



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN EN
TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 22 AUGUSTUS 2007
BETREFFENDE DE UITVOERING VAN
DE VERPLICHTING VOOR BELGACOM OM
EEN KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM IN TE STELLEN**

Inhoudsopgave

1 Doel	3
2 Retroacta	3
3 Context.....	3
3.1 ALGEMEEN KADER EN JURIDISCHE BASIS	3
3.2 VERPLICHTINGEN OPGELEGD IN HET KADER VAN DE MARKTANALYSES	4
4 Basisbegrippen	5
4.1 KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM	5
4.2 GESCEIDEN BOEKHOUDING	6
5 TRANSVERSALE RELATIES tussen de opgelegde verplichtingen.....	6
6 kenmerken van het Kostentoerekeningsstelsel.....	7
6.1 BASISPRINCIPES.....	7
6.2. KWALITEIT VAN INFORMATIE	7
6.3 TOEPASSELIJKE REGELS EN VOOR TE BEREIDEN DOCUMENTATIE	8
6.3.1 Toewijzing van de kosten.....	8
6.3.2 Valorisatie van de activa.....	10
6.3.3 Follow-up van de wijzigingen.....	11
6.4 ROL VAN HET INSTITUUT.....	11
7 beschrijving van het Kostentoerekeningsstelsel	12
8 beschrijving van het Kostentoerekeningsstelsel	13
8.1 ALGEMEEN	13
8.2 TAKEN VAN DE AUDITEUR.....	13
8.2.1 De relevantie verifiëren van de omtrek van de kosten en inkomsten.....	13
8.2.2 De inachtneming van de basisvereisten verifiëren.....	13
8.2.3 De toepassing van de toewijzings- en evaluatieregels verifiëren.....	14
8.2.4 Een verslag overleggen aan het BIPT over de uitvoering van zijn opdracht.....	14
9 termijnen	15
9.1 ALGEMEEN	15
9.2 TIJDSHEMA.....	15
9.3 INWERKINGTREDING	16
10 Beroepsmogelijkheden	16

1 DOEL

Dit besluit heeft tot doel de voorwaarden te bepalen waaraan Belgacom moet voldoen bij de toepassing van zijn kostentoerekeningssysteem. Die voorwaarden hebben betrekking op de algemene principes, de kwaliteit van de informatie, de toerekenings- en evaluatieregels, de documentatie, de beschrijving en de controle van het kostentoerekeningssysteem, alsook op de na te leven termijnen.

2 RETROACTA

Op 19 oktober 2006 heeft het BIPT een ontwerpbesluit ter consultatie voorgelegd betreffende de verplichting voor Belgacom om een kostentoerekeningssysteem in te voeren.

Een samenvatting van de bijdragen tot die raadpleging is gepubliceerd op 15 december 2006.

Op 11 mei 2007 heeft het Instituut zijn ontwerpbesluit overgezonden aan de Raad voor de Mededinging. Die heeft zijn advies over het ontwerpbesluit op 8 juni 2007 verstrekt.

Het ontwerpbesluit is op 29 juni 2007 aan de Europese Commissie voorgelegd. Op 30 juli 2007 heeft de Europese Commissie een brief gestuurd waarin ze meldde dat ze geen opmerkingen had over het meegedeelde ontwerpbesluit.

3 CONTEXT

3.1 ALGEMEEN KADER EN JURIDISCHE BASIS

De wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zet de Europese Richtlijnen 2002/21/EG (Kaderrichtlijn), 2002/20/EG (Machtigingsrichtlijn), 2002/19/EG (Toegangsrichtlijn) en 2002/22/EG (Universeledienstrichtlijn) om in Belgisch recht.

Een van de voornaamste vernieuwingen van deze wet is het instellen van een procedure voor het analyseren van de mededinging op bepaalde markten, die het voorwerp kunnen uitmaken van een specifieke sectorale regulering ex ante.

In het kader van deze regulering ex ante kunnen de operatoren die worden aangewezen als beschikkende over een sterke machtspositie op de relevante markten ("SMP") bepaalde verplichtingen opgelegd krijgen, waaronder de verplichting om kostentoerekeningssystemen in te stellen.

Door een besluit van de Raad van het BIPT is Belgacom verplicht om een kostentoerekeningssysteem in te stellen in verband met de volgende markten¹:

Relevante markten		Besluiten van het BIPT
1	Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere gebruikers	Besluit van 19 juni 2006
2	Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers	Besluit van 19 juni 2006
3	Nationale telefoondiensten voor particuliere gebruikers	Besluit van 11 augustus 2006
5	Nationale telefoondiensten voor niet-particuliere gebruikers	Besluit van 11 augustus 2006
7	Minimumpakket van huurlijnen	Besluit van 17 januari 2007
8	Diensten voor gespreksopbouw	Besluit van 11 augustus 2006
9	Diensten voor gespreksafgifte	Besluit van 11 augustus 2006
10	Doorgiftdiensten	Besluit van 11 augustus 2006

¹ Onverminderd het definitieve besluit van het BIPT, in de gevallen waarin de marktanalyse nog aan de gang is.

11	Ontbundelde toegang op wholesale-niveau	Lopende analyse
12	Wholesale-breedbandtoegang	Lopende analyse
13	Afgevendende segmenten van huurlijnen op wholesale-niveau.	Besluit van 17 januari 2007

Die besluiten zijn aangenomen nadat een raadplegingsproces doorlopen is dat een nationale raadpleging, een advies van de Raad voor de Mededinging en een raadpleging van de Europese Commissie en van de nationale regelgevende instanties van de lidstaten van de Europese Unie omvatte.

Die besluiten zijn genotificeerd aan Belgacom overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van de wet van 17 januari 2003²; daarin staan de beweegredenen die het BIPT ertoe gebracht hebben aan Belgacom een verplichting op te leggen om een kostentoerekeningssysteem in te stellen.

Tegelijk met dit besluit heeft het BIPT een aantal wijzigingen aangebracht in verschillende marktanalysebesluiten op het vlak van de definitie van de generieke verplichtingen van Belgacom inzake kostentoerekeningssystemen. Het BIPT is namelijk tot de conclusie gekomen dat sommige passages in de marktanalysebesluiten, zoals die aanvankelijk waren opgesteld, geen samenhangende en geharmoniseerde uitvoering mogelijk maakten van de verplichtingen van Belgacom op de verschillende markten in kwestie.

De verplichting om een kostentoerekeningssysteem in te stellen kan immers worden opgelegd op grond van verschillende artikelen in de wet van 13 juni 2005 (de artikelen 62, 64 en 65). De artikelen 62 en 64 kunnen zelf betrekking hebben op verschillende relevante markten. Eenzelfde operator kan worden aangewezen als beschikkende over een sterke machtspositie op verschillende van de in die artikelen bedoelde markten. Die kenmerken illustreren het **transversale karakter** van de verplichting om een kostentoerekeningssysteem in te stellen.

Artikel 62, § 3, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "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".

Artikel 62, § 4, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt dat wanneer het door het Instituut toegepaste kostentoerekeningssysteem dit noodzakelijk maakt, een door de operator aangeduide erkende bedrijfsrevisor op kosten van de operator toeziet op de inachtneming van het kostentoerekeningssysteem. Op basis van de conclusies van het verslag van de bedrijfsrevisor, moet het Instituut ieder jaar een verklaring betreffende de inachtneming van het systeem publiceren.

Artikel 62, § 2, bepaalt dat een door de operator aangeduide erkende bedrijfsrevisor op kosten van die operator de inachtneming van de kostentoerekeningssystemen verifieert wanneer het Instituut de eindgebruikerstarieven wil controleren (overeenkomstig artikel 64, § 1) en dat het Instituut de noodzakelijke en geëigende kostentoerekeningssystemen bepaalt die de geviseerde operator toepast. Het Instituut moet ieder jaar een een verklaring betreffende de inachtneming van deze systemen publiceren.

3.2 VERPLICHTINGEN OPGELEGD IN HET KADER VAN DE MARKTANALYSES

De hierboven vermelde marktanalysebesluiten leggen Belgacom de volgende verplichtingen op inzake kostentoerekeningssysteem:

- Analyse van de markten 1 en 2, wat betreft de correctiemaatregelen op retailniveau (bladzijde 137 van het besluit van 19 juni 2006):
 - « Belgacom zal over een kostentoerekeningssysteem moeten beschikken dat volledige en betrouwbare informatie kan verschaffen waardoor het Instituut de naleving kan controleren van de

² Wet met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.

verbodsbepalingen in artikel 64, § 1 van de wet. Overeenkomstig artikel 64, § 2 zal het Instituut de kenmerken van dit kostentoerekeningssysteem kunnen bepalen. »

- Analyse van de markten 3 en 5 (bladzijde 110 van het besluit van 11 augustus 2006):
« Belgacom zal over een kostentoerekeningssysteem moeten beschikken dat volledige en betrouwbare informatie kan verschaffen waardoor het Instituut de naleving kan controleren van de verbodsbepalingen in artikel 64, § 1 van de wet. Overeenkomstig artikel 64, §2 zal het Instituut het noodzakelijke en gepaste systeem voor de toerekening van de kosten kunnen vastleggen. »
- Analyse van markt 7 (bladzijde 69 van het besluit van 17 januari 2007):
« Artikel 65, derde lid, 1^o, van de wet betreffende de elektronische communicatie bepaalt dat de operator met een sterke machtspositie "voor de vaststelling van zijn tarieven betreffende de aangeduide elementen van het minimumpakket een kostentoerekeningssysteem toe[past], dat voldoet aan de voorwaarden, bepaald door het Instituut. »
Het BIPT zal later de verplichtingen van Belgacom inzake kostentoerekening voor het minimumpakket van huurlijnen preciseren. »

In een besluit van 22/08/2007 tot wijziging van de verplichtingen van Belgacom op de markten 1 en 2 (voor de correctiemaatregelen op wholesale-niveau) enerzijds en 8, 9, 10 en 13 anderzijds, legt het Instituut Belgacom de volgende verplichtingen op inzake kostentoerekeningssysteem:

« Overeenkomstig artikel 62, § 1, van de wet betreffende de elektronische communicatie, moet Belgacom een kostentoerekeningsmodel toepassen dat beantwoordt aan de voorwaarden die het BIPT bepaalt in verband met de algemene principes, de kwaliteit van de informatie, de toerekenings- en evaluatieregels, de documentatie, de beschrijving en de controle van het kostentoerekeningssysteem, alsook de na te leven termijnen. Zonder gepast kostentoerekeningssysteem zou het immers moeilijk zijn om de verplichtingen inzake non-discriminatie en kostenbasing te controleren. Het BIPT zal later een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem publiceren overeenkomstig artikel 62, § 3, van de wet betreffende de elektronische communicatie. Tevens is het van essentieel belang over een middel te beschikken waarmee kan worden geverifieerd of Belgacom dat systeem naleeft. De naleving van het kostentoerekeningssysteem kan op kosten van Belgacom worden gecontroleerd door een erkende bedrijfsrevisor die door Belgacom wordt aangewezen. Een dergelijke beslissing zal later worden bevestigd. »

4 BASISBEGRIPPEN

4.1 KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM

Een kostentoerekeningssysteem (of cost accounting system) is een geheel van regels aan de hand waarvan de kosten, inkomsten en ingezet kapitaal van een onderneming over haar verschillende diensten en activiteiten kunnen worden verdeeld³

Het kostentoerekeningssysteem omvat met name de middelen (processen, basisgegevens, procedures...) waarmee de onderneming de nodige informatie kan registreren om te voldoen aan zijn wettelijke en reglementaire verplichtingen, met name door zijn inkomsten, kosten, activa en kapitaal blijvend te traceren⁴

Het kostentoerekeningssysteem moet de regulator in staat stellen om over informatie te beschikken over de rentabiliteit en de kosten van de diensten die aan regulering onderworpen zijn, en op die basis te bepalen of een operator zijn wettelijke en reglementaire verplichtingen is nagekomen.

³ ERG Common Position Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications, pagina 10.

⁴ Ibidem.

4.2 GESCEIDEN BOEKHOUDING

Het begrip gescheiden boekhouding betekent dat de kosten en inkomsten en het ingezette kapitaal van een verticaal geïntegreerde onderneming over verschillende entiteiten worden verdeeld⁵.

Gescheiden boekhouding maakt het met name mogelijk financiële inlichtingen te produceren op basis waarvan de naleving van de verplichtingen inzake non-discriminatie en het ontbreken van concurrentievervalsende kruissubsidiëring kan worden nagegaan⁶.

5 TRANSVERSALE RELATIES TUSSEN DE OPGELEGDE VERPLICHTINGEN

De verplichting om een kostentoerekeningssysteem in te stellen is een verplichting die, hoewel ze een aparte maatregel vormt, nauw samenhangt met andere verplichtingen die het BIPT aan Belgacom kan opleggen, in het bijzonder de gescheiden boekhouding en de controle op de wholesale- en retailprijzen.

Een kostentoerekeningssysteem kan in het bijzonder nodig zijn:

- om de regulator in staat te stellen om de naleving na te gaan van de verplichtingen inzake terugwinning van de kosten en de controle op de toegangs- of retailprijzen (zoals kostenbasering, redelijke prijzen, het uitblijven van buitensporige prijzen en afbraakprijzen).

De regulator moet kunnen beschikken over nuttige gegevens om zijn eigen kostenmodellen (top-down en/of bottom-up) tot stand te kunnen brengen of om andere controlemiddelen in te stellen (bijv. retail minus, pricesqueezetoets).

- om de regulator in staat te stellen om na te gaan of de verplichtingen inzake non-discriminatie worden nageleefd.
- om Belgacom in staat te stellen om te antwoorden op vragen om informatie van de NRI.

Overeenkomstig artikel 62, § 2 van de wet rust op Belgacom een verplichting om aan te tonen dat zijn toegangstarieven gebaseerd zijn op de kosten.

Overeenkomstig artikel 14, § 2, 2^o, van de wet van 17 januari 2003 en artikel 137 van de wet van 13 juni 2005 kan het BIPT van elke betrokken persoon op gemotiveerde wijze alle nuttige informatie opvragen en de termijn bepalen waarbinnen de inlichtingen moeten worden meegedeeld.

In zijn besluit van 19 juni 2006 betreffende de markten voor toegang tot het openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en in zijn besluit van 11 augustus 2006 betreffende de markten voor diensten die op dat netwerk worden geleverd, heeft het Instituut Belgacom opgelegd om op zijn verzoek gedetailleerde businessplannen en alle andere informatie te verstrekken waardoor het de conformiteit van de retailaanbiedingen kan evalueren. De gedetailleerde businessplannen kunnen onder andere gegevens gebruiken met betrekking tot volumes, kosten of inkomsten die door het kostentoerekeningssysteem worden geleverd.

- om een gescheiden boekhouding in te stellen, nog een verplichting die aan een operator met een sterke machtspositie kan worden opgelegd en die eveneens berust op een gepaste verdeling van de kosten en inkomsten.

Het transversale karakter van de verplichting om een kostentoerekeningssysteem in te stellen, alsook de samenhang ervan met andere verplichtingen nopen ertoe een besluit aan te nemen dat de uitvoering van die verplichting op transversale wijze beschouwt. Men moet er immers voor zorgen dat het doorvoeren van die verschillende verplichtingen op een coherente manier gebeurt. De coherentie vereist dat de operator één kostentoerekeningssysteem instelt of eventueel verscheidene

⁵ ERG Common Position C(2005) 3480, pagina 4.

⁶ Ibidem.

kostentoerekeningssystemen die onderling perfect samenhangen⁷. In het tegenovergestelde geval zou er een gebrek aan transparantie bestaan en een verhoogd risico op fouten, weglatingen of dubbeltellingen, en bijgevolg zou het risico groter zijn dat er geen tarieven worden bereikt die voldoen aan de wettelijke vereisten.

6 KENMERKEN VAN HET KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM

6.1 BASISPRINCIPES⁸

Het door Belgacom ingestelde kostentoerekeningssysteem moet aan de volgende principes voldoen:

- **Causaliteitsbeginsel:** de kosten moeten direct of indirect worden toegeschreven aan de diensten die de kosten hebben "veroorzaakt". Dit veronderstelt dat de relevantie van elke kostenpost wordt nagegaan, dat de relevante kostenfactor ("cost driver") wordt geïdentificeerd en gekwantificeerd en dat die cost driver wordt gebruikt voor het toewijzen van de daarmee overeenstemmende kosten.

Methodes van het type Activity-Based Costing (ABC) mogen worden gebruikt. ABC is een methode die gebaseerd is op cost drivers die de kosten volgen en toewijzen aan de hand van de uitgevoerde activiteiten en waarbij duidelijke oorzakelijke verbanden kunnen worden gelegd tussen de activiteiten, de kosten die ermee verband houden en de resultaten van die activiteiten.

- **Objectiviteitsbeginsel:** de toewijzing van de kosten moet objectief zijn en mag geen voor- of nadelen inhouden voor Belgacom of voor bepaalde producten, diensten of netwerkelementen.
- **Consistentiebeginsel:** de verdelingsregels moeten vergelijkbaar zijn van jaar tot jaar. Wanneer veranderingen in de methode een aanzienlijke impact hebben op de gereguleerde tarieven, moeten de aard en de rechtvaardiging van die veranderingen duidelijk worden uiteengezet.
- **Transparantiebeginsel:** het systeem voor kostentoerekening moet worden toegelicht in een gedetailleerde en volledige documentatie. Belgacom moet de gebruikte methodes uitvoerig kunnen uitleggen.

Bovendien moet een behoorlijk onderlegde lezer bij het lezen van de beschrijving in hoofdstuk 7 de algemene structuur van het kostentoerekeningssysteem kunnen begrijpen, alsook de evaluatie- en verdelingsprincipes van de kosten, en zich een oordeel kunnen vormen over de redelijkheid van die principes.

In het kader van de ontwikkeling en het beheer van zijn kostentoerekeningssysteem is Belgacom verplicht om de principes in deel 6.1 na te leven.

6.2. KWALITEIT VAN INFORMATIE

Naast het feit dat het kostentoerekeningssysteem moet voldoen aan de beginselen inzake causaliteit, objectiviteit, consistentie en transparantie, moet de informatie die door het systeem wordt gebruikt en de informatie die eruit kan worden gehaald:

- **Relevant** zijn: namelijk nuttig zijn voor het besluitvormingsproces (in dit geval gaat het om de besluiten die door het Instituut kunnen worden genomen) en recent genoeg om nuttig te zijn;
- **Betrouwbaar** zijn, namelijk volledig, vrij van materiële fouten en systematische fouten, waardoor een waarheidsgetrouw beeld wordt weergegeven. Wanneer monsters gebruikt worden om de toewijzing van de kosten af te leiden, moeten de steekproefmethodes steunen op erkende statistische technieken.
- **Vergelijkbaar** zijn, om zo de ontwikkelingen en verschillen in de tijd tot uiting te brengen;

⁷ De zogenoemde « ABC »- en « PPP »-modellen vormen momenteel de basis van het kostentoerekeningssysteem van Belgacom.

⁸ Die principes zijn van toepassing ongeacht of het gaat om kosten, inkomsten dan wel het ingezette kapitaal.

- **Materieel** zijn: informatie is materieel als de weglating ervan of een onjuiste weergave ervan redelijkerwijze een invloed zou hebben op de interpretatie van de resultaten of de besluiten die op basis van het kostentoerekeningssysteem moeten worden genomen; en
- **Verifieerbaar** zijn: de gegevens moeten kunnen worden gevolgd en op elkaar worden afgestemd aan de hand van een toewijzingsprocedure, vanaf de bron tot het eindresultaat. Belgacom moet bovendien de nodige gegevens bewaren om de controle van het kostentoerekeningssysteem mogelijk te maken.

In het kader van de ontwikkeling en het beheer van zijn kostentoerekeningssysteem is Belgacom verplicht om ervoor te zorgen dat de door het systeem gebruikte gegevens en die welke eruit worden gehaald de in 6.2 beschreven kenmerken bezitten.

6.3 TOEPASSELIJKE REGELS EN VOOR TE BEREIDEN DOCUMENTATIE

6.3.1 Toewijzing van de kosten

Wanneer een kostentoerekeningssysteem aan een operator wordt opgelegd dan moeten de regels die worden gebruikt om de kosten toe te wijzen voldoende uitvoerig worden weergegeven om duidelijk de relatie tot uiting te laten komen tussen de kosten en de tarifiering van de netwerkelementen en -diensten⁹.

Daartoe moet Belgacom een volledige en uitvoerige documentatie voorbereiden en ter beschikking van het Instituut houden. Aan de hand hiervan moet de relevantie van het kostentoerekeningssysteem kunnen worden beoordeeld ten aanzien van de principes in 6.1 en 6.2 en de verplichtingen die op Belgacom rusten krachtens de besluiten van het BIPT (zoals geïllustreerd in deel 5).

Die documentatie moet de volgende informatie omvatten:

- Een **organigram** van het bedrijf, dat de departementen en afdelingen illustreert en beschrijft die betrokken zijn bij de productie van producten en diensten die tot de markten behoren waar Belgacom de SMP-status heeft gekregen;
- Een **beschrijving van de relevante netwerken** voor elektronische communicatie voor de markten waar Belgacom de SMP-status heeft gekregen.
- De **definitie van de omtrek** van de kosten en inkomsten die in het systeem worden behandeld, d.w.z. de identificatie van de rubrieken en de bedragen die uit de jaarrekeningen en/of budgetten worden gehaald om door het kostentoerekeningssysteem te worden behandeld.
- De identificatie en de beschrijving van de voornaamste **datbanken** waarin de basisinformatie is opgeslagen (bijv. kosten, volumes);
- De **methodes inzake kostentoerekening**.

De trapsgewijs opeenvolgende toewijzingen moeten duidelijk te begrijpen zijn vanaf de input tot de producten en diensten. Daarvoor is het nodig dat de opeenvolgende fases in de toewijzing voldoende gedocumenteerd zijn, inclusief het opstellen van syntheses van de voornaamste geldstromen. Overeenkomstig de principes inzake proportionaliteit en materialiteit, moeten de voornaamste kostenelementen en de voornaamste verdeelsleutels worden geïdentificeerd.

Meer bepaald:

- moet een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende categorieën: kosten die rechtstreeks aan producten kunnen worden toegewezen, kosten die indirect worden toegewezen via de ABC-methode¹⁰ of BBC-methode¹¹, algemene kosten van de onderneming.

⁹ Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, overweging 10.

¹⁰ Activity-Based Costing.

¹¹ Building Block Costing.

- In elke toewijzingsfase moet een lijst worden opgesteld waarin de belangrijkste kostenelementen worden vermeld alsook de "cost driver(s)" die als verdeelsleutel(s) wordt/worden gebruikt. Die kostenelementen moeten samen ten minste 80 % vertegenwoordigen van de kosten die worden toegewezen tijdens de betreffende toewijzingsfase.
- De regels die op de toewijzing van de algemene kosten van toepassing zijn, moeten worden beschreven.
- De **methodes voor de afschrijving en de levensduur** (financieel en economisch) van de activa.

Het BIPT is van oordeel dat de levering van die inlichtingen een noodzakelijke en evenredige maatregel is. De levering van die inlichtingen is immers nodig om een kijk te hebben op de toewijzingen en op de kostenelementen met een voldoende niveau van fijnmazigheid. Wanneer volledige documentatie voorhanden is, kan dit ook bijdragen tot een efficiënte audit. Het BIPT is van oordeel dat de levering van die inlichtingen een evenredige maatregel is omdat een deel van die informatie al bestaat (er zijn immers al rapporten opgesteld door Belgacom of door consultants of revisoren waarin het ABC-model en het PPP-model worden beschreven). De samenstelling van de documentatie zal waarschijnlijk het eerste jaar een grotere inspanning vergen, maar zal in de jaren daarop minder middelen vereisen.

Belgacom is verplicht om het Instituut documentatie te bezorgen met daarin alle gegevens die onder 6.3.1 zijn opgesomd.

Indien noodzakelijk moet Belgacom op verzoek van het BIPT technische verslagen opstellen waarin het proces van de toewijzing van bepaalde kosten meer in detail wordt toegelicht. De informatie over de kostentoe wijzing kan de volgende elementen bevatten:

- de identificatie van de kosten;
- de identificatie van de overeenkomstige drivers;
- de bron van elk van de drivers.

6.3.2 Valorisatie van de activa

Gelet op de prijsontwikkeling en de technologische ontwikkeling, kan het nodig zijn om bepaalde activa te herevalueren. Het behoort tot de bevoegdheid van het BIPT om te bepalen welk type valorisatie (HCA¹² of CCA¹³) geschikt is om de tarieven van de diensten te bepalen waarvoor een operator een SMP-status heeft, naargelang van de marktsituatie¹⁴.

De impact van de herevaluatie moet duidelijk worden geïdentificeerd. Wat betreft de activa die geherwaardeerd worden, moet het kostentoe rekeningssysteem de waarden zowel in historische kosten als in huidige kosten kunnen leveren.

Wanneer een goed geherwaardeerd moet worden, kan men niet altijd de actuele kosten van een identiek goed kennen. Door de technologische vooruitgang is het immers mogelijk dat dat goed niet langer beschikbaar is. In dergelijke gevallen is het raadzaam om de herevaluatie te baseren op de kosten van een hedendaags gelijkwaardig goed (MEA), d.w.z. een goed dat soortgelijke diensten kan produceren.

De regels voor het herevalueren van de activa die door Belgacom in zijn kostentoe rekeningssysteem worden toegepast moeten transparant zijn en gedocumenteerd:

- De activa die worden gehervalueerd moeten geïdentificeerd worden met een voldoende mate van fijnmazigheid;
- Gelet op het evenredigheidsbeginsel moet zoveel mogelijk worden gewerkt met een inventaris van de op het netwerk gebruikte activa;
- De methoden en parameters die voor de herevaluatie worden gebruikt (prijsindexen, actuele prijzen, enz.) moeten transparant en expliciet zijn, per goed of categorie van activa;

¹² Historical Cost Accounting (boeking in historische kosten).

¹³ Current Cost Accounting (boeking in huidige kosten).

¹⁴ Toelichting bij de aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, p. 5.

- In voorkomend geval moeten de huidige gelijkwaardige activa die als referentie worden gebruikt duidelijk geïdentificeerd worden, evenals hun waarde.

Het BIPT is van oordeel dat de levering van die inlichtingen een noodzakelijke en evenredige maatregel is. De levering van die inlichtingen is nodig om de verrichtingen inzake herwaardering van de activa te verifiëren. Wanneer volledige documentatie voorhanden is, kan dit ook bijdragen tot een efficiënte audit. Het BIPT is van oordeel dat de levering van die inlichtingen een evenredige maatregel is omdat Belgacom al jarenlange ervaring heeft met de herwaardering van zijn netwerkactiva (zowel wat betreft het netwerk voor lokale toegang als het "core"-netwerk). De samenstelling van de documentatie zal waarschijnlijk het eerste jaar een grotere inspanning vergen, maar zal in de jaren daarop minder middelen vereisen.

Wanneer een herwaardering van de kostenbasis wordt uitgevoerd, heeft het Instituut de bevoegdheid om ervoor te zorgen dat de methode en de evaluatiecriteria van de netwerkactiva relevant zijn en zo nodig een wijziging ervan te eisen¹⁵

Het BIPT kan vragen dat wijzigingen worden aangebracht:

- om rekening te houden met de kosten van een efficiënte operator (door bijvoorbeeld de onnodige of ongerechtvaardigde kosten uit te sluiten, door rekening te houden met een niet-optimale netwerkinfrastructuur of door rekening te houden met het bestaan van ongerechtvaardigde capaciteitsoverschotten); en
- om rekening te houden met de technologische ontwikkeling (hedendaagse activa kunnen bijvoorbeeld bijkomende functies hebben en minder onderhoudskosten vergen, minder plaats innemen en/of minder energie gebruiken)¹⁶.

6.3.3 Follow-up van de wijzigingen

Belgacom is verplicht om jaarlijks de voornaamste wijzigingen aan te geven die zijn aangebracht in het kostentoerekeningsmodel in vergelijking met het vorige jaar (ongeacht of die wijzigingen betrekking hebben op de definities van de kostenposten, de toewijzingsregels, de valorisatieregels of andere aspecten van het kostentoerekeningssysteem). Wanneer wijzigingen worden aangebracht in de kostenbases of in de toerekenings- en evaluatieregels, moet de impact van die wijzigingen beschreven worden en op verzoek van het BIPT gemeten kunnen worden door de resultaten van het model op te geven voor en na de wijziging.

6.4 ROL VAN HET INSTITUUT

De ontwikkeling van een kostentoerekeningssysteem door Belgacom doet niets af van het recht van het BIPT om kostentoerekenings- en kostenberekeningsmethodes te gebruiken die anders zijn dan diegene die de operator toepast, om de kosten te bepalen die verbonden zijn aan een efficiënte dienstverlening¹⁷.

De regels die in het kostentoerekeningssysteem worden toegepast moeten op voldoende uitvoerige wijze opgenomen zijn in de documentatie die Belgacom voorbereidt om de controle mogelijk te maken op het naleven van de principes die in 6.1 en 6.2 worden uiteengezet. Het Instituut kan eisen dat de regels die in het kostentoerekeningssysteem worden gebruikt, worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat die principes worden nageleefd.

Het Instituut kan wijzigingen aanvragen betreffende alle aspecten van het kostentoerekeningsproces, ook de definitie en het bepalen van de cost drivers, de enquête- en steekproeftechnieken, alsook de methodes voor valorisatie die in het toerekeningssysteem worden gebruikt¹⁸. De geëiste wijzigingen

¹⁵ ERG Common Position C(2005) 3480, p. 10-11.

¹⁶ ERG Common Position C(2005) 3480, p. 13-14.

¹⁷ Artikel 62, § 2, van de wet van 13 juni 2005.

¹⁸ ERG Common Position C(2005) 3480, p. 9.

kunnen ofwel voortvloeien uit een audit van een bedrijfsrevisor, ofwel uit eigen onderzoeken van het BIPT.

Het feit dat dit document een aantal gegevens bepaalt die Belgacom moet verstrekken belet niet dat het BIPT bijkomende informatie kan vragen, overeenkomstig artikel 14, § 2, 2°, van de wet van 17 januari 2003 en artikel 137 van de wet van 13 juni 2005.

Bovendien kan het Instituut in het kader van zijn opdrachten behoefte hebben aan informatie over markten waar de operator die onderworpen is aan de verplichting tot kostentoe rekening geen SMP-status heeft¹⁹. Het verstrekken van informatie over markten waar Belgacom geen SMP-status heeft is relevant voor het Instituut omdat dit het in staat stelt om de relevantie na te gaan van de toewijzing van de kosten en de coherentie van de gegevens in verband met het kostentoe rekeningssysteem.

7 BESCHRIJVING VAN HET KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM

Artikel 62, § 3, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt: "Wanneer de invoering van een kostentoe rekeningssysteem verplicht wordt gesteld, publiceert het Instituut een beschrijving van dit kostentoe rekeningssysteem met daarin ten minste de hoofdcategoryen waarin de kosten worden ingedeeld en de voor de toerekening van de kosten toegepaste regels".

De publicatie van informatie draagt bij tot het tot stand brengen van een open en concurrerende markt en kan ook de geloofwaardigheid verhogen van het reglementaire boekhoudsysteem²⁰.

Onverminderd de bijkomende verzoeken van het Instituut en de vereisten die in hoofdstuk 6 uiteengezet zijn, moet de beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem dat bestemd is voor publicatie door het Instituut het volgende omvatten²¹:

- Een organigram van het bedrijf, dat de departementen en afdelingen illustreert en beschrijft die betrokken zijn bij de productie van producten en diensten die tot de markten behoren waar Belgacom een SMP-status heeft gekregen;
- Een beschrijving van de relevante netwerken voor elektronische communicatie voor de markten waar Belgacom een SMP-status heeft gekregen;
- De definitie van de omtrek van de kosten en inkomsten die in het systeem worden behandeld;
- De identificatie en de beschrijving van de voornaamste databanken waarin de basisinformatie is opgeslagen (bijv. kosten, volumes);
- Een samenvatting van de kostentoe wijzingsmethodes, waarbij de stapsgewijs opeenvolgende toewijzingen volkomen begrijpelijk worden gemaakt;
- De regels voor het valoriseren van de activa tegen hun actuele kostprijs; en
- De identificatie en beschrijving van de afschrijvingsmethodes.

Het BIPT is van oordeel dat de publicatie van die inlichtingen een evenredige maatregel vormt, die ook de bedrijfsgegevens eerbiedigt, omdat de kwantitatieve gegevens niet worden gepubliceerd.

Hoewel de publicatie van een beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem de taak is van het BIPT (artikel 62, § 3, van de wet van 13 juni 2005), moeten de gegevens waaruit die beschrijving bestaat of die het mogelijk maken om die op te stellen, absoluut aan het BIPT worden verstrekt door de operator die over het kostentoe rekeningssysteem beschikt.

¹⁹ Aanbeveling van de Commissie 2005/698/EG, punt 5.

²⁰ Aanbeveling van de Commissie 2005/698/EG, bijlage.

²¹ Het kan gaan om een vereenvoudigde versie van de documentatie die aan het BIPT moet worden bezorgd.

Belgacom is verplicht om de hierboven opgesomde gegevens beschikbaar te stellen aan het BIPT met het oog op de publicatie ervan.

Belgacom is verplicht om het BIPT op te hoogte te brengen van de wijzigingen in zijn kostentoerekeningssysteem die een wijziging van die beschrijving zouden rechtvaardigen.

8 BESCHRIJVING VAN HET KOSTENTOEREKENINGSSYSTEEM

8.1 ALGEMEEN

Artikel 62, § 4, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt dat wanneer het door het Instituut toegepaste kostentoerekeningssysteem dit noodzakelijk maakt, een door de operator aangeduide erkende bedrijfsrevisor op kosten van de operator toeziet op de inachtneming van het kostentoerekeningssysteem. Op basis van de conclusies van het verslag van de bedrijfsrevisor, moet het Instituut ieder jaar een verklaring betreffende de inachtneming van het systeem publiceren.

Artikel 62, § 2, bepaalt dat een door de operator aangeduide erkende bedrijfsrevisor op kosten van die operator de inachtneming van de kostentoerekeningssystemen verifieert wanneer het Instituut de eindgebruikerstarieven wil controleren (overeenkomstig artikel 64, § 1) en dat het Instituut de noodzakelijke en geëigende kostentoerekeningssystemen bepaalt die de geviseerde operator toepast. Het Instituut moet ieder jaar een verklaring betreffende de inachtneming van deze systemen publiceren.

Het kostentoerekeningssysteem van een telecommunicatieoperator zoals Belgacom is een systeem dat van nature uit ingewikkeld is, gelet op de omvang van de onderneming, alsook de diversiteit en de technische aard van haar activiteiten. Het kostentoerekeningssysteem vormt een fundamenteel element in het kader van de controle van de wholesale- en retailprijzen. Het is dus nodig dat dit systeem wordt gecontroleerd door een gespecialiseerde en onafhankelijke instantie. Zo'n controle draagt ook bij tot een hogere geloofwaardigheid van het kostentoerekeningssysteem.

Opdat die controle doeltreffend is, moet het BIPT zich ervan kunnen vergewissen dat het mandaat van de bedrijfsrevisor voldoende duidelijk en volledig is.

Bij het uitvoeren van zijn opdracht moet de auditeur toegang hebben tot alle relevante gegevens en informatie, ondersteuningsdocumenten van de systemen en documentatie. Belgacom moet bovendien de nodige middelen ter beschikking stellen om met de auditeur samen te werken en te antwoorden op de vragen die rijzen tijdens het uitvoeren van de audit.

Het bestek dat dient om de bedrijfsrevisor te selecteren, moet door Belgacom aan het BIPT worden overgezonden. In dat bestek moet een uitdrukkelijke verwijzing naar dit besluit staan.

8.2 TAKEN VAN DE AUDITEUR

De taken van de onafhankelijke auditeur die belast is met de controle van het kostentoerekeningssysteem worden hierna beschreven.

8.2.1 De relevantie verifiëren van de omtrek van de kosten en inkomsten

Het komt erop aan te verifiëren of de relevante en correcte financiële gegevens uit de jaarrekeningen zijn gehaald om door het kostentoerekeningssysteem te worden behandeld.

8.2.2 De inachtneming van de basisvereisten verifiëren

De auditeur moet:

- De naleving controleren van de principes inzake causaliteit, objectiviteit, consistentie en transparantie;

- De kwaliteit van de informatie controleren (relevantie, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid, materialiteit en verifieerbaarheid).

8.2.3 De toepassing van de toewijzings- en evaluatieregels verifiëren

De auditeur moet in het bijzonder:

- Een controle uitvoeren op groeperingen van boekhoudgegevens en de relevantie van die groeperingen bekrachtigen;
- Voor elke stap in de toewijzing een controle uitvoeren op de grootste geldbedragen, alsook op andere, willekeurig gekozen, bedragen;
- Verifiëren of de gebruikte verdeelsleutels correct berekend en toegepast zijn;
- Verifiëren of de niet-financiële gegevens die dienen voor de berekening van de verdeelsleutels correct en betrouwbaar zijn;
- De toewijzingen die steekproefsgewijs hebben plaatsgevonden verifiëren, met name door de significante aard van de steekproeven te controleren, alsook de methode verifiëren die gebruikt is voor het bepalen van de kostenfactoren;
- De methodes verifiëren inzake afschrijvingen, kapitaalkosten en evaluatie van de activa;
- Het naleven verifiëren van de besluiten van het BIPT en/of de aanbevelingen die in de vorige audits geformuleerd zijn;
- Verifiëren of de toegepaste toewijzings- en herwaarderingsregels wel beantwoorden aan de documentatie die door Belgacom wordt voorbereid en aan de beschrijving van het systeem voor de toerekening van de in hoofdstuk 7 genoemde kosten;
- Evalueren of de gebruikte regels voor het toewijzen van de kosten voldoende uitvoerig worden beschreven om de relatie tussen de kosten en de tarifiering van de netwerkelementen en – diensten duidelijk tot uiting te laten komen.

Enerzijds rekening houdende met de omvang van de audittaak en anderzijds met de noodzaak tot een efficiënte controle die rekening houdt met de ontwikkelingen (bijv. de veranderingen in de interne structuur van Belgacom), acht het BIPT het redelijk en evenredig dat om het andere jaar, afgewisseld met een meer beperkte audit, een grondige audit plaatsvindt, die toegespitst is op de veranderingen van methodes en variaties in de resultaten. Indien het auditverslag over een gegeven jaar evenwel op grote problemen zou duiden, behoudt het BIPT zich het recht voor om het jaar daarop een grondige audit te eisen. De eerste audit die overeenkomstig dit besluit wordt verricht, moet een grondige audit zijn.

8.2.4 Een verslag overleggen aan het BIPT over de uitvoering van zijn opdracht

Het komt erop aan aan het Instituut een rapport over te leggen dat ten minste de volgende gegevens bevat:

- De volledige beschrijving van de aangenomen verificatiemethode en van de overeenkomstig de punten 8.2.1 tot 8.2.3 uitgevoerde verificaties alsook het resultaat van die verificaties;
- De conclusies van de auditeur;
- Alle vastgestelde onregelmatigheden; en
- De door de auditeur geformuleerde aanbevelingen (met een beschrijving van de gevolgen die hieruit voortvloeien).

9 TERMIJNEN

9.1 ALGEMEEN

Een boekhoudkundig gegeven wordt als relevant beschouwd als het economische beslissingen kan beïnvloeden en het tijdig genoeg verstrekt wordt om die beslissingen te beïnvloeden²². Als het niet te gepasten tijde over de boekhoudkundige gegevens kon beschikken, zou het BIPT aanzienlijke problemen ondervinden om zijn opdrachten als nationale regelgevende instantie te vervullen, meer bepaald met betrekking tot het daadwerkelijk doorvoeren van de aan Belgacom opgelegde maatregelen inzake de controle op de wholesale- en retailprijzen. Zo is het in het bijzonder nodig dat het BIPT voldoende tijd voor het einde van het kalenderjaar over het auditverslag beschikt, de periode waarin het zich moet uitspreken over de conformiteit van de tarieven die vermeld zijn in de gereguleerde wholesale-aanbiedingen²³ (omdat de ontdekking van eventuele problemen een invloed kan hebben op de besluiten van het Instituut of aanvullende analyses kan rechtvaardigen). Bovendien zou de laattijdige publicatie van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem de geloofwaardigheid aantasten van dat systeem en van de gegevens die eruit voortkomen, wat argwaan zou wekken bij de andere operatoren, die zowel klant als concurrent zijn van Belgacom.

De in de hoofdstukken 6 tot 8 van dit besluit vermelde inlichtingen moeten dus volgens een precies tijdschema beschikbaar zijn, en in voorkomend geval gepubliceerd worden.

9.2 TIJDSHEMA

De voorbereiding, de controle en de publicatie van de verschillende documenten moet jaarlijks plaatsvinden volgens het volgende tijdschema:

		Uiterlijk op:
1.	Door Belgacom voor te bereiden gegevens:	
	- Gegevens genoemd in 6.3.1.	30 september
	- Gegevens genoemd in 6.3.2.	30 september
	- Voornaamste wijzigingen aangebracht in het kostentoerekeningssysteem (6.3.3)	30 september
	- Gegevens die voor publicatie bestemd zijn (deel 7)	31 oktober
	- Wijzigingen die rechtvaardigen dat de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem wordt gewijzigd (deel 7)	31 oktober
2.	Controle	
	- Mededeling door Belgacom van het bestek voor de selectie van de revisor	1 mei
	- Goedkeuring door het BIPT van het bestek voor de selectie van de revisor	31 mei
	- Overhandiging van het verslag van de revisor aan het BIPT	31 oktober

²² ERG Common Position C(2005) 3480, pagina 30.

²³ De elementen waarop de tarieven in de referentieaanbiedingen gebaseerd zijn, zijn jaarlijkse gegevens (vooral kosten- en volumegegevens). Het is dan ook logisch dat men de tarieven jaarlijks verifieert.

3.	Aangifte/conformiteitsattest	30 november
4.	Publicatie of wijziging van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem	31 december

De gegevens die in de tabel hierboven bedoeld zijn onder punt 1 en 2 moeten ook in elektronische vorm aan het BIPT worden meegedeeld.

Het tijdschema is in grote mate gebaseerd op een voorstel van Belgacom. Het BIPT is van oordeel dat dit tijdschema een evenredige maatregel vormt omdat daardoor een evenwicht tot stand wordt gebracht tussen het belang om zo vlug mogelijk na het afsluiten van het boekhoudjaar in kwestie over inlichtingen te beschikken en de werklast voor de operator aan wie het tijdschema wordt opgelegd.

9.3 INWERKINGTREDING

De termijnen hierboven verwijzen naar het jaar dat volgt op het onderzochte boekjaar en zijn voor de eerste keer van toepassing op de acties met betrekking tot het boekjaar 2007.

10 BEROEPSMOGELIJKHEDEN

Overeenkomstig de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep aan te tekenen bij het hof van beroep te Brussel, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel binnen zestig dagen na de kennisgeving ervan. Het hoger beroep wordt ingesteld: 1° bij akte van een gerechtsdeurwaarder die aan de tegenpartij wordt betekend; 2° bij een verzoekschrift dat, in zoveel exemplaren als er betrokken partijen zijn, ingediend wordt op de griffie van het gerecht in hoger beroep; 3° bij ter post aangetekende brief die aan de griffie wordt gezonden; 4° bij conclusie, ten aanzien van iedere partij die bij het geding aanwezig of vertegenwoordigd is. Met uitzondering van het geval waarin het hoger beroep bij conclusie wordt ingesteld, vermeldt de akte van hoger beroep, op straffe van nietigheid de vermeldingen van artikel 1057 van het gerechtelijk wetboek.

M. Van Bellinghen
Lid van de Raad

G. Deneff
Lid van de Raad

C. Rutten
Lid van de Raad

E. Van Heesvelde
Voorzitter van de Raad