

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 26 MEI 2017
BETREFFENDE DE ANALYSE VAN MARKT 2:**

GESPREKSAFGIFTE OP AFZONDERLIJKE MOBIELE NETWERKEN

Publieke versie

Inhoud

1	SAMENVATTING VAN HET BESLUIT	7
1.1	VERWITTIGING.....	7
1.2	MARKTDEFINITIE	7
1.2.1	<i>Relevante productmarkt</i>	7
1.2.2	<i>Relevante geografische markt</i>	7
1.3	MARKTANALYSE	7
1.4	OPGELEGDE MAATREGELEN.....	8
2	INLEIDING	10
2.1	RETROACTA.....	10
2.2	CONTEXT EN REGELGEVINGSKADER	12
2.2.1	<i>Het Europese kader</i>	12
2.2.2	<i>Het Belgische kader</i>	16
2.3	RAADPLEGINGSPROCEDURES.....	18
2.3.1	<i>Nationale raadpleging</i>	18
2.3.2	<i>Het advies van de Belgische Mededingingsautoriteit</i>	19
2.3.3	<i>Raadpleging van de mediaregulators</i>	19
2.3.4	<i>De Europese raadpleging</i>	20
3	DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN	23
3.1	METHODE VOOR DE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN	23
3.1.1	<i>Definitie van de markten</i>	23
3.1.2	<i>Markten die kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering</i>	26
3.2	BESCHRIJVING VAN DE DIENST VOOR GESPREKSAFGIFTE NAAR MOBIELE NUMMERS.....	26
3.2.1	<i>Terminologie inzake MNO, MVNO en OTT-operatoren</i>	28
3.3	RELEVANTE RETAILMARKT.....	34
3.3.1	<i>Definitie van de markt</i>	34
3.3.2	<i>Analyse van het gedrag van de oproepers op de retailmarkt</i>	35
3.3.3	<i>Toepassing van de SSNIP-test op de beller</i>	36
3.3.4	<i>Analyse van het gedrag van de opgeroepen partijen op de retailmarkt</i>	47
3.3.5	<i>Besluit</i>	47
3.4	RELEVANTE PRODUCTENMARKT OP WHOLESALENIVEAU.....	48
3.4.1	<i>Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een vast netwerk naar een mobiel nummer en de gespreksafgifte op een mobiel netwerk naar een mobiel nummer</i>	50
3.4.2	<i>Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een operator met mobiele nummers en de gespreksafgifte naar een andere operator met mobiele nummers</i>	50
3.4.3	<i>Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een mobiel netwerk van de tweede generatie gebruikt en de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een netwerk van de derde of de vierde generatie gebruikt of op een "over-the-top" mobiel nummer</i>	52
3.4.4	<i>Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een mobiel nummer en de afgifte van sms-berichten</i>	53
3.4.5	<i>Resultaten van de substitueerbaarheidstests</i>	54
3.5	GEOGRAFISCHE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT VOOR WHOLESALEPRODUCTEN	54
3.6	CONCLUSIE BETREFFENDE DE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN.....	55
4	MARKTANALYSE EN IDENTIFICATIE VAN DE EVENTUELE OPERATOREN MET EEN STERKE MACHTSPOSITIE OP DE MARKT	57

4.1	METHODE VOOR DE ANALYSE VAN DE RELEVANTE MARKTEN	57
4.1.1	<i>Individuele machtspositie</i>	57
4.1.2	<i>Collectieve machtspositie</i>	58
4.1.3	<i>Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen</i>	59
4.2	RETAILMARKT: OMVANG, MARKTAANDELEN	60
4.3	WHOLESALEMARKT: STATISTIEKEN	64
4.4	ANDERE FACTOREN DAN HET MARKTAANDEEL DIE INVLOED HEBBEN OP DE MARKTANALYSE VAN DE MOBIELE GESPREKSAFGIFTE OP WHOLESALENIVEAU	68
4.4.1	<i>Bestaan van toegangsdrempels</i>	68
4.4.2	<i>Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen</i>	69
4.4.3	<i>Evaluatie van een eventuele gezamenlijke machtspositie</i>	79
4.5	PROSPECTIEVE ANALYSE VAN DE MARKT	79
4.6	CONCLUSIE VAN DE SMP-ANALYSE.....	80
5	PROBLEMEN EN RISICO'S DIE VOORTVLOEIEN UIT DE DOMINANTE POSITIE VAN DE OPERATOREN BETREFFENDE DE LEVERING VAN MOBIELE GESPREKSAFGIFTEDIENSTEN	81
5.1	PRIJSGERELATEERDE PROBLEMEN	81
5.2	TOEGANGSERELATEERDE PROBLEMEN	86
5.3	CONCURRENTIEVERSTORING TUSSEN VASTE EN MOBIELE OPERATOREN	86
5.4	CONCLUSIE.....	88
6	ONTWIKKELING VAN DE GEPASTE VERPLICHTINGEN	90
6.1	METHODE VOOR HET OPLEGGEN VAN DE CORRECTIEMAATREGELEN	90
6.2	ONTWIKKELING VAN DE OPELEGDE VERPLICHTINGEN	92
6.3	TOEGANG EN INTERCONNECTIE	92
6.3.1	<i>Wettelijke basis</i>	92
6.3.2	<i>Beschrijving van de opgelegde verplichtingen</i>	94
6.3.3	<i>Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichtingen inzake toegang en interconnectie</i> .	97
6.4	NON-DISCRIMINATIE.....	103
6.4.1	<i>Wettelijke basis en non-discriminatiebeginsel</i>	103
6.4.2	<i>Beschrijving van de non-discriminatieverplichting</i>	104
6.4.3	<i>Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichting inzake non-discriminatie</i>	104
6.5	TRANSPARANTIE	106
6.5.1	<i>Wettelijke basis</i>	106
6.5.2	<i>Beschrijving van de transparantieplichting</i>	107
6.5.3	<i>Rechtvaardiging en evenredigheid van de transparantieplichtingen</i>	111
6.6	GESCHEIDEN BOEKHOUDING	115
6.7	PRIJSCONTROLE	115
6.7.1	<i>Wettelijke basis</i>	115
6.7.2	<i>Inleiding wat betreft de verplichtingen inzake prijscontrole</i>	116
6.7.3	<i>Principe van prijscontrole</i>	117
6.7.4	<i>Toepassing door het BIPT van het kostenbaseringsprincipe</i>	118
6.7.5	<i>Voorstelling van het BULRIC-kostenmodel voor de regulering van de MTR-lasten in België</i> .	119
6.7.6	<i>Prijscontrolemechanisme</i>	126
6.8	INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN DE MTR-LASTEN IN DE EUROPESE UNIE (“BENCHMARK”).....	136
6.8.1	<i>Reguleringsaanpakken in Europa</i>	136
6.8.2	<i>Gemiddelde nationale MTR-tarieven in Europa</i>	137
6.8.3	<i>Evolutie van de Belgische MTR-tarieven binnen de EER-zone</i>	138
6.9	SYNTHESE VAN DE VERPLICHTINGEN EN EVOLUTIE TEN OPZICHTE VAN HET BESLUIT VAN 29 JUNI 2010	140
7	GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT, BEROEP EN ONDERTEKENING	142

7.1	BESLUIT	142
7.2	INWERKINGSTREDING EN GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT	142
7.3	BEROEPSMOGELIJKHEDEN	142
7.4	ONDERTEKENING	143

BIJLAGE A. VOORSTELLING VAN HET BOTTOM-UP LRIC-KOSTENMODEL VOOR MOBIELE GESPREKSAFGIFTE IN BELGIË.....144

A.1.	SAMENVATTING	144
A.2.	INLEIDING	147
A.3.	VOORWERP VAN HET MODEL.....	149
A.3.1	<i>Een bottom-up model.....</i>	149
A.3.2	<i>Berekening van de kosten van een hypothetische efficiënte operator</i>	150
A.3.3	<i>Inachtneming van de laatste ontwikkelingen van netwerkarchitectuur</i>	152
A.3.4	<i>In beschouwing nemen van alle mobiele diensten die op het niveau van de wholesalemarkt worden aangeboden</i>	153
A.3.5	<i>Berekening van de LRIC- en LRAIC+-kosten</i>	154
	<i>LRIC-kosten van de mobiele gespreksafgifte.....</i>	154
	<i>LRAIC+-kosten.....</i>	156
A.3.6	<i>Toepassing van een vorm van economische afschrijving, met inbegrip van een redelijke return op geïnvesteerde kapitalen</i>	156
	<i>Terugverdienen van de kosten van de huidige waarde</i>	157
A.3.7	<i>Kapitaalkosten.....</i>	158
A.4.	ANALYSE VAN DE OPMERKINGEN DIE ZIJN GEFORMULEERD TIJDENS DE NATIONALE RAADPLEGING EN AANPASSINGEN AANGEBRACHT IN HET KOSTENMODEL	159
A.4.1	<i>Weerspiegeling van de omvangrijke kostenbasis in België</i>	159
	<i>Reactie van een operator</i>	159
	<i>Analyse 160</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	160
A.4.2	<i>Taksen opgelegd aan de mobiele operatoren</i>	161
	<i>Reacties van de operatoren</i>	161
	<i>Analyse 161</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	162
A.4.3	<i>Afschaffing van het 2G-netwerk.....</i>	163
	<i>Reactie van een operator</i>	163
	<i>Analyse 163</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	163
A.4.4	<i>4G-modellering.....</i>	163
	<i>Reacties van de operatoren</i>	163
	<i>Analyse 164</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	165
A.4.5	<i>Dimensionering van het toegangsnetwerk.....</i>	165
	<i>Reactie van de operatoren</i>	165
	<i>Analyse 166</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	170
A.4.6	<i>Methode van economische afschrijving</i>	171
	<i>Reactie van een operator</i>	171
	<i>Analyse 171</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	172
A.4.7	<i>Kosten van de apparatuur</i>	172
	<i>Reactie van een operator</i>	172
	<i>Analyse 172</i>	
	<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	173
A.4.8	<i>Niet-factureerbaar spraakverkeer (duur van de beltoon).....</i>	173

<i>Reactie van een operator</i>	173
Analyse 174	
<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	174
A.4.9 <i>Spraakverkeer tijdens piekuren</i>	174
<i>Reactie van een operator</i>	174
Analyse 174	
<i>Wijzigingen aangebracht aan de modellering</i>	175
A.5. RESULTATEN: GESPREKSAFGIFTETARIEVEN VOOR DE PERIODE 2010-2020.....	175
BIJLAGE B. LIJST VAN DE AFKORTINGEN.....	176
BIJLAGE C. SAMENVATTING VAN DE BIJDAGEN VAN DE OPERATOREN OP DE NATIONALE RAADPLEGING.....	178
C.1. TELENET GROUP.....	178
C.1.1 <i>Impact van regulering</i>	178
C.1.2 <i>Toekomstige ontwikkelingen</i>	178
C.1.3 <i>Verkeer buiten de EER</i>	178
C.1.4 <i>Uitvoeringstermijn en Asymmetrische situatie op Europees niveau</i>	179
C.1.5 <i>Nieuw MTR-tarief pas na het nieuwe FTR-tarief</i>	179
C.1.6 <i>Regulering ten opzichte van VoIP-operatoren</i>	179
C.1.7 <i>Full MVNO's</i>	179
C.1.8 <i>Het publiceren van een referentieaanbod</i>	179
C.1.9 <i>Transparantie inzake wijzigingen in de infrastructuur</i>	179
C.1.10 <i>Kostenmodel</i>	180
C.1.11 <i>Prijscontrole van bijkomende diensten</i>	180
C.1.12 <i>Het opnemen van gespreksafgifte van DIS-diensten aangeboden door Proximus</i>	180
C.1.13 <i>Intrekking van de toegang en/of interconnectie in geval van niet-nakoming van de contractuele bepalingen</i>	180
C.2. JOIN EXPERIENCE.....	181
C.2.1 <i>Kostenmodel en HEO</i>	181
C.2.2 <i>Kostenaspect voor Full MVNOs</i>	181
C.2.3 <i>Asymmetrie</i>	181
C.2.4 <i>Substitueerbaarheid van VoIP</i>	181
C.2.5 <i>Toegangs- en transparantieverplichtingen</i>	181
C.3. ORANGE BELGIUM.....	181
C.3.1 <i>De bilaterale aard van mobiele terminatiediensten</i>	181
C.3.2 <i>Tromboning / Verkeer buiten de EER</i>	182
C.3.3 <i>BASE – Telenet merger & timing van deze marktanalyse</i>	182
C.3.4 <i>De Aanbeveling van 2009 betreffende afgiftetarieven</i>	182
C.3.5 <i>Vaste telefonie on-net versus off-netoproepen</i>	183
C.3.6 <i>De interne non-discriminatieverplichting</i>	183
C.3.7 <i>Het publiceren van een referentieaanbod</i>	183
C.3.8 <i>Concurrentie tussen vaste en mobiele operatoren</i>	183
C.3.9 <i>Belastingen</i>	183
C.3.10 <i>Glijpad en gemiddelde MTR</i>	183
C.3.11 <i>Buitensporige tarieven</i>	184
C.3.12 <i>Full MVNO's</i>	184
C.3.13 <i>Waterbed effect</i>	184
C.3.14 <i>Kostenmodel</i>	184
C.3.15 <i>Densiteit</i>	184
C.3.16 <i>Het ontbreken van 4G</i>	185
C.3.17 <i>Het model overschat het aantal coverage cells</i>	185
C.3.18 <i>Bepaalde diverse kosten zijn onderschat</i>	185

C.4.	PROXIMUS.....	185
	C.4.1 SSNIP-testen (Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel toestel en alternatieven)	185
	C.4.2 Buitensporige tarieven.....	186
	C.4.3 Kostenmodel: 2G.....	186
	C.4.4 Het ontbreken van 4G.....	186
	C.4.5 Belastingen.....	186
	C.4.6 De variabiliteit in het kostenmodel.....	186
	C.4.7 Economische afschrijvingsmethode.....	186
	C.4.8 Verkeer buiten de EER.....	187
	C.4.9 Asymmetrische situatie op Europees niveau.....	187
C.5.	TELENET.....	187
	C.5.1 Sterke daling van de MTR.....	187
	C.5.2 Implementatieperiode.....	187
	C.5.3 Verkeer buiten de EER.....	187
C.6.	VECTONE.....	187
C.7.	VERIZON.....	187
	C.7.1 Verkeer buiten de EER.....	187
C.8.	VOXBONE.....	188

1 SAMENVATTING VAN HET BESLUIT

1.1 VERWITTINGING

Deze samenvatting heeft enkel tot doel de lezing van dit besluit te vergemakkelijken en te vereenvoudigen voor de verschillende betrokken partijen. Deze samenvatting vervangt geenszins de inhoud van het besluit zelf en dient niet ter interpretatie van dit besluit, dat de enige tekst met juridische waarde blijft.

1.2 MARKTDEFINITIE

1.2.1 Relevante productmarkt

De tabel hieronder vat de substitutietests samen.

Diensten	Substitutie
substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een vast netwerk naar een mobiel nummer en de gespreksafgifte op een mobiel netwerk naar een mobiel nummer	✓
substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een operator met mobiele nummers en de gespreksafgifte naar een andere operator met mobiele nummers	<input type="checkbox"/>
Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een mobiel netwerk van de tweede generatie gebruikt en de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een netwerk van de derde of de vierde generatie gebruikt of op een "over-the-top" mobiel nummer	✓
substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een mobiel nummer en de afgifte van sms-berichten.	<input type="checkbox"/>

Het BIPT concludeert het volgende: er bestaan binnen het tijdsbestek van de marktanalyseperiode geen diensten die voldoende substitueerbaar zijn met de wholesaleverrichting van gespreksafgifte naar mobiele nummers. Conform een technologisch neutrale aanpak, omvat de wholesalemarkt voor mobiele gespreksafgifte de afgifte naar mobiele nummers op alle mobiele-netwerktopologieën: 2G, 3G en 4G, alsook op een "over-the-top"-technologie.

1.2.2 Relevante geografische markt

Het BIPT vindt dat de omvang van de markt voor gespreksafgifte gelijkwaardig is aan de dekkingzone van elke operator.

1.3 MARKTANALYSE

Het BIPT concludeert dat alle acht operatoren die actief zijn op de relevante markten zich in een aanzienlijke mate onafhankelijk zou kunnen gedragen van de andere operatoren en gebruikers door

buitensporige MTR-tarieven op te leggen, indien er geen regulering zou zijn. Het BIPT is tot het besluit gekomen dat de volgende operatoren over een significante machtspositie beschikken:

- Join Experience
- Lycamobile
- Orange Belgium
- Proximus
- Telenet
- Telenet Group
- Vectone Mobile
- Voxbone

1.4 OPGELEGDE MAATREGELEN

De tabel hieronder vat de verplichtingen uit dit besluit samen en vergelijkt ze met die uit het besluit van 29 juni 2010.

Verplichting	Betreft	Besluit van 29 juni 2010	Dit besluit
Toegang en interconnectie	Verstrekking van verrichtingen inzake toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte	Alle SMP-operatoren	Idem
	Een aanbod doen voor collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten	Alle SMP-operatoren	Idem
	Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangs- en/of interconnectieverrichting aanvragen	Alle SMP-operatoren	Idem
	Reeds verleende toegang en/of interconnectie niet intrekken	Alle SMP-operatoren	Idem
Non-discriminatie	Externe non-discriminatie	Alle SMP-operatoren	Idem
	Interne non-discriminatie wat de tarifaire aspecten betreft	Proximus, tot 01/01/2013	Nee
	Interne non-discriminatie wat de kwalitatieve aspecten betreft	Alle SMP-operatoren	Idem
Transparantie	Een MRIO-referentieaanbod publiceren	Alle SMP-operatoren ¹	Proximus, Orange Belgium, Telenet Group
	Publicatie van de toegangs- en interconnectietarieven	Alle SMP-operatoren	Idem
	Mededeling aan het BIPT van de contracten en andere contractuele elementen	Alle SMP-operatoren	Niet van toepassing
	Transparantie van de plannen in verband met de eventuele invoering of wijziging van een NGN-architectuur	Alle SMP-operatoren	Idem
Gescheiden boekhouding		Proximus, tot 01/01/2013 ²	Nee
Prijscontrole		Alle SMP-operatoren: kostenbasering van de tarieven	De kostenbasering van de tarieven voor de operatoren van categorie 1 en 2. Eerlijk en redelijk tarief voor Voxbone (categorie 3-operator) ³

¹ In het besluit van 29 juni 2010 werden alleen Proximus, Orange Belgium en Telenet Group aangewezen als SMP-operator.

² Dit was enkel om de interne non-discriminatie te controleren wat sinds 01/01/2013 is weggevallen.

³ zie definitie in hoofdstuk 6.7.6.1

2 INLEIDING

2.1 RETROACTA

1. Op 11 augustus 2006 heeft het BIPT een besluit aangenomen betreffende de markt voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken, als “markt 16” opgenomen in de lijst van de Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector⁴. In dit besluit werd geconcludeerd dat elk van de drie betrokken operatoren (Belgacom Mobile (nu: Proximus), Mobistar (nu: Orange Belgium), KPN Belgium (nu: Telenet Group)) over een sterke machtspositie beschikt (SMP⁵ – *Significant Market Power*) op de markt voor gespreksafgifte op zijn eigen netwerk en bijgevolg moet worden onderworpen aan een aantal correctiemaatregelen die erop gericht zijn de vastgestelde mededingingsproblemen op te lossen. De voornaamste correctiemaatregel die tot doel had het gevaar voor buitensporige prijzen te voorkomen, had betrekking op een mechanisme voor de controle van de mobiele gespreksafgiftetarieven (MTR – Mobile Termination Rate). Via het opleggen van een “*glide path*”-systeem werd vanaf 2008 de betreffende tarieven van de drie betrokken mobiele operatoren afgestemd op het niveau van efficiënte kosten, op basis van een top-down kostenmodel.
2. Op 17 december 2007 heeft de Europese Commissie (hierna “de Commissie”) de tweede editie aangenomen van haar Aanbeveling betreffende de producten- en dienstenmarkten in de elektronischecomunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan *ex ante* regelgeving kunnen worden onderworpen (hierna: de Aanbeveling van 17 december 2007).⁶ In deze versie van de Aanbeveling van de Commissie vormt de gespreksafgifte op mobiele netwerken “markt 7”.
3. Op 7 mei 2009 heeft de Europese Commissie een Aanbeveling aangenomen inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU⁷ (hierna “Aanbeveling van 7 mei 2009 betreffende de afgiftetarieven”). Deze Aanbeveling heeft tot doel de lidstaten te begeleiden op het stuk van regulering van de vaste zowel als de mobiele gespreksafgiftetarieven. Deze Aanbeveling stelde meer bepaald dat tegen 1 januari 2013 de

⁴ Aanbeveling 2003/311/EG, PB L 114 van 8 mei 2003.

⁵ Volgens artikel 14 van de Kaderrichtlijn wordt “een onderneming 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”.

⁶ Aanbeveling 2007/879/EG, PB L 344 van 28 december 2007.

⁷ PB L 124 van 20 mei 2009.

MTR-tarieven op het zuivere LRIC-kostenniveau moesten gebaseerd zijn en dat de tarieven symmetrisch dienden te zijn

4. Op 29 juni 2010 heeft het BIPT een nieuw besluit aangenomen betreffende de markt voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken⁸ (hierna "besluit van het BIPT van 29 juni 2010") in lijn met de Aanbeveling van 7 mei 2009 betreffende de afgiftetarieven. In dit marktanalysebesluit plande het BIPT twee reguleringsfases:
 - 1) Een eerste fase (2010) die erop gericht was om de MTR-lasten van de drie mobiele operatoren met een SMP-positie af te stemmen op het niveau van de werkelijke LRAIC+-kosten, zoals berekend door het nieuwe BULRIC-model (juni 2009) voor elk van de drie betrokken operatoren (zijnde Proximus, Orange Belgium en Telenet Group). In deze fase werd bij de bepaling van de kosten voor de productie van de gespreksafgiftedienst nog rekening gehouden met zowel de incrementele kosten op lange termijn, als met een deel van de gemeenschappelijke kosten en van de samengevoegde kosten. Deze eerste fase zorgde niet alleen voor een aanzienlijke daling van de MTR-tarieven maar ook dat de tarifaire asymmetrie tussen de drie Belgische SMP-operatoren significant werd teruggeschoefd.
 - 2) Een tweede fase (2011-2012) waarin de MTR-lasten van de drie Belgische mobiele operatoren geleidelijk werden afgestemd op het "zuivere LRIC"-kostenniveau waarbij enkel rekening werd gehouden met de strikt 'vermijdbare' kosten van de hypothetische efficiënte operator (HEO), die enkel verbonden zijn aan de verstrekking van de te reguleren dienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken.
5. Op 9 oktober 2014 heeft de Europese Commissie een nieuwe Aanbeveling aangenomen die de markten oplijst die in aanmerking kunnen komen voor *ex-anteregulering*⁹ (hierna "Aanbeveling van 9 oktober 2014"). Deze nieuwe Aanbeveling vervangt de Aanbeveling van 17 december 2007 betreffende de relevante markten. De verstrekking op wholesaleniveau van gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken maakt voortaan het voorwerp uit van "markt 2".

⁸ [Besluit van de Raad van het BIPT van 29 juni 2010](#) 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 7 van de lijst van de Aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 (gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken).

⁹ Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 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 295/79.

6. Bij een arrest van 24 september 2014¹⁰ heeft het Brusselse hof van beroep de beslissing van het BIPT van 29 juni 2010 vernietigd vanwege de inbreuk op een formele verplichting, met name de verplichting om samen te werken met de gemeenschapsregulators voor de audiovisuele sector. Teneinde de rechtszekerheid te vrijwaren en de doelstellingen van algemeen belang te bevorderen, heeft het hof overigens besloten om de gevolgen van het vernietigde besluit te handhaven tot 30 juni 2015.
7. Op 6 mei 2015 heeft de Raad van het BIPT een besluit genomen tot vernieuwing van zijn besluit van 29 juni 2010¹¹. Dit vernieuwingsbesluit werd onderworpen aan de voormelde samenwerking en is retroactief tot aan de datum van inwerkingtreding van het volgende besluit van het BIPT inzake regulering van de markt voor gespreksafgifte op mobiele netwerken.
8. Dit besluit betreft de definitie van de relevante markten voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken ("markt 2" in de zin van de Aanbeveling van 9 oktober 2014), de analyse van deze markten, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en het opleggen van de gepaste verplichtingen aan deze operatoren.

2.2 CONTEXT EN REGELGEVINGSKADER

2.2.1 Het Europese kader

2.2.1.1 Regelgevingsteksten

9. Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie hebben in 2002 vijf richtlijnen aangenomen die tot doel hebben een regelgevingskader in te stellen voor de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

9.1 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)¹².

9.2 Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)¹³.

¹⁰ Brussel, 24 september 2014, nr. 2010/AR/2003, 2010/AR/2005, 2010/AR/2290, 2010/AR/2291, 2010/AR/2303, 2010/AR/2314.

¹¹ Zie [besluit van de Raad van 6 mei 2015](#) tot vernieuwing van het besluit van de Raad van het BIPT van 29 juni 2010.

¹² PB L 108 van 24/04/2002.

¹³ Idem.

9.3 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 (Toegangsrichtlijn)¹⁴.

9.4 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 ("Universeledienstrichtlijn")¹⁵.

9.5 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 (richtlijn betreffende "privacy en elektronische communicatie")¹⁶.

10. Die richtlijnen werden gewijzigd in 2009 door de volgende richtlijnen:

10.1 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, 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 -diensten¹⁷.

10.2 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 consumentenbescherming¹⁸.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

¹⁶ PB L 201 van 31/07/2002.

¹⁷ PB L 337 van 18/12/2009.

¹⁸ Idem.

11. Deze aanpassingen werden omgezet in Belgisch recht door de wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie¹⁹ (hierna "de wet van 10 juli 2012").

12. De Europese Commissie heeft dat regelgevingskader aangevuld met hoofdzakelijk:

12.1 Richtlijn 2002/77/EG van de Europese Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten²⁰.

12.2 De Richtsnoeren nr. 2002/C 165/03 van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in toepassing van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (hierna "SMP-richtsnoeren")²¹.

12.3 De Aanbeveling van de Commissie 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 -diensten²².

12.4 De Aanbeveling van de Europese Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU.

12.5 De Aanbeveling van de 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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving *ex ante* kunnen worden onderworpen²³.

2.2.1.2 *Beginnelen van het Europese kader*

13. Om een daadwerkelijke concurrentie op de elektronische-communicatiemarkten te bewerkstelligen, machtigt het Europese regelgevingskader de nationale regelgevende instanties om verplichtingen op te leggen aan de elektronische-communicatieoperatoren

¹⁹ Wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, B.S. 25 juli 2012.

²⁰ PB L 249 van 17/09/2002.

²¹ PB C 165 van 11/07/2002.

²² PB L 301 van 12/11/2008.

²³ De Aanbeveling van 9 oktober 2014 werd voorafgegaan door gelijkaardige Aanbevelingen van 11 februari 2003 en 17 december 2007 betreffende de relevante producten- en dienstenmarkten.

met een "aanmerkelijke marktmacht" op een relevante markt. Het begrip "aanmerkelijke marktmacht" is equivalent aan het begrip sterke machtspositie in het mededingingsrecht. De Kaderrichtlijn heeft een procedure ingevoerd voor marktdefinitie en een procedure voor marktanalyse naar het voorbeeld van het mededingingsrecht. Die procedures worden door elke nationale regelgevende instantie (NRI) uitgevoerd met betrokkenheid van de Europese Commissie en van de NRI's van de overige lidstaten.

14. Artikel 15 van de Kaderrichtlijn bepaalt: "Na een openbare raadpleging, met inbegrip van raadpleging van de nationale regelgevende instanties, en zoveel mogelijk rekening houdend met het advies van BEREC²⁴, neemt de Commissie volgende de raadsplegingsprocedure van artikel 22, lid 2, een Aanbeveling aan inzake relevante markten voor producten en diensten [...]." De Aanbeveling vermeldt "de markten voor producten en diensten in de elektronische communicatiesector waarvan de kenmerken zodanig kunnen zijn dat het opleggen van regulerende verplichtingen als beschreven in de bijzondere richtlijnen gerechtvaardigd kan zijn".
15. Artikel 16 van de "Kaderrichtlijn"²⁵ schrijft het volgende voor: "De nationale regelgevende instanties voeren een analyse uit van de relevante in de Aanbeveling vermelde markten, en houden daarbij rekening met de in de Aanbeveling genoemde markten, met maximale inachtneming van de richtsnoeren".
16. Bij hun taak om de relevante markten te definiëren moeten de NRI's rekening houden met de marktdefinitie die vervat zijn in de Aanbeveling van 9 oktober 2014 en met de nationale marktomstandigheden²⁶.
17. De NRI zal zich er vervolgens van moeten vergewissen²⁷ dat een dergelijke markt (i) wordt gedefinieerd op basis van de beginselen van het mededingingsrecht zoals vastgelegd in het kader van de Mededeling van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht²⁸, (ii) in overeenstemming is met de Richtsnoeren van de Commissie betreffende de marktanalyses en, in sommige gevallen (iii) beantwoordt aan de driecriteriatest bepaald door de Commissie in het kader van de Aanbeveling van 9 oktober 2014²⁹.

²⁴ *Body of European Regulators*, het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie.

²⁵ Zie art. 16 van de "Kaderrichtlijn", op. cit.

²⁶ Zie artikel 15.3 van de Kaderrichtlijn, op. cit.

²⁷ Toelichting SEC (2007) 1483/2 van de Europese Commissie bij de Aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007, zie ook considerans 17.

²⁸ PB C 372 van 9 mei 1997.

²⁹ Criteria gedefinieerd in artikel 2 van de Aanbeveling van 17 december 2007 en verder uitgelegd in punt 2.2 van de toelichting bij de Aanbeveling van 2007. Wat dat betreft gaat de Aanbeveling van 2014 ervan uit,

2.2.2 Het Belgische kader

2.2.2.1 Regelgevingsteksten

18. De Belgische wet van toepassing op deze marktanalyse is de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie³⁰ (hierna "de wet van 13 juni 2005").
19. De opdrachten en algemene bevoegdheden van het BIPT worden bepaald door de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector³¹ (hierna "de BIPT-statuuwet").
20. Bij de uitwerking van de besluiten inzake de elektronische-communicatienetwerken, dient eveneens rekening te worden gehouden met het samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie³².

2.2.2.2 Beginselen van het Belgische kader

21. Krachtens artikel 54 van de wet van 13 juni 2005 is het aan het BIPT om de relevante product- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector te bepalen, alsook hun geografische reikwijdte. Die definitie van de relevante markten vindt plaats na elke publicatie door de Europese Commissie van haar Aanbeveling betreffende de relevante markten en op geregelde tijdstippen. Het is daarbij aan het BIPT om de markten te beschouwen die in die Aanbeveling zijn opgelijst.
22. Het BIPT voert vervolgens een analyse uit van de relevante markten die het heeft gedefinieerd³³. Deze analyse beoogt te bepalen of deze markten al dan niet concurrerend zijn. Daartoe houdt het BIPT zoveel mogelijk rekening met de richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende de analyse van de markten. In het kader van die analyse, gebaseerd

behoudens bewijs van het tegengestelde te verstrekken door de nationale regelgevende instantie, dat deze drie criteria zijn vervuld voor de markten vermeld in de Aanbeveling. Dat is dus het geval hier wat betreft meer bepaald Markt 2.

³⁰ SB van 20/06/2005.

³¹ SB van 24/01/2003.

³² Samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronischecommunicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie, *B.S. 28 december 2006*.

³³ Artikel 55 van de wet van 13 juni 2005.

op de principes van het mededingingsrecht, is het aan het BIPT om, indien de nationale omstandigheden het rechtvaardigen en de geanalyseerde markt inderdaad niet concurrerend is, een of meer ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht aan te duiden op die markt³⁴.

23. Het BIPT is verplicht om ten minste één verplichting op te leggen aan de onderneming met een sterke machtspositie op de markt. Indien reeds eerder verplichtingen werden opgelegd op die markt, zal het BIPT moeten nagaan in welke mate die verplichtingen gerechtvaardigd, gepast en evenredig blijven rekening houdend met de nieuwe marktanalyse en de algemene doelstellingen die deze nastreeft. Aan de hand van deze evaluatie beslist het vervolgens om desgevallend de eerder opgelegde verplichtingen te handhaven/te wijzigen/op te heffen (voor zover ten minste één verplichting wordt opgelegd aan de onderneming met een sterke machtspositie). Indien een markt daarentegen als daadwerkelijk concurrerend wordt beschouwd, mag het BIPT geen enkele verplichting opleggen in het kader van dit marktanalyseproces en zal het bijgevolg alle eventueel in het verleden opgelegde verplichtingen moeten opheffen.
24. De verplichtingen die kunnen worden opgelegd door het BIPT na zijn analyse van een relevante markt, worden beoogd in de artikelen 58 tot 65/1 van de wet van 13 juni 2005. Wanneer het BIPT van plan is om aan de operatoren met een sterke machtspositie op een markt andere toegangsverplichtingen op te leggen dan deze vermeld in de artikelen 58 tot 62 van de wet van 13 juni 2005, dient het deze vraag ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie³⁵.
25. Ten slotte moet het BIPT zoveel mogelijk rekening houden met de Aanbevelingen die de Europese Commissie formuleert in toepassing van artikel 19 van de "Kaderrichtlijn". Wanneer het besluit om een Aanbeveling niet te volgen, brengt het de Europese Commissie daarvan op de hoogte en moet het vervolgens zijn standpunt motiveren.

³⁴ Artikel 55, § 3, van de wet van 13 juni 2005: "Een operator wordt geacht een sterke machtspositie op een relevante markt te hebben, wanneer hij, alleen of samen met anderen, een aan machtspositie gelijkwaardige positie bezit, dit wil zeggen een economische kracht die hem in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten of consumenten te gedragen." De aanmerkelijke marktmacht kan individueel door één onderneming of gezamenlijk door verscheidene ondernemingen worden gehouden.

³⁵ Artikel 56, § 2, van de wet van 13 juni 2005.

2.3 RAADPLEGINGSPROCEDURES

2.3.1 Nationale raadpleging

2.3.1.1 Wettelijke basis

26. De raadpleging wordt georganiseerd krachtens de artikelen 139 en 140³⁶ van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie³⁷:

“Art. 139. Het Instituut kan voor de toepassing van deze wet een openbare raadpleging houden overeenkomstig artikel 14 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.”

“Art. 140. Voor zover een ontwerpbeslissing van het Instituut aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor een relevante markt, organiseert het Instituut een voorafgaande openbare raadpleging met een maximale tijdsduur van twee maanden, met inachtneming van de regels inzake vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens.

Alle inlichtingen in verband met aan de gang zijnde openbare raadplegingen worden bij het Instituut gecentraliseerd.

De resultaten van de openbare raadpleging worden openbaar gemaakt, met inachtneming van de regels inzake vertrouwelijkheid van de bedrijfsgegevens.

De Koning bepaalt, na advies van het Instituut, de nadere regels van de openbare raadpleging en van de bekendmaking van de resultaten ervan.”

2.3.1.2 Resultaat van de nationale raadpleging

27. De nationale raadpleging over dit besluit betreffende markt 2 is gelanceerd op 14 september 2015. Het BIPT heeft voor de einddatum, die was vastgesteld op 14 november 2015, zeven bijdragen ontvangen. Van 2 december 2015 tot 6 januari 2016 is er een bilaterale raadpleging geweest met Vectone Mobile, die nog niet was opgenomen in het ontwerpbesluit tijdens de nationale raadpleging, doordat het zijn mobiele activiteiten nog maar pas had gestart.

28. Bijlage C geeft een samenvatting van de voornaamste opmerkingen die het BIPT heeft ontvangen in het kader van deze nationale raadpleging. Naar aanleiding van deze nationale

³⁶ Overeenkomstig het vierde lid van het vermelde artikel 140, zijn de nadere regels voor de raadpleging alsook voor de openbaarheid van de resultaten gepreciseerd in het Koninklijk Besluit van 26 januari 2006 betreffende de nadere regels voor de openbare raadplegingen die worden geregeld in artikel 140 van de wet betreffende de elektronische communicatie van 13 juni 2005, B.S. 1 03 2006

³⁷ Zie art. 6 van de Kaderrichtlijn.

raadpleging werden enkele aanpassingen en preciseringen aangebracht in het ontwerpbesluit.

2.3.2 Het advies van de Belgische Mededingingsautoriteit

2.3.2.1 Wettelijke basis

29. Krachtens artikel 55 van de wet van 13 juni 2005³⁸, legt het BIPT zijn ontwerp van marktanalysebesluit ter overleg voor aan de Belgische Mededingingsautoriteit:

Art. 55. § 1. Conform § 4, voert het Instituut een analyse uit van de relevante markten door die markten te beschouwen die zijn opgesteld in de Aanbeveling teneinde te bepalen of ze daadwerkelijk concurrerend zijn. Het houdt zoveel mogelijk rekening met de richtsnoeren gepubliceerd door de Europese Commissie.

(...)

§ 4. Voor de beslissingen van het Instituut waarvoor naar deze paragraaf wordt verwezen pleegt het Instituut vooraf overleg met de Belgische Mededingingsautoriteit. De Belgische Mededingingsautoriteit geeft binnen 30 kalenderdagen, te rekenen vanaf de toezending van de ontwerpbeslissing door het Instituut, haar advies. Zodra die termijn verstreken is, is geen advies van de Belgische Mededingingsautoriteit meer vereist."

2.3.2.2 Resultaat van de raadpleging van de Belgische Mededingingsautoriteit

30. De Belgische mededingingsautoriteit heeft haar advies verstrekt op 14 februari 2017. Hierin wordt aangegeven dat de Belgische mededingingsautoriteit het genotificeerde ontwerpbesluit als conform de door het mededingingsrecht beoogde doelstellingen beschouwt.

2.3.3 Raadpleging van de mediaregulatoren

2.3.3.1 Wettelijke basis

31. Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord voorziet in de raadpleging van de mediaregulatoren voor ontwerpbesluiten betreffende de elektronische-communicatienetwerken:

"Elke ontwerpbeslissing van een regulerende instantie die betrekking heeft op elektronische communicatienetwerken wordt door de desbetreffende instantie overgemaakt aan de andere regulerende instanties die zijn opgesomd in artikel 2, 2° van dit samenwerkingsakkoord.

³⁸ Cf. ook artikel 16, punt 1, van de Kaderrichtlijn.

De regulerende instanties die geconsulteerd worden bezorgen binnen de veertien kalenderdagen hun opmerkingen aan de regulerende instantie die de ontwerpbeslissing heeft overgemaakt. Binnen deze termijn kan elk van de regulerende instanties die geconsulteerd worden vragen dat de ontwerpbeslissing aanhangig wordt gemaakt bij de Conferentie van Regulatoren voor de elektronische Communicatiesector (hierna genoemd de CRC). Dit verzoek tot onmiddellijke overmaking aan de CRC wordt gemotiveerd.

De betrokken regulerende instantie neemt de opmerkingen in aanmerking die de andere regulerende instanties eraan bezorgd hebben en maakt de gewijzigde ontwerpbeslissing over aan de andere regulerende instanties. Deze laatste beschikken na ontvangst van de gewijzigde ontwerpbeslissing over een termijn van 7 kalenderdagen waarbinnen zij kunnen vragen dat de gewijzigde ontwerpbeslissing aanhangig wordt gemaakt bij de CRC.

Ontwerpbeslissingen en opmerkingen omtrent ontwerpbeslissingen worden steeds gemotiveerd vanuit het oogpunt van de wettelijke bevoegdheid van diegene die de ontwerpbeslissing of de opmerking overmaakt.

Na afloop van de in het tweede en derde lid voorziene termijn wordt de ontwerpbeslissing geacht, behoudens tegenbewijs, geen afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de andere regulerende instanties.”

2.3.3.2 Resultaat van de raadpleging van de mediaregulatoren

32. Het ontwerpbesluit werd via aangetekende brief bezorgd aan de VRM, de CSA en de Medienrat op woensdag 22 februari 2017. Geen enkele gemeenschapsregulator heeft opmerkingen geformuleerd bij dit ontwerpbesluit, wat per brief werd meegedeeld aan het BIPT op 27 februari door de VRM, op 7 maart door de CSA en op 9 maart door de Medienrat.

2.3.4 De Europese raadpleging

2.3.4.1 Wettelijke basis

33. Artikel 7, § 3, van de Kaderrichtlijn heeft betrekking op de raadpleging van de Europese Commissie en van de NRI's van de andere lidstaten. Deze bepaling is omgezet door artikel 141 van de wet van 13 juni 2005:

Art 141. § 1 "Voor zover een ontwerpbeslissing van het Instituut invloed kan hebben op de handel tussen de lidstaten en erop gericht is:

1° een relevante markt te bepalen, overeenkomstig artikel 54, of

2° vast te stellen of er op een relevante markt concurrentie aanwezig is, overeenkomstig artikel 55, §§ 2, 3 en 3, of

3° verplichtingen ten aanzien van een operator met een sterke machtspositie op een relevante markt op te leggen of te wijzigen, overeenkomstig artikel 55, § 3, of

4° verplichtingen op te leggen aan operatoren die niet zijn aangemerkt als beschikkende over een sterke machtspositie op een relevante markt, overeenkomstig artikel 56, § 1, 1° en 5°, of

5° de wijziging van reeds gesloten toegangsovereenkomsten op te leggen, overeenkomstig artikel 57, of

6° de wijziging van het referentieaanbod op te leggen, overeenkomstig artikel 59, § 4, of

7° de voorwaarden inzake de te verstrekken toegang te bepalen, overeenkomstig artikelen 51 en 61, § 3, tweede lid,

raadpleegt het Instituut de Europese Commissie, BEREC en de nationale regelgevende instanties van de lidstaten.

§ 2. Het Instituut houdt zoveel als mogelijk rekening met de opmerkingen die het binnen de maand van de kennisgeving van de ontwerpbeslissing zijn toegezonden door de Europese Commissie, BEREC en de nationale regelgevende instanties van de lidstaten.

§ 3. Wanneer een ontwerpbesluit wordt gewijzigd conform artikel 143, § 2, of artikel 143/1, § 4, start het Instituut een openbare raadpleging conform artikel 140 en notificeert het opnieuw aan de Europese Commissie het gewijzigde ontwerp conform de bepalingen van paragraaf 1.

§ 4. De definitieve beslissingen, genomen op basis van de ontwerpen bedoeld in het paragraaf 1, worden aan de Europese Commissie en aan BEREC meegedeeld. "

2.3.4.2 Resultaat van de Europese raadpleging

34. Het BIPT heeft het ontwerpbesluit op 21 maart 2017 verstuurd aan de Europese Commissie. Het werd geregistreerd onder het nummer [BE/2017/1973].
35. De Europese Commissie heeft aan het BIPT een verzoek om informatie verstuurd op 27 maart 2017. Het BIPT heeft daarop geantwoord op 30 maart 2017.
36. De Europese Commissie heeft haar advies verstrekt op 21 april 2017. Ze heeft enkele opmerkingen meegegeven. Ze vraagt aan het BIPT:

36.1 om de oproepen naar de OTT-leveranciers met mobiele nummers op te nemen in de retailmarkt;

36.2 om te preciseren dat de relevante wholesalemarkt deze is van de oproepen die worden afgegeven op mobiele nummers;

36.3 om in deze marktanalyse of in een toekomstige analyse de mogelijkheid te bekijken om alle diensten van Voxbone (vaste en mobiele nummers) mee te nemen in de vaste-afgiftemarkt;

36.4 om zijn aanpak te herzien of de resultaten van het kostenmodel te rechtvaardigen. De Commissie stelt immers vast dat de eenheidskosten voor gespreksafgifte stijgen mettertijd, ondanks de hypothese volgens welke de datadiensten progressief zullen migreren van de 2G/3G- naar de 4G-netwerken.

37. Het BIPT heeft met die opmerkingen zoveel mogelijk rekening gehouden.

3 DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN

3.1 METHODE VOOR DE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN

3.1.1 Definitie van de markten

38. De eerste stap van een marktanalyse bestaat uit de definitie van de relevante markten, zowel vanuit het standpunt van de diensten 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 mededingingsrecht³⁹, in de Aanbeveling van 9 oktober 2014 betreffende relevante markten en in de richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende de analyse van de markten. Deze principes worden verder in dit deel samengevat.
39. Volgens de Aanbeveling van 9 oktober 2014 betreffende relevante markten vormt de analyse van de retailmarkten het uitgangspunt voor de definitie van de relevante wholesalemarkten. Dit hoofdstuk bevat dus een deel over de retailmarkt.
40. 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 markt⁴⁰. 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.⁴¹
41. De definitie van de relevante markten is gebaseerd op de analyse van de criteria van vraag- en aanbods substitutie.

41.1 **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

³⁹ PB C 372 van 09/12/97.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de Commissie, Jurispr. 1996, p. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 31/80, L'Oréal, Jurispr. 1980, p. 3775, r.o. 25; zaak nr. 322/81, Michelin tegen de Commissie, Jurispr. 1983, p. 3461, r.o. 37; zaak nr. C-62/86, AkzoChemie tegen de Commissie, Jurispr. 1991, p. I-3359.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: Zaak nr. C-333/94 P, Tetra Pak tegen de EC, Jurispr. 1996, p. I-5951, r.o. 13; zaak nr. 66/86, Ahmed Saeed, Jurispr. 1989, p. 803, r.o. 39-40; zaak United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, p. 207, r.o. 22-29 en 12.

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).

41.2 De **substutueerbaarheid aan de aanbodzijde** geeft aan in hoeverre, desgevallend, 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. 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". 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.

42. 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 wil maximaliseren. Die hypothetische prijsverhoging staat ook bekend als de test inzake een "relatieve prijsstijging" of SSNIP-test (*small but significant and non-transitory increase in price*). 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.

43. 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 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.

44. 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."*⁴². *"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 waarin de objectieve concurrentievoorwaarden „heterogeen" zijn, niet als een uniforme markt worden beschouwd"*⁴³. In de sector elektronische communicatie worden traditioneel twee criteria gebruikt: het gebied dat door de netwerken wordt bestreken en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten⁴⁴.
45. Ook de eventuele aanwezigheid van een **ketensubstitutie** moet worden beoordeeld. Dit verschijnsel kan ertoe leiden dat in eenzelfde markt producten of grondgebieden worden opgenomen die niet rechtstreeks substitueerbaar zijn. Er is sprake van ketensubstitutie wanneer kan worden aangetoond dat, hoewel de producten A en C geen directe substituten zijn, product B toch een substitoot is voor zowel product A als product C, en dat product A en C dus binnen dezelfde productmarkt kunnen vallen aangezien hun prijsstelling kan worden beïnvloed door de substitueerbaarheid van product B. Gezien het inherente risico dat de omvang van de relevante markt al te ruim wordt genomen, moeten bevindingen inzake het bestaan van ketensubstitutie-effecten grondig worden onderbouwd⁴⁵.

⁴² Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, § 8 (PB C 372 van 09/12/1997, p. 5-13).

⁴³ Deutsche Bahn tegen de Commissie, § 92. Zaak T-229/94.

⁴⁴ SMP-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), § 59.

⁴⁵ Idem, § 62.

3.1.2 Markten die kunnen worden onderworpen aan ex-anteregulering

46. 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 is om een negatieve test te krijgen en dat de markt dus niet *ex ante* kan worden gereguleerd.

46.1 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.

46.2 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 tijdslijnen en niet als een theoretische speculatie.

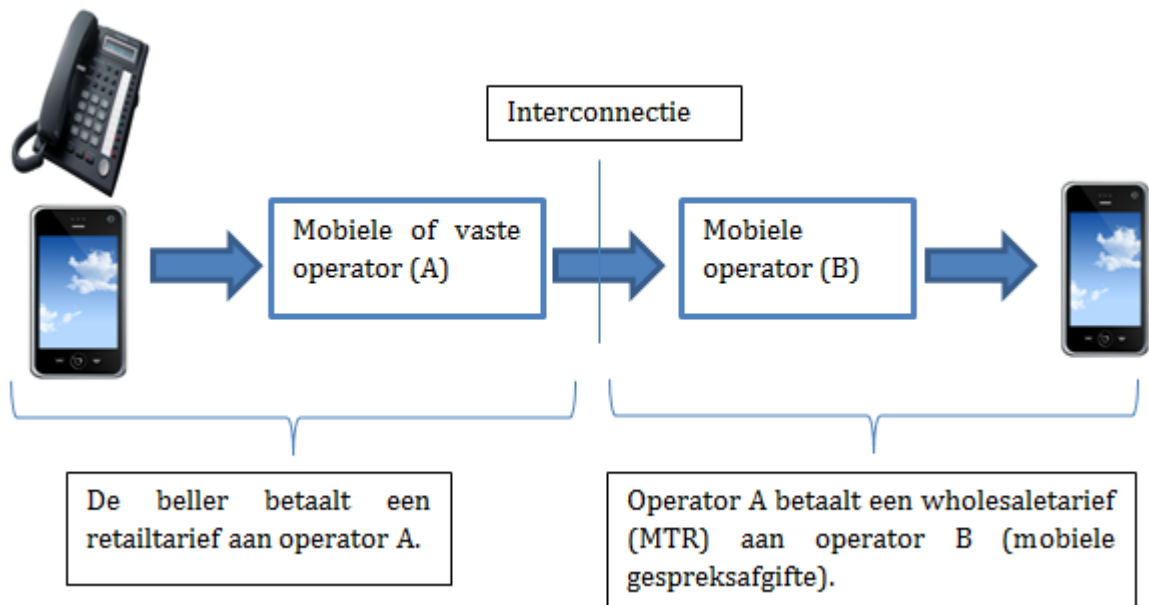
46.3 Het derde criterium neemt de **toereikendheid van het mededingingsrecht** zelf in overweging (bij afwezigheid van *ex ante* regelgeving), waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de elektronische communicatiesector.

47. De drie criteria worden verondersteld te zijn vervuld voor de markten die opgesomd zijn in de Aanbeveling van de Europese Commissie betreffende de relevante markten. Bij het aanwijzen van andere markten dan die welke in de Aanbeveling zijn opgenomen, moeten de NRI's erop toezien dat cumulatief aan deze drie criteria is voldaan.

3.2 BESCHRIJVING VAN DE DIENST VOOR GESPREKSAFGIFTE NAAR MOBIELE NUMMERS

48. De verstrekking van gespreksafgiftediensten is een wholesale-element dat een rol speelt in de eind-tot-eindverzorging van retailtelefoondiensten. Gespreksafgiftediensten worden gebruikt om een oproep af te geven wanneer het netwerk van de opgebeldde persoon een ander netwerk is dan dat van de beller. De aan- en verkoop van gespreksafgiftediensten draagt bij tot de eind-tot-eindconnectiviteit, d.w.z. de mogelijkheid voor een gebruiker om eender welke andere gebruiker te bereiken, ongeacht op welk netwerk de beller en de opgebeldde zich bevinden. De eind-tot-eind-connectiviteit is een sleutelbegrip in het regelgevingskader inzake elektronische communicatie.

49. In de praktijk beschikken niet alle operatoren over een rechtstreekse interconnectie met elk mobiel (of vast) netwerk. In dat geval wordt de connectiviteit verzekerd door een transitoperator in het kader van een gespreksdoorgiftdienst⁴⁶ tussen de twee netwerken.



Figuur 1: principeschema van de dienst voor gespreksafgifte in geval van interconnectie tussen twee netwerken (vast of mobiel).

50. De dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers wordt nooit apart verkocht op retailniveau: deze maakt deel uit van een geheel van diensten die diverse oproepmogelijkheden omvatten, die op de markt worden gebracht in de vorm van een pakket dat aan de vaste of mobiele eindgebruikers wordt verkocht. Toch is de kleinhandelsmarkt (*retail*) voor gespreksdiensten direct verbonden met de wholesaleverrichting voor de gespreksafgifte naar mobiele nummers. Zowel de vaste als de mobiele operatoren moeten immers hun klanten in staat stellen om naar elk mobiel nummer te bellen. De MTR-gespreksafgiftebelastingen (*Mobile Termination Rate*) die aan de operator van bestemming (die het gesprek afgeeft) moeten worden betaald, vormen een onderdeel van de prijzen voor verstrekking van de retaildiensten die door de vaste operatoren zullen worden toegepast voor de zogenaamde F2M-oproepen (*Fixed-To-Mobile*), alsook door de mobiele operatoren voor de zogenaamde M2M-oproepen (*Mobile-To-Mobile*)⁴⁷. In het bijzonder zal een eventuele verhoging van deze MTR-gespreksafgiftebelastingen typisch geheel of gedeeltelijk worden doorberekend in de

⁴⁶ Zie de marktanalyse van het BIPT van 15 maart 2011 betreffende de [transitdiensten in de vaste telefonie markt](#). De gespreksdoorgiftemarkt werd door het BIPT gedereguleerd in 2011.

⁴⁷ Een soortgelijk proces is van toepassing inzake levering van gespreksafgiftebelastingen op vaste netwerken ([Besluit van de Raad van het BIPT van 2 maart 2012](#)).

retailtarieven van de F2M-en M2M-oproepen naar het beschouwde mobiele nummer en zullen deze prijsverhogingen voor gespreksafgifte moeten worden gedragen door de klanten van deze vaste en mobiele operatoren op de retailmarkt. Indien de retailprijs van de oproep (ongeacht vanuit een vast netwerk of vanuit een mobiel netwerk) wordt vastgesteld door de operator van de oproepende partij (A in de figuur hierboven), is het de (mobiele) operator van de opgeroepen partij (B in de figuur) die de wholesaleprijs (MTR-lasten) vaststelt die wordt gevraagd aan de operator van de beller om het gesprek af te geven bij de bestemming.

51. De gebruiker die het gesprek initieert, heeft doorgaans geen idee op welk netwerk de gebelde zich bevindt, omwille van de nummerportabiliteit⁴⁸. Een oproep is ofwel 'on net' (d.w.z. een oproep tussen twee abonnees van hetzelfde netwerk), ofwel 'off net' wanneer ze klant zijn bij verschillende operatoren. De MTR-gespreksafgiftelasten hebben in principe slechts invloed op de retailprijzen van de *off-net*oproepen omdat enkel in dat geval de operator van de bellende partij de operator van de opgebelde partij moet vergoeden om de oproep op het netwerk van deze laatste af te geven.
52. Sinds een aantal jaren wordt er op retailniveau steeds minder onderscheid gemaakt in de tarieven tussen *on-net*- en *off-net*oproepen. In de vorige analyse van de gespreksafgiftemarkt voor mobiele netwerken werd vanaf 1 januari 2013 een symmetrisch gespreksafgiftetarief opgelegd aan de drie mobiele netwerkoperatoren die toen waren aangewezen als hebbende een sterke machtspositie. Deze symmetrische regulering vergemakkelijkte het voor de operatoren om tariefplannen van het ATAN-type (*Any Time, Any Network*) in de markt te brengen. Dit type van tariefplannen vindt steeds meer ingang op het niveau van de retailmarkt. Met een dergelijke tariefformule kan de eindgebruiker bellen zonder enige tariefdifferentiatie toegepast qua tijdsperiode (dal, piek) van de oproep of de bestemming van de oproep (vast of mobiel, *on-net* of *off-net*).
53. Elke operator die beschikt over mobiele nummers en zelf gespreksafgiftediensten kan aanrekenen op wholesaleniveau, maakt deel uit van de relevante markt voor mobiele gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken. In wat volgt, worden de operatoren besproken die voldoen aan deze twee voorwaarden.

3.2.1 Terminologie inzake MNO, MVNO en OTT-operatoren

54. Er bestaan verschillende manieren om mobiele oproepen te maken en te ontvangen. De gebelde partij kan klant zijn bij een MNO-operator (*Mobile Network Operator*), een MVNO-operator (*Mobile Virtual Network Operator*) of een OTT-operator met mobiele nummers en beschikkend over een breedbandverbinding (mobiel of vast). Eerst is het belangrijk om het

⁴⁸ Zie infra, figuur 9, p. 55.

onderscheid tussen een MNO en een MVNO duidelijk te maken, alsook de notie MVNO-operator en OTT-operator verder te verduidelijken.

3.2.1.1 *Mobiele netwerkoperator (MNO)*

55. Een mobiele netwerkoperator (MNO) beschikt over een eigen radiotoegangsnetwerk (RAN-netwerk), inclusief alle onderdelen die nodig zijn voor het uitbaten van het netwerk, met inbegrip van de basiszend- en ontvangststations (BTS), de mobiele schakelcentrales (MSC), het home location register (HLR), de eigen verkoopkanalen en het vermogen tot nummeroverdracht.

56. In België zijn er drie mobiele operatoren actief die elk beschikken over een eigen radiotoegangsnetwerk. Verder in dit besluit zullen deze operatoren aangeduid worden als 'de MNOs'.

56.1 **Proximus:** Belgacom Mobile, een dochteronderneming van Belgacom, heeft zijn commerciële activiteit inzake mobiele telefonie gelanceerd in januari 1994. Sinds 1 januari 2010 werd 'Belgacom Mobile' volledig geïntegreerd in de Belgacomgroep. Vanaf 29 september 2014 worden de vaste diensten alsook de mobiele diensten onder de merknaam "Proximus" gecommercialiseerd; de naam van de maatschappij Belgacom is veranderd in Proximus op 22 juni 2015.

56.2 **Orange Belgium:** de maatschappij maakt deel uit van de groep Orange – France Télécom en heeft haar commerciële activiteiten in België gelanceerd in augustus 1996. Op 4 mei 2016 veranderde het bedrijf zijn naam van Mobistar naar Orange Belgium.

56.3 **Telenet Group** (voorheen BASE Company): de maatschappij BASE Company heeft haar commerciële activiteiten inzake mobiele telefonie in België gelanceerd in 1999 onder de naam KPN Orange Belgium. De naam van het bedrijf is vervolgens veranderd naar respectievelijk KPN Group Belgium, Base en vervolgens Base Company op 17 april 2013. Deze naam is echter niet langer actueel sinds de overname van BASE Company door Telenet. BASE Company wordt Telenet Group.

57. Op 20 april 2015 heeft Telenet de overname van BASE Company⁴⁹, voortaan Telenet Group, aangekondigd; het zou zo dus evolueren naar een mobiel-netwerkoperator. Aangezien de Europese Commissie de overname van BASE Company door Telenet heeft goedgekeurd⁵⁰, zit

⁴⁹ Zie het [persbericht](#) van Telenet, 20 april 2015.

⁵⁰ Décision de la commission européenne du 4 février 2016 dans l'affaire M.7637 Liberty Global/BASE Belgium. http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7637_1290_3.pdf

deze laatste momenteel in een overgangsperiode waarna het een volledige MNO zal worden. Volgens het statuut van de economische spelers op de datum van de analyse worden Telenet Group en Telenet evenwel nog als twee verschillende operatoren beschouwd, wetende dat enkel Telenet Group in dit stadium als MNO kan worden geïdentificeerd. Zodra Telenet de overgang naar MNO zal hebben voltooid, zullen de verplichtingen die dit besluit oplegt aan Telenet Group van ambtswege en zonder nieuwe beslissing van het BIPT van toepassing zijn op Telenet.

58. Tijdens de nationale consultatie spoorde Orange Belgium het BIPT aan om deze marktanalyse uit te stellen tot het moment waarop de effecten van de *merger* tussen Telenet en BASE Company zichtbaar zijn in de markt. Het BIPT is van mening dat, rekening houdende met de aard van de gespreksafgiftedienst⁵¹, de aankondiging van de *merger* of de afronding ervan, de huidige marktanalyse niet in de weg mag staan.

3.2.1.2 *Mobiele virtuele netwerkoperator (MVNO)*

59. Een mobiele virtuele netwerkoperator (MVNO) beschikt – in tegenstelling tot een MNO - niet over een eigen radiotoegangsnetwerk en spectrumlicentie. BEREC⁵² onderscheidt drie verschillende types MVNOs:

59.1 Dienstenleveranciers (*service providers*) of doorverkopers (*airtime resellers*): hun activiteiten beperken zich tot het op de markt brengen (marketing, distributie, facturering) van de diensten van een mobiele netwerkoperator. Zij verkopen producten en diensten van hun host-MNO onder hun eigen naam en marketingskanalen door. Zij exploiteren geen netwerkmiddelen – het termineren van gesprekken naar hun klanten wordt gedaan door de host-operator;

59.2 Light MVNOs: *service providers* die tot op zekere hoogte zelf hun klantenbeheer en factureringssysteem controleren. Hoewel de light MVNOs over enige commerciële vrijheid beschikken, in het bijzonder wat de structurering van hun tariefaanbod betreft, zijn ze voor de gespreksafgiftedienst ook volledig afhankelijk van hun host-operator.

59.3 Full MVNOs: zij beschikken niet over een radiotoegangsnetwerk (*RAN*-netwerk) en huren bijgevolg de middelen van dat radiotoegangsnetwerk alsook een deel van het (de) corenetwerkmiddel(en) van een mobiele netwerkoperator (MNO), zijn host-operator via een *wholesale*overeenkomst. Een full MVNO beschikt wel over een aantal kernnetwerkelementen (*core network*) van een gsm- of UMTS-architectuur (MSC-schakelaar en databanken, zoals het HLR-

⁵¹ Zoals later beschreven, is deze een knelpunt (bottleneck) die niet omzeild kan worden.

⁵² Zie BEREC report, '[International Mobile Roaming Regulation](#)', 2010, p. 34.

register), alsook over eigen mobiele nummervoorraden en simkaarten. Deze MVNOs zijn bovendien zelf in staat om hun eigen mobiele gespreksafgiftetarieven vast te stellen op wholesaleniveau aangezien zij zelf hun eigen interconnectieovereenkomsten sluiten, zonder tussenkomst van hun host-operator.

60. Voor een aanbieder van mobiele diensten bestaat een logische evolutie erin om eerst de markt te betreden als eenvoudige doorverkoper van capaciteit en vervolgens bepaalde netwerkelementen in gebruik te nemen om een full MVNO te worden. Dankzij dit statuut van full MVNO kan de operator de diensten die hij aanbiedt op de retailmarkt in grotere mate differentiëren van zijn host-operator.

61. Alleen full MVNOs komen in het kader van deze marktanalyse in aanmerking voor een eventuele regulering van hun eigen gespreksafgiftetarieven omdat zij in staat zijn om hun eigen MTR-tarieven vast te stellen, in tegenstelling tot dienstenleveranciers en light MVNOs. Momenteel worden in andere landen binnen de Europese economische ruimte (hierna "EER") verschillende full MVNOs gereguleerd door de nationale regulator als SMP-operatoren in dezelfde beschouwde markt, zoals onder andere in Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Denemarken, Ierland, Nederland, Noorwegen, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk⁵³.

62. De Belgische mobiele markt kent vier 'full MVNOs':

62.1 **Telenet:** het bedrijf Telenet is opgestart in 1996 op basis van de kabelnetten die in het noorden van het land aangelegd waren, en heeft, uitgaande van de analoge audiovisuele diensten, geleidelijk aan zijn dienstenaanbod uitgebreid met digitale televisie, vaste telefonie en internettoegang. In februari 2006 sloot Telenet een MVNO-overeenkomst met Orange Belgium. In 2009 evolueerde Telenet naar full MVNO binnen deze overeenkomst⁵⁴. Het MVNO-contract loopt nog tot eind 2017. Zoals hierboven vermeld evolueert Telenet momenteel naar een statuut van MNO, na de overname van Base Company (dat inmiddels Telenet Group is geworden), die in 2016 is goedgekeurd.

62.2 **Lycamobile:** Lycamobile is een MVNO die wereldwijd in zo'n 18 landen actief is. Sinds april 2007 opereert deze operator ook in België, eerst via het netwerk van Orange Belgium maar nadien via Telenet Group.⁵⁵ Ze richt zich exclusief op

⁵³ Bron: Cullen International.

⁵⁴ [Zie website](#) Orange Belgium.

⁵⁵ Op 10 februari 2017 werd aangekondigd dat Lycamobile overstapt op het netwerk van Telenet Group <https://press.telenet.be/telenet-verwelkomt-lycamobile-op-zijn-mobiele-netwerk-en-verkoopt-ortel-mobile-aan-lycamobile>

het prepaidsegment en klanten die veel internationale oproepen maken. Sinds 2013 is Lycamobile actief in België als full MVNO.

62.3 **Join Experience** komt voort uit een joint venture tussen JOIN Wireless en POST Luxembourg Group die sinds januari 2014 actief is in Groothertogdom Luxemburg als mobiele operator. In mei breidde het haar diensten uit naar België; het sloot een MVNO-overeenkomst af met Telenet Group⁵⁶. De operator is vooral actief in Wallonië en Groothertogdom Luxemburg en richt zich op consumenten die vaak de grens oversteken. Het is de eerste operator die gebruik maakt van een akkoord dat op 30 april 2015 werd gesloten tussen het BIPT en de Luxemburgse regulator ILR, dat toelaat om telecomdiensten aan te bieden in beide landen zonder roamingkosten⁵⁷.

62.4 **Vectone Mobile** maakt deel uit van de groep Mundio Mobile en is actief in een negental landen binnen de EU. Vectone Mobile is al Full MVNO via het netwerk van Telenet Group en baat sinds het najaar van 2015 haar activiteiten uit in België.

3.2.1.3 OTT-operator

63. VoIP-diensten (*Voice over IP*) worden meer gangbaar sinds elektronische communicatiediensten meer en meer verschuiven naar IP-gebaseerde netwerken. In geval van unmanaged “*over-the-top*” (OTT) VoIP-diensten is een oproep ‘pakketgeschakeld’⁵⁸ op de (vaste of mobiele) breedbandverbinding van de abonnee en het internet.

64. We onderscheiden twee soorten van VoIP OTT-diensten:

- Enerzijds de “*peer-to-peer*” VoIP-diensten en -applicaties zoals de *peer-to-peerversie* van Skype of Viber waarbij twee of meer partijen die over toegang tot de dienst in kwestie beschikken en tegelijk *online* zijn, met elkaar kunnen communiceren. In dat geval hebben de eindgebruikers geen toegang tot de abonnees van de openbare telefoniediensten vanaf de dienst in kwestie en kunnen ze niet worden bereikt vanaf de

⁵⁶ Zie [persbericht](#) van Telenet Group.

⁵⁷ Zie persbericht BIPT over [het bilateraal akkoord](#).

⁵⁸ De gegevens worden in kleinere pakketten opgesplitst bij de transmissie over het breedbandnetwerk. Dit in tegenstelling tot een circuitgeschakelde (klassieke) oproep, waarbij de verbinding een vast communicatiekanaal krijgt toegewezen tijdens de oproep.

de openbare telefonienetwerken⁵⁹. Voor dat type van diensten, die we *pure-OTT*-diensten kunnen noemen, dienen geen terminatielasten te worden betaald.

- Anderzijds is het mogelijk om *gateways* te creëren tussen de VoIP OTT-diensten en het openbaar telefoonnetwerk teneinde de gebruikers van de VoIP OTT-diensten in staat te stellen om:
 1. verbonden te zijn met de abonnees van de openbare telefoniediensten ("VoIP In"), in dit geval worden telefoonnummers toegewezen aan de abonnees van de 'VoIP In'-diensten;
 2. om de abonnees van de openbare telefoniediensten te bereiken ("VoIP Out").In beide gevallen plaatst de OTT-operator een *gateway* tussen de VoIP-servers en het openbaar telefoonnetwerk.

65. In het geval van de 'VoIP In'-diensten, beschikt de opgebeldde partij over een (mobiel of vast) telefoonnummer dat door het BIPT toegewezen is aan een operator die elektronische-communicatiediensten levert. Wanneer een dienst van het type "VoIP In" wordt verstrekt, beschikt deze operator overigens over een controle op zijn interconnectie en op de gespreksafgifte naar de abonnees van de dienst die hij verstrekt. De operator kan dus een terminatielast aanrekenen.

66. De "VoIP In" OTT-operator onderhandelt over zijn gespreksafgiftetarief dat hij aanrekent aan de operator van de beller. De afgifte voor dergelijke diensten die vaste of nomadische nummers gebruiken is onderworpen aan de reglementering van de dienst voor vaste gespreksafgifte, conform het besluit van het BIPT van 2 maart 2012⁶⁰. Wat betreft de afgifte naar dergelijke diensten die mobiele nummers gebruiken zal het BIPT binnen het kader van deze marktanalyse spreken over een 'OTT-operator met mobiele nummers' als het dit type van operator wil aanduiden.

67. Bij het gebruik van mobiele nummers voor de "VoIP In"-diensten wordt rekening gehouden met dit type van operator in het kader van deze marktanalyse omdat hij in staat is om de eigen afgiftetarieven te bepalen.

68. In België is er één OTT-operator met mobiele nummers (*VoIP In*) die actief is op de relevante markt van de wholesalelevering van de diensten voor gespreksafgifte op mobiele netwerken:

⁵⁹ We merken op dat de diensten *Skype Credit* en *SkypeIn* niet binnen het toepassingsgebied van deze definitie vallen omdat deze diensten respectievelijk een toegang tot en vanaf openbare telefonienetwerken bieden.

⁶⁰ Zie website BIPT, [besluit van 2 maart 2012](#) m.b.t. de marktanalyse van de markt voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie.

68.1 **Voxbone:** Voxbone bestaat sinds 2005 en biedt VoIP-toepassingen en telecomdiensten aan in zo'n 55 landen. Voxbone is geïnterconnecteerd met een netwerkoperator die op zijn beurt de oproepen naar de mobiele nummers van Voxbone routeert richting het eigen IP-netwerk van Voxbone. In 2013 heeft Voxbone een aanvraag gedaan bij het BIPT om telefoondiensten in België aan te bieden via internetverbinding aan de hand van mobiele nummers.

69. De definitie van de "OTT"- en "VoIP"-operatoren die het BIPT geeft in het kader van dit besluit heeft louter en alleen tot doel om de verschillende types van spelers te beschrijven die actief zijn op de markt voor mobiele gespreksafgifte en wordt uitgedrukt onverminderd andere definities die het BIPT zou kunnen aannemen in andere contexten.

3.2.1.4 Conclusie

70. De opkomst van MVNO- en OTT-operatoren die over hun eigen mobiele nummers beschikken houdt in dat het concept van gespreksafgiftedienst op een mobiel netwerk moet worden uitgebreid met de gespreksafgifte naar mobiele nummers. Deze acht hierboven vermelde operatoren van mobiele telefonie verkopen de wholesaledienst voor gespreksafgifte, zowel aan hun mobiele concurrenten op de Belgische markt als aan de vaste nationale operatoren en aan buitenlandse operatoren.

71. Onverminderd de bovenstaande vaststellingen zou het BIPT toch ertoe kunnen worden gebracht om in de nieuwe analyseperiode beoogde door dit besluit aanvullende analyses van de markt voor gespreksafgifte naar mobiele nummers te verrichten, indien in die periode nieuwe mobiele spelers op de Belgische markt zouden verschijnen. In dat geval zal het BIPT zijn marktanalyse vervolledigen en alle vereiste besluiten in termen van regulering aannemen.

3.3 RELEVANTE RETAILMARKT

3.3.1 Definitie van de markt

72. Er is geen enkele mobiele retailmarkt door de Europese Commissie aangemerkt als een markt die a priori aan ex-antereglementering kan worden onderworpen en dit noch in de nieuwe Aanbeveling inzake de relevante markten van 9 oktober 2014 noch in de vorige Aanbevelingen van de relevante markten van 2003 en 2007.

73. Toch dient de retailmarkt te worden onderzocht en gedefinieerd in het kader van het proces van definitie van de wholesalemarkt: *“Voor zowel de Commissie als de nationale regelingsinstanties is het uitgangspunt voor de aanwijzing van markten die ex ante kunnen gereguleerd worden, de analyse van de overeenstemmende retailmarkten. Deze retailanalyse*

gebeurt door vanuit een toekomstgericht perspectief de vraag-, en waar gepast, de aanbods substitutie in aanmerking te nemen over een gegeven periode⁶¹ (vrije vertaling).

74. In het kader van dit besluit omvat de relevante retailmarkt alle oproepen die worden afgegeven naar een Belgisch mobiel nummer, los van de onderliggende technologie. In de relevante retailmarkt zijn dus alle oproepen naar de mobiele nummers van de operatoren die over dergelijke nummers beschikken (MNO, MVNO of OTT) inbegrepen. Deze oproepen kunnen via de mobiele netwerken zijn gepasseerd, vanaf de vaste netwerken of met behulp van “over-the-top”-toepassingen (OTT) aan de hand waarvan mobiele nummers kunnen worden bereikt (vb. Skype Out). Enkel de peer-to-peer-oproepen (zuivere OTT) maken geen deel uit van de markt aangezien geen enkele gespreksafgiftedienst wordt verstrekt.

3.3.2 Analyse van het gedrag van de oproepers op de retailmarkt

75. De definitie van de retailmarkt heeft geen directe invloed op de definitie van de wholesalemkt, maar heeft wel gevolgen voor de beoordeling van de SMP: “[h]oewel gespreksafgiftelasten in theorie beperkt kunnen worden door substituten aan de vraagzijde op retailniveau, die een redelijk alternatief vormen voor het bellen naar de betrokken abonnee, zelfs indien er substitutie zou zijn op retailniveau, leidt een bredere retailmarkt met bijvoorbeeld vaste en mobiele gesprekken niet tot substitueerbaarheid op wholesaleniveau⁶²” (vrije vertaling).

76. Voordat een analyse wordt gemaakt van de markt van de wholesaleproducten om de omtrek ervan te definiëren, moet dus eerst worden onderzocht of de retailmarkt competitief is en in welke mate enig gebrek aan competitiviteit duurzaam is, rekening houdend met de verwachte marktevoluties⁶³.

77. Gelet op het CPP-stelsel (*Calling Party Pays*) dat in België van toepassing is (alsook in de meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie⁶⁴) is de analyse van het gedrag van de opgebeldde partij weinig relevant aangezien de opgebeldde partij niet de MTR-lasten moet dragen en in principe weinig gevoelig is voor de hoogte van dit wholesaletarief⁶⁵. De analyse die volgt zal dus toegespitst zijn op het gedrag van de beller om te beoordelen in welke mate deze de retaildienst die hem in staat stelt een klant van een operator met mobiele nummers te bellen en die gebruikmaakt van de wholesaledienst voor gespreksafgifte, kan vervangen

⁶¹ Considerans 7 van de Aanbeveling van de relevante markten van 9 oktober 2014.

⁶² Explanatory Note tot de Aanbeveling van de relevante markten, 9 oktober 2014, p. 28.

⁶³ Idem, p. 8.

⁶⁴ De enige opmerkelijke uitzondering op dit algemene CPP-principe is het geval van internationale *roaming*, die deels gebaseerd is op het omgekeerde RPP-principe (*Receiving Party Pays*): de mobiele klant die zich in het buitenland bevindt moet wanneer hij wordt gebeld, een deel van de kosten betalen die inherent zijn aan de betreffende oproep.

⁶⁵ Idem, p. 28-29.

door een ander retailproduct waardoor hij eventuele verhogingen van de MTR-lasten kan omzeilen. Het is inderdaad de bottleneck van gespreksafgifte op mobiele nummers die potentieel voor hogere retailprijzen kan zorgen bij offnet oproepen.

3.3.3 Toepassing van de SSNIP-test op de beller

78. Er wordt gekeken of een eindgebruiker in staat is om een oproep doeltreffend te vervangen bij een kleine, maar significante prijsstijging (5 tot 10%) van het retailtarief als gevolg van de doorberekening van de verhoogde kosten voor afgifte naar een mobiel nummer. We veronderstellen daarbij dat de prijsstijging van de gespreksafgiftekosten evenredig wordt doorberekend naar de retailprijs van een oproep naar een mobiel nummer.

79. Om na te gaan of eindgebruikers in staat zijn om een oproep naar een mobiel nummer doeltreffend te vervangen door een gelijkwaardig product bij een kleine, maar significante prijsstijging van de mobiele gespreksafgifte, dienen de volgende kwesties te worden onderzocht inzake substitueerbaarheid aan de vraagzijde op het niveau van de retaildiensten:

79.1 Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel *off-net* en gesprekken van mobiel naar mobiel *on-net*;

79.2 Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel *off-net* en gesprekken van mobiel naar vast;

79.3 Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar mobiel *off-net* door een oproep in de andere richting;

79.4 Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel *off-net* en gesprekken naar de MVNOs;

79.5 Substitueerbaarheid tussen mobiele gesprekken en sms-berichten;

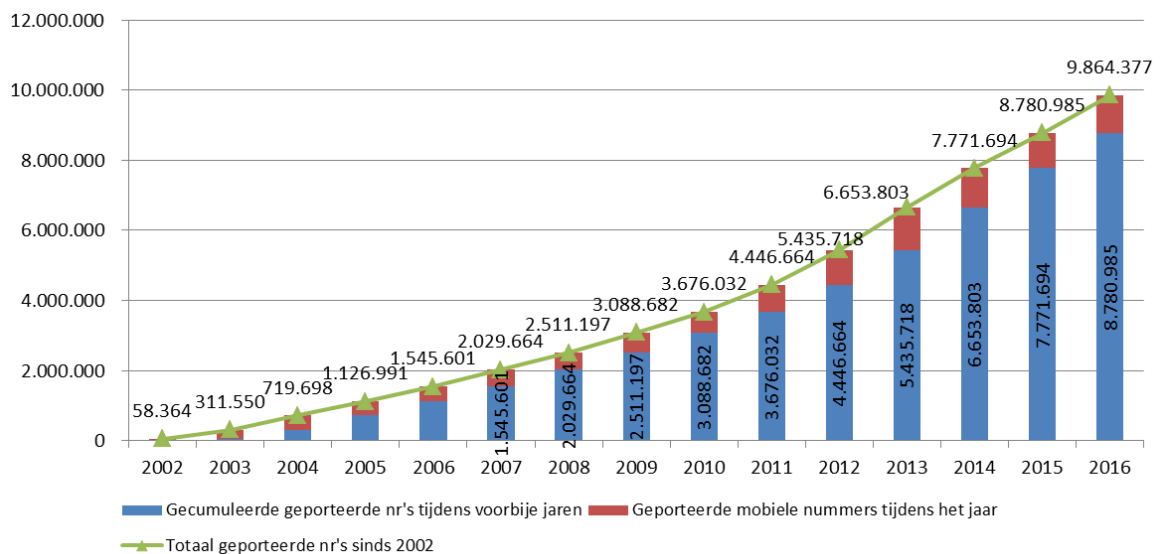
79.6 Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel nummer en gesprekken naar een pakketgeschakeld mobiel toestel (VoIP);

79.7 Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel nummer en de sociale netwerken en/of e-mail.

3.3.3.1 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel off-net en gesprekken van mobiel naar mobiel on-net*

80. Wanneer een mobiele abonnee naar een andere mobiele abonnee met een mobiel nummer belt, is de betreffende oproep ofwel "*on-net*" wanneer de twee beschouwde abonnees klant zijn van hetzelfde netwerk, ofwel "*off-net*" wanneer ze elk klant zijn van een andere operator. De MTR-gespreksafgiftelasten hebben in principe slechts invloed op de retailprijzen van de *off-net*oproepen omdat enkel in dat geval de operator van de bellende partij de operator van de opgebeldde partij moet vergoeden om de oproep op het netwerk van deze laatste af te geven.

81. Vandaag bieden de meeste operatoren een forfaitaire bundel aan belminuten, zonder daarbij een prijsverschil te hanteren tussen *on-net*- en *off-net*oproepen. In het geval van het ontbreken van SMP-regulering van de mobiele gespreksafgiftemarkt, is het meer waarschijnlijk dat de operatoren zouden differentiëren tussen de tarieven voor *on-net*- en *off-net*oproepen (door de *off-net*oproepen duurder te factureren). In die omstandigheden zou een eindgebruiker in theorie kunnen beslissen om een *on-net*oproep te kiezen in plaats van een *off-net*oproep, ingeval in de retailprijs van de *off-net*oproep een eventuele kleine, maar significante verhoging van de MTR-lasten wordt doorberekend die weerspiegeld wordt in deze retailprijs van de *off-net*oproep. Toch zou een dergelijke substitutie inhouden dat de eindgebruiker tegelijk over verscheidene mobiele nummers beschikt. Deze oplossing is niet gebruiksvriendelijk.



Figuur 2: aantal geporteerde nummers (bron: VZW nummerportabiliteit, BIPT).

82. Wegens het toenemende aandeel (nu meer dan 56%) van mobiele nummers die werden overgedragen (zie figuur 2 hierboven) en de praktische moeilijkheid om te weten bij welke operator de opgebeldde partij zich bevindt, moet deze substitutieoplossing voor de bellende gebruiker bovendien als marginaal worden beschouwd en kan die in werkelijkheid niet een stijging van de retailprijzen verhelpen van de *off-net*oproepen naar aanleiding van een stijging van de MTR-lasten.

83. Een andere substitutiemogelijkheid bestaat erin dat de gebruiker beschikt over een *multi sim*-toestel, zodat hij geconnecteerd is met de verschillende dienstenleveranciers via één mobiel toestel. In de markt van de mobiele *handsets* is een ruim gamma van *dual sim*-toestellen te verkrijgen. Echter, deze *dual sim*-toestellen worden veelal gebruikt om bereikbaar te zijn op zowel het privé- als het werkgerelateerd gsm-nummer zonder dat de opgebeldde partij twee verschillende toestellen moet bijhebben. Er zou ook kunnen worden beoogd dat een gebruiker eveneens over een mobiel nummer beschikt toegekend aan een

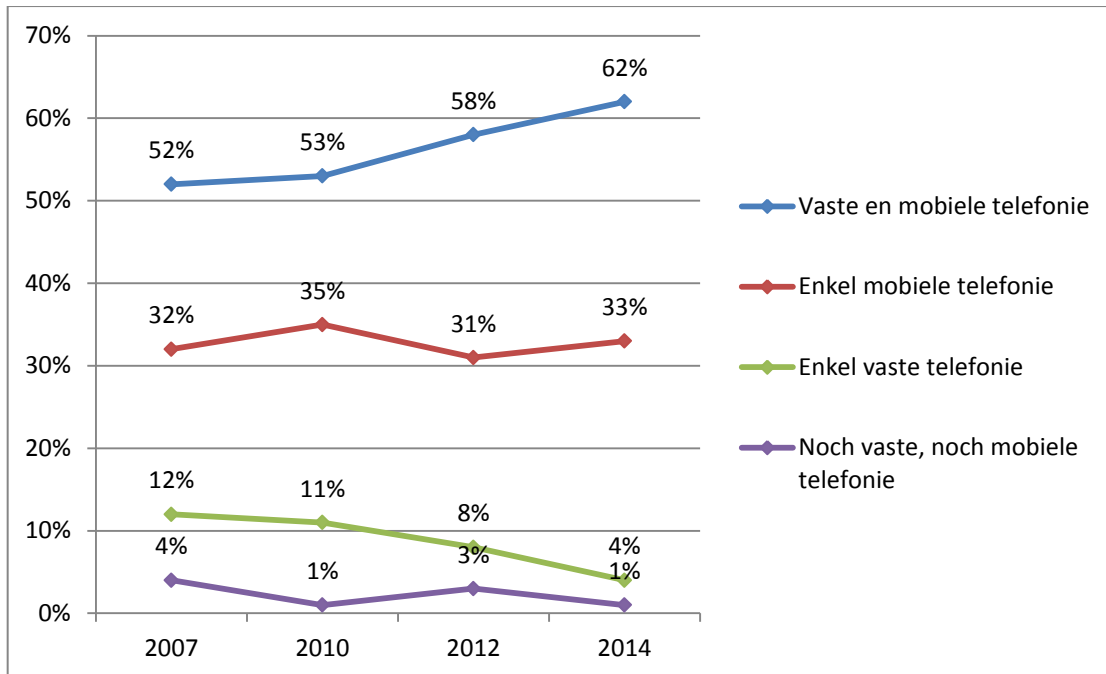
OTT-operator en er gebruik van maakt op datzelfde toestel. In die twee gevallen kent de beller niet noodzakelijk beide nummers van de gebelde. Hoewel deze oplossing in theorie een middel zou zijn om de mobiele gespreksafgifte – verbonden aan *off-net*oproepen – te vermijden, is er in de praktijk dus geen sprake van een werkelijke substitueerbaarheid.

84. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, is een eindgebruiker niet in staat om een mobiele oproep naar een mobiel toestel *off-net* doeltreffend te vervangen door een mobiele oproep naar een mobiel toestel *on-net*.

3.3.3.2 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel off-net en gesprekken van mobiel naar vast*

85. In geval van het doorberekenen in de retailtarieven voor oproepen van mobiel naar mobiel *off-net* van een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de gespreksafgiftetarieven, zou een abonnee van een mobiele operator kunnen beslissen om een abonnee van een andere mobiel operator of een OTT met mobiele nummers op zijn vaste lijn te bellen. Een dergelijke substitutie is echter alleen maar denkbaar wanneer de opgebelde partij over een abonnement op vaste telefonie beschikt en de bellende partij het vaste nummer van de bestemming kent⁶⁶. Deze twee voorwaarden zijn vaak niet voldaan. Zo beschikte in 2014 één op de drie Belgische huishoudens niet over een vaste lijn (zie figuur hieronder). Zelfs in het geval de bestemming beschikt over een vaste telefoon, moet hij/zij zich bovendien daadwerkelijk in de onmiddellijke nabijheid van het vaste toestel bevinden (bijvoorbeeld thuis of op het werk).

⁶⁶ In theorie zou het het nummer van de correspondent bij hem thuis of op zijn werk kunnen betreffen. Maar niet iedereen kent noodzakelijk het zakelijke nummer van zijn correspondenten, wat de doeltreffendheid van deze oplossing nog verder beperkt.



Figuur 3: verhouding van Belgische huishoudens wat betreft vast of mobiele telefonie-aansluiting (bron: [E-Communications and Telecom Single Market Household Survey](#), Europese Commissie, maart 2014).

86. Ten slotte is het prijsverschil van een M2M-oproep versus een M2F-oproep de laatste jaren quasi verdwenen, wegens de forfaitaire bundels op de markt waarin het prijsverschil tussen een oproep naar een vaste lijn of een mobiel nummer verdwenen is. Er dient te worden opgemerkt dat bepaalde abonnees zelfs thuis oproepen doen vanaf een mobiel toestel, ook al bevinden ze zich in de buurt van een vast toestel. De oproepen van mobiel naar vast die bij de abonnee thuis en in de nabijheid van een vast toestel worden gedaan, zijn vooral te verklaren door het gemakkelijke gebruik van het telefoonboek van het mobiele toestel (weinig mensen beschikken op hun vaste telefoontoestel over een *up-to-date* telefoonboek).

87. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgifelasten wordt doorberekend, is een eindgebruiker niet in staat om een mobiele oproep naar een mobiel toestel *off-net* doeltreffend te vervangen door een mobiele oproep naar een vast toestel.

3.3.3.3 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar mobiel off-net door een oproep in de andere richting*

88. Men zou kunnen denken dat in geval van een verhoging van de retailprijzen voor oproepen naar een mobiel netwerk naar aanleiding van een verhoging van de MTR-lasten, de twee partijen die bij de communicatie betrokken zijn, de neiging zouden kunnen hebben om de richting van de oproep om te keren en dus ook de aanrekening van de kosten die met deze oproep gepaard gaan. Deze manier van 'call back' vereist dat de opgebeldde persoon zelf

beller wordt en dus de daarmee gepaard gaande kosten voor zich neemt. Dit vereist coördinatie tussen de beller en opgebelde. Hoewel het in sommige omstandigheden interessant kan zijn om de richting van een oproep om te draaien is het zeer onwaarschijnlijk dat dit op voldoende grote schaal wordt toegepast om een afdoende substituuat te vormen voor een oproep naar een mobiel nummer (*off-net*). Zelfs in het geval dat deze praktijk meer gangbaar zou worden, zou de andere operator met mobiele nummers (in het geval van een M2M-oproep) kunnen beslissen om zijn MTR te verhogen, waardoor de 'call back'-oplossing niet meer interessant is.

89. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, is de mogelijkheid om de richting van de oproep om te keren, d.w.z. dat de opgebelde partij de aanvankelijk bellende partij terugbelt, niet in staat om doeltreffend de plaats in te nemen van een oproep van mobiel naar mobiel *off-net*.

3.3.3.4 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken van mobiel naar mobiel off-net en gesprekken naar MVNOs*

90. De full MVNOs moeten worden beschouwd als operatoren in de zin van artikel 2, 11°, van de wet van 13 juni 2005. De rechten en plichten die verbonden zijn aan dat statuut van operator zijn geheel of gedeeltelijk op hen van toepassing en dit afhankelijk van hun configuratie, maar voornamelijk van hun mate van integratie en samenwerking met de host-operator om hun diensten aan hun klanten aan te bieden. Ingeval de opgebelde mobiele abonnee zelf klant zou zijn van een full MVNO, dan zou het deze laatste zijn die zou worden beschouwd als de operator van een mobiel netwerk die zijn eigen MTR-gespreksafgiftelasten vaststelt.

91. Indien in de retailtarieven voor oproepen van mobiel naar mobiel *off-net* een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de tarieven voor gespreksafgifte wordt doorberekend, zou een vaste of mobiele abonnee kunnen beslissen om een beroep te doen op de diensten van een full MVNO-operator. Echter, indien de bestemming geen klant is bij dezelfde full MVNO, spreken we van een *off-net*oproep waar sowieso terminatielasten aan verbonden zijn. Deze wijze van substitutie is dus geen aantrekkelijk alternatief.

92. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, is een eindgebruiker niet in staat om een mobiele oproep naar mobiel *off-net* doeltreffend te vervangen door een mobiele oproep naar een MVNO.

3.3.3.5 *Substitueerbaarheid tussen mobiele gesprekken en sms-berichten*

93. Er zijn functionele verschillen in de perceptie van diensten tussen oproepen naar mobiele nummers en sms-berichten: de graad van interactie tussen de twee correspondenten

verschilt immers beduidend aangezien in het geval van sms-berichten het onmogelijk blijkt, in tegenstelling tot bij een telefonische oproep, om een dialoog in *real time* op te zetten tussen de partijen. Bovendien weet de afzender van een sms niet of de bestemming van de sms direct zal reageren op het ontvangen bericht (dat mogelijks met een vertraging wordt afgeleverd). De verzender kan opteren om een afleveringsbericht te ontvangen, maar weet niet of de bestemming het bericht werkelijk gelezen heeft. Bovendien zijn sms-berichten beperkt in lengte. Het is dus duidelijk dat de mate van substitueerbaarheid van gesprekken door sms-berichten veel te gering is om te kunnen beschouwen dat het gebruik van sms'en een werkelijke druk kan uitoefenen op de vaststelling van de MTR-gespreksafgiftelasten.

94. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, zou een eindgebruiker slechts in een klein aantal gevallen op aanvaardbare wijze een gesprek door een sms-bericht kunnen vervangen. De substitueerbaarheid van gesprekken door sms-berichten is dus ontoereikend.

3.3.3.6 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel nummer en gesprekken naar een pakketgeschakeld mobiel toestel (VoIP)*

95. Een mobiele abonnee heeft de mogelijkheid om een oproep naar een mobiel nummer te vervangen door een oproep naar een nummer gebruikt op een mobiel toestel met pakketschakeling, via een breedbandverbinding, via een wifi-hotspot of homespot. De laatste jaren verwierven zogenaamde VoIP-applicaties (*Voice over IP*) meer populariteit en bekendheid. Zoals aangehaald in deel 3.2.1.3 van dit document, kan men een onderscheid maken tussen twee soorten van pakketgeschakelde oproepen:

95.1 bepaalde VoIP *peer-to-peer* applicaties laten toe oproepen te maken via een gebruikersnaam (de *peer-to-peers*versie van Skype, Viber) op voorwaarde dat beide partijen *online* zijn. In dit geval verloopt de communicatie tussen de twee partijen volledig *over-the-top* (OTT) via het openbare/publieke internet en er is geen terminatielast te betalen;

95.2 bepaalde VoIP-OTT diensten (vb. Skypediensten, die het mogelijk maken om openbare telefoonnetwerken te bereiken⁶⁷, Viber *Out*, Voxbone, *Triiing*) maken het mogelijk om een oproep te maken die getermineerd wordt naar de telefoon of het mobiele nummer van de gebelde, zelfs in het geval dat de gebelde niet over een VoIP-applicatie beschikt. In dit geval is de oproep onderworpen aan mobiele gespreksafgiftetarieven en betaalt de beller kosten voor het gesprek.

⁶⁷ Bijvoorbeeld de Skype-“tegoeden” of -abonnementen, vroeger “Skypeout”

96. Men moet zich afvragen in welke mate de beller een pakketgeschakelde oproep zal maken in plaats van een klassieke oproep (waarbij terminatielasten bij tepas komen) bij een kleine, maar significante prijsstijging van de mobiele gespreksafgifte. Daarin kan men drie gevallen onderscheiden:

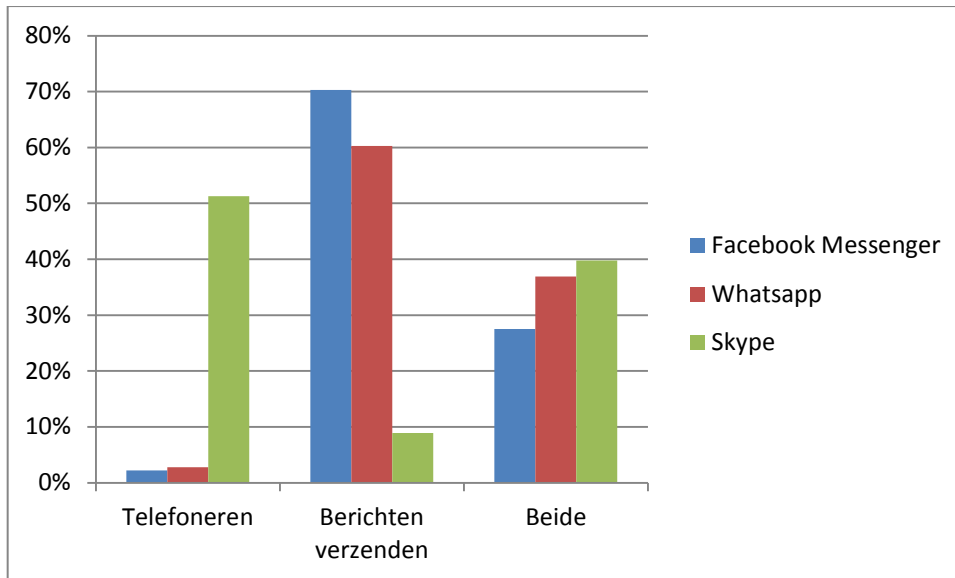
1. **De beller gebruikt een *peer-to-peer* applicatie om de bestemming te bereiken**

97. Een *peer-to-peer* pakketgeschakelde oproep die niet onderhevig is aan een MTR-tarief kan alleen maar plaatsvinden als zowel de beller als de gebelde beschikken over een (mobiele) internetconnectie, dezelfde applicatie gebruiken en beide *online* zijn.

98. De meeste *smartphone*-bezitters vertrouwen nog op het klassieke mobiele netwerk om een oproep te maken. Volgens onderzoek van Iminds gebruikte slechts 5% van de onderzochte personen in Vlaanderen in 2015 dagelijks zijn *smartphone* om *online* telefoongesprekken te voeren (voor een klassiek mobiel telefoongesprek was dat 42,6%)⁶⁸. Uit een enquête, uitgevoerd in opdracht van het BIPT, blijkt dat slechts zo'n 35% van de respondenten VoIP-applicaties (zoals Skype, Whatsapp of Facebook Messenger) gebruikt, zowel voor het sturen van berichten als voor het telefoneren. De gebruikersfrequentie van (mobiele) VoIP-oproepen via VoIP-applicaties is bovendien vrij laag: van alle respondenten die VoIP-applicaties gebruiken, geeft slechts 33% aan deze apps elke dag te gebruiken voor het maken van nationale oproepen⁶⁹. Whatsapp en Facebook Messenger worden vooral als berichtenservice gebruikt. Skype, een populaire app voor 'telefonie via internet' wordt vooral gebruikt voor oproepen, zowel vast als mobiel. Het grootste aandeel van de Skype-oproepen betreft oproepen tussen computers (47%). Dit type van oproepen wordt dus niet getermineerd op een mobiel nummer of via een openbaar netwerk.

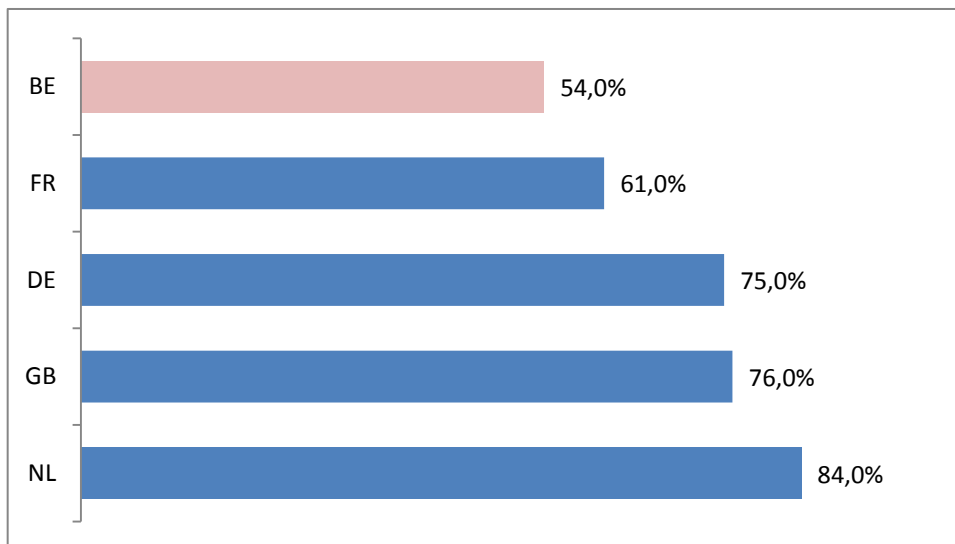
⁶⁸ [Digimeteronderzoek](#) door Iminds, p. 139, oktober 2015.

⁶⁹ BIPT, [Enquête over de perceptie van de Belgische elektronische communicatiemarkt door de consumenten](#), augustus 2016.



Figuur 4: het privégebruik van enkele VoIP-applicaties, 2016 (bron: BIPT).

99. Een wijdverspreid gebruik van *smartphones* en een hogere *uptake* van mobiel internet zouden kunnen bijdragen tot een algemene substitueerbaarheid van een circuitgeschakeld gesprek naar een pakketschakeld gesprek. Echter, de *uptake* van *smartphones* (54% in 2015) alsook de mobiele breedbandpenetratiegraad in België (61% in juni 2015) is onvoldoende, zeker in vergelijking met veel andere EU-landen⁷⁰. Het aantal mobiele data-gebruikers in België is zeer laag in vergelijking met de andere EU-landen.
100. Onderstaande figuur illustreert het aantal smartphones per 100 mensen, per land. Dit tekort aan smartphones kan deels de Belgische achterstand verklaren inzake de penetratiegraad van mobiel internet.



Figuur 5: smartphonepenetratiegraad per land, 2015 (bron: Digimeter).

⁷⁰ Bron: Digimeter. De smartphonepenetratiegraad in Vlaanderen bedraagt 69%, in Wallonië 39%.

101. Momenteel is het dus erg onwaarschijnlijk dat er zich in de nabije toekomst een substitueerbaarheid voordoet in België tussen een circuitgeschakelde oproep en een oproep via een *peer-to-peer* applicatie.

2. De beller gebruikt een VoIP-OTT applicatie om de bestemming te bereiken

102. Een beller zou er voor kunnen opteren om de bestemming te bereiken via een VOIP-OTT dienst zoals Skype *diensten die het mogelijk maken om openbare telefoonnetwerken te bereiken*⁷¹ of Viber *Out*. Deze applicaties laten toe om een oproep te maken die rechtstreeks getermineerd wordt naar het mobiel nummer van de bestemming, zonder dat laatstgenoemde zelf over deze applicatie moet beschikken. Echter, in dit geval is de oproep onderworpen aan mobiele gespreksafgiftetarieven en betaalt de beller kosten voor het gesprek. Dit komt dus neer op een *off-net*oproep waar sowieso terminatielasten aan verbonden zijn. Deze wijze van substitutie is dus geen aantrekkelijk alternatief.

3. De beller belt de bestemming naar zijn nummer, verkregen bij een OTT-VoIP-operator.

103. Een beller zou er voor kunnen opteren om de bestemming op te bellen op het nummer dat hij zou verkregen hebben bij een OTT-VoIP-operator, bij een kleine, maar significante prijsstijging van de mobiele gespreksafgifte. Dat zou ten eerste betekenen dat de opgeroepene daadwerkelijk over een dergelijk nummer beschikt, toegekend door een OTT-VoIP-operator; dat is echter slechts het geval voor een minderheid van mobiele klanten (momenteel is Voxbone de enige OTT-VoIP-operator die over mobiele nummers beschikt). Dat zou bovendien ook betekenen dat de oproeper het nummer kent dat zijn correspondent heeft gekregen van zijn OTT-VoIP-operator. Het is bijgevolg erg onwaarschijnlijk dat er voldoende gebruikers zijn die ervoor kiezen om hun bestemming te bellen op het nummer dat ze hebben verkregen bij een van de OTT-VoIP-operatoren om te ontsnappen aan de gevolgen van een prijsstijging voor gespreksafgifte.

104. Tijdens de nationale consultatie haalde Telenet Group aan dat [vertrouwelijk:

] Join Experience wijst erop dat het BIPT de alternatieven op de mobiele gespreksafgiftemarkt onderschat, met name de impact die VoIP speelt als concurrentie op de markt. Ook Proximus stelt dat het BIPT onvoldoende rekening houdt met het ruime gamma aan communicatiemiddelen (e-mail, sms, OTT-applicaties, ...) die meer en meer een substituut vormen voor mobiele telefonie. Het bestaan van deze alternatieve communicatiemiddelen oefenen een concurrentiële druk uit op mobiele oproepen. Proximus stelt dat de Europese

⁷¹ Bijvoorbeeld de Skype-“tegoeden” of -abonnementen, vroeger “Skypeout”

Commissie OTT-diensten ondertussen wel als substituut beschouwt voor klassieke telefoniediensten. Het BIPT kijkt enkel op een technische en statische manier naar de bestaande alternatieven zonder het reële gebruik ervan te evalueren, aldus Proximus.

105. Het BIPT ziet - ondanks de ontwikkelingen van alternatieve communicatiemiddelen op de markt - op dit moment nog geen reden om de mobiele terminatiemarkt anders te behandelen. De peer-to-peer OTT-diensten bieden momenteel nog geen eind-tot-eindconnectiviteit met om het even wie omdat het aantal gebruikers van deze diensten nog vrij beperkt is en omdat er een waaier van verschillende platformen bestaan. Het BIPT is overigens van mening dat de opkomst van de door de operatoren genoemde alternatieve communicatiemiddelen geen impact heeft op het feit dat elke operator nog steeds een monopolie heeft op de gespreksafgifte naar zijn eigen mobiele nummers. Operatoren met mobiele nummers beschikken over een monopoliepositie voor wat betreft de gespreksafgifte naar hun mobiele nummers en dus vormt er zich een knelpunt (*bottleneck*) dat niet omzeild kan worden.

106. Conclusie: Indien in de retailtarieven voor *off-net*oproepen een kleine, maar significante en duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, is een eindgebruiker niet in staat om een oproep van mobiel naar een mobiel *off-net* nummer doeltreffend te vervangen door een oproep naar een mobiel *off-net* nummer van een OTT-operator met mobiele nummers of door een oproep via pakketschakelingpeer-to-peer, waardoor zou kunnen worden vermeden om de MTR-verhoging te betalen.

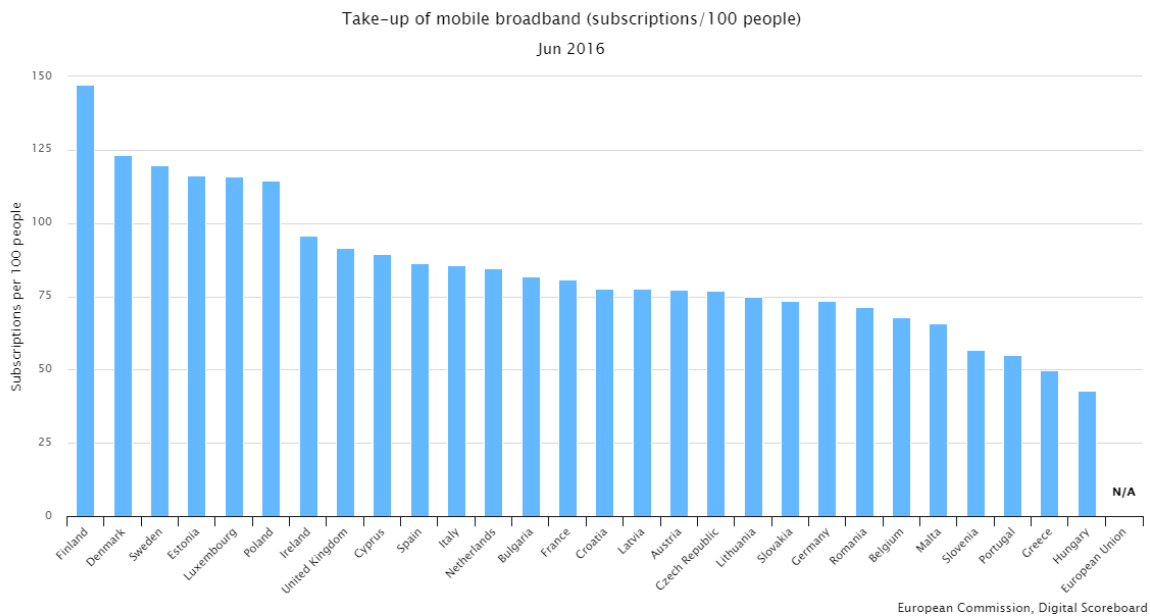
3.3.3.7 *Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel nummer en de berichtendiensten van de sociale netwerken en/of e-mail*

107. Steeds meer Belgen zijn lid van een of meerdere sociale netwerken en communiceren veelvuldig met elkaar via de berichtendiensten die deze sociale mediaplatformen aanbieden. Volgens onderzoek van iMinds beschikt zo'n 77% van de Vlamingen over een profiel op minstens één sociale netwerksite⁷². 72,4% van die gebruikers logde de voorbije maand nog in.
108. In het geval van een kleine, maar significante stijging van de retailtarieven als gevolg van de doorberekening van de gespreksafgiftetarieven, zou men kunnen verwachten dat eindgebruikers een oproep naar een mobiel nummer gaan vervangen door het sturen van een berichten via sociale netwerken en/of e-mail.
109. Een aantal factoren maken duidelijk dat het echter zeer onwaarschijnlijk is dat de berichtendiensten van sociale netwerken een voldoende substituut vormen voor een oproep naar een mobiel nummer, zelfs in het geval van een significante maar duurzame prijsstijging bij het laatstgenoemde product:

⁷² Volgens een enquête van Digimeter (iMinds) neemt het aantal Vlamingen met een account op sociale media nog toe: 77% van de 2181 ondervraagden is in 2015 ingeschreven op minstens één sociale mediasite. Facebook heeft de grootste gebruikersfrequentie.

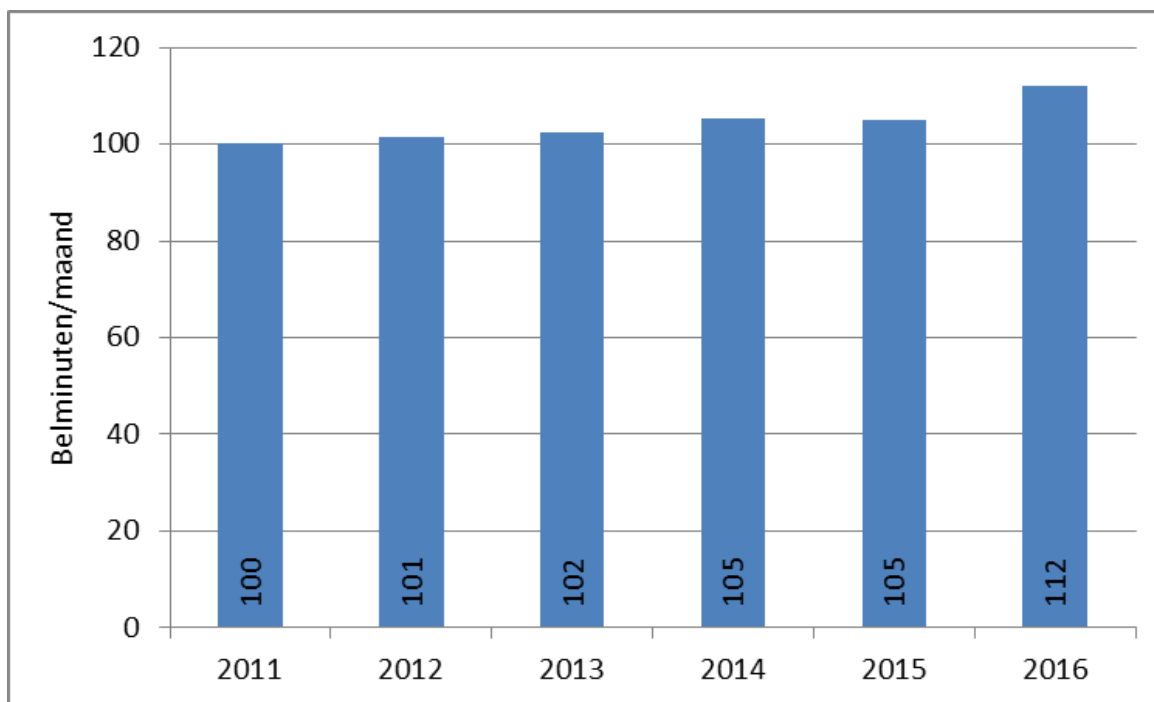
109.1 net zoals bij het verzenden van een sms zijn er functionele verschillen tussen de twee diensten en verloopt de interactie tussen de twee gesprekspartners anders. Een bericht via sociale media garandeert geen direct wederzijds contact, omdat de afzender moet wachten tot dat de bestemming *online* is en reageert op het bericht.

109.2 de relatief lage *smartphone*-penetratiegraad (zie supra) en de lage *uptake* van mobiel internet in België zijn twee factoren die een algemene gemakkelijke substitueerbaarheid tussen een oproep naar een mobiel nummer en een bericht via een sociaal netwerk verhinderen. Het aantal mobiele data-gebruikers in België is laag in vergelijking met de andere EU-landen (61% ten opzichte van een EU-gemiddelde van 74%).



Figuur 6: mobiele breedbandpenetratie in België en de EU, juni 2016 (bron: Digital Agenda Scoreboard).

110. Overigens, ook al neemt de penetratie van mobiel internet toe, dan betekent dat niet noodzakelijk dat de gebruikers hun oproepen naar de mobiele netwerken voor een groot deel zullen vervangen door berichten of oproepen via de sociale netwerken. Het BIPT ziet bovendien nog een lichte stijging in het aantal gemiddelde uitgaande mobiele belminuten per gebruiker (zie onderstaande figuur), ondanks het toenemend gebruik van sociale media.



Figuur 7: aantal gemiddelde uitgaande belminuten per maand, per gebruiker (bron: BIPT, operatoren).

111. Gezien de verschillen in functionaliteit verwacht het BIPT niet dat het gebruik van berichtendiensten via sociale medianetwerken en/of e-mail in de komende reguleringsperiode een voldoende druk zal uitoefenen op de hoogte van de MTR-lasten. Het BIPT zal echter blijvend aandacht besteden aan de penetratie van smartphones en de penetratie van mobiel internet in België.

3.3.4 Analyse van het gedrag van de opgeroepen partijen op de retailmarkt

112. Rekening houdende met het CPP-tarifieringsstelsel (*Calling Party Pays*), dat in de gehele Europese Unie van toepassing is⁷³, vormt het gedrag van de opgebeldde partij geen significante druk op de operatoren met mobiele nummers die de oproepen afgeven. De opgebeldde partij heeft immers geen incentive om te reageren op een eventuele verhoging van de afgiftelasten⁷⁴.

3.3.5 Besluit

113. Het besluit van dit hoofdstuk is opgebouwd rond drie delen:

113.1 De relevante retailmarkt omvat alle oproepen die worden afgegeven naar een Belgisch mobiel nummer, los van de onderliggende technologie. In de relevante retailmarkt zijn

⁷³ In de Verenigde Staten worden oproepen naar mobiele toestellen geregeld door het RPP-principe (*“Receiving Party Pays”*).

⁷⁴ Toelichting bij de Aanbeveling van 9 oktober 2014 inzake de relevante markten, p. 28.

dus alle oproepen naar de mobiele nummers van de operatoren die over dergelijke nummers beschikken (MNO, MVNO of OTT) inbegrepen. Deze oproepen kunnen via de mobiele netwerken zijn gepasseerd, vanaf de vaste netwerken of met behulp van “over-the-top”-toepassingen (OTT) aan de hand waarvan mobiele nummers kunnen worden bereikt (vb. Skype Out). Enkel de peer-to-peer-oproepen (zuivere OTT) maken geen deel uit van de markt aangezien geen enkele gespreksafgiftedienst wordt verstrekt.

113.2 Wat betreft het gedrag van de opgeroepene, besluit het BIPT dat indien in de retailtarieven voor off-netoproepen een kleine, maar significante en duurzame verhoging van de MTR-gespreksafgiftelasten wordt doorberekend, een eindgebruiker niet in staat is om een oproep naar een mobiel nummer efficiënt te vervangen door een andere dienst.

113.3 Het BIPT oordeelt dat het gedrag van de opgeroepene de omtrek van de markt voor de wholesalelevering van gespreksafgiftediensten naar de mobiele nummers niet kan wijzigen.

3.4 RELEVANTE PRODUCTENMARKT OP WHOLESALENIVEAU

114. In de toelichting bij haar Aanbeveling van 9 oktober 2014 betreffende de relevante markten concludeert de Europese Commissie in verband met de levering van wholesalediensten voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken, dat de levering van de dienst in kwestie door elke beoogde operator, apart moet worden beschouwd, als afzonderlijke markten, omdat elke mobiele operator op zijn eigen mobiele netwerk en/of in zijn eigen nummeringsruimte de enige leverancier van deze dienst is. Er wordt opgemerkt dat deze benadering van de Commissie inzake definitie van de markten voor de wholesalelevering van mobiele gespreksafgiftediensten identiek is met diegene die reeds aangegeven was in de eerste Aanbeveling van de Commissie uit 2003. Het behoud van dezelfde benadering is volkomen gerechtvaardigd omdat de voorwaarden voor de levering van de dienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken en de mogelijkheden tot substitutie van deze dienst sedert verscheidene jaren niet beduidend zijn geëvolueerd.

115. Om de omtrek van de wholesalemarkt voor gespreksafgifte naar mobiele nummers precies te bepalen, moeten verscheidene mogelijkheden worden bestudeerd inzake substitutie met andere producten en diensten:

115.1. substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte van een vast netwerk naar een mobiel nummer en de gespreksafgifte van een mobiel netwerk naar een mobiel nummer;

115.2. substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een operator met mobiele nummers en de gespreksafgifte naar een andere operator, met mobiele nummers;

- 115.3. substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een mobiel netwerk van de tweede generatie gebruikt en een gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een netwerk van de derde of de vierde generatie gebruikt of op een “over-the-top” mobiel nummer;
- 115.4. substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een mobiel nummer en de afgifte van sms-berichten.
116. Deze analyse betreft de oproepen naar klassieke mobiele nummers en niet deze naar speciale betaalnummers of nummers (070-, 090X- en 0800-nummers) die worden gebruikt als ondersteuning van diensten met toegevoegde waarde, of korte nummers zoals inlichtingennummers 1207, 1307, ...). Deze nummers kunnen beschouwd worden als VAS-nummers⁷⁵ (“value added services”). De diensten met toegevoegde waarde vallen onder een andere economische logica dan die van de oproepen naar mobiele nummers.
117. Aan de oproep van een VAS-nummer is een dienst verbonden (verstrekking van inlichtingen, diensten bestemd voor meerderjarigen, reservatie van plaatsen bij evenementen, spelletjes, wedstrijden en quizen, enz.). De prijs van de oproep (hoger dan voor een oproep naar een mobiel nummer) dekt niet alleen de telecommunicatiekosten maar ook de prestatie van de dienstenaanbieder. In geval van 0800-oproepen worden de kosten gedragen door de serviceprovider die het nummer exploiteert.
118. Voor VAS-nummers verschilt de gevolgde interconnectielogica van die welke geldt voor oproepen naar de mobiele nummers: de serviceproviders willen hun diensten aanbieden aan de klanten van alle toegangsoperatoren en wensen dus een maximum aan binnenkomende oproepen aantrekken. Daarvoor kopen de operatoren die serviceproviders hosten gespreksopbouwverrichtingen bij de operatoren van wie de klanten naar VAS-nummers bellen. De operatoren beconcurreren elkaar om op hun netwerk serviceproviders te hosten. Een serviceprovider die niet tevreden is met de operator door wie hij gehost wordt, kan overstappen naar een andere operator.
119. De retailprijs van de VAS-oproepen wordt niet meer vastgesteld door de mobiele operatoren maar door de serviceproviders. Die prijs wordt *below the line*⁷⁶ vermeld op de factuur die de

⁷⁵ Telenet Group eiste tijdens de nationale consultatie dat de gespreksafgiftedienst die Proximus aanbiedt in het geval eindgebruikers een oproep maken via DIS (Directory Inquiry Service) onderhevig is aan het gereguleerde MTR-tarief. Telenet Group stelt dat identiek dezelfde gespreksafgiftedienst geleverd wordt als bij een klassieke oproep en ziet geen reden voor een tariefonderscheid.

⁷⁶ 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. Het bedrag dat dient te

mobiele operator aan de eindgebruikers stuurt. De mobiele operator heeft recht op een deel van de ontvangen retailprijs terwijl het saldo moet worden verdeeld onder de overige spelers in de waardeketen (eventuele gespreksdoorgifteoperator, operator voor de gespreksafgifte, serviceprovider).

3.4.1 Substutueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een vast netwerk naar een mobiel nummer en de gespreksafgifte op een mobiel netwerk naar een mobiel nummer

3.4.1.1 Substutueerbaarheid aan de vraagzijde

120. De diensten voor gespreksafgifte naar mobiele nummers worden gekocht door zowel vaste operatoren als mobiele operatoren. De gespreksafgiftdienst die van de mobiele operatoren wordt gekocht is dezelfde, ongeacht het soort van kopende operator (vast of mobiel). Deze gelijkenis wordt uiteraard verklaard door de aard zelf van de verstrekte verrichtingen, die in beide gevallen identiek zijn.
121. De voorwaarden voor de verstrekking van de wholesaledienst van gespreksafgifte naar mobiele nummers in België zijn nooit gedifferentieerd op basis van de – vaste of mobiele – aard van de koper. Indien de operator met mobiele nummers toch zou beslissen om hogere gespreksafgifdetarieven door te rekenen naar de vaste of mobiele operatoren, hebben de vaste operatoren geen mogelijkheid om deze hogere MTR-tarieven te vermijden. Er is dus geen vraagsubstitutie.

3.4.1.2 Substutueerbaarheid aan de aanbodzijde

122. Vanuit het standpunt van de verkoper (de operator met mobiele nummers) is er wel sprake van een aanbods substitutie. Een operator die de gespreksafgifte naar mobiele nummers verstrekt aan mobiele operatoren kan dat zonder moeilijkheden doen naar de vaste operatoren aangezien de verrichting van afgifte dezelfde is in beide gevallen.

3.4.1.3 Conclusie

123. Als conclusie vindt het BIPT dat de gespreksafgifte van vast naar mobiel en de gespreksafgifte van mobiel naar mobiel deel uitmaken van dezelfde relevante markt.

3.4.2 Substutueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een operator met mobiele nummers en de gespreksafgifte naar een andere operator met mobiele nummers.

3.4.2.1 Substutueerbaarheid aan de vraagzijde

124. Substitutie van de vraagzijde op wholesaleniveau zou betekenen dat de operator die een gesprek opbouwt (hetzij een vaste operator of een mobiele operator), het gesprek naar de

worden betaald voor de VAS-oproepen wordt dus “below the line” vermeld, afzonderlijk van het abonnement en de telefoongesprekken.

bestemming op een andere manier probeert te termineren dan via de mobiele operator die een mobiel nummer heeft toegewezen aan de bestemming, in het geval deze laatste een SSNIP invoert op de MTR-tarieven. Er bestaan echter geen andere manieren om een gesprek te termineren naar een bestemming dan via de aankoop van gespreksafgiftediensten bij de operator van de bestemming.

125. Men zou kunnen veronderstellen dat een (vaste of mobiele) operator die een gesprek wil laten toekomen op de mobiele nummers van een operator zou kunnen overwegen om dit te vervangen door goedkopere commerciële oplossingen, zoals de herroutering van oproepen of internationale “tromboning”. Ongeacht de gevolgde routing zal de operator die een gesprek wil laten afgeven naar een gegeven mobiel nummer, echter uiteindelijk verplicht zijn om de dienst voor mobiele gespreksafgifte te gebruiken van de bewuste mobiele operator, eventueel via gespreksdoorgifteoperatoren.

126. Dezelfde beschouwingen gelden voor om het even welke operator die beschikt over eigen mobiele nummers. Als de oproep bestemd is voor de klant van een dergelijke operator, die controle heeft over zijn eigen simkaarten en/of zijn eigen oproepnummers beheert, zal de operator wiens klant wil bellen naar een klant van een dergelijke operator geen andere keuze hebben dan zijn dienst voor gespreksafgifte te kopen bij deze operator. Net als de drie mobielnetwerkoperatoren controleren operatoren met mobiele nummers de toegang tot hun eindklanten. Onder die omstandigheden blijkt duidelijk dat de substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen gespreksafgifte naar het netwerk van een operator met mobiele nummers en gespreksafgifte naar het netwerk van een andere operator met zijn eigen mobiele nummers, onbestaande is. Dit geldt zowel voor vaste als voor mobiele operatoren aangezien beide type operatoren diensten voor gespreksafgifte naar mobiele nummers afnemen. Het is dus niet gepast een gespreksafgiftemarkt te definiëren die de netwerken van verscheidene operatoren met mobiele nummers zou omvatten.

3.4.2.2 Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde

127. Een operator A die concurrentie zou willen aangaan met een operator B met mobiele nummers op de markt van wholesalediensten voor gespreksafgifte naar de nummers van die operator B zou geen andere keuze hebben dan de controle over de desbetreffende operator over te nemen. Die mogelijkheid is op korte termijn en zonder belangrijke investeringen niet realiseerbaar. Bovendien zou een dergelijke overname botsen op verschillende obstakels van wettelijke en reglementaire aard (naleving van de vergunningen, concentratie-effecten die problemen zouden kunnen vormen in het kader van het mededingingsrecht).

128. De substitueerbaarheid aan de aanbodzijde tussen de gespreksafgifte naar de mobiele nummers van een operator (MNO, MVNO of OTT) en de gespreksafgifte naar een andere operator die over mobiele nummers beschikt (MNO, MVNO of OTT) is eveneens onbestaande. Deze stelling gaat op zonder een onderscheid te maken op basis van de verschillende middelen die gebruikt worden om gesprekken af te geven omdat dit in strijd zou zijn met het

principe van technologische neutraliteit. Bijgevolg geldt dit ook voor OTT-operatoren die beschikken over mobiele nummers.

3.4.2.3 Conclusie

129. Als conclusie vindt het BIPT dat de gespreksafgifte naar mobiele nummers niet substitueerbaar is door de gespreksafgifte naar een andere operator die over mobiele nummers beschikt.

3.4.3 Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een mobiel netwerk van de tweede generatie gebruikt en de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een netwerk van de derde of de vierde generatie gebruikt of op een "over-the-top" mobiel nummer

130. Sinds enkele jaren bieden alle Belgische netwerkoperatoren mobiele-communicatiediensten van de derde generatie (3G). Sinds eind 2012 begonnen de netwerkoperatoren ook met het aanbieden van datadiensten over een 4G-netwerk (LTE). Meer recent, beschikken de OTT-operatoren voortaan over mobiele nummers en bieden ze hun gebruikers de kans om de gesprekken af te geven op deze nummers via hun breedbandverbinding.
131. Rekening houdend met de verplichting die het BIPT heeft om een prospectieve⁷⁷ (*forward looking*) analyse te verrichten en het principe van de technologische neutraliteit⁷⁸ na te leven, moet de kwestie van de substitueerbaarheid tussen de dienst voor gespreksafgifte op verschillende generaties van mobiele netwerken (2G, 3G maar ook 4G) alsook de afgifte naar mobiele nummers toegewezen aan OTT-operatoren, worden onderzocht.

3.4.3.1 Substitueerbaarheid aan de vraagzijde

132. De technische karakteristieken van de diensten voor gespreksafgifte op de 2G-netwerken en 3G-netwerken zijn soortgelijk (wat de gesprekken betreft), wat de opname van deze twee gespreksafgiftediensten in dezelfde relevante markt rechtvaardigt. Wat VoLTE betreft, hoewel deze technologie is gebaseerd op de pakketgeschakelde communicatie en de technische karakteristieken ervan verschillen van de twee voorgaande generaties van mobiele netwerken, is de gespreksdienst verstrekt aan de eindgebruiker gelijkaardig aan de spraakdiensten van de netwerken, hetzij over netwerken van de tweede, hetzij over netwerken van de derde generatie.

⁷⁷ Zie de richtsnoeren van de Commissie over de marktanalyse: "wanneer zij een beoordeling maakt van de toekomstperspectieven" (deel 27) en "Met name is een dynamische - in plaats van een statische - benadering vereist bij het uitvoeren van een prospectieve of toekomstgerichte marktanalyse" (deel 35).

⁷⁸ Zie artikel 8.1, § 2, van de "Kaderrichtlijn": "Tenzij anders bepaald in artikel 9, dat handelt over radiofrequenties, houden de lidstaten zoveel mogelijk rekening met de wenselijkheid van voorschriften die technologisch neutraal zijn, en zorgen zij ervoor dat de nationale regelgevende instanties bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven regelgevende taken, met name die welke erop gericht zijn daadwerkelijke concurrentie te waarborgen, eveneens daarmee rekening houden. "

133. De oproepende partij weet bijgevolg a priori niet aan welk type van mobiele operator (MNO, MVNO of OTT) het gebelde nummer wordt toegewezen. Het feit dat de oproep “over-the-top” wordt afgegeven verandert niks aan het feit dat de interconnectie met een dergelijke operator onvermijdelijk is. Aan de vraagzijde is er dus een totale substitueerbaarheid tussen de dienst voor gespreksafgifte op een mobiel netwerk (2G, 3G of 4G) en de “over-the-top” gespreksafgifte op een mobiel nummer.

3.4.3.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

134. Aangezien geconcludeerd is dat er aan de vraagzijde voldoende substitueerbaarheid is, is het onderzoek van de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde niet nodig.

3.4.3.3 *Conclusie*

135. Als conclusie is het BIPT van oordeel dat het niet gepast zou zijn om zich bij de definitie van de markt voor gespreksafgifte naar de mobiele nummers van een operator op specifieke technologieën te baseren, omdat de diensten voor gespreksafgifte die uiteenlopende technologieën (2G, 3G, 4G of “over-the-top”) gebruiken, perfect substitueerbaar zijn.

3.4.4 *Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een mobiel nummer en de afgifte van sms-berichten*

3.4.4.1 *Substitueerbaarheid aan de vraagzijde*

136. Het is niet mogelijk om de dienst voor afgifte van sms-berichten te nemen in plaats van de dienst voor gespreksafgifte naar een mobiel nummer, wegens de te grote verschillen tussen de technische kenmerken van deze twee diensten (de mate van interactiviteit tussen een telefoongesprek en een sms-bericht zijn verschillend, zoals vermeld in deel 3.3.1.5).

137. De substitueerbaarheid aan de vraagzijde van de dienst voor gespreksafgifte naar een mobiel nummer door de dienst voor afgifte van sms'en (korte berichten) is ontoereikend om de opname ervan in eenzelfde relevante markt te rechtvaardigen.

3.4.4.2 *Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde*

138. De dienstenleveranciers die een sms-dienst op wholesaleniveau aanbieden, zouden deze markt voor de verstrekking van de wholesaledienst voor gespreksafgifte niet gemakkelijk kunnen betreden, omdat zij daarvoor controle zouden moeten hebben over het netwerk van de opgebeldde partij.

3.4.4.3 *Conclusie*

139. Als conclusie is het BIPT van oordeel dat de wholesalediensten voor gespreksafgifte naar mobiele nummers en voor afgifte van sms-berichten, onvoldoende substitueerbaar zijn om ze in dezelfde relevante markt op te nemen.

3.4.5 Resultaten van de substitueerbaarheidstests

Diensten	Subst.
Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een vast netwerk naar een mobiel nummer en de gespreksafgifte op een mobiel netwerk naar een mobiel nummer	✓
Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een operator met mobiele nummers en de gespreksafgifte naar een andere operator met mobiele nummers	☐
Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een mobiel netwerk van de tweede generatie gebruikt en de gespreksafgifte op een mobiel nummer dat een netwerk van de derde of de vierde generatie gebruikt of op een “over-the-top” mobiel nummer	✓
Substitueerbaarheid tussen de gespreksafgifte naar een mobiel nummer en de afgifte van sms-berichten.	☐

140. Tot slot meent het BIPT dat de afgifte van vaste oproepen naar mobiele nummers van een operator en de afgifte van de mobiele oproepen naar mobiele nummers van diezelfde operator deel uitmaken van dezelfde markt, los van het feit dat de afgifte gebeurt op een mobiel netwerk van de tweede, derde of vierde generatie of op een “over-the-top” technologie. Er is geen sprake van een substitueerbaarheid tussen de netwerken van operatoren met mobiele nummers, noch tussen de gespreksafgifte en de afgifte van sms-berichten.

3.5 GEOGRAFISCHE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKT VOOR WHOLESALPRODUCTEN

141. Er is sprake van een relevante geografische markt die het geheel van het netwerk van de operator met mobiele nummers omvat. Het zou niet gepast zijn om te beogen om submarkten van regionale aard te definiëren om de volgende redenen:

- de kenmerken van de gespreksafgiftedienst (zijn monopolistische aard) zijn homogeen over hun hele netwerk;
- de registratieprocedure die de operatoren verplicht moeten doorlopen heeft een nationaal bereik, de operatoren hebben bijgevolg een nationale dekking ;
- de tarifieringsvoorwaarden toegepast door deze operatoren op de diensten voor gespreksafgifte naar mobiele nummers zijn uniform in het hele land (ongeacht waar de opgebeldde zich bevindt).

142. Het BIPT meent dat de reikwijdte van de markt voor gespreksafgifte gelijk is aan de dekkingszone van het netwerk van elke operator, een conclusie waartoe ook tal van andere regulatoren uit de EER komen. In de ogen van de regulator bestaat er vandaag geen enkele reden om een geografische segmentering betreffende de relevante markt voor de verstrekking van gespreksafgifte naar mobiele nummers toe te passen. Hetzelfde geldt voor de vier full MVNOs (die een nationale dekking kunnen verzekeren via hun hostoperator) en OTT-operator Voxbone.

3.6 CONCLUSIE BETREFFENDE DE DEFINITIE VAN DE RELEVANTE MARKTEN

143. Zoals blijkt uit de substitueerbaarheidstesten bestaan er momenteel en binnen het tijdsbestek van de nieuwe marktanalyseperiode geen diensten die voldoende substitueerbaar zijn met de wholesaleverrichting van gespreksafgifte naar mobiele nummers. Conform een technologisch neutrale aanpak, omvat de wholesalemarkt voor mobiele gespreksafgifte de afgifte op alle mobiele-netwerktopologieën: 2G, 3G en 4G alsook andere “over-the-top”-technologieën.
144. Elke operator die beschikt over mobiele nummers en zelf gespreksafgiftediensten aanrekent vormt een relevante markt. De gespreksafgiftedienst vormt immers een knelpunt (bottleneck); deze dienst kan immers niet worden omzeild.
145. Het BIPT concludeert dat er onvoldoende substitutie is voor gespreksafgifte naar mobiele nummers op wholesaleniveau. Elk van de betrokken operatoren met mobiele nummers heeft een monopoliepositie wat betreft de levering van de wholesaledienst in kwestie, hetgeen rechtvaardigt om evenveel van dergelijke markten te onderscheiden als er operatoren zijn die beschikken over een reeks actieve nummerblokken.
146. Het BIPT is van oordeel dat er moet worden overgegaan tot de analyse van acht afzonderlijke relevante markten wat betreft de levering van de wholesalediensten voor gespreksafgifte naar mobiele nummers, namelijk:

Naam operator	Type operator
Proximus	MNO
Orange Belgium	MNO
Telenet Group	MNO
Telenet	MVNO
Lycamobile	MVNO
Join Experience	MVNO
Vectone Mobile	MVNO
Voxbone	OTT-operator met mobiele nummers

147. Onverminderd de bovenstaande vaststellingen zou het BIPT toch ertoe kunnen worden gebracht om in de nieuwe analyseperiode beoogd door dit besluit aanvullende analyses van de markt voor gespreksafgifte naar mobiele nummers te verrichten, indien in die periode nieuwe mobiele spelers op de Belgische markt zouden verschijnen. In dat geval zal het BIPT

zijn marktanalyse vervolledigen en er alle vereiste conclusies in termen van regulering uit trekken.

4 MARKTANALYSE EN IDENTIFICATIE VAN DE EVENTUELE OPERATOREN MET EEN STERKE MACHTSPOSITIE OP DE MARKT

148. Na het bepalen van de relevante dienstenmarkten en het oplijsten van de mobiele operatoren, moet onderzocht worden welke van deze ondernemingen een significante marktmacht (SMP-positie) hebben.

4.1 METHODE VOOR DE ANALYSE VAN DE RELEVANTE MARKTEN

149. De concurrentie-analyse 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 marktaandeelen) als vanuit kwalitatief standpunt (in het bijzonder de eventuele aanwezigheid van belemmeringen voor de toetreding of uitbreiding).

150. 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. Een dominante positie kan individueel of gedeeld zijn.

151. De criteria om de machtspositie te beoordelen worden beschreven in onder meer de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse⁷⁹. Ze worden verder in dit deel samengevat.

4.1.1 Individuele machtspositie

152. 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 gedragen⁸⁰.

153. Artikel 14.3 van de Kaderrichtlijn bepaalt: “Wanneer een onderneming aanmerkelijke marktmacht op een specifieke markt (de eerste markt) bezit, kan zij ook worden aangewezen als onderneming met een aanmerkelijke marktmacht op een nauw verwante markt (de tweede markt) als de koppelingen tussen beide markten van dien aard zijn dat de marktmacht op de eerste markt op de tweede markt zo kan worden gebruikt dat de marktmacht van de onderneming wordt vergroot”.

⁷⁹ Mededeling 2002/C 165/03-PB van 11.7.2002, V 165/6).

⁸⁰Artikel 14.2, eerste lid, van de Kaderrichtlijn.

154. Een dominante positie zal worden bepaald aan de hand van een aantal criteria. Onder deze criteria worden de **marktaandelen** vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. In verband hiermee wijzen de richtsnoeren van de Europese Commissie⁸¹ op verscheidene principes:
- 154.1. 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.
- 154.2. Een zeer groot marktaandeel (namelijk meer dan 50%) vormt 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.
155. 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 bevatten een **lijst van relevante criteria**: de globale omvang van de onderneming, de controle over een infrastructuur die niet makkelijk kan worden gedupliceerd, technologische voorsprong of superioriteit, geen of weinig tegenwicht aan koperszijde, makkelijke of bevoorrechte toegang tot de kapitaalmarkten en tot financiële middelen, de diversificatie van de producten en/of van de diensten, de schaal- en breedtevoordelen, verticale integratie, het bestaan van een zeer uitgebreid netwerk voor distributie en verkoop, de afwezigheid van mogelijke concurrentie of nog het bestaan van belemmeringen voor uitbreiding⁸². Deze lijst is noch volledig, noch beperkend: een machtspositie zou kunnen voortvloeien uit een combinatie van bovenstaande criteria, die elk afzonderlijk niet noodzakelijk bepalend hoeven te zijn.

4.1.2 Collectieve machtspositie

156. Van twee of meer ondernemingen kan worden geconstateerd dat zij een gezamenlijke machtspositie hebben ook al zijn er geen structurele of andere banden tussen hen. De

⁸¹ Richtsnoeren, § 75.

⁸² Richtsnoeren, § 79.

gezamenlijke machtspositie kan worden vastgesteld op een markt waarvan de structuur gecoördineerde effecten bevordert⁸³.

157. De richtsnoeren⁸⁴ preciseren dat, bij de voorafgaande beoordeling van de waarschijnlijkheid van het bestaan of de opkomst van een markt die bevorderlijk is of kan worden voor een collectieve machtspositie, in de vorm van stilzwijgende coördinatie, de NRI's het volgende dienen na te gaan:
- of de kenmerken van de markt haar geschikt maken voor stilzwijgende coördinatie, en
 - of een dergelijke vorm van coördinatie duurzaam is, d.w.z. i) of een van de oligopolisten over de mogelijkheid en de drijfveren beschikt om af te wijken van het gecoördineerde resultaat, gelet op de mogelijkheden en de drijfveren van de coördinerende partijen om vergeldingsmaatregelen te treffen en ii) of de kopers/niet-coördinerende concurrenten/potentiële marktdeelnemers de mogelijkheid en de drijfveren hebben om tegen het concurrentievervalsende, gecoördineerde resultaat in te gaan.
158. Bijlage II bij de Kaderrichtlijn bevat bovendien een indicatieve en niet-beperkende lijst van niet-cumulatieve criteria om te oordelen over een gezamenlijke machtspositie: geringe elasticiteit van de vraag, vergelijkbare marktaandelen, hoge juridische of economische drempels bij het betreden van de markt, geen tegenwicht aan de koperszijde, geen potentiële concurrentie. De richtsnoeren (§97) bevatten dan weer een uitgebreide lijst van criteria.

4.1.3 Prospectieve marktanalyse en technologische ontwikkelingen

159. De relevante markt wordt ook bestudeerd in het licht van de ontwikkelingen die in de loop van de analyseperiode op de markt worden verwacht.
160. 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 is⁸⁵. Bovendien preciseren de richtsnoeren van de Commissie dat bij de marktanalyse krachtens artikel 16 van de Kaderrichtlijn de nationale regelgevende instantie *“een prospectieve, structurele beoordeling van de relevante markt [dient] te maken op basis van de bestaande marktvoorwaarden”*. De NRI moet aldus proberen te bepalen of een markt in de toekomst concurrerend zal zijn en of een eventueel

⁸³ Volgens bijlage 2 bij de Kaderrichtlijn: *“Van twee of meer ondernemingen kan worden geconstateerd dat zij een gezamenlijke machtspositie hebben in de zin van artikel 14 indien zij, ook al zijn er geen structurele of andere banden tussen hen, opereren op een markt die gekenmerkt wordt door het ontbreken van werkelijke concurrentie en waar geen enkele afzonderlijke onderneming aanmerkelijke macht op de markt heeft. [...]”*.

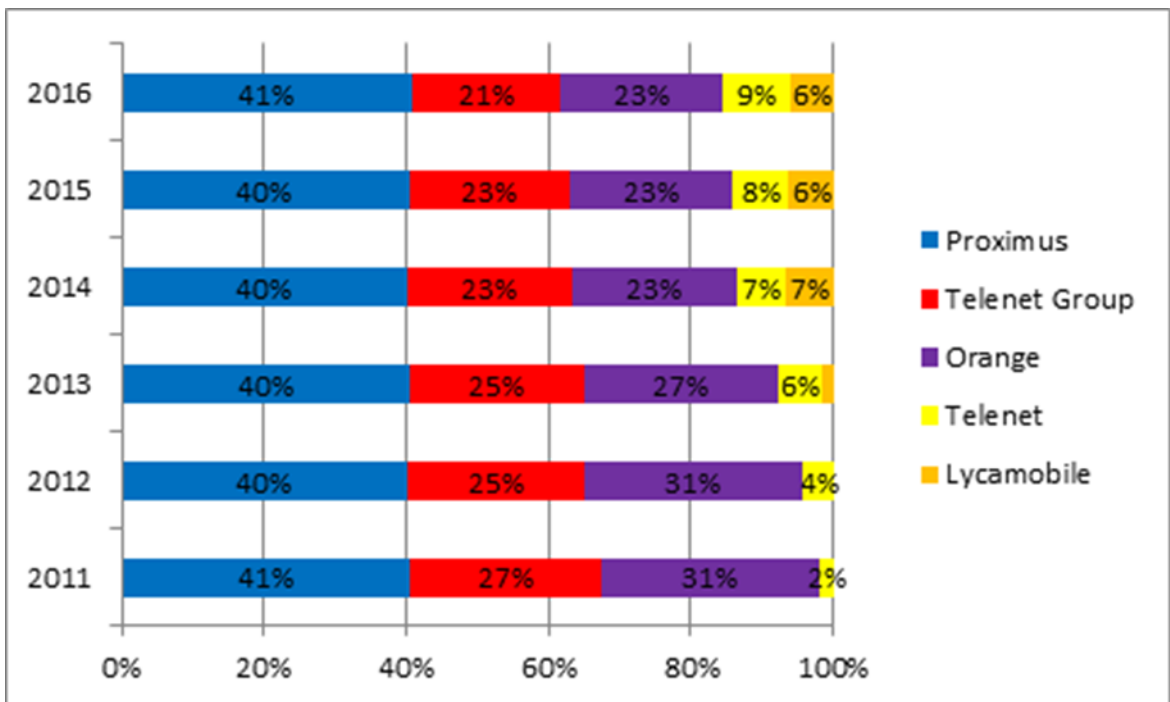
⁸⁴ §§ 86 tot 106.

⁸⁵ Zie considerans 27 van de Kaderrichtlijn.

gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend is, “gelet op de op redelijke termijn te verwachten of te voorspellen marktontwikkelingen”⁸⁶.

4.2 RETAILMARKT: OMVANG, MARKTAANDELEN

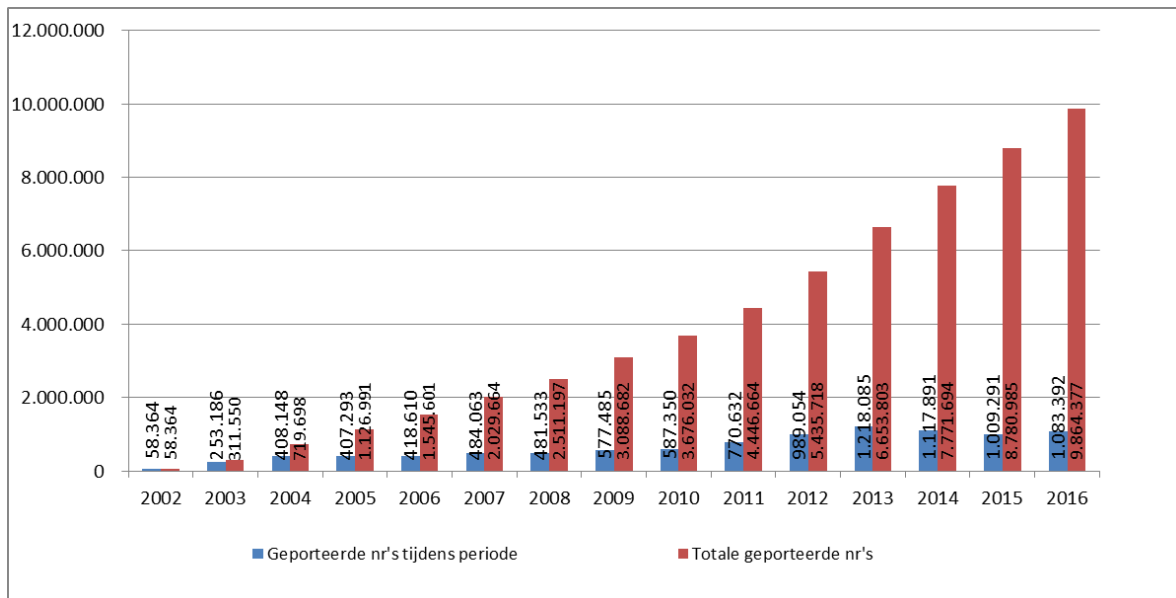
161. Zoals aangehaald in deel drie van dit document zijn er acht operatoren actief op de relevante markten van de wholesalelevering van de dienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken in België. De volgende figuren zijn beschrijven de situatie op de retailmarkt in België en zijn gebaseerd op statistische informatie die het BIPT heeft verzameld bij de mobiele operatoren.
162. Onderstaande grafiek toont de marktaandelen van de mobiele operatoren (inclusief light MVNOs en dienstenleveranciers actief op hun netwerk) op de retailmarkt: op basis van het aantal actieve klanten is Proximus duidelijk marktleider met een marktaandeel van 41%. Vervolgens volgen Orange Belgium en Telenet Group met 23 en 21%. De full MVNOs groeiden de afgelopen jaren snel: Telenet als Lycamobile maken respectievelijk 9% en 6% van de markt uit. Voxbone, Vectone Mobile en Join Experience zijn niet opgenomen in de marktstatistieken omdat zij recente spelers zijn en slechts over een zeer klein marktaandeel beschikken.



Figuur 8: evolutie van de marktaandelen van de Belgische mobiele operatoren op de retailmarkt wat betreft het aantal actieve klanten, inclusief light MVNOs actief op het netwerk van de respectieve MNOs (bron: BIPT, operatoren).

⁸⁶ Richtsnoeren, punt 20.

163. Sinds het besluit van 29 juni 2010 heeft het BIPT vastgesteld dat de concurrentiesituatie op de mobiele markt is toegenomen. Telenet heeft sinds de zomer van 2012, toen het zijn MVNO-contract heeft vernieuwd, veel marktaandeel gewonnen. Ook Lycamobile heeft op een relatief korte periode een groot aantal klanten weten te verwerven. De groei van de twee full MVNOs gaat vooral ten koste van het marktaandeel van Orange Belgium; het marktaandeel van Proximus blijft vrij stabiel over de jaren heen, ondanks een lichte afname van het aantal actieve klanten.
164. Sinds 2010 zijn de mobiele terminatietarieven significant gedaald. De introductie van de 'zuivere BU-LRIC'-methodologie (het kostenmodel waaruit de MTR-tarieven afgeleid worden) zorgde voor een verdere daling van de MTR-tarieven vanaf 1 januari 2013. Sinds de zomer van 2012 kwam er een opmerkelijke beweging in de mobiele markt. Op basis van de mobiele nummerporteringen ziet men dat de churn⁸⁷ spectaculair toenam. Onderstaande figuur illustreert dat het aantal mobiele nummerporteringen in 2013 steeg met 17% ten opzichte van het jaar ervoor: met zo'n 1,2 miljoen mobiele porteringen in 2013 ondervonden de operatoren het grootste klantenverloop sinds jaren. Ook in 2014 bleef de churn opvallend hoog met 1,1 miljoen mobiele porteringen.



Figuur 9: aantal geporteerde mobiele nummers per jaar (absoluut aantal en gecumuleerd aantal) (bron: VZW Nummeroverdraagbaarheid, BIPT).

165. De dynamiek op de mobiele markt en de toename in de churn werd wellicht gedreven door een combinatie van een aantal factoren waarvan de voornaamste de volgende zijn:

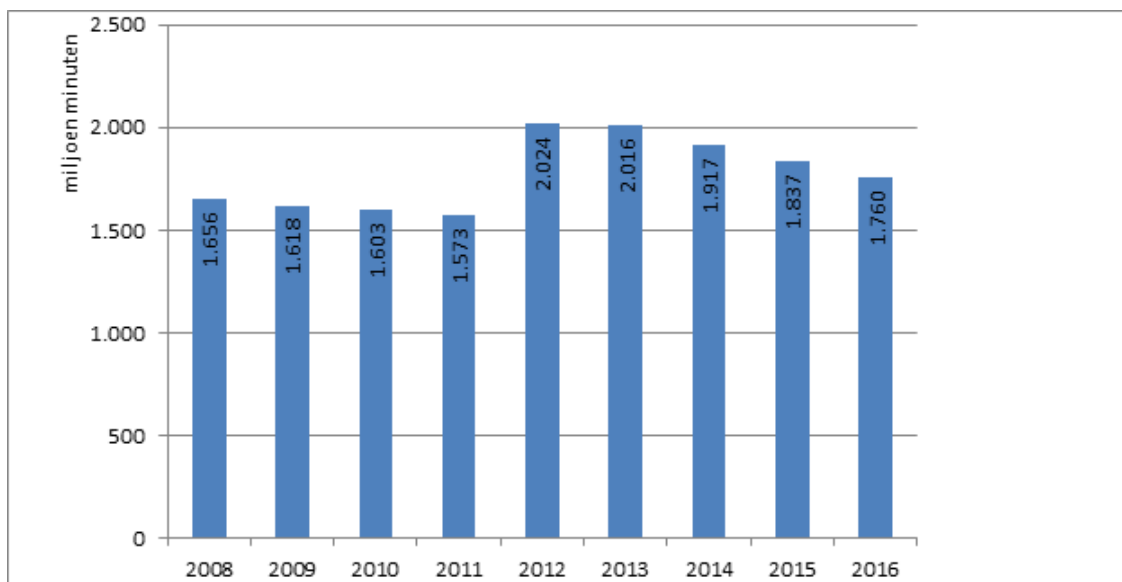
⁸⁷ Een ratio die het klantenverloop weergeeft.

- 165.1. De daling van de mobiele gespreksafgiftetarieven (zie verder), opgelegd in het marktanalysebesluit van 2010. De operatoren konden makkelijker forfaitaire abonnementsformules met een groot aantal belminuten (inclusief *off-net*) aanbieden. De tariefdifferentiatie tussen *on-net*- en *off-net*oproepen verdween grotendeels. De sterke daling van de MTR-tarieven had bijgevolg een dalend effect op de retailprijzen, zowel voor oproepen van mobiel naar mobiel als voor de oproepen van vast naar mobiel⁸⁸ (zie figuur 16 in deel 5.3).
- 165.2. Door wijzigingen aangebracht door de wet van 10 juli 2012 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie aan de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie kon de eindgebruiker sinds 1 september 2012 kosteloos overstappen naar een andere operator (mits het contract bij zijn huidige operator al zes maanden liep).
- 165.3. Door de intrede van de aanbiedingen 'King' en 'Kong' van Telenet voelden andere operatoren de noodzaak om hun aanbiedingen te hervormen. De MNOs reageerden op het aanbod van Telenet door de prijs en de samenstelling van hun bestaande tariefplannen te herzien.
166. Op macro-economisch vlak heeft deze dynamiek in een mobiele sector een algemene prijsdaling teweeg gebracht. De FOD Economie berekende dat gsm-gesprekken 14.4% goedkoper werden in 2013 ten opzichte van 2012. Deze daling zette zich voort met 13% in 2014, ten opzichte van 2013 en een daling van 6% tussen 2014 en 2015⁸⁹. De daling van de prijzen in de mobiele markt werd meer in detail besproken in de eerste editie van de internationale prijzenstudie, die het BIPT op jaarlijkse basis publiceert⁹⁰.
167. Ook vaste telefoniegebruikers konden sinds 2012 genieten van zeer voordelige beltarieven naar mobiele nummers, dankzij de daling van de MTR-tarieven. In 2012 werden een aantal nieuwe tariefplannen gelanceerd waarbij – voornamelijk – in de daluren onbeperkt gebeld kon worden, en vaak ook naar mobiele toestellen. Deze aanbiedingen werden massaal opgemerkt door de eindgebruikers want uit figuur 10 blijkt dat tussen 2011 en 2012 er een stijging van maar liefst 28% waargenomen is in het aantal oproepen van vaste naar mobiele toestellen. Deze stijging kan worden toegeschreven aan het feit dat de vaste operatoren de MTR-daling hebben geïntegreerd (waarvan de totale symmetrie gepland stond voor 1 januari 2013) in hun strategie, getuige de invoering door Proximus en Telenet van tariefplannen die gratis oproepen omvatten naar mobiele toestellen tijdens bepaalde periodes.

⁸⁸ Voor een analyse van de prijsdaling van de F2M-tarieven, zie marktanalyse betreffende de [nationale openbaar beschikbare telefoondiensten](#) (2014), p. 130 en verder.

⁸⁹ Zie [Jaarverslag Prijsobservatorium 2013](#), [Jaarverslag Prijsobservatorium 2014 en het Jaarverslag Prijsobservatorium 2015](#).

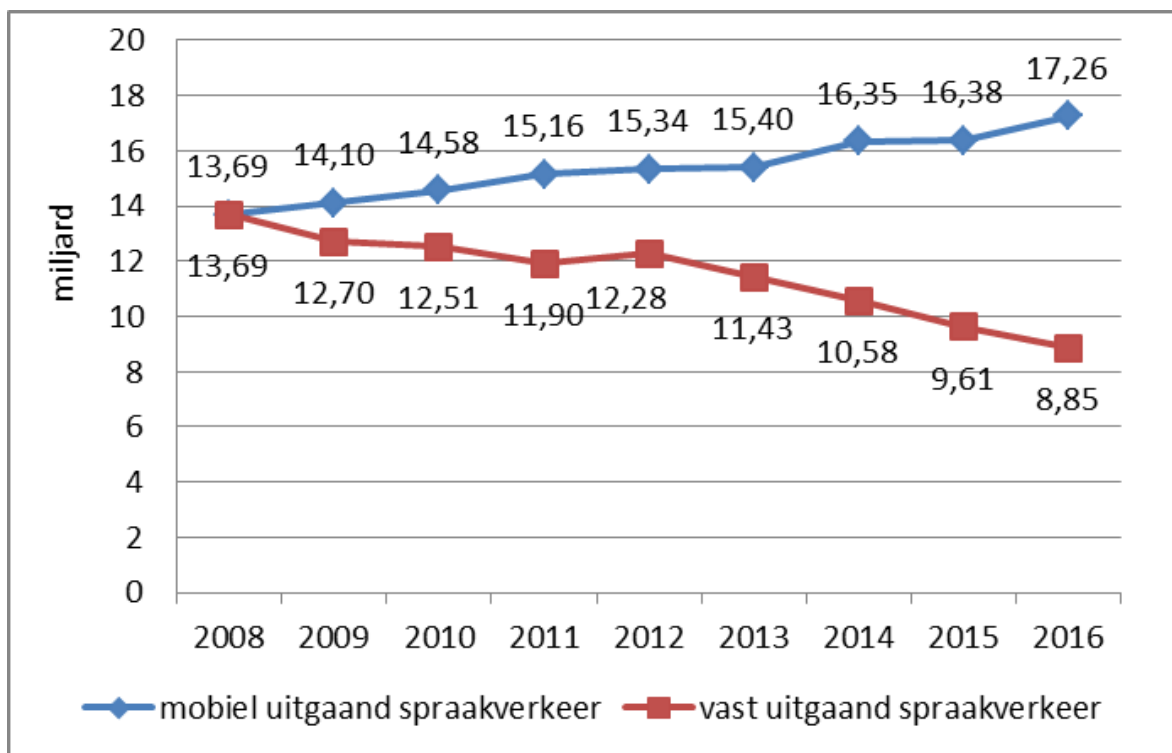
⁹⁰ Zie [editie 2012](#), deel 4.4.7 en bijlage C.



Figuur 10: evolutie van het aantal oproepen van vast naar mobiel, in miljoen minuten (bron: BIPT, operatoren).

168. In 2013 zien we ongeveer een status quo ten opzichte van 2012. De afname van het aantal oproepen naar mobiele nummers in 2014, 2015 en 2016 kan toegeschreven worden aan de verdere algemene afname van het aantal vaste uitgaande spraakminuten.
169. Het belang van mobiele telefonie op de Belgische markt is sinds enkele jaren groter dan vaste telefonie⁹¹, zo'n 60% van het totaal uitgaande nationaal spraakverkeer wordt vertegenwoordigd door het mobiel uitgaand spraakverkeer. Het aantal uitgaande vaste belminuten toont al jaren een dalende trend, zoals merkbaar op onderstaande figuur. In 2016 bedroeg het totale volume van mobiele spraaktelefonie zo'n 17,26 miljard minuten.

⁹¹ Zie wat dit betreft het ontwerpbesluit 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. Het BIPT reguleert niet langer de nationale vaste telefoniediensten voor zowel particulieren als ondernemingen.



Figuur 11: volume spraakminuten afkomstig van het vaste en het mobiele telefoonnetwerk, in miljard minuten (bron: BIPT, operatoren).

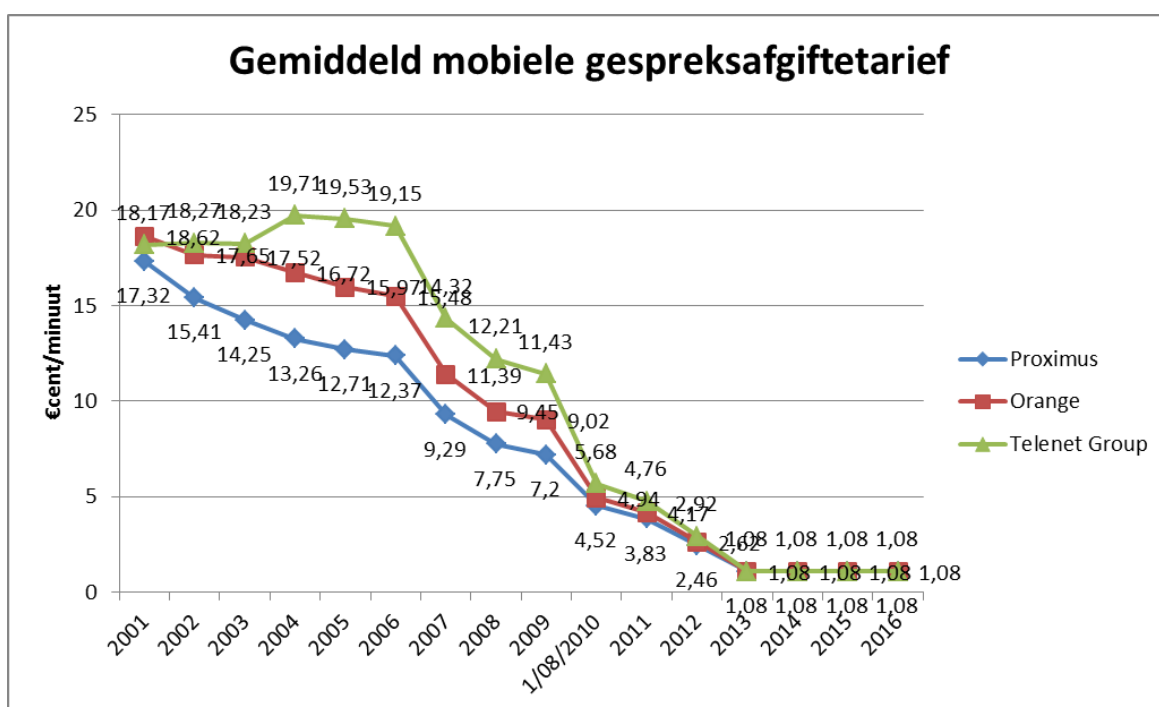
170. De toestand van de concurrentie op de retailmarkt heeft weinig impact op de analyse van de concurrentie op de wholesalemarkt wat betreft de afgifte, zoals reeds aangehaald in het vorige hoofdstuk. Elke mobiele operator is namelijk monopolist op de terminatiemarkt omdat hij een marktaandeel van 100% heeft op zijn eigen mobiele nummers, los van zijn marktaandeel dat hij bezit op de retailmarkt.

4.3 WHOLESALMARKT: STATISTIEKEN

171. Onderstaande figuren geven een breder beeld op de inkomstenstromen die gepaard gaan met het termineringsverkeer op de netwerken van de operatoren. De volgende figuur illustreert de ontwikkeling van de mobiele gespreksafgiftetarieven in België, sinds 2001. De daling van de MTRs kan niet worden toegeschreven aan de effecten van een grotere concurrentie op de betreffende markt maar is het gevolg van de *ex ante* reguleringsmaatregelen die het BIPT sinds 2001 heeft opgelegd aan de SMP-operatoren. Op geen enkel ogenblik sedert het begin van de regulering van de MTR-lasten in België in 2001, heeft een niet-gereguleerde operator uit eigen initiatief het niveau van zijn MTR-lasten verlaagd⁹² en heeft een gereguleerde operator ooit vrijwillig lagere tarieven gehanteerd dan de maximumprijzen die door het BIPT zijn vastgesteld.

⁹² Met uitzondering van Voxbone, waarvan de situatie verschilt ten opzichte van de andere operatoren, zoals uitgelegd in paragrafen 421-422.

172. Er valt duidelijk op te merken dat de MTR-tarieven een sterke daling kenden sinds de aanname van het laatste marktanalysebesluit van het BIPT, alwaar de eerste MTR-daling, op basis van dit besluit inging op 1 augustus 2010. Een uitvoerig overzicht van de regulerende ingrepen van het BIPT in verband met de MTR-lasten in België kan teruggevonden worden in deel 3.1.2. van de vorige marktanalyse⁹³.
173. Tot in 2007 was de structuur van de MTR-lasten in België nogal complex met *set-upkosten* per oproep en duurgebonden tarieven die afhankelijk waren van het tijdstip van de oproep (piekuren, daluren). Sinds de tariefaanpassing van 1 februari 2008 zijn de MTR-lasten van de drie MNOs beperkt tot één tarief (*flat fee*) per minuut, gefactureerd per seconde (*per second billing*).



Figuur 12: ontwikkeling van de reële gemiddelde nationale gereguleerde MTR-prijs van de drie Belgische mobiele operatoren, zonder inflatie (bron: BIPT, operatoren).

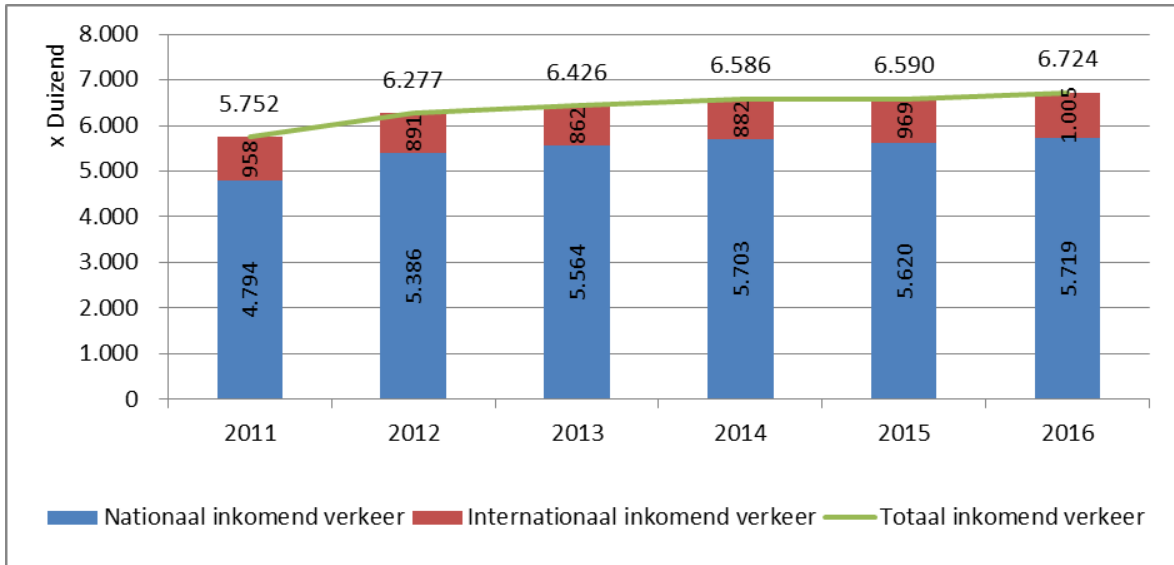
174. Het BIPT heeft in het begin van de regulering van de MTRs een asymmetrisch stelsel ingevoerd; dit omdat Proximus destijds een sterke concurrentiepositie had ten opzichte van Orange Belgium en Telenet Group die later op de markt waren gekomen en als gevolg daarvan minder klanten hadden⁹⁴. In haar marktanalysebesluit van 2010 oordeelde het BIPT dat de concurrentiesituatie van Telenet Group en Orange Belgium verbeterd was en dat het niet meer gepast zou zijn om eventuele concurrentieproblemen te corrigeren via asymmetrische gespreksafgittarieven. De MTR-tarieven convergeerden via een glijpad

⁹³ Marktanalyse [mobiele gespreksafgittarieven](#) (2010).

⁹⁴ Zo oordeelde ook de Raad van Mededinging in de zaak CONC-P/K-05/0065BASE/BMB van 26 mei 2009.

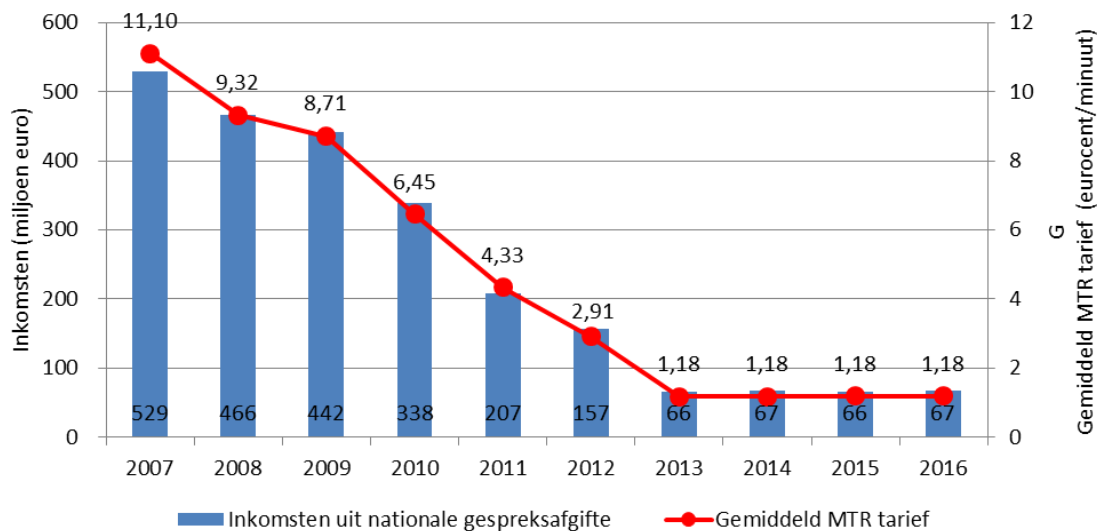
(*glidepath*) naar éénzelfde tarief voor de drie operatoren (per 1 januari 2013), aangezien het principe van de tarifaire symmetrie werd opgelegd in 2010.

175. Het termineringsverkeer naar de mobiele nummers neemt gestaag toe over de jaren heen, net zoals het aantal uitgaande minuten per gebruiker (gemiddeld 112 belminuten per gebruiker per maand in 2016, zie figuur 7). In 2016 werden in totaal zo'n 6,7 miljoen minuten afgeleverd op de netwerken van de drie MNO's. Zo'n 15 procent van het getermineerd verkeer werd opgebouwd vanuit een netwerk van een buitenlandse operator.



Figuur 13: totaal afgegeven mobiele minuten (bron: BIPT, operatoren).

176. Door de daling van de MTRs sinds het vorige marktanalysebesluit van het BIPT, zijn de inkomsten die worden gegenereerd uit het terminatietraffic in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Het totaal van de inkomsten uit mobiele gespreksafgifte bedroeg in 2016 ongeveer 67 miljoen euro. In vergelijking met 2009, zijn de inkomsten uit gespreksafgifte van de Belgische mobiele operatoren gedaald met 85%. Onderstaande figuur toont de inkomsten uit mobiele gespreksafgifte van de drie MNOs.



Figuur 14: inkomsten uit mobiele gespreksafgifte in België (bron: operatoren, BIPT).

177. Tijdens de nationale consultatie stelde Orange Belgium dat de Aanbeveling er van uit ging dat er prijselasticiteit zou plaatsvinden indien de terminatietarieven voor F2M-oproepen zouden dalen. De bovenstaande figuur toont volgens Orange Belgium aan dat er geen sprake is van prijselasticiteit. Het BIPT moet dus verantwoorden waarom de aanpak beschreven in de Aanbeveling nog steeds het meest geschikt is om haar reguleringsaanpak op te baseren.
178. Het BIPT merkt op dat er wel degelijk sprake is van prijselasticiteit, aangezien de vraag naar mobiele oproepen gestegen is terwijl de prijs daalde. De figuur hierboven illustreert enkel hoe de inkomsten uit mobiele gespreksafgifte gedaald zijn over de jaren maar zegt niets over de vraag. Figuur 7 en 10 van dit besluit illustreren dat het aantal oproepen van vaste telefoon naar mobiele nummers wel degelijk gestegen is, met name sinds er in 2012 enkele nieuwe tariefplannen gelanceerd waarbij – voornamelijk – in de daluren onbeperkt naar mobiele nummers gebeld kon worden (zie ook hoofdstuk 5.3 van deze marktanalyse). Deze aanbiedingen werden massaal opgemerkt door de eindgebruikers: tussen 2011 en 2012 werd er een stijging van maar liefst 36% waargenomen in het aantal oproepen van vaste naar mobiele toestellen. Ook het aantal inkomende oproepen vanaf mobiele toestellen (M2M) is nog steeds van stijgende aard, wat wil zeggen dat de operatoren dus een groter volume aan inkomende oproepen dienen te termineren op hun respectievelijke netwerken.

179. Conclusie: Op de retailmarkt in België zijn acht operatoren actief op de markt voor mobiele gespreksafgifte in België. Elk van deze operatoren heeft een monopolie op de markt voor

gespreksafgifte naar mobiele nummers, namelijk 100% marktaandeel. Volgens een constante rechtspraak volstaat een zeer groot marktaandeel — meer dan 50% — op zichzelf reeds om een sterk vermoeden van een machtspositie⁹⁵ te hebben, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Conform de richtsnoeren van de Europese Commissie over de marktanalyse, moet het BIPT onderzoeken of het over andere factoren beschikt die het vermoeden van een machtspositie, door het marktaandeel van 100% waarover elke betrokken operator beschikt, kunnen tegenspreken.

4.4 ANDERE FACTOREN DAN HET MARKTAANDEEL DIE INVLOED HEBBEN OP DE MARKTANALYSE VAN DE MOBIELE GESPREKSAFGIFTE OP WHOLESALENIVEAU

180. Om het voormelde vermoeden te bevestigen of te ontkrachten en na te gaan in welke mate de betrokken operatoren (hoewel ze in dit geval een marktaandeel van 100% hebben) zich al dan niet, in een belangrijke mate, onafhankelijk kunnen gedragen van hun concurrenten, klanten en consumenten, dient een bepaald aantal criteria te worden onderzocht⁹⁶, in het bijzonder het bestaan van toegangsdrempels en de kwestie van de kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.

4.4.1 Bestaan van toegangsdrempels

181. In deel 80 van de richtsnoeren van de Commissie wordt geschreven: “In feite werkt het ontbreken van toegangsdrempels in beginsel ontmoedigend op onafhankelijke, concurrentieverstorende gedragingen van een onderneming met een aanzienlijk marktaandeel.” In het geval van gespreksafgifte naar mobiele nummers hebben we echter gezien dat er zeer hoge toegangsdrempels bestaan, omdat:

181.1. er in de huidige stand van de technologie geen geldig substituut bestaat voor de dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers en het BIPT niet over elementen beschikt die erop zouden kunnen wijzen dat er binnen het tijdsbestek van deze nieuwe marktanalyseperiode, valabele technologische alternatieven zouden kunnen bestaan die de plaats zouden kunnen innemen van de dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers;

181.2. het voor een operator technisch onmogelijk blijkt om de dienst voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk van een derde operator te verkopen.

182. In die omstandigheden is het BIPT van oordeel dat er wel degelijk erg hoge en onoverkomelijke toegangsdrempels bestaan op de betreffende markt en dat het dus nutteloos is om deze toegangsbelemmeringen uitvoerig te onderzoeken (met name “de

⁹⁵ SMP-richtsnoeren, nr. 75.

⁹⁶ *Idem*, nr. 78

controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur, schaalvoordelen, breedtevoordelen, verticale integratie”).

4.4.2 Kopersmacht die een tegenwicht kan vormen

183. In haar toelichting bij de Aanbeveling van 9 oktober 2014 concludeert de Europese Commissie, wat betreft de verstrekking van wholesalediensten voor de mobiele gespreksafgifte, dat de verstrekking van de dienst op wholesaleniveau door elke beoogde operator afzonderlijk moet worden beschouwd, als afzonderlijke markten, aangezien elk van die mobiele operatoren een monopoliepositie op zijn eigen nummers heeft. De situatie in België is niet anders vanuit dat standpunt. Deze benadering wordt al gehanteerd sinds de eerste Aanbeveling van de Commissie in 2003. De dienst voor mobiele gespreksafgifte en de mogelijkheden tot substitutie van deze dienst heeft het afgelopen decennium namelijk geen beduidende evolutie doorgemaakt.
184. Tevens dient te worden onderstreept dat overeenkomstig het standpunt van de Europese Commissie⁹⁷, de eigenlijke overweging dat de levering van de wholesaledienst voor gespreksafgifte door elke mobiele operator als een aparte markt moet worden beschouwd, niet noodzakelijk inhoudt dat de betreffende operator op die markt een dominante positie bekleedt: de beoordeling van deze eventuele dominantie moet gebaseerd zijn op een analyse van de concurrentiesituatie op elk van deze wholesalemarkten, in het bijzonder rekening houdende met het eventuele bestaan van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen (*countervailing buying power*) van sommige potentiële kopers op deze markten van de gespreksafgiftedienst⁹⁸.
185. Dankzij de mogelijkheid van de kopers van gespreksafgifte om over de prijs van die verrichtingen te onderhandelen, zou de macht van de mobiele operatoren kunnen worden gerelativeerd. Er moet dus nog worden onderzocht of de monopoliepositie van elke operator op zijn mobiele nummers bijgevolg beperkt is door de kopersmacht die een tegenwicht vormt van de overige operatoren en/of door de machtsverhoudingen die het resultaat zijn van de verschillen in omvang tussen operatoren. Het BIPT is hierbij van oordeel dat een operator niet persé over een eigen mobiel netwerk moet beschikken om aangeduid te kunnen worden als SMP-operator. Het feit dat een operator houder is van mobiele nummers en een monopolie heeft op het termineren naar deze nummers, staat los van het al dan niet beschikken over een mobiel netwerk.
186. Er is sprake van tegenwicht aan koperszijde wanneer een specifieke koper (of een groep van kopers) van een goed of van een dienst belangrijk genoeg is voor zijn leverancier om een

⁹⁷ Zie § 78 van de SMP-richtsnoeren.

⁹⁸ De kopersmacht als tegenwicht vormt de druk die de koper kan uitoefenen op de verkoper wanneer deze laatste zijn prijzen boven die van de concurrentie probeert te doen stijgen.

invloed uit te oefenen op de prijs die voor dat goed of die dienst wordt gefactureerd. Het is niet voldoende dat de koper gewoon kopersmacht als tegenwicht heeft, maar hij moet voldoende kopersmacht als tegenwicht kunnen uitoefenen, zodat de prijzen die de verkoper factureert worden beperkt tot het concurrerende niveau.

187. Daarbij moeten drie aspecten van de kopersmacht als tegenwicht worden bestudeerd:
- 187.1. de kopersmacht die kan worden uitgeoefend door de koper van de betreffende verrichting op de wholesalemarkt;
 - 187.2. de kopersmacht als tegenwicht die indirect zou worden uitgeoefend door de eindgebruikers als gevolg van hun gedrag op de retailmarkt;
 - 187.3. de praktische ervaring op de Belgische markt voor mobiele gespreksafgifte op het vlak van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.
188. Het onderzoek van de kopersmacht moet rekening houden met het verschil in omvang tussen de netwerken van de operatoren.

4.4.2.1 Algemeen onderzoek van de kopersmacht die een tegenwicht kan vormen op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte naar mobiele nummers

189. In theorie zijn verschillende vormen van gedragingen mogelijk voor een operator die een kopersmacht wil uitoefenen of probeert uit te oefenen:
- de interconnectie weigeren of een eind maken aan de interconnectie;
 - de onderhandelingen belemmeren in andere dossiers dan de gespreksafgifte, maar die de andere operator wel aanbelangen ;
 - weigeren om de tarieven die de andere operator vraagt (geheel of gedeeltelijk) te betalen;
 - gebruikmaken van tromboning om de te hoog geachte gespreksafgiftetarieven te vermijden;
 - zijn eigen gespreksafgiftetarief verhogen ten opzichte van de andere operator;
 - de retailtarieven naar de andere operator verhogen.
190. Elk van die gedragingen moet hierna worden geanalyseerd vanuit het oogpunt van de waarschijnlijkheid ervan (is het denkbaar dat een operator dat gedrag vertoont?) en van de doeltreffendheid ervan (zou de operator die met dat gedrag wordt geconfronteerd, ertoe worden aangezet om ervan af te zien om buitensporige interconnectietarieven toe te passen door het tegenwicht dat hij ondervindt, indien er geen regulering zou bestaan van de mobiele terminatietarieven?).

1. De interconnectie weigeren of een eind maken aan de interconnectie

191. Deze strategie zou kunnen bestaan in een weigering om verkeer te versturen naar de operator van wie de gespreksafgifteprijs te hoog worden geacht of om de interconnectie met deze operator te behouden. Dergelijke strategieën zouden de eind-tot-eindconnectiviteit op losse schroeven zetten en zijn dus niet wenselijk voor de markt⁹⁹. De weigering om verkeer te versturen naar de operator van wie de gespreksafgifteprijs te hoog worden geacht, betekent bovendien een verlies aan retailinkomsten. De interconnectie weigeren of een bestaande interconnectie stopzetten is een weinig waarschijnlijke strategie, aangezien de operator op deze manier zijn eigen klanten zou beletten om de klanten van de beoogde mobiele operator te bellen (het eventuele gebruik van de diensten van een gespreksdoorgifteoperator zou dit probleem niet kunnen oplossen). Een dergelijk gedrag heeft in elk geval weinig zin voor een (kleine) operator die, gelet op zijn geringe marktaandeel, geen aanvaardbare dienst zou kunnen bieden indien zijn klanten niet zouden kunnen communiceren met die van de andere (grotere) operatoren.

2. De onderhandelingen belemmeren in andere dossiers dan de gespreksafgifte, maar die de andere operator wel aanbelangen

192. De onderhandelingen belemmeren die verband houden met andere onderwerpen dan de gespreksafgifte is een strategie die in feite alleen maar door grote operatoren kan toegepast worden die ook nog andere diensten leveren dan de mobiele gespreksafgiftediensten. Deze grote operatoren hebben de mogelijkheid om invloed uit te oefenen in dossiers die zijn concurrenten aanbelangen, bijvoorbeeld verzoeken om ontbundeling of om toegang tot binair debiet of inzake toegang tot het kabelnetwerk. Dat geeft hen een vorm van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen. Het risico dat kleine mobiele operatoren dit soort van strategie zullen gebruiken, is erg onwaarschijnlijk. Buiten de dienst voor gespreksafgifte verkopen de (kleinere) mobiele operatoren immers weinig of zelfs geen diensten op wholesaleniveau, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Proximus en Telenet, die wel diensten aanbieden op andere markten.

193. Dit tegenwicht is echter beperkt om twee redenen:

- de regulator kan ingrijpen indien een dergelijke grote operator niet de verplichtingen nakomt die erop rusten als operator met een significante machtspositie op de andere wholesalemakten ;
- bepaalde operatoren blijven bovendien onderworpen aan een verbod om hun dominante positie te misbruiken krachtens het Belgische en Europese

⁹⁹ Zie ook de artikelen 51 en 52 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie inzake de interoperabiliteit, de toegang en de interconnectie van de diensten en netwerken: verplichtingen om te goeder trouw te onderhandelen en mogelijkheden om ter zake tussenbeide te komen voor de regulator.

mededingingsrecht, in het bijzonder om discriminerende contractuele voorwaarden te hanteren.

3. Weigeren om de tarieven die de andere operator vraagt (geheel of gedeeltelijk) te betalen

194. Weigeren om de facturen te betalen die gebaseerd zijn op betwiste gespreksafgiftetarieven is een plausibele strategie. Die strategie is efficiënt, althans op korte termijn. Op langere termijn wordt de koper (ongeacht wie hij is) geconfronteerd met een onzekerheid over de te betalen prijs (die afhankelijk is van gerechtelijke of administratieve beslissingen die kunnen worden genomen). Het is echter weinig waarschijnlijk dat deze strategie doeltreffend zou zijn. Bovendien zou een weigering tot betaling kunnen uitmonden in een intrekking van de interconnectie, wat nadelig zou kunnen zijn voor de eind-tot-eindconnectiviteit.

4. Gebruikmaken van tromboning om de te hoog geachte gespreksafgifte-tarieven te vermijden

195. Tromboning is een fenomeen waarbij telefonisch verkeer wordt omgeleid, indien er een mogelijkheid blijkt te zijn tot arbitrage tussen de nationale gespreksafgifteprijs die wordt gevraagd door de operator op wiens netwerk de oproep moet toekomen enerzijds, en een tarief dat lager zou zijn voor dezelfde gespreksafgifteverrichting die zou worden toegepast op operatoren uit andere landen, anderzijds. Operatoren kunnen dus arbitrerende tussen een hoog gespreksafgiftetarief dat door de Belgische operatoren wordt toegepast en een lager tarief dat op de buitenlandse operatoren wordt toegepast voor dezelfde gespreksafgifte dienst.

196. Een dergelijke praktijk werd waargenomen na de aanneming van de besluiten van het BIPT met betrekking tot de vaste gespreksafgiftetarieven van Telenet en Versatel. Aangezien het regelgevend kader tromboning niet verbodt, zijn de vaste en mobiele operatoren vrij om deze praktijk te hanteren.

197. In afwezigheid van regulering van de mobiele gespreksafgifte, zouden operatoren hun terminatietarieven kunnen verhogen. Maar zolang zij aan binnenlandse en buitenlandse operatoren dezelfde tarieven aanrekenen, heeft tromboning geen nut. De doeltreffendheid van tromboning als kopersmacht die een tegenwicht kan vormen is dus beperkt.

5. Zijn eigen gespreksafgiftetarief verhogen ten opzichte van de andere operator

198. Zonder regulering zouden operatoren op eigen initiatief hun mobiele gespreksafgiftetarieven kunnen verhogen. Een operator die geconfronteerd wordt met een verhoging van het gespreksafgiftetarief van een andere operator kan als reactie daarop zijn eigen gespreksafgiftetarieven verhogen. Kortom, het zou mogelijk zijn dat een reeks represailles op elkaar volgen, met steeds hogere gespreksafgiftetarieven als gevolg, wat de inefficiëntie van deze strategie voor alle partijen aantoont.

6. De retailtarieven naar de andere operator verhogen

199. Een operator die geconfronteerd wordt met een verhoging van het gespreksafgiftetarief van een andere operator kan zijn eigen retailtarieven naar die operator verhogen. Een verhoging van de retailtarieven biedt de operator van de oproeper de mogelijkheid om bij zijn klanten de bedragen terug te winnen die betaald worden voor de gespreksafgifte op het netwerk van de opgeroepene. Deze strategie om de retailprijzen te verhogen is echter niet efficiënt omwille van verschillende redenen:
- 199.1. een operator die geconfronteerd wordt met een beduidende verhoging van de retailtarieven naar hun netwerk, wordt niet verplicht om zijn gespreksafgiftetarief te verlagen (de klant is in het algemeen niet erg gevoelig voor de prijs die hun gesprekspartners betalen om ze te bellen, zie onder).
- 199.2. In de mobiele markt is er een toenemende vraag naar tariefformules van het ATAN-type (*Any Time, Any Network*), waarbij er geen differentiatie is tussen oproepen die *off-net* of *on-net* gebeuren en waarbij geen prijsverschil wordt gemaakt tussen piek- en dalperiodes. Een tariefstrategie met een differentiatie van de prijzen naargelang de gebelde operator is ontransparant voor de eindgebruiker omwille van het succes van de nummerportabiliteit (die de voorafgaande identificatie van het gebelde netwerk steeds meer bemoeilijkt). Door een differentiatie toe te passen, riskeert een operator dat zijn retailsaanbiedingen minder aantrekkelijk worden.
200. Bovendien is vanuit het standpunt van een full MVNO of een kleine operator een verhoging van de retailprijzen geen doeltreffende strategie, gelet op de respectieve marktaandeelen: de prijs van de oproepen naar de drie MNOs verhogen, zou erop neerkomen dat de prijs van de meerderheid van de oproepen wordt verhoogd.

4.4.2.2 Indirecte kopersmacht van de eindgebruikers op de retailmarkt

201. Men zou kunnen denken dat het gedrag van de eindgebruikers op de retailmarkt de houding van de mobiele operatoren die de dienst voor gespreksafgifte op hun netwerk verkopen, zou kunnen intomen. Dat effect is echter volledig theoretisch.
202. Gelet op het CPP-stelsel (*Calling Party Pays*) dat in België van toepassing is (alook algemeen in heel Europa¹⁰⁰) hoeft de opgebeldde partij de gespreksafgiftelasten niet te dragen en is deze in principe weinig gevoelig voor de hoogte van dit wholesaletarief. De retailprijs die de opbellende partij betaalt, oefent geen enkele invloed uit op de keuze van een specifieke

¹⁰⁰ De enige opmerkelijke uitzondering op dit algemene CPP-principe is, in mobiele telefonie, het geval van internationale *roaming*, die deels gebaseerd is op het omgekeerde RPP-principe (*Receiving Party Pays*): de mobiele klant die zich in het buitenland bevindt moet wanneer hij wordt gebeld, een deel van de kosten betalen die inherent zijn aan de betreffende oproep.

mobiele operator in plaats van een andere. De klant is trouwens doorgaans niet op de hoogte van het bestaan van deze wholesaleverrichting tussen operatoren (de klant kent meestal zelfs niet de identiteit van de mobiele operator bij wie zijn gesprekspartner klant is). Dit effect wordt nog versterkt door de nummeroverdraagbaarheid.

203. Het BIPT sluit niet uit dat potentiële substitutieproducten aan belang zouden kunnen winnen in de toekomst, in die zin dat het gedrag van de eindgebruikers zich zal aanpassen en de klassieke gespreksafgifte beconcurrereerd zou worden door andere diensten. Wij denken hierbij vooral aan de verdere evolutie van *peer-to-peer* OTT-diensten via het publieke internet. Nu al combineren bepaalde gebruikers gesprekken naar mobiele netwerken met het bellen via OTT-diensten waarbij geen gespreksafgiftediensten (en in sommige gevallen: geen enkele kost) bij komt kijken. Zoals beschreven in deel 3.3 van deze marktanalyse, is het aantal mensen dat telefoneert via VoIP-applicaties op dit moment nog heel beperkt.
204. Het BIPT herhaalt dat er een onderscheid moet gemaakt worden tussen VoIP-operatoren die beschikken over eigen mobiele nummers (en dus ook mobiele gespreksafgifte aanbieden op de wholesalemarkt en daarover een monopoliepositie beschikken) en VoIP-operatoren die enkel *peer-to-peer* communicatie tussen twee partijen toelaten indien beide partijen gebruik maken van dezelfde applicatie (en beide *online* zijn). Op dit moment is de concurrentiedruk afkomstig van laatstgenoemd type operator nog te beperkt.
205. Zoals aangehaald in deel 4.3 van deze analyse, kent een oproep naar mobiele nummers een relatief lage prijselasticiteit; d.w.z. dat er sprake is van een geringe mate van reactievermogen van de gebruikers wanneer de retailprijzen worden verhoogd wegens een stijging van de wholesaleprijs voor mobiele gespreksafgifte. De druk vanwege eindgebruikers die naar de mobiele nummers bellen, blijkt dus onvoldoende om een kleine, maar significante, duurzame verhoging van de gespreksafgiftelasten door een mobiele operator, niet-rendabel te maken. Gelet op het gebrek aan een doeltreffend substitutieproduct voor de dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers, lijkt de kopersmacht die eindgebruikers kunnen uitoefenen a priori sterk beperkt. Een eventuele kopersmacht in de nabije toekomst zal zeker niet afdoende groot zijn om de prijzen die de verkoper factureert, terug te dringen naar het concurrerende niveau.

4.4.2.3 Analyse van de praktische ervaring van het tegenwicht van de koper en analyse van de prijszetting van de mobiele gespreksafgiftetarieven van kleine spelers

206. Gelet op het gebrek aan een doeltreffend substitutieproduct voor de dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers, is de kopersmacht van de kopers van de dienst in kwestie a priori sterk beperkt. De situatie moet echter worden genuanceerd. Enerzijds, zouden de drie netwerkoperatoren (Proximus, Orange Belgium en Telenet Group) in theorie over een kopersmacht kunnen beschikken tegenover de operatoren die een kleiner marktaandeel hebben (namelijk Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone). Anderzijds zouden de operatoren die een kleiner marktaandeel hebben, over een

kopersmacht kunnen beschikken die een tegenwicht kan vormen tegenover de drie netwerkoperatoren, indien deze drie netwerkoperatoren als enige gereguleerd zouden worden.

207. Het BIPT vindt dat indien deze operatoren die een kleiner marktaandeel hebben allemaal of een deel ervan zouden beslissen om hoge tarieven op te leggen voor de afgifte van mobiele gesprekken, de gereguleerde operatoren hun geen doeltreffend tegenwicht zouden kunnen bieden. Met andere woorden: in geval van een gedeeltelijke regulering die hen zou sparen, zouden de kleine spelers zich effectief gedragen als spelers die profijt trekken van hun marktmacht. Hoewel de strategieën van de spelers op de markten voor gespreksafgifte (Belgische of andere uit de Europese Unie) variëren, laten sommige voorbeelden immers zien dat sommige operatoren een gedrag aannemen dat daadwerkelijk getuigt van de afwezigheid van kopersmacht als tegenwicht, wat de tarieven betreft (verbonden aan het bezit van een marktaandeel van 100% op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte). Er bestaat dus een ernstig risico dat sommige ondernemingen strategieën toepassen die erop gericht zijn om hun inkomsten uit mobiel-gespreksafgifte zolang mogelijk te maximaliseren; deze strategieën kunnen daarbij het spel van de concurrentie beïnvloeden.
208. Als historische operator heeft Proximus meer kopersmacht die een tegenwicht kan vormen dan de andere spelers op de Belgische markt en dit, potentieel omdat het in vergelijking met de andere operatoren een aanzienlijk hoger aantal, al dan niet gereguleerde, diensten verstrekt aan de andere (vaste of mobiele) operatoren, al is het bedrijf ook afhankelijk van de andere operatoren waarvan het gespreksafgiftediensten moet kopen (het koopt van hen vaak enkel de dienst voor afgifte van mobiele (en/of vaste) gesprekken). De beweegruiimte van Proximus is evenwel beperkt, rekening houdende met de regulerende druk die wordt uitgeoefend op dit bedrijf omdat het aangewezen is als een operator met een sterke machtspositie op andere wholesalemarkten.
209. Tevens wordt vastgesteld dat hoewel Telenet tot op heden niet aangewezen is als SMP-operator op de markt voor mobiel-gespreksafgifte, het zijn MTR-tarief niet hoger heeft gemaakt dan het gereguleerde niveau. Het feit dat deze kleine speler tot nu toe geen hogere MTR-lasten dan het gereguleerde tarief heeft gefactureerd, wijst niet automatisch erop dat hij niet in staat was om een gedrag aan te nemen dat onafhankelijk is ten opzichte van zijn kopers, ondanks zijn marktaandeel van 100% (zie infra).
210. Evenzo hebben de overige kleine spelers (Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone), die tot nu toe niet zijn aangewezen als SMP-operator op de relevante markt, hun MTR-tarieven niet hoger gemaakt dan het gereguleerde niveau.
211. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de full MVNO's (Telenet, Lycamobile, Vectone Mobile en Join Experience) die de jongste jaren op de markt zijn gekomen, erop konden anticiperen dat ze aan de regulering van hun mobiel-

gespreksafgiftetarieven zouden worden onderworpen zodra er een nieuw marktanalysebesluit zou worden gepubliceerd. Paragraaf 162 van het vorige marktanalysebesluit (29 juni 2010) vermeldde dit duidelijk:

"[...] een dergelijke full MVNO [zou] a priori moeten worden onderworpen aan dezelfde verplichtingen als diegene die op zijn host-operator rusten, in het bijzonder wat betreft de vaststelling van zijn MTR-gespreksafgiftelasten: deze aanpak wordt immers gerechtvaardigd door het feit dat aangezien deze MVNO het radiotoegangsnetwerk van de host-operator exploiteert en deze laatste onderworpen is aan een verplichting tot kostenbasing van zijn gespreksafgiftetarief, het logisch is dat aan de MNVO dezelfde verplichting tot kostenbasing wordt opgelegd als zijn host. [...] Behalve deze verplichting om zijn MTR-tarief af te stemmen op dat van zijn host-operator, zal een full MVNO algemeen de overige verplichtingen moeten nakomen die opgelegd zijn aan mobielnetwerkoperatoren, in het bijzonder het non-discriminatiebeginsel."

212. Het BIPT is van oordeel dat het daarom volkomen redelijk is om ervan uit te gaan dat de full MVNO Telenet [vertrouwelijk:] zijn dienst voor mobiel-gespreksafgifte heeft verkocht tegen de gereguleerde prijs, ondanks het ontbreken van regulering *ex ante*, omdat het waarschijnlijk anticipeerde op de regulerende besluiten waaraan het sowieso onderworpen zou worden. Een raadpleging die tot doel had Telenet aan te wijzen als SMP-operator en eraan verplichtingen op te leggen is gepubliceerd in 2011.¹⁰¹ Op basis van verschillende Belgische of buitenlandse voorbeelden (zie hieronder) vindt het BIPT dat de kans groter is dat het gedrag van de full MVNO's te verklaren is door hun anticipatie op een duidelijk aangekondigde regulering dan door de uitoefening van een eventuele kopersmacht van de drie MNO's als tegenwicht tegen hen.

213. [vertrouwelijk:

] In de marktanalyse betreffende de markt voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk¹⁰² was Voxbone aangewezen als een SMP-operator, omdat het actief was op de markt voor vast-gespreksafgifte (en dus in dat segment een marktaandeel had van 100%). [vertrouwelijk

¹⁰¹http://www.bipt.be/public/files/nl/673/3438_nl_d_cision_compl_mentaire_march_7_telenet_mvno_final_nl_7_maart_2011.pdf

¹⁰² Zie het [besluit van de Raad van 2 maart 2012](#) betreffende de FTR-tarieven.

]

214. Daartegenover staat dat de observatie van de gespreksafgiftemarkten tegenvoorbeelden oplevert. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gedrag van Telenet op de markt voor vast-gespreksafgifte. Telenet heeft zijn FTR-tarieven heel gevoelig verhoogd, toen het nog niet aan een prijscontrole onderworpen was.¹⁰³ Operator Base (Telenet Group)¹⁰⁴ heeft eveneens bewezen dat het in staat was om zijn tarief voor gespreksafgifte op zijn mobiel netwerk op een hoog niveau te houden toen deze operator nog niet onderworpen was aan de regulering onder het vorige regelgevingskader (vóór 2004).
215. Een ander, meer recent voorbeeld is vastgesteld in het Verenigd Koninkrijk en illustreert de manier waarop operatoren met een klein marktaandeel in staat zijn om gespreksafgiftetarieven op te leggen die beduidend hoger liggen dan het gereguleerde MTR-prijsniveau omdat ze niet gereguleerd waren. Terwijl enkel maar de vier netwerkoperatoren gereguleerd waren op de wholesalemarkt voor mobiel-gespreksafgifte, beschikte geen enkele operator duidelijk over een kopersmacht als tegenwicht die voldoende was om te vermijden dat de kleinste operatoren hun mobiel-gespreksafgifte aanboden op een hoger prijsniveau.
216. Tot voor 2011 waren immers alleen de 4 mobiel-netwerkoperatoren daar gereguleerd, terwijl 28 kleinere spelers (voornamelijk full MVNO's, maar ook een OTT-speler) ondertussen op de markt actief waren geworden. Hoewel kon worden verwacht dat deze operatoren, die een klein marktaandeel op de retailmarkt bezitten, weinig beweegruimte zouden hebben, is uit een analyse¹⁰⁵ gebleken dat veel van die kleinere operatoren erin geslaagd zijn om veel hogere gespreksafgiftetarieven te hanteren dan de gereguleerde MTR-tarieven (gemiddeld 129% à 225% boven het gereguleerde tarief).
217. Ofcom heeft dan beslist om deze 28 spelers, die toen actief waren op de relevante markt, te verplichten om te onderhandelen over hun MTR-tarieven onder "billijke en redelijke voorwaarden". Ofcom heeft specifieke richtlijnen opgesteld die uitvoeriger uitleggen wat werd verstaan onder "billijk en redelijk"¹⁰⁶. Na het besluit van 2011 was gebleken dat deze

¹⁰³ Zie paragraaf 184 van het besluit van het BIPT van 2 maart 2012 met betrekking tot de marktanalyse van de markt voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie.

¹⁰⁴ In oktober 2003 had 'Base' de definitie van de piekuren veranderd om op weekdays een tijdsbestek van 10 u. tot 22 u. te dekken. Voor die datum waren de piekuren voor de drie MNO-operatoren op dezelfde manier gedefinieerd. Orange Belgium en Belgacom moesten bijgevolg een veel hoger MTR-tarief betalen om tijdens die uren de gesprekken over te brengen. Het BIPT heeft moeten ingrijpen. Bron: [Besluit van de Raad van het BIPT van 11 augustus 2006](#), blz. 62-64.

¹⁰⁵ Ofcom, [Mobile Termination Review Statement](#), 11 maart 2011, zie blz. 72-82.

¹⁰⁶ Wholesale Mobile Call Termination : [guidance](#) on dispute resolution in relation to fair and reasonable charges, 05/04/11.

“lichte verplichting” niet doeltreffend leek aangezien de MTR-tarieven van deze spelers hoger bleven dan het gereguleerde tarief. Hetgeen niet beantwoordde aan de verwachtingen van Ofcom:

« When we decided against imposing a charge control on smaller service providers [in 2011] we considered that the obligation to provide network access on fair and reasonable terms and conditions, including charges, and our proposed guidance (with the possibility of dispute resolution) would provide sufficient controls on the levels of MTRs charged by smaller service providers. [...] Our expectation was that, as a result of the imposition of the ‘fair and reasonable’ condition [...] the vast majority of service providers would charge MTRs no higher than the benchmark [pure LRIC] MTR. But evidence gathered by us recently shows that many smaller service providers have been charging MTRs that are above – in a number of cases, far above – the benchmark MTR. [...] Our findings above suggest that the fair and reasonable condition has not been effective in encouraging symmetric MTRs¹⁰⁷. »

218. Daaruit kan men afleiden dat deze kleinere operatoren niet onderworpen waren aan een voldoende kopersmacht als tegenwicht om hun mobiel-gespreksafgiftetarieven aan te bieden op het concurrerende prijsniveau. Sommige operatoren zijn niet tot een akkoord gekomen in het kader van de onderhandelingen, waardoor Ofcom heeft moeten ingrijpen om een MTR-tarief op te leggen. Ofcom wijst erop dat deze geschillen waarschijnlijk het gevolg waren van de stopzetting van de onderhandelingen tussen de koper en de aanbieder van mobiel-gespreksafgifte, tijdens welke de koper er niet in geslaagd is om te onderhandelen over een extra verlaging van de tarieven van de gespreksafgiftedienst.
219. Aangezien het belang van de consumenten afneemt wegens de hogere MTR-tarieven die door kleine operatoren worden aangerekend, legt Ofcom in zijn meest recente besluit¹⁰⁸ een prijscontroleverplichting op aan alle SMP-operatoren op de relevante markt (inclusief de operatoren met een beperkt aantal retailklanten) zodat de MTR-tarieven niet langer hoger kunnen zijn dan het gereguleerde MTR-tarief, op basis van een strikt “pure LRIC” kostenberekeningsmodel. In deze marktanalyse van Ofcom is Voxbone ook aangewezen als SMP-operator op de relevante geografische markt.

220. Het BIPT concludeert bijgevolg dat een theoretische kopersmacht als tegenwicht onder andere van de drie MNO-operatoren (met een a priori aanzienlijke onderhandelingsmacht) tegenover de operatoren die een kleiner marktaandeel hebben, niet doeltreffend genoeg kan worden geconcretiseerd om het vermoeden tegen te spreken van een marktmacht van de

¹⁰⁷ Ofcom, [draft decision](#) 2015-2018, p. 81-82.

¹⁰⁸ Ofcom, [Mobile termination market review 2015-18](#), 17 maart 2015.

operatoren die een kleiner marktaandeel hebben voor de wholesalelevering van de dienst voor mobiel-gespreksafgifte.

4.4.2.4 Conclusie wat betreft de kopermacht die een tegenwicht kan vormen op de Belgische markt van de dienst voor gespreksafgifte op vaste netwerken

221. Gelet op het gebrek van een doeltreffend substitutieproduct voor de dienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken, lijkt de kopersmacht van de kopers van de dienst in kwestie a priori sterk beperkt. Geen enkele van de beoogde strategieën lijkt het mogelijk te maken een efficiënte druk uit te oefenen op de gespreksafgifteprijsen.

222. Het BIPT concludeert dat alle acht operatoren die actief zijn op de relevante markten zich in een aanzienlijke mate onafhankelijk zou kunnen gedragen van de andere operatoren en gebruikers door buitensporige MTR-tarieven op te leggen, indien er geen regulering zou zijn. De analyse van de kopersmacht als tegenwicht leidt niet tot een omkeren van het vermoeden van een dominante positie.

4.4.3 Evaluatie van een eventuele gezamenlijke machtspositie

223. In het onderhavige geval van de dienst voor gespreksafgifte naar mobiele nummers, wordt de betreffende verrichting evenwel apart verstrekt door elk van de acht bedoelde operatoren op acht afzonderlijke markten en kan men bijgevolg per definitie niet praten over een dergelijke situatie van gezamenlijke machtspositie binnen een markt. Dit onderzoek blijkt dus zonder voorwerp wat betreft de verstrekking van de diensten van mobiele gespreksafgifte.

4.5 PROSPECTIEVE ANALYSE VAN DE MARKT

224. Overeenkomstig de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse, moet een prospectieve (*forward looking*) analyse van deze markten worden gemaakt.

225. Heden (en voor zover deze analyse kan zien) bestaat er geen technologische mogelijkheid om gesprekken af te geven via een andere infrastructuur dan die van de opgebeldde abonnee of gespreksafgifte te verkopen naar de nummers van een andere mobiele operator. Elke mobiele operator zal dus een monopolie behouden voor de afgifte van oproepen op zijn eigen nummers. Het BIPT voorziet dus geen significante structurele verandering op de markt voor mobiele gespreksafgifte binnen het prospectieve tijdsbestek van deze analyse.

226. In de komende jaren is het zeer waarschijnlijk dat OTT-applicaties (zoals de *peer-to-peer* versie van Skype en Messenger) en VoIP-telefonie verder aan belang zullen winnen. Momenteel worden deze applicaties nog niet zo vaak gebruikt. Zoals aangehaald in deel 3.3 vormen de *peer-to-peer* OTT-applicaties momenteel geen afdoende substituuut voor een

oproep naar een mobiel nummer. De Europese Commissie deelt deze visie in haar Aanbeveling van de relevante markten van 9 oktober 2014¹⁰⁹.

227. Het BIPT is van oordeel dat de huidige analyse niet significant zal worden gewijzigd binnen het prospectieve tijdsbestek van deze analyse: elke mobiele operator zal een monopoliepositie behouden voor de verstrekking van de dienst voor gespreksafgifte op zijn eigen netwerk.
228. Onverminderd de bovenstaande vaststellingen zou het BIPT toch ertoe kunnen worden gebracht om in de nieuwe analyseperiode beoogd door dit besluit aanvullende analyses van de markt voor gespreksafgifte naar mobiele nummers te verrichten, indien in die periode nieuwe mobiele spelers op de Belgische markt zouden verschijnen. In dat geval zal het BIPT zijn marktanalyse vervolledigen en er alle vereiste conclusies in termen van regulering uit trekken.

4.6 CONCLUSIE VAN DE SMP-ANALYSE

229. Wat betreft de situatie van de concurrentie op de markten voor de verstrekking van gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken, komt het BIPT tot de conclusie dat de volgende operatoren een sterke machtspositie (SMP) hebben op de markten voor de verstrekking van diensten van mobiele gespreksafgifte:

- 229.1. Telenet Group
- 229.2. Join Experience
- 229.3. Lycamobile
- 229.4. Orange Belgium
- 229.5. Proximus
- 229.6. Telenet
- 229.7. Vectone Mobile
- 229.8. Voxbone

¹⁰⁹ Zie Aanbeveling 2014, voetnoot 4.

5 PROBLEMEN EN RISICO'S DIE VOORTVLOEIEN UIT DE DOMINANTE POSITIE VAN DE OPERATOREN BETREFFENDE DE LEVERING VAN MOBIELE GESPREKSAFGIFTEDIENSTEN

230. Het BIPT onderzoekt in dit deel de problemen die op de relevante markten kunnen voortvloeien uit een marktfalen op concurrentiegebied en uit de aanwezigheid van een onderneming met een significante machtspositie voor de levering van diensten voor mobiele gespreksafgifte – in afwezigheid van regulering.
231. Het voornaamste probleem dat geïdentificeerd is bij de marktanalyse is het monopolie waarover elke operator beschikt voor de afgifte van oproepen op zijn mobiele nummers. Zoals de klassieke economische theorie ons leert, bestaat er een risico dat een niet-gereguleerde monopolie leidt tot het vaststellen van prijzen die hoger zijn dan diegene die zouden gelden in een concurrentiesituatie. Zonder regulering bestaat het gevaar dat de operator buitensporige tarieven vaststelt over het monopolie (inzake afgifte van gesprekken op zijn mobiele nummers) waarover hij beschikt. Deze abnormaal hoge prijzen hebben verscheidene negatieve gevolgen, zoals hieronder besproken.
232. De Europese Commissie stelt in haar Aanbeveling van 7 mei 2009¹¹⁰ dat abnormaal hoge MTR-tarieven zich vertalen in hoge prijzen voor de eindgebruiker en derhalve tot een geringer gebruik, hetgeen ten koste gaat van het consumentenwelzijn. Abnormaal hoge MTR-tarieven leiden bovendien tot concurrentievervalsingen tussen vaste en mobiele markten en/of tussen exploitanten met asymmetrische marktaandelen en verkeerstromen. Deze problemen worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Volgens de Commissie is een geharmoniseerde en symmetrische *ex ante* prijsregulering van de MTR-tarieven nodig om de verschillende concurrentieproblemen in de kiem te smoren. In het volgende hoofdstuk worden gepaste remedies voorgesteld om elk van de problemen aan te pakken.

5.1 PRIJSGERELATEERDE PROBLEMEN

233. Ten eerste leiden abnormaal hoge MTR-tarieven ertoe dat de kosten van de concurrenten kunstmatig worden verhoogd. Wat dat betreft zullen de kosten van de operatoren die een minder groot marktaandeel hebben op de retailmarkt (zoals *in casu* de full MVNOs en OTT-operator Voxbone) meer stijgen dan de kosten van de grotere operatoren op de retailmarkt, wat schadelijk is voor de concurrentie. Dit is een onrechtmatig gedrag dat als dusdanig is geïdentificeerd door de European Regulators Group (ERG) in zijn gemeenschappelijk

¹¹⁰ Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009 betreffende de afgiftetarieven. Deze Aanbeveling stelt dat MTR-tarieven moeten gebaseerd zijn op een zuiver LRIC-model. Met hoge MTR-tarieven, worden MTR-tarieven bedoeld die uitstijgen boven de meerkosten.

standpunt over de remedies¹¹¹. Op markten waar operatoren een asymmetrisch marktaandeel bezitten, kan dit ervoor zorgen dat deze kleinere operatoren omvangrijke vergoedingen moeten betalen aan de grotere concurrenten (de MNOs).

234. Tijdens de nationale consultatie gaf Orange Belgium dit in twijfel te trekken. Orange Belgium illustreert met een voorbeeld hoe de MTR-kosten voor kleine operatoren evenredig zijn aan de MTR-inkomsten. Er is dus geen sprake van een onevenwicht wat betreft de vergoedingen die operatoren met een klein marktaandeel moeten betalen aan de grote concurrenten.
235. De redenering van Orange Belgium klopt, onder voorbehoud dat er op retailniveau geen prijsdifferentiatie bestaat voor *off-net* en *on-net* oproepen. Echter, in een situatie waarin er geen regulering zou zijn van de MTR-wholesale tarieven, kunnen operatoren een abnormaal hoog wholesale tarief aanrekenen voor hun mobiele terminatie. Bijgevolg zal de andere operator hogere MTR-kosten voor *off-net* oproepen ervaren – en dus genoodzaakt zijn deze hogere kost door te rekenen op retailniveau. *On-net* oproepen gaan gepaard met lagere (interne) kosten. Het is dan waarschijnlijk dat de kleinere operator een tariefdifferentiatie zal hanteren tussen de prijzen van *on-net*- en *off-net* oproepen, wat de kleinere operatoren benadeelt, zoals hieronder besproken in paragraaf 240.
236. Ten tweede worden – in afwezigheid van regulering - deze hogere gespreksafgiftepreizen uiteindelijk – tot op zekere hoogte - doorberekend aan de consumenten en ondernemingen. De retailmarkt voor telefoondiensten is rechtstreeks verbonden met de markt voor wholesale gespreksafgifte. Zowel de vaste als de mobiele operatoren moeten immers hun klanten in staat stellen om naar elk (inter)nationaal mobiel netwerk te bellen. De gespreksafgiftelasten die moeten worden betaald aan de mobiele operator van bestemming vormen een onderdeel van de retailprijzen die zullen worden toegepast voor de zogenaamde M2M- (*Mobile-To-Mobile*) en F2M-oproepen (*Fixed-To-Mobile*). Een verhoging van de mobiele gespreksafgiftelasten van een operator zal typisch deels of geheel worden doorberekend in de M2M- en F2M-retailtarieven naar het beschouwde mobiele netwerk en zullen dus moeten worden gedragen door de eindklanten¹¹², hetgeen ten koste gaat van het consumentenwelzijn.
237. Ten derde, door de hogere prijzen die ze voor die dienst zouden kunnen hanteren, zouden de operatoren buiten elke vorm van *ex ante* regulering in staat zijn om aan concurrentiebelemmerende kruissubsidiëring¹¹³ te doen tussen hun gespreksafgifteactiviteit en hun retailtelefoondiensten. De operatoren zouden aldus onrechtmatig de *on-net* oproepen

¹¹¹ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS Regulatory Framework (2006).

¹¹² Deze doorberekening van de gespreksafgiftepreizen in de retailprijzen die worden betaald om een gegeven netwerk te bereiken, mag niet worden verward met het “waterbedeffect”. Er is sprake van een “waterbedeffect” wanneer de operator bij een vermindering van zijn inkomsten uit gespreksafgifte zou beslissen tot een herschikking van zijn retailtarieven.

¹¹³ Zie ook de Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009, considerans 7.

(binnen hetzelfde netwerk) kunnen voortrekken ten koste van *off-netoproepen* (naar de andere netwerken). De tariefdifferentiatie tussen de prijzen van de *on-netoproepen* en *off-netoproepen* kan netwerkeffecten bevorderen, die helpen om het vermogen te verhogen om klanten te werven en te behouden, vooral bij operatoren die het grootste marktaandeel hebben (*in casu*: de MNOs) - hoofdzakelijk ten nadele van de operatoren met een kleiner marktaandeel. Deze netwerkeffecten werden ook erkend door de Raad voor de Mededinging in zijn beslissing van 26 mei 2009 in de zaak BASE/BMB betreffende de mobiele markt in het bijzonder:

"De Raad houdt rekening met het feit dat de tarieven van de on-netoproepen een sleutelement vormen in de keuze van de consument voor een mobiele leverancier. De meerkosten in verband met de off-netoproepen versterken bovendien het zogenaamde "clubeffect", waarbij de gebruikers die een netwerk vormen, ertoe neigen een groep te vormen bij dezelfde operator. Een kleinere operator die in dit marktsegment klanten wil winnen, moet in staat zijn om off-nettarieven aan te bieden die vergelijkbaar zijn met de on-nettarieven van de dominante operator. Dergelijke aanbiedingen zijn onmogelijk zolang de MTR's van de dominante operator duidelijk hoger liggen dan zijn on-nettarieven. Het aandeel van de off-netoproepen die de klant tot stand zal moeten brengen, zal omgekeerd evenredig zijn met het marktaandeel van de gekozen operator. Daaruit volgt dat hoe groter het marktaandeel van de gekozen operator, hoe minder de klant kosten voor off-netoproepen zal moeten dragen.¹¹⁴ (vrije vertaling)."

238. De ERG (*European Regulators Group*) geeft ook commentaar op het clubeffect:

"Wanneer klanten niet weten op welk netwerk de mensen die ze het meest bellen zitten, of wanneer deze ontvangers van oproepen gelijk verspreid zijn over de netwerken, hangt de aantrekkingskracht van on-netaanbiedingen af van het marktaandeel van de operator. Afhankelijk van de structuur van de retailprijzen kan dit leiden tot een netwerkeffect waardoor het voor de klant aantrekkelijker is om deel uit te maken van een groot netwerk. Grote operatoren kunnen het desbetreffende netwerkeffect waaruit ze voordeel halen (en de aantrekkingskracht van hun on-netaanbiedingen) op twee manieren versterken. De eerste houdt verband met gespreksopbouw: wanneer een klant belt naar iemand die abonnee is van het grotere netwerk (waartoe de kans groter is, afhankelijk van de spreiding over de verschillende netwerken van de mensen naar wie deze klant belt), zal hij het on-nettarief betalen als hij eveneens op dat netwerk geabonneerd is of een off-nettarief betalen als hij op het kleinere netwerk geabonneerd is. Wanneer al de rest gelijk blijft, zou hij dan eerder

¹¹⁴ Zie de zaak CONC-P/K-05/0065 BASE/BMB van 26 mei 2009, paragraaf 213.

beslissen om naar het grotere netwerk over te stappen, omdat de gemiddelde of verwachte prijs lager is. De tweede manier heeft te maken met de ontvangen oproepen en de reden daarvan is dat mag worden aangenomen dat klanten enig nut hebben van het ontvangen van oproepen. Wanneer een groter netwerk een hoge off-netprijs aanrekent, dan zijn de klanten minder bereid om naar het andere netwerk te bellen dan andersom. Daarom wordt de waarde van een klant die deel uitmaakt van het kleinere netwerk verkleind, omdat hij bezorgd zal zijn dan hij door minder mensen zou worden opgebeld...¹¹⁵ " (vrije vertaling).

239. De tariefdifferentiatie tussen de prijzen van *on-net*- en *off-net*oproepen kan leiden tot een discriminerend gedrag in de vorm van price squeeze voor kleinere operatoren. Het gaat om een misbruik dat vastgesteld kan worden onder bepaalde voorwaarden wanneer het verschil tussen de retailprijzen van een onderneming en het tarief van de wholesaleverrichtingen voor vergelijkbare diensten die aan haar concurrenten wordt geboden, negatief is, of onvoldoende om de specifieke kosten te dekken voor de verrichting van de diensten aan de klanten op de stroomafwaarts gelegen markt. Wat mobiele telefonie betreft, heeft de Raad voor de Mededinging bijvoorbeeld een dergelijke praktijk vastgesteld in zijn beslissing van 26 mei 2009 in de zaak BASE/Belgacom Mobile¹¹⁶. Overigens stelt het hof van beroep van Brussel in een arrest van 26 februari 2015¹¹⁷ dat werd geveld naar aanleiding van een beroep ingesteld tegen een uitspraak van de handelsrechtbank van 29 mei 2007 de dominante positie van Proximus op de relevante markt vast en beschouwt het, onder voorbehoud van bevestiging door een college van deskundigen dat het hof heeft aangesteld, dat er aanwijzingen zijn dat Proximus (onder meer) artikel 102, VwEU, heeft overtreden door een tariefverschil in te voeren tussen zijn prijzen op de wholesalemarkt en op de retailmarkt dat niet voldoende is om ten minste de kosten voor toegang tot de retailmarkt te dekken en een tariefdifferentiatie toe te passen tussen de *on-net*- en de *off-net*oproepen waaruit niet-gerechtigde incoherenties blijken die de berekeningen van de kosten tussen deze twee diensten treffen en waardoor het netwerkeffect wordt versterkt. Telenet Group, Orange Belgium en Proximus kwamen op 21 oktober 2015 tot een akkoord om de langdurige procedure van rechtzaken (gestart in 2003) te beëindigen door een minnelijke schikking. Proximus betaalde in het totaal zo'n 120 miljoen euro aan de verschillende tegenpartijen¹¹⁸.
240. Zoals vermeld in deel 4.4 van deze analyse, wordt er tegenwoordig echter nog zelden onderscheid gemaakt tussen *on-net*- en *off-net*oproepen op retailniveau. Door de hogere mobiele overdraagbaarheid (zie figuur 2 en figuur 9) - een teken van een hoge mate van concurrentie nam het aantal tariefplannen met een differentiatie in de kosten voor *on-net*- en *off-net*oproepen sterk af. Deze evolutie is grotendeels te wijten aan de regulering die werd

¹¹⁵ ERG Common Position on MTR asymmetry/symmetry, ERG (07) 83 final 080312, p. 97.

¹¹⁶ Raad voor de Mededinging, beslissing 2009-P/K van 26 mei 2009, zaak BASE/BMB CONC-P/K-05/0065, paragrafen 313-314, 46-47.

¹¹⁷ Brussel (9e kamer), 26 februari 2015, 2012/AR/1.

¹¹⁸ Zie [persbericht](#) van Proximus, 21 oktober 2015.

ingesteld door het besluit van 29 juni 2010 dat daling van de mobiele gespreksafgiftetarieven oplegde (zie ook deel 4.1.2.). Het toenemend aantal forfaitaire belbundels van het type ATAN zorgden voor een hoger consumentenwelzijn, gedreven door een meer transparante tariefstructuur die het mobiel bellen vergemakkelijkte.

241. Orange Belgium stelt vast dat sommige vaste telefonieoperatoren nog steeds een onderscheid maken tussen on-net en off-netoproepen op retailniveau, terwijl het verschil tussen de gereguleerde MTR- en FTR-tarieven beperkt is. Deze tariefdifferentiatie benadeelt significant de oproepen naar mobiele netwerken. Bovendien vraagt Orange Belgium zich af wat het bijkomend consumentenvoordeel zou kunnen zijn van de nieuwe voorgestelde (lage) MTR, die erg dichtbij het van toepassing zijnde FTR-niveau ligt, wetende dat de terminatielast maar een klein deel uitmaakt van de prijs die een eindgebruiker betaalt (dit in tegenstelling tot tien jaar geleden, toen het deel van de terminatielast nog ongeveer de helft bedroeg van de prijs die werd doorgerekend aan de klant).
242. Het BIPT wijst er op dat in deel 4.2 eerder werd toegelicht hoe het reguleren van het MTR-wholesaletarief op basis van pure LRIC grotendeels heeft bijgedragen tot het verdwijnen van de tariefdifferentiatie tussen *off-net* en *on-net*oproepen. Ook de vaste operatoren reageerden op de regulering van 2010 door gratis minuten naar mobiele toestellen op te nemen in hun aanbiedingen tegen een forfaitair tarief, waarbij bijvoorbeeld 's avonds en in het weekend onbeperkt gebeld kan worden naar mobiele nummers. Echter, het staat operatoren nog steeds vrij om een tariefonderscheid te maken op retailniveau.
243. Ondanks een veralgemening van dergelijke tariefformules met één prijs voor alle nationale oproepen, ongeacht het netwerk van bestemming en het tijdstip van de oproep, houden overdreven niveaus van de op wholesaleniveau toegepaste MTR-lasten – bij afwezigheid van regulering - toch nog altijd een intrinsiek gevaar in voor concurrentieverstoring op de markt omdat dergelijke te hoge tarieven, specifiek in geval van markten met een asymmetrische structuur (d.i. met spelers die over sterk uiteenlopende marktaandelen beschikken en onder wie onevenwichtige verkeersstromen worden uitgewisseld), concurrentieverstorende tariefpraktijken kunnen vergemakkelijken die gevoed worden door effecten van kruissubsidiëring binnen de betrokken ondernemingen. Dat is de reden waarom *ex ante* prijsregulering van de MTR-tarieven noodzakelijk blijft, ondanks de toegenomen concurrentiesituatie op de retailmarkt in België. In afwezigheid van dergelijke prijsregulering bestaat het gevaar dat de consument niet langer toegang heeft tot deze forfaitaire ATAN-belbundels, omdat de exploitanten zouden kunnen opteren om hun MTRs te verhogen en een differentiatie in te voeren, afhankelijk van de operator die gebeld wordt.

5.2 TOEGANGSGERELATEERDE PROBLEMEN

244. Als operatoren toegang wensen tot de infrastructuur van een andere operator om gespreksafgifteverrichtingen te kopen, kunnen de operatoren met de volgende problemen worden geconfronteerd:

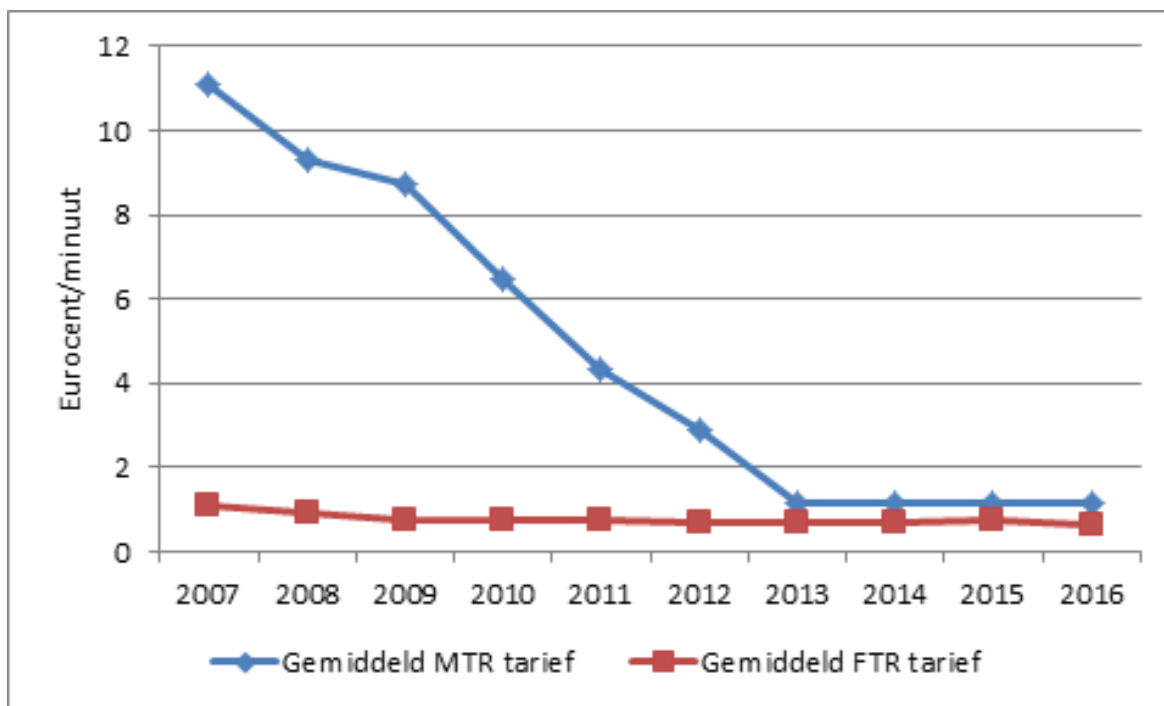
- 244.1. weigering om toegang en interconnectie te verlenen, of intrekking van de toegang;
- 244.2. discriminerende voorwaarden (ongeacht van financiële of andere aard: gebruik van het netwerk, dienstkwaliteit, termijnen, uitwisseling van informatie, enz.);
- 244.3. onrechtmatige vertraging in de onderhandeling over de interconnectieakkoorden of bij de uitvoering van de vereiste interconnectie;
- 244.4. ongedefinieerde leveringsvoorwaarden;
- 244.5. ongerechtvaardigde bundeling van diensten;
- 244.6. ongeoorloofd gebruik van inlichtingen met betrekking tot de concurrenten.

245. Elk van deze toegangsgelateerde problemen worden verder behandeld in het hoofdstuk zes.

5.3 CONCURRENTIEVERSTORING TUSSEN VASTE EN MOBIELE OPERATOREN

246. Een andere bron van concurrentieverstoring die voortvloeit uit praktijken van buitensporige prijzen voor de levering van de wholesaledienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken betreft de relatieve positie van de vaste en de mobiele operatoren.

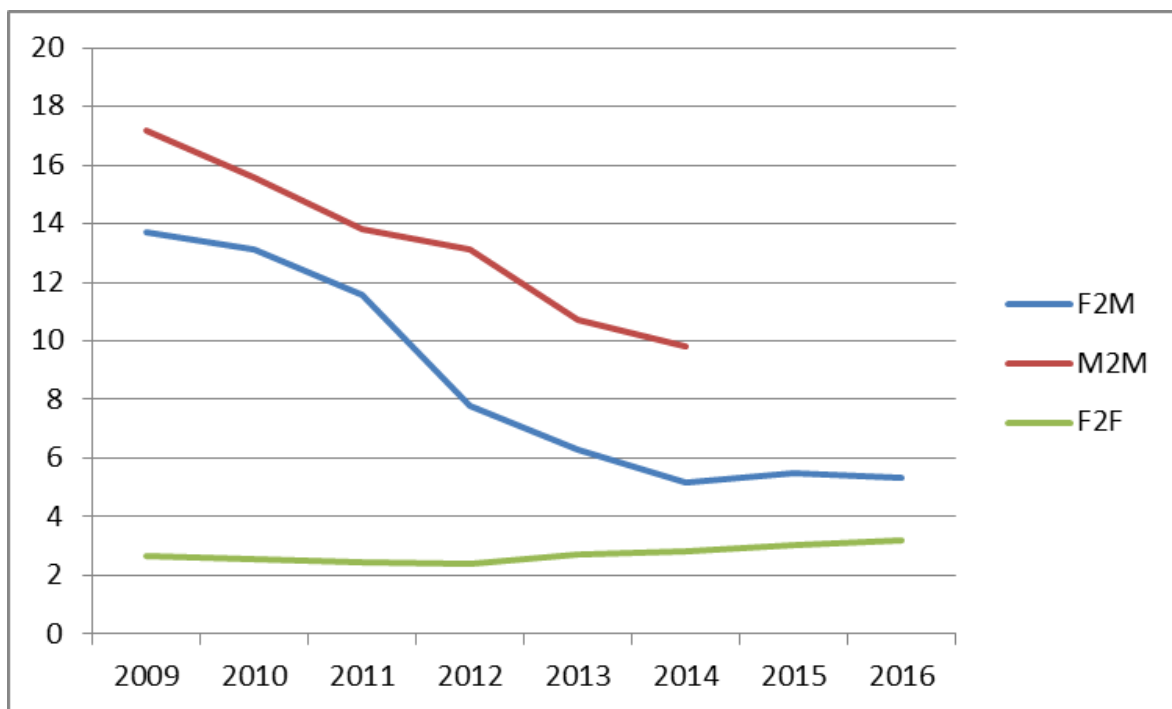
247. Vroeger waren de tarieven voor een F2M-gesprek aanzienlijk duurder dan de tarieven voor een F2F-oproep wegens het grote verschil tussen de vaste en de mobiele gespreksafgiftebelastingen. Door de daling van de MTR-tarieven opgelegd in het vorige marktanalysebesluit in 2010 is het verschil tussen de mobiele en de vaste gespreksafgiftebelastingen significant verkleind. Deze trend waarbij het verschil tussen het gemiddelde mobiele en vaste gespreksafgiftebelasting tarief jaar na jaar kleiner wordt, wordt geïllustreerd in de figuur hieronder.



Figuur 15: evolutie van de gemiddelde gespreksafgiftetarieven, vast en mobiel (bron: BIPT, operatoren).

248. Het BIPT beschreef in een andere marktanalyse¹¹⁹ het positieve effect van de daling van de gereguleerde mobiele MTR-tarieven op de retailmarkt voor vaste telefonie: sinds 2012 namen een aantal operatoren in hun aanbiedingen gratis mobiele oproepen op (tegen een forfaitair tarief) en de prijzen naar mobiele nummers vertoonden een dalende trend. Ook het aandeel van het aantal oproepen van vaste naar mobiele toestellen kende de afgelopen jaren een toename. Wat betreft de retailprijzen voor mobiele telefonie, verwijzen we naar deel 4.2 van deze analyse: daarin werd beschreven hoe de retailprijzen voor mobiele telefonie significant daalden sinds 2012.
249. De daling van de gemiddelde retailprijs voor F2M-oproepen enerzijds en M2M-oproepen anderzijds, valt af te lezen op de onderstaande figuur. De gemiddelde retailprijs voor oproepen vanaf een vast toestel naar een mobiel toestel, alsook de prijs van een mobiel gesprek naar een mobiel toestel, is sterk gedaald over de laatste jaren. Terwijl de prijs voor gesprekken tussen vaste telefoontoestellen nagenoeg gelijk is gebleven is, kende de gemiddelde prijs van F2M-gesprekken een duidelijke neerwaartse trend.

¹¹⁹ Zie het [besluit van de Raad van 24 september 2014](#) betreffende de nationale openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie, p. 68.



Figuur 16: vergelijking van de evolutie tussen gemiddelde retail F2M- en M2M-, en F2F-prijzen, in eurocent per minuut (bron: BIPT, operatoren).

250. Indien er geen regulering zou zijn op de markt en de mobiele operatoren excessieve MTR-tarieven zouden hanteren – en daardoor het verschil tussen de FTRs en de MTRs terug verder zou toenemen - zou er een risico bestaan van onrechtmatige transfers van de vaste operatoren richting de mobiele operatoren, namelijk omdat de vaste operatoren wel verplicht zijn om kost-geörienteerde gespreksafgiftetarieven te hanteren voor hun gespreksafgifte op vaste netwerken, opgelegd door het besluit van 2 maart 2012. Considerans 3 uit de Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009 verduidelijkt: *“Grote verschillen in de regelgeving ten aanzien van afgiftetarieven voor vaste en mobiele telefonie leiden tot grondige concurrentieverstoringsen. [...] Omdat zij echter ook met elkaar concurreren bij het aantrekken van abonnees, kunnen afgiftetarieven belangrijke strategische gevolgen hebben die ook doorwegen op de concurrentiepositie. Wanneer de [mobiele] afgiftetarieven hoger liggen dan de efficiënte kosten, leidt dit tot belangrijke transfers tussen de markten en consumenten van vaste en mobiele telefonie.”*

5.4 CONCLUSIE

251. Het BIPT concludeert dat de operatoren – in afwezigheid van regulering - een blijvende stimulans kunnen ervaren om buitensporige prijzen aan te rekenen voor hun mobiele gespreksafgiftediensten. Dit is niet in het belang van de eindgebruikers aangezien het de concurrentie tussen operatoren sterk belemmert.

252. Het BIPT heeft geargumenteerd dat er wel degelijk problemen en risico's bestaan die gerelateerd zijn aan de dominante machtspositie van de operatoren die mobiele gespreksafgiftediensten leveren op wholesaleniveau. Het BIPT is van mening dat deze problemen niet voldoende en tijdig kunnen worden via *ex post* mededingingsrecht.
253. Orange Belgium wijst er op dat termen als 'buitensporige tarieven' of 'concurrentievervalsende kruissubsidiëring' niet in lijn zijn met de realiteit. Orange Belgium kan dan ook niet akkoord gaan met de conclusies van dit hoofdstuk. Ook Proximus merkt op dat de referentie naar de buitensporige tarieven niet langer pertinent is en stelt dat de argumentatie in dit hoofdstuk niet gebruikt kan worden om een verdere tariefverlaging te motiveren, gezien het huidige (gereguleerde) MTR-tarief reeds laag is.
254. Het BIPT benadrukt dat dit hoofdstuk louter dient om de problemen aan te kaarten die zouden kunnen ontstaan indien de mobiele gespreksafgifte niet aan regulering onderhevig zou zijn, dus indien de SMP-operatoren niet onderhevig zouden zijn aan *ex-ante* regulering. Hier gaat het erom een aanpak van het type "greenfield" aan te nemen, namelijk een bepaalde markt te analyseren zonder rekening te houden met enige regulering die op die markt zou worden opgelegd.¹²⁰ De hierboven aangehaalde problemen vormen geen intrinsieke motivering voor een verdere verlaging van de huidige gereguleerde MTR-wholesale tarieven, doch wel een motivering voor een voortzetting van *ex-ante* regulering. In hoofdstuk 6.7 van dit besluit wordt de herziening van het MTR-tarief verder behandeld.
255. In het volgende hoofdstuk worden de remedies besproken die het BIPT zal opleggen aan de mobiele operatoren met een dominante machtspositie.

¹²⁰ De Greenfield benadering is "Een methodologisch concept 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", hof van beroep van Brussel, 7 mei 2009, 2008/AR/787, punt 111.

6 ONTWIKKELING VAN DE GEPASTE VERPLICHTINGEN

256. In het kader van dit hoofdstuk herziet het BIPT het pakket maatregelen dat in 2010 is aangenomen en bepaalt het, rekening houdende met zijn geactualiseerde marktanalyse de verplichtingen die het gepast vindt voor de geanalyseerde op de markt vastgestelde problemen en risico's (geïdentificeerd in het vorige hoofdstuk), en die bijgevolg aan de SMP-operatoren moeten worden opgelegd.
257. Ter herinnering, Telenet bevindt zich in een overgangperiode waarna het een volledige MNO zal worden. In deze fase mag het echter nog niet als MNO worden beschouwd. Zodra Telenet de overgang naar MNO zal hebben voltooid, zullen de verplichtingen die dit besluit oplegt aan Telenet Group ook van ambtswege en zonder nieuw besluit van het BIPT van toepassing zijn op Telenet.

6.1 METHODE VOOR HET OPLEGGEN VAN DE CORRECTIEMAATREGELEN

258. Wanneer het BIPT concludeert dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is en het de ondernemingen met een sterke machtspositie op die markt heeft geïdentificeerd, moet het deze ondernemingen een of meer verplichtingen opleggen (correctiemaatregelen die tot doel hebben de op de geanalyseerde markt vastgestelde problemen op te lossen). Wanneer uit de analyse blijkt dat er op de markt daadwerkelijke concurrentie heerst, mag er geen verplichting worden opgelegd en moeten eventueel in het verleden opgelegde verplichtingen worden opgeheven¹²¹.
259. De artikelen 57 tot 65/1 van de wet van 13 juni 2005 sommen de verplichtingen op, alsook de voorwaarden die vervuld moeten worden om ze op te leggen (in het bijzonder wanneer de regulator van plan is verplichtingen op te leggen op een retailmarkt). Deze verplichtingen hebben betrekking op:
- de toegang en interconnectie;
 - de transparantie;
 - de niet-discriminatie;
 - de prijscontrole en kostentoerekeningssystemen;
 - de gescheiden boekhouding.
260. Wanneer het de verplichtingen selecteert die het voornemens is op te leggen, streeft het BIPT ernaar diegene te identificeren die het meest geschikt zijn, rekening houdende met de doelstellingen die vastgesteld zijn in het regelgevingskader¹²². Het BIPT ziet erop toe dat de maatregelen die het aanneemt gebaseerd zijn op de aard van de op de markt vastgestelde problemen en dat ze gerechtvaardigd en evenredig zijn. Ze dienen in evenredigheid te zijn

¹²¹ De wet van 13 juni 2005, artikel 55, § 2.

¹²² Idem, artikel 5.

met de nagestreefde doelstellingen en dienen de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en technologische neutraliteit na te leven. Het BIPT kiest dus die verplichtingen die het nodig en toereikend acht om het of de streefdoelen te halen, zonder verder te gaan dan wat strikt noodzakelijk is om het vastgestelde probleem aan te pakken.

261. De doelstellingen die het BIPT nastreeft te bereiken zijn hoofdzakelijk de volgende¹²³:

261.1. de bevordering van de concurrentie zodat deze meer bepaald niet wordt vervalst of verstoord en dat de gebruikers een maximaal voordeel eruit halen in termen van keuze, prijzen en kwaliteit¹²⁴;

261.2. de bijdrage tot de ontwikkeling van een interne markt voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, meer bepaald door samen te werken met de andere nationale regelgevende instanties en BEREC om toe te zien op de uitwerking van coherente regelingspraktijken op Europees niveau¹²⁵.

262. Bovendien moet het BIPT bij de vervulling van de wettelijk vastgestelde doelstellingen objectieve, transparante, niet-discriminerende en proportionele regelgevingsbeginselen toepassen¹²⁶. Daartoe behoren:

262.1. de bevordering van de voorspelbaarheid van de regelgeving door te zorgen voor een consistente aanpak in de regelgeving tijdens geschikte herzieningsperiodes;

262.2. de naleving van het non-discriminatiebeginsel;

262.3. de bescherming van de concurrentie in het belang van de consument, en de bevordering waar nodig van een op infrastructuur gebaseerde concurrentie;

262.4. de bevordering van efficiënte innovatie en investeringen in nieuwe en betere infrastructuur, 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;

¹²³ De artikelen 6 tot 8 van de wet van 13 juni 2005. Zie ook artikel 8 van de Kaderrichtlijn.

¹²⁴ Idem, artikel 6.

¹²⁵ Idem, artikel 7.

¹²⁶ Idem, artikel 8.

- 262.5. het rekening houden met de uiteenlopende omstandigheden wat betreft concurrentie en consumenten in de verschillende geografische gebieden;
- 262.6. het opleggen van regelgevende verplichtingen *ex ante* uitsluitend daar waar geen effectieve en duurzame concurrentie is en de verlichting of opheffing ervan zodra er niet meer aan die voorwaarde is voldaan.

6.2 ONTWIKKELING VAN DE OPGELEGDE VERPLICHTINGEN

263. Dit deel heeft tot doel de verplichtingen die aan de SMP-operatoren worden opgelegd te detailleren en te rechtvaardigen. Deze verplichtingen betreffen:

- 263.1. de toegang en interconnectie;
- 263.2. de transparantie;
- 263.3. de niet-discriminatie;
- 263.4. de prijscontrole.

264. Deze sectie behandelt ook de kwestie van gescheiden boekhoudingen.

6.3 TOEGANG EN INTERCONNECTIE

265. De verplichtingen inzake de toegang en interconnectie die in 2010 werden opgelegd aan Proximus, Orange Belgium en Telenet Group worden gehandhaafd. De nieuwe operatoren die krachtens dit besluit worden geïdentificeerd als SMP-operatoren, met name Telenet, Vectone mobile, Lycamobile, Join Experience en Voxbone, krijgen ook verplichtingen opgelegd inzake toegang en interconnectie.

6.3.1 Wettelijke basis

266. Het BIPT kan overeenkomstig artikel 61 van de wet van 13 juni 2005 het volgende opleggen:

"(...) verplichting opleggen om in te gaan op redelijke verzoeken om toegang tot netwerkonderdelen en bijhorende faciliteiten, die door het Instituut worden gepreciseerd.

Aan operatoren kan onder andere worden opgelegd dat zij:

- 1° derden toegang verlenen tot specifieke netwerkelementen en/of -faciliteiten, met inbegrip van toegang tot netwerkelementen die niet actief zijn en/of ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, onder meer om carrierkeuze en/of carriërvoorkeur en/of het aanbod inzake doorverkoop van abonneelijnen mogelijk te maken;*
- 2° te goeder trouw onderhandelen met operatoren die verzoeken om toegang;*
- 3° reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekken;*

4° op groothandelsbasis bepaalde diensten aanbieden voor doorverkoop aan derden;

5° open toegang verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit van diensten of virtuele netwerkdiensten;

6° onverminderd de toepassing van de artikelen 25 tot 28 co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van bijbehorende faciliteiten aanbieden;

7° bepaalde diensten aanbieden die nodig zijn voor de interoperabiliteit van de aan gebruikers geleverde eind-tot-einddiensten, inclusief faciliteiten voor intelligente netwerkdiensten of roaming binnen mobiele netwerken;

8° toegang verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om billijke concurrentie bij het aanbieden van diensten te waarborgen;

9° zorgen voor interconnectie van netwerken of netwerkfaciliteiten.

Het Instituut kan de voorwaarden en nadere regels inzake billijkheid, redelijkheid en termijn vaststellen voor de uitvoering van de verplichtingen die overeenkomstig dit artikel worden opgelegd.

10° toegang verlenen tot bijbehorende diensten zoals identiteit-, locatie- en presentie-informatiediensten van de abonnee.

§ 2. Wanneer het Instituut overweegt de in § 1 genoemde verplichtingen op te leggen, betreft het met name de volgende factoren in zijn overwegingen:

1° de technische en economische levensvatbaarheid van het gebruik of de installatie van concurrerende faciliteiten, in het licht van het tempo van de marktontwikkeling, rekening houdende met het type interconnectie en/of toegang, met inbegrip van de levensvatbaarheid van andere toeleveringsproducten, zoals de toegang tot kabelgoten;

2° de graad van haalbaarheid van de voorgestelde toegangverlening, rekening houdende met de beschikbare capaciteit;

3° de door de eigenaar van de faciliteit verrichte initiële investering, rekening houdende met de verrichte overheidsinvesteringen en met de aan de investering verbonden risico's;

4° de noodzaak om op lange termijn de concurrentie in stand te houden, door bijzondere aandacht te besteden aan de economisch efficiënte concurrentie die gebaseerd is op de infrastructuur;

5° in voorkomend geval, de terzake geldende intellectuele eigendomsrechten ;

6° het verlenen van pan-Europese diensten.

§ 2/1. Wanneer het Instituut aan een operator de verplichting oplegt om in overeenstemming met de bepalingen van dit artikel toegang te verlenen, kan het technische of operationele voorwaarden opleggen waaraan de aanbieder en/of de gebruikers van die toegang moeten voldoen, wanneer dat nodig is om de normale werking van het netwerk te garanderen.

De verplichting om specifieke technische normen of specificaties te volgen, moet in overeenstemming zijn met de normen en specificaties die vastgesteld zijn overeenkomstig artikel 17 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.

§ 3. Voorzover dat nodig is om de door het Instituut opgelegde verplichtingen ten uitvoer te brengen, onderhandelen de operatoren onderling over de gepaste overeenkomsten inzake de te verstrekken toegang.

Het Instituut bepaalt, hetzij op eigen initiatief indien gerechtvaardigd, hetzij op verzoek van één van de partijen, na de betrokken partijen gehoord te hebben, de voorwaarden inzake de te verstrekken toegang. "

6.3.2 Beschrijving van de opgelegde verplichtingen

6.3.2.1 Verstrekking van verrichtingen inzake toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte

267. De operatoren die als SMP-operatoren worden aangeduid moeten de redelijke verzoeken om toegang en interconnectie die nodig zijn voor de gespreksafgifte naar mobiele nummers inwilligen.
268. De verplichting om de redelijke verzoeken om toegang en interconnectie in te willigen wordt opgelegd ook wanneer de gevraagde gespreksafgiftediensten niet in een referentieaanbod vervat zitten (gebrek aan referentieaanbod of gevraagde dienst die niet in een bestaand referentieaanbod zit)¹²⁷.
269. De verplichting om toegang en inzake toegang en interconnectie te verstrekken geldt enkel voor redelijke verzoeken. De SMP-operator mag weigeren om gevolg te geven aan een verzoek om toegang wanneer dat verzoek niet redelijk is. De weigering om een verzoek in te willigen is mogelijk voor de verzoeken betreffende een dienst die al dan niet in het referentieaanbod vervat is. In geval van weigering dient de SMP-operator voldoende te rechtvaardigen waarom hij vindt dat het verzoek onredelijk is. Indien noodzakelijk zal het BIPT de grond van de weigering beoordelen, meer bepaald in het licht van de elementen geciteerd in artikel 61, § 2, van de wet van 13 juni 2005.
270. De verplichting om de redelijke verzoeken om toegang en interconnectie in te willigen omvat de verplichting om de vereiste verrichtingen inzake toegang en interconnectie te verstrekken om de oproepen te versturen vanaf het interconnectiepunt met het netwerk van de derde operator die de dienst voor gespreksafgifte vraagt tot aan hun eigen klanten.
271. De operatoren die de interconnectie aanvragen moeten de mogelijkheid hebben om alle elementen met betrekking tot de toegang en de interconnectie op ontbundelde wijze te

¹²⁷ Artikel 59, § 7, van de wet van 13 juni 2015.

kunnen kopen. De SMP-operatoren zijn eveneens verplicht om de verschillende aanvullende diensten te verstrekken om de dienst voor gespreksafgifte naar een mobiele nummers te verzorgen.

- 272. De technische aspecten van de toegang en interconnectie, met inbegrip van de tests, moeten binnen een redelijke termijn na het plaatsen van de bestelling worden geregeld. Die termijn mag niet langer zijn dan vier maanden voor de verrichtingen die vastgelegd zijn in de referentieaanbiedingen, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten (werken van burgerlijke bouwkunde bijvoorbeeld).
- 273. De SMP-operator zal nalaten om welke technische maatregel ook te nemen die de levering van de gespreksafgiftedienst zou kunnen belemmeren of verhinderen.

6.3.2.2 Een aanbod doen voor collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten

- 274. De SMP-operatoren moeten, op verzoek van de derde operatoren, collocatiemogelijkheden, of andere manieren om bijbehorende faciliteiten te delen, aanbieden aan de hand waarvan deze derde operatoren onder behoorlijke omstandigheden hun eigen apparatuur kunnen installeren in de lokalen en gebouwen van de SMP-operatoren.
- 275. De SMP-operatoren zijn verplicht om elk redelijk verzoek te aanvaarden om in hun lokaal ten behoeve van interconnectie aansluitkabels in te voeren, hetzij door de operator die de interconnectie aanvraagt, hetzij door een derde die door deze operator gemachtigd is. De SMP-operatoren moeten dan ook, op verzoek van deze derde operatoren, de mogelijkheid bieden om een aansluitverbinding in te voeren.

6.3.2.3 Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangs- en/of interconnectieverrichting aanvragen

- 276. De SMP-operatoren moeten te goeder trouw handelen. Dit impliceert een verplichting om te goeder trouw te onderhandelen over de voorwaarden voor toegang en interconnectie met de operatoren die een verzoek om toegang indienen. In dit geval is het zaak om alles in het werk te stellen om zo snel mogelijk een toegangs- en interconnectieovereenkomst te sluiten.
- 277. Deze verplichting impliceert geenszins dat toegangs- en interconnectiecontracten die reeds lopen op datum van dit besluit, opnieuw moeten worden onderhandeld.
- 278. De verplichting om te goeder trouw te onderhandelen wordt opgelegd, ongeacht of het verzoek betrekking heeft op een verrichting uit het referentieaanbod of niet.
- 279. De SMP-operatoren zijn verplicht om alles in het werk te stellen om tot een overeenkomst te komen binnen een redelijke termijn. Voor verzoeken die betrekking hebben op een dienst die

buiten het bestek van het referentieaanbod vallen, moet de SMP-operator alles in het werk stellen om een akkoord te sluiten binnen een termijn van vier maanden. Deze termijn treedt in werking zodra de SMP-operator van de vragende operator de informatie heeft ontvangen die nodig is om het contract te sluiten (contactgegevens, financiële situatie, gevraagde diensten, technische informatie over zijn eigen infrastructuur, enz.). De SMP-operator is bijgevolg verplicht om zo snel mogelijk alle informatie die hij nodig heeft te preciseren teneinde het contract te sluiten.

6.3.2.4 Reeds verleende toegang en/of interconnectie niet intrekken

280. Wat de intrekkingen van toegang betreft, dienen twee gevallen te worden onderscheiden:

- 280.1. de intrekking van de toegang voor alle begunstigden bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten;
- 280.2. de intrekking van toegang voor een begunstigde bij niet-nakoming van contractbepalingen.

1. Intrekking van de toegang en/of interconnectie bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

281. Indien de SMP-operator zijn infrastructuur zo aanpast dat sommige diensten onbeschikbaar worden, mag hij de diensten in verband met gespreksafgifte niet intrekken zonder inachtneming van een termijn van voorafgaande kennisgeving (aan de begunstigden van de betrokken diensten) van één jaar vóór de opschorting van de betrokken dienst. Hij is overigens verplicht om het BIPT op de hoogte te brengen van deze kennisgeving aan de begunstigde. Gedurende deze termijn van een jaar moet de dienst dus verder worden verstrekt conform de overeenkomst die werd gesloten met de begunstigde.

282. Deze periode van één jaar kan niettemin worden gewijzigd op basis van een overeenkomst met alle betrokken actoren.

2. Intrekking van de toegang en/of interconnectie in geval van niet-nakoming van de contractuele bepalingen

283. Het kan voorvallen in sommige situaties dat de SMP-operator de levering van toegangs- en interconnectiediensten wenst te onderbreken (in dit geval gespreksafgifte en de bijbehorende diensten) omdat een begunstigde van de diensten sommige bepalingen in zijn contract niet nakomt (bijv. zijn facturen niet betaalt). In dergelijke gevallen meent het BIPT dat het noodzakelijk is om de uitoefening door de SMP-operator van zijn eventuele contractuele rechten om de verstrekte toegang en/of interconnectie in te trekken, te omkaderen. Deze omkadering bestaat erin een aantal voorwaarden vast te leggen die beogen om te garanderen dat de doelstellingen van het regelgevingskader, in het bijzonder de bevordering van niet-vervalste concurrentie en de bescherming van de belangen van de gebruikers, worden nageleefd.

284. Alvorens een verrichting inzake gespreksafgifte of bijbehorende dienst te onderbreken wegens de niet-nakoming van de contractbepalingen, moet de SMP-operator de volgende procedure in acht nemen:
- 284.1. de onderbreking van verstrekking van toegangs/interconnectiediensten moet uiterlijk 15 kalenderdagen voor de datum waarop de onderbreking van de toegang gepland is, worden voorafgegaan door een voorafgaande kennisgeving aan de begunstigde operator;
- 284.2. een kopie van deze kennisgeving moet tezelfdertijd aan het BIPT worden toegestuurd, samen met alle nuttige documenten (zoals relevante uittreksels uit de toegangsakkoorden, uitgewisselde brieven, facturen, een netting-overzicht ...). Bovendien moet de SMP-operator in samenwerking met de betrokken begunstigde operator alle redelijke voorzorgsmaatregelen nemen die nodig zijn om te vermijden dat de intrekking van de toegang invloed heeft op de prioritaire klanten zoals nooddiensten, ziekenhuizen, artsen, politiediensten, besturen, internationale instellingen.
285. [vertrouwelijk:

]

6.3.3 Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichtingen inzake toegang en interconnectie

6.3.3.1 Verstreking van verrichtingen inzake toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte

286. Over het algemeen zijn de verplichtingen inzake toegang en interconnectie nodig, gerechtvaardigd en gepast in het licht van de nagestreefde doelstellingen meer bepaald inzake concurrentie op de markt en bevordering van de belangen van de consumenten.
287. De mogelijkheid om toegang te krijgen tot mobiele nummers en interconnectie aan te gaan met de mobiele operatoren die beschikken over deze mobiele nummers, vormt een essentieel aspect van de dienst voor gespreksafgifte op deze netwerken. Het is dus absoluut noodzakelijk dat redelijke verplichtingen worden opgelegd aan de operatoren die beschikken over mobiele nummers om de eind-tot-eindconnectiviteit te garanderen. Zonder dergelijke verplichtingen zouden andere operatoren geen gebruik kunnen maken van directe interconnectie om oproepen af te wikkelen naar hun bestemming en zouden zij beroep

moeten doen op gespreksdoorgifteoperatoren, wat zou leiden tot concurrentievervalsing op de Belgische elektronische-communicatiemarkt en de concurrentie op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten zou kunnen verzwakken.

288. Zonder toegang en interconnectie tussen de infrastructures, en dus zonder toegang tot de abonnees, zou geen enkele derde operator kunnen toetreden tot de markten voor verstrekking van telefoondiensten, in dit geval mobiele diensten. De essentiële aard van deze verrichting is niet gewijzigd sindsdien en is geldig voor elke SMP-operator op de mobiele-gespreksafgiftemarkten. Nog steeds kan geen enkele nieuwe operator de markten voor verstrekking van telefoondiensten betreden zonder toegang te hebben tot een verrichting inzake gespreksafgifte bij de abonnees van gevestigde SMP-operatoren. Het risico van belemmering van toetreding tot een markt moet dus worden verholpen. Dit rechtvaardigt dat de verplichtingen inzake toegang en interconnectie worden opgelegd aan elke SMP-operator, de nieuwe in dit besluit als dusdanig aangeduide operatoren inbegrepen.
289. Deze verplichting is op gelijkaardige wijze gerechtvaardigd door de noodzaak om een eind-tot-eindconnectiviteit mogelijk te maken tussen de gebruikers van de verschillende openbare netwerken. Een weigering om een redelijk verzoek om toegang en interconnectie in te willigen, zou immers tot een aanzienlijke vertraging kunnen leiden voor een nieuwkomer die bijvoorbeeld zou moeten wachten totdat het BIPT ingrijpt om de eind-tot-eindconnectiviteit te waarborgen. Dergelijke vertragingen zouden negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie: directe gevolgen (het betreden van de markt door een concurrent zou vertraging oplopen) en indirecte gevolgen (dergelijke praktijken van de operator met een sterke machtspositie zouden ertoe bijdragen een afschrikkingseffect te scheppen voor het betreden van de markt). Dit soort van situatie zou bijgevolg ook de belangen van de consument schaden.
290. Wat meer in het bijzonder de verplichting betreft om elementen op ontbundelde wijze aan te bieden, deze is nodig om te voorkomen dat de SMP-operator door een onrechtmatige bundeling van diensten de kosten van zijn concurrenten kunstmatig opdrijft om zijn eigen diensten te bevoordelen.
291. De verplichting om redelijke verzoeken om toegang en interconnectie in te willigen, ook al komen de diensten in het referentieaanbod niet voor, is nodig om derde operatoren ertoe in staat te stellen ofwel nieuwe commerciële of technologische aanbiedingen die door de SMP-operator werden geïntroduceerd, te reproduceren, ofwel zelf nieuwe commerciële of technologische aanbiedingen te introduceren. Ten slotte werden deze verplichtingen inzake de verstrekking van toegangs- en interconnectiediensten opgelegd aan elk van de SMP-operatoren van bij de aanvang van de regulering van de markten voor de verstrekking van mobiele-gespreksafgiftediensten (Proximus, Telenet Group, Orange Belgium). Op de Belgische wholesale gespreksafgiftemarkten voor mobiele telefonie heerst onvoldoende

concurrentie om die verplichtingen op te heffen. Met dit besluit worden deze verplichtingen eveneens opgelegd op Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone.

6.3.3.2 Een aanbod doen voor collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten

292. Deze verplichting is absoluut noodzakelijk om de fysieke aansluiting van de elektronische-communicatienetwerken mogelijk te maken.
293. In het licht van de mogelijk hoge kosten van de collocatie en de noodzaak om te zorgen voor de evenredigheid van de verplichtingen die in dit geval worden opgelegd, moeten de diensten voor collocatie en verstrekking van aansluitverbindingen pas beschikbaar worden gemaakt door de mobiele operatoren in het geval van redelijke verzoeken vanwege derde operatoren die interconnectie vragen. De redelijke aard van een verzoek wordt in dit geval beoordeeld op het niveau van de technische en economische levensvatbaarheid, de graad van haalbaarheid alsook de noodzakelijke investeringen. Met dit besluit worden deze verplichtingen eveneens opgelegd op Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone.

6.3.3.3 Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangs- en/of interconnectieverrichting aanvragen

294. De verplichting om te goeder trouw te onderhandelen met de operatoren die toegang en/of interconnectie aanvragen, is, met name gelet op het 100% marktaandeel van elk van de SMP-operatoren, ook gerechtvaardigd door het risico dat zonder een dergelijke verplichting, de mobiele operatoren in kwestie ertoe kunnen worden aangezet om de installatie van extra capaciteit af te remmen, de levering van toegang te onderwerpen aan onrechtmatige voorwaarden en de resultaten van dergelijke onderhandelingen en het sluiten van toegangs- en interconnectieakkoorden vertraging te doen oplopen. Dergelijke vertragingen zouden negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie: directe gevolgen (het betreden van de markt door een concurrent zou vertraging oplopen) en indirecte gevolgen (dergelijke praktijken van de operator met een significante machtspositie zouden ertoe bijdragen een afschrikkingseffect te scheppen voor het betreden van de markt).
295. Die verplichtingen rustten al op Proximus, Orange Belgium en Telenet Group onder het vorige kader en zijn coherent met alle overige verplichtingen in verband met toegang en interconnectie die op deze operatoren rusten. Met dit besluit wordt de verplichting te goeder trouw te onderhandelen eveneens opgelegd op Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone. Op de Belgische wholesale gespreksafgiftemarkten voor mobiele telefonie heerst immers onvoldoende concurrentie om die verplichtingen op te heffen.
296. De verplichting is nodig om alle SMP-operatoren ertoe aan te zetten om onderhandelingen te voeren binnen een redelijke termijn met de gesprekspartners waarmee het concurreert op de stroomafwaarts gelegen retailmarkten.

297. Wanneer het over een verrichting gaat die niet in het referentieaanbod opgenomen is, is er een bepaalde termijn nodig om alle SMP-operatoren in staat te stellen om de technische haalbaarheid en de economische voorwaarden van de verstrekking van de dienst te bestuderen. Een maximumtermijn van vier maanden lijkt redelijk, op voorwaarde dat:
- deze termijn niet systematisch en te kwader trouw wordt toegepast om de levering van verrichtingen te vertragen die weinig technische en economische problemen opleveren, en
 - de termijn van vier maanden niet leidt tot een situatie waarin de operator met een significante machtspositie zijn verplichting tot niet-discriminatie niet nakomt.

6.3.3.4 Reeds verleende toegang en/of interconnectie niet intrekken

298. Het BIPT vindt dat het verzoek om toegang en/of interconnectie niet alleen een gerichte vraag is, op het ogenblik waarop die wordt geformuleerd, maar een vraag die zich ook uitstrekt in de tijd. Zodra een operator met een sterke machtspositie is ingegaan op een redelijk verzoek om toegang, is het logische gevolg dat de manier waarop die bestaande toegang wordt stopgezet, zelf redelijk moet zijn. Zonder omkaderingsmaatregelen zouden de begunstigde operatoren kunnen worden geconfronteerd met onrechtmatige dienstonderbrekingen en zouden ze niet meer in staat kunnen zijn om hun klanten continuïteit en voldoende dienstkwaliteit te bieden. Dankzij deze verplichting kan een zekere stabiliteit op de markt worden ingesteld en kan de mogelijkheid voor de operator met een sterke machtspositie worden beperkt om de diensten aan de operatoren die de gespreksafgifte gebruiken, onrechtmatig stop te zetten.
299. Conform artikel 61, § 1, van de wet van 13 juni 2005 is het BIPT bevoegd om de voorwaarden vast te leggen waarmee de SMP-operator rekening dient te houden in het kader van een stopzetting van dienstverlening, van stopzetting van een levering of van een intrekking van de toegang voor de begunstigde operatoren.
300. Conform artikel 5 van de wet van 13 juni 2005 kan het BIPT alle redelijke maatregelen treffen om de doelstellingen van het Europese regelgevingskader op het vlak van elektronische communicatie te verwezenlijken zoals vastgelegd in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en meer bepaald om erop toe te zien dat de concurrentie niet in het gedrang komt en om de bescherming van de gebruikers te garanderen. De regulator is dus bevoegd om de uitoefening van zijn rechten door de operator met een sterke machtspositie te laten samengaan met voorwaarden die de verwezenlijking van deze doelstellingen garanderen. Met dit besluit worden deze verplichtingen eveneens opgelegd op Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone.

1. Intrekking van de toegang bij netwerkaanpassingen of bij beëindiging van sommige diensten

301. De sluiting van een dienst voor alle begunstigen vormt een situatie waarin een voorafgaande controle vanwege het BIPT onmisbaar is in die zin dat het moet nagaan of de verschillende verplichtingen van de SMP-operator worden nageleefd, waaronder de non-discriminatieverplichting.
302. Zonder een dergelijke verplichting bestaat het risico dat de operatoren niet in staat zijn hun abonnees continuïteit en voldoende dienstkwaliteit te garanderen. De onderbreking van een dienst voor gespreksafgifte zou de onderbreking van eind-tot-eindverbindingen voor de consumenten en de gebruikers met zich kunnen brengen. De gevolgen van een onderbreking van de dienst zijn te belangrijk om de operator met een sterke machtspositie in staat te stellen om dat type van maatregel te treffen zonder de voorwaarden te regelen voor een eventuele stopzetting van de dienst.
303. Bovendien moet de gegeven opzegtermijn de begunstigen in staat stellen om hun eigen activiteiten en investeringen tijdig te plannen om zich concreet aan te passen aan de nieuwe situatie op dezelfde wijze als de SMP-operator zelf. Als een SMP-operatoren zijn netwerk op zo'n manier zal aanpassen dat sommige diensten onbeschikbaar zouden worden, mag de operator geen verrichtingen in verband met gespreksafgifte intrekken zonder een aankondigingstermijn van minstens 1 jaar te respecteren aan de geïnterconnecteerde operator. De SMP operator dient de toegangsdiensten die een geïnterconnecteerde operator gebruikt, gedurende dus ten minste 1 jaar na de aankondiging van de stopzetting te blijven aanbieden.

2. Intrekking van reeds toegestane toegang bij niet-nakoming van de contractbepalingen

304. Het BIPT vindt het billijk dat een operator met een sterke machtspositie zich beschermt tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen door de klanten. De verplichting voor een operator met een sterke machtspositie om te voldoen aan verzoeken om toegang geldt voor zover deze verzoeken redelijk zijn. De verstrekking van een toegangsdienst vragen zonder de contractbepalingen in acht te nemen, met inbegrip van de niet-betaling van de facturen op basis van de contractuele bepalingen, kan de voorzetting van de dienstverlening onredelijk maken.
305. Het BIPT beklemtoont echter dat het recht om zich te beschermen tegen het risico van de niet-nakoming van de contractbepalingen geen afbreuk mag doen noch aan de marktontwikkeling noch aan de bescherming van de eindgebruikers.
306. Het zou immers kunnen voorvallen in bepaalde situaties dat de onderbreking van de verstrekking als onrechtmatig wordt bestempeld. Nu is de schorsing van de levering van toegang een gebeurtenis die een ernstig, onmiddellijk en moeilijk te herstellen nadeel kan berokkenen voor de operatoren, alsook ernstig ongemak kan veroorzaken voor de

eindgebruikers. Wanneer de toegang wordt geschorst kunnen de operatoren die deze genoten, onmogelijk de diensten blijven verstrekken die zij aan hun klanten verkopen en lopen zij een duidelijk risico om snel en massaal hun klanten te verliezen, zelfs om hun activiteiten niet meer te kunnen heropstarten en failliet te gaan. Wat betreft de eindgebruikers, verhindert een onderbreking van de diensten voor gespreksafgifte hen, van geval tot geval, om te bellen of gebeld te worden.

307. De gevolgen van een onderbreking van de dienstverlening zijn te groot om het aan de operator met een sterke machtspositie toe te staan om deze maatregel te nemen zonder inachtneming van een bijzondere procedure die een voorafgaande kennisgeving en het verlenen van een redelijke opzegtermijn garandeert.
308. Deze opzegtermijn is absoluut noodzakelijk:
 - 308.1. om de begunstigde operator van de dienst de mogelijkheid te bieden om indien hij dat nodig acht, een beroep te doen op de hoven en rechtbanken;
 - 308.2. om het BIPT in staat te stellen om na te gaan of de SMP-operator door de verstrekking van gespreksafgiftediensten stop te zetten, niet verzaakt aan zijn verplichtingen als operator met een sterke machtspositie, bijvoorbeeld door zich ervan te vergewissen dat hij geen discriminatie voert tussen de operatoren die zich in gelijkaardige situaties bevinden¹²⁸;
 - 308.3. om, desgevallend, maatregelen te treffen om de gebruikers te beschermen, bijvoorbeeld om de onderbreking van de telefonische toegang van de prioritaire gebruikers zoals dokters of ziekenhuizen te vermijden;
 - 308.4. en opdat in voorkomend geval maatregelen worden getroffen om de gebruikers in te lichten over de mogelijkheid om een beroep te doen op andere operatoren of erop toe te zien dat de operator met een sterke machtspositie zolang de verrichtingen worden gestaakt, zo lang mogelijk zorgt voor de migratie van de eindgebruikers naar een nieuwe dienstenaanbieder.
309. De duur van de opzeg (15 dagen) is een redelijk compromis tussen de noodzaak dat deze termijn volstaat om te voldoen aan de doelstellingen hierboven en het belang van de SMP-operator om het risico te beperken dat zijn klanten hun contractuele bepalingen niet nakomen. Bovendien is deze termijn van 15 dagen coherent rekening houdende met de gelijkaardige opzegtermijnen van toepassing op andere gereguleerde markten¹²⁹.

¹²⁸ Het BIPT preciseert dat indien de SMP-operator zelf beslist, in geval van niet-naleving van het contract, om de uitzondering van niet-uitvoering al dan niet aan te halen, dan mag hij nog steeds geen discriminatie voeren tussen de operatoren die zich in een gelijkaardige situatie bevinden.

¹²⁹ Bijvoorbeeld de beslissing van de CRC van 1 juli 2011 betreffende de analyse van de breedbandmarkten, zoals gecorrigeerd door de beslissing van de CRC van 18 december 2014 houdende vernieuwing en correctie

6.4 NON-DISCRIMINATIE

6.4.1 Wettelijke basis en non-discriminatiebeginsel

310. Krachtens artikel 58 van de wet van 13 juni 2005 kunnen verplichtingen inzake non-discriminatie door het BIPT worden opgelegd aan de operatoren die aangewezen zijn als operator met een sterke machtspositie op de markt:

"Art. 58. Het Instituut kan, overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4/1, verplichtingen inzake niet-discriminatie opleggen.

Verplichtingen inzake non-discriminatie moeten er in het bijzonder voor zorgen dat de operatoren ten aanzien van andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden onder gelijkwaardige omstandigheden gelijkwaardige voorwaarden toepassen, en aan anderen diensten en informatie aanbieden onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke zij hun eigen diensten of diensten van hun dochterondernemingen of partners bieden."

311. Non-discriminatie wordt doorgaans omschreven als de toepassing van gelijkwaardige voorwaarden onder gelijkwaardige omstandigheden op andere ondernemingen die gelijkwaardige diensten aanbieden. Dit principe kan ook omgekeerd de toepassing impliceren van verschillende voorwaarden in verschillende situaties. Non-discriminatie wordt onder andere beoordeeld in vergelijking met de diensten, dochterondernemingen en partners van de operator met een sterke machtspositie.

312. Het non-discriminatiebeginsel omvat twee aspecten¹³⁰:

312.1. externe non-discriminatie ten opzichte van derden;

312.2. de interne non-discriminatie die vereist dat de operator ten aanzien van anderen diensten aanbiedt onder gelijkwaardige omstandigheden en van dezelfde kwaliteit als die welke hij zijn eigen diensten of diensten van zijn dochterondernemingen of partners biedt.

313. De non-discriminatieverplichtingen kunnen betrekking hebben op tariefaspecten of op non-tarifaire kwalitatieve aspecten in verband met de dienstkwaliteit (gevaar voor blokkering in het netwerk, herstelling van defecten, installatietermijnen, toegang tot informatie, enz.). De verplichting tot interne non-discriminatie wat de tariefvoorwaarden betreft, wordt in dit besluit niet langer opgelegd. Deze verplichting die voorlopig werd opgelegd aan Proximus (tot 1 januari 2013) krachtens het besluit van 29 juni 2010¹³¹, wordt niet geherintroduceerd.

van de beslissing van de CRC van 1 juli 2011 betreffende de analyse van de breedbandmarkten, punt 1104, p. 325.

¹³⁰ Cfr. artikel 10 van de Toegangsrichtlijn.

¹³¹ Randnummer 229 van het besluit van 29 juni 2010.

314. Een operator wijst op het toenemend belang van bundelen van mobiele en vaste diensten (convergentie) en stelt desgevolg het schrappen van de interne non-discriminatieverplichting in vraag. Volgens de operator motiveert het BIPT onvoldoende waarom de interne non-discriminatieverplichting niet moet aangehouden worden nu de mobiele markt zo'n grondige wijzigingen doormaakt en maant het BIPT aan om het risico op kruissubsidiëring verder te onderzoeken.
315. Het BIPT heeft bij haar besluit van 29 juni 2010 bepaald dat Proximus vanaf 1 januari 2013 niet langer de tarifaire interne non-discriminatieverplichting opgelegd krijgt omdat dan de tarieven op het pure (BU)LRIC-systeem gebaseerd zijn. Een Pure LRIC niveau van de MTR-tarieven veronderstelt een niveau waarbij alle kosten die niet aan de gespreksafgiftedienst kunnen worden gelinkt, worden uitgesloten, zoals uitgelegd in §372.4 van het ontwerpbesluit. Dit betekent dat Proximus, die als enigste SMP-operator deze verplichting opgelegd kreeg, dus voor zijn dienst niet méér geld ontvangt dan het haar kost om deze dienst te verstrekken. Er kan dus onmogelijk sprake zijn van onrechtmatige kruissubsidiëring aangezien zij geen financieel overschot haalt op de gespreksafgiftedienst die zij verleent.
316. Dit staat evenwel los van het feit dat een dergelijke verplichting wél opgelegd zou kunnen worden op operatoren die een SMP-positie hebben op een andere markt.

6.4.2 Beschrijving van de non-discriminatieverplichting

317. Enerzijds legt dit besluit aan de operatoren die het aanduidt als SMP-operatoren een verplichting op van externe non-discriminatie, namelijk de verplichting om gelijkwaardige en niet-discriminerende voorwaarden toe te passen, zowel op tariefniveau als voor de andere aspecten die te maken hebben met de dienstkwaliteit (technische karakteristieken, nadere regels inzake dienstverlening, enz.) ten aanzien van elke operator die gespreksafgifte aanvraagt.
318. Anderzijds wordt een verplichting tot interne non-discriminatie opgelegd aan alle SMP-operatoren wat betreft de non-tarifaire aspecten van de verstrekking van diensten voor gespreksafgifte naar een mobiele nummer. De SMP-operatoren zijn bijgevolg verplicht om de dienst voor afgifte aan de derde operatoren te verstrekken in dezelfde omstandigheden en met dezelfde kwaliteit als die ze voor hun eigen diensten voorbehouden of voor deze van hun dochterondernemingen of partners (technische karakteristieken, nadere regels voor de verstrekking van verrichtingen, enz.).

6.4.3 Rechtvaardiging en evenredigheid van de verplichting inzake non-discriminatie

319. Het non-discriminatiebeginsel is altijd een fundamentele verplichting geweest die rustte op de operatoren met een sterke machtspositie die verrichtingen verstrekken inzake toegang en/of interconnectie. Deze verplichting wordt opgelegd op de grote meerderheid van de gereguleerde elektronische-communicatiemarkten in België.

320. Deze verplichting moet behouden worden wat betreft de **externe non-discriminatie** ten opzichte van de derde partijen die interconnectie aangaan met SMP-operatoren. Het BIPT meent immers dat het vermogen van de SMP-operatoren, bij gebrek aan een externe non-discriminatieverplichting, tot discriminerend gedrag zou kunnen leiden in het aanbod van diensten aan derde operatoren die een rechtstreekse interconnectie wensen met een SMP-operator. De toepassing van dergelijke gedifferentieerde voorwaarden, ongeacht of het tarifaire of kwalitatieve aspecten betreft, op derde operatoren zou ernstige concurrentieverstoreningen met zich kunnen brengen die nefast kunnen zijn voor de markt.
321. Ondanks de vaststelling van de positieve effecten van de voorgaande regulerende besluiten wijzen elementen¹³² erop dat nog steeds het gevaar bestaat dat een operator op derde operatoren die interconnectie wensen aan te gaan voor de afgifte van verkeer, geen voorwaarden toepast die vergelijkbaar zijn met diegene die hij aan zichzelf biedt.
322. De interne non-discriminatieverplichting, wat betreft de kwalitatieve aspecten, biedt operatoren die de dienst verstrekt door de SMP-operator genieten, de mogelijkheid om een kwaliteit van dienstverlening aan te bieden die equivalent is aan die van de operator met een significante machtspositie en garandeert bijgevolg evenwichtige concurrentievoorwaarden, onder meer wat betreft de termijnen, de procedures, de beschikbare inlichtingen en de kwaliteit van de dienstverlening¹³³. Het is dus van fundamenteel belang zich ervan te vergewissen dat de operator met een sterke machtspositie aan alle derde operatoren dezelfde verrichtingen biedt als deze die hij voor zichzelf (zijn dochterondernemingen of partners) verstrekt en volgens gelijkwaardige voorwaarden. Bij gebrek aan een verplichting tot interne non-discriminatie zou de operator met een sterke machtspositie in staat zijn om de ontwikkeling van de concurrentie te belemmeren door zijn concurrenten achteruit te steken ten voordele van zijn eigen afdelingen, dochterondernemingen of partners.
323. De interne non-discriminatieverplichting op het niveau van de tariefaspecten werd voorlopig opgelegd aan Proximus krachtens het besluit van 29 juni 2010. Proximus was dus sinds 1 januari 2013 niet langer verplicht om deze verplichting na te komen. Het BIPT had immers in zijn besluit van 2010 geacht dat er nog, in het specifieke geval van Proximus, beduidende risico's bestonden van praktijken van kruissubsidiëringen zolang zijn MTR-tarieven nog niet het niveau van de zuivere LRIC van de strikt incrementele kosten op lange termijn hadden bereikt. Het BIPT meende dat, in het specifieke geval van Proximus, de niet-naleving van deze verplichting grote concurrentieverstorende effecten met zich zou kunnen brengen, rekening houdend meer bepaald met zijn macht op tal van elektronische-communicatiemarkten en met concurrentievervalsende praktijken die in het verleden zijn vastgesteld.

¹³² Persbericht van de Belgische Mededingingsautoriteit van 23 april 2008.

¹³³ Revised ERG Common Position (06) 33 on the appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

324. De elementen die in het verleden het opleggen van een interne non-discriminatieverplichting voor de tarifaire aspecten hebben gerechtvaardigd, zijn vandaag niet meer aanwezig:
- 324.1. Het mechanisme voor de controle van de gespreksafgifteprijs dat vastgesteld wordt in dit besluit stemt heel strikt overeen met het begrip van kosten van een efficiënte operator in België. De lage niveaus van de MTR-gespreksafgiftelasten in België beperken dus des te meer voor de betrokken mobiele operatoren de marges inzake mogelijk discriminerend gedrag, in het bijzonder wat de eventuele verstoringen betreft tussen de retailprijzen van de *on-net*oproepen en de interne verrekenprijs waartegen de mobiele operatoren, die verticaal geïntegreerd zijn, zichzelf de interconnectievoorrichtingen aanrekenen tussen hun "*netwerktiteit*" en hun "*retailiteit*".
- 324.2. Volgens de informatie van het BIPT lijkt de problematiek van de tariefdifferentiatie tussen *on-net*oproepen en *off-net*oproepen zo goed als tot het verleden te behoren, rekening houdende met de opgelegde regulering. Een duidelijke evolutie naar een veralgemening van tariefplannen van het ATAN-type (*Any Time, Any Network*) kon op de Belgische markt worden vastgesteld: bij dit soort van formules worden alle nationale oproepen (met uitzondering van oproepen naar speciale nummers) tegen dezelfde prijs getarifeerd, wat elke differentiatie tussen *on-net*- en *off-net*oproepen uitsluit.

6.5 TRANSPARANTIE

6.5.1 Wettelijke basis

325. Artikel 59 van de wet van 13 juni 2005 staat het aan het BIPT toe om aan de SMP-operatoren verplichtingen inzake transparantie op te leggen. Krachtens die bepaling kan het BIPT immers:

"(...) overeenkomstig artikel 55, §§ 3 en 4/1, de verplichtingen inzake transparantie met betrekking tot toegang opleggen, op grond waarvan operatoren door het Instituut bepaalde informatie, zoals boekhoudkundige informatie, technische specificaties, netwerkenmerken, eisen en voorwaarden voor levering en gebruik alsmede tarieven, openbaar moeten maken.

Het Instituut preciseert welke informatie beschikbaar moet worden gesteld, hoe gedetailleerd zij moet zijn en op welke wijze zij moet worden gepubliceerd.

§ 2. Wanneer voor een operator verplichtingen inzake niet-discriminatie gelden, kan het Instituut van die operator eisen dat hij een referentieaanbod publiceert dat voldoende gespecificeerd is om te garanderen dat de operatoren niet hoeven te betalen voor faciliteiten die voor de gewenste dienst niet nodig zijn. Daarin wordt een beschrijving gegeven van de betrokken aanbiedingen, uitgesplitst in diverse elementen naargelang van de marktbehoeften, en van de daaraan verbonden eisen en voorwaarden, met inbegrip van de tarieven.

§ 3. Niettegenstaande § 1 kan het Instituut de operatoren, die een verplichting hebben uit hoofde van artikel 61, § 1, aangaande groothandelstoegang tot netwerkinfrastructuur, de verplichting opleggen om een referentieaanbod, zoals omschreven in § 2, te publiceren inzake interconnectie, volledig ontbundelde of gedeelde toegang tot het aansluitnetwerk of het partiële aansluitnetwerk, toegang tot een binair debiet, of een andere vorm van toegang, al naargelang van het type van toegang dat door de betreffende operator moet worden toegestaan.

Indien het Instituut de verplichting oplegt om een referentieaanbod zoals omschreven in § 2 te publiceren inzake groothandelstoegang tot netwerkinfrastructuur, bevat dit referentieaanbod minstens de elementen die bepaald worden door het Instituut.

§ 4. Elk nieuw referentieaanbod wordt, voordat het gepubliceerd wordt, door het Instituut goedgekeurd, dat de aanpassingen die het nodig acht kan opleggen.

§ 5. Het Instituut kan de wijzigingen aan het referentieaanbod opleggen die het nodig acht teneinde de maatregelen op te leggen waarin deze wet voorziet.

§ 6. Wanneer de auteur van een referentieaanbod dit wenst te wijzigen, notificeert hij het Instituut de gewenste wijziging ten minste 90 dagen voor de voorziene datum van de inwerkingtreding.

Binnen die termijn kan het Instituut aan de auteur van de voorgestelde wijziging van het referentieaanbod notificeren dat het een beslissing aangaande de voorgestelde wijziging zal nemen. Deze notificatie schort de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging op.

Het Instituut kan aanpassingen die het nodig acht opleggen aan de gewenste wijziging, of ze weigeren.

Het Instituut bepaalt de modaliteiten voor de inwerkingtreding van de wijziging in zijn beslissing.

§ 7. Het referentieaanbod is gratis elektronisch beschikbaar op een vrij toegankelijke website. Het Instituut bepaalt de modaliteiten van deze publicatie en van de aan de begunstigen van het referentieaanbod te leveren inlichtingen. De publicatie van een referentieaanbod vormt geen belemmering voor redelijke verzoeken om toegang waarin dat aanbod niet voorziet. "

6.5.2 Beschrijving van de transparantieplichting

326. Het BIPT behoudt de verplichting in hoofde van Proximus, Telenet Group en Orange Belgium om een referentieaanbod MRIO ("*Mobile Reference Interconnect Offer*") te publiceren. Het BIPT detailleert hieronder een aantal elementen die betrekking hebben op het referentieaanbod. Het verwijst overigens voor het geheel van de verplichtingen en procedures met betrekking tot het referentieaanbod naar artikel 59 van de wet van 13 juni 2005.

327. Ter herinnering, Telenet bevindt zich in een overgangperiode waarna het een volledige MNO zal worden. In deze fase mag het echter nog niet als MNO worden beschouwd. Zodra Telenet de overgang naar MNO zal hebben voltooid, zullen de verplichtingen die dit besluit oplegt aan Telenet Group ook van ambtswege en zonder nieuw besluit van het BIPT van toepassing zijn op Telenet, wat betekent dat deze zal onderworpen zijn aan de verplichting om een MRIO-referentieaanbod te publiceren.
328. Het BIPT legt de volgende verplichtingen op inzake transparantie aan alle operatoren die als SMP-operatoren zijn aangeduid in het kader van deze analyse:
- 328.1. duidelijke en gemakkelijk toegankelijke publicatie van hun tarieven voor toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte aangaande de nummers waarover de operator beschikt. Deze informatie moet gratis beschikbaar zijn, in elektronisch formaat, op een toegankelijke website;
- 328.2. op verzoek de technische en operationele inlichtingen meedelen aan het BIPT in verband met de invoering van een interconnectie-architectuur.
329. Het BIPT acht de verplichting om het geheel van afgesloten contracten inzake toegang en/of interconnectie voor mobiele gespreksafgifte mee te delen aan het BIPT van zodra een akkoord afgesloten wordt, niet langer essentieel in het kader van dit besluit. Deze verplichting wordt ingetrokken. Krachtens het artikel 53 van de wet van 13 juni 2005, blijven de operatoren verplicht om hun interconnectieakkoorden mee te delen aan het BIPT. Krachtens het artikel 14 §2 2° van de BIPT-statuuwet en artikel 137 van de wet van 13 juni 2005, kan het BIPT alle informatie bekomen die het nodig acht om zijn controlefunctie te vervullen.

6.5.2.1 Publicatie en wijzigingen van het referentieaanbod

1. Publicatie van het referentieaanbod

330. De verplichting om een referentieaanbod te publiceren voor toegangs- en interconnectieverrichtingen betreffende de gespreksafgifte op hun mobiele netwerk wordt gehandhaafd wat de MNO-operatoren betreft: Proximus, Telenet Group en Orange Belgium.
331. Het referentieaanbod is gratis beschikbaar, in elektronisch formaat, op een vrij toegankelijke website¹³⁴.
332. De inhoud van het referentieaanbod moet ten minste over volgende aspecten handelen:

¹³⁴ Artikel 59, § 7, van de wet van 13 juni 2005.

- 1) Technische en tarifaire voorwaarden verbonden aan de gespreksafgifte op het mobiele netwerk, de bijkomende diensten inbegrepen, namelijk:
 - infrastructuurelementen waartoe de toegang wordt voorgesteld, geheel of gedeeltelijk, naargelang van de behoeften van de klant;
 - informatie over de plaats van de fysieke aansluitpunten;
 - technische voorwaarden in verband met de toegang;
 - procedures inzake bestelling en bevoorrading, productietermijnen, testprocedures.
- 2) Collocatiediensten.
- 3) Informatie over de relevante sites van de operator met een sterke machtspositie:
 - collocatiemogelijkheden, met inbegrip van fysieke collocatie;
 - kenmerken van de apparatuur die in collocatie kan worden geplaatst;
 - maatregelen getroffen om de veiligheid van de lokalen te waarborgen;
 - toegangsvoorwaarden voor het personeel van de alternatieve operatoren;
 - veiligheidsnormen;
 - regels voor onderverdeling van ruimte wanneer de collocatieruimte beperkt is;
 - voorwaarden waaronder begunstigde sites kunnen inspecteren waar fysieke collocatie mogelijk is of waar collocatie is geweigerd;
 - procedures en termijnen voor de uitvoering.
- 4) Leveringsvoorwaarden:
 - termijn waarbinnen wordt gereageerd op verzoeken om diensten en faciliteiten, overeenkomsten over een testprocedure, het niveau van de dienst, procedures om gebreken te verhelpen en om terug te keren naar het gangbare niveau van dienstverlening en parameters voor de kwaliteit van de dienstverlening;
 - waarborgen inzake dienstkwaliteit, in voorkomend geval met inbegrip van de vergoedingen die zijn vastgelegd in geval van niet-nakoming van de termijnen;
 - tarieven of tarifieringsvoorwaarden voor elk van de bovengenoemde diensten, functies en middelen.

2. Wijziging van het referentieaanbod

333. Het BIPT verwijst naar artikel 59 van de wet van 13 juni 2005 wat betreft de regels en procedures die gelden voor de wijziging van een referentieaanbod. De voornaamste elementen van dat proces worden hieronder gedetailleerd:

- Het referentieaanbod kan op initiatief van de auteur ervan worden gewijzigd, indien dat nodig is om rekening te houden met de ontwikkeling van de aanbiedingen van de operator met een sterke machtspositie en met de noodzaak om voor daadwerkelijke mededinging te zorgen. Wanneer de auteur van een referentieaanbod dit wenst te wijzigen, notificeert hij het BIPT de gewenste wijziging ten minste 90 dagen voor de voorziene datum van de inwerkingtreding. Binnen die termijn kan het BIPT aan de auteur van de voorgestelde wijziging van het referentieaanbod notificeren dat het een beslissing aangaande de voorgestelde wijziging zal nemen. Deze notificatie

schort de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging op. Het BIPT kan aanpassingen die het nodig acht opleggen aan de gewenste wijziging, of ze weigeren. Het Instituut bepaalt de modaliteiten voor de inwerkingtreding van de wijziging in zijn beslissing. Bij uitblijven van een reactie vanwege het BIPT binnen 90 dagen zal de voorgestelde wijziging van kracht worden.

- Het referentieaanbod kan ook worden gewijzigd op verzoek van het BIPT teneinde de maatregelen waarin de wet voorziet, op te leggen.

6.5.2.2 Publicatie van de tarieven voor toegang en interconnectie voor de mobiele gespreksafgifte

334. Lycamobile, Join Experience, Telenet, Vectone Mobile en Voxbone zijn niet verplicht om een referentieaanbod te publiceren. Ze zijn echter wel verplicht om hun tarieven voor toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte over hun mobiele nummers te publiceren. Deze informatie moet gratis beschikbaar zijn, in elektronisch formaat, op een vrij toegankelijke website.

6.5.2.3 Mededeling aan het BIPT van de contracten en andere contractuele elementen

335. De verplichting om aan het BIPT de afgesloten contracten inzake toegang en/of interconnectie mee te delen, werd in het marktanalysebesluit van 29 juni 2010 gehandhaafd voor Proximus, Telenet Group en Orange Belgium. Deze mededeling moest plaatsvinden zodra de akkoorden werden gesloten. Deze verplichting is echter niet langer noodzakelijk om de naleving van de diverse (tarief)verplichtingen die in deze marktanalyse opgelegd zijn, te verifiëren.

6.5.2.4 Transparantie van de plannen in verband met de eventuele invoering of wijziging van de interconnectie-architectuur

336. De verplichting om op verzoek de informatie mee te delen in verband met de invoering van een nieuwe interconnectie-architectuur blijft gehandhaafd voor Proximus, Telenet Group en Orange Belgium. Ze wordt overigens opgelegd aan de andere operatoren die zijn aangeduid als SMP-operatoren in het kader van dit besluit.
337. Om te zorgen voor een eerlijke concurrentie en investeringen te stimuleren is het belangrijk dat er voorafgaand aan de toekomstige infrastructuurevoluties voldoende transparantie is over evoluties. Die transparantie is nodig zodat operatoren hun commerciële model en activiteiten kunnen aanpassen en zich kunnen voorbereiden op de toekomstige infrastructuren en producten. De migratie van de huidige kernnetwerken, die gebaseerd zijn op digitale MSC-schakelaars, naar een NGN-architectuur is overigens voorzien in het nieuwe kostenmodel van een hypothetisch efficiënte operator (HEO) en dit overeenkomstig de

Aanbeveling van 7 mei 2009 over de regulering van de gespreksafgiftelasten¹³⁵ (cf. infra deel 6.7.5.2).

338. Als een SMP-operator overweegt om een dergelijke NGN-architectuur aan te leggen, of indien de operator ingrijpende wijzingen aan de infrastructuur wil uitvoeren die een impact hebben op de interconnectie en/of toegang met andere operatoren, dan moet de operator alle nuttige informatie publiceren voor elke operator die reeds over een interconnectieakkoord met de mobiele operator in kwestie beschikt, alsook voor operatoren die nog niet geïnterconnecteerd zijn, maar die ertoe zouden kunnen worden gebracht om een interconnectieaanvraag bij deze mobiele operator te overwegen.
339. Deze informatie moet ook aan het BIPT worden meegedeeld en moet ten minste de volgende aspecten van de interconnectie dekken:
- het aantal en de plaats van de interconnectiepunten in België;
 - een volledige beschrijving van de technische interfaces (aansluitverbindingen, protocollen, dienstkwaliteit, enz.);
 - het exacte tijdschema voor de aanleg van de nieuwe structuur of wijziging van de bestaande structuur;
 - de werkprocedure in verband met deze nieuwe vorm van interconnectie (besteltermijnen, informatie te verstrekken door de vragende partij, testprocedures, enz.).
340. De geïnterconnecteerde operatoren en het BIPT moeten kunnen beschikken over een periode van ten minste één jaar tussen de bezorging door de mobiele operator in kwestie van alle voormelde technische en operationele informatie en het ogenblik waarop de interconnectie verplicht moet worden overgedragen naar de nieuwe architectuur van de mobiele operator, in het geval dergelijke aanpassingen een impact hebben op een geïnterconnecteerde operator. De termijn van één jaar kan ingekort worden indien beide betrokken partijen daarmee akkoord zijn.

6.5.3 Rechtvaardiging en evenredigheid van de transparantieverplichtingen

341. Dankzij het transparantiebeginsel en de verplichtingen die daaruit voortvloeien
- 341.1. kunnen de operatoren die toegang en/of interconnectie aanvragen met de infrastructuren van de mobiele operatoren met een sterke machtspositie, duidelijk en nauwkeurig de technische, economische en tarifaire voorwaarden van de mobiele operatoren in kwestie kennen;

¹³⁵ Aanbeveling van de Europese Commissie van 7 mei 2009, p. 67.

- 341.2. wordt het gemakkelijker voor de partijen om te onderhandelen over de toegangs- en interconnectieakkoorden, omdat deze onderhandelingen kunnen steunen op duidelijke en openbare voorwaarden;
- 341.3. wordt het bovendien mogelijk om zich eventueel te vergewissen van de naleving van het non-discriminatiebeginsel;
- 341.4. kan de naleving van de verplichtingen door de SMP-operatoren worden gecontroleerd.
342. De verplichting die reeds krachtens het besluit van 29 juni 2010 was opgelegd, om een referentieaanbod te publiceren, wordt in dit besluit behouden voor de drie zelfde MNO-operatoren. Deze verplichting, die algemeen wordt opgelegd door de NRI's van de EU-lidstaten, wordt grotendeels erkend als een efficiënt middel om snelle, krachtige en niet-discriminerende interconnectie mogelijk te maken.
343. De regels van toepassing op het proces om een referentieaanbod te wijzigen, zijn vastgelegd in artikel 59 van de wet van 13 juni 2005.
344. De verplichting om een referentieaanbod te publiceren wordt niet opgelegd aan Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone. De verplichting om een referentieofferte te publiceren zou een disproportionele last zijn voor deze operatoren, vooral gezien hun kleiner belang op de retailmarkt. Deze vijf operatoren zijn evenwel verplicht om op hun website op een makkelijk toegankelijke wijze hun tarieven voor de verstrekking van de afgiftedienst alsook de tarieven van de bijkomende diensten te publiceren. Deze verplichting beantwoordt aan de noodzaak voor de derde operatoren om de tariefvoorwaarden van de operatoren met een sterke machtspositie te kennen, teneinde met goede kennis van zaken en in transparante, niet-discriminerende omstandigheden te kunnen onderhandelen.
345. Tijdens de nationale consultatie gaf Telenet Group aan het oneens te zijn met bovenstaande argumentatie van het BIPT. Telenet Group is van mening dat deze verplichting voor alle operatoren opgeheven moet worden omdat een dergelijke referentieaanbod weinig nut heeft gezien de gespreksafgiftedienst vrij rechtlijnig is. Ook Orange Belgium is van mening dat het BIPT onvoldoende heeft gemotiveerd waarom een belangrijke speler als Telenet geen referentieaanbod moet publiceren.
346. Het BIPT is van mening dat het publiceren van een referentieaanbod niet disproportioneel is gezien de MNOs nu reeds een referentieaanbod publiceren. De MVNOs daarentegen hebben nog geen referentieaanbod opgesteld. Hun marktaandeel in de mobiele markt is significant kleiner dan het marktaandeel waarover een MNO beschikt. De MNO's hebben nog steeds een bijzondere positie ten opzichte van de MVNO's. Door hun grote marktaandeel op de retailmarkt voor mobiele telefonie hebben zij meer prikkels om zich te laten verleiden tot concurrentiebeperkende gedragingen met betrekking tot toegang tot gespreksafgifte.

347. Dit gedrag kan slechts ten dele worden beperkt worden door de algemene wettelijke verplichting om te goeder trouw te onderhandelen over een interconnectieovereenkomst (artikel 52 van de wet van 13 juni 2005). De MNO's zouden die toegang nog steeds kunnen belemmeren door onduidelijkheid te creëren over de manier waarop toegang wordt aangeboden. Dit zouden ze kunnen doen door essentiële informatie, zoals informatie over technische specificaties of hun netwerktopologie niet tijdig te verstrekken of zelfs achter te houden. Vandaar dat het noodzakelijk is dat de toegang en alle bijbehorende voorwaardig volledig en duidelijk zijn beschreven. Daarom is het BIPT van oordeel dat een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod voor MNO's geschikt en noodzakelijk is.
348. Uit een benchmark blijkt trouwens dat van de 18 EER-landen waarin Full MVNOs ook aangeduid zijn als SMP, slechts één derde van de NRAs de publicatie van een referentieaanbod oplegt aan zijn Full MVNOs¹³⁶. De publicatie van een referentieaanbod is daarentegen een verplichting die algemeen wordt opgelegd aan de MNO's.
349. Het is gegrond dat operatoren die interconnectiebetrekkingen hebben met een operator of die met een operator interconnectie willen aangaan, gemakkelijk de toepasselijke gespreksafgiftetarieven kunnen te weten komen. De publicatie van die informatie vormt een minieme verplichting voor de operatoren en zal tot meer transparantie leiden op de markt voor eindgebruikers alsook voor de operatoren die interconnectie wensen.
350. Telenet Group vraagt ten slotte om een automatische goedkeuring van een wijziging van een referentieaanbod indien deze genotificeerd wordt aan het BIPT en enige reactie van het BIPT binnen de 90 dagen uitblijft. Het BIPT wijst er op dat dit door de wet geregeld is. Zoals immers vermeld in punt 326 vormt artikel 59 van de wet van 13 juni 2005 het kader van de procedure voor de wijziging van een referentieaanbod. Daarom verwijzen we naar deze uitleg, alsook naar de tekst van artikel 59 die overgenomen is in punt 332 van dit besluit.
351. De algemene verplichting om de afgesloten contracten inzake toegang en/of interconnectie te verstrekken, wordt – van zodra dit besluit van kracht is – opgeheven. Het BIPT is van mening dat deze verplichting niet langer essentieel is in het kader van dit besluit opdat het BIPT zijn wettelijke controleopdracht kan vervullen, omdat het BIPT de benodigde informatie kan bekomen worden krachtens artikel 53 en 137 van de wet van 13 juni 2005, alsook artikel 14 §2 2° van de BIPT-statuutwet.
352. Wat betreft de verplichting om informatie te publiceren in verband met de invoering van een nieuwe interconnectie-architectuur, wordt een periode van één jaar voor de betrokken operatoren als absoluut noodzakelijk beschouwd om een duidelijk beeld te krijgen van de

¹³⁶ Zijnde Oostenrijk, Cyprus, Frankrijk (enkel indien de operatoren meer dan 1 miljoen klanten heeft), Ierland, Italië en Roemenië (bron: Cullen).

aanpassingen die inzake infrastructuur worden beoogd naar aanleiding van de NGN-investeringen door een operator met wie interconnectie bestaat of met wie een toekomstige interconnectie mogelijk is. De aldus voorziene aanpassingen kunnen zowel gevolgen hebben op de eigenlijke technische infrastructuur als op het businessplan van de operator. De *European Regulators Group* (ERG) biedt vergelijkbare regelgevende beginselen aangaande NGA¹³⁷:

"Voor een efficiënte overgang is het belangrijk dat de NRI's erop toezien dat de transparantie gegarandeerd wordt en met elkaar overleggen over de planning van de aanleg van de toegangsnetwerken van de nieuwe generatie. De regulatoren moeten hun reglementaire aanpak vroeg genoeg ontwikkelen om de nodige voorspelbaarheid aan de dag te leggen ten aanzien van alle marktspelers. (...) Dat is belangrijk omdat dit de investeerders en de potentiële wholesaleklanten van elk aangeboden NGA-netwerk in staat stelt om hun eisen en voornemens aan te geven. Een dergelijke transparantie zal gunstig zijn voor de NGA-investeerders, aangezien zij bestuderen in welke mate er een vraag bestaat naar wholesaletoegang tot hun netwerken. Dit is ook gunstig voor de concurrenten, die in staat zijn om met kennis van zaken beslissingen te formuleren over hun eigen investeringsprojecten." (vrije vertaling).

353. De informatie hierover moet ook worden meegedeeld aan het BIPT op een manier waarop het de mogelijke impact op de markt en op de concurrentie van deze netwerkaanpassingen inzake NGN-infrastructuren correct kan inschatten. Deze rol van de regulator wordt bevestigd zowel in het BEREC-standpunt inzake NGA, als door de Europese Commissie:

"De nationale autoriteiten dienen de ontwikkelingen [inzake NGN] van dichtbij te volgen en te beoordelen teneinde erop toe te zien dat de gepaste remedies voor toegang worden behouden tijdens de prospectieve periodes waarin de concurrentie als ondoeltreffend wordt beschouwd en om ervoor te zorgen dat efficiënte toetredingen niet worden ondermijnd of ontmoedigd¹³⁸" (vrije vertaling).

"Als de regulator geen duidelijk en transparant idee heeft van de intenties van de marktspelers inzake aanleg van NGA-netwerken, zal hij geen duidelijke aanduiding kunnen geven van de reglementaire context die zal gelden voor deze investeringen. Deze informatie kan worden gevraagd aan de operatoren door

¹³⁷ ERG Opinion on Regulatory Principles of NGA, p. IV en p. 28.

¹³⁸ Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector, 2007 p. 17.

*NRI's, overeenkomstig art. 5, FD. (...) Ze zal de regulator in staat stellen om de meest geschikte reglementaire principes aan te nemen."*¹³⁹ (vrije vertaling).

6.6 GESCEIDEN BOEKHOUDING

354. De verplichting tot gescheiden boekhouding werd opgelegd krachtens het besluit van het BIPT van 29 juni 2010 aan Proximus teneinde de verificatie van de verplichting tot naleving van het beginsel om geen interne tarifaire discriminatie te voeren.
355. Aangezien de verplichting tot naleving van het principe om geen interne tarifaire discriminatie te voeren niet wordt opgelegd aan de SMP-operatoren krachtens dit besluit, meent het BIPT dat niks rechtvaardigt dat de verplichting tot boekhoudkundige scheiding wordt opgelegd aan deze operatoren.

6.7 PRIJSCONTROLE

6.7.1 Wettelijke basis

356. Overeenkomstig artikel 62 van de wet van 13 juni 2005 kunnen verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekeningssystemen worden opgelegd aan ondernemingen die aangewezen zijn als beschikkende over een sterke machtspositie op de markt:

"Art. 62.§ 1. Het Instituut kan overeenkomstig artikel 55, paragrafen 3 en 4/1, verplichtingen inzake het terugverdienen van kosten en prijscontrole opleggen, inclusief verplichtingen inzake kostenoriëntering van prijzen en kostentoerekeningssystemen, voor het verlenen van specifieke interconnectie- en/of toegangstypes, wanneer uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken operator de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, ten nadele van de eindgebruikers.

Wanneer het Instituut een van deze verplichtingen aan een operator oplegt, wordt rekening gehouden met de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening.

Om investeringen door de operator in nieuwegeneratienetwerken aan te moedigen, houdt het Instituut rekening met de door de operator gedane investeringen, en staat het toe dat hij een redelijke opbrengst krijgt uit zijn gepaste kapitaalbreng, waarbij alle risico's die specifiek verband houden met een bepaald nieuw netwerkproject in beschouwing worden genomen.

¹³⁹ ERG Opinion on Regulatory Principles of NGA (07), p. 27 en 28.

§ 2. Iedere operator onderworpen aan een verplichting inzake kostenoriëntering van zijn tarieven, verstrekt aan het Instituut, wanneer het erom verzoekt, het bewijs van de naleving van die verplichting.

Het Instituut kan van een operator verlangen dat deze volledige verantwoording aflegt. Indien nodig kan het Instituut de aanpassing van de tarieven verlangen.

Voor de berekening van de kosten verbonden aan efficiënte dienstverlening, kan het Instituut boekhoudkundige en kostenberekeningsmethoden gebruiken die los staan van de door de operator gebruikte methoden.

§ 3. Wanneer de invoering van een kostentoerekeningssysteem verplicht wordt gesteld, publiceert het Instituut een beschrijving van dit kostentoerekeningssysteem met daarin ten minste de hoofdcategorieën waarin de kosten worden ingedeeld en de voor de toerekening van de kosten toegepaste regels.

§ 4. Wanneer het door het Instituut toegepaste kostentoerekeningssysteem dit noodzakelijk maakt, ziet een door de operator aangeduide erkende bedrijfsrevisor op kosten van de operator toe op de inachtneming van het kostentoerekeningssysteem. Volgend op het rapport van die bedrijfsrevisor publiceert het Instituut ieder jaar een verklaring betreffende de inachtneming van het systeem. "

6.7.2 Inleiding wat betreft de verplichtingen inzake prijscontrole

357. Zoals vermeld in hoofdstuk vier en vijf, ondervindt de wholesalemarkt voor de levering van de gespreksafgiftedienst geen voldoende concurrentiedruk.
358. Er bestaat een ernstig gevaar dat de prijzen die op deze markt worden gehanteerd, abnormaal hoog liggen indien er geen *ex ante* regulerende maatregelen zijn. Dankzij de analyse van de concurrentiesituatie en van de evolutie van de markten voor mobiele gespreksafgifte kon worden vastgesteld dat dit risico wel degelijk reëel was en blijft. De nationale omstandigheden en de context zoals die in dit besluit wordt voorgesteld, wijzen erop dat er geenszins een rechtvaardiging is om de regulerende aanpak die de jongste jaren in België is ingesteld, te wijzigen. Elke mobiele operator bekleedt een monopoliepositie wat betreft de levering van de mobiele gespreksafgifte op zijn eigen mobiele netwerk. De mobiele operatoren die vroeger al zijn aangemerkt als beschikkende over een sterke machtspositie op de betrokken markten, worden in dit besluit nog altijd als SMP-operator aangemerkt. Bovendien zijn er onlangs nog een aantal spelers bijgekomen op de lijst van de ondernemingen die als SMP-operator worden aangemerkt en voor wie het BIPT van oordeel is dat er ook reden is om een tariefcontrole te overwegen.

359. Het risico voor buitensporige prijzen voor de levering van de dienst in kwestie is erkend en is de jongste jaren herhaaldelijk bevestigd, met name door de Europese Commissie:

"De voornaamste potentiële zorg inzake concurrentie die gemeenschappelijk is aan de markten voor vast- en mobiele-gespreksafgifte is de praktijk van buitensporige prijzen, wat inhoudt dat de operatoren op wholesaleniveau enorme winst kunnen halen¹⁴⁰. "

360. Ten slotte bevestigen de analyses die ter zake werden verwezenlijkt door onder meer de Europese Commissie, BEREK, maar ook het Brusselse hof van beroep¹⁴¹, alsook de reguleringspraktijken toegepast in gelijkaardige Europese contexten¹⁴², de standpunten die het BIPT heeft ingenomen in het kader van zijn voorgaande marktanalyses. Ze bevestigen immers dat de mechanismen voor prijscontrole doeltreffende tools zijn aan de hand waarvan de reglementaire doelstellingen inzake concurrentie op deze markten, economische doeltreffendheid maar ook het streven naar een maximaal baten voor de consument kunnen worden verwezenlijkt.

6.7.3 Principe van prijscontrole

361. Gezien het feit dat SMP-operatoren een bepaalde macht hebben op de mobiele terminatiemarkt en een stimulans hebben om excessieve prijzen te bepalen, kan de regulator beslissen om een vorm van prijscontrole op te leggen met betrekking tot de MTR-wholesale-tarieven. Er bestaan verschillende manieren om prijscontrole op te leggen. Twee manieren worden hieronder behandeld:

- 361.1. Op het vlak van de technieken voor prijscontrole, wordt de kostenbasing van de tarieven als de meest doeltreffende correctiemaatregel beschouwd om praktijken van buitensporige prijzen te beletten op de wholesalemarkten voor de levering van afgifte van mobiele gesprekken. Bijgevolg is de strikte controle van de MTR-tarieven via de kostenbasing een van de voornaamste verplichtingen geweest die sedert de eerste besluiten inzake regulering van deze markten opgelegd zijn aan de mobiele operatoren. De kostenbasing van het niveau van de MTR-lasten en de verlaging van het niveau van de tarieven is geleidelijk aan ingevoerd in België en de MTR-lasten van de drie SMP-operatoren¹⁴³ zijn symmetrisch sinds 1 januari 2013.

¹⁴⁰ Toelichting bij de Aanbeveling van 9 oktober 2014 van de Europese Commissie, p. 31 (vrij vertaald).

¹⁴¹ Het hof van beroep heeft de gegrondheid van de verplichting tot basering op efficiënte kosten bevestigd in zijn arrest van 30 juni 2009, waarin het verduidelijkt dat deze verplichting tot doel heeft excessieve prijzen tegen te gaan (paragraaf 78, R.G, 2006/AR/2332-2628-2629, 2007/AR/3394, 2008/AR/425-427).

¹⁴² In de Europese Unie is de verplichting tot kostenbasing een verplichting die door nagenoeg alle NRI's wordt opgelegd voor de regulering van de wholesaledienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken.

¹⁴³ Het gaat hier over de operatoren die aangewezen werden als SMP-operatoren in de voorgaande marktanalyses.

361.2. Een andere vorm van prijscontrole is het opleggen van eerlijke en redelijke voorwaarden om de MTR-tarieven te bepalen. Deze voorwaarde maakt het mogelijk dat de leverancier van mobiele terminatie geen excessieve tarieven aanrekenen maar op een eerlijke en redelijke manier de tarieven bepaalt.

6.7.4 Toepassing door het BIPT van het kostenbaseringsprincipe

6.7.4.1 Besluit van 29 juni 2010

362. In het kader van zijn vorige analysebesluit met betrekking tot de markten voor mobiele gespreksafgifte, heeft het BIPT geoordeeld dat de concrete invoering van het kostenbaseringsprincipe alsook de toepassing ervan, voornamelijk als volgt moet plaatsvinden (na afloop van de periode die de marktanalyse bestrijkt):

- de (historische) tariefverschillen tussen de MTR-tarieven van de drie Belgische MNO-operatoren mogen niet blijven bestaan (volmaakte symmetrie);
- de MTR-tarieven van de mobiele operatoren moeten gebaseerd zijn op het kostenniveau van een hypothetische mobiele operator die geacht wordt redelijk efficiënt te zijn op de Belgische markt;
- het kostenniveau van deze theoretische efficiënte operator moet worden bepaald door middel van een opwaartse benadering ("bottom-up");
- de kosten van de mobiele operatoren moeten worden berekend aan de hand van de prospectieve methode van de incrementele kosten op lange termijn, waarbij enkel rekening wordt gehouden met alleen de kosten die strikt verbonden zijn aan de verstrekking van de te reguleren dienst voor gespreksafgifte op de mobiele netwerken ("zuivere" LRIC);
- op de investeringen moet de techniek van de economische afschrijvingen ("economic depreciation") worden toegepast.

363. Deze principes hielden bovendien maximaal rekening met de Aanbeveling van 7 mei 2009 betreffende de afgiftetarieven.

364. In het kader van zijn arrest van 16 mei 2012 volgend op de bezwaren ingediend door de mobiele operatoren tegen het besluit van het BIPT van 29 juni 2010¹⁴⁴, heeft het hof van beroep van Brussel deze aanpak zonder voorbehoud goedgekeurd en alle middelen verworpen die waren ingeroepen door de mobiele operatoren, wat betreft de interpretatie van het kostenbaseringsprincipe, evenals de concrete toepassing ervan in België. Zijn met name geldig verklaard en geschikt geacht om te voldoen aan de doelstellingen van het regelgevingskader: de tarifaire symmetrie, de modelvorming van de kosten van een

¹⁴⁴ Brussel(18e kamer), 16 mei 2012, 2010/KB/2003 conn. 2012/KB/2005 conn. 2010/KB/2290 conn. 2010/KB/2291 conn. 2010/KB/2303 conn. 2010/KB/2314.

hypothetische efficiënte operator, zoals gerealiseerd door het BIPT en de evenredigheid van de keuze van de “zuivere LRIC”-methode.

6.7.4.2 Toepassing in het kader van dit besluit

365. In het kader van deze marktanalyse is het BIPT, gelet op de nationale omstandigheden, van mening dat de toepassing van deze principes moet worden voortgezet voor de periode die wordt bestreken in het kader van deze marktanalyse. Deze aanpak van de regulering van de MTR-lasten blijft vandaag nog het meest geschikt om te voldoen aan de doelstellingen van het regelgevingskader.
366. Het BIPT herhaalt dat de mobiele gespreksafgiftedienst een knelpunt (*bottleneck*) vormt en een dienst is met een monopolistisch karakter omdat ze niet kan worden omzeild. De recente ontwikkelingen op het niveau van de markt zijn niet van die aard om een wijziging van deze aanpak te rechtvaardigen. Door dat te doen behoudt het BIPT overigens een continuïteit van een methode die vroeger ingevoerd is in België op de markten voor mobiele gespreksafgifte, maar ook in het kader van de markt voor vast-gespreksafgifte¹⁴⁵ en die aanbevolen is op Europees niveau.
367. Het BIPT vindt dat de komst van nieuwe spelers op de markt voor mobiele gespreksafgifte uiteraard de nodige aandacht moet krijgen en dat de situatie van nieuwe spelers die als SMP-operator worden aangemerkt, van geval tot geval moet worden onderzocht wat betreft de tariefregulering die ingevoerd moet worden. Dit rechtvaardigt op zich echter geen wijziging van de principes en methodes die toegepast zijn in het geval waarin een kostenbaseringsverplichting voor de tarieven wordt opgelegd alsook een verplichting tot het eerlijk en redelijk bepalen van de afgiftetarieven.

6.7.5 Voorstelling van het BULRIC-kostenmodel voor de regulering van de MTR-lasten in België

6.7.5.1 Procedurele aspecten in verband met het BULRIC-kostenmodel

368. Zoals uitgelegd in deel 6.7.4, heeft het BIPT voor de regulering van markt van de gespreksafgifte op mobiele netwerken tijdens deze analyseperiode geopteerd voor de ontwikkeling van een model van het “bottom-up” type dat representatief is voor een hypothetische (maar ten opzichte van de Belgische markt voldoende realistische) operator die geacht wordt redelijk efficiënt te zijn.
369. Zoals hierboven vermeld had het BIPT in 2010 een soortgelijke aanpak gevolgd bij de vorige marktanalyse. Bij die gelegenheid was er een nieuw kostenmodel ontwikkeld:

¹⁴⁵ Zie daarbij het besluit van de Raad van het BIPT van 2 maart 2012 met betrekking tot de marktanalyse van de markt voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie.

- Na afloop van een openbare aanbesteding heeft het BIPT de ontwikkeling van het kostenmodel in kwestie toevertrouwd aan het Britse technisch-economische consultancybedrijf Analysys Mason Ltd, dat op dit gebied in Europa een hoog niveau van expertise heeft¹⁴⁶. Het project in verband met de ontwikkeling van dat nieuwe kostenmodel liep van november 2008 tot juni 2009, waarbij de drie ondernemingen in kwestie (Telenet Group, Orange Belgium en Proximus) nauw betrokken waren. Zij verstrekten het BIPT en zijn consultant heel wat technische informatie (netwerkarchitectuur, verkeersvolumes) en financiële inlichtingen (CAPEX, OPEX).
- Een specifieke raadpleging van de drie mobiele operatoren werd door het BIPT en zijn consultant georganiseerd in de maanden maart en april 2009 om deze operatoren de gelegenheid te geven de eerste versie van het betreffende model te bestuderen en hun opmerkingen en suggesties kenbaar te maken, en dit met strikte naleving van de eisen inzake vertrouwelijkheid. Na deze raadpleging zijn er aanpassingen in het model aangebracht om het te verbeteren.
- De betrokken ondernemingen hebben van het BIPT een gecomputeriseerde versie van het kostenmodel in kwestie ontvangen.

370. In het kader van deze marktanalyse heeft het BIPT opnieuw een beroep gedaan op een consultant om het kostenmodel bij te werken:

- na afloop van een openbare aanbesteding is de herwerking van het kostenmodel door het BIPT toevertrouwd aan het consortium "IDATE/Marpij".
- De ontwikkeling van een voorbereidende versie van het kostenmodel liep van december 2012 tot november 2013. Tijdens die periode is er bij de operatoren informatie ingewonnen en hebben er follow-upvergaderingen plaatsgevonden, waarbij ervoor werd gezorgd, net als voordien, dat de betrokken mobiele operatoren er zoveel mogelijk bij betrokken werden.
- Over het kostenmodel is er een raadpleging gehouden van november 2013 tot januari 2014. Naar aanleiding van deze raadpleging werden verschillende aanpassingen aangebracht in het kostenmodel. Deze aanpassingen betroffen in hoofdzaak een afstemming van de verkeersgegevens op deze van de vorige versie van het model, het algoritme van dimensionering van het 2G-radionetwerk en de inclusie van de "Waalse taks voor de masten, pylonen en antennes" voor het jaar 2014.
- Tijdens de nationale consultatie die liep tussen in het najaar van 2015, bleek dat de operatoren alsnog gegronde commentaren hadden met betrekking tot het kostenmodel. Om tegemoet te komen aan de consultatiereacties van de operatoren, heeft het BIPT beroep gedaan om de consultant Analysys Mason om deze commentaren verder te analyseren en het model aan te passen waar nodig.

¹⁴⁶ Analysys heeft onder andere *bottom-up* modellen ontwikkeld met het oog op de mobiele regulering in de volgende landen: Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Noorwegen, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden.

- In het kader van de nationale raadpleging in verband met dit besluit hebben de operatoren opmerkingen geformuleerd over het kostenmodel. Met de hulp van Analysys Mason heeft het BIPT die opmerkingen geanalyseerd en heeft het wijzigingen aangebracht in het kostenmodel. Die elementen worden beschreven in bijlage A.4.

371. Deze laatste gewijzigde versie van het kostenmodel heeft als basis gediend voor de bepaling van de kosten van de efficiënte operator om de tariefniveaus vast te stellen op basis van het kostenoriënteringsprincipe, opgelegd in het kader van de nationale raadpleging in verband met dit besluit.

6.7.5.2 *Methodologische aspecten in verband met het BULRIC-kostenmodel*

372. De methodologische principes van het kostenmodel zijn de volgende:

372.1. het kostenmodel volgt een benadering van het "*bottom-up*" type in combinatie met de LRIC-methode voor de berekening van de incrementele kosten op lange termijn, vandaar de benaming BULRIC;

372.2. het model bepaalt de kostenniveaus van een hypothetische efficiënte operator HEO (*Hypothetical Efficient Operator*) met het oog op de regulering van de MTR-lasten. Deze hypothetische efficiënte operator (HEO) kan als realistisch worden bestempeld omdat hij een gemiddelde operator weerspiegelt die op de Belgische markt actief is, uitgaande van de gegevens van de drie netwerkkoperatoren. Deze theoretische operator kan als redelijk efficiënt worden beschouwd wat betreft de criteria inzake *roll-out* en uitgaven. Het gaat dus niet om een volledig hypothetische operator die zou overeenstemmen met mogelijk irrealistische hypothesen die een extreme theoretische efficiëntie zouden weerspiegelen;

372.3. het model is erop gericht om objectief de netwerkkosten en de bijbehorende financiële kosten (via de WACC-kosten) voor de productie van de te reguleren gespreksafgiftedienst te bepalen, met uitsluiting van de kosten van commerciële aard van de retailpoot van de gemodelleerde operator;

372.4. de productiekosten van de gespreksafgiftedienst worden berekend via de methode van de incrementele kosten op lange termijn (LRIC), die vanuit economisch standpunt als optimaal wordt beschouwd, en in het bijzonder de zogenaamde "zuivere LRIC"-methode (zie hieronder);

372.5. de "*zuivere LRIC*"-methode bepaalt de zuiver incrementele en vermijdbare kosten van de gespreksafgiftedienst; de berekening verloopt in drie stappen: (1) een eerste berekening van de kosten houdt rekening met het geheel van de diensten die door het netwerk worden ondersteund; (2) bij een tweede berekening wordt de levering van de dienst voor gespreksafgifte op het mobiele netwerk uitgesloten (d.w.z. dat het volume van het

gespreksafgifteverkeer op nul wordt gezet); (3) via het verschil tussen de resultaten van de twee voorgaande berekeningen bepaalt men de geannualiseerde waarden die overeenkomen met de vermijdbare kosten van het "zuivere LRIC"-type;

- 372.6. het kostenmodel wordt opgesteld voor een periode van 50 jaar¹⁴⁷ (1994-2043), en gaat in in het jaar van de commerciële lancering van het eerste gsm-netwerk in België. Het gaat dus om een langetermijnbenadering (*long run*) bij de modelvorming die ervan uitgaat dat er geen eindwaarde van de activiteit bestaat. In deze modelvorming over een lange periode zijn het de resultaten die verkregen zijn voor de jaren 2017 tot 2019 die van bijzonder belang zijn voor de invoering van de prijscontrole in het kader van deze analyse;
- 372.7. wat betreft de kosten die verbonden zijn met de verlenging en met de vernieuwing van de vergunningen, worden de "zuivere LRIC"-resultaten die uit het model voortkomen, niet beïnvloed omdat de kosten van vergunningen geen "vermijdbare kosten" zijn in de zin van de Aanbeveling van 7 mei 2009 betreft de gespreksafgiftetarieven;
- 372.8. de investeringen worden afgeschreven door middel van het algoritme van economische afschrijving (*Economic Depreciation*) dat het niveau van de afschrijvingen vastkoppelt aan de ontwikkeling van het volume van de vraag, d.i. aan het verkeer dat door het netwerk wordt overgebracht;
- 372.9. de "*bottom-up*" modelvorming houdt rekening met de demografische specificiteiten van het Koninkrijk België via de rangschikking van de 589 gemeenten van het land in stedelijke, voorstedelijke en landelijke "*geotypes*". Het "*bottom-up*" model van het

¹⁴⁷ Indien het model van de activiteit van de mobiele operatoren een kortere periode zou bestrijken, in overeenstemming met de levensduur van sommige netwerkactiva (bijvoorbeeld tien tot vijftien jaar), zou men het ingewikkelde en delicate debat over de eindwaarde, die geen nulwaarde is, van de activiteiten van de operatoren niet kunnen vermijden. De erg lange periode die door het model wordt bestreken, maakt het mogelijk een voortdurende activiteit zonder residuwaarde op het einde te simuleren en stemt daardoor het best overeen met het langetermijnconcept dat door de LRIC-benadering wordt beoogd. De beperkte levensduur van de activa botst niet met de lange duur die door het model wordt bestreken, aangezien dit in de systematische vervanging voorziet van de apparatuur die het einde van haar levensduur heeft bereikt. Deze aanpak van de modelvorming over een erg lange periode stemt overeen met een realistische hypothese van investeringen op lange termijn, met een redelijk optimistische kijk op de eindwaarde van de activiteit na afloop van deze lange periode. Zo'n benadering is overigens coherent met de methode die wordt gevolgd door andere NRI's in Europa: er zijn in modellen ook duurtijden van verscheidene tientallen jaren toegepast bijvoorbeeld door de Britse (Ofcom), de Deense (NITA), de Nederlandse (ACM), de Noorse (NPT) en de Zweedse regulator (PTS). De lengte van de periode in het model moet niet worden geïnterpreteerd als een poging om de werkelijke ontwikkeling van de mobiele markt tijdens deze periode (tot in 2043) te voorspellen: het gaat enkel om een techniek voor de berekening van het terugverdienen van de kosten, die het mogelijk maakt om de residuwaarde op het einde van de betreffende activiteit buiten beschouwing te laten. In zijn arrest van 30 juni 2009 (R.G., 2006/AR/2332-2628-2629, 2007/AR/3394, 2008/AR/425-427) heeft het Brusselse hof van beroep in het geval van het vorige generieke kostenmodel van het "*top-down*" type, de modelvorming over een periode van vijftig jaar uitdrukkelijk goedgekeurd: "*l'élaboration d'un modèle de coûts sur une durée de 50 ans ne paraît pas non plus injustifiée*" (deel 94 van het arrest).

radiotoegangsnetwerk is van het type “*scorched node*” met een SNOCC-factor (*Scorched Node Overlap Coverage Coefficient*) die rekening houdt met het niet-optimale karakter van de zeshoekige theoretische dekking van het grondgebied door de cellulaire netwerken;

372.10. een redelijk en realistisch groeiscenario voor het dataverkeer op de 3G-netwerken die geüpgraded zijn met de HSPA- (*High Speed Packet Access*) en HSPA+-technologie is in het model opgenomen; de 4G-technologie is niet in het model opgenomen als netwerk, maar de vraag ernaar wordt geëvalueerd om de vraag naar dataverkeer op de 2G- en 3G-netwerken te bepalen;

372.11. een matrix definieert de routeringsfactoren (*routing factor*) die overeenstemmen met het aandeel van elk van de verschillende activa die aanwezig zijn in het netwerk dat nodig is voor de verschillende diensten die via dit netwerk worden overgebracht;

372.12. de prospectieve (*forward looking*) modelvorming anticipeert op de verwachte evoluties van de prijs van de verschillende soorten van apparatuur wegens de technologische vooruitgang en de concurrentie onder de fabrikanten van de apparatuur. De “*cost trend*”-factoren worden over het algemeen verondersteld negatief te zijn met de opmerkelijke uitzondering van de rubriek in verband met de aankoop van de antennesites, die onderworpen is aan de stijging van de arbeidskosten, alsook aan de toenemende moeilijkheden die de operatoren van mobiele telefonie in België ondervinden om sites te kopen;

372.13. de kostenmodelvorming houdt rekening met bepaalde taksen die worden opgelegd aan de mobiele operatoren voor de aanleg van hun netwerken (zie deel A.4.2 voor meer details hierover);

372.14. het niveau van de vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal vormt een erg belangrijke parameter in het BULRIC-kostenmodel. Het wordt uitgedrukt via de WACC (*Weighted Average Cost of Capital*), waarvan de waarde voor de mobiele HEO-operator is vastgesteld op 10,05% in nominale waarde tot het jaar 2014, overeenkomstig het besluit van 4 mei 2010 betreffende de kapitaalkosten voor de operatoren met een sterke machtspositie in België, en op 8,13% in nominale waarde vanaf 2015 overeenkomstig het besluit van het BIPT van 26 februari 2015 betreffende de kapitaalkosten voor de operatoren met een sterke machtspositie in België. Het WACC-percentages wordt in het model gebruikt om de diverse verkeers- en financiële gegevens over de periode van vijftig jaar die door het model wordt bestreken, te actualiseren.

373. Tijdens de nationale consultatie hebben zowel Proximus als Orange Belgium aangehaald dat de keuze om geen 4G-netwerk te modelleren, een gebrek is in het kostenmodel. Volgens deze operatoren houdt het kostenmodel onvoldoende rekening met de evoluties in het netwerk, wat zou kunnen leiden tot een onderschatting van de werkelijke kosten voor terminatie.

374. Bij de aanvang van de opbouw van het kostenmodel, waren er nog geen concrete plannen met betrekking tot het versturen van spraakverkeer over 4G-netwerken (VoLTE). De operatoren bevonden zich in een opstartfase voor wat betreft de uitrol van hun 4G-netwerken. Het was bijgevolg moeilijk om te beschikken over stabiele inschattingen van de kosten voor deze uitrol. Evenmin zijn er voldoende aanwijzingen om te denken dat het VoLTE-verkeer binnen het tijdsbestek van deze analyse een beduidend aandeel van het verkeer op de mobiele netwerken zou kunnen vertegenwoordigen.
375. Soortgelijke opmerkingen daarover zijn gemaakt in het kader van de openbare raadpleging over dit besluit; het BIPT verwijst daarvoor naar deel A.4.4 van bijlage A.

6.7.5.3 Algemene structuur van het BULRIC-kostenmodel

376. Dit BULRIC-kostenmodel op zich is ontworpen en ontwikkeld in de vorm van een Excelbestand. Het is gestructureerd in vijf opeenvolgende stappen:
- 376.1. vraag in termen van verkeer: het uitgangspunt is de beschrijving van de diverse overgebrachte verkeerstypes (gesprekken, sms- en mms-berichten, data) en de evolutie ervan in de tijd;
- 376.2. ontwerp en dimensionering van het netwerk: vervolgens moet een theoretisch maar realistisch netwerk worden ontworpen en optimaal gedimensioneerd, dat in staat is om de verschillende soorten van verkeer te ondersteunen met een bevredigende dienstkwaliteit ("*bottom-up*" benadering);
- 376.3. bepaling van de kosten: daarna moeten de verschillende kosten worden bepaald die met dit netwerk gepaard gaan, in het bijzonder de investeringskosten (CAPEX) en de operationele kosten (OPEX) in verband met de exploitatie ervan. In deze berekening wordt rekening gehouden met de beperkte levensduur (*lifetime*) van de verschillende soorten van activa in het netwerk, waarbij het model voorziet in de systematische vervanging van alle apparatuur die aan het einde van haar levensduur zit;
- 376.4. berekening van de geannualiseerde afschrijvingen: de volgende stap bestaat erin over de hele periode die door het model bestreken wordt, de verschillende geannualiseerde kosten te berekenen per jaar door enerzijds een (economische) afschrijving toe te passen en anderzijds de kosten te actualiseren door middel van het percentage voor de vergoeding van het kapitaal (WACC);
- 376.5. resultaten (kosten per eenheid): ten slotte worden door middel van de routeringsfactoren de geannualiseerde kosten verspreid over de verschillende aangeboden diensten, hetgeen leidt tot de nagestreefde bepaling van de eenheidskosten (en de ontwikkeling daarvan in de tijd) van elke dienst, in het bijzonder voor de te reguleren gespreksafgiftedienst, waarbij

enkel met de vermijdbare incrementele kosten rekening wordt gehouden (zuivere LRIC-benadering)¹⁴⁸.

6.7.5.4 *Uitvoerige beschrijving van het kostenmodel*

377. Een uitvoerige beschrijving van het kostenmodel wordt gegeven in bijlage A bij dit besluit. Deel A.4 beschrijft overigens de verschillende opmerkingen die de operatoren hebben geformuleerd ten aanzien van het kostenmodel in het kader van de openbare raadpleging alsook de analyse van het BIPT in verband met deze opmerkingen en de eventuele aanpassingen aangebracht in het kostenmodel ter zake.

6.7.5.5 *Kostenmodel en aanpak die de Commissie voorstaat in haar Aanbeveling van 7 mei 2009*

378. Globaal gezien kan de aanpak van het BIPT voor de ontwikkeling van zijn BULRIC-kostenmodel dat bestemd is om de grondslag te vormen voor de regulering van de MTR-lasten in België tijdens de nieuwe marktanalyseperiode, worden beschouwd als zijnde compatibel met de aanpak die de Europese Commissie voorstaat in haar Aanbeveling van 7 mei 2009:
- 378.1. Artikel (1): het geval dat wordt beschouwd voor de regulering van de MTR-lasten komt overeen met een efficiënte operator, met de bedoeling een symmetrisch stelsel toe te passen (*"dienen [de NRI's] afgiftetarieven vast te stellen die gebaseerd zijn op de kosten van een efficiënte exploitant. Dit houdt in dat deze ook symmetrisch zouden zijn."*);
- 378.2. Artikel (2): het gaat om een "bottom-up" LRIC-model ("waarbij als relevante kostenberekeningsmethode gebruik wordt gemaakt van een bottom-up model en incrementele kosten op lange termijn (LRIC)");
- 378.3. Artikel (4): de regulering zal de aanleg van NGN-netwerken van de nieuwe generatie in het kerngedeelte van de mobiele netwerken weerspiegelen (*"Het kerngedeelte van zowel vaste als mobiele netwerken zou derhalve in principe gebaseerd kunnen worden op Next-Generation-Network (NGN)."*);
- 378.4. Artikel (4): het radiotoegangsnetwerk in het model combineert de 2G- en de 3G-technologie, met een scenario van geleidelijke migratie (*"Het deel dat toegang geeft tot mobiele netwerken moet eveneens gebaseerd worden op een combinatie van 2G- en 3G-telefonie."*);

¹⁴⁸ Er wordt opgemerkt dat het model zich ook ertoe leent om de kosten te bepalen volgens de LRAIC+-methode, maar dat wordt in het kader van dit besluit niet gedaan.

378.5. Artikel (7): de investeringen zijn onderworpen aan een economische afschrijving ("Aanbevolen wordt voor de afschrijving van activa zoveel mogelijk gebruik te maken van economische afschrijving.")

6.7.5.6 Resultaten van het kostenmodel

379. In de volgende tabel worden de "zuivere LRIC"-resultaten samengevat voor de HEO-operator voor de volgende jaren. Deze kostenniveaus worden uitgedrukt in nominale waarde, in eurocent/minuut.

Jaar	2017	2018	2019	Gemiddeld
MTR "LRIC Pur" (c€/minuut)	0,98	0,99	1,00	0,99
Vermindering ten opzichte van de MTR van 2013	-17%	-16%	-15%	-16%

Tabel 2: Resultaten van het "bottom-up"-model voor de gespreksafgiftekosten (bron: BULRIC-model).

6.7.6 Prijscontrolemechanisme

380. In wat volgt, wordt besproken welke vorm van prijscontrole wordt opgelegd aan welke type van operatoren.

6.7.6.1 Beschrijving van de prijscontroleverplichtingen

381. Na het kostenniveau van de MTR-lasten te hebben bepaald, moet het prijscontrolemechanisme worden bepaald dat daadwerkelijk wordt opgelegd aan de operatoren met een sterke machtspositie op de wholesalemarkten voor gespreksafgifte-diensten op hun respectieve mobiele netwerk. Daartoe kunnen drie types van SMP-operator worden onderscheiden:

- 1. Categorie 1: de mobiel-netwerkoperatoren van het type "MNO", die over een netwerk voor mobiele toegang beschikken (Telenet Group, Orange Belgium en Proximus)**

382. Als voortzetting van de vorige marktanalyse voor mobiele gespreksafgifte besluit het BIPT om de tariefplafonds van de mobiel-netwerkoperatoren van het type "MNO" vast te stellen op het niveau van de zuiver incrementele "zuivere LRIC"-kosten van een hypothetische efficiënte operator. Deze kosten zijn bepaald in het vorige hoofdstuk.

383. Om een systematische en jaarlijkse herziening van de tarieven voor mobiele-gespreksafgifte te vermijden, en in het licht van de geringe daling van de tarieven uit het kostenmodel gedurende de beschouwde periode, acht het BIPT het redelijk om voor de vaststelling van het

interconnectietarief rekening te houden met een rekenkundig gemiddelde van de gespreksafgiftekosten over de beschouwde periode, namelijk 2017-2019.

384. Orange Belgium haalde tijdens de consultatieperiode aan dat het niet redelijk is om het MTR-tarief te baseren op een gemiddelde over drie jaar, aangezien dat betekent dat de operatoren worden verplicht om een MTR aan te rekenen die lager is dan het werkelijke kostenniveau voor bepaalde jaren. Orange Belgium vraagt daarom voor een jaarlijkse herziening van de MTR.
385. Rekening houdende met de definitieve resultaten van het kostenmodel blijft het BIPT erbij dat de berekening van een MTR-tarief op grond van een rekenkundig gemiddelde een redelijke en pragmatische aanpak blijft om het gereguleerde MTR-tarief te bepalen dat de volgende jaren van kracht zal zijn. Het BIPT legt er de nadruk op dat het verschil tussen dat rekenkundig gemiddelde en de tarieven die voortkomen uit het kostenmodel voor elk jaar ongeveer één procent bedraagt, wat lager is dan het verschil dat vastgesteld is voor de resultaten van het model dat gebruikt is in het kader van de openbare raadpleging en dat geen onredelijk verschil vormt.
386. Tijdens de nationale raadpleging over dit besluit hebben Telenet Group en Orange Belgium allebei gevraagd om een glide path op te nemen dat een geleidelijke daling van de MTR-tarieven voorschrijft. Het BIPT heeft erop gewezen dat de tariefvermindering die opgelegd is door het ontwerpbesluit wel degelijk lager was in absolute waarde dan de vermindering van de wholesaletarieven die voortvloeien uit het marktanalysebesluit van 2010. Telenet Group gaat niet akkoord met deze opmerking en vraagt een glide path dat coherent is met de tendens van de MTR-tarieven in de andere landen, zodat de operatoren voldoende tijd hebben om hun situatie van financieel evenwicht aan te passen aan de nieuwe marktomstandigheden. Volgens Orange Belgium is de impact van de tariefvermindering onvoldoende onderzocht.
387. Het BIPT ziet geen objectieve redenen om een nieuw glide path in te stellen omdat dit erop zou neerkomen dat het BIPT het toestaat dat voor een bepaalde periode een MTR-tarief behouden blijft dat hoger is dan de werkelijke gegeven differentiële kosten voor een communicatiedienst, zoals het huidige kostenmodel dat bepaalt.
388. Het BIPT merkt op dat de door dit besluit opgelegde tariefverlagingen veel kleiner zijn in absolute waarde dan de daling in de wholesaletarieven die het gevolg was van het vorige marktanalysebesluit in 2010.
389. Bijgevolg bedraagt het maximumtarief voor gespreksafgifte dat de operatoren van het type MNO vanaf de inwerkingtreding van dit besluit 0,99 eurocent per minuut mogen factureren.

Dit tarief wordt symmetrisch toegepast, d.w.z. dat voor iedere MNO hetzelfde plafondtarief geldt. Mobiele aanbieders zijn vrij om zelf lagere termineringskosten aan te rekenen.

2. Categorie 2: de operatoren van het type "Full MVNO", die gebruikmaken van het netwerk voor mobiele toegang van hun host-operator (Join Experience, Lycamobile, Telenet, Vectone Mobile)

390. Voor de Full MVNOs (Telenet, Lycamobile en Join Experience) is het BIPT van mening dat het gerechtvaardigd is dat de mobiele gespreksafgiftetarieven van deze operatoren deze van hun host-operator worden, dat wil zeggen dat zij dezelfde kostenoriëntatie opgelegd krijgen als de Categorie 1-operatoren.
391. Bijgevolg bedraagt het maximumtarief voor gespreksafgifte dat deze operatoren vanaf de inwerkingtreding van dit besluit 0,99 eurocent per minuut mogen factureren. Deze operatoren blijven vrij om desgewenst gespreksafgiftetarieven te vragen die onder dit maximumtarief liggen.
392. Join Experience haalt aan dat het BIPT tot en met 2013 tariefasymmetrie tussen de verschillende marktspelers heeft toegestaan en begrijpt niet waarom zij als nieuwkomer onderworpen is aan dezelfde prijscontroleverplichting als de MNOs. Join Experience stelt dat het niet kan aanschouwd worden als een HEO omdat het niet aan dezelfde karakteristieken voldoet als de HEO en omdat zijn eenheidskosten voor gespreksafgifte *de facto* groter zijn dan die van een HEO gezien de kleinere verkeersvolumes.
393. Het BIPT erkent dat Join Experience mogelijks andere karakteristieken heeft dan een HEO maar blijft bij de visie dat de gespreksafgiftetekost van een Full MVNO in overeenstemming is met deze van zijn host-operator. Dit is ook wat de Europese Commissie zegt in het kader van de zaak FR/2012/1304: *"Volgens de Commissie verstrekken de 'Full MVNOs en hun respectieve mobiele hostnetwerkoperator dezelfde dienst voor gespreksafgifte, omdat ze allemaal hetzelfde mobiele netwerk gebruiken op basis van de wholesaledienst voor nationale roaming. [...De] Commissie heeft vastgesteld dat [de MNO] alsook de Full MVNOs dezelfde schaal- en/of breedtevoordelen kunnen genieten als de operator van het mobiele hostnetwerk en dus dezelfde eenheidskosten kunnen hebben, onafhankelijk van hun huidige marktaandeel¹⁴⁹."*
394. Artikel 10 van de Aanbeveling van 7 mei 2009 betreffende de afgiftetarieven stelt dat tariefasymmetrie voor een bepaalde periode toegestaan is indien de NRA kan aantonen dat *"[...] een nieuwkomer op de markt voor mobiele telefonie die onder de efficiënte minimumomvang opereert hogere incrementele kosten heeft per eenheid dan de mobiele exploitant [de HEO]"* in het geval er belemmeringen zijn voor intrede op en uitbreiding van de retailmarkt. Echter, uit de zaak FR/2012/1304 leren we dat deze

¹⁴⁹ Comments Letter van de Europese Commissie op zaak FR/2012/1304, pag. 9.

uitzonderingsmaatregel gericht is op MNOs: “[de Commissie] heeft erop gewezen dat punt 10 van de aanbeveling niet mag slaan op operatoren van een virtueel mobiel netwerk omdat hun MTR's steeds worden bepaald door tarieven voor nationale roaming waarover onderhandeld is” (vrije vertaling). BEREC ondersteunt de Commissie in deze visie en stelt dat het twijfelachtig zou zijn moest het Artikel 10 van toepassing zijn op Full MVNOs¹⁵⁰.

395. In zijn antwoord op de openbare raadpleging gaf Join Experience aan dat [vertrouwelijk:

] Rekening houdende met het nieuwe tarief dat berekend is door het kostenmodel dat gewijzigd is na de openbare raadpleging, doet deze situatie zich niet meer voor.

3. Categorie 3: de operator van het type "VoIP OTT", waarvan de signalen gaan via de breedbandtoegangsverbindingen van hun abonnees (Voxbone)

396. De OTT-VoIP operator Voxbone moet^eerlijke en redelijke mobiele gespreksafgiftetarieven toepassen. De gespreksafgiftekosten van deze operator (hieronder de categorie 3-operator) kunnen niet deze van een vaste operator overschrijden.

397. De mobiele-gespreksafgiftetarieven gevraagd door deze operator zouden dus niet hoger mogen zijn dan het maximumtarief dat is vastgelegd in het besluit van het BIPT betreffende de vaste gespreksafgifte.

6.7.6.1.1 Specifiek geval voor de verstrekking van de dienst voor gespreksafgifte voor mobiele oproepen van buiten de Europese Unie

398. De dominante positie van de operatoren op hun respectieve markten voor gespreksafgifte wordt niet beïnvloed door de herkomst van de oproepen naar hun nummers; of ze nu vanuit het binnenland, vanuit Europa of van buiten Europa komen, de operator blijft steeds zijn monopolie behouden voor de afgifte op zijn nummers.

399. Overigens zijn de kosten voor afgifte op de nummers van de operatoren gelijkaardig ongeacht de geografische herkomst van de oproepen die op deze nummers worden afgegeven.

400. Toch is de onderhandelingspositie van de operatoren verschillend naargelang van de geografische locatie van de bellende partij en van het type van operator die de oproep leidt.

¹⁵⁰ [BEREC Opinion, Phase II Investigation, Case FR/2012/1304](#), 23 mei 2012, pag. 7: “[...It] is questionable whether the point 10 of the Recommendation, namely that the new entrant is operating below minimum efficient scale, is even applicable to MVNOs”.

401. De praktijken, en desgevallend de reglementering, van de landen die geen deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte (hierna de "EER") in termen van afgiftelasten kunnen aanzienlijk verschillen van de praktijken en reglementering die zijn voorgeschreven in de EER¹⁵¹.
402. Deze situatie kan leiden tot een financieel onevenwicht dat ongunstig is voor de operatoren van de EER. We stellen meer bepaald vast dat bepaalde groepen van landen afgiftetarieven hanteren die ver boven de gereguleerde tarieven binnen de Europese landen liggen.
403. Het BIPT meent bijgevolg dat de toepassing van een gedifferentieerde behandeling voor de oproepen afkomstig van buiten de EER gerechtvaardigd is en besluit om de oproepen die worden geïnitieerd in een land dat niet tot de EER behoort, niet te onderwerpen aan de tariefregulering.
404. Indien de vrijstelling van de tariefregulering evenwel slechts van toepassing zou zijn op de rechtstreekse interconnectie met de betrokken operatoren, zou een operator van een land dat geen deel uitmaakt van de EER de gevolgen van deze vrijstelling kunnen omzeilen door al zijn afgifteverkeer voor België via de Europese doorgifteoperatoren te vervoeren. Opdat de vrijstelling van de tariefregulering doeltreffend kan zijn, dienen de gevolgen ervan te worden uitgebreid tot het doorgifteverkeer naar België. Een differentiatie van de tarieven voor gespreksafgifte op basis van de landen waar de oproep wordt geïnitieerd is dan redelijk. Een identificatie van de landcode die vervat zit in de CLI is een manier om de oorsprong van een oproep te bepalen.
405. Orange Belgium vraagt om oproepen zonder geldige CLI ook te kunnen beschouwen als een oproep van buiten de EER. Bovendien vraagt Orange Belgium ook om te verduidelijken dat oproepen afkomstig van een mobiele operator buiten de EER, maar wel opgebouwd binnen de EER-zone (tijdens roaming) naar Belgische nummers, ook vallen onder dezelfde regeling als verkeer buiten de EER.
406. Het BIPT is van mening dat gespreksafgifte-operatoren het weergeven van een geldige CLI¹⁵² moeten aanmoedigen bij transitoperator en/of gespreksopbouwoperatoren. Indien geen geldige CLI meegegeven is, beschouwt het BIPT het als redelijk om hetzelfde principe als voor verkeer van buiten de EER toe te passen.

¹⁵¹ We merken overigens op dat Noorwegen, IJsland en Liechtenstein zijn onderworpen aan een Aanbeveling van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA die lijkt op deze van de Europese Commissie inzake gespreksafgiftelasten.

¹⁵² Calling Line Identification

407. [vertrouwelijk:

]

408. Het opheffen van alle remedies voor oproepen afkomstig van buiten de EER zou overeenkomen met het uitsluiten van dergelijke oproepen uit de relevante marktdefinitie. Het BIPT is van mening dat een oproep die geïnitieerd is buiten de EER, nog steeds behoort tot de relevante markt, omdat SMP-operatoren nog steeds 100% monopolie hebben op hun gespreksafgifte, ongeacht de locatie waar de oproep wordt opgebouwd¹⁵³. Enkel de kostenverplichting voor dit type inkomende gesprekken wordt opgeheven, niet de andere remedies die beschreven staan in dit besluit (vb. toegang).
409. Het BIPT acht het niet gepast om anticiperend en algemeen de mobiele operatoren de vrijheid te geven om restrictieve praktijken te hanteren die het verkeer treffen. Het verhinderen van bepaalde (frauduleuze) praktijken die hinder veroorzaken, moet case-by-case bekeken worden.
410. Het BIPT behoudt zich het recht voor om de praktijken van tariefdifferentiatie ten aanzien van de oproepen die worden geïnitieerd buiten de EER van dichtbij te volgen en alle gepaste maatregelen te treffen indien het eventuele problemen zou vaststellen.

6.7.6.1.2 Tarieven die van toepassing zijn op de andere verrichtingen in verband met de gespreksafgifte

411. De voorgaande bepalingen inzake tariefregulering slaan enkel op de MTR-gespreksafgiftelasten die verband houden met het verkeersvolume (aantal minuten). Deze regulering sluit niet uit dat andere verrichtingen (bijvoorbeeld ATAP-lasten = "Access To an Access Point" voor netwerktoegang die los staan van het verkeersvolume) die betrekking hebben op de levering van de dienst in kwestie eveneens het voorwerp kunnen uitmaken van een specifieke tarifiering door de betrokken operatoren. In dat geval is het BIPT van oordeel dat die andere tarieven symmetrisch moeten zijn en de kosten moeten weerspiegelen van een hypothetische efficiënte operator. Het BIPT houdt zich het recht voor om in deze tarieven in te grijpen, mocht blijken dat ze niet voldoen aan dit principe van kostenbasing.

¹⁵³ Dit strookt ook met de visie van BEREC in de zaak DK/2012/1283 betreffende de sms-afgifte. BEREC vindt dat de concurrentieproblemen op wholesaleniveau die voortvloeien uit een bottleneck van gespreksafgifte « is in essence the same irrespective of the nature of the operator which seeks to buy termination » (in essentie dezelfde zijn, ongeacht de aard van de operator die probeert gespreksafgifte te kopen, vrij vertaald).

6.7.6.2 *Rechtvaardiging van de prijscontroleverplichtingen*

412. In dit hoofdstuk zet het BIPT de redenen uiteen waarom het vindt dat de keuze van de prijscontrolemechanismen die worden opgelegd aan de in dit besluit als SMP-operator aangemerkte operatoren, gerechtvaardigd, gepast en evenredig is, rekening houdende met de situatie van deze operatoren.

1. **Categorie 1-operatoren (de mobiel-netwerkoperatoren van het type "MNO")**

413. Het BIPT is van oordeel dat het opleggen van een kostengebaseerde MTR-tarief voor de MNOs het best kan tegemoetkomen aan de algemene doelstellingen van het regelgevingskader, met name om de volgende redenen:

413.1. Het nastreven van het belang van de gebruikers en van de consumenten: de voordelen voor de gebruikers worden namelijk gemaximaliseerd doordat de MNO-operatoren MTR-tarieven hanteren die overeenstemmen met het niveau dat zou resulteren uit een duurzame concurrentiële markt. De betrokken spelers kunnen alleen de incrementele kosten op lange termijn terugverdienen die nodig zijn om de wholesaleverrichting in kwestie te kunnen verstrekken. Dit tariefniveau zou (zonder regulatie) alleen maar bereikt worden in het hypothetische geval waarin de wholesale-leveranciers niet langer een monopoliepositie zouden bekleden voor de gespreksafgifte, omdat in dat geval de abnormaal hoge marges zouden verdwijnen. Een onderlinge tarifaire afstemming, die past in een symmetrisch stelsel van mobiele gespreksafgiftetarieven in België, draagt bij tot een grotere tarieftransparantie ten voordele van de gebruiker, en dit met name rekening houdende met de overdraagbaarheid van mobiele nummers. Bijgevolg maakt deze benadering het mogelijk om het belang van de gebruikers en consumenten te maximaliseren, zowel qua prijs als wat de tarieftransparantie betreft.

413.2. De economische efficiëntie van de investeringen: de basering op het kostenniveau van een hypothetische efficiënte operator kan de operatoren die op de beschouwde markt actief zijn, aanmoedigen tot een grotere efficiëntie, met name wat hun investeringen betreft¹⁵⁴.

413.3. De bevordering van concurrentie, zowel tussen de mobiele operatoren onderling als tussen de mobiele en de vaste operatoren, wordt gegarandeerd door het MTR-tarief vast te stellen op basis van een efficiënt niveau, dat coherent is met het niveau van de incrementele kosten op lange termijn die strikt verbonden zijn aan alleen de verstrekking van de te reguleren dienst voor gespreksafgifte op mobiele netwerken. Te hoge prijzen op de markt voor gespreksafgifte op de mobiele netwerken zijn nefast voor de ontwikkeling van een gezonde concurrentie omdat, zoals de vroegere ervaring van de Belgische mobiele markt heeft aangetoond, zij aan de oorsprong liggen van praktijken inzake concurrentievervalsende kruissubsidiëring via de tariefdifferentiatie tussen de *on-net*- en de *off-net*operatoren

¹⁵⁴ Cf. Art. 8, 2, c van de Kaderrichtlijn.

enerzijds en omdat ze anderzijds ook de concurrentie verstoren tussen vaste operatoren en mobiele operatoren wegens het tariefverschil tussen de FTR-en de MTR-tarieven.

414. Het opleggen van kostenoriëntatie van de afgiftetarieven op basis van het kostenniveau van een efficiënte operator door middel van een model van het type 'bottom-up LRIC' houdt rekening met de Aanbeveling van 7 mei 2009. De doelstelling van deze Aanbeveling was het harmoniseren van grondige en ongerechtvaardigde verschillen tussen de regulerende stelsels voor gespreksafgifte in de EU-lidstaten. De Europese Commissie oordeelde namelijk dat een gemeenschappelijke aanpak van de bepaling van de afgiftetarieven doelmatigheid en duurzame concurrentie zou bevorderen en zou zorgen voor optimale consumentenvoordelen wat betreft prijzen en aanbod. De Aanbeveling schrijft voor:

“Een aanpak op basis van incrementele kosten waarbij alleen efficiënte kosten worden toegerekend die er niet zouden zijn wanneer de aan het increment ten gronde liggende dienst niet langer zou worden verstrekt (dat wil zeggen vermijdbare kosten) bevordert een efficiënte productie en een efficiënt gebruik en beperkt potentiële concurrentieverstoringen. Hoe meer afgiftetarieven afwijken van de meerkosten, des te groter de concurrentieverstoringen tussen vaste en mobiele markten en/of tussen exploitanten met asymmetrische marktaandelen en verkeersstromen. Een zuivere LRIC-aanpak waarbij de gespreksafgiftedienst op wholesaleniveau als relevant increment wordt beschouwd en alleen vermijdbare kosten omvat, is dan ook gerechtvaardigd (Aanbeveling 2009, considerans 13).”

415. In het besluit van het BIPT van 29 juni 2010, kwam het BIPT reeds tegemoet aan de bovenvermelde Aanbeveling van 2009, in het bijzonder door het implementeren van een glijpad naar een op zuivere LRIC gebaseerde MTR die in voege is getreden op 1 januari 2013.
416. Ook BEREC verdedigde herhaaldelijk de voordelen van een prijscontrolemechanisme op basis van een zuivere BU-LRIC methodologie. Gedurende enkele jaren heeft BEREC al verschillende opinies en analyses gepubliceerd waarin zij uitvoerig ingaat op de economische baten die gepaard gaan bij deze maatregel. In verschillende Phase-II zaken¹⁵⁵ stelde BEREC duidelijk waarom de zuivere BU-LRIC aanpak de meeste geschikte methodologie is.
417. Een rechtstreeks gevolg van het opleggen van kostenoriëntatie van de afgiftetarieven op basis van het kostenniveau van een efficiënte operator door middel van een model van het type 'bottom-up LRIC' is dat de tarieven voor de drie netwerkoperatoren symmetrisch zijn.

¹⁵⁵ Een tweede onderzoeksfase van de Europese Commissie naar aanleiding van een genotificeerd ontwerpbesluit van een regulator. Zie onder andere BoR (12) 23, BoR (12) 61, BoR (13) 47, BoR (14) 07, BoR (14) 105, [BoR \(15\) 04](#) en [BoR \(15\) 61](#).

De tariefsymmetrie bevordert bovendien tarieftransparantie en komt de eindgebruikers ten goede, dit des te meer met het toenemende succes van de nummerportabiliteit.

2. Categorie 2-operatoren (de operatoren van het type "Full MVNO")

418. De operatoren onder categorie 2 zijn de full MVNOs. Hun kosten die gepaard gaan met het afleveren van een mobiel gesprek zijn vrij gelijkaardig aan de kosten die hun host-operator ondervinden als MNO, door de gelijkaardige onderliggende kosten die gepaard gaan met het termineren van een gesprek naar de klant van een operator. Wat het radiotoegangsnetwerk betreft, gebruikt dit soort van operator immers dat van hun hostoperator en genieten ze dezelfde schaalvoordelen als deze laatste. Een full MVNO beschikt over hun eigen corenetwerk en kan als even efficiënt beschouwd worden alshun hostoperator op dit deel van het netwerk (zie deel 3.2.1.2). Het BIPT is daarom van mening dat het gereguleerde kostengebaseerde MTR-tarief – opgelegd aan de MNOs – ook van toepassing moet zijn voor de categorie 2-operatoren.
419. De afstemming van de MTR-tarieven van de full MVNO op de overeenkomstige tarieven van zijn host-operator kan het best tegemoet komen aan de algemene doelstellingen van het regelgevingskader, op dezelfde manier als voor de MNOs en zoals gedetailleerd in dit besluit (zie motivatie bij de categorie 1-operatoren).
420. Mogelijks hebben categorie 2-operatoren een andere kostenstructuur of een ander business model dan een gemiddelde efficiënte MNO-operator, waardoor hun werkelijke gespreksafgiftekosten hoger of lager uitvallen. Desondanks vindt het BIPT dit geen geldige reden om een ander (en dus asymmetrisch) MTR-tarief te bepalen voor deze operatoren. Het BIPT ziet geen reden waarom Full MVNOs minder efficiënt zouden zijn in het termineren van mobiele gesprekken dan hun *hostoperator*. Zelfs al waren ze minder efficiënt, dan nog ziet het BIPT geen reden om toe te staan dat de inefficiënte operator een hoger MTR-tarief zou doorrekenen dan dat van de andere operatoren. Het toestaan van tariefasymmetrie zou bovendien inefficiënties op de markt bevorderen, en met name een tariefdifferentiatie tussen *on-net* en *off-net*oproepen stimuleren (cf. hoofdstuk vijf). Het BIPT vindt een symmetrisch MTR-tarief daarom het meest gepaste tarief voor de categorie 2-operatoren omdat het verstoorde retailstructuren en (de daarbij horende nadelige effecten voor de consumenten) kan voorkomen. Dit is ook in lijn met de Aanbeveling van 7 mei 2009.
421. De economische efficiëntie van de investeringen wordt gestimuleerd door de operatoren met een kleiner marktaandeel (in casu: de full MVNOs) aan te sporen om hun gespreksafgifte met dezelfde efficiëntie als hun host-operator af te leveren. Het toestaan van een stelsel van asymmetrische regulering ten voordele van operatoren met een kleiner marktaandeel zou dergelijke operatoren kunnen afraden om eventuele inefficiënties te verminderen, terwijl niets zou kunnen rechtvaardigen dat een dergelijke speler, die voor het grootste deel van zijn mobiele netwerk, een beroep doet op de middelen van een reeds goed gevestigde MNO-

operator, economisch minder efficiënt kan zijn dan zijn host. Bovendien zou de invoering van een asymmetrie ten opzichte van de tarieven van de host-operator ten gunste van een MVNO nadelig zijn voor de transparantie en zou een ongunstige weerslag hebben op het gemiddelde uitgavenniveau van de Belgische consument. De bevordering van concurrentie, wordt gegarandeerd door de evolutie van het MTR-tarief van een MVNO te doen aansluiten op die van zijn host-operator.

422. Bij andere Europese landen waar er full MVNOs actief zijn op hun nationale markt, kunnen onder meer de gevallen worden vermeld van Nederland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Spanje, Noorwegen en Zweden¹⁵⁶, waar deze full MVNOs door hun NRI worden gereguleerd op hetzelfde tariefniveau dat representatief is voor de kosten van een efficiënte operator als de nationale mobiele MNO-operatoren.
423. Deze full MVNOs moeten bijgevolg dezelfde plafondprijs in acht nemen die opgelegd is aan hun de MNOs.

3. **Categorie 3-operator (de operator van het type "VoIP OTT" Voxbone)**

424. Op de Belgische markt is slechts één operator actief die valt onder categorie 3, namelijk OTT-VoIP-operator Voxbone. Omwille van de technologie die Voxbone gebruikt om gesprekken te termineren op zijn netwerk, zijn zijn terminatiekosten lager dan MNOs en eerder gelijkaardig aan deze van vaste OTT-operatoren. Deze OTT-operator maakt zelf immers geen gebruik van een (mobiel radio-)toegangsnetwerk om gesprekken naar zijn klanten te termineren maar doet termineert zijn oproepen over het publieke internet; het is de eindklant die de kosten van het (vaste of mobiele) breedbandtoegangsnetwerk draagt. Voor het doorschakelen van een gesprek worden core-netwerkelementen gebruikt en vervolgens doorgegeven naar de klant via een breedbandnetwerk.
425. De kosten van deze methode verschillen van de gemodelleerde kosten voor traditionele mobiele operatoren. In een dergelijk scenario is de verstrekte gespreksafgiftedienst vergelijkbaar met de dienst die wordt verstrekt in het kader van de afgifte van een VoIP-oproep naar een geografisch of nomadisch telefoonnummer. De kosten gedragen door een dergelijke operator verschillen inderdaad niet beduidend naargelang dat de oproepen op vaste of mobiele nummers worden afgegeven en ongeacht of zijn klanten gebruikmaken van vaste of mobiele breedbandverbinding. Daarom ook acht het BIPT het gerechtvaardigd dat het gespreksafgiftetarief naar mobiele nummers in dat geval niet hoger is dan het tarief dat toegestaan is in het kader van de regulering van de markten voor levering van vast-gespreksafgiftediensten, aangezien de verstrekte dienst vergelijkbaar is (met uitzondering van de aard van het gebruikte nummer) en dat daarom de "FTR"-tarieven (voor vast-gespreksafgifte) een eerlijk en redelijk plafond vormen.

¹⁵⁶ Bron: Cullen International.

426. [vertrouwelijk:

]

427. Tijdens de consultatieperiode haalde Orange Belgium aan dat het BIPT eerder ingenomen standpunten uit vorige marktanalysebesluiten herhaalt zonder voldoende analyse uit te voeren naar het onderlinge evenwicht tussen vaste en mobiele spelers alvorens te concluderen dat de ingrijpende MTR-regulering uit het verleden verder gehandhaafd moet worden. Volgens Orange Belgium is er geen duidelijk bewezen noodzaak om de regulering van de wholesaletarieven voor mobiele gespreksafgifte voort te zetten. Het BIPT refereert in dit kader naar de Aanbeveling van 9 oktober 2014 betreffende de relevante markten. Het BIPT stelt haar marktanalysebesluit op volgens de methodologie die is voorgeschreven in deze Aanbeveling - waarin duidelijk omschreven staat waarom de markt voor mobiele terminatie nog steeds onderworpen moet worden aan *ex-ante* regulering. De SMP-operatoren in deze relevante markt beschikken over een monopolie over de terminatie van hun mobiele nummers. Deze bevinding staat in feite los van de dynamiek tussen de vaste en mobiele operatoren.

428. In het marktanalysebesluit van het BIPT van 24 september 2014¹⁵⁷ werd een analyse uitgevoerd naar het evenwicht tussen de vaste en mobiele spelers. In dit besluit werd onder andere geïllustreerd dat het aandeel F2M-oproepen sinds 2012 sterk is gestegen. In deel 5.3 van dit besluit wordt hier kort op teruggekomen.

6.8 INTERNATIONALE VERGELIJKING VAN DE MTR-LASTEN IN DE EUROPESE UNIE (“BENCHMARK”)

429. Ingevolge de publicatie van de Aanbeveling van 7 mei 2009, zijn de verschillen wat betreft MTR-tarieven tussen de landen onderling significant afgenomen. In de secties hieronder worden deze aspecten nader toegelicht wat betreft de EU-15 landen.

6.8.1 Reguleringsaanpakken in Europa

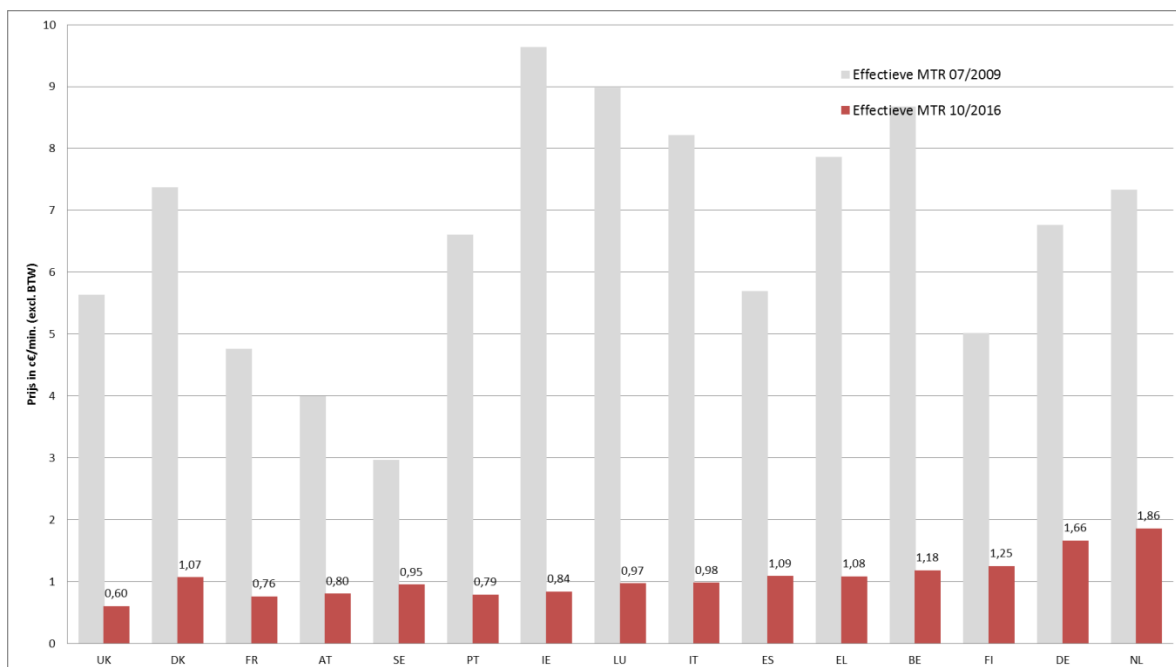
430. Op 1 januari 2013 voldeden vier van de vijftien EU-15 landen (België, Denemarken, Frankrijk en Portugal) integraal aan de Aanbeveling van 7 mei 2009. Ondertussen wordt in dertien van de EU-15 landen een symmetrisch MTR-tarief gehanteerd, gebaseerd op een zuivere LRIC-kostenmodel.¹⁵⁸ Enkel in Nederland (LRIC+) en Finland (FAC) is er geen evolutie op korte termijn te verwachten naar zuivere LRIC.

¹⁵⁷ [Marktanalyse van 24 september 2014](#) betreffende de openbaar beschikbare telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers.

¹⁵⁸ BNetzA heeft op 30 augustus 2016 beslist dat de MTR-tarieven vanaf 1 december 2016 gebaseerd zullen zijn op pure LRIC. Dit besluit dekt enkel de principes van de prijscontrole. De procedures om de nieuwe tarieven te berekenen komen later.

6.8.2 Gemiddelde nationale MTR-tarieven in Europa

431. Zoals blijkt uit onderstaande figuur, zijn de mobiele gespreksafgiftetarieven substantieel verminderd sinds 2009. Ook de verschillen tussen de landen onderling zijn significant afgenomen. We observeren in het bijzonder een kleine variatie (afwijking t.o.v. het gemiddelde) binnen de groep die een zuiver LRIC-model geïmplementeerd hebben. In de figuur zijn de MTR's van de EU-15 landen die (nog) geen zuiver LRIC-model hanteren gearceerd weergegeven en voor deze landen werd aangegeven welke kostenstandaard momenteel gehanteerd wordt.



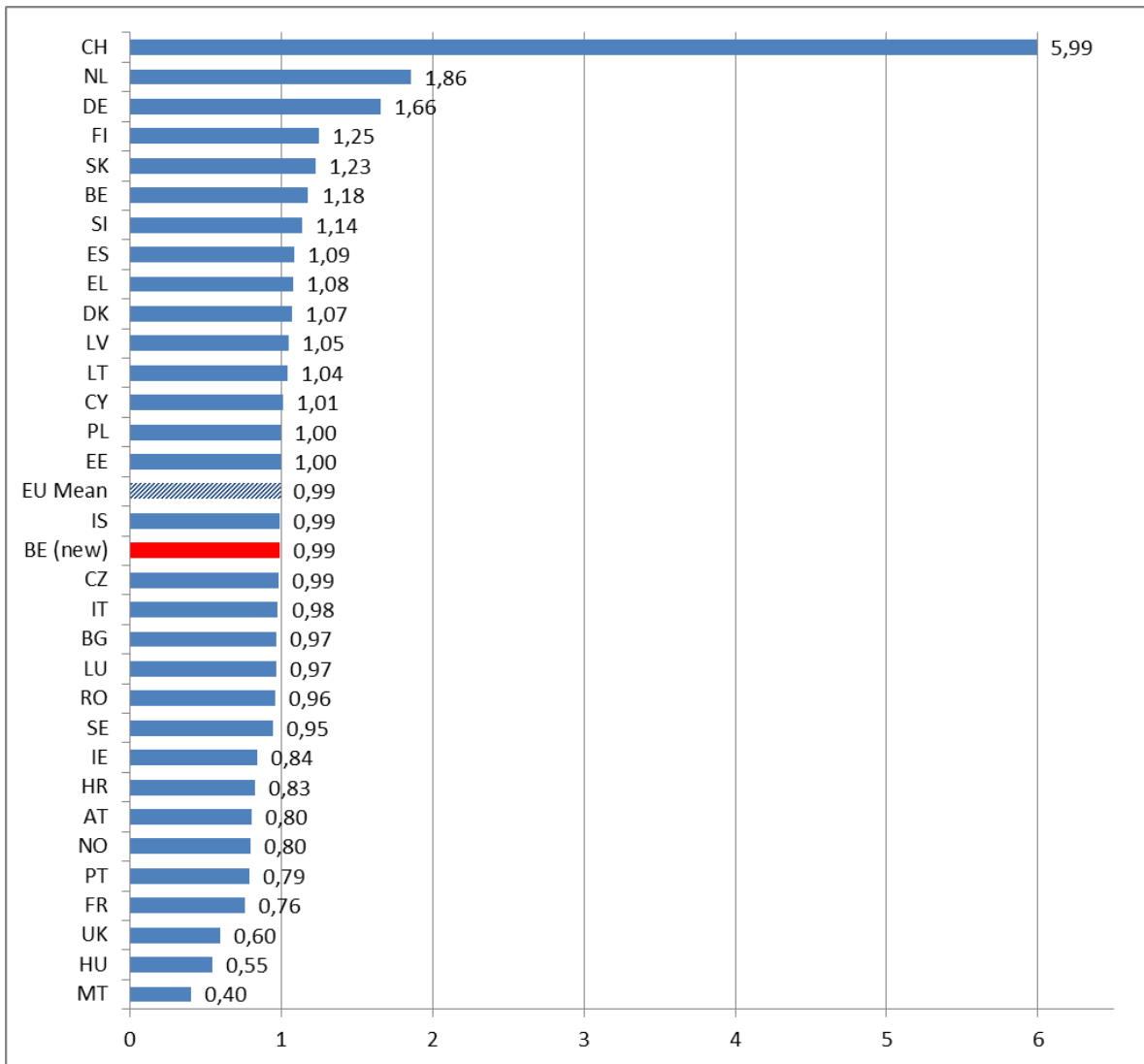
Figuur 18: Evolutie effectieve mobiele gespreksafgiftetarieven in de EU-15 landen (bron 10/2016: [Cullen International](#); bron 07/2009: [ERG MTR benchmark](#) snapshot).

432. Het valt op dat de MTR-tarieven in de EU-15 landen momenteel relatief dicht bij elkaar liggen, zeker in vergelijking met 2009, toen de Aanbeveling van de Commissie net gepubliceerd werd. Nederland en Finland manifesteren zich met hun op respectievelijk , LRIC+ en FAC gebaseerde tarieven als duurste MTR landen binnen deze groep (behalve Duitsland, waarvan de situatie wordt uitgelegd in de voetnoot net ervoor).
433. Tijdens de nationale consultatie haalde Proximus aan dat een verdere daling van het MTR-tarief in België een negatieve impact zou hebben op de Belgische telecomsector, omdat het onevenwicht tussen het Belgische MTR-tarief en het MTR-tarief in de andere EER-landen toeneemt, wat leidt tot hogere transfers naar andere landen met een hoger MTR-tarief. Het BIPT is van oordeel dat het niet gepast zou zijn ervan af te zien om de Belgische MTR's aan te

passen om het door Proximus beschreven probleem te proberen oplossen. Het BIPT vindt daarentegen dat de oplossing erin bestaat om de toepassing van de Aanbeveling van de Commissie door een maximum aantal landen te stimuleren en spoort, via BEREC, aan op een verdere harmonisatie van de MTR-tarieven binnen de EER-zone (bijvoorbeeld door zich mee uit te spreken in de verschillende Phase-II zaken die eerder liepen tegen landen die de Aanbeveling van de Commissie niet volgden).

6.8.3 Evolutie van de Belgische MTR-tarieven binnen de EER-zone

434. De onderstaande figuur geeft een overzicht van de MTR-tarieven in de verschillende landen van de EER. Voor België worden zowel het huidige MTR-tarief (1,18 eurocent/minuut) als het tarief van 0,99 eurocent/minuut dat in het kader van dit besluit wordt opgelegd, vermeld. Van zodra het nieuwe MTR-tarief van 0,99 eurocent/minuut van kracht zou worden, rangschikt België zich als 16e van de vierendertig beschouwde landen, terwijl België momenteel de 28^e positie bekleedt.
435. Het eenvoudig rekenkundig gemiddelde van het laagste MTR-tarief in de 34 lidstaten van de EU bedraagt eveneens € c 0,99/min (Zwitserland zit daar niet bij). Het Belgische tarief zit daarom op hetzelfde niveau als het Europese gemiddelde.
436. Zoals beschreven in deel 6.7.1 van dit besluit, is het MTR-tarief niet van toepassing op SMP-operator Voxbone.



Figuur 19: Nationaal niveau van de MTR-lasten in de EER-landen, nominale waarden, in eurocent per minuut, voor de EU-15 landen oktober 2016 (Bron: Cullen International), andere landen: 1 januari 2016 (bron: BEREK Benchmark Report 2016).

6.9 SYNTHESE VAN DE VERPLICHTINGEN EN EVOLUTIE TEN OPZICHTE VAN HET BESLUIT VAN 29 JUNI 2010

437. In de tabel hieronder worden de verplichtingen samengevat die worden opgelegd aan de acht mobiele operatoren die in het kader van dit besluit aangemeld zijn als beschikkende over een sterke machtspositie, met name: Proximus, Orange Belgium, Telenet Group, Telenet, Lycamobile, Join Experience, Vectone Mobile en Voxbone. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de verplichtingen die worden opgelegd in het kader van dit besluit en die welke waren opgelegd door het besluit van 29 juni 2010.

Verplichting	Betreft	Besluit van 29 juni 2010	Dit besluit
Toegang en interconnectie	Verstrekking van verrichtingen inzake toegang en interconnectie voor de gespreksafgifte	Alle SMP-operatoren	Idem
	Een aanbod doen voor collocatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten	Alle SMP-operatoren	Idem
	Te goeder trouw onderhandelen met de operatoren die een toegangs- en/of interconnectieverrichting aanvragen	Alle SMP-operatoren	Idem
	Reeds verleende toegang en/of interconnectie niet intrekken	Alle SMP-operatoren	Idem
Non-discriminatie	Externe non-discriminatie	Alle SMP-operatoren	Idem
	Interne non-discriminatie wat de tarifaire aspecten betreft	Proximus, tot 01/01/2013	Nee
	Interne non-discriminatie wat de kwalitatieve aspecten betreft	Alle SMP-operatoren	Idem
Transparantie	Een MRIO-referentieaanbod publiceren	Alle SMP-operatoren ¹⁵⁹	Proximus, Orange Belgium, Telenet Group
	Publicatie van de toegangs- en interconnectietarieven	Alle SMP-operatoren	Idem
	Mededeling aan het BIPT van de contracten en andere contractuele elementen	Alle SMP-operatoren	Niet van toepassing
	Transparantie van de plannen in verband met de eventuele invoering of wijziging van een NGN-architectuur	Alle SMP-operatoren	Idem
Gescheiden boekhouding		Proximus, tot 01/01/2013 ¹⁶⁰	Nee
Prijscontrole		Alle SMP-operatoren: kostenbasing van de tarieven	De kostenbasing van de tarieven voor de operatoren van categorie 1 en 2. Eerlijk en redelijk tarief voor Voxbone (categorie 3-operator) ¹⁶¹

Tabel 3: overeenstemming tussen de opgelegde correctie maatregelen in de vorige en de huidige marktanalyse

¹⁵⁹ In het besluit van 29 juni 2010 werden alleen Proximus, Orange Belgium en Telenet Group aangewezen als SMP-operator.

¹⁶⁰ Dit was enkel om de interne non-discriminatie te controleren wat sinds 01/01/2013 is weggevallen.

¹⁶¹ Zie definitie in hoofdstuk 6.7.6.1

7 GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT, BEROEP EN ONDERTEKENING

7.1 BESLUIT

438. Op 26 mei 2017 is de Raad van het BIPT bijeengekomen en heeft beslist:

- 438.1. om, in de nationale omstandigheden, de relevante markten te definiëren als de acht markten die horen bij de acht actieve mobiele nummerblokken;
- 438.2. om Telenet Group, Join Experience, Lycamobile, Orange Belgium, Proximus, Telenet, Vectone Mobile en Voxbone aan te duiden als operatoren die over een sterke machtspositie beschikken;
- 438.3. om aan deze operatoren de verplichtingen op te leggen inzake toegang, non-discriminatie, transparantie en prijscontrole, in de hierboven beschreven omstandigheden, teneinde de geïdentificeerde tekortkomingen op het stuk van concurrentie te verhelpen.

7.2 INWERKINGTREDING EN GELDIGHEIDSDUUR VAN DIT BESLUIT

439. Dit besluit van het BIPT treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de publicatie van dit besluit.

440. Dit besluit en alle bepalingen ervan blijven van toepassing tot aan de datum van inwerkingtreding van het volgende besluit van het BIPT inzake regulering van de markt voor gespreksafgifte op mobiele netwerken.

7.3 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

441. 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 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.

442. 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 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.

7.4 ONDERTEKENING

Axel Desmedt
Raadslid

Jack Hamande
Raadslid

Luc Vanfleteren
Raadslid

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

BIJLAGE A. VOORSTELLING VAN HET BOTTOM-UP LRIC-KOSTENMODEL VOOR MOBILE GESPRESAFGIFTE IN BELGIË

A.1. SAMENVATTING

443. In 2008 heeft de consultant Analysys Mason een "bottom-up" kostenmodel ontwikkeld voor mobiele gespreksafgifte op basis waarvan de tariefregulering voor de wholesalediensten voor mobiele gespreksafgifte in België mogelijk werd. Het model gebruikt informatie over de vraag en netwerkparameters die op voorhand werden verstrekt door de drie mobiele operatoren in België. Dit model omvatte een top-down afstemming op de boekhoudkundige gegevens die de operatoren hebben verstrekt zodat de resultaten zo goed als mogelijk de vastgestelde niveaus van directe en indirecte uitgaven bij weerspiegelen de operatoren. De kosten die voortvloeien uit dit model hebben gediend om het niveau van de mobiele-gespreksafgiftelasten te bepalen die van toepassing zijn op de operatoren met een aanmerkelijke marktmacht in het kader van het besluit van het BIPT van 29 juni 2010 betreffende de analyse van de markt voor mobiele gespreksafgifte¹⁶². Dat besluit omvat de motivatie waarop de algemene methodische keuzes berusten die zijn gemaakt in het kader van de bepaling van afgiftetarieven. Deze tarieven werden vastgelegd conform de principes van de Aanbeveling van de Europese Commissie inzake de reglementaire behandeling van de vaste en mobiele gespreksafgiftelasten in de EU¹⁶³ (hierna "Aanbeveling van de Commissie").
444. In 2012 werd de groep IDATE/Marpij geselecteerd door het BIPT om het vorige model bij te werken. De gekozen methode voor modelvorming en de algemene structuur van het model wijzigen dan wel niet, de nieuwe versie moet zich aanpassen aan de nieuwe kenmerken van de telecommarkt in België. Voor deze aanpak is onder andere het volgende nodig:
- de update van de verschillende parameters van het model: vraag, parameters van netwerkarchitectuur, eenheidskosten, enz.
 - eventuele inachtneming van een vierde operator bij de modelvorming van de hypothetische efficiënte operator. Rekening houdend met de huidige situatie en de periode van toepassing van het model, werden ook de kosten van een hypothetische efficiënte operator op een markt met 3 operatoren in het model opgenomen.
 - de modelvorming van de *upgrades* van de laatste 3G HSPA/H+-technologieën.
 - het in beschouwing nemen van de impact van 4G bij de evaluatie van de vraag naar high-speed data.

¹⁶² Besluit van de Raad van het BIPT van 29 juni 2010 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 7 van de lijst van de aanbeveling van de Europese Commissie van 17 december 2007 (gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken).

¹⁶³ Aanbeveling van de Commissie van 7 mei 2009 inzake de regelgeving voor afgiftetarieven van vaste en mobiele telefonie in de EU, PB L124, p. 67; hierna "Aanbeveling van de Commissie".

445. In 2014 heeft Telenet aangekondigd¹⁶⁴ dat BidCo geen gebruik zou maken van zijn vergunning voor het gebruik van mobiele frequenties. Het scenario van een markt met vier netwerkoperatoren wordt dan ook niet langer beschouwd in het model.
446. In 2016, na de nationale raadpleging over dit besluit, zijn er een aantal wijzigingen aangebracht in het kostenmodel; die wijzigingen komen aan bod in punt A.4 hieronder.
447. Het model berekent de kosten van een hypothetische efficiënte operator (HEO) op de Belgische markt. Er werden bepaalde vereenvoudigingen aangebracht in het model sinds de laatste versie:
- er is niet langer een afstemming op de top-downgegevens van de operatoren in het model;
 - het model maakt het niet langer mogelijk om de mobiele gespreksafgiftekosten van de bestaande operatoren te berekenen. Er wordt slechts een hypothetische efficiënte operator gemodelleerd aangezien het besluit van het BIPT van 29 juni 2010¹⁶⁵ een "glide path" heeft opgelegd waarvan het uiteindelijke niveau de kosten van een hypothetische efficiënte operator zijn en dat niveau werd behaald.
448. Het model berekent de "zuivere" LRIC-kosten (long-run incremental costs) voor de mobiele gespreksafgifte aan de hand van het verschil tussen:
- de gemodelleerde kosten van de HEO-operator met alle diensten;
 - de gemodelleerde kosten van de HEO-operator zonder de wholesaledienst voor mobiele gespreksafgifte op zijn netwerk.
449. Deze "zuivere" LRIC-aanpak wordt aanbevolen in de Aanbeveling van de Commissie¹⁶⁶.
450. De HEO-operator wordt gedefinieerd conform de gegevens verstrekt door de operatoren bij voorafgaande verzoeken om informatie. De HEO-operator beschikt in het bijzonder over de volgende sleutelkenmerken:
- datum van toetreding tot de markt in 1999 met een GSM 900MHz- en 1800MHz-vergunning gekocht voor 225 miljoen euro, verlengbaar na 15 jaar;
 - aankoop in 2001 van een UMTS 2x15MHz-vergunning voor 150 miljoen euro, verlengbaar om de 20 jaar;

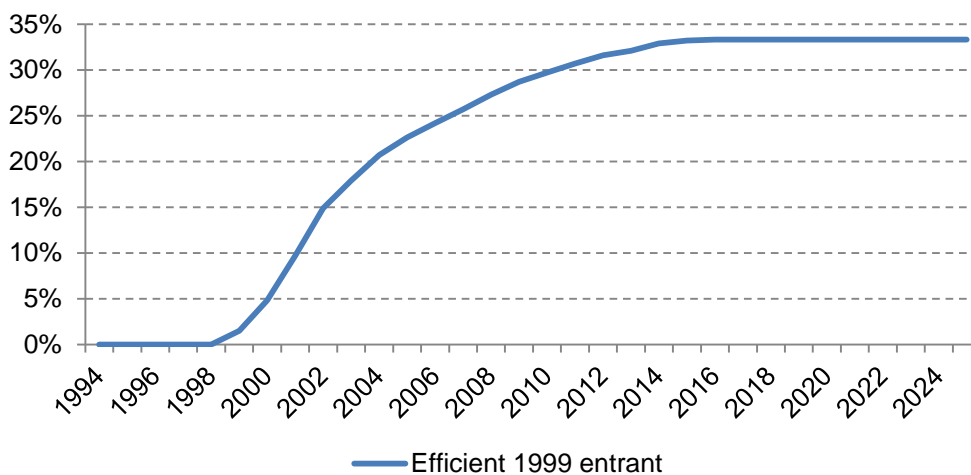
¹⁶⁴ "In December 2013, Telenet's management determined that it would not be able to utilize the spectrum rights (held by Telenet Tecteo BidCo NV) as a result of the conclusion of negotiations with network operators in Belgium and the absence of regulatory alternatives.", Telenet Financial report 2013, p. 10.

¹⁶⁵ Besluit van 29 juni 2010 met betrekking tot de definitie van de markten, de analyse van de mededingingsvoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor markt 7.

¹⁶⁶ Artikelen 2 en volgende van de Aanbeveling van de Commissie.

- het gemiddelde verbruik per abonnee en zijn netwerkparameters worden uit de huidige gegevens van de operatoren gehaald;
- marktaandeel van 15% na 4 jaar, 32% in 2013, daarna 33,3%. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1 hieronder.

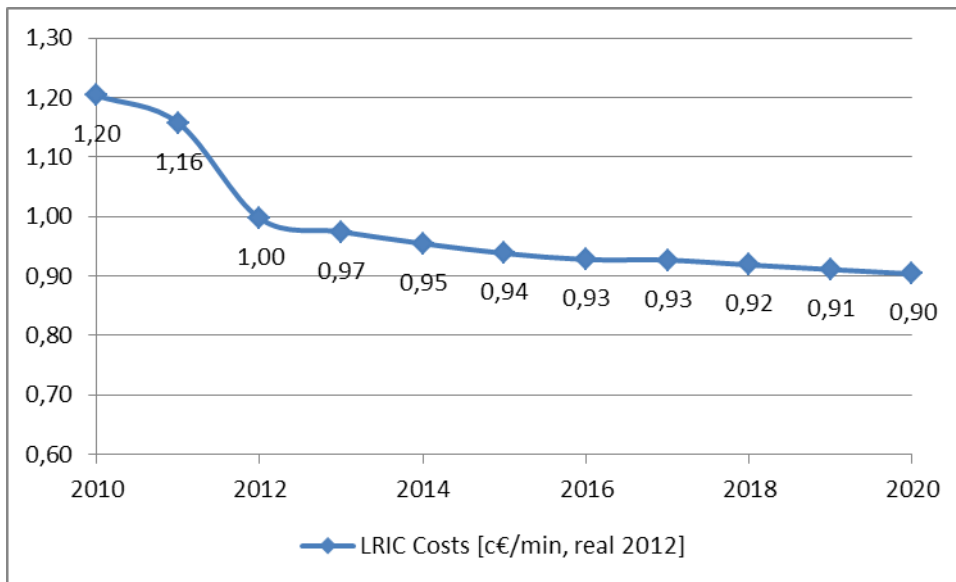
Marktaandeel van de efficiënte operator



Figuur A.1: marktaandeel van de efficiënte operator.

451. We beschouwen dat deze voornaamste aspecten het mogelijk maken om een HEO-operator op een realistische wijze in model te brengen en dat de modellering dus representatieve efficiënte kosten verstrekt voor de Belgische markt voor mobiele gespreksafgifte. De resultaten van het model voor berekening van de kosten van de HEO-operator worden hieronder weergegeven. De kosten voor gespreksafgifte worden afzonderlijk berekend voor de 2G- en 3G-diensten van het netwerk, waarbij het migratiepercentage van het 2G-spraakverkeer naar 3G bepaalt in welke mate elke technologie bijdraagt tot de MTR-kosten.
452. De kosten voor gespreksafgifte worden eveneens afzonderlijk berekend voor de oproepen vanaf de vaste, mobiele en internationale netwerken aangezien de gemiddelde netwerkkosten een gewogen gemiddelde zijn van deze drie resultaten.
453. Alle berekeningen van het model en de kosten die eruit voortvloeien worden uitgedrukt in werkelijke euro's voor 2012. Bij de prijsbepaling vergt de toepassing van een correctie voor de inflatie na 2012. De eenheidskosten in werkelijke waarde van de gespreksafgifte dalen mettertijd. Dat deze eenheidskosten in nominale waarde mettertijd stijgen, is te wijten aan het feit dat de daling in werkelijke termen wordt gecompenseerd door de inflatie.

454. De figuur hieronder vertegenwoordigt de zuivere LRIC-kosten voor mobiele gespreksafgifte van een HEO-operator.



Figuur A.2: evolutie van de zuivere LRIC-kosten (in €/min, in reële waarden 2012).

A.2. INLEIDING

455. In november 2008 is Analysys Mason gestart met een modelvorming van de kosten voor mobiele gespreksafgifte voor de Belgische regulator, het BIPT. Dat project omvatte:

- De presentatie aan de spelers op de Belgische mobiele markt van de initiële reikwijdte van het project en de gekozen principes voor modellering.
- De verzending aan de mobiele operatoren in België van een vragenlijst met betrekking tot hun eigen gegevens over de vraag, architectuur en netwerkkosten alsook de behandeling van de verzamelde gegevens.
- De constructie van een ontwerp van bottom-up kostenmodel van de mobiele operatoren in België, met integratie van de relevante gegevens die werden verzameld bij de operatoren.
- De definitie - samen met het BIPT - van een voorlopig standpunt over de verschillende sleutelaspecten van de modelvorming, met inbegrip van de parameters voor een HEO-operator.
- De voorbereiding van het Excel-model dat is bestemd voor de Belgische mobiele operatoren voor een raadpleging van zes weken: creatie van een versie van het model eigen aan elke operator, met enkel die gegevens die betrekking hebben op die operator.
- Na deze raadplegingsperiode werden de antwoorden op het ontwerp van model verstrekt door de Belgische telecomoperatoren.
- Het onderzoek van de reacties van de Belgische mobiele operatoren.

- De wijziging van het bottom-up kostenmodel met integratie van de relevante suggesties van de Belgische mobiele operatoren teneinde het definitieve model te maken.
- De voorbereiding van het definitieve Excel-model voor de Belgische mobiele operatoren - op basis van het definitieve model, verwezenlijking van het model bestemd voor elke operator, met enkel de gegevens die betrekking hebben op die operator.

456. In 2012 heeft het BIPT de groep IDATE/Marpij opgedragen zijn model voor de berekening van de kosten voor mobiele gespreksafgifte te updaten. Dit omvatte onder meer:

- De update van de parameters met betrekking tot de HEO-operator teneinde de parameters van de operatoren zo goed mogelijk te weerspiegelen over de huidige periode. Het model maakt het niet langer mogelijk om de mobiele gespreksafgiftekosten van de bestaande operatoren te berekenen. Er wordt slechts een hypothetische efficiënte operator gemodelleerd aangezien het besluit van het BIPT van 29 juni 2010¹⁶⁷ een "glide path" heeft opgelegd waarvan het uiteindelijke niveau de kosten van een hypothetische efficiënte operator zijn en dat niveau werd behaald.
- Het in beschouwing nemen in parameters van het aantal mobiele operatoren in België (3 of 4) gedurende de periode en de impact op de HEO-operator in termen van marktaandeel, vraag, enz.
- De modelvorming van de *upgrades* van de meest recente 3G-technologieën: HSPA/H+. Toch werd 4G niet gemodelleerd als netwerk. De vraag naar 4G wordt enkel geraamd om de 2G- en 3G-vraag te bepalen.

457. De aanpak met de operatoren lijkt op deze van 2008 en 2009, met name:

- op duidelijke en transparante wijze de keuzes voor methodologische benaderingen voor de modellering definiëren en motiveren. Uitwisselingsvergaderingen met de betrokken operatoren hebben plaatsgevonden;
- de vraag kwalificeren en kwantificeren aan de hand van interne analyses;
- de antwoorden op de kwalitatieve en kwantitatieve vragenlijsten gericht aan de operatoren verwerken;
- het model in Excel ontwikkelen en de parameters bepalen door meer bepaald te steunen op de kwantitatieve gegevens die werden verkregen bij de operatoren.

458. Na de openbare raadpleging over dit besluit heeft het BIPT met de hulp van Analysys Mason bepaalde wijzigingen aangebracht in het kostenmodel, om rekening te houden met sommige

¹⁶⁷ Besluit van 29 juni 2010 met betrekking tot de definitie van de markten, de analyse van de mededingingsvoorwaarden, de identificatie van de operatoren met een sterke machtspositie en de bepaling van de gepaste verplichtingen voor markt 7.

opmerkingen van de operatoren. Deze aanpassingen alsook de antwoorden op de opmerkingen vanwege de operatoren zijn opgenomen in deel A.4.

A.3. VOORWERP VAN HET MODEL

459. Het kostenmodel kan dienen als basis voor alle besluiten met betrekking tot mobiele gespreksafgiftetarieven die het BIPT kan toepassen op de operatoren.

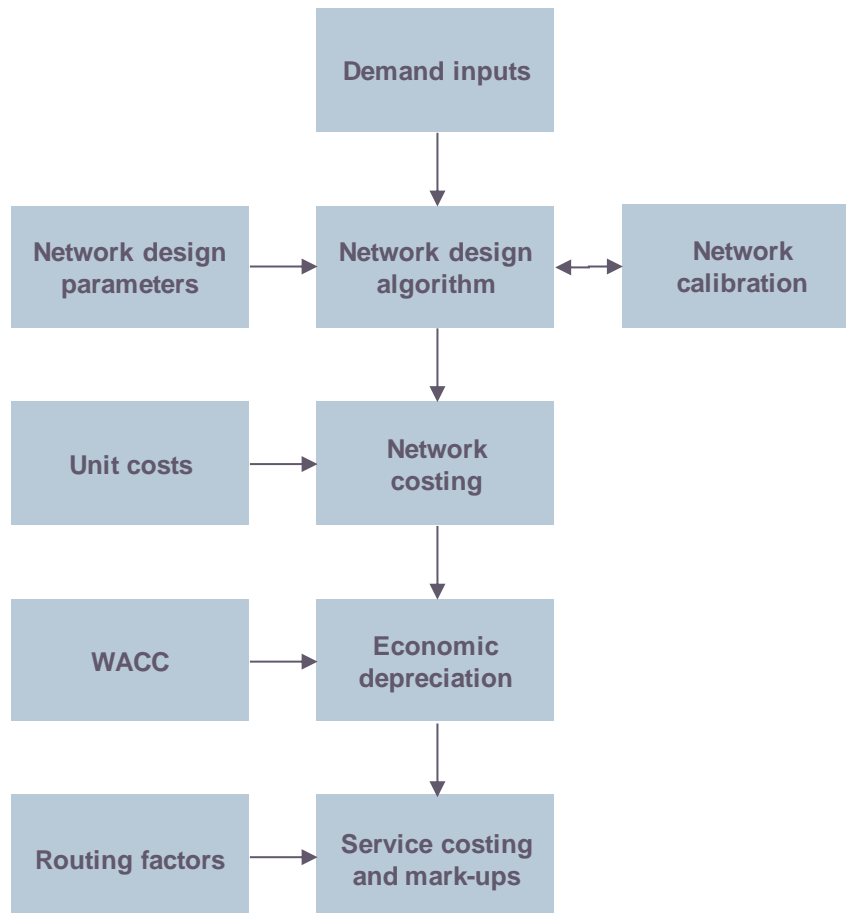
460. Het model moet aldus:

- transparant zijn en kunnen worden gedeeld (binnen de perken van het beroepsgeheim);
- gebaseerd zijn op een HEO-operator;
- in staat zijn om de kosten en de vraag van een HEO-operator te berekenen;
- de "zuivere" LRIC-kosten berekenen, rekening houdend met de Aanbeveling van de Europese Commissie.

461. Het voorwerp van het model wordt meer in detail weergegeven in het vervolg van het document.

A.3.1 Een bottom-up model

462. Er werd een bottom-up benadering gebruikt bij het ontwerpen van het model. Deze bevordert de transparantie van de modelvorming door de verschillende berekeningsfasen uit te leggen en verstrekt een kader voor modelvorming dat gewijd is aan de HEO-operator. Hieronder wordt het schema van het model beschreven:



Figuur A.2: schema van het bottom-up model (bron: Analysys Mason).

463. De voornaamste elementen van dat schema worden hieronder gedetailleerd:

- *Demand inputs*: aantal abonnees en het verkeer van de HEO-operator;
- *Network design parameters*: dagelijkse netwerkbelasting, 2G- en 3G-dekkingsparameters, vermogen van de apparatuur, netwerktopologie, enz.;
- *Network design algorithm*: berekening van het aantal netwerkelementen dat is vereist mettertijd;
- *Unit costs*: prijs van de netwerkelementen (of huidige equivalenten), indirecte kosten en jaarlijkse evolutie van de kosten;
- *Network costing*: berekening van de CAPEX en OPEX;
- *WACC*: toepassing van de gewogen gemiddelde kapitaalkosten;
- *Economic depreciation*: berekening op jaarbasis van de kosten volgens de methode van economische afschrijving;
- *Routing Factors*: Toewijzing van de kosten aan de diensten volgens de parameters van gemiddeld verbruik van de diensten;
- *Service costing*: berekening van de eenheidskosten.

A.3.2 Berekening van de kosten van een hypothetische efficiënte operator

464. Elk van de karakteristieken van de HEO-operator kan worden vastgelegd volgens:

- de ramingen van de consultants of van het BIPT;
- een gemiddelde van de gegevens verstrekt door de operatoren bij de voorafgaande vragen;
- een typische parameter van de Belgische markt (die bijvoorbeeld de 3V/m-norm weerspiegelt).

465. De karakteristieken die worden geselecteerd voor de HEO-operator worden hieronder weergegeven. Deze werden geselecteerd om een operator te modelleren:

- die realistisch is;
- die de criteria voor doeltreffende uitrol en uitgaven hanteert;
- van wie de aankoop- en vernieuwingscycli van vergunningen realistisch is;
- die evolueert binnen een hypothese van concurrerende markt voor gespreksafgifte met de karakteristieken van de Belgische mobiele markt (aantal spelers, netwerkqualiteit, enz.).

Marktparameters De marktparameters van de HEO-operator zijn algemeen in lijn met de vooraf door de operator verstrekte gegevens:

- Datum van toetreding: 1999.
- Marktaandeel: 15% na 4 jaar, 24% na 8 jaar, 33,2% in 2012, 33,3% op lange termijn.
- Gebruik spraak, sms, gemiddelde data per abonnee.
- Verdeling van het verkeer *off-net/on-net* volgens het marktaandeel van de operator.
- Marktaandeel van binnenkomende *roaming* van 33,3%.

Spectrum De HEO-operator beschikt over frequenties in de 900MHz-, 1800MHz- en 2100MHz-banden die overeenstemmen met het totale spectrum van de drie bestaande operatoren gedeeld door drie.

De operator verkrijgt zijn vergunningen tegen de prijs van deze van Orange Belgium: 225 M€ voor de GSM-vergunning (twee maal vernieuwd (tegen betaling) na 15 jaar, een keer voor vijf jaar en een tweede keer tot 2021) en 150 M€ voor de UMTS (20 jaar en niet-verlengbaar). Deze vergunningen werden betaald in 1997 en 1999 voor GSM en in 2001 voor UMTS maar worden opnieuw in werkelijke euro uitgedrukt voor 2012 voor de kostenberekening (de bedragen werden niet geïndexeerd voor de verlengingen). Er werd gekozen voor de prijs van de Orange Belgium-vergunningen omdat dat de enige betaling is in België waarbij het bedrag werd bepaald door de markt wat betreft de GSM-vergunning - en niet door de reserveprijs die werd vastgelegd in het koninklijk besluit.

Technische parameters

- Gemiddelde parameters voor de oproepduur, dagelijkse verdeling van de oproepen en netwerkbelasting.
- Migratie van 2G naar 3G, typisch voor de Belgische markt.

- Omvang van cellen die van toepassing is op de huidige operatoren
- *Scorched-node* outdoor dekkingscoëfficiënten (SNOCCs) die van toepassing zijn op een operator met een uitgerold 900MHz- en 2100MHz-netwerk.
- GSM-spraakdekking die stijgt tot een maximum van 99,9% van de bevolking met een typisch uitrolschema.
- Geen noodzaak tot dekking in 1800MHz - deze frequentieband wordt gebruikt om de capaciteit in de zones met veel verkeer te verhogen.
- Typische gemiddelde uitrol van een UMTS 2100MHz-netwerk dat 99.9% van de bevolking dekt op lange termijn.
- Gemiddelde configuratie van de apparatuur, met inbegrip van de regels voor uitrol, capaciteit, gebruik, enz.
- Transmissielinks gevormd door huurlijnen en straalverbindingen (met een klein aantal in collocatie en glasvezelverbindingen).
- Regionale en nationale transmissieringen eigen aan de operator.

Kostenparameters Typische of gemiddelde eenheidskosten voor alle apparatuur, in verband met de data van de operatoren en op de Belgische markt.

A.3.3 Inachtneming van de laatste ontwikkelingen van netwerkkarchitectuur

466. Het netwerk van de HEO-operator volgt een methode van moderne en doeltreffende ontwikkeling voor een mobiele operator in België. De methode voor ontwikkeling van het model werd verkregen door de huidige uitrol van de operatoren te analyseren om er een eenvoudige, logische werkwijze uit te distilleren om een pragmatische oplossing mogelijk te maken in Microsoft Excel.

467. De voornaamste kenmerken van het gemodelleerde netwerk worden hieronder genoemd:

Radio

- GSM 900MHz- en 1800MHz-netwerk uitgerold om een specifiek dekkingsniveau te bereiken (volgens de kwaliteit van de *outdoor* spraakdekking).
- Huidig gebruik van de 900MHz- en 1800MHz-frequenties.
- TRX, BTS en bijkomende GSM-sites, met inbegrip van de microstations, om te beantwoorden aan de stijging van de GSM-netwerkbelasting (in Erlang).
- UMTS-uitrol volgens de typische uitrolcriteria voor spraak en data van de Belgische markt.
- Gebruik van de 2100MHz-frequentieband.
- Minimumuitrol van kanalen voor het R99/HSPA/H+-kanaal, en bijkomende roll-out van kanalen, draaggolven en eventueel sites om de 3G-netwerkbelasting te dragen.

- Activeringsdatum van de HSPA/H+-technologieën volgens het beschouwde geotype.
 - Uitrol van bijzondere sites (verdeeld, tunnel, enz.).
 - Transmissielinks bestaande uit huurlijnen, straalverbindingen, ontbundelings- of collocatielinks, uitgerold volgens de parameterkeuze van de operator en de beschouwde geotypes.
 - Regionale transmissieringen om het verkeer van BSC op afstand of toegangspunten naar de MSC te brengen.
 - In beschouwing nemen van de migratie van de TDM-transmissielinks naar Ethernet in 2010-2011.
 - BSC op afstand en in collocatie.
 - MSC-sites in de voornaamste verstedelijkte gebieden, waarbij elke site een of meer MSCs omvat.
 - *Upgrade* van de MSC 2G naar 3G, met inbegrip van de migratie naar MGW / MSS.
 - Intercity-netwerk dat de MSC-schakelaars met elkaar verbindt, in ring.
 - In beschouwing nemen van de migratie van de TDM-transmissielinks naar Ethernet in 2010-2011.
 - Modelvorming van de SMSC-, HLR-, GGSN-, SGSN-schakelaars.
 - Modelvorming van de IN-, VMS- en VAS-apparatuur, van de facturering van wholesalediensten en NMS.
 - *Overheadkosten*¹⁶⁸.
 - Betaling van de licenties en rechten voor frequenties die zijn inbegrepen volgens de historiek van de betalingen en voorspellingen en raming van de toekomstige betalingen.
- Backhaul*
- Switching layer*
- Core-transmissienetwerk*
- Netwerkdiensten*
- Overige*

A.3.4 In beschouwing nemen van alle mobiele diensten die op het niveau van de wholesalemarkt worden aangeboden

468. Het model omvat de voornaamste wholesalediensten. De retailediensten worden niet in het model opgenomen. De lijst van diensten wordt hieronder opgenomen:

Subscribers (LUs)	3G on-net calls
High-speed subscribers	3G outgoing calls to other national fixed networks
2G on-net calls	3G outgoing calls to other national mobile networks
2G outgoing calls to other national fixed networks	3G outgoing calls to international
2G outgoing calls to other national mobile networks	3G incoming calls from other national fixed networks
2G outgoing calls to international	3G incoming calls from other national mobile

¹⁶⁸ Niet mee gerekend in de berekening van de LRIC, enkel bij de LRAIC.

	networks
2G incoming calls from other national fixed networks	3G incoming calls from international
2G incoming calls from other national mobile networks	3G roaming in origination
2G incoming calls from international	3G roaming in termination
2G roaming in origination	3G on-net SMS
2G roaming in termination	3G outgoing SMS to other networks
2G on-net SMS	3G incoming SMS from other networks
2G outgoing SMS to other networks	3G low-speed mobile data
2G incoming SMS from other networks	3G HSPA / H + DL
2G low-speed mobile data	3G HSPA / H+ UL
MMS	

469. De totaliteit van de netwerkuitgaven wordt gedekt via deze diensten. Er dient te worden opgemerkt dat er geen netwerkkosten worden toegekend aan de "abonnementsdiensten": het model omvat reeds de toewijzing van de HLR-kosten (gelinkt aan de abonnementen) aan de diensten met een toetredingselement.
470. Het model specificeert het type van vaste, mobiele en internationale oproepen, zowel binnenkomend als uitgaand en berekent de verschillende kosten voor deze diensten volgens hun verschillende gebruik van het nationale transmissienetwerk (bijvoorbeeld de internationale gesprekken worden geacht interconnectie te maken met Brussel en passeren dus over het hele nationale netwerk).

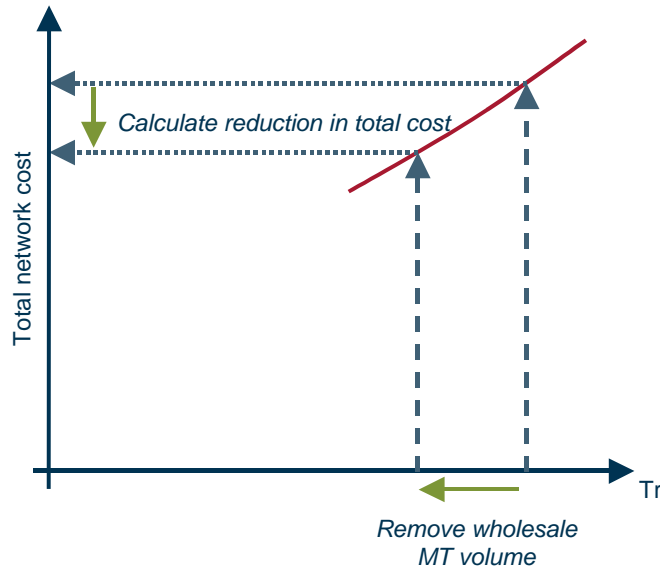
A.3.5 Berekening van de LRIC- en LRAIC+-kosten

471. Het model berekent de incrementele LRAIC+- en de "zuivere" LRIC-kosten.

LRIC-kosten van de mobiele gespreksafgifte

472. De berekening van de LRIC-kosten gebeurt als volgt:
- lancering van de modelvorming en berekening van de kosten van het volledige netwerk van de operator;
 - lancering van de modelvorming door de totaliteit van het binnenkomend verkeer uit te sluiten en berekening van de netwerkkosten die overeenstemmen met de operator;
 - berekening van het verschil in de kosten tussen deze twee situaties en berekening op jaarbasis van het resultaat volgens de gekozen methode voor economische afschrijving;
 - delen van de op jaarbasis berekende kosten door het aantal minuten afgifteverkeer, om de incrementele kosten per minuut te krijgen.

473. Hieronder volgt een illustratie van de werkwijze:



Figuur A.3: principe voor de berekening van de "zuivere" LRIC-kosten (bron: Analysys Mason).

474. Het model lanceren zonder de diensten voor gespreksafgifte komt neer op het toepassen van het hetzelfde algoritme van netwerkarchitectuur om de omvang van het vereiste netwerk op lange termijn te schatten. De volgende waarden en *cost drivers* worden op nul gezet:

- | | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Volumes</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Binnenkomende minuten vanaf de vaste netwerken worden op nul gezet. • Binnenkomende minuten vanaf de mobiele netwerken worden op nul gezet. |
| <i>Aanvraag</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Binnenkomende minuten vanaf het buitenland geen. • 2G- en 3G-BHE-spraakverkeer vermindert bijgevolg. • 2G- en 3G-spraakverkeer in verband met de oproeppogingen bijgevolg beperkt. • Belasting van het factureringssysteem voor wholesale bijgevolg verlaagd. |
| <i>Uitrolregels</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Schatting van <i>cell breathing</i> verlaagd van 50% tot 40% • Vermindering van het minimumaantal uitgerolde TRX, typisch van 2 naar 1 per sector. • Vermindering van de minimumuitrol van CE UMTS van 64 naar 48. • Aantal speciale GSM-faciliteiten (tunnels, verspreide sites) beperkt tot 25% |

475. De overige ingangsparementers van het model blijven onveranderd, in het bijzonder:

- de volumetrie van de overige diensten;
- de dagelijkse verdeling van de netwerkbelasting;
- de 2G/3G-migratie;
- de parameters in verband met het spectrum, met inbegrip van de rechten;
- de technische parameters met betrekking tot de radiosites, schakelaars, enz. (behalve de hierboven genoemde);
- de netwerkdekking (behalve de hierboven genoemde);
- de overheadkosten;
- de WACC;
- *de eenheidskosten van de apparatuur.*

LRAIC+-kosten

476. Het model berekent de LRAIC-kosten voor mobiele gespreksafgifte door aan deze dienst een deel van de gemodelleerde kosten toe te kennen die werden aangemerkt als *incrementeel naargelang van het verkeer*, en neemt vervolgens een algemene toerekeningsfactor op (de EPMU - *equi-proportional mark-up*) om rekening te houden met de gemeenschappelijke kosten.
477. De gemeenschappelijke en incrementele kosten worden als volgt ingedeeld:
- de gemeenschappelijke kosten zijn de rechten voor de vergunningen, het systeem voor netwerkbeheer en de overheadkosten;
 - de incrementele kosten worden bepaald als alle kosten met betrekking tot de andere netwerkelementen waarvan het aantal varieert volgens het verkeersvolume.
478. De verschillende kosten voor netwerkelementen worden toegekend aan de verschillende diensten (met inbegrip van de gespreksafgiftediensten) via een routeringsmatrix die is gebaseerd op de gemiddelde parameters voor netwerkgebruik.

A.3.6 Toepassing van een vorm van economische afschrijving, met inbegrip van een redelijke return op geïnvesteerde kapitalen

479. De top-down modellen van 2005 en de bottom-up modellen van 2008-2009 hanteerden een directe vorm van economische afschrijving die de kosten dekte met een rentabiliteit voor de geïnvesteerde kapitalen gedurende de hele levensduur en volgens:
- het gebruikte achterliggende kapitaal en de evolutie in de tijd van de exploitatiekosten van elke klasse van netwerkelement;
 - het overeenstemmende verkeer van deze netwerkelementen.
480. De eerste factor betreft de recuperatie van de kosten van een eventuele nieuwkomer op de markt, die diensten zou kunnen bieden op basis van de huidige productiekosten.

481. De tweede factor heeft betrekking op de recuperatie van de kosten over de levensduur van een mobiele business - in die zin dat de investeringen en andere uitgaven in werkelijkheid worden uitgevoerd over de levensduur van de business. Een concurrerende markt maakt een normale winst op lange termijn verplicht (eerder dan buitengewone winsten). Alle operatoren moeten in het begin grote investeringen maken en moeten hun kosten mettertijd terugverdienen aan de hand van de diensten die ze aanbieden. Dat profiel van "output" weerspiegelt de graad van converteerbaarheid op de mobiele markt: er is een bepaalde tijd nodig om een evenwichtig marktaandeel te bereiken en het is niet realistisch om meteen een activiteit op grote schaal te beschouwen.
482. Deze twee factoren zijn niet aanwezig in de HCA-afschrijving die eenvoudigweg de aankoopdatum van een actief beschouwt en de duur waarop de kosten van het actief moeten worden afgeschreven.
483. De invoering van de economische afschrijving die wordt gebruikt in het model, is gebaseerd op het principe dat alle kosten volledig moeten worden terugverdiend, op een economisch rationele wijze. De volledige terugverdiening van alle kosten gebeurt door ervoor te zorgen dat de huidige waarde ("Present Value" - PV) van de uitgaven gelijk is aan de huidige waarde van de terugverdiende economische kosten, of als alternatief, dat de huidige nettowaarde van de terugverdiening van de kosten verminderd met de uitgaven, gelijk is aan 0. De kapitaalkosten (WACC) zijn ook opgenomen in de kosten. Deze berekeningen worden gedaan over een afschrijvingsperiode van 50 jaar (1994-2043), zonder restwaarde na het 50e jaar.
484. Dit model gebruikt dezelfde afschrijvingsmethode als de vorige top-down modellen van 2005 en de bottom-up modellen van 2008-2009 met de kosten berekend op basis van een bottom-up model.

Terugverdienen van de kosten van de huidige waarde

485. Het model bevat als parameter de waarde van de gewogen gemiddelde kapitaalkosten (WACC). De WACC moet zorgen voor een redelijke return op kapitaal gebruikt voor de beschouwde levensduur.
486. Indien uitgaven worden gedaan over een jaar en worden terugverdiend het daaropvolgende jaar, moeten de inkomsten van de operator de termijn van rendement op investeringen compenseren - de kosten voor investeringsgelegenheden, gelijk aan de actualisering van de inkomsten verdiend door de kapitaalkosten.
487. Indien de netwerkuitgaven worden gedaan in de volgende jaren, worden ze ook geactualiseerd volgens de actualiseringsvoet. Dat weerspiegelt bijvoorbeeld het feit dat deze uitgaven zijn vrijgesteld van de opportuniteitskapitaalkosten die dit jaar zouden zijn gevallen indien de uitgaven eerder werden gedaan.

488. De huidige waarde van het totaal van de uitgaven vertegenwoordigt de hoeveelheid van uitgaven die moet gedekt zijn door de stroom van inkomsten. De actualisering van de inkomsten in elk toekomstig jaar weerspiegelt het feit dat door de terugverdiening tot het volgende jaar uit te stellen, voor een jaar extra aan gebruikte kapitaalkosten zorgt. Dat leidt tot de basis van de formule voor economische afschrijving, namelijk:

$$PV(\text{uitgaven}) = PV(\text{inkomsten})$$

489. De inkomsten die de operator haalt uit de dienst worden bepaald in de berekening van de terugverdiening van de kosten volgens de formule "output van productie x kostenindex":

- Productieoutput is de volumetrie van diensten ondersteund door het netwerkelement.
- *Cost index* is de prijstrend van het netwerkelement dat dus evenredig de tendens bepaalt van de inkomsten die de uitgaven dekken.

490. De netwerkdiensten (zoals gespreksafgifte of gespreksopbouw) worden ondersteund door tal van soorten van apparatuur. Bijgevolg is het de gewogen som van alle prijstrends van de beschouwde apparatuur die de algemene inkomstentrend bepaalt.

491. We krijgen aldus de volgende vergelijkingen:

$$\text{De Inkomsten zijn evenredig aan } (\text{production output} \times \text{prijsindex})$$

$$\text{Inkomsten} = \text{constante} \times \text{production output} \times \text{prijsindex}$$

Door de relaties te gebruiken die tot stand zijn gekomen in het vorige deel:

$$PV(\text{uitgaven}) = PV(\text{constante} \times \text{production output} \times \text{prijsindex})$$

En de constante kan op deze wijze uit de PV-functie worden afgeleid:

$$PV(\text{uitgaven}) = \underline{\text{constante}} \times PV(\text{production output} \times \text{prijsindex})$$

Als we herschikken, krijgen we:

$$\text{constante} = PV(\text{uitgaven}) / PV(\text{production output} \times \text{prijsindex})$$

Deze constante is aldus de eenheidsprijs van 1994 en de eenheidsprijs die afhangt van het jaar is bijgevolg:

$$\underline{\text{Jaarlijkse prijs door de jaren heen}} = \text{constante} \times \text{prijsindex}$$

A.3.7 Kapitaalkosten

492. De kapitaalkosten zijn een toetredingsparameter van het model. Het model omvat de nominale waarde van de WACC zoals vastgelegd door het BIPT in zijn besluit betreffende de WACC van 4 mei 2010 tot vaststelling van de WACC op 10,05% in nominale waarde voor de mobiele operatoren. Vanaf 2015 houdt het model rekening met de nominale waarde van de WACC zoals vastgelegd door het BIPT in zijn besluit van 26 februari 2015 betreffende de kapitaalkosten voor de operatoren met een sterke machtspositie in België, waarin de WACC op 8,13% in nominale waarde wordt vastgelegd voor de mobiele operatoren.

A.4. ANALYSE VAN DE OPMERKINGEN DIE ZIJN GEFORMULEERD TIJDENS DE NATIONALE RAADPLEGING EN AANPASSINGEN AANGEBRACHT IN HET KOSTENMODEL

493. De operatoren hebben diverse commentaren met betrekking tot de kostenmodellering geformuleerd in het kader van de openbare raadpleging inzake dit besluit.
494. Dit deel heeft als doel de verschillende opmerkingen samen te vatten en erop te reageren door, desgevallend, aan te geven welke aanpassingen werden aangebracht in het kostenmodel.
495. Analysys Mason werd door het BIPT opgedragen om het bij te staan in de behandeling van de opmerkingen die werden geformuleerd door de operatoren en, desgevallend, het kostenmodel aan te passen.

A.4.1 Weerspiegeling van de omvangrijke kostenbasis in België

Reactie van een operator

496. Een operator geeft aan dat de huidige Belgische MTR-tarieven lichtjes onder het Europese gemiddelde liggen en dat de tijdens de raadpleging voorgestelde MTR's aanzienlijk onder datzelfde gemiddelde liggen.
497. De operator legt uit dat, a priori, zou kunnen worden verwacht dat de Belgische incrementele gespreksafgiftekosten hoger zouden zijn dan het gemiddelde op basis van gegevens afkomstig uit een benchmark, en dit om de volgende redenen:

- De input van kosten in België is hoger dan de Europese gemiddelden.

Gelet op de Europese eengemaakte markt kunnen kleine prijsverschillen voor apparatuur tussen de landen worden verwacht. Dat zou geen materiële invloed mogen hebben op de incrementele afgangkosten. De analyse van de operator richt zich dan ook op de impact van de input met een lokale bron:

- de arbeidskosten in België liggen gevoelig hoger dan in andere landen;
 - de Belgische mobiele operatoren worden "zwaar belast";
 - de incrementele backhaulkosten liggen waarschijnlijk boven het Europese gemiddelde;
 - de elektriciteitskosten liggen iets boven het Europese gemiddelde.
- De Belgische geografie doet de incrementele kosten stijgen.

De incrementele kosten zouden hoger moeten zijn in de stedelijke gebieden dan in de landelijke gebieden en dus ook in landen waarvan de bevolking hoofdzakelijk in stedelijke gebieden woont.

Aangezien België een erg hoge bevolkingsdichtheid en een sterke concentratie van de bevolking in stedelijke gebieden heeft, kunnen relatief hoge incrementele

afgiftekosten worden verwacht ten opzichte van andere landen waar een groter aandeel van het verkeer in de landelijke gebieden wordt gegenereerd.

498. De gegevens in verband met de kosten en de geografie suggereren dat, in tegenstelling tot de resultaten van het model van het BIPT, een relatief hoog niveau van de incrementele gespreksafgiftekosten zou mogen worden verwacht.

Analyse

499. Hoewel de opmerkingen geformuleerd door deze operator, instinctmatig, kunnen leiden tot de conclusie dat de Belgische tarieven hoger zouden moeten zijn dan die van de benchmark, tonen ze geen enkele fout binnen het model aan.
500. De gegevens gebruikt voor de modellering van de hypothetische efficiënte operator (HEO) worden bepaald op basis van de gegevens verstrekt door de Belgische operatoren, waaronder de operator van wie de opmerkingen afkomstig zijn.
501. Het BIPT meent dus dat de elementen die door deze operator werden aangebracht, niet van die aard zijn dat ze de hypothesen van het model tenietdoen en niet kunnen leiden tot de conclusie dat de door het BIPT uitgevoerde modellering fouten zou bevatten.
502. Er wordt overigens opgemerkt dat een modelvorming van de zuiver incrementele kosten kan leiden tot contra-intuïtieve resultaten. Zo zijn in Malta, dat een beduidend hogere bevolkingsdichtheid heeft dan België en de hoogste van Europa, de tarieven voor mobiel-gespreksafgifte de laagste in Europa¹⁶⁹.
503. Wat betreft het bijzondere geval van de taksen opgelegd aan de mobiele operatoren, verwijst het BIPT echter naar deel A.4.2 hieronder waarin dat aspect in meer detail wordt geanalyseerd.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

504. In het licht van het voorgaande werd geen enkele wijziging aangebracht aan de modelvorming op basis van deze opmerking, met uitzondering van de modellering van de taksen (cf. deel A.4.2).

¹⁶⁹ Cf. BEREC BoR (16) 218, Termination rates at European level - July 2016, 8 december 2016, beschikbaar op http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/6603-termination-rates-at-european-level-july-2016

A.4.2 Taksen opgelegd aan de mobiele operatoren

Reacties van de operatoren

505. De operatoren vinden dat door enkel rekening te houden met de nieuwe Waalse belasting op de zendmasten, pylonen en antennes voor het jaar 2014, zoals voorgesteld tijdens de openbare raadpleging, de werkelijk opgelegde taksen worden onderschat. De aanpak voor de Waalse taks moet verder kijken dan 2014 en er worden ook gelijkaardige taksen op andere bevoegdheidsniveaus toegepast, die meegeteld zouden moeten worden.

Analyse

506. Na een verzoek om inlichtingen aan de operatoren heeft het BIPT een overzicht kunnen opstellen van de taksen en bedragen die verschuldigd zijn op de verschillende machtsniveaus.
507. Deze taksen zijn kostenrubrieken waaraan de mobiele operatoren onderworpen zijn en het BIPT acht het redelijk om met deze kosten rekening te houden in de modellering. Gelet op de verschillende vorderingen die de operatoren hebben ingediend tegen deze taksen moet men er zich evenwel van vergewissen dat nietig verklaarde taksen niet worden meegeteld. Bovendien is het mogelijk dat bepaalde taksen in de toekomst worden gewijzigd of dat er nieuwe komen; het is evenwel onmogelijk om de bedragen en voorwaarden ervan te identificeren en om die dus in het model op te nemen.

508. Hiermee rekening houdende acht het BIPT het redelijk om binnen de modellering rekening te houden met de volgende taksen, volgens de beschouwde jaren:

	Voor 2013	2013	2014	2015	2016	Na 2016
Gemeenschap - Vlaanderen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemeenschap - Brussel	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemeenschap - Wallonië	Ja	Ja	Nee (1)	Nee (1)	Ja (2)	Ja (2)
Provincie - Wallonië	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Waalse taks (gewest)	Nee (3)	Nee (3)	Ja (4)	Nee (5)	Nee (5)	Nee (6)
Waalse taks (bijkomend gemeentelijk)	Nee (3)	Nee (3)	Ja (4)	Nee (5)	Nee (6)	Nee (6)
Brusselse gewestbelasting	Nee (7)	Nee (7)	Nee (7)	Nee (7)	Nee (8)	Nee (8)

Opmerkingen:

(1): Onmogelijk gemaakt door het Waalse decreet dat de gewestbelasting instelt

(2): Gelet op de nietigverklaring van het decreet, sterke kans dat de gemeenten opnieuw belasting zullen heffen

(3): Belasting die niet bestond voor 2014

(4): Decreet 2014 nietig verklaard maar de effecten van de belasting worden behouden voor 2014

(5): Decreten nietig verklaard en de belasting is niet behouden

(6): Geen enkele zekerheid over de vraag of het gewest na drie opeenvolgende vernietigingen zijn taks opnieuw invoert

(7): Onbestaand

(8): Mogelijkheid van een Brusselse gewestbelasting vermeld maar geen zekerheid over het bestaan ervan noch over de eventuele voorwaarden

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

509. Er wordt in het model rekening gehouden met een jaarlijkse belasting per radiosite. Het niveau van de taks per site varieert per geotype en het bedrag ervan is berekend uitgaande van de informatie over de taksen die verstrekt is door de operatoren en de databank van de radiosites.

510. Om het gemiddelde niveau van de taksen in elk geotype te bepalen is er als volgt te werk gegaan:

- Uitgaande van de databank van de radiosites is het aantal sites per gewest (Brussel, Vlaanderen, Wallonië) bepaald;
- Op basis van de informatie die de operatoren hebben verstrekt over de hoogte van de belastingen per gewest, met uitsluiting van de taksen die verworpen zijn, is er per site en per gewest een belastingniveau bepaald, dat vermenigvuldigd met het aantal sites per operator, het mogelijk maakt het aldus berekende totaalbedrag van de belastingen te kalibreren met datgene dat door elke operator is gemeld.
- Eveneens uitgaande van de databank van de radiosites van het BIPT is een matrix 3x3 bepaald van het aantal macrosites van alle drie de operatoren met een as naargelang van

het gewest (Brussel, Vlaanderen, Wallonië) en een as naargelang van het geotype (stedelijk, voorstedelijk, landelijk).

- Het gemiddelde bedrag van de belastingen per site per geotype is berekend via een gewogen gemiddelde van het aantal sites van elk geotype die in elk gewest aanwezig zijn.

511. Het model omvat dus belastingen op de radiosites op basis van hun geotype over de hele levensduur van het model. Om overigens rekening te houden met de hogere taksen van het jaar 2014, een jaar waarvoor de Waalse gewestbelasting verschuldigd blijft, wordt voor het jaar 2014 per geotype een incrementeel bedrag toegevoegd.

512. Dankzij deze methode is er een redelijke verzoening mogelijk tussen de taksen waaraan de operatoren in werkelijkheid onderworpen zijn en de taksen waaraan de gemodelleerde operator onderworpen is.

A.4.3 Afschaffing van het 2G-netwerk

Reactie van een operator

513. Een operator meent dat het niet denkbaar zal zijn om het 2G-netwerk af te schaffen vóór 2030. In het model staat dit gepland voor 2021. Hij acht het dus realistischer om uit te gaan van de instandhouding van het 2G-netwerk tot het einde van de modelleringsperiode.

Analyse

514. Het BIPT erkent dat de sluiting van het 2G-netwerk tegen 2021 weinig waarschijnlijk lijkt, met name om redenen die verband houden met de compatibiliteit van de telefoons of roaming-in-klanten op de netwerken van de Belgische operatoren.

515. Het BIPT meent dus dat het redelijk is om, binnen het model, een 2G-netwerk te behouden tot het einde van de modelleringsperiode.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

516. De datum van afschaffing van het 2G-netwerk in het model werd gewijzigd en valt voortaan samen met het einde van de modelleringsperiode, namelijk 2043.

A.4.4 4G-modellering

Reacties van de operatoren

517. Sommige operatoren menen dat het kostenmodel de huidige technologieën in België niet weerspiegelt, meer bepaald doordat 4G niet in het model wordt opgenomen; daardoor zouden de netwerkkosten kunnen worden onderschat. Andere regulatoren beschikken over kostenmodellen die wel rekening houden met 4G.

518. Het zou overigens niet stroken met de werkelijkheid wanneer zou worden beschouwd dat VoLTE (Voice over LTE) niet van toepassing zou zijn gedurende de reguleringsperiode waarin het BIPT de afgiftetarieven wenst te reguleren.

Analyse

519. Het BIPT wenst voorafgaand op te merken dat het klopt dat bepaalde regulatoren kostenmodellen hebben ontwikkeld die rekening houden met 4G (bijv. Frankrijk of Spanje) maar dat hun aantal nog gering is. Het aantal 4G-kostenmodellen waarin VoLTE zit inbegrepen, is overigens nog kleiner (bijv. het Zweedse model).

520. Hoewel het trouwens klopt dat het door het BIPT ontwikkelde kostenmodel geen 4G- of VoLTE-activa modelleert, negeert het kostenmodel 4G niet volledig en gaat het uit van een evolutie van het dataverkeer op de 4G-netwerken. Het rekening houden met de voorspellingen van dataverkeersvolumes die overgebracht worden via een (niet-gemodelleerd) 4G-netwerk beperkt immers het volume dataverkeer op de 2G- en 3G-netwerken waarop de investeringen zullen worden terugverdiend. Het is dus verkeerd ervan uit te gaan dat het kostenmodel de eenheidskosten van het gemodelleerde netwerk onderschat.

521. In het huidige stadium van de uitrol in België biedt 4G, op commerciële basis, enkel datadiensten en geen spraakdiensten (uitgezonderd de diensten van het type 'OTT'). Hoewel het inderdaad plausibel is dat er binnen de reguleringsperiode spraakdiensten via 4G (VoLTE) worden geïntroduceerd¹⁷⁰, is de kans heel gering dat volumes van oproepen die op VoLTE worden afgegeven, een aanzienlijk deel van alle volumes van gespreksafgifte vormen. Enerzijds zal de introductie van een dergelijke technologie in de netwerken van de operatoren immers geleidelijk verlopen en anderzijds zal het voor de eindgebruikers nodig zijn om over toestellen te beschikken die met deze technologie compatibel zijn (wat momenteel voor veel eindtoestellen niet het geval is).

522. Overigens is het zeker redelijk om zich in te beelden dat door een nieuwe generatie van mobiele netwerken in te voeren de operatoren de eenheidskosten voor het gebruik van hun netwerken zullen kunnen beperken. Het staat niet vast dat de introductie van 4G of van VoLTE, op lange termijn, dus leidt tot hogere gespreksafgiftekosten.

¹⁷⁰ Proximus heeft meer bepaald in mei 2016 aangekondigd: "Vandaag is Proximus deze technologie uitgebreid aan het testen en binnen enkele maanden zullen alle klanten met een compatibele smartphone hiervan automatisch kunnen genieten, ongeacht hun tariefplan.". In november 2016 heeft Proximus aangekondigd: "Momenteel rollen we VoLTE geleidelijk aan uit".

523. Ter illustratie, verwijst het BIPT naar de analyses verricht door Ofcom over de inclusie van 4G en van VoLTE in zijn kostenmodel in het kader van zijn recente marktanalyse betreffende mobiel-gespreksafgifte¹⁷¹. De verschillende analyses uitgevoerd door Ofcom zijn niet van die aard dat ze uitwijzen dat indien het BIPT 4G, of zelfs VoLTE, had gemodelleerd, de daaruit voortvloeiende gespreksafgiftekosten beduidend anders zouden zijn.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

524. Op basis van de hierboven voorgestelde elementen blijft het BIPT bij de aanpak voor de modelvorming zoals voorgesteld tijdens de raadpleging, namelijk om 4G of VoLTE niet uitdrukkelijk te modelleren.

A.4.5 Dimensionering van het toegangsnetwerk

Reactie van de operatoren

525. In hun bijdrage tot de openbare raadpleging hebben sommige operatoren opmerkingen gemaakt over de dimensionering van het radiotoegangsnetwerk en het verband tussen deze dimensionering en de verkeersvolumes.

526. In het bijzonder:

- Een operator is van oordeel dat het model van het BIPT het aantal cellen dat nodig is voor de dekking overschat, meer bepaald door een te lage SNOCC-coëfficiënt (“*Scorched Node Overlap Coefficient*”) te gebruiken, waardoor de daadwerkelijke straal van de cellen te klein wordt, gezien een benchmark verricht op basis van kostenmodellen van andere regulatoren, in het bijzonder voor de voorstedelijke en landelijke geotypes. Door initieel cellen met een kleine straal te gebruiken, wordt het aantal dekkingssites overschat, wat met zich brengt dat het aantal sites die worden aangelegd om het increment van afgifteverkeer over te brengen, wordt onderschat.
- Een operator meent dat de kosten en de dimensionering van het 3G-toegangsnetwerk nagenoeg niet variëren volgens het beschouwde verkeer; dat zou worden geïllustreerd door de kleine schommeling van het aantal UMTS-NobeB’s op basis van het gemodelleerde verkeer en zou erop wijzen dat het model van het BIPT niet degelijk genoeg is om de incrementele kosten te bepalen.
- Een andere operator vermeldt dat de kosten van het 3G-radiotoegangsnetwerk bijna niet schommelen wanneer alle dataverkeer wordt uitgesloten uit het model. Gelet op de toename van het dataverkeer die door het model wordt voorzien, zou een stijging van het interferentieniveau moeten worden verwacht en dus een afname van het bereik van

¹⁷¹ Cf. Ofcom, Mobile call termination market review 2015-18, Statement on the markets, market power, determinations and remedies, Annex 12 («Model outputs and sensitivities»), beschikbaar via <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/mobile-call-termination-14>

de cellen door het “cell breathing”-effect¹⁷². Dat zou niet correct zijn weergegeven in het model.

Analyse

527. Analysys Mason heeft de parameters van het radiotoegangsnetwerk geverifieerd.
528. Er zijn een reeks wijzigingen of correcties aangebracht in de modelvorming, en sommige gegevens zijn bijgewerkt.
529. De opmerkingen die werden geformuleerd door de operatoren worden hieronder geanalyseerd en besproken; de wijzigingen aangebracht in de modelvorming komen daarna aan bod.

Stralen van de cellen en SNOCC

530. In de allereerste plaats wenst het BIPT te benadrukken dat, ook al kunnen vergelijkingen met de modellen van andere regulatoren nuttig blijken voor het toetsen van bepaalde parameters, dergelijke vergelijkingen bepaalde grenzen kunnen hebben. Zo levert de vergelijking van alleenstaande elementen geen globaal zicht op eventuele verschillen ten opzichte van andere hypothesen op.
531. Anderzijds wordt geen enkele garantie geboden wat betreft het feit dat de van andere landen afkomstige data representatief kunnen zijn voor de Belgische situatie aangezien de modellen, zoveel mogelijk, rekening moeten houden met de nationale omstandigheden.
532. Meer bepaald blijkt een benchmark over de straal van de cellen bijzonder gevaarlijk:
- Sommige modellen gaan uit van een indoordekking, terwijl andere een outdoordekking veronderstellen (het ACM-model gebruikt bijv. stralen van cellen om een binnendeckking te garanderen¹⁷³);
 - De zendvermogens die worden verondersteld in de verschillende modellen kunnen beduidend verschillen (zo valt op dat de regels in verband met de zendlimieten in België bijzonder strikt zijn, wat als gevolg heeft dat de dekking van de cellen afneemt)¹⁷⁴;
 - De definitie van de geotypes kan sterk variëren van land tot land¹⁷⁵;

¹⁷² Met het “cell breathing”-effect wordt bedoeld dat de dekking van een 3G-cel vermindert wanneer de belasting binnen die cel toeneemt.

¹⁷³ De daadwerkelijke stralen gebruikt in het ACM-model zijn dan ook kleiner dan die van de benchmark verricht door de operator die deze kritiek heeft geuit

¹⁷⁴ Cf. http://www.scientificbulletin.upb.ro/rev_docs_arhiva/rez6ff_449767.pdf

¹⁷⁵ Voor bepaalde landen worden bijvoorbeeld “dichte stedelijke” geotypes gedefinieerd of verscheidene varianten van voorstedelijke of landelijke geotypes. Indien bijvoorbeeld de definitie van de geotypes die

- Wanneer de modellen “SNOCC”-coëfficiënten gebruiken, zijn deze specifiek voor de geografie van de beschouwde landen.
533. Per slot van rekening houden de kritieken in verband met de SNOCC-coëfficiënten en de stralen van de cellen nauw verband met elkaar: de SNOCC-coëfficiënten maken het mogelijk om de daadwerkelijke stralen te bepalen op basis van de theoretische stralen. De vraag rijst dus opnieuw of de daadwerkelijke stralen van cellen gebruikt in het Belgische model realistisch zijn in het licht van de realiteit van de Belgische operatoren.
534. Het BIPT stelt vast dat de kritiek van de operator gebaseerd is op een observatie van andere kostenmodellen zonder enig element in verband met de topologie van zijn eigen netwerk aan te brengen, dat de verschillende hypothesen van het kostenmodel zou kunnen ontkrachten.
535. De mobiele operatoren hebben in het kader van de spectrumwaarderingsoefening hun sitedatabanken aan het BIPT bezorgd. Op basis daarvan heeft het BIPT het aantal sites van de operatoren binnen de verschillende geotypes kunnen ramen alsook de werkelijke dekking van de sites die door de operatoren zijn aangelegd.
536. Als we zodoende uitgaan van een volledige territoriale dekking voor 2G op 900 MHz, met uitzondering van de microsites, dan kunnen we de minimale oppervlakte gedekt door elk van deze sites ramen en dus de ondergrens van de celstraal in elk geotype (in het stedelijke geotype, dat meer krachtige sites omvat, is de dekkingsstraal wel te verstaan groter dan die welke aldus berekend is, terwijl in het landelijke geotype de dekkingsstraal nauw aansluit bij, of zelfs gelijk is aan, de aldus berekende straal).
537. Deze raming, hoewel ze op een erg hoog niveau werd uitgevoerd, is niet van die aard dat ze de stralen van 900 MHz-cellen die in het kostenmodel voor de verschillende geotypes gebruikt worden, in twijfel trekt.
538. Een gelijkaardige analyse voor 3G blijkt ingewikkelder aangezien de 900 MHz- en 2100 MHz-banden naargelang van het geval zowel voor dekking als voor capaciteit worden gebruikt.
539. Het BIPT meent dat, ook al klopt het dat bepaalde waarden van het Belgische model lager zijn dan die van andere landen, dit niet noodzakelijk een fout in de modelvorming vormt en dat het belangrijk is om rekening te houden met de nationale omstandigheden. Overigens is het niet mogelijk om op basis van het antwoord van de operator te concluderen dat de modelvorming fout is in het licht van zijn eigen situatie.

gebruikt zijn in het Zweedse model zou worden toegepast op het Belgische grondgebied, zou geen enkele Belgische gemeente als landelijk worden beschouwd.

540. Wanneer we rekening houden met de gemiddelde bevolkingsdichtheid per geotype, en niet enkel de naam van het geotype, zijn de celstralen die gebruikt zijn in het Belgische model coherent met de celstralen die in andere modellen zijn gebruikt, al klopt het dat ze zich eerder onderaan in de steekproef bevinden (d.w.z. dat de Belgische stralen eerder korter zijn dan die van de andere landen, maar ook weer niet de kortste).
541. Op basis van de informatie over hun aantal activa van 2007 tot 2012 en in 2015 verstrekt door de Belgische mobiele operatoren, werd het model toch opnieuw gekalibreerd om het aantal 3G-sites berekend door het model af te stemmen op het aantal vermeld door elk van de operatoren. Dat heeft geleid tot een lichte stijging van de stralen van 3G-cellen, door middel van een hogere SNOCC.

Variabiliteit van het toegangsnetwerk afhankelijk van de verkeersgegevens

542. Binnen het model wordt het 3G-netwerk (en dus het aantal nodeB's) gedimensioneerd op basis van het 3G Release 99-verkeer. Voor het 3G HSPA-verkeer wordt een verificatie uitgevoerd om zich ervan te vergewissen dat het aantal sites/nodeB's voldoende is om het HSPA-verkeer over te brengen, rekening houdende met het soort van HSPA-evolutie die wordt toegepast (7.2 Mbps, 14.4 Mbps, enz.).
543. De geringe variabiliteit van het Belgische model komt door het feit dat het model dat ter raadpleging werd voorgelegd verkeerdelijk drie draaggolven toekende voor het 3G R99-verkeer. Dat model kende overigens te veel 3G-draaggolven toe aangezien het er drie toekende aan het 3G R99-verkeer bij de dimensionering van het netwerk voor dat verkeer, vervolgens twee aan het 3G HSPA-verkeer, zodat er in totaal dus vijf 3G-draaggolven werden gebruikt, terwijl de gemodelleerde operator over slechts drie draaggolven beschikt.
544. Het feit van slechts één enkele draaggolf toe te kennen aan het 3G R99-verkeer maakt het aantal NodeB's veel variabeler op basis van het verkeer en heeft als gevolg dat er meer sites van 3G-capaciteit worden uitgerold. Dat is toegepast in de definitieve versie van het model.

Belasting van de cellen en "cell breathing"

545. Een operator meldt dat een snelle simulatie van het aantal gebruikers die actief zijn binnen zijn netwerk vanaf 2021 een belasting van de 3G-cellen met zich zou brengen die hoger is dan de belasting waarvan het model uitgaat. Gelet op het nog hogere niveau van dataverkeer in het model, zegt de operator een nog hogere belasting te verwachten tegen 2021. Het BIPT heeft daarover verduidelijking gevraagd aan de operator in kwestie, die een berekening van een gemiddelde belasting van cellen heeft doorgestuurd alsook een document dat als bron dient voor de bepaling van het maximumaantal gebruikers per cel.

546. De berekening van deze operator veronderstelt een zeker maximaal aantal gebruikers per site gebaseerd op een document van Qualcomm¹⁷⁶. [vertrouwelijk:

], lijkt het erg onwaarschijnlijk dat een volledig netwerk zo wordt geconfigureerd. Overigens stelt datzelfde document van Qualcomm dat het maximumaantal gebruikers per cel dat op deze manier wordt geraamd, pessimistisch is.

547. We merken ten slotte op dat datzelfde document aangeeft dat wanneer simulaties worden uitgevoerd rekening houdend met gemengde kanalen die overeenstemmen met een verdeling die typisch is voor een stedelijke omgeving, een cel een capaciteit van 55 tot 60 kanalen kan ondersteunen, wat meer is dan [vertrouwelijk:] het aantal kanalen per cel dat door de operator wordt toegepast in zijn simulatie.

548. Wetende overigens dat een gsm-kanaal van 200 kHz tot 8 gelijktijdige gebruikers ondersteunt en rekening houdende met een factor van hergebruik van de frequenties van 8, zou 5 MHz spectrum bij gsm tot 25 gebruikers kunnen ondersteunen; rekening houdende met het feit dat de spectrale efficiëntie van 3G hoger is dan die van 2G, lijkt het niet realistisch om ervan uit te gaan dat een kanaal van 5 MHz in 3G gemiddeld over het hele netwerk minder gebruikers kan ondersteunen dan in 2G.

549. Ten slotte vermelden we dat het 2G-netwerk voortaan in dienst wordt gehouden voor de hele levensduur van het model (cf. deel A.4.3), wat als gevolg heeft dat het 3G-netwerk wordt ontlast van een deel van het spraakverkeer.

550. Het feit dat het model uitgaat van een celbelasting van 50% wordt relatief vaak gezien in de talrijke kostenmodellen ontwikkeld door de NRI's in Europa en lijkt een redelijke waarde te zijn om mee te nemen op het niveau van de modellering. Immers:

- Een te lage celbelasting zou als gevolg hebben dat frequenties, die een schaars middel zijn, worden verspild;
- Een te hoge celbelasting zou leiden tot een te grote gevoeligheid van de daadwerkelijke celdekking afhankelijk van de belasting en eventueel tot situaties waarin een plotse stijging van het aantal gebruikers die binnen een cel aanwezig zijn, "dekkingsgaten" zou kunnen teweegbrengen.

¹⁷⁶ Qualcomm, Air Interface Cell Capacity of WCDMA Systems, May 2007

551. Het BIPT blijft bij zijn standpunt dat de hypothese van een celbelasting van 50% om rekening te houden met het “cell breathing”-effect een redelijke parameter is. Daartegenover staat dat de waarden die door de operator worden gesuggereerd als te hoog en dus als niet redelijk kunnen worden beschouwd.
552. Wat betreft de variatie van het belastingniveau van de cellen in functie van het wegvallen van het gespreksafgifteverkeer verschilt deze van jaar tot jaar, en daarom zou de keuze van een referentiejaar een invloed kunnen hebben op de resultaten van de berekening van de incrementele kosten. Om dat effect te vermijden zou overwogen kunnen worden om het gemiddelde verschil tussen de belasting van het netwerk zonder gespreksafgifteverkeer te evalueren. Het feit van een verschil in belasting van 10% vast te stellen bij het ontbreken van gespreksafgifteverkeer is redelijk, gelet op het feit dat dit cijfer ligt tussen het gemiddelde van de verschillen in belastingniveau over de gemodelleerde periode en de maximale waarde van deze verschillen. Daarom vindt het BIPT het redelijk om in het kader van de berekening van de netwerkkosten zonder gespreksafgifteverkeer, een belastingniveau te behouden dat met 10% verminderd is.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

553. Op basis van de overwegingen die voorafgaan, geeft dit deel de wijzigingen weer die werden aangebracht in het model met een korte beschrijving van elk ervan.
- Wat de SNOCC op 2100 MHz betreft, is de 3G-SNOCC verhoogd voor elk van de geotypes; de daadwerkelijke 3G-celstralen vergroten dienovereenkomstig;
 - Wat betreft de R99-draaggolven is het model zo gewijzigd dat slechts één 3G-draaggolf wordt gebruikt voor het R99-verkeer op de drie beschikbare draaggolven (2 x 15 MHz aan frequenties op 2100 MHz). De overige twee zijn gereserveerd voor het HSPA-verkeer;
 - Tijdens de kalibrering van het radiotoegangsnetwerk werden diverse correcties aangebracht en bepaalde gegevens bijgewerkt, met name:
 - het aantal Channel Elements (CE) per Channel Kit (CK) werd verlaagd;
 - het geheel van HSPA-CK's en draaggolven is voortaan inbegrepen in de som van de activa vereist in het netwerk terwijl voordien enkel de R99-CK's dat waren;
 - de BTS-aandelen van één, twee of drie sectoren werden variabel gemaakt mettertijd om de uitrol van de operatoren beter te weerspiegelen;
 - het aantal micro/indoor-NodeB's werd bijgewerkt op basis van de informatie die de operatoren hebben verstrekt;
 - er werd een vermenigvuldigingsfactor voor de krachtige gsm-macrosites ingetrokken om een overlapping met andere correcties in verband met de kalibrering van het model te vermijden;
 - er werd een correctie aangebracht wat betreft de percentages van gecumuleerde oppervlakte van de gemeenten;
 - de volumes van binnenkomend spraakverkeer werden bijgewerkt;

- o de micro/indoorsites worden voortaan gedeeld tussen de 2G- en 3G-radiotechnologieën in plaats van slechts één technologie toe te laten.

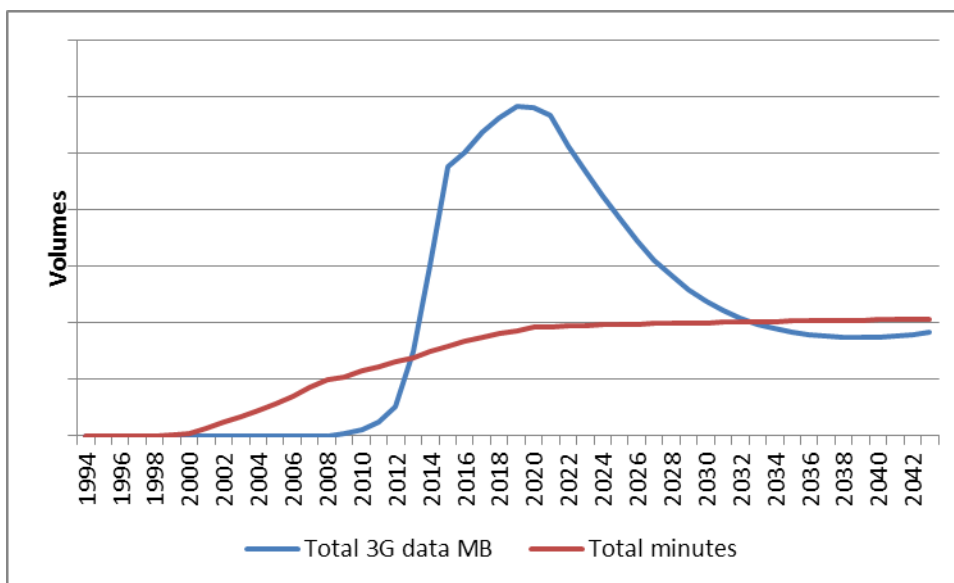
A.4.6 Methode van economische afschrijving

Reactie van een operator

554. Volgens een operator levert de methode van economische afschrijving onlogische resultaten op; zo kunnen we vaststellen dat de totale jaarlijkse kosten van een 3G-toegangsnetwerk hoger worden vanaf een bepaald jaar met minder verkeer dan wanneer al het verkeer wordt beschouwd.

Analyse

555. De analyse uitgevoerd door deze operator is gebaseerd op kosten die bepaald zijn na economische afschrijving. Deze kosten vertegenwoordigen niet de uitgaven die jaar per jaar werden gedaan door de gemodelleerde operator maar wel de terugwinning van de kosten op basis van de diensten die hij heeft verstrekt.
556. Dat verschil tussen het profiel van terugwinning van de kosten naargelang het 3G-dataverkeer inbegrepen is of niet, is te wijten aan het verschil in gebruikspatroon van de 3G-data en spraak, zoals te zien is op de grafiek hieronder:



557. Het totale 3G-dataverkeer stijgt snel met de erg sterke toename van het verkeer per abonnee, om vervolgens snel en sterk te dalen met de migratie van de abonnees naar het gebruik van 4G-dataverkeer. Het spraakverkeer daarentegen neemt geregeld toe en wordt dan nagenoeg constant. Deze toekomstige daling van het totale verkeer (spraak en gegevens) verklaart waarom het model in de toekomst minder kosten terugwint wanneer het 3G-dataverkeer is inbegrepen tegenover wanneer dat niet is inbegrepen (in dat geval zien we deze sterke daling

van het totale verkeer in de toekomst niet), omdat een economische afschrijving meer (respectievelijk minder) kosten terugwint wanneer er meer (respectievelijk minder) verkeer is (gewogen door de tendensen van kosten voor aankoop van de activa) teneinde sterke schommelingen van de eenheidskosten naargelang van de evolutie van het verkeer te vermijden.

558. Tevens moet worden opgemerkt dat de huidige nettowaarde van de terugverdiende kosten lager is wanneer het 3G-dataverkeer uitgesloten is.

559. De resultaten voortgebracht door het model zijn dus geenszins “onlogisch”.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

560. Er werd geen enkele wijziging aangebracht aan het kostenmodel.

A.4.7 Kosten van de apparatuur

Reactie van een operator

561. Een operator merkt op dat, gezien de hogere arbeidskosten in België en het feit dat de Belgische markt kleiner is en de volumekortingen die de mobiele operatoren krijgen dus kleiner zijn, het redelijk zou zijn om hogere eenheidskosten voor de apparatuur (CAPEX en OPEX) te verwachten dan die welke vermeld worden in de modellen van andere landen.

562. Uit een benchmark blijkt dat dat niet het geval zou zijn.

Analyse

563. In de allereerste plaats wenst het BIPT te benadrukken dat, ook al kunnen vergelijkingen met de modellen van andere regulatoren nuttig blijken voor het toetsen van bepaalde parameters, dergelijke vergelijkingen bepaalde grenzen kunnen hebben. Zo levert de vergelijking van alleenstaande elementen geen globaal zicht op eventuele verschillen ten opzichte van andere hypothesen op.

564. Anderzijds wordt geen enkele garantie geboden wat betreft het feit dat de van andere landen afkomstige data representatief kunnen zijn voor de Belgische situatie aangezien de modellen, zoveel mogelijk, rekening moeten houden met de nationale omstandigheden.

565. We merken overigens op dat de vergelijking met de openbare versies van bepaalde kostenmodellen geen enkele garantie biedt inzake de juistheid van de gegevens die worden voorgesteld. De openbare versie van het Portugese model vermeldt bijvoorbeeld uitdrukkelijk wat betreft de (CAPEX- en OPEX-) kosten van de apparatuur: *“Public version: Modified”*, wat twijfel zaait over de relevantie van deze gegevens die worden gebruikt in het kader van een vergelijking.

566. Het BIPT meent ook dat de gegevens verstrekt door de Belgische operatoren die het voorwerp uitmaken van de regulering, a priori een betere referentie vormen dan de gegevens die gebruikt worden in het kader van kostenmodellen van andere landen. Het BIPT is aldus van mening dat als er gegevens beschikbaar zijn die in België verzameld zijn en relatief plausibel lijken, deze gegevens voorrang moeten krijgen op het gebruik van andere data.
567. Op basis van de gegevens met betrekking tot buitenlandse kostenmodellen die werden verstrekt in het kader van het antwoord op de raadpleging, is het absoluut niet evident om vast te stellen dat de gegevens gebruikt in het Belgische model duidelijk fout zijn. Ook al klopt het dat de gegevens gebruikt in het Belgische model onder het gemiddelde van de beschouwde landen kunnen liggen, vormen ze geen extreme waarden voor een van de beschouwde activa.
568. Het BIPT wenst overigens te wijzen op het gevaar van een vicieuze cirkel wanneer een gemiddelde tussen verschillende landen wordt gebruikt; indien elk land immers op deze manier zou handelen, zouden de inputs die in alle kostenmodellen worden gebruikt onvermijdelijk convergeren, waardoor geenszins nog rekening zou kunnen worden gehouden met de nationale specificiteiten.
569. Het BIPT stelt overigens vast dat de operator die deze opmerking heeft gemaakt in het kader van de openbare raadpleging over dit besluit, zijn eigen gegevens niet heeft bijgevoegd bij zijn bijdrage, waardoor niet kan worden geoordeeld of de gegevens gebruikt in het BIPT-model niet overeenstemmen met de eigen gegevens van deze operator.
570. Integendeel, de gegevens gebruikt in het Belgische model voor de modellering van de efficiënte hypothetische operator zitten verankerd in de gegevens die de Belgische operatoren hebben verstrekt in het kader van een verzameling van data om het kostenmodel uit te werken.
571. Op basis van al deze elementen ziet het BIPT niet in hoe zijn model duidelijke fouten zou kunnen bevatten.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

572. Op basis van de hierboven voorgestelde elementen werd geen enkele wijziging aangebracht in het kostenmodel.

A.4.8 Niet-factureerbaar spraakverkeer (duur van de beltoon)

Reactie van een operator

573. Volgens een benchmark zou de duur van de beltoon ("ring time") van het Belgische model de kortste zijn van diegene die in andere modellen worden gebruikt, en het gebruik van een

duur van de beltoon op basis van het gemiddelde van andere landen zou de incrementele kosten van de gespreksafgifte doen stijgen.

574. De operator meldt dat de duur van de beltoon per overgebrachte minuut naar zijn ervaring langer is dan de waarde die wordt gehanteerd in het Belgische model.

Analyse

575. Wat betreft het gebruik van data van modellen die worden gehanteerd door andere regulatoren, verwijst het BIPT naar het voorbehoud dat werd gemaakt in het vorige deel.
576. Het BIPT merkt op dat de operator die deze kritiek heeft vermeld, geen alternatieve waarde voorstelt op basis van zijn ervaring aan de hand waarvan de door het BIPT gebruikte hypothesen kunnen worden ontkracht.
577. Rekening houdende met de gegevens die door deze operator zijn verstrekt in het kader van het verzoek om informatie dat werd gedaan teneinde het kostenmodel up-to-date te brengen, zou evenwel blijken dat de gemiddelde duur van de beltoon per overgebrachte minuut voor deze operator lager is dan die welke in het kostenmodel wordt gebruikt. De bewering van de operator in kwestie wordt dus niet bevestigd op basis van zijn eigen gegevens.
578. Het BIPT meent dan ook dat de waarden die worden gebruikt in zijn model redelijk, en zelfs voorzichtig, zijn in het licht van de waarden verstrekt door de operator die deze opmerking heeft geformuleerd.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

579. Op basis van de hierboven voorgestelde elementen werd geen enkele wijziging aangebracht in het kostenmodel.

A.4.9 Spraakverkeer tijdens piekuren

Reactie van een operator

580. Een operator geeft aan dat de verdeling van het spraakverkeer tijdens de piekuren in het Belgische model “monotoner” is (i.e. de temporele distributie van de verkeersbelasting is “vlakker” of anders gezegd, de verschillen tussen piekuren en daluren zijn beperkter) dan in de meeste andere modellen, en dat dit tot lagere incrementele kosten zou leiden.

Analyse

581. Wat betreft het gebruik van data van andere modellen verwijst het BIPT naar het voorbehoud dat wordt gemaakt in deel A.4.7.

582. De gegevens voor de Belgische operatoren werden verstrekt aan het BIPT in het kader van de verzoeken om informatie voorafgaand aan de update van het model.
583. Het model dat wordt gebruikt door het BIPT beschouwt een hypothetische efficiënte operator gebaseerd op de Belgische operatoren en niet op een operator in het bijzonder.
584. De gegevens die in het model van het BIPT worden gebruikt voor de efficiënte operator, worden berekend op basis van een gewogen gemiddelde van de gegevens verstrekt door de Belgische operatoren. De cijfers die gebruikt worden voor de HEO verschillen niet fundamenteel van de gegevens die zijn gerapporteerd door de Belgische operatoren (er is daarom a priori geen reden om bepaalde gegevens die niet representatief zouden zijn, uit te sluiten).
585. Op basis van het antwoord van de operator kan trouwens niet worden vastgesteld dat de gegevens die worden gebruikt in het Belgische model niet redelijk zouden zijn rekening houdend met de Belgische situatie; in het kader van de raadpleging over dit besluit verstrekt de operator evenmin zijn eigen gegevens om de berekening te verfijnen.
586. Om die redenen is het BIPT van oordeel dat de parameters die in zijn model voor de efficiënte operator zijn gebruikt, redelijk zijn en de situatie weerspiegelen van een HEO die representatief is voor de Belgische mobiele operatoren.

Wijzigingen aangebracht aan de modellering

587. Op basis van de hierboven voorgestelde elementen werd geen enkele wijziging aangebracht in het kostenmodel.

A.5. RESULTATEN: GESPREKSAFGIFTETARIEVEN VOOR DE PERIODE 2010-2020

De volgende tabel geeft de zuivere LRIC-kosten weer zoals berekend voor de mobiele gespreksafgifte tussen 2010 en 2020:

<i>in c€ / min.</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MTR (reële waarden 2012)	1,20	1,16	1,00	0,97	0,95	0,94	0,93	0,93	0,92	0,91	0,90

Tabel 4: overzicht van de zuivere LRIC-kosten.

BIJLAGE B. LIJST VAN DE AFKORTINGEN

2G	Tweede generatie van openbare systemen voor mobiele communicatie
3G	Derde generatie van openbare systemen voor mobiele communicatie
ACM	Autoriteit Consument en Markt
ATAN	Any Time Any Network
ATAP	Access To an Access Point
BEREC	Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie
BHE	Busy-hour Erlang
BIPT	Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie
BM	International Benchmark
BNetzA	Bundesnetzagentur
BTS	BASE Transceiver Station
BU	Bottom-Up (cost model)
BULRIC	Bottom-Up Long Run Incremental Cost model
CAPEX	CAPital Expenditure
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CDR	Call data record
COCOM	COMité voor COMmunicatie
ComReg	Commission for Communications Regulation
CLI	Calling Line Identification
CPP	Calling Party Pays
CRC	Conferentie van Regulators van de elektronische-communicatiesector
EC	Europese Commissie
ED	Economic Depreciation (Amortissements Economiques)
EER	Europese Economische Ruimte
EHvJ	Europees Hof van Justitie
EPMU	mark-up equiproportionnel
ERG	European Regulators Group
EU	Europese Unie
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie
F2M	Fixed-to-Mobile call
FAC	Fully Allocated Costs
FTR	Fixed Termination Rate
GGSN	Gateway GPRS serving node
GPRS	General Packet Radio System
GSM	Global System for Mobile communications
HCA	Historical Cost Accounting
HEO	Hypothetical Efficient Operator
HLR	Home Location Register
HSPA	High Speed Packet Access
IC	Incremental Cost
IN	Intelligent Network
IP	Internet Protocol
IRG	Independent Regulator Group
KPN	Koninklijke PTT Nederland
LTE	Long Term Evolution
LRAIC+	Long Run Average Incremental Cost plus mark-up for common costs

LRIC	Long Run Incremental Cost
LU	Location Update
M2F	Mobile-to-Fixed call
M2M	Mobile-to-Mobile call
MGW	Media Gateway
MHz	Mega Hertz = 10^6 Hz (1 Hz = 1 période par seconde)
MMS	Multimedia Messaging Service
MNO	Mobile Network Operator
MNP	Mobile Number Portability
MRIO	Mobile Reference Interconnect Offer
MSC	Mobile Switching Centre
MSS	Mobile Switching Server
MTR	Mobile Termination Rate
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
NGA	Next Generation Access
NGN	Next Generation Network
NMS	Network Management System
NRI	Nationale Regelgevende Instantie (in het Engels NRA)
OPEX	Operational Expenditure
OTT	Over the Top
PB	Publicatieblad van Europese Gemeenschappen
PSTN	Public Switched Telephone Network
PV	Present Value
RAN	Radio Access Network
RPP	Receiving Party Pays
SB	Staatsblad
SGSN	Subscriber GPRS serving node
SIM	Subscriber Identification Module
SMP	Significant Market Power
SMS	Short Message Service
SMSC	SMS centre
SNOCC	Scorched Node Outdoor Coverage Coefficient
SSNIP	Small but Significant and Non-transitory increase in Price
TDM	Time Division Multiplex
TRX	Transceiver
ULL	Unbundled local loop
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
VAS	Value-added service
VMS	Voice mail system
VoIP	Voice over IP
VoLTE	Voice over LTE
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VZW	Vereniging zonder winstoogmerk
WACC	Weighted Average Cost of Capital

BIJLAGE C. SAMENVATTING VAN DE BIJDAGEN VAN DE OPERATOREN OP DE NATIONALE RAADPLEGING

C.1. TELENET GROUP

C.1.1 Impact van regulering

Telenet Group wijst op de impact van regulerende interventies op de mobiele operatoren en klaagt aan hoe deze verschillende interventies de financiële stabiliteit van Telenet Group verder onder druk zetten. Niet alleen de MTR-regulering weegt op de operator, maar ook de stijgende belastingdruk op antennes en masten, verplichtingen zoals VAS¹⁷⁷ en de roaming Verordening. Telenet Group vraagt om regulerende zekerheid. [vertrouwelijk:

]

C.1.2 Toekomstige ontwikkelingen

Telenet Group wijst erop dat er, enerzijds, toekomstige ontwikkelingen (zoals OTT-spelers) een impact kunnen hebben op de geanalyseerde markt in kwestie doordat dergelijke spelers de SMP-positie op de mobiele terminatiemarkt onder druk kunnen zetten. [vertrouwelijk:

]

C.1.3 Verkeer buiten de EER

[vertrouwelijk:

]

[vertrouwelijk:

.]

¹⁷⁷ Value Added Services

C.1.4 Uitvoeringstermijn en Asymmetrische situatie op Europees niveau

Telenet Group stelt dat de aanpassing naar het nieuwe voorgestelde tarief significant is en herhaalt de vraag voor een glijpad zodat operatoren de nodige maatregelen kunnen nemen om zich aan te passen aan de nieuwe marktomstandigheden. Een glijpad is bovendien vereist om een mate van symmetrie te verzekeren tussen het Belgische MTR-tarief en de MTR-tarieven in de rest van de EER-zone, aangezien het nu voorgestelde MTR-tarief zich aan de onderkant van de benchmark begeeft. De MTR-tarieven in Nederland en Duitsland bijvoorbeeld zijn op dit moment het twee- of drievoudige van het voorstelde tarief. De operator vraagt daarom een glijpad dat consistent is met de trend van MTR-regulering in de andere EER-landen.

C.1.5 Nieuw MTR-tarief pas na het nieuwe FTR-tarief

Telenet Group vraagt dat de nieuwe MTR-regulering pas van kracht gaat nadat het besluit aangaande de gespreksafgifte op vaste netwerken is aangenomen. Het zou onacceptabel zijn dat een FTR-tarief hoger is dan een MTR-tarief, gezien de lagere kosten van een vast netwerk.

C.1.6 Regulering ten opzichte van VoIP-operatoren

Telenet Group onderschrijft de beslissing van het BIPT om Voxbone FTR-tarieven op te leggen voor wat betreft zijn mobiele gespreksafgifte en stelt dat deze benadering doorgetrokken moet worden naar alle operatoren die dergelijke technologie qua toegang gebruiken. Bovendien stelt de operator dat de regulator een samenhang moet verzekeren tussen, enerzijds, de MTR-regulering en anderzijds, zijn beleid aangaande nummering.

C.1.7 Full MVNO's

[vertrouwelijk:

]

C.1.8 Het publiceren van een referentieaanbod

Het BIPT beperkt de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod tot de drie netwerkoperatoren. Telenet Group is van mening dat deze verplichting voor alle operatoren opgeheven moet worden omdat een dergelijk referentieaanbod weinig nut heeft gezien de dienst niet zo complex is. Met name de vereiste beschrijving van de collocatiediensten moet opgeheven worden, aangezien een beschrijving van deze diensten te gedetailleerd is en voortdurend onderhevig is aan wijzigingen. Deze informatie kan wel beschikbaar gesteld worden op vraag. Telenet Group vraagt ten slotte om een automatische goedkeuring van een wijziging van een referentieaanbod indien deze genotificeerd wordt aan het BIPT en enige reactie van het BIPT binnen de 90 dagen uitblijft.

C.1.9 Transparantie inzake wijzigingen in de infrastructuur

Telenet Group stelt dat de verplichting om alle voormelde technische en operationele informatie minstens één jaar op voorhand beschikbaar te stellen aan geïnterconnecteerde operatoren een

grote belemmering met zich mee brengt die de flexibiliteit die een operator nodig heeft voor netwerkcontplooing beperkt. Een meer algemene redelijke termijn moet volstaan, zeker in het geval de veranderingen in de netwerkarchitectuur geen impact hebben op de interconnectiediensten.

C.1.10 Kostenmodel

Telenet Group vraagt om rekening te houden met mogelijke toenames van potentiële kosten (die een impact hebben op de mobiele gespreksafgiftekosten, vb. belastingen op masten, [vertrouwelijk:] in de toekomst door een herzieningsmechanisme voor het marktanalysebesluit en het kostenmodel te voorzien.

C.1.11 Prijscontrole van bijkomende diensten

Telenet Group is het niet eens met de formulering van paragraaf 366 in het ontwerpbesluit waarin BIPT zich het recht voorbehoudt om prijscontrole op te leggen van andere verrichtingen die betrekking hebben op de levering van de diensten die verband houden met de gespreksafgifte. Telenet Group is van mening dat dit niet conform het regelgevend kader is: ex-ante SMP regulering kan niet van toepassing zijn op deze bijkomende diensten (vb. access-to-an-access-point).

C.1.12 Het opnemen van gespreksafgifte van DIS-diensten aangeboden door Proximus

Telenet Group eist dat de gespreksafgiftedienst die Proximus aanbiedt in het geval eindgebruikers een oproep maken via DIS (Directory Inquiry Service) onderhevig is aan het gereguleerde MTR-tarief. [vertrouwelijk:

]

C.1.13 Intrekking van de toegang en/of interconnectie in geval van niet-nakoming van de contractuele bepalingen

Telenet Group is het niet eens met de in paragraaf 266.2 beschreven procedure om een verrichting inzake gespreksafgifte of bijbehorende dienst te onderbreken wegens de niet-nakoming van de contractbepalingen. [vertrouwelijk:

]

]

C.2. JOIN EXPERIENCE

C.2.1 Kostenmodel en HEO

Join Experience vindt het bezwaarlijk dat het als nieuwkomer op de markt direct wordt gereguleerd op dezelfde manier als de gevestigde operatoren, aan de hand van een model dat gebouwd is op de hypothese van een HEO. Join Experience beklemtoont dat het niet dezelfde kenmerken heeft als een HEO en haalt aan dat het niet betrokken was in de voorafgaande discussies tijdens de opbouw van het kostenmodel – toen het nog niet actief was in de markt.

C.2.2 Kostenaspect voor Full MVNOs

Full MVNOs kunnen niet op een gelijke voet worden gezet met MNOs omdat MVNOs wel degelijk andere kosten hebben dan MNOs, aldus Join Experience:

- De MVNOs betalen een vergoeding aan hun host-operator voor het termineren van hun trafiek (het zogenaamde 'leg B'-tarief, wat wordt onderhandeld in het MVNO-akkoord). Een daling van de MTR-tarieven zou bijgevolg leiden tot een *margin squeeze* voor Join Experience.
- De kosten per eenheid liggen hoger bij MVNOs gezien hun kleinere schaalvoordelen.

De operator verklaart dat het bij zijn lancering MTR-tarieven heeft gehanteerd die dezelfde zijn als de gereguleerde MTR-tarieven, om vertraging bij de onderhandelingen met andere operatoren te vermijden.

C.2.3 Asymmetrie

Join Experience wijst erop dat het momenteel een netto betaler is van gespreksafgiftelasten, gezien hun beperkte marktaandeel. De operator vraagt een asymmetrische MTR voor full MVNOs die niet voldoen aan de karakteristieken van een HEO en/of met een marktaandeel kleiner dan 10%, rekening houdend met het feit dat asymmetrie tot 2013 nog van toepassing was in België.

C.2.4 Substitueerbaarheid van VoIP

Join Experience wijst erop dat het BIPT de alternatieven op de mobiele gespreksafgiftemarkt onderschat, met name VoIP.

C.2.5 Toegangs- en transparantieverplichtingen

Join Experience begrijpt niet waarom het onderhevig is aan de toegangs- en transparantieverplichtingen terwijl operatoren ook via een transitoperator trafiek kunnen termineren.

C.3. ORANGE BELGIUM

C.3.1 De bilaterale aard van mobiele terminatiediensten

Orange Belgium verwijst naar paragraaf 47 van het ontwerpbesluit en duidt er op dat de mobiele terminatiedienst niet noodzakelijk een bilaterale aard heeft met betrekking tot de recuperatie van de *common costs*, in het geval van OTT-dienstenleveranciers (vb. *Skype Out*). Mobiele operatoren hebben een competitief nadeel jegens OTT-operatoren omdat zij deze common costs moesten terugverdienen via retailtarieven terwijl laatstgenoemde een relatief hogere vergoeding krijgen voor hun terminatiediensten.

C.3.2 Tromboning / Verkeer buiten de EER

Orange Belgium onderstreept dat tromboning in de praktijk niet langer bestaat. Echter, indien BIPT toelaat dat er een onderscheid mag gemaakt worden in verkeer dat buiten de EER-zone origineert, is het mogelijk dat er andere vormen van routeringsmisbruik ontstaan. Orange Belgium vraagt daarom om oproepen zonder een geldige CLI ook te kunnen beschouwen als een oproep als zijnde van buiten de EER. Bovendien vraagt Orange Belgium ook om te verduidelijken dat oproepen afkomstig van een mobiele operator buiten de EER, maar wel georigineerd binnen de EER-zone (tijdens roaming) naar Belgische nummers, ook vallen onder dezelfde regeling als verkeer buiten de EER.

C.3.3 BASE – Telenet merger & timing van deze marktanalyse

Orange Belgium redeneert dat de timing van deze marktanalyse ongepast is. Orange Belgium duidt er op dat de *merger* tussen BASE Company en Telenet de concurrerende omgeving in de sector grondig zal wijzigen en gevolgen zal hebben, zowel op de retailmarkt als de wholesalemarkt. Orange Belgium vraagt dan ook aan het BIPT om de marktanalyse uit te stellen tot op het moment dat de impact van de overname op de mobiele markt merkbaar is.

C.3.4 De Aanbeveling van 2009 betreffende afgiftetarieven

De marktanalyse is gebouwd op onjuiste principes en gestoeld op een Aanbeveling die zes jaar geleden werd gepubliceerd en ondertussen reeds werd tegengesproken op tal van factoren. Het huidige MTR-niveau zou geen problemen moeten opleveren met de Aanbeveling en rechtvaardigt reeds een pure LRIC-niveau:

- Een gebrek aan harmonisatie binnen Europa: het huidige MTR-niveau ligt zeer dicht bij het gemiddelde in de EER-zone.
- Grote en ongerechtvaardigde betalingsstromen van mobiele naar vaste operatoren: de FTR-lasten in België liggen boven het Europese gemiddelde en zijn gebaseerd op een *top-down* benadering in plaats van de pure LRIC-benadering. Dat wil zeggen dat mobiele operatoren in feite de eindgebruikers van vaste telefonie impliciet gesubsidieerd hebben.
- Mogelijke issues met betrekking tot de mogelijkheid van kleinere operatoren om te concurreren op de markt: de tariefdifferentiatie tussen *on-net* en *off-net*oproepen is verdwenen.
- Het mogelijk doorrekenen van de hoge terminatielast aan de klant: het is onwaarschijnlijk dat de eindgebruiker voordeel zal genieten van een verdere verlaging van het MTR-niveau. Een daling van de MTR zal waarschijnlijk enkel resulteren in een hogere marge voor de vaste telefonieoperatoren.

In plaats van dezelfde principes over te nemen als in de marktanalyse van 2010, moet het BIPT verantwoorden waarom de aanpak beschreven in de Aanbeveling nog steeds het meest geschikt is om haar reguleringsaanpak op te baseren, specifiek met betrekking tot de remedies die het oplegt. Het BIPT moet oog hebben voor de toekomstige ontwikkelingen zoals die zich zullen voordoen na de *merger* tussen BASE en Telenet. Orange Belgium stelt dat de Aanbeveling er van uit ging dat er prijselasticiteit zou plaatsvinden indien de terminatietarieven voor F2M zouden dalen. Figuur 14 in het ontwerpbesluit toont echter aan dat er geen sprake is van elasticiteit.

Orange Belgium trekt paragraaf 222 van het ontwerpbesluit in twijfel en illustreert met een voorbeeld hoe de MTR-kosten voor kleine operatoren evenredig zijn aan de MTR-inkomsten. Er is

dus geen sprake van een onevenwicht wat betreft de vergoedingen die operatoren met een klein marktaandeel moeten betalen aan de grote concurrenten.

C.3.5 Vaste telefonie on-net versus off-netoproepen

Orange Belgium stelt vast dat sommige vaste telefonieoperatoren nog steeds een onderscheid maken tussen on-net en off-netoproepen op retailniveau, terwijl het verschil tussen de MTR en de FTR beperkt is. Deze tariefdifferentiatie benadeelt significant de oproepen naar mobiele netwerken. Bovendien vraagt Orange Belgium zich af wat het bijkomend consumentenvoordeel zou kunnen zijn van de nieuwe voorgestelde (lage) MTR, die erg dichtbij het FTR-niveau ligt, wetende dat de terminatielast maar een klein deel uitmaakt van de prijs die een eindgebruiker betaalt (dit in tegenstelling tot tien jaar geleden, toen het deel van de terminatielast nog ongeveer de helft bedroeg van de prijs die werd doorgerekend aan de klant).

C.3.6 De interne non-discriminatieverplichting

Orange Belgium stelt het schrappen van de interne non-discriminatieverplichting in vraag, gezien Proximus en binnenkort ook BASE-Telenet spelers zijn die mobiele telefonie kunnen aanbieden in een bundel met vaste diensten. Sinds het belang van het bundelen van telecomdiensten steeds groeit, moet het BIPT het risico op kruissubsidiëring verder onderzoeken. Het ontwerpbesluit motiveert niet voldoende waarom de interne non-discriminatieverplichting niet moet aangehouden worden nu de mobiele markt zo'n grondige wijzigingen doormaakt.

C.3.7 Het publiceren van een referentieaanbod

Orange Belgium vindt dat het BIPT onvoldoende gemotiveerd heeft waarom een sterke Full MVNO zoals Telenet (gezien hun grote klantenbasis) niet aan dezelfde transparantieverplichting (publicatie van een referentieaanbod) moet voldoen als pakweg Telenet Group.

C.3.8 Concurrentie tussen vaste en mobiele operatoren

Het BIPT herhaalt in haar marktanalyse dikwijls principes uit het verleden om haar regulering te motiveren, maar gaat niet in op hoe de vorige besluiten hebben geleid tot een zwakkere concurrentiepositie van de *mobile-only-players* tegenover de vaste operatoren. Orange Belgium redeneert dat de agressieve MTR-regulering heeft bijgedragen tot het verdwijnen van belangrijke actoren op de markt. Het BIPT moet de balans tussen vaste en mobiele operatoren beter analyseren vooraleer te concluderen dat de regulering opgelegd in de vorige marktanalyses, juiste resultaten heeft geboekt.

C.3.9 Belastingen

Het niet opnemen van belastingen is ongerechtvaardigd, aldus Orange Belgium. [vertrouwelijk:

] Het niet opnemen van deze kost betekent dat het BIPT geen rekening houdt met de realiteit.

C.3.10 Glijpad en gemiddelde MTR

Het BIPT moet overwegen om een glijpad in te voeren, [vertrouwelijk:

]

Het voorstel om een gemiddelde gereguleerde MTR te berekenen voor verschillende jaren moet geschrapt worden omdat dit de mobiele spelers vandaag verplicht om terminatiediensten aan te bieden onder het pure LRIC-niveau. Orange Belgium stelt een MTR voor die jaar na jaar opnieuw gedefinieerd wordt en aangepast wordt in functie van externe factoren.

C.3.11 Buitensporige tarieven

Orange Belgium wijst er op dat termen als 'buitensporige tarieven' of 'concurrentievervalsende kruissubsidiëring' niet in lijn zijn met de realiteit. Orange Belgium dringt er op aan om naar de werkelijke situatie op de markt te kijken zoals die vandaag is, in plaats van principes uit de vorige marktanalyse te herhalen. Orange Belgium kan dan ook niet akkoord gaan met de conclusies in het vijfde hoofdstuk.

C.3.12 Full MVNO's

Orange Belgium steunt de visie van het BIPT omtrent de symmetrische MTR-regulering die het oplegt aan de Full MVNO's maar herhaalt dat het MTR-niveau ongeschikt en ongerechtvaardigd is.

C.3.13 Waterbed effect

De daling van de gereguleerde MTR zal de grootste impact hebben op eindgebruikers die zelf weinig oproepen maken maar meer oproepen ontvangen (een laag gebruikersprofiel), met name de meest kwetsbare groep van de bevolking. De marge die operatoren maken op dit type gebruikers kan negatief worden indien de MTR onder het LRIC-niveau blijft. Bijgevolg zullen operatoren overwegen om hun diensten niet langer aan te bieden aan dit type gebruikers. Dit kan leiden tot een daling van de mobiele penetratiegraad.

C.3.14 Kostenmodel

Aan de hand van een aantal gebenchmarkte parameters haalt Orange Belgium aan dat het MTR-niveau voor België eerder rond het niveau van 1 cent zou moeten liggen. De incrementele kost van mobiele gespreksafgifte zou in ieder geval groter moeten zijn dan het Europese gemiddelde aangezien de onderliggende parameters boven de EU-gemiddelde liggen.

- Kosten op arbeid: zowel direct als indirecte kosten op arbeid hebben een impact op de kost van mobiele netwerken;
- Belastingen: de algemene belastingsdruk (BTW, sociale lasten, reguleringskosten, sectorspecifieke belastingen en kosten voor licenties en spectrum) is in België de derde hoogste van Europa;
- Backhaul costs: de prijzen voor Ethernet zijn relatief hoog en hebben een impact op de incrementele kost van gespreksafgifte;
- Energiekosten in België liggen net boven het Europese gemiddelde.

C.3.15 Densiteit

Orange Belgium wijst op de grote densiteit in België, wat de operatoren verplicht om bijkomende *base stations* en apparatuur uit te bouwen opdat hun netwerken niet verzadigd geraken. In stedelijke gebieden maakt de netwerkdekking een relatief klein deel uit van de kosten, maar de kost stijgt naargelang extra capaciteit voorzien moet worden om alle netwerkverkeer in goede banen te leiden. Bijgevolg zijn de incrementele kosten dus hoger in stedelijke gebieden en dus hoger in

landen met een hoge densiteit. Orange Belgium stelt dat België, na Malta en Nederland, de derde plek bekleedt wat betreft stedelijke bevolking in de EU.

C.3.16 Het ontbreken van 4G

Het kostenmodel houdt geen rekening met ontwikkelingen in het netwerk en dit zou kunnen resulteren in een onderschatting van de werkelijke netwerkkosten omwille van de volgende redenen:

- Het opnemen van 4G in het kostenmodel zal het verkeer op de 2G- en 3G netwerken doen afnemen, wat betekent dat de investeringen moeten terugverdiend worden op basis van minder verkeer.
- De introductie van het 4G-netwerk vereist mogelijks een upgrade van de bestaande structuur, waardoor de incrementele kosten over een periode zouden kunnen stijgen.
- Het *refarmen* van spectrum van 2G- en 3G-netwerken naar de 4G-technologie drijft de congestie binnen de eerstgenoemde netwerken op, wat potentieel ook de netwerkkosten omhoog drijft.

C.3.17 Het model overschat het aantal coverage cells

Een van de sleutelementen in een pure BULRIC-model is de aanname van het aantal cellen en bijgevolg het aantal benodigde basisstations. Het aantal cellen is een combinatie van twee cellen, nl. de theoretische cell radius en de SNOCC. Orange Belgium getuigt dat de gebruikte SNOCC in het BIPT-model veel lager is dan het zelf waarneemt, zodat het geschatte aantal coverage cells hoog is. Bovendien wordt het benodigde aantal effectieve cell radii voor GSM 900 en UMTS 2100 onderschat, terwijl deze een belangrijke 'cost driver' zijn voor het model. De waarde van de effectieve cell radii is de laagste in een benchmark met de andere kostenmodellen in zes andere landen.

Orange Belgium stelt dat het foutief schatten van het aantal coverage cells leidt tot inaccurate resultaten. Een verviervoudiging van het verkeer op het netwerk, zou volgens het model amper een gevolg hebben voor het UMTS netwerk. De BULRIC-kostenmodellen in Roemenië en het Verenigd Koninkrijk tonen wel een grote gevoeligheid voor een toename van verkeer.

C.3.18 Bepaalde diverse kosten zijn onderschat

- Arbeidskosten in België zijn hoger dan het gemiddelde in de benchmark van zeven landen. Gezien de kleinere marktomvang, verwacht Orange Belgium dat het redelijk is om hogere kosten (capex zowel als opex) waar te nemen voor equipment. Dit is echter niet het geval.
- De *ring time* per getransporteerde minuut die is opgenomen in het kostenmodel is de laagste van de zeven gebenchmarkte landen. Orange Belgium is van mening dat de geobserveerde *ring time* hoger is dan de waarde in het model.
- De hoeveelheid gemodelleerde 'verkeer tijdens piekuren' is een belangrijke motor van het kostenmodel maar de geschatte waarde hiervoor is lager dan de benchmark-waarde.

C.4. PROXIMUS

C.4.1 SSNIP-testen (Substitueerbaarheid tussen gesprekken naar een mobiel toestel en alternatieven)

Proximus stelt dat het BIPT onvoldoende rekening houdt met het ruime gamma aan communicatiemiddelen (e-mail, sms, en andere OTT-applicaties) die meer en meer een substituut vormen voor mobiele telefonie. Proximus stelt dat het bestaan van deze alternatieve

communicatiemiddelen een concurrentiële druk uitoefenen op mobiele oproepen. De operator gaat niet akkoord met de conclusie van het BIPT aangaande de niet-uitwisselbaarheid van oproepen naar een mobiel nummer met oproepen naar vaste telefoon, een SMS, een *peer-to-peer* oproep en het gebruiken van e-mail of sociale netwerken. Proximus stelt dat de Ecorys-studie van de Europese Commissie achterhaald is en dat de Europese Commissie OTT-diensten ondertussen wel als substituut beschouwd voor klassieke telefoniediensten. Het BIPT kijkt enkel op een technische en statistische manier naar de bestaande alternatieven zonder het reële gebruik te evalueren.

C.4.2 Buitensporige tarieven

Proximus wijst er op dat het BIPT spreekt van buitensporige MTR-tarieven in het vijfde hoofdstuk waar het naar de geregleerde MTR-tarieven verwijst en stelt dat de door het BIPT gebruikte rechtvaardiging om de MTR-tarieven opnieuw te doen dalen, niet klopt. Proximus stelt dat enkel een grote discrepantie in de uitgaande en ingaande verkeersstromen een impact kan hebben op de EBITDA van operatoren. Proximus stelt dat het huidige geregleerde MTR-tarief reeds aan de lage kant is.

C.4.3 Kostenmodel: 2G

Proximus meent dat het niet denkbaar zal zijn om het 2G-netwerk af te schaffen vóór 2030. In het model staat dit gepland voor 2021. Het zou dus realistischer lijken om het 2G-netwerk niet te ontmantelen vóór het einde van de modelperiode.

C.4.4 Het ontbreken van 4G

Het feit dat 4G niet is gemodelleerd in het kostenmodel is een gebrek. Proximus heeft reeds investeringen gedaan in VoLTE en plant verdere investeringen. Vanaf 2016 zal een deel van de mobiele terminatie passeren via LTE.

C.4.5 Belastingen

Het kostenmodel houdt enkel rekening met de Waalse belasting op masten, pylonen en antennes in het jaar 2014. Deze hypothese is een grote onderschatting van de werkelijke belastingdruk op de operator. Het Grondwettelijk Hof heeft wel degelijk een arrest geveld tot nietigverklaring van het Waalse decreet maar het heeft besloten om de gevolgen van dat decreet te handhaven voor het jaar 2014. Proximus wijst er bovendien op dat het ook belastingen opgelegd krijgt door de provincie en gemeentes alsook de Vlaamse gemeenschap, die ook zouden moeten opgenomen worden in het kostenmodel.

C.4.6 De variabiliteit in het kostenmodel

Proximus geeft aan dat de kosten en de dimensionering van het 3G-toegangsnetwerk nagenoeg niet verschillen naargelang van het beschouwde verkeer.

C.4.7 Economische afschrijvingsmethode

Proximus vindt dat de methode van economische afschrijving die in het model wordt toegepast, onlogische resultaten oplevert.

C.4.8 Verkeer buiten de EER

Proximus verwelkomt de bevestiging dat de mobiele terminatietarieven voor oproepen van landen buiten de EER niet aan regulering onderworpen zijn.

C.4.9 Asymmetrische situatie op Europees niveau

Een verdere daling van het MTR-tarief zal een negatieve financiële impact hebben op de Belgische telecomsector, ten voordele van de buitenlandse operatoren, aldus Proximus. De operator vraagt het verder in overeenstemming brengen van de MTR-tarieven binnen de EU/EER zone of, als alternatief, het toelaten van asymmetrische gespreksafgiftetarieven voor inkomende gesprekken vanuit EER-landen met hogere MTRs. Vooral buurlanden Nederland en Duitsland hanteren MTR-tarieven die beduidend hoger zijn dan het voorgestelde tarief. Door het belang van deze twee landen in het totaal internationaal spraakverkeer, ligt de gewogen gemiddelde MTR die Proximus krijgt aangerekend voor uitgaande gesprekken beduidend hoger dan de benchmark-MTR die BEREC rapporteert. Het verschil in MTR-tarieven heeft ook nadelige implicaties voor de EU Roaming Verordening.

C.5. TELENET

C.5.1 Sterke daling van de MTR

Telenet is bezorgd dat de daling van de MTR een voldoende opbrengst op de investeringen in de mobiele sector, in gevaar brengt.

C.5.2 Implementatieperiode

Vervolgens haalt Telenet aan dat er een implementatieperiode van zes maanden zou moeten voorzien worden na aanneming van het besluit om de IT-systemen aan te passen aan de nieuwe MTR.

C.5.3 Verkeer buiten de EER

Tot slot merkt Telenet op dat de loskoppeling van het MTR-tarief voor verkeer buiten de EER-landen een gevaarlijk precedent kan zijn dat zou kunnen leiden tot discussies met buitenlandse operatoren.

C.6. VECTONE

In zijn reactie op de bilaterale raadpleging heeft Vectone geen opmerkingen over het ontwerpbesluit gemaakt. Vectone heeft overigens informatie verstrekt over de mobiele diensten die het verstrekt, alsook over de manier waarop de oproepen naar zijn nummers worden gerouteerd en het toegepaste gespreksafgiftetarief.

C.7. VERIZON

C.7.1 Verkeer buiten de EER

Verizon onderschrijft alle aspecten van het ontwerpbesluit, behalve de analyse van het BIPT ten aanzien van verkeer dat opgebouwd wordt buiten de EER. Verizon herhaalt dat de dominante positie van operatoren op hun respectieve markt voor mobiele gespreksafgifte niet beïnvloed wordt door de herkomst van de oproepen op hun netwerken en stelt bijgevolg dat er geen onderscheid zou mogelijk bestaan voor wat betreft het MTR-plafondtarief dat van toepassing is op oproepen die

opgebouwd worden binnen of buiten de EER. De operator klaagt aan dat het BIPT geen enkele grens stelt ten aanzien van welke tarieven dan wel gehanteerd zouden mogen worden door de Belgische operatoren.

C.8. VOXBONE

[vertrouwelijk:

] enkel met de bedoeling pragmatisch te zijn en de lancering van zijn diensten niet nog langer uit te stellen. Voxbone heeft geen specifieke opmerkingen op het ontwerpbesluit.