

ZALECENIE URZĘDU NADZORU EFTA

z dnia 13 kwietnia 2011 r.

w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych w państwach EFTA ⁽¹⁾

(2012/C 340/04)

URZĄD NADZORU EFTA ⁽²⁾,uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym ⁽³⁾,

uwzględniając Porozumienie pomiędzy Państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności jego art. 5 ust. 2 lit. b),

uwzględniając wymieniony w pkt 5cl załącznika XI do Porozumienia EOG akt prawny (dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej („dyrektywa ramowa”) ⁽⁴⁾), w szczególności jego art. 19 ust. 1, dostosowany do Porozumienia EOG protokołem 1 do tego Porozumienia,

po przeprowadzeniu konsultacji z Komitetem ds. Łączności EFTA,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy ramowej krajowe organy regulacyjne wspierają rozwój rynku wewnętrznego, między innymi, współpracując ze sobą, jak również w stosownych przypadkach z Komisją Europejską lub Urzędem, w sposób przejrzysty, w celu zapewnienia rozwoju spójnej praktyki regulacyjnej. Podczas oceny ponad 850 projektów środków przedłożonych zgodnie z art. 7 dyrektywy ramowej stwierdzono jednak, że nadal brak spójności uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń głosowych.
- (2) Mimo że w większości państw EOG generalnie zapewniono pewną formę określania cen w zależności od kosztów, w poszczególnych państwach EOG przeważają różne środki kontroli cen. Oprócz bardzo zróżnicowanych wybranych narzędzi określania kosztów stosowane są również różne praktyki w zakresie ich wdrażania. Prowadzi to do jeszcze większych rozbieżności w zakresie stawek za hurtowe zakańczanie połączeń na terenie EOG, co tylko częściowo może znaleźć wytłumaczenie w specyficznych warunkach krajowych. Potwierdziła to również Europejska Grupa Regulatorów powołana na mocy aktu przywołanego w pkt 5ci załącznika XI do Porozumienia EOG (decyzja Komisji 2002/627/WE ⁽⁵⁾), dostosowanego do Porozumienia protokołem 1 do tego Porozumienia ⁽⁶⁾, w swoim wspólnym stanowisku w sprawie symet-

ryczności stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i symetryczności stawek za zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych (ang. *Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates*). Krajowe organy regulacyjne wielokrotnie udzielały pozwoleń na wyższe stawki za zakańczanie połączeń małym operatorom sieci stacjonarnych lub ruchomych, uzasadniając to faktem, że operatorzy ci są nowymi podmiotami na rynku i nie korzystają z korzyści skali lub podlegają innym warunkom w zakresie kosztów. Przypadki takiej asymetrii pojawiają się, aczkolwiek stopniowo coraz rzadziej, zarówno na rynkach krajowych, jak i na poziomie międzynarodowym. ERG w swoim wspólnym stanowisku stwierdziła, że w normalnych warunkach stawki za zakańczanie połączeń powinny być symetryczne i przypadki asymetrii wymagają odpowiedniego uzasadnienia.

- (3) Istotne różnice w zakresie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych prowadzą do istotnych zakłóceń konkurencji. Rynki zakańczania połączeń oznaczają sytuację dwukierunkowego dostępu, w której zakłada się, że korzyści z takiego rozwiązania odnoszą obydwaj wzajemnie łączący się operatorzy, jednakże ponieważ konkurują oni między sobą o abonentów, stawki za zakańczanie połączeń mogą mieć istotne strategiczne znaczenie i wpływ na konkurencję. Ustanowienie stawek za zakańczanie połączeń powyżej efektywnych kosztów prowadzi do znaczących transferów między rynkami łączności stacjonarnej i ruchomej a konsumentami. Ponadto asymetryczny udział operatorów w rynku może prowadzić do znacznych płatności małych operatorów w stosunku do większych. Co więcej, w szeregu państw EOG bezwzględny poziom stawek za zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych jest nadal wysoki w porównaniu z poziomami w innych państwach spoza EOG, a także w porównaniu z ogólnymi stawkami za zakańczanie połączeń stacjonarnych, co nadal oznacza wysokie, choć coraz niższe, ceny dla użytkowników końcowych. Wysokie stawki za zakańczanie połączeń generalnie prowadzą do wysokich cen detalicznych za rozpoczynanie połączeń i w konsekwencji niższych wskaźników korzystania, a zatem oznaczają mniejszy dobrobyt konsumentów.
- (4) Obecny brak harmonizacji w zakresie stosowania zasad księgowania kosztów na rynkach zakańczania połączeń świadczy o potrzebie wspólnego podejścia, które zapewni większą pewność prawną oraz właściwe zachęty dla potencjalnych inwestorów, a także obniży obciążenie administracyjne operatorów, którzy działają już w kilku państwach EOG. Cel polegający na spójnym uregulowaniu rynków zakańczania połączeń jest jasny i uznany przez krajowe organy regulacyjne, a także był wielokrotnie wymieniany przez Komisję Europejską oraz Urząd w kontekście ich oceny projektów środków przedłożonych zgodnie z art. 7 dyrektywy ramowej.

⁽¹⁾ Niniejsze zalecenie odpowiada zaleceniu Komisji 2009/396/WE z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych (Dz.U. L 124 z 20.5.2009, s. 67), dostosowanemu do Porozumienia EOG.

⁽²⁾ Zwany dalej „Urzędem”.

⁽³⁾ Zwane dalej „Porozumieniem EOG”.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 33.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 200 z 30.7.2002, s. 38.

⁽⁶⁾ Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 10/2004 (Dz.U. L 116 z 22.4.2004, s. 58 oraz Supplement EOG nr 20 z 22.4.2004, s. 13), e.i.f. dnia 7 lutego 2004 r.

- (5) Niektóre przepisy ram regulacyjnych dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej, tzn. art. 9, 11 i 13 w związku z motywem 20 aktu, o którym mowa w pkt 5cj załącznika XI do Porozumienia EOG (dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń („dyrektywa o dostępie”)⁽¹⁾), dostosowanego do Porozumienia protokołem 1 do tego Porozumienia⁽²⁾, przewidują wprowadzenie koniecznych i odpowiednich mechanizmów księgowania kosztów i obowiązku kontroli cen.
- (6) Akt, o którym mowa w pkt 26j załącznika XI do Porozumienia EOG (zalecenie Komisji 2005/698/WE z dnia 19 września 2005 r. w sprawie rozdzielności księgowej i systemów księgowania kosztów zgodnie z uregulowaniami prawnymi dla łączności elektronicznej⁽³⁾), dostosowany do Porozumienia EOG protokołem 1 do tego Porozumienia⁽⁴⁾, zapewnił ramy dla spójnego stosowania konkretnych przepisów dotyczących księgowania kosztów i rozdzielności księgowej, w celu poprawy przejrzystości uregulowań dotyczących systemów rachunkowości, metod, audytu i procesów sprawozdawczości z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron.
- (7) Hurtowe zakańczanie połączeń głosowych jest usługą wymaganą w celu zakończenia połączeń głosowych kierowanych do danych lokalizacji (w sieciach stacjonarnych) lub do danych abonentów (w sieciach ruchomych). System pobierania opłat na terenie EOG opiera się na zasadzie „płaci sieć strony rozpoczynającej połączenie” (ang. *Calling Party Network Pays*), zgodnie z którą stawka za zakończenie połączenia jest ustalana przez sieć, do której kierowane jest połączenie, natomiast jest ona opłacana przez sieć rozpoczynającą połączenie. Strona, do której kierowane jest połączenie, nie uiszcza żadnych opłat za tę usługę i generalnie nie ma ona powodu do reagowania na cenę za zakończenie połączenia ustaloną przez swojego dostawcę sieci. W tym kontekście dla organów regulacyjnych głównym problemem w zakresie konkurencji jest ustalanie nadmiernych cen. Wysokie koszty zakańczania połączeń są ostatecznie pokrywane przez wysokie opłaty za rozpoczynanie połączeń nakładane na użytkowników końcowych. Biorąc pod uwagę, że rynki zakańczania połączeń oznaczają sytuację dwukierunkowego dostępu, kolejne problemy związane z konkurencją obejmują subsydiowanie skrośne między operatorami. Tego rodzaju potencjalne problemy związane z konkurencją dotyczą rynków zakańczania połączeń zarówno w sieciach stacjonarnych, jak i w sieciach ruchomych. W świetle możliwości i motywacji operatorów zakańczających połączenia do ustalania cen znacznie powyżej kosztów wprowadzanie zasady określania cen w zależności od kosztów jest uważane za najbardziej właściwy sposób zwalczania tej praktyki w perspektywie średniookresowej. W motywie 20 dyrektywy o dostępie stwierdzono, że metoda zwrotu kosztów powinna być stosowana w zależności od okoliczności. W świetle szczególnych cech rynków zakańczania połączeń i związanych z tym obaw dotyczących konkurencji i dystrybucji Komisja Europejska oraz Urząd od dawna uznają, że określenie wspólnego podejścia opartego na standardzie efektywności kosztowej i stosowanie symetrycznych stawek za zakańczanie połączeń wspierałoby efektywność, zrównoważoną konkurencję oraz zmaksymalizowałoby korzyści dla konsumentów w zakresie oferowanych cen i usług.
- (8) Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy ramowej państwa EOG dopilnowują, by krajowe organy regulacyjne, wypełniając swoje zadania wynikające z postanowień niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych, podejmowały stosowne środki zmierzające do zagwarantowania neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych. Artykuł 8 ust. 2 dyrektywy ramowej nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązki wspierania konkurencji między innymi poprzez dopilnowanie, by wszyscy użytkownicy czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług, oraz poprzez gwarantowanie, że nie występują zakłócenia czy ograniczenia konkurencji. W celu realizacji tych celów i spójnego stosowania przepisów we wszystkich państwach EOG wysokość regulowanych stawek za zakańczanie połączeń należy jak najszybciej obniżyć do poziomu kosztów efektywnego operatora.
- (9) W konkurencyjnym otoczeniu operatorzy konkurowaliby na podstawie bieżących kosztów i nie otrzymywaliby rekompensaty za koszty poniesione w wyniku braku wydajności. Należy zatem dostosować historyczne dane dotyczące kosztów do danych dotyczących bieżących kosztów, tak by odzwierciedlały one koszty efektywnego operatora wykorzystującego nowoczesne technologie.
- (10) Operatorzy, którzy otrzymują rekompensatę za rzeczywiste poniesione koszty za zakańczanie połączeń, nie są zachęceni do podnoszenia wydajności. Wprowadzenie modelu obliczeniowego typu *bottom-up* jest zgodne z koncepcją rozwijania sieci dla efektywnego operatora, zgodnie z którą ekonomiczny/inżynierski model wydajnej sieci jest budowany z wykorzystaniem bieżących kosztów. Odzwierciedla on raczej ilość sprzętu, który jest konieczny, a nie tego, który zapewniono, oraz nie uwzględnia on dotychczasowych kosztów.
- (11) Biorąc pod uwagę fakt, że model typu *bottom-up* opiera się w większości na danych pochodnych, np. koszty sieci są obliczane z wykorzystaniem informacji pochodzących od sprzedawców sprzętu, organy regulacyjne mogą dążyć do pogodzenia wyników modelu *bottom-up* z wynikami modelu *top-down* w celu osiągnięcia jak najbardziej wiarygodnych wyników oraz w celu uniknięcia znacznych rozbieżności między hipotetycznym i rzeczywistym operatorem w zakresie kosztów eksploatacji, kosztów kapitałowych oraz alokacji kosztów. W celu zidentyfikowania możliwych braków modelu *bottom-up*, przykładowo asymetrii informacyjnej, i zaradzenia tym brakiem krajowy organ regulacyjny może porównać wyniki podejścia opartego na modelu *bottom-up* z wynikami podejścia opartego na modelu *top-down*, w którym wykorzystano dane poddane audytowi.
- (12) Model kosztów powinien opierać się na wydajnych pod względem technologicznym możliwościach dostępnych

(1) Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 7.

(2) Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 11/2004 (Dz.U. L 116 z 22.4.2004, s. 60 oraz Supplement EOG nr 20 z 22.4.2004, s. 14), e.i.f. dnia 1 listopada 2004 r.

(3) Dz.U. L 266 z 11.10.2005, s. 64.

(4) Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 84/2008 (Dz.U. L 280 z 23.10.2008, s. 18 oraz Supplement EOG nr 64 z 23.10.2008, s. 11), e.i.f. dnia 5 lipca 2008 r.

- w ramach czasowych, których dotyczy ten model, w zakresie, w jakim mogą one zostać określone. W związku z tym tworzony obecnie model obliczeniowy typu *bottom-up* mógłby zasadniczo zakładać, że sieć podstawowa dla sieci stacjonarnych opiera się na sieci nowej generacji (NGN). W odniesieniu do sieci ruchomych model typu *bottom-up* powinien opierać się na kombinacji sieci drugiej i trzeciej generacji zastosowanych w sieci dostępowej, odzwierciedlając przewidywaną sytuację, przy możliwym założeniu, że główna część to NGN.
- (13) Uwzględniając szczególne cechy rynków zakańczania połączeń, koszty usług zakańczania połączeń powinny być obliczane w oparciu o zorientowane przyszłościowo długookresowe koszty przyrostowe (LRIC). W modelu LRIC wszystkie koszty są traktowane jako zmienne, a ponieważ zakłada się, że w długim okresie wszystkie aktywa podlegają wymianie, ustalenie opłat w oparciu o LRIC umożliwia wydajny zwrot kosztów. Modele LRIC obejmują tylko te koszty, które są spowodowane zapewnieniem określonego przyrostu. Podejście oparte na koszcie przyrostowym, przypisujące tylko wydajnie poniesione koszty, które nie byłyby ponoszone, jeżeli usługa stanowiąca składnik przyrostu nie byłaby już świadczona (tzn. koszty możliwe do uniknięcia), wspiera wydajną produkcję i konsumpcję, a także minimalizuje potencjalne zakłócenia konkurencji. Im dalej stawki za zakańczanie połączeń oddalają się od kosztu przyrostowego, tym większe są zakłócenia konkurencji między rynkami łączności stacjonarnej i ruchomej lub między operatorami o asymetrycznych udziałach w rynku i natężeniu. Uzasadnione jest zatem stosowanie podejścia opartego wyłącznie na modelu LRIC, zgodnie z którym istotnym przyrostem jest hurtowa usługa zakańczania połączeń i który to model obejmuje wyłącznie koszty możliwe do uniknięcia. Podejście LRIC umożliwiłoby również zwrot wszystkich kosztów stałych i zmiennych (ponieważ zakłada się, że koszty stałe stają się zmienne w perspektywie długoterminowej), które są przyrostowe w stosunku do świadczenia hurtowej usługi zakańczania połączeń, a zatem ułatwiłoby zwrot kosztów efektywnych.
- (14) Koszty możliwe do uniknięcia to różnica między określonymi całkowitymi długookresowymi kosztami operatora świadczącego pełen zakres jego usług a określonymi całkowitymi długookresowymi kosztami tego operatora świadczącego pełen zakres jego usług z wyjątkiem hurtowej usługi zakańczania połączeń świadczonej stronom trzecim (tzn. autonomicznymi kosztami operatora nie oferującego usług zakańczania połączeń stronom trzecim). Aby zapewnić odpowiednią alokację kosztów, należy wprowadzić rozróżnienie między kosztami związanymi z natężeniem przepływu połączeń, tzn. wszystkimi stałymi i zmiennymi kosztami wzrastającymi wraz z natężeniem przepływu połączeń, a kosztami, które nie są związane z tym natężeniem, tzn. wszystkimi kosztami niewzrastającymi wraz z coraz większym natężeniem połączeń. W celu określenia możliwych do uniknięcia kosztów istotnych dla hurtowego zakańczania połączeń należy nie uwzględniać kosztów niezwiązanych z natężeniem. Następnie może być konieczne przypisanie kosztów związanych z natężeniem najpierw do innych usług (np. rozpoczynania połączeń, SMS, MMS, szerokiego pasma, łącz dzierżawionych itp.), tak by w ostatniej kolejności uwzględnić hurtową usługę zakańczania połączeń. Koszty przypisane hurtowej usłudze zakańczania połączeń powinny być zatem równe tylko dodatkowym kosztom poniesionym w celu świadczenia tej usługi. W konsekwencji system księgowania kosztów oparty na podejściu LRIC w odniesieniu do hurtowych usług zakańczania połączeń na rynkach łączności stacjonarnej i ruchomej powinien umożliwić zwrot tylko tych kosztów, których by uniknięto, jeżeli hurtowa usługa zakańczania połączeń nie byłaby już świadczona stronom trzecim.
- (15) Można zauważyć, że zakańczanie połączeń jest usługą, która przynosi korzyści zarówno stronie rozpoczynającej połączenie, jak i stronie, do której jest ono skierowane (jeżeli strona, do której kierowane jest połączenie nie otrzymywałaby korzyści, nie przyjmowałaby połączenia), co z kolei oznacza, że obydwie strony mają udział w generowaniu kosztów. Wykorzystanie zasady określania cen w zależności od kosztów oznaczałoby, że strona generująca koszty powinna je ponosić. Biorąc pod uwagę cechy rynków zakańczania połączeń z kosztami generowanymi przez dwie strony, nie wszystkie koszty muszą być pokrywane przez opłatę za regulowane hurtowe zakańczanie połączeń. Jednakże dla celów niniejszego zalecenia wszystkie możliwe do uniknięcia koszty świadczenia hurtowej usługi zakańczania połączeń mogą być pokrywane przez opłatę hurtową, tzn. wszystkie koszty wzrastające w związku ze zwiększeniem natężenia hurtowego zakańczania połączeń.
- (16) Przy określaniu stawek za zakańczanie połączeń wszelkie odchylenia od jednolitego poziomu efektywności kosztowej powinny opierać się na obiektywnych różnicach kosztów pozostających poza kontrolą operatorów. W sieciach stacjonarnych nie zidentyfikowano takich obiektywnych różnic kosztów pozostających poza kontrolą operatorów. W sieciach ruchomych nierówny przydział widma może być uważany za zewnętrzny czynnik prowadzący do różnic kosztów jednostkowych między operatorami sieci ruchomych. Zewnętrzne różnice kosztów mogą pojawić się, jeżeli przydział widma został dokonany nie z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, ale na podstawie progresywnej procedury przyznawania licencji. Jeżeli przydział widma następuje z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego, np. poprzez przetarg, lub jeżeli istnieje rynek wtórny, różnice kosztów spowodowane częstotliwością stają się bardziej endogenne i mogą w znacznym stopniu zostać zredukowane lub wyeliminowane.
- (17) W okresie przejściowym, zanim osiągną minimalną skalę efektywności, nowe podmioty na rynkach łączności ruchomej mogą również ponosić wyższe koszty jednostkowe. W takich przypadkach, w okresie przejściowym trwającym maksymalnie cztery lata od wejścia na rynek, krajowe organy regulacyjne – po stwierdzeniu, że na rynku detalicznym istnieją przeszkody utrudniające wejście na rynek i ekspansję – mogą zezwolić im na odzyskanie kosztów przyrostowych przewyższających koszty standardowego operatora. Według wspólnego stanowiska ERG na podstawie szacunków, zgodnie z którymi osiągnięcie udziału w rynku telefonii komórkowej wynoszącego 15–20 %, czyli powyżej poziomu minimalnej skali efektywności, może trwać 3–4 lata, należy przewidzieć czteroletni okres na stopniowe

usunięcie asymetrii. Inaczej jest w przypadku nowych podmiotów na rynkach łączności stacjonarnej, które mają możliwość osiągnięcia niskich kosztów jednostkowych poprzez skoncentrowanie swojej sieci na bardziej zagęszczonych szlakach na konkretnych obszarach geograficznych lub poprzez wydzierżawienie niezbędnej przepustowości sieci operatorów o znaczącej pozycji rynkowej.

- (18) Preferowanym podejściem jest metoda amortyzacji odzwierciedlająca wartość gospodarczą aktywów. Jeżeli nie można jednak opracować wiarygodnego modelu zużycia ekonomicznego, możliwe są inne podejścia, takie jak amortyzacja liniowa, metody *annuity* lub *tilted annuity*. Kryterium wyboru między tymi alternatywnymi podejściami jest stopień, w którym mogą one odzwierciedlać ekonomiczne wyliczenie zużycia. Jeżeli zatem nie można opracować wiarygodnego modelu zużycia ekonomicznego, profil amortyzacji każdego z głównych aktywów w modelu *bottom-up* powinien zostać zbadany oddzielnie i należy wybrać podejście, które umożliwi stworzenie profilu amortyzacji podobnego do profilu zużycia ekonomicznego.
- (19) W odniesieniu do efektywnej skali obowiązują różne ustalenia na rynkach łączności stacjonarnej i ruchomej. Minimalna skala efektywności może zostać osiągnięta na różnych poziomach w sektorach łączności stacjonarnej i ruchomej w zależności od dotyczącego ich otoczenia regulacyjnego i gospodarczego.
- (20) Jeżeli decyduje stawka za hurtowe zakańczanie połączeń, krajowe organy regulacyjne nie powinny uniemożliwiać lub zabraniać operatorom przyjmowania innych ustaleń w zakresie wymiany natężenia zakańczania połączeń w przyszłości, jeżeli ustalenia te są zgodne z konkurencyjnym rynkiem.
- (21) Okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2012 r. powinien zostać uznany za wystarczający, by krajowe organy regulacyjne mogły wprowadzić model obliczania kosztów a operatorzy dostosowali odpowiednio swoje business plany przy jednoczesnym uwzględnieniu naglącej konieczności zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w postaci wydajnie określonych na podstawie kosztów stawek za zakańczanie połączeń.
- (22) W przypadku krajowych organów regulacyjnych, które dysponują ograniczonymi środkami, w celu przygotowania zalecanego modelu kalkulacji kosztów wyjątkowo może być konieczny dodatkowy okres przejściowy. W takim przypadku, jeżeli krajowy organ regulacyjny jest w stanie wykazać, że metoda (np. analiza porównawcza) inna niż model *bottom-up* LRIC oparty na bieżących kosztach prowadzi do wyników zgodnych z niniejszym zaleceniem i analogicznych do wyników uzyskiwanych na rynku konkurencyjnym, wówczas organ ten może uznać ustalanie tymczasowych cen na podstawie alternatywnego podejścia do dnia 1 lipca 2014 r. Jeżeli dla krajowych organów regulacyjnych dysponujących ograniczonymi środkami stosowanie zalecanej metody kalkulacji kosztów po tej dacie byłoby obiektywnie niewspółmierne, mogą one nadal stosować alternatywne metody do dnia dokonania przeglądu niniejszego zalecenia, chyba że organ ustanowiony w celu współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją Europejską i Urzędem, obejmujący odpowiednie grupy robocze,

zapewni wystarczające praktyczne wsparcie i wytyczne, by zaradzić takiemu ograniczeniu środków, w szczególności odnośnie do kosztów wdrożenia zalecanej metody. Jakikolwiek rezultat wynikający z zastosowania alternatywnej metody nie powinien przekraczać średniej stawek za zakańczanie połączeń ustalonej przez krajowe organy regulacyjne stosujące zalecaną metodę kalkulacji kosztów.

- (23) Niniejsze zalecenie było konsultowane z Komitetem ds. Łączności EFTA, który wydał odnośną opinię,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. Podczas nakładania kontroli kosztów i obowiązków w zakresie księgowania kosztów zgodnie z art. 13 dyrektywy o dostępie na operatorów wyznaczonych przez krajowe organy regulacyjne (NRA) ze względu na ich znaczącą pozycję rynkową na rynkach hurtowego zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych (zwanym dalej „rynkami zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych”) w wyniku analizy rynku przeprowadzonej zgodnie z art. 16 dyrektywy ramowej krajowe organy regulacyjne powinny ustanowić stawki za zakańczanie połączeń w oparciu o koszty poniesione przez efektywnego operatora. Oznacza to, że stawki te będą również symetryczne. W celu realizacji tego zadania krajowe organy regulacyjne powinny działać w sposób określony poniżej.
2. Zaleca się, by szacowanie efektywnych kosztów opierało się na bieżących kosztach oraz na modelu typu *bottom-up*, z wykorzystaniem modelu długookresowych kosztów przyrostowych (LRIC), jako na odpowiedniej metodzie kalkulacji kosztów.
3. W celu weryfikacji i polepszenia wiarygodności wyników krajowe organy regulacyjne mogą porównać wyniki podejścia opartego na modelu *bottom-up* z wynikami podejścia opartego na modelu *top-down*, w którym wykorzystano dane poddane audytowi, oraz mogą wprowadzić odpowiednie zmiany.
4. Model kalkulacji kosztów powinien opierać się na wydajnych technologiach dostępnych w ramach czasowych, których dotyczy ten model. Sieć podstawowa zarówno dla sieci stacjonarnych, jak i ruchomych mogłaby zatem opierać się na sieci nowej generacji (NGN). Sieć dostępową do sieci ruchomej powinna również opierać się na kombinacji sieci telefonii drugiej i trzeciej generacji.
5. Różne kategorie kosztów, o których mowa, należy zdefiniować w następujący sposób:
 - a) „koszty przyrostowe” to koszty, których można uniknąć, jeżeli dany przyrost nie jest już zapewniany (zwane również „kosztami możliwymi do uniknięcia”);
 - b) „koszty związane z natężeniem” to wszystkie stałe i zmienne koszty wzrastające wraz ze wzrostem natężenia przepływu połączeń.
6. W ramach modelu LRIC znaczny przyrost powinien zostać zdefiniowany jako hurtowa usługa zakańczania połączeń głosowych świadczona stronom trzecim. Oznacza to, że w przypadku szacowania kosztów przyrostowych krajowe organy regulacyjne powinny określić różnicę między całkowitymi długookresowymi kosztami operatora świadczącego pełen zakres jego usług a całkowitymi długookresowymi

- kosztami tego operatora w sytuacji nieświadczania hurtowej usługi zakańczania połączeń na rzecz stron trzecich. Należy wprowadzić rozróżnienie między kosztami związanymi z natężeniem przepływu połączeń i kosztami niezwiązanymi z tym natężeniem, przy czym dla celów obliczania stawek za hurtowe zakańczanie połączeń należy nie uwzględniać kosztów niezwiązanych z natężeniem. Zalecane podejście w celu określenia istotnych kosztów przyrostowych polegałoby na alokacji kosztów związanych z natężeniem najpierw do usług innych niż hurtowe zakańczanie połączeń głosowych, przy czym jedynie pozostałe koszty związane z natężeniem byłyby przypisane do hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych. Oznacza to, że do regulowanych usług zakańczania połączeń głosowych należy przypisać tylko te koszty, których by uniknięto, jeżeli hurtowa usługa zakańczania połączeń nie byłaby już świadczona stronom trzecim. Zasady kalkulacji przyrostu hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych w sieciach stacjonarnych i ruchomych zostały odpowiednio omówione w załączniku.
7. W odniesieniu do amortyzacji aktywów zalecanym podejściem w miarę możliwości jest zużycie ekonomiczne.
8. Podczas podejmowania decyzji co do efektywnej skali danego operatora krajowe organy regulacyjne powinny uwzględniać zasady określania właściwej efektywnej skali dla sieci zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych zgodnie z załącznikiem.
9. W przypadku stwierdzenia jakiegokolwiek odchylenia poziomów efektywności kosztowej od określonych powyżej zasad powinno być ono uzasadnione przez obiektywne różnice kosztów, na które operatorzy nie mają wpływu. W odniesieniu do rynków zakańczania połączeń w sieci ruchomej takie obiektywne różnice kosztów mogą wynikać z nierównego przydziału widma. W zakresie, w jakim do modelu kalkulacji kosztów włączono nabyte prawa do dodatkowego widma w celu świadczenia hurtowych usług zakańczania połączeń, krajowe organy regulacyjne powinny regularnie dokonywać przeglądu wszystkich obiektywnych różnic kosztów, biorąc pod uwagę między innymi, czy z uwzględnieniem przyszłego rozwoju sytuacji możliwe będzie nabycie dodatkowego widma w ramach rynkowych procedur przydziału widma, które zmniejszałyby jakiegokolwiek różnice kosztów wynikające z obecnych przydziałów, a także czy to relatywne utrudnienie związane z kosztami zmniejsza się w miarę jak zwiększa się udział w rynku podmiotów, które później weszły na rynek.
10. W przypadku gdy można udowodnić, że nowy podmiot na rynku połączeń ruchomych działający poniżej minimalnej skali efektywności ponosi wyższe jednostkowe koszty przyrostowe niż operator standardowy, krajowe organy regulacyjne – po stwierdzeniu, że na rynku detalicznym istnieją przeszkody utrudniające wejście na rynek i ekspansję – mogą zezwolić na odzyskanie tych wyższych kosztów w okresie przejściowym poprzez regulowane stawki za zakańczanie połączeń. Jakikolwiek okres przejściowy nie powinien przekraczać czterech lat od momentu wejścia operatora na rynek.
11. Niniejsze zalecenie nie narusza poprzednich decyzji regulacyjnych podjętych przez krajowe organy regulacyjne w odniesieniu do spraw, których zalecenie to dotyczy. Niemniej jednak krajowe organy regulacyjne powinny zapewnić, by do dnia 31 grudnia 2012 r. wprowadzono stawki za zakańczanie połączeń na efektywnym kosztowo i symetrycznym poziomie, z zastrzeżeniem obiektywnych różnic kosztów określonych zgodnie z pkt 9 i 10.
12. W wyjątkowych sytuacjach i jeżeli krajowy organ regulacyjny, zwłaszcza ze względu na ograniczone środki, nie może terminowo przygotować zalecanego modelu kalkulacji kosztów oraz jest w stanie wykazać, że metoda inna niż model *bottom-up* LRIC oparty na bieżących kosztach prowadzi do wyników zgodnych z niniejszym zaleceniem i analogicznych do wyników uzyskiwanych na rynku konkurencyjnym, wówczas organ ten może uznać ustalanie tymczasowych cen na podstawie alternatywnego podejścia do dnia 1 lipca 2014 r. Jeżeli dla krajowych organów regulacyjnych dysponujących ograniczonymi środkami stosowanie zalecanej metody kalkulacji kosztów po tej dacie byłoby obiektywnie niewspółmierne, mogą one nadal stosować alternatywne metody do dnia dokonania przeglądu niniejszego zalecenia, chyba że organ ustanowiony w celu współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją Europejską i Urzędem, obejmujący odpowiednie grupy robocze, zapewni wystarczające praktyczne wsparcie i wytyczne, by zaradzić takiemu ograniczeniu środków, w szczególności odnośnie do kosztów wdrożenia zalecanej metody. Jakikolwiek rezultat wynikający z zastosowania alternatywnej metody nie powinien przekraczać średniej stawek za zakańczanie połączeń ustalonej przez krajowe organy regulacyjne stosujące zalecaną metodę kalkulacji kosztów.
13. Niniejsze zalecenie podlega przeglądowi zgodnie z dowolnymi przyszłymi zmianami w zaleceniu Komisji Europejskiej 2009/396/WE w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych.
14. Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw EFTA.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 kwietnia 2011 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON
pełniąca obowiązków Członek Kolegium
Przewodniczącego

ZAŁĄCZNIK

Zasady kalkulacji stawek za hurtowe zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych

Istotne koszty przyrostowe (tzn. koszty możliwe do uniknięcia) hurtowej usługi zakańczania połączeń to różnica między całkowitymi długookresowymi kosztami operatora świadczącego pełen zakres jego usług a całkowitymi długookresowymi kosztami tego operatora nieświadczącego hurtowej usługi zakańczania połączeń na rzecz stron trzecich.

W celu zapewnienia właściwej alokacji tych kosztów należy wprowadzić rozróżnienie między kosztami związanymi z natężeniem przepływu połączeń i kosztami niezwiązanymi z tym natężeniem. Do celów kalkulacji stawek za hurtowe zakańczanie połączeń należy nie uwzględniać kosztów niezwiązanych z natężeniem. Z kosztów związanych z natężeniem, do istotnego przyrostu zakańczania połączeń należy przypisać tylko te koszty, których by uniknięto, jeżeli hurtowa usługa zakańczania połączeń nie byłaby świadczona. Te możliwe do uniknięcia koszty mogą być obliczane poprzez alokację kosztów związanych z natężeniem najpierw do usług innych niż hurtowe zakańczanie połączeń głosowych (tzn. rozpoczynanie połączeń, usługi transmisji danych, IPTV, itp.), tak by dokonać alokacji tylko pozostałych kosztów związanych z natężeniem do hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych.

Podstawowy punkt graniczny między kosztami związanymi z natężeniem połączeń i kosztami niezwiązanymi z tym natężeniem znajduje się, tam gdzie po raz pierwszy następuje koncentracja natężenia. W analogowych sieciach telefonicznych PSTN uważa się za nią zazwyczaj wejście karty liniowej w (oddalonym) koncentratorze. W odniesieniu do szerokiego pasma sieci nowej generacji odpowiednikiem jest karta liniowa DSLAM/MSAN⁽¹⁾. W przypadku gdy DSLAM/MSAN znajduje się w szafce ulicznej, należy rozważyć, czy wcześniejsza pętla między szafką a przełącznicą główną (MDF) jest współdzielona przez większą liczbę użytkowników i powinna być uważana za kategorię kosztu związanego z natężeniem przepływu połączeń, a zatem punkt graniczny między kosztami związanymi z natężeniem a kosztami niezwiązanymi z tym natężeniem znajduje się w szafce ulicznej. Jeżeli dana zdolność została przypisana usłudze zakańczania połączeń głosowych niezależnie od wykorzystanej technologii, wówczas punkt graniczny pozostaje na poziomie (oddalonego) koncentratora.

Zgodnie z określonym powyżej podejściem koszty, które zostałyby włączone do przyrostu usługi zakańczania połączeń, obejmowałyby koszty dodatkowej pojemności sieci koniecznej do przesyłania dodatkowego hurtowego natężenia zakańczania połączeń (tzn. dodatkowej infrastruktury sieci w zakresie, w jakim wynika to z potrzeby zwiększenia pojemności dla celów przesyłania dodatkowego natężenia hurtowego zakańczania połączeń), a także dodatkowe hurtowe koszty handlowe bezpośrednio związane ze świadczeniem hurtowych usług zakańczania połączeń na rzecz stron trzecich.

Aby określić efektywną skalę operatora do celów modelu kalkulacji kosztów krajowe organy regulacyjne powinny wziąć pod uwagę, że w przypadku sieci stacjonarnych operatorzy mają możliwość zbudowania swoich sieci na konkretnych obszarach geograficznych i skoncentrowania się na bardziej zagęszczonych szlakach lub wydzierżawienia niezbędnej przepustowości sieci na poziomie hurtowym od operatorów o znaczącej pozycji rynkowej. Określając minimalną skalę efektywności dla standardowego operatora, krajowe organy regulacyjne powinny zatem wziąć pod uwagę potrzebę promowania skutecznego wejścia na rynek, a jednocześnie uwzględniać, że po spełnieniu pewnych warunków mniejsi operatorzy mogą świadczyć usługi po niskich cenach jednostkowych na mniejszych obszarach geograficznych. Ponadto można przypuszczać, że mniejsi operatorzy, którzy nie mogą konkurować z bardziej korzystną ekonomią skali większych operatorów na dużych obszarach geograficznych, raczej nabywają przepustowość na poziomie hurtowym niż sami świadczą usługi zakańczania połączeń.

Zasady kalkulacji stawek za hurtowe zakańczanie połączeń w sieciach ruchomych

Istotne koszty przyrostowe (tzn. koszty możliwe do uniknięcia) hurtowej usługi zakańczania połączeń to różnica między całkowitymi długookresowymi kosztami operatora świadczącego pełen zakres jego usług a całkowitymi długookresowymi kosztami tego operatora nieświadczącego hurtowej usługi zakańczania połączeń na rzecz stron trzecich.

W celu zapewnienia właściwej alokacji tych kosztów należy wprowadzić rozróżnienie między kosztami związanymi z natężeniem przepływu połączeń i kosztami niezwiązanymi z tym natężeniem. Do celów kalkulacji stawek za hurtowe zakańczanie połączeń należy nie uwzględniać kosztów niezwiązanych z natężeniem. Z kosztów związanych z natężeniem, do istotnego przyrostu zakańczania połączeń należy przypisać tylko te koszty, których by uniknięto, jeżeli hurtowa usługa zakańczania połączeń nie byłaby świadczona. Te możliwe do uniknięcia koszty mogą być obliczane poprzez alokację kosztów związanych z natężeniem najpierw do usług innych niż hurtowe zakańczanie połączeń głosowych (tzn. rozpoczynanie połączeń, SMS, MMS itp.), tak by dokonać alokacji tylko pozostałych kosztów związanych z natężeniem do hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych.

Koszty mikrofonu i karty SIM nie są związane z natężeniem i powinny być nieuwzględniane we wszelkich modelach kalkulacji kosztów hurtowych usług zakańczania połączeń głosowych.

Zasięg może być w najlepszy sposób zdefiniowany jako zdolność lub możliwość zrealizowania pojedynczego połączenia z jakiegokolwiek punktu w sieci w określonym momencie, natomiast pojemność oznacza dodatkowe koszty sieci, które są konieczne by sprostać wzrastającemu natężeniu. Konieczność zapewnienia takiego zasięgu dla abonentów spowoduje ponoszenie kosztów niezwiązanych z natężeniem, których nie należy przypisywać przyrostowi hurtowego zakańczania połączeń. Inwestycje na dojrzałych rynkach łączności ruchomej wynikają w większym zakresie ze wzrostu pojemności

⁽¹⁾ Koncentrator cyfrowych linii abonenckich pracujących w technologii xDSL/Wielousługowy węzeł dostępowy (ang. *Digital Subscriber Line Access Multiplexer/Multi-Service Access Node*).

oraz rozwoju nowych usług, co z kolei powinno zostać odzwierciedlone w modelu kalkulacji kosztów. Koszt przyrostowy hurtowych usług zakańczania połączeń głosowych powinien zatem nie obejmować kosztów zasięgu, ale powinien obejmować koszty dodatkowej pojemności w zakresie, w jakim są one spowodowane świadczeniem hurtowych usług zakańczania połączeń głosowych.

Koszty korzystania z widma (pozwolenia na utrzymywanie i wykorzystywanie częstotliwości widma) ponoszone podczas świadczenia usług detalicznych abonentom sieci początkowo związane są z liczbą abonentów, a zatem nie są związane z natężeniem i nie powinny być wliczane jako część przyrostu hurtowej usługi zakańczania połączeń. Koszty nabycia dodatkowego widma dla zwiększenia pojemności (powyżej minimum koniecznego do świadczenia usług detalicznych abonentom) dla celów dodatkowego natężenia przepływu połączeń wynikającego ze świadczenia hurtowej usługi zakańczania połączeń głosowych, tam gdzie to możliwe, powinny zostać włączone na podstawie kosztów zorientowanych przyszłościowo możliwości.

Zgodnie z określonym powyżej podejściem koszty, które zostałyby włączone do przyrostu usługi zakańczania połączeń, obejmowałyby koszty dodatkowej pojemności sieci koniecznej do przesyłania dodatkowego hurtowego natężenia (tzn. dodatkowej infrastruktury sieci w zakresie, w jakim wynika to z potrzeby zwiększenia pojemności dla celów przesyłania dodatkowego natężenia hurtowego zakańczania połączeń). Takie związane z siecią koszty mogłyby obejmować dodatkowe cyfrowe centrale telefoniczne MSC (ang. *Mobile Switching Centres*) lub infrastrukturę sieci szkieletowej wymagane do przesyłania natężenia zakańczania połączeń dla stron trzecich. Ponadto w przypadku współużytkowania niektórych elementów sieci, takich jak lokacja komórki lub stacje bazowe BTS (ang. *Base Transceiver Stations*), w celu dostarczania usług rozpoczynania i zakańczania połączeń te elementy sieci będą włączone do modelu kalkulacji kosztów zakańczania połączeń w zakresie, w jakim są one konieczne ze względu na dodatkową pojemność konieczną do przenoszenia natężenia zakańczania usług przez strony trzecie. Zostaną również uwzględnione dodatkowe koszty widma i hurtowe koszty handlowe bezpośrednio związane ze świadczeniem hurtowych usług zakańczania połączeń dla stron trzecich. Oznacza to, że koszty zasięgu, niemożliwe do uniknięcia koszty prowadzenia działalności gospodarczej i detaliczne koszty handlowe nie są włączone.

Aby określić minimalną skalę efektywności dla celów modelu kalkulacji kosztów oraz biorąc po uwagę zmianę udziału w rynku w szeregu państw EOG, zalecanym podejściem jest określenie tej minimalnej skali na poziomie 20 % udziału w rynku. Można się spodziewać, że operatorzy sieci ruchomej po wejściu na rynek dążyliby do maksymalizacji swojej efektywności i przychodów, a zatem mieliby możliwość osiągnięcia minimalnego udziału w rynku na poziomie 20 %. Jeżeli krajowy organ regulacyjny jest w stanie udowodnić, że warunki rynkowe na terytorium danego państwa EFTA wymagałyby innej minimalnej skali efektywności, może on odstąpić od postępowania zgodnie z zalecanym podejściem.
