



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.7.2007
KOM(2007) 401 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om markedsanalyser i henhold til EU's rammebestemmelser (2. rapport)

Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation

{SEK(2007) 962}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om markedsanalyser i henhold til EU's rammebestemmelser (2. rapport)

Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation

(EØS-relevant tekst)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Overblik over proceduren i artikel 7	3
3.	Det indre marked for elektronisk kommunikation	4
4.	Erfaringer fra anmeldelsesprocessen.....	5
4.1.	Markedsafgrænsning og -analyse.....	5
4.2.	Afhjælpende foranstaltninger	6
4.2.1.	Markederne for detailadgang til fastnet	6
4.2.2.	Fastnet- og mobiltermineringsmarkederne	7
4.2.3.	Engrosmarkederne for bredbåndsadgang (bitstrømsadgang og ubundet adgang til accessnettet)	8
5.	Tendenser for konkurrencesituationen i de analyserede markeder	9
5.1.	Detailmarkederne for opkaldstjenester og faste kredsløb	9
5.2.	Engrosmarkederne for transittjenester og centrallinjesegmenter af faste kredsløb ...	10
5.3.	Engrosmarkedet for mobiladgang og -opkaldsoprindelse.....	10
5.4.	Engrosmarkedet for radio-/tv-spredning	11
6.	Horisontale spørgsmål.....	11
6.1.	Strømlining af procedurer	11
6.2.	For sen vedtagelse af endelige foranstaltninger og gennemførelse af foranstaltninger	12
6.3.	Anvendelse af adgangsdirektivets artikel 5.....	13
7.	Konklusioner	13

1. INDLEDNING

Gennemførelsen af et åbent og konkurrencedygtigt indre marked for elektronisk kommunikation inden for et fælles europæisk informationsrum er fortsat en udfordring for EU. Rammebestemmelserne har ganske vist givet både borgerne og virksomhederne fordele i form af billigere priser, større udvalg og ensartede vilkår i hele EU, men der findes stadig hindringer, som gør, at det indre markeds potentiale ikke kan udnyttes fuldt ud.¹

Denne meddelelse giver et overblik over de erfaringer, der er gjort med markedsanalyseprocessen, og fremdrager nogle vigtige tendenser og problemstillinger. Den supplerer den årlige i2010-rapport² og den 12. gennemførelsesrapport³. Herudover yder den et bidrag til nyvurderingen af rammebestemmelserne, som Kommissionen agter at foreslå Rådet og Europa-Parlamentet i anden halvdel af 2007. Den viser desuden, at høringsordningen i rammedirektivets⁴ artikel 7 har bidraget væsentligt til en sammenhængende gennemførelse af rammebestemmelserne, navnlig for så vidt angår markedsafgrænsning og -analyser. Samtidig viser meddelelsen, at der på visse punkter, f.eks. pålagte foranstaltninger, stadig er plads til at gøre reglerne mere effektive og foranstaltningerne mere konsekvente på EU-plan for at fremme et indre marked for elektronisk kommunikation.

2. OVERBLIK OVER PROCEDUREN I ARTIKEL 7

Hovedmålene med de rammebestemmelser, der trådte i kraft i 2003, er at fremme konkurrence, investeringer og innovation i det indre marked for elektronisk kommunikation af hensyn til forbrugerne og EU's konkurrenceevne. Den høringsordning, der er fastlagt i rammebestemmelserne, spiller en væsentlig rolle ved omsætningen af disse mål. Reguleringsbeslutninger vedtages af de nationale tilsynsmyndigheder, men høringsordningen på EU-niveau sikrer, at målene for det indre marked beskyttes. Kommissionens rolle i forbindelse med artikel 7 i rammebestemmelserne er af afgørende betydning, når det gælder (i) at sikre **ensartet regulering** i hele EU; (ii) at **begrænse regulering** til markeder, hvor der ikke vil opstå konkurrence uden regulering; og (iii) at gøre reguleringsprocessen mere **åben**.

I henhold til rammedirektivets artikel 7 anmelder tilsynsmyndighederne udkast til reguleringsforanstaltninger i forbindelse med markedsanalyser til Kommissionen og de andre medlemsstaters tilsynsmyndigheder. Kommissionen kan anmode en tilsynsmyndighed om at trække udkastet tilbage, hvis forslaget ikke anses for foreneligt med fællesskabslovgivningen, herunder navnlig lovgivning vedrørende

¹ Et indre marked for borgerne, KOM(2007) 60 endelig 21.2.2007

² i2010 – Årsrapport om informationssamfundet, 2007, KOM(2007)146 endelig af 30.3.2007.

³ Elektronisk kommunikation i Europa – Regulering og markeder (12. rapport), KOM(2007) 155 af 29.3.2007.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

markedsafgrænsning og/eller beregning af stærk markedsposition. Kommissionen har fem gange bedt om, at lovgivning trækkes tilbage. Herudover har tilsynsmyndighederne i 28 tilfælde valgt at trække deres anmeldelser tilbage. Kommissionen og de andre tilsynsmyndigheder kan også fremsætte bemærkninger om påtænkte foranstaltninger, som ophavstilsynsmyndigheden skal tage videst muligt hensyn til. Hidtil er der anmeldt flere end 600 udkast til foranstaltninger til Kommissionen, hvilket betyder, at den første runde af markedsanalyser for de 18 markeder, der er omhandlet i Kommissionens henstilling 2003/311/EF⁵, næsten er afsluttet.

I bilag I til denne meddelelse findes en mere omfattende oversigt over proceduren.

3. DET INDRE MARKED FOR ELEKTRONISK KOMMUNIKATION

Selv om mange operatører er etableret i en række lande⁶, er de fleste markeder inden for sektoren for elektronisk kommunikation nationale markeder. Operatører, som ønsker at udbyde sammenlignelige tjenester i hele EU, navnlig til multinationale virksomhedskunder, og at forenkle salgs- og markedsføringsprocessen, er afhængige af rimeligt sammenlignelige engrosinput på tværs af medlemsstaterne⁷. De anmeldelser, der hidtil er modtaget, viser, at de pålagte foranstaltninger ikke altid er lige effektive, og at reguleringstiltag ikke altid er ensartede i EU, selv i sammenlignelige sager. Markedsaktører, som ønsker at drive virksomhed i flere medlemsstater, står over for en lang række forskellige reguleringsmiljøer. Med henblik på at give EU's sektor for elektronisk kommunikation mulighed for at udnytte det indre markeds potentiale fuldt ud bør der træffes yderligere foranstaltninger for at sikre en effektiv regulering i alle medlemsstater og for at fjerne ubegrundede forskelle mellem medlemsstaterne. Hvis forhåndsreguleringen ikke er konsekvent, vil det være vanskeligere for operatører, som er etableret i flere forskellige medlemsstater, at tilbyde deres produkter i hele EU.

Hvis der er tvivl om regelsituationen, kan det få negative virkninger på udviklingen af sektoren for elektronisk kommunikation i EU⁸. I forbindelse med den offentlige

⁵ Kommissionens henstilling 2003/311/EF af 11. februar 2003 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (henstillingen om relevante markeder), EFT L 114 af 8.5.2003, s. 45.

⁶ Inden for fast taletelefoni- og bredbåndsmarkederne, er der mange operatører, som er aktive i flere medlemsstater, og nogle endda i hele EU. Også på mobilmarkedet er der flere selskaber, som opererer i en række medlemsstater, og der er én operatør, som er aktiv i mere end halvdelen af de 25 EU-medlemsstater. Inden for satellitbaseret radio-/tv-transmission tilbyder operatørerne allerede grænseoverskridende tjenester. Se undersøgelsen med titlen "Preparing the Next Steps in Regulation of Electronic Communications - A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework" af juli 2006 ("Hogan & Hartson og Analysys-undersøgelsen").

⁷ Se Hogan & Hartson og Analysys-undersøgelsen.

⁸ Sektoren for elektronisk kommunikation udgør ca. 44,5% af hele ikt-sektoren, der er værdisat til 649 mia. EUR i 2006 ifølge Kommissionens 12. gennemførelsesrapport.

høring om nyvurderingen af EU's rammebestemmelser⁹ blev det foreslået, at Kommissionen kunne spille en større rolle, når det gælder en mere ensartet anvendelse af foranstaltninger¹⁰.

4. ERFARINGER FRA ANMELDELSESPROCESSEN

Rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og –tjenester er baseret på regulering af markeder og ikke regulering af teknologier. Disse markeder afgrænses og analyseres i overensstemmelse med konkurrencerettens principper. Hvis et givet marked er underlagt forhåndsregulering, og en tilsynsmyndighed finder, at en eller flere virksomheder har en stærk markedsposition (svarende til "dominerende stilling" i konkurrenceretten) på dette marked, skal den indføre passende regulering. Derimod må der ikke indføres regulering, og eksisterende regulering skal ophæves, hvis ingen virksomhed viser sig at have en stærk markedsposition.

I dette afsnit gennemgås udviklingen i markedsafgrænsning og –analyse, og der peges på visse mangler og forskelle ved anvendelsen af foranstaltninger, som fortsat findes og risikerer at underminere det indre marked. Gennemgangen suppleres med et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt denne meddelelse, og som giver et mere detaljeret overblik.

4.1. Markedsafgrænsning og -analyse

Kommissionens første meddelelse om markedsanalyser¹¹ understregede, at Kommissionens deltagelse havde gjort det muligt at nå en høj grad af ensartethed i forbindelse med markedsafgrænsning og -analyse. Erfaringerne fra de anmeldelser, der er modtaget herefter, viser, at det fortsat er tilfældet.

I henhold til rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation skal markederne afgrænses i overensstemmelse med konkurrenceretten, idet der tages videst muligt hensyn til princippet om teknologineutralitet. Siden den første meddelelse om markedsanalyser har proceduren i artikel 7 sammen med henstillingen om relevante markeder sikret, at tilsynsmyndighederne definerer markederne på en ensartet måde, herunder også markeder med nye teknologier, f.eks. bredbåndstjenester med stor båndbredde baseret på VDSL-teknologi. Kommissionen konstaterede, at en ren opgradering af en eksisterende tjeneste, som leveres ved hjælp af en ny teknologi, ikke i sig selv udgør et nyt marked¹². Kommissionen har også vejledt om, hvorvidt

⁹ Se navnlig meddelelsen om revurderingen af EU's regelsæt for elektroniske kommunikationsnet og tjenester, KOM(2006) 334 endelig af 28.6.2006.

¹⁰ Se undersøgelsen udført af London Economics i samarbejde med PricewaterhouseCoopers med titlen "An assessment of the regulatory framework for electronic communications: growth and investment in the EU e-Communications sector" af juli 2006 ("LE PWC-undersøgelsen").

¹¹ Se meddelelsen om markedsanalyser i henhold til i EU's rammebestemmelser, KOM(2006) 28 endelig af 7.2.2006.

¹² Kommissionen sendte en åbningsskrivelse til Tyskland på grund af ændringer i den tyske telelovgivning, som i praksis ville fritage net med hurtig internetadgang (VDSL) fra konkurrence, se pressemeddelelse IP/07/237 af 26.2.2007.

faste kredsløb, som bruger alternative grænseflader, f.eks. Ethernet, burde medregnes til engrosmarkedet for faste kredsløb¹³.

Hvad angår stærk markedsposition, skal tilsynsmyndighederne i tråd med principperne for EU's konkurrenceret og under videst mulig hensyntagen til vejledningen¹⁴ om stærk markedsposition, vurdere, om en virksomhed har en stærk position på det pågældende marked. En meget stor markedsandel (mere end 50%) er i sig selv, bortset fra helt usædvanlige situationer, bevis på, at der er tale om en dominerende position, medens en markedsandel på mere end 40% normalt ville give anledning til at undersøge, om der er tale om en stærk markedsposition. I henhold til gældende retspraksis afhænger medregning af interne salg i et marked af, hvorvidt den trafik, som genereres af en virksomheds datterselskab ville blive udbudt på handelsmarkedet, hvis markedsprisen falder eller stiger. Andre faktorer, som er relevante for beregningen af stærk markedsposition er bl.a. markedsdynamikken, kontrol over infrastruktur, som ikke let kan duplikeres, adgangshindringer og potentiel konkurrence.

4.2. Afhjælpende foranstaltninger

Har en virksomhed en stærk markedsposition på et givet marked, skal den relevante tilsynsmyndighed pålægge forskriftsmæssige forpligtelser, som er hensigtsmæssige til at afhjælpe det konstaterede konkurrenceproblem.

Med hensyn til valg af foranstaltninger kan Kommissionen konstatere, at der på dette område er større forskelle i EU som helhed, end det er tilfældet for markedsafgrænsning og beregning af stærk markedsposition. Forskellene i foranstaltningerne kunne ikke altid begrundes med forskellige markedsforhold eller andre anmeldte særlige forhold. Det var heller ikke altid den mest effektive foranstaltning, der blev valgt. I de følgende afsnit beskrives de vigtigste problemområder.

4.2.1. Markederne for detailadgang til fastnet

På markederne for detailadgang (dvs. forbindelse til et fastnet for telefoni, der giver mulighed for at foretage og modtage opkald og relaterede tjenester) pålagde nogle tilsynsmyndigheder ikke forpligtelse til omkostningsregnskaber og opsplitning af regnskaber eller de fastsatte ikke passende nærmere betingelser herfor¹⁵. Manglen på sådanne forpligtelser på detailadgangsmarkederne gør det svært at pålægge en effektiv prisregulering for forskellige indbyrdes forbundne engrosprodukter (f.eks.

¹³ Faste kredsløb med alternative grænseflader (herunder Ethernet) skal medregnes i engrossalgsmarkedene for faste kredsløb, hvis en vurdering i overensstemmelse med konkurrenceretten viser, at engroskredsløb med alternative grænseflader kan erstatte engroskredsløb med traditionelle grænseflader, navnlig hvis deres funktionalitets- og prisniveauer ligner hinanden.

¹⁴ Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og beregning af stærk markedsposition i henhold til EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (vejledningen om stærk markedsposition) EFT C 165 af 11.7.2002, s. 6.

¹⁵ Kommissionen pegede på manglende omkostningsbaseret og manglende opsplitning af regnskaber i Tyskland og manglende oplysninger om regnskabsmetoderne i Slovakiet.

engrospriser for leje af kredsløb og priser for ubundet adgang til accessnettet) og at overvåge overholdelsen af ikke-diskriminerende forpligtelser. Det gør også den efterfølgende håndhævelse af konkurrencereglerne vanskelig, f.eks. i tilfælde af konkurrenceforvridende prissætning.

Pålægelse og gennemførelse af forpligtelser i forbindelse med engrospriser for leje af kredsløb varierer også betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden. Forskellene kan ikke altid begrundes ud fra forskellige markedsforhold¹⁶. Endelig påpeger Kommissionen, at en mangel på reel konkurrence på detailadgangsmarkederne fortrinsvis bør håndteres ved hjælp af effektiv regulering af engrospriser (f.eks. engrospriser for leje af kredsløb og priser for ubundet adgang til accessnettet). Når de vurderer behovet for regulering af detailmarkederne, navnlig i en anden runde af markedsanalyserne, bør tilsynsmyndighederne først analysere og søge at forbedre virkningen af foranstaltninger på engrosmarkederne¹⁷.

Foranstaltninger, der er pålagt på detailadgangsmarkederne, kan være meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Disse forskelle kan ikke altid begrundes med forskellige markedsforhold.

4.2.2. *Fastnet- og mobiltermineringsmarkederne*

I princippet har en operatør en monopolstilling, når det gælder opkaldsterminering på eget net. Selv om de foranstaltninger, der er vedtaget indtil nu, har sænket prisniveauet for terminering væsentligt i EU, anvendes reguleringen fortsat ujævnt. Navnlig på følgende områder er der fortsat problemer:

Selv om de fleste medlemsstater opererer med en form for omkostningsbaseret, er der stadig en stor spredning i de gennemsnitlige mobiltermineringstakster mellem medlemsstaterne imellem. Forskellene kan delvis være begrundet med forskellige omkostninger, men skyldes også de forskellige prissætningsmetoder, som tilsynsmyndighederne anvender, og de forskellige overgangsperioder, der er fastsat til at nedbringe mobiltermineringstaksterne til en effektiv operatørs omkostningsniveau. Høje termineringstakster fører således til høje, om end faldende, priser for forbrugerne i en række medlemsstater.

Herudover godkendte en række tilsynsmyndigheder høje termineringstakster for små operatører, som ikke har kunnet udnytte stordriftsfordele umiddelbart efter deres markedsadgang. Dette kan dog opmuntre til ikke at udvide markedsandelen på detailniveauet, idet en udvidelse af kundegrundlaget ville føre til lavere regulerede termineringstakster. Termineringstaksterne burde derfor principielt være symmetriske, medens asymmetriske takster kræver en tilstrækkelig begrundelse. Kommissionen erkender, at i visse usædvanlige tilfælde kan asymmetriske takster begrundes med objektive omkostningsforskelle, som de berørte operatører ikke er

¹⁶ Kommissionen kommenterede f.eks. engrospriserne for leje af kredsløb i Portugal, Spanien og Det Forenede Kongerige og anmodede Polen om at forklare forpligtelsen i forbindelse med engrossalg af lejede kredsløb nærmere.

¹⁷ Kommissionen nævnte her særlig behovet for at tage hensyn til foranstaltninger på engrosmarkederne i Ungarn, Frankrig, Slovenien og Spanien og håndhævelsen af disse foranstaltninger i Frankrig.

herre over, f.eks. i tilfælde af forskelle i vigtige netkomponenter, som der ikke kan laves om på. Hvis asymmetriske termineringstakster ikke bygger på objektive omkostningsforskelle, skal de udfases inden for en rimelig tidshorisont.

For fastnet- og mobiltermineringsmarkederne understregede Kommissionen behovet for principielt at bevæge sig hen imod symmetriske termineringstakster, som bygger på en effektiv operatørs omkostninger, og opmuntrede tilsynsmyndighederne til at sænke taksterne i overensstemmelse hermed, navnlig for mobilterminering. De forskellige tilgange i medlemsstaterne har en negativ virkning på det indre marked, og Kommissionen opfordrede tilsynsmyndighederne til et tæt samarbejde i De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe vedrørende Elektroniske Kommunikationsnet og -tjenester for at udvikle en sammenhængende EU-dækkende tilgang til omkostningsberegning og øget symmetri.

4.2.3. Engrosmarkederne for bredbåndsadgang (bitstrømsadgang og ubundet adgang til accessnettet)

En effektiv regulering af engrosmarkederne for bredbåndsadgang ("bitstrømsadgang") og ubundet adgang til accessnettet er en vigtig faktor, når det gælder en konkurrencedygtig videreudvikling af detailmarkederne for bredbåndsadgang og udviklingen af 'triple play'-tjenester, der leveres via bredbåndsinfrastruktur. Bitstrømsadgang giver nye markedsaktører mulighed for levere egne detailbredbåndsadgangstjenester til slutbrugere. Bitstrømsadgang er derfor et vigtigt springbræt for nye markedsaktører til investeringer i fuld udbygning af deres eget net, som fører frem til ubundet adgang til accessnettet. Efter en vis periode lader konkurrenter til at bygge på en kombination af de to adgangsformer; de investerer i deres egen infrastruktur frem til den etablerede operatørs accessnet, hvor det er økonomisk muligt, dvs. normalt i mere tætbefolkede områder, medens de bygger på bitstrømsadgang i landområderne.

Sommetider hindrede en for sen¹⁸ anvendelse af foranstaltninger på engrosmarkederne for bredbåndsadgang reguleringen i at være effektiv. I en række tilfælde var de punkter i nettet, hvor der skulle gives bitstrømsadgang, enten ikke angivet eller utilstrækkelige til at sørge for, at der opstod konkurrence¹⁹. Prisregulering var ikke altid effektiv²⁰ og baseret på forskellige prissætningsmetoder fra land til land. Ineffektiv prisregulering i nogle medlemsstater skævvrider det indre marked og medfører konkurrencefordrejning, hovedsageligt via margenklemmer. Det er ikke alle medlemsstater, som har pålagt den etablerede operatør at stille "rå DSL" til rådighed, som giver andre operatører mulighed for at levere bredbåndsadgang til slutbrugere uden at være forpligtet til at leje en telefonlinje af den etablerede operatør²¹.

¹⁸ F.eks. anmeldte den tyske tilsynsmyndighed de endelige afhjælpningsforanstaltninger mere end et år efter meddelelsen om markedsanalysen.

¹⁹ Det var tilfældet i Luxembourg, Den Tjekkiske Republik og Polen.

²⁰ Det gælder navnlig i Den Tjekkiske Republik, Tyskland og Finland.

²¹ Kommissionen fremsatte bemærkninger herom efter meddelelser fra Tyskland og Luxembourg.

På grund af de høje omkostninger for at duplikere den "sidste kilometer" af PSTN-net har de tidligere monopolselskaber stadig en meget stærk position på engrosmarkedet for ubundet adgang. Derfor er markedet blevet meddelt som ikke-konkurrencepræget af alle tilsynsmyndigheder, som har indgivet meddelelse om det indtil nu.

I nogle medlemsstater opgraderes dele af accessnettet i øjeblikket med lyslederinfrastruktur mellem hovedfordelere og gadeskabe. Kommissionen påpeger, at dette ikke bør underminere konkurrenters mulighed for at få adgang til et net, der ejes af en operatør med stærk markedsposition på et passende niveau med henblik på at kunne fortsætte med at konkurrere effektivt. På baggrund af denne udvikling bør markederne for bitstrømsadgang og ubundet adgang til accessnettet fremover ikke analyseres hver for sig, således at der sikres en sammenhængende tilgang.

5. TENDENSER FOR KONKURRENCESITUATIONEN I DE ANALYSEREDE MARKEDER

Et af de vigtigste mål for ordningen i artikel 7 er at begrænse regulering til de markeder, som bl.a. på grund af deres struktur ikke har udsigt til, at der bliver indført konkurrence i praksis, hvis der ikke gribes ind med regulering. I dette afsnit præsenteres visse markeder, hvor der er konstateret en udvikling i konkurrencesituationen. Denne udvikling vil blive taget med i overvejelserne ved nyvurderingen af henstillingen om relevante markeder. Udviklingen af alle de markeder, der er nævnt i henstillingen om relevante markeder, er beskrevet nærmere i bilag III til denne meddelelse.

5.1. Detailmarkederne for opkaldstjenester og faste kredsløb

I EU som helhed viser detailmarkederne for opkaldstjenester en mærkbar tendens hen imod konkurrence. I en række medlemsstater er der navnlig for markederne for internationale opkald allerede konstateret konkurrence i den første runde af markedsanalyser²². Selv på de markeder, hvor der hidtil ikke er konkurrence, er forholdene blevet bedre, dvs. priserne er faldet og nye aktører er ved at tilkæmpe sig en markedsandel. Øget konkurrencepres fra tilstødende markeder, som f.eks. mobilmarkedet, begrænser den etablerede operatørs muligheder. Regulering af engrospriser (fast operatørvalg og operatørforvalg, sommetider i kombination med engrospriser for lejede kredsløb) mindsker hindringerne for markedsadgang. Herudover forventes udbredelsen af bredbåndsinternetforbindelser i kombination med fremkomsten af Voice over Broadband (VoB) at øge konkurrencen på opkaldsmarkederne yderligere i de kommende år.

Passende regulering på engrosniveauet burde gøre regulering på detailniveauet overflødig, når alternative operatører er kommet ind på markedet og konkurrerer med den etablerede operatør om at levere bedre tjenester til forbrugerne til lavere priser. Tilsynsmyndighederne bør derfor fokusere på at håndhæve en effektiv regulering på engrosniveauet. De opfordres til at overvåge virkningerne af regulering på engrosniveauet nøje og efter behov tilpasse foranstaltningerne på engrosmarkederne i

²² Det var (delvis) tilfældet i Østrig, Belgien, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Finland, Tyskland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige.

overensstemmelse hermed med henblik på at sikre konkurrencen på detailniveauet. Tilsynsmyndighederne opfordres også til et tæt samarbejde med nationale konkurrencemyndigheder for at sikre at konkurrencen på detailmarkedet for opkaldstjenester ikke forvrides af konkurrencebegrænsende adfærd.

Den teknologiske udvikling og den konsekvente og effektive håndhævelse af passende regulering på engrosniveauet har øget konkurrencen på detailmarkederne for opkaldstjenester og faste kredsløb.

5.2. Engrosmarkederne for transittjenester og centrallinjesegmenter af faste kredsløb

Ni tilsynsmyndigheder havde konstateret effektiv konkurrence på deres engrosmarkeder for centrallinjesegmenter af faste kredsløb²³. I nogle medlemsstater er den etablerede operatørs kernetinfrastruktur blevet duplikeret, og alternative operatører er begyndt at tilbyde centrallinjesegmenter af faste kredsløb til tredjeparter i konkurrence med den etablerede operatør. Alternative operatørers net dækker måske ikke hele en medlemsstats område, men i mange medlemsstater er der potentiale til at udvide dækningen. Det kan påvirke alternative operatørers modstående købermagt i forhold til etablerede operatører.

Fire tilsynsmyndigheder fandt, at der var konkurrence på deres transitmarkeder. Det var dog sådan - selv i nogle af transitmarkederne uden konkurrence - at tendensen gik i retning af konkurrence, idet markedsandelen for operatører med stærk markedsposition var for nedadgående, selv om den stadig var betydelig, fordi alternative operatører dupliserede infrastruktur, ikke kun til egenforsyning men også for at tilbyde tredjeparter transittjenester. Kernetinfrastrukturen er blevet duplikeret og faste kredsløb, der udgør grundlaget for at levere transittjenester, er der ingen mangel på.

Det kan med rimelighed forventes, at duplikeringen af basisinfrastrukturen og centrallinjesegmenter vil fortsætte fremover, selv om de alternative operatører i en række medlemsstater måske stadig vil benytte sig af den etablerede operatørs linjer på nogle af de mindre trafikerede ruter.

5.3. Engrosmarkedet for mobiladgang og -opkaldsoprindelse

I den første runde markedsanalyser fandt fem tilsynsmyndigheder, at der ikke var effektiv konkurrence på engrosmarkedet for mobiladgang og -opkaldsoprindelse og foreslog derfor regulering²⁴. I andre medlemsstater ansås markedet for at have konkurrence. I en række medlemsstater leveres mobiladgang og -opkaldsoprindelse på et kommercielt grundlag. Når tjenesteudbydere først er kommet ind på markedet, enten ved hjælp af regulerede eller kommercielt aftalte adgangsordninger med en

²³ Det var tilfældet i Østrig, Belgien, Den Tjekkiske Republik, Finland, Ungarn, Letland, Nederlandene, Sverige og Slovenien.

²⁴ I Cypern og Slovenien blev det konstateret, at én operatør havde en stærk markedsposition. I Irland, Spanien og Malta var der tale om kollektiv dominans. I Irland er den endelige foranstaltning blevet trukket tilbage af den irske tilsynsmyndighed i kølvandet på en retssag.

mobilnetoperatør, kan værtsoperatøren have en økonomisk interesse i at fortsætte med at levere sine ydelser²⁵.

Engrosmarkedet for mobiladgangs- og -opkaldsoprindelsestjenester anses for at have effektiv konkurrence i de fleste medlemsstater, men det må stadig vurderes, hvorvidt der er udviklet tilstrækkelig konkurrence på dette marked, f.eks. ved hjælp af MVNO-aftaler.

5.4. Engrosmarkedet for radio-/tv-spredning

Alle tilsynsmyndigheder, bortset fra Cypren, har indtil nu reguleret i det mindste en del af engrosmarkedet for radio-/tv-spredningstjenester. Reguleringen er ret forskellig fra den ene medlemsstat til den anden ligesom de tilgrundliggende markedsforhold. I de fleste medlemsstater er jordbaserede platforme fremherskende, medens kabel-tv er det i andre. Tidsplanen for overgangen til digitale tjenester varierer i hele EU, og der er også store forskelle i den nationale lovgivning, som pålægger visse selskaber forsyningspligt.

Radio-/tv-spredningsmarkedet præges af den teknologiske udvikling. Udbredelsen af digitalt jordbaseret tv vil give forbrugerne mulighed for at modtage et større antal programmer. Udviklingen af internet-tv og digitalt jordbaseret tv kan forventes at føre til lavere koblingsomkostninger mellem infrastrukturerne. Det øgede antal spredningsinfrastrukturer burde mindske tv-selskabernes afhængighed af én bestemt transmissionsplatform yderligere og øge deres modstående købermagt.

6. HORIZONTALT SPØRGSMAAL

I sin første meddelelse om markedsanalyser i henhold til EU's rammebestemmelser opmuntrede Kommissionen navnlig tilsynsmyndighederne til at indhente markedsaktørernes og de nationale lovgiveres synspunkter **inden drøftelserne på EU-niveau**, og bemærkede, at **separate anmeldelser i forskellige etaper af markedsanalysen forlænger lovgivningsprocessen unødvendigt**. Ud over disse problemstillinger, som fortsat er relevante og er forværret i det forløbne år, fremhæver Kommissionen i det følgende nogle horisontale spørgsmål.

6.1. Strømlining af procedurer

For at sikre en effektiv beslutningstagning inden for de stramme tidsfrister, der er fastsat i rammedirektivets artikel 7, har Kommissionen vedtaget en procedurehenstilling²⁶. Selv om henstillingen indeholder klare og fleksible

²⁵ Hvis værtsoperatøren standser sin levering, skifter tjenesteudbyderen måske til en anden engrosleverandør. Alternativt, hvis tjenesteudbyderen trækker sig ud af detailmarkedet, så kan værtsoperatøren eventuelt ikke tiltrække en tilstrækkelig andel af tjenesteudbyderens detailkunder til at opveje de tabte engrosindtægter.

²⁶ Kommissionens henstilling 2003/561/EF af 23. juli 2003 om anmeldelser, tidsfrister og høringer i henhold til artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (procedurehenstillingen), EUT L 190 af 30.7.2003, s. 13.

procedurer for samarbejdet mellem Kommissionen og tilsynsmyndighederne, viser erfaringen, at yderligere gennemførelsesprocedurer kunne være nyttige for at øge den retlige sikkerhed, mindske den administrative byrde for tilsynsmyndighederne, operatørerne og Kommissionen og for at forenkle processen yderligere.

Kommissionen vil fremlægge forslag til en strømlining af procedurerne i en revideret procedurehenstilling senere på året.

6.2. For sen vedtagelse af endelige foranstaltninger og gennemførelse af foranstaltninger

Elektroniske kommunikationsmarkeder gennemgår ofte en hurtig udvikling, og regulering kan kun tackle markedssvigt effektivt, hvis reguleringsforanstaltningerne gennemføres hurtigt.

I visse medlemsstater har tilsynsmyndighederne vedtaget de endelige foranstaltninger et væsentligt stykke tid efter færdiggørelsen af markedsanalysen. Sådanne forsinkelser bør undgås for at sikre en rettidig reaktion på de markedssvigt, der konstateres i forbindelse med markedsanalysen.

Herudover opstår der forsinkelser i visse medlemsstater, fordi foranstaltninger anmeldes for sig selv uden den tilgrundliggende markedsafgrænsning og -analyse. Som følge heraf tackles markedssvigt ikke rettidigt, hvilket mindsker reguleringens virkning, og dermed skaber en risiko for sektorens konkurrencedygtighed.

Tilsynsmyndighederne tilskyndes til at gennemføre og anmelde alle etaper af markedsanalysen på samme tid (markedsafgrænsning, markedsanalyse og påtænkte reguleringstiltag).

Endelig er der i visse tilfælde forløbet en rum tid uden genanmeldelse af et udkast til foranstaltning, som måtte trækkes tilbage. Det pågældende udkast til foranstaltning bør ændres og forelægges i national høring hurtigst muligt efter Kommissionens krav om, at tilsynsmyndigheden skal trække foranstaltningen tilbage, så det sikres, at konkurrenceproblemer løses hurtigst muligt.

Nogle tilsynsmyndigheder har pålagt generelle foranstaltninger og har overladt afhjælpningsforanstaltningernes detaljer til kommercielle forhandlinger mellem markedsaktørerne, f.eks. ved at pålægge en generel forpligtelse til omkostningsbaseret uden at angive prislofter eller detaljerede forpligtelser vedrørende omkostningsregnskaber. Hvis forhandlingerne mellem markedsaktørerne ikke giver noget resultat, træder tilsynsmyndighederne til for at bilægge tvisten og pålægge specifikke priser på grundlag af omkostningsregnskabsforpligtelsen. Selv om virksomhederne i princippet selv bør forhandle deres adgangs- og samtrafiktafter²⁷ i god tro, bør de konkurrenceproblemer, som er konstateret i forbindelse med reguleringsprocedurerne løses hurtigst muligt på en effektiv måde. Den implicite trussel om yderligere regulering, enten som led i en tvistbilæggelse,

²⁷ Se betragtning 5 og 6 samt artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7.

eller på tilsynsmyndighedens initiativ, hvis kommercielle forhandlinger ikke kan afhjælpe det konstaterede konkurrenceproblem, lader til at være utilstrækkelig, da den ikke nødvendigvis medfører åbenhed og retssikkerhed for markedsaktørerne og kan forårsage unødvendige forsinkelser.

Foranstaltninger bør defineres tilstrækkelig klart og detaljeret i de endelige foranstaltninger og bør kunne løse de konstaterede konkurrenceproblemer på en effektiv måde.

6.3. Anvendelse af adgangsdirektivets artikel 5

Medlemsstaterne har anvendt artikel 5, stk. 1 i adgangsdirektivet i flere tilfælde²⁸. Det giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge operatører, som ikke har en stærk markedsposition, reguleringsforanstaltninger i det omfang, det er nødvendigt for at sikre punkt-til-punkt-forbindelse. Kommissionen har understreget, at artikel 5 ikke må anvendes til at omgå markedsanalyseprocessen og kun bør anvendes i tilfælde, hvor det er nødvendigt at garantere punkt-til-punkt-forbindelse.

Tilsynsmyndighederne bør kun bruge deres beføjelser i henhold til adgangsdirektivets artikel 5 i klart definerede situationer, så overregulering og usikkerhed på markederne undgås.

7. KONKLUSIONER

Næsten alle tilsynsmyndigheder har afsluttet den første runde markedsanalyser af de 18 markeder, som er anført i henstillingen, med undtagelse af tilsynsmyndighederne i Bulgarien og Rumænien, som først tiltrådte EU den 1. januar 2007. EU-høringsordningen i rammedirektivets artikel 7 har medvirket til at **fremme konkurrence, investeringer og innovation samt til at konsolidere det indre marked for elektronisk kommunikation**. Den har sikret en konsekvent tilgang i EU, navnlig for så vidt angår markedsafgrænsning og beregning af stærk markedsposition, indført fornuftige økonomiske analyser i markedsanalyseprocessen og øget gennemsækeligheden. Samlet set har denne form for samarbejde mellem Kommissionen og tilsynsmyndighederne ført til bedre regulering, som bygger på konkurrenceprincipper, og bidraget til udviklingen af en fælles EU-reguleringskultur. Kommissionens bemærkninger til foreslåede foranstaltninger har dirigeret udviklingen hen imod en konsekvent reguleringstilgang i hele EU, samtidig med at der er taget hensyn til specifikke nationale omstændigheder. Kommissionen har

²⁸ I sag NL/2003/17 anmeldte det nederlandske økonomiministerium et dekret, som indeholdt en generel forpligtelse til at sikre punkt til punkt-forbindelse for alle offentligt tilgængelige telefontjenester i Nederlandene. I sag UK/2003/19 anmeldte den britiske tilsynsmyndighed en forpligtelse for udbyderen af adgangskontroltjenester til digitalt tv (Sky Subscriber Services Limited) at give adgang til disse tjenester på ensartede, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Den polske tilsynsmyndighed pålagde den etablerede operatør en forpligtelse til ikke-diskrimination og transparens, navnlig for at forhindre denne operatør i at forringe kvaliteten af IP-transmission mellem dens egne kunder og andre operatører inden for elektronisk kommunikation (se sag PL/2006/0382). I sag UK/2006/0454 foreslog den britiske tilsynsmyndighed at pålægge BT en adgangsrelateret forpligtelse, som kræver, at BT skal købe engros-smalbåndopkaldstermineringstjenester fra enhver operatør af et offentligt net til elektronisk kommunikation.

fokuseret på at sikre, at foranstaltningerne er passende, dvs. tilpasset det konstaterede problem, forholdsmæssige og begrundede i lyset af de mål, der er fastsat i rammedirektivet.

Der må dog tages yderligere skridt for at forbedre reguleringens effektivitet og for at nå frem til større ensartethed ved valg og anvendelse af foranstaltninger.

Selv om reguleringsmetoderne vedrørende markedsafgrænsning og beregning af stærk markedsposition i høj grad har tilnærmet sig hinanden, **er foranstaltningerne ikke altid hensigtsmæssige til at løse konstaterede konkurrenceproblemer, og der er ofte store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden til trods for, at markedsforholdene ligner hinanden.**

Kommissionen vil bestræbe sig på at strømline procedurene yderligere og på at **mindske den administrative byrde mest muligt for markedsaktører og tilsynsmyndighederne, i tråd med Kommissionens strategi for bedre regulering²⁹**. Kommissionen vil fremsætte forslag i overensstemmelse hermed i forbindelse med nyvurderingen af rammebestemmelserne. Herudover **opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at bidrage til strømlining af markedsanalyseprocessen på det nationale plan**. Tilsynsmyndighederne bør navnlig (i) undgå forsinkelser mellem anmeldelsen af udkast til foranstaltninger og vedtagelsen af de endelige foranstaltninger, og (ii) undgå at anmelde markedsanalyser og påtænkte afhjælpningsforanstaltninger i forskellige etaper.

Kommissionen er ved at nyvurdere rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation og fremlægger sit forslag for Rådet og Europa-Parlamentet i anden halvdel af 2007. De reviderede rammebestemmelser forventes dog ikke at træde i kraft før 2009 eller 2010. På kort sigt nyvurderer Kommissionen henstillingen om relevante markeder og procedurehenstillingen om artikel 7, og de nye udgaver af disse tekster vil blive vedtaget i anden halvdel af 2007.

²⁹

Se navnlig Kommissionens meddelelse om "Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union", KOM(2005) 97 endelig af 16.3.2005.