

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS HENSTILLING

Nr. 194/04/KOL

af 14. juli 2004

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, som er inkorporeret i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN HAR —

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde ⁽¹⁾,

under henvisning til aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en Tilsynsmyndighed og en Domstol, særlig artikel 5, stk. 2, litra b),

under henvisning til den akt, hvortil der henvises i punkt 5cl i bilag XI til EØS-aftalen og som tilpasset aftalen ved protokol 1 og sektortilpasningerne i bilag XI til denne aftale, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ⁽²⁾, særlig artikel 15, stk. 1.

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I direktiv 2002/21/EF (herefter benævnt »rammedirektivet«) fastlægges en ny lovramme for den elektroniske kommunikationssektor med henblik på at reagere på konvergenstendenserne ved at dække alle elektroniske kommunikationsnet og -tjenester inden for sit anvendelsesområde. Målet er at begrænse den sektorspecifikke forhåndsregulering, efterhånden som konkurrencen spredes til hele markedet.
- (2) Ifølge artikel 15 i rammedirektivet skal EFTA-Overvågningsmyndigheden (herefter benævnt »myndigheden«) efter høring af offentligheden og de nationale reguleringsmyndigheder (NRM) i EFTA-staterne vedtage en henstilling om relevante produkt- og tjenestemarkeder.
- (3) Europa-Kommissionen har udstedt henstilling 2003/311/EF om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med direktiv 2002/21/EF ⁽³⁾.

- (4) For at sikre ensartet anvendelse af EØS-retten i hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde har myndigheden i denne henstilling lagt sig så tæt som muligt op ad den pågældende henstilling fra Kommissionen.

- (5) Formålet med denne henstilling er at udpege de produkt- og tjenestemarkeder, hvor der kan være grund til at anvende forhåndsregulering. Denne første henstilling skal dog tage hensyn til overgangen fra rammebestemmelserne fra 1998 til de nye rammebestemmelser. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter ⁽⁴⁾, herefter benævnt adgangsdirektivet, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ⁽⁵⁾, herefter benævnt forsyningspligtdirektivet, udpeger allerede specifikke markedsområder, som NRM skal gennemføre analyser af, foruden de markeder, som er opført i denne henstilling. I overensstemmelse med rammedirektivet skal NRM definere de relevante geografiske markeder på deres eget område.

- (6) Ifølge rammebestemmelserne fra 1998 er adskillige områder inden for telekommunikation underlagt forudgående regulering. Disse markeder er blevet afgrænset i de gældende direktiver, men er ikke altid »markeder« ifølge EØS' konkurrenceret og praksis. I bilag I til rammedirektivet findes en liste over de markeder, der skal indgå i den første version af henstillingen.

- (7) Som det fremgår af titlen på rammedirektivets bilag I, skal alle markeder på listen indgå i den første version af henstillingen, så NRM kan udføre en gennemgang af de nuværende forpligtelser, som er pålagt i henhold til rammebestemmelserne fra 1998.

⁽¹⁾ I det følgende benævnt EØS-aftalen.

⁽²⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

⁽³⁾ EUT L 114 af 8.5.2003, s. 45.

⁽⁴⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7, som omhandlet i punkt 5cj i bilag XI til EØS-aftalen, tilpasset aftalen ved protokol 1 til aftalen og ved sektortilpasningerne i bilag XI til aftalen.

⁽⁵⁾ EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51, som omhandlet i punkt 5cm i bilag XI til EØS-aftalen, tilpasset aftalen ved protokol 1 til aftalen og ved sektortilpasningerne i bilag XI til aftalen.

- (8) Ifølge rammedirektivets artikel 15, stk. 1, skal myndigheden definere markederne i overensstemmelse med principperne i EØS' konkurrenceret. Myndigheden har derfor defineret markederne (svarende til markedsområderne i bilag I til rammedirektivet) i overensstemmelse med EØS' konkurrenceretsprincipper.
- (9) Inden for den elektroniske kommunikationssektor er der mindst to hovedtyper af relevante markeder, som skal overvejes: markeder for tjenester eller produkter til slutbrugere (detail) og markeder for de inputs, som er nødvendige, for at operatørerne kan levere tjenesteydelser og produkter til slutbrugere (en gros). Inden for disse to markedstyper kan der foretages yderligere sondringer afhængigt af efterspørgsels- og udbudssidens kendetegn.
- (10) Udgangspunktet for definition og kortlægning af markederne er karakterisering af detailmarkederne inden for en given tidsramme under hensyntagen til, hvorvidt der findes substitutionsmuligheder på efterspørgsels- og udbudssiden. Når der er foretaget karakterisering og definition af detailmarkederne, som er markeder med udbud og efterspørgsel fra slutbrugernes side, vil det være hensigtsmæssigt at kortlægge de relevante engrosmarkeder, som er markeder, hvor der efterspørges produkter fra og udbydes produkter til en tredjemand, der ønsker at sælge til slutbrugere.
- (11) Når der defineres markeder i overensstemmelse med EØS' konkurrenceret, betyder det, at visse markedsområder i bilag I til rammedirektivet rummer en række særskilte individuelle markeder på grundlag af karakteristika på efterspørgselssiden. Dette er tilfældet for produkter med detailadgang til det offentlige telefonnet på et fast sted og for telefontjenester på et fast sted. Markedsområdet i bilag I, der henviser til faste kredsløb en gros, defineres som særskilte markeder for en gros terminerende segmenter og en gros centrallinjesegmenter på grundlag af karakteristika på både udbuds- og efterspørgselssiden.
- (12) Ved kortlægningen af markederne i henhold til principperne i EØS' konkurrenceret skal der som minimum anvendes følgende tre kriterier: Det første kriterium er, at der skal foreligge store og varige hindringer for markedsadgang, det være sig strukturelle, juridiske eller reguleringsmæssige. Når man tager elektroniske kommunikationsmarkeders dynamiske natur og funktion i betragtning, skal man også overveje mulighederne for, at hindringerne overvindes inden for en relevant tidshorisont, når man gennemfører en fremadrettet analyse med henblik på at udpege relevante markeder til eventuel forhåndsregulering. Derfor indeholder det andet kriterium kun de markeder, hvis struktur ikke giver anledning til reel konkurrence inden for den relevante tidshorisont. Når dette kriterium anvendes, skal konkurrencesituationen bag adgangshindringerne også undersøges. Det tredje kriterium er, at EØS' konkurrenceret i sig selv ikke er tilstrækkelig til at rette op på de(t) relevante markedssvigt.
- (13) Især gælder det for så vidt angår hindringer for markedsadgang, at der findes to typer, som har betydning for denne henstilling: strukturelle hindringer og lovgivnings- eller reguleringsmæssige hindringer.
- (14) 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 tilrådighedsstillelse 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.
- (15) 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 operatøernes 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.
- (16) 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.

- (17) 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 inden for den relevante tidsramme. Det kan f.eks. være 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.
- (18) Beslutningen om, at der kan være behov for forudgående regulering på et marked, bør også afhænge af en vurdering af, hvorvidt EØS-konkurrenceretten er tilstrækkelig til at mindske eller fjerne sådanne hindringer eller at genoprette reel konkurrence. Desuden bør nye og fremspirende markeder, hvor en stærk markedsstilling skyldes et forspring på markedet, principielt ikke gøres til genstand for forhåndsregulering.
- (19) Når der foretages regelmæssige vurderinger af de markeder, som er kortlagt i denne henstilling, bør de tre kriterier anvendes. Disse kriterier bør anvendes kumulativt, således at markedet ikke udpeges i senere henstillinger, såfremt det ikke opfylder ét af kriterierne. Om et elektronisk kommunikationsmarked også udpeges i de følgende udgaver af henstillingen, afhænger således af, hvorvidt der fortsat er hindringer for markedsadgang, hvorvidt der er tale om en dynamisk konkurrencesituation, og endelig af, hvorvidt EØS-konkurrenceretten (uden forhåndsregulering) er tilstrækkelig til at regulere varige markedsskævheder. Et marked kan også slettes fra henstillingen, hvis der er belæg for bæredygtig og reel konkurrence på markedet i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, forudsat at konkurrencen på dette marked ikke mindskes som følge af, at de eksisterende reguleringsforpligtelser fjernes.
- (20) I bilaget til denne henstilling er anført, hvilken sammenhæng der er mellem de enkelte markeder i henstillingen og de markedsområder, der er opført i bilag I til rammedirektivet. Når de nationale tilsynsmyndigheder gennemgår de nuværende forpligtelser, som er pålagt i henhold til de tidligere rammebestemmelser, for at fastslå, om de skal bibeholdes, ændres eller ophæves, bør de gennemføre analysen på grundlag af de markeder, som er udpeget i denne henstilling, for at opfylde kravet om, at markedsdefinitioner med henblik på forhåndsregulering skal være baseret på EØS-konkurrencerettens principper. Indtil de nationale tilsynsmyndigheder har gennemført den første markedsanalyse i henhold til de nye rammebestemmelser, gælder eksisterende forpligtelser fortsat.
- (21) Udpegelsen af markeder i denne henstilling sker uden at det berører markeder, som kan være afgrænset i specifikke sager efter EØS-konkurrenceretten.
- (22) På grund af den meget forskellige netværkstopologi og -teknologi, der anvendes i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, skal NRM i visse tilfælde fastlægge de nøjagtige grænser mellem eller elementer inden for særlige markeder, der er udpeget i henstillingen, mens EØS' konkurrenceretlige principper overholdes. NRM 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 parterne i EØS-aftalen som anført i betragtning 38 i rammedirektivet, er myndigheden af den opfattelse, at udpegelsen af markeder, som er forskellige fra henstillingens, er underlagt den korrekte procedure i rammedirektivets artikel 7. Hvis et marked, som påvirker handelen mellem parterne i EØS-aftalen ikke indberettes, kan der indledes overtrædelsesprocedurer. Alle markeder, som udpeges af NRM, bør afgrænses i henhold til principperne i EFTA-Tilsynsmyndighedens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med EØS' konkurrenceret ⁽¹⁾ og være i overensstemmelse med Tilsynsmyndighedens retningslinjer for markedsanalyse og vurdering af stærk markedsposition og samtidig opfylde de tre ovennævnte kriterier. Hvis en NRM mener, at efterspørgsels- og udbudsmønstre begrundet en anden definition af et marked, som er opført i denne henstilling, bør den følge de relevante procedurer i rammedirektivets artikel 6 og 7.
- (23) Selv om denne henstilling udpeger de produkt- og tjenestemarkeder, hvor der kan være grund til forudgående regulering, betyder dette ikke, at der altid er behov for regulering, eller at der på disse markeder skal indføres reguleringsforpligtelser efter de specifikke direktiver. Regulering vil ikke være påkrævet, hvis der er reel konkurrence på disse markeder. Især gælder det, at reguleringsmæssige forpligtelser skal være passende og bygge på det reelle problem, der er konstateret, at de skal være hensigtsmæssige og kunne begrundes på baggrund af rammedirektivets målsætninger, især om maksimering af fordelene for brugerne, sikre, at konkurrencen ikke forrejes eller begrænses, opmuntre til effektive investeringer i infrastruktur og fremme udvikling samt effektiv brug og forvaltning af radiofrekvenser og nummerresourcer.
- (24) Denne henstilling har været genstand for en offentlig høring og drøftelser med de nationale tilsynsmyndigheder og konkurrencemyndigheder —

⁽¹⁾ EFT L 200 af 16.7.1998, s. 48, og EØS-tillægget til EFT nr. 28 af 16.7.1998, s. 3.

VEDTAGET FØLGENDE HENSTILLING:

- 1) Ved definering af relevante markeder efter artikel 15, stk. 3, i den akt, hvortil der henvises i punkt 5cl i bilag XI til EØS-aftalen og som tilpasset aftalen ved protokol 1 og sektortilpasningerne i bilag XI til denne aftale, *Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester*, henstilles det, at de nationale reguleringsmyndigheder analyserer de produkt- og tjenestemarkeder, der er anført i bilaget.
- 2) Denne henstilling er rettet til EFTA-staterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. juli 2004.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Hannes HAFSTEIN

Formand

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 erhvervskunder.
3. Offentligt tilgængelige lokal- og/eller indlandstelefontjenester leveret på et fast sted til privatkunder.
4. Offentligt tilgængelige internationale telefontjenester leveret på et fast sted til privatkunder.
5. Offentligt tilgængelige lokal- og/eller indlandstelefontjenester leveret på et fast sted til erhvervskunder.
6. Offentligt tilgængelige internationale telefontjenester leveret på et fast sted til erhvervskunder.

Disse seks markeder udpeges med henblik på analyse i forbindelse med forsyningspligtdirektivets artikel 17.

Tilsammen svarer marked 1 til 6 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 forsyningspligtdirektivets artikel 19 (ved eventuelt krav om mulighed for operatørvalg for det enkelte opkald eller fast operatørvalg).

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

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

Der skal foretages en markedsanalyse i forbindelse med forsyningspligtdirektivets 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 terminering 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 (terminering i det faste offentlige telefonnet).

10. Transittjenester i det faste offentlige telefonnet

I nærværende henstilling er transittjenester afgrænset på en sådan måde, at de 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. Engrosbundet adgang (herunder delt adgang) til metalabonntledninger og -ledningsafsnit med henblik på udbud 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 direktiv 98/10/EF (tilslutning til det faste offentlige telefonnet, herunder ubundet adgang til abonnentledninger), og det marked, der henvises til i bilag I, punkt 3, i rammedirektivet i forbindelse med forordning (EF) nr. 2887/2000.

12. Engrosbundet bredbåndsadgang.

Dette marked dækker »bitstrømadgang«, som giver mulighed for transmission af bredbåndsdata i begge retninger og anden engrosadgang via anden infrastruktur, hvis og når der tilbydes faciliteter svarende til bitstrømadgang. Heri indgår »nettilslutninger og særlige nettilslutninger«, hvortil der henvises i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet, men markedet i punkt 11 ovenfor indgår ikke, ej heller markedet i punkt 18.

13. Engrosterminerende segmenter af faste kredsløb.

14. Engroscentralinjesegmenter af faste kredsløb.

Sammen svarer engrosmarked 13 og 14 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. Access og tilslutninger til offentlige mobiltelefonnet som der henvises til (hver for sig) i bilag I, punkt 2, i rammedirektivet i forbindelse med direktiv 97/33/EF og 98/10/EF.

16. Taleopkaldsterminering i 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

Note

NRM 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 EFTA-staterne kan bemyndige NRM til at gennemgå markedet for adgangsstyringssystemer til digitale radio- og tv-tjenester uanset transmissionsmåden.