

REKOMMENDATIONER

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 17 december 2007

om relevanta produkt- och tjänstemarknader inom området elektronisk kommunikation vilka kan komma i fråga för förhandsreglering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster

[delgivet med nr K(2007) 5406]

(Text av betydelse för EES)

(2007/879/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR UTFÄRDAT
DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv
2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk
för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjän-
ster ⁽¹⁾, särskilt artikel 15.1, och

av följande skäl:

- (1) Genom direktiv 2002/21/EG inrättas ett regelverk för sektorn för elektronisk kommunikation. Regelverket omfattar alla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inom dess tillämpningsområde och ska därigenom tillgodose behov som uppstår till följd av konvergenstrender. Syftet med regelverket är att stegvis minska den sektorspecifika förhandsregleringen efter hand som konkurrensen på marknaden utvecklas.

- (2) Syftet med föreliggande rekommendation är att fastställa på vilka produkt- och tjänstemarknader förhandsreglering kan komma i fråga, i enlighet med artikel 15.1 i direktiv 2002/21/EG. Målet med alla förhandsregleringar är att skapa fördelar för slutanvändarna genom att på en hållbar bas göra slutkundsmarknaderna konkurrensutsatta. Definitionen av relevanta marknader ändras med tiden, eftersom egenskaper hos produkter och tjänster utvecklas, och eftersom möjligheterna till substitution på efterfråge- och utbudssidorna förändras. Rekommendation 2003/311/EG har nu varit i kraft i över fyra år, så det är dags att se över den första utgåvan i ljuset av marknadsutvecklingen. Därför ska denna rekommendation ersätta kommissionens rekommendation 2003/311/EG ⁽²⁾.

- (3) Enligt artikel 15.1 i direktiv 2002/21/EG ska kommissionen definiera marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer. Därför används konkurrenslagstiftningens principer i denna rekommendation för att definiera gränserna mellan produktmarknader inom sektorn för elektronisk kommunikation, medan identifiering eller urval av definierade marknader för förhandsreglering förutsätter att marknaderna har egenskaper som motiverar införandet av reglerade förhandsskyldigheter. Den terminologi som används i rekommendationen grundas på terminologin i direktiv 2002/21/EG och direktiv 2002/22/EG. I anmärkningen till denna rekommendation redogörs det för de tekniska utvecklingarna kring dessa marknader. I enlighet med direktiv 2002/21/EG är det de nationella regleringsmyndigheterna som ska definiera relevanta marknader efter nationella omständigheter, bland annat relevanta geografiska marknader inom det egna landet.

⁽¹⁾ EGT L 108, 24.4.2002, s. 33. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 717/2007 (EUT L 171, 29.6.2007, s. 32).

⁽²⁾ EUT L 114, 8.5.2003, s. 45.

- (4) Utgångspunkten för fastställande av marknader i denna rekommendation är definitionen av slutkundsmarknader ur ett framtidsorienterat perspektiv, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. Efter det att slutkundsmarknaderna har definierats kan man gå vidare med att identifiera relevanta grossistmarknader. Om den underliggande marknaden får sina leveranser från ett eller flera vertikalt integrerade företag behöver det inte finnas någon grossistmarknad (för handlare) så länge ingen reglering föreligger. Om en sådan marknad behöver identifieras kan det därför vara nödvändigt att konstruera en tänkt överliggande grossistmarknad. Marknaderna för elektronisk kommunikation har ofta två sidor, genom att omfatta tjänster som tillhandahålls via nät eller plattformar som sammanför användare på båda sidor om marknaden, exempelvis slutkunder som utbyter kommunikationer eller sändare och mottagare av information och innehåll. Dessa aspekter måste beaktas vid identifiering och definition av marknader, eftersom de kan påverka både hur marknader definieras och huruvida de har de egenskaper som kan motivera reglerade förhandsskyldigheter.
- (5) För att identifiera marknader som kommer i fråga för reglerade förhandsskyldigheter bör följande kumulativa kriterier tillämpas: Det första kriteriet är förekomsten av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Dessa kan vara strukturella, rättsliga eller regleringsbaserade. De elektroniska kommunikationsmarknaderna är dynamiska till sin karaktär och funktion. Därför måste man också väga in möjligheterna att övervinna tillträdeshindren inom rimlig tid när man gör framtidsanalyser för att inför en eventuell förhandsreglering fastställa vad som är relevanta marknader. Därför uppfylls det andra kriteriet bara av de marknader som till följd av sin struktur inte tenderar att utvecklas i riktning mot effektiv konkurrens inom den tillämpliga tidsramen. Tillämpning av detta kriterium innefattar undersökning av konkurrenssituationen bakom hindret för marknadstillträde. Det tredje kriteriet innebär att tillämpning av enbart konkurrenslagstiftning inte i tillräcklig grad skulle avhjälpa de aktuella bristerna på marknaden.
- (6) De viktigaste indikatorerna vid bedömning av det första och andra kriteriet är liknande som de som beaktas vid en framtidsorienterad marknadsanalys, bland annat hinder för marknadstillträde i avsaknad av reglering (inbegripet omfattningen av kostnader som inte kan återvinnas – *sunk costs*), marknadsstruktur, marknadsprestanda och -dynamik, samt indikatorer som marknadsandelar och -tendenser, marknadspriser och -tendenser eller konkurrerande näts och infrastrukturers omfattning och täckning. Alla marknader som uppfyller de tre kriterierna i avsaknad av förhandsreglering kommer i fråga för förhandsreglering.
- (7) Nya framväxande marknader bör inte omfattas av olämpliga skyldigheter, även om det finns fördelar med att vara först, i enlighet med direktiv 2002/21/EG. Nya framväxande marknader anses omfatta produkter eller tjänster för vilka det, på grund av deras nyhet, är ytterst svårt att förutsäga efterfrågan eller villkoren för marknadstillträde eller tillgång, och för vilka det därför är svårt att tillämpa de tre kriterierna. Syftet med att inte utsätta nya framväxande marknader för olämpliga skyldigheter är att främja innovation i enlighet med artikel 8 i direktiv 2002/21/EG. Samtidigt bör man undvika att det ledande företaget avskärmar sådana marknader, något som redan påpekas i kommissionens riktlinjer för marknadsanalyser och bedömning av betydande marknadsinflytande i enlighet med gemenskapens regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster⁽¹⁾. Tillkommande uppgraderingar av befintlig nätinфраstruktur leder sällan till nya eller framväxande marknader. Att en produkt inte är utbytbar måste fastställas från både tillgångs- och efterfrågesidan innan man kan dra slutsatsen att den inte omfattas av en redan existerande marknad. Framväxande nya tjänster på slutkundsmarknaden kan leda till nya urskilda grossistmarknader i ett omfång som gör att slutkundstjänsterna inte kan tillhandahållas med befintliga grossistprodukter.
- (8) När det gäller marknadstillträde är två slags hinder av betydelse för den föreliggande rekommendationen: strukturella hinder och rättsliga eller regleringsbaserade hinder.
- (9) Strukturella hinder för marknadstillträde är en följd av ursprungliga kostnader eller efterfrågeförhållanden som leder till obalans mellan de förhållanden som å ena sidan råder för aktörer med dominerande ställning på marknaden i kraft av tidigare monopol, och å andra sidan förhållandena för nytillkomna aktörer. Obalansen hämmar eller hindrar helt de senare aktörernas tillträde till marknaden. Stora strukturella hinder kan t.ex. föreligga när marknaden kännetecknas av absoluta kostnadsfördelar, betydande stordriftsfördelar, fördelar bestående i att samma produkter säljs i en mängd olika former, kapacitetsbrister samt höga kostnader som inte kan återvinnas (*sunk costs*). Sådana hinder går fortfarande att hitta i samband med det vittomfattande uppbyggandet och tillhandahållandet av lokala accessnät till fasta anslutningspunkter. Ett motsvarande strukturellt hinder kan också finnas när det för tillhandahållandet av en viss tjänst krävs en nätkomponent som inte får kopieras, eller kopieras bara till en kostnad som gör det olönsamt för konkurrenter.

⁽¹⁾ EGT C 165, 11.7.2002, s. 6.

- (10) Rättsliga hinder och regleringshinder grundas inte på ekonomiska förhållanden, utan är en följd av lagstiftningsåtgärder, myndighetsåtgärder eller andra statliga åtgärder som direkt påverkar villkoren för aktörers tillträde till en relevant marknad och deras positionering där. Ett exempel på rättsliga hinder och regleringshinder som förhindrar tillträde till en marknad är om det finns en gräns för hur många företag som har tillgång till radiospektrum för tillhandahållande av tjänster som är spektrumberoende. Andra exempel på samma slags hinder är prisregleringar eller andra prisrelaterade åtgärder, som drabbar företag. De påverkar inte bara marknadstillträdet, utan också företagens positionering på marknaden. Rättsliga eller regleringsrelaterade hinder, som kan undanröjas inom den berörda tidsfristen, bör normalt sett inte anses vara ekonomiska hinder för tillträde som uppfyller det första kriteriet.
- (11) Hinder för marknadstillträde kan också bli mindre relevanta för innovationsdrivna marknader som kännetecknas av fortgående teknisk utveckling. På sådana marknader härrör konkurrensrestriktioner ofta från innovationsrelaterade hot från potentiella konkurrenter som för närvarande inte finns på marknaden. På innovationsdrivna marknader kan dynamisk konkurrens eller konkurrens på längre sikt förekomma bland företag som inte nödvändigtvis är konkurrenter på en befintlig "statisk" marknad. I denna rekommendation utpekas inte marknader där hindren för marknadstillträde inte förväntas bestå under en förutsebar tidsperiod. När man bedömer huruvida hinder för marknadstillträde kommer att fortbestå i avsaknad av reglering måste man undersöka huruvida framgångsrika marknadstillträden ofta har ägt rum i näringen och huruvida marknadstillträdet har varit, eller förväntas vara, tillräckligt omedelbart och varaktigt för att begränsa marknadsinflytandet. Hur relevanta hindren för marknadstillträde är kommer bland annat att bero på den minimala effektiva produktionen och de kostnader som inte kan återvinnas.
- (12) Men även om en marknad kännetecknas av stora hinder för tillträde, kan andra strukturella faktorer på samma marknad innebära att den utvecklas i riktning mot sund konkurrens inom den tidsram som är aktuell i sammanhanget. Marknadsdynamik kan exempelvis uppnås genom tekniska utvecklingar eller genom konvergens av produkter och marknader som kan leda till konkurrenstryck mellan aktörerna på specifika produktmarknader. Det kan också vara fallet på marknader med ett begränsat men ändå tillräckligt antal företag som har olika kostnadsstrukturer och som konfronteras med en priselastisk efterfrågan. Det kan dessutom finnas överskottskapacitet på en marknad som normalt skulle kunna ge konkurrentföretag möjlighet att öka produktionen mycket snabbt som en reaktion på en eventuell prisökning. På sådana marknader kan marknadsandelarna variera med tiden, och man kan konstatera sjunkande priser. Om marknadsdynamiken ändras snabbt bör man nog välja rätt tidsramar för att spegla de marknadsutvecklingar som är av intresse.
- (13) Beslutet att en marknad ska komma i fråga för förhandsreglering bör också bero på en bedömning av huruvida konkurrenslagstiftningen är tillräcklig för att hantera de brister på marknaden som uppstår genom att de första två kriterierna uppfylls. Det är osannolikt att konkurrenslagstiftningsingrepp är tillräckliga om interventionen för att åtgärda en marknadsbrist medför omfattande efterlevnadskrav eller om det krävs regelbunden intervention och/eller intervention i rätt tid.
- (14) Tillämpningen av de tre kriterierna bör begränsa antalet marknader inom sektorn för elektronisk kommunikation där reglerade förhandsskyldigheter införs, och därmed bidra till det mål som satts i de rättsliga ramarna, att stegvis minska den sektorspecifika förhandsregleringen allt eftersom konkurrensen utvecklas på marknaderna. Dessa kriterier bör tillämpas kumulativt, och om något av dem inte är uppfyllt så innebär det att den berörda marknaden inte bör identifieras som en som kommer i fråga för förhandsreglering.
- (15) Regleringsåtgärder av tjänster som riktar sig till slutkunder bör vidtas endast om de nationella regleringsmyndigheterna anser att relevanta prissättningsåtgärder eller åtgärder som gäller val eller förval av nätoperatör inte skulle uppfylla målet att säkerställa effektiv konkurrens och tillfredsställande av allmänintresset. Genom att ingripa i grossistledet, även med åtgärder som kan påverka slutkundsmarknaden, kan medlemsstaterna se till att en så stor del av värdekedjan som möjligt förblir öppen för normal konkurrens, vilket ger slutanvändarna de bästa tänkbara resultaten. I denna rekommendation identifieras därför främst grossistmarknader: om dessa regleras på rätt sätt är det meningen att detta ska råda bot på den brist på verklig konkurrens som är så uppenbar på slutkundsmarknaderna. Om en nationell regleringsmyndighet kan visa att interventioner i grossistledet har varit framgångsrika kan den berörda slutkundsmarknaden komma i fråga för förhandsreglering, förutsatt att de ovan angivna tre kriterierna är uppfyllda.
- (16) Processen att identifiera en marknad i denna rekommendation påverkar inte tillämpningen av definitioner av relevanta marknader som i bestämda fall får göras inom ramen för konkurrenslagstiftningen. Förhandsregleringens omfattning påverkar inte heller omfattningen av de verksamheter som kan analyseras inom ramen för konkurrenslagstiftningen.

- (17) De marknader som ingår i förteckningen i bilagan har identifierats utgående från de tre kumulativa kriterierna. För marknader som inte förtecknas i denna rekommendation bör de nationella regleringsmyndigheterna tillämpa de tre kriterierna. För de marknader i bilagan till rekommendation 2003/311/EG av den 11 februari 2003 som inte är med i förteckningen i bilagan till denna rekommendation bör de nationella regleringsmyndigheterna ha rätt att tillämpa de tre kriterierna för att undersöka om den berörda marknaden fortfarande bör omfattas av förhandsreglering på grundval av landets nationella situation. Nationella regleringsmyndigheter kan välja att inte genomföra en marknadsanalys för marknader som förtecknas i denna rekommendation om de anser att de tre kriterierna inte uppfylls för den berörda marknaden. Nationella regleringsmyndigheter får fastställa att andra marknader än de som är förtecknade i rekommendationen är relevanta. Det förutsätter dock att myndigheterna förfar i enlighet med artikel 7 i direktiv 2002/21/EG. Om utkast till lagstiftning som påverkar handeln mellan medlemsstater inte anmäls i enlighet med skäl 38 i direktiv 2002/21/EG kan det leda till överträdelseförfaranden. Marknader som inte ingår i förteckningen i denna rekommendation bör definieras utgående från de konkurrensprinciper som fastställs i kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning⁽¹⁾. Vidare bör de vara förenliga med kommissionens riktlinjer om marknadsanalys och bedömning av betydande inflytande på marknaden⁽²⁾ samt uppfylla de tre kriterier som angetts ovan.
- (18) Det faktum att denna rekommendation innehåller en förteckning över de produkt- och tjänstemarknader där förhandsreglering kan vara motiverad betyder inte att reglering alltid är motiverad eller att regleringsskyldigheter enligt särdirektiven kommer att införas för dessa marknader. Bland annat kan ingen reglering införas, eller måste upphävas, om det föreligger verklig konkurrens på den berörda marknaden i avsaknad av reglering, dvs. om ingen aktör har betydande inflytande på marknaden i enlighet med artikel 14 i direktiv 2002/21/EG. Regleringsskyldigheter måste vara adekvata och grundas på karaktären hos det problem som konstaterats samt vara proportionerliga och berättigade med hänsyn till de mål som anges i direktiv 2002/21/EG, i synnerhet säkerställa maximalt utbyte för användare, säkerställa att det inte uppstår någon snedvridning eller begränsning av konkurrensen, främja effektiva investeringar i infrastruktur och

främja innovation, samt främja en effektiv användning och förvaltning av radiofrekvenser och nummerresurser.

- (19) Föreliggande rekommendation har genomgått ett offentligt samråd och ett samråd med nationella regleringsmyndigheter och konkurrensmyndigheter.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS

1. När relevanta marknader ska definieras som relevanta med hänsyn till nationella förhållanden enligt artikel 15.3 i direktiv 2002/21/EG, bör de nationella regleringsmyndigheterna analysera de produkt- och tjänstemarknader som är förtecknade i bilagan till denna rekommendation.
2. När andra marknader än de som ingår i bilagan identifieras som relevanta bör de nationella regleringsmyndigheterna se till att följande tre kriterier uppfylls kumulativt:
 - a) Förekomsten av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Dessa kan vara strukturella, rättsliga eller regleringsbaserade.
 - b) Marknadsstrukturer som inte tenderar till effektiv konkurrens inom den relevanta tidsfristen. Tillämpning av detta kriterium innefattar undersökning av konkurrenssituationen bakom hindret för marknadstillträde.
 - c) Konkurrenslagstiftningen räcker inte ensam till för att åtgärda de berörda marknadsbristerna.
3. Denna rekommendation ska inte påverka marknadsdefinitioner, resultaten av marknadsanalyser eller regleringsskyldigheter som antagits av de nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med artiklarna 15.3 och 16 i direktiv 2002/21/EG innan denna rekommendation antogs.
4. Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdad i Bryssel den 17 december 2007.

På kommissionens vägnar

Neelie KROES

Ledamot av kommissionen

⁽¹⁾ EGT C 372, 9.12.1997, s. 5.

⁽²⁾ EGT C 165, 11.7.2002, s. 6.

BILAGA

Slutkundsledet

1. Tillträde till det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt – för hushåll och andra kunder.

Grossistledet

2. Samtalsoriginering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.

I den föreliggande rekommendationen innefattar begreppet samtalsoriginering överföring av samtal. Begreppet beskrivs på ett sådant sätt att det i ett nationellt sammanhang är förenligt med de skisserade gränserna för marknaderna för samtalsförmedling respektive samtalsterminering i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.

3. Samtalsterminering i individuella allmänna telefonnät via en fast anslutningspunkt.

I den föreliggande rekommendationen innefattar begreppet samtalsterminering överföring av samtal. Begreppet beskrivs på ett sådant sätt att det i ett nationellt sammanhang är förenligt med de skisserade gränserna för marknaden för samtalsoriginering och marknaden för samtalsförmedling i det allmänna telefonnätet via en fast anslutningspunkt.

- 4 Tillträde (fysiskt) till nätinфраstruktur i grossistledet (inbegripet accessnät med gemensamt tillträde eller helt öppet tillträde) via en fast anslutningspunkt.

5. Bredbandstillträde för grossistledet.

Denna marknad omfattar icke-fysiskt eller virtuellt tillträde till nät, inbegripet bitströmstillträde via en fast anslutningspunkt. Marknaden är underliggande i förhållande till det fysiska tillträde som omfattas av marknad 4 ovan, eftersom bredbandstillträde för grossistledet kan konstrueras med hjälp av denna resurs plus andra element.

6. Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet, oberoende av vilken teknik som används för att tillhandahålla den hyrda eller dedicerade kapaciteten.

7. Samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät.
-