



**Belgisch Instituut voor postdiensten en
telecommunicatie**

26 november 2002

Consultatie

**over de methode voor de berekening van de nettokosten
van de universele telecommunicatiedienst**

Samenvatting van de antwoorden

blanco pagina

INHOUDSTAFEL DES MATIÈRES

1. INLEIDING.....	4
2. SAMENVATTING VAN DE VOORAFGAANDE EN ALGEMENE OPMERKINGEN.....	4
2.1. ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE PROCEDURE VOOR DE ACTIVERING VAN HET FONDS.....	4
2.2. ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE METHODE DIE WORDT UITEENGEZET IN HET VOORGELEGDE CONSULTATIE-DOCUMENT	5
3. SAMENVATTING VAN DE REACTIES OP DE VRAGEN OVER DE INTERPRETATIE VAN HET WETTELIJKE KADER VOOR DE NETTOKOSTENBEREKENING.....	6
3.1. VRAAG 1 (ALGEMEEN)	6
3.2. VRAAG 2 ("VERMIJDBARE" KOSTEN "OP LANGE TERMIJN").....	6
3.3. VRAAG 3 (HET CONCEPT BASISPRAAKTELEFONIE)	7
3.4. VRAAG 4 (DE WAARDE VAN DE KLANTEN EN/OF ACTIVA VAN DE UNIVERSELEDIENSTVERLENER).....	7
3.5. VRAAG 5 (INDIRECTE WINST).....	8
3.6. VRAAG 6 (HET BEGRIP SUBSTITUEERBARE OPROEP)	8
3.7. VRAAG 7 (ACCESS DEFICIT).....	9
3.8. VRAAG 8 (OPENBARE BETAALTELEFOONS).....	9
3.9. VRAAG 9 (SOCIALE EN SPECIALE TARIEVEN, EN INSTELLING VAN DE MINIMUMDIENST VOOR SOMMIGE KLANTEN).....	9
3.10. VRAAG 10 (UNIVERSELE TELEFOONGIDS).....	9
3.11. VRAAG 11 (DE UNIVERSELE INLICHTINGDIENST)	10
3.12. VRAAG 12 (VERGOEDING VAN HET KAPITAAL)	10

1. INLEIDING

Het Instituut is op 8 juli 2002 een openbare consultatie gestart over de toepassing van de relevante bepalingen van de wet van 21 maart 1991 die door het BIPT beoogd werd om het bedrag vast te stellen van de nettokosten voor de universeledienstverplichtingen die Belgacom vervult. Een dergelijke consultatie was gerechtvaardigd, zowel om het wettelijke kader te verduidelijken waarin de berekening van die nettokosten zou moeten worden uitgevoerd als omwille van de transparantie ten opzichte van de markt.

Het document was gericht aan de operatoren van spraaktelefoondiensten en openbare netwerken, alsook aan de uitgevers van telefoongidsen. Het is overigens op de website van het BIPT bekendgemaakt.

Het Instituut heeft bijdragen ontvangen van de volgende personen :

- De heer David Lefébure ;
- Cable and Wireless ;
- Verbond van Belgische Ondernemingen ;
- Colt Telecom SA ;
- Platform Telecom Operators & Service Providers vzw ;
- Mobistar SA ;
- Electrabel NV ;
- Advocatenkantoor Van Bael & Bellis ;
- BT Worldwide Belgium.

2. SAMENVATTING VAN DE VOORAFGAANDE EN ALGEMENE OPMERKINGEN

2.1. Algemene opmerkingen over de procedure voor de activering van het fonds

Vele respondenten leggen er de nadruk op dat het beginsel van transparantie in dit dossier moet worden nageleefd, opdat de markt zou ingelicht worden over de impact van de activering van het fonds. De transparantie moet op verschillende niveaus worden gegarandeerd :

- op het niveau van de kosten zelf ;
- op het niveau van de voornaamste boekhoudkundige gegevens die leiden tot de vaststelling van de nettokosten ;
- op het niveau van de gebruikte gedetailleerde methode.

Verskillende respondenten herinneren er ook aan dat het onbillijke karakter van de last duidelijk moet worden vastgesteld voordat het fonds kan worden geactiveerd. Opdat het fonds geactiveerd wordt, moet de last die de nettokosten vertegenwoordigt - inclusief alle indirecte inkomsten, met inbegrip van de immateriële inkomsten¹ – onbillijk zijn en de administratieve kosten rechtvaardigen voor het instellen van een mechanisme voor gedeelde financiering.

¹ En de respondenten dringen aan op het potentiële belang van de indirecte en immateriële winst, die voor de dienstverlener significante inkomsten zou vertegenwoordigen.

Volgens de respondenten moet het onbillijke karakter van de last op twee niveaus worden geëvalueerd. De nettokosten moeten worden geëvalueerd enerzijds ten opzichte van het totale omzetcijfer van de dienstverlener en anderzijds ten opzichte van de markt in zijn geheel (meer bepaald ten opzichte van de concurrentiesituatie op de markt).

Nog steeds om het onbillijke karakter van de last te beoordelen, raden verschillende respondenten het BIPT aan om in zijn advies rekening te houden met de impact van de activering van het universeledienstfonds op de ontwikkeling van de Belgische markt.

Verscheidene respondenten zijn bovendien van mening dat het niet geschikt is om het fonds nu te activeren, omdat in de praktijk, het fonds pas effectief in dienst kan worden gesteld enkele maanden voor de datum die door de Europese Commissie is vastgesteld voor de omzetting in Belgisch recht van de universeledienstrichtlijn 2002/22/EG.

Tot slot zou volgens een respondent de opportuniteit van de invoering van een gedeelde financiering jaarlijks moeten worden herzien, gelet op de evolutie van de situatie op de markt voor spraaktelefonie.

2.2. Algemene opmerkingen over de methode die wordt uiteengezet in het voorgelegde consultatiedocument

Volgens het merendeel van de respondenten is de methode in het voor consultatie voorgelegde document onvoldoende gedetailleerd om zich te kunnen uitspreken over de relevantie ervan. De volgende voorbeelden worden door de respondenten aangehaald :

- het consultatiedocument is onvoldoende gedetailleerd om te waarborgen dat de methode dubbele tellingen vermijdt. Eigenlijk zou de methode strikter moeten zijn wat betreft de definitie van niet-rendabele geografische gebieden die in de wet bepaald zijn en de manier waarop de kosten worden vastgesteld en toegewezen onder de verschillende diensten;
- ieder compensatiemechanisme moet gebaseerd zijn op objectieve regels die waarborgen dat de niet-rendabele klanten en gebieden op duidelijke en ondubbelzinnige manier geïdentificeerd en verrekend worden; de beschreven methode geeft daarvoor onvoldoende garanties ;
- de in het document beschreven methode om de *incrementele* nettokosten op lange termijn vast te stellen lijkt eenvoudig en weinig efficiënt om de relevante nettokosten correct te identificeren. Bovendien dreigen er discussies te ontstaan over de interpretatie van de methode;
- de aard van de directe kosten en directe inkomsten wordt niet in het document beschreven.

Veel respondenten suggereren een onafhankelijke audit van zowel de methode als de nettokosten. De daarvoor aangehaalde redenen zijn het gebrek aan een geauditeerd en gepubliceerd model voor de boekhoudkundige scheiding en de noodzaak om de directe en indirecte winst van de universele dienst op een transparante en onafhankelijk manier vast te stellen.

Aangezien de berekeningsmethode nieuw is en dus vatbaar voor latere verbeteringen, raadt een respondent het Instituut bovendien aan om de nettokosten van Belgacom jaarlijks te herberekenen, op basis van geactualiseerde gegevens en de verbeteringen die in het model zijn aangebracht.

3. SAMENVATTING VAN DE REACTIES OP DE VRAGEN OVER DE INTERPRETATIE VAN HET WETTELIJKE KADER VOOR DE NETTOKOSTENBEREKENING

3.1. Vraag 1 (Algemeen)

De respondenten betwisten de algemene aanpak niet die erin bestaat ervan uit te gaan dat de diensten die overeenstemmen met de verschillende onderdelen van de universele dienst door afzonderlijke personen worden verstrekt.

Hoe dan ook is dat principe niet duidelijk voor een respondent. Betekent dit dat elke dienst als een onderscheiden organisatie moet worden beschouwd (wat zou leiden tot een toename van de kosten voor de universele dienst, gelet op de vaste kosten) of betekent dit principe dat de kosten en inkomsten die eigen zijn aan elke dienst moeten worden bestudeerd ?

Twee respondenten betwisten vervolgens de lijst met onderdelen van de universele dienst die door het in punt 3 vermelde fonds gefinancierd kunnen worden. Die respondenten zijn meer bepaald van mening dat de uitgave van de universele telefoongids niet in die lijst thuishoort aangezien de verlening van de universele dienst die in artikel 84 van de wet beoogd wordt, de uitgave is van een universele telefoongids *in de gebieden waar geen enkele uitgever een dergelijke telefoongids verstrekt*. Aangezien dergelijke gebieden niet bestaan omdat een uitgever een universele telefoongids verstrekt over het hele grondgebied, bestaat dat onderdeel niet echt.

Bovendien is het volgens de respondent verkeerd om (zoals in punt 7) ervan uit te gaan dat de dienst telefoongids geen gebruikmaakt van de universele basisdienst aangezien de "grondstof" van de universele telefoongids – de database van gebruikers – een essentieel element vormt om de universele basisdienst te verstrekken. De methode zou daarmee rekening moeten houden.

3.2. Vraag 2 ('vermijdbare' kosten 'op lange termijn')

Volgens een respondent houdt de identificatie van « long-term avoidable costs » van de operator het gebruik in van een boekhoudkundige methode van het type LRAIC², waarbij :

- de vaste en gezamenlijke kosten van de nettokosten uitgesloten worden, in tegenstelling tot de methode « *Fully allocated Costing* » of « *Fully Distributed Costs* ». Bij afwezigheid van de boekhoudkundige methode LRAIC, dient het aandeel van de kosten te worden vastgesteld dat werkelijk vermeden zou kunnen worden door het activiteitenvolume te verminderen;
- de kosten als « *forward-looking* » beschouwd worden, met name die van een efficiënt operator. Er dient dus te worden vermeden dat bij de berekening van de nettokosten de kosten gerekend worden die effectief door de operator gedragen worden maar die voortvloeien uit ondoeltreffendheid nu of in het verleden.

Volgens een andere respondent moeten de vooruitzichten over volumes verkeer worden objectief gebruikt. Afhankelijk van de volumes die effectief behaald worden, dient bovendien te worden overgegaan tot periodieke aanpassingen van de nettokostenberekening.

² Long-Run Average Incremental Cost

3.3. *Vraag 3 (het concept basisspraaktelefonie)*

De respondenten betwisten de methodologische keuze niet om de in overweging te nemen directe kosten en inkomsten te beperken tot die van de aansluitingen en oproepen op het PSTN-netwerk. Zij trekken ook niet het feit in twijfel dat alle klantenprofielen in rekening worden gebracht bij de berekening van de nettokosten. Er is ook geen enkele opmerking gemaakt over de lijst met oproepen die worden uitgesloten van het concept basisdienst inzake spraaktelefonie in punt 17.

Een respondent is echter van mening dat met *alle* oproepen die geen deel uitmaken van de definitie van basisdienst inzake spraaktelefonie en die vermeld zijn in punt 17 rekening zou moeten worden gehouden bij de indirecte winst.

3.4. *Vraag 4 (de waarde van de klanten en/of activa van de universeledienstverlener)*

Volgens verschillende respondenten moeten tijdsperspectieven worden vastgelegd op basis waarvan de rentabiliteit van de activa wordt bepaald. Een respondent stelt hier voor om de afschrijvingstermijn te gebruiken als maatstaf voor de levensduur van de apparatuur.

Om de netwerkwaarde van de activa te bepalen suggereert een respondent om gebruik te maken van het gemiddelde volume van binnenkomende oproepen voor elke soort klant en van de gemiddelde rendabiliteit van die oproepen.

Volgens een operator is het van belang om de rendabiliteit te beoordelen op grond van de kosten en inkomsten waarmee een efficiënte operator zou worden geconfronteerd, om de kosten in verband met een huidige of zelfs vroegere inefficiëntie niet te laten dragen door de hele sector.

Twee respondenten geven vervolgens een mening over het niveau van detaillering waaraan de analyse van de waarde van de activa zou moeten voldoen. Volgens de eerste moet worden vermeden dat de rendabiliteit van de activiteiten wordt bepaald op een niveau dat te gedetailleerd is. De respondent beweert namelijk dat een te precieze kijk op de activiteit zou kunnen leiden tot een buitensporige tegemoetkoming vanwege het fonds ten voordele van de niet-rendabele activa, terwijl de activiteit, in zijn geheel beschouwd, rendabel is.

Volgens de tweede respondent zou de rendabiliteit, in theorie, moeten worden bestudeerd op het meest gedetailleerde niveau van de activa, waarvan een operator zou kunnen beslissen om die weg te doen. Om bijvoorbeeld de nettokosten van de basisdienst inzake spraaktelefonie te berekenen, zou dus de rendabiliteit van elke klant moeten worden onderzocht. Hoe het ook zij, vanuit een praktisch standpunt is het noodzakelijk de klanten per geografisch gebied bijeen te tellen.

Die laatste respondent geeft ook aan dat aangezien alle operatoren hun diensten spontaan verstrekken aan een zeker aantal niet-rendabele klanten, het niet correct is om rekening te houden met *alle* niet-rendabele klanten van de verstrekker in de kosten van de universele dienst.

3.5. *Vraag 5 (indirecte winst)*

Een respondent benadrukt het belang om ervoor te zorgen dat enkel de positieve indirecte winst wordt verrekend. Het is immers ondenkbaar dat de nettokosten door negatieve indirecte winst worden verzwaaard, aangezien die resulteert uit diensten die de operator op grond van zijn universeledienstverplichtingen niet verplicht is te verstrekken. De respondent haalt het voorbeeld van ADSL aan, een dienst die Belgacom vrijwillig levert en die in theorie moet meetellen bij de indirecte winst. De negatieve indirecte winst, die deze dienst momenteel kan opleveren (aangezien die dienst in de eerste fases van zijn levenscyclus zit) mag echter niet worden verrekend.

Verskillende respondenten stellen vervolgens vast dat ook andere winsten moeten worden beoordeeld. Het gaat om immateriële winsten die met name voortvloeien uit de volgende effecten³ :

- de levenscyclus ;
- de aanwezigheid op het hele grondgebied (alomtegenwoordigheid) ;
- de merkbekendheid ;
- de reclamewaarde van de openbare betaaltelefoons ;
- de kennis van de gewoonten van de consument inzake telefoongebruik.

Volgens die respondenten komt het erop aan die voordelen financieel te evalueren. Daarvoor zijn eventueel statistieken nodig van buiten Belgacom en moeten die bijgevolg door een onafhankelijke expert worden beoordeeld.

Volgens een respondent zou ook rekening moeten worden gehouden met andere effecten van het macro-economische en sociale type, voorzover die indirect een weerslag kunnen hebben op de verlener, waardoor zijn rendabiliteit op lange termijn kan worden aangetast. De respondent haalt twee voorbeelden aan. Het feit dat alle individuen met elkaar kunnen communiceren enerzijds, wat productiviteitswinst teweegbrengt, en het feit dat andere soorten diensten via de basisdienst inzake spraaktelefonie kunnen worden aangeboden anderzijds, hetgeen de telecommunicatiesector in haar geheel stimuleert.

3.6. *Vraag 6 (het begrip substitueerbare oproep)*

Een respondent gaat over tot een analyse van het begrip. Allereerst stelt hij vast dat er alternatieven bestaan voor de basisdienst inzake spraaktelefonie en dat dit een invloed heeft op de nettokosten. Wat er ook van zij, de respondent onderstreept dat mobiele telefonie eveneens als een extra activiteit moet worden beschouwd en niet eenvoudig als een technologie ter vervanging van de vaste telefonie. De juiste omvang van de substitueerbare oproepen is dus moeilijk te kwantificeren. Toch is het absoluut noodzakelijk om de nettokosten aan te passen, rekening houdende met de mogelijkheid tot substitutie van de oproepen.

Een andere respondent is daarentegen van oordeel dat alle oproepen waarvoor substitutie mogelijk is buiten beschouwing moeten worden gelaten. Welnu, voor elke oproep is substitutie mogelijk.

³ De respondenten nemen de effecten over die door OFTEL geciteerd zijn

3.7. *Vraag 7 (access deficit)*

Een respondent spreekt zich uit over het verband tussen het access deficit en de kosten van de universele dienst. Volgens hem leidt het bestaan van een access deficit niet noodzakelijk tot het bestaan van nettokosten van de universele dienst, en heeft het ontbreken van een access deficit niet noodzakelijk tot gevolg dat er geen kosten zijn voor de universele dienst. De respondent meent overigens dat het wegnemen van het access deficit een invloed zou hebben op de markt, aangezien de vermindering van de tarieven van de oproepen de concurrentie op de markt van de spraaktelefoondiensten zou bemoeilijken.

Een andere respondent spreekt zich uit over de noodzaak rekening te houden met het access deficit bij de berekening van de nettokosten. Het komt er immers op aan een « geherbalanceerde » tariefstructuur te gebruiken bij de verrekening van de kosten van en de inkomsten uit de universele dienst, aangezien rekening moet worden gehouden met de kosten en inkomsten van een efficiënte operator.

3.8. *Vraag 8 (openbare betaaltelefoons)*

Een respondent wenst zich ervan te vergewissen dat het percentage voor de afschrijving van de telefooncellen vast is en niet afhankelijk is van het feit dat zij in stedelijke of landelijke gebieden gelegen zijn.

3.9. *Vraag 9 (sociale en speciale tarieven, en instelling van de minimumdienst voor sommige klanten)*

Een respondent legt de nadruk op de noodzaak om de vermijdbare nettokosten van de dienstverlening te berekenen. Volgens die respondent zijn niet alle begunstigden van sociale, speciale tarieven of van de minimumdienst niet-rendabel. Het komt er dus op aan alleen rekening te houden met :

- de nettokosten van de klanten die niet rendabel zijn aan het standaardtarief en die nog minder rendabel zijn doordat zij sociale, speciale tarieven ofwel de minimumdienst genieten;
- de nettokosten van de klanten die rendabel zijn aan het standaardtarief en die niet-rendabel worden doordat zij sociale, speciale tarieven ofwel de minimumdienst genieten.

Wat betreft de minimumdienst in geval van niet-betaling van de factuur, is een respondent van oordeel dat rekening moet worden gehouden met het feit dat elke operator zelfs zonder universeledienstverplichting spontaan aan slechte betalers termijnbetalingen en uitstel toestaat.

3.10. *Vraag 10 (universele telefoongids)*

Een respondent stelt vast dat de last voor de verstrekking van de witte gids de verstrekker de mogelijkheid biedt om de gele gids tegen lagere kosten te ontwikkelen. Met die mogelijkheid moet dus rekening worden gehouden met betrekking tot de indirecte winst die gepaard gaat met de verstrekking van de universele telefoongids.

Diezelfde respondent meent dat de verstrekking van de universele telefoongids rendabel moet zijn, gelet op de vastberadenheid die de uitgevers van witte gidsen enkele jaren geleden hebben betoond om de markt te behouden.

Een andere respondent spreekt zich uit over de verdeling van de last van dat onderdeel over de bijdragers in het fonds. Volgens hem zou het logischer zijn de nettokosten van dat onderdeel naar rato van het aantal abonnees te verdelen en niet op basis van hun omzet.

3.11. *Vraag 11 (de universele inlichtingendienst)*

Twee respondenten zijn van mening dat slechts een deel van de kosten met betrekking tot de databank moet worden toegewezen aan de universele telefoongids en aan de universele inlichtingendienst, omdat de voornaamste bestaansreden van de databank met klantgegevens anders is : zij is bestemd voor de eigenlijke verstrekking van de spraaktelefoondienst.

Verscheidene andere respondenten gaan nog verder in de redenering aangezien zij ervan uitgaan dat de kosten met betrekking tot het beheer van de databank helemaal niet in rekening zou mogen worden gebracht in de nettokosten.

Bovendien hebben talrijke respondenten twijfels over het niet-rendabele karakter van die verrichting van de universele dienst.

3.12. *Vraag 12 (vergoeding van het kapitaal)*

Verschillende respondenten stemmen ermee in om gewogen gemiddelde kosten van het kapitaal toe te passen op de berekening van de nettokosten, voorzover die worden toegepast op kosten en inkomsten die geëvalueerd zijn volgens een LRIC-methode.

Volgens een andere respondent zouden de gewogen gemiddelde kosten van het kapitaal neerwaarts moeten worden aangepast, gelet op de lage risicograad die met de levering van activiteiten van de universele dienst gepaard gaat.