

## KOMMISSIONENS HENSTILLING

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**

(meddelt under nummer K(2003) 497)

(EØS-relevant tekst)

(2003/311/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester <sup>(1)</sup>, navnlig artikel 15, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Direktiv 2002/21/EF (herefter benævnt »rammedirektivet«) etablerer de nye lovgivningsrammer for den elektroniske kommunikationssektor, der tager højde for konvergenstendensen ved at omfatte alle elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Målet er at begrænse den sektorspecifikke forhåndsregulering, efterhånden som konkurrencen spredes til hele markedet.

(2) Formålet med nærværende henstilling er at udpege de produkt- og tjenestemarkeder, som bør underlægges forhåndsregulering. Den første henstilling skal dog sikre en konsekvent linje i overgangen fra lovrammen fra 1998 til de nye lovrammer. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter <sup>(2)</sup>, herefter benævnt »adgangsdirektivet«, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester <sup>(3)</sup>, herefter benævnt »forsyningspligtdirektivet«, specificerer allerede, hvilke markedsområder der bør analyseres af de nationale tilsynsmyndigheder ud over de markeder, der angives i henstillingen. Det påhviler jf. rammedirektivet de nationale tilsynsmyndigheder at afgrænse relevante geografiske markeder inden for deres område.

(3) I henhold til lovrammerne fra 1998 skal en række områder i telesektoren underlægges forhåndsregulering. Disse områder afgrænses i de relevante direktiver, men

er ikke altid »markeder« i konkurrenceretlig forstand eller praksis. Rammedirektivets bilag I indeholder en liste over sådanne markedsområder, der skal være omfattet af den første udgave af henstillingen.

(4) Som det fremgår af titlen på rammedirektivets bilag I skal alle de markedsområder, der angives deri, være omfattet af den første udgave af henstillingen, så de nationale tilsynsmyndigheder kan tage de eksisterende forpligtelser i henhold til lovrammerne fra 1998 op til revision.

(5) Ifølge artikel 15, stk. 1, i rammedirektivet skal Kommissionen afgrænse markederne under anvendelse af principperne i konkurrenceretten. Kommissionen har derfor afgrænset markederne (som svarer til de markedsområder, der angives i rammedirektivets bilag I) under anvendelse af principperne i konkurrenceretten.

(6) Den elektroniske kommunikationssektor har mindst to hovedtyper relevante markeder, som skal inddrages i disse overvejelser: markederne for tjenester eller produkter, som leveres til slutbrugere (detailmarkeder), og markederne for de elementer, som operatørerne skal have for at kunne levere tjenester og produkter til slutbrugerne (engrosmarkeder). Inden for disse to typer markeder kan der skelnes yderligere ud fra de gældende udbuds- og efterspørgselsforhold.

(7) Som udgangspunktet for afgrænsningen og udpegningen af markederne fastlægges en karakteristik af detailmarkederne over en given tidshorisont, hvor der tages højde for mulighederne for substitution på både efterspørgsels- og udbudssiden. Når detailmarkederne, dvs. de markeder, som omfatter slutbrugerefterspørgsel og -udbud, er karakteriseret og afgrænset, går man videre til at udpege de relevante engrosmarkeder, dvs. de markeder, som omfatter efterspørgsel på og udbud af produkter til en tredjepart, som vil levere til slutbrugere.

<sup>(1)</sup> EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

<sup>(2)</sup> EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7.

<sup>(3)</sup> EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51.

- (8) Afgrænsningen af markederne under anvendelse af principperne i konkurrenceretten indebærer, at nogle af markedsområderne i rammedirektivets bilag I omfatter en række særskilte individuelle markeder fastlagt under hensyntagen til efterspørgselsforholdene. Det gælder produkter til detailmarkedet for tilslutninger til det offentlige telefonnet på et fast sted og telefontjenester leveret på et fast sted. Markedsområdet »engrossalg af faste kredsløb« i bilag I er opdelt i særskilte markeder for engrossalg af terminerende segmenter og engrossalg af centrallinjesegmenter under hensyntagen til såvel efterspørgsels- som udbudsforhold.
- (9) Når markeder udpeges under anvendelse af principperne i konkurrenceretten, bør der tages højde for følgende tre kriterier. Det første kriterium er, om der kan konstateres svære, blivende hindringer for markedsadgang, uanset om det drejer sig om strukturelle, lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer. Når man tager elektroniske kommunikationsmarkeders dynamiske natur og funktion i betragtning, må man dog også overveje mulighederne for, at hindringerne overvindes inden for en relevant tidshorison, når man gennemfører en fremadrettet analyse med henblik på at udpege relevante markeder til eventuel forhåndsregulering. Derfor medtages efter det andet kriterium kun de markeder, hvis struktur ikke tenderer mod en reel konkurrencesituation inden for den relevante tidshorison. Dette kriterium indebærer bl.a. en vurdering af den konkurrencesituation, der ligger til grund for de pågældende hindringer for markedsadgang. Det tredje kriterium er, om anvendelse af konkurrenceretten alene ikke kan imødegå markedskræfternes manglende selvregulering.
- (10) For så vidt angår hindringer for markedsadgang, findes der navnlig to typer, som har betydning for denne henstilling: strukturelle hindringer og lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer.
- (11) Strukturelle hindringer for markedsadgang er en følge af de oprindelige omkostnings- eller efterspørgselsforhold, som skaber ulige forhold mellem gamle og nye markedsaktører ved at bremse eller forhindre sidstnævntes markedsadgang. F.eks. kan der være tale om store strukturelle hindringer, hvis markedet er kendetegnet af betydelige stordrifts- og/eller tæthedsfordele og høje irreversible omkostninger. Indtil videre er der stadig sådanne hindringer for en almen indførelse og/eller tilrådighedsstilling af abonnentnetforbindelser på faste steder. Der kan også være tale om en lignende strukturel hindring, hvor leveringen af tjenester forudsætter en netværkskomponent, som teknisk ikke kan duplikeres eller kun kan duplikeres til en pris, som gør det uattraktivt for konkurrenterne.
- (12) Lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer skyldes ikke økonomiske forhold, men lovgivningsmæssige, administrative eller andre foranstaltninger fra myndighedernes side, som direkte påvirker betingelserne for markedsadgang og/eller operatørernes stilling på det relevante marked. Som eksempler på lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer for markedsadgang kan nævnes begrænsninger for antallet af virksomheder, som har adgang til frekvensressourcer til levering af basistjenester. Andre eksempler er priskontrol og andre prisrelaterede foranstaltninger, som pålægges virksomheder, og som ikke kun påvirker markedsadgangen, men også virksomhedernes stilling på markedet.
- (13) Hindringer for markedsadgang kan også afsvækkes på innovationsdrevne markeder, som er kendetegnet ved en hurtig teknologisk udvikling. På disse markeder kan truslen om innovative tilbud fra potentielle konkurrenter, der endnu ikke er på markedet, skabe konkurrencepres. På innovationsdrevne markeder kan der optræde dynamisk eller langsigtet konkurrence mellem virksomheder, som ikke nødvendigvis er konkurrenter på et eksisterende »statisk« marked. Denne henstilling udpeger ikke markeder, hvor hindringer for markedsadgang ikke forventes at bestå over et længere tidsrum.
- (14) Selv om et marked har store hindringer for markedsadgang, kan der være tale om andre strukturelle faktorer, som kan betyde, at markedet faktisk tenderer i retning af en reel konkurrencesituation. Det er f.eks. tilfældet på markeder, hvor et begrænset — men tilstrækkeligt — antal virksomheder har forskellige omkostningsstrukturer og står over for en priselastisk efterspørgsel. Der kan også være overskudskapacitet på markedet, som vil give konkurrerende virksomheder muligheder for at øge produktionen meget hurtigt i tilfælde af en prisstigning. På sådanne markeder kan markedsandelene ændre sig med tiden, og/eller priserne kan falde.
- (15) Beslutningen om at udpege et marked, som muligvis skal underlægges forhåndsregulering, bør også afhænge af en vurdering af, om konkurrenceretten i sig selv vil kunne modvirke eller afhjælpe sådanne hindringer eller retablere en reel konkurrence. Endvidere bør nye og fremspirende markeder, hvor en stærk markedsstilling skyldes et forspring på markedet, principielt ikke gøres til genstand for forhåndsregulering.
- (16) Når de markeder, som angives i henstillingen, med jævne mellemrum tages op til revision, skal det ske under anvendelse af de tre kriterier. De skal anvendes i forening, således at det pågældende marked ikke skal medtages i senere henstillinger, hvis et eller flere af kriterierne ikke finder anvendelse derpå. Om et elektronisk kommunikationsmarked også udpeges i de følgende udgaver af henstillingen, afhænger således for det første af, om der fortsat er svære hindringer for markedsadgang, for det andet om der er tale om en dynamisk konkurrencesituation, og for det tredje om konkurrenceretten (uden forhåndsregulering) er tilstrækkelig til at regulere varige markedsuskævheder. Et marked kan også slettes fra henstillingen, hvis der er belæg for bæredygtig og reel konkurrence på markedet i Fællesskabet, forudsat at afskaffelsen af eksisterende reguleringsbestemmelser ikke reducerer graden af konkurrence på det pågældende marked.

- (17) I bilaget til henstillingen angives det, hvordan hvert enkelt marked i henstillingen hænger sammen med markedsområderne i rammedirektivets bilag I. Når de nationale tilsynsmyndigheder skal revurdere de eksisterende forpligtelser i henhold til de tidligere lovrammer for at fastslå, om de skal videreføres, tilpasses eller afskaffes, skal de nationale tilsynsmyndigheder foretage analysen på grundlag af de markeder, der angives i henstillingen, for at sikre kravet om, at markedsafgrænsning med henblik på forhåndsregulering skal gennemføres under anvendelse af principperne i konkurrenceretten. Indtil de nationale tilsynsmyndigheder har gennemført den første markedsanalyse i henhold til de nye lovrammer, gælder de eksisterende forpligtelser fortsat.
- (18) Udpegelsen af markeder i denne henstilling sker, uden at det berører markeder, som kan være afgrænset i specifikke sager efter konkurrenceretten.
- (19) Det er meget forskelligt, hvilke netstrukturer og -teknologier medlemsstaterne har taget i brug, og derfor må de nationale tilsynsmyndigheder i nogle tilfælde tage stilling til, hvordan de skal skelne mellem de markeder eller markeds-elementer, som udpeges i henstillingen, samtidig med at de overholder de gældende principper i konkurrenceretten. De nationale tilsynsmyndigheder kan udpege markeder, som er forskellige fra markederne i henstillingen, forudsat at det sker i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 7. Eftersom indførelsen af forhåndsregulering på et marked kan påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne, som anført i betragtning 38 i rammedirektivet, er Kommissionen af den opfattelse, at udpegelsen af markeder, som er forskellige fra henstillingens, må være underlagt den relevante procedure i rammedirektivets artikel 7. Hvis et marked, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke indberettes, kan det medføre, at der iværksættes en overtrædelsesprocedure. Alle markeder, som udpeges af nationale tilsynsmyndigheder, bør afgrænses i henhold til principperne i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret<sup>(1)</sup> og være i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for markedsanalyse og vurdering af stærk markedsposition samt ovenstående tre kriterier. Hvis en national tilsynsmyndighed mener, at efterspørgsels- og udbuds-
- mønstre begrundet en anderledes afgrænsning af et marked, som er anført i denne henstilling, bør den følge de relevante procedurer i rammedirektivets artikel 6 og 7.
- (20) Blot fordi der i henstillingen udpeges produkt- og tjenestemarkeder, som bør underlægges forhåndsregulering, kan man ikke udlede, at der altid er behov for forhåndsregulering, eller at disse markeder skal underlægges reguleringsforpligtelser i særdirektiverne. Det er ingen grund til regulering, hvis der er reel konkurrence på de pågældende markeder. Reguleringsbestemmelserne skal ligeledes være hensigtsmæssige og tage udgangspunkt i det konstaterede problem, de skal være proportionelle og berettigede på grundlag af de målsætninger, som angives i rammedirektivet, navnlig at sikre brugerne de størst mulige fordele, at modvirke konkurrenceforvriddning eller -begrænsning, at fremme effektive investeringer i infrastruktur og tilskynde til innovation og effektiv anvendelse og forvaltning af radiofrekvenser og nummerressourcer.
- (21) Kommissionen vurderer behovet for at ajourføre denne henstilling på grundlag af markedsudviklingen senest den 30. juni 2004.
- (22) Denne henstilling har været genstand for en offentlig høring og drøftelser med de nationale tilsyns- og konkurrencemyndigheder —

## VEDTAGET FØLGENDE HENSTILLING:

1. Det henstilles, at de nationale tilsynsmyndigheder analyserer de produkt- og tjenestemarkeder, der er anført i bilaget, når de afgrænser relevante markeder i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i direktiv 2002/21/EF.
2. Denne henstilling er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. februar 2003.

På Kommissionens vegne

Erkki LIIKANEN

Medlem af Kommissionen

<sup>(1)</sup> EFT C 372 af 9.12.1997, s. 5.

## BILAG

**Detailniveau**

1. Adgang til det offentlige telefonnet på et fast sted for privatkunder.
2. Adgang til det offentlige telefonnet på et fast sted for erhvervs-kunder.
3. Offentligt tilgængelige lokal- og/eller indlandstelefontjenester leveret på et fast sted til privatkunder.
4. Offentligt tilgængelige udlandstelefontjenester leveret på et fast sted til privatkunder.
5. Offentligt tilgængelige lokal- og/eller indlandstelefontjenester leveret på et fast sted til erhvervs-kunder.
6. Offentligt tilgængelige udlandstelefontjenester leveret på et fast sted til erhvervs-kunder.

Disse seks markeder udpeges med henblik på analyse i forbindelse med forsyningspligt-direktivets artikel 17.

Marked 1 til 6 svarer sammen til »udbud af tilslutning til og brug af det offentlige telefonnet på faste steder«, som der henvises til i bilag I, punkt 1, i rammedirektivet. Der er også henvist til dette kombinerede marked i forsyningspligt-direktivets artikel 19 (ved eventuelt krav om mulighed for operatørforvalg for det enkelte opkald eller fast operatør-valg).

7. Minimumssættet af faste kredsløb (som omfatter de specificerede typer faste kredsløb til og med 2Mb/s som angivet i forsyningspligt-direktivets artikel 18 og bilag VII).

Dette marked henvises der til i bilag I, punkt 1, i rammedirektivet i forbindelse med forsyningspligt-direktivets artikel 16 (»tilrådhedsstillelse af faste kredsløb for slutbrugere«).

Der skal foretages en markedsanalyse i forbindelse med forsyningspligt-direktivets artikel 18, som omhandler tilsyn med minimumssættet af faste kredsløb.

**Engrosniveau**

8. Access i det offentlige telefonnet på et fast sted. I nærværende henstilling omfatter access også lokal fremføring af opkald, afgrænset på en sådan måde, at det stemmer overens med de grænser, der er fastlagt for markederne for transit og terminering af opkald på det offentlige telefonnet leveret på et fast sted.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF (»Access i det faste offentlige telefonnet«).

9. Opkaldsterminering i individuelle offentlige telefonnet på et fast sted.

I nærværende henstilling omfatter opkaldsterminering også lokal fremføring af opkald, afgrænset på en sådan måde, at det stemmer overens med de grænser, der er fastlagt for markederne for access og transit af opkald på det offentlige telefonnet leveret på et fast sted.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF (»opkaldsterminering i det faste offentlige telefonnet«).

10. Transittjenester i det faste offentlige telefonnet.

I nærværende henstilling er transittjenester afgrænset på en sådan måde, at det stemmer overens med de grænser, der er fastlagt for markederne for access og terminering af opkald på det offentlige telefonnet leveret på et fast sted.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF (»transittjenester i det faste offentlige telefonnet«).

11. Engrossalg af ubundet adgang (herunder delt adgang) til trådbaserede net og delkredsløb med henblik på levering af bredbånds- og taletjenester.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF og 98/10/EF (»tilslutning til det faste offentlige telefonnet, herunder ubundet adgang til abonnentledninger«) og i bilag I, punkt 3, i rammedirektivet i forbindelse med forordning (EF) nr. 2887/2000.

12. Engrossalg af bredbåndstilslutning.

Dette marked omfatter bitstream-tilslutning, som giver mulighed for transmission af bredbåndsdata i begge retninger, og engrossalg af tilsvarende tilslutninger leveret via andre infrastrukturer, når og hvis disse indebærer funktioner svarende til bitstream-tilslutning. Det omfatter de »nettilslutninger og særlige nettilslutninger«, som omhandles i rammedirektivets bilag I, punkt 2, men ikke markedet i ovenstående punkt 11 eller markedet i punkt 18.

13. Engrossalg af terminerende segmenter af faste kredsløb.
14. Engrossalg af centrallinjesegmenter af faste kredsløb.

Engrosmarkederne 13 og 14 svarer sammen til de markeder, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF og direktiv 98/10/EF («samtrafik mellem faste kredsløb») og de markeder, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 92/44/EØF («engrossalg af kapacitet på faste kredsløb til andre udbydere af elektroniske kommunikationsnet og -tjenester»).
15. Tilslutning og access på offentlige mobiltelefonnet, som angivet (særskilt) i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF og 98/10/EF.
16. Terminering af taleopkald på individuelle mobiltelefonnet.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF («opkaldsterminering i offentlige mobiltelefonnet»).
17. Det nationale engrosmarked for internationale roaming-tjenester på offentlige mobiltelefonnet.

Dette marked svarer til det marked, der henvises til i bilag I, punkt 4, i rammedirektivet.
18. Radio- og tv-transmissionstjenester, som leverer radio- og tv-indhold til slutbrugere.

*Bemærk:*

De nationale tilsynsmyndigheder har skønsbeføjelser for så vidt angår markedsanalysen af »adgangsstyring for digitale radio- og tv-tjenester« i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i adgangsdirektivet. Artikel 6, stk. 3, i adgangsdirektivet bestemmer, at medlemsstaterne kan bemyndige de nationale tilsynsmyndigheder til at gennemgå markedet for adgangsstyringsystemer til digitale radio- og tv-tjenester uanset transmissionsmåden.

---