

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 19. september 2005

om opsplitning af regnskaber og omkostningsregnskabssystemer i henhold til
rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation

(EØS-relevant tekst)

(2005/698/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og tjenester (herefter benævnt rammedirektivet)⁽¹⁾, navnlig artikel 19, stk. 1,

efter høring af Kommunikationsudvalget, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Visse bestemmelser i rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester fastsætter indførelsen af nødvendige og passende omkostningsregnskabssystemer, nemlig artikel 9, 11 og 13 samt artikel 6, stk. 1, sammenholdt med bilag I, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet)⁽²⁾, artikel 17, artikel 18, stk. 1, og bilag VII, afsnit 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og tjenester (forsyningspligtdirektivet)⁽³⁾, og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF.

(2) Operatører, som af den nationale tilsynsmyndighed er meddelt som havende en stærk markedsposition (i det følgende benævnt »meddelte operatører«) på et relevant marked som følge af en analyse gennemført i overensstemmelse med artikel 16 i direktiv 2002/21/EF, kan pålægges forpligtelser om opsplitning af regnskaber og/eller indførelse af et omkostningsregnskabssystem. Formålet med at pålægge disse forpligtelser er at gøre transaktioner mellem operatører mere gennemsigtige og/eller at fastslå de faktiske omkostninger for ydede tjenester. Herudover kan de nationale tilsynsmyndigheder anvende regnskabsopsplitning og indførelse af omkostningsregnskabssystemer som et supplement til anvendelsen af andre reguleringstiltag (f.eks. vedrørende transparens, ikke-diskrimination, omkostningsbaserede priser) på meddelte operatører.

(3) Denne henstilling ajourfører Kommissionens henstilling 98/322/EF af 8. april 1998 om samtrafik på et liberaliseret telemarked (Del 2 — Opsplitning af regnskaber og omkostningsberegning)⁽⁴⁾ efter anvendelsen af rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation (25. juli 2003). Denne ajourføring er nødvendig, fordi rammebestemmelserne fra 2002 medførte vigtige ændringer i lovpakken fra 1998, f.eks. et udvidet anvendelsesområde for rammebestemmelserne, en anden tilgang til pålæggelsen af ex ante-forpligtelser, et andet anvendelsesområde for de særlige bestemmelser vedrørende omkostningsregnskaber og regnskabsopsplitning og anvendelse af princippet om teknologineutralitet.

(4) Henstillingens overordnede mål er at fremme anvendelsen af konsekvente regnskabsprincipper og metoder på EU-niveau under inddragelse af de nationale tilsynsmyndigheders erfaringer med omkostningsregnskabssystemer og regnskabsopsplitning, og at forbedre gennemsigtigheden af regnskabssystemer, metoder, udarbejdede data samt revisions- og indberetningsprocessen til gavn for alle berørte parter.

(5) Operatører kan både udøve deres virksomhed på markeder, hvor de er udpeget som havende en stærk markedsposition, og på markeder med konkurrence, hvor de ikke er udpeget som havende en stærk markedsposition. De nationale tilsynsmyndigheder kan have brug for oplysninger om markeder, hvor operatører ikke har en stærk markedsposition, for at kunne varetage deres reguleringsopgaver. Når en meddelt operatør med en stærk markedsposition på ét eller flere markeder pålægges en forpligtelse til regnskabsopsplitning, kan denne forpligtelse omfatte markeder, hvor operatøren ikke har en stærk markedsposition, f.eks. for at sikre datasammenhæng.

(6) Alle obligatoriske metoder i forbindelse med omkostningsregnskaber eller regnskabsopsplitning, navnlig hvor de danner grundlag for priskontrolbeslutninger, bør specificeres, så de fremmer effektive investeringer og potentielt konkurrenceforvridende adfærd afdækkes, herunder navnlig margenklemmer, og bør være i overensstemmelse med den nationale tilsynsmyndigheds politiske målsætninger jf. artikel 8 i direktiv 2002/21/EF.

⁽¹⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

⁽²⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7.

⁽³⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51.

⁽⁴⁾ EFT L 141 af 13.5.1998, s. 6.

- (7) Indførelsen af nye eller ajourførte omkostningsberegningssystemer kan være udtryk for, at de nuværende niveauer for lovfaste takster og/eller prisordninger ikke er passende eller ikke svarer til de faktiske forhold. Hvis en national tilsynsmyndighed mener, at der er behov for en korrektion, så bør der tages behørigt hensyn til det kommercielle og økonomiske miljø, således at man undgår risici og usikkerhed på de relevante markeder. F.eks. kunne eventuelle korrektioner i denne forbindelse spredes over et rimeligt tidsrum.
- (8) De nationale tilsynsmyndigheder kan være nødt til at tilpasse parametrene for omkostningsberegningssystemet for at nå disse mål, når der indføres et regnskabssystem, som anvender en fremadrettet metode (som f.eks. langsigtede differensomkostninger), der ikke bygger på afholdte omkostninger men på løbende omkostninger, hvor aktiverne f.eks. genværdiansættes på grundlag af omkostningerne ved at bruge tilsvarende moderne infrastruktur bygget med den bedste tilgængelige teknologi. Hvor det er nødvendigt, bør både »top-down«- og »bottom-up«-metoden bruges. Regnskabssystemer bør baseres på princippet om omkostningskausalitet, som det f.eks. er tilfældet ved aktivitetsbaseret omkostningsfordeling (ABC-metoden).
- (9) Når der anvendes regnskaber baseret på aktuelle omkostninger (CCA-metoden) for netaktiver som abonnentledninger, som anses for at være svære at udskifte på mellemlangt sigt, vil den nationale tilsynsmyndighed skulle tilpasse parametre som kapitalomkostninger, afskrivningsprofiler, tillæg og tidsvariable komponenter tilsvarende for at opnå en konsekvent anvendelse af omkostningsberegningssystemerne.
- (10) Når indførelsen af et omkostningsregnskabssystem pålægges i henhold til artikel 13, stk. 4, i direktiv 2002/19/EF, skal omkostningsfordelingsmetoderne have en detaljeringsgrad, som tydeliggør forholdet mellem omkostninger og takster for netkomponenter og tjenester; det er tillige nødvendigt, at der stilles en beskrivelse til rådighed af det grundlag, hvorpå direkte og indirekte henførbare omkostninger er blevet fordelt mellem forskellige konti.
- (11) Denne henstilling giver retningslinjer for, hvordan omkostningsregnskaber og regnskabsopsplitning kan implementeres under de nye rammebestemmelser fra 2002. Kommissionens henstilling 98/322/EF giver retningslinjer for, hvordan omkostningsregnskaber og regnskabsopsplitning implementeres under rammebestemmelserne fra 1998. Henstillingen fra 1998 gælder fortsat i situationer, hvor medlemsstaterne ikke har afsluttet gennemgangen af gældende forpligtelser vedrørende omkostningsregnskaber og regnskabsopsplitning jf. artikel 16 i direktiv 2002/21/EF.
- (12) Hvor medlemsstaterne anvender en kompensationsordning, der indebærer pengeoverførsler, bestemmer del B i bilag IV til forsyningspligt-direktivet, at disse overførsler skal ske på en transparent, objektiv, ikke-diskriminerende og rimelig måde. For at opfylde disse krav bør alle kompensationer, som modtages for levering af forsyningspligt-ydelser, behørigt indberettes i systemerne for regnskabsopsplitning.
- (13) For så vidt angår finansiering af forsyningspligt-ydelser, berører denne henstilling ikke Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder ⁽¹⁾.
- (14) Anvendelsen af principperne i denne henstilling berører ikke medlemsstaternes og virksomhedernes pligt til fuldt ud at overholde EU's konkurrenceregler.
- (15) Kommissionens henstilling 2002/590/EF af 16. maj 2002 om »Revisorers uafhængighed i EU: Grundlæggende principper« ⁽²⁾ tilvejebringer solide rammer, som kan anvendes til efterprøvning af revisorers uafhængighed i relevante tilfælde.
- (16) De europæiske tilsynsmyndigheders gruppe (ERG) ⁽³⁾ har afgivet en udtalelse om revisionen af Kommissionens henstilling om opsplnitning af regnskaber og omkostningsberegning fra 1998, som omfatter et detaljeret bilag om omkostningsberegning og regnskabsopsplitning.

HENSTILLER:

- 1) Denne henstilling vedrører systemer til opsplnitning af regnskaber og omkostningsberegning, som gennemføres af operatører, der af den nationale tilsynsmyndighed er udpeget som havende en stærk markedsposition på relevante markeder efter en markedsanalyse, der er udført i overensstemmelse med artikel 16 i direktiv 2002/21/EF. Denne type operatører er i det følgende benævnt »meddelte operatører«.

Formålet med at pålægge en forpligtelse til at implementere et omkostningsregnskabssystem er at sikre, at meddelte operatører anvender retfærdige, objektive og transparente kriterier ved allokering af deres omkostninger til tjenester i situationer, hvor de er underlagt priskontrol eller skal anvende omkostningsbaserede priser.

⁽¹⁾ EFT L 195 af 29.7.1980, s. 35. Senest ændret ved direktiv 2000/52/EF (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

⁽²⁾ EFT L 191 af 19.7.2002, s. 22.

⁽³⁾ ERG blev nedsat ved Kommissionens afgørelse 2002/627/EF (EFT L 200 af 30.7.2002, s. 38). Ændret ved afgørelse 2004/641/EF (EUT L 293 af 16.9.2004, s. 30).

Hensigten med at pålægge en forpligtelse til opsplitning af regnskaber er at tilvejebringe mere detaljerede oplysninger end dem, der kan udledes af den meddelte operatørs lovpligtige regnskaber, således at de afspejler præstationerne i de forskellige dele af den meddelte operatørs virksomhed lige så nøjagtigt, som hvis disse dele blev drevet som enkeltvirksomheder, og — i forbindelse med vertikalt integrerede virksomheder — at forebygge diskrimination til fordel for egne aktiviteter og konkurrenceforvridende krydssubsidier.

- 2) Det anbefales, at de nationale tilsynsmyndigheder pålægger deres meddelte operatører at opdele driftsomkostninger, investeret kapital og indtægter ned til mindst det niveau, der kræves i henhold til principperne om forholdsmæssighed, gennemskuelig og reguleringsmålsætninger jf. national eller EU-lovgivning.

Det anbefales, at fordelingen af omkostninger, investeret kapital og indtægter sker i overensstemmelse med princippet om omkostningskausalitet (f.eks. aktivitetsbaseret omkostningsfordeling («ABC-metoden»)).

De meddelte operatørs omkostningsregnskabssystemer og regnskabsopsplitning skal kunne bruges til indberetning af lovpligtige finansielle oplysninger med sigte på at demonstrere fuld opfyldelse af lovkrav. Det anbefales, at systemernes evne hertil vurderes ud fra de kvalitative kriterier relevans, pålidelighed, sammenlignelighed og væsentlighed.

Det anbefales, at de nationale tilsynsmyndigheder kontrollerer omkostningsregnskabs- og regnskabsopsplitningssystemers tilstrækkelighed og effektivitet; systemerne kan gøres til genstand for offentlig høring.

- 3) Det anbefales, at en national tilsynsmyndighed ved vurderingen af et omkostningsregnskabssystemets faciliteter og specifikationer kontrollerer, om den meddelte operatørs omkostningsregnskabssystem er i stand til at analysere og præsentere omkostningsdata på en måde, der støtter reguleringsmålsætninger. Den meddelte operatørs omkostningsregnskabssystem bør navnlig være i stand til at skelne mellem direkte omkostninger⁽¹⁾ og indirekte omkostninger⁽²⁾.

Det anbefales, at de nationale tilsynsmyndigheder, når de har vedtaget en beslutning om et omkostningsregnskabssystem, der bygger på aktuelle omkostninger, fastsætter klare frister og et basisår for deres meddelte operatørs gennemførelse af nye omkostningsregnskabssystemer baseret på løbende omkostninger.

⁽¹⁾ Direkte omkostninger er omkostninger, som fuldt ud og utvetydigt kan henføres til bestemte aktiviteter.

⁽²⁾ Indirekte omkostninger er omkostninger, som må fordeles efter en retfærdig og objektiv fordelingsmetode.

Et nøgleelement i metoden til regnskabsaflæggelse baseret på aktuelle omkostninger (CCA-metoden) er værdiansættelse af netaktiverne til forventet værdi eller nutidsværdi for en effektiv operatør, dvs. den værdi, som tilsvarende operatører skulle betale, såfremt markedet var stærkt konkurrencebetonet. Det forudsætter, at afskrivningsbeløbene, der er inkluderet i driftsomkostningerne, beregnes på grundlag af nutidsværdiansættelse af ækvivalente aktiver. Følgelig er indberetning af investeret kapital også nødt til at ske på grundlag af aktuelle omkostninger. Der kan være behov for at tilpasse andre omkostninger for at afspejle et aktivs nutidige anskaffelsespris og dets driftsmæssige omkostningsgrundlag. Hvor det er hensigtsmæssigt, kan værdiansættelse af netaktiver til forventet værdi eller nutidsværdi suppleres med brugen af en omkostningsregnskabsmetode, f.eks. med langsigtede differensomkostninger (LRIC).

Det anbefales, at nationale tilsynsmyndigheder tager behørigt hensyn til pris- og konkurrencespørgsmål, der kan opstå i forbindelse med CCA-metoden, f.eks. ved ubundet adgang til abonnentledninger.

Det anbefales, at nationale tilsynsmyndigheder behørigt tager højde for yderligere tilpasning af finansielle oplysninger ved hjælp af effektivitetsfaktorer, navnlig i tilfælde hvor omkostningsdata anvendes som grundlag for prisafgørelser, da brugen af omkostningsregnskabssystemer (også selv om der anvendes CCA-værdier) måske ikke fuldt ud afspejler faktiske eller relevante omkostninger⁽³⁾. Effektivitetsfaktorer kan udledes af evalueringer af andre nettopologier og -arkitektur, afskrivningsteknikker og teknologi, som anvendes eller påtænkes anvendt i nettet.

- 4) Det anbefales, at meddelte operatører, som skal indberette opsplitning af regnskaber, afleverer en resultatopgørelse og en opgørelse over investeret kapital for hver af de enheder, som aflægger lovpligtige regnskaber (baseret på relevante markeder og tjenester). Priser for interne ydelser eller køb mellem markeder og tjenester skal fremgå tilstrækkeligt tydeligt til at dokumentere overholdelsen af krav vedrørende ikke-diskrimination. Kravene til regnskabsaflæggelse med opsplitning af regnskaber kan gøre det nødvendigt at udarbejde og fremlægge oplysninger for markeder, hvor en operatør ikke har en stærk markedsposition.

Af hensyn til dataintegriteten og en konsekvent regnskabsaflæggelse anbefales det, at de finansielle opgørelser i disse særskilte obligatoriske regnskaber indarbejdes i en samlet resultatopgørelse og en opgørelse over investeret kapital for virksomheden som helhed. En afstemning af de særskilte lovpligtige regnskaber med operatørens egne vedtægtsbestemte regnskaber er også påkrævet. Disse opgørelser bør revideres af en uafhængig revisor eller underkastes en konformitetskontrol af den nationale tilsynsmyndighed (forudsat, at der er personale til rådighed med passende kvalifikationer).

⁽³⁾ Visse af disse aktiver kan ligge over kravene, eller netarkitekturen kan være suboptimal. Indførelsen af en »bottom-up« økonomisk/teknisk model bidrager til at kaste lys over ineffektive og unødigt afholdte omkostninger, som bør tages ud.

5) Det anbefales, at de nationale tilsynsmyndigheder stiller tilstrækkeligt detaljerede relevante regnskabsoplysninger fra meddelte operatører til rådighed for interesserede parter. De fremlagte oplysninger bør være så detaljerede, at man kan forvisse sig om, at der ikke har fundet utilbørlig diskriminering sted mellem udbud af tjenester internt og tjenester, der udbydes eksternt, og de bør give mulighed for at identificere de gennemsnitlige omkostninger for tjenester og den metode, der er brugt til at beregne omkostningerne. De nationale tilsynsmyndigheder skal tage behørigt hensyn til beskyttelse af fortrolige forretningsoplysninger, når der stilles oplysninger til rådighed til disse formål.

I denne henseende vil den meddelte operatørs offentliggørelse af tilstrækkeligt detaljerede omkostningsopgørelser, der viser f.eks. de gennemsnitlige omkostninger for netkomponenter, øge gennemsigtigheden og konkurrenternes tillid til, at der ikke eksisterer konkurrenceforvridende krydssubsidier. Dette anses for særlig vigtigt i forbindelse med engrostitjener. Retningslinjer for opfyldelse af krav til regnskabsaflægelse og offentliggørelse af oplysninger findes i bilaget.

6) Visse virksomheder kan blive udpeget som forsyningspligtudbydere i henhold til artikel 8 i forsyningspligtdirektivet og kan underlægges lovfæstet kontrol af detailtakster i overensstemmelse med artikel 17 i forsyningspligtdirektivet. Det

anbefales for de medlemsstater, som har ordninger til finansiering af forsyningspligttydelser, at alle bidrag, som udpegede virksomheder modtager som led i en kompensationsordning, fremgår i regnskabsopsplitningssystemerne.

7) Disse regnskabsmæssige retningslinjer vedrører loypligtig indberetning, og de tilsigter ikke at erstatte nogen anden form for obligatorisk opgørelse, som en medlemsstat måtte forlange.

8) Denne henstilling tages op til revision senest tre år efter anvendelsesdatoen.

9) Denne henstilling er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. september 2005.

På Kommissionens vegne
Viviane REDING
Medlem af Kommissionen

BILAG

RETNINGSLINJER FOR KRAV TIL REGNSKABS AFLÆGGELSE OG OFFENTLIGGØRELSE AF OPLYSNINGER

I dette bilag beskrives den periodiske regnskabsaflæggelse, offentliggørelse af oplysninger og overensstemmelseserklæringen.

I overensstemmelse med de anbefalede principper i henstillingens punkt 2 skal systemer til omkostningsregnskaber og opsplnitning af regnskaber frembringe finansielle oplysninger, der er tilstrækkeligt detaljerede til at demonstrere overholdelse af principperne om ikke-diskrimination og gennemsigtighed, og i tilstrækkelig grad udpege og henhøre indtægter, omkostninger, investeret kapital og volumen for operatørens forskellige aktiviteter. Disse regnskabsoplysninger bør straks stilles til rådighed for den nationale tilsynsmyndighed.

En god præsentation af de obligatoriske regnskaber sikrer, at de væsentlige budskaber i de finansielle opgørelser meddeles klart og effektivt på en så enkel og direkte måde som muligt. Præsentation af oplysningerne i finansielle opgørelser forudsætter en vis grad af abstraktion og aggregering. Hvis processen struktureres, får man større indsigt i forholdene, fordi præsentationen viser opfyldelsen af de forskellige lovkrav, bl.a. ved at demonstrere, at takster er omkostningsbaserede, eller at der ikke sker utilbørlig diskrimination.

Regnskabsrapporter indeholder støttebilag og supplerende oversigter, som udbygger og forklarer de finansielle opgørelser. De finansielle opgørelser og støttebilagene udgør et sammenhængende hele.

Oplysninger i lovpligtige regnskaber hjælper den nationale tilsynsmyndighed og andre parter, som eventuelt påvirkes af reguleringsbeslutninger, der bygger på disse oplysninger, f.eks. konkurrenter, investorer og forbrugere. I denne forbindelse kan offentliggørelse af oplysninger bidrage til et åbent marked med fri konkurrence og også øge tilliden til det lovpligtige regnskabssystem.

Fuldstændig offentliggørelse af oplysninger kan dog være begrænset af nationale regler eller fællesskabsregler for fortrolige forretningsoplysninger. Det anbefales derfor, at de nationale tilsynsmyndigheder drøfter med operatørerne, hvilke oplysninger der bør anses for fortrolige og ikke bør offentliggøres.

1. Sammenstilling og offentliggørelse af oplysninger

Følgende finansielle oplysninger bør sammenstilles og offentliggøres (med forbehold af nationale regler om fortrolige oplysninger) for det relevante marked/tjeneste:

- resultatopgørelser
- opgørelse over investeret kapital (detaljeret beregningsmetode og anvendte parametres værdi)
- konsolidering og afstemning med lovpligtige regnskaber eller andre kilder til omkostningsoplysninger
- en beskrivelse af omkostningsberegningemetoderne, herunder henvisning til omkostningsgrundlag og -standarder, fordelings- og værdiansættelsesmetoder, udpegelse og behandling af indirekte omkostninger
- oplysninger vedrørende ikke-diskrimination (detaljerede priser for interne afregninger)
- revisionsberetning (hvis det kræves af den nationale tilsynsmyndighed)
- en beskrivelse af anvendte regnskabspolitikker og regulatoriske regnskabsprincipper.
- en erklæring om overensstemmelse med fællesskabsregler og nationale regler
- andre supplerende oversigter efter behov.

Formatet for regnskabsaflæggelsen, som kan være den almindelige lovpligtige regnskabsform, bør fastlægges af den nationale tilsynsmyndighed på forhånd efter samråd med operatørerne. Erklæringen om overensstemmelse med fællesskabsregler og national lovgivning, revisionsberetningen og beskrivelsen af regnskabsprincipper, -politikker, -metoder og -procedurer, herunder især omkostningsfordelingsmetoderne, kan ikke anses for at være fortrolige oplysninger. Med forbehold af national lovgivning og fællesskabslovgivning om fortrolige forretningsoplysninger bør revisionsresultaterne gøres offentligt tilgængelige.

2. Overensstemmelseserklæring

Den årlige overensstemmelseserklæring skal mindst indeholde følgende:

- revisors konklusioner
- alle konstaterede uregelmæssigheder
- revisors anbefalinger (med beskrivelse af virkningen)
- fuldstændig beskrivelse af den anvendte verifikationsmetode, og
- nogle aggregerede finansielle og regnskabsmæssige oplysninger (f.eks. CCA-tilpasninger, vigtigste beregningsforudsætninger for omkostningsfordeling, niveauet for omkostningsallokering og modellens nøjagtighed).

Offentliggørelsen af overensstemmelseserklæringen og revisionsresultaterne bør ske i en form, som er umiddelbart tilgængelig for interesserede parter, f.eks. i en trykt udgave og en elektronisk udgave, eller offentliggøres på operatørens eller den nationale tilsynsmyndigheds netsted.

3. Regnskabsperiode

Offentliggørelsen af obligatoriske regnskaber bør ske årligt og hurtigst muligt efter regnskabsårets afslutning. Offentliggørelsen af erklæringen skal ske senest to måneder efter afslutningen af det lovpligtige regnskabsår eller ikke senere end den lovfæstede gældende praksis.
