

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.6.2010  
COM(2010)271 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 marktanalyses uit hoofde van het regelgevingskader van de EU (derde verslag)**

**Verdere vooruitgang bij de consolidatie van de interne markt voor elektronische  
communicatie**

**{SEC(2010)659}**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	3
2.	Vooruitgang bij marktanalyses .....	4
3.	Efficiëntere en doelgerichte regelgeving .....	4
3.1.	Richtsnoeren van de Commissie volgens de artikel 7-procedure — horizontale kwesties .....	4
3.2.	Initiatieven van de Commissie op grond van artikel 19 van de kaderrichtlijn.....	5
4.	Ontwikkelingen in de regelgeving .....	6
4.1.	Vaste aansluitingen voor eindgebruikers en gespreksopbouw op wholesaleniveau....	7
4.2.	Vaste en mobiele netwerkaansluitpunten.....	8
4.3.	Breedbandmarkten op wholesaleniveau.....	9
4.4.	Huurlijnen .....	11
4.5.	Vooruitzicht.....	11
5.	Conclusies .....	12

## 1. INLEIDING

Met het wetgevingskader voor elektronische communicatie dat in 2003 van kracht is geworden, is de "artikel 7-procedure" ingevoerd — een EU-raadplegingsmechanisme dat bedoeld is om een consistente aanpak in de regelgeving binnen de EU te garanderen. De onlangs herziene telecomvoorschriften<sup>1</sup> bevestigden de centrale rol van de artikel 7-procedure bij de bevordering van een concurrerende eengemaakte markt voor elektronische-communicatiediensten. Zij verlenen de Commissie extra verantwoordelijkheden voor het opleggen en uitvoeren van corrigerende maatregelen. Dit moet de marktdeelnemers meer rechtszekerheid bieden wanneer zij grensoverschrijdend in telecommunicatie investeren.

Sinds 2003 zijn de telecommunicatiemarkten concurrerder geworden en is de toegankelijkheid van de diensten en producten verbeterd in heel Europa. Dit is deels het gevolg van maatregelen door nationale regelgevende instanties (NRI's) – zoals het opleggen van toegangs- en prijsstellingsverplichtingen aan marktdeelnemers met aanmerkelijke marktmacht – en deels van het toezicht van de Commissie op de ontwerp-regelgevingsmaatregelen van de NRI's, dat voor een consistente aanpak van de regelgeving in de hele EU heeft gezorgd. De regelgeving is zeker meer toegespitst op hardnekkige knelpunten, en veel regelgevingsprocedures zijn efficiënter en doeltreffender geworden.

Er blijven echter problemen bestaan. De eengemaakte markt voor telecommunicatie is nog lang niet verwezenlijkt, dus er moeten nadere inspanningen worden geleverd. Niet alle lidstaten boeken even snel vooruitgang met hun marktevaluaties. Niet alle NRI's pakken de regelgeving op de juiste manier aan, vooral als het gaat om corrigerende maatregelen om concurrentieproblemen te verhelpen. Het daaruit voortkomende complexe beeld van concurrentievoorwaarden die per lidstaat verschillen, blijft op deze manier de verdere ontwikkeling van de interne markt verstoren. Terwijl de gevestigde marktdeelnemers doorgaans nog een aanmerkelijke marktmacht hebben, met name in de upstream-markt van de vaste telefonie en de breedbandtoegang, worden de netwerken van de volgende generatie ("Next Generation Access" - NGA-netwerken) ingevoerd in heel Europa. Voor de ontwikkeling daarvan is een aanzienlijke investering nodig, maar de vraag naar diensten die hogesnelheidsbreedbandverbindingen vergen, blijft onzeker. Om investeringen en innovatie te bevorderen, moet de investeerders daarom zekerheid worden verschaft over de regelgeving en tegelijkertijd een doeltreffende concurrentie worden gehandhaafd.

Deze mededeling bevat een weergave van de belangrijkste tendensen en kwesties die zich hebben voorgedaan sinds de mededeling over het marktevaluatieproces<sup>2</sup> tot eind 2009. Getoond wordt hoe en in welke mate de toezichtsrol van de Commissie op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn<sup>3</sup> van nut is geweest bij de ontwikkeling van een Europese eengemaakte telecommunicatiemarkt. Tot slot worden enkele belangrijke gebieden aangegeven waarin van de Commissie kan worden gevraagd nadere richtsnoeren voor de Europese wetgevers op telecomgebied te bieden om een zeker niveau van consistentie en voorspelbaarheid te garanderen dat de marktdeelnemers het vertrouwen geeft om verder te investeren in de EU-markt.

---

<sup>1</sup> De herziene EU-telecommunicatievoorschriften, goedgekeurd op 25.11.2009, die uiterlijk op 25.5.2011 moeten zijn omgezet. (Zie PB L 337 van 18.12.2009, blz. 37).

<sup>2</sup> COM(2007) 401 d.d. 11.7.2007.

<sup>3</sup> Richtlijn 2002/21/EG, PB L 108 van 24.4.2002.

## 2. VOORUITGANG BIJ MARKTANALYSES

De NRI's hebben niet allemaal evenveel vooruitgang geboekt met hun marktanalyses op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn. Sommige zijn met de derde ronde van herzieningen begonnen, terwijl andere zich nog in de eerste ronde bevinden<sup>4</sup>. De Commissie heeft meer dan duizend kennisgevingen van NRI's beoordeeld en daarvan ongeveer 60% van commentaar voorzien. In ongeveer 4% van de gevallen hebben de NRI's de door hen ter kennis gebrachte ontwerpmaatregel ingetrokken nadat zij een met redenen omkleed advies van de Commissie hadden ontvangen. In minder dan 1% van alle gevallen heeft de Commissie bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen regeling<sup>5</sup>. De Commissie heeft altijd gereageerd op de ontwerpmaatregelen van de NRI's om richtsnoeren te verschaffen en te zorgen voor een consistente, maar voldoende genuanceerde aanpak van de regelgeving in heel Europa. De ervaring heeft geleerd dat de regelgevende autoriteiten deze richtsnoeren in het algemeen goed opvolgen<sup>6</sup>.

## 3. EFFICIËNTERE EN DOELGERICHTE REGELGEVING

Door de voortdurende technologische ontwikkelingen en de uitvoering van de telecomwetgeving in de lidstaten zijn in de loop van de jaren de barrières voor de toegang tot de markt verlaagd en waren alternatieve marktdeelnemers steeds beter in staat de marktmacht van marktdeelnemers met een aanmerkelijke marktmacht in te perken. Om de regelgevingsactiviteiten en de middelen weer meer toe te spitsen op concurrentieknelpunten, was het noodzakelijk de Aanbeveling van 2003 betreffende relevante markten<sup>7</sup> opnieuw te beoordelen en de artikel 7-procedure verder te stroomlijnen.

Een belangrijk inzicht van de mededeling van 2007 over het marktevaluatieproces was dat de artikel 7-procedure bijzonder nuttig was om consistent te beoordelen *waar* regelgeving gewenst is, maar niet om te bepalen *welke* regelgeving noodzakelijk is. Sindsdien hebben echter verscheidene NRI's geconcludeerd dat binnen bepaalde telecommarkten in sommige geografische gebieden eerder sprake was van doeltreffende concurrentie dan in andere. De vraag waar regelgeving gewenst is, werd dus weer opgeworpen.

De regelgevende oplossingen verschillen binnen Europa, ook al komen de aan de basis liggende marktproblemen sterk overeen. Dit is een ernstige belemmering om een werkelijke eengemaakte markt te bereiken. Met name blijven de NRI's uiteenlopende methoden voor de vaststelling van de prijzen toepassen bij het reguleren van belangrijke toegangsproducten die alternatieve marktdeelnemers in staat stellen om te concurreren met de dominante ondernemingen die het grootste deel van de toegangsinfrastructuur bezitten. De Commissie heeft NRI's opgeroepen om passende kostentoe rekeningsmethoden te gebruiken en het huidige niveau van gereguleerde toegangsprijzen in de gehele EU te raadplegen<sup>8</sup>.

### 3.1. Richtsnoeren van de Commissie volgens de artikel 7-procedure — horizontale kwesties

---

<sup>4</sup> Een overzicht is te vinden in de bijlagen II, III en IV van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

<sup>5</sup> In bijna 3% van de gevallen heeft de Commissie een aanvullende beoordelingsperiode ingeleid (fase II).

<sup>6</sup> Zie bijlage I voor een overzicht van de artikel 7-procedure.

<sup>7</sup> Aanbeveling 2003/311/EEG van de Commissie, PB L 114 van 8.5.2003.

<sup>8</sup> LT/2009/0990, SI/2009/1010, SE/2009/1018, DK/2009/1023.

### 3.1.1. Geografische differentiatie

Door de regelgeving voor leveringen van breedbanddiensten op wholesaleniveau konden de marktdeelnemers investeren in hun eigen infrastructuur (LLU<sup>9</sup>), wat – vooral in dichtbevolkte gebieden – tot meer concurrentie heeft geleid. Sommige NRI's hebben regionaal gedifferentieerde concurrentievoorwaarden overwogen bij het definiëren van de geografische markt en hebben hun regelgeving aangepast om rekening te houden met deze verschillen tussen subnationale markten. Andere NRI's hebben met dergelijke verschillen rekening gehouden bij het opleggen van corrigerende maatregelen. Met het oog op een consistente aanpak bij het onderkennen van *werkelijke* verschillen in de concurrentievoorwaarden heeft de Commissie de NRI's geadviseerd om afzonderlijke geografische markten alleen te definiëren wanneer de concurrentievoorwaarden in de verschillende geografische gebieden, en de grenzen tussen deze gebieden, in de loop van de tijd stabiel blijven<sup>10</sup>.

### 3.1.2. Functionele scheiding en verbintenissen

In een aantal lidstaten wordt steeds meer over verschillende vormen van scheiding van bedrijfsactiviteiten van gevestigde marktdeelnemers gediscussieerd<sup>11</sup>. Volgens de huidige EU-telecomvoorschriften kunnen de NRI's met toestemming van de Commissie in uitzonderlijke omstandigheden naast de traditionele toeganggerelateerde verplichtingen ook andere corrigerende maatregelen opleggen. Eén van deze maatregelen is een functionele scheiding, die inhoudt dat een dominante netwerkexploitant een organisatorische scheiding tussen zijn netwerkactiviteiten en zijn provideractiviteiten moet aanbrengen. De Commissie heeft steeds benadrukt dat verbintenissen die door marktdeelnemers met een aanmerkelijke marktmacht worden aangegaan en door de NRI's worden aanvaard – voor zover zij de versterking, wijziging of vervanging van bestaande uit de regelgeving voortvloeiende verplichtingen beogen – moeten worden beschouwd als rechtstreeks gerelateerd aan of complementair met de bestaande verplichtingen. Als zodanig moeten zij vóór hun goedkeuring worden onderworpen aan raadplegingen op nationaal en EU-niveau om de transparantie van het proces te garanderen en ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden er voldoende bij betrokken zijn. Bovendien moeten de NRI's ervoor zorgen dat verbintenissen inzake functionele scheiding geen negatieve weerslag hebben op de investeringen van de gevestigde bedrijven en nieuwkomers, en dat de alternatieve marktdeelnemers bij een door verbintenissen aangestuurd aanpak minstens dezelfde toegangsmogelijkheden hebben als bij een zuiver op regelgeving gebaseerd systeem.

## 3.2. Initiatieven van de Commissie op grond van artikel 19 van de kaderrichtlijn

### 3.2.1. Procedurele aanbeveling

In 2008 heeft de Commissie een herziene procedurele aanbeveling<sup>12</sup> aangenomen om de administratieve last van de regelgevingsprocedure te verminderen. Om de rechtszekerheid voor de NRI's en de marktdeelnemers te vergroten en tijdige uitvoering van regelgevende maatregelen te garanderen, worden de NRI's in de herziene aanbeveling opgeroepen om gelijktijdig de marktanalyse en de (intrekking van) corrigerende maatregelen ter kennis te brengen. Om de procedures voor de NRI's en de Commissie te stroomlijnen, staat de

---

<sup>9</sup> Local loop unbundling – ontbundeling van het aansluitnet.

<sup>10</sup> UK/2007/0733, PT/2008/0851, ES/2008/0805, FI/2009/0900.

<sup>11</sup> UK, SE, SL, IT, PL, PT.

<sup>12</sup> Aanbeveling 2008/850/EG van de Commissie (PB L 301 van 12.11.2008).

aanbeveling de NRI's toe een "verkort formulier" te gebruiken voor de kennisgeving van vier soorten maatregelen<sup>13</sup>. In principe geeft de Commissie geen commentaar op dergelijke kennisgevingen.

Sindsdien heeft de Commissie vooral verkorte kennisgevingsformulieren ontvangen voor markten die niet meer in de aanbeveling betreffende relevante markten zijn opgenomen en die volgens de NRI's geen regelgeving ex ante meer rechtvaardigden<sup>14</sup>. In een van deze gevallen heeft de Commissie de regelgever echter aangemaand om een passende termijn vast te stellen voordat de bestaande verplichtingen daadwerkelijk worden ingetrokken<sup>15</sup>. Slechts enkele gevallen betroffen louter veranderingen in de technische details van een corrigerende maatregel<sup>16</sup>.

### 3.2.2. Aanbeveling inzake afgiftetarieven

Hoewel de afgiftetarieven een neerwaartse tendens vertonen, zijn er nog grote verschillen tussen afgiftetarieven voor mobiele telefonie onderling<sup>17</sup> en tussen afgiftetarieven voor vaste en voor mobiele telefonie. Uit de beoordeling door de Commissie van de kennisgevingen over deze markten is gebleken dat deze discrepanties vaak het gevolg zijn van verschillen in regelgeving op het gebied van soorten prijsbeheersing, kostprijsberekenningsmethoden, de omgang met asymmetrieën en de toepassing van termijnen ("glide paths"). In haar schriftelijke commentaren heeft de Commissie daarom de NRI's consequent opgeroepen om te streven naar de toepassing van een coherente kostenberekenningsmethode, een toekomstgeoriënteerd model voor incrementele kosten op lange termijn ("*long-run incremental costs*" – LRIC) te gebruiken om de afgiftetarieven terug te brengen tot het kostenniveau van een efficiënte marktdeelnemer, en om onmiddellijk termijnen voor het berekenen van symmetrische afgiftetarieven vast te stellen, teneinde de marktdeelnemers aan te moedigen om zo snel mogelijk efficiënt te worden.

Om deze beginselen vast te leggen, heeft de Commissie een aanbeveling inzake de regelgeving voor afgiftetarieven voor vaste en mobiele telefonie in de EU<sup>18</sup> vastgesteld, met algemene richtsnoeren ter zake. Deze aanbeveling omvat duidelijke beginselen voor kostenberekening die door de NRI's moeten worden toegepast bij de berekening van afgiftetarieven. Volgens deze tekst moeten de afgiftekosten uiterlijk op 31 december 2012 worden vastgesteld op het niveau van de kosten die een efficiënte marktdeelnemer berekent, hoewel de minder goed uitgeruste NRI's tot 1 juli 2014 alternatieve methoden mogen toepassen, voor zover deze tot het bereiken van het aanbevolen doel dienen.

## 4. ONTWIKKELINGEN IN DE REGELGEVING

---

<sup>13</sup> Namelijk beslissingen i) tot deregulering van markten die niet langer in Aanbeveling 2003/311/EG zijn opgenomen; ii) tot niet-regulering van markten die in de aanbeveling zijn opgenomen maar die daadwerkelijk concurrerend blijven; iii) tot wijziging van technische details van een eerder opgelegde corrigerende maatregel, en iv) tot toepassing van bestaande maatregelen op een andere marktdeelnemer in een soortgelijke situatie.

<sup>14</sup> bijvoorbeeld 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, DK/2009/1024.

<sup>15</sup> IT/2009/0999.

<sup>16</sup> bijv. IT/2008/0842, BE/2009/0882, UK/2009/0901, IE/2009/0928, PT/2009/0956, RO/2009/1003, PT/2009/1011, IT/2009/1012, FR/2009/1028.

<sup>17</sup> BG/2009/866 en *MTR Benchmark Snapshot*, ERG (09) 23\_final\_090604.

<sup>18</sup> Aanbeveling 2009/396/EEG van de Commissie, PB L 124.

## 4.1. Vaste aansluitingen voor eindgebruikers en gespreksopbouw op wholesaleniveau

### 4.1.1. Marktdefinitie

De aanbeveling betreffende relevante markten maakt geen onderscheid meer tussen particuliere en niet-particuliere gebruikers in de markt van vaste aansluitingen voor eindgebruikers, aangezien de contractvoorwaarden voor de twee soorten toegang in de meeste lidstaten niet significant verschillen. Toch erkent de Commissie de noodzaak om dit onderscheid in enkele landen<sup>19</sup> te behouden in verband met de bijzondere kenmerken van de nationale markt. Naar aanleiding van de vraag of breedbandtoegangsdiensten tot de markt van aansluitingen voor eindgebruikers behoren, heeft de Commissie verklaard<sup>20</sup> dat de NRI's moeten aantonen dat ontbundelde breedband- en smalbandtoegangsproducten uitwisselbaar zijn, met name wat de functie en de prijsstructuur betreft. De Commissie heeft haar twijfels geuit over de vraag of wholesale-toegangsdiensten tot de wholesale-gespreksopbouwmarkt moeten worden gerekend, aangezien toegangsdiensten een aanvulling op gespreksopbouw diensten zijn, en geen vervanging ervan<sup>21</sup>.

### 4.1.2. Corrigerende maatregelen

In vrijwel alle lidstaten hebben de gevestigde bedrijven in beide bovengenoemde markten nog steeds een marktaandeel van ongeveer 90%. De Commissie zette vraagtekens bij de doeltreffendheid van de regelgeving op eindgebruikers- en op wholesaleniveau<sup>22</sup>, en benadrukte dat de NRI's de effecten van bestaande corrigerende maatregelen voor het wholesaleniveau moeten analyseren wanneer zij de noodzaak van regelgeving voor het eindgebruikersniveau onderzoeken. In de meeste lidstaten zijn carrieselectie/-preselectie en wholesale-verhuur van lijnen verplicht, hetzij in de toegangmarkt, hetzij in de gespreksopbouwmarkt. De wholesale-verhuur van lijnen maakt het voor alternatieve marktdeelnemers mogelijk om volop te investeren in de volledige ontbundeling van het aansluitnet en hun aanbiedingen in de eindgebruikersmarkten in pakketten onder te brengen. In de gevallen waarin de wholesale-verhuur van lijnen niet was opgelegd of niet naar behoren was uitgevoerd<sup>23</sup>, verzocht de Commissie de NRI's<sup>24</sup> om deze verplichting te heroverwegen.

In haar schriftelijke commentaren is de Commissie voornamelijk ingegaan op de voorgestelde prijsbeheersings- en kostentoerekeningsmaatregelen<sup>25</sup>. Zij riep de NRI's op om prijsbeheersingsverplichtingen op te leggen of te handhaven wanneer regelgeving op wholesaleniveau niet voldoende was gebleken om de concurrentie op eindgebruikersniveau de verzekeren<sup>26</sup>, of waar er een risico bestond dat de marktdeelnemer met een aanmerkelijke marktmacht te hoge prijzen berekende<sup>27</sup>. In meerdere gevallen betroffen de opmerkingen het

<sup>19</sup> AT, BG, FR, IT, NL, UK.

<sup>20</sup> IT/2009/0890, DE/2009/0897, BG/2009/0911, SE/2009/0965, RO/2009/1001.

<sup>21</sup> DK/2005/0141, NL/2008/0822.

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

<sup>23</sup> bijv. DK, EE, DE, HU, LV, SK, AT, CZ.

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

<sup>25</sup> bijv. 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, DE/2009/1006.

<sup>26</sup> EE/2007/0637-638, SK/2007/0696.

<sup>27</sup> ES/2008/0815, CZ/2008/0755.



gebrek aan nauwkeurigheid in de kennisgevingen<sup>28</sup> omdat dit dan resulteren in onvoldoende transparantie en rechtszekerheid voor de marktdeelnemers. Bovendien maakte de Commissie opmerkingen over de differentiatie in de transparantieverplichtingen binnen dezelfde relevante markt<sup>29</sup> en over de niet-verplichtstelling van een gescheiden boekhouding<sup>30</sup>. In één geval herinnerde de Commissie de NRI's eraan dat door een gevestigde onderneming aangegane verbintenissen die de bestaande corrigerende maatregelen vervangen of aanvullen of die tot nieuwe maatregelen leiden, eveneens ter kennis moeten worden gebracht in het kader van de EU-raadplegingsprocedure<sup>31</sup>.

## **4.2. Vaste en mobiele netwerkaansluitpunten**

### *4.2.1. Marktdefinitie*

De NRI's blijven elke individuele exploitant van vaste en mobiele netwerken definiëren als een aparte relevante markt voor gespreksafgifte en hebben ook steeds een aanmerkelijke marktmacht geconstateerd. In de mobiele telefonie hebben sommige NRI's relevante gespreksafgiftemarkten voor exploitanten van mobiele virtuele netwerken gedefinieerd, waar deze marktdeelnemers hun commerciële voorwaarden voor gespreksafgifte onafhankelijk van de eigenlijke netwerkexploitant kunnen vaststellen<sup>32</sup>.

### *4.2.2. Corrigerende maatregelen*

Zowel in haar schriftelijke commentaren als in haar Aanbeveling inzake afgiftetarieven heeft de Commissie de NRI's opgeroepen om afgiftetarieven vast te stellen op het kostenniveau van een efficiënte marktdeelnemer<sup>33</sup>, hetgeen neerkomt op een symmetrisch tariefniveau<sup>34</sup>. Met name suggereerde de Commissie het gebruik van een voor incrementele kosten op lange termijn (LRIC<sup>35</sup>) bestemd toekomstgeoriënteerd model<sup>36</sup> en benadrukte zij dat er onmiddellijk termijnen ("glide paths") voor een efficiënt tarief moesten worden vastgesteld<sup>37</sup> en ter kennis worden gebracht in het kader van de artikel 7-procedure<sup>38</sup>. Bij haar streven om relevante kosten te definiëren bleef de Commissie de nadruk leggen op het belang van LRIC-modellen, die zijn gebaseerd op de huidige kosten van een efficiënte marktdeelnemer die efficiënte technologie gebruikt<sup>39</sup>. Voorts benadrukte de Commissie dat de relevante kosten die in aanmerking worden genomen voor de vergoedingen voor wholesale-gespreksafgifte, per definitie de extra kosten voor de verlening van de dienst zijn<sup>40</sup>. Steeds meer NRI's zeggen toe

---

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

<sup>29</sup> ES/2008/0815.

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

<sup>31</sup> IT/2009/0890.

<sup>32</sup> ES/2007/0706, DE/2008/0813, DK/2009/1014.

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

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

<sup>35</sup> Long run incremental cost.

<sup>36</sup> BG/2009/0866, DK/2009/0914, CZ/2009/0959, SE/2009/1018.

<sup>37</sup> IE/2008/0746, CZ/2009/0959.

<sup>38</sup> DE/2008/0813.

<sup>39</sup> UK/2006/0498, EL/2008/0786, IT/2008/0802, PL/2009/0991.

<sup>40</sup> EL/2008/0786, IT/2008/0802, SE/2009/0941, DK/2009/1014.

de berekeningsmethode te zullen gebruiken die is opgenomen in de Aanbeveling inzake de afgiftetarieven van de Commissie<sup>41</sup>.

### 4.3. Breedbandmarkten op wholesaleniveau

#### 4.3.1. Marktdefinitie

Zoals in de digitale agenda<sup>42</sup> wordt vermeld, beschouwt de Commissie de efficiënte invoering van NGA-netwerken als een prioriteit. De uitbreiding van de NGA-netwerken had een zeer grote weerslag op de marktdefinitie — zowel op de markt voor toegang tot de vaste netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau, inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang (LLU), als op de markt voor breedbandtoegang op wholesaleniveau (WBA). De reden was, dat de NRI's moesten beslissen over de opname van toegangsproducten op basis van verschillende typen infrastructuur (FttN<sup>43</sup>, FttH<sup>44</sup> of VDSL).

De Commissie heeft herhaaldelijk verklaard dat wanneer soortgelijke diensten zowel via koper- als glasvezelnetwerken kunnen worden verleend, beide moeten worden beschouwd als uitwisselbaar en als deel van dezelfde relevante markt. Wanneer de NRI's daarom besloten om op glasvezel gebaseerde toegangsproducten op te nemen in de definitie van de LLU- en WBA-markten<sup>45</sup>, werd dit dan ook ondersteund door de Commissie. Wanneer de NRI's deze producten uitsloten<sup>46</sup>, was dit doorgaans te wijten aan factoren zoals het ontbreken van (uitgebreide) glasvezelnetwerken. In die gevallen verzocht de Commissie de NRI's om de ontwikkelingen op de markt te volgen, rekening houdend met de toenemende beschikbaarheid van glasvezelnetwerken en de uitbreidingsplannen van exploitanten<sup>47</sup>.

Een steeds terugkerende vraag was of kabelnetten moeten worden gerekend tot de markt van breedbandtoegang op wholesaleniveau, op basis van directe<sup>48</sup> of indirecte beperkingen<sup>49</sup>. De Commissie erkende dat, zelfs wanneer een relevant kabeltoegangaanbod ontbreekt, concurrentie op het eindgebruikersniveau van verticaal geïntegreerde ondernemingen wel een indirecte belemmering kan vormen, maar dat deze belemmering doorgaans geen gevolgen heeft voor de marktdefinitie en daarentegen wel in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht<sup>50</sup>. In één geval billijkte de Commissie, gezien de nationale omstandigheden, dat de mobiele breedbandverbindingen werden opgenomen in de particuliere breedbandmarkt voor eindgebruikers als direct substituut voor xDSL- en kabel-

---

<sup>41</sup> FR/2008/812, IT/2008/0802 (hierna zegde de regelgever toe om uiterlijk in 2010 een kostenmodel overeenkomstig de aanbeveling vast te stellen), BG/2009/0865, BG/2009/0866, RO/2009/0878, AT/2009/0910.

<sup>42</sup> Op 19 mei 2010 heeft de Commissie in het kader van de Europa 2020-strategie (COM(2010) 2020) een Digitale Agenda voor Europa vastgesteld.

<sup>43</sup> Fibre to the Node/Cabinet (glasvezelleiding tot aan het knooppunt/verdeler).

<sup>44</sup> Fibre to the Home/Building (glasvezelleiding tot aan het huis/gebouw).

<sup>45</sup> Bijv. EE/2009/0942, FI/2008/0839, FR/2008/0780, IE/2009/0875, NL/2008/827, PT/20080850 (LLU-markt); BE/2007/0736 en BE/2009/0950, EE/2009/0943, FI/2009/0900, FR/2008/0781, NL/2008/0827, PT/2008/0851 (WBA-markt).

<sup>46</sup> Bijv. CY/2009/0869, CZ/2009/0933 ingetrokken door NRI, DK/2008/0860, EL/2009/0934, SK/2009/0929 ingetrokken door NRI (LLU-markt); CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935 (WBA-markt).

<sup>47</sup> bijv. AT/2009/0970, CY/2009/0870, CZ/2008/0797, EL/2009/0935.

<sup>48</sup> MT/2008/0803.

<sup>49</sup> Voor meer details, zie hoofdstuk 5.1 van bijlage III bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.

<sup>50</sup> bijv. UK/2007/0733, DK/2008/0862.

breedbandtoegangsproducten. Dit maakte de deregulering van de markt voor breedbandtoegang op wholesaleniveau mogelijk wat het aanbod van verbindingen aan de particuliere klanten betreft<sup>51</sup>.

#### 4.3.2. *Corrigerende maatregelen*

In alle landen die de LLU-markt ter kennis hebben gebracht, is deze aangemerkt als een markt zonder concurrentie en aan regelgeving onderworpen. De WBA-markt is in alle landen, met uitzondering van Malta, aangemerkt als een markt zonder concurrentie<sup>52</sup>. In het VK en Portugal was de markt geografisch verdeeld en werd in een deel van het nationale grondgebied daadwerkelijke concurrentie geconstateerd.

Net als bij de correcte afbakening van markten zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van corrigerende maatregelen verbonden met de invoering van NGA-netwerken. In de LLU-markt hebben sommige NRI's verplichtingen ingevoerd om toegang tot het subnetwerk, aanvullende diensten (co-locatie) en behoorlijke omleiding in het FttN-scenario te garanderen<sup>53</sup>. Wat de toegang tot FttH betreft, hebben sommige NRI's de ontbundelde toegang tot vezelnetwerken opgelegd<sup>54</sup> tegen op kosten gebaseerde prijzen, inclusief een risicopremie<sup>55</sup>. Twee NRI's stelden voor om alle exploitanten die glasvezelkabels tot in de woningen van de consument aanleggen – ongeacht of deze exploitanten marktmacht hebben – te verplichten om toegang tot inbandige bekabeling te verlenen. Dit wordt aangeduid als een "symmetrische" regeling<sup>56</sup>. Een andere significante ontwikkeling is het voorstel om gevestigde ondernemingen te verplichten toegang te verlenen tot de infrastructuur van civiele werken<sup>57</sup>. Sommige lidstaten hebben ook expliciet aandacht besteed aan de kwestie van transparantie<sup>58</sup> en de migratie van koper- naar glasvezelnetwerken<sup>59</sup>. In andere gevallen<sup>60</sup> verzocht de Commissie de NRI's om corrigerende maatregelen te nemen waarin de details van het migratieproces worden vermeld, aangezien de zakelijke mogelijkheden voor alternatieve marktdeelnemers sterk afhankelijk zijn van deze migratie en van de ontmanteling van de centrales. In alle gevallen blijkt uit de verschillen in aanpak door de NRI's hoe groot de behoefte is aan nadere richtsnoeren van de Commissie.

In de WBA-markt legden sommige NRI's beperkte of geen corrigerende maatregelen aan bepaalde netwerken of functionaliteiten op, omdat zij al maatregelen aan de LLU-markt hadden opgelegd<sup>61</sup>. Hier legde de Commissie de nadruk op de noodzaak om de markt te volgen, teneinde te bepalen of corrigerende maatregelen die in de LLU-markt zijn opgelegd, voldoende zijn om te zorgen voor doelmatige concurrentie op eindgebruikersniveau en, indien dit niet het geval is, passende corrigerende maatregelen in de WBA-markt op te leggen.

Zoals uit een onderzoek naar de toegepaste methoden voor de definitie van de kostenoriëntatie is gebleken, zijn de verschillen inzake aanpak door de NRI's onnodig groot. Hier is voor belangrijke inputs een meer coherente aanpak voor de voor regelgevingsdoeleinden voorgeschreven kostenrekening in heel Europa noodzakelijk.

---

<sup>51</sup> AT/2009/0970.

<sup>52</sup> MT/2008/0803.

<sup>53</sup> bijv. DE/2007/0646, BE/2008/0801, SI/2009/0957.

<sup>54</sup> NL/2008/0826, SI/2009/0957.

<sup>55</sup> NL/2009/0868, SI/2009/0957.

<sup>56</sup> ES/2008/0820, FR/2009/993.

<sup>57</sup> bijv. FR/2008/0780, EE/2009/0942, ES/2008/0804, PT/2008/0851, IT/2009/0891.

<sup>58</sup> bijv. FR, ES, EL.

<sup>59</sup> bijv. BE, ES, NL, DK, EE.

<sup>60</sup> bijv. FI/2008/0839, IT/2009/0988.

<sup>61</sup> bijv. NL/2008/0827.

## 4.4. Huurlijnen

### 4.4.1. Marktdefinitie

Functionerende huurlijnmarkten zijn belangrijk voor de concurrentie en voor de uitbreiding van de NGA-netwerken. De nauwkeurige afbakening tussen de bundelsegmenten en de afwikkelingssegmenten van huurlijnen hangt sterk af van de topologie van elk nationaal netwerk. Sommige NRI's verdeelden wholesale-afwikkelingssegmenten van huurlijnen naar bandwijdte<sup>62</sup>. Andere NRI's constateerden daarentegen significante geografische afwijkingen in concurrentievoorwaarden en stelden voor om afzonderlijke geografische markten te definiëren<sup>63</sup>. Eén NRI<sup>64</sup> verdeelde afwikkelingssegmenten van huurlijnen overeenkomstig het beoogde gebruik ervan en stelde voor om huurlijnen die dienen om verbindingen met basisstations van mobiele netwerkexploitanten te maken, te dereguleren. De Commissie erkende het als technologisch neutraal om in de marktdefinitie wholesale-huurlijnen met alternatieve interfaces op te nemen die – zoals op het Ethernet gebaseerde producten – qua capaciteit en de aansluitingsmogelijkheden aan huurlijnen functioneel gelijkwaardig zijn aan traditionele interfaces<sup>65</sup>.

### 4.4.2. Corrigerende maatregelen

Alle NRI's die de markt voor afwikkelingssegmenten van huurlijnen ter kennis hebben gebracht, kwamen tot de conclusie dat de gevestigde exploitant van vaste lijnen een aanmerkelijke marktmacht had<sup>66</sup>. De Commissie benadrukte dat de reikwijdte van de voorgestelde verplichtingen moet worden beperkt tot het corrigeren van het gebrek aan concurrentie in de betrokken markt<sup>67</sup>. Uit regelgeving voortvloeiende verplichtingen moeten niet voor een te lange periode worden opgelegd indien het waarschijnlijk is dat de concurrentievoorwaarden op korte of middellange termijn beter worden<sup>68</sup>. Wat de prijscontroleverplichtingen betreft, heeft de Commissie directe regelgeving aanbevolen in plaats van zelfregulering door de gevestigde exploitant<sup>69</sup>. Met betrekking tot de markten die als concurrerend zijn beoordeeld, benadrukte de Commissie dat uit regelgeving voortvloeiende verplichtingen slechts moeten worden ingetrokken na een overgangperiode die lang genoeg duurt om exploitanten in staat te stellen om de resterende knelpunten in hun netwerken weg te nemen<sup>70</sup>.

## 4.5. Vooruitzicht

De herziene EU-telecomvoorschriften verlenen de Commissie extra verantwoordelijkheden met betrekking tot de oplegging en uitvoering van corrigerende maatregelen door NRI's. Bij het toezicht op een consistente toepassing van het regelgevingskader van de EU zal de Commissie nauw samenwerken met het onlangs opgerichte Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) om ten behoeve van

---

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

<sup>63</sup> UK/2008/0787, AT/2008/0836.

<sup>64</sup> IT/2009/1000.

<sup>65</sup> bijv. EE/2007/0643, DE/2007/0677.

<sup>66</sup> Eén NRI constateerde geen aanmerkelijke marktmacht in een eng gedefinieerde markt voor afwikkelingssegmenten van huurlijnen met een zeer hoge capaciteit, nl. UK/2008/0787. Een andere NRI constateerde alleen een aanmerkelijke marktmacht op de huurlijnenmarkt met een lage capaciteit, bijv. LT/2006/0430.

<sup>67</sup> NL/2008/0823-0825.

<sup>68</sup> UK/2008/0859.

<sup>69</sup> EE/2007/0643.

<sup>70</sup> IT/2009/0999-1000.

consumenten en ondernemingen een eengemaakte markt voor elektronische-communicatiediensten te ontwikkelen.

De artikel 7-procedure heeft de Commissie in staat gesteld om gebieden te identificeren waar *meer gerichte regelgeving* gewenst is, waar *nieuwe vormen van regelgeving* lijken op te komen en waar *intrekking van regelgeving* mogelijk is. In deze context verschaft de artikel 7-procedure belangrijke inzichten voor de reguliere herziening van de Commissie van de Aanbeveling betreffende relevante markten. Uit de artikel 7-procedure is ook gebleken dat NRI's nog steeds een verschillende aanpak hebben voor dezelfde concurrentieproblemen. Dit belemmert de ontwikkeling van een echte eengemaakte markt. Enkele voorbeelden zijn de oplegging en de uitvoering van wholesale-verhuur van lijnen, de behandeling van op glasvezel gebaseerde toegangsproducten in wholesale-breedbandmarkten en de toepassing van de kostprijsberekeningsmethoden voor de berekening van de vergoedingen voor toegang of interconnecties. Door de artikel 7-methode is ook naar voren gekomen dat de aanpak op het gebied van de regelgeving verandert op basis van door gevestigde ondernemingen aangegane verbintenissen inzake functionele scheiding in markten waar traditionele verplichtingen ontoereikend bleken te zijn om hardnekkige markttekortkomingen aan te pakken. Hieruit blijkt dat de NRI's behoefte hebben aan nadere richtsnoeren voor regelgevingsbeginselen om te voorkomen dat de aanpak binnen de EU een lappendeken wordt of blijft, aangezien dit de verdere integratie van grensoverschrijdende markten zou verstoren. De Commissie is nu bezig met de voltooiing van haar Aanbeveling betreffende gereguleerde toegang tot NGA-netwerken, die is gebaseerd op Richtsnoeren van de Commissie die worden verschaft in het kader van de nationale breedbandmarktevaluaties. Wellicht moet de Commissie samen met het BEREC de NRI's nadere richtsnoeren verschaffen over de consistente uitvoering van verbintenissen inzake functionele scheiding en corrigerende maatregelen.

## 5. CONCLUSIES

De artikel 7-procedure zorgt voor doelgerichte en consistente telecomvoorschriften in de EU en blijft daarom cruciaal voor het bevorderen van een eengemaakte markt voor elektronische-communicatiediensten. De transparantie die in het raadplegingsmechanisme van artikel 7 is ingebouwd, heeft het al mogelijk gemaakt om zeer nuttige richtsnoeren voor NRI's op te stellen. De regelgevende instanties die mededelingen deden, hielden volledig rekening met de opmerkingen van de Commissie, terwijl andere NRI's die opmerkingen gebruikten als richtsnoer voor hun eigen regelgevingsstrategieën. Dit was met name zo wanneer het ging om het definiëren van productmarkten en geografische markten en om de beoordeling van de concurrentievoorwaarden in de relevante markten. Bovendien hebben de herziene aanbeveling betreffende relevante markten en de nieuwe procedurele aanbeveling de regelgevingsprocedure gestroomlijnd en de inspanningen van de NRI's en de Commissie toegespitst op die markten waar knelpunten blijven bestaan. Met het oog op meer consistentie bij de toepassing van corrigerende maatregelen heeft de Commissie de aanbeveling inzake de regelgeving voor afgiftetarieven voor vaste en mobiele telefonie in de EU vastgesteld en werkt zij nu aan de voltooiing van haar aanbeveling inzake geregelde toegang tot NGA-netwerken. Het telecom-hervormingspakket geeft de Commissie en het BEREC extra verantwoordelijkheden met betrekking tot de oplegging en uitvoering van corrigerende maatregelen. Dit draagt verder bij aan de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor elektronische communicatie.