsluiten dat aansluiting en telefoondiensten apart geleverd zouden worden.

### Aanbodsubstitutie

191. Het is duidelijk dat aanbieders die alleen telefoondiensten aanbieden, niet zomaar over kunnen schakelen op het verstrekken van toegang. Daarvoor hebben zij immers een aansluitnetwerk nodig en dat vereist omvangrijke investeringen. Anderzijds is de telefoonsector zo gestructureerd dat aanbieders van toegang altijd telefoondiensten kunnen aanbieden en dat ook doen. Niettemin kan er gesteld worden dat een toegangs-aanbieder die zijn abonnementsprijs blijvend zou verhogen geen concurrentie te vrezen heeft van telefoondienstenaanbieders die niet tegelijk toegang verlenen tot het telefoonnet<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Dat was het geval vóór de liberalisering van de elektronische-communicatiemarkten en dat is in het algemeen ook het geval voor gebundelde aanbiedingen van Proximus en de alternatieve aanbieders.

<sup>120</sup> Het betreft bovendien een duidelijk dalende trend.

<sup>121</sup> Zie ook arrest, Brussel, 1 juni 2007 2006/AR/2154, r.o.16.

192. Het BIPT merkt bovendien op dat de meeste Europese NRI's de markt voor toegang tot het telefoonnetwerk en die voor telefoondiensten als aparte markten beschouwen<sup>122</sup>.

## Besluit

De telefoonaansluitingen en de openbaar beschikbare telefoondiensten op een vaste locatie moeten niet worden opgenomen in dezelfde relevante markt.

### 7.2.1.2. *Substutueerbaarheid tussen telefoon- en kabelaansluitingen*

193. Toegang tot het vaste telefoonnet op een vaste locatie verloopt traditioneel via het netwerk van de gevestigde exploitant Proximus maar ook de kabelexploitanten Telenet en Voo (deze laatste weliswaar slechts enkel in bundelvorm met andere telecomdiensten) bieden toegang tot het telefoonnetwerk, zodat nu op vrijwel alle kabelnetwerken telefoondiensten aangeboden worden (behalve in de gebieden waar de kabel nog niet geüpgraded is).

## Vraagsubstitutie

194. In het marktanalysebesluit van het BIPT van 31 januari 2013 zijn een aantal redenen opgesomd waarom er substitutiemogelijkheid is aan de vraagzijde:
- 194.1 de twee vormen van toegang hebben nagenoeg dezelfde technische kenmerken aangezien ze allebei geleverd worden op een vaste locatie;
  - 194.2 de tarieven waartegen de toegang aangeboden wordt zijn nagenoeg gelijk.
195. Die redenen gelden nog altijd:
- 195.1 de technische kenmerken zijn niet zó geëvolueerd dat de verschillen tussen de twee netwerken groter geworden zijn wat de spraaktelefonie op retailniveau betreft;
  - 195.2 uit randnummer 227 blijkt dat de tarieven nog altijd niet sterk van elkaar verschillen;
196. Bovendien kan er als bijkomend argument vermeld worden dat door de nummerportabiliteit ook de barrière wegvalt die het veranderen van het telefoonnummer anders met zich mee zou brengen.

---

<sup>122</sup> Cullen International, oktober 2017.

197. Derhalve kan er geconcludeerd worden dat de twee vormen van toegang substitueerbaar zijn aan de vraagzijde.

### Aanbodsubstitutie

198. Aangezien er vraagsubstitutie is, is het onderzoek naar aanbodsubstitutie overbodig.

### Besluit

Toegang tot het openbare telefoonnet via een kabelnetwerk moet worden opgenomen in de markt voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie.

#### 7.2.1.3. Substitueerbaarheid tussen telefoonaansluitingen op vaste locaties en toegang tot een mobiel netwerk

199. In zijn toelichting bij de Aanbeveling van 2014 kwam de Europese Commissie tot de conclusie: *“Although mobile networks can, to a large extent, replicate the offers from fixed networks, providing end customers with offers which are similar to fixed networks<sup>123</sup>, access via the mobile network is presently not considered in general by NRAs as substitutable with access to the public network at a fixed location. [...] Fixed-mobile substitution sufficient to identify a single access market is not foreseen on a Union level for the forthcoming period covered by this Recommendation, but it is likely that more NRAs will indeed be able to conclude that such substitution exists in their national markets.”<sup>124</sup>* In de onderstaande paragrafen wordt nagegaan of telefoonaansluitingen op vaste locaties en toegang tot een mobiel netwerk in de Belgische markt anno 2017 substitueerbaar zijn of niet.

### Vraagsubstitutie

200. In het marktanalysebesluit van het BIPT van 31 januari 2013 zijn twee hoofdredenen opgesomd waarom er geen substitutiemogelijkheid is aan de vraagzijde:

---

<sup>123</sup> Zoals *home zone*-telefonie op de mobiele telefoon tegen tarieven die gelijk zijn aan die voor vaste telefonie

<sup>124</sup> Vrije vertaling: *“Hoewel mobiele netwerken grotendeels de aanbiedingen vanwege vaste netwerken kunnen dupliceren en eindgebruikers daarbij een aanbod doen dat vergelijkbaar is met dat van vaste netwerken<sup>124</sup>, wordt toegang via het mobiele netwerk momenteel door de NRI's niet algemeen als substitueerbaar beschouwd met toegang tot het openbare netwerk, verzorgd op een vaste locatie. [...] Vast-mobiele substitutie die voldoende is om één toegangsmarkt te identificeren wordt op EU-niveau niet voorzien voor de volgende periode die door deze aanbeveling wordt bestreken, maar de kans bestaat dat meer NRI's inderdaad zullen kunnen concluderen dat zo'n substitutie bestaat op hun nationale markt.”*

200.1 beide vormen van toegang bieden voordelen die de andere vorm niet kan bieden: vaste toegang kan geen mobiliteit bieden terwijl mobiele toegang niet dezelfde dienstkwaliteit en bandbreedte kan bieden;

200.2 het verschijnsel dat sommige gebruikers hun vast abonnement opzeggen ten voordele van een mobiel abonnement stemt veeleer overeen met een evolutie van de gebruikspatronen dan met een vraagsubstitutie.

201. Het BIPT heeft naar die en andere elementen gekeken om na te gaan of er nog steeds geen sprake is van voldoende vraagsubstitutie om mobiele en vaste aansluitingen binnen één markt samen te brengen.
202. Een telefoonaansluiting op een vaste locatie is een gemeenschappelijke dienst voor een compleet huishouden of een daar gevestigd bedrijf; de vraag betreft een aansluiting die voor iedereen toegankelijk is.
203. Een mobiel telefoonabonnement betreft een dienstverlening naar één persoon toe; zelfs als die gebruiker zijn mobiele aansluiting gebruikt in plaats van een vaste aansluiting, neemt hij het mobiele toestel mee als hij die plaats verlaat en die dienst is dus op dat ogenblik onbeschikbaar voor de andere bewoners en automatische installaties.
204. Derhalve is in het merendeel der gevallen een mobiel abonnement geen substituuut voor een vast abonnement.
205. Wel is het zo dat er een duidelijke tendens is richting vaste en mobiele substitutie. Dit wordt verklaard door de karakteristieken van mobiele en vaste telefonie die steeds dichterbij elkaar komen te liggen.

#### [De dekking en ervaren kwaliteit van oproepen<sup>125</sup>](#)

206. De Belgische mobiele operatoren investeerden de laatste jaren steeds meer in mobiele netwerken. Ondertussen wordt meer dan 99% van het Belgisch grondgebied gedekt met mobiele netwerken. Dit betekent dat onderbroken mobiele oproepen zeldzamer

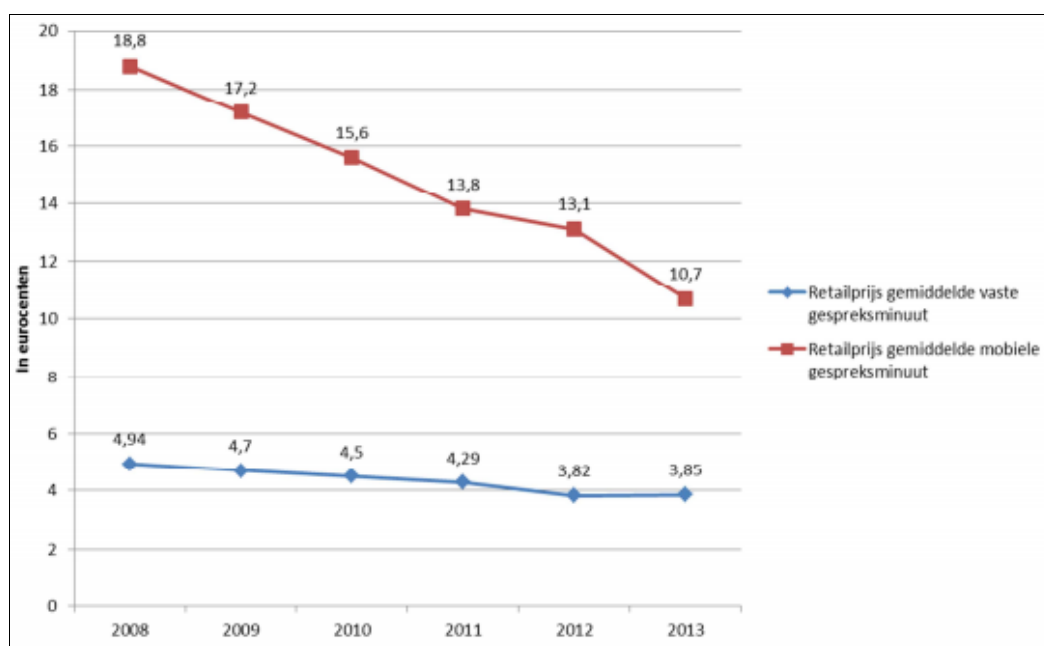
---

<sup>125</sup> Werkdocument van de Commissie, Memorie van toelichting, Bijlage bij de Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering in overeenstemming met Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, 19

worden waardoor de gepercipieerde kwaliteit van de mobiele oproepen steeds hoger ligt.

### De convergentie van prijzen en gedragspatronen zoals de convergentie tussen de gemiddelde duur van mobiele oproepen en de gemiddelde duur van vaste oproepen

207. Door de sterke daling van de mobiele gespreksafgiftetarieven sinds 2010 zijn de prijzen per minuut voor mobiele oproepen heel sterk gedaald. Ondanks het feit dat er nog wel een verschil in tarieven bestaat tussen vaste en mobiele oproepen is er toch een duidelijke tendens dat de prijzen van mobiele oproepen stilaan de prijzen voor vaste oproepen benaderen.

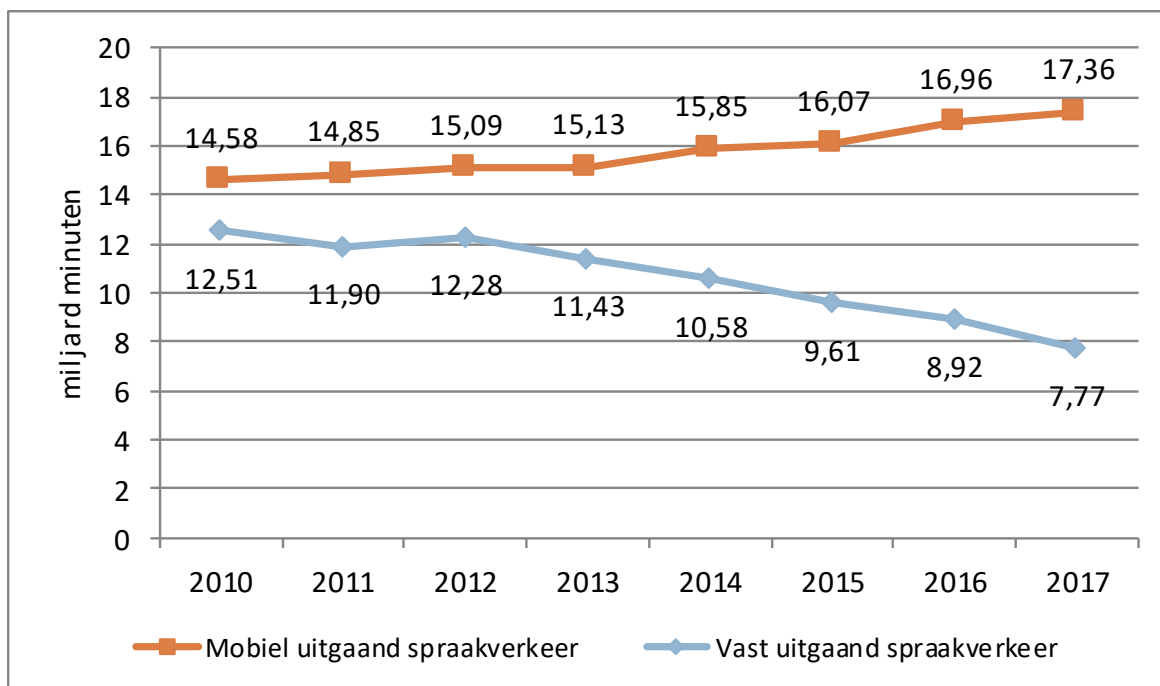


**Figuur 30: evolutie van de retailprijs van de gemiddelde vaste en mobiele gespreksminuut (Bron: BIPT 2017)**

208. Dit zorgt ervoor dat er een bepaalde druk ontstaat op de prijzen voor vaste telefoniediensten zodat sterke prijsverhogingen worden vermeden.

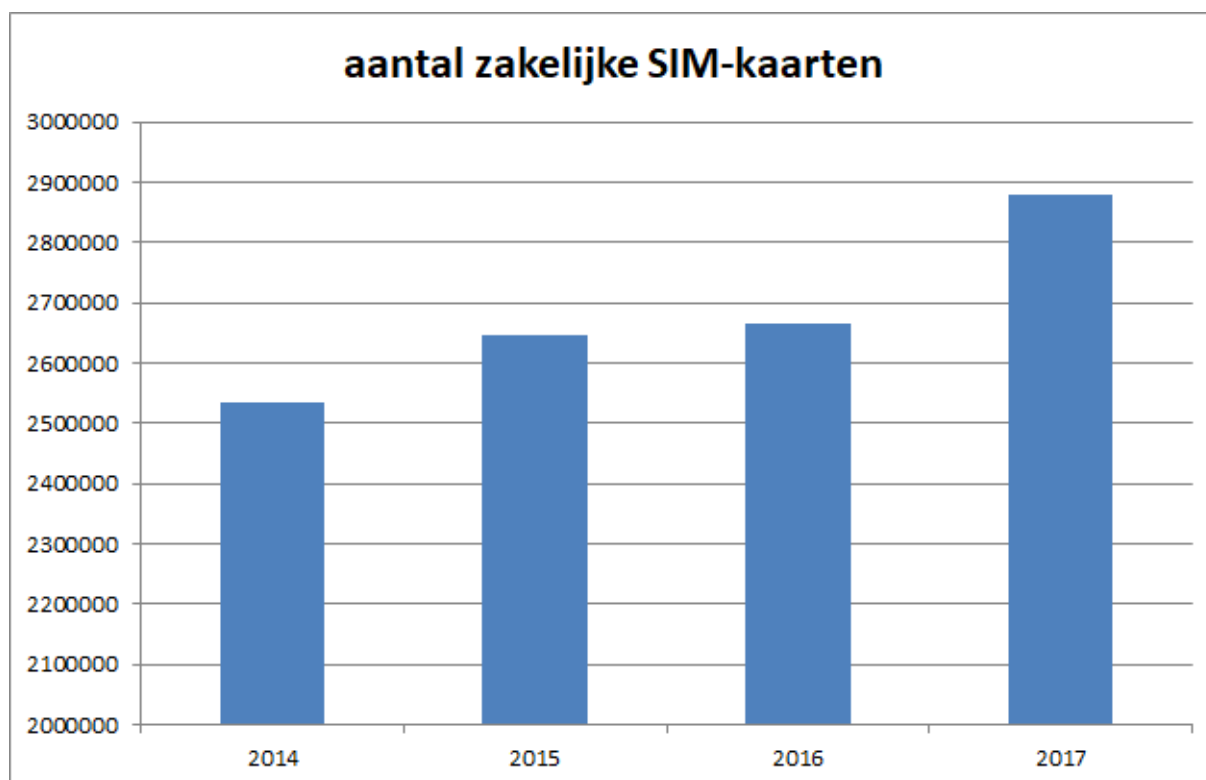
### Een verschuiving van het verkeer van vaste naar mobiele netwerken

209. Door de sterk gedaalde prijzen voor mobiel is er een duidelijke tendens waarneembaar dat mobiele telefonie steeds meer de plaats inneemt van vaste telefonie. Zoals uit onderstaande grafiek blijkt werd er in 2017 2,2 keer zoveel gebeld via mobiele telefoons dan via een vaste aansluiting.



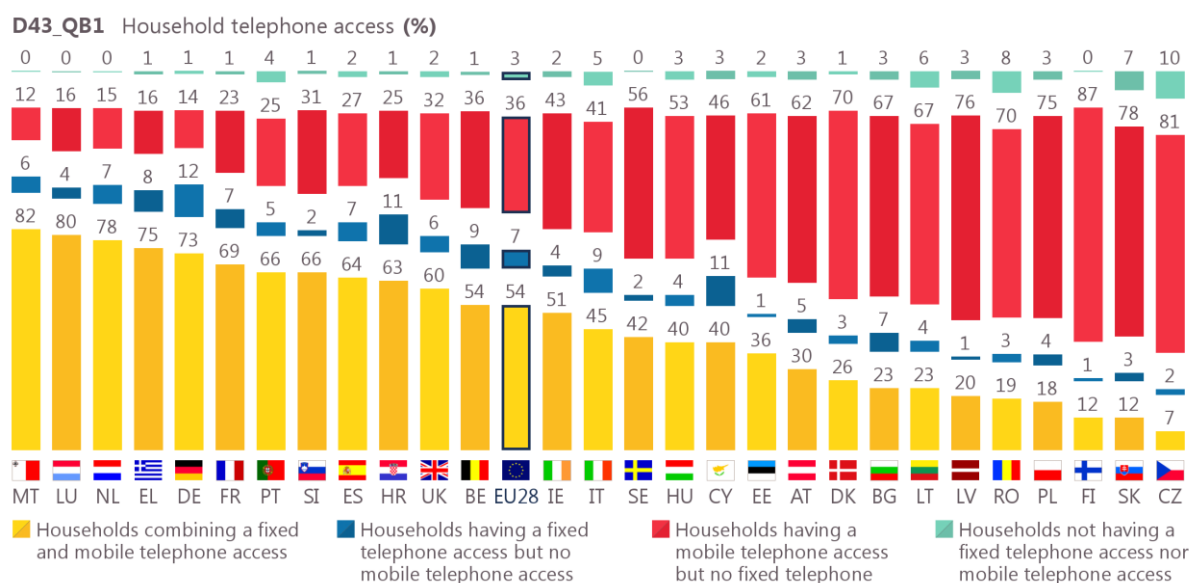
Figuur 31: evolutie van het vast en mobiel uitgaand spraakverkeer (Bron: BIPT, 2018)

210. Bij de ondernemingen wordt ook een stijgende tendens opgemerkt van het aantal simkaarten (mobiele toegang), tussen 2016 en 2017 zelfs een stijging van 8%, tot 2,88 miljoen actieve simkaarten.



Figuur 32: evolutie aantal zakelijke simkaarten (Bron: BIPT, 2018)

211. Ook al had in april 2017 36% procent van de huishoudens enkel een mobiele aansluiting (en geen vaste lijn), toch kiest een meerderheid van 54 procent er nog altijd voor zowel vaste als mobiele toegang te hebben.



**Figuur 33: telefonische toegang in huishoudens (Europese Commissie, Eurobarometer E-Communications Household Survey, juli 2018)**

212. De populariteit van de vaste lijn wordt uiteraard ook bevorderd door de vaste operatoren die sinds een aantal jaar forfaitaire aanbiedingen op de markt hebben gebracht waarbij tijdens de daluren gratis naar vaste en mobiele nummers kan worden gebeld. Dit toont aan dat die aansluitingsvormen in hun ogen allicht nog altijd geen substituten zijn maar complementen.

213. Wat de ondernemingen betreft, bestaan er aanwijzingen die nopen tot de conclusie dat vaste telefonie en mobiele telefonie elkaar blijven aanvullen als producten in plaats van vervangen. Tussen 2015 en 2017 bijvoorbeeld hebben de aan ondernemingen verkochte bundels met mobiele telefonie maar zonder vaste telefonie een redelijk sterke toename gekend maar ze vertegenwoordigen slechts een klein volume ten opzichte van de andere categorieën van bundels. Voor dezelfde jaren blijven we een toename van de aan ondernemingen verkochte bundels met tegelijk vaste en mobiele telefonie vaststellen, en de absolute groei van de bundels met vaste en mobiele diensten is groter dan de groei van de bundels met mobiel maar zonder vaste telefonie.<sup>126</sup>

214. Derhalve kan er geconcludeerd worden dat vaste en mobiele telefonie tot op heden nog niet voldoende substitueerbaar zijn aan de vraagzijde.

<sup>126</sup> Bron: BIPT statistieken 2017.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## Aanbodsubstitutie

215. In het marktanalysebesluit van het BIPT van 31 januari 2013 zijn er twee scenario's opgesomd waarin toetreding tot de vaste-toegangsmarkt door een mobiele netwerkexploitant mogelijk zou zijn:
- 215.1 een mobiele netwerkexploitant kan een toegangsnetwerk aanleggen dat lijkt op dat van een vaste netwerkexploitant;
  - 215.2 een mobiele netwerkexploitant kan een dienst op de markt brengen die gelijkwaardig is aan een vaste toegang qua tarieven en gebruiksmogelijkheden.
216. Het eerste scenario kon en kan afgevoerd worden als weinig realistisch en te duur. Een mobiele netwerkexploitant heeft geen aansluitnetwerk of kan zijn netwerk niet snel ombouwen tot een aansluitnetwerk. Hij moet dus additionele verzonken investeringen plegen en dus gelden voor hem belangrijke toetredingsbarrières.
217. Het tweede scenario werd vroeger wel geïmplementeerd, zij het in België op kleine schaal. In zo'n scenario betaalt de abonnee tarieven die vergelijkbaar zijn met die op een vaste aansluiting, als hij zich thuis of een andere vooraf bepaalde plek bevindt (doorgaans gedefinieerd als het bereik van een bepaalde cel). Zo heeft Orange vanaf 2007 enkele jaren voor haar mobiele klanten de AtHome optie gehad met drie varianten (Evening & Weekend, Always en Always & Everywhere), met per variant verschillende tarieven die afhangen van wanneer en vanaf welke plaats gebeld werd. Deze dienst wordt echter niet meer commercieel aangeboden door Orange.
218. Dat Proximus die formule nog niet nagevolgd heeft en Base (nu overgenomen door Telenet) die eveneens uit de markt genomen heeft, laat vermoeden dat een soortgelijk aanbod niet echt aanslaat bij de consument of in elk geval niet als bedreigend gezien wordt door de andere telefoonaanbieders. Het BIPT gaat er dan ook van uit dat een dergelijke dienst nog altijd te weinig concurrentiedruk uitoefent op de markt voor de toegang tot het vaste telefoonnetwerk.

## Besluit

De toegang tot het vaste en die tot het mobiele telefoonnet moeten niet opgenomen worden in dezelfde relevante markt.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Zie in dezelfde zin ook het voormelde arrest van het Brusselse hof van beroep van 1 juni 2007, considerans 18.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

#### *7.2.1.4. Substitueerbaarheid tussen 'klassieke' telefoonaansluitingen en spraaktoegang over breedband (of Managed VoIP)*

219. Breedbandtoegang biedt de mogelijkheid om over toegang tot zowel het internet als telefoondiensten te beschikken. De diverse types van diensten (managed en unmanaged) worden beschreven in paragraaf 93.
220. Aangezien de unmanaged VoIP-diensten niet de verstrekking van de toegangslijn omvatten, is unmanaged VoIP geen substituut voor de toegang. Vandaar dat unmanaged VoIP niet in het kader van de test bestudeerd wordt.
221. Managed VoIP heeft de twee basiskenmerken van een telefoontoegang: een fysieke toegang tot het netwerk en een E164-nummer van het nationale nummeringsplan. Met managed VoIP doet de breedbandprovider het nodige, zoals het toekennen van een abonneenummer, het leveren van de geëigende eindapparatuur, de totstandkoming van de gesprekken e.d. Dat is de manier waarop o.a. kabelexploitanten telefoondiensten verzorgen. Ook DSL-aanbieders kunnen zo telefoondiensten leveren en een pakket aanbieden waar internettoegang en spraaktelefonie deel van uitmaken. Gezien de wholesaleaanbiedingen van Proximus voor ontbundeling en bitstreamtoegang zonder spraak<sup>128</sup>, kan de klant in dat laatste geval zelfs zijn 'klassieke' toegang tot het openbare telefoonnetwerk van Proximus opzeggen en alleen maar een beroep doen op de alternatieve DSL-aanbieder voor zijn toegang tot het telefoonnetwerk.
222. Daarnaast bestaat er voor de alternatieve operatoren uiteraard nog de mogelijkheid om beroep te doen op een commercieel groothandelsaanbod op basis van DSL en glasvezel en het groothandelsaanbod van kabeloperatoren om spraaktoegang aan te bieden.
223. De vraag is nu of die 'managed' toegang tot telefoondiensten over een breedbandtoegang tot dezelfde markt behoort als de 'klassieke' toegang tot het openbare telefoonnetwerk.

#### **Vraagsubstitutie**

224. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen VoIP aangeboden op de kabel en VoIP aangeboden op een DSL-aansluiting.
225. Van een VoIP-aansluiting op een coaxkabelnetwerk is al aangetoond dat die in dezelfde markt zit als een klassieke aansluiting (zie sectie 7.2.1.2. ).

---

<sup>128</sup> Namelijk zonder een telefoonaansluiting bij Proximus te behouden tegelijk met een breedbandtoegang bij een alternatieve aanbieder.

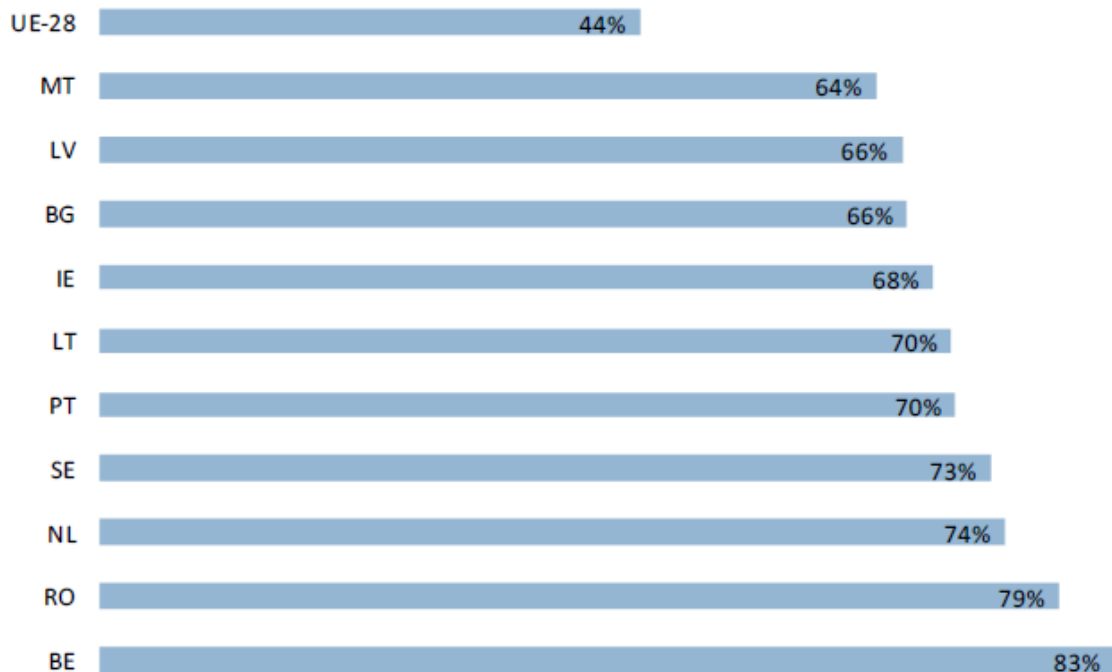
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

226. VoIP-aansluitingen over een DSL- of FTTH-verbinding worden vrijwel altijd aangeboden in combinatie met een internettoegang. De prijzen op de bijbehorende wholesalemarkten maken het mogelijk om internettoegang aan te bieden, eventueel gecombineerd met spraaktelefonietoegang, maar het is economisch moeilijker, maar allesbehalve onmogelijk om uitsluitend telefonietoegang te leveren. Wel is een gecombineerde internet- en spraaktelefonietoegang de verkozen mogelijkheid voor alternatieve DSL-aanbieders om de markt van de telefoonaansluitingen te betreden.
227. Het BIPT verwijst naar de aanbieding van EDPnet dat internet en vaste telefonie aanbiedt aan een prijs die nauwelijks de prijs van vaste telefonie van Proximus overstijgt. EDPnet biedt namelijk een pakket aan van internet en vaste telefonie voor 24,95 euro terwijl Proximus 23,13 euro en Telenet 22,10 euro enkel standalone vaste telefonie aanbieden. Er bestaan ook (bij EDPnet en Dommel bijvoorbeeld) andere aanbiedingen die internet en vaste telefonie combineren. Die zijn duurder omdat de internetsnelheden hoger zijn. Het is met andere woorden wel degelijk mogelijk om via de gereguleerde wholesaleaanbiedingen te kunnen concurreren.
228. Spraaktoegang over breedband geleverd door een DSL-aanbieder komt dus alleen in aanmerking voor eindgebruikers die zowel telefonie- en internettoegang afnemen. Gezien de breedbandpenetratie in België is deze groep afnemers potentieel vrij groot. Eind 2017 bedroeg de vaste breedbandpenetratie van personen in België 38,5% ten opzichte van 37,2%<sup>129</sup> juli 2016<sup>130</sup>. Dit komt overeen met 4,379 miljoen vaste breedbandaansluitingen in totaal, een groei met 2,7% ten opzichte van 2016.
229. Met 83 snelle breedbandverbindingen op 100 (>= 30 Mbps), heeft België het hoogste aantal dergelijke aansluitingen op het niveau van de EU.

---

<sup>129</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/broadband-access-eu-data-july-2016>

<sup>130</sup> Met een Europees gemiddelde van 32,7% eind juli 2016 steekt België hier ver bovenuit. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



*Figuur 34: opname snelle breedband (>= 30 Mbps) binnen de EU28, juli 2017 (bron: EC)*

230. Rekening houdend met de sterke opname van de breedbandverbindingen, is een groot aantal gebruikers geneigd om te kiezen voor een telefonische toegang van het type managed VoIP.
231. Het BIPT acht het dan ook waarschijnlijk dat bij een lichte maar blijvende prijsverhoging van het klassieke telefoonabonnement een voldoende groot aantal gebruikers overstappen op een VoIP-aansluiting bij een DSL-aanbieder of naar een aanbieder die een groothandelsaanbod op basis van DSL of FTTH of het groothandelsaanbod van kabel om spraaktoegang aan te bieden gebruikt, waardoor de gunstige effecten van de prijsverhoging voor de aanbieder van het telefoonabonnement tenietgedaan worden. Bovendien kan aangevoerd worden dat de gebruikers van een klassiek telefoonabonnement reeds beschikken over een aansluiting in hun huis die grotendeels geschikt is en aan te passen is aan een overschakeling op VoIP-diensten.
232. Een ander aspect dat belangrijk kan zijn voor de gebruiker is om zijn telefoontoestellen niet te moeten veranderen. Een operator kan alle soorten van klassieke eindtoestellen gemakkelijk met elkaar verbinden:

232.1 POTS-toestellen: de modems/routers en de geïntegreerde box'en beschikken over PSTN RJ11-interfaces, soms zelfs over een DECT-basisstation.

232.2 ISDN-toestellen: er bestaan IAD's (*Integrated Access Devices*) die deze kunnen aansluiten op een LAN-toegang van de CPE's.

232.3 PABX ISDN: er bestaan VoIP *gateways* met de nodige flexibiliteit in termen van BRA-interfaces<sup>131</sup> en PRA<sup>132</sup>-interfaces om elke bestaande PABX aan te sluiten<sup>133</sup>.

233. Het BIPT besluit derhalve dat de vraagsubstitutie voldoende groot is om managed VoIP op te nemen in de markt voor telefoonaansluitingen op een vaste locatie.
234. Een operator gaat niet akkoord met de conclusie dat VoIP een volledig substituut zou zijn voor traditionele telefonie en zeker niet in de businessmarkt, gelet op de grote investeringen die reeds gedaan zijn in traditionele telefoniesystemen en de belangrijke migratiekosten.
235. Volgens een operator is voor een kleinere gebruiker (bijvoorbeeld een kleine KMO) de kost voor de upgrade van unmanaged naar managed dikwijls niet rendabel en zijn er wel degelijk heel wat relevante CAPEX en OPEX –kosten in rekening te brengen bij de overgang van TDM naar IP.
236. Het BIPT benadrukt in de eerste plaats dat er tal van voorbeelden van managed VoIP op de markt bestaan (bijvoorbeeld de Pro Packs van Voo, Freephone Business van Telenet, VDSL Pro of VDSL Expert bij EDPnet, IP Voice van win). We kunnen dus bevestigen dat, ook voor de ondernemingen, VoIP een gebruikelijke oplossing is voor vaste telefonie.
237. Bovendien biedt VoIP-connectiviteit die een veel grotere flexibiliteit (aanbod op maat) in termen van de capaciteit om eindgebruikers aan te sluiten dan ISDN-connectiviteit.
238. Wat betreft de vereiste investeringen en migratiekosten om over te schakelen op VoIP, verwijst het BIPT naar het feit dat de overgang naar *All IP* al in 2008 aangekondigd werd (zie ook randnummer 89) en volgens de toenmalige planning veel vroeger had moeten plaatsvinden, namelijk tussen 2014 en 2018. Het lijkt dan ook niet efficiënt om in de laatste jaren voorafgaand aan de uitfasering van een technologie hierin nog

---

<sup>131</sup> Basic Rate Access.

<sup>132</sup> Primary Rate Access..

<sup>133</sup> De prijs voor BRA-lijnen varieert grosso modo van 30 euro tot 1.500 euro. Na analyse van de prijs tussen 45 modellen komt dit gemiddeld neer op een investering van 340 euro, de prijs voor PRA-lijnen (30-lijnen) varieert van 75 euro tot 4.165 euro. Na analyse van de prijs tussen 12 modellen komt dit gemiddeld neer op een investering van 1.354 euro.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

grote investeringen te doen. Daarenboven kennen investeringen in apparatuur voor de toegangsmarkt een afschrijvingstermijn van om en bij de 4 jaar, wat deze dus niet onoverkomelijk maakt.

239. BT benadrukt het belang om te anticiperen op nieuwe technologieën, zoals blijkt uit een prospectus uit 2016:

*“Further, as a result of rapid technological progress and the trend towards technological convergence, new and established information and telecommunications technologies or products may not only fail to complement one another but in some cases, may even become a substitute for one another. An example of this is the risk that ‘over-the-top’ services (being those which are provided by a third party to the end-user device) develop substitutes for our own products and services. Another example is VoIP, a technology that is already established in the business customer market and which has now reached the consumer market.”<sup>134</sup>*

240. Het BIPT wenst ten slotte te benadrukken dat het niet nodig is dat beide producten volledig substitueerbaar zijn om ze in dezelfde markt op te nemen maar dat ze voldoende substitueerbaar moeten zijn<sup>135</sup>, wat volgens haar analyse wel degelijk het geval is.

241. Het BIPT concludeert dus dat er vraagsubstitutie is tussen een klassieke telefoonaansluiting en spraaktoegang over breedband.<sup>136</sup>

### Aanbodsubstitutie

242. Aangezien wij tot de conclusie gekomen zijn dat er vraagsubstitutie is, hoeft de vraag niet meer gesteld te worden of er ook een aanbodsubstitutiemogelijkheid is.

---

<sup>134</sup><https://www.btplc.com/Sharesandperformance/Financialandotherinformation/Listinginformation/EE-prospectus-26Jan2016.PDF>, p.19. Vrije vertaling: “Verder kan het als resultaat van de snelle technologische vooruitgang en de neiging tot technologische convergentie, gebeuren dat nieuwe en ingeburgerde informatie- en telecommunicatietechnologieën of -producten niet alleen elkaar niet aanvullen maar in sommige gevallen zelfs een substituut van elkaar gaan vormen. Een voorbeeld daarvan is het risico dat ‘over-the-top’ diensten (diensten die door een derde aan het toestel van de eindgebruiker worden verstrekt) substituten ontwikkelen voor onze eigen producten en diensten. Nog een voorbeeld is VoIP, een technologie die al ingeburgerd is op de markt voor zakelijke klanten en die nu de consumentenmarkt heeft bereikt.”

<sup>135</sup> Het is niet noodzakelijk dat alle consumenten op een concurrerend product overschakelen; het volstaat dat voldoende consumenten overschakelen zodat een relatieve prijsstijging niet rendeert. Deze eis correspondeert met het principe van "voldoende substitueerbaarheid", zoals dat in de jurisprudentie van het Hof van Justitie is vastgelegd (SMP-richtsnoeren 2018, voetnoot 24).

<sup>136</sup> Het marktaandeel van VoIP (met uitzondering van de kabelnetwerken) is gering te noemen (2011: 5,3%). Het niet-opnemen van VoIP in de productmarkt zou in dit hoofdstuk dus niet leiden tot andere conclusies.

## Besluit

Het BIPT stelt vast dat spraaktoegang over breedband moet worden opgenomen in dezelfde relevante markt als een klassieke telefoonaansluiting.

### 7.2.1.5. Substitueerbaarheid tussen laag- en hoogcapacitaire toegang op een vaste locatie

243. In zijn Explanatory Note 2007 preciseert de Europese Commissie dat “NRAs may, however, decide on the basis of national circumstances and in line with competition law principles to segment this market further where this would be appropriate (for example, identifying distinct product markets for different types of access lines such as PSTN, ISDN2 and ISDN30 where it is found that no or very limited demand-side and supply-side substitution between such products exists).”<sup>137</sup>
244. In zijn besluit van 31 januari 2013, had het BIPT besloten dat de substitueerbaarheid tussen laag- en hoogcapacitaire aansluitingen te klein was om te besluiten dat beide producten tot dezelfde productiemarkt behoren. Onder hoogcapacitaire aansluitingen vielen alle ISDN-30-aansluitingen, de overige aansluitingen werden als laagcapacitair gedefinieerd.

### Vraagsubstitutie

245. Qua karakteristieken zijn er grote verschillen tussen laag- en hoogcapacitaire aansluitingen. Een ISDN-30-aansluiting vergt vrijwel altijd een PABX, een andere aansluiting niet.
246. Ook qua afnemers zijn er verschillen tussen beide aansluitingen. Laagcapacitaire aansluitingen komen alleen in aanmerking voor particuliere of kleinzakelijke afnemers (tot vijf medewerkers). Door verschillende laagcapacitaire aansluitingen te nemen – in dit geval doorgaans ISDN2-aansluitingen – kan men wel de capaciteit opdrijven en dat wordt aangeraden voor bedrijven met vijf tot vijftig medewerkers. Een groot of middelgroot bedrijf heeft echter vrijwel altijd ISDN-30-aansluitingen nodig.
247. De prijs van een Proximus ISDN-30-verbinding is nagenoeg 10 keer zo hoog als een ISDN-2-aansluiting. Het is dus waarschijnlijk dat er een telefoonverkeerscapaciteit is waarboven het voor een bedrijf voordeliger is om te kiezen voor ISDN-30.

---

<sup>137</sup> Toelichtingsnota 2017, p. 22-23. Vrije vertaling: “De NRI’s kunnen evenwel op basis van de nationale omstandigheden en in overeenstemming met de principes van het mededingingsrecht beslissen om deze markt verder te segmenteren waar dat gepast zou zijn (bijvoorbeeld afzonderlijke productmarkten definiëren voor verschillende soorten van toegangslijn, zoals PSTN, ISDN2 en ISDN30, waar vastgesteld wordt dat er geen of een heel beperkte substitutie tussen producten is aan de vraag- en de aanbodzijde).”

248. Het is onzeker dat het aantal bedrijven dat zich in de grenssituatie bevindt groot genoeg is om de vraag voor een van beide producten zodanig te doen afnemen dat de extra inkomsten uit de prijsstijging tenietgedaan worden door het teruglopen van de vraag.
249. Op basis van deze elementen concludeert het BIPT dat laag- en hoogcapacitaire aansluitingen aan de vraagzijde niet substitueerbaar zijn.

### Aanbodsubstitutie

250. ISDN-connectiviteit wordt vervangen door VoIP-connectiviteit die een veel grotere flexibiliteit biedt (aanbod op maat) in termen van de capaciteit om eindgebruikers aan te sluiten. Het gevolg is dat er een continuüm ontstaat van verbindingscapaciteit waarbinnen een capaciteit van 30 ISDN PRA-kanalen niet langer zin heeft aangezien deze niet specifiek aan de klant zijn aangepast.
251. Er bestaat geen verschil in investeringen om de VoIP-connectiviteit te verstrekken voor alle capaciteiten.
252. Het BIPT beschouwt dus dat de opdeling van de markt op basis van de verbindingscapaciteit niet langer gerechtvaardigd is.
253. De twee producten (laagcapacitair en hoogcapacitair) zijn op het niveau van het aanbod dan ook substitueerbaar.
254. Zoals reeds gemeld in randnummer 116 verwijt een operator het BIPT dat het geen aparte analyse heeft gemaakt voor de doelgroep van professionele eindgebruikers.
255. Een onderscheid tussen particuliere en zakelijke klanten werd in het voorgaande marktanalysebesluit van 31 januari 2013 niet langer gemaakt<sup>138</sup>. In het kader van dat besluit had het BIPT opgemerkt dat de grens tussen particuliere en professionele klanten vaag was (meer bepaald voor sommige vrije beroepen en voor zelfstandige vaklui) en dat een prijsverschil tussen die twee marktsegmenten moeilijk te verdedigen zou zijn voor eenzelfde product. Indien een segmentering van de markt relevant zou zijn, zou deze segmentering er niet mogen toe leiden de particuliere kopers te scheiden van de zelfstandigen en de kmo's.
256. Het BIPT stelde daarentegen vast dat de aansluitingen van het type ISDN-30 enkel werd gekocht door de ondernemingen van een zekere omvang. Het BIPT had immers

---

<sup>138</sup> Zie sectie 3.2.2.7 "Substitueerbaarheid tussen de telefoonaansluitingen voor particuliere klanten en die voor zakelijke klanten" van het besluit van het BIPT van 31 januari 2013 met betrekking tot de analyse van markt 1(07).

geconcludeerd dat het onderscheid dat kon worden gemaakt tussen enerzijds de particuliere klanten en de zelfstandigen en kmo's en anderzijds de grote niet-particuliere klanten samenviel met het onderscheid tussen de laag- en hoogcapacitaire aansluitingen.

257. Vandaag is het nog steeds zo dat de grens tussen de particuliere en de professionele klanten vaag blijft enerzijds en anderzijds zorgen de technologische ontwikkelingen ervoor dat het onderscheid tussen laag- en hoogcapacitaire lijnen verdwijnt met het onderscheid tussen laag- en hoogcapacitaire aansluitingen. Bij de klassieke telefonie hingen de kenmerken van de fysieke toegangslijn af van de dienst. Voor de VoIP-diensten kan de toegangslijn alle capaciteiten ondersteunen aangezien de differentiatie op het niveau van de CPE plaatsvindt. Een wholesaleoperator kan niet weten welke capaciteit zal worden gebruikt op de lijn die hij verkoopt en dus is het niet langer mogelijk om twee afzonderlijke markten te beschouwen aangezien de leverancier niet kan preciseren tot welke markt de lijn zou behoren.
258. Het is dan ook niet langer relevant om een onderscheid te maken tussen enerzijds particuliere en kleinzakelijke klanten en anderzijds grootzakelijke klanten.
259. Het niet langer onderscheid maken tussen de residentiële markt en de businessmarkt sluit aan bij de aanbeveling 2007 van relevante markten waar ook dit onderscheid niet langer meer werd gemaakt tussen beide markten<sup>139</sup>:

*“In the initial Recommendation, a distinction was made between residential and non-residential access. However, the market analyses and notifications under the Framework Directive have so far shown that the contractual terms of access, in most Member States, do not significantly and systematically differ between residential and nonresidential access. Operators do not generally seek to classify different demand categories and do not normally register whether a particular access service is supplied to a residential or non-residential customer, so that collecting separate data for both groups of customers has in practice often proved to be difficult. From a supply perspective, since similar products (in particular public telephone network access lines) are often used by residential and non-residential users, suppliers to nonresidential customers could generally divert their supplies to residential customers should prices to residential customers rise, and vice versa. On this basis, the*

---

<sup>139</sup> Toelichtingsnota bij de aanbeveling 2007, p.22.

*Commission proposes in the draft revised Recommendation to define one single narrowband access market for residential and non-residential customers.”<sup>140</sup>*

260. Ondanks het feit dat uit de substitueerbaarheidstest blijkt dat residentiële en zakelijke gebruikers van toegang vaste telefonie in dezelfde markt opgenomen kunnen worden heeft het BIPT toch in de mate van het redelijke de trends en specifieke impact op de zakelijke markt onderzocht (zie vanaf randnummer 116).

## Besluit

Laag- en hoogcapacitaire aansluitingen moeten in dezelfde relevante markt opgenomen worden.

### 7.2.2. Bundelingsproblematiek

261. Zoals kon worden opgemerkt in Hoofdstuk 6 is er een duidelijke tendens op de retailmarkt naar bundeling van vaste telefoondiensten met andere diensten.
262. Niettegenstaande de stijgende opname van gebundelde producten op zichzelf geen voldoende reden vormt voor het onderscheiden van een aparte retailmarkt voor bundels<sup>141</sup>, werpt de vraag zich op of een dergelijke bundelmarkt zich kan ontwikkelen tijdens de komende reguleringsperiode. In dit opzicht merkt de Commissie in de Toelichtingsnota bij haar Aanbeveling van 2014 het volgende op:

*“Ondanks het feit dat bundels één van de overheersende trends vormen op retailniveau, stelt deze Aanbeveling niet voor om een afzonderlijke retailmarkt voor bundels te*

---

<sup>140</sup> Vrije vertaling: “In de initiële aanbeveling werd een onderscheid gemaakt tussen particuliere en niet-particuliere toegang. Uit de marktanalyses en kennisgevingen onder de Kaderrichtlijn is tot dusver echter gebleken dat de contractvoorwaarden voor toegang, in de meeste lidstaten, niet beduidend en systematisch verschillen voor particuliere en niet-particuliere toegang. Operatoren trachten doorgaans niet om aanvragen onder te brengen in verschillende categorieën en registreren normaliter niet of een specifieke toegangsdienst wordt verstrekt aan een particuliere of een niet-particuliere klant, waardoor het in de praktijk al vaak moeilijk is gebleken om afzonderlijke data te vergaren voor beide groepen van klanten. Aangezien, aan aanbodzijde, gelijkaardige producten (in het bijzonder toegangslijnen van openbare telefoonnetwerken) vaak door particuliere en niet-particuliere klanten worden gebruikt, konden leveranciers aan niet-particuliere gebruikers over het algemeen hun voorraden kwijt aan particuliere klanten indien de prijzen voor de particuliere klanten zouden stijgen, en omgekeerd. Op basis daarvan stelt de Commissie in het ontwerp van herziene aanbeveling voor om één enkele smalbandtoegangsmarkt te definiëren voor particuliere en niet-particuliere klanten.”

<sup>141</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64: “Een hoge penetratie van bundels zou de vraag kunnen doen rijzen of het gepast zou zijn om een markt als een bundel te definiëren, maar levert niet noodzakelijk het bewijs op zich voor de gepastheid van een gebundelde marktdefinitie”.

*definiëren aangezien er tot op heden geen nood kan worden aangetoond voor ex-anteregulering van bundels, die eerder gereguleerde input kunnen bevatten.”*

263. Het BIPT heeft, aan de hand van de indicatoren vermeld in het BEREC-rapport *Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition*<sup>142</sup> (en meer in detail in bijlage B) onderzocht of er sprake kan zijn van een markt voor gebundelde aanbiedingen.
264. De situatie is op enkele jaren tijd niet in die mate veranderd dat we nu tot andere conclusies zouden komen.
265. Het BIPT besluit dat de toegang tot het openbare telefoonnetwerk als onderdeel van een bundel tot dezelfde markt als de individueel afgenomen toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie gerekend kan worden. De telefoonaansluitingen die deel uitmaken van een bundel worden dus meegeteld bij het berekenen van de marktaandeelen. Er wordt meer specifiek rekening gehouden met VoIP, dat veelal als onderdeel van een bundel met breedbandtoegang wordt verkocht, bij het berekenen van de marktaandeelen.

## Besluit

Het BIPT concludeert dat de relevante productmarkt de toegang tot het openbare telefoonnetwerk omvat, ongeacht of die individueel dan wel in een bundel afgenomen wordt.

### 7.2.3. Conclusie

266. Het BIPT is tot de conclusie gekomen dat de volgende producten substituten zijn:

Diensten	Subst.
Telefoonaansluitingen op vaste locaties toegang versus openbare telefoondiensten op een vaste locatie	<input type="checkbox"/>
Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie versus toegang via een kabelnetwerk	<input checked="" type="checkbox"/>
Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie versus toegang via een mobiel netwerk	<input type="checkbox"/>
Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie versus spraaktoegang over breedband	<input checked="" type="checkbox"/>
Laag- en hoogcapacitaire toegang op een vaste locatie	<input checked="" type="checkbox"/>

<sup>142</sup> BEREC, BoR (10) 64, Report on bundled offers in retail and wholesale market definition, December 2010. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

*Tabel 2: resultaat van de substitueerbaarheidstests*

Het BIPT concludeert dat de relevante productmarkt de toegang tot het openbare telefoonnet omvat onverschillig of die aansluiting tot stand komt op een klassiek telefoonnetwerk of een kabelnetwerk, over een breedbandaansluiting en of die aansluiting apart wordt aangeboden of als onderdeel van een bundel.

### 7.3. RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT

#### 7.3.1. Inleiding

267. Na de retailmarkt te hebben afgebakend in termen van producten, is het nodig om ze geografisch af te bakenen.
268. Volgens de *staff working paper* van de Commissie bij de SMP-richtsnoeren 2018 omvat de geografische markt

*“A relevant geographic market comprises an area (i) in which undertakings concerned are involved in the supply and demand of the relevant products or services (as identified in the product market definition), (ii) in which the conditions of competition are similar or sufficiently homogeneous and (iii) which can be distinguished from neighbouring areas in which the prevailing conditions of competition are appreciably different or heterogeneous.”<sup>143</sup>*

269. In het besluit van 31 januari 2013 had het BIPT geen verdere geografische segmentering doorgevoerd. De redenen waarom de telefoontoegangsmarkt nationaal was, waren:

- Proximus heeft een netwerk dat zich over het hele grondgebied uitstrekt en biedt overal in België toegang aan tot het telefoonnetwerk.
- Telenet, die zijn activiteiten vooral op Vlaanderen richt, is ook actief geworden in het zuiden van het land door het opkopen van Codenet.
- Proximus heeft een nationale commerciële strategie en daaraan doet het feit dat die homogeniteit op nationaal niveau deels veroorzaakt is door verplichtingen inzake universele dienstverlening, er niets toe.

---

<sup>143</sup> Commission staff working document accompanying the document Communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD(2018) 124, p.19. Vrije vertaling: *“Een relevante geografische markt omvat een gebied (i) waarin de ondernemingen in kwestie zijn betrokken bij het aanbod en de vraag van de relevante producten of diensten (zoals geïdentificeerd in de productmarktdefinitie), (ii) waarin de concurrentievoorwaarden gelijkaardig of voldoende homogeen zijn en (iii) dat kan worden onderscheiden van aangrenzende zones waarin de overheersende concurrentievoorwaarden waarneembaar verschillend of heterogeen zijn.”*

- De tarieven van de kabelexploitanten en met name Telenet liggen dichtbij die van Belgacom (nu: Proximus).
270. In België zijn er verschillende elementen die de noodzaak versterken om zich de vraag te stellen rond een eventuele segmentering van de markt voor telefonietoegang<sup>144</sup>, zoals o.a.:
- de administratieve en institutionele organisatie op basis van gewesten en gemeenschappen;
  - de bevoegdheidsverdeling inzake elektronische communicatie tussen verscheidene regulatoren die bevoegd zijn voor de federale staat en elke gemeenschap in België alsook de taalverschillen tussen de verschillende gewesten van het land;
  - het bestaan van verschillende kabelzones.
271. In zijn ontwerpbesluit had het BIPT zich nog niet uitgesproken over de geografische marktdefinitie omdat de concurrentiesituatie niet grondig verschilde al naargelang ze werd geanalyseerd op nationaal niveau of op het niveau van de dekkingszone van de kabeloperatoren. Een operator heeft in zijn commentaren aangegeven dat de markt nationaal gedefinieerd diende te worden. Na verdere analyse hieronder sluit het BIPT zich hierbij aan.

### 7.3.2. Analyse van de geografische markt

272. Er zijn **geen geografische verschillen wat de producteigenschappen betreft**. Spraaktelefonie vereist immers geen grote bandbreedte zodat het geleverd kan worden over alle voor elektronische communicatie in aanmerking komende netwerken. Er zijn dus geen beperkingen ten aanzien van het medium (glasvezel in plaats van koper) of afstand tot een centrale, die ervoor zouden kunnen zorgen dat het alleen maar op een beperkt deel van het grondgebied aangeboden kan worden.
273. Er is in België **één onderneming, Proximus, die een netwerk heeft dat het hele grondgebied bestrijkt**.
274. Er moet ook rekening mee gehouden worden dat de hoogcapacitaire aansluitingen bestemd zijn voor een zakelijke clientèle. **De ondernemingen die zich voornamelijk richten op de (groot)zakelijke sector beperken zich niet tot een deel van het Belgische grondgebied**. Zo bestrijkt bijvoorbeeld het zakelijke aanbod van Telenet, via zijn afdeling Telenet Solutions, het hele land. De grote ondernemingen kunnen

---

<sup>144</sup> Wat niet betekent dat deze specifieke eigenschappen daarom bepalende criteria moeten vormen bij de segmentering van de markt in kwestie. Zie Brussel, 13 mei 2015, 2011/AR/-2261-2266, 2011/AR/2375, 2011/AR/2377, 2011/AR/2423-24, § 127: "Een afbakening van de geografische markt op het niveau van het grondgebied van de taalregio's of van de gemeenschappen voldoet niet aan een taalvoorkeur van de consumenten en kan geen rechtvaardiging zijn om op die basis de markt te segmenteren." (vrij vertaald) Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

vestigingen hebben die over verschillende regio's verspreid zijn, maar ze willen doorgaans één aanbieder gebruiken voor al hun behoeften. Dat er klanten zijn die aansluitingen afnemen in verschillende regio's draagt bij aan de homogeniteit van de concurrentieverhoudingen (dezelfde grootzakelijke klanten met dezelfde leverancier in alle gebieden).

275. Onder de **aanbevolen modified greenfield-benadering** verstaat men een benadering waarbij een bepaalde markt wordt geanalyseerd, rekening houdende met de ex-anteregulering die wordt opgelegd op de markten die stroomopwaarts liggen van de onderzochte markt, alsook andere vormen van reglementering die buiten de ex-anteregulering vallen.<sup>145</sup> Dit houdt in dat rekening gehouden moet worden met de stroomopwaartse breedbandmarkten. In het recente besluit van 29 juni 2018 heeft het BIPT naast Proximus op de lokale toegangsmarkt (markt 3a) en de centrale toegang (markt 3b1) ook de kabeloperatoren aangeduid als operatoren met een SMP-positie op de centrale toegangsmarkt (markt 3b2).

275.1 Door de nationale dekking van zijn netwerk zijn **de wholesaleaanbiedingen voor lokale en centrale toegang van Proximus beschikbaar over het hele grondgebied.**

275.2 De netten van de verschillende kabeloperatoren dekken elk een afzonderlijk deel van het Belgische grondgebied maar samen beschouwd hebben die netten een vrijwel nationale dekking. Dit betekent dat **alternatieve operatoren in staat zijn om een nationaal aanbod te lanceren op basis van de wholesaleaanbiedingen van de kabeloperatoren.** Als voorbeeld kan Orange aangehaald worden dat telefonie aanbiedt op basis van de wholesaleaanbiedingen van Telenet en Voo.

276. Een geografische segmentering van de retailmarkt voor toegang tot het telefoonnetwerk is ten slotte **ongebruikelijk in de andere Europese lidstaten.** In de andere landen wordt de markt beschouwd als zijnde nationaal.<sup>146</sup>

277. Aangezien de gereguleerde wholesaleaanbiedingen van Proximus en die van de lokale kabeloperator in elke kabelzone beschikbaar zijn, zou het BIPT met een geografische

---

<sup>145</sup> "In het kader van een gewijzigde greenfield-benadering rekening moet houden met de impact van de bestaande regulering op de andere markten dan de beschouwde markt, met het oog op de beoordeling van de concurrentie op die markt. Aansluit bij een logica van de volgorde van analyse van markten die onderling verticaal verbonden zijn, waardoor men vermijdt een stroomafwaartse markt direct te reguleren, wanneer de regulering die op een stroomopwaartse markt wordt opgelegd, indirect bijdraagt tot een daadwerkelijke concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markt." Brussel, 7 mei 2009, punt 111 (vrije vertaling).

<sup>146</sup> Cullen International, Market Analysis Database, juni 2018.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

segmentering (op basis van de netwerken van de kabeloperatoren) tot eenzelfde conclusie zijn gekomen, namelijk dat er geen hoge toegangsdrempels meer zijn.

## Besluit

Het BIPT is van oordeel dat de relevante markt voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie een nationale geografische dimensie heeft.

## HOOFDSTUK 8. TOETS VAN DE DRIE CRITERIA

### 8.1. INLEIDING

278. Wanneer een NRI een markt oplijst die niet is opgenomen in de lijst van de markten in de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende de relevante markten van 2014, is het volgens deze aanbeveling gepast om de kenmerken van de markt te onderzoeken teneinde te bepalen of die kan worden onderworpen aan een ex-anteregulering. Dat onderzoek is gebaseerd op de driecriteriatest.
279. Slechts indien de drie criteria gezamenlijk vervuld zijn, komt de markt in aanmerking voor ex-anteregulering.<sup>147</sup> Het volstaat dus dat een van de voorwaarden niet vervuld is om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet ex ante kan worden gereguleerd. De te toetsen criteria volgen hieronder:
- 279.1 Het eerste criterium bestaat erin te bepalen of op een markt hoge toegangsbelemmeringen bestaan die niet van voorbijgaande aard zijn.
- 279.2 Het tweede criterium bestaat erin te bepalen of de kenmerken van een markt een ontwikkeling naar een toestand van daadwerkelijke concurrentie laten vermoeden.
- 279.3 Het derde criterium betreft de vraag of mededingingswetgeving op zich niet voldoende is om de tekortkomingen van de markt aan te pakken.
280. De aanbeveling van 2014 preciseert het volgende:
- “De voornaamste indicatoren waarop bij de toetsing aan het eerste en het tweede criterium moet worden gelet, zijn vergelijkbaar met die welke in het kader van een prospectieve marktanalyse worden onderzocht om te bepalen of er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Dit zijn met name indicatoren van toegangsbelemmeringen bij afwezigheid van regelgeving (onder meer de omvang van initiële investeringen), marktstructuur, marktontwikkeling en marktdynamiek, met inbegrip van indicatoren zoals marktaandeel en trends daarvan, marktprijzen en trends daarvan, en de reikwijdte en dekkingsgraad van concurrerende netwerken of infrastructuren.”<sup>148</sup>*
281. De Commissie preciseert dat de toetsing van de drie criteria toegepast dient te worden op de markten die zijn opgenomen in de bijlagen bij Aanbeveling 2003/311/EG van

---

<sup>147</sup> Considerans 17 van de aanbeveling van 2014 (2014/710/EU).

<sup>148</sup> Considerans 11 van de aanbeveling van 2014 (2014/710/EU).

de Commissie en Aanbeveling 2007/879/EG en die niet meer zijn opgenomen in de bijlage bij de meest recente aanbeveling, indien deze markten als gevolg van nationale omstandigheden momenteel zijn onderworpen aan regelgeving<sup>149</sup>. In België zijn de markten 1 en 2 van Aanbeveling 2007/879/EG, respectievelijk *Access to PSTN for residential and non-residential users* en *Call origination on fixed networks* nog steeds gereguleerd. Als gevolg daarvan zullen beide markten afzonderlijk worden onderzocht op het voldoen aan de driecriteriatest.

## 8.2. 1E CRITERIUM: TOEGANGSDREMPELS

282. Dit criterium wordt als volgt gepreciseerd in de aanbeveling van 2014:

*Het eerste criterium is of een markt wordt gekenmerkt door aanzienlijke en niet-tijdelijke belemmeringen voor markttoegang. Dat kunnen structurele, wettelijke of regelgevende belemmeringen zijn.*

283. Zoals reeds besproken in voorgaande hoofdstukken hebben de afgelopen jaren een aantal significante structurele ontwikkelingen zich voorgedaan op de toegangsmarkt, zoals onder meer:

- De overgang van traditionele PSTN-netwerken naar *All IP*-oplossingen (cf. hoofdstuk 5);
- De hoge penetratie van breedband en de toegenomen beschikbaarheid van managed VoIP op breedbandaansluitingen, ook via de wholesaleaanbiedingen van Proximus en van de kabeloperatoren (cf. Figuur 2).
- een stijging van het aantal bundels met vaste telefonie ten nadele van standalone vaste telefonie (cf. Sectie 6.2.3.1.);
- een sterke daling van het aantal vaste lijnen met CS/CPS en van het aantal CS/CPS oproepen (cf. Sectie 6.2.3.3.);
- en een verhoging van het aantal beschikbare wholesalebreedband-toegangsproducten, zoals uitgelegd hieronder.

### 8.2.1. Wettelijke en reglementaire drempels

284. Op wettelijk en reglementair vlak is het betrekkelijk gemakkelijk om de markt te betreden. De voornaamste eisen zijn de kennisgeving van de diensten voordat met de

---

<sup>149</sup> Considerans 22 van de aanbeveling van 2014 (2014/710/EU).

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

exploitatie ervan wordt begonnen en de betaling van administratieve rechten. Het aantal operatoren wordt geenszins beperkt.

285. Voor de operatoren die zelf hun eigen (toegangs- of langeafstands-) infrastructuur willen aanleggen kunnen de doorgangsrechten en de procedures om ze te verkrijgen toch toegangsdrempels vormen. In de paragrafen hieronder wordt besproken welke andere mogelijkheden er bestaan voor operatoren.

### 8.2.2. Structurele drempels

#### 8.2.2.1. *Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur*

286. Het is voor alternatieve operatoren mogelijk om op een heel aantal verschillende manieren spraaktelefonie aan te bieden. Naast het ontplooiën van een eigen netwerk kunnen zij hiervoor bijvoorbeeld gebruik maken van het BRUO-referentieaanbod van Proximus (ontbundelde producten) en het BROBA/WBA VDSL2 referentieaanbod van Proximus (bitstreamtoegang) of van het commercieel groothandelsaanbod op basis van DSL of FTTH. Daarenboven is het ook mogelijk om via het gereguleerde groothandelsaanbod van kabeloperatoren spraaktoegang aan te bieden. In het besluit van 29 juni 2018 betreffende de analyse van de breedband- en omroepmarkten heeft de CRC daarenboven een verplichting opgelegd aan de kabeloperatoren om toegang te geven tot de QoS-mechanismen in het EuroDOCSIS-protocol nodig om telefonie aan te bieden (cf. sectie 31.2.4 van het CRC-besluit).
287. De verschillende mogelijkheden worden hieronder meer in detail besproken. Daarna wordt de tendens naar bundels besproken en hoe die door het BIPT wordt gereguleerd.

#### Via eigen netwerk

288. Voor de operatoren die willen werken op basis van een eigen toegangsnetwerk zijn de toegangsdrempels zeer hoog. Voor de aanleg van een toegangsnetwerk zijn aanzienlijke financiële middelen nodig en dergelijke kosten gerelateerd aan investeringen in netwerken zijn moeilijk te recupereren.
289. Bovendien botst de aanleg van een toegangsnetwerk ook op verplichtingen inzake werkzaamheden op de openbare weg.

#### Via de gereguleerde wholesaleaanbiedingen (ontbundelde toegang, bitstream) van Proximus

290. Voor de operatoren die telefoondiensten aanbieden op grond van het referentieaanbod van Proximus voor ontbundeling (BRUO) of bitstreamtoegang (BROBA/WBA VDSL2) zijn de drempels minder hoog gezien er geen eigen toegangsnetwerk moet ontwikkeld worden en omdat de wholesaleproducten tegen

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

een gereguleerde prijs beschikbaar zijn. Die producten zijn bedacht om de operatoren te helpen om de investeringsladder te beklimmen. Ontbundelde toegang op zich is echter minder geschikt om enkel vaste telefonie aan te bieden, maar vooral geschikt om bundels met breedbanddiensten aan te bieden.

291. De spraaktoegang via breedbandaansluiting wordt momenteel hoofdzakelijk verwezenlijkt via multiple-playpakketten die een groeiend succes kennen.

#### Via de gereguleerde wholesaleaanbiedingen van de kabeloperatoren

292. In het besluit van 29 juni 2018 van de CRC betreffende de analyse van de breedband- en omroepmarkt<sup>150</sup> wordt aan de kabeloperatoren de verplichting opgelegd om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang tot de QoS-mechanismen ingebouwd in het DOCSIS-protocol die nodig zijn om een gelijkwaardige telefoniedienst (op het vlak van QoS, bereik noodnummers,...) aan te bieden als deze die kan aangeboden worden door de kabeloperatoren. Door deze verplichting krijgen alternatieve operatoren de kans om via het netwerk van de kabeloperatoren telefoondiensten en andere realtime-diensten te verstrekken, alsook multiple-playaanbiedingen, zoals telefonie/omroep/breedband.
293. Deze verplichting maakt het mogelijk de drempel te verlagen voor het betreden van de breedband- en telefoniemarkt, een drempel die wordt gevormd door het feit dat het onmogelijk is het kabelnetwerk te dupliceren. Door middel van deze toegangsverplichting kunnen alternatieve operatoren rechtstreeks aan hun eindklanten alle mogelijke telefoniediensten op een betrouwbare manier leveren.
294. Zo geeft deze toegangsdienst alternatieve operatoren meer controle over de kwaliteitsparameters van hun diensten.

#### 8.2.2.2. Verzonken kosten

295. Verzonken kosten zijn kosten die nodig zijn om toe te treden tot de markt, maar die bij het verlaten daarvan niet kunnen worden gecupereerd. Het gaat daarbij om investeringen in activa die bij uittreding niet kunnen worden verkocht of grote marketingcampagnes om klanten te winnen. Verzonken kosten leiden tot een hoger risico van toetreding omdat bij een mislukte toetreding deze kosten niet kunnen worden gecupereerd. Bij een hoger risico zal toetreding minder snel plaatsvinden.

---

<sup>150</sup> Cf. Hoofdstuk 31.2.4. van het besluit van 29 juni 2018 betreffende de markt voor breedband en omroep. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

296. Om tot de markt toe te treden moet de alternatieve operator investeren in de netwerkelementen hieronder. Deze investeringen zijn voldoende klein om geen drempel te vormen om toe te treden of te migreren:

296.1 De OAL (*OLO Access Line*) die nodig zijn om toegang te hebben tot de bitstreamdienst en de routers nodig voor de eindklant; deze investeringen worden gedeeld met zijn internettoegangsdienst.

296.2 Voor de telefoniedienst, een SIP-server alsook *gateways* om zijn TDM SS7-interconnectie te hergebruiken.

### 8.2.2.3. *Schaal- en breedtevoordelen*

297. De controle van de wholesaleprijzen voor ontbundelde toegang en bitstream helpt de alternatieve operatoren om de schaalvoordelen van de SMP-operatoren te genieten.

298. De initiële investeringen zijn gematigd (cf. supra) en de referentieaanbiedingen BROBA en WBA VDSL houden evenredige kosten in naargelang van het aantal klanten; Het BIPT besluit dus dat de schaalvoordelen gematigd zijn.

299. Bovendien is het mogelijk om toe te treden tot de markt met de gematigde vaste kosten en vervolgens naar een model over te stappen met meer CAPEX-kosten via *local loop unbundling* om schaalvoordelen te genieten wanneer de operator een voldoende marktaandeel verkrijgt, zonder de ongemakken van grote vaste kosten te moeten dragen zolang het marktaandeel gematigd is.

300. Een operator vindt dat het BIPT de expansiedrempels van alternatieve operatoren moet erkennen in een context van bundeling door verticaal geïntegreerde operatoren.

301. Het BIPT erkent de evolutie naar bundeling, zoals dit ook werd beschreven in hoofdstuk 6.2.3.1. In deze context zorgt het BIPT er net via de regulering op de breedband- en omroepmarkten voor dat wholesale toegangsproducten voor concurrenten beschikbaar zijn en dat tarieven voor wholesale breedbanddiensten op een niveau worden vastgesteld dat hen toelaten om te kunnen concurreren met de verticaal geïntegreerde operatoren. In het kader van de breedband- en omroepmarkten heeft het BIPT een marktanalysebesluit aangenomen op 29 juni 2018 waarbij zowel aan Proximus als aan de kabeloperatoren toegangsverplichtingen worden opgelegd. Waar in het vorige besluit betreffende de omroepmarkt nog een prijscontrolemaatregel op basis van de retail-minusbenadering was opgelegd moeten de groothandelsprijzen nu een verband met de kosten houden. Met deze maatregelen wenst de CRC de concurrentiemogelijkheden van alternatieve operatoren te vergroten en de expansiedrempels voor hen te verlagen.

302. Het BIPT ziet niet welke bijkomende maatregelen, specifiek voor telefonische toegang, desgevallend zouden kunnen worden opgelegd in het kader van de hier bestudeerde markt om de expansiedrempels van alternatieve operatoren in een context van bundeling van de retaildiensten te verlagen. De voornaamste correctiemaatregel die tot op heden werd opgelegd op de markt voor telefonische toegang was de CS/CPS, die geen enkel nut heeft om bundels aan te bieden (in tegenstelling tot ontbundeling en bitstream).
303. Het BIPT stelt overigens vast, op basis van de website van die operator, dat hij vandaag reeds breedbandinternettoegang en IP-telefonie (met diensten van het type IPBX inbegrepen) aanbiedt. Die operator kan dus niet rechtmatig het bestaan van structurele belemmeringen ter zake inroepen.
304. Zoals reeds besproken in randnummer 234 en volgende merkt een operator op dat er omvangrijke migratiekosten zouden zijn om over te stappen naar VoIP. Wat de opmerking van migratiekosten naar VoIP betreft wenst het BIPT te verwijzen dat er systemen op de markt bestaan die een klassieke PABX kunnen verbinden met het VoIP-netwerk (zie 232.3). Het BIPT herhaalt eveneens dat de migratie naar een IP-gebaseerd netwerk reeds lang werd aangekondigd.

#### *8.2.2.4. Verticale integratie*

305. Een partij die verticaal is geïntegreerd, kan doorgaans tegen relatief lagere kosten diensten aanbieden, omdat die partij geen diensten hoeft in te kopen. In plaats van commercieel overeengekomen tarieven kan zij intern geleverde producten tegen kostprijs verkrijgen. Een verticaal geïntegreerde partij, zoals Proximus, heeft daarom mogelijk een voordeel ten opzichte van concurrenten die niet verticaal zijn geïntegreerd.
306. Gereguleerde referentieaanbiedingen (waarbij gereguleerde tarieven toegepast worden in combinatie met een verplichting tot non-discriminatie) voor ontbundeling en bitstreamtoegang hebben die toetredingsbarrière verlaagd.
307. De alternatieve operatoren die actief zouden willen zijn op de markt van telefonische toegang via ontbundeling (markt 3a) of van bitstream (markten 3b1 of 3b2) hebben geen controle over de volledige waardeketen. Ze hangen immers af van hun wholesaleleverancier. Toch compenseren de non-discriminatieverplichtingen deels de voordelen van de verticale integratie (zelfs wanneer een volledig geïntegreerde operator voordelen behoudt in termen van operationele doeltreffendheid ten opzichte van de niet-geïntegreerde operatoren).
308. De toegangsdrempels zijn de laatste jaren verlaagd door ingrijpen van het BIPT op de hoger gelegen wholesalemakten (beschikbaarheid van nieuwe wholesaleproducten Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemakten van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

zoals *broadband only* via kabel, verscherpen van de non-discriminatieverplichtingen, verlaging van bepaalde wholesaletarieven). Zo is heel recent in het besluit van 29 juni 2018 het wholesaletarief voor toegang tot het kabelnetwerk verlaagd naar 20,29 euro per maand voor een toegang tot 150 Mbps en 30,12 euro voor een toegang van meer dan 150 Mbps.<sup>151</sup>

309. Ook het besluit van het BIPT van 8 augustus 2013 betreffende de markt voor afgevend segmenten van huurlijnen vergemakkelijkt voor de businessmarkt dan weer de ontwikkeling van geïntegreerde aanbiedingen, zoals voorgesteld in randnummer 130, voor concurrenten van Proximus door de verplichting die geldt op Proximus om afgevend segmenten van de nieuwe generatie, gebaseerd op de Ethernet-technologie, aan te bieden en die een goedkopere transportcapaciteit mogelijk maken (doordat meer gebruik wordt gemaakt van gedeelde netwerkelementen en het daaruit voortvloeiende schaalvoordeel).

#### **8.2.2.5. Commercieel aanbod van Proximus**

310. Een operator is van mening dat het stopzetten van CS/CPS een negatieve invloed zal hebben op de mogelijkheden om aan eindklanten een alternatief te kunnen bieden.
311. Zoals al in § 173 vermeld, heeft Proximus aan het BIPT een addendum overgemaakt waarin het verklaart dat het op vrijwillige basis tot eind 2019 de CS- en CPS-diensten aan de huidige voorwaarden zou blijven uitvoeren, als de markten 1 en 2 van de aanbeveling van 2007 gedereguleerd zouden worden. Het addendum is terug te vinden in bijlage A.
312. Door dit engagement van Proximus om op vrijwillige basis de CS- en CPS-diensten te blijven aanbieden zal het afschaffen van de CPS-verplichting geen impact op korte termijn hebben. Naar gelang van diverse parameters van evolutie van de vraag en evolutie van het netwerk zullen CS/CPS progressief beginnen uit te doven vanaf 2020 om uiterlijk in 2022 volledig uitgedoofd te zijn.
313. Het BIPT verwijst naar de sterke daling van CS/CPS en het kleine aantal resterende lijnen (zie Figuur 14) waaruit duidelijk blijkt dat de vraag hieromtrent zeer beperkt is. Het verdwijnen van CS/CPS zal dus ook op langere termijn een beperkte impact hebben.

#### **8.2.2.6. Nummeroverdraagbaarheid**

314. Dankzij het KB van 24 maart 2009 is de nummeroverdraagbaarheid van toepassing op alle operatoren. Hierdoor kunnen de eindgebruikers snel veranderen van

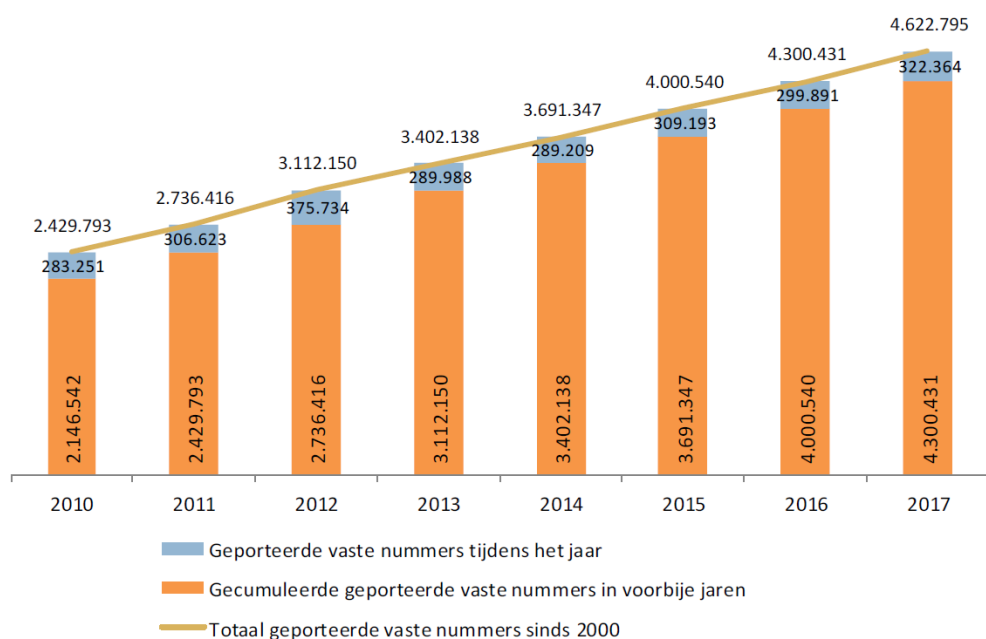
---

<sup>151</sup> Cfr randnummer 2554 in besluit van 29 juni 2018.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

leverancier van telefoondiensten, zonder veel rompslomp. Bovendien zijn alle operatoren tegenwoordig verplicht om toegang tot de nooddiensten te verschaffen. Dit zorgt mee voor de verlaging van de toegangsdrempels gezien de eindgebruikers niet meer over 2 toegangsvormen moeten beschikken om de nooddiensten te bereiken.

315. In 2017 werden er 322.364 vaste nummers overgedragen naar een andere operator, 22.473 meer dan een jaar eerder.



**Figuur 35: geporteerde vaste nummers tijdens het jaar en totaal geporteerde nummers sinds 2000 (Bron: BIPT, 2018)**

### 8.2.3. Besluit 1e criterium

316. De toegangsdrempels zijn sterk afhankelijk van de manier waarop de telefoontoegang wordt aangeboden. Dit kan via een eigen netwerk, via wholesale referentieaanbiedingen (BRUO, BROBA/WBA VDSL2 en FTTH) of via de gereguleerde wholesalekabelreferentie-aanbiedingen.
317. Enkel bij de uitrol van een eigen netwerk kunnen er nog hoge toegangsbarrrières bestaan. Voor de andere manieren om op de markt voor vaste telefonie actief te zijn, zijn de toegangsdrempels de laatste jaren verlaagd door ingrijpen van het BIPT op de hoger gelegen wholesalemarkten.
318. De referentieaanbiedingen van Proximus en de kabeloperatoren – die gereguleerd worden via andere besluiten - zijn namelijk vooral geschikt om bundels met

breedbanddiensten aan te bieden.<sup>152</sup> Zoals reeds besproken in 6.2.3.1. en 7.2.2. is er namelijk een duidelijke tendens naar gebundelde aanbiedingen. Eind 2017 nam reeds 86% van de eindgebruikers vaste telefonietoegang af in het kader van een bundel. Dit betekent dat voor 86% van de markt de machtspositie van Proximus onder druk komt te staan door alternatieve operatoren die op de markt zijn gekomen en bundels met vaste telefonie aanbieden. Zoals blijkt uit hoofdstuk 6.2.3.1. neemt deze bundelingstrend elk jaar toe waardoor kan worden verondersteld dat deze ook in de toekomst nog zal toenemen.

319. Het BIPT is dus van oordeel dat er geen hoge toegangsbelemmeringen bestaan die niet van voorbijgaande aard zijn om toe te treden tot de toegangsmarkt voor vaste telefonie. Het is namelijk mogelijk om via de bestaande wholesaleaanbiedingen (BRUO, BROBA/WBA VDSL2 en FTTH of via de kabelreferentieaanbiedingen) gebundelde aanbiedingen met vaste telefonie op de markt te brengen. Een reeks van alternatieve operatoren biedt daadwerkelijk telefonische toegang aan op basis van die wholesaleaanbiedingen.
320. De maatregelen die het BIPT heeft genomen in haar besluit van 29 juni 2018 om de voorwaarden voor concurrentie te verbeteren op de wholesale breedbandmarkten kan verder de druk op de machtspositie van Proximus opvoeren. Er is dus niet voldaan aan het eerste criterium van de verplichte 3-criteria test om tot regulering van een betrokken markt te kunnen overgaan.

### 8.3. 2E CRITERIUM: EVOLUTIE NAAR EEN SITUATIE VAN DAADWERKELIJKE MEDEDINGING

321. Aangezien niet voldaan is aan het eerste criterium is het onderzoek van het tweede criterium overbodig.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Dat dergelijke mogelijkheden de structurele drempels verlagen wordt eveneens bevestigd door de Europese Commissie in haar Toelichting bij de Aanbeveling van 2014, p 23: *“An alternative operator who seeks access to LLU or bitstream for the purpose of providing retail broadband services can relatively easily expand its offer to telephone services (both access and calls) by utilizing IP technology. In conclusion, the market for fixed narrowband access is no longer characterised by high and non-transitory entry barriers on a Union level.”* Vrije vertaling: *“Een alternatieve operator die toegang wenst tot ontbundeling van het aansluitnet of bitstream om retailbreedbanddiensten aan te bieden kan zijn aanbod relatief gemakkelijk uitbreiden met telefoondiensten (zowel toegang als oproepen) door IP-technologie te gebruiken. Tot conclusie, de markt voor vaste-smalbandtoegang wordt niet langer gekenmerkt door hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn op het niveau van de Europese Unie.”*

<sup>153</sup> Overeenkomstig artikel 2 van de aanbeveling van 2014: *“Bij het aanwijzen van andere markten dan die welke in de bijlage zijn opgenomen, dienen de nationale regelgevende instanties aan te tonen dat cumulatief aan de volgende drie criteria is voldaan, hetgeen door de Commissie zal worden gecontroleerd [...]”* Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

#### 8.4. 3E CRITERIUM: EFFICIËNTIE VAN UITSLUITEND HET MEDEDINGINGSRECHT

322. Aangezien niet voldaan is aan het eerste criterium is het onderzoek van het derde criterium overbodig.

#### 8.5. BESLUIT VAN DE DRIECRITERIATEST

Het BIPT is van oordeel dat de markt voor *Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie* niet langer voldoet aan de drie criteria die door de Europese Commissie zijn vastgesteld, om aan een ex-anteregulering te worden onderworpen.

323. Deze conclusie sluit aan bij het advies van de Europese Commissie die, in de aanbeveling van 9 oktober 2014, meent dat de markten in principe op Europees niveau niet langer moeten onderworpen worden aan ex-anteregulering.

## HOOFDSTUK 9. OPHEFFING VAN VERPLICHTINGEN OP MARKT VOOR TELEFONIETOEGANG

### 9.1. HUIDIGE VERPLICHTINGEN VAN TOEPASSING OP PROXIMUS

324. Via het besluit van 31 januari 2013 had het BIPT aan Proximus de volgende verplichtingen opgelegd:

Verplichting		<i>Besluit van 31 januari 2013</i>	
		<i>1lc(*)</i>	<i>1hc(**)</i>
<b>Wholesaleverplichtingen</b>			
Carrierselectie en -preselectie		Niet voor VoIP	
	Verlenen van toegang en interconnectie	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Non-discriminatie	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Transparantie	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Gescheiden boekhouding	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Kostencontrole en kostprijsberekening	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Retailmaatregelen</b>			
	Preventie van concurrentievervalsend gedrag door prijzencontrole en verplichtingen inzake kostentoe rekening	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

*Tabel 3: verplichtingen opgelegd krachtens het besluit van 31 januari 2013. (\*) laagcapacitair; (\*\*) hoogcapacitair*

### 9.2. INTREKKING VAN DE VERPLICHTINGEN

325. Het BIPT heeft hoger in dit besluit geconcludeerd dat de relevante markt voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie niet langer voldoet aan de drie criteria zoals vermeld in de aanbeveling van de Europese Commissie van 2014 betreffende de relevante markten, waaruit volgt dat deze markten niet langer in aanmerking komen voor ex-anteregulering. Bijgevolg worden de verplichtingen die eerder werden opgelegd aan Proximus als operator met een sterke machtspositie op de voormelde markt krachtens het besluit van het BIPT van 31 januari 2013 opgeheven.

326. Hieronder analyseert het BIPT de bezwaren die bepaalde operatoren hebben geuit ten aanzien van de schrapping van de aan Proximus opgelegde verplichtingen.

327. De voornaamste correctiemaatregel die wordt ingetrokken (CS/CPS) maakte het niet mogelijk om toe te treden tot de markt van telefonische toegang zelf maar wel tot de markt van de telefoniediensten. Ter gelegenheid van de openbare raadpleging hebben operatoren die dat soort van dienst aanbieden, **aangegeven dat ze niet akkoord gaan met het feit dat unmanaged VoIP een mogelijk substituuat zou zijn voor CS/CPS.**
328. Een operator merkte tijdens de consultatiefase op dat de gesprekskwaliteit bij unmanaged VoIP niet onder de controle van de dienstleverancier is.
- 328.1 Ondanks het feit dat deze bewering correct is wenst het BIPT toch te benadrukken dat de kwaliteit voor heel wat eindgebruikers (residentieel of zakelijk) wel voldoende is aangezien sommige unmanaged VoIP-diensten wel populair zijn, zoals SkypeOut of Skype for Business.
- 328.2 Anderzijds had het BIPT in zijn besluit van 24 september 2014 (§ 192) geconcludeerd dat de managed en unmanaged spraakdiensten substitueerbaar waren aan de vraagzijde, meer bepaald doordat de gebruiksmogelijkheden dezelfde waren en deze diensten a priori en zonder bewijselementen, niet konden worden uitgesloten van de markt van de telefoondiensten met als reden dat de ontvangstkwaliteit te laag zou zijn. Die vaststellingen blijven geldig op heden.
- 328.3 Wat betreft meer in het bijzonder de door de professionele klanten verwachte kwaliteit stipt het BIPT aan dat er een toepassing Skype Entreprise of Skype for Business bestaat aan de hand waarvan professionele gebruikers Skype kunnen gebruiken. Skype is een *peer-to-peer*-dienst die dus niet tot de markt behoort maar die wel degelijk een unmanaged dienst vormt zonder controle over de spraakkwaliteit. Dat vormt dus wel degelijk een relevant voorbeeld om te beschouwen dat dat gebrek aan controle geen obstakel vormt om een kwaliteit te bieden die bevredigend is voor de professionele klanten.<sup>154</sup>
329. Het principe van de investeringsladder houdt in dat de nieuwkomers hun investeringen kunnen spreiden in de tijd en aldus vermijden om te grote investeringskosten te moeten dragen van bij de start. Wanneer ze toetreden tot de

---

<sup>154</sup> Beltug (Gemeenschappelijke marktstudie, Belgische ICT Markt 2017, 6 februari 2017) noteert dat "Het is opvallend dat gratis communicatietools (Skype, Whatsapp, Facebook Messenger,...) al op grote schaal in de bedrijfswereld gebruikt worden: 28% van de respondenten geeft aan dat ze in hun bedrijf gebruikt worden om in de bedrijfscontext te communiceren". Samenvatting beschikbaar op [https://www.beltug.be/event/900/5264/Beltug Alert on joint Proximus Telenet Orange market study](https://www.beltug.be/event/900/5264/Beltug%20Alert%20on%20joint%20Proximus%20Telenet%20Orange%20market%20study)

∟

markt, treden de nieuwe operatoren toe tot een eerste toegangsniveau op dat bestaande netwerk, waardoor ze actief kunnen zijn op de markt zonder veel te moeten investeren. Naarmate hun klantenbestand groeit, kunnen ze vervolgens doorstoten naar andere toegangsniveaus en geleidelijk aan investeren in hun eigen infrastructuur. Het principe van de investeringsladder betekent evenwel niet dat het laagste toegangsniveau (in dit geval CS/CPS) voor eeuwig moet blijven bestaan. Dat kan in vraag gesteld worden rekening houdend met de evoluties op de markt. In dit geval wordt de markt gekenmerkt door de volgende grote ontwikkelingen: sterke groei van breedband, veralgemening van VoIP, technologische convergentie, beschikbaarheid van andere gepaste wholesalediensten. In het licht van die ontwikkelingen stelt het BIPT vast dat de concurrentie zich steeds meer afspeelt op de breedbandtoegangsmarkten en dat hiervoor de nodige maatregelen opgelegd worden.

330. Een operator is niet akkoord met de opheffing van de CS/CPS-verplichtingen, aangezien **bepaalde op CS/CPS-gebaseerde diensten (zoals bijvoorbeeld alarmdiensten) niet altijd gebaseerd kunnen worden op VoIP.**
331. Het BIPT bevestigt dat bepaalde verouderde alarmdiensten niet op een IP-netwerk kunnen functioneren. De gevolgen op alarmdiensten door de evolutie naar *All IP* is trouwens op alle operatoren van toepassing en dus niet louter voor operatoren die gebruik maken van CS/CPS-gebaseerde oplossingen. Dat probleem kan echter niet worden opgelost door CS/CPS. Het is niet redelijk om te verplichten een oude technologie te handhaven teneinde alarmcentrales te behouden die niet compatibel zijn met de technologische evolutie van de telecommunicatienetwerken, des te meer aangezien die evolutie - en de mogelijke problemen die ze met zich brengt - sinds lang bekend zijn. Het BIPT herhaalt dat de evolutie naar *All IP* al heel lang bekend is en dat dit meermaals publiekelijk aangekondigd werd (zowel door Proximus<sup>155</sup> als in besluiten van het BIPT.<sup>156</sup> Er dient ook te worden opgemerkt dat er alarmsystemen bestaan die communiceren via breedbandinternet, met installatie van een batterij/omkeerschakeling om een modem/router te voeden.
332. Het feit dat CS/CPS niet op een breedbandverplichting wordt opgelegd is al sinds het besluit van 19 juni 2006 onveranderd. In dit besluit heeft het BIPT de CPS-verplichting niet op de VoIP-telefoontoegang opgelegd omwille van het feit dat VoIP-

---

<sup>155</sup> In het halfjaarlijks rapport van 2009: [https://www.proximus.com/sites/default/files/Documents/Investors/Reports/2009/en/2009\\_H1\\_results\\_full\\_EN.pdf](https://www.proximus.com/sites/default/files/Documents/Investors/Reports/2009/en/2009_H1_results_full_EN.pdf)

<sup>156</sup> In het ontwerpbesluit betreffende de interconnectietarieven (zie hoofdstuk 5.6): [http://www.bipt.be/public/files/nl/307/2953\\_nl\\_projet\\_brio\\_2008-2010\\_public\\_nl.pdf](http://www.bipt.be/public/files/nl/307/2953_nl_projet_brio_2008-2010_public_nl.pdf) en Raadpleging van de Raad van het BIPT van 24 september 2013 betreffende de sluiting van de centrales [http://www.bipt.be/public/files/nl/21029/Consultatie\\_sluiting-centrales\\_NL.pdf](http://www.bipt.be/public/files/nl/21029/Consultatie_sluiting-centrales_NL.pdf), §217.

telefoontoegang gemakkelijker te dupliceren is dan de klassieke telefoontoegang.<sup>157</sup> In het besluit van 31 januari 2013 werd dit bevestigd.<sup>158</sup>

### 9.3. PERIODE NA DEREGULERING

333. Artikel 16.3 van de Kaderrichtlijn, zoals omgezet in artikel 55, §2 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt dat *“wanneer een nationale regelgevende instantie concludeert dat de markt daadwerkelijk concurrerend is, mag zij niet een van de specifieke wettelijke verplichtingen als beschreven in lid 2 opleggen of handhaven. Wanneer er reeds sectorspecifieke verplichtingen bestaan, trekt zij die verplichtingen van ondernemingen op die relevante markt in. Partijen die gevolgen ondervinden van het intrekken van die verplichtingen worden tijdig in kennis gesteld.”*
334. Verschillende operatoren hebben tijdens de consultatieperiode gevraagd om een (ruime) overgangperiode (t.e.m. 2020) te voorzien.
335. Ten eerste vindt het BIPT dat er **geen hoge toegangsdrempels meer bestaan** op de markt, acht het BIPT het niet nodig om een overgangperiode op te leggen na de intrekking van de regulering. Ten tweede heeft Proximus zich geëngageerd om een addendum<sup>159</sup> aan het BRIO referentie-aanbod toe te voegen waarin **Proximus verklaart dat zij tot 31 december 2019 op vrijwillige basis de CS- en CPS-diensten aan de huidige voorwaarden zal blijven uitvoeren**, welke kan gelden als een overgangperiode.<sup>160</sup> In deze omstandigheden acht het BIPT het niet nodig om een overgangperiode op te leggen na de intrekking van de regulering.
336. Volgens een operator zou het BIPT de impact van de deregulering moeten inschatten alvorens een definitief besluit te nemen.
337. Het BIPT benadrukt hoofdzakelijk dat het krachtens het regelgevingskader niet mogelijk is om een ex-anteregulering te behouden wanneer de drie in Hoofdstuk 8 geanalyseerde criteria niet langer zijn vervuld. In een dergelijk geval kan de ex-anteregulering eventueel enkel worden behouden voor een beperkte

---

<sup>157</sup> Cf. Besluit Cluster vaste telefonie, 19 juni 2006 <http://www.bipt.be/nl/operatoren/telecom/markten/vaste-telefonie/marktanalyse-cluster-vaste-telefonie-2006/marktdefinitie-analyse-van-de-concurrentieverhoudingen-identificatie-van-de-ondernemingen-met-een-sterke-machtspositie-en-vaststellen-van-de-geeigende-verplichtingen-voor-de-markten-uit-de-cluster-vaste-telefonie-de-relevante-markten-3-6-8-9-en-10>. P.102

<sup>158</sup> <http://www.bipt.be/nl/operatoren/telecom/markten/vaste-telefonie/marktanalyse-retailtoegang-2013/besluit-van-31-januari-2013-m-b-t-de-analyse-van-markt-1-07-tweede-ronde>, §5:33.

<sup>159</sup> Het voorstel tot addendum is terug te vinden in bijlage A.

<sup>160</sup> “Proximus undertakes to make CPS and CS services available to the customer until 31/12/2019”, p.3 Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

overgangperiode. In dit geval heeft het BIPT hierboven geconcludeerd dat er geen nood is aan een overgangperiode.

338. Het BIPT benadrukt overigens dat de groep van gebruikers die kunnen worden getroffen door de intrekking van de regulering, relatief klein is.

338.1 Enerzijds kunnen de klanten worden beschouwd die geen breedbandaansluiting zouden kunnen hebben. Op 9 juni 2017 heeft het BIPT kaarten gepubliceerd die de dekking van de vaste breedbandnetwerken in België illustreren. Daarop wordt het aantal woningen aangegeven die op de dienst voor breedbandtoegang aangesloten kunnen worden in elke deelgemeente, volgens de verschillende downloadsnelheden. In België bedraagt de breedbanddekking voor snelheden van minstens 1 Mbps 99,9%; deze snelheid is voldoende voor het aanbieden van telefonie.<sup>161</sup> Dit betekent dat slechts een hele kleine groep (0,1% van de Belgische huishoudens ) als *captive customers* beschouwd zou kunnen worden en dat 99,9% van de huishoudens dus van PSTN naar IP telefonie kan overstappen. Wanneer Proximus na 2019 haar prijzen op significante wijze zou laten stijgen, dan kunnen de resterende CPS-gebruikers die in een zone wonen die gedekt is met breedband, gemakkelijk overstappen naar alternatieve aanbiedingen. De reeds zeer kleine groep van *captive customers* die geen breedbandtoegang heeft, zal ook jaar na jaar verder afnemen.<sup>162</sup> Deze klanten hebben verschillende opties. Zij kunnen naast toegang ook oproepen af te nemen bij Proximus ofwel overstappen op mobiele telefonie en haar vaste telefonieabonnement opzeggen. Hoewel de toegang tot mobiele telefonie niet als voldoende substitueerbaar werd beschouwd om te worden opgenomen in dezelfde markt als toegang tot vaste telefonie, kan niet worden uitgesloten dat bepaalde gebruikers toch voor die oplossing kiezen.

338.2 Anderzijds kunnen de klanten worden beschouwd die enkel in een standalone telefoontoegang zijn geïnteresseerd. Een dergelijke toegang wordt doorgaans niet verstrekt via een breedbandaansluiting (hoewel dat technisch wel mogelijk is, is het commercieel weinig interessant in termen van kosten/baten). Deze groep van klanten is reeds sterk in de minderheid vandaag (minder dan 14%) en krimpt nog voortdurend verder (cf. Figuur 11). In het licht van de tendens van de voorbije jaren, kunnen we

---

<sup>161</sup> <http://www.ibpt.be/nl/consumenten/telefoon/dienstkwaliteit/dekkingskaarten-voor-vaste-breedbandtoegang>. Voor telefonie is narrowband internet (> 1 Mbps) voldoende

<sup>162</sup> De evolutie van de voorbije jaren toont immers dat zowel Proximus als de kabeloperatoren de dekking van hun netwerk blijven verbeteren.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

redelijkerwijze aannemen dat deze groep slechts ongeveer 10% zal vertegenwoordigen eind 2018 en tussen 5 en 10% eind 2019. Deze klanten zullen de mogelijkheid hebben om ofwel toch voor een breedbandtoegang te kiezen, ofwel voor de mobiele telefonie.

339. Hoewel de drie criteria zouden vervuld zijn en de dominante positie van Proximus zou zijn aangetoond, zou het bovendien toch onevenredig kunnen zijn om Proximus te verplichten om een achterhaalde technologie te behouden om op lange termijn een verplichting te handhaven tot het verstrekken van CS/CPS ten behoeve van een klein aantal mogelijks getroffen gebruikers.
340. De Europese Commissie haalde trouwens in haar *staff working paper* bij de SMP-richtsnoeren 2018 ook aan dat: *“The NRAs should take care that the regulatory approach does not perpetuate a cycle of captivity by continuing regulation of an ever smaller niche market, but rather serves to encourage migration on to modern networks and enables the ultimate switch-off of legacy networks.”*<sup>163</sup>
341. Zoals reeds uitgelegd in randnummer 89 was de stopzetting van de CPS-verplichting al zeer lang op voorhand in te schatten. Gezien CPS niet opgelegd wordt op breedbandnetwerken (omwille van het feit dat VoIP-telefoontoegang gemakkelijker te dupliceren is dan de klassieke telefoontoegang) en gezien de aankondiging van de *Move To All IP* door Proximus in 2008 kon hierop voldoende geanticipeerd worden door de desbetreffende operatoren.

---

<sup>163</sup> SMP-richtsnoeren 2018, Staff working paper, p. 19; Vrije vertaling: “De NRI’s moeten ervoor waken dat de regulerende aanpak geen cyclus van gebondenheid in de hand werkt door een alsmaar kleinere nichemarkt te reguleren. De aanpak moet eerder dienen om migratie naar moderne netwerken aan te moedigen en om uiteindelijk de historische netwerken af te schakelen.”

# Deel IV. Gespreksopbouw op het openbare vaste telefoonnetwerk (markt 2)

## HOOFDSTUK 10. MARKT VOOR GESPREKSOPBOUW: DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT

### 10.1. INLEIDING EN WAARDEKETEN

342. Gespreksopbouw is een wholesaledienst die, voor een operator, bestaat in de transmissie van gesprekken vanaf zijn eindklant tot hun overhandiging aan een andere operator. Er bestaan twee hoofdzakelijke vormen van gespreksopbouwdiensten:

342.1 **De CS/CPS-gespreksopbouw**, een wholesaledienst die een operator biedt aan andere operatoren in het kader van selectie- of preselectiefuncties. In België is **Proximus de enige** die deze dienst aanbiedt, als gevolg van de dominante positie die het bekleedt op de retailmarkt voor telefonische toegang (cf. voorgaande hoofdstukken).

342.2 **Gespreksopbouw naar niet-geografische nummers of VAS-gespreksopbouw (Value Added Services)**, die de klanten van een operator in staat stelt om niet-geografische nummers gehost door andere operatoren te bereiken (bijvoorbeeld een Proximus-klant die belt naar een 0900-nummer van een onderneming die zelf klant is bij Telenet). Dat soort van gespreksopbouwdienst **wordt geleverd door alle operatoren** die over een toegangsnetwerk tot de eindgebruiker beschikken, op zichzelf of dankzij de volledige ontbundeling van het aansluitnet<sup>164</sup>, via het BROBA/WBA VDSL2/FTTH-referentieaanbod van Proximus (bitstream-toegang) of via het commercieel groothandelsaanbod op basis van DSL of FTTH. Daarenboven is het ook mogelijk om via de groothandelsaanbiedingen op de kabelnetwerken gespreksopbouw-diensten aan te bieden.

343. De markt voor gespreksopbouw stemt overeen met markt 2 uit de Aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 (vroeger markt 8 uit de Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003).

344. In haar laatste versie van de aanbeveling van relevante markten, de aanbeveling van 9 oktober 2014, heeft de Europese Commissie de markt voor gespreksopbouw niet meer opgenomen. Dit betekent dat bij een nieuwe analyse van deze markt er een driecriteriatest ondernomen moet worden.

345. Het laatste besluit van het BIPT aangaande deze markt dateert van 11 augustus 2006. In dit besluit heeft het BIPT een markt voor gespreksopbouw gedefinieerd **die**

---

<sup>164</sup> BRUO-referentieaanbod van Proximus

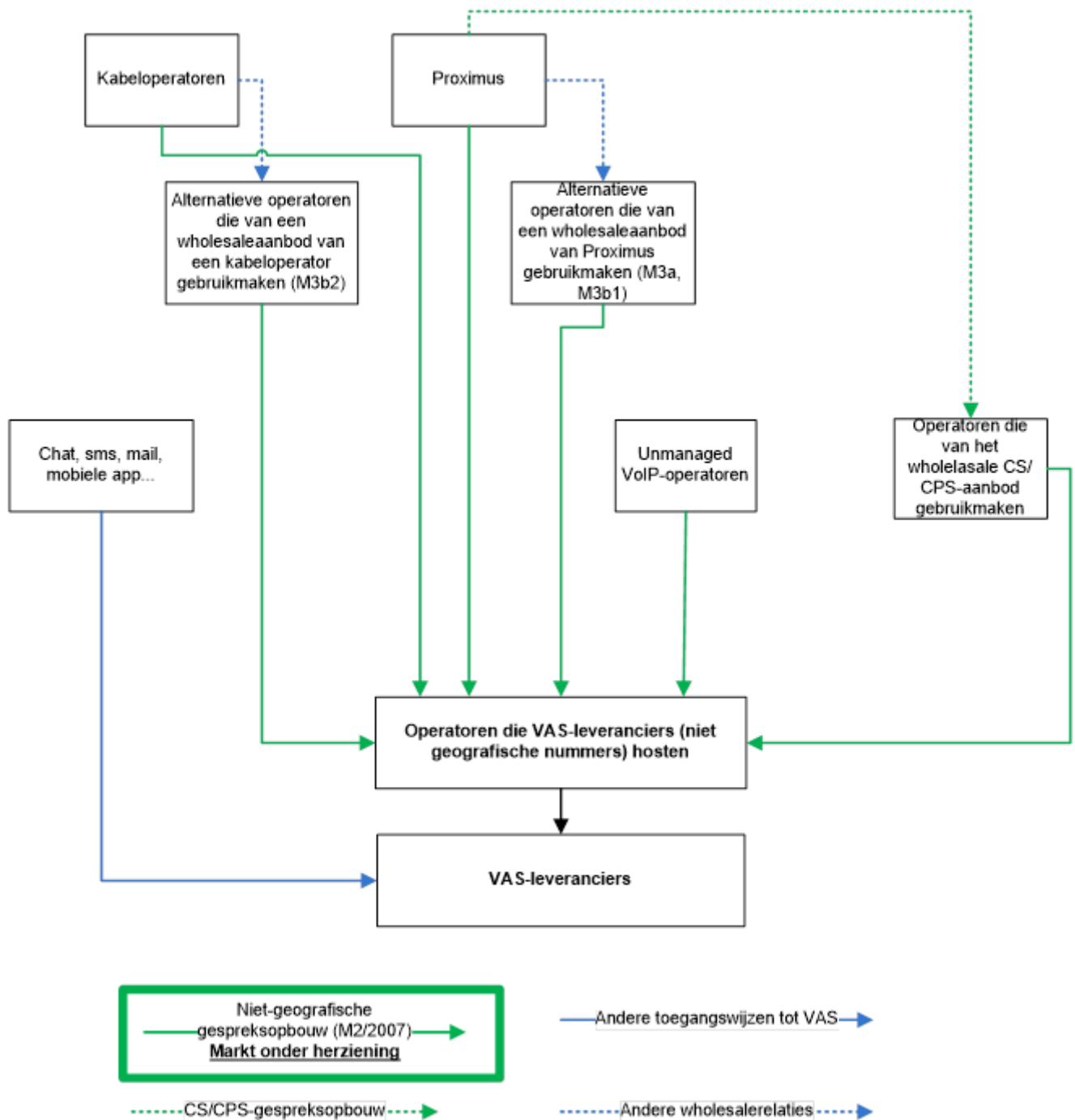
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

**tegelijk de opbouw in het kader van de CS/CPS-mechanismen en de gespreksopbouw naar niet-geografische diensten omvat (0800, 070 090X) die dienen als ondersteuning voor de diensten met een toegevoegde waarde.<sup>165</sup> Het BIPT had geconcludeerd dat Belgacom (nu: Proximus) een aanmerkelijke marktmacht had op die markt en als gevolg daarvan werden er aan Belgacom verplichtingen opgelegd. De gereguleerde diensten worden voorgesteld in het gereguleerde interconnectiereferentieaanbod BRIO.**

346. De figuur hieronder situeert de gespreksopbouw ten opzichte van de andere diensten van de waardeketen.

---

<sup>165</sup> In het besluit van 11 augustus 2006 werd ook een verplichting voor diensten voor gespreksopbouw voor oproepen die gebruikmaken van de 0797-nummers van een alternatieve operator opgelegd. Die nummers werden alleen gebruikt door de alternatieve operatoren voor het leveren van retailediensten voor internettoegang met lage snelheid. Aangezien hier geen vraag meer naar is (smalbandinternet is verdwenen van de markt), bestaat dat type van opbouw niet meer vandaag. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



Figuur 36: waardeketen in de sector van de gespreksopbouw (BIPT, 2018)

347. Deze figuur toont de verschillende middelen om aanbieders van diensten met een toegevoegde waarde te bereiken:

347.1 Enerzijds kan de gebruiker bellen naar niet-geografische nummers (0800, 090X...) via verschillende operatoren (Proximus, de kabeloperatoren, de alternatieve operatoren die wholesaleaanbiedingen voor lokale en centrale toegang aanbieden, de unmanaged VoIP -operatoren en de CS/CPS-operatoren). Wanneer dat nodig is om niet-geografische nummers gehost

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

op andere netwerken te bereiken, bieden deze operatoren elkaar onderling gespreksopbouwdiensten.

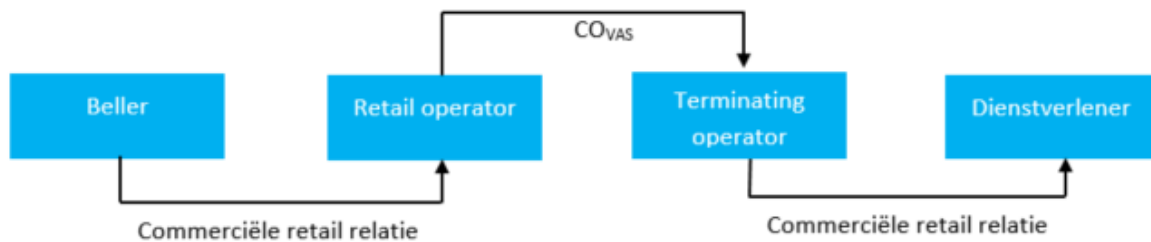
347.2 Anderzijds kan de gebruiker de aanbieders van diensten met een toegevoegde waarde bereiken via middelen die geen beroep doen op geografische nummers (chat, sms, webdiensten, ...). In dat geval is het niet nodig om een gespreksopbouwdienst in te voeren.

### Waardeketen van de VAS-oproepen

348. **VAS-gespreksopbouw** heeft als doel een serviceprovider aangesloten op een netwerk in staat te stellen om oproepen te ontvangen van klanten aangesloten op een ander netwerk. VAS-gespreksopbouw op wholesaleniveau bestaat er dus in dat de operator van dat andere netwerk de bellende klant verbindt met het netwerk van de operator van de serviceprovider.
349. De term ‘diensten met toegevoegde waarde’ duidt op een geheel van diensten die telefonisch (vast of mobiel) toegankelijk zijn en geïdentificeerd worden door specifieke reeksen van niet-geografische nummers (070, 0800, 090X). De diensten in kwestie gaan van de informatieverstrekking (weerbericht, beurs ...) tot diensten bestemd voor volwassenen, met daartussen reservatie van tickets voor shows, spelletjes, informatiediensten, televoting, wedstrijden, en quizen, enz.
350. De **eindgebruikers** vormen vanaf hun vaste telefoon<sup>166</sup> niet-geografische nummers (070, 0800, 090X) die toegang verlenen tot diensten met toegevoegde waarde.
351. De **toegangsoperatoren of retail operatoren** maken het voor hun eindgebruikers mogelijk om de diensten met toegevoegde waarde te bereiken die via het netwerk van andere operatoren beschikbaar zijn. Daarbij verstrekken deze operatoren een dienst voor het ophalen van oproepen (of ook gespreksopbouw of *collecting*) voor die andere operatoren. Zoals hieronder vermeld, verstrekken alle operatoren hierbij dus gespreksopbouwdiensten.

---

<sup>166</sup> Ze kunnen ook naar deze nummers bellen met hun mobiele telefoon.  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



*Figuur 37: schematische voorstelling van de gespreksopbouwdienst voor VAS-oproepen*

352. De operatoren (hierboven in de schematische voorstelling ‘terminating operatoren’ genoemd) die een serviceprovider op hun netwerk hosten, geven de oproepen af. Deze **terminating operatoren** beconcurreren elkaar om op hun netwerk serviceproviders te hosten.
353. De **serviceproviders** zijn de verstrekkers van de diensten met toegevoegde waarde. Deze hebben een telefonieabonnement met de Platformprovider en hebben met deze laatste een contract afgesloten over de verdeling van de inkomsten.
354. Het koninklijk besluit van 27 april 2007<sup>167</sup> bevat een aantal bepalingen aangaande het beheer van de nationale nummeringsruimte. Hierin wordt bepaald welk doeleinde bepaalde nummerreeksen mogen hebben. Met betrekking tot betalende diensten via elektronische-communicatienetwerken wordt er een onderscheid gemaakt in het maximumbedrag dat hiervoor aan de eindklant aangerekend mag worden. De serviceproviders bepalen de retailprijs overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 april 2007. Dit KB voorziet in prijsplafonds om de consument te beschermen die naar diensten met toegevoegde waarde belt.<sup>168</sup> Die prijs wordt ‘*below the line*’<sup>169</sup> vermeld op de factuur die de operatoren voor gespreksopbouw aan de eindgebruikers sturen. De operatoren voor gespreksopbouw houden een deel van de ontvangen retailprijs in terwijl het saldo moet worden verdeeld onder de overige spelers in de waardeketen (gespreksafgifteoperator, mogelijk een transitoperator, serviceprovider).

<sup>167</sup> Koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten voor nummers.

<sup>168</sup> Koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte.

<sup>169</sup> Ook al wordt de prijs voor de VAS-oproepen vermeld op een factuur van de operator voor gespreksopbouw, is het niet die operator die deze prijs factureert. Op fiscaal vlak wordt de operator voor gespreksopbouw immers niet beschouwd als de operator die de dienst verstrekt aan de oproeper (circulaire nr. IR/IV-4/91.638 van 10.11.2009 en circulaire nr. E.T.109.696 van 12.11.2009). Het bedrag dat dient te worden betaald voor de VAS-oproepen wordt dus “below the line” vermeld, afzonderlijk van het abonnement en de gewone telefoonoproepen.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

355. 0800-servicenummers kenmerken zich doordat niet de beller, maar de ontvanger van de oproep (de 0800-nummergebruiker zoals bijvoorbeeld een helpdesk) de kosten draagt. Dit staat gekend onder het principe van ‘*receiving party pays*’ (RPP).
356. Er bestaan andere alternatieven voor een serviceprovider om bereikbaar te zijn voor een eindgebruiker, bijvoorbeeld via een chat(bot), e-mail, of een app (via mobiel). Aangezien deze alternatieven er niet in bestaan niet-geografische nummers te bellen, worden ze niet in aanmerking genomen in het kader van de definitie van de markt voor gespreksopbouw. Er zal evenwel rekening mee worden gehouden bij de driecriteriatest om te bepalen of de markt voor gespreksopbouw in aanmerking kan komen voor ex-anteregulering.

## 10.2. RELEVANTE PRODUCTENMARKT - GESPREKSOPBOUWMARKT

### 10.2.1. CS/CPS-gespreksopbouw en VAS-gespreksopbouw

357. De CS/CPS-gespreksopbouw had als doel om de dienst van telefoongesprekken voor de abonnees van de operatoren die zijn aangeduid als operatoren met een sterke positie op de markt voor telefonische toegang open te stellen voor de concurrentie.
358. In de vorige hoofdstuken werd vastgesteld dat:
- 358.1 Het CS/CPS-volume neemt voortdurend af en vertegenwoordigt nog slechts een klein deel van de telefonische oproepen;
  - 358.2 Door de technologische vooruitgang zal CS/CPS niet langer worden ondersteund vanaf 2022.
  - 358.3 Het is mogelijk om een beroep te doen op VoIP managed of unmanaged oplossingen (deze laatste oplossing is gepast voor de operatoren die telefoondiensten wensen te verstrekken los van de toegang);
  - 358.4 Gezien de afgebakende toegangsmarkt niet voldoet aan de driecriteriatest, wordt de verplichting om CPS aan te bieden afgeschaft.

359. [Vertrouwelijk]

360. Het BIPT erkent dat de gespreksopbouwdiensten naar VAS-diensten niet expliciet vermeld staan in de (toelichtingsnota bij) de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende relevante markten:

*“At wholesale level, call origination is an input which is supplied and purchased in order for alternative operators, who do not acquire a direct access link to the end customer, to be able to provide fixed voice services to end customers.”<sup>170</sup>*

361. Het BIPT merkt echter op dat het een algemene definitie betreft en niet noodzakelijk alle types gespreksdiensten in de definitie vervat hoeven te liggen. De Aanbeveling van 9 oktober 2014 stelt in zijn artikel 2: *“Bij het aanwijzen van andere markten dan die welke in de bijlage zijn opgenomen, dienen de nationale regelgevende instanties aan te tonen dat cumulatief aan de drie criteria is voldaan:”* - en de Commissie zal dat controleren... Wat betreft de VAS-diensten leidt de verificatie van de drie criteria door het BIPT tot de vaststelling dat niet langer is voldaan aan het tweede criterium (cf. deel 11.2.) en deze vaststelling is conform de conclusies van de aanbeveling van 2014. Op het stuk van de CS/CPS-diensten gaat het om een eerder in het kader van Markt 1 opgelegde correctiemaatregel die dit besluit beoogt te schrappen (rekening houdend met het gebrek aan toegangdrempels voor markt 1), met inachtneming van een tijdelijke beschikbaarstelling van deze dienst door Proximus, totdat zijn technologie volledig is gemigreerd naar IP.
362. In die omstandigheden en er rekening mee houdende dat een analyse moet worden gemaakt vanuit een prospectief oogpunt, is het niet gerechtvaardigd om de CS/CPS-gespreksopbouw op te nemen in de scope van de markt die in aanmerking komt voor ex-anteregulering.
363. Het BIPT merkt trouwens op dat in geval dat de gespreksopbouwdiensten voor VAS-diensten gedereguleerd werden, dit niet werd afgekeurd door de Europese Commissie. Het BIPT verwijst bijvoorbeeld naar het recente Portugese voorbeeld waarbij de Europese Commissie geen opmerkingen heeft gemaakt op de deregulering van gespreksopbouwdiensten ten behoeve van niet-geografische nummers.<sup>171</sup>
364. Volgens een operator moeten 0800-nummers anders behandeld worden aangezien deze nog steeds erg gegeerd zijn om bijvoorbeeld helpdesk diensten aan te bieden. Deze operator wijst in dit verband naar de hoge gespreksopbouwtarieven van deze nummers vertrekkende vanuit mobiele nummers, die een risico op concurrentievervalsing inhouden.

---

<sup>170</sup> Vrije vertaling: *“Op wholesaleniveau vormt gespreksopbouw een input die wordt verstrekt en aangekocht om alternatieve operatoren, die geen rechtstreekse toegang tot de eindgebruiker verwerven, in staat te stellen om vaste-spraakdiensten te bieden aan eindklanten.”*

<sup>171</sup> Commission Decision concerning Case PT/2017/2023: Call origination on the public telephone network provided at a fixed location in Portugal.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

365. Het BIPT verwijst in dit kader naar de problemen die optraden naar aanleiding van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte en de toekenning en intrekking van gebruiksrechten van nummers (1 juli 2009). Door de gelijkschakeling van de tariefplafonds tussen mobiele en vaste oproepen (op het niveau van de vaste operatoren) dreigde een bepaalde operator om bepaalde oproepen niet langer door te geven, aangezien de wholesalevergoeding door de gelijkschakeling niet meer toereikend was.
366. Er werd toen een verzoeningsprocedure opgestart waarbij het verzoeningscollege aanbevelingen heeft geformuleerd wat betreft het redelijke niveau van de prijs voor VAS-gespreksopbouw. Die aanbevelingen werden verzameld in een mededeling van het BIPT van 28 juni 2011<sup>172</sup>. Sindsdien heeft het BIPT geen weet meer van problemen op deze markt.
367. Een operator merkt op dat het **BIPT** niet heeft verwezen naar de door BEREC in een rapport geïdentificeerde problemen met betrekking tot gespreksopbouw voor VAS-oproepen.
368. In dat verslag<sup>173</sup>, onderzoekt BEREC bepaalde problemen die zich kunnen stellen bij de verstrekking van diensten met een toegevoegde waarde aan de hand van speciale nummers. Een van de problemen kan de prijs zijn die wordt aangerekend voor de gespreksopbouw. BEREC beoogt verscheidene modellen voor verdeling van de prijs voor VAS-oproepen over de verschillende spelers in de waardeketen. Zonder zich onvoorwaardelijk uit te spreken, lijkt BEREC een voorkeur te hebben voor een 'C+S'-model waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen een bedrag C voor het eigenlijke telefoongesprek en een bedrag S voor de dienst met toegevoegde waarde. Dat bedrag C zou moeten gelijk zijn aan de prijs van een standaardoproep (naar een geografisch nummer). Het BIPT verwijst naar de hierboven aangehaalde problemen op de mobiele markt na de inwerkingtreding van het KB van 24 maart 2009. In zijn mededeling van 28 juni 2011 beveelt het BIPT juist aan dat het tarief voor ophaling wordt samengesteld uit een vast deel (dat de eigenlijke kosten voor ophaling van oproepen betreft) en een variabel deel (een percentage om kosten te dekken die specifiek zijn voor de VAS-oproepen: behandeling voor dubieuze vorderingen, klantendienst, klachtenbehandeling). Het raadt ook aan om het vaste deel vast te leggen als de gemiddelde inkomsten voor de oproepen naar nationale vaste nummers van de particuliere klanten, min een kortingspercentage. De aanbevelingen van het BIPT zijn

---

<sup>172</sup> Mededeling van de Raad van het BIPT van 28 juni 2011 betreffende oproepen naar diensten met toegevoegde waarde vanuit mobiele netwerken.

<sup>173</sup> BEREC Report on Special Rate Services (BoR (12) 55, 24 mei 2012).

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

dus in lijn met het verslag van BEREC en deze aanbevelingen zijn net degene die het hebben mogelijk gemaakt om geschillen inzake VAS-oproepen op te lossen via geschillenbeslechtingprocedures.

369. In het vervolg van dit besluit worden dus enkel nog de gespreksopbouwdiensten ten behoeve van diensten met toegevoegde waarde geanalyseerd.

#### 10.2.2. Substitueerbaarheid tussen de wholesalediensten voor gespreksopbouw aangeboden volgens verschillende technische methoden

##### Vraagsubstitutie

370. De diensten die vervat zitten in de hier geanalyseerde wholesalemarkten duiden op diensten van vervoer van verkeer aangeboden door bepaalde operatoren voor rekening van andere operatoren. Conform het principe van de technologische neutraliteit worden de commerciële diensten niet gedefinieerd volgens productiewijze of de gebruikte technologie maar afhankelijk van hun functie en zichtbare eigenschappen voor de koper.
371. Het feit dat het verkeer, vóór de levering op de interconnectie-interface, op geschakelde wijze of op IP-wijze wordt vervoerd, wijzigt immers niet de definitie van het product vanuit het standpunt van de koper, die overigens nog steeds niet kan weten welke vervoerstechnologie de operator-verkoper van de dienst zal gebruiken.
372. Het BIPT besluit dus tot substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen de verschillende technische methoden om wholesalediensten voor gespreksopbouw te leveren.

##### Aanbodsubstitutie

373. Aangezien er vraagsubstitutie is, is het onderzoek naar aanbodsubstitutie overbodig.

##### Besluit

Het BIPT vindt dat de aanbiedingen voor gespreksopbouw tot dezelfde relevante markt behoren, ongeacht de gebruikte technologie.

#### 10.2.3. Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw en de gespreksafgifte op het openbare telefoonnet op een vaste locatie

##### Vraagsubstitutie

374. De gespreksopbouw en de gespreksafgifte gebruiken dezelfde netwerkmiddelen, namelijk het netwerk van een vaste operator tussen de transitschakelaar (in geval van een PSTN netwerk) of de router (in geval van een IP netwerk) en de abonnee. Niettemin staan de doelstellingen van die twee diensten diametraal tegenover elkaar.

374.1 Gespreksopbouw bestaat, voor een operator, in de transmissie van oproepen naar een niet-geografisch nummer door een van zijn eindgebruikers naar het netwerk van een andere operator.

374.2 Gespreksafgifte bestaat, voor een operator, in het vervoer van een telefoongesprek afkomstig van een ander netwerk en bestemd voor een klant van zijn eigen netwerk (geïdentificeerd door een geografisch nummer).

375. Een alternatieve operator zou zo een dienst voor gespreksopbouw niet kunnen vervangen door een dienst voor afgifte of omgekeerd.

376. Aan de vraagzijde is de substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw en de gespreksafgifte op de openbare telefoonnetten onvoldoende om ze op te nemen in dezelfde relevante markt.

### Aanbodsubstitutie

377. Een operator van een vast openbaar telefoonnetwerk A die een dienst voor gespreksopbouw aanbiedt en die de concurrentie zou willen aangaan met een operator van een vast openbaar telefoonnetwerk B op de markt van wholesalediensten voor gespreksafgifte op netwerk B zou geen andere keuze hebben dan de operator van een vast openbaar telefoonnetwerk B te dupliceren of te controleren en dus over te nemen. Die mogelijkheid is op korte termijn en zonder grote investeringen niet realiseerbaar.

378. Omgekeerd zou een operator van een vast openbaar telefoonnetwerk B die een dienst voor gespreksafgifte op zijn netwerk aanbiedt geen wholesalediensten voor gespreksopbouw op netwerk A kunnen aanbieden.

379. Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde tussen de gespreksopbouw op een vast openbaar telefoonnetwerk en de gespreksafgifte op een ander vast openbaar telefoonnetwerk is onbestaande.

### Besluit

Het BIPT vindt dat de gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk en de gespreksafgifte op het vaste openbare telefoonnetwerk niet mogen worden opgenomen in dezelfde relevante markt.

#### 10.2.4. Substitueerbaarheid tussen gespreksopbouw en gespreksdoorgifte

380. Ondernemingen die netwerken in bezit hebben of exploiteren om telefoniediensten te verzorgen kunnen op relatief hoge niveaus binnen het netwerk (op enkele onderling verbonden punten) interconnectie tot stand brengen. In de toelichting bij de Aanbeveling van 2007 over de relevante markten stelt de Europese Commissie dat gespreksopbouw diensten “*may also be supplied together with switching and/or call conveyance services*”<sup>174</sup>. Een dergelijke situatie doet zich voor in België. De kwestie van de substitueerbaarheid tussen gespreksdoorgifte en gespreksopbouw is dus relevant.
381. Ter gelegenheid van de vorige marktanalyses had Proximus kritiek geleverd op de afbakening van de vaste interconnectiemarkten. Het was van mening dat, in tegenstelling tot de afbakening die was aangenomen in de analyse, de gespreksopbouw en -afgifte dienden te worden beperkt tot de lokale opbouw/afgifte, namelijk vanaf/tot een lokaal interconnectiepunt (LEX).
382. Een dergelijke definitie zou betekenen dat de routing tussen een LEX en een lokaal punt deel zou uitmaken van de gespreksdoorgiftemarkt (aangezien de definities van de diensten voor gespreksopbouw, gespreksafgifte en gespreksdoorgifte onderling moeten overeenstemmen).
383. Hierna beschouwt het BIPT de doorgifte als de dienst die een operator B verstrekt aan een operator A om een oproep door te sturen naar het netwerk van een operator C, zijnde de definitie zoals opgenomen in het besluit van 15 maart 2011<sup>175</sup>. Bovendien merkt het BIPT op dat Proximus zelf deze definitie gebruikt voor zijn gespreksdoorgiftdiensten<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Toelichting bij de Aanbeveling van de Commissie van 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, p. 26; Vrije vertaling: In de toelichting bij de Aanbeveling van 2007 over de relevante markten stelt de Europese Commissie dat gespreksopbouw diensten “*ook samen mogen verstrekt worden aan de hand van schakel- en/of doorgiftdiensten*”.

<sup>175</sup> Besluit van de Raad van het BIPT van 15 maart 2011 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 markt 10, geselecteerd in de aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003: gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk. Rekening houdend met deze definitie, heeft het BIPT op 15 maart 2011 een besluit aangenomen om de markt voor gespreksdoorgiftdiensten niet langer te reguleren.

<sup>176</sup> Proximus, Service Plan 109 *Transit Service: OLO to FOLO for basic PSTN/ISDN calls* en Carrier Price List du Service Plan 109.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## Vraagsubstitutie

384. Gespreksdoorgiftdiensten en gespreksopbouwdiensten hebben een verschillend doel:

384.1 De gespreksdoorgiftdienst is een interconnectiedienst waarvoor een operator B de oproepen transporteert die verzonden zijn van een netwerk A en afgegeven worden op het netwerk van een operator C.

384.2 De gespreksopbouwdienst is een interconnectiedienst die bestaat in de transmissie van gesprekken vanaf de opbellende eindklant tot hun overhandiging aan een ander netwerk.

385. Een alternatieve operator zou zo een dienst voor gespreksopbouw niet kunnen vervangen door een dienst voor gespreksdoorgifte of omgekeerd.

386. De twee soorten diensten worden overigens op verschillende niveaus getarifeerd. In geval van een lichte maar aanzienlijke en blijvende prijsverhoging van de diensten voor gespreksdoorgifte zou een operator zich niet tevreden kunnen stellen met alleen een dienst voor gespreksopbouw. Evenzeer zou een operator in geval van een lichte maar aanzienlijke en blijvende prijsverhoging van de diensten voor gespreksopbouw geen dienst voor gespreksdoorgifte kunnen kopen in plaats van een dienst voor gespreksopbouw. Wanneer men (voor een oproep naar een niet- geografisch nummer) een gespreksdoorgiftdienst koopt, moet niet alleen de prijs van de gespreksdoorgiftdienst worden betaald, maar ook de gespreksopbouwprijs.

387. Aan de vraagzijde is de substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouwdiensten en de gespreksdoorgiftdiensten onvoldoende om die in dezelfde relevante markt op te nemen.

## Aanbodsubstitutie

388. Alle operatoren die niet-geografische nummers toegewezen kregen, verstrekken aan de overige operatoren een dienst voor gespreksopbouw op hun netwerk. Deze operatoren beschikken over dienstencentrales en vaak ook over een langeafstandstransportnetwerk.

389. Hoewel hij over een deel van de noodzakelijke activa beschikt, zou een operator die gespreksdoorgiftdiensten verstrekt, zelfs in geval van een lichte maar niet-tijdelijke prijsverhoging voor gespreksopbouw, niet kunnen overwegen om gespreksopbouwdiensten te verstrekken voor de oproepen vanuit andere eindgebruikers dan de zijne.

390. Aan de aanbodzijde is de substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouwdiensten en de gespreksdoorgiftdiensten onvoldoende om die in dezelfde relevante markt op te nemen.

## Besluit

De gespreksdoorgiftdiensten en de gespreksopbouwdiensten moeten niet in dezelfde relevante markt worden opgenomen.

### 10.2.5. Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een vaste locatie en de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een niet-vaste locatie

#### Vraagsubstitutie

391. In deel 7.2.1.3. heeft het BIPT de redenen beschreven waarom de telefonische toegang tot een vast netwerk en de telefonische toegang tot een mobiel netwerk afzonderlijke markten vormden. Dezelfde vaststelling wordt gedaan voor de gespreksopbouw op de vaste netwerken en op de mobiele netwerken.
392. Wat de kenmerken van de producten betreft, kan een alternatieve operator via diensten voor gespreksopbouw op de vaste telefoonnetten niet de mobiliteit verkrijgen die eigen is aan de aanbiedingen voor gespreksopbouw die beschikbaar zijn op de mobiele openbare telefoonnetten. Een gespreksopbouwdienst op een mobiel netwerk kan niet dezelfde dienstkwaliteit en bandbreedte bieden dan een gespreksopbouwdienst op een vast netwerk.
393. De substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen de gespreksopbouwdienst op de mobiele openbare telefoonnetten en de gespreksopbouwdienst op de vaste openbare telefoonnetten is dus ontoereikend om ze in eenzelfde relevante markt op te nemen.

#### Aanbodsubstitutie

394. Een operator van een mobiel openbaar telefoonnet zou geen gespreksopbouwdienst op een vaste locatie kunnen leveren zonder een overeenkomstige aanpassing van zijn productiecapaciteiten. Bijgevolg bestaat er geen substitueerbaarheid aan de aanbodzijde.
395. Het BIPT vindt dat de aanbiedingen voor gespreksopbouw op de vaste openbare telefoonnetten en de aanbiedingen voor gespreksopbouw op de mobiele openbare telefoonnetten niet mogen worden opgenomen in dezelfde relevante markt.

## Conclusie

396. Het BIPT is tot de conclusie gekomen dat de volgende producten substituten zijn:

Diensten	Subst.
De wholesalediensten voor gespreksopbouw aangeboden volgens verschillende technische methoden	<input checked="" type="checkbox"/>
Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw en de gespreksafgifte op het openbare telefoonnet op een vaste locatie	<input type="checkbox"/>
Substitueerbaarheid tussen gespreksopbouw en gespreksdoorgifte	<input type="checkbox"/>
Substitueerbaarheid tussen de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een vaste locatie en de gespreksopbouw op de openbare telefoonnetten op een niet-vaste locatie	<input type="checkbox"/>

**Tabel 4: resultaat van de substitueerbaarheidstests**

### 10.3. GEOGRAFISCHE AFBAKENING VAN DE MARKT

#### 10.3.1. Inleiding

397. Na de markt te hebben afgebakend in termen van producten, is het nodig om de gespreksopbouwmarkt geografisch af te bakenen.
398. Volgens de *staff working paper* van de Commissie bij de SMP-richtsnoeren 2018 omvat de geografische markt

*“A relevant geographic market comprises an area (i) in which undertakings concerned are involved in the supply and demand of the relevant products or services (as identified in the product market definition), (ii) in which the conditions of competition are similar or sufficiently homogeneous and (iii) which can be distinguished from neighbouring areas in which the prevailing conditions of competition are appreciably different or heterogeneous.”<sup>177</sup>.*

---

<sup>177</sup> Commission staff working document accompanying the document Communication from the Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD(2018) 124, p.19. Vrije vertaling: *“Een relevante geografische markt omvat een gebied (i) waarin de ondernemingen in kwestie zijn betrokken bij het aanbod en de vraag van de relevante producten of diensten (zoals geïdentificeerd in de productmarktdefinitie), (ii) waarin de concurrentievoorwaarden gelijkaardig of voldoende homogeen zijn en (iii) dat kan worden onderscheiden van aangrenzende zones waarin de overheersende concurrentievoorwaarden waarneembaar verschillend of heterogeen zijn.”*

399. Zoals de Europese Commissie heeft verklaard in haar werkdocument bij de SMP-richtsnoeren 2018 is het startpunt van de geografische analyse de concurrentievoorwaarden op retailniveau:

*“Although SMP analysis will be carried out at wholesale level, the starting point of any geographic analysis should be the competitive conditions at the retail level.”<sup>178</sup>*

400. In het besluit van 11 augustus 2006 had het BIPT geen verdere geografische segmentering doorgevoerd. De redenen waarom de telefoontoegangsmarkt nationaal was, waren:

- Voldoende homogene concurrentieomstandigheden in het verzorgingsgebied van Proximus
- Voldoende homogene mededingingsdynamiek.
- Nationale wholesaleaanbiedingen voor gespreksopbouw van Proximus.
- Nationale commerciële strategie door Proximus.

### 10.3.2. Analyse van de geografische markt

401. In deel 7.3. werd geconcludeerd dat **de markt voor retail toegang tot het openbare telefoonnetwerk nationaal was**, hoofdzakelijk om de hieronder herhaalde redenen:

- Er zijn geen geografische verschillen wat de producteigenschappen betreft.
- Er is in België één onderneming, Proximus, die een netwerk heeft dat het hele grondgebied bestrijkt.
- De wholesaleaanbiedingen voor lokale en centrale toegang van Proximus en de kabeloperatoren stellen de alternatieve operatoren in staat om retailaanbiedingen te doen over het ganse grondgebied.

402. **Diezelfde elementen pleiten ook voor de definitie van een nationale geografische markt voor de markt van gespreksopbouw.** De netwerken van vaste telefonie ondersteunen immers zowel retailtelefoniediensten (oproepen naar geografische nummers) als oproepen van de retailklanten naar niet-geografische nummers en wholesalediensten van gespreksopbouw.

---

<sup>178</sup> Werkdocument bij de SMP-richtsnoeren 2018, p.20. Vrije vertaling: “Hoewel de SMP-analyse wordt uitgevoerd op wholesaleniveau, zou elke geografische analyse moeten uitgaan van de concurrentievoorwaarden op retailniveau.”

403. Wat betreft de serviceproviders die niet-geografische nummers gebruiken, is de vraag duidelijk dat deze nummers kunnen worden **bereikt door een maximaantal gebruikers, ongeacht waar deze zich geografisch bevinden.**
404. Op reglementair vlak gelden de bepalingen die op de diensten voor gespreksopbouw van toepassing zijn voor het hele grondgebied. **Het tariefplafond voor retailprijzen naar VAS-nummers is nationaal** als gevolg van het koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte.
405. Het BIPT merkt ten andere op dat in voorgaande marktanalysebesluiten betreffende **vaste telefonie de geografische markt steeds nationaal werd afgebakend.**
406. Een geografische segmentering van de wholesalemarkt voor gespreksopbouw is ten slotte **ongebruikelijk in de andere Europese lidstaten.** In de andere landen wordt de markt beschouwd als zijnde nationaal.<sup>179</sup>

## Besluit

Het BIPT is van oordeel dat er de relevante markt voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie een nationale geografische dimensie heeft.

---

<sup>179</sup> Cullen International, Market Analysis Database, juni 2018.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## HOOFDSTUK 11. TOETS VAN DE DRIE CRITERIA

### 11.1. INLEIDING

407. Wanneer een NRI een markt oplijst die niet is opgenomen in de lijst van de markten in de aanbeveling van de Europese Commissie betreffende de relevante markten van 2014, is het volgens deze aanbeveling gepast om de kenmerken van de markt te onderzoeken teneinde te bepalen of die kan worden onderworpen aan een ex-anteregulering. Dat onderzoek is gebaseerd op de driecriteriatest. De te toetsen criteria volgen hieronder:
- 407.1 Het eerste criterium bestaat erin te bepalen of op een markt hoge toegangsbelemmeringen bestaan die niet van voorbijgaande aard zijn.
- 407.2 Het tweede criterium bestaat erin te bepalen of de kenmerken van een markt een ontwikkeling naar een toestand van daadwerkelijke concurrentie laten vermoeden.
- 407.3 Het derde criterium betreft de vraag of mededingingswetgeving op zich niet voldoende is om de tekortkomingen van de markt aan te pakken.
408. Slechts indien de drie criteria gezamenlijk vervuld zijn, komt de markt in aanmerking voor ex-anteregulering.<sup>180</sup> Het volstaat dus dat een van de voorwaarden niet vervuld is om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet ex ante kan worden gereguleerd.
409. De gespreksopbouwmarkt werd uit de aanbevelingslijst van relevante markten, die in aanmerking komen voor een ex-anteregulering, geschrapt. Dit wil zeggen dat bij een nieuwe analyse van deze markt een driecriteriatest uitgevoerd moet worden.<sup>181</sup>
410. In dit hoofdstuk wordt de wholesalemarkt voor gespreksopbouw aan de driecriteriatest onderworpen. Het BIPT begint haar evaluatie met het criterium van de evolutie naar de daadwerkelijke mededinging (tweede criterium van de voormelde aanbeveling).

### 11.2. EVOLUTIE NAAR EEN SITUATIE VAN DAADWERKELIJKE MEDEDINGING

#### 11.2.1. Marktomvang

411. Zoals in Figuur 38 wordt geïllustreerd, neemt de markt voor wholesalespreksopbouw naar VAS-nummers jaar na jaar sterk af. Tussen 2016 en

---

<sup>180</sup> Considerans 17 van de aanbeveling van 2014 (2014/710/EU).

<sup>181</sup> Considerans 22 van de aanbeveling van 2014 (2014/710/EU).

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

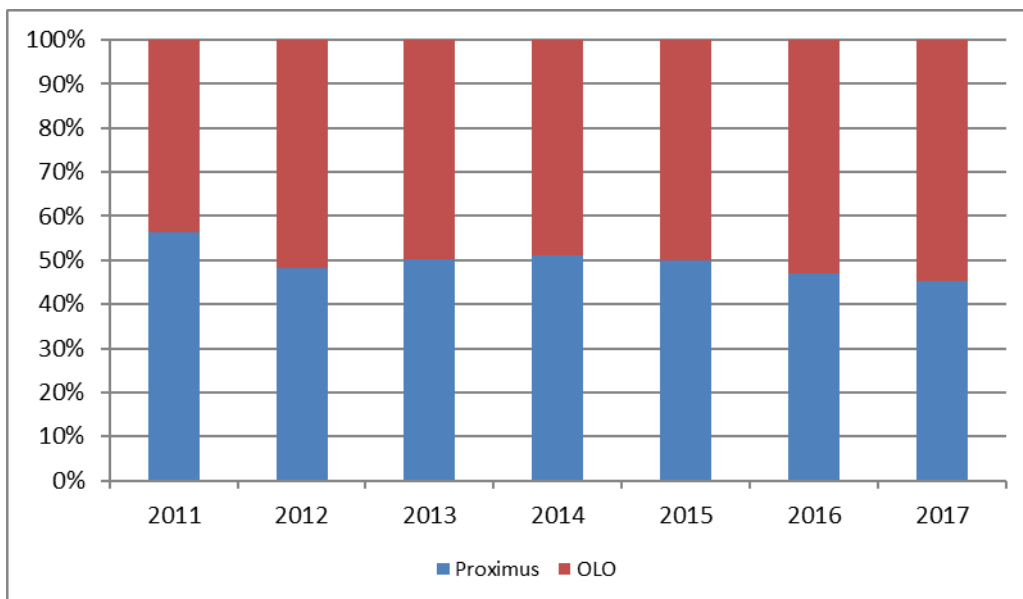
2017 nam het aantal opgebouwde oproepen naar VAS- en gratis nummers af met 22%.



*Figuur 38: evolutie wholesalemarkt voor gespreksopbouw naar diensten met toegevoegde waarde, zonder self supply, uitgedrukt in duizend minuten (Bron: BIPT, 2018)*

412. Ook het aandeel van de niet-geografische oproepen ten opzichte van het totaal verkeer krimt jaar na jaar en vertegenwoordigt het aantal gespreksminuten naar niet-geografische nummers nog minder dan 5% van het totaal aantal gespreksminuten.

#### 11.2.2. Marktaandelen



*Figuur 39: marktaandeel van Proximus op de markt van wholesale gespreksopbouw naar VAS (Bron: BIPT, 2018)<sup>182</sup>*

413. Gelet op zijn marktaandeel van meer dan 40% dient Proximus volgens een operator als dominant beschouwd te worden. Het BIPT erkent dat Proximus nog steeds een vrij hoog marktaandeel heeft maar verwijst naar de dalende trend van Proximus' marktaandeel en andere factoren die ervoor zorgen dat Proximus ook druk ondervindt van partijen die niet noodzakelijk in de markt actief zijn.
414. In haar *staff working paper* bij de SMP-richtsnoeren 2018 stelt de Europese Commissie het volgende:

*"In the recent Article 7 case practice the Commission has recalled that the existence of high market shares (but below 50 %) only means that the operator concerned "might" have SMP and other factors besides market share need to be relied upon to establish single SMP."<sup>183</sup>*

### 11.2.3. Concurrentiedruk uitgeoefend door de VAS-gespreksopbouw

415. Ter herinnering, VAS-gespreksopbouw heeft als doel een serviceprovider aangesloten op een netwerk in staat te stellen om oproepen te ontvangen van klanten aangesloten op een ander netwerk. VAS-gespreksopbouw op wholesaleniveau bestaat er dus in dat de operator van dat andere netwerk de oproep van de bellende klant tot aan het netwerk van de operator van de serviceprovider brengt.
416. Conform het regelgevingskader<sup>184</sup> analyseert het BIPT hieronder de verschillende vormen van concurrentiedruk die worden uitgeoefend op de markt voor gespreksopbouw, met inbegrip van de druk die van buitenaf wordt gezet op de markt.
417. **De serviceprovider heeft verschillende oplossingen om oproepen naar zijn niet-geografische nummers te ontvangen**, onder andere:

---

<sup>182</sup> Marktaandelen van Proximus en de overige aanbieders voor gespreksopbouwdiensten naar niet-geografische nummers die geleverd worden door de andere netwerkoperatoren aan andere operatoren (exclusief *self supply*).

<sup>183</sup> Staff working paper bij de SMP-richtsnoeren 2018, p.24; Vrije vertaling: "In de recente artikel 7-praktijkszaak heeft de Commissie eraan herinnerd dat het bestaan van grote marktaandelen (maar kleiner dan 50%) er enkel op wijst dat de operator in kwestie een SMP "zou" kunnen hebben en dat een beroep moet worden gedaan op andere factoren buiten het marktaandeel om één SMP vast te stellen."

<sup>184</sup> Aanbeveling van 2014 (en de Toelichting daarbij) en Commission staff working document bij de SMP-richtsnoeren 2018, p.7.

- op één enkel netwerk gehost worden, dat de ophaling van de andere netwerken zal kopen;
- *on-net* toegankelijk zijn op verscheidene netwerken om het gebruik van de ophaling en afgifte van twee operatoren zoveel mogelijk te beperken<sup>185</sup>; het nummer wordt toegewezen aan één enkel netwerk maar elk ander netwerk kan de oproep routeren op een *on-net*-verbinding met dat nummer indien de houder van dat nummer dat vraagt;
- Gezien de kosten van een verbinding met verscheidene netwerken kan de serviceprovider die kosten delen door in te tekenen op de diensten van een tussenpersoon die over een *gateway* beschikt met een aansluiting op verscheidene netwerken, zelfs netwerken in het buitenland, en die de oproepen naar hem zal doorsturen via een IP-infrastructuur (bijvoorbeeld: *IP Modus*);

418. In het vorige deel werd vastgesteld dat het aandeel van de VAS-oproepen opgehaald door Proximus voortdurend daalden. Die daling getuigt van een concurrentiedruk uitgeoefend door de andere operatoren die VAS-oproepen ophalen.
419. Een andere verklaring voor de daling van het volume van VAS-oproepen en van het marktaandeel van Proximus is dat steeds meer diensten die vroeger werden aangeboden via niet-geografische nummers **nu ook via internet (o.a. chatbots) of (premium) sms-diensten** worden aangeboden. Denken we bijvoorbeeld aan informatiediensten (weerbericht, beurs ...) of diensten bestemd voor volwassenen. Het voordeel van diensten via internet en sms is dat automatische systemen ingezet kunnen worden wat betekent dat (hoge) personeelskosten om oproepen te beantwoorden, uitgespaard kunnen worden.
420. De daling van het aantal VAS-oproepen ten voordele van de andere kanalen toont dus aan dat de concurrentiedruk vanwege de alternatieve kanalen effectief is en dus niet louter theoretisch.
421. Een chatbot of kortweg bot is een geautomatiseerde gesprekspartner, die antwoorden verstrekt. Steeds meer bedrijven zetten chatbots in om hen te ondersteunen in hun dialoog met consumenten. Vanwege het geautomatiseerde karakter is een chatbot een goedkoop alternatief voor het beantwoorden van eenvoudige vragen. Chatbots kunnen bijvoorbeeld ingezet worden als klantenservice. De betere chatbots kunnen gepersonaliseerde, interactieve communicatie bieden op een manier waarop het lijkt dat je praat met een helpdeskmedewerker of verkoper, maar op een schaal die veel

---

<sup>185</sup> Dat wordt gemakkelijker met de managed VoIP-aansluitingen, minder duur dan de ISDN-aansluitingen. Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

groter en goedkoper is dan callcenters. Bovendien zijn chatbots 24/7 beschikbaar en kennen ze geen wachtrijen.

422. Uit het *Global CX Benchmarking Rapport*<sup>186</sup> van Dimension Data (2017), dat 1351 bedrijven uit tachtig landen heeft ondervraagd, blijkt dat 4,2 procent van de Belgische bedrijven ze nu al gebruikt, terwijl 29 procent de bots binnen twee jaar wil invoeren. Bedrijven als Ethias, Vacature.com, RIZIV, Truvo en IKEA maken er al gebruik van. Volgens bepaalde observatoren zullen tegen 2020 chatbots de interactie met klanten zelfs voor 85 procent hebben overgenomen.<sup>187</sup>
423. Door de opkomst van internet zijn **sommige diensten gratis beschikbaar op het wereldwijde web** en heeft dit voor een deel de plaats ingenomen van diensten die voorheen door serviceproviders achter betaalnummers werden aangeboden.
424. Ook **toegang tot het mobiel internet** zorgt ervoor dat mensen voor dergelijke beperkte informatie direct toegang hebben tot het internet en geen beroep meer hoeven te doen op bepaalde telefonische diensten met toegevoegde waarde. Daardoor neemt het belang van deze markt stelselmatig af.
425. De inkrimping van de markt kan dus gezien worden als een signaal dat de markt evolueert naar een situatie van daadwerkelijke mededinging, door de concurrentie van alternatieve communicatievormen.
426. Volgens een operator zou het BIPT een volledige substitueerbaarheidsanalyse moeten uitvoeren om te oordelen of sms en smartphone apps (en internet in het algemeen) al dan niet deel uitmaken van dezelfde markt.
427. Het BIPT gaat niet akkoord met deze stelling. In de Toelichting bij de Aanbeveling van 2014 wordt namelijk verwezen naar het feit dat, bij de analyse van het tweede criterium (evolutie naar daadwerkelijke mededinging), competitieve druk niet noodzakelijk moet komen van operatoren die zich momenteel al op de markt bevinden:

*“Market dynamics may also be changed by technological developments or by the convergence of products and markets. The presence of infrastructures that are based on different technologies but that offer products that are substitutable for end customers can also alter competitive dynamics across the supply chain, including competition on price, choice and quality. Indeed, competitive pressures on operators*

---

<sup>186</sup> <https://dimensiondatacx.com/executive-summary/>

<sup>187</sup> M. McQueen, *How to Prepare Now for What's Next: A Guide to Thriving in an Age of Disruption*, John Wiley & Sons, 2018, p.29.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

*need not necessarily derive from other comparable operators, but may be exercised by undertakings (such as those that are currently referred to as over-the-top players) that, while adopting different business models, are able to supply products that can be regarded as an alternative by end users. Indeed, in innovationdriven markets competitive constraints often come from innovative threats from potential competitors that are not currently in the market, and dynamic or longer-term competition can take place among firms that are, from a static perspective, not necessarily competitors in an existing market.”<sup>188</sup>*

428. Zoals vermeld door de Commissie in haar Aanbeveling van 2014 moet de regulator bij het bepalen van de marktgrenzen en de marktmacht naar het volledige plaatje kijken en zich niet beperken tot elektronische communicatienetwerken:

*“Bij het analyseren van de grenzen en de marktmacht op één of meer bijbehorende relevante wholesalemakten om te bepalen of deze daadwerkelijk concurrerend is/zijn, dient rekening te worden gehouden met directe en indirecte concurrentiedruk, ongeacht of die druk al dan niet voortvloeit uit elektronische-communicatienetwerken, elektronische-communicatiediensten of andere soorten diensten of toepassingen die vanuit het oogpunt van de eindgebruiker vergelijkbaar zijn.”<sup>189</sup>*

429. Ook via **mobiele telefonie** zijn er voldoende mogelijkheden om VAS-diensten te bereiken. Met een quasi landelijke dekking en een penetratiegraad van mobiele simkaarten van boven de 100% (namelijk 105%)<sup>190</sup> meent het BIPT dat er steeds oplossingen zijn voor serviceproviders om over te stappen op alternatieven bij een significante prijsverhoging van de gespreksopbouwdienst naar VAS-diensten, en dit zonder significante investeringen.

---

<sup>188</sup> Toelichting bij de Aanbeveling van 2014, p.10. Vrije vertaling: “De marktdynamiek kan ook wijzigen door technologische ontwikkelingen of door de convergentie van producten en markten.

*De aanwezigheid van infrastructures die zijn gebaseerd op verschillende technologieën maar die producten bieden die substitueerbaar zijn voor de eindklant, kan ook het concurrentiespel veranderen over de bevoorradingsketen, concurrentie op het vlak van prijzen, keuze en kwaliteit inbegrepen.*

*Concurrentiedruk op operatoren hoeft immers niet noodzakelijk van andere vergelijkbare operatoren te komen maar kan ook worden uitgeoefend door ondernemingen (zoals deze waar momenteel wordt naar verwezen als over-the-top-spelers) die, terwijl ze verschillende businessmodellen aannemen, in staat zijn om producten te leveren die kunnen worden beschouwd als een alternatief door eindgebruikers.*

*Op innovatiegedreven markten komt concurrentiedruk inderdaad van bedreigende innovaties van potentiële concurrenten die zich momenteel niet op de markt bevinden, en dynamische concurrentie of concurrentie op langere termijn kan plaatsvinden tussen firma's die, vanuit een statisch perspectief, niet noodzakelijk concurrenten zijn op een bestaande markt.”*

<sup>189</sup> Aanbeveling van de Europese van Commissie van 2014, overweging 10.

<sup>190</sup> [http://www.bipt.be/public/files/nl/22524/2017\\_Statistisch-verslag\\_nl.pdf](http://www.bipt.be/public/files/nl/22524/2017_Statistisch-verslag_nl.pdf), zie figuur 32.

430. Ook de Europese Commissie verklaarde in haar Toelichting bij de Aanbeveling van 2014 dat ook de druk vanuit mobiel in rekening genomen moet worden in het kader van de driecriteriatest:

*“The access services provided over leased lines and mobile services are considered to be outside such defined relevant market; nevertheless the impact especially of the mobile services should be considered by the NRAs at the stage of the three criteria or SMP assessment, as well as (alternatively) in the assessment of the appropriate remedies.”<sup>191</sup>*

431. Een serviceprovider heeft dus verschillende opties om bereikbaar te zijn door de eindklant. Er zijn met name voorbeelden waarbij de gespreksopbouwdienst overbodig wordt, aangezien de eindgebruiker en de serviceprovider rechtstreeks met elkaar kunnen communiceren via het internet.<sup>192</sup> De daling van de vraag en de daling van het marktaandeel van Proximus kan aldus worden verklaard door een verschuiving van vaste telefoonoproepen naar andere manieren om diensten met toegevoegde waarde te bereiken.

#### 11.2.4. Commercieel aanbod van Proximus

432. Proximus heeft vrijwillig voorgesteld om een addendum<sup>193</sup> aan zijn referentie-aanbod toe te voegen waarin Proximus verklaart dat zij tot 31 december 2019 op vrijwillige basis de gespreksopbouwdiensten voor diensten met toegevoegde waarde aan dezelfde voorwaarden zal blijven uitvoeren, welke kan gelden als een overgangperiode.<sup>194</sup>

#### 11.2.5. Besluit evolutie naar een situatie van daadwerkelijke mededinging

433. Het BIPT stelt vast dat de markt voor vaste gespreksopbouwdiensten naar diensten met toegevoegde waarde erg in belang afneemt en evolueert naar een situatie waarin, op de stroomafwaartse markt, voldoende alternatieven voorhanden zijn zoals chatbots, webdiensten, premium sms.

---

<sup>191</sup> Toelichting bij de Aanbeveling van 2014, p.48. Vrije vertaling: *“Van de toegangsdiensten die worden verstrekt via huurlijnen en mobiele diensten wordt beschouwd dat ze buiten het bestek van die gedefinieerde relevante markt vallen; niettemin zouden de NRI's de impact, in het bijzonder van de mobiele diensten, in overweging moeten nemen in het stadium van de drie criteria of de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht, alsook (anders) bij de beoordeling van de passende remedies.”*

<sup>192</sup> De afrekening gebeurt dan bijvoorbeeld via een kredietkaart.

<sup>193</sup> Het voorstel tot addendum is terug te vinden in bijlage A

<sup>194</sup> *“Proximus verbindt zich om toegangsdiensten tot bijzondere diensten met toegevoegde waarde van de operators diensten beschikbaar te maken voor de klant tot 31/12/2019”, p.3*

### 11.3. TOEGANGSDREMPELS

434. Aangezien niet voldaan is aan het criterium 'Evolutie naar een situatie van daadwerkelijke mededinging' is het onderzoek van dit criterium overbodig.
435. Volgens een operator is aan dit criterium van hoge toegangsdrempels wel voldaan en moet het BIPT aldus ook de andere twee criteria evalueren.
436. Zoals in de Toelichting bij de Aanbeveling van 2014<sup>195</sup> staat dat NRI's enkel de markten dienen te reguleren die **cumulatief aan alle drie criteria beantwoorden**:

*"In this respect, the Recommendation provides that NRAs should only regulate markets which differ from those identified in this Recommendation where this is justified by national circumstances in the sense that the three cumulative criteria referred to in point 2 of this Recommendation are met."*<sup>196</sup>

437. Het BIPT gaat aldus niet akkoord met deze opmerking. Het volstaat immers dat één van de drie criteria niet is vervuld opdat het niet nodig is om de andere twee criteria te onderzoeken. Aangezien er niet is beantwoord aan het tweede criterium waarin de aanbeveling van 2014 voorziet, is het dus niet nodig om het eerste en het derde criterium beoogd door deze aanbeveling te onderzoeken.

### 11.4. EFFICIËNTIE VAN UITSLUITEND HET MEDEDINGINGSRECHT

438. Aangezien niet voldaan is aan het tweede criterium is het onderzoek van het derde criterium overbodig.

### 11.5. BESLUIT VAN DE DRIECRITERIATEST

Het BIPT is van oordeel dat de markt voor *Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie* niet langer voldoet aan de drie criteria die door de Europese Commissie zijn vastgesteld, om aan een ex-anteregulering te worden onderworpen.

439. Deze conclusie sluit aan bij het advies van de Europese Commissie die, in de aanbeveling van 9 oktober 2014, meent dat deze markt in principe op Europees niveau niet langer moeten onderworpen worden aan ex-anteregulering.

---

<sup>195</sup> Cf. blz.10 Toelichting bij de Aanbeveling van 2014

<sup>196</sup> Vrije vertaling: "In dat opzicht bepaalt de aanbeveling dat de NRI's alleen de markten mogen reguleren die afwijken van diegene die geïdentificeerd zijn in deze aanbeveling, wanneer dat gerechtvaardigd is door nationale omstandigheden, dus wanneer voldaan is aan de drie cumulatieve criteria waarvan sprake in punt 2 van deze aanbeveling."

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## HOOFDSTUK 12. OPHEFFING VAN VERPLICHTINGEN OP MARKT VOOR GESPREKSOPBOUW

### 12.1. HUIDIGE VERPLICHTINGEN VAN TOEPASSING OP PROXIMUS

Correctiemaatregelen beschikbaar in de wet betreffende de elektronische communicatie	Correctiemaatregelen die in het kader van het besluit van 11 augustus 2006 werden opgelegd
Toegang en interconnectie voor de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie	Ja
Non-discriminatie	Ja
Transparantie, met inbegrip van de publicatie van een referentieaanbod	Ja
Gescheiden boekhouding	Ja
Prijscontrole en verplichtingen inzake het kostentoerekeningssysteem	Ja

Tabel 5: verplichtingen opgelegd krachtens het besluit van 11 augustus 2006

### 12.2. INTREKKING VAN DE VERPLICHTINGEN

440. Het BIPT heeft hoger in dit besluit geconcludeerd dat de relevante markt voor gespreksopbouwdiensten voor het leveren van diensten met toegevoegde waarde op het telefoonnet niet langer voldoet aan alle drie criteria waaruit volgt dat deze markt niet langer in aanmerking komt voor ex-anteregulering. Bijgevolg worden de verplichtingen die eerder werden opgelegd aan Proximus als operator met een sterke machtspositie op de voormelde markt krachtens het besluit van het BIPT van 11 augustus 2006 opgeheven.
441. Bovendien merkt het BIPT op dat de eindgebruiker niet benadeeld kan worden dankzij het koninklijk besluit van 27 april 2007 betreffende het beheer van de nationale nummeringsruimte aangezien dat tariefplafonds (ten aanzien van de eindgebruikers) vastlegt.

### 12.3. PERIODE NA DEREGULERING

442. Artikel 16.3 van de Kaderrichtlijn, zoals omgezet in artikel 55, §2 van de wet 13 juni 2005, bepaalt dat *“wanneer een nationale regelgevende instantie concludeert dat de markt daadwerkelijk concurrerend is, mag zij niet een van de specifieke wettelijke* Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

*verplichtingen als beschreven in lid 2 opleggen of handhaven. Wanneer er reeds sectorspecifieke verplichtingen bestaan, trekt zij die verplichtingen van ondernemingen op die relevante markt in. Partijen die gevolgen ondervinden van het intrekken van die verplichtingen worden tijdig in kennis gesteld.”*

443. Het BIPT heeft hierboven besloten dat de markt voor gespreksopbouw naar diensten met een toegevoegde waarde evolueert naar een situatie van daadwerkelijke mededinging.
444. Proximus heeft vrijwillig voorgesteld om een addendum<sup>197</sup> aan haar referentie-aanbod toe te voegen waarin Proximus verklaart dat zij tot 31 december 2019 op vrijwillige basis de gespreksopbouwdiensten voor diensten met toegevoegde waarde aan dezelfde voorwaarden zal blijven uitvoeren, welke kan gelden als een overgangperiode.<sup>198</sup>
445. Voor die redenen acht het BIPT het niet nodig om een overgangperiode op te leggen na de intrekking van de regulering.
446. Een operator maakt zich zorgen dat eenmaal de markt gedereguleerd is Proximus enerzijds haar VAS-gespreksopbouwtariefstructuur zou kunnen aanpassen en anderzijds haar wholesaleprijzen in functie van de inflatie kan aanpassen. Dit betekent dat Proximus haar eigen retailafdeling zou kunnen bevoordelen.
447. Het BIPT benadrukt hoofdzakelijk dat het krachtens het regelgevingskader niet mogelijk is om een ex-anteregulering te behouden wanneer de drie in Hoofdstuk 8 geanalyseerde criteria niet langer zijn vervuld. In een dergelijk geval kan de ex-anteregulering eventueel enkel worden behouden voor een beperkte overgangperiode. In dit geval heeft het BIPT hierboven geconcludeerd dat er geen nood is aan een overgangperiode.
448. Het BIPT verwijst ook naar de verdere mogelijkheden die geboden worden door het regelgevende kader om eventuele problemen op te lossen.

### Verzoeningsprocedure

449. Artikel 14, § 1, 4<sup>o</sup> van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van het BIPT bepaalt dat het BIPT binnen een termijn van een maand voorstellen mag formuleren om de partijen te verzoenen.

---

<sup>197</sup> Het voorstel tot addendum is terug te vinden in bijlage A

<sup>198</sup> “Proximus verbindt zich om toegangsdiensten tot bijzondere diensten met toegevoegde waarde van de operators diensten beschikbaar te maken voor de klant tot 31/12/2019”, p.3.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

450. Een dergelijke verzoeningsprocedure werd gebruikt voor het behandelen van disputen rond VAS-nummers afkomstig van mobiele operatoren. De geschillen hadden betrekking op het delen van de inkomsten uit de VAS-oproepen over de mobiele operatoren (die 'mobiele gespreksopbouw' aanbieden) en de vaste operatoren (die de oproepen afkomstig van het mobiele netwerk afgeven en de aanbieders van diensten met toegevoegde waarde hosten). Het verzoeningscollege heeft aanbevelingen geformuleerd wat betreft het redelijke niveau van de prijs voor VAS-gespreksopbouw. Die aanbevelingen werden verzameld in een mededeling van het BIPT van 28 juni 2011<sup>199</sup>. Verschillende verzoeningsprocedures werden tot een goed einde gebracht door de principes toe te passen die in die aanbevelingen vervat zitten.

### Geschillenbeslechting

451. Artikel 14, § 1, 4<sup>o</sup>/1 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van het BIPT bepaalt dat het BIPT een administratieve beslissing mag nemen in geval van een geschil tussen aanbieders van telecommunicatienetwerken, -diensten of -apparatuur, of in geval van een geschil tussen postoperatoren of in geval van een geschil tussen de in de wet van 5 mei betreffende de audiovisuele mediadiensten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, bedoelde aanbieders van elektronische-communicatiediensten of -netwerken of omroeporganisaties.

### Symmetrische regulering

452. Op basis van artikel 51 van de wet van 13 juni 2005 zou het BIPT op eigen initiatief kunnen ingrijpen voor zover noodzakelijk om eind-tot-eindverbindingen of interoperabiliteit van diensten te verzekeren. Het BIPT kan daarbij de voorwaarden inzake de te verstrekken toegang opleggen, die het passend acht, hetgeen in gevallen waarin zulks gerechtvaardigd is voor de operatoren ook de verplichting inhoudt om te zorgen voor interconnectie van hun netwerken waar dat nog niet gebeurd is. Meer specifiek wat betreft de toegang tot niet geografische nummers bepaalt dit artikel verder: *“Voor zover technisch en economisch haalbaar [...] kan het Instituut steeds en op eigen initiatief aan operatoren verplichtingen opleggen om:*

*1<sup>o</sup> diensten die gebruik maken van niet-geografische nummers binnen de Europese Gemeenschap toegankelijk te maken voor eindgebruikers”*

---

<sup>199</sup>[https://www.bipt.be/nl/operators/telecom/markten/mobiele-telefonie/diversen-  
implementatie/mededeling-van-28-juni-2011-betreffende-vas-oproepen-vanaf-de-mobiele-netwerken](https://www.bipt.be/nl/operators/telecom/markten/mobiele-telefonie/diversen-implementatie/mededeling-van-28-juni-2011-betreffende-vas-oproepen-vanaf-de-mobiele-netwerken)

453. Mocht de interconnectie in het gedrang komen bij de toegang tot VAS-nummers (door bijvoorbeeld een *price squeeze*) bestaat er dus een mogelijkheid voor het BIPT om op te treden.
454. Verder heeft het HvJEU bevestigd<sup>200</sup> dat de regulatoren de macht hebben krachtens artikel 28 van de Universeledienstrichtlijn (omgezet in artikel 51, § 4, WEC<sup>201</sup>) om tariefverplichtingen op te leggen aan de operatoren die niet over een aanzienlijke marktmacht beschikken (zonder vooraf een marktanalyse te hebben uitgevoerd), maar die de toegang tot de eindgebruikers controleren teneinde de toegang van de eindgebruikers tot de speciale nummers te garanderen. Conform het regelgevingskader moeten de aangenomen maatregelen objectief, transparant, evenredig en niet-discriminerend zijn, ze moeten gebaseerd zijn op de aard van het vastgestelde probleem en gerechtvaardigd worden in het licht van de doelstellingen uiteengezet in artikel 8 van de Kaderrichtlijn.
455. Het BIPT zal de evolutie op deze markten blijven opvolgen om desgevallend te kunnen ingrijpen mocht de situatie veranderen.

---

<sup>200</sup> HvJEU, zaak C-85/14, arrest van 17 september 2015.

<sup>201</sup> Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

# Deel V. Slotbepalingen

## **HOOFDSTUK 13. INWERKINGTREDING, GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT, BEROEP EN ONDERTEKENING**

### **13.1. INWERKINGTREDING EN GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT**

#### **13.1.1. Inwerkingtreding**

456. Dit besluit treedt in werking en wordt van kracht de 1e dag van de tweede maand die volgt op de maand van de publicatie ervan op de website van het BIPT.
457. Op de datum van inwerkingtreding heft dit besluit enerzijds het besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006 aangaande gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk verzorgd op een vaste locatie op anderzijds het besluit van het BIPT van 31 januari 2013 aangaande de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie.

#### **13.1.2. Geldigheidsduur van dit besluit**

458. Rekening houdend met de conclusie waartoe het BIPT is gekomen in het kader van dit besluit, zijnde de opheffing van de verplichtingen die op Proximus rustten wat betreft de markten aangaande gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk verzorgd op een vaste locatie en op de markt van 31 januari 2013 aangaande de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie, is het niet nodig om de geldigheidsduur van dit besluit te bepalen.

### **13.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN**

459. Overeenkomstig artikel 2, § 1 van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.
460. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

### 13.3. ONDERTEKENING

Axel Desmedt  
Lid van de Raad

Jack Hamande  
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren  
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen  
Voorzitter van de Raad

## **BIJLAGE A: ADDENDA**

### **ADDENDUM TOT HET BRIO-REFERENTIEAANBOD VAN PROXIMUS BETREFFENDE CS/CPS-DIENSTEN**



CPS and CS services

Addendum n°21 to the Proximus Reference Interconnect Offer (BRIO) valid as from

XX/XX/20XX

Date: XX/XX/20XX  
Sensitivity: **Unrestricted**

proximus



## Table of contents

Table of contents.....	2
1. Introduction.....	3
2. Adaptation of Section 4.1.....	3
3. Other conditions.....	4

## 1. Introduction

The BRIO in its section 4 (Collecting Access Services ) describes the way in which Proximus offers Collecting Access Services to the Operator and more specifically Carrier Pre-Selection (CPS) and Carrier Selection (CS). In section 16.3 of the BRIO the pricing conditions for these services are presented.

The conditions in BRIO relating to these services have been amended several times through these Addenda:

- Addendum N°4: CPS tariffs (valid as from 01/09/06)
- Addendum N°5: CPS scope (valid as from 02/10/06)
- Addendum N°8: Terminating and collecting tariffs (valid as from 01/06/07)
- Addendum N°12: CPS service (valid as from 01/11/08)
- Addendum N°13: CPS tariffs (valid as from 01/01/09)

The present Addendum to the BRIO concerns a voluntary offer of Proximus to maintain the CPS and CS Services after deregulation under specific conditions described in this Addendum. This Addendum is formulated as a voluntary undertaken by Proximus that would be applicable in the event of deregulation of the relevant markets of fixed acces for voice telephony and collecting access services.

The sections of the BRIO, which are impacted by this Addendum are indicated in the subsequent paragraphs.

## 2. Adaptation of Section 4.1

Section “4.1 General” of the BRIO is to be completed by the following text:

The Collecting Access Services are not available from Voice over Broadband.

### Services availability period

Proximus undertakes to make CPS and CS Services available to the Customer until 31/12/2019.

In the period from 01/01/2020 to 31/12/2022, Proximus undertakes to make CPS and CS Services available to the Operator, unless the following exceptions:

(a) in case the underlying classic PSTN, ISDN and PRA technology, supporting CPS and CS services, disappears for the end-user because of the evolution of the Proximus network infrastructure or because of the Proximus-initiated migration to Voice over Broadband technology.

or

(b) in case of important changes of economic balance where the provision of the CPS and CS Services generates for Proximus an important financial one time cost required to



guarantee the continuity of the services, higher than 20% of the revenue generated in the coming year for Proximus according to the applicable tariffs.

or

(c) in case of significant decrease of the volume of CPS lines under on average 50 000 installed CPS lines per month over the previous semester

or

(d) in case of significant decrease of the volume of collecting traffic minutes to less than on average 1.000.000 minutes per month over the previous semester.

Proximus undertakes to stop completely the CPS and CS Services at 31/12/2022.

Proximus undertakes to send to the Operator a prior written termination notice of six months before terminating the CPS and CS Services.

### Prices

The prices detailed in article § 16.3 can be subject to the following pricing adjustment:

Proximus reserves its right to adjust the prices at the beginning of every new calendar year in accordance with the consumption index of FoD Economy and the following price adjustment formula:

$$P1 = PO \times (S1/S0)$$

whereby

P1 = is the new Price applicable from January

PO = the Price applicable in December of the previous year (i.e. Price last applied)

S0 = consumption index FOD Economy of (1) either the month of December preceding the entry into force of the BIPT regulatory decision that deregulates CPS and CS services, in case of the first indexation of the price, (2) or the month prior to the last indexation of the price, depending on which of these events last took place.

S1 = consumption index FOD Economy of the month of December preceding the indexation applied in January.

### 3. **Other conditions**

All other terms and conditions of the BRIO including its Annexes as amended remain unchanged and in full force and effect until the termination of the offer.

Except as otherwise provided in this Addendum, this Addendum represents the entire agreement on the subject matter covered by this Addendum.



Any complaint concerning the validity, the interpretation or the performance of this offer can be submitted to the BIPT in its general competence as mediator of the market for electronic communications, as set out in article 14§1, 4° of the Law of 17<sup>th</sup> January 2003.

**ADDENDUM TOT HET BRIO-REFERENTIEAANBOD VAN PROXIMUS BETREFFENDE DIENSTEN MET TOEGEVOEGDE WAARDE**



Access Service to particular Value Added Services of the Operator

Addendum n°XX to the Proximus Reference Interconnect Offer (BRIO) valid as from

XX/XX/20XX

Date: XX/XX/20XX

Sensitivity **Unrestricted**

proximus



## Table of contents

Table of contents.....	2
1. Introduction.....	3
2. Adaptation of Section 16.4.....	3
3. Other conditions.....	8

## 1. Introduction

The BRIO in its section 5 (*Access Service for Calls to particular Value Added Services of the Operator*) describes the way in which Proximus offers access to Freephone, Split Charging, Premium Rate, Infokiosk and Universal Number Services of the Operator and conveyed from the Proximus network termination point at which the Call was originated to the Access Point chosen by the Operator. In section 16.4 of the BRIO the pricing conditions for these services are presented.

The conditions in the BRIO relating to these services have been amended several times through these Addenda:

Addendum N°1: Access Service to particular Value Added Services of the Operator (valid as from 01/03/2006)

Addendum N°11: Access Service to particular Value Added Services of the Operator (valid as from 01/04/2008)

Addendum N°19: Split Charging Number Services (valid as from 01/04/2012)

The present Addendum to the BRIO concerns a voluntary offer of Proximus on the price evolution of these Access Services during a period after deregulation. This Addendum is formulated as a voluntary undertaking by Proximus that would be applicable in the event of deregulation of the relevant market of access to the public telephony network on a fixed location for non-private users.

The sections of the BRIO, which are impacted by this Addendum are indicated in the subsequent paragraphs.

## 2. Adaptation of Section 16.4

Section 16.4 of the BRIO is amended and completed as follows:

### *16.4.1 Freephone and 116xxx numbers of the Operator*

From an ordinary network termination point:

Tariffs in eurocents				
Type of Call	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak/min	Duration Off-Peak/min
Intra Access Area	1,685	0,884	0,959	0,503
Extra Access Area	1,811	0,950	1,164	0,611

### 16.4.2 Premium rate, Infokiosk and Universal Number numbers of the Operator

Sections 16.4.2.2 to 16.4.2.6 are replaced with currently applied tariffs (price applicable since 01/05/2010 following the VAT circulaire E.T.109.696 (AOIF Nr. 50/2009) of 12/11/2009).

#### 16.4.2 Calls to OLO Premium Rate Numbers (090X) and OLO Universal Numbers (070)

The tariff is composed of 2 parts, a Transport rate and a Money Transfer rate, that are listed below.

##### Transport rate

Tariffs in eurocents	National			
PQ	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak/min	Duration Off-Peak/min
090x/070	1,685	0,884	0,959	0,503

Calls to 090X numbers should be disconnected after 10 minutes for number ranges where a retail price per minute is applicable. After the 10th minute, Transport fee as defined in the below table will be applied

Tariffs in eurocents	National			
PQ	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak/min	Duration Off-Peak/min
090x	0,000	0,000	3,476	3,121

##### Money Transfer rates

For *calls to 070, 0900, 0902, 0903, 0904, 0906 and 0907 numbers* the money transfer rates are calculated according to the following formula:

*Set-up tariff (eurocent per call) = 0 eurocent per call*

*Duration tariff (eurocent per minute)*

*= 0,560 eurocent per minute + 8,264 % of the retail tariff per minute VAT inclusive (eurocent)*

Taking into account the retail tariffs applicable at 01/06/2017, the formula results in the following tariffs.

Tariffs in eurocent					
PQ	Retail tariff/Min (TVA incl.)	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak	Duration Off-Peak
070	30,00	0,000	0,000	3,039	3,039
	15,00	0,000	0,000	1,800	1,800
0900	25,00	0,000	0,000	2,626	2,626
	50,00	0,000	0,000	4,692	4,692
0902	75,00	0,000	0,000	6,758	6,758
	100,00	0,000	0,000	8,824	8,824
0903	125,00	0,000	0,000	10,891	10,891
	150,00	0,000	0,000	12,957	12,957
0904	175,00	0,000	0,000	15,023	15,023
	200,00	0,000	0,000	17,089	17,089
0906	25,00	0,000	0,000	2,626	2,626
	50,00	0,000	0,000	4,692	4,692
	75,00	0,000	0,000	6,758	6,758
	100,00	0,000	0,000	8,824	8,824
0907	125,00	0,000	0,000	10,891	10,891
	150,00	0,000	0,000	12,957	12,957
	175,00	0,000	0,000	15,023	15,023
	200,00	0,000	0,000	17,089	17,089

For *calls to 0901, 0905 numbers* the money transfer rates are calculated according to the following formulas:

*Set-up tariff (eurocent per call) = 8,264% of the retail tariff per call VAT inclusive (eurocent)*

*Duration tariff (eurocent per minute) = 0,560 eurocent per minute*



Taking into account the retail tariffs applicable at 01/06/2017, the formula results in the following tariffs.

Tariffs in eurocent					
PQ	Retail tariff/call (TVA incl.)	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak	Duration Off-Peak
0901	25,00	2,066	2,066	0,560	0,560
	50,00	4,132	4,132	0,560	0,560
0905	25,00	2,066	2,066	0,560	0,560
	50,00	4,132	4,132	0,560	0,560
	75,00	6,198	6,198	0,560	0,560
	100,00	8,264	8,264	0,560	0,560
	125,00	10,331	10,331	0,560	0,560
	150,00	12,397	12,397	0,560	0,560
	175,00	14,463	14,463	0,560	0,560
200,00	16,529	16,529	0,560	0,560	

For *calls to 0909 numbers* the money transfer rates are calculated according to the following formulas:

*Set-up tariff (eurocent per call) = 8,264% of the retail tariff per call VAT inclusive (eurocent)*

*Duration tariff (eurocent per minute)*

*= 0,560 eurocent per minute + 8,264% of the retail tariff per minute VAT inclusive (eurocent)*

Taking into account the retail tariffs applicable at 01/06/2017, the formulas of above result in the following tariffs.

Tariffs in eurocent						
PQ	Retail tariff/Min (TVA incl.)	Retail tariff/Call (TVA incl.)	Setup Peak	Setup Off-Peak	Duration Peak	Duration Off-Peak
0909	0,00	350	28,926	28,926	0,560	0,560
	0,00	600	49,587	49,587	0,560	0,560
	0,00	850	70,248	70,248	0,560	0,560
	0,00	100	8,264	8,264	0,560	0,560
	0,00	1100	90,909	90,909	0,560	0,560
	0,00	1350	111,570	111,570	0,560	0,560
	0,00	1600	132,231	132,231	0,560	0,560
	0,00	1850	152,893	152,893	0,560	0,560
	0,00	2100	173,554	173,554	0,560	0,560
	0,00	3100	256,198	256,198	0,560	0,560
0909	275,00	350	28,926	28,926	23,287	23,287
	250,00	600	49,587	49,587	21,221	21,221
	225,00	850	70,248	70,248	19,155	19,155
	300,00	100	8,264	8,264	25,353	25,353
	200,00	1100	90,909	90,909	17,089	17,089
	175,00	1350	111,570	111,570	15,023	15,023
	150,00	1600	132,231	132,231	12,957	12,957
	125,00	1850	152,893	152,893	10,891	10,891
	100,00	2100	173,554	173,554	8,824	8,824

Calls to 090X numbers should be disconnected after 10 minutes for number ranges where a retail price per minute is applicable.



### Pricing adjustment

The prices detailed in article § 16.4 as mentioned above can be subject to the following pricing adjustment:

Proximus reserves the right to adjust the prices at the beginning of every new calendar year in accordance with the consumption index of FoD Economy and the following price adjustment formula:

$$P1 = PO \times (S1/S0)$$

whereby

P1 = is the new Price applicable from January

P0 = the Price applicable in December of the previous year (i.e. Price last applied)

S0 = consumption index FOD Economy of (1) either the month of December preceding the entry into force of the BIPT regulatory decision that deregulates the Access Services, in case of the first indexation of the price, (2) or the month prior to the last indexation of the price, depending on which of these events last took place.

S1 = consumption index FOD Economy of the month of December preceding the indexation applied in January.

### 3. Other conditions

All other terms and conditions of the BRIO including its Annexes as amended remain unchanged and in full force and effect until the termination of the offer.

Except as otherwise provided in this Addendum, this Addendum represents the entire agreement on the subject matter covered by this Addendum.

Any complaint concerning the validity, the interpretation or the performance of this offer can be submitted to the BIPT in its general competence as mediator of the market for electronic communications, as set out in article 14§1, 4° of the Law of 17<sup>th</sup> January 2003.

The present addendum is valid until 31/12/2019 unless the market conditions change before. In that case Proximus reserves its right to review the present voluntary offer to take into account the new market conditions.

## BIJLAGE B: GEBUNDELDE AANBIEDINGEN

### B.1. Inleidende beschouwingen

1. Telefonietoegang en de bijbehorende diensten worden steeds meer afgenomen in bundels bij dezelfde aanbieder, tezamen met onder meer omroepproducten en breedbandtoegang. De opmars van dit soort multiplayproducten is reeds uitvoerig besproken in het onderdeel 7.2.2. Bundelingsproblematiek.
2. Niettegenstaande de stijgende opname van multiplayproducten op zichzelf geen voldoende reden vormt voor het onderscheiden van een aparte retailmarkt voor bundels<sup>202</sup>, rijst de vraag of een dergelijke bundelmarkt zich kan ontwikkelen tijdens de komende reguleringsperiode.
3. Ondanks het feit dat bundels één van de overheersende trends vormen op retailniveau, stelt deze Aanbeveling niet voor om een afzonderlijke retailmarkt voor bundels te definiëren aangezien er tot op heden geen nood kan worden aangetoond voor ex-anteregulering van bundels, die eerder gereguleerde input kunnen bevatten.
4. Indien er dus onvoldoende prijsdruk uitgaat van de afzonderlijke producten op de prijs van de gebundelde aanbieding, zou dit aanleiding kunnen geven tot het onderscheiden van een aparte retailmarkt voor multiplayproducten.
5. BEREC vermeldt in zijn *Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition*<sup>203</sup> (hierna ook: 'BEREC verslag over de impact van bundels') welke indicatoren relevant zijn om het bestaan van een bundelmarkt te onderzoeken. De volgende indicatoren worden hierbij genoemd:
  - Klanten-specifieke breedtevoordelen (*customer-specific economics of scope*);
  - Overheveling van marktmacht (*leverage effect*);
  - Besparingen op transactiekosten;

---

<sup>202</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64, § 85: "Een hoge penetratie van bundels zou de vraag kunnen doen rijzen of het gepast zou zijn om een markt als een bundel te definiëren, maar levert niet noodzakelijk het bewijs op zich voor de gepastheid van een gebundelde marktdefinitie".

<sup>203</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64.

- Waargenomen overstap door eindgebruikers van individuele producten naar bundels en omgekeerd in het geval van een verandering in prijzen;
  - Overstapkosten;
  - Opname van bundels vergelekend met de opname van afzonderlijke producten.
6. Deze lijst van indicatoren is niet exhaustief en het is niet vereist om al deze indicatoren in beschouwing te nemen.<sup>204</sup>
7. In wat volgt zal, op basis van deze indicatoren, nagegaan worden in welke mate het relevant is een markt voor bundels te onderscheiden.

## B.2. Indicatoren

### B.2.1. Klanten-specifieke (breedte)voordelen

8. Gebundelde producten bieden een aantal voordelen voor operatoren, zoals onder meer de mogelijkheid om nieuwe klanten aan te trekken, de huidige klanten makkelijker te binden, per klant meer inkomsten binnen te halen en het tot stand brengen van technologische convergenties. Bovendien kunnen dankzij het aanbieden van bundels gemeenschappelijke kosten (zoals marketing- en factureringskosten) worden gespreid over meerdere producten.
9. Indien deze voordelen aanzienlijk zijn, levert dit voor aanbieders van multiplayproducten een kostenvoordeel op ten opzichte van operatoren die enkel afzonderlijke omroepproducten op de markt brengen. Dit beperkt de prijsdruk die afzonderlijke producten uitoefenen op de prijs van bundels, aangezien aanbieders van bundels in staat zijn om een bundelprijs aan te rekenen die lager ligt dan de som der prijzen van afzonderlijke producten wanneer deze apart zouden verkocht worden. Zoals BEREC opmerkt in zijn verslag over de impact van bundels vormen deze voordelen voor de operator een indicator voor het onderscheiden van een markt voor bundels:

*"(...) Because firms selling the bundle have a cost advantage over firms selling the products individually, they may be able to price the bundle above the competitive level, but still undercut rivals selling only the individual products. In the presence of these*

---

<sup>204</sup> Zoals opgemerkt door BEREC is het niet noodzakelijk dat alle indicatoren gelijktijdig voorkomen, BoR (10)64, §82, voetnoot 30: "De volgende lijst van bewijsstukken die eventueel kunnen worden beschouwd, is niet volledig, en het is mogelijk niet noodzakelijk om al deze bewijsbronnen te bekijken bij het definiëren van een markt: het vereiste bewijs kan variëren op basis van geval tot geval."

*customer-specific economies of scope, therefore it may be appropriate to define the market as a bundle of products” 205*

10. Het BIPT is van mening dat aanbieders van multiplayproducten een aanzienlijk kostenvoordeel hebben ten opzichte van operatoren die enkel afzonderlijke producten aanbieden. Dit vormt dus een indicator voor het voorkomen van een markt voor bundels.
11. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat een operator ook voordelen kan halen uit het bundelen van producten door middel van de overheveling van zijn marktmacht in één productmarkt naar een ander product in de bundel. Dit stelt specifieke problemen voor het onderzoek naar het bestaan van een bundelmarkt (*infra*).

### B.2.2. Besparingen op transactiekosten en andere voordelen van de consument

12. Eindgebruikers kunnen gebundelde aanbiedingen hoger waarderen dan de som van de afzonderlijk verkrijgbare producten. De prijskorting die de consument ontvangt en de besparing op de transactiekosten (bv. één factuur voor meerdere producten) zijn de voornaamste voordelen langs de kant van de eindgebruiker.
13. Dit kan erop wijzen dat de prijsdruk van afzonderlijke producten op de prijs van bundels beperkt is en zou bijgevolg aanleiding geven voor het onderscheiden van een markt voor bundels, zoals vermeld door BEREK in zijn verslag over de impact van bundels:

*“Consumers may place a higher value on consuming bundles compared to standalone services if they face lower transaction costs as a result. For example, consumers may prefer to receive a single bill for their communications services, and as a result may have a higher willingness to pay for the bundle compared to the standalone services.[...] When this is the case, it is possible that a hypothetical monopolist of the bundle would be able profitably to maintain a SSNIP on the price of the bundle above the competitive level (this would likely be the case where the transaction cost saving is*

---

<sup>205</sup> BEREK, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64, §60-61 en §83. Vrije vertaling: *“Omdat bedrijven die de bundel verkopen een kostenvoordeel hebben tegenover bedrijven die de producten afzonderlijk verkopen, kunnen ze in staat zijn om meer aan te rekenen voor de bundel dan het niveau van de concurrentie maar nog steeds een lagere prijs te vragen dan rivalen die enkel de afzonderlijke producten verkopen. In het licht van deze klantspecifieke synergievoordelen kan het dan ook gepast zijn om de markt als een bundel van producten te definiëren.”*

*greater than the SSNIP imposed). [...] [W]hen this is the case, it is appropriate to define the market as a bundle.”<sup>206</sup>*

14. Zelfs als de operatoren hun bundels op de markt brengen tegen een voordeliger tarief dan de som van alle tarieven voor de onderdelen afzonderlijk, kan de consument evenwel betere tariefvoorwaarden krijgen door de aanbiedingen van verscheidene operatoren te combineren.

### B.2.3. Overheveling van marktmacht

15. Zoals in het voorgaande deel beschreven zou er een markt voor bundels kunnen worden onderscheiden indien, bij een prijsverhoging van de bundel, eindgebruikers niet zouden overschakelen op de afzonderlijke producten waaruit deze bundel bestaat. De korting die een consument ontvangt op zijn bundel ten opzichte van de som der afzonderlijke onderdelen zou een reden kunnen zijn waarom klanten niet bereid zijn de bundel te ‘ontbundelen’, en bijgevolg aanleiding kunnen geven tot het bestaan van een bundelmarkt.
16. In zijn verslag over de impact van bundels merkt BEREC echter op dat de toepassing van deze SSNIP-test in dit opzicht complex kan zijn.<sup>207</sup> De toepassing ervan dient immers te gebeuren op basis van prijzen die zouden voorkomen onder concurrerende omstandigheden.<sup>208</sup>
17. De korting die gegeven wordt op een bundel kan het gevolg zijn van het feit dat een operator zijn marktmacht voor een bepaald product A in de bundel overhevelt naar een andere product B. In dit geval stamt de aangeboden korting dus niet voort uit de kostenbesparing die de operator geniet door het aanbieden van meerdere producten (bv. door één enkele facturering), maar doordat product B tegen een lagere marge

---

<sup>206</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64, §63 en 84. Vrije vertaling: “Consumenten kunnen een grotere waarde hechten aan de consumptie van bundels in vergelijking met afzonderlijke diensten als dat lagere transactiekosten inhoudt als resultaat. Consumenten kunnen er bijvoorbeeld de voorkeur aan geven om één enkele factuur te ontvangen voor hun communicatiediensten en dus meer bereid zijn om te betalen voor een bundel ten opzichte van de afzonderlijke diensten.[...] Wanneer dat het geval is, is het mogelijk dat een hypothetische monopoliehouder van de bundel op rendabele wijze een SSNIP zou kunnen behouden op de prijs van de bundel boven het concurrentieniveau (dat is waarschijnlijk het geval wanneer de besparing op de transactiekosten groter is dan de opgelegde SSNIP). [...] [W]anneer dat het geval is, is het gepast om de markt als een bundel te definiëren.”

<sup>207</sup> Idem, BoR (10)64 § 80: “When considering whether it is appropriate to define a market as a bundle, it can be complex to test whether the prevailing prices represent those that would be observed under competitive conditions.”

<sup>208</sup> SMP-richtsnoeren 2018, §31.

wordt verkocht, hetgeen gecompenseerd wordt door de marge die de operator haalt op product A.

18. In deze situatie kan het resultaat van de SSNIP-test misleidend zijn. Immers, in het geval van een bundelmarkt is er geen reden om overheveling van marktmacht in rekening te nemen, aangezien dit meer dan één markt vereist. De bundelprijs reflecteert in dit geval niet automatisch de prijs die zou voorkomen in een concurrerende marktsituatie. Indien consumenten hun bundel niet zouden 'ontbundelen' wegens een prijskorting die tot stand komt door de overheveling van marktmacht van één product in de bundel naar een ander, kan de conclusie dat hierdoor een markt voor bundels zou bestaan misleidend zijn.<sup>209</sup> .

#### B.2.4. Overstapkosten

19. Indien er aanzienlijke kosten zijn voor het overstappen van bundels naar afzonderlijke producten, kan het aangewezen zijn een aparte markt voor bundels te onderscheiden. Deze kosten zal eindgebruikers immers ervan weerhouden om, in het geval van een prijsstijging van bundels, over te stappen naar de afzonderlijke producten waaruit deze bundel bestaat. BEREC vermeldt hierover in verslag over de impact van bundels het volgende:

*“When there are considerable costs associated with switching between the bundle and individual products, it may also be appropriate to define a separate market for the bundle. Using the framework of the SSNIP test, if consumers are unresponsive to prices as a result of switching costs between bundles and individual products, a hypothetical monopolist of the bundle may be able profitably to maintain prices above the*

---

<sup>209</sup> BEREC, December 2010, Report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition, BoR (10)64, §§77-79: “Een bedrijf met een sterke machtspositie op de ene markt kan proberen deze macht op een andere markt over te hevelen door sterk afgeprijsde bundels aan te bieden. Wanneer een SSNIP wordt ingevoerd (tegen de overheersende prijzen) op een sterk afgeprijsde bundel, zal de consument de bundel waarschijnlijk niet laten vallen als gevolg van de prijsverhoging (aangezien de prijs van de bundel na de SSNIP nog steeds onder het totaal ligt wanneer de producten afzonderlijk worden gekocht). Volgens de logica van de SSNIP-test zou dit erop wijzen dat de afzonderlijke producten geen beduidende druk uitoefenen op het vermogen van de hypothetische monopoliehouder die de bundel verkoopt om de prijzen te verhogen, wat wellicht zou kunnen impliceren dat de bundel een aparte markt vormt ten opzichte van de afzonderlijke producten. In dat geval echter komt de vaststelling dat de gepaste markt de markt voor de bundel is, voort uit de poging van het bedrijf om zijn machtspositie over te hevelen van de ene naar de andere markt. Wanneer de markt als een bundel wordt gedefinieerd, houdt dat in dat de hefboomwerking niet dient te worden bekeken (aangezien er meer dan één markt nodig is voor een hefboomwerking). In dit geval is de hefboomwerking echter duidelijk een becommernis.”

*competitive level. In such cases, it may be appropriate to define the market as a bundle.”<sup>210</sup>*

20. Overstapkosten tussen bundels met vaste telefonie en afzonderlijke vaste telefonieproducten die voortvloeien uit contractuele bepalingen, zijn niet verschillend van overstapkosten tussen afzonderlijke vaste telefonieproducten. Zo zijn contractbepalingen in verband met opzegtermijnen en vroegtijdige opzeg identiek voor bundels en afzonderlijke producten. Ook wanneer de eindgebruiker wil overstappen van een bundel naar een afzonderlijk product bij éénzelfde operator, gelden hiervoor dezelfde voorwaarden als in de situatie waarin de eindgebruiker zou willen overstappen naar een afzonderlijk product of bundel bij een andere operator. Deze overstapkosten zijn daarom niet specifiek voor de bundel.
21. Daarentegen vormen de verschillende consumentenvoordelen, zoals reeds aangehaald, in zekere mate wel een drempel voor de eindgebruiker om over te stappen van bundels naar afzonderlijke producten.

#### B.2.5. Symmetrie in marktaandeelen en bundelpenetratie

22. Indien er een markt voor bundels zou bestaan, zou een prijsverhoging van de bundels de consument ertoe drijven een bundel te kopen bij een andere operator en niet om de diensten apart te nemen. Dit impliceert dat er een symmetrische ontwikkeling zou moeten ontstaan wat betreft de marktaandeelen van de verschillende producten bij de verschillende operatoren.
23. Een symmetrische ontwikkeling heeft zich nog niet gemanifesteerd. Zo heeft Proximus een beduidend groter marktaandeel op de markt voor vaste telefonie (56%) dan op de markt voor breedbandinternet (46,5%) en omroep ([25-35%])<sup>211</sup>. De kabelmaatschappijen daarentegen hebben een marktaandeel op de omroepmarkt dat vele malen groter is dan hun marktaandeel op de telefoniemarkt.
24. De asymmetrie in ontwikkeling van marktaandeelen wijst vooralsnog niet op het bestaan van een bundelmarkt.

---

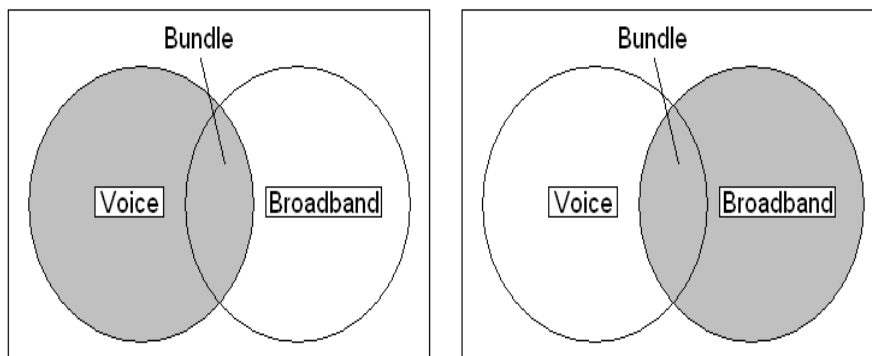
<sup>210</sup> Vrije vertaling: “Wanneer er aanzienlijke kosten gepaard gaan met het overschakelen tussen de bundel en de afzonderlijke producten, kan het ook gepast zijn om een afzonderlijke markt te definiëren voor de bundel. In het kader van de SSNIP-test is de consument ongevoelig voor prijzen die voortvloeien uit kosten voor de overstap tussen bundels en afzonderlijke producten. Een hypothetische monopoliehouder kan in staat zijn om de prijzen op rendabele wijze boven het prijsniveau van de concurrentie te houden. In dergelijke gevallen kan het gepast zijn om de markt als een bundel te definiëren.”

<sup>211</sup> Situatie op 1 juli 2017 (Bron: BIPT statistieken 2017)

### B.3. Conclusie

25. Uit bovenstaande indicatoren blijkt enerzijds dat er verschillende aanwijzingen zijn die duiden op het ontstaan van een bundelmarkt. Operatoren en consumenten genieten voordelen van multiplay die de prijsdruk van afzonderlijke onderdelen op de bundel beperkt. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat, door het effect van overheveling van marktmacht, conclusies omtrent deze beperkte prijsdruk misleidend kunnen zijn.
26. Anderzijds zijn er elementen die aantonen dat er (nog) geen bundelmarkt bestaat. Zo zijn er weinig overstapkosten die specifiek zijn voor bundels en blijft er nog steeds een grote asymmetrie in de ontwikkeling van de marktaandelen van de afzonderlijke producten bij de verschillende operatoren.
27. Het BIPT concludeert dat er momenteel onvoldoende indicatoren zijn die aantonen dat er zich een afzonderlijke markt voor bundels zal ontwikkelen tijdens de komende reguleringperiode. De afzonderlijke producten, waaronder toegang tot het telefoonnetwerk, vormen een eigen markt waarvan bundels deel uitmaken. Deze marktsituatie wordt door BEREC als volgt geschetst (voorbeeld bevat een dual-playproduct 'telefonie en breedbandinternet'):

*"It is possible that there is a separate market for each individual service, and that bundles should be considered part of these individual markets."* <sup>212</sup>



**Figuur 40: schematische voorstelling van situatie waarin een gebundeld product (spraaktelefonie en breedbandtoegang) deel uitmaakt van twee markten**

---

212 Vrije vertaling: "Het is mogelijk dat er een afzonderlijke markt is voor elke afzonderlijke dienst en dat bundels als een onderdeel van deze individuele markten zouden moeten worden beschouwd."

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## BIJLAGE C: SAMENVATTING NATIONALE CONSULTATIE MARKT 1

1. Van 27 december 2017 tot 21 februari 2018 liep een openbare raadpleging over het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT met betrekking tot de retailmarkt voor toegang tot vaste telefonie en de wholesalemarkt voor gespreksopbouw. De volgende belangstellende partijen en operatoren hebben een bijdrage ingezonden: Proximus, LCR Telecom NV (hierna: LCR Telecom), 3 Stars Net NV (hierna: 3 Stars Net), Platform Alternative Business Operators (hierna: Platform), BT Limited (hierna: BT) en Colt Technology Services NV (hierna: Colt).
2. Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de ontvangen bijdragen. Deze samenvatting geeft in grote lijnen de reacties van de verschillende stakeholders weer en streeft geen volledigheid na, noch wil ze alle uitgedrukte nuances weerspiegelen. Het BIPT verwijst de lezer naar de specifieke delen van de tekst.
3. **LCR Telecom** is van mening dat het stopzetten van CS/CPS een negatieve invloed zal hebben op de mogelijkheden om aan eindklanten een alternatief te kunnen bieden en dat er in ieder geval een ruime overgangperiode dient ingebouwd te worden. Zo dient er voldoende tijd voorzien te worden om klanten, die zijn aangesloten op CS/CPS, een voorstel te kunnen doen om over te stappen naar managed of unmanaged VoIP. LCR wijst er nog op dat voor een kleine zakelijke gebruiker de kost voor een upgrade van unmanaged naar managed VoIP dikwijls niet rendabel is.
4. **3 Stars Net** heeft in het verleden heel veel negatieve ervaringen opgedaan met niet-gereguleerde wholesale gespreksopbouw en vreest dat een deregulering de mogelijkheid voor alternatieve operatoren om een rol van betekenis te spelen in de Belgische telecommarkt zal beknotten. De operator is van mening dat het belang van vaste telefonie niet afneemt en dat dit product cruciaal blijft voor professionele eindgebruikers. Het BIPT wordt verweten dat het geen aparte analyse heeft gemaakt voor deze doelgroep van professionele eindgebruikers. Uit een analyse van de actuele marktsituatie zou blijken dat de huidige wholesale oplossingen niet kunnen leiden tot meer concurrentie. 3 Stars Net merkt op dat er wel degelijk significante CAPEX en OPEX-kosten verbonden zijn aan de gelijktijdige ondersteuning van 2 technologieën (TDM en IP-interconnectie). De operator gaat niet akkoord met de stelling dat er geen structurele toegangsbarrières meer zouden zijn en meent dat het BIPT de expansiedrempels van alternatieve operatoren moet erkennen in een context van het steeds toenemende belang van bundeling door verticaal geïntegreerde operatoren.
5. Het **Platform** meent dat een vroegtijdige opheffing van de CS/CPS-verplichting (en zeker zonder overgangperiode) erg schadelijk zou zijn voor de eindgebruikers en de concurrentie op de markt. Deze partij is van oordeel dat de tarieven voor

CS/CPS-gerelateerde diensten verlaagd moeten worden, gebaseerd op het geüpdatete FTR LRIC-kostenmodel. Het Platform wil de huidige remedies behouden tot en met 2020 en een addendum voorzien in het BRIO-referentieaanbod voor CS/CPS. Het Platform gaat niet akkoord met de conclusie dat VoIP een volledig substituut zou zijn voor traditionele telefonie en zeker niet in de businessmarkt, gelet op de grote investeringen die reeds gedaan zijn in traditionele telefoniesystemen en de belangrijke migratiekosten. Het Platform suggereert om voor de geografische marktdefinitie uit te gaan van een nationale markt.

6. **BT** kan zich vinden in de definitie van de productmarkt en de geografische markt. Deze operator is daarentegen niet akkoord met een opheffing van de CS/CPS-verplichtingen, aangezien bepaalde op CS/CPS-gebaseerde diensten (zoals bijvoorbeeld alarmdiensten) niet altijd gebaseerd kunnen worden op VoIP. Aangezien *All IP*-telefonie geen volwaardig substituut vormt voor PSTN/ISDN, is er dus wel nog sprake van de aanwezigheid van toegangsbarrières op deze markt. BT acht het algemeen mededingingsrecht niet afdoende om schade aan eindgebruikers tegen te gaan, gelet op de lange procedures. BT wijst erop dat vele andere NRA's de CS/CPS-verplichtingen behouden hebben (onder meer BNetzA en ARCEP). BT stipt aan dat via CS/CPS prijsdruk wordt uitgeoefend op de retailtarieven van de dominante operator. Deze operator vreest dat Proximus manieren zal vinden om CS/CPS-aanbiedingen commercieel onaantrekkelijk te maken.
7. **Proximus** wijst erop dat momenteel nog slechts [vertrouwelijk]% van de vaste telefoonlijnen gebruik maken van CPS en dat de stelselmatige daling van het aantal actieve CPS-nummers en van het telefoonverkeer via CS/CPS de gestaag afnemende interesse van alternatieve aanbieders en eindgebruikers voor deze diensten illustreert. Proximus volgt het BIPT in haar conclusie dat geen regelgevende tussenkomst meer nodig is. De operator wijst erop dat het mogelijk is voor alternatieve operatoren om spraaktoegang aan te bieden via zowel het commercieel groothandelsaanbod op basis van DSL en FTTH als het groothandelsaanbod op basis van kabel. Proximus gaat akkoord met het feit dat een 3-criteriatest wordt uitgevoerd en onderschrijft dat er geen hoge en blijvende toegangsdrempels tot deze markt bestaan. Proximus stelt dat er sowieso voldoende elementen zijn die aantonen dat er op de markt voor spraaktoegang al een dynamische mededinging aanwezig is. Proximus verwijst hierbij naar het grote succes van de kabeltelevisie-operatoren bij het aanbieden van bundels, het succes van mobiele diensten en naar het toenemende belang van VoIP. Proximus stipt aan dat de werkelijke impact van unmanaged VoIP-diensten en de concurrentiële druk van OTT-diensten ook in rekening dient te worden gebracht.

#### 8. [vertrouwelijk]

## BIJLAGE D: SAMENVATTING NATIONALE CONSULTATIE MARKT 2

1. **3 Stars Net** kan zich vinden in het bestaan van twee verschillende wholesalemarkten, maar gaat uitdrukkelijk niet akkoord met de door het BIPT uitgevoerde 3-criteriatest. 3 Stars Net stelt dat de daling van het aantal VAS-oproepen noch de toegenomen *self-supply* door verticaal geïntegreerde operatoren indicatoren zijn van een verbeterde marktwerking. Het feit dat VAS-gespreksopbouw ten behoeve van derde operatoren maar een klein deel uitmaakt van de oproepen is geen reden om de concurrentieproblemen te negeren. Het BIPT zou een volledige substitueerbaarheidsanalyse moet uitvoeren om te beoordelen of sms en smartphone apps (en internet in het algemeen) al dan niet deel uitmaken van dezelfde markt. Het BIPT heeft volgens 3 Stars Net onvoldoende gerechtvaardigd dat deregulering aangewezen is en heeft bovendien niet verwezen naar de door BEREC in een rapport geïdentificeerde problemen met betrekking tot gespreksopbouw voor VAS-oproepen. De operator meent dat eenmaal de markt gedereguleerd is, Proximus enerzijds haar VAS-gespreksopbouwtariefstructuur kan aanpassen en anderzijds haar wholesaleprijzen kan aanpassen in functie van de inflatie en daardoor haar eigen retailafdeling zou kunnen bevoordelen.
2. Volgens het **Platform** is in het kader van de 3-criteriatest niet voldaan aan het eerste criterium en dienen bijgevolg het tweede en derde criterium geanalyseerd te worden. Deze partij is van mening dat Proximus nog steeds een dominante positie heeft op de gespreksopbouwmarkt voor VAS-oproepen en dat het BIPT een analyse had moeten maken van de mogelijke nadelige gevolgen van een deregulering, onder meer naar aanleiding van tariefverhogingen of prijsdiscriminatie. Het Platform acht het tegenstrijdig dat enerzijds wholesale gespreksopbouw tussen vaste en mobiele telefonie niet in dezelfde markt zitten en dat anderzijds smartphone apps en premium sms worden bestempeld als mogelijke alternatieven.
3. **BT** vindt dat, gelet op de huidige marktomstandigheden, het prematuur en schadelijk zou zijn voor de eindklant om de verplichtingen op te heffen, zeker zonder overgangperiode. Volgens BT zijn er wel degelijk toegangsbarrières op de markt en is het algemeen mededingingsrecht ontoereikend, gelet op de lange procedures. Gelet op zijn marktaandeel van meer dan 40% dient Proximus als dominant beschouwd te worden en het ziet er niet naar uit dat het marktaandeel van Proximus erg zal zakken in de komende jaren. Volgens BT moeten 0800-nummers anders behandeld worden aangezien deze nog steeds erg gegeerd zijn om bijvoorbeeld helpdesk diensten aan te bieden. BT wijst in dit verband op de hoge gespreksopbouwtarieven van deze nummers vertrekkende vanuit mobiele nummers, die een risico op concurrentievervalsing inhouden.

4. **Proximus** gaat akkoord met de marktdefinitie en met de conclusie dat niet voldaan is aan de 3-criteriatest. Proximus volgt het BIPT in haar conclusie dat geen regelgevende tussenkomst meer nodig is en dat geen verplichtingen meer nodig zijn.
5. [vertrouwelijk]

## BIJLAGE E. EVOLUTIE VAN DE RETAILPRIJZEN OP DE RESIDENTIËLE MARKT

Profiel 1: Laag verbruik (25 oproepen)					
	Bestemming	Aantal oproepen	Piek	Dal	Weekend
60%	Vast	15	40%	25%	35%
40%	Mobiel	10	55%	20%	25%

Profiel 2: Medium verbruik, daluren en tijdens het weekend (70 oproepen)					
	Bestemming	Aantal oproepen	Piek	Dal	Weekend
75%	Vast	53	30%	30%	40%
25%	Mobiel	17	35%	25%	40%

Profiel 3: Medium verbruik, week overdag (70 oproepen)					
	Bestemming	Aantal oproepen	Piek	Dal	Weekend
75%	Vast	53	60%	20%	20%
25%	Mobiel	17	60%	20%	20%

Profiel 4: Hoog verbruik, daluren en tijdens het weekend (120 oproepen)					
	Bestemming	Aantal oproepen	Piek	Dal	Weekend
75%	Vast	90	30%	30%	40%
25%	Mobiel	30	35%	25%	40%

Profiel 5: Hoog verbruik, hoofdzakelijk overdag tijdens de week (120 oproepen)					
	Bestemming	Aantal oproepen	Piek	Dal	Weekend
75%	Vast	90	60%	20%	20%
25%	Mobiel	30	60%	20%	20%

**Figuur 41: vaste telefonie standalone: verschillende profielen (Bron: vergelijkende studie van het BIPT<sup>213</sup>)**

<sup>213</sup> Zie ook de BIPT benchmark: *Vergelijkende studie Prijsniveau Telecomproducten in België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk*  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

Tariefplan	2013	2014	2015	2016	2018	Prijsstijging t.o.v. 2013
<b>Profiel 1: Laag gebruik</b>						
<b>Proximus Classic-lijn met "Happy Time XL"</b>	25,74	27,78	28,97	30	32,22	25%
<b>Telenet Freephone Europe met "Anytime"</b>	24,85	25,27	26,84	29,2	29,60	19%
<b>Numericable/SFR SFR White</b>	18,00	18,40	19,40	20,20	21,69	21%
<b>VOO Le Téléphone Eco Soir &amp; WE</b>	14,5	15,45				
<b>Profiel 2: Medium gebruik (daluren en weekend)</b>						
<b>Proximus Classic-lijn met "Happy Time XL" en "No Limit National"</b>	30,93	33,90	35,15	35,70	37,65	22%
<b>Telenet Freephone Europe met "Anytime"</b>	27,89	28,40	29,20	29,20	29,60	6%
<b>Numericable/SFR SFR White</b>	21,83	22,23	23,23	24,63	26,72	22%
<b>VOO Le Téléphone Eco Soir &amp; WE</b>	20,69	21,64				
<b>Profiel 3: Medium gebruik (piekuren)</b>						
<b>Proximus Classic-lijn met "No Limit National"</b>	33,87	34,954	35,98	37,29	37,65	11%
<b>Telenet Freephone Europe met "Anytime"</b>	29,73	28,40	29,20	29,20	29,60	0%
<b>Numericable/SFR SFR White</b>	21,83	22,23	23,23	24,63	26,72	22%
<b>VOO Le Téléphone Eco Soir &amp; WE</b>	24,63	25,58				
<b>Profiel 4: Intensief gebruik (daluren en weekend)</b>						
<b>Proximus Classic-lijn met "Happy Time XL" en "No Limit National"</b>	36,87	36,87	38,00	38,94	37,65	2%
<b>Telenet Freephone Europe met "Anytime"</b>	29,60	28,40	29,20	29,20	29,60	0%
<b>Numericable/SFR SFR Silver</b>	25,64	26,24	27,64	28,54	30,13	18%
<b>VOO Le Téléphone Eco Soir &amp; WE</b>	29,75	30,70				
<b>Profiel 5: Intensief gebruik (piekuren)</b>						
<b>Proximus Classic-lijn met "No Limit National"</b>	36,87	38,01	39,41	41,66	37,65	2%
<b>Telenet Freephone Europe met "Anytime"</b>	32,75	28,40	29,20	29,20	29,60	-10%
<b>Numericable/SFR SFR White</b>	28,20	28,60	29,60	32,00	35,09	24%
<b>VOO Le Téléphone Blabla 24h/24h</b>	33,00	33,95				

**Tabel 6: de evolutie van de prijzen van vaste telefonie standalone voor de verschillende profielen (Bron: vergelijkende studie van het BIPT<sup>214</sup>)**

<sup>214</sup> Zie ook de BIPT benchmark: *Vergelijkende studie Prijsniveau Telecomproducten in België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk*  
Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie

## BIJLAGE F. VERGELIJKENDE STUDIE BETREFFENDE HET PRIJSNIVEAU VAN TELECOMPRODUCTEN VOOR ZAKELIJKE GEBRUIKERS

1. Dit rapport vergelijkt de prijzen van telecommunicatiediensten in België in vergelijking met de buurlanden, nl. Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Daarbij worden de prijzen vergeleken van diensten voor ondernemingen, en wanneer dat relevant blijkt voor zakelijk gebruik, de volgende particuliere diensten: vaste + mobiele telefonie en vast + mobiel internet<sup>215</sup>.
2. De studie richt zich enkel tot zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen. Er wordt enkel rekening gehouden met tarieven die publiek beschikbaar zijn op de websites van de operatoren. Aanbiedingen op maat, doorgaans bestemd voor de grootste zakelijke klanten, worden niet meegeteld. De resultaten zijn gebaseerd op informatie die vergaard werd in februari/maart 2017.
3. Voor deze studie werden op basis van informatie verstrekt door de Belgische operatoren een aantal gebruikersprofielen ontwikkeld die typerend zijn voor het Belgische zakelijke telecommunicatiegebruik. De studie maakt gebruik van de korvenmethode<sup>216</sup> om de telecommunicatiekosten van acht bedrijfstypes met elkaar te vergelijken. De acht bedrijfstypes kunnen onderverdeeld worden in twee groepen, in functie van het aantal actieve gebruikers van telecommunicatiediensten. Bedrijfstypes 1 tot 4 betreffen bedrijven met slechts één gebruiker, terwijl bedrijfstypes 5 tot 8 ondernemingen met 5 tot 50 gebruikers belichamen.
4. Voor de bedrijfstypes met slechts één gebruiker wordt rekening gehouden met zowel enkelvoudige diensten als multiplaydiensten<sup>217</sup>. Voor de bedrijfstypes met verschillende gebruikers zijn de resultaten enkel gebaseerd op de kosten van enkelvoudige diensten, aangezien multiplay geen relevant aanbod vormt voor zulke bedrijven.

---

<sup>215</sup> Het volledige rapport is beschikbaar via volgende link: <http://www.ibpt.be/nl/operatoren/press-release/147-het-bipt-publiceert-vergelijkende-prijzenstudie-van-telecomproducten-voor-kleine-ondernemingen>

<sup>216</sup> Een 'korf' is een gebruiksprofiel dat de manier beschrijft waarop een theoretische gebruiker een dienst of combinatie van diensten gebruikt. De onderliggende basismethode is in de loop van de tijd uitgewerkt door het departement Teligen van Strategy Analytics in het kader van prijsvergelijkingen voor de OESO.

<sup>217</sup> Multiplay omvat een gebundeld aanbod van twee of meer communicatiediensten waaraan extra afzonderlijke diensten toegevoegd kunnen worden wanneer de bundel niet alle behoeften van de onderneming dekt. Een multiplayresultaat kan aanbiedingen omvatten van verschillende operatoren, bv. een double play met daarin vaste breedband en vaste telefonie geleverd door operator X, een afzonderlijke dienst voor mobiele telefonie verstrekt door operator Y en een afzonderlijke mobiele breedbanddienst verstrekt door operator Z.

Besluit van de Raad van het BIPT van 7 december 2018 met betrekking tot de retail toegangsmarkt en met betrekking tot de wholesalemarkt van de gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie



## Ontwikkelingen sedert 2016 - totale telecommunicatiekosten

7. Over de acht bedrijfstypes heen wordt een mix van stijgingen en dalingen geconstateerd. Voor het resultaatstype 'gemiddelde van de 3 goedkoopste operatoren' zijn de totale communicatiekosten sinds 2016 enkel gestegen voor de lokale eenmanszaak (bedrijfstype 1) en de kleinhandelszaak (bedrijfstype 5). De totale kosten voor dat laatste bedrijfstype stegen behoorlijk, terwijl de overige bedrijfstypes met verschillende gebruikers (met een zwaarder gebruik van vaste telefonie) geconfronteerd werden met een aanzienlijke kostenverlaging.
8. Wanneer enkel de goedkoopste operatoren in beschouwing genomen worden, zijn de veranderingen doorgaans minder uitgesproken. Het verschil in kosten tussen de goedkoopste en het gemiddelde van de drie goedkoopste operatoren, weerspiegelt in welke mate de kosten van de tariefplannen gespreid zijn over de verschillende operatoren heen. Hoe groter het verschil tussen de goedkoopste en het gemiddelde van de drie goedkoopste operatoren, hoe meer het voor zakelijke gebruikers de moeite loont om de aanbiedingen met elkaar te vergelijken om kostenbesparingen te kunnen realiseren.

## Ontwikkelingen sedert 2016 - landenrangschikking

9. Wat betreft het resultaatstype '**gemiddelde van de 3 goedkoopste operatoren**', is de positie van België in de landenrangschikking verbeterd t.o.v. vorig jaar voor zes van de acht bedrijfstypes. De rangschikking van de twee overige bedrijfstypes bleef ongewijzigd voor de ene en ging erop achteruit voor de andere.

- De rangschikking van België is erop vooruitgegaan voor:

De thuiswerkende professional (bedrijfstype 2), die dit jaar de derde positie bekleedt i.p.v. de vierde in de vorige editie.

De bedrijfstypes die gekenmerkt worden door een intensief gebruik van mobiele communicatie, nl. de mobiele professional type 1 (bedrijfstype 3) en mobiele professional type 2 (bedrijfstype 4) bekleedden in 2016 respectievelijk de vierde en vijfde positie, terwijl zij zich in 2017 lieten kenmerken als gemiddeld.

Volgende bedrijven met verscheidene gebruikers: de groothandelszaak (bedrijfstype 6), het lokaal productiebedrijf (bedrijfstype 7) en het lokaal dienstverlenend bedrijf (bedrijfstype 8). In 2017 profileert België zich als goedkoopste, terwijl deze bedrijfstypes in 2016 respectievelijk de tweede, vierde en vierde plaats innamen in de landenrangschikking.



	<b>BT1:</b>	<b>BT2:</b>	<b>BT3:</b>	<b>BT4:</b>	<b>BT5:</b>	<b>BT6:</b>	<b>BT7:</b>	<b>BT8:</b>
<b>België</b>	4	3	3	3	3	1	1	2
<b>Frankrijk</b>	1	1	1	1	2	2	2	1
<b>Duitsland</b>	3	4	5	4	5	5	5	5
<b>Nederland</b>	5	5	4	5	1	3	4	4
<b>VK</b>	2	2	2	2	4	4	3	3

*Figuur 45: landenrangschikking voor alle bedrijfstypes: goedkoopste aanbod, goedkoopste operator  
(Bron: BIPT internationale vergelijkende prijzenstudie voor de zakelijke markt)*