



EUROPESE COMMISSIE

Brussel,  
C(2012)

Belgisch Instituut voor postdiensten  
en telecommunicatie (BIPT)

Koning Albert II-laan 35  
B -1030 Brussel  
België

Ter attentie van:  
de heer Lux Hindryckx  
Voorzitter van de Raad

Fax: +32 2 226 88 41

Geachte heer Hindryckx,

**Betreft: Besluit van de Commissie met betrekking tot zaak BE/2012/1395:  
Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor  
particuliere en niet-particuliere gebruikers in België.**

**Opmerkingen overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Richtlijn  
2002/21/EG**

## **I. PROCEDURE**

Op 14 november 2012 heeft de Commissie een kennisgeving ontvangen van de Belgische nationale regelgevende instantie, het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT)<sup>1</sup>, betreffende de markt voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers<sup>2</sup> in België.

De nationale raadpleging<sup>3</sup> vond plaats van 9 april 2009 tot en met 8 mei 2009, van

---

<sup>1</sup> Overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33, als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG, PB L 337 van 18.12.2009, blz. 37, en Verordening (EG) nr. 544/2009, PB L 167 van 29.6.2009, blz. 12.

<sup>2</sup> Stemt overeen met markt nr. 1 die is opgenomen in Aanbeveling 2007/879/EG van de Commissie van 17 december 2007 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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (aanbeveling betreffende relevante markten), PB L 344 van 28.12.2007, blz. 65.

<sup>3</sup> Overeenkomstig artikel 6 van de kaderrichtlijn.

16 juni 2012 tot en met 6 augustus 2012 en van 28 september 2012 tot en met 19 oktober 2012.

Op 27 november 2012 is aan het BIPT een verzoek om informatie<sup>4</sup> toegezonden en het antwoord daarop is op 30 november 2012 ontvangen. Aanvullende informatie is op 4 december 2012 aan de Commissie toegezonden.

Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn kunnen nationale regelgevende instanties (nri's), het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) en de Commissie aan de betrokken nri opmerkingen sturen over ontwerpmaatregelen waarvan kennisgeving is gedaan.

## **II. BESCHRIJVING VAN DE ONTWERPMAATREGEL**

### **II.1. Achtergrond**

Twee afzonderlijke markten voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers zijn eerder al ter kennis gebracht van de Commissie en door haar beoordeeld onder zaaknummers BE/2006/0400-0401<sup>5</sup>. Op dat ogenblik omvatte de markt voor toegang van particuliere gebruikers zowel analoge toegang als digitale basistoegang. De markt voor niet-particuliere gebruikers omvatte volgens het BIPT (i) analoge toegang, (ii) digitale basistoegang (ISDN-2) en (iii) primaire digitale toegang (ISDN-30). Het BIPT wees Belgacom aan als onderneming die op elk van de relevante markten aanmerkelijke marktmacht heeft en legde de volgende verplichtingen op: (i) carrieselectie en -preselectie (CS/CPS) – uitgezonderd voor Voice over Broadband (VoB), (ii) transparantie, waaronder de publicatie van een referentieofferte, (iii) non-discriminatie, (iv) prijscontrole en kostentoerekening, (v) gescheiden boekhoudingen, (vi) wholesale line rental (WLR) en (vii) retailverplichtingen waaronder prijscontrole en kostentoerekening. Zaaknummer BE/2008/750<sup>6</sup> vormde een aanvulling van bovengenoemd marktbesluit en bracht meer duidelijkheid met betrekking tot indicatoren inzake kwaliteit van dienstverlening (KPI's). De Commissie heeft geen opmerkingen gemaakt bij deze kennisgevingen<sup>7</sup>.

### **II.2. Marktdefinitie**

De relevante productmarkt omvat toegang tot het openbare telefoonnet ongeacht of deze toegang wordt geboden (i) op een traditioneel telefoonnetwerk of op een kabelnetwerk, (ii) afzonderlijk of als onderdeel van een bundel en (iii) aan particuliere of niet-particuliere gebruikers.

In de huidige ontwerpmaatregel definieert het BIPT twee afzonderlijke markten voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie: de markt voor laagcapacitaire toegang en de markt voor hoogcapacitaire toegang. Het segment voor laagcapacitaire toegang omvat PSTN, ISDN-2 en "managed VoB"-diensten terwijl het segment voor hoogcapacitaire toegang ISDN-30-aansluitingen en IP Centrex-diensten<sup>8</sup> omvat,

---

<sup>4</sup> Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de kaderrichtlijn.

<sup>5</sup> SG-Greffe (2006) D/203046.

<sup>6</sup> SG-Greffe (2008) D/200659

<sup>7</sup> Kennisgevingen overeenkomstig artikel 7 over afbraakprijzen (price squeeze) en over het kostentoerekeningssysteem zijn respectievelijk onderzocht onder zaaknummers BE/2007/0640 (SG-Greffe (2007) D/203669) en BE/2007/0657 (SG-Greffe (2007) D/204774).

<sup>8</sup> De IP Centrex-dienst is bestemd voor ondernemingen met een groot aantal telefoontoestellen en

ongeacht of deze toegang over koper of glasvezel wordt geboden. Daarnaast wordt aangenomen dat toegang tot het openbare telefoonnet als onderdeel van een bundel tot dezelfde markt behoort als individueel afgenomen toegang (als stand-alone product)<sup>9</sup>.

Het BIPT wijst op grote verschillen tussen de twee segmenten, namelijk dat laagcapacitaire toegang wordt afgenomen door particulieren en kleine ondernemingen (tot vijf werknemers) of ondernemingen met maximaal 50 werknemers, die normaal gezien ISDN-2-aansluitingen gebruiken. Grote/middelgrote ondernemingen gebruiken ISDN-30-aansluitingen (die een automatisch telefoonschakelsysteem PABX vereisen, waarvan de prijs bijna 10 maal hoger is dan de prijs voor ISDN-2).

De relevante geografische markt valt samen met het land.

### **II.3. Vaststelling van aanmerkelijke marktmacht**

Het BIPT stelt voor Belgacom aan te wijzen als onderneming met aanmerkelijke marktmacht op beide relevante markten, d.w.z. op de markt voor laagcapacitaire toegang en op de markt voor hoogcapacitaire toegang. Het BIPT is tot deze conclusie inzake aanmerkelijke marktmacht gekomen aan de hand van voornamelijk volgende criteria: (i) marktaandeel<sup>10</sup>, (ii) controle over moeilijk te dupliceren infrastructuur, (iii) schaalvoordelen, (iv) breedtevoordelen, (v) verticale integratie, (vi) het ontbreken van een kopersmacht die een tegengewicht kan vormen, (vii) product-/dienstendiversificatie, (viii) gemakkelijke en bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen, (ix) totale omvang van de onderneming en (x) belemmeringen voor expansie.

Het BIPT onderstreept dat het noodzakelijk is de ontwikkeling van gebundelde aanbiedingen aandachtig te volgen om na te gaan of de voorgestelde marktafbakening in de toekomst adequaat blijft.

### **II.4. Reguleringsmaatregelen**

Het BIPT is voornemens op beide markten de volgende maatregelen te handhaven: (i) CS/CPS (niet langer als verplichting opgelegd op de markt voor vaste gespreksopbouw diensten maar alleen op de onderhavige relevante markt), (ii) non-discriminatie<sup>11</sup>, (iii) transparantie (waaronder de publicatie van een referentieofferte, de

---

derhalve een behoefte aan gelijktijdig gevoerde externe gesprekken, hetgeen verklaart waarom IP Centrex tot het hoogcapacitaire segment behoort.

<sup>9</sup> In 2011 namen 39 % van de gebruikers nog steeds apart een telefoonaansluiting af. Volgens het BIPT is de goedkoopste bundel met breedbandtoegang nog steeds duurder dan enige andere afzonderlijke telefoonaansluiting, zodat bundels duurder zijn dan niet-gebundelde aanbiedingen. Het onderdeel van de bundel dat toegang op een vaste locatie betreft, is vaak niet veel goedkoper dan de prijs van een afzonderlijke aanbieding voor toegang tot de vaste lijn. Het BIPT concludeert dat het nog niet aangewezen is een afzonderlijke relevante markt voor bundels te definiëren. Gebundelde aanbiedingen oefenen echter duidelijk prijsdruk uit op niet-gebundelde producten. Wanneer dus de prijzen van bundels sterk zouden zakken in vergelijking met de prijzen van afzonderlijke aanbiedingen voor toegang tot de vaste lijn, bestaat de kans dat een aantal klanten overstapt op een gebundelde aanbieding. Het BIPT heeft derhalve besloten het desbetreffende onderdeel van het gebundelde product in de marktdefinitie op te nemen en de ontwikkeling van de bundels op de markt van nabij te volgen.

<sup>10</sup> Het aandeel van Belgacom op de hoogcapacitaire markt is in de periode 2008-2011 gestabiliseerd rond 60 % terwijl de onderneming haar marktaandelen in de laagcapacitaire markt heeft zien afnemen tot nog steeds 70 %. Volgens het BIPT zijn er weinig aanwijzingen dat dit in de drie jaar durende onderzoeksperiode van de markt zal veranderen.

<sup>11</sup> De verplichtingen inzake non-discriminatie en transparantie zijn ook van toepassing op diensten inzake routeringsverrichtingen op A-AGE niveau voor beveiligde nummers. Daarnaast mag de

verplichting het BIPT en andere exploitanten "op verzoek" informatie te verschaffen, de publicatie van KPI's en de mededeling van informatie over de ontwikkelingen op het netwerk van Belgacom); (iv) gescheiden boekhoudingen voor CS/CPS, (v) prijscontrole en kostentoerekening. In het bijzonder legt het BIPT Belgacom de verplichting op kostengeoriënteerde prijzen te hanteren voor verrichtingen op het gebied van CS/CPS<sup>12</sup> alsmede met betrekking tot de dienst voor routeringsverrichtingen op A-AGE-niveau voor beveiligde nummers. De tarieven die Belgacom mag aanrekenen voor toegang en voor activering van CS/CPS, komen voort uit het interconnectiebesluit van het BIPT van 26 november 2008 voor de periode 2008-2010 (waarvan geen kennisgeving overeenkomstig artikel 7 is gedaan)<sup>13</sup>.

Naast de verplichtingen die reeds opgelegd waren in de eerste ronde van marktanalyses, stelt het BIPT voor een nieuwe routeringsverplichting (op A-AGE-transitniveau) voor beveiligde nummers<sup>14</sup> op te leggen en de WLR-verplichting in te trekken. In zijn antwoord op het verzoek om informatie verduidelijkt het BIPT dat WLR in België in de praktijk nooit is ingevoerd om de volgende redenen: (i) er waren ingrijpende aanpassingen in het factureringssysteem van Belgacom nodig om klanten in staat te stellen WLR en xDSL met elkaar te combineren, (ii) de daaruit voortvloeiende kosten voor aanpassing (veranderingen in de wijze van factureren op het niveau van de klanten) waren hoger dan de kosten voor het opzetten van WLR, (iii) de groei van doubleplay- en tripleplay-aanbiedingen (waarvoor WLR minder geschikt is), en (iv) de sluiting van een aantal hoofdverdelers (MDF) zou meebrengen dat de kosten voor de invoering van WLR in een korte periode moeten worden terugverdiend tegen de achtergrond van een dalende vraag.

---

informatie die de wholesaleafdelingen van Belgacom ontvangen bij het aanbieden van CS/CPS en het routeren op A-niveau voor beveiligde nummers, niet worden meegedeeld aan de retailafdelingen van de onderneming (beginsel van "Chinese muur").

- <sup>12</sup> In dit verband verklaart het BIPT dat de kostengeoriënteerde tarieven voor CS/CPS zullen worden gebaseerd op een bottom-upmodel van de kosten van een efficiënte NGN/NGA-exploitant, waarmee beoogd wordt de tarieven vast te stellen voor een reeks producten van verschillende relevante markten (en niet alleen voor producten van markt 2).
- <sup>13</sup> Van het bovengenoemde besluit inzake interconnectietarieven en het besluit van het BIPT van 3 september 2008 (tot vaststelling van de prijzen voor afgevend segmenten van huurlijnen) zijn geen kennisgevingen overeenkomstig artikel 7 gedaan. In deze twee besluiten zijn maatregelen vastgesteld ter uitvoering van de besluiten van het BIPT waarvoor kennisgeving is gedaan onder zaaknummers BE/2006/0400-0401 (retailmarkten voor openbaar beschikbare locale en/of nationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers), BE/2006/0435-0441 (retailmarkten voor telefoongesprekken op een vaste locatie) en BE/2006/0551-0552-0553 (retailmarkt voor huurlijnen met inbegrip van de minimumverzameling van huurlijnen tot en met 2Mbit/sec afgevend segmenten van huurlijnen op wholesaleniveau, alsmede bundelsegmenten van huurlijnen op wholesaleniveau in België).
- <sup>14</sup> Doorgaans wordt een gekozen nummer geanalyseerd op het niveau van de lokale telefooncentrale (L-AGE) waaraan het nummer is toegekend toen het aan Belgacom werd toegewezen. Er is echter een dienst van beveiligde oproepen waarbij de eindgebruiker op twee lokale telefooncentrales is aangesloten zodat de klant telefonisch bereikbaar blijft zelfs wanneer een van beide centrales of de verbinding daarmee defect is. Deze functionaliteit kan echter alleen maar werken als het nummer op een hoger schakelniveau en niet lokaal wordt geanalyseerd. In dat geval zou de analyse moeten plaatsvinden in de transitcentrales (A-AGE). Tot nog toe heeft Belgacom deze betaaldienst alleen aan zijn eigen klanten aangeboden. Het BIPT is voornemens Belgacom de verplichting tot levering van de wholesaledienst op te leggen wanneer de analyse en derhalve de routeringsbepaling voor door concurrerende exploitanten bepaalde nummers op A-AGE-niveau plaatsvindt. Deze dienst moet kwalitatief evenwaardig zijn aan de door Belgacom aan zijn eigen retailklanten aangeboden diensten, moet kostengeoriënteerd zijn en moet deel uitmaken van de interconnectieofferte.

Op retailniveau stelt het BIPT een aantal maatregelen<sup>15</sup> voor om Belgacom te verhinderen (i) afbraakprijzen te hanteren, (ii) bepaalde eindgebruikers een voorkeursbehandeling te geven, en (iii) diensten op onredelijke wijze te bundelen. Daaraan verbonden worden verplichtingen opgelegd inzake (iv) mededeling en bekendmaking van tarieven (informatie die zal worden gebruikt in tests voor de beoordeling van price squeeze, zoals omschreven in het besluit van het BIPT van 11 juli 2007<sup>16</sup>) en (v) kostentoe rekening<sup>17</sup>.

### III. OPMERKINGEN

De Commissie heeft de kennisgeving en de aanvullende informatie van het BIPT onderzocht en heeft de volgende opmerkingen<sup>18</sup>:

#### **De noodzaak kennis te geven van verplichtingen inzake prijscontrole**

De Commissie constateert dat het BIPT geen kennisgeving heeft gedaan van een aantal reguleringsmaatregelen met betrekking tot kosten en prijzen, zoals de uitvoeringsmaatregelen van 2008 die onder meer betrekking hebben op interconnectietarieven.

In dit verband moet erop worden gewezen dat prijscontrole een reguleringsverplichting als bedoeld in artikel 16 van de kaderrichtlijn vormt en van invloed is op de handel tussen lidstaten. Maatregelen met betrekking tot prijscontrole moeten derhalve ter kennis worden gebracht overeenkomstig artikel 7, lid 3, in samenhang met overweging 15 van de kaderrichtlijn.

Verder moeten overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn<sup>19</sup> prijsniveaus en wijzigingen van de methodes voor de berekening van kosten of prijzen worden beschouwd als inhoudelijke wijzigingen van de aard of de draagwijdte van de verplichtingen die een merkbare invloed hebben op de markt, en moeten deze dus ter kennis worden gebracht overeenkomstig de Europese raadplegingsprocedure. De Commissie erkent dat het BIPT het voornemen heeft kennis te geven van de tariefstellingsmethodologie die op CS/CPS-diensten zal worden toegepast, maar zij roept het BIPT toch op kennisgeving te doen van alle toekomstige ontwerpmaatregelen met betrekking tot wijzigingen van kosten en tarieven.

---

<sup>15</sup> Op basis van de richtsnoeren zoals voorgeschreven in de ERG Common position on remedies, d.w.z. Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33.

<sup>16</sup> SG-Greffe (2007) D/203669, zaak BE/2007/0640. De destijds voorgestelde margin-squeezetest had tot doel te beoordelen of de wholesale- en retailtarieven van Belgacom de alternatieve exploitanten de mogelijkheid boden de aanbiedingen van Belgacom te dupliceren. De margin-squeezetest is gebaseerd op (i) een even efficiënte onderneming (EEO - equally efficient operator), (ii) long run incremental costs (LRIC), behalve in gevallen waarin de exploitant met aanmerkelijke marktmacht geen LRIC-gegevens kan verschaffen, waarin de kosten op basis van het model Current Cost Accounting – Fully Allocated Costs worden berekend, en (iii) een discounted cash-flowmodel (DCF) ter berekening van de nettowaarde voor de beoordeling van meerjarige aanbiedingen.

<sup>17</sup> SG-Greffe (2007) D/204774, zaak BE/2007/0657.

<sup>18</sup> Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn.

<sup>19</sup> Zie overweging 14 van de aanbeveling van de Commissie van 15 oktober 2008 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn, PB L 301 van 12.11.2008, blz. 23.

## **Margin-squeezetests en de behoefte aan een samenhangende Europese aanpak**

Volgens de voorgestelde retailregulering zal het BIPT onder meer gebruik maken van een margin-squeezetest zoals omschreven in een reguleringsbesluit van 2007, die tot doel heeft te beoordelen of de wholesale- en retailtarieven van Belgacom alternatieve exploitanten de mogelijkheid bieden de aanbiedingen van Belgacom te dupliceren.

In dit kader wenst de Commissie de aandacht te vestigen op de lopende werkzaamheden met het oog op een aanbeveling over non-discriminatieverplichtingen en kostenmethodologieën om concurrentie te bevorderen en het kader voor breedbandinvesteringen te verbeteren en die richtsnoeren zal bevatten voor ex-antetests op het gebied van technische en economische dupliceerbaarheid. De Commissie verzoekt het BIPT dienovereenkomstig haar margin-squeezetestmethodologie te herzien wanneer de toepasselijke aanbeveling in werking treedt.

Overeenkomstig artikel 7, lid 7, van de kaderrichtlijn moet het BIPT zoveel mogelijk rekening houden met de opmerkingen van andere nri's, BEREC en de Commissie en kan zij de uiteindelijke ontwerpmaatregel vaststellen en, in voorkomend geval, aan de Commissie meedelen.

Het standpunt van de Commissie over deze kennisgeving loopt niet vooruit op standpunten die zij zou kunnen innemen ten aanzien van andere ontwerpmaatregelen waarvan kennisgeving wordt gedaan.

Overeenkomstig punt 15 van Aanbeveling 2008/850/EG<sup>20</sup> zal de Commissie dit document op haar website publiceren. De Commissie beschouwt de daarin vervatte informatie niet als vertrouwelijk.

Als u van mening bent dat dit document overeenkomstig de nationale en EU-regels inzake de vertrouwelijkheid van bedrijfsinformatie vertrouwelijke informatie bevat die u voorafgaand aan de publicatie wilt laten schrappen, wordt u verzocht de Commissie<sup>21</sup> hiervan in kennis te stellen binnen drie dagen na ontvangst van deze brief<sup>22</sup>. U moet hierbij aangeven om welke redenen u daarom vraagt.

Hoogachtend,  
Voor de Commissie  
Robert Madelin  
Directeur-generaal

---

<sup>20</sup> Aanbeveling van de Commissie 2008/850/EG van 15 oktober 2008 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PB L 301 van 12.11.2008, blz. 23.

<sup>21</sup> Dit verzoek dient per e-mail te worden gericht aan CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu of per faxbericht aan +32 2 298 87 82.

<sup>22</sup> De Commissie kan het publiek voor het eind van deze periode van drie dagen in kennis stellen van het resultaat van haar beoordeling.