

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.6.2010
KOM(2010)271 endelig

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

om markedsanalyser i henhold til EU's rammebestemmelser (3. rapport)

**Yderligere tiltag med henblik på konsolidering af det indre marked for elektronisk
kommunikation**

[SEK(2010)659]

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Fremskridt med hensyn til markedsanalyser.....	3
3.	Mere strømlinet og målrettet regulering	4
3.1.	Kommissionens vejledning angående artikel 7-proceduren – tværgående spørgsmål.	4
3.2.	Kommissionens initiativer i henhold til artikel 19 i rammedirektivet	5
4.	Udviklingen i relation til regulering.....	6
4.1.	Fastnet detailadgang og engrosopkaldsoprindelse	6
4.2.	Fastnet- og mobilterminering	7
4.3.	Engrosmarkeder for bredbåndsadgang.....	8
4.4.	Lejede kredsløb	10
4.5.	Fremtidsudsigter.....	11
5.	Konklusion	11

1. INDLEDNING

Ved rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation, der trådte i kraft i 2003, blev "artikel 7-proceduren" indført – en EU-høringsordning med det formål at sikre sammenhæng i reguleringstilgangen i hele EU. I de for nylig reviderede regler på teleområdet¹ stadfæstede artikel 7-procedurens centrale rolle med hensyn til at fremme et konkurrencepræget indre marked for elektroniske kommunikationstjenester. De giver Kommissionen yderligere opgaver i henseende til at pålægge og gennemføre afhjælpende foranstaltninger. Hensigten med dette er at give markedsdeltagerne større retssikkerhed, når de investerer i telekommunikation på tværs af landegrænser.

Siden 2003 er telekommunikationsmarkederne blevet mere konkurrenceprægede, og tjenester og produkter er blevet stadig billigere i hele EU. Dette skyldes dels indsatsen fra de nationale tilsynsmyndigheder (NTM), der eksempelvis pålægger adgangs- og takstkrav på udbydere med en stærk markedsposition (SMP), og dels Kommissionens tilsyn med NTM's udkast til reguleringsforanstaltninger, hvormed der er sikret sammenhæng i reguleringstilgangen i hele EU. Reguleringen er utvivlsomt i højere grad målrettet vedholdende flaskehalse, og reguleringsprocedurer er blevet mere strømlinede og effektive.

Der findes dog stadig uløste problemer. Det indre marked for telekommunikation er langt fra virkeliggjort, og der må gøres en yderligere indsats. Ikke alle medlemsstater gør lige store fremskridt med deres markedsanalyser. Ikke alle NTM følger en hensigtsmæssig reguleringstilgang, navnlig når det gælder afhjælpende foranstaltninger for at tage højde for konkurrencemæssige problemer. Det deraf følgende komplekse billede af varierende konkurrencevilkår fra medlemsstat til medlemsstat hæmmer dermed fortsat den videre udvikling af det indre marked. Selv om de etablerede operatører generelt set stadig har SMP, navnlig hvad angår upstream fastnettelefoni og markederne for bredbåndsadgang, etableres næstgenerationsnetadgang (NGA) i hele EU. Der kræves betydelige investeringer til dette formål, men der hersker fortsat usikkerhed om efterspørgslen efter tjenester, der forudsætter højhastighedsbredbåndsforbindelser. For at fremme investeringer og innovation er det derfor nødvendigt at skabe retssikkerhed for investorer, samtidig med at en reel konkurrence bevares.

I denne meddelelse præsenteres de væsentligste udviklingstendenser og spørgsmål, der er dukket op i perioden fra Kommissionens meddelelse af 2007 om markedsanalyseprocessen² til udgangen af 2009. Den viser, hvordan og i hvilket omfang Kommissionens tilsynsrolle i medfør af rammedirektivets³ artikel 7 har været afgørende for bestræbelserne på at skabe et indre marked for telekommunikation. Endelig påpeges forskellige centrale områder, hvor det kan være nødvendigt for Kommissionen at vejlede EU's telemyndigheder yderligere for at sikre en grad af konsekvens og forudsigelighed, som vil give markedsdeltagerne tillid til at investere yderligere i EU-markedet.

2. FREMSKRIDT MED HENSYN TIL MARKEDSANALYSER

¹ De reviderede EU-regler på teleområdet, som er vedtaget den 25.11.2009, og som skal omsættes i national lovgivning senest den 25.5.2011 (Se EUT L 337 af 18.12.2009, s. 37).

² KOM(2007) 401 endelig af 11.7.2007.

³ Direktiv 2002/21/EF, EFT L 108 af 24.4.2002.

De forskellige NTM's fremskridt med deres markedsanalyser i medfør af rammedirektivets artikel 7 er uensartede. Nogle har påbegyndt tredje runde af deres analyser, medens andre stadig befinder sig i første runde⁴. Kommissionen har gennemgået mere end 1000 anmeldelser fra de nationale tilsynsmyndigheder og afgivet sine bemærkninger til ca. 60 % af disse. I ca. 4 % af tilfældene trak NTM deres anmeldte udkast til foranstaltninger tilbage efter at have modtaget en begrundet udtalelse fra Kommissionen. I under 1 % af alle sager gjorde Kommissionen indsigelse mod den påtænkte regulering⁵. Kommissionen reagerede konsekvent på NTM's udkast til foranstaltninger for at vejlede og sikre en ensartet, men dog passende nuanceret reguleringstilgang i hele EU. Erfaringerne viser, at NTM i det store og hele tager behørigt hensyn til denne vejledning⁶.

3. MERE STRØMLINET OG MÅLRETTET REGULERING

Den løbende teknologiske udvikling og håndhævelsen af reguleringen af telesektoren i medlemsstaterne har i årenes løb mindsket hindringerne for markedsadgang og har sat alternative operatører i stand til i stigende grad at presse SMP-operatørers markedsposition. For at omstille regulerings- og ressourceindsatsen på centrale flaskehalse, der hindrer konkurrencen, var der behov for at genoverveje henstillingen fra 2003 om relevante markeder⁷ og strømline artikel 7-proceduren yderligere.

En væsentlig erkendelse i meddelelsen fra 2007 om markedsanalyseprocessen gik ud på, at artikel 7-proceduren havde vist sig særlig egnet til at sikre en ensartet fortolkning af, *hvor* regulering er hensigtsmæssig, men mindre egnet til at påpege, *hvilken* regulering der er behov for. Efterfølgende har flere NTM imidlertid konstateret, at på nogle telemarkeder opstod reel konkurrence tidligere i nogle geografiske områder end i andre. Dette rejste på ny spørgsmålet om, *hvor* det er hensigtsmæssigt med regulering.

Der er fortsat stor forskel på de regulerende afhjælpende foranstaltninger i EU, selv når de bagvedliggende markedsproblemer er meget ensartede. Dette er en alvorlig hindring for virkeliggørelsen af et ægte indre marked. NTM anvender bl.a. fortsat uensartede prissætningsmetoder i forbindelse med reguleringen af centrale accessprodukter, som sætter alternative operatører i stand til at konkurrere med de dominerende selskaber, der ejer hovedparten af accessinfrastrukturen. Kommissionen har opfordret NTM til at anvende passende omkostningsregnskabsmetoder og konsultere det faktiske niveau for regulerede priser på adgang i hele EU⁸.

3.1. Kommissionens vejledning angående artikel 7-proceduren – tværgående spørgsmål

3.1.1. Geografisk differentiering

Regulering af engrosinput til bredbåndstjenester har gjort det muligt for konkurrenter at investere i deres egen infrastruktur (LLU⁹), og dette har øget konkurrencen, navnlig i tætbefolkede områder. Nogle NTM har overvejet regionalt differentierede konkurrencevilkår

⁴ Der findes en oversigt i bilag II, III og IV i et internt arbejdsdokument.

⁵ I næsten 3 % af sagerne forlængede Kommissionen vurderingsperioden (Fase II).

⁶ En oversigt over artikel 7-proceduren findes i bilag I.

⁷ Kommissionens henstilling 2003/311/EF, EUT L 114 af 8.5.2003.

⁸ LT/2009/0990, SI/2009/1010, SE/2009/1018 og DK/2009/1023.

⁹ Ubundet adgang til accessnettet.

ved afgrænsningen af det geografiske marked, og de har tilpasset deres regulering for at tage højde for disse forskelle mellem subnationale markeder. Andre NTM har inddraget sådanne forskelle i overvejelserne, når de pålægger afhjælpende foranstaltninger. For at sikre en ensartet tilgang til at udpege *ægte* forskelle i konkurrencevilkårene, tilrådede Kommissionen NTM alene at afgrænse særskilte geografiske markeder i de tilfælde, hvor konkurrencevilkårene i forskellige geografiske områder og grænserne mellem disse områder ligger fast på længere sigt¹⁰.

3.1.2. Funktionel adskillelse og forpligtelser

Forskellige former for adskillelse af de etablerede operatørers forretningsområder drøftedes i stigende omfang i en række medlemsstater¹¹. Ifølge de gældende EU-regler på teleområdet kan NTM i særlige tilfælde pålægge andre afhjælpende foranstaltninger end traditionelle adgangsrelaterede forpligtelser, hvis Kommissionen godkender dette. En af disse afhjælpende foranstaltninger er funktionel adskillelse, hvorved det pålægges et dominerende netselskab at foretage en organisatorisk adskillelse af dets netværks- og tjenesteudbyderforretninger. Kommissionen understregede, at de forpligtelser, som SMP-operatører har indgået, og som NTM har accepteret – for så vidt som de tilstræber at håndhæve, ændre eller træde i stedet for eksisterende regulerende forpligtelser – skal anses for at være direkte relateret til og/eller underordnet disse regulerende forpligtelser. De skal være underlagt høring på nationalt niveau og EU-niveau forud for vedtagelsen for således at sikre gennemsigtighed i processen og en tilstrækkelig inddragelse af alle interessenter. NTM skal også sørge for, at forpligtelser vedrørende adskillelse ikke påvirker etablerede og nyttilkomne operatørers investeringer negativt, og at alternative operatører som minimum har samme adgangsmuligheder i medfør af en forpligtelsesdrevet tilgang som under en ren reguleringstilgang.

3.2. Kommissionens initiativer i henhold til artikel 19 i rammedirektivet

3.2.1. Procedurehenstilling

I 2008 vedtog Kommissionen en revideret procedurehenstilling¹² for at mindske den administrative byrde ved reguleringen. For at forbedre retssikkerheden for NTM og markedsdeltagerne og sikre en rettidig gennemførelse af regulerende foranstaltninger opfordres NTM i den reviderede henstilling til at anmelde markedsanalysen og (tilbagetrækningen af) de afhjælpende foranstaltninger på samme tidspunkt. NTM's og Kommissionens procedurer strømlines, idet det tillades NTM at benytte en "kortfattet formular" til at anmelde fire typer af foranstaltninger¹³. Kommissionen vil i princippet ikke afgive bemærkninger om sådanne anmeldelser.

Kommissionen har siden da hovedsagelig modtaget kortfattede anmeldelsesformularer vedrørende markeder, som ikke længere er opført i henstillingen om relevante markeder, og

¹⁰ UK/2007/0733, PT/2008/0851, ES/2008/0805 og FI/2009/0900.

¹¹ UK, SE, SL, IT, PL og PT.

¹² Kommissionens henstilling 2008/850/EF, EUT L 301 af 12.11.2008.

¹³ Dvs. beslutninger om i) at afregulere markeder, som ikke længere er opført i henstilling 2003/31/EF; ii) ikke at regulere markeder, der er opført i henstillingen, men hvor der reelt set stadig findes konkurrence; iii) ændringer af tekniske detaljer vedrørende en tidligere pålagt afhjælpende foranstaltning; og iv) udvidelsen af eksisterende foranstaltninger til andre markedsdeltagere i en lignende situation.

hvor NTM fandt, at markedet ikke længere gør ex ante-regulering¹⁴ berettiget. I et af disse tilfælde opfordrede Kommissionen imidlertid tilsynsmyndigheden til at indrømme en passende overgangsperiode, inden de eksisterende forpligtelser ophæves¹⁵. Kun et fåtal af tilfælde vedrørte udelukkende ændringer i en afhjælpende foranstaltning tekniske detaljer¹⁶.

3.2.2. *Henstilling vedrørende termineringstakster*

Termineringstaksterne er faldende, men der er stadig store forskelle mellem mobiltermineringstaksterne¹⁷ indbyrdes og mellem fastnet- og mobiltermineringstaksterne. Kommissionens vurdering af anmeldelser angående disse markeder afslørede, at disse afvigelser ofte skyldes forskellige reguleringstilgange i henseende til priskontroltyper, omkostningsberegningemetoder, behandling af asymmetri og gennemførelse af overgangsordninger. Kommissionen opfordrede derfor i sine svarskrivelser konsekvent NTM til at arbejde hen imod at anvende en sammenhængende omkostningsberegningstype og anvende en fremadrettet, langsigtet differensomkostningsmodel med henblik på at bringe termineringstakster ned på et niveau, som afspejler en effektiv operatørs omkostninger, og snarest muligt oprette overgangsordninger med symmetriske termineringstakster for øje, således at operatørerne fortsat tilskyndes til at blive effektive så hurtigt som muligt.

For at konsolidere disse principper vedtog Kommissionen en henstilling om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU¹⁸, der indeholder en generel vejledning om emnet. I denne henstilling fastsættes klare omkostningsberegningstypeprincipper, som NTM skal anvende ved beregningen af termineringstakster. Det angives, at termineringstakster bør fastsættes på niveauet for effektive omkostninger senest fra den 31. december 2010, selv om NTM med relativt få ressourcer kan anvende alternative metoder, som er målrettet det anbefalede mål, frem til den 1. juli 2014.

4. UDVIKLINGEN I RELATION TIL REGULERING

4.1. Fastnet detailadgang og engrosopkaldsoprindelse

4.1.1. *Markedsafgrænsning*

I henstillingen om relevante markeder skelnes der ikke længere mellem privat- og erhvervs-kunder inden for markederne for detailadgang til fastnet, idet kontraktvilkårene i de fleste medlemsstater ikke afviger mærkbart for de to adgangstyper. Kommissionen har dog accepteret behovet for at opretholde denne skelnen i nogle lande¹⁹ grundet særlige omstændigheder på de nationale markeder. Med hensyn til at inddrage bredbåndsadgangstjenester i detailadgangsmarkederne påpegede Kommissionen²⁰, at NTM skal dokumentere, at ubundtede bredbånds- og smalbåndsaccessprodukter kan substituere hinanden, navnlig hvad

¹⁴ F.eks. ES/2008/0817, PL/2008/0831, CZ/2008/0840, NL/2008/0849, CZ/2008/0857, CZ/2009/0872, SI/2009/0893, SK/2009/0954, SE/2009/0968, PL/2009/0971, FI/2009/0985, IT/2009/0998, IT/2009/0999, SK//2009/1008 og DK/2009/1024.

¹⁵ IT/2009/0999.

¹⁶ F.eks. IT/2008/0842, BE/2009/0882, UK/2009/0901, IE/2009/0928, PT/2009/0956, RO/2009/1003, PT/2009/1011, PT/2009/1012 og FR/2009/1028.

¹⁷ BG/2009/866 og MTR Benchmark Snapshot, ERG (09) 23_final_090604.

¹⁸ Kommissionens henstilling 2009/396/EF, EUT L 124 af 20.5.2009.

¹⁹ AT, BG, FR, IT, NL og UK.

²⁰ IT/2009/0890, DE/2009/0897, BG/2009/0911, SE/2009/0965 og RO/2009/1001.

angår deres funktion og prisstruktur. Kommissionen udtrykte sin tvivl angående inddragelsen af engrosadgangstjenester i engrosmarkedet for opkaldsoprindelse, fordi adgangstjenester supplerer snarere end substituerer opkaldsoprindelsestjenester²¹.

4.1.2. Afhjælpende foranstaltninger

I begge ovennævnte markeder har de etablerede operatører stadig en markedsandel på ca. 90 % i næsten alle medlemsstater. Kommissionen var betænkelig ved effektiviteten af reguleringen på såvel engros- som detailområdet²² og understregede, at NTM bør analysere virkningerne af de eksisterende afhjælpende foranstaltninger på engrosområdet i forbindelse med vurderingen af behovet for regulering på detailområdet. Operatør(for)valg og engrospriser for leje af kredsløb (WLR) pålægges i de fleste medlemsstater enten i adgangs- eller opkaldsoprindelsesmarkedet. WLR giver alternative operatører mulighed for at bevæge sig op ad investeringsstigen mod fuld ubundet adgang og bundte deres tilbud i detailmarkeder. I de tilfælde, hvor WLR ikke var pålagt eller korrekt gennemført²³, opfordrede Kommissionen NTM²⁴ til at genoverveje denne forpligtelse.

Kommissionen berørte i sine svarskrivelse hovedsagelig de foreslåede afhjælpende foranstaltninger på områderne priskontrol og omkostningsregnskaber²⁵. Den opfordrede NTM til at pålægge eller opretholde priskontrolforpligtelser i de tilfælde, hvor engrosregulering endnu ikke har vist sig tilstrækkelig til at sikre konkurrence på detailniveau²⁶, eller hvor der var en risiko for, at SMP-operatøren fastsætter en for høj pris²⁷. I flere tilfælde berørte bemærkningerne manglen på nærmere oplysninger i anmeldelserne²⁸, fordi der derved ikke sikres en passende gennemsigtighed og retssikkerhed for markedsdeltagerne. Derudover afgav Kommissionen sine bemærkninger angående differentieringen af forpligtelsen til åbenhed inden for det samme relevante marked²⁹ samt fritagelsen for regnskabsmæssig adskillelse³⁰. I et tilfælde erindrede Kommissionen NTM om, at de forpligtelser, som den etablerede operatør tilbyder som erstatning eller supplement til eksisterende afhjælpende foranstaltninger eller for at indføre nye foranstaltninger, skal anmeldes i henhold til EU's høringsprocedure³¹.

4.2. Fastnet- og mobilterminering

4.2.1. Markedsafgrænsning

NTM afgrænser fortsat hver individuel fastnet- og mobilnetoperatør som et særskilt relevant marked for opkaldsterminering, og de har også konsekvent fundet SMP. På mobiltelefoniområdet har nogle NTM udpeget relevante opkaldstermineringsmarkeder for virtuelle

²¹ DK/2005/0141 og NL/2008/0822.

²² CZ/2006/0356, EE/2007/0637-638, DE/2006/0402, SK/2007/0676, SK/2007/0696 og AT/2007/0579-580, NL/2008/0821, BG/2009/0911, LV/2009/0960, MT/2009/0979 og LV/2009/0994.

²³ F.eks. DK, EE, DE, HU, LV, SK, AT og CZ.

²⁴ EE/2007/0637-638, HU/2007/0662-663, SK/2007/0740, LV/2009/0960, LV/2009/0994, RO/2009/1001-1002 og DE/2009/1006.

²⁵ F.eks. ES/2008/0815, LU/2006/0526-527, BE/2007/0640, DE/2006/0402, IE/2007/0632, AT/2006/0543, CZ/2006/0351, SK/2007/0740, UK/2009/0898 og DE/2009/1006.

²⁶ EE/2007/0637-638 og SK/2007/0696.

²⁷ ES/2008/0815 og CZ/2008/0755.

²⁸ LV/2007/0565-566, GI/2007/0710-711, EE/2007/0637-638, IE/2007/0632, PL/2006/0380, GI/2007/0716 og LV/2009/0994.

²⁹ ES/2008/0815.

³⁰ DE/2006/0402, LV/2007/0565-566, SK/2007/0696 og LV/2009/0994.

³¹ IT/2009/0890.

mobilnetoperatører (MVNO), hvor sådanne operatører kan fastlægge deres forretningsvilkår og -betingelser for terminering afhængig af deres værtnet³².

4.2.2. Afhjælpende foranstaltninger

Kommissionen opfordrede både i sine svarskrivelser og sin henstilling vedrørende termineringstakster NTM til at fastsætte termineringstakster i overensstemmelse med en effektiv udbyders omkostninger³³, hvilket indebærer et symmetrisk niveau³⁴. Kommissionen pegede bl.a. på anvendelsen af en fremadrettet LRIC³⁵-model³⁶ og understregede, at overgangsordninger med en effektiv takst som endemål bør fastsættes hurtigst muligt³⁷, og at de bør anmeldes i henhold til artikel 7-proceduren³⁸. I sine bestræbelser på at definere relevante omkostninger fortsatte Kommissionen med at fremhæve betydningen af LRIC-modeller, der anvender de aktuelle omkostninger for en effektiv operatør, som benytter en effektiv teknologi³⁹. Endvidere understregede Kommissionen, at relevante omkostninger, der kan komme i betragtning med henblik på afregning af engrosterminering, typisk er de meromkostninger, der påløber ved at yde tjenesten⁴⁰. NTM påtager sig i stigende omfang at anvende den omkostningstilgang, der er fastsat i Kommissionens henstilling vedrørende termineringstakster⁴¹.

4.3. Engrosmarkeder for bredbåndsadgang

4.3.1. Markedsafgrænsning

En effektiv udbygning af NGA-nettet er en prioritet for Kommissionen, som det fremhæves i den digitale dagsorden⁴². Ibrugtagningen af NGA havde særlig stor indflydelse på markedsafgrænsningen – både på markedet for engrosadgang til fastnetinfrastruktur, herunder delt eller fuldt ubundet adgang (LLU), og engrosmarkederne for bredbåndsadgang (WBA). Dette skyldtes, at NTM måtte træffe en afgørelse om inddragelsen af accessprodukter baseret på forskellige infrastrukturtyper (FttN⁴³, FttH⁴⁴ eller VDSL).

Kommissionen har gentagne gange givet udtryk for, at når tilsvarende tjenester kan leveres over såvel kobber- som fibernet, bør begge betragtes som substituerbare og som en del af det samme relevante marked. Når NTM traf afgørelse om at inddrage fiberbaserede accessprodukter i definitionen af LLU- og WBA-markeder⁴⁵, tilsluttede Kommissionen sig dette. I

³² ES/2007/0706, DE/2008/0813 og DK/2009/1014.

³³ FR/2007/0669, FI/2008/0778, IT/2008/0779, PL/2008/0794, DK/2009/1014 og GI/2009/0976-0977.

³⁴ ES/2007/0598, PT/2007/0707, DK/2008/0785, GI/2009/0976 og PL/2009/0996.

³⁵ Langsigtet differensomkostning.

³⁶ BG/2009/0866, DK/2009/0914, CZ/2009/0959 og SE/2009/1018.

³⁷ IE/2008/0746 og CZ/2009/0959.

³⁸ DE/2008/0813.

³⁹ UK/2006/0498, EL/2008/0786, IT/2008/0802 og PL/2009/0991.

⁴⁰ EL/2008/0786, IT/2008/0802, SE/2009/0941 og DK/2009/1014.

⁴¹ FR/2008/812, IT/2008/0802 (tilsynsmyndigheden påtager sig efterfølgende at vedtage en omkostningsmodel i tråd med henstillingen senest i 2010), BG/2009/0865, BG/2009/0866, RO/2009/0878 og AT/2009/0910.

⁴² Den 19. maj 2010 vedtog Kommissionen en digital dagsorden for Europa som led i Europa 2020-strategien (KOM(2010) 2020).

⁴³ Fiber til noden/kabinettet.

⁴⁴ Fiber til hjemmet/bygningen.

⁴⁵ F.eks. EE/2009/0942, FI/2008/0839, FR/2008/0780, IE/2009/0875, NL/2008/827 og PT/2008/0850 (LLU-markedet); BE/2007/0736, BE/2009/0950, EE/2009/0943, FI/2009/0900, FR/2008/0781, NL/2008/0827 og PT/2008/0851 (WBA-markedet).

de tilfælde, hvor NTM udelukkede sådanne produkter⁴⁶, skyldtes dette almindeligvis faktorer som f.eks. manglen på (en omfattende) ibrugtagning af fiberaccessnettet. Kommissionen opfordrede i disse tilfælde NTM til at overvåge udviklingen på markedet og tage højde for det øgede udbud af fibernet og operatørernes udbygningsplaner⁴⁷.

Et tilbagevendende spørgsmål gik ud på, om kabel-tv-nettet skulle inddrages i WBA-markedet på grundlag af direkte⁴⁸ eller indirekte bindinger⁴⁹. Kommissionen anerkendte, at selv hvis der ikke udbydes relevant engrossalg af kabel-tv-netadgang, kunne konkurrencen på detailniveau fra vertikalt integrerede foretagender udøve en indirekte binding, men at denne binding normalt ikke bør give anledning til at ændre markedsafgrænsningen, og at der i stedet bør tages højde for dette i forbindelse med vurderingen af SMP⁵⁰. I et enkelt tilfælde accepterede Kommissionen i lyset af de aktuelle nationale omstændigheder, at mobile bredbåndsforbindelser blev inddraget i detailbredbåndsmarkedet for privatkunder som en direkte substitut for xDSL og bredbåndsaccessprodukter via kabel-tv-nettet. Dette gjorde det muligt at afregulere engrosmarkedet for bredbåndstilslutning for så vidt angår udbuddet af bredbåndsforbindelser til privatkunder⁵¹.

4.3.2. Afhjælpende foranstaltninger

Det er konstateret, at LLU-markedet ikke er konkurrencepræget og reguleres i alle de medlemsstater, der har anmeldt det. Det er konstateret, at WBA-markedet ikke er konkurrencepræget i næsten alle medlemsstater med undtagelse af Malta⁵². I UK og Portugal er markederne geografisk segmenterede, og der blev konstateret reel konkurrence på dele af de nationale områder.

Som det er tilfældet med den egentlige afgrænsning af markeder, hænger den væsentligste udvikling på området afhjælpende foranstaltninger sammen med ibrugtagningen af NGA. På LLU-markedet pålagde nogle NTM forpligtelser til at sikre adgang til hjælpetjenester til abonnentledningsafsnit (samhusning) og passende backhaul i FttN-scenariet⁵³. Angående adgang til FttH pålagde nogle NTM ubundet adgang til fiberabonnentledninger⁵⁴ til omkostningsorienterede priser inklusive en risikopræmie⁵⁵. To NTM foreslog at pålægge adgang til ledningsnet i bygninger for alle operatører, der udbygger fibernet til forbrugeres hjem, uanset om disse operatører har SMP. Dette er kendt som "symmetrisk" regulering⁵⁶. En anden væsentlig udvikling er forslaget om at pålægge den etablerede operatør at give adgang til anlægsarbejdsinfrastruktur⁵⁷. Nogle medlemsstater tog også specifikt stilling til spørgsmålet om gennemsigtighed⁵⁸ og om overgang fra kobber- til fibernet⁵⁹. Når dette ikke var tilfældet⁶⁰,

⁴⁶ F.eks. CY/2009/0869, CZ/2009/0933 trukket tilbage af NTM, DK/2008/0860, EL/2009/0934 og SK/2009/0929 trukket tilbage af NTM (LLU-markedet); CY/2009/0870, CZ/2008/0797 og EL/2009/0935 (WBA-markedet).

⁴⁷ F.eks. AT/2009/0970, CY/2009/0870, CZ/2008/0797 og EL/2009/0935.

⁴⁸ MT/2008/0803.

⁴⁹ Der findes yderligere oplysninger i kapitel 5.1 i bilag III til Kommissionens interne arbejdsdokument.

⁵⁰ F.eks. UK/2007/0733 og DK/2008/0862.

⁵¹ AT/2009/0970.

⁵² MT/2008/0803.

⁵³ F.eks. DE/2007/0646, BE/2008/0801 og SI/2009/0957.

⁵⁴ NL/2008/0826 og SI/2009/0957.

⁵⁵ NL/2009/0868 og SI/2009/0957.

⁵⁶ ES/2008/0820 og FR/2009/993.

⁵⁷ F.eks. FR/2008/0780, EE/2009/0942, ES/2008/0804, PT/2008/0851 og IT/2009/0891.

⁵⁸ F.eks. FR, ES og EL.

⁵⁹ F.eks. BE, ES, NL, DK og EE.

⁶⁰ F.eks. FI/2008/0839 og IT/2009/0988.

opfordrede Kommissionen NTM til at udvikle afhjælpende foranstaltninger med nærmere oplysninger om overgangen, idet de alternative operatørers forretningskoncepter i høj grad påvirkes af denne overgang og af nedtagningen af centraler. Under alle omstændigheder understreges behovet for yderligere vejledning fra Kommissionen af den brede vifte af tilgange, som NTM følger.

For så vidt angår WBA-markedet pålagde nogle NTM kun begrænsede eller ingen afhjælpende foranstaltninger på visse net eller funktioner sammenlignet med de forpligtelser, der er pålagt LLU-markedet⁶¹. Herom fremhævede Kommissionen behovet for at overvåge markedet med henblik på at slå fast, om de afhjælpende foranstaltninger, som er pålagt LLU-markedet, er tilstrækkelige til at frembringe reel konkurrence på detailniveau og - såfremt dette ikke er tilfældet - pålægge WBA-markedet egnede afhjælpende foranstaltninger.

Det fremgår af en undersøgelse af de metoder, som anvendes til at definere omkostnings-baseret prisfastsættelse, at der er unødvendigt stor forskel på NTM's tilgange. Der er på dette område behov for en mere sammenhængende tilgang i hele Europa, hvad angår regnskabsaflæggelsens centrale input.

4.4. Lejede kredsløb

4.4.1. Markedsafgrænsning

Velfungerende markeder for lejede kredsløb er væsentlige for konkurrencen og ibrugtagningen af NGA. Den præcise afgrænsning mellem centrallinjesegmenter og terminerende segmenter af lejede kredsløb afhænger i høj grad af hvert nationale nets topologi. Nogle NTM segmenterede terminerende segmenter af lejede kredsløb efter båndbredde⁶². Andre NTM påpegede i stedet væsentlige geografiske forskelle i konkurrencevilkårene og foreslog at afgrænse særskilte geografiske markeder⁶³. En NTM⁶⁴ segmenterede terminerende segmenter af lejede kredsløb efter deres påtænkte anvendelsesformål og foreslog at afregulere lejede kredsløb, der er forbundet med mobilnetoperatørers basisstationer. Kommissionen accepterede, at det er teknologineutralt at inddrage lejede engroskredsløb med alternative grænseflader i markedsafgrænsningen, f.eks. ethernet-baserede produkter, som funktionelt svarer til traditionelle grænseflader målt på deres kapacitet og sammenkobling med lejede kredsløb⁶⁵.

4.4.2. Afhjælpende foranstaltninger

Alle NTM, der anmeldte markedet for terminerende segmenter af lejede kredsløb, konstaterede, at den faste etablerede operatør havde SMP⁶⁶. Kommissionen understregede, at rækkevidden af de foreslåede forpligtelser bør begrænses til at afhjælpe den manglende konkurrence på det berørte marked⁶⁷. Der bør ikke pålægges regulerende forpligtelser i et for langt tidsrum, hvis konkurrencevilkårene forventes at blive bedre på kort eller mellemlang sigt⁶⁸. Angående priskontrolforpligtelser anbefalede Kommissionen direkte regulering frem

⁶¹ F.eks. NL/2008/0827.

⁶² LT/2006/0430, EL/2006/0422, UK/2008/0747, UK/2008/0787, NL/2008/0823 og AT/2008/0836.

⁶³ UK/2008/0787 og AT/2008/0836.

⁶⁴ IT/2009/1000.

⁶⁵ F.eks. EE/2007/0643 og DE/2007/0677.

⁶⁶ En NTM konstaterede ingen SMP på et mere snævert defineret marked for terminerende segmenter af lejede kredsløb med meget høj kapacitet, f.eks. UK/2008/0787. En anden NTM konstaterede alene SMP på markedet for lejede kredsløb med lav kapacitet, f.eks. LT/2006/0430.

⁶⁷ NL/2008/0823-0825.

⁶⁸ UK/2008/0859.

for den etablerede operatørs selvregulering⁶⁹. Med hensyn til markeder, der vurderes som værende konkurrenceprægede, understregede Kommissionen, at regulerede forpligtelser først bør ophæves efter en overgangsperiode, der er tilstrækkelig lang til, at operatører kan fjerne flaskehalse i deres net⁷⁰.

4.5. Fremtidsudsigter

De reviderede EU-regler på teleområdet vil give Kommissionen yderligere opgaver i henseende til NTM's pålæggelse og gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger. For at sikre en ensartet anvendelse af EU's rammebestemmelser vil Kommissionen samarbejde nært med den nylig oprettede Sammenslutning af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) med sigte på at udvikle et indre marked for elektroniske kommunikationstjenester til fordel for forbrugere og erhvervslivet.

Artikel 7-proceduren har givet Kommissionen mulighed for at påpege områder, hvor *mere målrettet regulering* er ønskelig, hvor *nye former for regulering* tilsyneladende er ved at opstå, og hvor *ophævelse af regulering* kunne komme på tale. Artikel 7-proceduren skaber i den forbindelse væsentlig indsigt for Kommissionens regelmæssige nyvurderinger af henstillingen om relevante markeder. Artikel 7-proceduren har dog også vist, at NTM stadig benytter afvigende tilgange til at løse ensartede problemer med konkurrencen. Dette hindrer udviklingen af et ægte indre marked. Af eksempler kan nævnes pålæggelse og gennemførelse af WLR, behandling af fiberaccessprodukter på engrosmarkedet for bredbåndstilslutning og anvendelse af omkostningsberegningmetoder ved beregning af access- eller samtrafiktakster. Artikel 7-proceduren afslørede også, at reguleringstilgangene udvikles på grundlag af etablerede operatørs indgåede forpligtelser vedrørende adskillelse på markeder, hvor traditionelle forpligtelser har vist sig utilstrækkelige til at afhjælpe vedvarende markedssvigt. Dette viser, at NTM har behov for yderligere vejledning om reguleringsprincipper for at forebygge, at der opstår et kludetæppe af tilgange i EU, da dette ville hæmme den videre integration af markeder på tværs af landegrænser. Kommissionen er pt. ved at afslutte sin henstilling om reguleret adgang til den næste generation af accesnet (NGA), der bygger på Kommissionens vejledning inden for rammerne af analyser af nationale bredbåndsmarkeder. Kommissionen kunne i samarbejde med BEREC få behov for at vejlede NTM yderligere om en ensartet gennemførelse af forpligtelser vedrørende adskillelse og afhjælpende foranstaltninger.

5. KONKLUSION

Eftersom artikel 7-proceduren sikrer en målrettet og sammenhængende regulering af telesektoren i EU, spiller den fortsat en central rolle i bestræbelserne på at fremme et indre marked for elektroniske kommunikationstjenester. Den gennemsigthed, der er indbygget i artikel 7-høringsordningen, har allerede medvirket til, at ordningen kunne yde nyttig vejledning til NTM. Tilsynsmyndigheder, der foretog anmeldelser, tog i reglen størst muligt hensyn til Kommissionens bemærkninger, og andre NTM har benyttet dem som vejledning for deres egne reguleringsstrategier. Dette var navnlig tilfældet i forbindelse med afgrænsningen af produktmarkeder og geografiske markeder samt vurderingen af konkurrencevilkår på relevante markeder. Dertil kommer, at den reviderede henstilling om relevante markeder og den nye procedurehenstilling har strømlinet reguleringsprocessen og målrettet NTM's og Kommissionens indsats mod markeder med vedvarende flaskehalse. Med

⁶⁹ EE/2007/0643.

⁷⁰ IT/2009/0999-1000.

henblik på at opnå større ensartethed i anvendelsen af afhjælpende foranstaltninger vedtog Kommissionen henstillingen om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU, og den er pt. ved at afslutte sin henstilling om reguleret adgang til den næste generation af accesnet. Endelig giver telereformpakken Kommissionen og BEREC yderligere opgaver i relation til pålæggelse og gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger. Dette vil fremme udviklingen af et indre marked for elektronisk kommunikation yderligere.