

VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Onafhankelijk toezichthouder voor
de Vlaamse audiovisuele media

VERSLAG VAN DE RESULTATEN VAN DE OPENBARE
RAADPLEGING OVER HET ONTWERP VAN BESLISSING
BETREFFENDE DE MAANDELIJKSE TARIEVEN VOOR
WHOLESALETOEGANG TOT DE NETWERKEN VAN DE
KABELOPERATOREN IN HET NEDERLANDSE TAALGEBIED

Situering

Op 5 juli 2019 publiceerde de VRM op zijn website een ontwerp van beslissing betreffende de maandelijkse tarieven voor wholesaletoeegang tot de netwerken van de kabeloperatoren in het Nederlandse taalgebied.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media (Procedurebesluit) stelt in artikel 42*septies*:

“De Regulator maakt een verslag op van de resultaten van de openbare raadpleging.

Dat verslag wordt op de website van de Regulator gepubliceerd in de maand die volgt op het einde van de openbare raadpleging. Een kopie van dat bericht wordt gelijktijdig door de Regulator via e-mail meegedeeld aan de onderneming bedoeld in artikel 192, § 1, van het Mediadecreet, en de instanties vermeld in artikel 192, § 3, van dit decreet.”

De raadplegingstermijn liep tot en met 6 september 2019.

Chronologie

5 juli 2019	Publicatie ontwerp van beslissing op website VRM
8 juli 2019	Verzending per e-mail aan ondernemingen bedoeld in artikel 192, § 1, van het Mediadecreet (Nethys, Telenet)
8 juli 2019	Verzending per e-mail aan instanties bedoeld in artikel 192, § 3, van het Mediadecreet (Europese Commissie, BEREC en NRI's lidstaten)
6 september 2019	Afsluitdatum ontvangst reacties

Korte samenvatting van de reacties

De VRM ontving van de volgende partijen een reactie:

- Orange
- Proximus
- Telenet
- VOO

Parallel met de consultatie van het VRM-ontwerp van beslissing werden door de andere regulatoren die deel uitmaken van de CRC raadplegingen georganiseerd over hun ontwerpen van beslissing. In het geval van het BIPT betrof betreffende de maandelijkse tarieven voor de wholesaletoeegang tot de netwerken van de kabeloperatoren.

In wat volgt, zullen de reacties van alle belanghebbenden beknopt samengevat¹ worden en dit in alfabetische volgorde per belanghebbende partij.

¹ Met deze samenvattingen tracht de administratie van de VRM de essentie van het standpunt van de respondenten weer te geven. Het is onvermijdelijk dat bepaalde nuances minder aandacht krijgen. De samenvattingen geven geen appreciatie door de VRM weer.

Orange

Orange Belgium verwelkomt de consultatie en stelt dat de groothandelsprijzen een langverwachte differentiatie mogelijk maakt tussen groothandelsprijzen voor breedband only-diensten en wholesalediensten waarbij breedband- en tv-diensten gecombineerd worden. Tevens zullen de groothandelsprijzen de sleutelfactor zijn voor de mate van concurrentie in de telecommarkt voor de komende jaren.

Algemeen gesteld is Orange van oordeel dat de wijzigingen aan het gehanteerde kostenmodel, op basis van de publieke raadpleging van begin 2019, bijdragen aan kostentarieven die beter de kosten van een efficiënte kabeloperator reflecteren. De organisatie schaaft zich achter de belangrijkste methodologische keuzes evenals de principes van de voorgestelde prijsstructuur (zoals de RAB-benadering, de benadering voor de drop kabel, het aanrekenen van TV per kanaal, ...).

Ondanks deze positieve evoluties heeft Orange een aantal blijvende bekommernissen gedetecteerd die de voorgestelde groothandelsprijzen blijven opblazen. De belangrijkste bekommernissen zijn:

- De disproportionele impact die variaties in het piekgebruik zullen hebben op de groothandelsprijs voor breedbanddiensten;
- De duidelijk opgeblazen natuur van de resultaten voor Nethys en Brutele uit het kostenmodel. Voor Nethys zou de nieuwe groothandelsprijs een stijging van de wholesaleprijs voor internet- en TV-diensten kunnen inhouden wanneer de regeling in 2020 ingaat.

Orange stelt dat de bekommernissen hoofdzakelijk voortkomen uit een aantal soms twijfelachtige assumpties of aan het kostenmodel gerelateerde keuzes en stelt een combinatie van een aantal wijzigingen en bijstellingen voor aan het kostenmodel. Zo doet Orange volgende suggesties:

- Een herziening van de unitkost, de schaalearconomieën en efficiëntiewinsten;
- Een herbeoordeling van de kosten in verband met stijgend piekgebruik en een herziening van de beste prijsbenadering om tegemoet te komen aan de onzekerheid van de toekomstige vraag;
- De integratie van vraag- en verkeerassumpties die een toenemende concurrentiële en dynamische markt reflecteren, en de integratie van de volledige reikwijdte aan diensten zoals ondersteund door de HFC-netwerken in de toekomstige vraag;
- Een herziening van de prijspremie voor hoge snelheid breedbanddiensten;
- De heroverweging van de levensduur van een aantal essentiële activa;
- De integratie van een voorspelbare prijsbenadering na 2023;
- Een substantiële verlaging van de IT-mark up;
- Het scherpstellen van de tariefstructuur voor digitale tv en de tariefbenadering voor analoge tv.

Proximus

Proximus stelt tijdens de raadpleging slechts beperkte toegang gehad te hebben tot een algemeen nationaal model.

Samengevat zijn de belangrijkste punten die Proximus naar voren wil halen:

- In de praktijk komt de ontwerpbeslissing neer op een kostenoriëntatie in plaats van een 'billijke prijsstelling', met beperkte aandacht voor noodzakelijke bevordering van efficiënte investeringen. Proximus meent dat het niveau van de redelijk marge moet vermeerderd worden en toegepast worden op alle producten;
- Ten onrechte worden een reeks historische investeringen uitgesloten door de specifieke behandeling m.b.t. de waardering van bepaalde categorieën van activa. Proximus meent dat dit te wijten is aan fouten in de waardering van de Regulatory Asset Base (RAB);
- In het geval van een operator met beperkt toegangsrecht zou de tarifiering per kanaal voor digitale tv-diensten een specifieke aanpassing vereisen. Het daadwerkelijke toegangsrecht en de prijs zouden in verhouding tot elkaar moeten staan;
- De billijke prijsstelling moet een veel grotere differentiatie van de prijzen op basis van de Willingness to Pay mogelijk maken, en dit voor het welzijn van alle consumenten. In een markt met aanzienlijke vaste kosten is differentiatie o.b.v. uitsluitend de kosten niet geschikt.

Telenet

Telenet bezorgde een algemene reactie op de consultatie van het ontwerpbesluit, met inbegrip van een bijlage waarin e-conomics een onafhankelijke analyse maakte van het ontwerpbesluit en het kostenmodel.

Volgens Telenet toont het ontwerpbesluit de fundamentele inconsistenties aan van de regelgevingsarchitectuur die is opgezet in het kaderbesluit. Bovendien zou het ontwerpbesluit de onevenredige en discriminerende effecten van de aan de kabelnetwerken (met name Telenet) opgelegde regulering versterken. De toegangsvoorwaarden voor kabelnetwerken bieden gesubsidieerde voorwaarden voor breedband- en digitale tv-diensten.

De hoofdbekommernis van Telenet zijn de voorgestelde wholesaletarieven voor kabeltoegang die veel te laag zouden liggen. Telenet beweert dat het huidige kostenmodel niet alle relevante kostenelementen meeneemt en de totale kosten niet adequaat toewijst. De nieuwe voorgestelde groothandelsprijzen zorgen daardoor voor negatieve prikkels voor de NGA investeringen van Telenet.

Telenet ziet bovendien geen symmetrie in de opgelegde remedies tussen kabel en Proximus noch tussen kabelexploitanten: in plaats daarvan moeten kabelnetwerken de volledige regeldruk dragen in de vorm van een vereiste van kostenoriëntatie. Noch de afzonderlijke netwerk-SMP noch de collectieve dominantie-SMP-bevindingen in het kaderbesluit ondersteunen een dergelijke asymmetrische (en dus discriminerende) aanpak.

Telenet stipuleert bovendien dat het ontwerpbesluit hen het strengste regelgevende regime oplegt.

- Ten eerste keurt het ontwerpbesluit geen model goed voor één enkele "efficiënte operator", zoals voorzien in de aanbeveling van de Commissie van 2013, evenals in het kaderbesluit en in de raadpleging over het kostenmodel.
- Ten tweede is Telenet de alternatieve operator die tot nu toe het meest heeft geïnvesteerd in de uitrol van NGA in België. Het heeft een essentiële rol gespeeld om van België een van de leidende landen te maken op het gebied van (zeer hoge capaciteit) breedbandpenetratie. Het ontwerpbesluit zou dit volledig negeren en een kostenmodel toepassen dat grote delen van Telenets' investeringen en netwerk onderschat (variërend van de verwerving van de coax tot de investeringen om de coax te upgraden naar een HFC-netwerk).

Telenet betwist eveneens het feit dat het ontwerpbesluit de aanbeveling van de Commissie van 2013 en het kaderbesluit uit zou voeren. Het ontwerpbesluit staat geen kostendekking toe en legt een remedie op die in veel opzichten strenger is dan de Commissie bepleit. Bovendien wordt niet toegepast wat de Commissie voorschrijft voor NGA.

In drie onderdelen verdiept Telenet haar kritiek t.a.v. de ontwerpbeslissing.

In een eerste onderdeel schetst Telenet een aantal algemene regels van het Europees en Belgisch regelgevend kader (proportionaliteit en non-discriminatie, kostendekking, consistentie met de doelen van de EU en de aanbevelingen van de Commissie en consistentie met de beslissing van 2018).

In het tweede onderdeel wordt door Telenet geschetst wat volgens hen de impact van de voorgestelde regulering zal zijn en wordt economische kritiek geformuleerd. Zo worden door Telenet opmerkingen geformuleerd m.b.t. de inputs van het kostenmodel (mark-up, RAB-benadering, statische benadering van de capaciteit, ...), waardoor het kostenmodel uitkomt op veel

te lagen wholesaletoegangsprijzen .In dit onderdeel motiveert Telenet ook dat een te lage wholesaletoegangsprijs de investeringen van kabeloperatoren en alternatieve operatoren in NGA-netwerken zou fnuiken.

In het derde onderdeel haalt Telenet diverse elementen aan om te beargumenteren dat de ontwerpbeslissing niet legaal zou zijn. Zo wordt de voorgestelde tarifiering gecontesteerd omdat ze nog strenger zou zijn dan een kostenoriëntering, wordt de RAB-methode in twijfel getrokken, wordt aangehaald dat er één efficiënte landelijke operator gedefinieerd zou moeten worden, zou het model te weinig stimulansen bieden om te investeren in hoge snelheidsnetwerken en wordt op het vlak van IT slechts toegestaan om een deel van de kosten te recupereren.

VOO en Brutélé

VOO SA en Brutélé leveren tezamen commentaar, zowel op de ontwerpbeslissing van het BIPT, als die van de CSA, Medienrat en de VRM. Hun belangrijkste commentaar is tweeledig.

De wholesaletarieven voor kabeldiensten zijn te laag. De ontwerpbeslissing wil competitie en innovatie ondersteunen, maar op deze manier zal het enkel resulteren in het verder verbeteren van de winstgevendheid van 1 enkele alternatieve operator. Bovendien zal het verlagen van de wholesaletarieven zorgen voor een vertraging van de digitale ontwikkeling van België. Er zal immers minder geïnvesteerd worden in de kabelnetwerken, zeker in minder winstgevende gebieden.

Ze zien nog een ander probleem, namelijk dat het, in geval van wholesaleprijsdiscriminatie tussen HFC en FTTH, moeilijker zal worden voor kabeloperatoren om te investeren. De regulering verkiest dan de uitrol van FTTH-technologie (via hogere marges) boven de upgrade van HFC-netwerken, met als gevolg dat, op de middellange termijn, de alternatieve operator(en) dan op FTTH zullen overstappen.

Daarnaast ontwikkelden VOO en Brutélé de volgende verbeterpunten:

- De take-up rate in het BULRIC-model reflecteert de realiteit niet én heeft een grote impact op de kost per lijn. Het zou beter zijn te werken met de effectieve take-up rate.
- Netwerkdimensionering-investeringen voor capaciteitsverhoging werden niet in rekening gebracht. Alleen de kosten voor het bouwen van het netwerk, gebaseerd op de evolutie van homes passed, werden in het model in rekening gebracht, maar de nodige netwerkcapaciteitsverhoging werd vergeten.
- De evolutie van het breedbandverbruik tijdens piektijd wordt onderschat.
- Netwerkkosten in verband met onvoorziene gebeurtenissen zijn niet terug te vinden in het model.
- Het model houdt onvoldoende rekening met het beperkte niveau van schaalvoordelen.
- Bij het upgraden van het netwerk werden de kabels en sleuven grotendeels vervangen. Bijgevolg is een groot deel van het kabelnetwerk niet herbruikbaar zoals gedefinieerd door de richtlijnen van de Europese Commissie en mag de RAB-aanpak er niet op worden toegepast.
- Het meten van piektijdverkeer op interconnectiepunten leidt tot een onderschatting van het verkeer op de nodes.
- De premium marges voor hogere breedbandniveaus bieden onvoldoende stimulans voor toekomstige investeringen in het netwerk. De premium marges moeten toegepast worden op alle categorieën van de breedbandniveaus om ervoor te zorgen dat het stimuleringsmechanisme effectief is. Daarnaast moet deze premium marge minimaal op hetzelfde niveau zitten als de marge die toegepast wordt op VDSL2.
- Eigenlijk zou kabel, een toekomstbestendige technologie, vergelijkbare groothandelsprijzen moeten hebben als FTTH, in plaats van lager te zijn dan VDSL, een technologie in verval.
- De upstream-downstream verhouding moet stabiel gehouden worden, zolang tot de servicedefinitie een update zou kunnen vereisen.
- Het aandeel van de bijdrage voor alternatieve aanbieders in de prijszetting voor digitale tv zou het aantal aanbieders moeten weerspiegelen i.p.v. het marktaandeel in abonnees.
- De wholesaletarieven in het geval van een eventuele fusie tussen Voo en Brutélé, dienen verwijderd te worden uit de beslissing aangezien er vandaag hieromtrent geen beslissing is en de werkelijke kosten niet gekend zijn.