



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.2.2006  
COM(2006) 28 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES  
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ  
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**over marktanalyses uit hoofde van het regelgevingskader van de EU**

**Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie**

{SEC(2006) 86}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES  
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ  
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**over marktanalyses uit hoofde van het regelgevingskader van de EU**

**Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie**

## **1. INLEIDING**

Het regelgevingskader voor elektronische communicatie dat in 2002 tot stand kwam, hield een ingrijpende wijziging van de regelgevingsaanpak in. Sectorspecifieke regulering werd op geheel nieuwe wijze aan het mededingingsrecht gekoppeld. De vorige, meer mechanistische aanpak werd vervangen door een **economische benadering waarbij de regulering op de beginselen van het mededingingsrecht berust**. Op grond hiervan moeten de nationale regelgevende instanties marktanalyses uitvoeren om te beoordelen of een bepaalde markt gereguleerd dient te worden. Wanneer een regelgevende instantie vaststelt dat op een bepaalde markt die aan regulering ex ante kan worden onderworpen, een of meer ondernemingen “aanmerkelijke marktmacht” hebben (te vergelijken met een “machtspositie” in het mededingingsrecht), moet deze instantie zorgen voor passende regulering. Anderzijds moet regulering achterwege blijven, of worden beëindigd, wanneer blijkt dat geen enkele onderneming een aanmerkelijke marktmacht heeft. De Commissie houdt overeenkomstig het in artikel 7 van de Kaderrichtlijn beschreven communautaire overlegmechanisme toezicht op het marktanalyseproces.

Het regelgevingskader, waarin het communautaire overlegmechanisme een centrale rol speelt, is bedoeld om de concurrentie, de investeringen en de innovatie te bevorderen, en zo bij te dragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen van de i2010-agenda, de strategie van de Commissie om de groei en de werkgelegenheid in de communicatiesector te vergroten, en de herziene Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid.

In deze mededeling worden de werking van het communautaire overlegmechanisme voor elektronische communicatie en de daarmee opgedane ervaring geëvalueerd. Het overlegmechanisme van artikel 7 heeft de Commissie gedurende de eerste twee jaar grondig inzicht gegeven in de ontwikkelingen op de markten voor elektronische communicatie in de hele EU. Hoewel dit proces helaas nog niet is afgerond, acht de Commissie het niettemin opportuun haar kennis met een breder publiek te delen. De conclusies in deze mededeling zijn een eerste beoordeling van de procedures en uitkomsten van dit nieuwe instrument. Zij dienen als input voor de evaluatie van het regelgevingskader die in 2006 zal plaatsvinden, en die ook de aanbeveling van de Commissie betreffende relevante markten zal omvatten.

## **2. OVERZICHT VAN DE PROCEDURES VAN ARTIKEL 7**

Het overlegmechanisme van artikel 7 heeft drie hoofddoelen: i) zorgen voor **consistente regulering** in de hele EU op basis van de beginselen van het mededingingsrecht; ii) **beperking van de regulering** tot de markten waar sprake is van aanhoudend marktfalen; en

iii) vergroting van de **transparantie** van het reguleringsproces. Deze procedures dragen dan ook bij tot de **consolidatie van de interne markt** voor elektronische communicatie.

Artikel 7 van de Kaderrichtlijn<sup>1</sup> verplicht de nationale regelgevende instanties (NRI's) de Commissie en de overige NRI's op de hoogte te brengen van de uitkomsten van hun marktdefinitie en marktmachtanalyse, en van de regulerende verplichtingen die zij willen opleggen (of intrekken) (hun "voorgestelde maatregelen"). De Commissie heeft vervolgens een maand de tijd om de voorgestelde maatregelen te beoordelen ("fase 1-procedure"). Veruit de meeste gevallen worden binnen deze termijn van een maand afgehandeld doordat de Commissie de betrokken NRI een brief zendt waarin zij eventueel opmerkingen kan maken over de wijze waarop de maatregelen verder kunnen worden verbeterd. Wanneer de Commissie van mening is dat de voorgestelde maatregelen een belemmering voor de interne markt opwerpen wat betreft de marktdefinitie of de aanwezigheid van ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht of wanneer zij ernstige twijfels heeft omtrent de verenigbaarheid van de maatregelen met het Gemeenschapsrecht (en met name met de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen die alle NRI's moeten nastreven)<sup>2</sup>, kan zij een nader onderzoek instellen dat nog eens twee maanden mag duren ("fase 2"). Indien dit uitvoerige onderzoek haar bezorgdheid bevestigt, kan de Commissie van de NRI verlangen dat zij haar ontwerpmaatregelen intrekt ("vetobeschikking") en eventueel later de desbetreffende marktanalyse nogmaals indient. Omwille van de transparantie heeft de Commissie tot nog toe in alle gevallen een standpunt bepaald, ook als zij geen opmerkingen had.

### **3. BETERE SAMENWERKING EN MEER TRANSPARANTIE**

#### **3.1. Commissie en nationale regelgevende instanties**

Het overlegmechanisme van artikel 7 vereist dat de NRI's nauw met de Commissie en met elkaar samenwerken.

Voordat een NRI kennisgeving doet, kan zij tijdens een informele bijeenkomst met de Commissie de belangrijkste elementen van haar analyse uiteenzetten. Dergelijke **bijeenkomsten voorafgaand aan kennisgeving** stellen de Commissie en de NRI's in staat vroegtijdig eventuele knelpunten te onderkennen en te bespreken. De Commissie grijpt deze gelegenheden ook aan om de NRI's aanwijzingen te geven betreffende de informatie en het vereiste analysesniveau ter onderbouwing van hun conclusies.

Doorgaans bevat de kennisgeving van een NRI alle informatie over de voorgestelde maatregelen, hoewel enkele NRI's in twee fases kennisgeving doen (eerst van de marktanalyse en dan van de voorgestelde corrigerende maatregelen). De Commissie merkt op dat laatstgenoemde aanpak het reguleringsproces onnodig vertraagt.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

<sup>2</sup> Deze doelstellingen zijn vermeld in artikel 8 van de Kaderrichtlijn en betreffen concurrentiebevordering, ontwikkeling van de interne markt en bevordering van de belangen van de EU-burgers.

Na ontvangst van een kennisgeving kan de Commissie de betrokken NRI **schriftelijk verzoeken nadere feitelijke informatie** te verstrekken. De NRI's **mogen een kennisgeving op elk moment van de procedure intrekken**.

### 3.2. Rol van andere belanghebbende partijen

Het regelgevingskader voorziet in een **“nationale” raadpleging** om alle belanghebbende partijen in staat te stellen hun mening over de analyse en de reguleringsvoorstellen van de NRI te geven. De NRI fungeert als primaire gesprekspartner van alle belanghebbenden en informeert de Commissie over het standpunt van derde partijen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, ontvangt de Commissie rechtstreeks informatie van of belegt zij vergaderingen met belanghebbenden (gewoonlijk op verzoek). Bij onderzoeken in fase 2 is het gebruikelijk dat de Commissie belanghebbende derde partijen oproept rechtstreeks hun mening te geven.

Hoewel formeel alleen de Commissie en de NRI's bij het communautaire overlegmechanisme betrokken zijn, dient het tevens om de **transparantie voor alle belanghebbende partijen** te waarborgen. Deze transparantie vergroot de kwaliteit en de objectiviteit van de analyses van de NRI's. Op een speciale internetpagina van de Commissie<sup>3</sup> worden binnen enkele dagen na ontvangst niet-vertrouwelijke versies van alle kennisgevingen gepubliceerd<sup>4</sup>. De Commissie publiceert ook niet-vertrouwelijke versies van haar besluiten met of zonder opmerkingen en haar vetobeschikkingen.

De meeste NRI's houden de nationale raadpleging **voordat het communautaire overleg plaatsheeft**. Hierdoor kunnen zij de standpunten van de marktpartijen in de communautaire kennisgeving opnemen en voorkomen zij dat een tweede communautaire kennisgeving moet worden gedaan ingeval zij hun ontwerp-maatregelen aanpassen naar aanleiding van de uitkomsten van de nationale raadpleging. De Commissie is een groot voorstander van deze aanpak.

### 3.3. Rol van de nationale mededingingsautoriteiten

De marktdefinitie en -analyse in het regelgevingskader berusten op de beginselen van het mededingingsrecht. Daarom is overleg tussen de NRI's en de nationale mededingingsautoriteiten van wezenlijk belang. Sectorspecifieke regulering en handhaving van het mededingingsrecht zijn complementaire instrumenten om de ontwikkeling van daadwerkelijk concurrerende markten voor elektronische communicatie te bevorderen, hetgeen in het belang is van de gebruikers.

Meestal raadpleegden de NRI's de nationale mededingingsautoriteit van tevoren, waardoor de marktanalyse in veel gevallen verbeterde. De Commissie raadt NRI's daarom voorafgaand aan de kennisgeving advies bij de nationale mededingingsautoriteiten in te winnen.

<sup>3</sup> <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/info/ecctf/home>.

<sup>4</sup> De Commissie is van plan ook vertalingen voor het grote publiek beschikbaar te maken.

## 4. INZICHTEN OP GROND VAN DE ONTVANGEN KENNISGEVINGEN

### 4.1. Definitie van de relevante markten

De NRI's moeten op grond van de nationale omstandigheden de relevante markten definiëren, waarbij zij rekening dienen te houden met de aanbeveling betreffende relevante markten<sup>5</sup> en de richtsnoeren voor de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht<sup>6</sup>. Op grond van de beginselen van het communautaire mededingingsrecht wordt beoordeeld welke markten aan regulering kunnen worden onderworpen. In haar aanbeveling heeft de Commissie een test op basis van drie criteria ontwikkeld om de lidstaten in dit opzicht bij te staan.<sup>7</sup> De in de aanbeveling vermelde markten worden geacht aan deze eisen te voldoen.

Tot nog toe hebben de NRI's de meeste markten overeenkomstig de aanbeveling gedefinieerd, maar in een aantal gevallen werd een **beperktere** of **ruimere** markt gedefinieerd. De Commissie heeft geen bezwaar tegen dergelijke afwijkende marktdefinities gemaakt, mits de afzonderlijke marktdefinitie en marktmachtanalyse in overeenstemming waren met de beginselen van het communautaire mededingingsrecht. De Commissie heeft ook gecontroleerd of het totaal van alle door de NRI's geanalyseerde markten de volledige reikwijdte dekt van de overeenkomstige markten van de aanbeveling.

Over het algemeen hebben de marktdefinities in de aanbeveling, die in de toelichting nader zijn uitgelegd, de NRI's in staat gesteld hun analyses van de markten voor elektronische communicatie overeenkomstig het wettelijk kader te verrichten. Er is wel eens gesteld dat een verdere verfijning van de markten tot overregulering en onnodige administratieve belasting kan leiden. De ervaring van de Commissie is echter tot nog toe dat een dergelijke verfijning juist heeft geholpen om de sector te dereguleren, aangezien op de markten waarop duurzame concurrentie is ontstaan de regulering kon worden teruggedrongen. Zo kon door huurlijnen op wholesaleniveau naar bandbreedte onder te verdelen de bestaande regulering van zeer grote bandbreedten worden weggenomen<sup>8</sup>.

### 4.2. Analyse van aanmerkelijke marktmacht

De criteria voor aanmerkelijke marktmacht zijn in het regelgevingskader van de EU in overeenstemming gebracht met het begrip "machtspositie" in het mededingingsrecht. Daarmee kwam de oude drempelwaarde voor interventie, een vast marktaandeel van 25%, te vervallen. De marktmachtbeoordeling op basis van het mededingingsrecht vergt veelal grondig onderzoek van juridische en economische aspecten. Zo moet bijvoorbeeld worden

---

<sup>5</sup> Aanbeveling 2003/311/EG van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, PB L 114 van 8.5.2003, blz. 45 ("de aanbeveling").

<sup>6</sup> Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PB C 165 van 11.7.2002, blz. 6.

<sup>7</sup> Namelijk: i) de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn, ii) het ontbreken van dynamische marktomstandigheden die op een daadwerkelijke mededinging wijzen en iii) de ontoereikendheid van het mededingingsrecht alleen om het marktfalen te verhelpen. Zie ook de overwegingen 9 en 16 van de aanbeveling.

<sup>8</sup> Zie de zaken UK/2003/0035 – 0039 betreffende afgevendende segmenten van huurlijnen.

bekeken of er sprake is van compenserende afnemersmacht en moeten de criteria voor een collectieve machtspositie worden onderzocht.

Bij de marktmachtanalyse beoordelen de NRI's of een bepaalde markt daadwerkelijk concurrerend is of zal worden in de periode waarop de marktanalyse betrekking heeft. De Commissie controleert met name of de beoordeling van de NRI in overeenstemming is met de beginselen van het communautaire mededingingsrecht en of zij zo veel mogelijk rekening houdt met de richtsnoeren voor de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht en op voldoende bewijsmateriaal berust. Hoewel marktaandeelen een indicator blijven, spelen andere factoren (zoals marktdynamiek, toegangsbelemmeringen en potentiële mededinging) een even grote rol bij de algehele analyse.

### 4.3. Oplegging en intrekking van corrigerende reguleringsmaatregelen

Wanneer een aanmerkelijke marktmacht is vastgesteld, moeten de NRI's corrigerende maatregelen ten aanzien van de betrokken exploitant(en) nemen. De Commissie oordeelt of deze maatregelen **passend** zijn. Dit houdt in dat zij nagaat of zij op de aard van het geconstateerde probleem zijn gebaseerd en in het licht van de in de Kaderrichtlijn vermelde beleidsdoelstellingen proportioneel zijn toegepast en gerechtvaardigd zijn<sup>9</sup>. Hoewel de Commissie ten aanzien van de corrigerende maatregelen niet over een vetorecht beschikt, kan zij wel opmerkingen maken waarmee de NRI's zo veel mogelijk rekening dienen te houden. Aan de Commissie moet kennisgeving worden gedaan van de genomen maatregelen; zij controleert op welke wijze de lidstaten rekening hebben gehouden met de gemaakte opmerkingen en handelt dienovereenkomstig.

Een aanzienlijk deel van de opmerkingen van de Commissie betrof de **passendheid van de voorgestelde corrigerende maatregelen**. Zij bekritiseerde corrigerende maatregelen die het vastgestelde probleem slechts gedeeltelijk oplosten<sup>10</sup>, niet adequaat leken<sup>11</sup> of mogelijk te laat feitelijke resultaten zouden opleveren<sup>12</sup>.

De NRI's moeten niet alleen zo veel mogelijk rekening houden met de opmerkingen van de Commissie, maar bovendien waarborgen dat de voorgestelde corrigerende maatregelen zo snel mogelijk volledig en effectief worden toegepast.

Wanneer de toepassing van een voorgestelde corrigerende maatregel meer tijd vergt (bv. doordat er nog geen geschikt kostenmodel bestaat), moeten de NRI's reeds in de kennisgeving van de ontwerp-maatregel aangeven welke tijdelijke maatregelen in verband met het vastgestelde gebrek aan concurrentie worden genomen<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Overeenkomstig artikel 8, lid 4, van de Toegangsrichtlijn.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld in een geval waarin de terminatietarieven voor mobiele gesprekken uitsluitend werden gereguleerd voor gesprekken afkomstig van mobiele netwerken of uit het buitenland, maar niet voor gesprekken afkomstig van vaste netwerken.

<sup>11</sup> Zoals in gevallen waarin de prijsregulering niet op het meest geschikte kostenmodel berustte of de keuze van het kostenmodel en de kostenberekeningsregels aan de betrokken ondernemingen werd overgelaten.

<sup>12</sup> Zoals in een geval waarin de vaststelling van de kostengeoriënteerde terminatietarieven voor mobiele gesprekken op basis van een LRIC-kostenmodel in eerste instantie aan onderhandelingen tussen exploitanten werd overgelaten, en de regelgever pas zou optreden als zij geen overeenstemming bereikten.

<sup>13</sup> Zo kan in afwachting van de vaststelling van een volledig kostenmodel voor de kostenoriëntatie een prijsbeheersingsverplichting op basis van een benchmark of een "retail minus" worden opgelegd.

Over het algemeen hebben de NRI's voor vergelijkbare soorten marktfalen, vergelijkbare reeksen corrigerende maatregelen genomen. De **details en de toepassing van deze corrigerende maatregelen verschiden echter aanzienlijk** per lidstaat. Dergelijke verschillen doen zich bijvoorbeeld voor bij de prijsstelling (onder meer in verband met de methoden voor de kostenoriëntatie), hetgeen grote gevolgen voor de interne markt heeft. De vraag doet zich dan ook voor of de consistentie van de toepassing van de corrigerende maatregelen kan worden vergroot, en zo ja op welke wijze. Deze vraag komt aan de orde bij de binnenkort uit te voeren evaluatie van het regelgevingskader.

#### 4.4. Verzoeken om intrekking van maatregelen (“vetobeschikkingen”)

De Commissie heeft (tot en met 30 september 2005) in 4 van de 229 gevallen een beschikking goedgekeurd waarin een NRI werd verzocht de door haar voorgestelde maatregelen in te trekken<sup>14</sup>. Deze “vetobeschikkingen” waarborgen dat op nationaal niveau geen maatregelen worden genomen die onverenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, en in het bijzonder met de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen die alle NRI's moeten nastreven. Tot nog toe heeft de Commissie uitsluitend haar veto over ontwerp-maatregelen uitgesproken wanneer de marktdefinitie of de marktmachtanalyse op onvoldoende bewijsmateriaal berustte.

In al deze gevallen gebruikte de Commissie haar veto om een consistente toepassing van de beginselen van het mededingingsrecht in de hele EU te waarborgen.

#### 4.5. Horizontale kwesties

Nu en dan komen via het overlegmechanisme tekortkomingen bij de omzetting van het communautair regelgevingskader in nationaal recht aan het licht. Doordat het overlegmechanisme de aandacht op dergelijke implementatievraagstukken vestigt, kan het een extra aanzet geven ze op te lossen, en daarmee **de andere bevoegdheden van de Commissie aanvullen**, in het bijzonder haar bevoegdheid om inbreukprocedures in te leiden.

Om de continuïteit van het regelgevingskader te waarborgen, **moeten alle bestaande verplichtingen in verband met aanmerkelijke marktmacht van kracht blijven totdat een passende marktanalyse is uitgevoerd**. Wanneer er momenteel geen regulering is, kunnen de NRI's alleen na uitvoering van een passende marktanalyse tot regulering overgaan. In uitzonderlijke omstandigheden, wanneer er een dringende noodzaak is om te handelen, kan een NRI voorlopige maatregelen nemen<sup>15</sup>. De voorlopige maatregelen moeten gedurende een beperkte periode gelden en er moet zo snel mogelijk kennisgeving worden gedaan van de desbetreffende marktanalyse. Deze horizontale aanpak draagt bij tot een van de hoofddoelen van het overlegmechanisme, het zorgen voor consistente regulering in de hele EU.

### 5. OVERZICHT VAN DE MARKTEN

In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste trends en conclusies die nu al uit het marktanalyseproces kunnen worden afgeleid, al is de eerste marktanalyseronde nog niet voltooid. Dit wordt aangevuld met de als bijlage bij deze mededeling gevoegde werkdocumenten van de diensten van de Commissie, die een

<sup>14</sup> Zie de volgende beschikkingen van de Commissie: C(2004) 527 betreffende de zaken FI/2003/0024 en FI/2003/0027, C(2004) 3682 betreffende de zaak FI/2004/0082, C(2004) 4070 betreffende de zaak AT/2004/0090 en C(2005) 1442 betreffende de zaak DE/2005/0144.

<sup>15</sup> Overeenkomstig artikel 7, lid 6, van de Kaderrichtlijn.

gedetailleerder overzicht in tabelvorm bevatten van alle gevallen die tot en met 30 september 2005 zijn beoordeeld.

## 5.1 Vaste netwerken en diensten

In alle lidstaten behield de gevestigde exploitant een machtspositie op de markt voor eindgebruikerstoegang, dat wil zeggen de aansluiting op een vast telefonienetwerk voor gesprekken en verwante diensten. Op de markten voor binnenlandse en internationale gesprekken ontstaat echter geleidelijk concurrentie. Dit proces is bevorderd door passende corrigerende maatregelen (met name carrierselectie/-preselectie<sup>16</sup> en het verhuren van lijnen op wholesaleniveau<sup>17</sup>) en door de invoering van concurrerende technologieën, in het bijzonder VoIP<sup>18,19</sup>.

De wholesalemarkten gaven daarentegen weinig tekenen van duurzame concurrentie te zien, met uitzondering van de markt voor doorgiftdiensten in enkele beperkte gevallen<sup>20</sup>. Gespreksoverbouwdiensten, onontbeerlijk voor alternatieve exploitanten om hun eigen telefonie- en internetdiensten via inbelverbindingen aan eindgebruikers te kunnen aanbieden, blijven een hardnekkige bottleneck voor concurrentie. Wanneer echter op dit niveau effectieve corrigerende maatregelen worden genomen, dragen deze bij tot de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de stroomafwaartse eindgebruikersmarkten (gesprekken), waardoor de regulering op eindgebruikersniveau geleidelijk kan worden beëindigd. Wat wholesaleterminatie betreft (diensten die exploitanten aan elkaar verkopen zodat hun klanten gesprekken naar andere netwerken kunnen voeren) bleken alle exploitanten, ongeacht hun grootte, een machtspositie in te nemen, omdat het netwerk van elke exploitant overeenkomstig de aanbeveling een afzonderlijke markt vormt waarop deze exploitant het monopolie op het afleveren van gesprekken heeft. De regelgevende instanties konden onderscheid maken naar de omvang van exploitanten door minder zware corrigerende maatregelen te nemen ten aanzien van kleinere exploitanten (bv. door “asymmetrische” corrigerende maatregelen toe te passen). Waar deze aanpak gerechtvaardigd was, heeft de Commissie er steun aan verleend. Bovendien heeft zij in het bijzonder gelet op de effectiviteit van de corrigerende maatregelen voor deze markt: zo kan een verplichting tot scheiding van de boekhoudingen interne overdrachten zichtbaar maken en een aanvulling vormen op andere verplichtingen en kunnen kostencontroles de nodige transparantie en rechtszekerheid voor marktpelers opleveren en bijdragen tot een verlaging van de terminatietarieven.

Op de “laatste meters” van het telefonienetwerk, de aansluiting met de eindgebruikers (het zogeheten aansluitnet), ten slotte, behield de gevestigde exploitant onverminderd een

---

<sup>16</sup> Voorzieningen waardoor consumenten per oproep (carrierselectie) of systematisch (carrierpreselectie) via een andere exploitant dan de aanbieder van de toegangsdienst gesprekken kunnen voeren. Krachtens de Universeledienstrichtlijn moeten NRI's van exploitanten met aanmerkelijke marktmacht verlangen dat zij carrierselectie en carrierpreselectie mogelijk maken “bij de aanbidding van toegang tot en gebruik van openbare telefoonnetwerken op een vaste locatie”.

<sup>17</sup> Hierdoor worden alternatieve exploitanten in staat gesteld eindgebruikers naast gespreksdiensten ook toegangsdiensten aan te bieden. Anders dan bij carrierselectie en -preselectie, waartoe exploitanten met een aanmerkelijke macht op de relevante markt altijd moeten worden verplicht, kan de regelgevende instantie zelf beslissen of zij een verplichting oplegt tot het verhuren van lijnen op wholesaleniveau.

<sup>18</sup> Voice over Internet Protocol: spraakverkeer met behulp van IP-technologie. Het VoIP-verkeer kan plaatsvinden via een netwerk in particulier beheer (“IP-telefonie”) of via het openbare internet (“internettelefonie”).

<sup>19</sup> De Commissie heeft in 2003 de opkomst van de VoIP-technologie gesteund via het financiële instrument van het meerjarenprogramma, dat door het Europees Investeringsfonds wordt beheerd.

<sup>20</sup> Overbrenging en/of schakeling of routing van gesprekken.



marktaandeel van bijna 100%. Het waarborgen van effectieve toegang (door ontbundeling van het aansluitnet) en prijsregulering op wholesaleniveau waren essentiële middelen om de ontwikkeling van concurrentie op de stroomafwaartse markten te bevorderen, aangezien alternatieve exploitanten toegang tot het aansluitnet nodig hebben om hun diensten te kunnen verlenen.

## 5.2 Mobiele netwerken en diensten

De markten voor mobiele netwerken en diensten bleken over het algemeen concurrerender te zijn dan de vaste markten, en zijn dan ook veel minder gereguleerd. Op eindgebruikersniveau bestaat geen regulering en de regulering op wholesaleniveau is over het algemeen beperkt tot wholesaalterminatie.

Overeenkomstig de aanbeveling zijn er drie mobiele wholesalemarkten vastgesteld: 1) toegang en gespreksopbouw<sup>21</sup>, 2) gespreksterminatie en 3) internationale roaming. Mobiele gespreksopbouw stelt exploitanten of dienstverleners (ook wel exploitanten van “virtuele” netwerken of MVNO’s genoemd) in staat gesprekken aan eindgebruikers aan te bieden met behulp van het mobiele netwerk van een andere exploitant. Gespreksterminatie is het mobiele equivalent van vaste gespreksterminatie, en hiervoor gelden dan ook soortgelijke principes (ten aanzien van marktanalyse en corrigerende maatregelen). Internationale roaming stelt consumenten in staat in het buitenland te bellen en gebeld te worden.

Op de markt voor toegang en gespreksopbouw bleek regulerend optreden doorgaans niet nodig gezien het concurrentieniveau dat over het algemeen werd vastgesteld. Een beperkt aantal NRI’s achtte regulering echter wel nodig omdat door één mobiele exploitant een individuele of door twee of meer exploitanten samen een collectieve machtspositie werd ingenomen.

De markt voor mobiele gespreksterminatie laat eenzelfde beeld zien als die voor vaste gespreksterminatie: alle exploitanten van mobiele netwerken hadden, overeenkomstig het beginsel dat elk netwerk een afzonderlijke markt vormt, een aanmerkelijke marktmacht. Bovendien kunnen ook MVNO’s een machtspositie hebben, indien zij zelf, onafhankelijk van het “hostnetwerk”, hun terminatietarieven kunnen bepalen<sup>22</sup>. De opgelegde corrigerende reguleringsmaatregelen hebben geleid tot een geleidelijke daling van de mobiele terminatietarieven, al is deze daling niet in alle lidstaten even sterk.

Over de wholesalemarkt voor internationale roaming had nog geen enkele NRI op 30 september 2005 kennisgeving gedaan. Voor de analyse van deze markt moeten grensoverschrijdende gegevens worden verzameld en de NRI’s werken op dit punt samen in de Europese Groep van regelgevende instanties. Met het oog op een grotere transparantie heeft de Commissie inmiddels ook een website waar informatie wordt gegeven over een aantal reeds gepubliceerde roamingtarieven van mobiele telefonie-exploitanten uit de hele EU<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Dit in tegenstelling tot de vaste telefonie, waar toegang en gespreksopbouw als twee afzonderlijke markten worden beschouwd.

<sup>22</sup> Bovenstaande opmerking over de effectiviteit van de corrigerende maatregelen voor vaste netwerken en diensten, geldt ook voor mobiele gespreksterminatie.

<sup>23</sup> IP 05/1217, 4 oktober 2005.

### 5.3 Breedband en omroep

Breedbandtoegang of bitstroomtoegang op wholesaleniveau stelt alternatieve exploitanten in staat eindgebruikers breedbanddiensten aan te bieden door hun eigen basisnetwerk te combineren met delen van het netwerk van de gevestigde exploitant. Bitstroomtoegang wordt algemeen beschouwd als een essentiële opstap voor nieuwkomers ter voorbereiding van investeringen in de aanleg van een volledig netwerk op grond van de ontbundeling van het aansluitnet (eerst door “gedeelde” en dan door “volledig” ontbundelde toegang). De NRI's hebben (tot 30 september 2005) in alle gevallen van de gevestigde exploitanten geëist dat zij bitstroomtoegang aanbieden. Dit heeft de concurrentie sterk bevorderd, onder meer wat het breedbandaanbod voor eindgebruikers betreft. Tot op heden omvat de wholesalemarkt voor breedbandtoegang uitsluitend diensten op basis van het traditionele telefonienetwerk (PSTN), dat wil zeggen ADSL. De Commissie benadrukt dat deze markt alleen tot concurrerende technologieën (zoals kabel en satelliet) kan worden uitgebreid wanneer bewezen wordt dat er een reëel wholesaleproduct op basis van kabel- of andere technologie beschikbaar is en dat een dergelijk product en ADSL onderling substitueerbaar zijn.

Ten aanzien van de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten zijn de NRI's het meest van de aanbeveling afgeweken. Omdat de verschillende platforms (kabel, satelliet, ether) op wholesaleniveau niet substitueerbaar zijn, hebben de NRI's de markt naar platform onderverdeeld. Hoewel de feitelijke marktomstandigheden binnen de EU nogal uiteen lijken te lopen, doet de voornaamste bottleneck voor concurrentie zich in de meeste lidstaten voor bij de nationale analoge en digitale transmissiesystemen via de ether. Daarom zijn tot nu toe alleen voor de ethertransmissie marktanalyses uitgevoerd en corrigerende maatregelen in verband met aanmerkelijke marktmacht genomen.

## 6. CONCLUSIES EN TOEKOMSTPERSPECTIEF

De Commissie is van mening dat het door de Kaderrichtlijn in gang gezette marktanalyseproces, dat ook het overlegmechanisme van artikel 7 omvat, tot **consistentere regulering** heeft geleid en daarom een belangrijke stap is op weg naar een **interne markt voor elektronische communicatie**.

Het systeem van marktanalyses heeft ervoor gezorgd dat de regulering op een grondige economische analyse berust en **strikt wordt beperkt** tot markten waar sprake is van aanhoudend marktfalen. Dit heeft tot betere regulering geleid. Voor de ontwikkeling van een **gemeenschappelijke Europese reguleringscultuur** is het van groot belang dat erop wordt gewezen dat alle NRI's een gemeenschappelijke methodologische aanpak op basis van de beginselen van het communautaire mededingingsrecht moeten volgen. Een **transparant** overlegmechanisme draagt verder bij tot deze ontwikkeling.

Er is met name **consistentie** bereikt ten aanzien van de vraag *waar* regulering gewenst is (de markten en de marktpositie van de betrokken spelers), en minder in verband met de vraag *welke* regulering (corrigerende maatregelen) gewenst is. De Commissie probeert nu samen met de NRI's te bereiken dat zij consistent te werk gaan bij het uitoefenen van hun bevoegdheid tot het nemen van corrigerende maatregelen.

Hoewel sommige markten hardnekkige problemen vertonen, zijn in verschillende lidstaten een aantal markten al **daadwerkelijk concurrerend** geworden, waardoor **bestaande regulering kon worden teruggedrongen**. Zo is op de markten voor gesprekken van eindgebruikers, mobiele toegang en gespreksopbouw, en de bundelsegmenten van huurlijnen daadwerkelijke concurrentie vastgesteld<sup>24</sup>.

Het overlegmechanisme heeft de **transparantie** van het reguleringsproces vergroot. Het systematische overleg tussen de NRI's en de marktpartijen, het feit dat de Commissie nu in alle gevallen een standpunt bepaalt en de publicatie van alle definitieve documenten zijn hiervan slechts enkele voorbeelden.

Het door het regelgevingskader ingevoerde systeem van marktanalyses is over het algemeen een succes gebleken. Aanvankelijk vergde het enige investering in de analytische en organisatorische capaciteit van de NRI's en de Commissie, maar het heeft de reguleringsbenaderingen geharmoniseerd en zo de weg gebaad voor een interne markt voor elektronische communicatie. Ook heeft het ertoe geleid dat alle regelgevende instanties hun beslissingen op gedegen economische overwegingen baseren en dat de regulering van de markten voor elektronische communicatie tot de hoogst noodzakelijke segmenten is beperkt.

Hoewel een groot aantal nationale markten nog gereguleerd wordt, zijn er aanwijzingen dat op andere markten duurzame concurrentie ontstaat. Dit geldt met name voor de eindgebruikersmarkten, maar deze concurrentie is alleen mogelijk indien op wholesaleniveau effectieve corrigerende reguleringsmaatregelen worden toegepast of een alternatieve infrastructuur bestaat. Door de invoering van nieuwe technologieën kan de concurrentiedruk toenemen, waardoor de noodzaak van regulering kleiner kan worden.

De Commissie zal bij de evaluatie zoeken naar manieren om de administratieve belasting van bedrijven en NRI's te verlichten en de procedures nog verder te stroomlijnen. Zij heeft een oproep gedaan om input te leveren voor de evaluatie van het regelgevingskader, die ook de marktanalyseprocedures omvat.

---

<sup>24</sup> Met deze ontwikkelingen wordt rekening gehouden bij de heroverweging van de huidige lijst van 18 markten in de aanbeveling. Zie bijlage I voor meer details over de concurrerende markten waar geen regulering in verband met aanmerkelijke marktmacht plaatsvindt.