

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 11 februari 2003

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(2003) 497]

(Text av betydelse för EES)

(2003/311/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 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv)⁽¹⁾, särskilt artikel 15 i detta, och

av följande skäl:

- (1) Genom direktiv 2002/21/EG (nedan kallat ramdirektivet) inrättas ett nytt regelverk för sektorn för elektronisk kommunikation. Regelverket omfattar alla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster inom dess tillämpningsområde och skall därigenom tillgodose behov som uppstår till följd av konvergenstrender. Syftet 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. Men rekommendationen måste passa ihop med övergången från 1998 års gamla regelverk till det nya. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter⁽²⁾, nedan "tillträdesdirektivet", och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster⁽³⁾, (nedan "direktivet om samhällsomfattande tjänster"), fastställs redan specifika marknadsområden som behöver analyseras av nationella regleringsmyndigheter, utöver de marknader som förtecknas i denna rekommendation. Enligt ramdirektivet är det de nationella regleringsmyndigheternas sak att definiera relevanta geografiska marknader inom respektive medlemsstat.
- (3) Enligt 1998 års regelverk omfattas flera områden inom telesektorn av förhandsreglering. Dessa områden har beskrivits i tillämpliga direktiv, men de är inte alltid

marknader i den mening som avses i konkurrenslagstiftning och konkurrenspraxis. I bilaga I till ramdirektivet återfinns en förteckning över de marknadsområden som skall finnas med i den första versionen av rekommendationen.

- (4) Som framgår av titeln på bilaga I till ramdirektivet, skall alla de marknadsområden som förtecknas i bilagan finnas med i den första versionen av rekommendationen så att de nationella regleringsmyndigheterna kan genomföra en översyn av existerande skyldigheter som införts enligt 1998 års regelverk.
- (5) Enligt artikel 15.1 i ramdirektivet skall kommissionen definiera marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer. Kommissionen har därför definierat marknader – motsvarande de marknadsområden som förtecknas i bilaga I till ramdirektivet – i enlighet med dessa principer.
- (6) Inom sektorn för elektronisk kommunikation finns det åtminstone två viktiga typer av relevanta marknader att beakta: marknader för tjänster eller produkter som tillhandahålls slutanvändare (slutkundsmarknader); marknader för de resurser som är nödvändiga för att operatörer skall kunna erbjuda slutanvändare tjänster och produkter (grossistmarknader). Inom dessa två marknadstyper kan man göra ytterligare marknadsuppdelningar beroende på egenskaperna på efterfråge- respektive utbudssidorna.
- (7) Utgångspunkten för definition och fastställande av marknader är en karakterisering av slutkundsmarknader inom en given tidsram, med beaktande av substituerbarheten på efterfråge- och utbudssidorna. Efter att man har karakteriserat och definierat slutkundsmarknader – dvs. marknader där det handlar om tillgång till och efterfrågan på produkter till slutanvändare – kan man gå vidare med att fastställa relevanta grossistmarknader. På dem handlar det om tillgång och efterfrågan på produkter till en tredje part som avser att leverera dem vidare till slutanvändare.

⁽¹⁾ EGT L 108, 24.4.2002, s. 33.

⁽²⁾ EGT L 108, 24.4.2002, s. 7.

⁽³⁾ EGT L 108, 24.4.2002, s. 51.

- (8) Att definiera marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer innebär att vissa av de marknadsområden som förtecknas i bilaga I till ramdirektivet omfattar ett antal separata, enskilda marknader, som fastställts på grundval av egenskaperna på efterfrågesidan. Detta är fallet för produkter för slutkunders tillträde till det allmänna telenätet via en fast anslutningspunkt och för telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt. Marknadsområdets hyrda förbindelser i grossistledet, i bilaga I, definieras som separata marknader för terminerande avsnitt i grossistledet och trunkavsnitt i grossistledet på grundval av egenskaper på både efterfrågesidan och utbudssidan.
- (9) När man fastställer marknader i enlighet med konkurrenslagstiftningens principer, bör följande tre kriterier beaktas: Det första kriteriet är närvaron av stora och varaktiga hinder för marknadstillträde. Hindren 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 hindren 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.
- (10) När det gäller marknadstillträde är i synnerhet två slags hinder av betydelse för den föreliggande rekommendationen: strukturella hinder och rättsliga eller regleringsbaserade hinder.
- (11) 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 betydande stordriftsfördelar, fördelar bestående i att samma produkter säljs i en mängd olika former 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.
- (12) 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. Exempel på detta är rättsliga hinder och regleringshinder som förhindrar tillträde till en marknad där det finns en gräns för hur många företag som har tillgång till radiofrekvenser för tillhandahållande av tjänster som är frekvensberoende. Andra exempel på samma slags hinder är prisregleringar och andra prisrelaterade åtgärder, som drabbar företag. De påverkar inte bara marknadstillträdet, utan också företagens positionering på marknaden.
- (13) Hinder för marknadstillträde kan 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 sådana innovationsdrivna marknader kan dynamisk konkurrens eller konkurrens på längre sikt förekomma mellan företag som inte nödvändigtvis är konkurrenter på en befintlig "statisk" marknad. I denna rekommendation fastställs inte marknader där hindren för marknadstillträde inte förväntas bestå under en förutsebar tidsperiod.
- (14) 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. Det kan t.ex. 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 också finnas överskottskapacitet på en marknad som 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.
- (15) Beslutet att fastställa att en marknad skall betraktas som en marknad där det kan vara berättigat med förhandsreglering bör också vara beroende av en utvärdering av effektiviteten i konkurrenslagstiftningen när det gäller att minska eller avlägsna ovannämnda hinder eller när det gäller att återställa effektiv konkurrens. Vidare bör nya och framväxande marknader – där aktörer kan ha fått marknadsinflytande på grund av fördelar till följd av att de har varit först på marknaden – i princip inte omfattas av förhandsreglering.
- (16) Vid de regelbundna översynerna av de marknader som förtecknas i denna rekommendation bör de tre kriterierna användas. Kriterierna bör tillämpas kumulativt, vilket innebär att marknaden inte skall tas med i efterföljande rekommendationer om något av kriterierna inte är uppfyllt. Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen av huruvida en elektronisk kommunikationsmarknad även i fortsättningen skall vara upptagen i framtida utgåvor av rekommendationen – som en marknad där det är berättigat med förhandsreglering – således är beroende av följande faktorer: hur länge de höga hindren för marknadstillträde består; det andra kriteriet, som mäter dynamiken i konkurrenssituationen; huruvida konkurrenslagstiftningen som sådan är tillräcklig (utan förhandsreglering) för avhjälpan av varaktiga brister på marknaden. En marknad skulle kunna strykas från en rekommendation även när det finns tecken på hållbar och effektiv konkurrens på den aktuella marknaden inom gemenskapen, under förutsättning att upphävandet av existerande regleringsskyldigheter inte skulle leda till minskad konkurrens på marknaden.

- (17) I bilagan till föreliggande rekommendation visas hur de marknader som där förtecknas är kopplade till marknadsområdena i bilaga I till ramdirektivet. När nationella regleringsmyndigheter ser över gällande skyldigheter – som införts enligt det gamla ramdirektivet – för att avgöra om de skall behållas, revideras eller upphävas, bör de göra det utgående från de marknader som räknas upp i föreliggande rekommendation. Skälet till detta är att man vill uppfylla kravet att den definition av marknad som används för förhandsreglering bör grundas på konkurrenslagstiftningens principer. Innan de nationella regleringsmyndigheterna gjort sin första marknadsanalys enligt det nya regelverket fortsätter de gamla skyldigheterna att gälla.
- (18) Att en marknad är fastställd som relevant i denna rekommendation påverkar inte tillämpningen av definitioner av relevanta marknader som i bestämda fall får göras inom ramen för konkurrenslagstiftningen.
- (19) Inom gemenskapen används en rad olika nättopologier och nättekniska lösningar. Detta innebär att nationella regleringsmyndigheter, i vissa fall, måste fastställa de exakta gränserna mellan särskilda marknader som förtecknas i rekommendationen, eller mellan de olika delarna av dessa marknader, under iakttagande av konkurrenslagstiftningens principer. 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 ramdirektivet. Införandet av förhandsreglering på en marknad skulle emellertid kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna på det sätt som beskrivs i skäl 38 i ramdirektivet. Därför anser kommissionen att när man fastställer att andra marknader än de som är förtecknade i rekommendationen är relevanta sannolikt skall följa det motsvarande förfarandet i artikel 7 i ramdirektivet. Underlåtenhet att anmäla en marknad som påverkar handeln mellan medlemsstaterna kan resultera i att överträdelseförfaranden inleds. När regleringsmyndigheter fastställer att en marknad är relevant bör den vara baserad på de konkurrensprinciper som utarbetats i kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning⁽¹⁾. Vidare bör den vara förenlig med kommissionens riktlinjer om marknadsanalys och bedömning av betydande inflytande på marknaden samt uppfylla de tre kriterier som angetts ovan. Skulle en

nationell regleringsmyndighet anse att efterfråge- och utbudsmönster kan motivera en annan definition av en marknad som är upptagen i föreliggande rekommendation, skall myndigheten i så fall följa de motsvarande förfarandena enligt artiklarna 6 och 7 i ramdirektivet.

- (20) 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. Reglering kommer inte att vara motiverad om det finns effektiv konkurrens på dessa marknader. I synnerhet gäller att 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 ramdirektivet – 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.
- (21) Kommissionen kommer senast den 30 juni 2004 att avgöra om rekommendationen behöver revideras med hänsyn till marknadens utveckling sett ur olika aspekter.
- (22) Föreliggande rekommendation har genomgått ett offentligt samråd och ett samråd med nationella regleringsmyndigheter och konkurrensmyndigheter.

HÄRIGENOM UTFÄRDAS DENNA REKOMMENDATION

1. När relevanta marknader skall definieras enligt artikel 15.3 i direktiv 2002/21/EG, tillråds de nationella regleringsmyndigheterna att analysera de produkt- och tjänstemarknader som är förtecknade i bilagan.
2. Rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdad i Bryssel den 11 februari 2003.

På kommissionens vägnar

Erkki LIIKANEN

Ledamot av kommissionen

⁽¹⁾ EGT C 372, 9.12.1997, s. 5.

BILAGA

Slutkundsledet

1. Tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt – för hushåll.
2. Tillträde till det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt – för andra kunder än hushåll.
3. Allmänt tillgängliga lokala och/eller nationella telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt – för hushåll.
4. Allmänt tillgängliga internationella telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt – för andra kunder än hushåll.
5. Allmänt tillgängliga lokala och/eller nationella telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt – för andra kunder än hushåll.
6. Allmänt tillgängliga internationella telefonitjänster som tillhandahålls via en fast anslutningspunkt – för andra kunder än hushåll.

Dessa sex marknader har valts ut för den analys som avses i artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

Sammantagna motsvarar dessa sex marknader "tillhandahållande av anslutning till och bruk av det allmänna telefont nätet vid fasta anslutningspunkter", som nämns i bilaga I.1 till ramdirektivet. Denna kombinerade marknad nämns också i artikel 19 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (rörande möjligheten att införa skyldighet att tillhandahålla antingen val av nätoperatör för varje enskilt samtal [med hjälp av prefix] eller fast förval).

7. Minimiutbud av hyrda förbindelser (som omfattar angivna typer av hyrda förbindelser upp till och med 2 Mbit/s enligt artikel 18 och bilaga VII i direktivet om samhällsomfattande tjänster).

Denna marknad nämns i bilaga I.1 till ramdirektivet med hänvisning till artikel 16 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (tillhandahållande av hyrda förbindelser till slutanvändare).

En marknadsanalys måste genomföras enligt artikel 18 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Marknadsanalysen skall omfatta reglering av minimiutbudet av hyrda förbindelser.

Grossistledet

8. Samtalsoriginering i det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt. I den föreliggande rekommendationen innefattar begreppet samtalsoriginering överföring av lokalsamtal. Begreppet beskrivs på ett sådant sätt att det är förenligt med de skisserade gränserna för marknaderna för samtalsförmedling respektive samtalsterminering i det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt.

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG (samtal som börjar i det fasta allmänna telefont nätet).

9. Samtalsterminering i individuella allmänna telefont nätt via en fast anslutningspunkt.

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

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG (samtal som slutar i det fasta allmänna telefont nätet).

10. Förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefont nätet.

I den föreliggande rekommendationen beskrivs förmedlingstjänster på ett sådant sätt att det är förenligt med de skisserade gränserna för marknaderna för samtalsoriginering respektive samtalsterminering i det allmänna telefont nätet via en fast anslutningspunkt.

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG (förmedlingstjänster via det fasta allmänna telefont nätet).

11. Tillträde i grossistledet (inklusive delat tillträde) till konventionella abonnentledningar av metall och delaccessnätt uppbyggda av metallkablar, i syfte att tillhandahålla bredbands- och taltjänster.

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiven 97/33/EG och 98/10/EG (tillträde till det fasta allmänna telefont nätet, innefattande tillträde till accessnätet) och till den marknad som nämns i bilaga I.3 till ramdirektivet med hänvisning till förordning (EG) nr 2887/2000.

12. Bredbandstillträde för grossistledet.

Denna marknad omfattar bitströmstillträde som medger bredbandsöverföring i båda riktningar samt annat tillträde i grossistledet som tillhandahålls via annan infrastruktur, om och när sådant tillträde är likvärdigt med bitströmstillträde. Marknaden innefattar "tillträde till nät och särskilt tillträde till nät" som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet, men omfattar varken marknaden i punkt 11 ovan eller marknaden i punkt 18.

13. Terminerande avsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet.
14. Trunkavsnitt av hyrda förbindelser i grossistledet.

Grossistmarknaderna 13 och 14 motsvarar de marknader som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiven 97/33/EG och 98/10/EG (samtrafik mellan hyrda förbindelser) samt de marknader som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 92/44/EEG (tillhandahållande av hyrd förbindelsekapacitet till andra leverantörer av elektroniska kommunikationsnät eller tjänster i grossistledet).
15. Tillträde till och samtalsoriginering i allmänna mobiltelefonnät som nämns (var för sig) i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiven 97/33/EG och 98/10/EG.
16. Samtalsterminering i individuella mobiltelefonnät.

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.2 till ramdirektivet med hänvisning till direktiv 97/33/EG (samtal som slutar i allmänna mobiltelefonnät).
17. Den nationella grossistmarknaden för tillhandahållande av internationell roaming i allmänna mobiltelefonnät.

Denna marknad motsvarar den marknad som nämns i bilaga I.4 till ramdirektivet.
18. Sändnings- och överföringstjänster för distribution av sändningsinnehåll till slutanvändare.

Anmärkning:

Nationella regleringsmyndigheter har handlingsfrihet vad gäller analysen av marknaden för "system för villkorad tillgång till digitala radio- och televisionssändningar" i enlighet med artikel 6.3 i tillträdesdirektivet. Enligt artikel 6.3 i tillträdesdirektivet får medlemsstaterna tillåta sina nationella regleringsmyndigheter att se över marknaden vad gäller villkorad tillgång till digitala radio- och televisionssändningar, oavsett överföringssätt.
