



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.2.2006
KOM(2006) 28 endelig

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

om markedsanalyser i henhold til i EU's rammebestemmelser

Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation

{SEK(2006) 86}

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

om markedsanalyser i henhold til EU's rammebestemmelser

Konsolidering af det indre marked for elektronisk kommunikation

1. INDLEDNING

Rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation, der blev indført i 2002, omfattede en grundig gennemgang af reguleringsstrategien. Sektorspecifik regulering og konkurrencelovgivning blev koblet sammen på en helt ny måde. Den hidtidige mere mekanistiske reguleringsstrategi blev erstattet af en **økonomisk, hvor reguleringen tager udgangspunkt i konkurrencerettens principper**. De nationale tilsynsmyndigheder skal gennemføre "markedsanalyser" for at afgøre, om et særligt marked skal reguleres. Hvis et givet marked er underlagt forhåndsregulering, og en tilsynsmyndighed finder, at en eller flere virksomheder har en stærk markedsposition (svarer til "dominerende stilling" i konkurrencelovgivningen) 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. Markedsanalyseprocessen skal kontrolleres af Kommissionen i henhold til den EU-høringsordning, der er fastlagt i artikel 7 i rammedirektivet.

Målet med rammebestemmelserne, hvor EU-høringsordningen indtager en central plads, er at fremme konkurrence, investeringer og innovation og dermed bidrage til opfyldelsen af målsætningerne i i2010-agendaen, Kommissionens strategi for øget vækst og beskæftigelse i kommunikationssektoren og nylanceringen af Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse.

I denne meddelelse vurderes, hvordan EU-høringsordningen for elektronisk kommunikation fungerer, og der redegøres for de hidtidige erfaringer med dens anvendelse. I løbet af de første to år har høringsordningen i artikel 7 givet Kommissionen et grundigt indblik i udviklingen på markedet for elektronisk kommunikation i hele EU. Processen er desværre endnu ikke afsluttet, men Kommissionen finder det ikke desto mindre hensigtsmæssigt at dele denne viden med et bredere publikum. Konklusionerne i denne meddelelse er en første vurdering af dette nye instruments procedurer og resultater og leverer input til den kommende revision af rammebestemmelserne, herunder Kommissionens henstilling om relevante markeder, i 2006.

2. ARTIKEL 7-PROCEDURER: OVERSIGT

Høringsordningen i artikel 7 har tre formål: i) den skal sikre **ensartet regulering** i hele EU på grundlag af konkurrencerettens principper, ii) den skal **begrænse reguleringen** til markeder med vedvarende markedssvigt, og iii) den skal skabe større **åbenhed** i reguleringsprocessen. Disse procedurer er således medvirkende til at **konsolidere det indre marked** for elektronisk kommunikation.

I henhold til artikel 7 i rammedirektivet¹ skal de nationale tilsynsmyndigheder underrette Kommissionen og hinanden om deres konklusioner om markedsafgrænsning og analyse af stærk markedsposition og om de regulerende foranstaltninger, som de har tænkt sig at indføre (eller ophæve) (deres "foranstaltningsudkast"). Kommissionen har derefter en måned til at undersøge anmeldelsen af foranstaltningsudkastet (procedurens "fase 1"). Hovedparten af sagerne bliver færdigbehandlet i løbet af denne måned. Herefter sender Kommissionen et brev til den pågældende myndighed, eventuelt med bemærkninger om, hvordan foranstaltningerne kan forbedres yderligere. Hvis Kommissionen mener, at foranstaltningsudkastet, hvad angår markedsafgrænsning eller analyse af stærk markedsposition, er en hindring for det indre marked, eller hvis den nærer alvorlig tvivl om dets forenelighed med fællesskabsretten (og navnlig med de fælles politiske mål, som alle nationale tilsynsmyndigheder skal søge opfyldt)², kan Kommissionen undersøge sagen nærmere inden for en yderligere frist på to måneder ("fase to"). Hvis det efter denne grundige undersøgelse viser sig, at Kommissionens formodninger er begrundede, kan den kræve, at den nationale tilsynsmyndighed trækker foranstaltningsudkastet tilbage ("vetoafgørelse") og eventuelt genfremlægger den pågældende markedsanalyse på et senere tidspunkt. Af hensyn til gennemsigtigheden har Kommissionen hidtil truffet en beslutning i alle sager, også hvis den ingen bemærkninger har.

3. ØGET ÅBENHED OG SAMARBEJDE

3.1. Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder

Høringsordningen i artikel 7 kræver et tæt samarbejde mellem Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder og mellem de nationale tilsynsmyndigheder indbyrdes.

Før de nationale tilsynsmyndigheder anmelder et foranstaltningsudkast, kan de bede om et uformelt møde med Kommissionen, hvor de kan fremlægge de vigtigste elementer i deres analyse. Sådanne møder giver Kommissionen og tilsynsmyndighederne mulighed for i en tidlig fase at påpege og drøfte spørgsmål, der giver anledning til særlige problemer. Kommissionen benytter også denne lejlighed til at vejlede tilsynsmyndighederne i, hvilke oplysninger de skal forelægge, og hvilket analyseniveau der kræves som støtte for deres konklusioner.

De nationale tilsynsmyndigheders anmeldelser omfatter normalt alle dele af deres foranstaltningsudkast. Nogle tilsynsmyndigheders foretager dog en anmeldelse i to etaper: først markedsanalyser og derefter regulerende midler. Kommissionen konstaterer, at denne fremgangsmåde forlænger lovgivningsprocessen.

Når Kommissionen har modtaget en anmeldelse, kan den **skriftligt bede tilsynsmyndigheden om yderligere faktuelle oplysninger**. Tilsynsmyndighederne har **ret til at trække en anmeldelse tilbage** når som helst i løbet af proceduren.

¹ 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.

² Disse målsætninger er fastsat i artikel 8 i rammedirektivet og omfatter fremme af konkurrence, udvikling af det indre marked og fremme af EU's borgeres interesser.

3.2. Andre interesserede parters rolle

Rammebestemmelserne foreskriver en "**national**" **høring**, der giver alle de interesserede parter lejlighed til at fremsætte bemærkninger om tilsynsmyndighedens analyse og forslag til regulering. Som den vigtigste talsmand for alle interessenter underretter de nationale tilsynsmyndigheder Kommissionen om tredjeparters synspunkter. Kun lejlighedsvis, når omstændighederne kræver det, modtager Kommissionen redegørelser direkte fra interessenter eller mødes med dem (normalt efter anmodning). Det er standardpraksis, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelserne i fase 2 inviterer interesserede tredjeparter til at fremsætte deres bemærkninger direkte.

Selv om det formelt kun er Kommissionen og de nationale tilsynsmyndigheder, der deltager i EU-høringsordningen, er det målet at give **alle interesseparter adgang til de relevante oplysninger**. En sådan åbenhed er med til at sikre, at de nationale tilsynsmyndigheders analyser bliver bedre og mere objektive. Ikke-fortrolige udgaver af alle anmeldelser og de nationale tilsynsmyndigheders endelige foranstaltninger offentliggøres på Kommissionens særlige websted³, kort efter at Kommissionen har modtaget dem⁴. Kommissionen offentliggør også ikke-fortrolige udgaver af afgørelser med og uden bemærkninger og vetoafgørelser.

De fleste tilsynsmyndigheder gennemfører den nationale høringsprocedure **inden EU-høringen**. Dette giver dem mulighed for at tage hensyn til markedsdeltagernes synspunkter i deres anmeldelse til Fællesskabet, og de slipper for at foretage endnu en anmeldelse, hvis de ændrer deres foranstaltningsudkast som følge af den nationale høringsprocedures resultater. Kommissionen går stærkt ind for denne fremgangsmåde.

3.3. De nationale konkurrencemyndigheders rolle

Afgrænsning og analyse af markeder i henhold til rammebestemmelserne er baseret på konkurrencerettens principper. Høringer mellem de nationale tilsynsmyndigheder og de nationale konkurrencemyndigheder har derfor stor betydning. Sektorspecifik lovgivning og håndhævelse af konkurrencelovgivningen supplerer hinanden og fremmer udviklingen af effektiv konkurrence på markederne for elektronisk kommunikation til glæde for forbrugerne,

I de fleste tilfælde har de nationale tilsynsmyndigheder på forhånd hørt de nationale konkurrencemyndigheder, hvilket ofte har forbedret markedsanalysen. Kommissionen opfordrer derfor de nationale tilsynsmyndigheder til at gøre sig bekendt med de nationale konkurrencemyndigheders synspunkter inden anmeldelsen.

4. ERFARINGER MED DE HIDTIL MODTAGNE ANMELDELSER

4.1. Afgrænsning af relevante markeder

De nationale tilsynsmyndigheder skal afgrænse relevante markeder på grundlag af nationale forhold, idet der tages hensyn til henstillingen om relevante markeder⁵ og retningslinjerne for

³ <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home>

⁴ Kommissionen har planer om at gøre oversættelserne tilgængelige for offentligheden.

⁵ Kommissionens henstilling 2003/311/EF af 11. februar 2003 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt

vurdering af stærk markedsposition⁶. Markeder, der vil kunne underlægges regulering, udvælges på grundlag af principperne i EF's konkurrenceret. Som en hjælp til medlemsstaterne opstillede Kommissionen i sin henstilling tre kriterier for udvælgelse af markeder⁷. Det antages, at disse krav er opfyldt for markederne i henstillingen.

Hidtil har de nationale tilsynsmyndigheder afgrænset størstedelen af markederne i overensstemmelse med henstillingen, men i en række tilfælde har de foretaget en **smallere** eller **bredere** afgrænsning af markederne. Kommissionen har ikke haft indvendinger mod sådanne divergerende markedsafgrænsninger, forudsat at den enkelte markedsafgrænsning og vurdering af stærk markedsposition er i overensstemmelse med principperne i EF's konkurrenceret. Kommissionen har også kontrolleret, om de markeder, som de nationale tilsynsmyndigheder har analyseret, samlet set dækker samme område, som de tilsvarende markeder i henstillingen.

De markedsafgrænsninger, der er anført i henstillingen og redegjort for i begrundelsen, har sat de nationale tilsynsmyndigheder i stand til at gennemføre deres analyser af markederne for elektronisk kommunikation som foreskrevet i rammebestemmelserne. Man har fremført, at en yderligere underopdeling af markederne vil kunne føre til overregulering og indebære unødvendige administrative byrder. Det har dog hidtil været Kommissionens erfaring, at en sådan underopdeling faktisk har medvirket til en deregulering af sektoren, da det har gjort det muligt at ophæve reguleringen på de markeder, hvor der har udviklet sig en bæredygtig konkurrence. For eksempel har afgrænsningen på engrosmarkedet for faste kredsløb på grundlag af båndbredde gjort det muligt at ophæve eksisterende regulering vedrørende meget høje båndbredder⁸.

4.2. Analyse af stærk markedsposition

Med EU's rammebestemmelser er definitionen på stærk markedsposition blevet tilpasset, så den svarer til begrebet "dominerende stilling" i konkurrenceretten, og dermed erstattes den hidtidige tærskel for indgriben, der var baseret på en fast markedsandel (25 %). Vurderingen af stærk markedsposition på grundlag af konkurrencelovgivningen indebærer ofte en grundig undersøgelse af de retlige og økonomiske spørgsmål, f.eks. om der er modstående købermagt, og om kriterierne for fastslåelse af kollektivt dominerende stilling er opfyldt.

Ved vurderingen af dominerende markedsposition ser de nationale tilsynsmyndigheder på, om der er eller vil være reel konkurrence på et givet marked i markedsanalysens levetid. Kommissionen kontrollerer først og fremmest, om de nationale tilsynsmyndigheders vurdering ligger på linje med principperne i EF's konkurrenceret, om de tager størst muligt hensyn til retningslinjerne for vurdering af stærk markedsposition og er tilstrækkeligt underbyggede. Markedsandele er en vigtig indikator, men andre faktorer (som f.eks.

forhåndsregulering i overensstemmelse med rammedirektivet ("henstillingen"), (EUT L 114 af 8.5.2003).

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

⁷ Nemlig: i) konstatering af svære, blivende hindringer for markedsadgang, ii) mangel på dynamiske markedsforhold, der tenderer mod en reel konkurrencesituation og iii) anvendelse af konkurrenceretten alene kan ikke imødegå markeds kræfternes manglende selvregulering. Jf. betragtning 9-16 i henstillingen.

⁸ Jf. sag UK/2003/0035-0039 i forbindelse med terminerende segmenter af faste kredsløb.

markedsdynamik, hindringer for markedsadgang og potentiel konkurrence) er lige så relevante for den samlede analyse.

4.3. Indførelse og ophævelse af regulerende forpligtelser

Hvor der konstateres stærk markedsposition, skal de nationale tilsynsmyndigheder indføre regulerende forpligtelser for den eller de pågældende operatører. Kommissionen tager stilling til, om disse forpligtelser er **hensigtsmæssige**, dvs. om de tager udgangspunkt i det konkrete problem, er forholdsmæssige og berettigede i lyset af de politikmålsætninger, der er fastsat i rammedirektivet⁹. Skønt Kommissionen ikke kan gøre brug af sin veto i forbindelse med forpligtelserne, kan den fremsætte bemærkninger, som de nationale tilsynsmyndigheder skal tage størst muligt hensyn til. Kommissionen skal underrettes om de vedtagne foranstaltninger. Den overvåger, hvordan medlemsstaterne har taget hensyn til de fremsatte bemærkninger, og agerer i overensstemmelse hermed.

En betydelig del af Kommissionens hidtidige bemærkninger har drejet sig om **hensigtsmæssigheden af de påtænkte forpligtelser**. Kommissionen har fremsat bemærkninger om forpligtelser, der kun løste en del af det konstaterede konkurrenceproblem¹⁰, viste sig at være utilstrækkelige¹¹ eller måske for sent har ført til effektive resultater¹².

De nationale tilsynsmyndigheder bør ud over at tage størst muligt hensyn til Kommissionens bemærkninger sikre en fuldstændig og effektiv håndhævelse af de foreslåede forpligtelser inden for den kortest mulige tidsramme.

Hvis håndhævelsen af en foreslået forpligtelse kræver ekstra tid (f.eks. fordi der endnu ikke er udviklet en hensigtsmæssig omkostningsmodel), bør de nationale tilsynsmyndigheder allerede i det anmeldte foranstaltningsudkast fastsætte midlertidige forpligtelser, der skal rette op på de konkurrencemæssige mangler¹³.

Generelt har de nationale tilsynsmyndigheder indført samme type forpligtelser for samme type markedssvigt. **Hvordan og hvor grundigt disse forpligtelser er gennemført, varierer dog betydeligt** fra medlemsstat til medlemsstat. Forskellene er tydelige, hvad angår f.eks. prissætning (f.eks. metoder vedrørende omkostningsægthed), som har stor indvirkning på det indre marked. Spørgsmålet er så, om - og i bekræftende fald hvordan - der kan opnås større ensartethed i anvendelsen af regulerende midler. Dette spørgsmål vil blive taget op i forbindelse med den kommende revision af rammebestemmelserne.

⁹ I henhold til artikel 8, stk. 4, i adgangsdirektivet.

¹⁰ Som i det tilfælde, hvor taksterne for opkaldsterminering kun blev reguleret for opkald fra mobilnet eller fra udlandet, men ikke for opkald fra fastnet.

¹¹ Som i de tilfælde, hvor prisreguleringen ikke var baseret på den mest hensigtsmæssige omkostningsmodel, eller hvor valget af omkostningsmodel og reglerne for omkostningsberegning var overladt til de berørte virksomheder.

¹² Som i det tilfælde, hvor forhandlinger om omkostningsbaserede takster for opkaldsterminering på grundlag af en LRIC-omkostningsmodel var overladt til operatørerne, indtil myndigheder greb ind i forbindelse med bilæggelse af en tvist.

¹³ Dette kan f.eks. være en forpligtelse til priskontrol på grundlag af "benchmark" eller "retail minus" (slutprisen korrigeret for sparede omkostninger) indtil vedtagelsen af en model med fuld omkostningsberegning, der gør det muligt at indføre omkostningsægte priser.

4.4. Anmodninger om ophævelse af foranstaltninger ("vetoafgørelser")

Kommissionen har i fire sager ud af 229 krævet, at en national tilsynsmyndighed skulle trække sit foranstaltningsudkast tilbage (pr. 30. september 2005)¹⁴. Sådanne "vetoafgørelser" sikrer, at der ikke på nationalt plan indføres foranstaltninger, der er uforenelige med EU-lovgivningen og navnlig med de fælles politiske mål, som alle de nationale tilsynsmyndigheder skal søge opfyldt. Indtil nu har Kommission afvist at godkende foranstaltningsudkast i de tilfælde, hvor den har anset dokumentationen til støtte for en markedsafgrænsning eller analyse af stærk markedsposition for at være utilstrækkelig.

I alle disse tilfælde har Kommissionen gjort brug af sin vetoet for at sikre en sammenhængende anvendelse af konkurrencerettens principper i hele EU.

4.5. Horisontale spørgsmål

Høringsordningen afslører indimellem fejl i gennemførelsen af EU's rammebestemmelser i national lovgivning. Ved at sætte fokus på sådanne gennemførelsesaspekter kan høringsordningen bidrage yderligere til løsning af problemerne og **supplere Kommissionens andre beføjelser**.

For at sikre kontinuiteten i rammebestemmelserne **skal alle eksisterende forpligtelser vedrørende stærk markedsposition forblive i kraft, indtil en passende markedsanalyse er afsluttet**. Hvor der for indeværende ingen regulering findes, kan de nationale tilsynsmyndigheder kun indføre ny regulering på grundlag af en passende markedsanalyse. Under ekstraordinære omstændigheder, og hvis der er et påtrængende behov for en hurtig indsats, kan de nationale tilsynsmyndigheder vedtage foranstaltninger af en midlertidig karakter¹⁵. De midlertidige foranstaltninger skal have tidsbegrænset gyldighed, og markedsanalysen bør anmeldes så hurtigt som muligt. Denne horisontale fremgangsmåde bidrager til et af hovedformålene med høringsordningen, nemlig sikring af ensartet lovgivning i hele EU.

5. MARKEDSOVERSIGT

I dette afsnit gives der en kort redegørelse for de vigtigste tendenser og konklusioner, der kan udledes af markedsanalyseprocessen, til trods for at den første runde af markedsanalyserne endnu ikke er afsluttet. Kommissionens arbejdsdokument, som er vedlagt som bilag til denne meddelelse, giver et mere detaljeret overblik i tabelform over alle sager, der er vurderet pr. 30. september 2005.

5.1 Faste net og tjenester

I samtlige medlemsstater indtager den etablerede operatør stadig en dominerende stilling på markedet for detailadgang – dvs. forbindelse til et fastnet for telefoni, der giver mulighed for at foretage og modtage opkald og relaterede tjenester. Der er dog gradvis ved at opstå konkurrence på markederne for både nationale og internationale opkald. Anvendelsen af

¹⁴ Se Kommissionens beslutninger: C(2004) 527 i sag FI/2003/0024 og FI/2003/0027, C(2004) 3682 i sag FI/2004/0082, C(2004) 4070 i sag AT/2004/0090 og C(2005) 1442 i sag DE/2005/0144.

¹⁵ I henhold til artikel 7, stk. 6, i rammedirektivet.

passende midler (først og fremmest operatørvalg og -forvalg¹⁶ og engrossalg af faste kredsløb¹⁷) og indførelsen af konkurrerende teknologier, navnlig VoIP¹⁸ ¹⁹ har bidraget til udviklingen.

Engrosmarkederne har derimod vist få tegn på bæredygtig konkurrence, bortset fra markedet for transittjenester²⁰ i få begrænsede tilfælde. Access, som er nødvendig for, at alternative operatører kan levere deres egen telefoni og opkaldsbaserede internettjenester, udgør stadig en vedvarende flaskehals for konkurrence. Effektive midler anvendt på dette niveau vil bidrage til at udvikle bæredygtig konkurrence på downstream-markederne for detail(opkald), og dermed muliggøres en udfasning af detailreguleringen. Med hensyn til engrosmarkedet for terminering (tjenester, som operatører køber af hinanden for at give deres kunder mulighed for at foretage opkald til forskellige net) har man konstateret, at alle operatører, uanset størrelse, har en dominerende stilling, idet den enkelte operatørs net, i overensstemmelse med henstillingen, udgør et separat marked, på hvilket han har monopol på terminering af opkald. Myndighederne har taget hensyn til operatørernes forskellige størrelser ved at tage mildere midler i brug over for de mindre operatører (dvs. anvendelse af "asymmetriske" midler). Kommissionen har støttet denne fremgangsmåde, hvor den har været berettiget. Kommissionen har endvidere været meget opmærksom på at sikre, at de regulerende midler på dette marked er effektive. For eksempel kan et krav om regnskabsmæssig opsplитning gøre interne afregningspriser synlige og supplere andre forpligtelser, mens omkostningskontrol kan give markedsdeltagerne den nødvendige transparens og retssikkerhed og være med til at nedsætte taksterne for terminering.

Med hensyn til telefonnettets "last mile" – forbindelsen til slutbrugerne - har den etablerede operatør stort set fastholdt en markedsandel på næsten 100 %. Effektiv adgang (ved hjælp af ubundet adgang) og prisregulering på engrosplan har haft stor betydning for fremme af konkurrenceudviklingen på downstream-markederne, hvor alternative operatører er afhængige af adgangen til abonnentledningerne for at kunne tilbyde deres tjenester.

5.2 Mobilnet og -tjenester

I modsætning til fastnetmarkedet har markedet for mobilnet og -tjenester generelt vist sig at være mere konkurrencedygtigt, og reguleringen er derfor mere begrænset. Der findes ingen regulering på detailplan, og reguleringen på engrosplan er stort set begrænset til engrosmarkedet for terminering.

¹⁶ Faciliteter, der gør det muligt for kunder at benytte en anden udbyder i forbindelse med den enkelte samtale (operatørforvalg) eller generelt (fast operatørvalg). Ifølge forsyningspligt-direktivet skal de nationale tilsynsmyndigheder, hvis det konstateres, at en operatør har en stærk markedsposition "for så vidt angår udbud af tilslutning til og anvendelse af det offentlige telefonnet på et fast sted", kræve, at den pågældende operatør åbner mulighed for operatørforvalg eller fast operatørvalg.

¹⁷ Gør det muligt for alternative operatører at udbyde detailadgangstjenester sammen med opkaldstjenester til slutkunder. I modsætning til fast operatørvalg og operatørforvalg, som operatører med stærk markedsposition skal give mulighed for, pålægges der her en forpligtelse til engrossalg af faste kredsløb (om nødvendigt) efter myndighedernes skøn.

¹⁸ Taletelefoni over internettet: transport af taletrafik ved hjælp af internetteknologi. VoIP-trafik kan overføres via et privat drevet netværk ("IP-telefoni") eller det offentlige internet ("internet-telefoni").

¹⁹ Kommissionen bidrog i 2003 til VoIP-teknologiens opstart gennem det finansielle instrument i det flerårige program (MAP), der forvaltes af Den Europæiske Investeringsfond.

²⁰ Fremførsel og/eller kobling eller routing af opkald.

Der er i overensstemmelse med henstillingen udpeget tre engrosmarkeder for mobilnet: 1) tilslutning og access²¹, 2) opkaldsterminering og 3) international roaming. Access i mobilnettet giver operatører eller tjenesteudbydere (også kendt som "virtuelle" netoperatører eller "MVNO") mulighed for at levere opkald til detailkunder ved at anvende en anden mobiloperatørs net. Opkaldsterminering i mobilnettet svarer til opkaldsterminering i fastnettet, og derfor finder samme principper anvendelse (hvad angår markedsanalyser og midler). Ved hjælp af international roaming kan kunderne foretage og modtage opkald i udlandet.

Med hensyn til markedet for tilslutning og access har regulering i det store og hele vist sig unødvendig som følge af den konkurrence, der generelt kan iagttages. Dog har nogle nationale tilsynsmyndigheder fundet det nødvendigt at regulere i de tilfælde, hvor én mobiloperatør indtager en dominerende stilling, eller hvor to eller flere tilsammen har en "kollektivt" dominerende stilling.

Som det var tilfældet med opkaldsterminering i fastnettet, er det konstateret, at alle mobilnetoperatører har en stærk markedsposition på markedet for mobilopkaldsterminering efter princippet "ét net, ét marked". Endvidere kan MVNO, hvis de har mulighed for at fastsætte deres egne priser for opkaldsterminering uafhængigt af deres "værtsnet", også betragtes som dominerede²². De pålagte reguleringsmidler har ført til en gradvis sænkning af priserne for mobilopkaldsterminering, dog ikke lige meget i alle medlemstater.

Ingen tilsynsmyndigheder havde pr. 30. september 2005 foretaget indberetninger om engrosmarkedet for international roaming. Inden for rammerne af De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe samarbejder de nationale tilsynsmyndigheder om den indsamling af data på tværs af grænserne, som er nødvendig for at foretage en markedsanalyse. Kommissionen har nu også oprettet et websted med et udvalg af mobiltelefonoperatørernes allerede offentliggjorte roamingtakster i hele EU. Dette skal ses som et forsøg på at øge gennemsigtigheden på området.²³

5.3 Bredbånd og radio- og tv-transmission

Med engrossalg af bredbåndsadgang eller "bitstrømsadgang" kan alternative operatører levere bredbåndstjenester til slutbrugere ved at kombinere deres eget backbonenet med dele af den etablerede operatørs net. Bitstrømsadgang anses generelt for at være et vigtigt springbræt for nye udbydere til investeringer i fuld udbygning af deres net på grundlag af ubundet adgang til abonnentledninger (først gennem "delt" og derefter gennem "fuld" adgang). I alle sager indtil 30. september 2005 har de nationale tilsynsmyndigheder krævet, at de etablerede operatører leverer bitstrømsadgang. Dette har været med til at skærpe konkurrencen bl.a. inden for levering af bredbåndstjenester til detailmarkedet. Hidtil har engrosmarkedet for bredbåndsadgang kun omfattet tjenester på basis af det traditionelle telefonnet (eller "PSTN") – dvs. ADSL. For at indføre konkurrerende teknologier (f.eks. kabel eller satellit) på dette marked har Kommissionen insisteret på, at det både skal dokumenteres, at det er et ægte engrosprodukt på basis af kabel eller anden teknologi, og at engrosproduktet og ADSL er substituerbare.

²¹ Sammenlignet med fastnettelefoni, hvor tilslutning og access er separat afgrænset.

²² Hvad der er bemærket om midlernes effektivitet i forbindelse med fastnet og fastnettjenester, gælder også for opkaldsterminering i mobilnettet.

²³ IP/05/1217 af 4. oktober 2005.

Engrosmarkedet for radio- og tv-transmissionstjenester er det marked, hvor de nationale tilsynsmyndigheder er afvejet mest fra henstillingen. Manglende substitution mellem forskellige platforme (kabel, satellit eller terrestrisk) på engrosplan har fået de nationale tilsynsmyndigheder til at underopdele markedet efter den anvendte platform. Mens de faktiske forhold på markedet synes meget forskellige i EU, lader det til, at de største flaskehalse for konkurrence i de fleste medlemsstater opstår i de nationale analoge og digitale terrestriske transmissionssystemer. Derfor er det kun terrestrisk transmission, der indtil videre har været genstand for markedsanalyse og regulerende forpligtelser.

6. KONKLUSIONER OG FREMTIDSPERSPEKTIVER

Kommissionen finder, at markedsanalyseprocessen, herunder høringsordningen i artikel 7, der er foreskrevet i rammedirektivet, har ført til en **mere ensartet regulering** og derfor er et vigtigt skridt i retning af et **indre marked for elektronisk kommunikation**.

Systemet med markedsanalyser har sikret, at regulering bygger på grundige økonomiske analyser og er **strengt begrænset** til markeder med et vedvarende markedssvigt. Dette har resulteret i bedre regulering. Med hensyn til udviklingen af en **fælles europæisk reguleringskultur** er det vigtigt at påpege, at alle nationale tilsynsmyndigheder benytter en fælles metode baseret på principperne i EF's konkurrenceret. En **gennemsigtig** høringsordning bidrager yderligere til denne udvikling.

Der har især været tale om at sikre **ensartethed** med hensyn til, *hvor* der er behov for regulering (på hvilke markeder, og over for hvilke af virksomhederne på disse markeder), men også – i mindre grad – *hvilke* regulerende indgreb der er passende. Kommissionen samarbejder løbende med de nationale myndigheder for at sikre, at de regulerende indgreb anvendes på en ensartet måde.

Mens visse markeder er præget af vedvarende flaskehalse, har der på andre markeder udviklet sig **reel konkurrence** i en række medlemsstater, og det har således været muligt at **ophæve den eksisterende regulering**. For eksempel er detailopkald, mobiladgang og access og centralinjesegmenter af faste kredsløb markeder, hvor der er konstateret reel konkurrence²⁴.

Høringsordningen har skabt større **gennemsiglighed** i reguleringsprocessen. Det faktum, at markedsdeltagerne høres systematisk af de nationale tilsynsmyndigheder, at Kommissionen tager stilling i alle sager, og at alle endelige dokumenter offentliggøres, er kun nogle af eksemplerne på denne gennemsiglighed.

Systemet med markedsanalyser, der er blevet indført med rammebestemmelserne, har alt i alt vist sig at være en succes. Selv om det har været nødvendigt med nogle nyinvesteringer i analytisk og organisatorisk kapacitet fra tilsynsmyndighedernes og Kommissionens side, har systemet ført til en tilnærmelse af de reguleringsmæssige fremgangsmåder og dermed været med til at bane vejen for et indre marked for elektronisk kommunikation. Det har også sikret,

²⁴ Denne udvikling vil blive taget i betragtning, når den gældende liste over 18 markeder i Kommissionens henstilling bliver taget op til revurdering. Yderligere oplysninger om konkurrencemarkeder, hvor der ikke anvendes regulering, findes i bilag I.

at tilsynsmyndighedernes afgørelser er baseret på sunde økonomiske betragtninger, og at reguleringen af markeder for elektronisk kommunikation har været holdt på et minimum.

Skønt en lang række af de nationale markeder stadig er underlagt regulering, er der tegn på bæredygtig konkurrence på andre markeder. Dette gælder især for detailmarkederne, men det er betinget af en effektiv håndhævelse af reguleringsmidlerne på engrosplan og af en alternativ infrastruktur. Indførelsen af ny teknologi kan skabe yderligere konkurrencepres, som kan føre til et mindre behov for regulering.

Kommissionen vil i forbindelse med revisionen se på mulighederne for at mindske den administrative byrde for virksomhederne og de nationale tilsynsmyndigheder og for en yderligere strømlining af procedurerne. Kommissionen har udsendt en opfordring til at levere input til revisionen af rammebestemmelserne, som også omfatter markedsanalyseprocedurerne.