

# ADVIES VAN HET BIPT INZAKE DE INTERCONNECTIELASTEN VAN DE ONDERNEMING BELGACOM MOBILE

(17 december 2001)

## 1 Onderwerp van het Advies

In zijn advies van 25 juli 2001, goedgekeurd door de minister van Telecommunicatie, had het BIPT beslist om de MTR<sup>1</sup>-interconnectielasten van operator Belgacom Mobile opnieuw te verlagen, en dit naar aanleiding van de aanmelding van die onderneming als operator met een sterke positie (SMP<sup>2</sup>) op de nationale interconnectiemarkt. Die tweede verlaging, op 1/10/2001, volgde op een eerste verlaging die reeds van kracht was geworden op 15/2/2001 : door die dubbele tariefaanpassing konden die MTR-lasten die door andere telecommunicatieoperatoren aan de onderneming Belgacom Mobile verschuldigd zijn, met gemiddeld ongeveer twintig percent worden verlaagd.

Die wijzigingen hebben geleid tot een gevoelige daling van het tarief voor oproepen van vast naar mobiel (F2M<sup>3</sup>) vanuit het vaste openbare telefoonnetwerk van Belgacom : sinds het begin van oktober jongstleden bedraagt de prijs per minuut van verbindingen in de piekuren (« *peak* ») naar het Proximus-netwerk nog slechts 24,913 eurocents (10,05 Belgische frank) tegenover 32,226 eurocents (13 BEF) in het begin van het jaar (tarieven inclusief BTW).

Ondanks die gunstige evolutie voor alle gebruikers van telecommunicatiediensten, die een stimulans vormt voor de ontwikkeling van die markt in België, hebben diverse operatoren en verenigingen een aantal kritische opmerkingen geuit op die tussenkomsten van het BIPT die ze als veel te voorzichtig beschouwen. Dit advies is er bijgevolg op gericht om de motieven en de argumenten voor de aanpak van het BIPT terzake te verduidelijken, en om de toekomstige acties voor te stellen die op dit vlak gepland worden.

## 2 Opstelling van een kostenmodel

### 2.1 Algemene principes

Het SMP-statuut van de onderneming Belgacom Mobile op de interconnectiemarkt houdt in dat, overeenkomstig de ONP-richtlijn<sup>4</sup> inzake interconnectie en de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, de interconnectietarieven op de kosten gebaseerd moeten zijn.

Op verzoek van het Instituut, heeft Bureau van Dijk derhalve de toerekening van de kosten van de onderneming Belgacom Mobile onderzocht om het niveau van de MTR-lasten vast te stellen

---

<sup>1</sup> MTR = Mobile Terminating Rate

<sup>2</sup> SMP = Significant Market Power

<sup>3</sup> F2M = Fixed T(w)o Mobile

<sup>4</sup> Richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van de Open Network Provision (ONP).

die de kosten van die operator weergeven. Het gebruikte kostenmodel is in het begin opgesteld met de software Tele-Com-Pass ontwikkeld door PricewaterhouseCoopers (PwC) die als van de onderneming Belgacom Mobile optrad : dat model heeft het voorwerp uitgemaakt van een kwalificatie door Bureau van Dijk dat besloten heeft dat het model over het algemeen robuust is en, meer specifiek betrouwbaar is zoals de parameters ervan zijn vastgelegd voor de bepaling van de directe en indirecte kosten die verband houden met de nationale terminatingdienst, en dit op voorwaarde dat de door Bureau van Dijk voorgestelde aanpassingen worden aangebracht. Het ging dus niet om een audit van de eigenlijke cijfers, omdat die reeds gecontroleerd werden door de revisoren van Belgacom Mobile.

Het spreekt voor zich dat het Instituut, om redenen van vertrouwelijkheid, niet alle details van het model in kwestie mag meedelen. De onderstaande beschrijving beperkt zich dan ook tot de opsomming van de aangenomen hypothesen en de voornaamste cijfers die uit dat model voortvloeien.

Het aldus opgestelde model leeft de volgende principes na, eventueel met inachtneming van de principes die door Bureau van Dijk zijn voorgesteld in zijn rapport aan het Instituut :

- *causaliteit van de kosten* : de diverse kosten worden toegerekend aan de activiteiten die ze veroorzaken;
- *transparantie* : de kostenelementen zijn duidelijk vastgesteld en gekwantificeerd;
- *objectiviteit* : de principes inzake boeking en de verdeelsleutels die worden toegepast, zijn objectief vastgelegd, met andere woorden zonder bepaalde dienstencategorieën te bevoordelen of te benadelen.

De aanpak die werd gevolgd voor de vaststelling van de kosten is van het « *top-down* »-type dat gebaseerd is op het principe FDC – HCA<sup>5</sup> : de CCA<sup>6</sup>-aanpak is niet in aanmerking genomen, enerzijds, omdat de impact van de netwerkkosten relatief beperkt is ten opzichte van de totale terminatingkostprijs en, anderzijds, omdat die methodologie bijkomende moeilijkheden zou veroorzaken om op een correcte manier de parameters van het kostenmodel te bepalen.

Er dient te worden opgemerkt dat de hieronder voorgestelde resultaten gebaseerd zijn op de boekhoudkundige gegevens en op de verkeersvolumes tijdens het boekjaar 2000. Er dient bovendien op te worden gewezen dat de elementen die in overweging zijn genomen enkel betrekking hebben op de activiteiten die met gsm<sup>7</sup> verband houden, met uitsluiting van de kosten die verbonden zijn met de aanwending van mobielecommunicatiesystemen van de derde generatie (UMTS<sup>8</sup>).

## **2.2 Betrokken diensten**

Dit kostenmodel is toegepast om een kostengebaseerd tarief te bepalen voor de nationale terminatingdienst voor gesprekken, die in termen van het toepasselijke reglementaire kader, de

---

<sup>5</sup> FDC – HCA = Fully Distributed Costs – Historical Cost Accounting

<sup>6</sup> CCA = Current Cost Accounting

<sup>7</sup> gsm = Global System for Mobile communications

<sup>8</sup> UMTS = Universal Mobile Telecommunications Systems

enige dienst vormt die moet worden gereguleerd. Bijgevolg zijn de volgende diensten voor de bepaling van het interconnectietarief niet in aanmerking genomen :

- de internationale spraakdiensten;
- de oproepen van Proximus-cliënten naar groene nummers (0800) van andere operatoren;
- de « *originating* »-bijdrage van « *on-net* »-oproepen tussen Proximus-cliënten ;
- de oproepen van Proximus-cliënten naar hun VMS-mailbox<sup>9</sup>;
- de oproepen van Proximus-cliënten naar cliënten van andere operatoren;
- de « *roaming out* »-dienst waarop Proximus-cliënten in het buitenland een beroep doen;
- de « *roaming in* »-dienst van cliënten van buitenlandse operatoren die het Proximus-netwerk gebruiken wanneer ze in België zijn;
- alle diensten voor SMS-berichten<sup>10</sup>;
- de toegang tot WAP<sup>11</sup>-portaalsites.

### **2.3 Indeling van de kosten**

In het model zijn de volgende kostencategorieën vastgelegd :

- *staff-related costs* : het gaat om alle kosten die rechtstreeks verbonden zijn met het personeel van de onderneming;
- *cost of sales* : die kosten hebben betrekking op de verkoopkanalen, inclusief de opleiding van het personeel dat ingezet wordt voor de verkoop en het toezicht op die verkoopkanalen;
- *materials, lease, equipment & maintenance* : onder die kosten vallen hoofdzakelijk kosten voor huurlijnen, het onderhoud van hardware en software, de kosten die verband houden met de sites, het onderhoud van de gebouwen, de diverse rechten en vergunningen;
- *depreciation network* : het gaat om afschrijvingen van het netwerk, inclusief het concessierecht voor de vergunning<sup>12</sup>;
- *bad debt* : die post dekt de kosten die verbonden zijn met de betalingsproblemen en de onbetaalde facturen van eindgebruikers van Belgacom Mobile;
- *depreciation non-network* : het gaat om afschrijvingen van alle materiële activa, met uitsluiting van de eigenlijke netwerkbestanddelen;
- *other operating costs* : die post omvat meer bepaald de kosten voor huur, reclame en consultancy;

---

<sup>9</sup> VMS = Voice Mail System

<sup>10</sup> SMS = Short Message Service

<sup>11</sup> WAP = Wireless Application Protocol

<sup>12</sup> Het concessierecht dat Belgacom Mobile in 1996 betaalde voor haar gsm-vergunning wordt verondersteld op 15 jaar op lineaire wijze te zijn afgeschreven. Er is geen rekening gehouden met het concessierecht dat in 2001 betaald is voor de UMTS-vergunning.

- *interconnect* : het gaat om interconnectiekosten die Belgacom Mobile aan andere operatoren betaald heeft;
- *roaming* : het gaat om kosten in verband met de internationale roaming die Belgacom Mobile aan andere operatoren moet betalen;
- *terminals* : die post stemt overeen met de eigenlijke kostprijs van de eindtoestellen en de SIM-kaarten ;
- *provisions* ;
- *financial, extraordinary & tax costs*.

Bij die verschillende kostencategorieën zijn de volgende vier kostencategorieën niet in aanmerking genomen voor de bepaling van het gereguleerde tarief voor het terminatingverkeer op het Proximus-netwerk :

- de kosten voor interconnectie met andere telecommunicatienetwerken, die niet relevant zijn voor het terminatingverkeer;
- de kosten die verbonden zijn aan de internationale « *roaming* » die niet meer relevant zijn voor het terminatingverkeer;
- provisies ;
- de financiële, uitzonderlijke kosten en belastingen : de invloed van die kosten wordt immers in aanmerking genomen in de vergoeding van het kapitaal (cf. § 2.6).

Uitgaande van de analytische boekhouding van de onderneming Belgacom Mobile, zijn de diverse kosten van technische en commerciële aard, alsook de algemene kosten (« *overhead* ») geboekt bij de verschillende producten die door die operator aan de markt geleverd worden. Tot slot kunnen de verschillende kosten die in aanmerking worden genomen voor de terminatingdienst voor oproepen op het Proximus-netwerk in de volgende vier grote groepen verdeeld worden :

- de **technische kosten** (§ 2.4) bestaan in hoofdzaak uit de afschrijvingen van de infrastructuur, met inbegrip van de kosten voor vergunningen, de kosten voor de huur (voornamelijk van de huurlijnen en antennesites) en van de directe en indirecte personeelskosten;
- de **commerciële kosten** (§ 2.5) bevatten hoofdzakelijk bepaalde directe en indirecte kosten die verbonden zijn aan de eindtoestellen (meer bepaald de SIM<sup>13</sup>-kaarten), aan de verkooppunten, aan de marketing- en reclamekosten en personeelskosten;
- de **diverse kosten** zijn hoofdzakelijk samengesteld uit algemene resterende kosten en facturatiekosten ;
- de **vergoeding van geïnvesteerde kapitalen** (§ 2.6) tracht een redelijk rendement te verschaffen voor de investeringen van de operator.

---

<sup>13</sup> SIM = Subscriber Identification Module

Het verloop van de bepaling van de technische kosten, de commerciële kosten en de vergoeding van de kapitalen wordt in de volgende drie paragrafen besproken.

#### **2.4 Technische kosten in verband met het netwerk**

De technische kosten bestaan hoofdzakelijk uit de werkingskosten (personeels-, huurkosten) enerzijds, en de afschrijvingen van diverse materiële activa anderzijds. Die technische kosten worden geboekt bij diverse types van verkeer, meer bepaald het terminatingverkeer, volgens de toerekeningsleutels die rekening houden met de routingfactoren (« *routing factor* ») van de verschillende componenten van het netwerk die voor de diverse categorieën van diensten worden aangewend.

De toerekening van netwerkkosten geschiedt op basis van « *network building blocks* », die de netwerkcomponenten in zes grote categorieën indelen :

- *switching subsystem* : Mobile Switching Center (MSC), Home Location Register (HLR), Transit Switching Center (TSC), Voice Mail System (VMS), SMS-Service Center (SMS-SC), Intelligent Network (IN)-platform;
- *radio access subsystem* : Base Station Controller (BSC) en Base Transceiver Station (BTS);
- *transmission links* : « *backbone* »-verbindingen en straalverbindingen;
- *WAP-platform*;
- *GPRS*<sup>14</sup> : apparatuur en transmissie;
- *UMTS*.

Zoals reeds vermeld in § 2.1, zijn enkel de historische kosten in aanmerking genomen door middel van een FDC–HCA-aanpak.

#### **2.5 Kosten van commerciële aard**

##### *2.5.1 Definitie van commerciële kosten*

De commerciële kosten bevatten alle kosten die door de onderneming gemaakt zijn om cliënten op het niveau van haar kleinhandelsactiviteiten aan te trekken, te beheren en te behouden. Die kosten beperken zich niet tot zuiver commerciële activiteiten (reclame, kosten die verband houden met de verkoop van eindtoestellen, commissies van de verdelers, « *help desk* » voor de cliënten) maar zij bevatten ook eerder administratieve en logistieke taken (bijvoorbeeld het beheer van gsm-toestellen en SIM-kaarten). Die commerciële kosten, in de betekenis die er in dit kader aan wordt gegeven, vertegenwoordigen een zeer belangrijk deel van de totale kosten voor alle gereguleerde en niet-gereguleerde diensten.

##### *2.5.2 In aanmerking nemen van de commerciële kosten*

Er kunnen a priori twee extreme aanpakken worden overwogen :

---

<sup>14</sup> GPRS = General Packet Radio Services

- **Aanpak nr. 1** : de commerciële kosten worden helemaal niet in overweging genomen voor het terminatingverkeer : die aanpak zou kunnen gerechtvaardigd zijn indien men erkende dat het niet logisch zou zijn om de kosten in kwestie aan te rekenen aan de cliënten van de andere operatoren die Proximus-clieñten wensen te bereiken en dat die commerciële kosten bijgevolg volledig zouden moeten worden gec recupereerd via de abonnementen en inkomsten in verband met het uitgaande verkeer van mobiele cliënten van Belgacom Mobile;
- **Aanpak nr. 2** : de commerciële kosten kunnen strikt proportioneel bij het terminatingverkeer worden geboekt, met andere woorden naar rato van het volume verkeer dat op het Proximus-netwerk beëindigd wordt ten opzichte van het totale, zowel het binnenkomende als het uitgaande, verkeer. Die aanpak kan worden gerechtvaardigd indien men erkent dat de commerciële inspanningen van een mobiele operator niet alleen tot doel hebben om het uitgaande verkeer te stimuleren, maar ook om binnenkomende verkeersstromen te genereren die afkomstig zijn van andere telecommunicatienetwerken.

### 2.5.3 Niet-proportionele boeking van de commerciële kosten

Het BIPT volgt hierin de suggestie van Bureau van Dijk en is van mening dat die kosten van commerciële aard gedeeltelijk in overweging moeten worden genomen om het kostprijsniveau van de MTR-terminatinglast te bepalen omdat het niet te ontkennen valt dat de markt voor mobiele diensten verschillende opmerkelijke specifieke kenmerken vertoont die de mobiele markt met name onderscheiden van de klassieke markt van de vaste spraaktelefoondienst :

- de belangrijke inspanningen, en bijgevolg de commerciële kosten die door de operatoren van de mobiele telefoondienst gemaakt zijn, dragen immers niet alleen bij tot het genereren van uitgaand verkeer vanaf mobiele toestellen, maar ook, en in ruime mate, van binnenkomend verkeer dat door de mobiele gebruikers ontvangen wordt. Dit geldt voor het steeds toenemende percentage klanten van operatoren van mobiele telefonie die gebruikmaken van vooruit betaalde kaarten;
- bijgevolg profiteren de operatoren en hun cliënten van andere (vaste) telecommunicatienetwerken ontegenzeggelijk van die aanzienlijke commerciële inspanningen van mobiele operatoren door de toegankelijkheid van de talrijke cliënten van die laatste gevoelig te vergroten. De commerciële inspanningen van de mobiele operatoren stimuleren dus in belangrijke mate de verkeersstromen naar die netwerken en hun cliënten en het is dus logisch dat de cliënten van de andere netwerken die op de mobiele netwerken interconnecteren, gedeeltelijk bijdragen in die belangrijke commerciële kosten van mobiele operatoren;
- overigens is de mobiele sector meer en meer van mening, meer bepaald in andere Europese landen, dat een « actieve » cliënt houder is van een draagbaar telefoontoestel dat minstens één oproep gedurende een bepaalde periode heeft gemaakt of *ontvangen*, typisch de laatste drie maanden. Die definitie is heel belangrijk aangezien een steeds toenemend percentage cliënten gebruikmaakt van vooruit betaalde kaarten omdat, voor een groot aantal onder hen, de mogelijkheid om « bereikbaar » (« *reachable* ») te zijn het voornaamste onderdeel van de dienst vormt.

Toch zou men natuurlijk kunnen aanvoeren dat een cliënt van Belgacom Mobile in ieder geval in vergelijking meer profiteert van de commerciële inspanningen van die onderneming dan een klant van een andere operator die hem wenst te bereiken. Zo kan bijvoorbeeld niet worden

**Advies van het BIPT van 17/12/2001 inzake de interconnectielasten van de onderneming Belgacom Mobile**

ontkend dat de «*customer service*» van Belgacom Mobile meer nut heeft voor de Proximus-cliënten dan voor de klanten van de operatoren die oproepen op het Proximus-netwerk afwikkelen. Indien men bijvoorbeeld veronderstelt dat een Proximus-cliënten redelijkerwijze tweemaal meer voordeel haalt uit die commerciële inspanningen dan de cliënten van de andere operatoren die zich interconnecteren op het Belgacom Mobile-netwerk, constateert men in het model dat de commerciële kosten die bij de MTR-last geboekt kunnen worden ongeveer met ongeveer 40% verlagen.

Bijgevolg beïnvloedt een dergelijke «minder dan proportionele» toerekening van de commerciële kosten aan het binnenkomende verkeer in zeer hoge mate het niveau van de terminatinglast. Indien die redelijke oplossing duidelijk een compromis vormt tussen de twee aanpakken nr. 1 en nr. ° 2 die uiteengezet zijn in § 2.5.2, dient te worden erkend dat de keuze van een gepaste wegingsfactor met betrekking tot die voordelen, die verbonden zijn aan de commerciële inspanningen van Belgacom Mobile en die de Proximus-cliënten en de cliënten van andere operatoren respectievelijk genieten, tamelijk willekeurig blijft. Dit effect wordt overigens bestudeerd in de vorm van een «*externality factor*» in de recente mededeling (zie § 5.2) over de prijzen van de oproepen naar mobiele toestellen van de Britse regulator OFTEL die een zeer ruime waardenmarge (tussen één en drie) gebruikt.

#### 2.5.4 *Behandeling van ontvangsten in verband met het verkeer*

Om in de gevolgte aanpak pragmatisch te zijn, zou een tussenoplossing die deel uitmaakt van de suggesties van Bureau van Dijk, erin kunnen bestaan om van de commerciële kosten de ontvangsten af te trekken die geen verband houden met het verkeer (maandelijkse abonnementen, activeringskosten voor nieuwe cliënten, ontvangsten uit de verkoop van eindtoestellen en SIM-kaarten,...) die, in dat geval, ook op evenredige manier zouden worden toegerekend aan de binnenkomende en uitgaande verkeersstromen<sup>15</sup>. Aangezien de mobiele klanten in feite tegelijkertijd binnenkomend en uitgaand verkeer genereren, kan het logisch lijken om niet alleen de ontvangsten die verbonden zijn aan het verkeer over die verkeersstromen te verdelen, maar ook nog de ontvangsten die niet aan het verkeer verbonden zijn, diegene die hoofdzakelijk van de abonnementen komen. Die aanpak vertoont een zekere coherentie voorzover zowel de «bruto» commerciële kosten als de ontvangsten uit de abonnementen en bijgevolg de «netto» commerciële kosten die verkregen kunnen worden door die ontvangsten die niet verbonden zijn met het verkeer af te trekken van de bruto commerciële kosten, niet verbonden zijn met het volume verkeer.

De onderneming Belgacom Mobile is echter van mening dat het niet gepast is om de ontvangsten die niet verbonden zijn met het verkeer, toe te rekenen aan het terminatingverkeer, aangezien de ontvangsten van de abonnementen lager zouden zijn dan de winstderving die, voor de uitgaande oproepen, voortvloeit uit een minder hoge eenheidsprijs die de abonnees genieten ten opzichte van de prepaid klanten. Bovendien is een dergelijk aanpak voor Belgacom Mobile zeer betwistbaar voorzover het enerzijds niet logisch zou zijn om rekening te houden met de inkomsten (van de abonnementen) in een kostenmodel dat geacht wordt enkel de kosten te verdelen en anderzijds zou het in overweging nemen van abonnementen in de problematiek van

<sup>15</sup> In het geval van de «*pre-paid*»-klanten, dient er geen rekening te worden gehouden met de inkomsten uit abonnementen. In een volgende fase zou, volgens Bureau van Dijk, kunnen worden overwogen dat de «*pre-paid*»-klanten *meer* betalen voor het uitgaande verkeer en dat die toeslag gedeeltelijk dient om de kostprijs van de toegankelijkheid te compenseren en bijgevolg toegerekend zou kunnen worden aan de ontvangsten van de «*terminating*» om er de nettokostprijs van te bepalen.

terminatingverkeer een aanpassing moeten inhouden van de meetmethodologie van de interconnectiemarkt, wat in strijd is met de toepasselijke Europese aanbevelingen.

Tot slot kan de problematiek van wanbetalers («*bad debt*») in dat geval ook de boeking van commerciële kosten bij het terminatingverkeer beïnvloeden. Ook al betreft die post enkel de niet-betaling van detailhandelfacturen van eindgebruikers, met uitsluiting van bedragen op het niveau van «*wholesale*» die door andere telecommunicatieoperatoren verschuldigd zijn, stemt een deel van de post «*bad debt*» immers precies overeen met de niet-betaling van abonnementen.

## **2.6 Vergoeding van geïnvesteerde kapitalen**

Het principe van kostenbasing houdt in dat niet alleen rekening wordt gehouden met de diverse exploitatiekosten die afgeleid zijn uit de analytische boekhouding van de onderneming, maar ook met de billijke vergoeding van de kapitalen die door de aandeelhouders geïnvesteerd zijn.

Die vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen is het resultaat van het volgende klassieke product :

$$\text{WACC} \times \text{RAB}$$

waar  $\text{WACC}^{16}$  de gemiddelde gewogen kostprijs van het kapitaal betekent en  $\text{RAB}^{17}$  de boekwaarde van de geïnvesteerde activa voor de dienst die gereguleerd moet worden: de RAB-parameter stemt overeen met de netto-boekwaarde ( $\text{NBV}^{18}$ ) van de materiële activa van de onderneming.

De omvang van die kosten van het kapitaal vóór belasting  $\text{WACC}_{\text{pretax}}$  wordt in principe berekend via de onderstaande vereenvoudigde formule<sup>19</sup> :

$$\text{WACC}_{\text{pretax}} = (r_f + \beta \times p_m) / (1 - t)$$

waarbij  $r_f$  = rendement zonder risico;  
 $\beta$  = risicofactor, hoofdzakelijk verbonden met de onderneming ;  
 $p_m$  = risicopremie;  
 $t$  = graad van belastingheffing.

<sup>16</sup> WACC = Weighted Average Cost of Capital

<sup>17</sup> RAB = Regulatory Asset Base

<sup>18</sup> NBV = Net Book Value

<sup>19</sup> De algemene formule voor de berekening van WACC is namelijk vereenvoudigd door, in het geval van Belgacom Mobile, rekening te houden met het feit dat de schuld die overeenstemt met de geleende fondsen waarop intresten moeten worden betaald, bijna verwaarloosbaar is ten opzichte van het totaal van het geïnvesteerde kapitaal. la dette correspondant aux fonds empruntés et sujets au paiement d'intérêts est quasi négligeable vis-à-vis du total des capitaux investis.



In de mate van het mogelijke probeert het toegepaste model een maximum aan coherentie te behouden tussen de parameters die enerzijds voor Belgacom gebruikt worden in het kader van BRIO<sup>20</sup>, en anderzijds voor haar dochtermaatschappij Belgacom Mobile, rekening houdende met de strikte banden tussen de aandeelhouders tussen die twee ondernemingen. Toch dient rekening te worden gehouden met bepaalde specifieke kenmerken van de markt voor mobiele communicatie, die leiden tot het overwegen van verschillende waarden voor bepaalde parameters van de WACC-formule :

- aldus, ook al is de risicopremie van de markt  $p_m$  vooral afhankelijk van het algemeen investeringsklimaat, en zou er bijgevolg geen verschil mogen zijn tussen die twee ondernemingen, de parameter  $r_f$  daarentegen is afhankelijk van het rendement en de duur van de staatsobligaties of OLO's waarmee rekening wordt gehouden. Welnu, een duur van 10 jaar lijkt coherent met de gemiddelde afschrijvingstermijn van de materiële activa van Belgacom Mobile maar een gevoelig langere duur, ongeveer dertig jaar, zou beter rekening kunnen houden met de doelstellingen inzake rendement op lange termijn die dikwijls worden beoogd door de investeringen van industriële aard in de telecommunicatiesector;
- de risicofactor  $\beta$  wordt geacht representatief te zijn voor het risiconiveau dat eigen is aan de onderneming, rekening houdende met de activiteitssector in kwestie. Welnu, in Europa bestaat er slechts één mobiele operator (in dit geval Telecom Italia Mobile) waarvoor de  $\beta$ -factor officieel gepubliceerd is. Vergelijkingen met het buitenland zijn bijgevolg moeilijk, temeer daar de risicofactoren van verschillende andere Europese operatoren in de telecommunicatiesector momenteel sterk beïnvloed worden door de enorme schuldenlast van verschillende onder hen als gevolg van de veiling van de UMTS-licenties. Niettegenstaande die moeilijkheden dient te worden vastgesteld dat de industrie van de mobiele communicatie momenteel een risiconiveau kent dat waarschijnlijk hoger is dan dat van de operatoren (« incumbent ») van de vaste telefonie, gezien de grote concurrentie op de mobiele markt en de snelle technologische evolutie ervan : een zekere differentiatie tussen de risicofactoren van Belgacom Mobile en haar moederonderneming zijn dus in zekere mate te rechtvaardigen in die omstandigheden.

Aldus zijn diverse hypothesen denkbaar om de waarden vast te leggen van die twee parameters die leiden tot een eenheidskostprijs van de vergoeding van het kapitaal die grosso modo tot tweemaal zo hoog kan zijn. De meest redelijke hypothesen die het BIPT aanvaardt, schatten de kostprijs van het kapitaal vóór belasting (WACC) op 19,5% voor de activiteit van de onderneming Belgacom Mobile. Dat percentage is van die aard dat het een redelijke rendement op de investeringen van een mobiele operator in België zou verschaffen maar het is echter hoger dan het percentage dat door Bureau van Dijk gebruikt wordt, terwijl het duidelijk lager blijft dan het percentage dat door Belgacom Mobile naar voren geschoven werd.

## **2.7 Conclusies over het kostenmodel**

De ontwikkeling van dat kostenmodel heeft er duidelijk de aandacht op gevestigd dat een eenduidige juridische interpretatie van het concept kostenbasing moeilijk is en dat de gevolgen van het SMP-statuut van een mobiele telefoonoperator niet zo duidelijk lijken als diegene die

<sup>20</sup> BRIO = Belgacom Reference Interconnect Offer

van toepassing zijn op een netwerkoperator en een operator van vaste diensten. Vooral de volgende punten kunnen verschillend worden geïnterpreteerd en leiden bijgevolg tot de vaststelling van een prijsmarge door Instituut waarbinnen de interconnectielasten van de onderneming Belgacom Mobile zich moeten situeren om te voldoen aan het principe van kostenbasing :

- de wijze waarop de technische kosten in verband met het netwerk worden vastgesteld;
- het in aanmerking nemen van bepaalde kosten van commerciële aard;
- de vergoeding van geïnvesteerde kapitalen.

Volgens de aangenomen hypothesen, in het bijzonder voor de boeking van commerciële kosten en de vergoeding van het kapitaal, leidt het uitgewerkte kostenmodel tot een gemiddeld kostprijsniveau voor de nationale terminatingdienst dat **tussen 10,610 eurocents (4,28 BEF) en 16,584 eurocents (6,69 BEF) per minuut ligt.** Men dient dus in overweging te nemen dat ieder MTR-tariefniveau dat tussen die grenswaarden ligt, vanuit een strikt juridisch oogpunt, beantwoordt aan de wettelijke en reglementaire verplichtingen inzake kostenbasing van de interconnectielasten. Er dient te worden onderstreept dat dit tarief, uitgedrukt exclusief BTW per minuut, het nationale terminatingverkeer dekt voor de telefoondienst, die de activiteit vormt die aan de regulering onderworpen is naar aanleiding van de SMP-aanmelding van de onderneming Belgacom Mobile.

## **2.8 Opmerkingen van het BIPT over de aanpak van Bureau van Dijk**

Het BIPT is van mening dat de door Bureau van Dijk gevolgde aanpak, op basis van informatie die door Belgacom Mobile verstrekt is, coherent en betrouwbaar is en dat die bijgevolg een correcte berekening verstrekt van de actuele kostprijs van de terminatingdienst van die operator op basis van cijfers die op de boekhouding betrekking hebben en op de volumes verkeer voor het jaar 2000. Er dient te worden onderstreept dat de verkregen resultaten rechtstreeks afhankelijk zijn van een aantal hypothesen in verband met de situatie op de Belgische markt voor mobiele telefonie.

Nu mag men niet uit het oog verliezen dat de betreffende markt in ons land, om hoofdzakelijk historische redenen, nog altijd bijzonder homogeen is, aangezien de onderneming Belgacom Mobile daar ruimschoots meer dan de helft in handen heeft. Dat duidelijke "onevenwicht" komt uiteraard ook tot uiting in de volumes van het afgewikkelde verkeer op de drie betrokken mobiele netwerken, hoewel de berekening van de eenheidskostprijs van de dienst voor de afwikkeling op het Proximus-netwerk daardoor zeker scheef loopt en kan leiden tot een te laag kostenniveau om door de overige mobiele operatoren te kunnen worden bereikt. Een berekening van de afwikkelingskosten op een mobiel netwerk in België met de hypothesen die zouden neerkomen op een meer homogene verdeling van de markt, zou kunnen leiden tot een hoger niveau van de eenheidskostprijs.

Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat de kosten waarmee het model rekening houdt, enkel betrekking hebben op de gsm-activiteit. De naderende ontplooiing van de mobiele 3G-systemen (UMTS) zal op korte termijn leiden tot zeer aanzienlijke investeringen die onvermijdelijk zullen worden doorgerekend in de eenheidskostprijs voor de afwikkeling, in die mate dat het met name niet gepast zou zijn om de MTR-lasten te differentiëren volgens het soort van technologie dat wordt toegepast door de mobiele operator bij wie de oproep terechtkomt.

### **3 Juridische overwegingen met betrekking tot de kostenbasering**

Hoewel de kostenbasering van de interconnectielasten van de operatoren die aangemeld zijn als beschikkende over een aanzienlijke marktpositie, voortvloeit uit het toepasselijke wettelijke kader, zowel op Europees als op nationaal niveau, moet men toch vaststellen dat dit begrip gekenmerkt wordt door een relatieve vaagheid op inhoudelijk vlak en qua reikwijdte. In het bijzonder in het geval van de operatoren die netwerken en diensten voor mobiele communicatie exploiteren, bestaat er geen internationaal erkend referentiemodel om de kostengebaseerde interconnectietarieven te bepalen.

Zo vermelden zowel artikel 7.2 van de ONP-richtlijn inzake interconnectie van 30 juni 1997 als artikel 106, § 1, van de wet van 21 maart 1991 de verplichting tot naleving van « het beginsel van kostenoriëntering » in de betreffende gevallen. Toch kan niet worden ontkend dat het eigenlijke begrip van kostenoriëntering betrekkelijk vaag is, en dit ondanks de diverse mededelingen en aanbevelingen van de Europese Commissie terzake, en dat er op dat stuk een mogelijkheid bestaat tot uiteenlopende interpretaties.

De ratio legis van dat artikel 7.2 van de ONP-richtlijn inzake interconnectie vindt men in considerans 10 van dezelfde richtlijn : « *Overwegende [...] dat het tariefniveau de productiviteit moet bevorderen en efficiënte en duurzame markttoegang dient aan te moedigen* ». Welnu, in dit geval kan men ervan uitgaan dat die doelstelling inzake « *aanmoediging van de productiviteit en de bevordering van de efficiënte en duurzame markttoegang* » in gevaar zouden kunnen worden gebracht door de toepassing van te lage interconnectietarieven, rekening houdende met de negatieve effecten die beschreven zijn in deel 4 van deze mededeling.

Overeenkomstig artikel 9.1 van de voormelde richtlijn, bestaan de algemene verantwoordelijkheden van de nationale regelgevende instanties (in België het BIPT) erin « *adequate interconnectie te bevorderen en te garanderen in het belang van alle gebruikers [...] zodanig [...] dat maximale economische efficiëntie wordt bereikt en de eindgebruikers maximaal profijt trekken* », waarbij met name rekening wordt gehouden met « *de noodzaak de totstandkoming van een door concurrentie gekenmerkte markt te bevorderen* » en met « *de beginselen van niet-discriminatie (met inbegrip van gelijke toegang) en evenredigheid* ». Bovendien bepaalt artikel 9.5 van dezelfde richtlijn het volgende : « *de nationale regelgevende instantie houdt onder meer rekening met de belangen van de gebruikers, de relatieve marktposities van de partijen en de bevordering van de mededinging* ».

Daarenboven verduidelijkt considerans 12 van die richtlijn « *dat de nationale regelgevende instanties een belangrijke rol te vervullen hebben bij het bevorderen van de ontwikkeling van een door concurrentie gekenmerkte markt* ».

Bijgevolg moeten de maatregelen die het BIPT, als de nationale regelgevende instantie in België, moet nemen er op de eerste plaats op gericht zijn een juist evenwicht te vinden tussen die verschillende doelstellingen, in het bijzonder het belang van alle consumenten, de marktposities van alle (zowel vaste als mobiele) operatoren en de ontwikkeling van een gezonde mededinging, die op langere termijn voor de gebruikers de beste garantie vormt om performante diensten te krijgen tegen de beste prijs.

Tot slot moet worden benadrukt dat de rol die de nationale regelgevende instanties op het stuk van interconnectie moeten vervullen, hen ertoe in staat moet stellen om in het belang van de gehele markt het optimale tempo te bepalen voor de toepassing van de principes inzake kostenbasering door te voorzien in gepaste overgangsperiodes. Dergelijke overgangsperiodes

moeten worden beschouwd als een element dat onlosmakelijk verbonden is aan de eigenlijke kostenbasing van de interconnectielasten. Bovendien verwijst de Europese Commissie zelf uitdrukkelijk naar de noodzaak om in dergelijke overgangsperiodes te voorzien, in het bijzonder in haar *Aanbeveling van 8 januari 1998 inzake interconnectie in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt*. Voorbeelden uit het buitenland (zie § 5) tonen trouwens aan dat die praktijk in Europa wijdverbreid is.

#### **4 Risico's verbonden aan de gevolgen van het SMP-statuut**

Met de ervaring heeft het BIPT verschillende potentiële negatieve effecten onthuld die het resultaat zijn van een te strakke en plotselinge toepassing van de gevolgen van het SMP-statuut, in het bijzonder op het gebied van kostenbasing van de interconnectielasten.

##### **4.1 Levensvatbaarheid van de overige mobiele operatoren**

Het SMP-concept heeft tot doel te zorgen voor de ontwikkeling van een concurrentiële markt door een voldoende aantal actoren de kans te bieden om toegang te krijgen tot de markt onder gepaste voorwaarden voor de levensvatbaarheid. Welnu, in het onderhavige geval vormt een te grote verlaging van de interconnectielasten van Belgacom Mobile een groot risico dat kan leiden tot een beduidende vermindering van de financiële opbrengsten van die twee mobiele concurrenten, die recenter hun intrede op de markt hebben gedaan en waarvan het financiële evenwicht dus minder vaststaat. Dit risico dat de nieuwkomers op de mobiele markt fragieler worden is des te groter, daar de positie van de machtige operator op diezelfde markt sterk is en op termijn zou kunnen leiden tot een afname van het aantal actoren op de markt voor mobiele diensten.

Indien het beginsel van de kostenoriëntatie dat uit het SMP-concept voortvloeit, op de mobiele markt op dezelfde manier zou worden toegepast als op de vaste markt, zouden de aanzienlijke risico's voor destabilisering van de markt die daaruit zouden kunnen voortvloeien, dan ook momenteel niet verenigbaar zijn met de algemene doelstellingen inzake ontwikkeling van de mededinging, en dit in het belang van de operatoren en van de eindgebruikers, zoals bepaald in het Europees recht.

##### **4.2 Instabiliteit van de methode voor aanmelding van de SMP-statuten**

Overeenkomstig de Aanbevelingen van de Commissie (cf. document ONPCOM 99-03 van 13/1/1999 van het ONP-Comité<sup>21</sup>) bepaalt het BIPT elk jaar de SMP-statuten van de telecommunicatieoperatoren op basis van de geldstromen van de inkomsten uit interconnectie die overeenstemmen met het terminatingverkeer op de verschillende betrokken netwerken. Die methodologie kan leiden tot verschijnselen van instabiliteit van die procedure inzake SMP-aanmelding, die overigens van de ART in Frankrijk de naam «*Stop and Go effect*» hebben meegekregen (cf. § 5.1). In het geval van Belgacom Mobile zou, gelet op het verschil tussen het huidige niveau van de MTR-lasten en de lagere waarde van de marge die uit het kostenmodel voortvloeit, een strikte toepassing van dat model immers heel waarschijnlijk tot gevolg hebben dat die operator zijn SMP-statuut verliest, rekening houdende met de aanzienlijke vermindering van zijn interconnectieontvangsten die daaruit zou voortvloeien. In die omstandigheden zou het

<sup>21</sup> ONP = Open Network Provisions

dus heel goed mogelijk zijn dat Belgacom Mobile niet langer voldoet aan de criteria die aan de basis lagen van haar SMP-aanmelding en dat integendeel een andere mobiele operator als SMP wordt beschouwd, enkel maar door de grote verlaging van de MTR-lasten van zijn concurrent. Dit fenomeen doet zich klassiek voor wanneer een beslissingscriterium op zijn beurt door die beslissing wordt beïnvloed.

#### **4.3 Versterking van de concurrentiepositie van de historische operator**

De verplichting die dit jaar al opgelegd is aan Belgacom Mobile om haar MTR-interconnectielasten gevoelig te verlagen wordt uiteraard weerspiegeld in de retailprijs voor de oproepen van « *vast naar mobiel* » (F2M) zoals toegepast door de moederonderneming Belgacom. Als SMP-operator, zowel op de markt voor openbare telecommunicatienetten als op de markt voor (vaste) spraaktelefonie, is Belgacom immers verplicht om haar retailtarieven op de kosten te baseren en moet zij bijgevolg een identieke inhoudingsmarge hanteren, ongeacht het mobiele netwerk waarvoor de oproep bestemd is. Zo bedraagt de prijs (incl. BTW) voor die oproepen F2M in « *peak* » 24,913 eurocents (10,05 BEF) per minuut naar het Proximus-netwerk en 32,226 eurocents (13 BEF) per minuut naar de twee overige Belgische gsm-netten (Mobistar en KPN Orange). Bijgevolg leiden de toepassing van het SMP-statuut op Belgacom Mobile, en het daaruit voortvloeiende principe van kostenoriëntering tot een versterking van de concurrentiepositie op de telecommunicatiemarkt van het koppel dat in België gevormd wordt door de historische operator en de mobiele dochteronderneming ervan : dit gevolg is uiteraard volledig het tegenovergestelde van de doelstellingen inzake openstelling van de markt en van de bevordering van de mededinging die aanvankelijk waren nagestreefd door het begrip "ONP".

Het gaat ontegensprekelijk om een negatief effect van het SMP-mechanisme van de ONP-richtlijn inzake interconnectie die aanvankelijk vooral een einde wou maken aan het monopolie van de historische operator op de markt voor vaste telecommunicatienetwerken en -diensten.

#### **4.4 Situatie met meer dan één mobiele SMP-operator op de interconnectiemarkt**

Zoals hierboven vermeld is het begrip SMP in eerste instantie bedacht om te worden toegepast op de historische operator op de vaste markt ter garantie van een gepaste openstelling van zijn netwerk voor zijn concurrenten overeenkomstig de ONP-beginselen. In het geval van de vaste netten en diensten is er in de praktijk in alle lidstaten van de EU<sup>22</sup> uiteraard maar één operator die onderworpen is aan de eisen inzake kostenbasering; de sector is geëvolueerd vanuit een monopoliepositie. Daartegenover is de mobiele markt de facto veel concurrentiëler in de meeste lidstaten. In verschillende daarvan is het marktaandeel van de eerste twee mobiele operatoren redelijk vergelijkbaar (soms gaat het zelfs om meer dan twee mobiele operatoren, zoals in het Verenigd Koninkrijk), hoewel meer dan één mobiele operator als SMP is aangemeld op de nationale markt voor interconnectie (dat is nog niet het geval in België gelet op het huidige gebrek aan homogeniteit op de mobiele markt). In dat geval zouden die twee mobiele operatoren elk verplicht zijn om hun eigen MTR-interconnectielasten op de respectieve kosten te baseren, die evident niet identiek zijn. De meest efficiënte operator, d.i. die waarvan de kosten het laagst liggen, zal dus aan de andere, met name aan de andere SMP-operator, die minder efficiënt is, een voordeliger interconnectietarief moeten bieden.

---

<sup>22</sup> EU = Europese Unie

Het gaat hier opnieuw om een negatief effect van het SMP-concept dat blijkbaar te wijten is aan het feit dat dit begrip in het begin werd ingevoerd met de bedoeling het op slechts één (historische) operator toe te passen. Die moeilijkheid kan de aanpak rechtvaardigen die meer bepaald in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (zie deel 5) wordt gevolgd om aan de mobiele SMP-operatoren een identiek terminatingtarief op te leggen op basis van een algemeen kostenmodel : in dat geval gaat het er niet meer om aan de betrokken operator een oriëntering op « *zijn kosten* » op te leggen maar eerder een oriëntering op « *de kosten* » van een typische operator voor het desbetreffende land (aanpak van het « *bottom-up* »-type). Die vaststelling is vooral belangrijk in het geval van België wegens het opmerkelijke gebrek aan homogeniteit van de nationale markt van mobiele diensten tussen de drie actieve maatschappijen (cf. § 2.8).

#### **4.5 Conclusie over de negatieve effecten van het SMP-concept**

Tot conclusie kan niet worden ontkend dat een te bruuske en rigide toepassing van de gevolgen van het SMP-statuut op de mobiele operatoren verschillende negatieve effecten op de telecommunicatiemarkt kan veroorzaken. Het onderzoek van de situatie in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het volgende gedeelte toont immers aan dat andere nationale regelgevende instanties van de sector blijk geven van een voorzichtige en geleidelijke aanpak terzake. Bovendien zal het mechanisme zelf van het SMP-statuut, en de gevolgen ervan, grondig worden herzien in het nieuwe reglementaire kader op het niveau van de Gemeenschap dat zal voortvloeien uit de « *Review 99* » van de Europese Commissie.

### **5 Analyse van buitenlandse gevallen**

Het BIPT heeft van nabij de manier bestudeerd waarop de nationale regelgevende instanties van twee belangrijke landen van de Europese Unie, met name Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die problematiek van kostenbasering van de interconnectielasten van de operatoren van mobiele telefonie behandelen.

#### **5.1 Frankrijk**

In Frankrijk is de markt voor mobiele telefonie verdeeld onder drie operatoren : Orange (France Télécom – ex-Itineris), Cegetel (SFR) en Bouygues Télécom. De problematiek van kostenbasering van de interconnectielasten van de mobiele operatoren werd meer bepaald behandeld in Beslissing nr. 99-823 van de ART de dato 30 september 1999 en in een Advies nr. 99-A-13 van 7 september 1999 van de Raad voor de Mededinging.

Wat de overgangsfasen betreft, was de ART in 1999 van mening dat « *l'orientation des tarifs vers les coûts pour l'interconnexion des opérateurs mobiles doit [...] donner lieu à un **processus par étape** afin notamment d'éviter les effets « stop and go » sur les prix* » en dat « *l'orientation vers les coûts **devra se mettre en œuvre progressivement à compter de 2000*** ». De ART meent te beschikken over een « *liberté d'appréciation* » en meent dat zij om die reden, « *soit pour des motifs d'intérêt général, soit pour tenir compte des circonstances particulières, décider du **rythme de la progressivité de la mise en œuvre de ces orientations*** ».

De (Franse) Raad voor de Mededinging was mening dat :

- het berekeningsmechanisme voor de SMP-statuten een negatief effect inhoudt dat bestempeld wordt als « *Stop and Go effect* » aangezien « *Le fait de retenir comme critère de l'influence*

*d'une entreprise sa part de marché en valeur calculée en multipliant un volume par un prix qui n'est pas orienté vers les coûts, suscite une difficulté méthodologique* puisque l'effet mécanique de la déclaration d'influence sera, au cas d'espèce, d'obliger les opérateurs à baisser leurs tarifs et donc, au moins dans un premier temps, ladite part de marché. C'est un effet (parfois appel effet 'stop and go') classique lorsqu'un critère de décision est, à son tour, influencé par celle-ci. » Dat fenomeen is ook becommentarieerd in deel 4.2 van deze mededeling;

- ermee rekening houdende dat de aanmelding van mobiele operatoren als SMP-operatoren « *aura des conséquences structurelles sur le développement de la concurrence dans le secteur de la téléphonie, au plan national, pendant plusieurs années* », « *Une diminution des revenus que les opérateurs de téléphonie mobile tirent des appels « fixe vers mobile » amoindrira leur capacité d'autofinancement alors que l'un d'entre eux au moins se trouve encore en phase de déploiement. La désignation d'un ou deux opérateurs de téléphonie mobile exerçant une influence significative sur le marché national de l'interconnexion et l'obligation qui s'ensuivra pour les opérateurs d'aligner leurs tarifs d'interconnexion sur les coûts auraient des conséquences sur les revenus du troisième opérateur, qui serait certainement conduit à aligner ses tarifs sur ceux de ses concurrents.* » De Raad voor de Mededinging voegt eraan toe « *Cette perspective pourrait aboutir à l'élimination ou, du moins, à l'absence de développement de certains intervenants sur le marché de la téléphonie mobile, ce qui serait préjudiciable à son fonctionnement concurrentiel.* » De situatie van de Belgische markt komt in dat opzicht zeer goed overeen met die van Frankrijk aangezien beide landen slechts drie operatoren voor mobiele telefonie tellen en dat, in beide gevallen, de « derde operator » nog slechts een gedeelte van de reeds tamelijk kleine markt bezit (KPN Orange in België en Bouygues Télécom in Frankrijk).

Tot slot is de ART van mening dat haar rol vooral bestaat in « *préserver l'intérêt des consommateurs* » door « *la rentabilité des opérateurs mobiles* » op termijn niet te bezwaren omdat « *la concurrence est, à terme, la meilleure garantie du meilleur prix pour les consommateurs* ». De ART besluit dat de basering op de kosten voor de interconnectie van de mobiele operatoren de volgende principes moet naleven :

- « *l'orientation vers les coûts doit prendre en compte les déséquilibres du marché des communications mobiles et la progressivité de leur résorption ;*
- *elle doit tenir compte de la situation de tous les opérateurs mobiles, qu'ils exercent ou non une influence significative sur le marché, pour ne pas imposer une pression excessive à l'opérateur le moins développé ;*
- *elle doit donner lieu à un processus par étape afin notamment d'éviter les effets « stop and go » sur les prix. »*

Er dient te worden opgemerkt dat, ook al had de ART het principe van kostenbasing voor de terminatinglasten van de voornaamste mobiele operatoren (France Télécom en SFR) aangenomen vanaf het jaar 2000, het kostenmodel ad hoc in de praktijk nog steeds wordt uitgewerkt, zodat de huidige MTR-lasten van die twee operatoren momenteel nog niet op de kosten gebaseerd zijn.

Onlangs heeft de ART op 16 november 2001 twee nieuwe Beslissingen nr. 01-970 en nr. 01-971 genomen betreffende het niveau van de terminatinglast voor de oproep respectievelijk op de netwerken van Orange France (France Télécom) en van SFR. Die dubbele beslissing bevat twee nieuwe interessante elementen :

- er wordt aan die twee SMP-operatoren een identiek « *price cap* »-mechanisme op de Franse interconnectiemarkt opgelegd, gespreid over drie jaar dat leidt tot een totale verlaging van bijna 40%. De ART past bijgevolg een progressief en uniform principe van kostenbasing toe op de mobiele operatoren;
- terwijl de ART in principe van oordeel is dat , « *les coûts commerciaux correspondant aux activités de marketing, de fidélisation et de vente sont imputables aux abonnés de l'opérateur mobile* », is zij van mening « *qu'une contribution partielle des revenus des appels entrants au recouvrement des coûts commerciaux [...] restait nécessaire à ce stade afin de ne pas induire de changements trop brutaux pour les opérateurs mobiles* ». Bijgevolg laat de ART, net zoals overigens Oftel in het Verenigd Koninkrijk (zie volgende deel), het principe van (gedeeltelijke) boeking van bepaalde commerciële kosten bij het terminatingverkeer van mobiele netten toe.

## 5.2 Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is een land dat als referentie dient voor de hoge graad van concurrentie in de telecommunicatiesector: vooral de mobiele markt is er zeer goed ontwikkeld en zeer goed in staat om te concurreren met de vier operatoren die over vergelijkbare marktgedeeltes beschikken (BT Cellnet, Vodafone, One2One, Orange) en OFTEL wordt bovendien door velen in Europa als een zeer performante nationale regelgevende instantie beschouwd.

Welnu, naar aanleiding van een grote openbare consultatie heeft OFTEL zeer recentelijk, op 26 september 2001, een zeer volledig verslag gepubliceerd over de kwestie van de lasten voor oproepen naar mobiele toestellen (« *Review of the charge control on calls to mobiles* »), waarvan u hieronder de voornaamste conclusies vindt :

- OFTEL erkent uitdrukkelijk dat **het huidige niveau van de MTR-terminatinglasten in het Verenigd Koninkrijk niet op de kosten gebaseerd is** : « *Oftel's examination of the costs of mobile termination shows that current charges are substantially above cost* » (§ S.5). De huidige kostprijs van het kostenmodel van de LRIC<sup>23</sup> wordt geschat op 6 ppm<sup>24</sup> ofwel 9,767 eurocents (3,94 BEF/min) terwijl het gemiddelde terminatingtarief van de enige twee mobiele operatoren die momenteel aan een regulering onderworpen zijn (BT Cellnet en Vodafone) 10,2 ppm (ofwel + 70 %) bedraagt;
- OFTEL is van mening dat **de MTR-tarieven van alle vier de operatoren gereguleerd moeten worden** omdat ze alle vier een sterke positie hebben op de markt voor de afwikkeling van oproepen op hun respectieve netwerken : « *Oftel has concluded that the most appropriate market definition is a market for call termination on each mobile network operator and that each operator has market power in call termination on their network* » (§ 6.20) ;
- OFTEL stelt bijgevolg een **identieke cap price RPI-12%** voor **tot maart 2006** voor alle vier de Britse mobiele operatoren (BT Cellnet, Vodafone, Orange en One2One) ;
- OFTEL erkent dat het **principe van niet-discriminatie** dat voortvloeit uit de ONP-richtlijn inzake interconnectie **niet toepast** op de mobiele SMP-operatoren door te aanvaarden dat die operatoren prijzen voor « *on-net* »-oproepen toepassen die duidelijk lager liggen dan de

<sup>23</sup> LRIC = Long Run Incremental Cost

<sup>24</sup> ppm = pence per minuut (≈ 1,611 eurocent = 0,65 BEF)



interconnectielasten die aan andere operatoren gevraagd worden: het gedeelte « *Non-discrimination between on-net and off-net mobile to mobile termination charges* » (§ 6.14 tot 6.17) vermeldt immers : « *Oftel rejects this approach* » ;

- OFTEL bepaalt een **gemiddelde MTR-last voor een mobiele operator in het Verenigd Koninkrijk** : die eenheidsprijs is van toepassing op de vier mobiele operatoren, ongeacht hun marktaandeel;
- Het model voor kostenbasing van OFTEL is gebaseerd op een **LRIC-aanpak waarbij een model van een standaard mobiel gsm-netwerk in het Verenigd Koninkrijk wordt opgesteld** (met een klein verschil naargelang het gaat om een netwerk van 900 MHz of 1800 MHz), gecorrigeerd door een « *mark up* » die overeenstemt met de "externality"-waarde van het netwerk;
- De **externality van het netwerk** stemt overeen met de waarde voor derden (met andere woorden de cliënten van andere vaste of mobiele operatoren) van een nieuwe cliënt van een bepaalde mobiele operator. De parameter stemt dus in zekere mate overeen met bepaalde commerciële kosten die de mobiele operator heeft gemaakt om nieuwe klanten te werven en die andere interconnecterende operatoren tot nut zijn;
- De externality-waarde van het netwerk wordt gekwantificeerd vanuit een complex analysemodel van economische gedragingen op de markt, meer bepaald rekening houdende met elasticiteitsfactoren. OFTEL erkent de onnauwkeurigheid van die aanpak en stelt, enigszins willekeurig, de **externality-waarde van het netwerk op 2 ppm vast** (na te hebben besloten dat die parameter tussen 1 en 3 ppm moet liggen). OFTEL voert dus geen echte analyse van de commerciële kosten van de operatoren uit;
- OFTEL voorziet in een **aanpassingsperiode van vier jaar** om tegen het jaar 2006 een niveau van MTR-last te bereiken dat gebaseerd is op de kosten.

### 5.3 Conclusies

Zoals hierboven werd uitgelegd, interpreteren zowel ART in **Frankrijk** als OFTEL in het **Verenigd Koninkrijk** het principe van basering van de interconnectielasten van hun nationale mobiele operatoren momenteel heel soepel en die twee regulatoren voorzien bovendien uitdrukkelijk in lange overgangsfasen vooraleer die doelstelling van kostenbasing te behalen. Het is bovendien duidelijk dat, in die twee belangrijke landen van de Europese Unie, het kostenmodel zich niet beperkt tot enkel de kosten van technische aard van het mobiele netwerk maar ook rekening houdt met de commerciële kosten.

## 6 Relaties tussen de vaste en de mobiele operatoren

De kwestie van de MTR-terminatinglasten van Belgacom Mobile, en in het algemeen van de operatoren van de mobiele telefoondienst, staat vaak centraal in de besprekingen inzake interconnectie tussen vaste en mobiele operatoren.

Enerzijds, ook al is het natuurlijk in het algemeen belang van de telecommunicatiemarkt en van de talrijke gebruikers van die diensten om te beschikken over een brede waaier van handelaanbiedingen, zowel voor de vaste als voor de mobiele diensten, is het BIPT van mening dat er ondanks alles opmerkelijke verschillen blijven bestaan tussen die twee types van

Advies van het BIPT van 17/12/2001 inzake de interconnectielasten van de onderneming Belgacom Mobile

operatoren die in zekere mate een gedifferentieerde aanpak van de interconnectieproblematiek voor die diverse netwerktypes kunnen rechtvaardigen, en dit meer bepaald wat betreft het progressieve karakter van de basering op de kosten :

- de drie mobiele operatoren stemmen in met zeer grote investeringen om een bijna nationale dekking van het grondgebied van het koninkrijk te garanderen, met inbegrip van de gebieden met een lage gebruikersdichtheid;
- die operatoren hebben bovendien aan de Staat hoge initiële concessierechten betaald, zowel voor het gsm-systeem als voor de toekomstige UMTS-systemen van de derde generatie : in het totaal bedragen die vergunningsrechten, over een periode van minstens zes jaar, ongeveer vierenveertig miljard Belgische frank ( $\approx$  1,09 miljard euros), zonder de bijdragen te vergeten die aan het BIPT verschuldigd zijn voor het gebruik van radiofrequenties die nodig zijn voor hun radionetwerken;
- de ontplooiing van radionetwerken stuit in België op grote moeilijkheden wat betreft de verwerving en de installatie van talrijke vereiste antennesites, en dit in het bijzonder wegens de institutionele structuur van het land.

Anderzijds, terwijl de evolutie van de interconnectiestelsels van de operatoren, in het bijzonder van de SMP-operatoren, vooral de eindgebruikers van telecommunicatiediensten tot nut wil zijn, moet het BIPT constateren dat met uitzondering van Belgacom, de andere vaste alternatieve operatoren tot nu toe de opgelegde MTR-lastenverlagingen niet doorrekenen aan de onderneming Belgacom Mobile in hun eigen retailtarieven (cf. punt b van deel 12 van het advies van het BIPT van 25/7/2001) en dat zij bijgevolg hun eigen cliënten niet van de interconnectielastenverlagingen laten profiteren.

## **7 Conclusies**

### **7.1 Evaluatie van de resultaten van het kostenmodel**

Men moet wel vaststellen dat er geen enkele referentiemethodologie bestaat die unaniem op internationaal niveau erkend is om de interconnectietarieven naar een internationaal mobiel telefoonnet te bepalen die op de kosten van de operator gebaseerd zijn. In het bijzondere geval van operatoren voor gsm-telefonie, blijkt duidelijk dat het juridische concept van kostenbasing redelijkerwijs op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd, afhankelijk van de hypothesen die in overweging worden genomen. Bovendien kon door middel van de door het BIPT uitgevoerde studie de aandacht worden gevestigd op een aantal structurele verschillen tussen de markten van netwerken en diensten voor mobiele telefonie enerzijds, en voor vaste spraaktelefonie anderzijds, vooral inzake bepaalde commerciële kosten en de risicofactoren die verbonden zijn met de vergoeding van geïnvesteerde kapitalen : het is bijgevolg niet mogelijk om op de mobiele operatoren dezelfde principes van kostenbasing strikt toe te passen als diegene die gebruikt worden voor een vaste operator zoals Belgacom in het kader van BRIO.

In dat geval leidt het kostenmodel van de onderneming Belgacom Mobile, dat door het BIPT samen met Bureau van Dijk werd opgesteld, tot een gemiddelde prijs voor de MTR-eenheidslast tussen 10,610 eurocents (4,28 BEF) en 16,584 eurocents (6,69 BEF) per minuut volgens de aangenomen hypothesen (cf. § 2.7). Die tariefmarge wordt hoofdzakelijk gerechtvaardigd door de complexiteit van de mechanismen die rekening houden met, enerzijds, de kosten van commerciële aard en, anderzijds, de vergoeding van het kapitaal (berekening van de WACC).

Bovendien leidt de nog steeds zeer heterogene indeling van de Belgische markt voor mobiele telefonie waarschijnlijk tot een belangrijke onderschatting van het niveau van de kostprijs van de terminatingdienst op een gsm-netwerk zoals dat van Proximus (cf. § 2.7). Daarom denkt het Instituut dat de hypothesen die een meer homogene verdeling van de mobiele telefoonmarkt weergeven, ongetwijfeld zouden leiden tot een verhoging van de prijzen, die voortvloeit uit het kostenmodel van de onderneming Belgacom Mobile, zoals onderzocht door Bureau van Dijk. Bovendien zal de op handen zijnde ontplooiing van mobiele communicatiesystemen van de derde generatie (UMTS) ook op korte termijn een aanzienlijk verhoging meebrengen van de kosten die door de operatoren van mobiele diensten gedragen worden.

### **7.2 Toekomstige evolutie van de interconnectielasten van Belgacom Mobile**

Ter herinnering, het huidige gemiddelde MTR-tarief van Belgacom Mobile bedraagt sinds 1 oktober 2001 15,667 eurocents (6,32 BEF) per minuut, wat ons land bij de Europese koplopers plaatst. De dubbele verlaging in de loop van het jaar 2001 heeft dus een aanzienlijk effect op de markt en getuigt van de onbetwistbare wil van het BIPT om geleidelijk aan die tarieven in het belang van de eindgebruikers aan te passen.

Nochtans moet het BIPT, zoals werd uitgelegd in deze mededeling (cf. § 3), als nationale regelgevende instantie van de telecommunicatiemarkt in België, gepaste maatregelen treffen om tegelijkertijd de ontwikkeling van de markt, het belang van de consumenten en de positie van de verschillende betrokken operatoren te bevorderen, door de productiviteit te stimuleren en de toegang tot de markt voor efficiënte en levensvatbare operatoren aan te moedigen.

In het bijzondere geval van de terminatingtarieven die de onderneming Belgacom Mobile aan de andere telecommunicatieoperatoren gevraagd heeft, moet het BIPT vaststellen dat de prioritaire doelstelling van ontwikkeling van de concurrentie met veiligstelling van het behoud van efficiënte en levensvatbare operatoren op de markt, een geleidelijke aanpak via opeenvolgende stappen inhoudt door trapsgewijs de interconnectielasten in kwestie te verlagen. Die aanpak stemt overigens helemaal overeen met die van de nationale regelgevende instanties van verschillende zeer belangrijke landen van de Europese Unie zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en is trouwens aan de bevoegde diensten van de Europese Commissie uiteengezet. Enkel via een dergelijke graduele aanpak kunnen de doelstellingen van het communautair beleid worden gehaald, zoals bepaald in de ONP-richtlijn inzake interconnectie.

Ermee rekening houdende dat het huidige niveau van de MTR-lasten van de onderneming Belgacom Mobile zich in het hoogste gedeelte van de marge van het kostenmodel bevindt, is het BIPT bijgevolg van plan het gemiddelde niveau van die Proximus-terminatinglasten geleidelijk aan te verlagen om tegen het jaar 2004 het onderste gedeelte van die marge te halen. Derhalve zal jaarlijks een « *price cap* » aan Belgacom Mobile worden opgelegd volgens de volgende praktische nadere regels.

Het doel van dat « *price cap* »-mechanisme bestaat erin een totale verlaging van de RPI<sup>25</sup>-46% te halen die overeenstemt met het verschil tussen het tarief dat begin 2000 van kracht was en de onderste grens van de marge die voortvloeit uit het kostenmodel. Die verlaging zal moeten worden gerealiseerd over een periode van iets meer dan drie jaar en zij zal uit twee fasen bestaan: een verlaging die gelijk is aan de RPI-30% gespreid over de eerste twee jaar, en vervolgens een verlaging van de RPI-12% voor de twee daaropvolgende jaren. Dat mechanisme zal als volgt werken:

**A. Het gemiddelde niveau van de MTR-terminatinglast van Belgacom Mobile zal ieder jaar op 1 juli worden aangepast en dit tot en met 2004;**

**B. de wijziging op 1/7/2002 zal worden bepaald op basis van een « *price cap* » die overeenstemt met de RPI-30% die van toepassing is op de periode tussen 15/2/2001 en 1/7/2002. De twee verlagingen die reeds in 2001 werden doorgevoerd, zullen dan van die aanpassing van 1/7/2002 worden afgetrokken;**

**C. telkens op 1 juli van de twee volgende jaren (2003 en 2004), zal de aanpassing worden berekend op basis van een « *price cap* » RPI-12%.**

Enkel de gemiddelde waarde van de MTR-last zal aldus worden gereguleerd, waarbij aan de betrokken operator de gewenste flexibiliteit gelaten wordt om de verschillende onderdelen vast te stellen die samen de terminatinglasten van oproepen (peak/off-peak, set-up) vormen waarbij rekening gehouden wordt met de statistische verdeling van de oproepprofielen. Vóór iedere wijziging van die elementen van haar interconnectietarieven, moet de onderneming Belgacom Mobile aan het BIPT de volledige lijst van haar terminatingtarief van oproepen, alsook de statistische indeling van de binnenkomende oproepen aan het BIPT meedelen zodat het Instituut zich ervan kan vergewissen dat de wettelijke en reglementaire toepasbare principes nageleefd zijn.

<sup>25</sup> RPI = Retail Price Index (indice des prix à la consommation)

Bovendien, overeenkomstig het advies van 25 juli 2001 van het BIPT, dient de coherentie van die Belgische strategie met de evolutie van de sector in het buitenland te worden nagegaan : het nieuwe gemiddelde MTR-tarief dat aldus werd vastgesteld door het « *price cap* »-systeem zal, bij iedere toepassing ervan, dan ook vergeleken worden met de mobiele operatoren die aangemeld zijn als beschikkende over een aanzienlijke positie op hun nationale interconnectiemarkt in de lidstaten van de Europese Unie, en indien nodig bijgestuurd worden op basis van die internationale vergelijking (« benchmarking ») van de operatoren die als SMP zijn aangemeld in Europa indien zou blijken dat het hierboven beschreven « *price cap* »-mechanisme zou leiden tot een uitzonderlijk hoog tarief in vergelijking met de MTR-lasten die in het buitenland worden toegepast. Die aanpak past perfect in het kader van de analyses van « beste huidige praktijken » (BCP<sup>26</sup>) die dikwijls door de Europese Commissie worden gebruikt.

Tot slot zal de strategie in deze delicate kwestie van terminatinglasten op mobiele netwerken aan het einde van elk jaar opnieuw worden geëvalueerd, meer bepaald rekening houdende met het nieuwe Europese regelgevingskader, de beslissingen die in de andere landen van de Europese Unie genomen zijn en de concurrentiesituatie op de Belgische telecommunicatiemarkt. Voorzover dat gerechtvaardigd en relevant lijkt, zal het kostenmodel van de onderneming Belgacom Mobile dat samen met Bureau van Dijk werd opgesteld, bij die gelegenheid ook worden aangepast om rekening te houden met de evolutie van de boekhoudkundige gegevens en de verkeersvolumes van die operator. Volgens de evolutie van de mobiele telefoonmarkt, is het trouwens niet uitgesloten dat het BIPT zich, naar het voorbeeld van wat in de andere Europese landen geschiedt, richt op een kostenmodel van algemene aard, dat niet meer geassocieerd wordt met een welomschreven operator.

Rik DAEMS  
Minister van Telecommunicatie

---

<sup>26</sup> BCP = Best Current Practices