



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN EN
TELECOMMUNICATIE**

**CONSULTATIE DOOR DE RAAD VAN HET BIPT
BETREFFENDE
DE RICHTSNOEREN INZAKE PRICE SQUEEZE**

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. DEFINITIES EN BEGRIPPEN	4
2.1. Price squeeze	4
2.2. Afbraakprijzen	6
3. REIKWIJDTE VAN DE PRICE SQUEEZE-TOETS	6
3.1. Algemene kwesties	6
3.2. Gebundelde aanbiedingen.....	8
3.3. Diensten op maat	10
4. HET BEPALEN VAN KOSTEN EN INKOMSTEN	10
4.1. Vorm van de toets	10
4.2. Kostenbasis	10
4.3. Aanpassingen van de kosten.....	13
4.4. Behandeling van de opbrengsten	14
5. METING VAN DE RENTABILITEIT	15
6. TIJDHORIZON	16
7. UITVOERING VAN DE TOETS	18
8. ANTWOORDEN OP DE CONSULTATIE	20
BIJLAGE 1 : VOORBEELD VAN EEN UITVOERING VAN DE PRICE SQUEEZE-TOETS	21

1. INLEIDING

De meeste alternatieve operatoren moeten tegenwoordig gebruikmaken van de wholesale-aanbiedingen van een dominante operator om hun eigen elektronischecommunicatiediensten te kunnen aanbieden. Om de ontwikkeling van daadwerkelijke mededinging op de markt mogelijk te maken, moeten de prijzen van die wholesale-aanbiedingen de efficiënte alternatieve operatoren in staat stellen om te concurreren met de retailaanbiedingen van de dominante operator. Het kan echter gebeuren dat het prijsniveau van de wholesale- en retailaanbiedingen van de dominante operator de alternatieve efficiënte operatoren belet om concurrerend te zijn op de retailmarkten. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de marge tussen de wholesale-aanbiedingen en de prijzen van de retailaanbiedingen niet groot genoeg is om hun kosten te dekken. In dat geval worden de alternatieve operatoren in een price squeeze genomen.

De wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie verleent aan het BIPT een aantal bevoegdheden, onder meer de bevoegdheid om erop toe te zien dat de mededinging in de elektronischecommunicatiesector niet vervalst of belemmerd wordt. Het is de rol van het BIPT om het specifieke en afwijkende regelingskader te beheren dat eigen is aan de elektronischecommunicatiesector. Terwijl de Raad voor de Mededinging ex post optreedt om ervoor te zorgen dat de regels van gemeenrecht inzake mededinging worden nageleefd, heeft het BIPT de taak om te controleren of de verplichtingen ex ante worden nageleefd, die het in het kader van de marktanalyses heeft opgelegd.

De doelstellingen ex ante die het BIPT in het kader van de marktanalyses wil opleggen staan vermeld in de artikelen 57 tot 64 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Artikel 62 van de wet van 13 juni 2005 bepaalt dat het Instituut verplichtingen kan opleggen in verband met het terugwinnen van kosten op de wholesale-markten wanneer uit een marktanalyse blijkt dat een operator die een sterke machtspositie heeft ("de SMP-operator") de prijzen op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen ten nadele van de eindgebruikers. Die verplichtingen die verbonden zijn aan het terugwinnen van de kosten worden soms aangevuld met de verplichtingen inzake transparantie en non-discriminatie, die deze doeltreffend maken.

Artikel 64 van de wet van 13 juni 2005 bepaalt dan weer dat het BIPT op een gegeven retailmarkt verplichtingen kan opleggen als de wholesale-correctiemaatregelen die krachtens artikelen 58 tot 63 worden opgelegd niet voldoende zijn om haar doelstellingen te bereiken. Die verplichtingen houden het verbod in om de toegang tot de markt te belemmeren, afbraakprijzen te hanteren die de concurrentie beperken, ten aanzien van de eindgebruikers ongegronde voorkeuren toe te passen of diensten op een ongerechtvaardigde manier te bundelen. Het BIPT kan de betrokken operator verplichten om op voorhand de tarieven van de retailaanbiedingen mee te delen, zonder daarom die retailaanbiedingen aan een voorafgaande goedkeuringsprocedure te onderwerpen.

De verplichtingen in de artikelen 62 en 64 van de wet van 13 juni 2005 bieden het BIPT de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het een price squeeze constateert. Artikel 62 verleent het BIPT namelijk het recht om de tarieven te controleren van de wholesale-producten en -diensten die nodig zijn voor de ontwikkeling van de mededinging op de stroomafwaarts gelegen markt. Bovendien verleent artikel 64 het BIPT het recht om aan een operator met een sterke machtspositie te verbieden om retailtarieven vast te stellen die zijn concurrenten uit de markt zouden drijven. In zijn ontwerpbesluiten betreffende de analyses van de relevante markten heeft het BIPT gepland om maatregelen op te leggen voor het meedelen en bekendmaken van tarieven om de controle op het naleven van dat verbod doeltreffend te maken. Met betrekking tot het verbod op afbraakprijzen of gedragingen op de retailmarkt die de toegang tot de markt belemmeren, zal het BIPT nagaan of de retailaanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie kunnen worden gedupliceerd, met name door een price squeeze-toets uit te voeren.

Het price squeeze-model dat het BIPT aan het ontwikkelen is, is erop gericht om coherentie en homogeniteit te verlenen aan de prijsanalyses die worden uitgevoerd bij het beoordelen van de dupliciteerbaarheid van de aanbiedingen van een dominante operator door derde efficiënte operatoren. Dat model zal het Instituut in staat stellen om ervoor te zorgen dat voor elk retailaanbod dat door de operator met een sterke machtspositie op de markt wordt gebracht, een alternatieve efficiënte operator in staat is om een soortgelijk aanbod te doen.

Door middel van die price squeeze-toets wil het BIPT nagaan of de operator met een sterke machtspositie zijn verplichtingen nakomt. Toch is het BIPT niet van plan om de toets systematisch uit te voeren op alle betrokken retailaanbiedingen voordat ze worden gelanceerd of gewijzigd. Het BIPT neemt zich voor om de price squeeze-toets in twee gevallen uit te voeren: wanneer het zelf een price squeeze vermoedt of wanneer het een gegronde klacht ontvangt vanwege de alternatieve operatoren. Dat veronderstelt dat die laatsten over een stabiel en flexibel hulpmiddel beschikken, dat hen in staat stelt om zelf te beoordelen of er op grond van de door de Instituut goedgekeurde methodologie een price squeeze bestaat.

Om dit doel te bereiken, en om voor zoveel mogelijk transparantie en voorspelbaarheid te zorgen, zullen het price squeeze-model en de richtsnoeren voor de analyse door het BIPT openbaar worden gemaakt. Hierdoor wil het BIPT aan de marktspelers de mogelijkheid laten om de tarieven enigszins zelf te reguleren. De operator met een sterke machtspositie zal namelijk een duidelijker beeld hebben van de manier waarop het Instituut zal controleren of hij zijn verplichtingen nakomt en hij zal zijn retailtarieven dan ook met kennis van zaken kunnen vaststellen. Anderzijds zullen de alternatieve operatoren zelf het bestaan van een price squeeze kunnen toetsen, alvorens een geval aan het Instituut voor te leggen.

In de huidige fase is het BIPT de methodologie aan het bepalen. Verschillende methodologische keuzes blijven open. Het doel van deze consultatie is om de marktspelers de gelegenheid te bieden om zich over die keuzes uit te spreken. Aan de betrokken partijen wordt gevraagd om voor elk van de behandelde methodologische aspecten aan te geven welke benadering volgens hen het meest geschikt lijkt om de price squeeze-toets uit te voeren.

2. DEFINITIES EN BEGRIPPEN

2.1. PRICE SQUEEZE

Een price squeeze kan voorkomen in verticaal verbonden markten waar een verticaal geïntegreerde operator met een machtspositie op de stroomopwaarts gelegen markt een essentiële inbreng heeft op de stroomafwaarts gelegen markt. Een price squeeze doet zich voor wanneer de verticaal geïntegreerde operator de prijzen zo bepaalt dat er niet voldoende marge is tussen de retail- en wholesale-prijzen opdat een concurrerend bedrijf op een winstgevende manier kan concurreren op de stroomafwaarts gelegen markt.

In de zaak Deutsche Telekom (DT) bijvoorbeeld merkte de Europese Commissie op : "Er is sprake van een prijsqueeze wanneer het totaal van de maandelijkse en eenmalige aan DT te betalen bedragen voor toegang voor intermediair verbruik de concurrenten dwingt hun eindgebruikers hogere bedragen te berekenen dan DT haar eigen eindgebruikers voor de desbetreffende diensten in rekening brengt"¹.

De eerdere bekendmaking inzake toegang van de Europese Commissie (EC)² die de toepassing van het mededingingsrecht beschreef op toegangsovereenkomsten in de telecommunicatiesector, schetste twee alternatieve benaderingen om het bestaan van een price squeeze aan te tonen:

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

² Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, 98/C 265/02, 22 augustus 1998.

1. door aan te tonen dat de dominante onderneming op de stroomafwaarts gelegen markt niet rendabel kon opereren op grond van de prijzen die door zijn stroomopwaarts gelegen afdeling werden aangerekend; of
2. door aan te tonen dat de marge tussen de prijzen die door de stroomopwaarts gelegen afdeling van de dominante operator aan de stroomafwaarts gelegen concurrenten worden aangerekend onvoldoende is om een redelijk efficiënte concurrent in staat te stellen een normale winst te boeken op de stroomafwaarts gelegen markt.

In mededingingszaken bij de Europese Commissie werd de eerste benadering, soms de "toets van de even efficiënte operator"³ genoemd, in een aantal gevallen toegepast. In haar recente aankondiging van haar onderzoek naar Telefonica's prijspraktijken bijvoorbeeld heeft de EC gesteld dat de marge tussen Telefonica's retailprijzen en wholesale-prijzen onvoldoende is om zijn eigen kosten te dekken⁴:

"In de huidige stand van haar onderzoek wijst de beoordeling van de Commissie uit dat de spreiding tussen Telefónica's prijzen voor wholesale-breedbandtoegang die het aan zijn concurrenten aanrekent en de tarieven stroomafwaarts voor breedbandinternettoegang die gebruikers moeten betalen sinds 2001 ontoereikend is geweest om Telefónica's eigen kosten te dekken voor het verstrekken van zulke retaildiensten".

De tweede benadering die in de bekendmaking inzake toegang is geschetst, gebaseerd op de kosten van een redelijk efficiënte operator, werd ook al gehanteerd. In de zaak National Carbonizing⁵ bijvoorbeeld werd gesteld: "(...) dat de diensten van de Commissie (...) afleiden dat de onderneming met een overheersende een verplichting kan hebben om haar prijzen zo vast te stellen dat een redelijk efficiënte fabrikant van afgeleide producten een voldoende marge overblijft om op de lange duur te kunnen overleven".

De NRI's hebben beide benaderingen gehanteerd bij het ontwikkelen van correctieve maatregelen binnen het nieuwe regelgevingskader van de Europese Unie. ARCEP bijvoorbeeld, de Franse regulator, heeft aangegeven dat de price squeeze-toets er vooral op gericht is om te garanderen dat een efficiënte operator in staat is om retailproducten aan te bieden die vergelijkbaar zijn met die van de SMP-operator, tegen vergelijkbare retailprijzen, gebaseerd op de aankoop van wholesale-diensten van de SMP-operator. OPTA, de Nederlandse regulator, heeft daarentegen een benadering gehanteerd die gebaseerd is op de kosten van de SMP-operator met als motivering dat het geen onefficiënte toegang wil aanmoedigen⁶. In haar retail minus-controle op wholesale-breedbandtoegangsprijzen was ComReg, de Ierse regulator, ten slotte van mening dat de geschikte benchmark de volgende was: "het begrip van een "ongeveer even efficiënte operator", d.w.z. een operator die dezelfde kostenfunctie heeft als de eigen stroomafwaarts gelegen bedrijven (van de SMP-operator) maar die nog niet noodzakelijk dezelfde schaal- en bereikvoordelen geniet als het geheel van de activiteiten (van de SMP-operator)"*.

3 Zie bijvoorbeeld de zaak Napier Brown – British Sugar, PB C264/2 1988.

4 Zie "Commission sends Statement of Objections to Telefónica concerning provision of broadband Internet access", MEMO/06/91, 22 februari 2006.

5 Beschikking van de Commissie van 29 oktober 1975 houdende voorlopige maatregelen inzake het National Coal Board, de National Smokeless Fuels Limited en de National Carbonizing Company Limited, PB L35/6 1976.

6 OPTA, De Retailmarkten Voor Vaste Telefoonie - Besluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A. van de Telecommunicatiewet, 21 december 2005.

* Vrije vertaling.

2.2. AFBRAAKPRIJZEN

Het begrip price squeeze vertoont gelijkenissen met het begrip afbraakprijzen, maar het is belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen de beide gedragingen. De bekendmaking inzake toegang van de EC omschrijft afbraakprijzen als volgt:

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

In het algemeen houden afbraakprijzen verband met een dominante operator die op korte termijn verlies lijdt, in de hoop dat die prijsstrategie de concurrentie op de markt elimineert of reduceert. Dit stelt de operator met een sterke machtspositie in staat om zijn prijzen op lange termijn te verhogen zodat dit in het algemeen een winstgevende strategie wordt. Er bestaan een aantal verschillen tussen afbraakprijzen en price squeeze, bijvoorbeeld:

- price squeeze houdt verband met de handelingen van een verticaal geïntegreerde operator, terwijl dat bij afbraakprijzen niet noodzakelijk het geval is;
- afbraakprijzen houdt verband met een dominante operator die op korte termijn verlies lijdt, terwijl er bij price squeeze niet noodzakelijk sprake hoeft te zijn van verliezen⁷;
- op korte termijn profiteren gebruikers wel van de lagere prijzen dankzij afbraakprijzen, maar later kunnen ze hiervoor moeten boeten met hogere prijzen. Op korte termijn profiteren gebruikers niet noodzakelijk op dezelfde manier van lagere prijzen in geval van price squeeze.

Op de elektronischecommunicatiemarkten zou de regulering van de prijzen stroomopwaarts bepaalde verschillen tussen price squeeze en afbraakprijzen kunnen laten verdwijnen. In het geval van het reguleren van wholesale-tarieven stroomopwaarts (kostenbasering), kan price squeeze voorkomen wanneer de prijzen stroomafwaarts te laag zijn om de bijkomende kosten te weerspiegelen voor het leveren van de diensten op de stroomafwaarts gelegen markt.

3. REIKWIJDTE VAN DE PRICE SQUEEZE-TOETS

3.1. ALGEMENE KWESTIES

Een van de belangrijkste vragen voor een price squeeze-toets is wat de reikwijdte van de price squeeze-toets is of met andere woorden, het niveau waarop de price squeeze-toets moet worden uitgevoerd. Er zijn een aantal verschillende niveaus waarop deze kan worden uitgevoerd, waaronder die van:

- elke oproep, of zelfs elke belminuut;
- de dienst (bv. vaste nationale gesprekken of gesprekken van vast naar mobiel);
- elke klant of categorie van klanten (bv. zakelijk, particulier);
- de gedefinieerde relevante markt.

Het zou een dure oefening zijn om de toets op het niveau van elke oproep of belminuut uit te voeren, wat de flexibiliteit inzake prijsbepaling voor de SMP-operatoren aanzienlijk zou beperken. Het zou bijvoorbeeld niet mogelijk zijn om gratis belminuten op te nemen in gebundelde aanbiedingen. Het zou ook moeilijk zijn om de toets op het niveau van elke klant uit te voeren aangezien de belstructuur van de klanten aanzienlijk varieert. Het BIPT is van oordeel dat het

7 Wanneer bijvoorbeeld prijzen op zo'n manier worden bepaald dat er eind-tot-eind winsten worden gemaakt door een combinatie van hoge prijzen stroomopwaarts en stroomafwaarts, maar een lage marge tussen de twee prijzen.

realistischer zou zijn om de toets uit te voeren op het niveau van een dienst, een klantencategorie of een relevante markt.

In dit consultatiedocument verstaan we onder diensten alle producten die aan alle gebruikers een soortgelijke functieaanbod en prijsstructuur verstrekken⁸. Voor de vaste retailoproepen bijvoorbeeld, beschouwen we de nationale oproepen en de oproepen naar mobiele netwerken als twee afzonderlijke diensten, hoewel ze tot dezelfde markt behoren. De dienst van nationale oproepen verstrekt een soortgelijk functieaanbod door de gebruikers in staat te stellen om andere vaste telefoonlijnen te bereiken tegen een soortgelijke standaardprijs voor elke oproep⁹.

In zaken betreffende de elektronischecomunicatiesector hebben de mededingingsinstanties doorgaans de toets uitgevoerd op het niveau van de gedefinieerde markt. De Europese Commissie heeft deze benadering bijvoorbeeld gevolgd in de zaak Deutsche Telekom waar zij van het principe is uitgegaan dat de price squeeze-toets moet worden uitgevoerd op het niveau van de relevante wholesale-markt voor de essentiële input die door de operator wordt geleverd. In de zaak Wanadoo heeft de Europese Commissie de toets ook uitgevoerd op het niveau van de relevante markt en heeft zij de gezamenlijke rentabiliteit beoordeeld van de twee diensten – ADSL en eXtense – die Wanadoo had gelanceerd op de markt voor breedbandinternet via ADSL.

Sommige NRI's hebben er echter voor geopteerd om de price squeeze-toetsen op het niveau van de dienst uit te voeren. ComReg bijvoorbeeld heeft de toets in zijn toepassing van een retail minus-controle op de wholesale-markt voor breedbandtoegang uitgevoerd op het niveau van afzonderlijke wholesale-bitstreamdiensten. In zijn motivering erkende het de mogelijkheid om de toets op het niveau van een groep van diensten (de zogenoemde portfoliobenadering) uit te voeren en suggereerde het dat het uitvoeren van de toets op dit niveau de operatoren meer flexibiliteit zou geven in de manier waarop ze diensten verstrekken aan klanten. ComReg vond echter dat een portfoliobenadering concurrenten van de historische operator ook ertoe zou kunnen dwingen om dezelfde groep diensten aan te bieden als de historische operator om dezelfde kruissubsidiëring tussen afzonderlijke diensten te kunnen toepassen als de historische operator beslist heeft toe te passen¹⁰.

BIPT is van oordeel dat de meest geschikte benadering op de Belgische elektronischecomunicatiemarkten waarschijnlijk bestaat in het uitvoeren van de price squeeze-toets op het niveau van de dienst. Een grote machtige onderneming die veel producten aanbiedt zal namelijk meer gelegenheden hebben om kruissubsidiëring tussen diensten toe te passen dan haar kleinere concurrenten. Voor die laatsten kan het nodig zijn om zich op een specifieke niche van diensten te concentreren om een markt op succesvolle wijze te betreden of om er te kunnen blijven. Als de toets op het niveau van de dienst wordt uitgevoerd, dan is de kans groter dat concurrenten op het niveau van de dienst kunnen concurreren zonder het hele assortiment diensten te hoeven dupliceren dat een SMP-operator binnen een specifieke relevante markt aanbiedt. Als concurrentie overigens gericht is op specifieke categorieën van klanten¹¹ eerder dan op specifieke diensten die beschikbaar zijn voor alle klanten dan kan de kans groter zijn dat een price squeeze-toets gebaseerd op een klantencategorie concurrentievervalsing kan voorkomen¹². Een benadering op dienstniveau kan echter ook relevant zijn wanneer de concurrentie eerder gericht is op klantencategorieën aangezien dienstkenmerken vaak veranderen om de verschillende behoeften van de verschillende klantentypes te weerspiegelen.

8 Het begrip soortgelijkheid omvat een reeks productkenmerken, zoals de aard van het netwerk en van de apparatuur voor gespreksopbouw en -afgifte, de aan de gebruikers geleverde dienst (de helpdesk- en fault handling-diensten bijvoorbeeld) en de andere contractuele voorwaarden zoals de minimumduur van de contracten of de tariefopties.

9 De behandeling van de tariefpromoties wordt verder in het document besproken, in het gedeelte "Behandeling van de inkomsten".

10 ComReg (2005).

11 In bepaalde gevallen is de definitie van de relevante markt zelf gebaseerd op een bepaald type van clientèle.

12 Ofcom heeft in zijn analyse van de zaak Freeserve een price squeeze-toets uitgevoerd op het niveau van de klantencategorie. Deze analyse werd verricht in combinatie met een toepassing van de price squeeze-toets op productniveau. (Ofotel, Investigation by the Director General of Telecommunications (the 'Director') into alleged anticompetitive practices by British Telecommunications plc ('BT') in relation to BTOpenworld's ('BTOW') consumer broadband products, 20 november 2003).

Het kan in sommige omstandigheden gepast zijn om de toets uit te voeren op het niveau van een dienstenportfolio of van de relevante markt. Dat kan namelijk het geval zijn op markten waar er minder asymmetrie bestaat tussen de dienstenaanbiedingen van de concurrerende operatoren. In die gevallen kan een price squeeze met betrekking tot een specifieke dienst een minder nadelig effect hebben op de concurrentie doordat concurrenten kunnen concurreren met behulp van kruissubsidies uit andere diensten, op dezelfde manier als de SMP-operator dit heeft kunnen doen.

In sommige gevallen kan het ook raadzaam zijn om het gebruik van een "gecombineerde toets" te overwegen. Dit houdt een dubbele toets in:

1. op dienstniveau moeten de inkomsten voldoende zijn om de marginale kosten te dekken;
2. op marktniveau moeten de totale kosten de totale inkomsten dekken.

Deze toets garandeert dat gemeenschappelijke kosten over de hele relevante markt worden teruggewonnen, maar biedt de SMP-operator de flexibiliteit om te bepalen in welke mate elke dienst op de markt bijdraagt aan de gemeenschappelijke kosten¹³. Dit soort toets zou aantrekkelijk kunnen zijn aangezien zij meer beweegruimte biedt inzake prijsbepaling op dienstniveau. Als de toets zou worden uitgevoerd op het niveau van een dienstenportfolio zou dit de concurrenten er echter toe kunnen aanzetten om dezelfde portfolio van diensten aan te bieden als de SMP-operator om te kunnen concurreren op de diensten die het minst bijdragen aan de gemeenschappelijke kosten. In dat geval zouden de operatoren hun prijzen op dezelfde manier aanpassen als de operator met een sterke machtspositie.

Het BIPT stelt voor om de price squeeze-toets in principe op dienstniveau uit te voeren. Wanneer de marktomstandigheden echter duidelijk suggereren dat een alternatieve benadering doeltreffender kan zijn om de ontwikkeling van de concurrentie aan te moedigen of om concurrentievervalsingen te voorkomen dan zal het BIPT overwegen om een alternatieve benadering te hanteren. Tot de alternatieve benaderingen die kunnen worden gehanteerd behoren onder meer het uitvoeren van de toets op het niveau van een klantencategorie, het uitvoeren van een gecombineerde toets en het uitvoeren van de toets op het niveau van de relevante markt. Het kan ook nodig zijn om de price squeeze-toets uit te voeren op het niveau van gebundelde aanbiedingen of aanbiedingen op maat (zie verder).

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Gaat u ermee akkoord dat de price squeeze-toets normaliter zou moeten worden uitgevoerd op dienstniveau, maar dat deze in bepaalde omstandigheden op andere niveaus kan worden uitgevoerd, zoals hierboven besproken? Zo niet, kunt u dan toelichten welke benaderingen uw voorkeur genieten? |
|--|

3.2. GEBUNDELDE AANBIEDINGEN

Gebundelde aanbiedingen zijn die aanbiedingen waarbij de aankoop van een dienst geschiedt op voorwaarde dat een of meer andere diensten worden aangekocht. Soms zijn een of meer diensten in de bundel niet afzonderlijk beschikbaar. Die staan bekend als "gekoppelde diensten". Voorbeelden van gebundelde aanbiedingen zijn onder meer die waarbij de koper tegen betaling van een maandelijkse vergoeding elke maand een bepaald volume aan gratis oproepen kan doen.

Er kunnen een aantal opties worden overwogen voor het uitvoeren van een price squeeze-toets op gebundelde producten die bestaan uit diensten die tot dezelfde markt behoren.

¹³ OPTA heeft recent een gecombineerde price squeeze-toets ingevoerd voor de vastetelefonie markten (OPTA 2005).

De eerste optie voor het uitvoeren van een price squeeze-toets bestaat erin om deze uit te voeren op het niveau van elke dienst binnen de bundel. Deze optie zou echter een aanzienlijke beperking kunnen vormen van de mogelijkheid om binnen de pakketten verschillende prijscombinaties aan te bieden. Dat zou bijvoorbeeld het opnemen van gratis belminuten kunnen verhinderen. De klanten zouden dus kunnen worden benadeeld.

De tweede optie zou erin bestaan om de price squeeze-toets over de hele bundel uit te voeren, rekening houdende met alle opbrengsten uit de bundel en met de kosten voor het aanbieden van alle diensten die de bundel uitmaken. Door deze optie zou de SMP-operator over meer bewegingsruimte beschikken in de manier waarop hij zijn prijzen bepaalt. Zij zou hem er echter ook toe kunnen aanzetten om kruissubsidies uit te voeren, waardoor hij prijzen zou kunnen hanteren die lager zijn dan de kosten voor de diensten waarop sterk wordt geconcurrereerd. Wij merken op dat deze kwestie waarschijnlijk geen probleem zijn als de concurrentievoorwaarden voor de verschillende diensten die in de bundel worden aangeboden eerder homogeen zouden zijn.

Een derde optie zou erin bestaan de price squeeze-toets uit te voeren op het niveau van de relevante markt, en hierin zowel de gebundelde als de ongebundelde diensten (gewogen door hun opbrengsten) op te nemen. De opmerkingen omtrent de toepassing van de toets op het niveau van de relevante markt die in het vorige gedeelte zijn geformuleerd blijven gelden in dit geval.

Een vierde optie ten slotte zou erin bestaan dat de price squeeze-toets wordt uitgevoerd op al die diensten (gebundeld en ongebundeld) die door een categorie van klanten worden gevraagd. Deze optie zou ervoor zorgen dat de operatoren die elkaar op specifieke klantensegmenten beconcurreren wat die klanten betreft niet met een price squeeze zouden worden geconfronteerd. Hierdoor zou ook een zekere mate van prijsflexibiliteit worden gehandhaafd voor de SMP-operator.

2. Welke optie verkiest u voor de uitvoering van een price squeeze-toets op gebundelde producten waarbij alle onderdelen van de bundel tot dezelfde relevante markt behoren? Zijn er alternatieve opties die u verkiest? Zo ja, kunt u dan uw redenering toelichten?

Sommige gebundelde aanbiedingen bevatten onderdelen die tot verschillende relevante markten behoren. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer bepaalde types van vaste oproepen samen in een bundel worden verkocht met toegang tot de vaste lijn. Elk van de vier hierboven besproken opties zouden ook hier kunnen worden toegepast. We merken op dat de risico's die verbonden zijn aan de keuze voor de tweede optie (kruissubsidies) groter worden wanneer producten die samen de bundel uitmaken tot twee of meer verschillende markten behoren. In dat geval is de kans namelijk groter dat de mededingingsvoorwaarden voor het verstrekken van de producten waaruit de bundel bestaat onderling verschillen.

Het toepassen van de derde optie zou impliceren dat de kosten en opbrengsten zou aftrekken van die onderdelen van de bundel die niet tot de relevante markt behoren waarop de toets wordt uitgevoerd. Zo is het mogelijk dat opbrengsten moeten worden afgetrokken op basis van de prijzen die aangerekend worden voor het ongebundelde equivalent van de bewuste dienst.

3. Welke optie verkiest u voor de uitvoering van een price squeeze-toets op ongebundelde producten waarbij bepaalde onderdelen van de bundel niet tot dezelfde relevante markt behoren? Zijn er alternatieve opties die u verkiest? Zo ja, kunt u dan uw redenering toelichten?

3.3. DIENSTEN OP MAAT

In bepaalde omstandigheden doen grote klanten een offerteaanvraag voor belangrijke contracten voor dienstverlening. In dat geval is het BIPT van oordeel dat de meest geschikte benadering erin bestaat om de toets uit te voeren ten aanzien van de dienst op maat of de bundel diensten waaruit het aanbod bestaat.

4. Gaat u akkoord met de voorgestelde benadering voor de diensten op maat? Zo niet, kunt u dan toelichten welke benadering u verkiest?

4. HET BEPALEN VAN KOSTEN EN INKOMSTEN

4.1. VORM VAN DE TOETS

Eenvoudig uitgedrukt stelt het BIPT voor dat de price squeeze-toets de volgende algemene vorm moet hebben:

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

waarbij

p de retailprijs is van de SMP-operator;

a de wholesale-prijs is van de SMP-operator¹⁴;

c_1 staat voor de retailkosten van de SMP-operator.

Opdat de toets zou besluiten dat er geen price squeeze bestaat, moet de marge tussen de retailprijzen en de wholesale-prijzen groter of gelijk zijn aan de retailkosten voor het verstrekken van de stroomopwaarts gelegen dienst.

Het is belangrijk te weten dat de prijs- en kostentermen in deze vergelijkingen gewogen gemiddelden van prijzen en kosten van een aantal diensten kunnen voorstellen, naargelang de toets is uitgevoerd op een afzonderlijke dienst, een portfolio van diensten of op het niveau van de relevante markt.

Bovendien kan de tariefstructuur van bepaalde diensten complex zijn. In de sector van de elektronische communicatie komt het vaak voor dat de tarieven uit een vast gedeelte en een variabel gedeelte bestaan. Sommige diensten worden ook verkocht als bundels van verschillende oproeptypes, soms met een onderdeel voor lijnverhuur of met gratis belminuten. Bovendien worden tijdelijke kortingen en promoties ook gebruikt als een manier om het verkoopsvolume op te voeren. Hieronder bespreken we dan ook bepaalde benaderingen die de algemene vorm van deze toets kunnen veranderen.

4.2. KOSTENBASIS

De bekendmaking inzake toegang van de EC biedt de mogelijkheid om een price squeeze-toets uit te voeren door gebruik te maken van ofwel de retailkosten van de SMP-operator, ofwel de retailkosten van een "redelijk efficiënte" nieuwkomer op de markt.

In de praktijk is het gemakkelijker om de kosten van de SMP-operator te verzamelen dan om de kostengegevens van de andere operatoren te verzamelen. De procedures voor het verzamelen van kostengegevens van de SMP-operatoren zijn vaak reeds ingesteld. Hoewel rekening houden met de kosten van de SMP-operator op korte termijn kan voorkomen dat de markt op inefficiënte

¹⁴ Er wordt van uitgegaan dat a reeds een element bevat dat voldoende rentabiliteit weerspiegelt (bij. een kapitaalopbrengst) terwijl een soortgelijk element ook zou moeten worden opgenomen als deel van c_1 . Zie de bespreking van de rentabiliteit verder in de tekst.

wijze wordt betreden, zou uitsluitend voortgaan op de kostengegevens van de SMP-operator, ontoereikend kunnen blijken om het ontwikkelen van de concurrentie op lange termijn aan te moedigen. In bepaalde omstandigheden moeten alternatieve operatoren namelijk extra kosten maken die niet door andere SMP-operatoren worden gemaakt. Bovendien komt het vaak voor dat de SMP-operatoren schaal- en breedtevoordelen genieten die de nieuwkomers niet kunnen genieten. Daarom worden hieronder verschillende aanpassingen van de kosten van de SMP-operator overwogen.

Het BIPT stelt voor om de kosten van de SMP-operator als referentiebasis te hanteren om de price squeeze-toets uit te voeren. In bepaalde gevallen kunnen die soms echter worden aangepast.

5. Gaat u ermee akkoord dat de kosten van de SMP-operator zouden moeten worden gebruikt als basis voor de price squeeze-toets (hoewel die kunnen worden aangepast, zoals hieronder besproken)?

Wanneer de toets op dienstniveau wordt uitgevoerd, dan is het BIPT van oordeel dat alle marginale kosten die verbonden zijn aan het verstrekken van de betreffende dienst in de toets zouden moeten worden opgenomen. Dit zijn de kosten die door de operator niet zouden zijn gemaakt als de betreffende dienst niet was verstrekt. Die marginale kosten omvatten zowel kosten die variëren naar gelang van de volumes (van gesprekken, bijvoorbeeld) en de marketingkosten die specifiek zijn voor de dienst. Die kunnen vaak meer kenmerken vertonen van vaste kosten. BIPT is overigens van oordeel dat de kapitaalkosten die marginaal¹⁵ zijn voor de dienst in de toets zouden moeten worden opgenomen.

De voornaamste categorieën van marginale kosten die het BIPT zich voorneemt op te nemen zijn de volgende:

- de kosten van wholesale-diensten die de SMP-operator aan andere operatoren verkoopt – gecalculeerd tegen de prijzen van de SMP-operator;
- de kosten van andere relevante netwerkdiensten;
- andere die niet door de SMP-operator zijn gemaakt (bijvoorbeeld interconnectieverbindingen), in voorkomend geval gecalculeerd tegen de prijzen van de SMP-operator;
- de retailkosten van de dienstverlening (met inbegrip van de kosten voor aanvullende producten die samengebundeld zijn, zoals modems, cadeaubonnen, enz.)
- wanneer dit relevant is, aanpassingen aan kosten om schaal- en bereikvoordelen te weerspiegelen (zie verder).

6. Gaat u ermee akkoord dat alle marginale kosten die verbonden zijn met het verstrekken van de betreffende dienst in de price squeeze-berekening zouden moeten worden opgenomen? Zo niet, kunt u dan toelichten welke benaderingen uw voorkeur genieten?

¹⁵ Dit marginaalkostenbegrip is equivalent aan dat van de marginale kosten op lange termijn (long run incremental cost, LRIC). Als de kapitaalkosten zouden worden uitgesloten, zou het meer lijken op het begrip marginale kosten op korte termijn (short run incremental costs, SRIC), hoewel op de markten stroomafwaarts in de elektronischecommunicatiesector het verschil tussen LRIC en SRIC soms niet groot is, doordat de grootste kapitaaluitgaven meestal worden gedaan op netwerkniveau en teruggewonnen worden via wholesale-interconnectie- en toegangsvergoedingen.

7. Gaat u ermee akkoord dat de bovenstaande lijst van de voornaamste kostencategorieën alle relevante kosten omvat die in de price squeeze-toets moeten worden opgenomen? Zo niet, kunt u dan toelichten welke kosten er volgens u ook nog zouden moeten worden opgenomen?

De beslissing om een bijdrage aan de gemeenschappelijke kosten in de price squeeze-toets op te nemen is een belangrijke methodologische beslissing. Gemeenschappelijke kosten zijn kosten die bijdragen tot het verstrekken van meer dan één dienst en die zouden zijn gemaakt ook als de dienst waarop de toets wordt uitgevoerd niet zou worden verstrekt. Voor boekhouddoeleinden worden gemeenschappelijke kosten gewoonlijk langs productlijnen toegewezen aan de hand van een benadering die soms bekend staat als volledig gedistribueerde kostenberekening. Die methode gebruikt bepaalde factoren om de gemeenschappelijke kosten te spreiden over de producten. Die factoren voor het toewijzen van kosten kunnen verkoopsinkomsten zijn of elke andere factor waarvan wordt aangenomen dat die de "consumptie" aan gemeenschappelijke kosten voor elk product weerspiegelt. Economen stellen soms een alternatieve benadering voor om de gemeenschappelijke kosten te spreiden, die "Ramsey pricing" wordt genoemd. Die benadering houdt in dat meer kosten worden toegewezen aan de producten waarvoor de vraag relatief prijsinelastisch is.

Met betrekking tot het opnemen van gemeenschappelijke kosten in de price squeeze-toets, is het BIPT van oordeel dat er drie hoofdopties zijn:

1. de gemeenschappelijke kosten niet opnemen;
2. een bijdrage aan alle gemeenschappelijke kosten opnemen;
3. een bijdrage opnemen aan die kosten die alleen gemeenschappelijk zijn voor de diensten binnen de relevante markt.

Het van de toets uitsluiten van elke bijdrage aan gemeenschappelijke kosten zou aan de SMP-operator meer flexibiliteit bieden voor het bepalen van de diensten waaruit hij die kosten zou willen terugwinnen. Die grotere prijsflexibiliteit zou voordelig kunnen zijn voor de klanten. Zij zouden namelijk tariefkortingen genieten wanneer de diensten waarvoor de klanten prijsgevoeliger zijn minder aan de gemeenschappelijke kosten bijdragen. Andere operatoren zouden het echter moeilijker kunnen hebben om te concurreren, als zij een veel beperkter assortiment diensten aanbieden dan dat van de SMP-operator. Dat kan misschien het geval zijn voor nieuwe operatoren die vaste voet proberen te krijgen op de markt, omdat bepaalde alternatieve operatoren op slechts een markt met de SMP-operator concurreren. Als de SMP operator zijn prijzen bepaalt op grond van marginale kosten op die markt, zonder bijdrage aan gemeenschappelijke kosten¹⁶, dan zouden efficiënte operatoren het moeilijk vinden om op prijs te concurreren omdat ze op die markt zowel marginale als gemeenschappelijke kosten zouden moeten terugwinnen. Om dit probleem te vermijden, zouden ze hun productassortiment moeten verruimen en met de SMP-operator concurreren op een groter aantal markten.

Een tweede optie bestaat erin een bijdrage aan alle gemeenschappelijke kosten in de toets op te nemen. Dit zou de bewegingsruimte van de SMP-operator beperken inzake prijsbepaling.

Optie 3 zou vereisen dat een gedeelte van de gemeenschappelijke kosten – die welke gemeenschappelijk zijn voor de relevante markt voor de dienst in kwestie – worden teruggewonnen. Het kan bijvoorbeeld gaan om kosten die gegenereerd worden door marketingactiviteiten die gericht zijn op een assortiment diensten die een operator binnen een specifieke markt verstrekt. Deze optie zou de SMP-operator meer flexibiliteit inzake prijsbepaling bieden dan de tweede optie. Deze zou tevens de problemen kunnen beperken die hierboven werden vermeld in verband met de keuze van de eerste optie.

¹⁶ De SMP-operator kan hiertoe in staat zijn omdat hij gemeenschappelijke kosten op andere markten kan terugwinnen.

8. Denkt u dat een bijdrage aan gemeenschappelijke kosten in de price squeeze-toets zou moeten worden opgenomen? Zo niet, welke gemeenschappelijke kosten zouden volgens u moeten worden opgenomen? Zijn er andere relevante opties die hier niet zijn besproken?

4.3. AANPASSINGEN VAN DE KOSTEN

In bepaalde omstandigheden moeten alternatieve operatoren extra kosten maken die niet door andere SMP-operatoren worden gemaakt. Die kosten worden gemaakt door alle alternatieve operatoren, ongeacht hun niveau van efficiëntie. Op de vastetelecomcommunicatiemarkten bijvoorbeeld is de noodzaak om een verbinding te hebben met het netwerk van de SMP-operator (via een interconnectieverbinding) een bijkomende bron van kosten bovenop de interconnectiekosten.

Het BIPT is van oordeel dat met deze kosten rekening moet worden gehouden om de ontwikkeling van de concurrentie op de stroomafwaarts gelegen markten te stimuleren. In bepaalde gevallen is het echter mogelijk dat het opnemen van die kosten in de price squeeze-toets alternatieve operatoren ontmoedigt om hun eigen netwerken nog verder te ontwikkelen, ten koste van de concurrentie op de stroomopwaarts gelegen markt. Het BIPT stelt daarom voor dat per geval wordt beoordeeld of het nodig is om met de bijkomende kosten rekening te houden

Wanneer met die kosten rekening wordt gehouden dan verandert de toets die in de bovenstaande vergelijking (i) wordt geschetst in de volgende vorm:

$$p - (a + b) \geq c_1 \quad (ii)$$

waarbij de bijkomende term b de bijkomende netwerkkosten voorstelt die andere operatoren moeten dragen.

In dit geval moet de marge tussen de retailprijzen en alle netwerkkosten (met inbegrip van de wholesale-prijzen van de SMP-operator) die andere operatoren moeten dragen dus groter zijn dan of gelijk aan de retailkosten van de SMP-operator.

9. Gaat u ermee akkoord dat bepaalde types van bijkomende kosten die door niet-SMP moeten worden gemaakt in de price squeeze-berekening zouden moeten worden opgenomen? Zo ja, kunt u dan vermelden welke soorten kosten volgens u zouden moeten worden opgenomen?

10. Gaat u ermee akkoord dat het opnemen van die kosten in de price squeeze-toets in bepaalde omstandigheden de ontwikkeling van concurrentie stroomopwaarts kan ontmoedigen? Zo ja, kunt u dan de omstandigheden beschrijven waarin volgens u de kans het grootst is dat dit gebeurt?

Op sommige markten kan de SMP-operator ook aanzienlijke schaal- en bereikvoordelen genieten in vergelijking met die welke de andere operatoren genieten. In die gevallen is het mogelijk dat een price squeeze-toets die gebaseerd is op de niet-aangepaste kosten van de historische operator niet voldoende is om de ontwikkeling van de concurrentie te stimuleren. Het is namelijk mogelijk dat alternatieve operatoren niet in staat zijn om even lage kostenniveaus te bereiken als de SMP-operator¹⁷. Dat zal in het bijzonder het geval zijn zolang ze een bepaald omzetniveau op

¹⁷ Ook al zijn ze potentieel minstens even efficiënt als de SMP-operator voor een gegeven schaalniveau.

de markt niet hebben bereikt, of zolang ze niet hetzelfde productassortiment hebben als de SMP-operator.

Deze kwestie wordt behandeld in de ERG Common Position on Remedies. De ERG suggereert in dit geval dat men voor het uitvoeren van de toets van de hypothese moet uitgaan dat de concurrentie op de markt scherper zal zijn. Om rekening te houden met de schaalvoordelen van de historische operator zou de toets kunnen worden uitgevoerd in de veronderstelling dat de historische operator een marktaandeel van 20-25 % heeft op de stroomafwaarts gelegen markt¹⁸. Naar gelang van de omvang van de schaalvoordelen op een markt zou een dergelijke aanpassing van de kosten de marges kunnen verhogen tot een niveau dat gemakkelijker te bereiken is voor de alternatieve operatoren. Die operatoren moeten echter worden aangemoedigd om in hun dienstverlening op lange termijn grotere schaalvoordelen te bereiken.

In die gevallen waar het nodig wordt geacht om de toets bij te stellen om de schaal- of bereikvoordelen te weerspiegelen, zou de price squeeze-toets de volgende vorm hebben:

$$p - (a + b) \geq c_1 + c_2 \quad (iii)$$

waarbij c_2 de aanpassing van de retailkosten van de SMP-operator voorstelt die dient om een lager niveau van schaal- of bereikvoordelen te weerspiegelen. c_2 zou een positieve waarde hebben en zou zo leiden tot een toename in de som van de kosten c_1 en c_2 .

11. Vindt u dat de kosten stroomafwaarts van de SMP-operator moeten worden aangepast zodat ze schaal- en bereikvoordelen weerspiegelen? Zo ja, kunt u dan beschrijven hoe ze zouden moeten worden aangepast?

4.4. BEHANDELING VAN DE OPBRENGSTEN

Wanneer de price squeeze-toets op het niveau van de dienst wordt uitgevoerd, dan maakt de gewogen gemiddelde prijs van de dienst het mogelijk om de opbrengsten te evalueren die voortvloeien uit het verstrekken van die dienst¹⁹. Om de price squeeze-toets uit te voeren op basis van de gemiddelde gewogen prijs van de dienst, stelt het BIPT voor om de opbrengsten van de bewuste dienst te berekenen door rekening te houden met de retailprijzen van de SMP-operator en de verschillende overeenkomstige volumes²⁰. Alle opbrengsten uit de diensten zullen in de price squeeze-toets worden opgenomen om ervoor te zorgen dat kosten en opbrengsten op de juiste manier op elkaar kunnen worden afgestemd.

Operatoren stellen hun diensten vaak ter beschikking tegen lagere prijzen dan de standaardprijs en het is nodig om met deze lagere prijzen rekening te houden in de price squeeze-toets. Er kunnen twee algemene types van aanbiedingen worden onderscheiden:

- kortingen die voortdurend beschikbaar zijn over een lange periode, zoals een jaar of meer. Een typisch voorbeeld hiervan is een korting gebaseerd op volumes, zoals gratis belminuten;
- tijdelijke promoties waarbij prijzen voor diensten voor een bepaalde periode worden verlaagd om het aankopen ervan aan te moedigen.

Er zijn twee manieren om in de price squeeze-toets rekening te houden met de effecten van kortingen en promoties. Ten eerste zou de price squeeze-toets alleen op het afgeprijsde onderdeel van de dienst kunnen worden uitgevoerd. Voor een dienst die verschillende prijscategorieën omvat die elk betrekking hebben op een verschillend niveau van gespreksvolumes zou dit dus inhouden dat voor elke prijscategorie afzonderlijke price squeeze-

¹⁸ European Regulators Group, 2003, ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, ERG (03) 30rev1.

¹⁹ Hetzelfde principe is ook van toepassing wanneer de toets op andere niveaus wordt uitgevoerd, zoals op het niveau van de relevante markt.

²⁰ Die hangen af van de aard van de bewuste dienst, maar voor een eenvoudige gespreksprijsstructuur die bijvoorbeeld een set-upvergoeding en een vergoeding per seconde bevat, zouden de geschikte volumes bestaan uit het aantal gesprekken en het aantal belseconden.

toetsen worden uitgevoerd. De tweede optie zou erin bestaan de toets toe te passen op zowel de afgeprijsde als de niet-afgeprijsde onderdelen samen. In dit geval zou het opbrengstcijfer dat in de price squeeze-toets wordt gehanteerd een gewogen gemiddelde weerspiegelen van de afgeprijsde en niet-afgeprijsde onderdelen van de dienst.

In het geval van tijdelijke promoties heeft de afgeprijsde dienst dezelfde kenmerken als de niet-afgeprijsde dienst en zou het uitvoeren van een afzonderlijke price squeeze-toets voor elke prijschaar waarschijnlijk geen voordelen bieden. In die gevallen stelt het BIPT voor om de toets uit te voeren op zowel de afgeprijsde als de niet-afgeprijsde onderdelen van de dienst.

In het geval van kortingen, wanneer de afgeprijsde dienst gekenmerkt wordt door grote belvolumes, kan het type van klant dat ervan profiteert verschillen van de gebruikelijke klanten. Als er bijvoorbeeld een hogere mate van mededinging bestaat voor hogevolumeklanten, dan is het mogelijk dat een SMP-operator concurrentievervalsend gedrag vertoont door kruissubsidiëring toe te passen op basis van de afnemers van lagere volumes. Op die manier zou hij aan zijn afnemers van grotere volumes prijzen kunnen aanbieden die onder zijn niveau liggen. Het BIPT is van oordeel dat het in een dergelijk geval raadzaam zou zijn om afzonderlijke toetsen uit te voeren op afgeprijsde en niet-afgeprijsde gesprekken (en voor elk kortingsniveau wanneer verschillende niveaus beschikbaar zijn).

12. Gaat u akkoord met de behandeling die het BIPT voorstelt van de inkomsten in de price squeeze-toets, inclusief de behandeling van kortingen en tijdelijke aanbiedingen? Zo niet, kunt u dan toelichten welke benaderingen uw voorkeur genieten?

5. METING VAN DE RENTABILITEIT

Om investeringen en het verstrekken van elektronische communicatiediensten aan te moedigen moeten de operatoren voldoende winst kunnen boeken op de diensten die ze aanbieden. De mogelijkheid om op lange termijn winst te boeken is namelijk noodzakelijk om operatoren ertoe aan te zetten om diensten te verstrekken. Niettemin is het voor het verstrekken van bepaalde diensten nodig om aanzienlijke vaste kosten te maken en is het normaal dat het verstrekken van deze diensten verliesgevend is in de eerste jaren na de lancering ervan. Toch moet nauwkeurig onderscheid worden gemaakt tussen dit soort verliezen en verliezen die voortvloeien uit concurrentievervalsend gedrag dat met price squeeze te maken heeft.

De wholesale-prijzen weerspiegelen reeds een rentabiliteit van de investeringen die zijn gedaan in de netwerken die worden gebruikt voor het verstrekken van wholesale-diensten. Dit doet dan ook de vraag rijzen of het nodig is om op het niveau van de retailmarkt een bijkomende vergoeding op te nemen om een normale winst te verkrijgen. Om een aantal redenen die met prijsregulering te maken hebben, maken NRI's gebruik van het gewogen gemiddelde van de kapitaalkosten (WACC) om hieraan de kapitaalopbrengst af te meten die nodig is om investeringen gaande te houden. Als bijkomende investeringen nodig zijn (zoals de computersystemen voor de facturering en het schuldenbeheer, enz.) om de retaildienst te leveren, zou men voor de berekening van het normale winstniveau een vergoeding kunnen meerekenen voor de retailactiviteit die op basis van de WACC zou zijn berekend.

Volgens bepaalde bronnen is een benadering die gebaseerd is op de raming van een toereikende kapitaalopbrengst niet geschikt in omstandigheden waarin de kapitaalintensiteit van de betreffende sector erg laag is of waarin het bedrijfskapitaal een groot deel uitmaakt van het gebruikte kapitaal (zoals dat op bepaalde retailmarkten het geval kan zijn). Er is al eens gesuggereerd dat in die omstandigheden gebruik zou kunnen worden gemaakt van het rendement op omzet ("return on sales") als een alternatieve maatstaf. Het Office of Fair Trading (OFT) in het Verenigd Koninkrijk heeft bijvoorbeeld in de zaak B SkyB een rendement op omzet

van 1,5 % in aanmerking genomen²¹. Om soortgelijke redenen heeft OPTA het gebruik van het rendement op omzet voorgesteld ten behoeve van haar price squeeze-toets voor markten voor vaste oproepen²².

Het BIPT vindt dat het gebruik van de WACC een aantal voordelen biedt ten opzichte van het gebruik van het rendement op de omzet. De WACC wordt door het BIPT en andere NRI's gehanteerd voor prijsregulering in het algemeen. Het is doorgaans goed begrepen en biedt ook een aanvaarde benchmark voor de kapitaalopbrengst, terwijl er geen duidelijke en alom aanvaarde benchmarks bestaan als maatstaf voor de meting van het rendement op de omzet van een SMP-operator²³.

Artikel 62 van de wet van 13 juni 2005 schrijft een redelijke rentabiliteit van investeringen voor wanneer wordt opgelegd dat prijzen moeten worden gebaseerd op de kosten voor wholesale-diensten. Ter aanvulling op het rendement op de omzet dat in de wholesale-prijzen is verrekend, stelt het BIPT voor om de WACC van de SMP-operator te gebruiken om een opbrengst te bieden voor elke aanzienlijke investering op de retailmarkt.

13. Bent u van mening dat de WACC van de SMP-operator de meest geschikte basis is om in de price squeeze-toets een beoordeling van de rentabiliteit op te nemen, of zou een andere benadering moeten worden gevolgd, zoals het rendement op omzet?

6. TIJDHORIZON

De price squeeze-toets zou kunnen worden uitgevoerd door gebruik te maken van de laatst beschikbare data voor kosten en prijzen of inkomsten. Die aanpak heeft als voordeel dat die kan worden gebaseerd op werkelijk opgelopen kosten en komt dikwijls voor in gecontroleerde boekhoudsystemen.

In sommige omstandigheden, zoals op een nieuwe productenmarkt of op markten die zich snel ontwikkelen, is het echter mogelijk dat dit soort kosten op zichzelf geen erg nauwkeurig beeld geven van de economische realiteit van de operator. In een snel groeiende retailmarkt bijvoorbeeld waar schaalvoordelen²⁴ een rol spelen, zou een price squeeze-toets die alleen gebaseerd is op de retrospectieve kosten van een SMP-operator, kunnen leiden tot een overschatting van de grootte van de marge die nodig is om een efficiënt betreden van de markt aan te moedigen.

Op markten waar naar retrospectieve kosten waarschijnlijk geen nauwkeurige weergave van de toekomstige kosten opleveren, kan het misschien geschikter zijn om een price squeeze-toets uit te voeren op basis van data die met een langere periode overeenstemmen. In die gevallen kan het nodig zijn om het rekening houden met de retrospectieve kosten aan te vullen met een prospectieve analyse. Een prospectieve analyse zou ook rekening houden met schattingen van de toekomstige ontwikkelingen van de omzet, inkomsten en kosten en zou de verkregen gegevens gebruiken als inputwaarden voor de price squeeze-toets. Dit soort analyse zou analoog zijn aan een "business case" die een operator zou kunnen ontwikkelen voordat hij beslist een nieuw product of een nieuwe dienst te introduceren. In het geval van een sterke groeiemarkt

²¹ Office of Fair Trading, BSKyB investigation: alleged infringement of the Chapter II prohibition, CA98/20/2002, 17 december 2002.

²² OPTA heeft nog niet vastgelegd wat het geschikte rendement op omzet zou moeten zijn, maar de autoriteit neemt aan dat het gebaseerd zou moeten zijn op de opbrengst die wordt gerealiseerd door vergelijkbare bedrijven die in een concurrerende omgeving actief zijn, misschien met een aantal aanpassingen als die op een objectieve basis kunnen worden aangebracht. (OPTA, 21 december 2005.)

²³ OFT heeft een overzicht opgesteld van de opbrengst op omzet die gerealiseerd werd door een reeks alternatieve als vergelijkingsbasis fungerende bedrijven als deel van de beoordeling van de zaak BSKyB, maar de opmerking werd gemaakt dat OFT niet in staat was om een sterke portfolio van de als vergelijkingsbasis fungerende bedrijven samen te stellen.

²⁴ Misschien wegens de hoge niveaus van marketinguitgaven die nodig zijn om de markt te verruimen en/of marktaandeel te behouden.

(ontluikende markten), zou de toepassing van een prospectieve price squeeze-analyse rekening houden met de verwachte kostendaling naar gelang van de stijgende volumes.

14. Gaat u ermee akkoord dat retrospectieve en prospectieve benaderingen geschikt kunnen zijn in verschillende marktomstandigheden? Kunt u de omstandigheden toelichten waarin volgens u de twee benaderingen zouden moeten worden gevolgd?

De periode die voor dergelijke analyses wordt gekozen kan variëren. Ze kan verband houden met de economische levensduur van de betreffende activa of met de verwachte looptijd van de contracten met de klanten, bijvoorbeeld. Een benadering die gebaseerd is op de economische levensduur van de betreffende activa zou de situatie weerspiegelen waarin de SMP-operator zou verwachten dat hij een normale winst zou boeken op de betreffende activa²⁵. Een benadering die daarentegen gebaseerd zou zijn op de verwachte looptijd van het contract met de klant zou een situatie weerspiegelen waarin de SMP-operator zou verwachten dat hij gemiddeld een normale winst zou boeken bij iedere klant. Dit was de benadering die bijvoorbeeld de voorkeur kreeg van de Spaanse NRI, CMT²⁶.

In de praktijk is het mogelijk dat beide benaderingen moeilijk toe te passen zijn. Op ontluikende markten bijvoorbeeld kan het moeilijk zijn te oordelen wat de gemiddelde levensduur van de klant uiteindelijk zal zijn en de economische levensduur van de reeks activa die voor een product worden gebruikt kan aanzienlijk variëren. Bij elke prospectieve analyse van die aard duiken dus problemen op in verband met de betrouwbaarheid van de voorspellingen. Die problemen nemen toe naarmate de tijdhorizon verder af ligt. Terwijl een lange periode problemen kan opleveren met de betrouwbaarheid van de voorspellingen, houdt een te korte periode het gevaar in dat de operatoren te weinig tijd krijgen om de verliezen terug te winnen die ze in de aanvangsfase van nieuwe producten lijden.

Het BIPT stelt voor om de tijdhorizon toe te passen die het het meest geschikt acht voor elk product dat aan de price squeeze-toets onderworpen wordt, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gemiddelde levensduur van klanten en levensduur van activa. Het BIPT zal ook rekening houden met de hierboven beschreven problemen inzake voorspellingen. Het Instituut verwacht daarom dat de tijdhorizonten over het algemeen rond 3 tot 5 jaar zullen liggen²⁷. Wanneer van activa verwacht wordt dat ze een positieve economische waarde hebben na afloop van de gekozen analyseperiode, stelt het BIPT voor om voor die activa een eindwaarde op te nemen.

15. Gaat u akkoord met de door het BIPT voorgestelde benadering van de lengte van de tijdhorizon voor de price squeeze-beoordeling? Zo niet, kunt u uitleggen waarom en duidelijk maken welke benaderingen u verkiest?

Wanneer de price squeeze-toets wordt uitgevoerd op kosten en inkomsten die relevant zijn voor een periode van meer dan een jaar, stelt het BIPT voor om de kapitaalwaardemethode (discounted cashflow) te gebruiken, met het gewogen gemiddelde van de kapitaalkosten van de SMP-operator als de discontovoet. Discounted Cash Flow is de standaardmethode om rekening te houden met kosten en inkomsten die een bepaalde periode bestrijken. Zij houdt in dat toekomstige kosten en inkomsten worden gediscoteerd op basis van een discontovoet, waarna

²⁵ Die benadering is gevolgd door ComReg in zijn retail minus-controle van de wholesale-markt voor breedbandtoegang.

²⁶ In zijn beslissing over promoties die invloed hebben op de retail minus-controle van wholesale-bitstreamtoegang verkoos CMT om gebruik te maken van de gemeten gemiddelde levensduur van de klant als de tijdhorizon voor hun analyse maar stelde vast dat het onvoldoende data kon verzamelen, en daarom koos het een periode van 24 maanden. Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Acuerdo MTZ 2004/609, 31 maart 2004.

²⁷ Die periode is ongeveer dezelfde als die welke gebruikt is in verscheidene voorbeelden van controles inzake breedbandmarkten door sommige andere NRI's, zoals ComReg en Ofcom. Zoals hierboven is opgemerkt heeft CMT op die markten een kortere periode van 24 maanden genomen.

een "net present value" (actuele nettowaarde) van de kosten en inkomsten wordt afgeleid. De actuele nettowaarde van de kosten wordt dan vergeleken met de actuele nettowaarde van de inkomsten om het bestaan van een price squeeze te beoordelen.

16. Gaat u ermee akkoord dat het gebruik van een kapitaalwaardemethode met de WACC van de SMP-operator als de discontovoet, de geschikte benadering is voor de price squeeze-toets? Zo niet, kunt u uitleggen waarom en duidelijk maken welke benaderingen u verkiest?

7. UITVOERING VAN DE TOETS

De benadering van price squeeze-toets die hier wordt geschetst, zal worden toegepast op de relevante markten waar een of meer operatoren zijn aangewezen als SMP-operator naar aanleiding van de marktanalyse en waar het BIPT van plan is om met behulp van een price squeeze-toets na te gaan of het mogelijk is om de retailaanbiedingen van de SMP-operator te dupliceren.

Hoewel verplichtingen met betrekking tot price squeeze die als correctiemaatregel worden opgelegd, verplichtingen ex ante zullen zijn, wordt van een operator niet geëist dat die eerst de goedkeuring moet krijgen van het BIPT, voordat hij nieuwe prijzen invoert of prijsveranderingen doorvoert op de markt. Een dergelijke vereiste zou in strijd zijn met artikel 64 van de wet van 13 juni 2005. Aangezien er een verplichting ex ante bestaat zouden de SMP-operatoren toch alle redelijke stappen moeten nemen om ervoor te zorgen dat ze aan die verplichting voldoen en blijven voldoen nadat de geplande wijzigingen van hun prijzen en diensten zijn doorgevoerd.

Het BIPT zal de toets uitvoeren wanneer het een gepaste klacht heeft ontvangen over een mogelijke price squeeze. Het zal de toets uit eigen beweging uitvoeren wanneer het vermoedt dat er sprake is van een price squeeze op de markt.

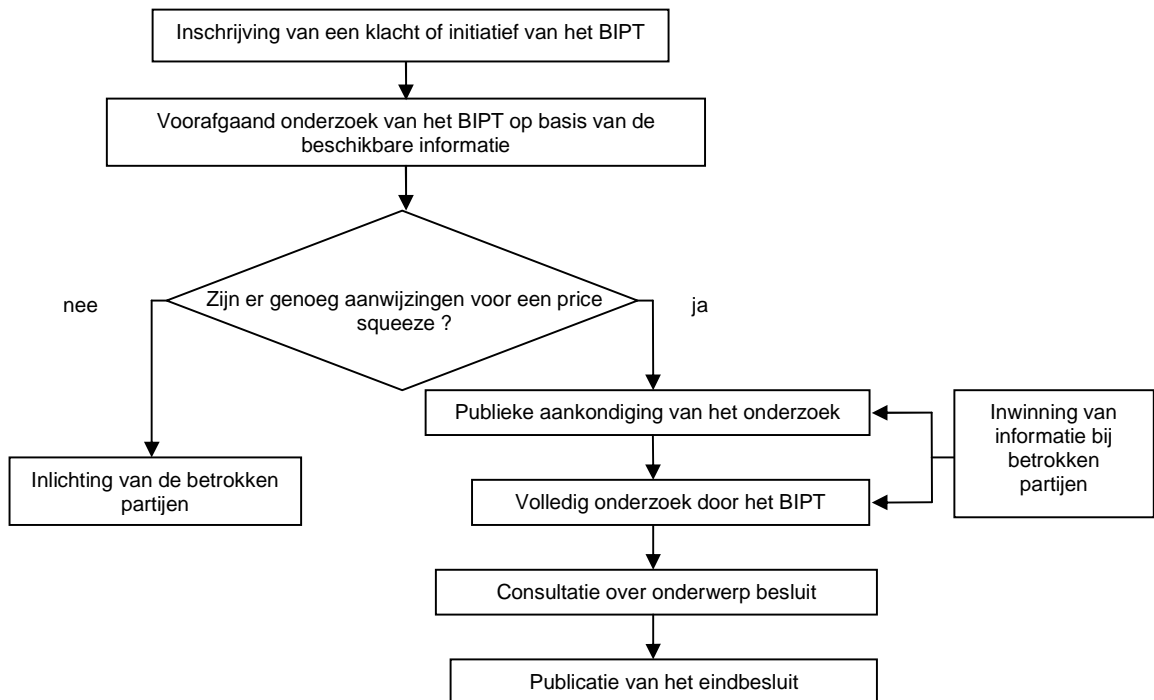
Het BIPT stelt voor om een klacht alleen maar in overweging te nemen wanneer die aan de volgende criteria voldoet:

- de klacht moet schriftelijk zijn;
- de klacht moet precies de redenering uitleggen waarom gedacht wordt dat er een price squeeze is, gebaseerd op de kwesties die aan bod komen in de richtsnoeren met betrekking tot price squeeze;
- de klacht moet een berekening van de price squeeze bevatten die overeenkomt met de benadering die is geschetst in de richtsnoeren met betrekking tot price squeeze.

Het BIPT is van mening dat het instellen van dergelijke criteria de toepassing van de toets door het BIPT als antwoord op klachten zal beperken wanneer het bestaan van een price squeeze zal zijn beoordeeld volgens de openbaar gemaakte richtsnoeren.

17. Gaat u ermee akkoord dat het BIPT die eisen zou moeten stellen aan klachten voordat ze verder worden onderzocht? Als u daar niet mee akkoord gaat, kunt u dan uitleggen waarom?

Het onderstaande schema illustreert de behandeling van een klacht door het Instituut:



Na ontvangst van een klacht die voldoet aan de hierboven geschetste voorwaarden of na een beslissing van het BIPT, zou het onderzoek naar een price squeeze in twee stappen verlopen. De eerste stap (die ongeveer een maand in beslag neemt) zou bestaan in een voorafgaand intern onderzoek door het BIPT, op basis van informatie waarover het beschikt, met inbegrip van het eventuele materiaal dat door een klager wordt verstrekt. Op het einde van die eerste stap zou het BIPT beslissen of er voldoende bewijs voorhanden is om een volwaardig onderzoek naar een mogelijke price squeeze te rechtvaardigen. Als dat het geval zou zijn, zou het BIPT overgaan tot een volledig onderzoek van het dossier. Indien het voorlopig onderzoek zou besluiten dat er geen duidelijke aanwijzingen bestaan, zou de indienere van de klacht hiervan op de hoogte worden gesteld en zou het Instituut de redenen voor zijn beslissing bondig toelichten.

De tweede stap (waarvan de duur geschat wordt op een maand) zou bestaan in het volledige onderzoek naar het bestaan van een price squeeze. Eerst zal er een openbare aankondiging van het onderzoek plaatsvinden en zullen de belanghebbende partijen om informatie worden gevraagd. Na het onderzoek van het BIPT zal een ontwerpbesluit ter consultatie worden gepubliceerd, gevolgd door de publicatie van het definitieve besluit. De vooropgestelde termijn tussen de ontvangst van de antwoorden op de consultatie en het nemen van het definitieve besluit door het BIPT bedraagt een maand.

18. Gaat u ermee akkoord dat het BIPT deze tweeledige aanpak van het onderzoek moet volgen? Als u daar niet mee akkoord gaat, kunt u dan uitleggen waarom?

Wanneer het BIPT na afloop van het hele onderzoek besluit dat er een price squeeze bestaat, moeten de nodige maatregelen worden genomen om de price squeeze ongedaan te maken. Er bestaan verschillende manieren om een price squeeze weg te werken. Dat zijn onder meer het veranderen van prijsstructuren en het veranderen van details van producten/diensten, alsook het verhogen of verlagen van prijzen. Een van de mogelijkheden is om de SMP-operator te

verplichten een specifieke wijziging aan te brengen (bijv. een prijsverandering) om de price squeeze ongedaan te maken. Een andere mogelijkheid zou zijn om de SMP-operator te vragen om alle maatregelen te nemen om de price squeeze ongedaan te maken, gelet op de bevindingen van het BIPT.

19. Wat is volgens u de meest geschikte benadering om ervoor te zorgen dat een price squeeze ongedaan wordt gemaakt na een besluit dat er sprake is van een price squeeze? Kunt u uw antwoord toelichten?

8. ANTWOORDEN OP DE CONSULTATIE

Antwoorden op deze raadpleging moeten elektronisch worden verzonden naar vincent.hanchir@bipt.be tegen 7 juli 2006.

Vertrouwelijk materiaal in antwoorden moet duidelijk worden aangegeven.

BIJLAGE 1 : VOORBEELD VAN EEN UITVOERING VAN DE PRICE SQUEEZE-TOETS

Op de spreadsheet bij dit consultatiedocument geeft het BIPT een eenvoudig voorbeeld van de uitvoering van een price squeeze-toets. Dit voorbeeld dient ter illustratie en loopt niet vooruit op de methodologische keuzes die door het BIPT zullen worden gemaakt.

Het voorbeeld is bedoeld om een idee te geven van de manier waarop een price squeeze-toets zou kunnen worden verricht, om een aantal kwesties die in het consultatiedocument worden besproken, beter te illustreren. Het is niet bedoeld als een volledige behandeling van alle kwesties die zouden kunnen rijzen bij het uitvoeren van de price squeeze-toets. De cijfers die in de toets worden vermeld zijn fictief en zijn niet bedoeld om de werkelijke kosten, inkomsten, enz. van gelijk welke operator te benaderen.

Het voorbeeld is een price squeeze-toets die aantoont of een SMP-operator rendabel zou kunnen zijn als die evenveel zou moeten betalen om toegang te krijgen tot het netwerk als de alternatieve dienstenleveranciers. De diensten die in de toets worden onderzocht, zijn spraakoproepen die in piek- en daluren kunnen plaatsvinden. Er wordt een prospectieve kapitaalwaardemethode (Discounted Cash Flow analyse) over een periode van 5 jaar toegepast. Het gaat om een klantenbestand van aanvankelijk 1.000.000 personen die in het eerste jaar elk in de piekuren 100 oproepen verrichten die telkens 60 seconden duren en in de daluren 60 oproepen die telkens 120 seconden duren. Al die waarden veranderen in de 5 jaar waarop de toets betrekking heeft.

Aan de inkomstzijde wordt aangenomen dat retailklanten set-upkosten moeten betalen voor elke oproep en dat zij daarnaast ook kosten per seconde betalen. Die kosten verschillen tussen de piek- en de daluren. Door die informatie over de prijsstructuur te combineren met de informatie over de gespreksvolumes en gespreksduur kunnen voor elk jaar de inkomsten uit retailoproepen worden berekend. Het voorbeeld neemt gemiddelde gespreksvolumes en een gemiddelde gespreksduur per klant en vermenigvuldigt met het aantal klanten. In de praktijk kunnen misschien gegevens worden gebruikt over de duur van elke oproep afzonderlijk.

Aan de kostzijde worden drie soorten kosten beoordeeld: wholesale-kosten, andere netwerkkosten en retailkosten. Wholesale-kosten zijn de prijzen die de SMP-operator andere operatoren aanrekent voor het gebruik van zijn netwerk. In het voorbeeld omvatten die kosten de kosten voor gespreksopbouw, de kosten voor gespreksdoorgifte en de kosten voor gespreksafgifte. Elke type van wholesale-kosten (gespreksopbouw, -doorgifte en -afgifte) bevat set-upkosten en kosten per seconde. Die kosten verschillen tussen de piek- en de daluren. De gemiddelde wholesale-kosten voor elk jaar worden berekend, door de totale wholesale-kosten van elke oproep die in de piek- en daluren is verricht, te schatten, die te vermenigvuldigen met het aantal oproepen om de wholesale-kosten te krijgen die met elke klant overeenstemmen, en ten slotte, dit resultaat te vermenigvuldigen met het aantal klanten voor elk jaar afzonderlijk.

Andere netwerkkosten omvatten de kosten die de retailhandelaars oplopen om toegang te krijgen tot het netwerk van de historische operator. Er wordt aangenomen dat die kosten worden opgelopen voor elke oproep en een verschillende waarde hebben in piek- en daluren. De totale kosten voor elk jaar worden verkregen door die kostenwaarden per oproep te vermenigvuldigen met het aantal oproepen in de piek- en daluren en het resultaat te vermenigvuldigen met het aantal klanten voor elk jaar.

Retailkosten omvatten klantgebonden kosten en kosten in verband met het dienstniveau. In het voorbeeld omvat de eerste categorie kosten voor facturering, beheer van kredieten aan klanten, helpdesk voor klanten, verwerking van bestellingen en verkoop, terwijl de kosten in verband met het dienstniveau de kosten voor marketing en productbeheer omvatten. De totale klantgebonden kosten worden verkregen door de kosten per klant te vermenigvuldigen met het aantal klanten. De totale retailkosten voor elk jaar worden verkregen door bij dat getal de kosten in verband met het dienstniveau op te tellen.

Voor de price squeeze-toets wordt de actuele waarde van de inkomsten over de vijf jaren vergeleken met de actuele waarde van de totale kosten over die periode. De kapitaalkosten worden gebruikt als de discontovoet. Een overschot van de actuele nettowaarde van de inkomsten ten opzichte van de actuele nettowaarde van de kosten betekent dat men geslaagd is voor de price squeeze-toets.