



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.7.2007
COM(2007) 401 definitief

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

over marktevaluaties uit hoofde van het regelgevingskader van de EU (tweede verslag)

Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie

{SEC(2007) 962}

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

over marktevaluaties uit hoofde van het regelgevingskader van de EU (tweede verslag)

Consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie

(Voor de EER relevante tekst)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Overzicht van de procedure van artikel 7	3
3.	De interne markt voor elektronische communicatie	4
4.	De ervaringen die met de kennisgevingen zijn opgedaan	5
4.1.	Marktdefinitie en marktanalyse.....	5
4.2.	Corrigerende maatregelen	6
4.2.1.	Retailmarkten voor vaste toegang.....	6
4.2.2.	Markten voor vaste en mobiele gespreksafwikkeling.....	7
4.2.3.	Wholesale-breedbandmarkten (bitstream-toegang en ontbundeling van het aansluitnet).....	8
5.	Tendensen bij de concurrentiesituatie op de geanalyseerde markten	9
5.1.	Retailmarkten voor gesprekken en huurlijnen	9
5.2.	Wholesalemarkten voor doorgifte en bundelsegmenten van huurlijnen.....	10
5.3.	Wholesale mobiele toegang en gespreksopbouw.....	10
5.4.	Wholesalemarkten voor omroeptransmissie	11
6.	Horizontale aspecten	11
6.1.	Stroomlijning van procedures	12
6.2.	Te late vaststelling van definitieve maatregelen en uitvoering van corrigerende maatregelen	12
6.3.	Toepassing van artikel 5 van de toegangsrichtlijn	13
7.	Conclusies	13

1. INLEIDING

De verwezenlijking van open en concurrerende interne markt voor elektronische communicatie binnen één Europese Informatieruimte is nog steeds een uitdaging voor Europa. Het regelgevingskader heeft weliswaar geleid tot significante voordelen voor zowel burgers als bedrijven door lagere prijzen, een grotere keuze en het creëren van gelijke voorwaarden binnen de hele EU, maar er zijn nog steeds belemmeringen voor de volledige benutting van de mogelijkheden van de interne markt.¹

Deze mededeling geeft een overzicht van de ervaring die hij bij het marktevaluatieproces is opgedaan en benadrukt enkele belangrijke tendensen en knelpunten. Zij vormt een aanvulling op het i2010-jaarverslag² en het twaalfde uitvoeringsverslag³. Bovendien draagt zij bij tot de herziening van het regelgevingskader die de Commissie in de tweede helft van 2007 aan de Raad en het Europees Parlement zal voorstellen. Hieruit blijkt dat het overlegmechanisme uit hoofde van artikel 7 van de kaderrichtlijn⁴ een significante bijdrage heeft geleverd tot de coherente toepassing van het regelgevingskader, met name wat de definitie en analyse van markten betreft. Tevens wordt hiermee geïllustreerd dat er op bepaalde gebieden, zoals het opleggen van corrigerende maatregelen, nog mogelijkheden zijn om de regelgeving effectiever te maken en om de consistentie van corrigerende maatregelen in de EU op te voeren om zodoende een interne markt voor elektronische communicatie dichterbij te brengen.

2. OVERZICHT VAN DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 7

Het in 2003 van kracht geworden regelgevingskader heeft als hoofddoelstellingen de bevordering van concurrentie, investeringen en innovatie binnen de interne markt voor elektronische communicatie in het belang van de consumenten en het concurrentievermogen. Het in dit kader ingebouwde overlegmechanisme speelt een cruciale rol bij de verwezenlijking van deze doelstellingen. Regelgevingsbesluiten worden vastgesteld door de nationale regelgevende instanties (NRI's), maar het toetsingsmechanisme op EU-niveau waarborgt de doelstellingen van de interne markt. Deze rol van de Commissie uit hoofde van artikel 7 van de kaderrichtlijn is van doorslaggevend belang om bij te dragen tot (i) de waarborging van **consistente regelgeving** in de hele EU; (ii) **beperking van de regulering** tot de markten die zonder regulering niet concurrerend zullen worden; en (iii) de **transparantie** van het regelgevingsproces.

Krachtens artikel 7 van de kaderrichtlijn moet ontwerpregelgeving van NRI's inzake het marktevaluatieproces aan de Commissie en de NRI's van de andere lidstaten

¹ Een interne markt voor de burger, COM(2007) 60 def. van 21.2.2007

² i2010 - Jaarverslag over de informatiemaatschappij 2007, COM(2007) 146 def. van 30.3.2007.

³ De Europese elektronische-communicatieregelgeving en -markten in 2006 (Twaalfde verslag), COM(2007) 155 van 29.3.2007.

⁴ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (de "Kaderrichtlijn"), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

worden voorgelegd. De Commissie kan een NRI verzoeken ontwerpregelgeving in te trekken als blijkt dat deze niet verenigbaar is met het communautaire recht, met name als het gaat om een marktdefinitie en/of marktmachtanalyse. De Commissie heeft in vijf gevallen en dergelijk intrekingsverzoek uitgebracht. Daarnaast hebben de NRI's in 28 gevallen besloten hun kennisgeving in te trekken. De Commissie en de andere NRI's kunnen ook opmerkingen maken over het opleggen van corrigerende maatregelen, waar de kennisgevende NRI zo veel mogelijk rekening mee moet houden. Tot op heden zijn meer dan 600 kennisgevingen voor ontwerpregelgeving bij de Commissie ingediend, hetgeen betekent dat de eerste marktevaluatie-ronde voor de 18 in Aanbeveling 2003/311/EG⁵ van de Commissie genoemde markten vrijwel afgerond is.

Bijlage I van deze mededeling bevat een gedetailleerder overzicht van de procedure.

3. DE INTERNE MARKT VOOR ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE

Veel exploitanten zijn weliswaar in verschillende landen vertegenwoordigd⁶, maar de meeste markten in de sector elektronische communicatie zijn nationaal. Exploitanten die trachten in heel Europa vergelijkbare diensten aan te bieden, met name voor multinationale bedrijven, en het verkoop- en marketingproces willen vereenvoudigen, zijn afhankelijk van redelijk vergelijkbare wholesale-inputs in alle lidstaten⁷. Uit de tot op heden ontvangen kennisgevingen blijkt dat de opgelegde corrigerende maatregelen niet altijd zo effectief zijn als mogelijk is en dat de regelgeving niet altijd in de hele EU consequent is, zelfs wanneer de marktomstandigheden vergelijkbaar zijn. Marktpartijen die in verschillende lidstaten actief willen zijn, worden soms geconfronteerd met sterk uiteenlopende regelgeving. Om ervoor te zorgen dat de Europese industrie voor elektronische communicatie de mogelijkheden van de interne markt volledig kan benutten, moeten er verdere maatregelen worden genomen om een effectieve regelgeving in alle lidstaten te waarborgen en om een eind te maken aan ongegronde verschillen in regelgeving tussen de lidstaten. Als er geen consequente vooraf bestaande regelgeving is, worden de exploitanten, met name degenen die in verschillende lidstaten actief zijn, bij de introductie van hun aanbod op Europese basis met problemen geconfronteerd.

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

⁶ Op de markten voor vaste telefonie en breedband zijn veel exploitanten in verschillende lidstaten en zelfs in de hele EU actief. Ook op de mobiele markten zijn er enkele bedrijven die in verschillende lidstaten opereren, terwijl er één exploitant is die in meer dan de helft van de EU25 actief is. Op de satellietomroepmarkten bieden exploitanten al grensoverschrijdende diensten aan. Zie de studie: "Preparing the Next Steps in Regulation of Electronic Communications - A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework" van juli 2006 (de "Hogan & Hartson and Analysis Study").

⁷ Zie de Hogan & Hartson and Analysis Study.

Onzekere regelgeving kan schadelijke effecten hebben op de ontwikkeling van de sector elektronische communicatie in de EU⁸. Tijdens de inspraakprocedure over de herziening van het EU-regelgevingskader⁹ werd geopperd dat de Commissie krachtiger zou kunnen optreden bij de coherente toepassing van corrigerende maatregelen¹⁰.

4. DE ERVARINGEN DIE MET DE KENNISGEVINGEN ZIJN OPGEDAAN

Het regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten is gebaseerd op regelgeving voor markten en niet op regelgeving voor technologie. Deze markten worden overeenkomstig de beginselen van het mededingingsrecht gedefinieerd en geanalyseerd. Wanneer een bepaalde markt in aanmerking komt voor regelgeving vooraf en een NRI concludeert dat een of meer ondernemingen een aanmerkelijke marktmacht ("AMM", vergelijkbaar met een "machtspositie" in het mededingingsrecht) op die markt hebben, moet de NRI adequate regelgeving invoeren. Op markten waar geen onderneming een AMM blijkt te hebben, mag daarentegen geen regelgeving worden ingevoerd of moet bestaande regelgeving worden ingetrokken.

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkelingen bij marktdefinities en -analyses en belicht enkele tekortkomingen en verschillen bij de toepassing van corrigerende maatregelen die nog steeds bestaan en de interne markt zouden kunnen ondermijnen. Als aanvulling hierop geeft het werkdocument van de diensten van de Commissie dat als bijlage bij deze mededeling is opgenomen, een gedetailleerd overzicht hiervan.

4.1. Marktdefinitie en marktanalyse

De eerste mededeling over marktevaluaties¹¹ benadrukte dat de betrokkenheid van de Commissie een hoge mate van consistentie bij marktdefinitie en marktanalyse mogelijk maakt. Uit de ervaringen met de daarna ontvangen kennisgevingen blijkt dat dit nog steeds het geval is.

Krachtens het regelgevingskader voor elektronische communicatie moeten de markten aan de hand van het mededingingsrecht worden gedefinieerd, waarbij het beginsel van technologie-neutraliteit een uiterst belangrijke rol moet spelen. Sinds de eerste mededeling over marktevaluaties heeft de procedure van artikel 7 in combinatie met de aanbeveling over relevante markten ervoor gezorgd dat de NRI's de markten op een consequente manier definiëren, ook als het gaat om nieuwe technologieën zoals zeer snelle breedbanddiensten op basis van VDSL-technologie. De Commissie heeft gesteld dat een upgrade van een bestaande dienst die via een

⁸ De sector elektronische communicatie is goed voor ongeveer 44,5% van de hele ICT-sector, die volgens het twaalfde uitvoeringsverslag van de Commissie in 2006 op 649 miljard euro werd geraamd.

⁹ Zie met name de mededeling over de herziening van het regelgevingskader van de EU voor elektronische communicatie, COM(2006) 334 def. van 28.6.2006.

¹⁰ Zie de studie van London Economics en PricewaterhouseCoopers: "An assessment of the regulatory framework for electronic communications: growth and investment in the EU e-Communications sector" van juli 2006 (de "LE PWC Study").

¹¹ Zie de mededeling over marktevaluaties uit hoofde van het regelgevingskader van de EU, COM(2006) 28 def. van 7.2.2006.

nieuwe technologie wordt geleverd, op zich geen nieuwe markt vormt¹². De Commissie heeft ook richtsnoeren gegeven voor de opnemings van huurlijnen met andere interfaces, zoals Ethernet, in de wholesale-huurlijnenmarkten¹³.

Wat AMM betreft, moeten de NRI's aan de hand van de beginselen van het EU-mededingingsrecht beoordelen of een onderneming een dominante positie op de desbetreffende markt heeft, waarbij zij zoveel mogelijk rekening houden met de AMM-richtsnoeren¹⁴. Een zeer hoog marktaandeel (meer dan 50%) is in de regel (afgezien van uitzonderlijke situaties) al voldoende bewijs dat er sprake is van dominante positie, terwijl een marktaandeel van meer dan 40% normaal gesproken wijst op een AMM-probleem. Volgens de jurisprudentie kan de opnemings van interne levering ("captive sales") in de desbetreffende markt afhankelijk zijn van de vraag of het door een dochter van een onderneming gegenereerde verkeer bij een stijging of daling van de marktprijzen op de commerciële markt beschikbaar zou worden gesteld. Andere factoren die relevant zijn voor de AMM-analyse, zijn bijvoorbeeld de dynamiek van de markt, controle over infrastructuur die niet gemakkelijk kan worden gedupliceerd, belemmeringen voor toegang en potentiële concurrentie.

4.2. Corrigerende maatregelen

Wanneer een onderneming op een bepaalde markt aanmerkelijke marktmacht heeft, moet de desbetreffende NRI regelgeving invoeren die afdoende is om het gesignaleerde concurrentieprobleem te corrigeren.

Wat de keuze van corrigerende maatregelen betreft, stelt de Commissie vast dat er minder consistentie in de EU is dan voor marktdefinitie en AMM-analyse het geval is. Verschillen in corrigerende maatregelen worden niet altijd ingegeven door uiteenlopende marktsituaties of andere specifieke aspecten die zijn meegedeeld. Daarnaast wordt niet altijd de meest efficiënte corrigerende maatregel gekozen. Er volgt nu een overzicht van de belangrijkste probleemgebieden.

4.2.1. Retailmarkten voor vaste toegang

Op de markten voor retail-"toegang" (d.w.z. aansluiting op een vast telefoonnet zodat gesprekken en verwante diensten mogelijk zijn) hebben sommige NRI's geen verplichtingen ingevoerd voor kostenberekening en gescheiden boekhouding of niet de nodige details daarvoor vastgesteld¹⁵. Wanneer dergelijke verplichtingen op de

¹² De Commissie heeft Duitsland een schriftelijke aanmaning gestuurd vanwege wijzigingen in de Duitse telecommunicatiewetgeving waardoor netwerken voor snelle internettoegang (VDSL) de facto van concurrentie zouden worden gevrijwaard; zie persmededeling IP/07/237 van 26.2.2007.

¹³ Huurlijnen met andere interfaces (zoals Ethernet) moeten in de markten voor wholesale-huurlijnen worden opgenomen als uit een beoordeling aan de hand van de beginselen van het mededingingsrecht blijkt dat wholesale-huurlijnen met andere interfaces te vervangen zijn door wholesale-huurlijnen met traditionele interfaces, met name als de functies en het prijsniveau vergelijkbaar zijn.

¹⁴ 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 (de "AMM-richtsnoeren"), PB C 165 van 11.7.2002, blz. 6.

¹⁵ De Commissie heeft gewezen op het gebrek aan kostenoriëntatie en de ontbrekende gescheiden boekhouding in Duitsland en de ontbrekende informatie over de methoden voor kostenberekening in Slowakije.

markten voor retail-toegang ontbreken, is het moeilijk een effectieve prijsregulering op te leggen voor allerlei verwante wholesale-producten (zoals wholesale-lijnverhuur en ontbundeling van het aansluitnet) en te controleren of aan de non-discriminatieverplichtingen wordt voldaan. Dit bemoeilijkt tevens de handhaving van de mededingingsregels achteraf, bijvoorbeeld bij een concurrentie beperkende prijsstelling.

Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bij de invoering en toepassing van verplichtingen inzake wholesale-lijnverhuur. Deze verschillen vallen niet altijd te verklaren op basis van uiteenlopende marktsituaties¹⁶. Tenslotte wijst de Commissie erop dat een gebrek aan effectieve concurrentie op de markten voor retail-toegang bij voorkeur moet worden aangepakt via effectieve wholesale-regelgeving (bijvoorbeeld wholesale-lijnverhuur of ontbundeling van het aansluitnet). Bij de beoordeling van de noodzaak van retail-regelgeving, met name bij een marktanalyse in de tweede ronde, moeten de NRI's eerst de effecten van bestaande wholesale-correcties analyseren en trachten op te voeren¹⁷.

Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten in de corrigerende maatregelen die op de markten voor retail-toegang worden opgelegd. Deze verschillen vallen niet altijd te verklaren door uiteenlopende marktsituaties.

4.2.2. *Markten voor vaste en mobiele gespreksafwikkeling*

In beginsel heeft elke exploitant een monopoliepositie voor de afwikkeling van gesprekken op zijn netwerk. Hoewel de tot op heden vastgestelde maatregelen de afwikkelingstarieven in de hele Europese Unie significant hebben verlaagd, wordt de regelgeving nog steeds niet homogeen toegepast. Met name op de volgende punten zijn er nog problemen.

Hoewel er in de meeste lidstaten sprake is van enige vorm van kostenoriëntatie, is er in de verschillende lidstaten nog steeds een grote spreiding in de gemiddelde mobiele afwikkelingstarieven. De verschillen kunnen gedeeltelijk een gevolg zijn van verschillende kosten, maar worden ook veroorzaakt door de verschillende methoden voor prijsstelling die de NRI's hanteren en de uiteenlopende tijdschema's voor de verlaging van de mobiele afwikkelingstarieven tot de kosten van een efficiënte exploitant. Hoge afwikkelingstarieven zorgen zo nog steeds voor hoge, zij het dalende, prijzen voor consumenten in een aantal lidstaten.

Daarnaast heeft een aantal NRI's toestemming gegeven voor hoge afwikkelingstarieven voor kleinere exploitanten die niet onmiddellijk na hun toegang tot de markt van schaalvoordelen hebben geprofiteerd. Daardoor kan het echter minder aantrekkelijk worden om op retailniveau een groter marktaandeel te krijgen, aangezien de uitbreiding van de klantenkring tot lagere gereguleerde afwikkelingstarieven zou leiden. Daarom moeten de afwikkelingstarieven in beginsel symmetrisch zijn, terwijl er voor asymmetrie een afdoende motivering moet zijn. De

¹⁶ Zo heeft de Commissie opmerkingen gemaakt over de wholesale-lijnverhuur in Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk en Polen verzocht zijn verplichting inzake wholesale-lijnverhuur te specificeren.

¹⁷ De Commissie heeft met name opmerkingen gemaakt over de noodzaak om wholesale-correcties in Hongarije, Frankrijk, Slovenië en Spanje te overwegen en over de handhaving van deze correcties in Frankrijk.

Commissie beseft dat asymmetrie in bepaalde uitzonderlijke gevallen kan worden gemotiveerd door objectieve kostenverschillen waar de betrokken exploitanten geen greep op hebben, zoals niet te beïnvloeden verschillen in cruciale netwerkonderdelen. Als een asymmetrie in de afwikkelingstarieven niet op objectieve kostenverschillen is gebaseerd, moet deze binnen een redelijke termijn worden geëlimineerd.

Op de markten voor vaste en mobiele gespreksafwikkeling heeft de Commissie benadrukt dat er in principe moet worden overgeschakeld op symmetrische afwikkelingstarieven op basis van de kosten van een efficiënte exploitant en de NRI's ertoe aangezet de tarieven dienovereenkomstig te verlagen, met name voor mobiele afwikkeling. Aangezien de uiteenlopende benaderingen van de verschillende lidstaten negatieve gevolgen hebben voor de interne markt, heeft de Commissie de NRI's verzocht intensief samen te werken met de Europese Groep van regelgevende instanties om voor de hele EU tot een coherente aanpak van kostenberekening en bevordering van symmetrie te komen.

4.2.3. *Wholesale-breedbandmarkten (bitstream-toegang en ontbundeling van het aansluitnet)*

Een efficiënte regelgeving van de markten voor wholesale-breedbandtoegang (bitstream-toegang) en voor ontbundelde toegang is een cruciale factor voor de ontwikkeling van concurrentie op de retail-breedbandmarkten en van de levering van "triple play"-diensten over breedbandinfrastructuur. Door bitstream-toegang kunnen nieuwkomers retail-breedbandtoegang aan eindgebruikers aanbieden. Dit is dan ook een belangrijke stap voor nieuwkomers op weg naar investeringen in een vollediger opbouw van hun eigen netwerk, hetgeen leidt tot ontbundeling van het aansluitnet. Na enige tijd hanteren concurrenten vaak een combinatie van beide vormen van toegang, waarbij ze tot het aansluitnet van de bestaande exploitant investeren in eigen infrastructuur waar dit economisch mogelijk is, d.w.z. normaal gesproken in dichter bevolkte regio's, terwijl ze in landelijke gebieden terugvallen op bitstream-toegang.

Soms heeft de te late¹⁸ toepassing van corrigerende maatregelen op de markten voor wholesale-breedbandtoegang afbreuk gedaan aan de effectiviteit van regelgeving. In verschillende gevallen is niet gespecificeerd op welke punten in het netwerk bitstream-toegang moest worden toegestaan of onvoldoende om de ontwikkeling van concurrentie mogelijk te maken¹⁹. De prijsregelgeving was niet altijd effectief²⁰ en gebaseerd op methoden voor prijsstelling die niet in de hele EU gelijk waren. Wanneer de prijsregelgeving in sommige lidstaten niet effectief is, verstoort dit de interne markt en leidt het tot concurrentievervalsing, vooral door marge-utholling. Niet alle lidstaten hebben de bestaande exploitant ertoe verplicht "kale DSL" beschikbaar te stellen, die andere exploitanten in staat stelt breedband aan

¹⁸ De Duitse NRI heeft de kennisgeving van de definitieve corrigerende maatregelen bijvoorbeeld pas meer dan één jaar na de kennisgeving van de marktanalyse ingediend.

¹⁹ Dit was het geval in Luxemburg, Tsjechië en Polen.

²⁰ Met name in Tsjechië, Duitsland en Finland.

eindgebruikers te leveren zonder dat ze een telefoonlijn van de bestaande exploitant moeten huren²¹.

Vanwege de hoge kosten van de verdubbeling van het aansluitnet (de "last mile") van de PSTN-netten hebben de voormalige monopoliehouders nog steeds een heel sterke positie op de markt voor wholesale ontbundelde toegang. Alle NRI's die tot nu toe voor deze markt een kennisgeving hebben ingediend, komen dan ook tot de conclusie dat deze markt niet concurrerend is.

In sommige lidstaten worden delen van het aansluitnet momenteel opgewaarderd met glasvezelinfrastructuur tussen de hoofdverdelers en de straatkasten. De Commissie wijst erop dat dit geen afbreuk mag doen aan de mogelijkheden van de concurrenten om op een zodanig niveau toegang te krijgen tot het netwerk van een AMM-exploitant dat zij op een efficiënte manier kunnen blijven concurreren. Gelet op deze ontwikkelingen moeten de markten voor bitstream-toegang en ontbundeling van het aansluitnet in de toekomst niet apart worden geanalyseerd om zodoende een coherente aanpak te waarborgen.

5. TENDENSEN BIJ DE CONCURRENTIESITUATIE OP DE GEANALYSEERDE MARKTEN

Een van de hoofddoelstellingen van het mechanisme van artikel 7 is dat regelgeving moet worden beperkt tot markten die vanwege onder andere hun structurele kenmerken geen perspectieven bieden dat ze zonder regelgeving daadwerkelijk concurrerend kunnen worden. In dit hoofdstuk komen bepaalde markten aan de orde waar de ontwikkeling van concurrentie is gesignaleerd. Met deze ontwikkelingen zal rekening worden gehouden bij de herziening van de aanbeveling over relevante markten. In bijlage III van deze mededeling wordt de ontwikkeling van alle in de aanbeveling over relevante markten genoemde markten gedetailleerd beschreven.

5.1. Retailmarkten voor gesprekken en huurlijnen

Op de retailmarkten voor gesprekken is er in de hele EU sprake van een duidelijke tendens in de richting van concurrentie. In verschillende lidstaten is al in de eerste marktanalyse-ronde geconstateerd dat met name de markten voor internationale gesprekken al concurrerend zijn²². Ook op de markten waarvan tot op heden nog niet is geconcludeerd dat ze concurrerend zijn, verbetert de concurrentiesituatie: de prijzen dalen en nieuwkomers vergroten hun marktaandeel. Meer concurrentiedruk vanuit buurmarkten, zoals de mobiele markt, legt beperkingen op aan het gedrag van de bestaande exploitant. Wholesale-regelgeving (carrierselectie en carrier-preselectie, soms in combinatie met wholesale-lijnverhuur) verlaagt de hindernissen voor toegang. Daarnaast zal de toename van breedband-internetaansluitingen in combinatie met de opkomst van "Voice over Broadband" (VoB) de concurrentie op de markten voor gesprekken de komende jaren naar verwachting opvoeren.

²¹ De Commissie heeft hier naar aanleiding van kennisgevingen van Duitsland en Luxemburg opmerkingen over gemaakt.

²² Dit was (gedeeltelijk) het geval in Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Finland, Duitsland, Nederland, Zweden en het VK.

Adequate regelgeving op wholesale-niveau moet retail-regelgeving overbodig maken zodra andere exploitanten een plaats op de markt hebben en met de bestaande exploitant concurreren om de consument betere diensten en lagere prijzen te bieden. De NRI's moeten zich dan ook concentreren op de handhaving van effectieve wholesale-regelgeving. Hun wordt verzocht de effecten van wholesale-regelgeving zorgvuldig te monitoren en indien nodig de corrigerende maatregelen op de wholesalemarkten dienovereenkomstig aan te passen teneinde concurrentie op retailniveau te waarborgen. De NRI's wordt tevens verzocht intensief samen te werken met de nationale concurrentie-instanties om ervoor te zorgen dat de concurrentie op de retailmarkten voor gesprekken niet wordt verstoord door concurrentiebeperkend gedrag.

Technologische ontwikkeling en de consequente en efficiëntere handhaving van adequate wholesale-regelgeving hebben de concurrentie op de retailmarkten voor gesprekken en huurlijnen gestimuleerd.

5.2. Wholesalemarkten voor doorgifte en bundelsegmenten van huurlijnen

Negen NRI's hebben geconcludeerd dat de wholesalemarkt voor bundelsegmenten van huurlijnen daadwerkelijk concurrerend is²³. In sommige lidstaten is de kern-netwerkinfrastructuur van de bestaande exploitant gedupliceerd en zijn andere exploitanten begonnen door het aanbieden van bundels huurlijnen aan derden met de bestaande exploitant te concurreren. De netwerken van andere exploitanten bestrijken wellicht niet altijd het volledige grondgebied van een lidstaat, maar in veel lidstaten zijn er mogelijkheden om de dekkingsgraad uit te breiden. Dit kan gevolgen hebben voor de compenserende afnemersmacht van andere exploitanten ten opzichte van de bestaande exploitant.

Vier NRI's concluderen dat de doorgiftemarkt concurrerend is. Ook op sommige van de niet-concurrerende doorgiftemarkten is er echter sprake van tendensen in de richting van concurrentie, naarmate het marktaandeel van AMM-exploitanten, dat weliswaar nog steeds significant is, afbrokkelt omdat andere exploitanten de infrastructuur niet alleen voor eigen gebruik hebben gedupliceerd, maar ook om doorgiftediensten aan derden aan te bieden. De kern-netwerkinfrastructuur is gedupliceerd en huurlijnen die worden gebruikt om doorgiftediensten aan te bieden, zijn algemeen beschikbaar.

Redelijkerwijs kan worden verwacht dat de duplicering van de ruggengraat-infrastructuur voor doorgifte en bundelsegmenten in de toekomst zal doorgaan, hoewel andere exploitanten in een aantal lidstaten voor bepaalde minder drukke routes wellicht afhankelijk blijven van de lijnen van de bestaande exploitant.

5.3. Wholesale mobiele toegang en gespreksopbouw

In de eerste marktanalyse-ronde komen vijf NRI's tot de conclusie dat de wholesalemarkt voor mobiele toegang en gespreksopbouw niet daadwerkelijk

²³ Dit was het geval in Oostenrijk, België, Tsjechië, Finland, Hongarije, Letland, Nederland, Zweden en Slovenië.

concurrerend is en hebben zij derhalve regelgeving voorgesteld²⁴. In andere lidstaten bleek de markt concurrerend te zijn. In een aantal lidstaten worden mobiele toegang en gespreksopbouw op commerciële basis aangeboden. Zodra dienstenaanbieders op de markt zijn gekomen, via gereguleerde of op commerciële basis overeengekomen toegangsregelingen met een mobiele netwerkexploitant, kan de host-exploitant er economisch belang bij hebben om de leveringsrelatie voort te zetten²⁵.

In de meeste lidstaten is weliswaar gebleken dat de markt voor wholesale mobiele toegang en gespreksopbouw daadwerkelijk concurrerend is, maar er moet nog worden nagegaan of de ontwikkeling van concurrentie, bijvoorbeeld door het bestaan van MVNO-overeenkomsten, op de wholesalemarkt voor toegang en gespreksopbouw al voldoende is.

5.4. Wholesalemarkten voor omroeptransmissie

Alle NRI's met uitzondering van Cyprus hebben tot op heden regelgeving ingevoerd voor ten minste een deel van de wholesalemarkt voor omroeptransmissiediensten. De regelgeving verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en dit geldt ook voor de feitelijke marktsituaties. In de meeste lidstaten is ethertransmissie het belangrijkste platform, maar in andere lidstaten is dat de kabel. Het tijdschema voor digitale overschakeling is niet in de hele EU gelijk en er zijn ook aanzienlijke verschillen in de nationale wetgeving die voor bepaalde omroepen een "doorgifteverplichting" vastlegt.

De markt voor omroeptransmissie wordt gekenmerkt door technologische vooruitgang. Door de verspreiding van digitale ethertelevisie zullen de consumenten een groter aantal programma's kunnen ontvangen. De ontwikkeling van internet-tv en digitale ether-tv zal de kosten van overschakeling tussen infrastructures in de toekomst wellicht verlagen. Het toegenomen aantal transmissie-infrastructures moet de omroepen nog minder afhankelijk maken van één bepaald transmissieplatform en hun compenserende afnemersmacht vergroten.

6. HORIZONTALE ASPECTEN

In haar eerste mededeling over marktevaluaties uit hoofde van het regelgevingskader van de EU zet de Commissie de NRI's er met name toe aan **vóór het Europese overleg** het standpunt te vragen van de marktpartijen en de nationale mededingingsautoriteiten en stelt zij dat een **aparte kennisgeving van de verschillende fasen van de marktevaluatie het regelgevingsproces onnodig verlengt**. Naast deze aspecten, die relevant blijven en het afgelopen jaar nog werden geaccentueerd, wijst de Commissie met name op de volgende horizontale aspecten.

²⁴ In Cyprus en Slovenië bleek één exploitant AMM te hebben. In Ierland, Spanje en Malta bleek er sprake zijn van een collectieve machtspositie. In Ierland is de definitieve maatregel na nationale rechtszaken door de Ierse regelgever ingetrokken.

²⁵ Wanneer de host-exploitant de levering zou staken, kan de dienstenaanbieder overschakelen op een andere wholesale-leverancier. Anderzijds kan de host-exploitant, als de dienstenaanbieder zich uit de retailmarkt terugtrekt, wellicht niet een voldoende deel van de retailklanten van de dienstenaanbieder aan zich binden om zijn gederfde wholesale-inkomsten te compenseren.

6.1. Stroomlijning van procedures

Om een efficiënte besluitvorming binnen de strakke tijdschema's van artikel 7 van de kaderrichtlijn te waarborgen heeft de Commissie een procedure-aanbeveling²⁶ vastgesteld. Hoewel deze aanbeveling duidelijke maar flexibele procedures voor de samenwerking tussen de Commissie en de NRI's bevat, heeft de ervaring geleerd dat aanvullende uitvoeringsmaatregelen nuttig zouden kunnen zijn om de rechtszekerheid op te voeren, om de administratieve belasting voor de NRI's, de exploitanten en de Commissie zo veel mogelijk te beperken en om het proces verder te vereenvoudigen.

De Commissie zal later dit jaar in een herziene procedure-aanbeveling voorstellen indienen om de procedures te stroomlijnen.

6.2. Te late vaststelling van definitieve maatregelen en uitvoering van corrigerende maatregelen

Aangezien de markten voor elektronische communicatie zich vaak snel ontwikkelen, kan regelgeving om de tekortkomingen van de markt aan te pakken alleen efficiënt zijn als deze maatregelen snel worden uitgevoerd.

In bepaalde lidstaten hebben de NRI's de definitieve maatregelen pas geruime tijd na de afronding van het marktevaluatieproces vastgesteld. Dergelijke vertragingen moeten worden vermeden om een tijdige reactie op tekortkomingen van de markt die via het marktevaluatieproces worden gesignaleerd, te waarborgen.

Daarnaast doen zich in bepaalde lidstaten nog steeds vertragingen voor omdat de kennisgeving van corrigerende maatregelen niet tegelijk met de desbetreffende marktdefinitie en -analyse plaatsvindt. Dit betekent dat tekortkomingen van de markt niet tijdig worden aangepakt, zodat regelgeving minder effectief is en er risico's ontstaan voor de concurrentie in de sector.

Er wordt bij de NRI's op aangedrongen dat de uitvoering en kennisgeving van alle fasen van een marktevaluatie (marktdefinitie, marktanalyse en voorgenomen regelgeving) tegelijk plaatsvinden.

Ten slotte is in sommige gevallen een aanzienlijke periode verstreken voordat opnieuw kennisgeving is gedaan van een ontwerpmaatregel die moest worden ingetrokken. Deze ontwerpmaatregel moest zo spoedig mogelijk na het verzoek van de Commissie aan de NRI om de maatregel in te trekken, worden gewijzigd en aan het nationale overleg worden onderworpen om ervoor te zorgen dat de concurrentieproblemen zo snel mogelijk worden aangepakt.

Sommige NRI's hebben algemene maatregelen ingevoerd en de details van corrigerende maatregelen overgelaten aan commerciële onderhandelingen tussen de marktpartijen, bijvoorbeeld door een algemene kostenoriëntatie-verplichting in te

²⁶ Aanbeveling 2003/561/EG van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn (de "procedure-aanbeveling"), PB L 190 van 30.7.2003, blz. 13.

voeren zonder prijsplafonds of gedetailleerde verplichtingen voor kostenberekening te specificeren. Mochten de onderhandelingen tussen de marktpartijen mislukken, dan zou de NRI het geschil beslechten door specifieke prijzen op basis van de kostenoriëntatie-verplichting vast te stellen. De ondernemingen moeten weliswaar in beginsel zelf te goeder trouw onderhandelen over hun toegangs- en interconnectie-overeenkomsten²⁷, maar de in de context van de regelgevingsprocedures gesignaleerde concurrentieproblemen moeten zo snel en effectief mogelijk worden aangepakt. De impliciete dreiging van verdergaande regelgeving, in de context van geschillenbeslechting of ambtshalve, als het gesignaleerde concurrentieprobleem niet door commerciële onderhandelingen kan worden opgelost, lijkt niet voldoende te zijn aangezien deze wellicht niet voor transparantie en rechtszekerheid voor de marktpartijen zorgt en onnodige vertraging kan veroorzaken.

De corrigerende maatregelen moeten op een voldoende duidelijke en gedetailleerde wijze in de definitieve maatregelen worden beschreven en moeten geschikt zijn om de gesignaleerde concurrentie-tekortkomingen efficiënt aan te pakken.

6.3. Toepassing van artikel 5 van de toegangsrichtlijn

De lidstaten hebben in verschillende gevallen gebruik gemaakt van artikel 5, lid 1, van de toegangsrichtlijn²⁸. Dit maakt het de lidstaten mogelijk regelgeving op te leggen aan niet-AMM-exploitanten voorzover dit nodig is om eind-tot-eind connectiviteit te waarborgen. De Commissie heeft erop gewezen dat artikel 5 niet mag worden gebruikt om het marktanalyseproces te omzeilen en alleen mag worden gebruikt wanneer eind-tot-eind connectiviteit moet worden gegarandeerd.

De NRI's mogen hun bevoegdheden krachtens artikel 5 van de toegangsrichtlijn alleen in duidelijk omschreven omstandigheden gebruiken teneinde overregulering en onzekerheid op de markten te voorkomen.

7. CONCLUSIES

Vrijwel alle NRI's, met uitzondering van de NRI's in Bulgarije en Roemenië die pas op 1 januari 2007 tot de EU zijn toegetreden, hebben de eerste marktevaluatie-ronde

²⁷ Zie de overwegingen 5 en 6 en artikel 4 van Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (de "toegangsrichtlijn"), PB L 108 van 24.4.2002, blz.7.

²⁸ In zaak NL/2003/17 heeft het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken kennisgeving gedaan van een besluit waarin een algemene verplichting was opgenomen om voor alle publiek beschikbare telefoondiensten in Nederland eind-tot-eind connectiviteit te waarborgen. In zaak UK/2003/19 heeft de Britse NRI kennisgeving gedaan van een verplichting voor de enige aanbieder van toegangscontrolediensten voor digitale tv (Sky Subscriber Services Limited) om op eerlijke, redelijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang tot deze diensten te geven. De Poolse NRI heeft een non-discriminatie- en transparantieverplichting opgelegd aan de bestaande exploitant, met name om te voorkomen dat deze zich bemoeit met de kwaliteit van de IP-transmissie tussen zijn klanten en andere elektronische-communicatie-exploitanten (zie zaak PL/2006/0382). In zaak UK/2006/0454 heeft de Britse NRI voorgesteld aan BT een toegang-gerelateerde verplichting op te leggen, die inhoudt dat BT verplicht is van elke exploitant van een publiek elektronische-communicatienetwerk wholesale smalband-gespreksafwikkelingsdiensten te kopen.

van de 18 in de aanbeveling opgenomen markten afgerond. Het krachtens artikel 7 van de kaderrichtlijn vastgestelde EU-overlegmechanisme heeft een bijdrage geleverd tot **de bevordering van concurrentie, investeringen en innovatie en tot de consolidatie van de interne markt voor elektronische communicatie**. Het heeft gezorgd voor een consequente aanpak, met name voor de marktdefinitie en AMM-analyse in heel Europa, heeft in het marktevaluatieproces gezorgd voor deugdelijke economische analyses en heeft tot meer doorzichtigheid geleid. In zijn algemeenheid heeft deze vorm van samenwerking tussen de Commissie en de NRI's geleid tot betere regelgeving op basis van mededingingsbeginselen en bijgedragen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese regelgevingscultuur. De opmerkingen van de Commissie over de voorgestelde corrigerende maatregelen hebben gezorgd voor sturing in de richting van een consequente regelgevingsaanpak in heel Europa zonder daarbij specifieke nationale omstandigheden uit het oog te verliezen. De Commissie heeft vooral getracht ervoor zorgen dat de corrigerende maatregelen adequaat zijn, d.w.z. gebaseerd op de aard van het gesignaleerde probleem, evenredig en gerechtvaardigd in het licht van de doelstellingen die in de kaderrichtlijn zijn vastgelegd.

Er moeten echter verdere maatregelen worden genomen om de effectiviteit van de regelgeving op te voeren en te zorgen voor meer consistentie bij de keuze en toepassing van corrigerende maatregelen.

Hoewel de regelgevingsaanpak voor marktdefinitie en marktmachtanalyse tot op grote hoogte naar elkaar toe zijn gegroeid, **zijn de corrigerende maatregelen niet altijd geschikt om de gesignaleerde concurrentieproblemen op te lossen en zijn er soms duidelijke verschillen tussen de lidstaten, ook bij een vergelijkbare marktsituatie.**

De Commissie zal trachten de procedures verder te stroomlijnen en **de administratieve belasting voor de marktpartijen en de NRI's overeenkomstig de strategie van de Commissie voor betere regelgeving tot een minimum te beperken**²⁹. Zij zal in de context van de herziening van het regelgevingskader voorstellen daartoe indienen. Daarnaast **verzoekt de Commissie de lidstaten bij te dragen tot de stroomlijning van het marktevaluatieproces op nationaal niveau**. De NRI's dienen met name (i) vertraging tussen de kennisgeving van ontwerpmaatregelen en de vaststelling van definitieve maatregelen te voorkomen en (ii) de kennisgevingen voor marktanalyse en voorgenomen corrigerende maatregelen tegelijkertijd in te dienen.

De Commissie werkt momenteel aan een herziening van het regelgevingskader voor e-communicatie en zal haar voorstel in de tweede helft van 2007 bij de Raad en het Parlement indienen. Het herziene regelgevingskader zal echter naar verwachting niet vóór 2009-2010 van kracht worden. Op korte termijn is de Commissie bezig met een herziening van de aanbeveling over relevante markten en de aanbeveling over de procedure van artikel 7; de nieuwe versies van deze teksten zullen in de tweede helft van 2007 worden vastgesteld.

²⁹

Zie met name de mededeling van de Commissie: "Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie", COM(2005) 97 def. van 16.3.2005.