

HENSTILLINGER

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 20. september 2010

om reguleret adgang til næste generation af accesnet (NGA-net)

(EØS-relevant tekst)

(2010/572/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) ⁽¹⁾, særlig artikel 19, stk. 1,

under henvisning til udtalelse fra Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) og Kommunikationsudvalget (COCOM) og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) EU's indre marked for elektroniske kommunikationstjenester og navnlig udviklingen af højhastighedsbredbåndstjenester er afgørende for at skabe økonomisk vækst og nå målene i EU 2020-strategien. Telekommunikationens og bredbåndsudrulningens grundlæggende betydning i henseende til EU's investeringer, jobskabelse og overordnede økonomisk genopretning blev især understreget i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i marts 2009. Et af de syv flagskibsinitiativer i EU 2020 er udformningen af »En digital dagsorden for Europa«, der blev præsenteret i maj 2010.
- (2) Den digitale dagsorden for Europa rummer mål for udrulning og udnyttelse af hurtigt bredbånd og højhastighedsbredbånd og en række foranstaltninger til udrulning af næste generation af accesnet (NGA) på basis af optiske fibre og understøttelse af de massive investeringer, dette vil kræve i de kommende år. Sigtet med nærværende henstilling, der skal ses i denne sammenhæng, er at fremme effektive investeringer og innovation inden for nye og forbedrede infrastrukturer under skyldig hensyntagen til de risici, som enhver investerende virksomheder løber, og behovet for at opretholde en effektiv konkurrence, som er en vigtig drivkraft for investeringer over tid.

- (3) De nationale tilsynsmyndigheder udarbejder i henhold til artikel 16, stk. 4, i direktiv 2002/21/EF regulerende løsninger på de udfordringer, der opstår som følge af overgangen fra kobbernet til fibernet. De relevante markeder i denne forbindelse er engrosmarkederne for henholdsvis fysisk netværksinfrastrukturadgang (marked 4) og bredbåndstilslutninger (marked 5). De nationale tilsynsmyndigheders regulerende indgriben har afgørende betydning for at undgå forvridninger af det indre marked og for at skabe retssikkerhed for alle investerende udbydere. Det er derfor hensigtsmæssigt at tilbyde de nationale tilsynsmyndigheder vejledning for at hindre uhenigtsmæssige forskelle i deres regulerende indgriben og samtidig give dem mulighed for at tage skyldigt hensyn til nationale omstændigheder, når de udformer egnede forpligtelser. Udvalget af egnede forpligtelser, som en national tilsynsmyndighed pålægger markedet, bør afspejle en proportional anvendelse af princippet om investeringsstigen.
- (4) Denne henstilling er primært afgrænset til forpligtelser, der skal pålægges virksomheder med stærk markedsposition, såkaldte SMP-udbydere, på grundlag af en markedsanalyseprocedure i henhold til artikel 16 i direktiv 2002/21/EF. Hvis det er berettiget ud fra den betragtning, at dobbeltforsyning med infrastruktur er økonomisk ineffektiv eller fysisk umulig, kan medlemsstaterne imidlertid også pålægge virksomheder, der udbyder elektroniske kommunikationsnet, i overensstemmelse med artikel 12 i direktivet en pligt til delt brug af faciliteter, fordi det vil være en egnet løsning til at undgå flaskehalser i anlægsinfrastrukturen og de terminerende segmenter.
- (5) Udbuds- og efterspørgselsvilkårene forventes at ændre sig betydeligt på både engros- og detailniveau efter udrulningen af NGA-nettene. Derfor skal der måske tages nye forpligtelser i brug, og det kan blive nødvendigt med en ny kombination af forpligtelser vedrørende aktiv og passiv adgang til marked 4 og 5.
- (6) Vished angående lovgivningen betyder alt for virksomhedernes lyst til at investere effektivt. Det er vigtigt at anvende en konsekvent regulerende tilgang for at indgyde investorerne tillid i forbindelse med udformningen af deres forretningsplaner. For at mindske den usikkerhed, der er forbundet med periodiske markedsundersøgelser, bør de nationale tilsynsmyndigheder i så vidt omfang som muligt klarlægge, hvordan forudsigelige forandringer i markedsvilkårene kan påvirke forpligtelserne.

⁽¹⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

- (7) Når der lægges nye fibernet i uopdyrkede områder, bør de nationale tilsynsmyndigheder gennemgå og om nødvendigt justere de eksisterende lovfæstede forpligtelser for at sikre, at de gælder uafhængigt af den udrullede netteknologi.
- (8) Udrulningen af NGA-net vil sandsynligvis medføre store forandringer på den økonomiske side af tjenesteudbud og i konkurrencesituationen.
- (9) I den sammenhæng bør de nationale tilsynsmyndigheder nøje undersøge de konkurrencevilkår, der spirer frem som følge af udrulningen af NGA-net. De nationale tilsynsmyndigheder definerer subnationale geografiske markeder i overensstemmelse med Kommissionens henstilling 2007/879/EF af 17. december 2007 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester⁽¹⁾, hvis de tydeligt kan identificere væsentlige og objektivt set forskellige konkurrencevilkår, som er stabile over tid. I situationer, hvor det ikke kan konkluderes, at de forskellige konkurrencevilkår ville berettige definitionen af subnationale geografiske markeder, kunne det alligevel være hensigtsmæssigt for de nationale tilsynsmyndigheder at reagere på divergerende konkurrencevilkår på forskellige områder inden for et geografisk defineret marked, f.eks. på grund af tilstedeværelsen af flere alternative infrastrukturer eller infrastrukturbaserede virksomheder, ved at pålægge virksomhederne differentierede forpligtelser og accesprodukter.
- (10) Overgangen fra kobbernet til fibernet kan ændre konkurrencevilkårene på forskellige geografiske områder og nødvendiggøre en undersøgelse af den geografiske afgrænsning af, marked 4 og 5 eller af forpligtelserne, der er pålagt marked 4 og 5, i tilfælde af at disse markeder eller forpligtelser er blevet segmenteret på grundlag af konkurrence fra ubundet adgang til accesnettet.
- (11) Hvis der forekommer en stærk markedsposition på marked 4, bør der pålægges et sæt egnede forpligtelser.
- (12) Adgang til anlægsinfrastruktur er afgørende for udrulningen af parallelle fibernet. Det er derfor vigtigt, at de nationale tilsynsmyndigheder får den nødvendige information, så de kan vurdere, om og hvor der findes tilgængelige kabelkanaler og lokale accesnet til udrulningen af NGA-net. De nationale tilsynsmyndigheder bør udnytte deres beføjelser i henhold til direktiv 2002/21/EF til at indhente alle relevante oplysninger om sådanne faciliteters placering, kapacitet og tilgængelighed. Alternative udbydere bør ideelt set have mulighed for at udrulle deres fibernet samtidig med SMP-udbyderen, idet de deles om anlægsomkostningerne.
- (13) Der bliver kun tale om at give adgang til anlægsinfrastruktur, hvis SMP-udbyderen giver adgang på samme vilkår til tredjeparter, der søger adgang, som til sit eget efterfølgende omsætningsled. De nationale tilsynsmyndigheder bør bygge på deres erfaring med at udvikle procedurer og redskaber vedrørende ubundet adgang til accesnettet med det formål at få indført de nødvendige forretningsprocesser for bestilling og drift af adgangen til anlægsfaciliteter. Kravet om, at SMP-udbyderen offentliggør et dækkende standardtilbud så hurtigt som muligt, efter at en adgangssøgende har anmodet om det, er proportional med målsætningen om at tilskynde til effektive investeringer og konkurrence på infrastrukturuområdet. Et sådant standardtilbud skal indeholde betingelser og procedurer for adgang til anlægsinfrastruktur, herunder adgangspriser.
- (14) Omkostningsbaserede priser indebærer et rimeligt afkast af den investerede kapital. Når investeringer i fysiske aktiver, der ikke kan erstattes af andet, såsom anlægsinfrastruktur, ikke er specifikke for udrulningen af NGA-net (og ikke medfører en lignende markedsrisiko), bør deres risikoprofil ikke betragtes som anderledes end risikoprofilen for den eksisterende kobberinfrastruktur.
- (15) Når det er muligt, bør de nationale tilsynsmyndigheder arbejde på at sikre, at SMP-udbyderens nyanlagte faciliteter er konstrueret til at lade flere udbydere udrulle deres fiberlinjer.
- (16) I forbindelse med FTH (fiber-til-hjemmet) vil et ekstra terminerende segment i fiberaccesnettet normalt være bekesteligt og ineffektivt. En vedvarende konkurrence på området for infrastruktur kræver derfor, at der sikres adgang til det terminerende segment i den fiberinfrastruktur, som udrulles af SMP-udbyderen. For at sikre en effektiv adgang til SMP-udbyderens net er det vigtigt, at adgangen gives på et niveau, der gør den nyttilkomne udbyder i stand til at opnå mindste effektive størrelse (MES) for at understøtte en effektiv og vedvarende konkurrence. Om nødvendigt kunne der kræves specifikke grænseflader til at sikre effektiv adgang.
- (17) Der skal stilles krav om gennemsigtighed og ikke-diskrimination for at sikre effektiv adgang til det terminerende segment. Når der efterspørges et standardtilbud, er det nødvendigt, at SMP-udbyderen offentliggør et dækkende standardtilbud inden for en kort frist, hvis de adgangssøgende skal kunne træffe beslutninger om investering.
- (18) De nationale tilsynsmyndigheder skal sikre, at adgangspriserne afspejler de omkostninger, som faktisk bæres af SMP-udbyderen, og at der tages hensyn til investeringsrisikoen.

⁽¹⁾ EUT L 344 af 28.12.2007, s. 65.

- (19) Net med flere fiberlinjer kan udrulles til en marginalt højere omkostning end net med en enkelt fiber, samtidig med at alternative udbydere hver kan kontrollere deres egen forbindelse frem til slutkunden. Disse net vil sandsynligvis virke befordrende for den vedvarende konkurrence på lang sigt i overensstemmelse med målene for EU's lovgivning. Det er derfor ønskeligt, at de nationale tilsynsmyndigheder udnytter deres beføjelser til at lette udrulningen af flere fiberlinjer i det terminerende segment under hensyntagen til navnlig efterspørgsel og omkostningerne derved.
- (20) Alternative udbydere, hvoraf nogle allerede har udrullet deres egne net til at opnå ubundet adgang til SMP-udbyderens kobberaccesnet, skal forsynes med egnede accesprodukter for fortsat at kunne konkurrere i NGA-sammenhæng. Med hensyn til FTH kan der være tale om adgang til anlægsinfrastrukturen, adgang til det terminerende segment, ubundet adgang til fiberaccesnettet (herunder ubestykket fiber) eller engrossalg af bredbåndstilslutning alt efter omstændighederne. Hvis forpligtelser, der pålægges marked 4, fører til effektiv konkurrence i dette markeds senere omsætningsled, på verdensmarkedet eller i visse geografiske områder, kan andre forpligtelser ophæves for det pågældende marked eller område. En sådan ophævelse ville f.eks. være hensigtsmæssig, hvis en vellykket indførelse af forpligtelser til fysisk adgang skulle have gjort yderligere bitstrømsforpligtelser overflødige. Desuden kunne de nationale tilsynsmyndigheder under ekstraordinære omstændigheder undlade at pålægge ubundet adgang til fiberaccesnettet i geografiske områder, hvor tilstedeværelsen af flere alternative infrastrukturer såsom FTH-net og/eller kabelnet kombineret med konkurrencedygtige adgangstilbud på basis af ubundet adgang sandsynligvis vil medføre effektiv konkurrence i det senere omsætningsled.
- (21) Forpligtelser, der er pålagt i henhold til artikel 16 i direktiv 2002/21/EF, bygger på arten af det identificerede problem, uden at der er taget hensyn til en SMP-udbyders teknologi eller arkitektur. Om en SMP-udbyder udruller et net med en punkt-til-multipunkt- eller punkt-til-punkt-topologi, bør derfor ikke påvirke valget af forpligtelser, idet det skal erindres, at der findes nye teknologier til ubundet adgang, der kan afhjælpe eventuelle tekniske problemer i den henseende. De nationale tilsynsmyndigheder bør i en overgangsperiode kunne indføre krav om, at der udbydes alternative accesprodukter, der svarer til en erstatning for fysisk adskilt eller ubundet adgang, forudsat at disse accesprodukter ledsages af de bedst egnede forholdsregler til at sikre lige adgang og effektiv konkurrence⁽¹⁾. Under alle omstændigheder bør de nationale tilsynsmyndigheder i sådanne tilfælde kræve fysisk ubundet adgang så hurtigt, som det er teknisk og kommercielt muligt.
- (22) Når der pålægges ubundet adgang til fiberaccesnettet, skal det eksisterende standardtilbud over ubundet adgang ændres, så det inkluderer alle relevante adgangsbetingelser, herunder finansielle vilkår for ubundet adgang til fiberaccesnettet, i henhold til bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF⁽²⁾. En sådan ændring skal offentliggøres uden unødigt forsinkelse for at skabe den nødvendige gennemsigtighed og planlægningsikkerhed for de adgangssøgende.
- (23) Udrulningen af FTH vil normalt medføre betydelige risici på grund af den høje udrulningsomkostning pr. hjem og det fortsat begrænsede antal detailtjenester, der kræver forstærkede egenskaber (såsom højere hastighed), og som kun kan leveres via fiber. Afskrivningen af investeringerne i fiber afhænger af udnyttelsen af nye tjenester, der leveres over NGA-net på kort og mellemlang sigt. SMP-udbyderens kapitalomkostninger, der bruges til fastsættelse af adgangspriser, bør afspejle den højere investeringsrisiko i forhold til risikoen ved investering i de bestående kobbernet.
- (24) En diversificering af risikoen ved udrulning kan føre til en mere rettidig og effektiv udrulning af NGA-net. De nationale tilsynsmyndigheder bør derfor vurdere de pris-sætningsordninger, som SMP-udbyderen foreslår til at diversificere investeringsrisikoen.
- (25) Hvis SMP-udbyderne tilbyder lavere priser for ubundet adgang til fiberaccesnettet til gengæld for indgåelse af forhåndsforpligtelser i langsigtede kontrakter eller mængdekontrakter, bør disse ikke betragtes som unødigt diskriminerende, hvis de nationale tilsynsmyndigheder finder det godtgjort, at de lavere priser korrekt afspejler en reel formindskelse af investeringsrisikoen. Imidlertid bør de nationale tilsynsmyndigheder sikre, at sådanne pris-sætningsordninger ikke fører til avancepres (margin squeeze), der hindrer effektiv markedsadgang.
- (26) Der foreligger avancepres, hvis man kan påvise, at SMP-udbyderens egne senere omsætningsled ikke kan drives rentabelt på grund af den pris, deres konkurrenter skal betale i det foregående omsætningsled for ydelserne (»lige så effektiv konkurrent«-testen). Alternativt kan avancepres påvises ved, at marginen mellem den adgangspris, der opkræves hos konkurrenterne i det foregående omsætningsled, og den pris, som SMP-udbyderens eget senere omsætningsled tager i sit marked, er utilstrækkelig til, at en rimeligt effektiv tjenestudbyder i dette senere omsætningsled kan opnå en normal indtjening (»rimelig effektiv konkurrent«-testen). I forbindelse med de forudgående priskontroller, der skal opretholde effektiv konkurrence mellem udbydere, der ikke har samme stordriftsfordele og anvendelsesområde og forskellige netenhedsomkostninger, vil en test for »rimelig effektiv konkurrent« normalt være bedst egnet. Desuden bør vurderingen af ethvert tilfælde af avancepres foregå over et hensigtsmæssigt tidsrum. For at fremme forudsigeligheden bør de

⁽¹⁾ Se også betragtning 60 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF (EUT L 337 af 18.12.2009, s. 37).

⁽²⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7.

- nationale tilsynsmyndigheder på forhånd korrekt specificere den metodologi, de vil bruge til prissætningstesten, og de parametre og korrigerende foranstaltninger, de vil tage i anvendelse, når der påvises avancepres.
- (27) Net med flere fiberlinjer sikrer, at adgangssøgende kan opnå fuld kontrol over fiberlinjerne uden at skulle foretage dyre dobbeltinvesteringer eller risikere diskriminerende behandling i tilfælde af krav om ubundet adgang til enkeltfiberlinjer. Net med flere fiberlinjer kan derfor sandsynligvis føre til mere rettidig og skærpet konkurrence i det senere omsætningsled. Saminvestering i NGA-net kan mindske både omkostninger og risici for en investerende udbyder og dermed føre til mere udbredt udrulning af FTH.
- (28) Ordninger for saminvestering i FTH baseret på flere fiberlinjer kan under visse betingelser føre til en situation med effektiv konkurrence i de geografiske områder, der er omfattet af saminvesteringen. Disse betingelser kan f.eks. være antallet af involverede udbydere, strukturen i det fælles kontrollerede net og andre ordninger mellem saminvestorerne, som skal sikre effektiv konkurrence i det senere omsætningsled. I en sådan situation, og såfremt konkurrencevilkårene i de berørte områder adskiller sig væsentligt og objektivt fra dem, der hersker andre steder, kunne det være berettiget at definere et separat marked, hvor der ifølge en markedsanalyse udført i henhold til artikel 16 i direktiv 2002/21/EF ikke findes en SMP-udbyder.
- (29) De nationale tilsynsmyndigheder bør vurdere omkostningerne ved ubundet adgang til abonnentstrækninger. De nationale tilsynsmyndigheder bør i relevant omfang høre de alternative udbydere, som er potentielt interesserede i at dele gadeskabe, og på den baggrund fastslå, hvilke gadeskabe der skal tilpasses, og hvordan omkostninger skal fordeles.
- (30) Når de nationale tilsynsmyndigheder pålægger forpligtelser med henblik på ubundet adgang til abonnentstrækninger, bør de træffe egnede foranstaltninger vedrørende backhaul for at gøre disse forpligtelser effektive. Adgangssøgende bør kunne vælge den løsning, der passer bedst til deres behov, f.eks. ubestykket fiber (og kobber, hvis relevant), Ethernet-backhaul eller adgang til kabelkanaler. De nationale tilsynsmyndigheder kunne om nødvendigt træffe foranstaltninger vedrørende den rette størrelse af gadeskabene, som SMP-udbyderen ejer.
- (31) Gennemsigtigheden i adgangsbetingelserne for abonnentstrækninger kan bedst sikres ved at indarbejde betingelserne i det eksisterende standardtilbud over ubundet adgang. Det er vigtigt, at dette gennemsigtighedskrav gælder alle nødvendige elementer i leveringen af ubundet adgang til abonnentstrækninger, herunder backhaul og hjælpetjenester, for at sikre fortsat konkurrencedygtige tilbud. Standardtilbuddet bør indeholde alle prissætningsbetingelser, så tilkommende udbydere kan beregne deres business case for ubundet adgang til abonnentstrækninger.
- (32) I tråd med prissætningen på ubundet adgang til accesnettet skal prissætningen på alle nødvendige elementer i leveringen af ubundet adgang til abonnentstrækninger være omkostningsbaseret og i overensstemmelse med gængse metodologier til prissætning af ubundet adgang til kobberaccesnet. Erstatningen af kobberet med fibre frem til et fordelingspunkt udgør en vigtig investering med tilhørende risiko, om end risikoen bedømmes til at være lavere end ved FTH-net, i hvert fald i tætbefolkede områder, set i lyset af de relativt større udrulningsomkostninger pr. hjem og usikkerheden om efterspørgslen efter bedre eller opgraderede tjenester.
- (33) De nationale tilsynsmyndigheder bør anvende principper om ikke-diskrimination for at undgå at give SMP-udbyderens detailed en tidsmæssig fordel. SMP-udbyderen bør forpligtes til at opdatere sit tilbud på engrossalg af en bitstrøm før lancering af nye detailtjenester baseret på fiber, så de udbydere, der har adgang, får en rimelig periode til at reagere på lanceringen af sådanne produkter. Seks måneder anses for at være en rimelig periode til at foretage de nødvendige justeringer, medmindre der findes andre effektive forholdsregler mod diskrimination.
- (34) Det forventes, at fiberbaserede accesprodukter til bredbåndstilslutning på engrosmarkedet kan være teknisk konfigureret til at give mere fleksibilitet og forstærkede egenskaber sammenlignet med kobberbaserede bitstrømsprodukter. For at befordre konkurrencen på detailprodukter er det vigtigt, at egenskaber, der er så forskellige for den pågældende tjeneste, afspejles i forskellige regulerede NGA-baserede produkter, herunder tjenester til forretningsformål.
- (35) Forskellige bitstrømsprodukter, der i senere omsætningsled kan skelnes fra hinanden med hensyn til f.eks. båndbredde, pålidelighed, tjenesternes kvalitet og andre parametre, kan måske leveres via et givet NGA-net.

- (36) Nye adgangsforsiklinger skal specificeres nøje, f.eks. med hensyn til tekniske protokoller og grænseflader til brug ved sammenkobling mellem optiske net eller med hensyn til afgrænsning og nærmere bestemmelser for nye bitstrømsforsiklinger. De nationale tilsynsmyndigheder bør samarbejde med hinanden, de internationale standardiseringsorganer og erhvervets interessenter om at udvikle fælles tekniske standarder i den henseende.
- (37) Når der anvendes forudgående prisregulering, bør engrosadgangspriserne på bitstrøm være omkostningsbaserede. De nationale tilsynsmyndigheder kan eventuelt anvende andre hensigtsmæssige priskontrolmetoder, herunder f.eks. »retail-minus«, hvis SMP-udbyderens senere omsætningsled er underlagt tilstrækkelige konkurrencebegrænsninger. De nationale tilsynsmyndigheder bør fastsætte forskellige priser for forskellige bitstrømsprodukter, når sådanne prisforskelle kan begrundes i de underliggende omkostninger ved leveringen af tjenesten, for at lade alle udbydere få gavn af vedvarende prisdifferentiering på både engros- og detailniveauet. Den risiko, som SMP-udbyderen løber, bør tages i betragtning ved fastsættelsen af adgangsprisen.
- (38) Effektive forpligtelser til fysisk adgang kan i visse tilfælde gøre indførelsen af en forpligtelse til engrossalg af bredbåndstilslutning overflødig med hensyn til at opnå effektiv konkurrence i de senere omsætningsled. Hvis SMP-udbyderen har udrullet et FTH-net, og alternative udbydere har effektiv ubundet adgang til fiberaccenet (især i tilfælde af punkt-til-punkt), kan en national tilsynsmyndighed f.eks. vurdere, at en sådan adgang er tilstrækkelig til at sikre effektiv konkurrence i det senere omsætningsled, specielt i tætbefolkede områder. At undlade at pålægge en forpligtelse til engrossalg af bredbåndstilslutning under sådanne omstændigheder kan give bedre investeringsincitamenter for alle udbydere og befordre en rettidig udrulning.
- (39) I tilfælde, hvor der findes godtgjorte erfaringer for, at funktionel adskillelse eller lignende ordninger har givet fuldstændig ensartet adgang til NGA-net for alternative udbydere såvel som SMP-udbyderens senere omsætningsled, og hvor sidstnævnte er pålagt tilstrækkelige konkurrencebegrænsninger, har de nationale tilsynsmyndigheder større fleksibilitet med hensyn til at udforme forpligtelser til engrossalget af bredbåndstilslutning. Navnlig kunne prissætningen på bitstrømsproduktet overlades til markedet. Imidlertid ville nøje overvågning og udførelse af en egnet test for avancepres som ovenfor beskrevet være afgørende, hvis man skal undgå konkurrencehæmmende resultater.
- (40) Udbydere med aktuel adgang har en legitim interesse i at få en passende frist til at forberede sig på de forandringer, der i væsentlig grad berører deres investeringer og deres business case. I mangel af en kommerciel aftale bør de nationale tilsynsmyndigheder sørge for, at der er tilrettelagt en hensigtsmæssig migration. En sådan migrationsplan bør være gennemsigtig og udformet i den nødvendige detaljeringsgrad, så udbydere med adgang i øjeblikket kan forberede sig på ændringerne, herunder regler for de adgangssøgendes og SMP-udbyderens eventuelle nødvendige fælles indsats samt præcise betingelser for afvikling af sammenkoblingspunkter. Eksisterende SMP-forpligtelser bør fastholdes i en passende overgangsperiode. Denne overgangsperiode bør afpasses efter standardinvesteringsperioden for ubundet adgang til accenet eller til abonnentstrækninger, som normalt er på fem år. I tilfælde af at SMP-udbyderen leverer ensartet adgang i centralen (MDF), kan den nationale tilsynsmyndighed beslutte at fastsætte en kortere periode.
- (41) Hvis SMP-udbyderen har planer om at erstatte en del af sit eksisterende kobberaccenet med fibre og at afvikle sammenkoblingspunkter, der er i brug i øjeblikket, bør de nationale tilsynsmyndigheder indhente relevant information fra SMP-udbyderen og i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2002/19/EF sikre, at udbydere med adgang til SMP-udbyderens net får alle nødvendige oplysninger tilsendt i så god tid, at de kan tilpasse deres egne net og netudbygningsplaner derefter. De nationale tilsynsmyndigheder bør definere disse oplysningers form og detaljeringsgrad og sørge for, at oplysningerne kun bruges til det tiltænkte formål, og at fortroligheden garanteres under hele processen —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

Formål og anvendelsesområde

- 1) Målet med denne henstilling er at befordre udviklingen af det indre marked gennem styrkelse af retssikkerheden og fremme af investeringer, konkurrence og innovation på markedet for bredbåndstjenester, navnlig i overgangen til næste generation af accenet (NGA-net).
- 2) I henstillingen skitseres en fælles tilgang til fremme af ensartet anvendelse af forpligtelser med hensyn til NGA-net på baggrund af en markedsanalyseprocedure i henhold til direktiv 2002/19/EF og 2002/21/EF.
- 3) Når de nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med markedsanalyseprocedurerne, som de udfører i henhold til artikel 16 i direktiv 2002/21/EF, overvejer at indføre regulerende forpligtelser, bør de udforme effektive forpligtelser i overensstemmelse med fornævnte direktiver og den fælles tilgang, der skitseres i denne henstilling. De nationale tilsynsmyndigheder har ifølge lovgivningen mulighed for at pålægge en række forpligtelser og udforme egnede foranstaltninger til at afhjælpe markeds-mæssige mangler og indfri de lovgivningsmæssige mål, som hver medlemsstat har fastsat. De nationale tilsynsmyndigheder bør tage

hensyn til ordninger for udbydere, som har til formål at diversificere risikoen ved udrulning af optiske fibernet til opkobling af hjem eller bygninger og at fremme konkurrencen.

Ensartet tilgang

- 4) De nationale tilsynsmyndigheder bør udnytte deres beføjelser i medfør af artikel 5 i direktiv 2002/21/EF til at sørge for, at SMP-udbyderen tilvejebringer alle de oplysninger, der er nødvendige for myndighedens udformning af passende regulerende forpligtelser i overgangen til NGA-net, f.eks. oplysninger om udbyderens planlagte ændringer af nettopologien eller tilgængeligheden af kabelkanaler.
- 5) Ved gennemgangen af marked 4 og 5 i henstilling 2007/879/EF bør der tages hensyn til NGA-net, og den bør derfor udføres på en koordineret og rettidig måde af hver national tilsynsmyndighed. De nationale tilsynsmyndigheder bør sørge for, at de forpligtelser, det er nødvendigt at pålægge marked 4 og 5, stemmer overens med hinanden.
- 6) Når de relevante markedsanalyser indikerer, at markedsvilkårene i store træk forbliver konstante, bør de nationale tilsynsmyndigheder anvende en ensartet regulerende tilgang over passende analyseperioder. Om muligt bør de nationale tilsynsmyndigheder i deres afgørelser forklare, hvordan de agter at tilpasse forpligtelserne i marked 4 og 5 i forbindelse med de fremtidige markedsanalyser som svar på sandsynlige ændringer i markedsvilkårene.
- 7) Når de nationale tilsynsmyndigheder anvender symmetriske foranstaltninger i henhold til artikel 12 i direktiv 2002/21/EF for at give adgang til en udbyders anlægsinfrastruktur og terminerende segment, bør de træffe gennemførelsesforanstaltninger i henhold til artikel 5 i direktiv 2002/19/EF.
- 8) Når der udrulles fibre i accesnettet i uopdyrkede områder, bør de nationale tilsynsmyndigheder ikke kræve, at SMP-udbyderen tillige udruller et parallelt kobbernet for at opfylde sine eksisterende forpligtelser, herunder forsyningspligtigheder, men gøre det muligt for udbyderen at levere eksisterende regulerede produkter eller tjenester ved hjælp af funktionelt tilsvarende produkter eller tjenester over fibernet.

Geografisk variation

- 9) De nationale tilsynsmyndigheder bør undersøge forskelle i konkurrencevilkårene i forskellige geografiske områder for at fastslå, om det er berettiget at definere subnationale geografiske markeder eller indføre differentierede forpligtelser. Når forskellene i konkurrencevilkårene er stabile og væsentlige, bør de nationale tilsynsmyndigheder definere subnationale geografiske markeder i overensstemmelse

med henstilling 2007/879/EF. I andre tilfælde bør de nationale tilsynsmyndigheder overvåge, om udrulningen af NGA-net og den måde, hvorpå konkurrencevilkårene udvikler sig inden for et geografisk defineret område, berettiger til at indføre differentierede forpligtelser.

- 10) Hvor der tidligere er defineret subnationale geografiske markeder eller forpligtelser i marked 5, som afhænger af accesprodukter i marked 4, der måske bliver overflødige på grund af NGA-udrulning, bør sådanne segmenteringer eller forpligtelser gennemgås.

Definitioner

- 11) I denne henstilling forstås ved:

»*næste generation af accesnet (NGA-net)*«: kablede accesnet, som består helt eller delvis af optiske elementer, og som kan levere bredbåndstilslutningstjenester med forstærkede egenskaber (f.eks. højere hastighed) sammenlignet med dem, der leveres over eksisterende kobbernet. I de fleste tilfælde er NGA-net resultatet af en opgradering af et allerede eksisterende kobberaccesnet eller koaksialt kabelnet

»*anlægsinfrastruktur*«: fysisk anlæg anlagt af en udbyder af elektroniske kommunikationstjenester til husning af kabler i et accesnet, f.eks. kobbertråde, optiske fibre eller koaksiale kabler. Det er typisk, men ikke begrænset til over- eller underjordiske elementer som rør, kabelkanaler, mandehuller og master

»*kabelkanal*«: et underjordisk rør til føring af kabler (fiber-, kobber- eller koaksialkabler) i enten basis- eller accesnet

»*mandehuller*«: huller, sædvanligvis dækket af et dæksel, hvorigennem en person kan gå ned i et underjordisk anlæg eller hulrum, der anvendes til husning af et accespunkt, og hvor man kan udføre arbejde som sammenkobling af net og vedligeholdelse på underjordiske elektroniske kommunikationskabler

»*Metropolitan Point of Presence (MPoP)*«: lokalt opkoblingspunkt mellem en NGA-udbyders acces- og basisnet. Det svarer til en central eller MDF (Main Distribution Frame) for et kobberaccesnet. Alle NGA-abonnenternes tilslutninger i et givet område (normalt en by eller en bydel) er samlet på en MPoP i en Optical Distribution Frame (ODF). Fra ODF'en forbindes NGA-nettene med NGA-udbyderens eller en anden udbyders basisnetudstyr, eventuelt via mellemliggende backhaulforbindelser i tilfælde af, at udstyret ikke også er placeret i MPoP'en

»fordelingspunkt«: et knudepunkt (af noder) i et NGA-net, hvor et eller flere fiberkabler, der kommer fra MPOPen (fremførende segment eller feedersegmentet), splittes op og fordeles ud til slutkundes indgang i dennes lokaler (terminerende segment eller dropsegmentet). Et fordelingspunkt betjener normalt flere bygninger eller huse. Det kan være placeret enten ved foden af bygningen (etagebyggeri) eller på gaden (i et gadeskab). Et fordelingspunkt huser et krydsfelt, hvor dropkablerne er samlet, og eventuelt ikke-elektrisk udstyr som optiske splittere

»terminerende segment«: segment i et NGA-net, som forbinder en slutkundes lokaler med det første fordelingspunkt. Det terminerende segment omfatter således vertikal kabling inde i bygninger og eventuel horisontal kabling frem til en optisk splitter placeret i en bygnings kælder eller i et nærliggende mandehul

»FTH« eller »fiber til hjemmet«: et accesnet bestående af optiske fiberlinjer i både feeder- og dropsegmentet af accesnettet, sådan at kundens hjem (hus eller lejlighed) forbindes til MPOPen ved hjælp af en optisk fiber. I denne henstilling dækker FTH både »fiber til hjemmet« og »fiber til bygningen« (FTB)

»FTH med flere fibre«: en form for fiberudrulning, hvor den investerende udbyder udruller flere fiberlinjer end nødvendigt til egne formål i både feeder- og dropsegmentet af accesnettet for at sælge adgang til de ekstra fiberlinjer til andre udbydere, især i form af brugerrettigheder (indefeasible rights of use — IRU)

»saminvestering i FTH«: en ordning mellem uafhængige udbydere af elektroniske kommunikationstjenester med henblik på at udrulle FTH-net i fællesskab, navnlig i mindre tæt befolkede områder. Saminvestering dækker forskellige juridiske konstruktioner, men typisk vil saminvestorerne anlægge netinfrastruktur og dele fysisk adgang til denne infrastruktur.

Engrosmarkedet for fysisk netværksinfrastrukturadgang (marked 4)

- 12) Hvis der forekommer en stærk markedsposition på marked 4, bør de nationale tilsynsmyndigheder pålægge et sæt egnede forpligtelser under hensyntagen til især nedenstående principper.

Adgang til SMP-udbyderens anlægsinfrastruktur

- 13) Når der er tilgængelig kapacitet i kabelkanalerne, bør de nationale tilsynsmyndigheder stille krav om adgang til anlægsinfrastrukturen. Der skal gives adgang i overensstemmelse med ækvivalensprincippet, der er beskrevet i bilag II.
- 14) De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre, at der gives adgang til eksisterende anlægsinfrastruktur til omkostningsbaserede priser i overensstemmelse med bilag I.

- 15) Når der anmodes om et standardtilbud på adgang til anlægsinfrastruktur, bør de nationale tilsynsmyndigheder stille krav om fremsættelse af et sådant tilbud hurtigst muligt. Standardtilbuddet bør være fremsat senest seks måneder efter, at anmodningen er fremsat.

- 16) De nationale tilsynsmyndigheder bør i overensstemmelse med efterspørgslen i markedet ansøre eller, hvor det er muligt ifølge national lov, forpligte SMP-udbyderen til i forbindelse med anlæggelse af anlægsinfrastruktur at indbygge tilstrækkelig kapacitet til, at andre udbydere kan benytte disse faciliteter.

- 17) De nationale tilsynsmyndigheder bør arbejde sammen med andre myndigheder med henblik på at etablere en database med oplysninger om geografisk placering, ledig kapacitet og andre fysiske egenskaber i alle anlægsinfrastrukturer, som kunne benyttes til udrulning af optiske fibernet i et givet marked eller markedssegment. Denne database bør være tilgængelig for alle udbydere.

Adgang til det terminerende segment i FTH-sammenhæng

- 18) Når en SMP-udbyder udruller FTH, bør de nationale tilsynsmyndigheder foruden at kræve adgang til anlægsinfrastrukturen stille krav om adgang til det terminerende segment i SMP-udbyderens accesnet, herunder kablingen inde i bygningerne. Til dette formål bør de nationale tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, i direktiv 2002/19/EF forpligte SMP-udbyderen til at tilvejebringe detaljerede oplysninger om arkitekturen i sit accesnet og efter høring af potentielle adgangssøgende om realistiske accespunkter fastlægge, hvor fordelingspunkterne for det terminerende segment i accesnettet bør placeres af hensyn til adgangsforpligtelsen. Når de nationale tilsynsmyndigheder fastlægger dette, bør de tage hensyn til det forhold, at ethvert fordelingspunkt skal huse et tilstrækkeligt antal slutkunderforbindelser for at være kommercielt rentabelt for den adgangssøgende.

- 19) SMP-udbyderen bør være forpligtet til at give adgang til fordelingspunkterne i overensstemmelse med ækvivalensprincippet, der er beskrevet i bilag II. Når der anmodes om et standardtilbud på adgang til det terminerende segment, bør de nationale tilsynsmyndigheder stille krav om fremsættelse af et sådant tilbud hurtigst muligt. Standardtilbuddet bør være fremsat senest seks måneder efter, at anmodningen er fremsat.

- 20) De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre, at der gives adgang til det terminerende segment til omkostningsbaserede priser i overensstemmelse med bilag I.

- 21) De nationale tilsynsmyndigheder bør i overensstemmelse med efterspørgslen i markedet ansøre eller, hvor det er muligt ifølge national lov, forpligte SMP-udbyderen til at udrulle flere fiberlinjer i det terminerende segment.

Ubundet adgang til fiberaccesnettet i FTH-sammenhæng

- 22) I overensstemmelse med principperne i direktiv 2002/19/EF⁽¹⁾ bør de nationale tilsynsmyndigheder, såfremt SMP-udbyderen udruller FTH, i princippet stille krav om ubundet adgang til fiberaccesnettet. Der kan kun gøres berettigede undtagelser i geografiske områder, hvor tilstedeværelsen af flere alternative infrastrukturer såsom FTH-net og/eller kabelnet kombineret med konkurrencedygtige adgangstilbud sandsynligvis vil medføre effektiv konkurrence i det senere omsætningsled. Pålæg om ubundet adgang til fiberaccesnettet bør ledsages af passende foranstaltninger til sikring af samhusning og backhaul. Der bør gives adgang på det bedst egnede sted i nettet, hvilket normalt er Metropolitan Point of Presence (MPoP).
- 23) De nationale tilsynsmyndigheder bør stille krav om ubundet adgang til fiberaccesnettet uanset netarkitekturen og den teknologi, som SMP-udbyderen har anvendt.
- 24) Det eksisterende standardtilbud over ubundet adgang bør suppleres snarest muligt med hensyn til ubundet adgang til fiberaccesnettet. I bilag II til direktiv 2002/19/EF findes der en minimumsliste over vilkår, der skal være med i et standardtilbud over ubundet adgang, og som skal finde tilsvarende anvendelse på ubundet adgang til fiberaccesnettet. Standardtilbuddet bør være fremsat så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest seks måneder efter, at en national tilsynsmyndighed har pålagt adgangsforpligtelser.
- 25) Prisen på ubundet adgang til fiberaccesnettet bør være omkostningsbaseret. De nationale tilsynsmyndigheder bør tage skyldigt hensyn til yderligere og kvantificerbare investeringsrisici, som SMP-udbyderen løber, når prisen på ubundet adgang til fiberaccesnettet skal fastsættes. I princippet bør denne risiko afspejles i en præmie, der er indregnet i kapitalomkostningen for den pågældende investering som beskrevet i bilag I.
- 26) De nationale tilsynsmyndigheder bør også vurdere de prisætningsordninger, som SMP-udbyderen foreslår til at diversificere investeringsrisikoen. De nationale tilsynsmyndigheder bør kun godkende sådanne ordninger, hvis de finder det godtgjort, at SMP-udbyderen har tilvejebragt alle relevante oplysninger om investeringen, og kun hvis sådanne ordninger ikke har en diskriminerende eller ekskluderende virkning. Kriterierne for vurdering af sådanne prisætningsordninger er beskrevet i bilag I.
- 27) I sådanne tilfælde bør de nationale tilsynsmyndigheder sikre, at der fortsat er en tilstrækkelig margin mellem engros- og detailpriserne, så en effektiv konkurrent kan trænge ind på markedet. De nationale tilsynsmyndigheder bør således kontrollere SMP-udbyderens prissætningsadfærd ved at udføre en korrekt specificeret test for avancepres igennem et passende tidsrum. De nationale tilsynsmyndigheder bør på forhånd specificere den metodologi, de vil

bruge til takseringstesten, parametrene til avancepresten og de korrigerende foranstaltninger, de vil tage i anvendelse i tilfælde af påvist avancepres.

- 28) Hvis konkurrencevilkårene i det område, der er dækket af flere saminvestorers fælles udrulning af FTH-net baseret på flere fiberlinjer, er forskellige i væsentlig grad, dvs. så det berettiger til en definition af separate geografiske markeder, bør de nationale tilsynsmyndigheder i forbindelse med deres markedsanalyse undersøge, om det er berettiget at konstatere en stærk markedsposition i dette marked set i lyset af den infrastrukturkonkurrence, der er resultatet af saminvesteringen. I den forbindelse bør de nationale tilsynsmyndigheder navnlig undersøge, om de enkelte saminvestorer har nøjagtig ens og omkostningsbaseret adgang til den fælles infrastruktur, og om saminvestorerne reelt konkurrerer i det senere omsætningsled. De bør også undersøge, om saminvestorerne installerer tilstrækkelig kabelkanalkapacitet til tredjeparters brug og giver omkostningsbaseret adgang til denne kapacitet.

Adgangsforpligtelser i forbindelse med FTN (fiber til noden)

- 29) De nationale tilsynsmyndigheder bør stille krav om ubundet adgang til kobberet i abonnentstrækningerne. En sådan forpligtelse bør suppleres af backhaulforanstaltninger, herunder fiber- og Ethernet-backhaul alt efter omstændighederne, og ledsageforanstaltninger til sikring af effektivitet og rentabilitet, f.eks. ikke-diskriminerende adgang til faciliteter med henblik på samhusning eller ækvivalent samhusning, hvis der ikke findes faciliteter til det. Standardtilbuddet bør være fremsat så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest seks måneder efter, at en national tilsynsmyndighed har pålagt adgangsforpligtelser.
- 30) Når de nationale tilsynsmyndigheder stiller krav om ubundet adgang til kobberet i abonnentstrækninger, bør SMP-udbyderen pålægges at supplere det eksisterende standardtilbud over ubundet adgang med alle nødvendige elementer. Prisen på adgang til alle elementer bør være omkostningsbaseret i overensstemmelse med bilag I.

Engrosmarkedet for bredbåndstilslutninger (marked 5)

- 31) Hvis der forekommer en stærk markedsposition i marked 5, bør forpligtelserne til engrosbredbåndsadgang opretholdes eller ændres for eksisterende tjenester og deres erstatninger i kæden. De nationale tilsynsmyndigheder bør betragte engrosbredbåndsadgang via VDSL som kædens erstatning for den eksisterende engrosbredbåndsadgang via rene kobberaccesnet.
- 32) De nationale tilsynsmyndigheder bør forpligte SMP-udbyderen til principielt at gøre nye accesprodukter til engrosbredbåndsadgang tilgængelige, mindst seks måneder før SMP-udbyderen eller dennes detailselskab markedsfører sine egne tilsvarende NGA-detailtjenester, medmindre der findes andre effektive forholdsregler mod diskrimination.

⁽¹⁾ Se navnlig betragtning 19.

- 33) De nationale tilsynsmyndigheder bør stille krav om levering af forskellige engrosprodukter, som med hensyn til båndbredde og kvalitet bedst afspejler de teknologiske egenskaber, der ligger i NGA-infrastrukturen, således at alternative udbydere reelt kan konkurrere, herunder på tjenester til forretningsformål.
- 34) De nationale tilsynsmyndigheder bør samarbejde med hinanden for at definere egnede tekniske specifikationer for accesprodukter til engrosbredbåndsadgang leveret via NGA-net og tilvejebringe oplysninger til internationale standardiseringsorganer for at lette udarbejdelsen af relevante industristandarder.
- 35) De nationale tilsynsmyndigheder bør i princippet pålægge udbydere omkostningsbaseret prissætning på accesprodukter til tvungen engrosbredbåndsadgang i overensstemmelse med bilag I under hensyntagen til forskelle i båndbredde og kvalitet i de forskellige engrostilbud.
- 36) De nationale tilsynsmyndigheder bør analysere, om en pligt til omkostningsbaseret prissætning på tvungen engrosbredbåndsadgang er nødvendig for at opnå effektiv konkurrence i tilfælde af, at funktionel adskillelse eller andre former for adskillelse har vist sig at være effektive med hensyn til at garantere ensartet adgang. I mangel af omkostningsbaseret prissætning bør de nationale tilsynsmyndigheder overvåge SMP-udbydere og deres prissætningsadfærd ved at udføre en korrekt specificeret test for avancepres.
- 37) Når de nationale tilsynsmyndigheder vurderer, at der i et givet geografisk område er reel ubundet adgang til fiberaccesnettet i SMP-udbydere net, og at denne adgang sandsynligvis vil medføre effektiv konkurrence i det senere omsætningsled, bør de nationale tilsynsmyndigheder overveje at fjerne kravet om engrosbitstrømsadgang i det pågældende område.
- 38) Når de nationale tilsynsmyndigheder undersøger, om der forekommer en stærk markedsposition, bør de i tilfælde af saminvestering lade sig lede af principperne i punkt 28.
- rende netarkitektur og teknologi, medmindre der aftales en egnet migrationsplan mellem SMP-udbyderen og de udbydere, der aktuelt har adgang til SMP-udbydere net. I fravær af en sådan aftale bør de nationale tilsynsmyndigheder sørge for, at alternative udbydere informeres mindst fem år, alt efter de nationale omstændigheder, inden afviklingen af sammenkoblingspunkter som f.eks. en lokalcen-tral. Denne periode kan være mindre end fem år, hvis der gives fuldstændig ens adgang til sammenkoblingspunktet.
- 40) De nationale tilsynsmyndigheder bør indføre en åben ramme for migration fra kobber- til fiberbaserede net. De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre, at systemer og procedurer, som SMP-udbyderen har indført, herunder driftssupportsystemer, er udformet, så de kan lette alternative udbydere skift til NGA-baserede accesprodukter.
- 41) De nationale tilsynsmyndigheder bør udnytte deres beføjelser i medfør af artikel 5 i direktiv 2002/21/EF til at indhente oplysninger fra SMP-udbyderen om eventuelle netændringsplaner, der vil kunne berøre konkurrencevilkårene i et givet marked eller submarked. Hvis SMP-udbyderen har planer om at erstatte en del af sit eksisterende kobberaccesnet med fibre og at afvikle sammenkoblingspunkter, der er i brug i øjeblikket, bør de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2002/19/EF sikre, at udbydere med adgang til SMP-udbydere net får alle nødvendige oplysninger tilsendt i så god tid, at de kan tilpasse deres egne net og netudbygningsplaner derefter. De nationale tilsynsmyndigheder bør definere disse oplysningers form og detaljeringsgrad og sørge for, at de fremsendte oplysningers fortrolighed nøje respekteres.
- 42) Denne henstilling er rettet til medlemsstaterne.
- Udfærdiget i Bruxelles, den 20. september 2010.

Migration

- 39) Eksisterende SMP-forpligtelser i marked 4 og 5 bør fortsætte og ikke ophæves i kraft af ændringer af den eksiste-

På Kommissionens vegne

Neelie KROES

Næstformand

BILAG I

Prissætningsprincipper og risici**1. FÆLLES PRINCIPPER FOR PRISSÆTNING AF ADGANG TIL NGA-NET**

I henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2002/21/EF skal de nationale tilsynsmyndigheder fremme konkurrencen inden for udbud af elektroniske kommunikationsnet, elektroniske kommunikationstjenester og dertil hørende faciliteter og tjenester ved bl.a. at tilskynde til effektiv investering i infrastruktur. Ved fastlæggelsen af omkostningsgrundlaget for omkostningsbaserede forpligtelser bør de nationale tilsynsmyndigheder i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2002/19/EF vurdere, om dobbeltforsyning med den relevante NGA-netinfrastruktur er økonomisk rentabel og effektiv. Hvis det ikke er tilfældet, skal det primære sigte være at skabe ægte ensartede spilleregler for SMP-udbyderens senere omsætningsled og de alternative netudbydere. En ensartet regulerende tilgang kan derfor betyde, at de nationale tilsynsmyndigheder benytter forskellige omkostningsgrundlag til beregning af omkostningsbaserede priser på aktiver, der kan erstattes henholdsvis ikke erstattes, eller i det mindste justerer de underliggende parametre for omkostningsmetoderne for sidstnævntes vedkommende.

I tilfælde, hvor rentabiliteten af en investering i NGA-net afhænger af usikre faktorer såsom antagelser om en betydelig højere gennemsnitlig indtjening pr. bruger (ARPU) eller forøgede markedsandele, bør de nationale tilsynsmyndigheder vurdere, om kapitalomkostningen afspejler den højere investeringsrisiko i forhold til risikoen ved investering i bestående kobberbaserede net. Supplerende mekanismer til fordeling af investeringsrisikoen mellem investorer og adgangssøgende og til forøgelse af markedsandele kunne også tages i brug, f.eks. langsigtet prissætning på adgang eller mængderabatter. Sådanne prissætningsmekanismer bør gennemgås af den nationale tilsynsmyndighed i henhold til de kriterier, der er beskrevet i nedenstående afsnit 7 og 8.

For at håndhæve omkostningsbaserede forpligtelser bør de nationale tilsynsmyndigheder pålægge regnskabsmæssig opsplitning i medfør af artikel 11 i direktiv 2002/19/EF. Adskilte regnskaber for NGA-infrastruktur og/eller tjenesteelementer, hvortil der stilles adgangskrav, bør opstilles på en sådan måde, at den nationale tilsynsmyndighed kan i) identificere omkostningen ved alle relevante aktiver med henblik på fastsættelsen af adgangsprisen (herunder afskrivning og værdiændringer) og ii) overvåge effektivt, om SMP-udbyderen giver adgang på samme vilkår og til samme priser til andre markedsaktører som til sit eget senere omsætningsled. Denne overvågning bør omfatte udførelse af en test for avancepres. Omkostningerne bør for at undgå dobbelttælling fordeles på basis af objektive kriterier blandt de forskellige engros- og detailprodukter, der er afhængige af disse input.

De nationale tilsynsmyndigheder bør vurdere den påløbne omkostning ved at levere adgang til de berørte faciliteter. Sådanne omkostninger vedrører bestilling og levering af adgang til anlægsinfrastruktur eller fiber, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger ved it-systemer og driftsudgifter forbundet med håndtering af engrossalg af produkter. Disse omkostninger bør fordeles proportionalt mellem alle udbydere med adgang, herunder SMP-udbyderens eget senere omsætningsled.

2. PRISSÆTNING PÅ ADGANG TIL ANLÆGSINFRASTRUKTUR

Der bør stilles krav om adgang til SMP-udbyderens bestående anlægsinfrastruktur i marked 4 til omkostningsbaserede priser. De nationale tilsynsmyndigheder bør regulere adgangsprisen til anlægsinfrastruktur i tråd med metoden til prissætning af ubundet adgang til kobberacesnettet. De nationale tilsynsmyndigheder bør sørge for, at adgangspriserne afspejler de omkostninger, der faktisk bæres af SMP-udbyderen. De nationale tilsynsmyndigheder bør især tage hensyn til den relevante infrastrukturens faktiske levetid og SMP-udbyderens eventuelle udrulningsbesparelser. Adgangspriserne bør afspejle den berørte infrastrukturens rette værdi, herunder afskrivningen.

Ved prissætningen på adgang til anlægsinfrastruktur bør de nationale tilsynsmyndigheder ikke anse risikoprofilen for anderledes end for kobberinfrastrukturen, undtagen når SMP-udbyderen har måttet afholde specifikke anlægsomkostninger ud over normal vedligeholdelse for at udrulle et NGA-net.

3. PRISSÆTNING PÅ ADGANG TIL DET TERMINERENDE SEGMENT I FTH-SAMMENHÆNG

De nationale tilsynsmyndigheder bør fastsætte adgangsprisen til fordelingspunktet i tråd med metoden til prissætning af ubundet adgang til kobberacesnettet. De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre, at adgangspriserne afspejler de omkostninger, der reelt bæres af SMP-udbyderen, herunder i relevant omfang en højere risikopræmie for at afspejle eventuelle yderligere og kvantificerbare risici for SMP-udbyderen.

4. PRISÆTNING PÅ ADGANG TIL FIBER I MPO'EN I FTH-SAMMENHÆNG (UBUNDTET ADGANG TIL FIBERACCESNETTET)

Ved prissætningen på ubundet adgang til fiberaccesnettet bør de nationale tilsynsmyndigheder indregne en højere risikopræmie for at afspejle eventuelle yderligere og kvantificerbare risici for SMP-udbyderen. Risikopræmien bør vurderes i overensstemmelse med metoden i afsnit 6 nedenfor. Der kan bevilges yderligere prisfleksibilitet i overensstemmelse med afsnit 7 og 8 nedenfor.

I henhold til princippet om ikke-diskrimination bør den pris, der opkræves hos SMP-udbyderens eget senere omsætningsled, være den samme som den pris, tredjeparter betaler.

5. PRISÆTNING PÅ ADGANG TIL KOBBERET I ABONNENTSTRÆKNINGERNE I FTN-SAMMENHÆNG

De nationale tilsynsmyndigheder bør stille krav om omkostningsbaseret adgang til alle elementer, der er nødvendige for at muliggøre ubundet adgang til abonnentstrækninger, herunder backhaulforanstaltninger og ledsageforanstaltninger som f.eks. ikke-diskriminerende adgang til faciliteter med henblik på samhusning eller ækvivalent samhusning, hvis der ikke findes faciliteter til det.

De regulerede adgangspriser bør ikke være højere end den omkostning, som en effektiv udbyder påføres. Til det formål kan de nationale tilsynsmyndigheder overveje at vurdere disse omkostninger ved hjælp af bottom up-modellering eller benchmarks, når der er adgang til det.

Ved prissætningen på adgang til kobberet i abonnentstrækninger bør de nationale tilsynsmyndigheder ikke anse risikoprofilen for anderledes end for kobberinfrastrukturen.

6. KRITERIER FOR FASTSÆTTELSE AF RISIKOPRÆMIE

En investeringsrisiko bør belønnes ved hjælp af en risikopræmie indarbejdet i kapitalomkostningen. Det på forhånd tilladte kapitalafkast af investering i NGA-net bør balancere mellem, at der på den ene side gives tilstrækkelige incitamenter til, at udbyderne vil investere (hvilket kræver et tilstrækkeligt højt afkast), og at man på den anden side fremmer allokativ effektivitet, vedvarende konkurrence og maksimal forbrugernytte (hvilket kræver et behersket afkast). Til det formål bør de nationale tilsynsmyndigheder, når det er berettiget, inddrage et supplement hen over investerings tilbagebetalingsperiode, der afspejler investeringsrisikoen, i den beregning af de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC), som tilsynsmyndighederne i øjeblikket udfører med henblik på at fastsætte prisen på ubundet adgang til kobberaccesnettet. Ved kalibrering af indtægtsstrømme til beregning af WACC bør der tages hensyn til alle dimensioner af den anvendte kapital, herunder passende omkostninger til arbejde og byggeri, forventede effektiviseringsgevinster og værdien af det terminerende aktiv, i overensstemmelse med betragtning 20 i direktiv 2002/19/EF.

De nationale tilsynsmyndigheder bør bl.a. vurdere investeringsrisikoen ved at tage hensyn til følgende usikkerhedsfaktorer: i) usikkerhed vedrørende detail- og engros efterspørgslen, ii) usikkerhed vedrørende omkostningerne ved udrulning, anlægsarbejde og ledelsesmæssige funktioner, iii) usikkerhed vedrørende teknologiske fremskridt, iv) usikkerhed med hensyn til markedets dynamik og konkurrencesituationens udvikling med hensyn til f.eks. graden af infrastrukturbaseret og/eller kabelbaseret konkurrence samt v) makroøkonomisk usikkerhed. Disse faktorer kan ændre sig med tiden, især på grund af den gradvise stigning i opfyldelsen af behovet på detail- og engrosområdet. De nationale tilsynsmyndigheder bør derfor gennemgå situationen med jævne mellemrum og justere risikopræmien med tiden under hensyntagen til variationerne i førnævnte faktorer.

Kriterier som forekomsten af stordriftsfordele (særligt hvis investeringen foretages i byområder alene), høje detailmarkedsandele, kontrol med væsentlige infrastrukturer, driftsudgiftsbesparelser, provenu fra salg af ejendom samt privilegeret adgang til markedet for aktier og gældsbeviser kan sandsynligvis mindske risikoen ved NGA-investering for SMP-udbyderen. Disse aspekter bør også revurderes periodisk af de nationale tilsynsmyndigheder, når de gennemgår risikopræmien.

Ovenstående betragtninger gælder især for investering i FTH. Investering i FTN (fiber til noden), som er en delvis opgradering af et eksisterende accesnet (f.eks. VDSL), har på den anden side normalt en betydelig lavere risikoprofil end investering i FTH, i det mindste i tætbefolkede områder. Navnlig er der mindre usikkerhed forbundet med efterspørgslen efter båndbredde til levering via FTN/VDSL, og det samlede kapitalkrav er mindre. Derfor bør denne risiko, selv om de regulerede priser på engrosbåndbredsadgang baseret på FTN/VDSL bør afspejle enhver investeringsrisiko, ikke anses for at være lige så stor som risikoen ved FTH-baserede engrosaccessprodukter. Ved fastsættelsen af risikopræmien for engrosbåndbredsadgang baseret på FTN/VDSL bør de nationale tilsynsmyndigheder tage skyldigt hensyn til disse faktorer og i princippet ikke godkende de prissætningsordninger, der er beskrevet i afsnit 7 og 8 nedenfor. De nationale tilsynsmyndigheder bør foretage en offentlig høring af deres metode til fastsættelse af risikopræmien.

7. KRITERIER FOR VURDERING AF LANGSIGTET PRISSÆTNING I FTH-SAMMENHÆNG

De risikojusterede adgangspriser baseret på langsigtet adgang kan variere alt efter det tidsrum, hvori adgangsforsigtelsen er indgået. Langsigtede adgangskontrakter ville blive prissat lavere pr. acceslinje end kortsigtede adgangskontrakter. Langsigtede adgangspriser bør kun afspejle den mindre risiko for investor og kan derfor ikke være lavere end den omkostningsbaserede pris, hvor der ikke er tilføjet nogen præmie for højere risiko, der afspejler investeringens markedsrisiko. I henhold til langsigtede kontrakter ville tilkommende udbydere erhverve fuld kontrol over fysiske aktiver, der også giver dem mulighed for at drive sekundær handel. Kortsigtede kontrakter ville blive tilbudt uden langsigtede forpligtelser og dermed normalt være prissat højere pr. acceslinje med adgangspriser, der afspejler den potentielle værdi, der er forbundet med fleksibiliteten ved denne form for adgang, som kommer den adgangssøgende til gode.

Langsigtet prissætning på adgang kan imidlertid misbruges af SMP-udbyderen til med tiden at sælge sine detailtjenester til lavere priser end dem, der gælder for vedkommendes regulerede engros-tjenester (eftersom SMP-udbyderen ville afkræve sit eget senere omsætningsled lave langsigtede forpligtelsespriser), og dermed reelt lukke markedet. Endvidere har alternative udbydere med mindre kundeunderlag og uklare forretningsudsigter højere risikoniveauer. De er måske ikke i stand til at forpligte sig til et køb over en lang periode. Derfor kan de blive nødt til at udskyde deres investering og købe reguleret adgang på et senere tidspunkt.

Af disse grunde ville langsigtet adgangsprissætning kun være acceptabel, hvis de nationale tilsynsmyndigheder sikrer, at følgende betingelser er opfyldt:

- a) langsigtede forpligtelsespriser afspejler kun den mindre risiko for investor, og
- b) der er en tilstrækkelig margin mellem engros- og detailpriserne igennem et passende tidsrum, så en effektiv konkurrent i det senere omsætningsled kan trænge ind på markedet.

8. KRITERIER FOR VURDERING AF MÆNGDERABATTER I FTH-SAMMENHÆNG

De risikojusterede adgangspriser baseret på mængderabatter afspejler det forhold, at investeringsrisikoen falder med det samlede antal fiberaccesnet, der allerede er solgt i et givet område. Investeringsrisikoen er tæt forbundet med antallet af fiberaccesnet, der ligger ubenyttede hen. Jo højere andelen af anvendte fiberaccesnet er, jo lavere er risikoen. Adgangspriserne kunne derfor variere i overensstemmelse med den købte mængde. Der bør tillades et enkelt rabatniveau, der er tilgængeligt til en ensartet pris pr. linje for alle berettigede udbydere. De nationale tilsynsmyndigheder bør identificere det antal linjer, som skal købes for at få adgang til denne mængderabat, idet de tager hensyn til den anslåede mindste driftsstørrelse, der er nødvendig for en adgangssøgende, som effektivt skal konkurrere i markedet, og til behovet for at opretholde en markedsstruktur med et tilstrækkeligt antal rabatberettigede udbydere til at sikre effektiv konkurrence. Mængderabatterne bør kun afspejle den mindre risiko for investor og kan derfor ikke udløse adgangspriser, der er lavere end den omkostningsbaserede pris, hvor der ikke er tilføjet nogen præmie for højere risiko, der afspejler investeringens markedsrisiko. I betragtning af, at risikopræmien normalt bør falde efter en samlet stigning i opfyldelsen af behovet på detail- og engrosområdet, bør mængderabatten også falde tilsvarende og er måske ikke længere berettiget, når detail- og engrospørgslen bliver dækket på et højt niveau.

En mængderabat bør kun accepteres af de nationale tilsynsmyndigheder, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

- a) der beregnes et enkelt mængderabatniveau pr. område, hvis størrelse fastsættes af den nationale tilsynsmyndighed under hensyntagen til de nationale forhold og netarkitekturen, og dette mængderabatniveau gælder ligeligt for alle adgangssøgende, som i det pågældende område er villige til at købe mindst det antal linjer, der adgang til rabatten, og
- b) mængderabatten afspejler kun den mindre risiko for investor, og
- c) der er en tilstrækkelig margin mellem engros- og detailpriserne igennem et passende tidsrum, så en effektiv konkurrent kan trænge ind på markedet.

BILAG II

Anvendelse af ækvivalensprincippet på adgang til SMP-udbyderens anlægsinfrastruktur med henblik på udrulning af NGA-net

1. ÆKVIVALENSPRINCIPPET

Adgang til SMP-udbyderens anlægsinfrastruktur kan udgøre et vigtigt element i udrulningen af NGA-net. For at skabe ensartede spilleregler for de tilkommende udbydere og SMP-udbyderen er det vigtigt, at denne adgang gives på et strengt ensartet grundlag. De nationale tilsynsmyndigheder bør stille krav til SMP-udbyderen om at give adgang til sin anlægsinfrastruktur på samme vilkår til interne adgangssøgende som til tredjeparter. Navnlig bør SMP-udbyderen opgive alle nødvendige oplysninger om infrastrukturens egenskaber og anvende de samme procedurer for bestilling og levering af adgang. Standardtilbud og aftaler om serviceniveau er afgørende for at sikre en korrekt anvendelse af ækvivalensprincippet. Omvendt er det vigtigt, at enhver asymmetrisk viden, som SMP-udbyderen besidder om adgangssøgende tredjeparters udrulningsplaner, ikke anvendes af SMP-udbyderen til uretmæssigt at skaffe sig en kommerciel fordel.

2. INFORMATION OM ANLÆGSINFRASTRUKTUR OG FORDELINGSPUNKTER

SMP-udbyderen bør give adgangssøgende tredjeparter samme mængde information om sin anlægsinfrastruktur og fordelingspunkter, som står til rådighed internt. Denne information bør omfatte tilrettelæggelsen af anlægsinfrastrukturen samt de tekniske egenskaber for de forskellige elementer, som infrastrukturen består af. Den geografiske placering af disse elementer, herunder kabelkanaler, master og andre fysiske aktiver (f.eks. vedligeholdelsesrum), bør oplyses, hvis de findes, sammen med tilgængelig plads i kabelkanalerne. Den geografiske placering af fordelingspunkterne og en liste over tilsluttede bygninger bør også oplyses.

SMP-udbyderen bør specificere alle regler vedrørende indgriben og tekniske betingelser for adgang og anvendelse af udbyderens anlægsinfrastruktur og fordelingspunkter og for de forskellige elementer, infrastrukturen består af. De samme regler og vilkår bør gælde både interne adgangssøgende og tredjeparter.

SMP-udbyderen bør tilvejebringe redskaberne til at sikre ordentlig adgang til informationen, f.eks. lettilgængelige kataloger, databaser eller webportaler. Informationen bør ajourføres med jævne mellemrum, så der tages hensyn til, hvordan infrastrukturen udvikles og udvikler sig, og til yderligere information, der indsamles, f.eks. i forbindelse med fiberudrulningsprojekter, som SMP-udbyderen eller andre adgangssøgende gennemfører.

3. BESTILLING OG PROVISIONERING AF ADGANG

SMP-udbyderen bør indføre de procedurer og redskaber, der er nødvendige for at sikre effektiv adgang og anvendelse af sin anlægsinfrastruktur og sine fordelingspunkter, og for de forskellige elementer, infrastrukturen består af. Navnlig bør SMP-udbyderen forsyne adgangssøgende tredjeparter med såkaldte end-to-end-systemer til bestilling, levering og fejlretning, der svarer til dem, de interne adgangssøgende får stillet til rådighed. De bør også indeholde foranstaltninger til afhjælpning af overbelastning af kabelkanaler, der aktuelt er i brug.

Adgangssøgende tredjeparters anmodninger om information, adgang til og anvendelse af anlægsinfrastrukturen, fordelingspunkterne og de forskellige elementer, som infrastrukturen består af, bør behandles lige så hurtigt som tilsvarende anmodninger fra interne adgangssøgende. Begge typer adgangssøgende har ret til samme grad af gennemsigtighed i behandlingen af anmodningerne, og negative svar bør begrundes objektivt.

SMP-udbyderen bør registrere behandlingen af anmodningerne i sine informationssystemer, som de nationale tilsynsmyndigheder bør have adgang til.

4. INDIKATORER FOR SERVICENIVEAUET

For at sikre, at adgang til og anvendelse af SMP-udbyderens anlægsinfrastruktur gives på et ensartet grundlag, bør der defineres indikatorer for serviceniveauet for både interne adgangssøgende og tredjeparter og beregnes resultater heraf. Indikatorerne for serviceniveauet bør vise SMP-udbyderens parathed til at foretage de nødvendige handlinger for at give adgang til sin anlægsinfrastruktur. Målene for serviceniveauet bør aftales med de adgangssøgende.

Indikatorerne for serviceniveau bør omfatte forsinkelser i svar på anmodninger om information om tilgængelige infrastrukturelementer, herunder kabelkanaler, master, andre fysiske aktiver (f.eks. mandehuller) og fordelingspunkter, forsinkelser i svar på en anmodning om mulighed for at bruge elementer i infrastrukturen, et mål for paratheden til at behandle anmodninger om adgang til og anvendelse af elementer i infrastrukturen samt et mål for paratheden til at indføre fejlretningsprocedurer.

Beregningen af indikatorer for serviceniveau bør udføres med fastsatte intervaller og forelægges adgangssøgende tredjeparter. Den nationale tilsynsmyndighed bør kontrollere, at de serviceniveauer, som tilbydes adgangssøgende tredjeparter, er de samme som dem, der leveres internt af SMP-udbyderen. SMP-udbyderen bør forpligte sig til at yde en tilstrækkelig kompensation for manglende opfyldelse af de servicemål, der er aftalte med adgangssøgende tredjeparter.

5. STANDARDTILBUD

De forskellige elementer, der er påkrævet for at give ensartet adgang til SMP-udbyderens anlægsinfrastruktur, bør offentliggøres i et standardtilbud, hvis en adgangssøgende har fremsat anmodning om et sådant tilbud. Som minimum bør standardtilbuddet indeholde de relevante procedurer og redskaber til at indhente information om anlægsaktiver, beskrive adgangs- og anvendelsesbetingelser for de forskellige elementer, der udgør anlægsinfrastrukturen, beskrive procedurer og redskaber for bestilling og levering af adgang og fejlretning samt fastsætte servicemål og sanktioner for manglende opfyldelse af disse mål. Intern adgang bør leveres på de samme vilkår og betingelser som dem, der gælder adgangssøgende tredjeparter i standardtilbuddet.

6. DEN NATIONALE TILSYNSMYNDIGHEDS OVERVÅGNING

De nationale tilsynsmyndigheder bør sikre, at ækvivalensprincippet faktisk anvendes. Derfor bør de sikre sig, at adgangssøgende tredjeparter på anmodning får et standardtilbud på adgang til anlægsinfrastruktur i ordentlig tid. Desuden bør de nationale tilsynsmyndigheder sikre sig, at SMP-udbyderen foruden servicereporter registrerer alle elementer, der er nødvendige for at overvåge overholdelsen af kravene om ensartet adgang. Informationen bør sætte de nationale tilsynsmyndigheder i stand til at foretage regelmæssig kontrol af, at det påkrævede informationsniveau overholdes af SMP-udbyderen over for adgangssøgende tredjeparter, og at procedurerne for bestilling og levering af adgang er korrekt gennemført.

Desuden bør de nationale tilsynsmyndigheder sikre sig, at der findes en efterfølgende lynprocedure for tvistbilæggelse.

7. ASYMMETRISK INFORMATION

Den etablerede udbyder har forhåndsviden om adgangssøgende tredjeparters udrulningsplaner. For at hindre, at SMP-udbyderen, der har ansvaret for at drive anlægsinfrastrukturen, bruger denne information til uretmæssigt at skaffe sig konkurrencefordele, bør SMP-udbyderen ikke dele denne information med sit senere omsætningsled.

De nationale tilsynsmyndigheder bør som minimum sikre, at de personer, der arbejder i SMP-udbyderens detailed, ikke også kan arbejde i de organisatoriske enheder hos SMP-udbyderen, som har det direkte eller indirekte ansvar for styring af adgang til anlægsinfrastrukturen.
