

Δημόσια Διαβούλευση αναφορικά με τον καθορισμό αρχών
τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική
υποδομή

Μαρούσι, Δεκέμβριος 2023
Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, ΕΕΤΤ

I. Πρόλογος

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του νόμου Ν. 4463/2017 «Μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων ηλεκτρονικών επικοινωνιών - Εναρμόνιση της νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/61/ΕΕ και άλλες διατάξεις» (Α' 42), οι φορείς εκμετάλλευσης δικτύου έχουν δικαίωμα να παρέχουν σε επιχειρήσεις, οι οποίες παρέχουν ή είναι εξουσιοδοτημένες να παρέχουν δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, πρόσβαση στην υλική τους υποδομή, με σκοπό την εγκατάσταση στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 3 του νόμου Ν. 4463/2017, κάθε φορέας εκμετάλλευσης δικτύου υποχρεούται να ικανοποιεί κάθε εύλογη γραπτή αίτηση πρόσβασης στην υλική του υποδομή που υποβάλλεται από φορέα που παρέχει ή είναι εξουσιοδοτημένος να παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών, υπό δίκαιους και εύλογους όρους, συμπεριλαμβανομένης της τιμής, ενόψει της εγκατάστασης στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 3 του νόμου Ν. 4463/2017, αν δεν επιτευχθεί συμφωνία ως προς την τιμή ή άλλους συγκεκριμένους όρους, για την παροχή πρόσβασης σε υλική υποδομή, οποιοσδήποτε από τους δύο φορείς μπορεί να ζητήσει, με γραπτό αίτημά του, την παρέμβαση του Εθνικού Οργάνου Επίλυσης Διαφορών, με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας, υποβάλλοντας ταυτόχρονα περιγραφή της διαφοράς και του ιστορικού των διαπραγματεύσεων. Σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου 3 του νόμου Ν. 4463/2017, κατά τον καθορισμό των τιμών, το Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών μεριμνά ώστε ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου που παρέχει την πρόσβαση να έχει την εύλογη δυνατότητα να ανακτήσει τα έξοδά του και συνεκτιμά τις επιπτώσεις της ζητηθείσας πρόσβασης στο επιχειρηματικό σχέδιο του φορέα εκμετάλλευσης που παρέχει την πρόσβαση, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων που έχουν γίνει από αυτόν, ιδίως στις υλικές υποδομές που χρησιμοποιούνται για την παροχή υψίρρυθμων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 9 του νόμου Ν. 4463/2017, για αιτήματα επίλυσης διαφορών που προκύπτουν από τις διατάξεις του εν λόγω νόμου, ως Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών ορίζεται η ΕΕΤΤ.

Σύμφωνα με το σημείο 18 «DEVELOPMENT OF GUIDELINES FOR ALL GOVERNANCE LEVELS» του «Common Union Toolbox for Connectivity» προτείνεται μεταξύ άλλων:

- Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να καθορίσουν κατευθυντήριες γραμμές ως προς τον προσδιορισμό της μεθοδολογίας τιμολόγησης τελών χρήσης για υπάρχουσα υλική υποδομή υπό ιδιοκτησία ή που ανήκει σε δημόσιους φορείς. Θα πρέπει να αποφεύγονται τα δυσανάλογα υψηλά ή αδικαιολόγητα τέλη χρήσης και σε περίπτωση παρόχων ηλεκτρονικών επικοινωνιών με δική τους υλική υποδομή που περνούν υπόγεια να καταργούνται. Το τελευταίο αντιπροσωπεύει οικονομική επιβάρυνση για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες και, εάν αποφευχθεί ή καταργηθεί, θα μπορούσε σε ορισμένες περιοχές να ενθαρρύνει την υπόγεια κατασκευή δικτύων, τα οποία θα έχουν επίσης θετικό αντίκτυπο στο περιβάλλον.
- Αυτές οι κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να είναι χρήσιμες τόσο για τις δημόσιους φορείς όσο και για άλλα ενδιαφερόμενα μέρη ιδιαίτερα στους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων. Θα πρέπει να αναπτυχθούν με τη συμβολή ειδικών στους τομείς του χωροταξικού σχεδιασμού, της προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, και μετά τη διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης με όλα τα

ενδιαφερόμενα μέρη (δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δίκτυα μη ηλεκτρονικών επικοινωνιών, αρμόδιοι δημόσιοι φορείς).

Δεδομένου ότι η ΕΕΤΤ έχει ορισθεί ως το Όργανο Επίλυσης διαφορών σύμφωνα με το Ν. 4463/2017, και απαιτείται ο καθορισμός μεθοδολογιών τιμολόγησης, υπό δίκαιους και εύλογους όρους και προϋποθέσεις για τη διευκόλυνση της πρόσβασης και της χρήσης υπάρχουσας υλικής υποδομής (συμπεριλαμβανομένων κτιρίων) και ιδιοκτησία που ανήκει ή ελέγχεται από δημόσιους φορείς με σκοπό τη φιλοξενία στοιχείων δικτύου, κρίνεται αναγκαίος:

- ο προσδιορισμός της μεθοδολογίας υπολογισμού τελών για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή.
- ο υπολογισμός των εφάπαξ και μηνιαίων τελών, για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή ανάλογα με το είδος της υλικής υποδομής και ανάλογα με τη γεωγραφική περιοχή.

Με την απόφαση ΑΠ ΕΕΤΤ 1065/16/13-2-2023, η ΕΕΤΤ ανέθεσε στην εταιρία WIK Consult GmbH το έργο με αντικείμενο την «Υποστήριξη της ΕΕΤΤ αναφορικά με τον προσδιορισμό μεθοδολογίας υπολογισμού τελών και για τον υπολογισμό τελών ανά μονάδα για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή».

Με την παρούσα τίθενται σε δημόσια διαβούλευση οι προτεινόμενες, αρχές τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή. Οι προτεινόμενες αρχές παρουσιάζονται στην ελληνική και στην αγγλική γλώσσα.

Ως ημερομηνία έναρξης της δημόσιας διαβούλευσης ορίζεται η 12η Δεκεμβρίου 2023, ημέρα Τρίτη και λήξης η 12^η Ιανουαρίου 2024 ημέρα Παρασκευή και ώρα 3:00 μ.μ.

Οι απαντήσεις πρέπει να υποβληθούν επωνύμως, στην ελληνική γλώσσα, σε ηλεκτρονική μορφή μέχρι και την ημερομηνία λήξης της δημόσιας διαβούλευσης. Τυχόν ανώνυμες απαντήσεις δεν θα ληφθούν υπόψη. Οι απαντήσεις θα δημοσιευτούν αυτούσιες και επωνύμως στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΤ. Σε περίπτωση που οι απαντήσεις περιέχουν εμπιστευτικά στοιχεία αυτά θα πρέπει να τοποθετηθούν σε ειδικό Παράρτημα, προκειμένου να μη δημοσιευθούν.

Σε κάθε περίπτωση, η υποχρέωση της ΕΕΤΤ προς τήρηση εμπιστευτικότητας δεν επηρεάζει την αρμοδιότητά της να προβαίνει σε δημοσιοποίηση πληροφοριών που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων της ή εφόσον τούτο επιτάσσεται στο πλαίσιο ελέγχου που διενεργείται από ελληνικές ή ενωσιακές αρχές.

Οι συμμετέχοντες στις δημόσιες διαβουλεύσεις της ΕΕΤΤ είναι ενήμεροι και συναινούν ότι τυχόν προσωπικά στοιχεία που αναφέρονται πάνω στην απάντησή τους ενδέχεται να δημοσιευθούν μαζί με αυτήν. Σχετικά με τη Δήλωση περί απορρήτου και προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα της ΕΕΤΤ δείτε εδώ:

<https://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/privacy.html>

Οι απαντήσεις πρέπει να φέρουν την ένδειξη:

«Δημόσια Διαβούλευση για τον καθορισμό αρχών τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή»

Οι απαντήσεις πρέπει να υποβάλλονται στη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου: pia@eett.gr.

Κατά τη διάρκεια της Δημόσιας Διαβούλευσης είναι δυνατόν να παρέχονται από την ΕΕΤΤ διευκρινιστικές απαντήσεις σε ερωτήσεις των ενδιαφερομένων, οι οποίες πρέπει να υποβάλλονται επώνυμα και με σαφήνεια μόνο μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στη διεύθυνση: pia@eett.gr.

Το παρόν κείμενο δεν δεσμεύει την ΕΕΤΤ ως προς το περιεχόμενο της ρύθμισης που θα επακολουθήσει.

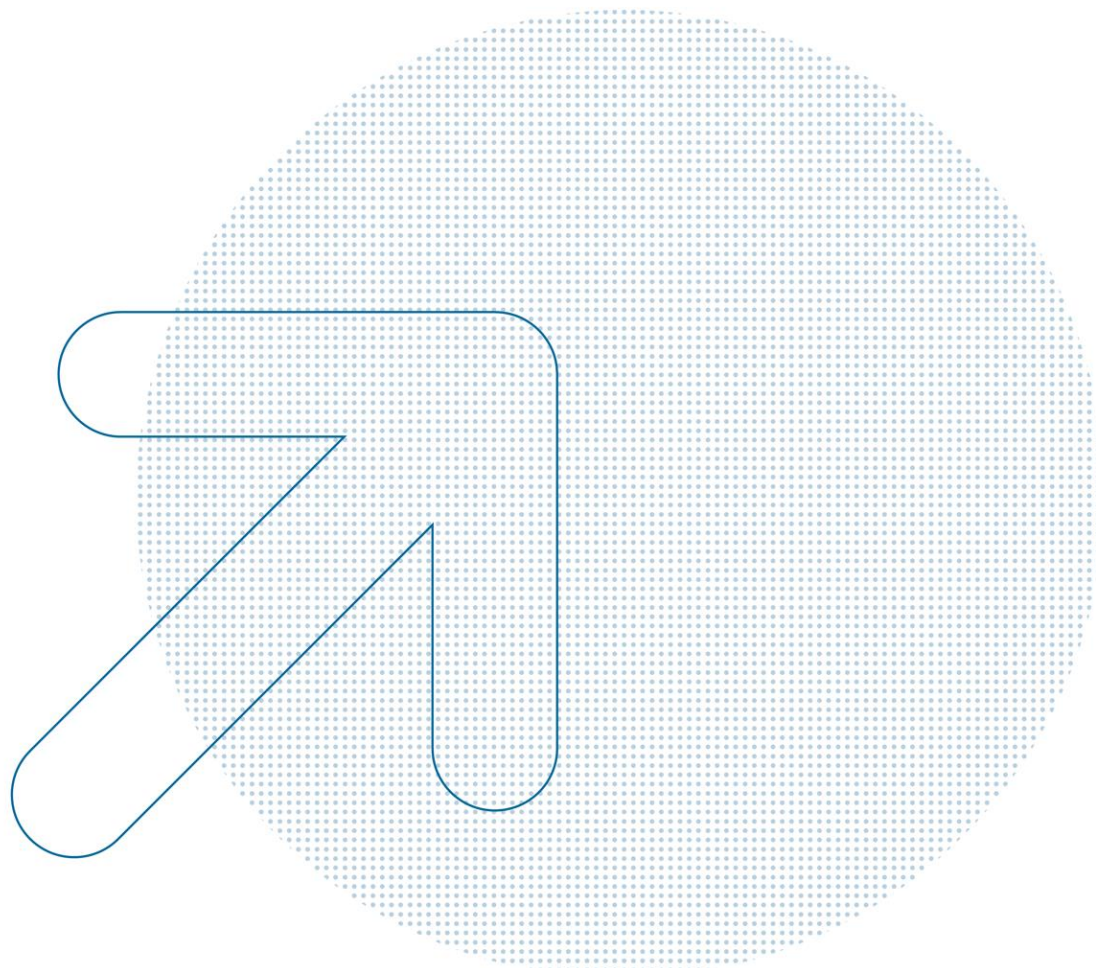
II. Θέματα προς διαβούλευση

Κείμενο καθορισμού αρχών τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή

Ακολουθεί το κείμενο **καθορισμού αρχών τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή** το οποίο τίθεται προς διαβούλευση σύμφωνα με την πρόταση της εταιρίας WIK Consult GmbH. Οι προτεινόμενες αρχές παρουσιάζονται στην ελληνική και στην αγγλική γλώσσα.

WIK-Consult • Έκθεση

Μελέτη για την ΕΕΤΤ



Μεθοδολογία και υπολογισμός τελών

Καθορισμός αρχών και μεθοδολογίας υπολογισμού τελών ανά μονάδα για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή στην Ελλάδα για την ΕΕΤΤ

Περιεχόμενα

1	Εισαγωγή.....	4
2	Οδηγία BCRD και μεταφορά στο ελληνικό δίκαιο - ορισμοί και απαιτήσεις	4
2.1	Σκοπός της Οδηγίας BCRD.....	5
2.2	Νομικό Πλαίσιο.....	5
2.3	Πεδίο εφαρμογής της παροχής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο της Οδηγίας BCRD.....	6
3	Αξιολόγηση των μέτρων και των αρχών της Οδηγίας BCRD για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υφιστάμενες υποδομές.....	7
3.1	Διμερείς διαπραγματεύσεις και επίλυση διαφορών.....	7
3.2	Οδηγία BCRD και ρύθμιση τιμολόγησης για παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή.....	8
3.3	Όροι και προϋποθέσεις για τον καθορισμό της τιμής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή βάσει της BCRD.....	11
3.3.1	Εκτιμήσεις σχετικά με τον καθορισμό των αρχών τιμολόγησης βάσει της BCRD	11
3.3.2	Αξιολόγηση της εμπειρίας και των πρακτικών στα κράτη μέλη.....	15
3.3.3	Επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο.....	17
3.3.4	Διαφοροποίηση τιμολόγησης για ECN και μη ECN.....	19
3.3.5	Εξέταση των προσαυξήσεων που έχουν τεθεί από τα κράτη μέλη.....	20
3.4	Πρόσβαση στη φυσική υποδομή στο πλαίσιο της BCRD και του κανονισμού συνεγκατάστασης.....	21
4	Τέλη και αντίστοιχη οριοθέτηση.....	21
4.1	Εφάπαξ τέλη παροχής και μηνιαία τέλη.....	22
4.2	Μηνιαία τέλη που σχετίζονται με τις υποδομές ως μέσο για δίκαιες και εύλογες τιμές	23
4.3	Αμοιβές για μελέτες σκοπιμότητας (εφάπαξ κόστος).....	24
4.4	Τιμολόγηση συγκεκριμένων προϊόντων πρόσβασης - καθορισμός της βάσης τιμολόγησης.....	25
5	Κοστολόγηση, μέτρα κόστους και επιμερισμός του κόστους για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή.....	26
5.1	Αιτιολόγηση για ένα συγκεκριμένο πρότυπο κόστους και μεθοδολογία κοστολόγησης.....	26
5.2	Ο επιμερισμός του κόστους ως μέσο καθορισμού δίκαιων και εύλογων τιμών	28
5.3	Απαιτήσεις δεδομένων της ΕΕΤΤ και πηγή πληροφοριών.....	28
5.4	Στρατηγική καθορισμού τιμών.....	30
6	Συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	31
7	Παράρτημα Ι - Ερωτήσεις.....	32

8	Introduction	3
9	BCRD and transposition into Greek Law – definitions and requirements ..	3
9.1	Purpose of the Directive	3
9.2	Legal requirements	4
9.3	Scope of existing physical infrastructure subject to access under BCRD	5
10	Assessment of BCRD’s measures and principles of access pricing to existing infrastructure	6
10.1	Bilateral negotiations and dispute settlement	6
10.2	BCRD and regulatory pricing access to physical infrastructure	7
10.3	Fair and reasonable terms and conditions, including price	9
10.3.1	Economic considerations regarding the pricing principle established in the BCRD	9
10.3.2	Assessment of experience and practices in Member States	12
10.3.3	Impact on business plan.....	15
10.3.4	Distinct pricing measures for ECN and non-ECN.....	17
10.3.5	Consideration of mark-ups and surcharges in Member States	18
10.4	Access to physical infrastructure under BCRD and collocation regulation	18
11	Fees and corresponding demarcation	19
11.1	One-off provisioning fees and monthly fees	19
11.2	Monthly infrastructure related fees as a means for fair and reasonable prices	20
11.3	Fees for feasibility studies (one-off)	21
11.4	Pricing of specific access products – determining the pricing base	22
12	Costing, cost measures and cost sharing for pricing of access to existing physical infrastructure	23
12.1	Reasoning for a specific cost standard and costing methodology	23
12.2	Cost sharing as a means to establish fair and reasonable prices	25
12.3	Data requirements of DSB and source of information	25
12.4	Price settlement strategy	26
13	Concluding remarks	27
14	Annex I - Questions	29

Συντομογραφίες

BCRD	Broadband Cost Reduction Directive
DSB	Dispute Settlement Body
ECN	Electronic Communication Network
GIA	Gigabit Infrastructure Act
LRAIC	Long run Average Incremental Cost
SIP	Single Information Point
SMP	Significant Market Power
VHCN	Very High Capacity Network
WACC	Weighted Average Cost of Capital

1 Εισαγωγή

Το παρόν έγγραφο περιγράφει λεπτομερώς τις αρχές και τη μεθοδολογία υπολογισμού των τελών για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 του ν. 4463/2017 (άρθρο 3 της Οδηγίας 61/2014 για τα μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών - Broadband Connection Reduction Directive – BCRD¹).

Η ΕΕΤΤ, προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικά το έργο της ως Φορέας Επίλυσης Διαφορών σύμφωνα με το ν. 4463/2017, προχωρά στον προσδιορισμό μεθοδολογίας υπολογισμού τελών για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή. Για τον σκοπό αυτό, ανέθεσε σε εξωτερικό σύμβουλο (WIK-Consult) τη σύνταξη σχετικού σχεδίου μεθοδολογίας και αρχών υπολογισμού τελών ανά μονάδα για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή στην Ελλάδα, το οποίο θέτει σε δημόσια διαβούλευση.

Η ΕΕΤΤ κρίνει σκόπιμη τη συλλογή απόψεων όλων των ενδιαφερόμενων φορέων επί των θεμάτων που αναφέρονται στο παρόν κείμενο δημόσιας διαβούλευσης.

Όσον αφορά την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υλική υποδομή, λαμβάνεται υπόψη και η πρόταση Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Gigabit Infrastructure Act - GIA²), ο οποίος αναμένεται να αντικαταστήσει την προαναφερόμενη Οδηγία BCRD.

Οι συμμετέχοντες καλούνται να υποβάλουν τα σχόλιά τους χρησιμοποιώντας το έντυπο που περιέχεται στο Παράρτημα του παρόντος εγγράφου, απαντώντας στις ερωτήσεις που τίθενται. Παρακαλείστε να αιτιολογήσετε τις απαντήσεις και τις κρίσεις σας.

2 Οδηγία BCRD και μεταφορά στο ελληνικό δίκαιο - ορισμοί και απαιτήσεις

Ο καθορισμός των αρχών τιμολόγησης σχετίζεται με τις αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ στο πλαίσιο του ρόλου της ως Οργάνου Επίλυσης Διαφορών και πρέπει να είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις του ν.4463/2017 και της BCRD. Καθώς η εν λόγω Οδηγία βρίσκεται υπό αναθεώρηση και αναμένεται να αντικατασταθεί από τον Κανονισμό Gigabit Infrastructure Act (GIA), η προτεινόμενη μεθοδολογία λαμβάνει υπόψη τις σχετικές απαιτήσεις που περιέχονται στον εν λόγω υπό διαμόρφωση Κανονισμό.

¹ Οδηγία 2014/61/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 για μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0061>), εφεξής αναφέρεται ως BCRD.

² Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με μέτρα για τη μείωση του κόστους εγκατάστασης δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών gigabit και με την κατάργηση της οδηγίας 2014/61/ΕΕ (πράξη για τις υποδομές gigabit), COM/2023/94 final (23.2.2023) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0094>, εφεξής αναφέρεται ως GIA.

2.1 Σκοπός της Οδηγίας BCRD

“Η Οδηγία αποβλέπει στη διευκόλυνση και κινητροδότηση της εγκατάστασης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών με την προώθηση της κοινής χρήσης της υπάρχουσας υλικής υποδομής και τη διευκόλυνση της αποτελεσματικότερης εγκατάστασης νέας υλικής υποδομής, προκειμένου η εγκατάσταση των εν λόγω δικτύων να πραγματοποιηθεί με χαμηλότερο κόστος.”³

Πρωταρχικός στόχος της BCRD είναι η εξοικονόμηση κόστους για την ανάπτυξη δικτύων υψηλών ταχυτήτων μέσω της κοινής χρήσης υποδομών.

2.2 Νομικό Πλαίσιο

Όσον αφορά την τιμολόγηση της παροχής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή, η ελληνική νομοθεσία ακολουθεί τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στην Οδηγία BCRD (και τις αιτιολογικές σκέψεις):

Οδηγία BCRD, άρθρο 3, παράγραφος 2:

«2. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, [...] κάθε φορέας εκμετάλλευσης δικτύου να υποχρεούται να ικανοποιεί κάθε εύλογη αίτηση πρόσβασης στην υλική του υποδομή υπό δίκαιους και εύλογους όρους, συμπεριλαμβανομένης της τιμής, ενόψει της εγκατάστασης στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών. [...]»

Η Οδηγία BCRD καθώς και η μεταφορά της στο ελληνικό δίκαιο δεν περιλαμβάνουν συγκεκριμένα κριτήρια όσον αφορά την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή). Η λειτουργία ενός οργάνου επίλυσης διαφορών (Dispute Settlement Body - DSB) και ενός ενιαίου σημείου πληροφόρησης (Single Information Point – SIP)⁴ θεωρούνται προαπαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων της BCRD.

Με το ν.4463/2017 "Μέτρα μείωσης του κόστους εγκατάστασης υψίρρυθμων ηλεκτρονικών επικοινωνιών - Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/61/ΕΕ και άλλες διατάξεις" ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/61/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014.

Ο εν λόγω νόμος περιέχει διατάξεις που εξειδικεύουν την προαναφερθείσα Οδηγία στο ελληνικό πλαίσιο, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι:

- Το άρθρο 9 ορίζει την ΕΕΤΤ ως Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών,
- Το άρθρο 3 προβλέπει την πρόσβαση σε υφιστάμενες υλικές υποδομές υπό δίκαιους και εύλογους όρους και προϋποθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της τιμής ενόψει της εγκατάστασης στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών

³ Οδηγία BCRD Άρθρο 1, παράγραφος 1.

⁴ Βλ. BCRD, άρθρο 4 καθώς και αιτιολογική σκέψη (21) Είναι ευθύνη του Ενιαίου Σημείου Πληροφόρησης να επιτρέπει τη συντονισμένη πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τις υλικές υποδομές για τους παρόχους δημόσιων δικτύων επικοινωνιών.

επικοινωνιών, Συγκεκριμένα στο άρθρο 3, σημείο 8 αναφέρεται, «Κατά τον καθορισμό των τιμών, το Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών μεριμνά ώστε ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου που παρέχει την πρόσβαση να έχει **την εύλογη δυνατότητα να ανακτήσει τα έξοδά του και συνεκτιμά τις επιπτώσεις της ζητηθείσας πρόσβασης στο επιχειρηματικό σχέδιο του φορέα εκμετάλλευσης που παρέχει την πρόσβαση, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων που έχουν γίνει από αυτόν, ιδίως στις υλικές υποδομές που χρησιμοποιούνται για την παροχή υψίρρυθμων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.**»⁵

- Το άρθρο 9 προβλέπει ότι η ΕΕΤΤ, ως όργανο επίλυσης διαφοράς, υιοθετεί τα κατάλληλα μέτρα που σε κάθε περίπτωση είναι αναλογικά, αντικειμενικά, διαφανή και αμερόληπτα κατά τη λήψη απόφασής της στα πλαίσια της διαδικασίας επίλυσης διαφοράς ως προς τους όρους παροχής πρόσβασης και τον συντονισμό τεχνικών έργων,
- Το άρθρο 2 ορίζει ένα Ενιαίο Σημείο Πληροφόρησης, το οποίο είναι η διαδικτυακή πύλη που διατηρεί το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, με σκοπό την παροχή πληροφοριών όπως ορίζεται στο νόμο.
- Το άρθρο 2 ορίζει Μητρώο Δικτύων το οποίο τηρείται από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4053/2012 (Α' 44), όπως ισχύει.

Επιπλέον, σημειώνεται ότι σύμφωνα με μελέτη⁶ που έχει εκπονηθεί σχετικά με τη μέχρι τώρα εφαρμογή της Οδηγίας BCRD: "οι χώρες που παρείχαν πληροφορίες και επεξεργάστηκαν κανόνες για να παρέχουν ασφάλεια στους παρόχους πρόσβασης και στους αιτούντες πρόσβαση, γνώρισαν μεγαλύτερη χρήση της πρόσβασης σε υποδομές".

2.3 Πεδίο εφαρμογής της παροχής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο της Οδηγίας BCRD

Η Οδηγία BCRD (και ο σχετικός Νόμος) αποσκοπεί στην επίτευξη μειώσεων του κόστους για τα υψίρρυθμα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, αφορά κάθε υλική υποδομή, τόσο των φορέων εκμετάλλευσης Δικτύων Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (Electronic Communication Networks - ECN) όσο και των φορέων εκμετάλλευσης Δικτύων μη Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών (μη ECN), που ενδέχεται να παραχωρήσουν πρόσβαση στην υφιστάμενη υλική υποδομή τους προκειμένου να επιτευχθεί εξοικονόμηση κόστους για την ανάπτυξη υψίρρυθμων δικτύων.

Στο άρθρο 2 του Νόμου 4463/2017 (άρθρο 2 της Οδηγίας BCRD) προσδιορίζονται οι τύποι δικτύων (όσον αφορά τους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων) καθώς και ο ορισμός

⁵ Η έμφαση με έντονη γραφή από τον συντάκτη.

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), Γενική Διεύθυνση Επικοινωνιακών Δικτύων, Περιεχομένου και Τεχνολογίας, Batura, O., Godlovitch, I., Schäfer, S. et al., Study on implementation and monitoring of measures under Directive 61/2014 Cost Reduction Directive - Executive summary, European Commission, 2018, σ. xvi, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/746623>.

της υλικής υποδομής. Αυτοί οι ορισμοί καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής της δυνητικής πρόσβασης σε υφιστάμενη υλική υποδομή:

«α) Φορέας εκμετάλλευσης δικτύου: ο φορέας ή η επιχείρηση που παρέχει ή είναι εξουσιοδοτημένος/η να παρέχει δημόσια δίκτυα επικοινωνιών, καθώς και ο φορέας ή η επιχείρηση που παρέχει υλική υποδομή με σκοπό την παροχή:

αα) υπηρεσίας παραγωγής, μεταφοράς ή διανομής:

ααα) φυσικού αερίου,

βββ) ηλεκτρικής ενέργειας, συμπεριλαμβανομένου του δημόσιου φωτισμού,

γγγ) θέρμανσης,

δδδ) ύδρευσης, συμπεριλαμβανομένης της διάθεσης ή επεξεργασίας ακαθάρτων και λυμάτων, συστημάτων αποστράγγισης,

ββ) μεταφορικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων σιδηροδρόμων, οδών, λιμένων και αερολιμένων.»

«β) Υλική υποδομή: στοιχείο δικτύου το οποίο προορίζεται να δεχθεί άλλα στοιχεία δικτύου χωρίς να γίνει το ίδιο ενεργό στοιχείο του δικτύου, όπως σωληνώσεις, ιστοί, αγωγοί, φρεάτια επίσκεψης, ανθρωποθυρίδες, κυτία σύνδεσης, στύλοι, κτίρια ή είσοδοι κτιρίων, εγκαταστάσεις κεραιών, πύργοι και ιστοί. Καλώδια, συμπεριλαμβανομένων σκοτεινών οπτικών ινών (dark fibre), καθώς και στοιχεία δικτύων που χρησιμοποιούνται για την παροχή πόσιμου ύδατος που προορίζεται για ανθρώπινη κατανάλωση, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 περίπτωση 1 της κοινής υπουργικής απόφασης Υ2/2600/2001 (Β' 892), όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ.1 της υπουργικής απόφασης ΔΥΓ2/Γ.Π. οικ 38295/2007 (Β' 630), με την οποία θεσπίσθηκαν μέτρα για την ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 98/83/ΕΚ του Συμβουλίου δεν αποτελούν υλική υποδομή κατά την έννοια του παρόντος νόμου.»

3 Αξιολόγηση των μέτρων και των αρχών της Οδηγίας BCRD για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υφιστάμενες υποδομές

3.1 Διμερείς διαπραγματεύσεις και επίλυση διαφορών

Ιστορικό:

Σκοπός του νόμου 4463/2017 (και της Οδηγίας BCRD) είναι να αξιοποιήσει τις συνέργειες από την από κοινού χρήση των υφιστάμενων υποδομών, υπό δίκαιους και εύλογους όρους, συμπεριλαμβανομένης της τιμής, προκειμένου να μειώσει το κόστος για την ανάπτυξη δικτύων υψήρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δεδομένου ότι τόσο ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου όσο και ο αιτών πρόσβαση μπορούν να επωφεληθούν

καλύτερα από την επίτευξη μιας εμπορικής συμφωνίας πρόσβασης. Ο καθορισμός ενός οργάνου επίλυσης διαφορών κρίθηκε αναγκαίος δεδομένου ότι ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου μπορεί να καταχραστεί τη στρατηγική του θέση προκειμένου είτε να επιτύχει ευνοϊκότερη τιμή είτε να καθυστερήσει σημαντικά την πρόοδο των διαπραγματεύσεων για την επίτευξη συμφωνίας. Η δυνατότητα και των δύο μερών, να αιτηθούν επίλυση της διαφοράς, εντός εύλογου χρονικού πλαισίου, διασφαλίζει την επιβολή λύσης στα μέρη, με σκοπό την αποφυγή αδικαιολόγητων αρνήσεων διαπραγμάτευσης ή επιβολής παράλογων όρων και τη μείωση κόστους για την ανάπτυξη υψήρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Κατανόηση και ερμηνεία:

Σύμφωνα με τον ν.4463/2007 (και την Οδηγία BCRD) η επίτευξη συμφωνιών μέσω εμπορικών διμερών διαπραγματεύσεων θεωρείται ο κανόνας, ενώ η προσφυγή στο Όργανο επίλυσης διαφορών αναμένεται να αποτελεί την εξαίρεση.

Συμπέρασμα:

Οι αρχές τιμολόγησης δεν θα πρέπει να δημιουργούν στρατηγικό πλεονέκτημα για κανένα από τα διαπραγματευόμενα μέρη, καθώς υπάρχει ο κίνδυνος η προσφυγή στο Όργανο Επίλυσης Διαφοράς για επίλυση των διαφορών να αποτελεί τον κανόνα αντί για την εξαίρεση.

Ερώτηση 1:

Συμμερίζετε την άποψη ότι οι αρχές τιμολόγησης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την απαίτηση που περιγράφεται ανωτέρω σχετικά με την έλλειψη στρατηγικών πλεονεκτημάτων και προς τα δύο διαπραγματευόμενα μέρη;

3.2 Οδηγία BCRD και ρύθμιση τιμολόγησης για παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή

Ο ΟΤΕ έχει ορισθεί ως πάροχος με Σημαντική Ισχύ στην Αγορά (ΣΙΑ) χονδρικής τοπικής πρόσβασης σε σταθερή θέση (αγορά 1 Σύστασης Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2020/2245/ΕΕ) (Απόφαση ΕΕΤΤ 1063/02/2023). Μεταξύ άλλων έχει επιβληθεί στον ΟΤΕ η υποχρέωση παροχής πρόσβασης σε παθητική/ φυσική υποδομή και τεχνικά έργα. Αναλυτικότερα:

- Περιλαμβάνει πρόσβαση σε παθητική / φυσική υποδομή και τεχνικά έργα όπως: στύλοι, ιστοί, αγωγοί, σωλήνες, φρεάτια, ερμάρια κ.λπ.
- Αφορά το δίκτυο πρόσβασης του ΟΤΕ, δηλαδή εκτείνεται από το αστικό κέντρο έως τις εγκαταστάσεις του τελικού χρήστη.
- Περιλαμβάνει την υπάρχουσα καθώς και τη νέα υποδομή δικτύων NGA που εγκαθιστά ο ΟΤΕ.

- Επιπλέον, ο ΟΤΕ υποχρεούται: να παρέχει σύστημα WCRM για τις υπηρεσίες πρόσβασης σε φυσική / υλική υποδομή το οποίο θα εξασφαλίζει την πρόσβαση των παρόχων στις πληροφορίες που σχετίζονται με τα τεχνικά έργα υποδομών, την υποβολή αιτημάτων και την εξυπηρέτησή τους και χάρτη με βάση GIS συντεταγμένες για την υλική / φυσική υποδομή και τις σχετικές διαδρομές και να δημοσιεύει Δείκτες Αποδοτικότητας (KPIs) σχετικά με τα προϊόντα φυσικής / υλικής υποδομής.
- Όλα τα προϊόντα πρόσβασης σε φυσική / υλική υποδομή αποτελούν περιεχόμενο της Προσφοράς Αναφοράς του ΟΤΕ.
- Υποχρέωση κοστοστρεφούς τιμολόγησης των υπηρεσιών χονδρικής πρόσβασης σε σωλήνες/αγωγούς, μικροσωλήνες και χονδρικής πρόσβασης σε σκοτεινή ίνα (dark fiber), βάσει του μοντέλου NGA Bottom Up LRIC+ της ΕΕΤΤ, που βασίζεται στο τρέχον κόστος (ΑΠ ΕΕΤΤ937/03/18.5.2020).

Οι προαναφερόμενες εκ των προτέρων ρυθμιστικές υποχρεώσεις τιμολόγησης προσδιορίζονται με βάση το Μακροχρόνιο Μέσο Επαυξητικό Κόστος (Long Run Average Incremental Cost - LRAIC). Στόχος της εν λόγω αρχής τιμολόγησης που σχετίζεται με την ύπαρξη Σημαντικής Ισχύς στην Αγορά είναι ο καθορισμός τιμών που επιτρέπουν στον αιτούντα πρόσβαση να ανταγωνίζεται αποτελεσματικά τον φορέα εκμετάλλευσης με ΣΙΑ στην ίδια αγορά λιανικής.

Παρόλο που η αιτιολογική σκέψη (19) της Οδηγίας BCRD προβλέπει ότι ο διακανονισμός των τιμών θα πρέπει να λαμβάνει «υπόψιν ειδικούς εθνικούς όρους και ενδεχόμενες τιμολογιακές δομές που έχουν θεσπιστεί για την παροχή εύλογης δυνατότητας ανάκτησης δαπανών λαμβάνοντας υπόψιν την επιβολή προηγούμενων μέτρων από τις εθνικές κανονιστικές αρχές», ερμηνεύουμε την επιβολή πρόσβασης σε υφιστάμενη φυσική / υλική υποδομή στο πλαίσιο της Οδηγίας BCRD, όχι ως μέσο / μέτρο που υποκινείται από ρυθμιστικό σκεπτικό. Απλώς προσπαθεί να επιτύχει εξοικονόμηση κόστους για την ανάπτυξη υψήρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών ανεξάρτητα των ρυθμιστικών μέτρων που επιβάλλονται στο πλαίσιο της ανάλυσης αγορών. Σημειώνεται ότι το άρθρο 1, παράγραφος 4 της BCRD περιγράφει ρητά ότι δεν προτίθεται να παρέμβει σε κλαδικούς κανονισμούς. Ειδικότερα αναφέρει ότι σε περίπτωση σύγκρουσης με τις τομεακές ειδικές ρυθμίσεις των αγορών ηλεκτρονικών επικοινωνιών⁷ υπερισχύουν οι διατάξεις αυτές.

Επιπλέον, η τιμολόγηση των υπηρεσιών του παρόχου με ΣΙΑ βασίζεται στο τεχνοοικονομικό μοντέλο NGA bottom up LRIC+ με βάση το τρέχον κόστος. Αυτό διασφαλίζει την αποδοτικότητα (καθώς αποσκοπεί στην καταγραφή του κόστους ενός νεοεισερχόμενου που επενδύει στην πιο πρόσφατη και προηγμένη τεχνολογία) και στην ομοιόμορφη (μέση) τιμολόγηση.

⁷ Οδηγία 2002/21/ΕΚ, οδηγία 2002/19/ΕΚ, οδηγία 2002/20/ΕΚ, οδηγία 2002/22/ΕΚ ή οδηγία 2002/77/ΕΚ.

Σε αντίθεση με την πρόσβαση στο πλαίσιο μέτρων ΣΙΑ, η οποία αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των ασύμμετρων οικονομιών κλίμακας μεταξύ του παρόχου με ΣΙΑ και των εναλλακτικών παρόχων μέσω εφαρμογής κανόνων τιμολόγησης LRAIC, ο σκοπός παροχής πρόσβασης σε υφιστάμενη υλική υποδομή μέσω της BCRD είναι η διευκόλυνση ανάπτυξης υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Κατανόηση και ερμηνεία:

Η Οδηγία BCRD αποσκοπεί στην επίτευξη διμερών εμπορικών συμφωνιών για **συγκεκριμένα** αιτήματα πρόσβασης που συνδέονται με εύλογο και δίκαιο κόστος για τον φορέα εκμετάλλευσης δικτύου καθώς και συγκεκριμένη αξία για τον αιτούντα πρόσβαση.

Επιπρόσθετα, η πρόσβαση σε υφιστάμενη υλική υποδομή δεν αποσκοπεί στην επίτευξη συνθηκών ίσου κόστους για τους φορείς εκμετάλλευσης δικτύων και επιπλέον, δεν αφορά ρητά το θέμα της ΣΙΑ⁸.

Ένα τρίτο επιχείρημα αφορά την κατανομή του κόστους των περιουσιακών στοιχείων των υλικών υποδομών. Το κόστος των υποδομών εξαρτάται από τις ειδικές συνθήκες της τοποθεσίας τους. Για παράδειγμα, το κόστος για τη διάνοξη μιας τάφρου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την επιφάνεια της όπως επίσης και από το μέγεθός της ή το κόστος για κτίρια ή πύργους είναι διαφορετικό ανάλογα με την τοποθεσία.

Συμπέρασμα:

Λαμβάνοντας υπόψη τα επιχειρήματα που περιγράφηκαν, συνίσταται ότι τόσο τα μέτρα κοστολόγησης που σχετίζονται με την προσαρμογή της αποδοτικότητας (efficiency adjustment) όσο και η μέση τιμολόγηση **δεν θα πρέπει να αποτελούν** μέτρα ή αρχές για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υλικές υποδομές.

Δεδομένου ότι η Οδηγία BCRD προβλέπει μια εθελοντική εμπορική συμφωνία, και μετά την αξιολόγησή μας, συνίσταται ότι ο διακανονισμός των τιμών θα πρέπει να σχετίζεται με τις ειδικές συνθήκες του αιτήματος πρόσβασης και ότι οι τιμές πρόσβασης που καθορίζονται για τη ρύθμιση της ΣΙΑ (ως τιμές με βάση το μέσο κόστος) δεν είναι κατάλληλες για να αντικατοπτρίζουν τέτοιες αποτιμήσεις που σχετίζονται με το έργο. Ονομάζουμε την αρχή αυτή "τιμές που σχετίζονται με το έργο" (ή "τιμές ανά έργο").

Ερώτηση 2:

Συμφωνείτε ότι οι αρχές τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή πρέπει να είναι συγκεκριμένες για κάθε έργο / αίτημα πρόσβασης και ότι οι ρυθμιζόμενες τιμές πρόσβασης στις αγορές με ΣΙΑ δεν αποτελούν κατάλληλο υποχρεωτικό μέτρο για την επίλυση διαφορών στο πλαίσιο της τιμολόγησης για κάθε έργο; Ωστόσο, ενδέχεται να υπάρχουν περιπτώσεις όπου τέτοιες τιμές είναι εφαρμόσιμες. Σε κάθε περίπτωση, μια τέτοια προσέγγιση θα απαιτούσε ειδική επιχειρηματολογία. -

⁸ Επιπλέον, το άρθρο 19 του σχεδίου σύστασης για τη συνδεσιμότητα Gigabit (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 23.02.2023) ορίζει ότι η κανονιστική υποχρέωση πρόσβασης στην υποδομή για τεχνικά έργα ενός φορέα εκμετάλλευσης με ΣΙΑ υπερισχύει των απαιτήσεων πρόσβασης που απορρέουν από την οδηγία 2014/61/ΕΕ (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/gigabit-connectivity-recommendation>)

Λάβετε υπόψη ότι οι εμπλεκόμενοι / τα μέρη που διαπραγματεύονται ενδέχεται να ερμηνεύσουν τις τιμές ΣΙΑ ως εύλογα σημεία αναφοράς (benchmarks).

3.3 Όροι και προϋποθέσεις για τον καθορισμό της τιμής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή βάση της BCRD

Ο ν.4463/2017 καθορίζει τις απαιτήσεις σχετικά με την τιμολόγηση για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή με πολύ γενικό τρόπο, ορίζοντας ότι οι φορείς εκμετάλλευσης δικτύων υποχρεούνται να παρέχουν πρόσβαση *"υπό δίκαιους και εύλογους όρους, συμπεριλαμβανομένης της τιμής, ενόψει της εγκατάστασης στοιχείων υψίρρυθμων δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών υψηλής ταχύτητας"*.⁹

Σε περίπτωση διαδικασίας επίλυσης διαφοράς ως προς τις τιμές, το Εθνικό Όργανο Επίλυσης Διαφορών «αφού λάβει πλήρως υπόψη την αρχή της αναλογικότητας, εκδίδει δεσμευτική απόφαση για την επίλυση της διαφοράς που του υποβλήθηκε σύμφωνα με την παράγραφο 6 συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού δίκαιων και εύλογων όρων και προϋποθέσεων, των τεχνικών προδιαγραφών, του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης και κατά περίπτωση της τιμής».¹⁰

Οι άνω διατάξεις δείχνουν ότι ο Νόμος 4463/2017 (καθώς και η Οδηγία BCRD) ενώ αναφέρει ρητά την υποχρέωση για καθορισμό τιμών υπό δίκαιους και εύλογους όρους, δεν καθορίζει συγκεκριμένες αρχές κοστολόγησης για τους σκοπούς της τιμολόγησης. Ωστόσο, όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη (19), ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου πρέπει να ανακτήσει το κόστος που προκύπτει από την αίτηση παροχής πρόσβασης. Σε κάθε περίπτωση αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή διαπραγμάτευση των τιμών, καθώς από οικονομική άποψη σε κάθε διμερή εμπορική διαπραγμάτευση κανένα μέρος δεν θα αποδεχόταν μια τιμή που είναι σε βάρος του (κάτω του κόστους του).

3.3.1 Εκτιμήσεις σχετικά με τον καθορισμό των αρχών τιμολόγησης βάσει της BCRD

Προκειμένου να θεσπιστεί η αρχή για μια δίκαιη και εύλογη τιμή για την επίλυση της διαφοράς, τίθεται το ζήτημα του κατάλληλου μέτρου. Στην οικονομική θεωρία, οι τιμές αξιολογούνται με βάση τον κανονιστικό στόχο της αποδοτικότητας. Το σημείο εκκίνησης κάθε θεωρίας που σχετίζεται με την αγορά και τον ανταγωνισμό είναι η υπαγωγή μιας συναλλαγής σε διμερείς διαπραγματεύσεις, η οποία - υπό συνθήκες ανταγωνισμού - παράγει αποτελεσματικές λύσεις στην αγορά. Θεωρείται ότι οι συναλλαγές πραγματοποιούνται εθελοντικά. Με άλλα λόγια, μια συμφωνία έχει ως αποτέλεσμα ο ένας

⁹ Νόμος 4463/2017, άρθρο 3 παράγραφος 2

¹⁰ Νόμος 4463/20217 Άρθρο 3 παράγραφος 7

ή και οι δύο εμπορικοί εταίροι να είναι σε καλύτερη θέση και κανένας από τους δύο να μην είναι σε χειρότερη θέση.

Εφαρμόζοντας τα ανωτέρω στη διαπραγμάτευση για παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή, μεταξύ του παρόχου της πρόσβασης και του αιτούντος πρόσβασης, η εν λόγω περίπτωση μπορεί να ερμηνευθεί ως εξής: Ο πάροχος της πρόσβασης διαθέτει πόρους (διαθέσιμη χωρητικότητα εντός της υλικής του υποδομής) για τους οποίους δεν έχει περαιτέρω χρήση ο ίδιος, αλλά οι οποίοι πόροι ζητούνται από τον αιτούντα πρόσβαση. Η παραχώρηση της κοινής χρήσης συνδέεται με κόστος για τον πάροχο της πρόσβασης (κόστος που προκύπτει από την παροχή πρόσβασης). Μια εθελοντική συμφωνία μεταξύ των μερών, θα απαιτούσε ότι ο πάροχος παροχής πρόσβασης να αποζημιώνεται τουλάχιστον για το κόστος που έχει υποστεί.

Από την άλλη πλευρά, ο αιτών πρόσβαση, ο οποίος σκοπεύει να δημιουργήσει ένα δίκτυο υψηλών ταχυτήτων, θα επωφεληθεί από την εξοικονόμηση κόστους λόγω μιας επιτυχούς συμφωνίας, καθώς η επιλογή της κοινής χρήσης υπάρχουσας υλικής υποδομής μπορεί να δημιουργήσει εξοικονόμηση σε σύγκριση με μια κατάσταση όπου πρέπει να δημιουργήσει την παθητικής/ υλικής υποδομή για τις υπηρεσίες του με ίδιο (stand-alone) κόστος;¹¹ και αποτελεί τεκμήριο ότι μέσω της συμφωνίας, ο αιτών πρόσβαση επιδιώκει ένα επιχειρηματικό μοντέλο που υπόσχεται κέρδος, από το οποίο προκύπτει η προθυμία πληρωμής για την από κοινού χρήση της υποδομής.

Δεδομένου ότι οι υλικές υποδομές δεν έχουν τον χαρακτήρα ενός εμπορεύματος, αλλά μάλλον τον χαρακτήρα μιας αναλυτικής διαπραγμάτευσης κατά περίπτωση - Ο χαρακτηρισμός αυτός αντιπροσωπεύει ένα *διμερές μονοπώλιο*, το οποίο - σε κάθε αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων - δύναται να οδηγήσει σε μια αποδοτική κατανομή των πόρων¹²¹³. Το εύρος τιμών που είναι διαθέσιμο για διαπραγματεύσεις, καθορίζεται από το κατώτερο όριο τιμής, το οποίο καθορίζεται από την αποζημίωση που ζητά ο πάροχος πρόσβασης, και το ανώτερο όριο τιμής, το οποίο καθορίζεται από τον αιτούντα πρόσβαση και την προθυμία του να πληρώσει.

¹¹ Στις περιοχές όπου η ανάπτυξη δικτύου συνδέεται με σχετικά υψηλό κόστος, μπορεί να είναι ασύμφορη η επένδυση του αιτούντος πρόσβαση σε περίπτωση που είναι αναγκαία η επένδυση σε ίδια μέσα (stand alone investments). Σε τέτοιες περιπτώσεις, η δυναμική εξοικονόμηση και η σχετική προθυμία πληρωμής του είναι χαμηλότερη από το αυτόνομο κόστος. Το ανώτερο όριο τιμής καθορίζεται από τη μέγιστη προθυμία πληρωμής του αγοραστή. Αυτό περιορίζεται από τα επιτεύξιμα έσοδά του ή το αυτόνομο κόστος στην περίπτωση της δικής του επέκτασης. Αυτή η μέγιστη προθυμία πληρωμής μπορεί επίσης να περιλαμβάνει ένα ασφάλιστρο λόγω της θετικής αξιολόγησης του πλεονεκτήματος της ταχύτερης επέκτασης (time-to-market).

¹² Krepps, D. M. (1990). A course in microeconomic theory. New York; London; Toronto: Harvester Wheatsheaf.

¹³ Αποδοτική εδώ σημαίνει αποδοτική σύμφωνα με το κριτήριο Pareto. Μια κατάσταση είναι αποδοτική κατά Pareto όταν κανείς δεν μπορεί να βελτιωθεί χωρίς να χειροτερέψει τη θέση κάποιου άλλου. Με την έννοια του κριτηρίου Pareto, στην περίπτωση αυτή επιτυγχάνεται μια αποτελεσματική κατανομή των πόρων, ένα βέλτιστο κατά Pareto. Κατά κανόνα, υπάρχουν περισσότερα από ένα βέλτιστα Pareto. Αυτό είναι προφανές και στην περίπτωση της χορήγησης πρόσβασης. Το ποιο βέλτιστο κατά Pareto συμφωνούν τα μέρη κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων εξαρτάται από τη διαπραγματευτική τους δύναμη. Στην περίπτωση όπου το ένα μέρος μπορεί να είναι σε καλύτερη θέση χωρίς να χειροτερέψει τη θέση του άλλου μέρους, είναι αναποτελεσματική και δεν είναι πιθανό να είναι το αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης.

Εικόνα 1: Εύρος τιμών για την παροχή πρόσβασης με δίκαιους και εύλογους όρους έπειτα από διαπραγματεύσεις



Πηγή: wik

Εντός αυτού του εύρους, διασφαλίζονται επιτυχείς διαπραγματεύσεις. Όλες οι τιμές ικανοποιούν την απαίτηση μιας εθελοντικής διμερούς συναλλαγής. Τελικά, η εθελοντικότητα με την οποία πραγματοποιείται μια συναλλαγή πρέπει να ερμηνευθεί ως αντανάκλαση της (υποκειμενικής) δικαιοσύνης και της καταλληλότητας της τιμής. Αναγνωρίζοντας ότι η οδηγία BCRD αποσκοπεί στην επίτευξη της κοινής χρήσης υποδομής ως μέσο μείωσης κόστους, κάθε επιτυχής διαπραγμάτευση συμβάλλει στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Εάν η τιμή που απαιτεί ο πάροχος πρόσβασης υπερβαίνει την ανώτερη τιμή που ο αιτών είναι πρόθυμος να πληρώσει, η κοινή χρήση δεν επιτυγχάνεται. Από την άποψη της βέλτιστης κατανομής, αυτό μπορεί επίσης να αντανakλά ένα αποδοτικό αποτέλεσμα των διμερών διαπραγματεύσεων. Ένα τέτοιο αποτέλεσμα αναμένεται εάν η μέγιστη προθυμία πληρωμής του αιτούντος πρόσβαση σταθμίζει το κόστος που πρέπει να καλύψει το μέρος που παρέχει πρόσβαση στη φυσική του υποδομή. Μπορεί να υποτεθεί ότι ο πάροχος πρόσβασης έχει κίνητρο να επιτύχει συμφωνία, καθώς δημιουργεί πρόσθετα κέρδη για την επιχείρησή του (υπό την προϋπόθεση ότι η διαπραγματευόμενη τιμή καλύπτει το κόστος που επωμίζεται συν μια προσαύξηση). Εάν η προσφορά τιμής δεν σταθμίζει τουλάχιστον το κόστος και τους κινδύνους που αναλαμβάνονται (πρόσθετο κόστος παροχής πρόσβασης), ο πάροχος υποδομής έχει το νόμιμο δικαίωμα να απορρίψει την προσφορά τιμής.¹⁴

Η οικονομική προοπτική των διμερών διαπραγματεύσεων αποκαλύπτει ότι οποιοσδήποτε κανόνας τιμολόγησης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα κίνητρα των διαπραγματευόμενων μερών για την επίτευξη συμφωνίας. Λεπτομερέστερα, θα πρέπει να εξετάζονται οι κάτωθι παράγοντες κόστους για τα δύο μέρη:

Για τον πάροχο πρόσβασης:

¹⁴ Σε αυτό το πλαίσιο, οποιοδήποτε αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων για την κοινή χρήση είναι επιθυμητό από άποψη ευημερίας, αλλά και κατά την έννοια του Νόμου / της Οδηγίας.

- αποζημίωση για το επιπρόσθετο κόστος (incremental cost) για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή,
- πρόσθετο ποσό (εφάπαξ κέρδος) που αποτελεί κίνητρο για τη συμφωνία πρόσβασης,
- πρόσθετη / χρηματική αποζημίωση για κάθε όχληση ή επιβάρυνση που προκύπτει από τη χρήση της υποδομής του από τρίτους κατά τη διάρκεια λειτουργίας της (διαρκής "επιβάρυνση"). Η ανάγκη για τέτοιες αποζημιώσεις είναι πιθανό να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των διαφόρων τύπων δικτύων.¹⁵

Για τον αιτούντα πρόσβαση:

- το αυτόνομο κόστος για την υλοποίηση της υλικής υποδομής, υπό την προϋπόθεση ότι το επιχειρηματικό σχέδιο θα ήταν βιώσιμο με την ανάληψη του εν λόγω κόστους (διαφορετικά το αυτόνομο κόστος πρέπει να μειωθεί αναλόγως),
- έκπτωση για το μειονέκτημα της ενοικίασης υλικής υποδομής, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα του αιτούντος πρόσβαση να λειτουργεί και να συντηρεί το δίκτυό του, καθώς εξαρτάται από την άδεια του ιδιοκτήτη της υποδομής για να έχει πρόσβαση στην υποδομή (διαρκές μειονέκτημα),
- έκπτωση προκειμένου να δοθούν κίνητρα για τη χρήση των υφιστάμενων υποδομών.

Ως εκ τούτου, πρέπει να τονιστεί ότι θα πρέπει να προκρίνεται / προέχει η λύση με διαπραγμάτευση δεδομένου ότι μειώνει το διοικητικό και οικονομικό κόστος που επιβαρύνει τον διαμεσολαβητή της διαφοράς. Η δημιουργία κινήτρων που ευνοούν την επίτευξη συμφωνιών μέσω διαπραγμάτευσης είναι επομένως επιθυμητή.¹⁶

Ο πάροχος πρόσβασης θα πρέπει να παρέχει στο όργανο επίλυσης διαφορών πληροφορίες για το επαυξητικό κόστος το οποίο σχετίζεται με την παροχή της πρόσβασης (πχ κόστος υλικών και εγκατάστασης). Δεδομένου ότι αυτά τα κόστη προκαλούνται άμεσα από την παροχή πρόσβασης (και δεν συμπεριλαμβάνουν ιστορικά κόστη υποδομής) θεωρούμε ότι ο πάροχος πρόσβασης είναι σε θέση να τεκμηριώσει αυτά τα κόστη. Στην απίθανη περίπτωση όπου ο πάροχος πρόσβασης δεν είναι σε θέση να παρέχει τα απαραίτητα δεδομένα κόστους, το όργανο επίλυσης διαφορών δύναται να χρησιμοποιήσει οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα δεδομένα, τα οποία θεωρούνται κατάλληλα προκειμένου να καλυφθεί η προαναφερόμενη έλλειψη (πχ δεδομένα που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια της ρύθμισης παρόχων με ΣΙΑ, μέση κόστη).

¹⁵ Π.χ. οι υποδομές ύδρευσης ή αποχέτευσης μπορεί να αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, καθώς οι σωλήνες αποχέτευσης απαιτούν συντήρηση και καθαρισμό. Η αποτελεσματικότητα αυτών των διαδικασιών μπορεί να περιορίζεται λόγω της κοινής χρήσης υποδομής με τον φορέα ECN.

¹⁶ Μια διαπραγμάτευση μπορεί τελικά να έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρξει πρόσβαση στο δίκτυο, εάν η τιμή που είναι πρόθυμος να πληρώσει ο αιτούμενος πρόσβαση δεν καλύπτει το κόστος του παρόχου πρόσβασης.

Ερώτηση 3:

α) Συμφωνείτε με την αξιολόγηση του δίκαιου και εύλογου χαρακτήρα όσον αφορά τις οριοθετήσεις που προκύπτουν για ένα εύρος τιμών που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διευκόλυνση της διαδικασίας διακανονισμού των τιμών όσον αφορά τις αιτήσεις πρόσβασης;

β) Συμφωνείτε με την εννοιολογική προσέγγιση για να επιτραπούν οι προσαυξήσεις και οι εκπτώσεις ως σχετικές κατηγορίες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε περίπτωση επίλυσης διαφορών;

γ) Συμφωνείτε να θεωρηθεί η αυτόνομη επένδυση ως ένα λογικό σημείο εκκίνησης της ανάλυσης για τον προσδιορισμό ενός ανώτερου ορίου για το εύρος τιμών;

δ) Στην περίπτωση όπου ο πάροχος πρόσβασης δεν είναι σε θέση να παρέχει τα απαραίτητα δεδομένα κόστους, το όργανο επίλυσης διαφορών δύναται να χρησιμοποιήσει οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα δεδομένα τα οποία μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλα να καλύψουν την προαναφερόμενη έλλειψη. Συμφωνείτε με την ανωτέρω πρόταση;

3.3.2 Αξιολόγηση της εμπειρίας και των πρακτικών στα κράτη μέλη

Η έκθεση αξιολόγησης της Οδηγίας BCRD ¹⁷ περιλαμβάνει επισκόπηση σχετικά με την περαιτέρω εξειδίκευση του όρου "δίκαιου και εύλογου" από τα κράτη μέλη. Αν και δεν δόθηκαν από την ΕΕ περαιτέρω κατευθύνσεις σχετικά με το πως εφαρμόζεται η αρχή της «δίκαιης και εύλογης» τιμολόγησης, πέραν των απαιτήσεων που ορίζονται στην Οδηγία BCRD, ορισμένες χώρες έχουν προσδιορίσει τους όρους "δίκαιη και εύλογη τιμολόγηση" για πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο της Οδηγίας BCRD είτε με δεσμευτικά είτε με μη δεσμευτικά μέτρα. [...] Συγκεκριμένες αρχές τιμολόγησης έχουν καθοριστεί σε εθνικές νομοθεσίες στην Πολωνία, την Ουγγαρία, τη Ρουμανία και την Πορτογαλία, ενίοτε με περαιτέρω διευκρινίσεις σε κατευθυντήριες γραμμές, ενώ αρχές τιμολόγησης έχουν καθοριστεί στο πλαίσιο της επίλυσης διαφορών, στην Πολωνία, τη Γερμανία, την Ιταλία, την Τσεχία, την Ιταλία και την Αυστρία".¹⁸

Τα κράτη μέλη που παρέχουν περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με τις αρχές τιμολόγησης έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό "κάποια μορφή προσανατολισμού στο κόστος (some form of cost orientation)".¹⁹ Ο ακόλουθος πίνακας παρέχει μια επισκόπηση του προσδιορισμού των αρχών δίκαιης και εύλογης τιμολόγησης από τα κράτη μέλη.²⁰

¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023): Έκθεση αξιολόγησης για την BCRD, κεφάλαιο 2.2.2. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe50cedf-b718-11ed-8912-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023): Έκθεση αξιολόγησης για την BCRD, σελ. 14.

¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023): Έκθεση αξιολόγησης για την BCRD, σελ. 16.

²⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023): Έκθεση αξιολόγησης για την BCRD, πίνακας 2-4, σελ. 15.

Πίνακας 2: Εξειδίκευση των αρχών της δίκαιης και εύλογης τιμολόγησης

Χώρες	Η αρχή της "δίκαιης και εύλογης" τιμολόγησης για την ΡΙΑ στο πλαίσιο της BCRD έχει εκπονηθεί μέσω νομοθεσίας ή άλλων μέτρων;	Αρχές τιμολόγησης που έχουν θεσπιστεί με νόμο ή κατευθυντήριες γραμμές	Έχει παρέμβει ο φορέας επίλυσης διαφορών για τη ρύθμιση των τιμών χονδρικής για την πρόσβαση σε υφιστάμενη υλική υποδομή;	Μεθοδολογίες τιμολόγησης που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των τιμών χονδρικής για την πρόσβαση σε υλική υποδομή στο πλαίσιο της επίλυσης διαφορών	Διαφορές στην προσέγγιση τιμολόγησης ανάλογα με το είδος υποδομής;	Συνοπτική παρουσίαση των διαφοροποιήσεων
Αυστρία	Ναι δεσμευτικό	Ορισμένες αρχές της νομοθεσίας	Ναι	FAC CCA	N/A	N/A
Βέλγιο	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Βουλγαρία	Ναι	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Κροατία	Όχι	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Κύπρος	Ναι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Τσεχία	Όχι	N/A	Ναι	LRIC CCA + προσαύξηση	Για τους παρόχους ECN	Το κόστος κατανέμεται αναλογικά μεταξύ των παρόχων ECN και όχι μόνο βάσει του χρησιμοποιούμενου χώρου
Δανία	Ναι	Κατευθυντήριες γραμμές DEA, αλλά δεν περιγράφονται μεθοδολογίες	Όχι	N/A	N/A	N/A
Εσθονία	Όχι	N/A	Όχι	FAC HCA	N/A	N/A
Φινλανδία	Ναι μη δεσμευτικό	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Γαλλία	Όχι	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Γερμανία	Ναι μη δεσμευτικό	Δημόσια διαβούλευση 2018	Ναι	LRIC + προσαύξηση, FAC, Δίκαιη και εύλογη	Για τους παρόχους ECN	Πρόσθετο κόστος + πριμοδότηση για τους παρόχους ECN
Ελλάδα	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Ουγγαρία	Ναι δεσμευτικό	Αρχές στη νομοθεσία	Όχι	FAC HCA** / πρόσθετο κόστος	N/A	N/A
Ιρλανδία	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Ιταλία	Ναι δεσμευτικό	Ορισμένες αρχές της νομοθεσίας	Ναι	LRIC CCA + προσαύξηση / πρόσθετο κόστος / σημεία αναφοράς	ECN έναντι μη-ECN	Για μη-ECN μόνο πρόσθετες δαπάνες εάν το Carrex αποζημιώνεται από μη-ECN
Λιθουανία	Όχι	N/A	Ναι	Σημεία αναφοράς	N/A	N/A
Λουξεμβούργο	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Μάλτα	Όχι	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ολλανδία	Όχι	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Νορβηγία	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Πολωνία	Ναι δεσμευτικό	Αρχές στη νομοθεσία	Ναι	Αυξητικό κόστος / δίκαιο και εύλογο	Για τους παρόχους ECN	Ανάκτηση του κόστους μόνο για τη συντήρηση των υποδομών έναντι του αντίκτυπου στο επιχειρηματικό σχέδιο, ιδίως σε επενδύσεις σε δίκτυα υψηλών ταχυτήτων.
Πορτογαλία	Ναι δεσμευτικό	Αρχές στη νομοθεσία : προσανατολισμός στο κόστος	Όχι	Προσανατολισμός στο κόστος	N/A	N/A
Ρουμανία	Ναι δεσμευτικό	Αρχές στη νομοθεσία + 997/2018 Απόφαση	Ναι	Ανάκτηση κόστους	Για περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν στο δημόσιο	Η τιμολόγηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα υλικά και άυλα οφέλη
Σλοβακία	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Σλοβενία	Ναι	N/A	Όχι	Προσανατολισμός κόστους	N/A	N/A
Ισπανία	Όχι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A
Σουηδία	Ναι	N/A	Όχι	N/A	N/A	N/A

Σημειώσεις: ** Σε περίπτωση μετατροπής ή προσαρμογής για κοινή χρήση της φυσικής υποδομής, χρησιμοποιείται η μεθοδολογία "avoidable cost", η οποία είναι παρόμοια με το " incremental costs of access provision ".
 DEA: Danish Energy Agency
 FAC HCA: Fully Allocated Cost Historical Cost Accounting
 FAC CCA: Fully Allocated Cost Current Cost Accounting.
 LRIC CCA+ προσαύξηση: Μακροχρόνιο επαυξητικό κόστος Τρέχουσα λογιστική κόστους συν προσαύξηση
 ECN: Ηλεκτρονικό Δίκτυο Επικοινωνιών

Πηγή: WIK-Consult με βάση τις απαντήσεις των DSBs στο ερωτηματολόγιο της WIK ICF Q1 2021 και BEREC BoR (19) 23- Πίνακας από: European Union (2023): Support Study associated with the Review of the Broadband Cost Reduction Directive (Μελέτη υποστήριξης που σχετίζεται με την αναθεώρηση της οδηγίας για τη μείωση του κόστους της ευρυζωνικότητας): Έκθεση αξιολόγησης, KK-07-22-103-EN-N, σ. 15.

3.3.3 Επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο

Η Οδηγία BCRD προβλέπει την υποχρέωση καταγραφής όλων των δυνητικά διαθέσιμων υλικών υποδομών, προκειμένου να διευκολυνθεί η εξοικονόμηση κόστους για την ανάπτυξη δικτύων VHFN από τους φορείς εκμετάλλευσης ECN μέσω της κοινής χρήσης υποδομών, καθώς υιοθετείται η ιδέα ότι η επένδυση που σχετίζεται με την υλική υποδομή των δικτύων είναι μη ανακτήσιμη ενώ η από κοινού χρήση των διαθέσιμων υποδομών επιτρέπει τη σημαντική μείωση του κόστους ανάπτυξης δικτύων VHFN. Η αιτιολογική σκέψη (19) της Οδηγίας εξετάζει τα αντίρροπα αποτελέσματα που μπορεί να προκύψουν από τα κίνητρα ελεύθερης εκμετάλλευσης και τις επιπτώσεις στον ανταγωνισμό κατά τα επόμενα στάδια και, συνεπώς, τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο των φορέων εκμετάλλευσης ECN. Προκειμένου να μη τεθεί σε κίνδυνο η βιωσιμότητα των επενδύσεων των παρόχων δικτύων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα σχετικά κόστη (ευκαιρίας) κατά τον προσδιορισμό των τιμών.

Ήδη στην πρώτη έκθεση αξιολόγησης της BCRD, επισημάνθηκε ότι "η υπερβολική ανάπτυξη των υφιστάμενων δικτύων ιδίως εκτός αστικών περιοχών, θα μπορούσε να υπονομεύσει την επιχειρηματική αξία των επενδύσεων και, ως εκ τούτου, μπορεί να μην είναι πάντα επιθυμητή σε αυτές τις περιπτώσεις".²¹

Όσον αφορά τον υπολογισμό του πιθανού κόστους των επιπτώσεων στο επιχειρηματικό σχέδιο τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι λαμβάνουν υπόψη τους αυτές τις επιπτώσεις, αν και δεν παρέχουν καμία περαιτέρω επεξήγηση.²² Στην πραγματικότητα, η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων στο επιχειρηματικό σχέδιο είναι δύσκολη, καθώς εξαρτάται από ποικίλους παράγοντες όπως η δυναμική της αγοράς, σε ποιο βαθμό θα εκδηλωθεί ο αντίκτυπος αυτός στο επιχειρηματικό μοντέλο. Επίσης, είναι δύσκολο να αποδειχθεί ότι οι όποιες επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο μπορούν να αποδοθούν άμεσα σε συγκεκριμένη αίτηση πρόσβασης. Τα αιτήματα πρόσβασης μπορεί να συμβάλλουν σε ένα μικρό μερίδιο της υποδομής δικτύων VHFN των αιτούντων πρόσβαση και επομένως, θα μπορούσε να αμφισβητηθεί αν μια τέτοια υποχρέωση πρόσβασης έχει το οποιοδήποτε αντίκτυπο στο επιχειρηματικό σχέδιο. Από την άλλη πλευρά, ο επενδυτής και ο αιτών πρόσβαση επιλέγουν τους πιο κερδοφόρους τελικούς

²¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018): Study on Implementation and monitoring of measures under Directive 61/2014 Cost Reduction Directive SMART 2015/0066 p. xvii.

²² Επιτροπή της ΕΕ (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, σ. 16.

χρήστες, γεγονός που μπορεί κατά συνέπεια να προκαλέσει εύλογη ζημία στο επιχειρηματικό σχέδιο του παρόχου πρόσβασης.

Μια προσαύξηση ή επιβάρυνση των τελών πρόσβασης μπορεί να αντισταθμίσει εν μέρει τη δυνητικά μειωμένη ικανότητα του παρόχου πρόσβασης να ανακτήσει το κόστος που σχετίζεται με την υποδομή του. Ωστόσο, δεν μπορεί να υπολογιστεί επακριβώς το κόστος της κοινής χρήσης υποδομής και των σχετικών επιπτώσεων στο επιχειρηματικό σχέδιο. Πρόκειται πρωτίστως για μια αξιολόγηση της βιωσιμότητας των ανταγωνιστικών επιχειρηματικών σχεδίων στην εξεταζόμενη περιοχή.²³

Σε αυτό το πλαίσιο, η εξέταση εναλλακτικών μέσων για την παροχή πρόσβασης (π.χ. σκοτεινές οπτικές ίνες) στην υφιστάμενη πρόταση για τον Κανονισμό GIA αποτελεί σημαντικό μέσο για την αντιμετώπιση αυτών των περιπτώσεων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την κερδοφορία του επιχειρηματικού σχεδίου. Συγκεκριμένα, η αιτιολογική σκέψη (20) της πρότασης GIA διευκρινίζει ότι η διαθεσιμότητα *"βιώσιμων εναλλακτικών μέσων για φυσική πρόσβαση σε επίπεδο χονδρικής σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών"*²⁴ πρέπει να εξετάζεται κατά τη διάρκεια της επίλυσης διαφορών και της επιβολής πρόσβασης.

Παρόλο που η Οδηγία BCRD και η πρόταση Κανονισμού GIA θεωρούν ότι ο αντίκτυπος στο επιχειρηματικό σχέδιο αποτελεί ειδικό ζήτημα για τις διαπραγματεύσεις πρόσβασης μεταξύ διαχειριστών ECN, πρέπει να αναγνωριστεί ότι σε περίπτωση επιτυχούς διαπραγμάτευσης πρόσβασης με μη ECN, αυτό μπορεί να προκαλέσει συγκρίσιμες επιπτώσεις: σε περίπτωση που υπάρχει ήδη άλλος διαχειριστής ECN με επενδύσεις σε υποδομές VHCN, ο αντίκτυπος στο επιχειρηματικό του σχέδιο μπορεί να είναι ακόμη ισχυρότερος σε σύγκριση με μια κατάσταση όπου ο αιτών πρόσβαση επιδιώκει πρόσβαση στην υποδομή του ECN, καθώς αυτό θα επέτρεπε τουλάχιστον κάποια αποζημίωση.

Συμπεράσματα:

Αναγνωρίζοντας αυτές τις αλληλεξαρτήσεις και τη δυσκολία εύλογης ποσοτικοποίησης των επιπτώσεων στο επιχειρηματικό σχέδιο, το όργανο επίλυσης διαφορών πρέπει να αξιολογεί το αίτημα πρόσβασης σε σχέση με τη βιωσιμότητα των επιχειρηματικών σχεδίων των εμπλεκόμενων φορέων εκμετάλλευσης ECN, στην υπό εξέταση περιοχή.

Επιπλέον, η τιμή πρόσβασης που υπερβαίνει το επαυξητικό κόστος παροχής πρόσβασης (incremental cost) συμβάλλει θετικά στο επιχειρηματικό σχέδιο των φορέων εκμετάλλευσης. Ως εκ τούτου, για να ληφθεί υπόψη το κόστος ευκαιρίας που προκύπτει από τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο, μια προσαύξηση μπορεί να καθοριστεί είτε ως μηνιαίο τέλος είτε ως εφάπαξ προκαταβολή. Η τελευταία επιλογή θα μπορούσε

²³ Π.χ., η θέση του γερμανικού οργάνου επίλυσης διαφορών σχετικά με την ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων στο επιχειρηματικό σχέδιο είναι ότι κανένας από τους παρόχους πρόσβασης δεν παρείχε αποδείξεις για το κόστος αυτό. BNetzA (2022): Βέλτιστη πρακτική για τον καθορισμό τελών για την κοινή χρήση αγωγών σύμφωνα με το άρθρο 148 παράγραφοι 2 και 3 του γερμανικού νόμου περί τηλεπικοινωνιών (TKG), σ. 7.

²⁴ Πρόταση GIA, προοίμιο, σκέψη (20).

να προτιμηθεί, καθώς μια τέτοια εφάπαξ πληρωμή έχει επενδυτικό χαρακτήρα και, μεταθέτει ένα εύλογο μέρος του κινδύνου από τη λήψη αποφάσεων στους αιτούντες πρόσβαση.²⁵

Επιπτώσεις στη σκοπιμότητα της επένδυσης μπορεί να προκύψουν και σε περιπτώσεις αιτημάτων πρόσβασης που αφορούν υποδομές μη ECN, στην περίπτωση που υπάρχει ήδη άλλος φορέας εκμετάλλευσης ECN που επενδύει σε υποδομές VHCN στην περιοχή αυτή.

Στην περίπτωση όπου το όργανο επίλυσης διαφορών υιοθετεί τη θέση ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η υπερδότηση (άνω του ενός δικτύου) υποδομών σε περιοχές (δυναμικά) χωρίς οικονομικό ενδιαφέρον, η αξιολόγηση του υπό εξέταση αιτήματος πρόσβασης πρέπει να αξιολογηθεί αναλόγως.

Ερώτηση 4:

α) Συμφωνείτε με την άποψη ότι η ΕΕΤΤ ως φορέας επίλυσης διαφορών, πρέπει να μπορεί να απορρίπτει τα αιτήματα πρόσβασης με βάση τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο;

β) Θεωρείτε δίκαιο και εύλογο εάν κάποιο είδος επιμερισμού του κόστους που σχετίζεται με την υπό εξέταση υλική υποδομή, θα μπορούσε να αποτελέσει επαρκή αντιστάθμιση για τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο; (βλέπε επίσης τις σχετικές αρχές της ενότητας 3.4 όπου διευκρινίζονται οι κανόνες επιμερισμού του κόστους).

3.3.4 Διαφοροποίηση τιμολόγησης για ECN και μη ECN

Η διάκριση των φορέων εκμετάλλευσης ECN και μη ECN και η δυνατότητα μείωσης του κόστους που απορρέει από την πρόσβαση σε υπάρχουσα υποδομή μη ECN οδήγησαν στην εξέταση διακριτής τιμολόγησης πρόσβασης στις εν λόγω υποδομές.

Από οικονομική άποψη, η αποτίμηση ενός πόρου καθορίζεται από την χρήση του καθώς και από τα κόστη ευκαιρίας ανεξαρτήτου του τύπου του παρόχου των υπηρεσιών (ECN ή μη ECN).

Λαμβάνοντας υπόψη το στόχο του Νόμου 4463/2017 και της σχετικής Οδηγίας BCRD και το γεγονός ότι ο φορέας εκμετάλλευσης μη ECN δεν επηρεάζεται από το επενδυτικό σχέδιο του αιτούντος πρόσβαση (εκτός από το κόστος ευκαιρίας μιας χαμηλότερης τιμής), αρκετά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διαφορετικούς κανόνες τιμολόγησης για ECN και μη ECN. Αυτό συνοψίζεται στην έκθεση αξιολόγησης της BCRD.²⁶

"Για παράδειγμα, ενώ - όπως περιγράφεται ανωτέρω - η γερμανική νομοθεσία²⁷ προβλέπει ότι, όταν η πρόσβαση δεν παρέχεται από φορέα εκμετάλλευσης ECN, οι τιμές θα πρέπει να βασίζονται στο πρόσθετο (incremental) κόστος από την παροχή πρόσβασης συν ένα "εύλογο ασφάλιστρο"(premium), το οποίο προορίζεται να λειτουργήσει ως κίνητρο για την παροχή πρόσβασης; Όταν ένας φορέας

²⁵ Πράγματι οι πάροχοι που απάντησαν στο ερωτηματολόγιο που διανεμήθηκε από την ΕΕΤΤ σχετικά με την πρόσβαση σε φυσική υποδομή έχουν ήδη εκφράσει την προτίμησή τους στην εφάπαξ προκαταβολή.

²⁶ Επιτροπή της ΕΕ (2023): Έκθεση αξιολόγησης, σ. 17.

²⁷ TKG. § 77n (2) TKG for non-ECN §77n (3) TKG for ECN).

εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών παρέχει πρόσβαση σε υλική υποδομή, προβλέπεται ανάκτηση του κόστους και λαμβάνονται υπόψη οι γενικοί ρυθμιστικοί στόχοι, ώστε να διασφαλίζεται ότι λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες της κοινής χρήσης στο επιχειρηματικό του σχέδιο."

Η Τσεχία έχει επιλέξει κριτήρια που διαφοροποιούν τον επιμερισμό του κόστους με βάση το είδος δικτύου (ECN ή non-ECN). Στην περίπτωση της υποδομής ECN το κόστος κατανέμεται ανάλογα με τον αριθμό των παρόχων (# χρήστες της υποδομής), ενώ στην περίπτωση του μη ECN τα κριτήρια που επιλέγονται για τον επιμερισμό του κόστους είναι πιο ευνοϊκά για τον αιτούντα πρόσβαση: Το κόστος κατανέμεται σύμφωνα με τη χρήση με τεχνικούς όρους (χώρος/χωρητικότητα που μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα πρόσβαση).

Σε ορισμένα κράτη μέλη οι νομικοί περιορισμοί είναι ο λόγος για διαφοροποιημένη μεταχείριση. Τέτοιοι λόγοι προέρχονται από τα δίκτυα κοινής ωφέλειας τα οποία θεωρούνται μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί και συνεπώς δεν επιτρέπεται να αποκομίζουν κέρδη. Σε τέτοιες περιπτώσεις - όπως στη Γερμανία - έχουν θεσπιστεί νομικές εξαιρέσεις προκειμένου να επιτραπεί η τιμολόγηση με πρόσθετη επιβάρυνση για την παροχή κινήτρων πρόσβασης από πάροχους μη ECN.

Συμπεράσματα:

Δεδομένων των διαφορετικών προσεγγίσεων στην τιμολόγηση της πρόσβασης σε φυσικές υποδομές μη ECN σε αντίθεση με τους ECN, αναμένεται ότι θα χρειαστεί διαφορετική προσέγγιση ανά περίπτωση. Παρ' όλα αυτά, προτείνεται να θεσπιστεί ένας κανόνας που να βασίζεται στην μείωση του κόστους για την ανάπτυξη δικτύων VHCN. Η υπόθεση ότι ο φορέας εκμετάλλευσης μη ECN θα ανακτήσει το κόστος που επιβαρύνεται καθώς και μια εύλογη προσαύξηση είναι ο λόγος για την παρούσα πρόταση.

Ενδέχεται να προκύψουν ορισμένες διαφοροποιήσεις στο πλαίσιο των επιπτώσεων στη βιωσιμότητα του επιχειρηματικού σχεδίου, που ενδεχομένως να οδηγήσουν την EETT ως όργανο επίλυσης διαφορών, να επανεκτιμήσει αυτή την αρχή. Οποιαδήποτε απόκλιση από τις καθιερωμένες αρχές θα πρέπει να γίνεται με διαφάνεια και χωρίς διακρίσεις.

Ερώτηση 5:

- α) Συμφωνείτε με τη γενική αρχή να επιτρέπονται διαφοροποιημένοι κανόνες τιμολόγησης ανάλογα με το είδος της αιτούμενης πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή;
- β) Συμφωνείτε ότι, λόγω της δυσκολίας πρόβλεψης όλων των σχετικών ιδιαιτεροτήτων, θα πρέπει να θεωρηθεί εύλογο να εφαρμοστεί μια αρχή ενιαίας τιμολόγησης ανά είδος πρόσβασης;
- γ) Σε περίπτωση που τάσσετε υπέρ των αρχών ενιαίας τιμολόγησης, παρακαλείστε να αναλύσετε την επιχειρηματολογία σας.

3.3.5 Εξέταση των προσαυξήσεων που έχουν τεθεί από τα κράτη μέλη

Όπως περιγράφεται ανωτέρω, οι προσαυξήσεις είναι ένα κρίσιμο μέσο για να δοθούν κίνητρα για την παροχή πρόσβασης. Ως εκ τούτου, προτείνεται η επίλυση των διαφορών

να λαμβάνει υπόψη την αποτίμηση των κινήτρων και των μειονεκτημάτων, προκειμένου να διευκολυνθούν οι επιτυχείς διμερείς διαπραγματεύσεις, όπου οι αιτούντες πρόσβαση δεν μπορούν απλώς να βασίζονται στον διακανονισμό των τιμών σύμφωνα με το κόστος.

Ερώτηση 6:

Παρακαλείστε να τεκμηριώσετε τη θέση σας σε περίπτωση που δεν συμφωνείτε με την πρόβλεψη προσαυξήσεων στις διαδικασίες διακανονισμού τιμών.

3.4 Πρόσβαση στη φυσική υποδομή στο πλαίσιο της BCRD και του κανονισμού συνεγκατάστασης

Η ΕΕΤΤ, στο πλαίσιο, των αρμοδιοτήτων της έχει εκδόσει Κανονισμό Συνεγκατάστασης (Απόφαση 859/3/2018) ο οποίος καλύπτει τους όρους, τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες για τη συνεγκατάσταση εξοπλισμού ηλεκτρονικών επικοινωνιών και την από κοινού χρήση ευκολιών από τους παρόχους ECN. Ο εν λόγω Κανονισμός έχει ευρύτερο αντικείμενο από αυτό του σχετικού Νόμου (4463/2017) για τις περιπτώσεις συνεγκατάστασης μεταξύ ECN παρόχων καθώς εκτός από πρόσβαση σε υλική υποδομή καλύπτει και περιπτώσεις κοινής χρήσης ευκολιών. Ο κανονισμός συνεγκατάστασης ορίζει τους τύπους πρόσβασης σε φυσικές υποδομές σε σχέση με τους φορείς εκμετάλλευσης ECN (συνεγκατάσταση, αγωγοί, στύλοι κ.λπ.). Ο Κανονισμός συνεγκατάστασης αποτελεί συμμετρική ρύθμισης. Δεν υπόκειται σε ρυθμιζόμενες τιμές. Αντίθετα, η τιμολόγηση υπόκειται σε εμπορικές συμφωνίες. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Κανονισμό Συνεγκατάστασης πληροφορίες καταχωρούνται στο Μητρώο Δικτύων, το οποίο τηρεί το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης από τους υπόχρεους κατά περίπτωση φορείς. Το μητρώο του Υπουργείου αποτελεί το ενιαίο σημείο πληροφόρησης σύμφωνα με τις απαιτήσεις του νόμου 4463/2017 και της Οδηγίας BCRD.

Οι πληροφορίες που προκύπτουν από τις συμβάσεις βάσει του Κανονισμού Συνεγκατάστασης θεωρείται ότι χρησιμεύουν ως χρήσιμη βάση δεδομένων για το όργανο επίλυσης διαφορών προκειμένου να αξιολογήσει την καταλληλότητα των υπό εξέταση προσαυξήσεων και τιμών διακανονισμού.

4 Τέλη και αντίστοιχη οριοθέτηση

Τα τέλη που αφορούν την πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή διακρίνονται σε

- Εφάπαξ τέλη παροχής και
- Μηνιαία τέλη

Στην περίπτωση της πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή μπορεί να υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με τη διαθεσιμότητα ή την καταλληλότητα της πρόσβασης. Σε τέτοιες

περιπτώσεις αβεβαιότητας, ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου μπορεί να χρειαστεί να διερευνήσει τη διαθεσιμότητα ελεύθερης χωρητικότητας προκειμένου να παράσχει τη ζητούμενη πρόσβαση. Το κόστος που σχετίζεται με την αξιολόγηση της σκοπιμότητας του εξεταζόμενου αιτήματος πρόσβασης καταγράφεται σε μια πρόσθετη κατηγορία κόστους.

- Εφάπαξ τέλος για μελέτη σκοπιμότητας.

Στα επόμενα υποκεφάλαια καθορίζονται οι εν λόγω κατηγορίες τελών και συσχετίζονται με τις ήδη καθορισμένες αρχές που έχουν περιγραφεί στα προηγούμενα κεφάλαια.

4.1 Εφάπαξ τέλη παροχής και μηνιαία τέλη

Στην περίπτωση των προϊόντων πρόσβασης που ρυθμίζονται με τις υποχρεώσεις σε παρόχους με ΣΙΑ, τα εφάπαξ και τα μηνιαία τέλη είναι κοστοστρεφή. Τα κριτήρια για την απόδοση του κόστους στα μηνιαία τέλη συνήθως σχετίζονται με τον επενδυτικό χαρακτήρα της υποδομής που αποτελεί αντικείμενο της αίτησης πρόσβασης. Στο πλαίσιο της ρύθμισης της ΣΙΑ επιδιώκεται η επιβολή ίσου (χωρίς διακρίσεις) κόστους στον πάροχο πρόσβασης και στον αιτούντα πρόσβαση, προκειμένου να δημιουργηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού στη λιανική αγορά.

Αντίθετα, τα εφάπαξ τέλη παροχής εξαρτώνται από τη διαδικασία παροχής της αιτούμενης πρόσβασης. Παρόλο που υπάρχουν ορισμένα επιχειρήματα που σχετίζονται με τη συμπίεση περιθωρίου κέρδους για να θεωρηθεί το κόστος αυτό ως κόστος για τη δημιουργία ανταγωνισμού με βάση την υποδομή και, συνεπώς, για την κατανομή του κόστους αυτού με τον ίδιο τρόπο όπως και το κόστος που σχετίζεται με την υποδομή, οι περισσότερες ρυθμιστικές αρχές προβλέπουν ειδική τιμολόγηση για τα εφάπαξ τέλη.

Όσον αφορά τα τέλη που αφορούν την πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο του Νόμου 4463/2017 (Οδηγία BCRD), προτείνεται να εφαρμοστούν τα ακόλουθα:

Θα πρέπει να εξεταστούν τα εφάπαξ τέλη για την ανάκτηση οποιουδήποτε κόστους που σχετίζεται με την παροχή πρόσβασης, συμπεριλαμβανομένου του κόστους που μπορεί να θεωρηθεί ως επένδυση που σχετίζεται με την υποδομή. Ειδικότερα, οι δαπάνες που σχετίζονται με αναγκαίες επεκτάσεις χωρητικότητας, όπως για παράδειγμα η εγκατάσταση ενός εξασθενητή που μπορεί να απαιτείται για πρόσβαση σε αγωγό, θεωρούνται ότι προκαλούνται από παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή και δεν υπόκεινται σε επιμερισμό του κόστους μεταξύ των μερών. Το ίδιο σκεπτικό εφαρμόζεται και στην περίπτωση ανάγκης επανεπένδυσης, π.χ. πρέπει να εγκατασταθεί νέος στύλος, καθώς ο παλιός στύλος δεν είναι πλέον ικανός να φιλοξενήσει τα πρόσθετα καλώδια του αιτούντος πρόσβαση ή δεν επιτρέπει την εγκατάσταση των πρόσθετων καλωδίων.

Η προτεινόμενη αρχή για την οριοθέτηση ορίζει τα εφάπαξ τέλη θα καλύψουν επαυξητικό κόστος για την παροχή πρόσβασης.

Η προτεινόμενη απόδοση των πρόσθετων δαπανών στα εφάπαξ τέλη δίνει τη δυνατότητα κατάργησης των ανάλογων μηνιαίων τελών, σε περίπτωση που δεν υπάρχουν πρόσθετα λειτουργικά κόστη (ΟΡΕΧ) που αφορούν το αίτημα πρόσβασης. Συγκεκριμένα, ο αιτών πρόσβασης αντιμετωπίζει μια κατάσταση που είναι συγκρίσιμη με τη λήψη μιας επενδυτικής απόφασης, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση του παρόχου πρόσβασης.

Επιπλέον η διαρκής επιβάρυνση που προκύπτει εξαιτίας της φιλοξενίας (hosting) υποδομών τρίτων, κατά τη διάρκεια της σύμβασης, προτείνεται να αντισταθμίζεται σε μηνιαία βάση.

Ερώτηση 7:

Συμφωνείτε με την προτεινόμενη αρχή που ορίζει τα εφάπαξ τέλη ως το επαυξητικό κόστος για την παροχή πρόσβασης;

4.2 Μηνιαία τέλη που σχετίζονται με τις υποδομές ως μέσο για δίκαιες και εύλογες τιμές

Στην ενότητα 3.3 παρουσιάστηκε επιχειρηματολογία υπέρ της εφαρμογής προσαυξήσεων προκειμένου να δημιουργηθεί ένα κίνητρο από την πλευρά του φορέα εκμετάλλευσης δικτύου να παρέχει πρόσβαση στην υπάρχουσα υποδομή του. Επιπλέον, μια εφάπαξ πληρωμή μπορεί να χρησιμεύσει ως κίνητρο για την παροχή πρόσβασης.

Σε αυτή την υπό-ενότητα εξετάζεται η επιβολή μηνιαίων τελών αντί εφάπαξ τέλους. Το σκεπτικό για το ύψος των μηνιαίων τελών αποσκοπεί στην καταγραφή δύο διαφορετικών κινήτρων: (1) την παροχή κινήτρου για την παροχή πρόσβασης στην υπάρχουσα υλική υποδομή και (2) την ανάγκη ανάκτησης του κόστους των αρχικών δαπανών για την υλική υποδομή, που αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων για την παροχή πρόσβασης.

Και οι δύο πτυχές αποτελούν επιχείρημα για τη χρέωση μηνιαίων τελών, έτσι ώστε να επισημανθούν τα πλεονεκτήματα του να εξεταστούν τα μηνιαία τέλη που σχετίζονται με την υλοποίηση της επένδυσης στην υποδομή. Η εν λόγω αρχή τιμολόγησης μπορεί να θεωρηθεί ως τιμολόγηση υπό "δίκαιους και εύλογους" όρους. Τέτοια μέτρα επιμερισμού του κόστους έχουν σημασία ιδίως στην περίπτωση υποβολής αιτήσεων πρόσβασης προς τους παρόχους ECN: Οποιαδήποτε προσέγγιση τιμολόγησης ανάλογης του κόστους είναι πιθανό να θεωρείται "αποδεκτή", καθώς προφανώς καθορίζει ένα δίκαιο μερίδιο.

Η πρακτική τιμολόγησης με βάση το κόστος έχει εφαρμοστεί σε κράτη μέλη, όπως περιγράφεται στην ενότητα 3.3.2, θα μπορούσε να τεκμηριωθεί με συγκρίσιμο σκεπτικό, αν και δεν υπάρχουν στοιχεία για την ερμηνεία αυτή.

Πιο πιθανή είναι η ερμηνεία ότι η εφαρμογή κανόνων επιμερισμού του κόστους είναι πιθανό να ελαχιστοποιήσει την παρέμβαση της επιβολής παροχής πρόσβασης βάσει της Οδηγίας BCRD σε θέματα ανταγωνισμού στις αγορές ECN, εφόσον το κόστος

υλοποίησης υποδομής βαρύνει όλους τους παρόχους που χρησιμοποιούν αυτή τη υλική υποδομή.

Συμπερασματικά, η κοστολόγηση με βάση το κόστος υλοποίησης της υποδομής (σε μηνιαία τέλη πρόσβασης):

- διευκολύνει την από κοινού χρήση και την διαπραγμάτευση μεταξύ των ενδιαφερομένων για την παροχή πρόσβασης, παρέχοντας κίνητρα στον πάροχο πρόσβασης (κίνητρα και μείωση του κόστους)
- λαμβάνει υπόψη τις αρχές των δίκαιων και εύλογων όρων
- προσπαθεί να ελαχιστοποιήσει κάθε παρέμβαση σε υφιστάμενες ρυθμίσεις της αγοράς.

Ερώτηση 8:

α) Συμφωνείτε με την εκτίμηση ότι το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές είναι μη ανακτήσιμο, οπότε η BCRD δεν απαιτεί την ανάκτηση αυτού του κόστους;

β) Παρ' όλα αυτά, η τιμολόγηση σύμφωνα με το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές θεωρείται από αρκετά όργανα επίλυσης διαφορών ως δίκαιη και εύλογη (βλ. ενότητα 3.3.2), αλλά δεν θα πρέπει να περιλαμβάνει πλήρως αποσβεσμένα περιουσιακά στοιχεία (καθώς αυτό δεν θεωρείται δίκαιο και εύλογο). Συμμερίζετε την εκτίμηση για καθορισμό μηνιαίων τελών πρόσβασης βάσει του κόστους υλοποίησης της υπάρχουσας υποδομής, παρόλο που η επένδυση είναι μη ανακτήσιμη; Παρακαλώ διευκρινίστε.

4.3 Αμοιβές για μελέτες σκοπιμότητας (εφάπαξ κόστος)

Η τιμολόγηση της μελέτης σκοπιμότητας θα πρέπει να καθοριστεί με τη μορφή εφάπαξ πληρωμής καθώς καλύπτει τις σχετικές με την μελέτη χρεώσεις (αναλογικά με τον χρόνο εκπόνησης, τις εργασίες και υλικά). Καθώς οι αμοιβές αυτές φέρουν τον κίνδυνο στρατηγικά καθορισμένου κόστους προτείνεται να καθοριστούν ανώτερα όρια. Σύμφωνα με σχετική υποχρέωση που έχει επιβληθεί από τον ν. 4463 οι φορείς εκμετάλλευσης δικτύων παρέχουν στο ενιαίο σημείο πληροφόρησης, το οποίο τηρείται από το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, πληροφορίες σχετικά με τη διαθέσιμη υλική υποδομή και τις αντίστοιχες θέσεις. Στην περίπτωση παροχής πληροφοριών σχετικά με τη διαθεσιμότητα της υλικής υποδομής ενδέχεται το σχετικό κόστος να είναι μηδενικό.

Σε περίπτωση εκτάκτων δαπανών στο πλαίσιο εκπόνησης της μελέτης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υποδομή, ο πάροχος πρόσβασης πρέπει να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία για τις δαπάνες που ζητεί να ανακτήσει.

Ερώτηση 9:

Συμφωνείτε ότι το εφάπαξ κόστος για τη μελέτη σκοπιμότητας θα πρέπει να περιλαμβάνει σχετικές με το έργο δαπάνες, εφόσον δεν σχετίζονται με τις βασικές απαιτήσεις πληροφόρησης που είναι υποχρεωτικό να δημοσιεύονται στο ενιαίο σημείο πληροφόρησης; Παρακαλώ διευκρινίστε ποιες δαπάνες θα πρέπει να περιλαμβάνονται.

4.4 Τιμολόγηση συγκεκριμένων προϊόντων πρόσβασης - καθορισμός της βάσης τιμολόγησης

Η Οδηγία BCRD δεν ορίζει συγκεκριμένα προϊόντα πρόσβασης. Η Οδηγία περιέχει μια λίστα με τις διαφορετικές κατηγορίες υλικών υποδομών (αγωγούς, στύλους κλπ) χωρίς να προσδιορίζει τη βάση τιμολόγησης ανά είδος υλικής υποδομής, πχ. πρόσβαση ανά στύλο και επομένως €/στύλο. Κατά συνέπεια, δεν καθορίζει συγκεκριμένη βάση τιμολόγησης για τα προϊόντα πρόσβασης. Για τον καθορισμό της τιμολόγησης θα εξεταστούν τα διαθέσιμα είδη υλικής υποδομής πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή. Ενδεικτικά, η πρόσβαση σε αγωγούς και σωλήνες συνήθως χρεώνεται σε μηνιαία βάση και ανά μέτρο. Καθώς η πρόσβαση σε αγωγούς απαιτεί την εγκατάσταση φρεατίων ή θαλάμους επιθεώρησης, το κόστος θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στη μηνιαία τιμή ανά μέτρο.²⁸

Αντίθετα, για τα είδη υλικής υποδομής, όπως οι στύλοι, οι πύργοι, οι ιστοί, η τιμολόγηση είναι ανά στοιχείο: €/στύλο, €/ιστό κ.λπ. (και ανά καθορισμένη χρονική περίοδο όπως ο μήνας).

Όσον αφορά το κόστος για τη χρήση συγκεκριμένης επιφάνειας/γης (site specific cost), θα ήταν ίσως σκόπιμο να εξεταστεί μια τιμή ανά τετραγωνικό μέτρο.

Όσον αφορά τους διάφορους τύπους υποδομών (ECN ή μη-ECN), προτείνεται να εφαρμοστεί μια γενική προσέγγιση τιμολόγησης η οποία σχετίζεται με τη λειτουργία του είδους υλικής υποδομής. Από τη σκοπιά του αιτούντος πρόσβαση, οι αγωγοί και οι σωλήνες (αερίου ή νερού) εξυπηρετούν τη σύνδεση διαφορετικών θέσεων, οπότε μπορούν να υπόκεινται είτε σε τιμολόγηση ανά μέτρο είτε σε τιμολόγηση ανά έργο (που συνδέεται με ένα συγκεκριμένο μήκος τάφρου). Η ίδια γενική προσέγγιση μπορεί να εφαρμοστεί για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε μεμονωμένα είδη υλικής υποδομής, όπως η πρόσβαση σε στύλους, ιστούς, πύργους, εγκαταστάσεις κεραιών, κτίρια ή κυτία σύνδεσης.

Η εν λόγω προσέγγιση περιγράφεται λεπτομερώς στην ενότητα 5 όπου καθορίζονται ο υπολογισμός του κόστους και τα μέτρα κοστολόγησης.

²⁸ Καθώς τα φρεάτια ή οι θάλαμοι επιθεώρησης είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με τις τάφρους, συμβάλλουν αναλογικά στο μηνιαίο κόστος των αγωγών ή των σωλήνων.

Ερώτηση 10:

Συμφωνείτε με την προτεινόμενη προσέγγιση για τον καθορισμό των τιμών για τα είδη υλικής υποδομής; Εάν διαφωνείτε, παρακαλείστε να αναφέρετε λεπτομερώς την προτεινόμενη προσέγγισή σας για την τιμολόγηση τους με σκοπό την πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο του Νόμου 4463/2017 και της Οδηγίας BCRD.

5 Κοστολόγηση, μέτρα κόστους και επιμερισμός του κόστους για την τιμολόγηση της πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή

Στις ακόλουθες υπο-ενότητες προσδιορίζεται η προτεινόμενη μεθοδολογία κοστολόγησης για την πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή βάσει της ανάλυσης των προηγούμενων κεφαλαίων. Επιπλέον, όπου κρίνεται αναγκαίο, αξιολογούνται περαιτέρω οι εναλλακτικές τιμολόγησης και κοστολόγησης.

Όπως ορίζεται στην ενότητα 3, το κατώτερο και το ανώτερο όριο εύρος τιμών πρέπει να καθορίζεται κατά περίπτωση.

Συνεπώς, τα αρχεία Excel υπολογισμού των τελών θα υπολογίζουν το κόστος λαμβάνοντας υπόψη τις επενδύσεις και το κόστος για:

- υποδομή (που σχετίζεται με το έργο) που περιλαμβάνεται στην αίτηση πρόσβασης
- το μεμονωμένο κόστος που αντιμετωπίζει ο αιτών πρόσβαση σε περίπτωση απόρριψης της αίτησής του αιτούντος πρόσβαση ²⁹
- επαυξητικό κόστος για παροχή πρόσβασης (εφάπαξ τέλη)
- κόστος των μελετών σκοπιμότητας.

5.1 Αιτιολόγηση για ένα συγκεκριμένο πρότυπο κόστους και μεθοδολογία κοστολόγησης

Προκειμένου να εξεταστούν οι δαπάνες που σχετίζονται με την υποδομή, είναι απαραίτητο να αποφασιστεί το σχετικό πρότυπο κόστους. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2 στη πρακτική των κρατών μελών δεν υπάρχει μια κοινή προσέγγιση για το καταλληλότερο πρότυπο κόστους.

²⁹ Η εκτίμηση του μεμονωμένου κόστους πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη την περίπτωση της μη κερδοφόρας ανάπτυξης του δικτύου και τις απαιτούμενες "επιδοτήσεις", ώστε να είναι δυνατή η επίτευξη του break even σημείου της επενδυτικής απόφασης.

– **Ιστορικό κόστος κτήσης (Historic Cost Accounting)**

Όπως υποστηρίχθηκε νωρίτερα στην ενότητα 3 δεν υπάρχει ανάγκη εφαρμογής ενός προτύπου LRAIC, καθώς δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη τυχόν προσαρμογές αποδοτικότητας. Αυτό εξακολουθεί να προσφέρει τις επιλογές να ληφθεί υπόψη το ιστορικό κόστος ή το τρέχον κόστος. Ενώ η πρώτη υποστηρίζει τον στόχο της εξοικονόμησης κόστους για τον αιτούντα πρόσβαση που επενδύει σε υποδομή VHCN, η δεύτερη υποστηρίζει τη διατήρηση της υπάρχουσας υποδομής μέσω επανεπένδυσης υπό ανταγωνιστικές συνθήκες αγοράς. Συνιστάται να εφαρμοστεί το ιστορικό κόστος κτήσης λόγω του πρωταρχικού στόχου της Οδηγίας BCRD να μειώσει το κόστος για την ανάπτυξη υποδομών VHCN.

– **Πλήρως αποσβεσμένα περιουσιακά στοιχεία**

Ο φορέας εκμετάλλευσης του δικτύου έχει πραγματοποιήσει μια επένδυση και πρέπει να ανακτήσει τις αρχικές του δαπάνες. Σε περίπτωση που έχει ήδη ανακτήσει το κόστος ορισμένων περιουσιακών στοιχείων, δεν θα πρέπει να υπολογίζονται αυτές οι υποδομές η πλήρους αποσβεσμένου κόστους.

Σύμφωνα με τα ακόλουθα κριτήρια, συνιστάται να μην λαμβάνονται υπόψη τα πλήρως αποσβεσμένα περιουσιακά στοιχεία στους υπολογισμούς κόστους, επειδή μέρος τους μπορεί να έχει ήδη ανακτηθεί καθώς και για λόγους μείωσης του κόστους επέκτασης υποδομών VHCN.

– **Απόσβεση και διάρκεια ζωής των περιουσιακών στοιχείων**

Ιδανικά, για τους υπολογισμούς του κόστους λαμβάνεται υπόψη η οικονομική διάρκεια ζωής των περιουσιακών στοιχείων της εξεταζόμενης αίτησης πρόσβασης. Θα πρέπει να αποφεύγεται οποιαδήποτε υποεκτίμηση, προκειμένου να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή εξοικονόμηση για την ανάπτυξη υποδομών VHCN. Σε περίπτωση που δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την οικονομική διάρκεια ζωής των περιουσιακών στοιχείων, προτείνεται να εφαρμοστούν οι τιμές που παρέχονται από τη Σύσταση της ΕΕ το 2013³⁰ για τη μη διάκριση και τις μεθοδολογίες κοστολόγησης.

– **WACC**

Σύμφωνα με την προσέγγιση που ακολούθησε το όργανο επίλυσης διαφορών στη Γερμανία, το WACC δύναται να διαφοροποιείται για υποδομές ECN και μη ECN. Παρόλο που προτείνεται η αρχή του ειδικού κόστους ανά έργο, δύναται να εφαρμοστεί το WACC για υποδομές ECN, όπως έχει καθοριστεί στο πλαίσιο της κοστολόγησης των προϊόντων πρόσβασης που ρυθμίζονται βάση των υποχρεώσεων που έχουν επιβληθεί στις αγορές με ΣΙΑ ως δεύτερη καλύτερη επιλογή. Η σύστασή είναι λόγω του μη ανακτήσιμου κόστους που σχετίζεται με την υποδομή και του στόχου να επιτευχθεί μείωση κόστους για τον

³⁰ Σύσταση σχετικά με τη ρυθμιζόμενη πρόσβαση σε δίκτυα πρόσβασης νέας γενιάς (NGA) 2010/572/EU και Σύσταση σχετικά με συνεκτικές υποχρεώσεις αμεροληψίας και μεθόδους υπολογισμού του κόστους για την προαγωγή του ανταγωνισμού και τη βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος στην ευρυζωνικότητα 213/466/EE.

αιτούντα πρόσβαση. Εφαρμόζοντας το σχετικά χαμηλό WACC για τα ρυθμιζόμενα προϊόντα πρόσβασης, θα πρέπει να αποτραπεί ο πάροχος πρόσβασης να επιτύχει απροσδόκητα υψηλά κέρδη.

Λόγω της προτεινόμενης χρήσης του ιστορικού κόστους, θα πρέπει να εφαρμοστεί το ονομαστικό ποσοστό απόδοσης του κεφαλαίου (nominal rate of return) ως μελλοντική επένδυση, δεδομένου ότι η επένδυση δεν λαμβάνεται υπόψη εάν δεν καταστεί εμφανής.

– **Ισόβια Προσόδου (annuity)**

Προτείνεται για λόγους απλότητας, να εφαρμοστεί η μεθοδολογία της ισόβιας προσόδου, έναντι προσδιορισμού κόστους κεφαλαίου με βάση την καθαρή τρέχουσα αξία μέσω κάποιας βάσης δεδομένων.

5.2 Ο επιμερισμός του κόστους ως μέσο καθορισμού δίκαιων και εύλογων τιμών

Για τον υπολογισμό του κόστους, υιοθετείται η παράμετρος ποσοστού χρήσης. Η παράμετρος αυτή παρέχει ευελιξία είτε για την εφαρμογή κανόνων επιμερισμού του κόστους ανάλογα με τον αριθμό των μερών που μοιράζονται την υποδομή είτε ανάλογα με τη χρήση βάσει χωρητικότητας ή τον αριθμό των εγκατεστημένων καλωδίων.

5.3 Απαιτήσεις δεδομένων της ΕΕΤΤ και πηγή πληροφοριών

Για να μπορέσει η ΕΕΤΤ να επιλύσει τα αιτήματα επίλυσης διαφοράς, απαιτείται η παροχή τεκμηριωμένων πληροφοριών από τα διαπραγματευόμενα μέρη. Ειδικότερα απαιτούνται οι ακόλουθες πληροφορίες:

Σχετικά με κόστη από τον παρόχο πρόσβασης:

- πρόσθετο κόστος για την παροχή πρόσβασης στην υπό εξέταση αίτησης πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή
- πληροφορίες για τις επενδύσεις στην υλική υποδομή που αποτελεί αντικείμενο της αίτησης πρόσβασης
- αποτίμηση των μειονεκτημάτων λόγω της φιλοξενίας (hosting) του δικτύου ενός εναλλακτικού φορέα εκμετάλλευσης VHCN (μηνιαία στοιχεία)
- το κόστος της μελέτης προκειμένου να αξιολογηθεί η σκοπιμότητα της αίτησης πρόσβασης.

Εκτίμηση από τον αιτούντα πρόσβαση αναφορικά με:

- αυτοτελή (stand-alone) κόστη
- κατά περίπτωση, τεκμηρίωση της περιορισμένης δυνατότητας ανάκτησης του αυτοτελούς κόστους των υλικών υποδομών και ποσοτικοποίηση της δυνατότητας ανάκτησης του κόστους

- τεκμηριωμένη (πρόσθετη) αποτίμηση των μειονεκτημάτων της χρήσης υποδομών τρίτων σε μηνιαία βάση

Οποιαδήποτε στοιχεία για τις επενδύσεις και το κόστος σε σχέση με την υποδομή που αποτελεί αντικείμενο της αίτησης πρόσβασης για συγκεκριμένο έργο πρέπει να παρέχονται από τον φορέα εκμετάλλευσης δικτύου (πάροχο πρόσβασης). Τα στοιχεία των επενδύσεων και του κόστους θα υπόκεινται στην αξιολόγηση, την οριοθέτηση και την αποτίμηση της EETT ως σημείου επίλυσης διαφορών. Όλα αυτά τα στοιχεία κόστους πρέπει να τεκμηριώνονται και να είναι αξιολογήσιμα και διαθέσιμα για περαιτέρω ανάλυση και απόδειξη.

Στην περίπτωση όπου ο πάροχος της πρόσβασης δεν είναι πάροχος ECN θεωρείται ρεαλιστικό ο φορέας εκμετάλλευσης δικτύου να δύναται να προσκομίσει αποδείξεις για το προκύπτον επαυξητικό κόστος. Όσον αφορά το κόστος που σχετίζεται με την υποδομή, θα μπορούσε να είναι πιο δύσκολο και υπάρχει κίνδυνος όσον αφορά τη διαθεσιμότητα τεκμηριωμένου κόστους που σχετίζεται με την υποδομή. Καθώς το κόστος που σχετίζεται με την υποδομή έχει ως σκοπό την προσαύξηση κινήτρων και τον καθορισμό δίκαιων και εύλογων όρων, η EETT ως φορέας επίλυσης διαφορών προτείνεται να μπορεί να χρησιμοποιήσει δεδομένα για το κόστος που σχετίζεται με την υποδομή του ECN παρόχου ως υποκατάστατο για την προσαύξηση που αφορά τον πάροχο μη- ECN.

Η EETT ως όργανο επίλυσης διαφοράς έχει τη δυνατότητα να προσδιορίζει τις προσαυξήσεις για τον καθορισμό κινήτρων για την επίτευξη συμφωνίας πρόσβασης. Εκτός από τα επιχειρήματα των διαπραγματευόμενων μερών προτείνεται η εφαρμογή εναλλακτικών πηγών προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε στρατηγικά μεροληπτική προσαύξηση. Οι πληροφορίες σχετικά με επιτυχώς διαπραγματευθείσες συμβάσεις, στις περιπτώσεις όπου αυτές είναι διαθέσιμες, μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση δεδομένων για την EETT προκειμένου να καθορίσει τις κατάλληλες προσαυξήσεις.³¹ Επίσης, κάθε πληροφορία που έχει συγκεντρωθεί στο πλαίσιο προηγούμενων διαδικασιών διακανονισμού των τιμών - εφόσον ενδείκνυται - θα αποτελέσει πηγή πληροφοριών προκειμένου να συμβάλει σε έναν τεκμηριωμένο διακανονισμό των τιμών.

Ερώτηση 11:

- α) Συμφωνείτε με την προτεινόμενη αρχή ότι η προσαύξηση δύναται να καθορίζεται ανεξάρτητα από τις πληροφορίες που παρέχουν τα διαπραγματευόμενα μέρη;
- β) Παραθέστε οποιαδήποτε πρόταση έχετε σχετικά με υπάρχουσες πηγές/τιμές (benchmark) που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για το σκοπό αυτό.
- γ) Συμφωνείτε με την πρόταση ότι το όργανο επίλυσης διαφορών θα πρέπει να χρησιμοποιεί στοιχεία κόστους των διαπραγματευόμενων μερών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επίλυσης της διαφοράς;

³¹ Αναφερόμαστε στη μεθοδολογία που εφάρμοσε το γερμανικό όργανο επίλυσης διαφορών σε σχέση με τις υποδομές εκτός δικτύου ECN. Σύμφωνα με την BNetzA, η προσαύξηση προκύπτει με βάση τις εμπορικά διαπραγματεύσιμες συμβάσεις πρόσβασης. Η παρατήρηση της διάμεσης τιμής χρησιμεύει ως βάση για την εφαρμογή μιας προσαύξησης για τον προσδιορισμό της προσαύξησης. Βλ. BNetzA (2022), σ. 4.

δ) Στην περίπτωση όπου ο πάροχος της πρόσβασης δεν είναι σε θέση να παρέχει τα απαραίτητα δεδομένα κόστους για το συγκεκριμένο έργο, το όργανο επίλυσης διαφορών δύναται να χρησιμοποιήσει οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα δεδομένα τα οποία θεωρούνται κατάλληλα. Συμφωνείτε με αυτήν την πρόταση;

ε) Συμφωνείτε με την πρόταση της χρήσης από την ΕΕΤΤ, ως φορέα επίλυσης διαφορών, στοιχείων κόστους υποδομής από τον πάροχο ECN για τον υπολογισμό της σχετικής προσαύξησης που σχετίζεται με τον πάροχο μη ECN;

5.4 Στρατηγική καθορισμού τιμών

Όπως περιγράφεται στην ενότητα 3.3.5, ο καθορισμός των τιμών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη διασφάλιση των κινήτρων για μελλοντική επιτυχή διαπραγμάτευση των τιμών πρόσβασης. Για να διευκολυνθούν οι διμερείς συμφωνίες, τα κριτήρια καθορισμού τιμών δεν θα πρέπει να επιτρέπουν την πρόβλεψη του αποτελέσματος οποιασδήποτε διαδικασίας διακανονισμού τιμών.

Το κόστος που σχετίζεται με το έργο δεν είναι γνωστό στον αιτούντα πρόσβαση, οπότε δεν είναι προφανές ποια προσφορά τιμής θα ήταν υψηλότερη από το κόστος του παρόχου πρόσβασης, προκειμένου να επιτευχθεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερη εξοικονόμηση κόστους.

Η συνεκτίμηση των προσαυξήσεων ή εκπτώσεων επιτρέπει την περαιτέρω προσαρμογή της τιμής ανά έργο και συμβάλλει έτσι στον καθορισμό μιας τιμής διακανονισμού ανά αίτημα, η οποία είναι δύσκολο να προβλεφθεί.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΤΤ καθιστά τα κριτήρια που εφάρμοσε διαφανή για τους ενδιαφερόμενους. Ειδικότερα, η ΕΕΤΤ, με την ερμηνεία του όρου "δίκαιες και εύλογες" τιμές, πρέπει να ισορροπήσει την προβλεπόμενη εξοικονόμηση κόστους για την εξάπλωση υποδομών VHCN από τη μία πλευρά και τα οφέλη από τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των ιδιωτικών επενδύσεων ECN.

Ερώτηση 12:

α) Η υπόθεση ότι το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές είναι μη ανακτήσιμο, δημιουργεί περιθώριο για διαφοροποιημένη τιμολόγηση. Συμφωνείτε με την αναλογική κοστολόγηση των υποδομών ως μέσο για τη δημιουργία κινήτρων για την από κοινού χρήση και ως μέσο ανάκτησης κόστους;

β) Θεωρείτε σκόπιμο να εφαρμοστεί επιμερισμός του κόστους ανάλογα με τον αριθμό των παρόχων που χρησιμοποιούν την υποδομή ή αναλογικό επιμερισμό του κόστους ανάλογα με τη χρησιμοποιούμενη χωρητικότητα ή των εγκατεστημένων καλωδίων; Αιτιολογείστε την απάντησή σας.

6 Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Στο παρόν έγγραφο διατυπώθηκαν προτάσεις σχετικά με τις αρχές τιμολόγησης και κοστολόγησης που πρέπει να εφαρμόζονται στο πλαίσιο των υποχρεώσεων που προβλέπονται στον Νόμο 4463/2017 (Οδηγία BCRD) προκειμένου να διευκολύνει την πρόσβαση σε υφιστάμενες υποδομές των φορέων εκμετάλλευσης ECN και μη ECN. Ο στόχος της επίτευξης αξιοσημείωτης μείωσης του κόστους για την ανάπτυξη υποδομών VHCN πρέπει να εξισορροπηθεί με την ικανότητα των επενδυτών VHCN να προσφέρουν βιώσιμα τις υπηρεσίες τους. Οι επιπτώσεις στα επιχειρηματικά σχέδια των παρόχων ανάπτυξης VHCN μπορούν δύσκολα να ποσοτικοποιηθούν. Ωστόσο, παραμένει ασαφές αν οι επιπτώσεις αυτές στο επιχειρηματικό σχέδιο μπορούν να αποδοθούν σε μεμονωμένες αιτήσεις πρόσβασης.

Εάν δοθεί βαρύτητα στη μείωση κόστους από τη διασφάλιση των επενδύσεων σε υποδομές, είναι πιθανό οι μελλοντικές επενδυτικές αποφάσεις να προβλέπουν μια τέτοια τιμολόγηση και - κατά συνέπεια - είναι πιθανό οι επενδυτές να προσπαθήσουν να βρουν μια στρατηγική για να αρνηθούν την πρόσβαση.

Λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία άλλων κρατών μελών, γίνεται σαφές ότι η διαφάνεια είναι το κλειδί για την επίτευξη συμφωνιών πρόσβασης σε υλικές υποδομές. Επιπλέον, η ανάγκη λήψης αποφάσεων κατά περίπτωση θα αποκαλύψει την ποικιλομορφία των υποδομών και των παρόχων και τη δυσκολία εφαρμογής ενιαίων αρχών τιμολόγησης και ενιαίων κανόνων για τον διακανονισμό των τιμών.

Αναμένεται ότι κάθε διαδικασία επίλυσης διαφορών θα δώσει περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις στρατηγικές των ενδιαφερομένων μερών και τις σχετικές επιπτώσεις στους επιδιωκόμενους στόχους και επομένως πιθανά θα απαιτηθεί τροποποίηση των εφαρμοζόμενων αρχών.

7 Παράρτημα Ι - Ερωτήσεις

<p>Ερώτηση 1:</p> <p>Συμμερίζετε την άποψη ότι οι αρχές τιμολόγησης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την απαίτηση που περιγράφεται ανωτέρω σχετικά με την έλλειψη στρατηγικών πλεονεκτημάτων και προς τα δύο διαπραγματευόμενα μέρη;</p>
<p>Απάντηση 1:</p>
<p>Ερώτηση 2:</p> <p>Συμφωνείτε ότι οι αρχές τιμολόγησης για την παροχή πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή πρέπει να είναι συγκεκριμένες για κάθε έργο / αίτημα πρόσβασης και ότι οι ρυθμιζόμενες τιμές πρόσβασης στις αγορές με ΣΙΑ δεν αποτελούν κατάλληλο υποχρεωτικό μέτρο για την επίλυση διαφορών στο πλαίσιο της τιμολόγησης για κάθε έργο; Ωστόσο, ενδέχεται να υπάρχουν περιπτώσεις όπου τέτοιες τιμές είναι εφαρμόσιμες. Σε κάθε περίπτωση, μια τέτοια προσέγγιση θα απαιτούσε ειδική επιχειρηματολογία. - Λάβετε υπόψη ότι οι εμπλεκόμενοι / τα μέρη που διαπραγματεύονται ενδέχεται να ερμηνεύσουν τις τιμές ΣΙΑ ως εύλογα σημεία αναφοράς (benchmarks).</p>
<p>Απάντηση 2:</p>
<p>Ερώτηση 3:</p> <p>α) Συμφωνείτε με την αξιολόγηση του δίκαιου και εύλογου χαρακτήρα όσον αφορά τις οριοθετήσεις που προκύπτουν για ένα εύρος τιμών που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη διευκόλυνση της διαδικασίας διακανονισμού των τιμών όσον αφορά τις αιτήσεις πρόσβασης;</p> <p>β) Συμφωνείτε με την εννοιολογική προσέγγιση για να επιτραπούν οι προσαυξήσεις και οι εκπτώσεις ως σχετικές κατηγορίες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε περίπτωση επίλυσης διαφορών;</p> <p>γ) Συμφωνείτε να θεωρηθεί η αυτόνομη επένδυση ως ένα λογικό σημείο εκκίνησης της ανάλυσης για τον προσδιορισμό ενός ανώτερου ορίου για το εύρος τιμών;</p> <p>δ) Στην περίπτωση όπου ο πάροχος πρόσβασης δεν είναι σε θέση να παρέχει τα απαραίτητα δεδομένα κόστους, το όργανο επίλυσης διαφορών δύναται να χρησιμοποιήσει οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα δεδομένα τα οποία</p>

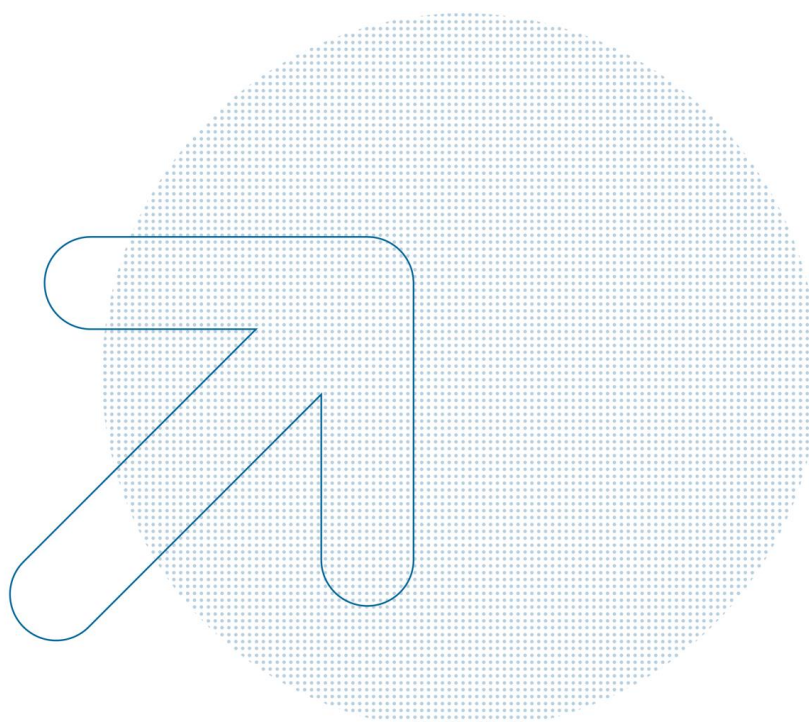
<p>μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλα να καλύψουν την προαναφερόμενη έλλειψη. Συμφωνείτε με την ανωτέρω πρόταση;</p>
<p>Απάντηση 3:</p>
<p>Ερώτηση 4:</p> <p>α) Συμφωνείτε με την άποψη ότι η ΕΕΤΤ ως φορέας επίλυσης διαφορών, πρέπει να μπορεί να απορρίπτει τα αιτήματα πρόσβασης με βάση τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο;</p> <p>β) Θεωρείτε δίκαιο και εύλογο εάν κάποιο είδος επιμερισμού του κόστους που σχετίζεται με την υπό εξέταση υλική υποδομή, θα μπορούσε να αποτελέσει επαρκή αντιστάθμιση για τις επιπτώσεις στο επιχειρηματικό σχέδιο; (βλέπε επίσης τις σχετικές αρχές της ενότητας 3.4 όπου διευκρινίζονται οι κανόνες επιμερισμού του κόστους).</p>
<p>Απάντηση 4:</p>
<p>Ερώτηση 5:</p> <p>α) Συμφωνείτε με τη γενική αρχή να επιτρέπονται διαφοροποιημένοι κανόνες τιμολόγησης ανάλογα με το είδος της αιτούμενης πρόσβασης σε υπάρχουσα υλική υποδομή;</p> <p>β) Συμφωνείτε ότι, λόγω της δυσκολίας πρόβλεψης όλων των σχετικών ιδιαιτεροτήτων, θα πρέπει να θεωρηθεί εύλογο να εφαρμοστεί μια αρχή ενιαίας τιμολόγησης ανά είδος πρόσβασης;</p> <p>γ) Σε περίπτωση που τάσσετε υπέρ των αρχών ενιαίας τιμολόγησης, παρακαλείστε να αναλύσετε την επιχειρηματολογία σας.</p>
<p>Απάντηση 5:</p>
<p>Ερώτηση 6:</p> <p>Παρακαλείστε να τεκμηριώσετε τη θέση σας σε περίπτωση που δεν συμφωνείτε με την πρόβλεψη προσαυξήσεων στις διαδικασίες διακανονισμού τιμών.</p>
<p>Απάντηση 6:</p>
<p>Ερώτηση 7:</p>

<p>Συμφωνείτε με την προτεινόμενη αρχή που ορίζει τα εφάπαξ τέλη ως το επαυξητικό κόστος για την παροχή πρόσβασης;</p>
<p>Απάντηση 7:</p>
<p>Ερώτηση 8:</p> <p>α) Συμφωνείτε με την εκτίμηση ότι το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές είναι μη ανακτήσιμο, οπότε η BCRD δεν απαιτεί την ανάκτηση αυτού του κόστους;</p> <p>β) Παρ' όλα αυτά, η τιμολόγηση σύμφωνα με το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές θεωρείται από αρκετά όργανα επίλυσης διαφορών ως δίκαιη και εύλογη (βλ. ενότητα 3.3.2), αλλά δεν θα πρέπει να περιλαμβάνει πλήρως αποσβεσμένα περιουσιακά στοιχεία (καθώς αυτό δεν θεωρείται δίκαιο και εύλογο). Συμμερίζετε την εκτίμηση για καθορισμό μηνιαίων τελών πρόσβασης βάσει του κόστους υλοποίησης της υπάρχουσας υποδομής, παρόλο που η επένδυση είναι μη ανακτήσιμη; Παρακαλώ διευκρινίστε.</p>
<p>Απάντηση 8:</p>
<p>Ερώτηση 9:</p> <p>Συμφωνείτε ότι το εφάπαξ κόστος για τη μελέτη σκοπιμότητας θα πρέπει να περιλαμβάνει σχετικές με το έργο δαπάνες, εφόσον δεν σχετίζονται με τις βασικές απαιτήσεις πληροφόρησης που είναι υποχρεωτικό να δημοσιεύονται στο ενιαίο σημείο πληροφόρησης; Παρακαλώ διευκρινίστε ποιες δαπάνες θα πρέπει να περιλαμβάνονται.</p>
<p>Απάντηση 9:</p>
<p>Ερώτηση 10:</p> <p>Συμφωνείτε με την προτεινόμενη προσέγγιση για τον καθορισμό των τιμών για τα είδη υλικής υποδομής; Εάν διαφωνείτε, παρακαλείστε να αναφέρετε λεπτομερώς την προτεινόμενη προσέγγισή σας για την τιμολόγηση τους με σκοπό την πρόσβαση σε υπάρχουσα υλική υποδομή στο πλαίσιο του Νόμου 4463/2017 και της Οδηγίας BCRD.</p>
<p>Απάντηση 10:</p>

<p>Ερώτηση 11:</p> <p>α) Συμφωνείτε με την προτεινόμενη αρχή ότι η προσαύξηση δύναται να καθορίζεται ανεξάρτητα από τις πληροφορίες που παρέχουν τα διαπραγματευόμενα μέρη;</p> <p>β) Παραθέστε οποιαδήποτε πρόταση έχετε σχετικά με υπάρχουσες πηγές/τιμές (benchmark) που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για το σκοπό αυτό.</p> <p>γ) Συμφωνείτε με την πρόταση ότι το όργανο επίλυσης διαφορών θα πρέπει να χρησιμοποιεί στοιχεία κόστους των διαπραγματευόμενων μερών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επίλυσης της διαφοράς;</p> <p>δ) Στην περίπτωση όπου ο πάροχος της πρόσβασης δεν είναι σε θέση να παρέχει τα απαραίτητα δεδομένα κόστους για το συγκεκριμένο έργο, το όργανο επίλυσης διαφορών δύναται να χρησιμοποιήσει οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα δεδομένα τα οποία θεωρούνται κατάλληλα. Συμφωνείτε με αυτήν την πρόταση;</p> <p>ε) Συμφωνείτε με την πρόταση της χρήσης από την EETT, ως φορέας επίλυσης διαφορών, στοιχείων κόστους υποδομής από τον πάροχο ECN για τον υπολογισμό της σχετικής προσαύξησης που σχετίζεται με τον πάροχο μη ECN;</p>
<p>Απάντηση 11:</p>
<p>Ερώτηση 12:</p> <p>α) Η υπόθεση ότι το κόστος που σχετίζεται με τις υποδομές είναι μη ανακτήσιμο, δημιουργεί περιθώριο για διαφοροποιημένη τιμολόγηση. Συμφωνείτε με την αναλογική κοστολόγηση των υποδομών ως μέσο για τη δημιουργία κινήτρων για την από κοινού χρήση και ως μέσο ανάκτησης κόστους;</p> <p>β) Θεωρείτε σκόπιμο να εφαρμοστεί επιμερισμός του κόστους ανάλογα με τον αριθμό των παρόχων που χρησιμοποιούν την υποδομή ή αναλογικό επιμερισμό του κόστους ανάλογα με τη χρησιμοποιούμενη χωρητικότητα ή των εγκατεστημένων καλωδίων; Αιτιολογείστε την απάντησή σας.</p>
<p>Απάντηση 12:</p>

WIK-Consult • Report

Study for EETT



Methodology and pricing principles

Determination of a pricing methodology and price per unit for access to existing physical infrastructure in Greece for EETT

Contents

<u>1</u>	<u>Introduction</u>	3
<u>2</u>	<u>BCRD and transposition into Greek Law – definitions and requirements</u>	3
2.1	<u>Purpose of the Directive</u>	3
2.2	<u>Legal requirements</u>	4
2.3	<u>Scope of existing physical infrastructure subject to access under BCRD</u>	5
<u>3</u>	<u>Assessment of BCRD’s measures and principles of access pricing to existing infrastructure</u>	6
3.1	<u>Bilateral negotiations and dispute settlement</u>	6
3.2	<u>BCRD and regulatory pricing access to physical infrastructure</u>	7
3.3	<u>Fair and reasonable terms and conditions, including price</u>	9
3.3.1	<u>Economic considerations regarding the pricing principle established in the BCRD</u>	9
3.3.2	<u>Assessment of experience and practices in Member States</u>	12
3.3.3	<u>Impact on business plan</u>	15
3.3.4	<u>Distinct pricing measures for ECN and non-ECN</u>	17
3.3.5	<u>Consideration of mark-ups and surcharges in Member States</u>	18
3.4	<u>Access to physical infrastructure under BCRD and collocation regulation</u>	18
<u>4</u>	<u>Fees and corresponding demarcation</u>	19
4.1	<u>One-off provisioning fees and monthly fees</u>	19
4.2	<u>Monthly infrastructure related fees as a means for fair and reasonable prices</u>	20
4.3	<u>Fees for feasibility studies (one-off)</u>	21
4.4	<u>Pricing of specific access products – determining the pricing base</u>	22
<u>5</u>	<u>Costing, cost measures and cost sharing for pricing of access to existing physical infrastructure</u>	23
5.1	<u>Reasoning for a specific cost standard and costing methodology</u>	23
5.2	<u>Cost sharing as a means to establish fair and reasonable prices</u>	25
5.3	<u>Data requirements of DSB and source of information</u>	25
5.4	<u>Price settlement strategy</u>	26
<u>6</u>	<u>Concluding remarks</u>	27
<u>7</u>	<u>Annex I - Questions</u>	29

Abbreviations

BCRD	Broadband Cost Reduction Directive
DSB	Dispute Settlement Body
ECN	Electronic Communication Network
GIA	Gigabit Infrastructure Act
LRAIC	Long Run Average Incremental Cost
SIP	Single Information Point
SMP	Significant Market Power
VHCN	Very High Capacity Network
WACC	Weighted Average Cost of Capital
WCRM	Wholesale Customer Relationship Management

8 Introduction

This document details the pricing principles and methodology with regard to the dispute settlement requirements under Broadband Connection Reduction Directive³² (in the following: BCRD) access to existing physical infrastructure (article 3 of Law 4463/2017). EETT as the Dispute Settlement Body in Greece is conducting this public consultation in order to achieve transparency and to allow stakeholders to contest the suggested pricing principles which are derived in accordance with the BCRD.

The definition of pricing methodology and principles serves as a prerequisite to accelerate Very High Capacity Network (VHCN) rollout in Greece by the means of cost reduction according to BCRD Article 3 (article 3 of Law 4463/2017). As far as it is of relevance for the pricing of access to physical infrastructure the proposal for the Gigabit Infrastructure Act³³ (GIA) is considered.

For these tasks EETT has appointed WIK-Consult to establish this consultation document.

All participants are invited to submit their comments using the form contained in the Annex.

9 BCRD and transposition into Greek Law – definitions and requirements

The requirements for an assessment of pricing principles are related to EETT's tasks in its role as a Dispute Settlement Body have to be in accordance with the requirements of the Broadband Cost Reduction Directive. As BCRD is under revision and is expected to be replaced by the forthcoming Gigabit Infrastructure Act, this document also considers the requirements of the GIA proposal.

9.1 Purpose of the Directive

The “Directive aims to facilitate and incentivise the roll-out of high-speed electronic communications networks by promoting the joint use of existing physical infrastructure and by enabling a more efficient deployment of new physical infrastructure so that such networks can be rolled out at lower cost.”³⁴

³² EU – European Union (2014) Directive 2014/61/EU of the European Parliament and the Council of 15 May 2014 on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communications networks (Directive 2014/61/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0061>) in the following cited as BCRD,

³³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act), COM/2023/94 final (23.2.2023) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0094>, in the following cited as GIA

³⁴ BCRD Article 1, paragraph 1

BCRD's primary objective is to achieve cost savings for high-speed network-rollout by the means of infrastructure sharing.

9.2 Legal requirements

With the 4463/2017 Law "Measures to reduce the cost of installing high-speed electronic communications - Harmonization of legislation with Directive 2014/61/EU and other provisions" the European Directive 2014/61/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 has been transposed into Greek law.

The said Law contains a number of provisions which specify the aforementioned Directive in the Greek context, the most important of which are:

- Article 9 designates EETT as the National Dispute Resolution Body,
- Article 3 provides for access to existing physical infrastructure under fair and reasonable terms and conditions, including price,
- Article 9 provides for the adoption by EETT of the Coordination Regulation,
- Article 3 provides for a Single Point of Information, which is the web portal maintained by the Ministry of Digital Policy, Telecommunications and Information, for the purpose of providing information as defined in the Law.
- Article 2 provides for a Network Infrastructure Registry which is maintained by the Ministry of Digital Policy, Telecommunications and Information, in accordance with the provisions of the Law 4053/2012 (A' 44), as amended.

With regard to pricing of access to physical infrastructure, the Greek law does not foresee any specifications that go beyond those laid out in the BCRD (and its recitals) already:

BCRD, Article 3, paragraph 2:

2. *"Member States shall ensure that, [...] any network operator has the obligation to meet all reasonable requests for access to its physical infrastructure under fair and reasonable terms and conditions, including price, with a view to deploying elements of high-speed electronic communications networks. [...]"*

Neither BCRD nor its transposition into Greek Law N. 4463/2017 contain any specific criteria regarding the pricing for access to existing physical infrastructure except (emphasis by the author):

Greek Law N. 4463/2017, Article 3, point 8 outlines (emphasis in bold by the author): *The dispute settlement body (in our case EETT) shall ensure that the access provider has a **fair opportunity to recover its costs** and shall take into account the **impact of the requested access on the business plan of the access provider, including the***

*investments*³⁵ made by the network operator to whom access is requested, in particular in the physical infrastructures used for the provision of high-speed electronic communications services.

The implementation of a Dispute Settlement Body (DSB) and a Single Information Point (SIP)³⁶ are considered as prerequisites for achieving BCRD's objectives. In Greece EETT is the designated DSB while the responsibility for the SIP is designated to the Ministry of Digital Policy, Telecommunications and Information.

Reviews on the implementation of the BCRD revealed that

“countries which have provided information and elaborated rules to provide certainty to access providers and access seekers have experienced greater usage of infrastructure access.”³⁷

9.3 Scope of existing physical infrastructure subject to access under BCRD

As the BCRD aims at achieving cost reductions for high-speed electronic communications networks, it captures any physical infrastructure, regardless of its purpose to provide public communications services. Both, Electronic Communication Network (ECN) operators as well as non-ECN operators are expected to grant access to their existing physical infrastructure in order to achieve cost savings for the high-speed network rollout.

In BCRD, Article 2 (article 2 of Law 4463/2017) the types of networks (in terms of network operators as well as the definition of physical infrastructure is specified. These definitions specify the scope of potential access to existing physical infrastructure.

BCRD, Article 2, paragraph (1) and (2):

- (1) *'network operator' means an undertaking providing or authorised to provide public communications networks as well as an undertaking providing a physical infrastructure intended to provide:*
- (a) *a service of production, transport or distribution of:*
- (i) *gas;*
 - (ii) *electricity, including public lighting;*
 - (iii) *heating;*
 - (iv) *water, including disposal or treatment of waste water and sewage, and drainage systems;*

³⁵ Emphasis (bold letters) by the author

³⁶ See BCRD, Article 4 as well as recital (21) It is SIP's responsibility to allow coordinated access to information on physical infrastructures for public communications network providers

³⁷ European Commission (2018), Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Batura, O., Godlovitch, I., Schäfer, S. et al., Study on implementation and monitoring of measures under Directive 61/2014 Cost Reduction Directive – Executive summary, European Commission, 2018, p. xvi, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/746623>

(b) transport services, including railways, roads, ports and airports;

(2) 'physical infrastructure' means any element of a network which is intended to host other elements of a network without becoming itself an active element of the network, such as pipes, masts, ducts, inspection chambers, manholes, cabinets, buildings or entries to buildings, antenna installations, towers and poles; cables, including dark fibre, as well as elements of networks used for the provision of water intended for human consumption, as defined in point 1 of Article 2 of Council Directive 98/83/EC (article 2 of Ministry Decision Y2/2600/2001 and DYG2/GP 38295/2006 – B 630) are not physical infrastructure within the meaning of this Directive;

10 Assessment of BCRD's measures and principles of access pricing to existing infrastructure

10.1 Bilateral negotiations and dispute settlement

Background:

It is the BCRD's intention to leverage the synergies of joint usage of existing infrastructure in order to reduce the costs for high-speed network rollout. Furthermore, this expectation is built on the hypothesis that both parties – network operator and access seeker – can be better off by achieving a commercial access agreement. The need for a Dispute Settlement Body is because of the concern that the network operator may abuse its strategic position in order to achieve a most favourable price agreement and that such strategic negotiations noticeably postpone reasonable access requests. The ability of both parties, to call for dispute settlement, which is supposed to settle the dispute within a reasonable time scope is considered to safeguard the achievable cost savings for the rollout of high-speed networks.

Understanding and interpretation:

We interpret the BCRD in the sense that

- commercial bilateral negotiations are considered to be the rule while dispute settlement is intended to be the exception.

Conclusion:

We conclude that pricing principles should not establish any strategic advantage for either negotiating party as it risks that dispute settlement becomes the rule instead of being the exception.

Question 1:

Do you share this judgement that the pricing principles should consider the outlined requirement in relation to the strategic incentives towards the negotiating parties?

10.2 BCRD and regulatory pricing access to physical infrastructure

According to EETT's market definition and market analysis, OTE is considered to be subject to SMP-regulation in market 1 (EETT Decision 2023). Among others this relates to access to physical infrastructure, in more detail:

- All forms of PIA: poles, masts, ducts, pipes, manholes, cabinets etc
- PIA from Local Exchange to end user premises
- Covers the existing as well as new NGA infrastructure
- Additionally, OTE is obliged to: provide Wholesale Customer Relationship Management (WCRM) for PIA services and GIS based map with PIA infrastructure and relevant routes, publish KPIs relevant to PIA products
- All PIA products part of the OTE 's Reference Offer
- Prices for PIA products reflect average costs

Established remedies on ex ante price regulation as listed above are subject to Long Run Average Incremental Cost (LRAIC) pricing. It is the objective of such SMP-related pricing principle to establish prices that allow the access seeker to compete with the SMP-operator in the same retail market at equal costs per subscriber.

Although recital (19) of the BCRD foresees that the price settlement should take "into account any previous imposition of remedies by a national regulatory authority", we interpret the imposition of access to existing physical infrastructure under BCRD not as a means which is motivated by regulatory consideration. It just tries to achieve cost savings for high-speed network rollout. It should be noted that, BCRD Article 1, paragraph 4, explicitly outlines that it does not intend to interfere with sector specific regulations. It states that in case of any conflict with sector specific regulations of electronic communications markets³⁸ these provisions shall prevail.

Furthermore, SMP-pricing is oriented at Long Run Average Incremental Cost (LRAIC) pricing. This entails the measures of efficiency (as it aims to capture the costs of a new entrant, investing in the most recent and advanced technology) and uniform (averaged) pricing.

³⁸ Directive 2002/21/EC, Directive 2002/19/EC, Directive 2002/20/EC, Directive 2002/22/EC or Directive 2002/77/EC

In contrast to access under SMP measures which are aiming to overcome network related diseconomies of scales by applying LRAIC pricing rules, access to existing physical infrastructure is distinct. The access to existing physical infrastructure under BCRD has case specific character.

Understanding and interpretation:

It is acknowledged the BCRD's preference to achieve bilateral commercial agreements in a sense that the negotiations allow to consider **specific** access requests which are associated with specific costs of the network operator as well as they may generate specific value to the access seeker.

In addition the access to existing physical infrastructure does not intend to achieve equal cost positions for network operators, and in addition, is explicitly not concerned with SMP matter.³⁹

A third argument relates to the cost spread of physical infrastructure assets. Infrastructure cost depend on the specific conditions of the location of infrastructure. To give an example, the costs for trenching strongly depend on the surface. Also the size of the trench impacts noticeably its costs. – But also site related costs for buildings or towers are different depending on the location.

Conclusion:

Under consideration of the outlined arguments, we recommend that neither costing measures related to efficiency adjustment nor average pricing **should constitute** measures or principles for pricing access to physical infrastructure.

As the BCRD envisages a voluntary commercial agreement, and following our assessment, we recommend that price settlement should be related to the specific circumstances of the access request and that access prices established for SMP-regulation (as averaged cost based prices) are not appropriate to reflect such project related valuations. We call this principle “project related prices”.

Question 2

Do you share this judgement that the pricing principles should be project specific and that SMP-regulated access prices are not an appropriate obligatory measure for dispute settlement in the context of project specific pricing. Nonetheless, there might be constellations where such prices are applicable. Anyhow, such approach would require specific reasoning. – Please consider, that stakeholders and negotiating parties may interpret SMP prices as reasonable benchmarks.

³⁹ Furthermore, Article 19 of the draft Gigabit connectivity recommendation (European Commission, 23.02.2023) stipulates that the regulatory access obligation to the civil-engineering infrastructure of an operator holding SMP takes precedence over access requirements resulting from Directive 2014/61/EU (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/gigabit-connectivity-recommendation>).

10.3 Fair and reasonable terms and conditions, including price

BCRD, Article 3 paragraph 2 specifies the requirements on access pricing for existing infrastructure in a very general manner. Network operators are obliged to grant access “*under fair and reasonable terms and conditions, including price, with a view to deploying elements of high-speed electronic communications networks*”.⁴⁰

In case of a price settlement procedure the DSB should take “*full account of the principle of proportionality, [and should take, **the author**] a binding decision to resolve the dispute initiated pursuant to paragraph 4, including the setting of fair and reasonable terms and conditions, including price where appropriate.*”⁴¹

These specifications show that BCRD does not establish any costing principle for the purpose of pricing. Instead, it explicitly requires “fair and reasonable pricing. – Of course, - as outlined in recital (19) – the network operator must be able to recover the costs occurred by the access request. But this constitutes a side condition for successfully negotiated prices as from an economic perspective any bilateral commercial negotiation no one would accept a price that is to his own disadvantage (below its cost).

10.3.1 Economic considerations regarding the pricing principle established in the BCRD

In order to establish a principle for a fair and reasonable price for the dispute settlement, the question of the appropriate measure arises. In economic theory, prices are evaluated against the background of the normative objective of efficiency. The starting point of any market and competition related theory is a transaction subjected to bilateral negotiations, which - under competitive conditions - produces efficient market outcomes. It is assumed that transactions are carried out voluntarily. In other words, an agreement results in one or both trading partners being better off and neither being worse off.

Transferred to the negotiation between infrastructure provider and access seeker, the case can now be interpreted or described as follows: The infrastructure provider has resources (available capacity within his physical infrastructure) for which he has no further use himself, but which are demanded by the access seeker. The granting of shared use is associated with costs for the infrastructure provider (costs incurred by giving access). A voluntary agreement would require that the access provider will at least be compensated for the cost incurred.

On the other side, the access seeker, who intends to establish a high-speed network, will profit from cost savings due to a successful contract as the option of joint usage

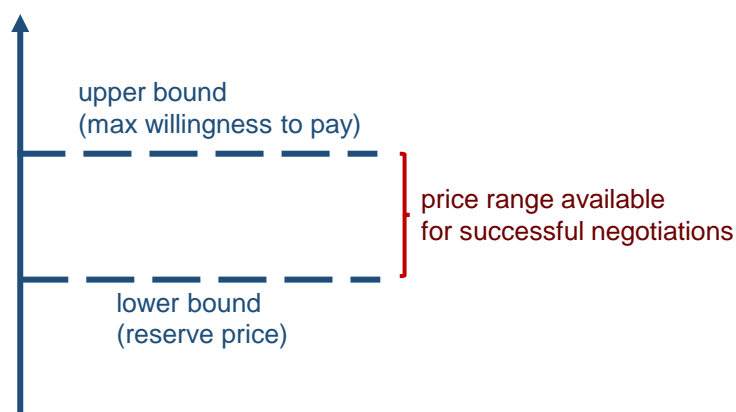
⁴⁰ BCRD, Article 3 paragraph 2

⁴¹ BCRD Article 2 paragraph 5

can generate savings compared to a situation where he has to establish the passive infrastructure for his services at stand-alone costs:⁴² It is a presumption that with the rollout of high-speed telecommunications infrastructure, the access seeker is pursuing a profit-promising business model from which a willingness to pay for the shared use of infrastructure is derived.

Given the character of physical infrastructure it does not have the character of a commodity, but rather the character of an itemized case-by-case negotiation - This characterization represents the case of a so called bilateral monopoly, which – in any outcome of negotiations -leads to an efficient resource allocation.^{43 44} The price range available for negotiations, established by the lower price limit, which is determined by the compensation requested by the access provider, and the upper price limit, which is determined by the access seeker and his willingness to pay.

Figure 3: Price range for fair and reasonable access negotiations



Source: wik

Within this range, successful negotiations can be established. All of them satisfy the requirement of a voluntary bilateral transaction. Ultimately, the voluntariness with which a transaction is carried out must be interpreted as a reflection of the (subjective) fairness and appropriateness of the price. Acknowledging, that the Directive intends to

⁴² In case of regions where network deployment is associated with relatively high costs, it might be that the investment of the access seeker in case of the need of stand-alone investment is not profitable. In such cases, his potential savings and associated willingness to pay is lower than the stand-alone costs. The upper price limit is defined by the maximum willingness to pay of the buyer. This is capped by its achievable revenues or the stand-alone costs in the case of its own expansion. This maximum willingness to pay can also include a premium due to the positive evaluation of the advantage for faster expansion (time-to-market).

⁴³ Krepps, D. M. (1990). A course in microeconomic theory. New York; London; Toronto: Harvester Wheatsheaf

⁴⁴ Efficient here means efficient according to the Pareto criterion. A situation is Pareto-efficient when a state is reached in which no one can be made better off without making someone else worse off. In the sense of the Pareto criterion, an efficient allocation of resources, a Pareto optimum, is achieved in this case. As a rule, there is more than one Pareto optimum. This is also obvious in the case of granting access. Which Pareto optimum the parties agree on in the course of negotiations depends on their bargaining power. A situation in which one party can be better off without making the other party worse off is inefficient and not likely to be a negotiated outcome.

achieve infrastructure sharing as a means of cost savings, any successful negotiation contributes to this objective.

If the price demanded by the provider exceeds the maximum willingness to pay of the party seeking access, joint use will not be granted. In terms of allocative efficiency this can also reflect an efficient outcome of the bilateral negotiations. Such an outcome is expected if the maximum willingness to pay by the access seeker is offset by costs that have to be covered for the party granting access to his physical infrastructure. As it can be assumed that the access provider has an incentive to achieve an agreement as it generates additional profits for his business (provided that the negotiated price covers the costs it incurs plus a surcharge). If the price offer does not at least compensate for the costs and risks incurred (incremental cost of access provisioning), it is to be regarded as a legitimate right of the infrastructure manager to reject the price offer.⁴⁵

The economic perspective on the bilateral negotiations reveal that any pricing rule should take account of the incentives for the negotiating parties to achieve an agreement. In more detail, this should be substantiated for both parties:

Access supplier's considerations:

- Compensation of incremental cost of access provision
- add on (lump sum profit) which is incenting the access agreement
- add-on / monetary compensation for any inconvenience or disadvantage due to the fact that the access provider must take care of the third party usage of his infrastructure in the course of his operations (ongoing "burden"). The need for such compensations are likely to differ substantially between the different type of networks.⁴⁶

Access seeker's considerations:

- stand-alone costs for establishing the physical infrastructure under the assumption that the business plan is feasible under consideration of the such stand-alone costs considered (otherwise the stand-alone costs must be reduced accordingly)
- discount for the disadvantage of renting physical infrastructure as it restricts the access seeker's ability to operate and maintain his network as he is dependent

⁴⁵ Against this background, it must ultimately be stated that any outcome of shared-use negotiations is desirable from a welfare point of view and also in the sense of the Directive.

⁴⁶ E.g, water or sewage infrastructure might face noticeable disadvantages as sewage pipes require physical maintenance and cleaning. The effectiveness of such procedures might be restricted due to the infrastructure sharing with the ECN operator.

on the permission of the infrastructure owner to access the infrastructure (ongoing disadvantage)

- discount in order to give incentives for the usage of existing infrastructure

Therefore, the primacy of the negotiated solution must be emphasised at this point. A negotiated solution between the two parties ultimately also minimises the administrative and financial costs incurred by the dispute mediator. The creation of incentive structures that favour the conclusion of negotiated settlements is therefore desirable.⁴⁷

The access provider should provide to the DSB information on the incremental cost related to the access provision (e.g. cost of material and installation). As these costs are directly caused by the specific act of access provisioning (and do NOT include historic infrastructure related costs), we consider the access provider to be able to substantiate these costs. In the unlikely case, that the access provider is not able to provide the necessary cost data, the DSB may use any other available data, which is considered to be appropriate to fill the gap (e.g. data used in the context of SMP regulation, average cost).

Question 3:

- a) Do you agree with the assessment of fairness and reasonability with regard to the derived demarcations for a price range that can be used to facilitate the price settlement procedure regarding access requests?
- b) Do you agree on the conceptual approach to allow for surcharges and discounts as relevant categories to be considered in case of dispute settlement?
- c) Do you agree to take the stand-alone investment as a reasonable starting point of analysis for determining an upper bound for the price range
- d) In case, that the access provider is not able to provide the necessary cost data the DSB may use any other available data, which is considered to be appropriate to fill the gap. Do you agree with this approach?

10.3.2 Assessment of experience and practices in Member States

The evaluation report (EU Commission 2023) gives an overview regarding the transposition of “fair and reasonable” in the member states. ⁴⁸ Although there hasn’t been any further specification of the fair and reasonable pricing principle, beyond the requirements set out in the BCRD, some countries “ have elaborated on the concept

⁴⁷ A negotiated solution can ultimately also have the outcome that a network access does not come about if the willingness to pay of the access seeker does not cover the costs of the access provider.

⁴⁸ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report chapter 2.2.2

of “fair and reasonable pricing” for access to existing physical infrastructure under the BCRD through either binding or non-binding measures. [...] Specific principles have been set out in legislation in Poland, Hungary, Romania and Portugal sometimes with further clarification in Guidelines, while pricing principles have been elaborated in the context of dispute resolution, in Poland, Germany, Italy, Czechia, Italy and Austria.”⁴⁹

Those Member States that provide further indications on pricing principles have in common that they relate to “some form of cost orientation”.⁵⁰ The following table provides an overview on Member States’ elaboration of the fair and reasonable pricing principles.⁵¹

⁴⁹ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, p. 14

⁵⁰ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, p. 16

⁵¹ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, table 2-4, p. 15

Figure 4: Elaboration of the fair and reasonable pricing principle

Countries	Is the "fair and reasonable" pricing principle for PIA under BCRD been elaborated through legislation or other measures?	Pricing principles established in law or guidelines	Has the Dispute settlement body intervened to regulate wholesale prices for access to existing physical infrastructure?	Pricing methodologies used to set wholesale prices for physical infrastructure access in the context of dispute resolution	Distinctions in pricing approach?	Summarise distinctions
Austria	Yes binding	Certain principles in legislation	Yes	FAC CCA	N/A	N/A
Belgium	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Bulgaria	Yes	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Croatia	No	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Cyprus	Yes	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Czechia	No	N/A	Yes	LRIC CCA + mark-up	For ECN providers	Costs allocated proportionately between ECN providers rather than only on space used
Denmark	Yes	DEA Guidelines, but no methodologies described	No	N/A	N/A	N/A
Estonia	No	N/A	No	FAC HCA	N/A	N/A
Finland	Yes non-binding	N/A	No	N/A	N/A	N/A
France	No	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Germany	Yes non-binding	Public consultation 2018	Yes	LRIC + mark-up, FAC, Fair and reasonable	For ECN providers	Additional cost + premium for ECN providers
Greece	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Hungary	Yes binding	Principles in legislation	No	FAC HCA** / incremental cost	N/A	N/A
Ireland	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Italy	Yes binding	Certain principles in legislation	Yes	LRIC CCA + mark-up / incremental cost / benchmarks	ECN vs non-ECN	For non-ECN only additional costs if Capex remunerated by non-ECN
Lithuania	No	N/A	Yes	Benchmarks	N/A	N/A
Luxembourg	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Malta	No	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Netherlands	No	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Norway	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Poland	Yes binding	Principles in legislation	Yes	Incremental cost / fair and reasonable	For ECN providers	Utilities only cost reimbursement for maintenance of infrastructure vs impact on business plan in particular investment in high-speed networks
Portugal	Yes binding	Principles in legislation : cost orientation	No	Cost orientation	N/A	N/A
Romania	Yes binding	Principles in legislation + 997/2018 Decision	Yes	Cost recovery	For publicly owned assets	Pricing for public utilities should takes account of tangible and intangible benefits
Slovakia	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Slovenia	Yes	N/A	No	Cost orientation	N/A	N/A
Spain	No	N/A	No	N/A	N/A	N/A
Sweden	Yes	N/A	No	N/A	N/A	N/A

Notes: ** In case of transformation or fitting for common use of the physical infrastructure, "avoidable costs" methodology is used, which is similar to "incremental costs of access provision".
 DEA: Danish Energy Agency
 FAC HCA: Fully Allocated Cost Historical Cost Accounting
 FAC CCA: Fully Allocated Cost Current Cost Accounting
 LRIC CCA+ mark-up: Long Run Incremental Cost Current Cost Accounting plus mark-up
 ECN: Electronic Communication Network

Source: WIK-Consult based on responses by DSBs to WIK ICF questionnaire Q1 2021 and BEREC BoR (19) 23; Table taken from: European Union (2023): Support Study associated with the Review of the Broadband Cost Reduction Directive: Evaluation Report, KK-07-22-103-EN-N, p. 15

10.3.3 Impact on business plan

The BCRD aims to capture all potentially available physical infrastructures in order to facilitate cost savings for the VHCN rollout of ECN-operators. The idea behind this is that the physical network related investment is sunk and that sharing of available capacities allows to substantially reduce rollout costs for VHCN. Recital (19) addresses the counterweighing effects that may arise out of free-riding incentives and the impacts on the downstream markets and thus impacts on the ECN operators business plan. This notation has led to the understanding, that access seekers may endanger the profitability of the network operators' viability of investment. Therefore, it is reasonable to consider such (opportunity) costs in the course of the price settlement procedure.

Already in the first evaluation report it was noted that "overbuild of existing networks, especially outside very dense areas, could undermine the business case for investment, and therefore may not always be desirable in these cases."⁵²

With regard to the consideration of this "cost category" Member States acknowledge that they are taking account of these impacts although no specification is being provided.⁵³ Actually, it is a challenging task to quantify the impacts on the business plan as it is depending on varies factors and market dynamics to what extent such an impact on the business model becomes manifest. Also it is difficult to give proof that any effects on the business plan can be directly attributed to a specific access request. Access requests may contribute to a small share of the access seekers' VHCN-infrastructure and it therefore might be questioned whether such an access obligation has any impact on the business plan at all. - On the other side, the investor and access seeker is cherry picking most profitable end-users which in consequence may cause a reasonable harm on the access providers business plan.

A mark-up or surcharge on the access fees can compensate (at least) partially the potentially reduced capability of the access provider to recover its infrastructure related costs. Nonetheless, there exists no predefined arithmetic which allows to transform infrastructure sharing and associated business plan impacts in costs. It is primarily an assessment of viability of competing business plans in the area of consideration.⁵⁴

Against this background, the consideration of alternative means to provide access (e.g. dark fibre) in the GIA proposal is an important means to deal with this constellations that are likely to endanger the profitability of the business case. For this case recital (20) of the GIA proposal specifies that availability of "*viable alternative means of*

⁵² European Commission (2018): Study on Implementation and monitoring of measures under Directive 61/2014 Cost Reduction Directive SMART 2015/0066 p. xvii

⁵³ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, p. 16f

⁵⁴ E.g., the position of the German DSB towards the quantification of the impacts on the business plan is, that none of the access providers gave proof of such costs. BNetzA (2022): Best practice for setting charges for duct sharing in accordance with section 148(2) and (3) of the German Telecommunications Act (TKG), p. 7

wholesale physical access to electronic communications networks” ⁵⁵ need to be considered in the course of dispute settlement and imposing access.

Although BCRD and GIA consider the impact on the business plan to be a specific issue for access negotiations between ECN-operators, it must be recognized that in case of successful access negotiations with a non-ECN, this may cause comparable impacts: In case there is already another ECN-operator with investments in VHCN-infrastructure, the impact on the feasibility of his business plan might be even stronger compared to a situation where the access seeker is seeking access to his ECN-infrastructure as this would allow at least for some compensation.

Conclusions:

Acknowledging these interrelationships and the difficulty to reasonably quantify the impacts on the business plan we see the need that the DSB (EETT in Greece) needs to make an assessment of the specific access request, related to the viability of the business plans of the involved ECN-operators in the area under consideration. DSBs must be required to substantiate their decision to reject access requests.

Furthermore, any access price that is exceeding the incremental costs of granting access contribute to the operators business plan. Therefore a surcharge to consider the opportunity costs arising from the impacts on the business plan can either be considered as monthly fees or upfront payments. The latter option might be preferred as such a lump sum payment has an investment character and therefore is imposing a reasonable risk on the access seekers decision taking.⁵⁶

Impact on the feasibility of investment can occur also in cases of access requests regarding non-ECN infrastructure as there is already another ECN operator who is investing in VHCN infrastructure in this area.

As far as it is the concern of the DSB that overbuilding in (potentially) uneconomic areas should be avoided, the assessment of the access request under consideration should be evaluated accordingly.

Question 4:

- a) Do you share the opinion that the dispute settlement body should be able to reject access requests with reference to the impact on the business plan?
- b) Do you consider it fair and reasonable if some sort of cost sharing related to physical infrastructure under consideration could be a sufficient compensation for the impact on the business plan? (see also the related principles in section 12.3 where we specify cost sharing rules).

⁵⁵ GIA proposal, recital (20).

⁵⁶ In fact, market participants already expressed a preference for upfront payment in their responses to the questionnaire on PIA access submitted by EETT.

10.3.4 Distinct pricing measures for ECN and non-ECN

The distinction of ECN and non-ECN operators and the envisaged potential of cost savings stemming from non-ECN infrastructure has led to considerations of distinct pricing for these infrastructures.

From an economic perspective the valuation of a resource is determined by its allocation and the respective opportunity costs regardless of the origination of the resource (e.g., whether the resource is provided by an ECN or non-ECN operator).

Taking BCRD's objective to achieve cost savings and under consideration, that the non-ECN operator is not affected by the investment plan of the access seeker (except for the opportunity costs of a lower price), several Member States have established distinct pricing rules for ECN and non-ECN. This is summarised in the evaluation report⁵⁷

“For example, whereas – as described above - German legislation⁵⁸ provides that where access is not provided by an ECN operator, prices should be based on the additional (incremental) costs caused by granting access plus a “reasonable premium” which is intended to act as an incentive to provide access, where a telecoms operator is providing BCRD PIA, cost recovery is foreseen and overall regulatory objectives are taken into account to ensure that the consequences of shared usage on its business plan are considered.”

Czechia has chosen a different distinction criteria: They differentiate the cost sharing in terms of usages. In case of ECN infrastructure the costs are allocated according to the number of operators (# users) whereas in case of non-ECN the criteria selected for cost sharing is more favourable towards the access seeker: Costs are shared according to usage in technical terms (space/capacity that can be attributed to the access seeker).

In some Member States legal restrictions are the reason for a differentiated treatment. Such reasons are stemming from public utilities networks which are considered to be non-profit organisations and thus are not allowed to make any profit. In such cases – as in Germany – legal exemptions have been established in order to allow for a pricing including a surcharge for incenting access for such non-ECN infrastructure operators.

Conclusions:

Given the multiple perspectives on non-ECN access pricing to physical infrastructure in contrast to ECN we expect that a case by case approach will be necessary. Nonetheless, we suggest to establish a rule which is derived from the objective to achieve cost savings for the VHCN rollout. The underlying assumption that the non-

⁵⁷ EU Commission (2023): Support study for the review of the Broadband cost reduction directive: evaluation report, p. 17

⁵⁸ TKG. § 77n (2) TKG for non-ECN §77n (3) TKG for ECN)

ECN operator will recover the costs he incurs as well as reasonable surcharge is the reason for this recommendation.

There might come up certain constellations in the context of impacts on the viability of the business plan, which may require the DSB to reassess this principle. Any deviation from established principles should be made transparent and non-discriminatory. We recommend that the DSB is required to make its decision and applied principles available and transparent to stakeholders.

Question 5:

- a) Do you agree with the general principle to allow for differentiated pricing rules depending on the type of physical infrastructure under consideration?
- b) Do you agree that due to the difficulty to foresee all relevant constellations it should be considered reasonable to balance the different pricing criteria to be applied on a case by case basis?
- c) In case you favour uniform pricing principles, please detail your argumentation.

10.3.5 Consideration of mark-ups and surcharges in Member States

As outlined above surcharges are a crucial means in order to give incentives for access provisioning. Therefore, we suggest that dispute settlement should take account of the valuation of incentives and disadvantages in order to facilitate successful bilateral negotiations where access seekers can not simply rely on price settlement according to costs.

Question 6:

Please substantiate your position in case you do not agree with this recommendation of foreseeing surcharges in the price settlement procedures.

10.4 Access to physical infrastructure under BCRD and collocation regulation

Within the framework of its competences, EETT has issued a Co-location Regulation (Decision 859/3/2018) which covers the terms / conditions and procedures for the co-location of electronic communications equipment and the sharing of facilities by ECN providers. This Regulation has a broader scope than that of the relevant Law (4463/2017) for cases of co-location between ECN providers as it covers other cases of sharing of facilities in addition to access to physical infrastructure. Collocation regulation is a means of symmetric regulation. It is not subject to price regulated prices. Instead, pricing is subject to commercial agreements. In addition, it imposes informational obligations on ECN-operators to provide infrastructure related information to the Ministry registry. The Ministry registry also serves as the SIP under BCRD requirements.

Information stemming from contracts under Collocation Regulation are considered to serve as a useful data base for the DSB in order to assess the appropriateness of surcharges and settlement prices under consideration.

11 Fees and corresponding demarcation

A common distinction of fees in relation to network access foresees

- One-off provisioning fees and
- Monthly rental fees

In case of access to physical infrastructure there could be uncertainty about the availability or suitability of access. In such cases of uncertainty the network operator may need to investigate about the availability of free capacity in order to provide the requested access. The costs related to assess the feasibility of the access request under consideration are captured by an additional cost category

- One-off fees for feasibility study

In the following subchapters we provide a reasoning for demarcating these three categories and we relate the argumentation to the already established principles already outlined in the previous chapters.

11.1 One-off provisioning fees and monthly fees

In the context of SMP-regulated access products, the demarcation of one-off provisioning fees and monthly rental fees is generally derived on the basis of cost drivers. The criteria to attribute costs to monthly rental fees usually is related to the investment character of the infrastructure subject to the access request. Under SMP-regulation it is intended to impose equal (non-discriminatory) costs on access provider and access seeker, in order to establish a level playing field for competition in the downstream markets.

In contrast, one-off provisioning fees are driven by the process of providing the requested access. Although there are some margin-squeeze related arguments for considering these costs as costs of enabling infrastructure based competition and thus for distributing these costs in the same way as infrastructure related costs, most NRAs foresee a specific pricing for one-off fees.

With regard to the fees in relation to access to physical infrastructure under BCRD, we suggest to apply the following demarcation:

One-off fees should be considered for the recovery of any costs related to the provisioning of access including such costs that may be considered infrastructure related investment. This means that costs related to capacity extensions like the installation of an attenuator in case of duct access, are considered to be driven by the access request and that they are not subject to cost sharing. Similar considerations would be applied in case of the need for reinvest, e.g. a new pole needs to be established as the old pole is not capable any more to host the additional cables of the access seeker or alternatively does not allow to install the additional cables.

In other words, the suggested principle for demarcation defines the one-off fees as the incremental cost for access provisioning.

The suggested attribution of incremental costs to the one-off fees establishes the option to suspense monthly rental fees, in case that there are no incremental OPEX that can be attributed to the access request. Furthermore, it has the advantage that the access seeker faces a situation which is comparable to an investment decision, as it is the fact for the access provider.

Due to the outlined disadvantages of hosting third parties infrastructure which constitute an ongoing burden for the contract duration, we suggest that this disadvantage is compensated on a monthly basis.

Question 7:

Do you agree with the suggested principle for demarcation that defines the one-off fees as the incremental cost for access provisioning?

11.2 Monthly infrastructure related fees as a means for fair and reasonable prices

In section 3.3 we have established an argumentation in favour of applying surcharges in order to establish an incentive on the side of the network operator to provide access to his existing infrastructure. Furthermore, we argued that a lump sum payment can serve the purpose of incenting the willingness to provide access.

In this subchapter we want to extend these considerations. Instead of recommending a lump sum fee, we suggest to establish monthly fees. The reasoning for the height of monthly fees aims to capture two distinct motivations: (1) providing an incentive to grant access to the existing physical infrastructure, and (2) considerations of reasonability against the background that the physical infrastructure subject to access negotiations still requires cost recovery in order to reimburse the initial spendings.

Both aspects establish an argument for charging a monthly price, so that we highlight the pros to consider monthly fees that are related to the infrastructure investment. Such a pricing principle can be interpreted as the application of the pricing principle of "fair

and reasonable” prices. Such cost sharing measures are of relevance especially in the case of access requests towards ECN-operators: Any approach towards proportionate pricing derived from costs is likely considered “agreeable” as it apparently establishes a fair share.

The cost related pricing practice in Member States, as outlined in section 10.3.2, might be established by comparable reasoning, although there is no evidence for this interpretation.

More likely is the interpretation that the application of cost sharing rules is likely to minimise the interference of access imposition under BCRD with competition issues in the ECN markets, as long as infrastructure costs are borne by all operators using this physical infrastructure.

In summary, a cost related infrastructure pricing (monthly access fees) is able to support the following

- It facilitates sharing and commercially negotiated access provision by establishing an incentive for the access provider (incentives and cost reduction)
- it accounts for fairness and reasonability
- it tries to minimise any interference with sector specific regulations.

Question 8:

- a) Do you agree with the statement that infrastructure related costs are sunk, so the BCRD does not require to recover these costs?
- b) Nonetheless, pricing according to infrastructure related costs is considered by several DSBs to be fair and reasonable (see section 10.3.2), but should not include fully depreciated assets (as this is not considered to be fair and reasonable). Do you share the assessment of cost related monthly access fees for infrastructure related investment although the investment is sunk? Please elaborate.

11.3 Fees for feasibility studies (one-off)

The pricing for feasibility studies should be established in form of a one-off payment. Typically, they will cover inspection related charges (times & materials). As such fees bear the risk of strategically established costs we suggest to establish upper limits. The obligation imposed under Law 4463 by the Ministry of Digital Policy, Telecommunications and Information shall enforce that network operators make information on available physical infrastructure and the respective locations available for the SIP. With reference to such obligations to supply information on the availability of physical infrastructure should be possible to make this fee obsolete.

In case of unforeseen costs in the context of assessing the feasibility of infrastructure access, the access provider has to give evidence for the costs he claims to recover. I

Question 9:

Do you agree that one off fees for feasibility should be limited to specific, project related costs as far as they are not related to the basic informational requirements that are considered to be subject to SIP? Please elaborate.

11.4 Pricing of specific access products – determining the pricing base

The BCRD does not define any specific access products. The BCRD is simply listing the different asset categories of physical infrastructure (ducts, pipes, manholes etc) but is not specifying the product related pricing base, e.g. access per pole and thus €/pole. This means, that it does not establish any specific pricing base for access products. We can overcome this lack of definition by reviewing available access products in relation to physical infrastructure. E.g., access to ducts and pipes usually is charged per metre and month. As access to ducts requires manholes or inspection chambers the costs for these assets needs to be considered accordingly in the monthly price per metre.⁵⁹

In contrast, the pricing for the itemised access products like poles, towers, masts is a price per item: €/pole, €/mast etc (and also in all cases per period/month).

As far as site specific costs are concerned it might be appropriate to consider a price per square metre.

With regard to the different types of infrastructures we suggest to apply an generic approach. The price base is related to the function of the access product. From the perspective of the access seeker, ducts and pipes (gas or water) serve the same purpose to connect different locations. They all can be made subject to either a pricing per metre or project (associated with a specific trench length). The same generic approach can be applied to the pricing of itemised infrastructure access such as access to poles, masts, towers, antenna installations, buildings or cabinets.

Such a generic approach allows for a corresponding generic investment and cost calculation. This is detailed in section 12 where the cost calculation and costing measures are established.

⁵⁹ As manholes or inspection chambers are inextricable from trenches they contribute proportionally to the monthly costs of ducts or pipes.

Question 10:

Do you confirm the suggested price base for access products? If you disagree, please detail the price bases that are relevant in the context of access to physical infrastructure under BCRD according to your understanding.

12 Costing, cost measures and cost sharing for pricing of access to existing physical infrastructure

The following subchapters specify the suggested costing methodology for access to physical infrastructure. They built upon the recommendations and conclusions drawn in the previous sections. If necessary, further reasoning is established and an assessment is made in order to balance the trade-off between different pricing and costing options.

As established in section 3 the defined pricing range needs to be established on a case by case basis in order to identify the lower and upper bound for settlement prices considered to meet the requirements.

The Excel based calculation tool therefore has to foresee cost calculations in order to establish investment and cost figures for

- infrastructure (project related) subject to the access request
- stand-alone costs the access seeker is facing in case his access request is rejected⁶⁰
- incremental cost subject to granting access (one-off fees)
- cost of feasibility studies

12.1 Reasoning for a specific cost standard and costing methodology

In order to consider infrastructure related costs it is necessary to decide on the relevant cost standard. As shown in Figure 4 the practice of Member States does not give a clear recommendation of the most appropriate cost standard. It reveals a mixed picture which does not provide any clear guidance for establishing criteria.

– Historic cost accounting

As argued earlier on in section 10 there is no need to apply an LRAIC standard as it is not necessary to account for any efficiency adjustments. This still offers the options to

⁶⁰ The assessment of the stand-alone cost also needs to consider the case of unprofitable network rollout and the required “subsidies” in order to allow for a break even of the investment decision.

account for historic costs or for current cost. Whereas the first supports the objective to achieve cost savings for the access seeker who is investing in VHCN infrastructure the second is in favour of retaining the existing infrastructure through reinvestment under competitive market conditions. We recommend to apply historic cost accounting because of BCRD's primary objective to reduce the cost for VHCN rollout.

– **Fully depreciated assets**

We have motivated the consideration of infrastructure related costs with reference to reasonability, as the network operator has made an investment and needs to recover his initial spendings. In case he has already recovered costs of certain assets, any consideration of such fully depreciated costs contradicts the established criteria of reasonability.

According to the following criteria, we recommend not to consider fully depreciated assets in the cost calculations as such approach conflicts with the objectives of reasonability and cost savings for the purpose of VHCN-rollout.

– **Depreciation and lifetime of assets**

Ideally the economic lifetime of the assets of the considered access request are considered for cost calculations. Any underestimation should be avoided in order to achieve maximum savings for the VHCN rollout. In case no data on economic lifetimes is available, we recommend to apply those values that are provided by the Recommendation on non-discrimination and costing methodologies (2013).⁶¹

– **WACC**

In accordance with the principle established by the German DSB, we recommend to differentiate the WACC for ECN and non-ECN infrastructure. Although we have established the principle of project specific costs, we suggest to apply the WACC which is determined for costing of SMP-regulated access products as a second best option. Our recommendation is because of the sunk character of the infrastructure related costs and the objective to achieve cost savings for the access seeker. By applying the relatively low WACC for regulated access products, it should be avoided that access provider can achieve high windfall profits.

Due to our decision in favour to use historic costs and reasons of consistency, the nominal rate of return of capital should be applied as future investment is not considered unless it becomes manifest.

⁶¹ Recommendation on regulated access to NGA 2010/572/EU; Recommendation on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment 2013/466/EU.

– **Annuity**

With regard to the applied costing methodology we suggest to apply the annuity. We think it is very unlikely to be able to establish a data base for determining the cost of capital on the basis of the net present value. We consider the application of the annuity methodology as appropriate.

12.2 Cost sharing as a means to establish fair and reasonable prices

For the purpose of cost calculation the Excel tool foresees a parameter in terms of a usage factor. This provides flexibility to either apply cost sharing rules according to the number of parties sharing the infrastructure or according to usages in terms of capacity or number of deployed cables.

12.3 Data requirements of DSB and source of information

In order to enable the DSB to fulfil his task in dispute settlement he requires substantiated information that has to be provided by the negotiating parties. Information is required with regard to

access provider's costs, in detail:

- incremental costs on providing access in the respective case of access request
- investment figures on the physical infrastructure subject to the access request
- valuation of disadvantages due to hosting the network of an alternative VHCN operator (monthly figures)
- costs in relation to studies in order to assess the feasibility of individual access request

access seeker's valuation in terms of:

- stand-alone costs
- if applicable, substantiation of limited ability to recover stand-alone costs for physical infrastructure and quantification of the achievable level of cost recovery
- substantiated (additional) valuation of the (monthly) disadvantages of using third parties infrastructure

Any investment and cost figures in relation to the infrastructure which is subject to the project specific access request must be provided by the network operator (access provider). Investment and cost figures will be subject to DSB's assessment, demarcation and valuation. All such cost figures have to be substantiated and must be made assessable and available for further breakdown and proof.

In case where the access provider is a non-ECN company we consider it to be realistic that the network operator can give proof of the incurred incremental costs. With regard

to infrastructure related costs it could be more difficult and there is a risk regarding the availability of substantiated infrastructure related costs. As the infrastructure related costs have the purpose of an incentive mark-up and of establishing fair and reasonable terms, the DSB may use ECN infrastructure-related cost data as a proxy for the non-ECN mark-up.

The surcharges for setting incentives to achieve an access agreement will be determined by the DSB. Besides the negotiated parties' arguments we recommend to apply alternative sources in order to avoid any strategically biased surcharge. If available, information on successfully negotiated contracts may serve as a data base for the DSB in order to determine appropriate surcharges.⁶² Also any information gathered within previous price settlement procedures – if appropriate – shall establish a source of information in order to contribute to a substantiated price settlement

Question 11:

- a) Do you support the suggested principle that the surcharge could be determined independent of information provided by the negotiating parties?
- b) Do you have any suggestion for benchmarks to be applied for this purpose?
- c) Do you agree with our suggestion that the DSB should use cost data of the negotiating parties in the course of the settlement procedure?
- d) If the supplier is not able to provide the necessary project specific cost data the DSB may use any other available data that is considered to be appropriate. Do you agree with this approach?
- e) Do you agree with the suggested approach that DSB may use ECN infrastructure-related cost data as a proxy for the non-ECN mark-up?

12.4 Price settlement strategy

As outlined in section 10.3.5, price settlement should take account of safeguarding incentives to future successfully negotiate access prices. In order to facilitate bilateral agreements, the price settlement criteria should not allow to predict the outcome of any price settlement procedure. Therefore, we are not in favour of defining strict rules for decision taking that could be derived by comparison of offered prices and revealed costs.

We think that the following aspects and parameters at the DSB's disposal provide sufficient flexibility for its price settlement procedures

⁶² We refer to the methodology applied by the German DSB in relation to non-ECN infrastructure. According to BNetzA, the surcharge is derived on the basis of commercially negotiated access contracts. The median price observation serves as a basis for the application of a mark up in order to determine the surcharge. See BNetzA (2022), p. 4.

Project related costs are sufficiently non-transparent for the access seeker so that it is not obvious which strategic price offer would be above the costs of the access provider, in order to achieve as much cost savings as possible.

The consideration of surcharges or discounts allow for further project specific price adjustment and thus contribute to establish an individual settlement price which is difficult to predict.

Regardless of these parameters for finetuning the settlement prices, the DSB should be obliged to make the criteria he has applied transparent to the stakeholders. Here, the DSB, with its interpretation of “fair and reasonable” prices, needs to balance with the envisaged cost savings for VHCN rollout on one side and the benefits from safeguarding sustainability of private ECN investment.

Question 12:

- a) The assumption that infrastructure related costs are sunk costs creates a noticeable margin for differentiated pricing. This is because of our suggestion to consider the proportionate infrastructure related costs of infrastructure not as a means for cost recovery but as a means for establish incentives for sharing and to substantiate the requirements of reasonability and fairness. Do you consider any noticeable deviations from the measure of proportional costing to be unfair and unreasonable?
- b) Do you find it appropriate to apply cost sharing according to the number of parties using the infrastructure? Or do you prefer proportionate cost sharing according to usages in terms of capacity used or cables deployed?

13 Concluding remarks

In this document we have derived recommendations regarding pricing and costing principles to be applied under BCRD’s obligations to facilitate access to existing infrastructure of ECN and non-ECN operators. The objective to achieve noticeable savings for VHCN rollout needs to be balanced with the ability of VHCN investors to sustainably offer their services. Impacts on the VHCN-business plans are considered as a relevant cost category which is hardly possible to quantify. Nonetheless, it remains unclear whether such impacts on the business plan can be attributed to individual access requests.

If DSB’s intention to prefer cost savings over safeguarding infrastructure investment, it is likely that future investment decisions will anticipate such pricing and – as a consequence – it is likely that investors will try to find a strategy in order to deny access.

Given the experience made in other Member States we think that transparency is a key for achieving access agreements for physical infrastructure. Furthermore, we

believe that the need for case specific decision taking will reveal the diversity of constellations and difficulty to apply uniform pricing principles and uniform rules for price settlement.

We expect each dispute settlement procedure will create additional insights regarding stakeholders strategies and associated impacts on the pursued objectives. Such experience and insights may require to amend or to extend the established and applied principles so far.

14 Annex I - Questions

Please provide a reasoning for you answers and judgements.

<p>Question 1:</p> <p>Do you share this judgement that the pricing principles should consider the outlined requirement in relation to the strategic incentives towards the negotiating parties?</p>
<p>Answer to 1</p>
<p>Question 2</p> <p>Do you share this judgement that the pricing principles should be project specific and that SMP-regulated access prices are not an appropriate obligatory measure for dispute settlement in the context of project specific pricing. Nonetheless, there might be constellations where such prices are applicable. Anyhow, such approach would require specific reasoning. – Please consider, that stakeholders and negotiating parties may interpret SMP prices as reasonable benchmarks.</p>
<p>Answer to 2</p>
<p>Question 3</p> <p>a) Do you agree with the assessment of fairness and reasonability with regard to the derived demarcations for a price range that can be used to facilitate the price settlement procedure regarding access requests?</p> <p>b) Do you agree on the conceptual approach to allow for surcharges and discounts as relevant categories to be considered in case of dispute settlement?</p> <p>c) Do you agree to take the stand-alone investment as a reasonable starting point of analysis for determining an upper bound for the price range</p> <p>d) In case, that the access provider is not able to provide the necessary cost data the DSB may use any other available data, which is considered to be appropriate to fill the gap. Do you agree with this approach?</p>
<p>Answer to 3</p>

<p>Question 4: (Please provide a reasoning for you answers and judgements.)</p> <p>a) Do you share the opinion that the dispute settlement body should be able to reject access requests with reference to the impact on the business plan?</p> <p>b) Do you consider it fair and reasonable if some sort of cost sharing related to physical infrastructure under consideration could be a sufficient compensation for the impact on the business plan? (see also the related principles in section 12.3 where we specify cost sharing rules).</p>
<p>Answer to 4</p>
<p>Question 5: (Please provide a reasoning for you answers and judgements.)</p> <p>a) Do you agree with the general principle to allow for differentiated pricing rules depending on the type of physical infrastructure under consideration?</p> <p>b) Do you agree that due to the difficulty to foresee all relevant constellations it should be considered reasonable to balance the different pricing criteria to be applied on a case by case basis?</p> <p>c) In case you favour uniform pricing principles, please detail your argumentation.</p>
<p>Answer to 5</p>
<p>Question 6: (Please provide a reasoning for you answers and judgements.)</p> <p>Please substantiate you position in case you do not agree with this recommendation of foreseeing surcharges in the price settlement procedures.</p>
<p>Answer to 6</p>
<p>Question 7:</p> <p>Do you agree with the suggested principle for demarcation that defines the one-off fees as the incremental cost for access provisioning?.</p>
<p>Answer to 7:</p>
<p>Question 8:</p>

<p>a) Do you agree with the statement that infrastructure related costs are sunk, so the BCRD does not require to recover these costs?</p> <p>b) Nonetheless, pricing according to infrastructure related costs is considered by several DSBs to be fair and reasonable (see section 10.3.2), but should not include fully depreciated assets (as this is not considered to be fair and reasonable). Do you share the assessment of cost related monthly access fees for infrastructure related investment although the investment is sunk? Please elaborate.</p>
<p>Answer to 8</p>
<p>Question 9:</p> <p>Do you agree that one off fees for feasibility should be limited to specific, project related costs as far as they are not related to the basic informational requirements that are considered to be subject to SIP? Please elaborate.</p>
<p>Answer to 9</p>
<p>Question 10:</p> <p>Do you confirm the suggested price base for access products? If you disagree, please detail the price bases that are relevant in the context of access to physical infrastructure under BCRD according to your understanding.</p>
<p>Answer to 10</p>
<p>Question 11:</p> <p>a) Do you support the suggested principle that the surcharge could be determined independent of information provided by the negotiating parties?</p> <p>b) Do you have any suggestion for benchmarks to be applied for this purpose?</p> <p>c) Do you agree with our suggestion that the DSB should use cost data of the negotiating parties in the course of the settlement procedure?</p> <p>d) If the supplier is not able to provide the necessary project specific cost data the DSB may use any other available data that is considered to be appropriate. Do you agree with this approach?</p> <p>e) Do you agree with the suggested approach that DSB may use ECN infrastructure-related cost data as a proxy for the non-ECN mark-up?</p>

Answer to 11

Question 12:

- a) The assumption that infrastructure related costs are sunk costs creates a noticeable margin for differentiated pricing. This is because of our suggestion to consider the proportionate infrastructure related costs of infrastructure not as a means for cost recovery but as a means for establish incentives for sharing and to substantiate the requirements of reasonability and fairness. Do you consider any noticeable deviations from the measure of proportional costing to be unfair and unreasonable?
- b) Do you find it appropriate to apply cost sharing according to the number of parties using the infrastructure? Or do you prefer proportionate cost sharing according to usages in terms of capacity used or cables deployed?

Answer to 12