

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 11. Februar 2003

über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 497)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2003/311/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 15,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 2002/21/EG (nachstehend „Rahmenrichtlinie“ genannt) gibt neue rechtliche Rahmenbedingungen für den Bereich der elektronischen Kommunikation vor, die den Konvergenzbestrebungen Rechnung tragen sollen, indem sie sämtliche elektronische Netze und Dienste abdecken. Die bereichsspezifischen Vorabregulierungen sollen mit zunehmendem Wettbewerb schrittweise abgebaut werden.
- (2) Ziel dieser Empfehlung ist es, Produkt- und Dienstmärkte festzulegen, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen. Diese erste Empfehlung muss jedoch mit dem Übergang von den Rahmenbedingungen 1998 auf den neuen Rechtsrahmen vereinbar sein. Die Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung ⁽²⁾ (nachfolgend „Zugangsrichtlinie“ genannt) und die Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten ⁽³⁾ (nachfolgend „Universaldienstrichtlinie“ genannt) definieren bereits bestimmte Marktsegmente, die zusätzlich zu den in dieser Empfehlung aufgeführten Märkten von den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) zu analysieren sind. Aufgrund der Rahmenrichtlinie definieren die nationalen Regulierungsbehörden die relevanten geografischen Märkte in ihrem Hoheitsgebiet.
- (3) Der Rechtsrahmen 1998 sah eine Vorabregulierung in bestimmten Bereichen der Telekommunikation vor. Diese Bereiche wurden in den anwendbaren Richtlinien

näher bestimmt, es handelt sich aber nicht durchgehend um „Märkte“ im Sinne des Wettbewerbsrechts und seiner Anwendung. Anhang I der Rahmenrichtlinie stellt eine Liste solcher Marktbereiche dar, die in eine erste Fassung der Empfehlung einzubeziehen sind.

- (4) Wie die Überschrift des Anhangs I verdeutlicht, sind alle darin aufgeführten Märkte in die erste Fassung der Empfehlung aufzunehmen, damit die NRB eine Überprüfung der bestehenden, unter dem Regulierungsrahmen 1998 auferlegten Verpflichtungen vornehmen können.
- (5) Artikel 15 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie sieht vor, dass die Kommission die Bestimmung Märkte in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts vornimmt. Die Kommission hat daher die Märkte (entsprechend den im Anhang I der Rahmenrichtlinie aufgeführten Märkten) in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts bestimmt.
- (6) Im Bereich der elektronischen Kommunikation sind zumindest zwei Kategorien von relevanten Märkten zu betrachten: Märkte für Dienste oder Produkte für Endnutzer (Endkundenmärkte) und Märkte für Vorleistungen, die Betreiber benötigen, die Endnutzern Dienste und Produkte bereitstellen (Großkundenmärkte). Innerhalb dieser Marktkategorien können weitere Unterscheidungen vorgenommen werden, je nach Nachfrage- und Angebotsbedingungen.
- (7) Ausgangspunkt für Definition und Identifikation von Märkten ist die Charakterisierung von Endkundenmärkten über einen bestimmten Zeitraum, wobei Substituierbarkeit auf Nachfrage- und Angebotsseite zu berücksichtigen ist. Wenn Endkundenmärkte charakterisiert sind, die Märkte darstellen, die durch das Angebot und durch die Nachfrage von Endnutzern entstehen, sind nachfolgend relevante Großkundenmärkte zu identifizieren, die durch Nachfrage nach und Angebot von Produkten für Dritte entstehen, die beabsichtigen, Angebote an Endkunden zu machen.

⁽¹⁾ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 33.

⁽²⁾ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 7.

⁽³⁾ ABl. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

- (8) Die Bestimmung von Märkten in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts bewirkt, dass sich einige der Marktbereiche im Anhang I der Rahmenrichtlinie entsprechend ihrer Nachfragecharakteristika aus einer Anzahl getrennter Einzelmärkte zusammensetzen. Dies trifft zu für Produkte für den Zugang von Endkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten und für Telefondienste an festen Standorten. Der Marktbereich Mietleitungen für Großkunden in Anhang I setzt sich aus getrennten Märkten für Großkunden-Abschluss-Segmente und für Großkunden-Fernübertragungs-Segmente zusammen, sowohl aufgrund von nachfrageseitigen als auch aufgrund von angebotsseitigen Charakteristika.
- (9) Die Identifikation von Märkten in Übereinstimmung mit Grundsätzen des Wettbewerbsrechts soll auf Grundlage der folgenden drei Kriterien erfolgen. i) Es bestehen beträchtliche, anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Zugangshindernisse. Angesichts des dynamischen Charakters und der Funktionsweise der Märkte für elektronische Kommunikation sind jedoch bei der Erstellung einer vorausschauenden Analyse zur Ermittlung der relevanten Märkte für eine etwaige Vorabregulierung für Möglichkeiten zum Abbau der Hindernisse vor einem bestimmten Zeithorizont zu berücksichtigen. Daher sind ii) nur diejenigen Märkte aufzuführen, die nicht innerhalb des betreffenden Zeitraums zu wirksamem Wettbewerb tendieren. Bei der Zugrundelegung dieses Kriteriums ist der Stand des Wettbewerbs hinter den Zugangsschranken zu prüfen. iii) Dem betreffenden Marktversagen kann mit Hilfe des Wettbewerbsrechts allein nicht entgegengewirkt werden.
- (10) Insbesondere ist aufgrund dieser Empfehlung bei Zugangshindernissen zu unterscheiden zwischen strukturell und rechtlich bedingten Hindernissen.
- (11) Strukturbedingte Zugangshindernisse ergeben sich aus der anfänglichen Kosten- oder Nachfragesituation, die zu einem Ungleichgewicht zwischen den etablierten Betreibern und Einsteigern führt, deren Marktzugang so behindert oder verhindert wird. Bedeutende strukturbedingte Hindernisse liegen beispielsweise vor, wenn erhebliche mengen- und größenbedingte Vorteile und hohe Ist-Kosten der Vergangenheit für den Markt charakteristisch sind. Bislang treten derartige Hindernisse noch immer im Zusammenhang mit der weit verbreiteten Entwicklung bzw. Bereitstellung von Ortsanschlussnetzen an festen Standorten auf. Ein entsprechendes strukturbedingtes Hindernis kann auch vorliegen, wenn die Bereitstellung eines Dienstes eine Netzkomponente erfordert, die sich technisch nicht oder nur zu hohen Kosten nachbauen lässt, so dass der Dienst für Mitbewerber unrentabel wird.
- (12) Rechtlich bedingte Hindernisse basieren nicht auf den Wirtschaftsbedingungen, sondern ergeben sich aus legislativen, administrativen oder sonstigen staatlichen Maßnahmen, die sich unmittelbar auf die Zugangsbedingungen und/oder die Stellung von Betreibern auf dem betreffenden Markt auswirken. Beispiele hierfür sind rechtliche Hindernisse für den Marktzugang, wenn nur eine begrenzte Anzahl von Unternehmen Zugang zu Frequenzen für die Bereitstellung von Basisdiensten hat. Weitere Beispiele für rechtliche Hindernisse sind Preiskontrollen oder anderweitige preisspezifische Maßnahmen, die den Unternehmen auferlegt werden und sich nicht nur auf ihren Zugang, sondern auch auf ihre Stellung auf dem Markt auswirken.
- (13) Zugangshindernisse können bei innovativen, von stetigem technischen Fortschritt bestimmten Märkten an Bedeutung verlieren. Hier entsteht ein Wettbewerbsdruck häufig durch bevorstehende Innovationen möglicher Mitbewerber, die derzeit noch nicht auf dem Markt präsent sind. Auf derart innovationsbestimmten Märkten kann ein dynamischer oder längerfristiger Wettbewerb unter Firmen stattfinden, die nicht zwangsläufig auf einem vorhandenen „statischen“ Markt miteinander konkurrieren. Märkte, auf denen in absehbarer Zeit ein Abbau der Zugangshindernisse zu erwarten steht, sind in dieser Empfehlung nicht berücksichtigt.
- (14) Selbst auf einem Markt mit beträchtlichen Zugangshindernissen können andere strukturelle Faktoren bewirken, dass der Markt über den betreffenden Zeitraum einen wirksamen Wettbewerb verspricht. Dies kann beispielsweise der Fall sein auf Märkten mit einer begrenzten — aber hinreichenden — Anzahl von Unternehmen mit abweichenden Kostenstrukturen, die sich mit einer preiselastischen Nachfrage konfrontiert sehen. Ferner kann es einen Kapazitätsüberschuss auf einem Markt geben, der es konkurrierenden Firmen gestattet, ihre Leistung als Reaktion auf eine Preiserhöhung sehr rasch zu steigern. Auf solchen Märkten können sich die Marktanteile mit der Zeit verändern und/oder sinkende Preise beobachtet werden.
- (15) Die Festlegung eines Marktes, der eine Vorabregulierung rechtfertigt, richtet sich ferner danach, ob das Wettbewerbsrecht ausreicht, um derartige Hindernisse abzubauen bzw. zu beseitigen oder einen echten Wettbewerb wiederherzustellen. Überdies kommen neue und sich abzeichnende Märkte, auf denen Marktmacht aufgrund von „Vorreitervorteilen“ besteht, grundsätzlich nicht für eine Vorabregulierung in Betracht.
- (16) Bei der regelmäßigen Überprüfung der in dieser Empfehlung identifizierten Märkte sollen die drei Kriterien zugrunde gelegt werden. Diese Kriterien sollen kumulativ angewandt werden, in der Weise, dass der Markt in nachfolgenden Empfehlungen nicht identifiziert wird, wenn eines der Kriterien nicht zutrifft. Wenn daher in mehreren aufeinander folgenden Fassungen der Empfehlungen festgestellt wird, dass ein Markt für elektronische Kommunikation eine Vorabregulierung rechtfertigt, ist dies dadurch bedingt, dass weiterhin beträchtliche Zugangshindernisse bestehen, die mangelnde Wettbewerbsdynamik dafür spricht und schließlich das Wettbewerbsrecht (ohne Vorabregulierung) zur Beseitigung eines anhaltenden Marktversagens nicht ausreicht. Auch könnte ein Markt aus einer Empfehlung gestrichen werden, wenn ein solider, wirksamer Wettbewerb in der Gemeinschaft herrscht, sofern die Aufhebung rechtlicher Vorabverpflichtungen den Wettbewerb auf diesem Markt nicht einschränkt.

- (17) Der Anhang zu dieser Empfehlung zeigt, wie jeder einzelne Markt in der Empfehlung mit den Marktbereichen in Anhang I der Rahmenrichtlinie verbunden ist. Bei der Überprüfung von unter dem vorhergehenden Regulierungsrahmen auferlegten Verpflichtungen, um zu entscheiden, ob diese aufrechterhalten, ergänzt oder aufgehoben werden, nehmen die NRB ihre Untersuchung auf der Grundlage der in dieser Richtlinie identifizierten Märkte vor, um dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass die Marktdefinition zum Zweck der Vorabregulierung auf den Prinzipien des Wettbewerbsrechts basiert. Solange die erste Marktanalyse durch die NRB nicht abgeschlossen ist, bleiben bestehende Verpflichtungen in Kraft.
- (18) Abgesehen von den in dieser Empfehlung aufgeführten Märkten können in bestimmten Fällen Märkte nach dem Wettbewerbsrecht definiert werden.
- (19) Aufgrund unterschiedlicher Netztopologien und Technologien in der Gemeinschaft müssen die Regulierungsbehörden gelegentlich die exakten Grenzen zwischen bestimmten in der Empfehlung aufgeführten Märkten oder deren Bestandteile festlegen und dabei die Grundsätze des Wettbewerbsrechts einhalten. Die nationalen Regulierungsbehörden können unter Einhaltung von Artikel 7 der Rahmenrichtlinie Märkte festlegen, die von denen der Empfehlung abweichen. Da eine Vorabregulierung eines Marktes den Handel zwischen Mitgliedstaaten im Sinne der Erwägung 38 der Rahmenrichtlinie beeinträchtigen könnte, wäre nach Auffassung der Kommission, wenn ein Markt abweichend von der Empfehlung aufgeführt wird, das entsprechende Verfahren gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie einzuhalten. Wird ein Markt, der den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinflusst, nicht gemeldet, so kann ein Verstoßverfahren eingeleitet werden. Jeder von den nationalen Regulierungsbehörden festgelegte Markt sollte den Wettbewerbsgrundsätzen der Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft⁽¹⁾ und den Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht entsprechen und die obigen drei Kriterien erfüllen. Falls die Nachfrage- und Angebotsstrukturen nach Auffassung einer

NRB eine andere Definition eines in dieser Empfehlung aufgeführten Marktes rechtfertigen, sind die Verfahren gemäß Artikel 6 und 7 der Rahmenrichtlinie einzuhalten.

- (20) Die vorliegende Festlegung von Produkt- und Dienstmärkten, die eine Vorabregulierung rechtfertigen können, besagt nicht, dass eine Regulierung stets angebracht ist oder für diese Märkte rechtliche Verpflichtungen aufgrund der spezifischen Richtlinien gelten. Eine Regulierung ist nicht gerechtfertigt, wenn auf diesen Märkten echter Wettbewerb herrscht. Rechtliche Verpflichtungen müssen vor allem sinnvoll, dem aufgezeigten Problem angemessen, verhältnismäßig und aufgrund der Ziele der Rahmenrichtlinie gerechtfertigt sein, dem Nutzer größtmögliche Vorteile bieten, Wettbewerbsverzerrungen oder -einschränkungen ausschließen, effiziente Infrastrukturinvestitionen und Innovationen sowie die effiziente Nutzung und Verwaltung von Frequenzen und Nummern fördern.
- (21) Die Kommission wird die Notwendigkeit von Änderungen dieser Richtlinie bis spätestens 30. Juni 2004 aufgrund der Marktentwicklungen überprüfen.
- (22) Die Öffentlichkeit, die nationalen Regulierungsbehörden und Wettbewerbsbehörden wurden zu dieser Empfehlung konsultiert —

HAT DIE FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

1. Den nationalen Regulierungsbehörden wird empfohlen, bei der Festlegung relevanter Märkte gemäß Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 2002/21/EG die im Anhang aufgeführten Produkt- und Dienstmärkte zu prüfen.
2. Diese Empfehlung ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 11. Februar 2003

Für die Kommission

Erkki LIIKANEN

Mitglied der Kommission

⁽¹⁾ ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5.

ANHANG

Endkundenmärkte

1. Zugang von Privatkunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten
2. Zugang anderer Kunden zum öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten
3. Öffentliche Orts- und/oder Inlandstelefonverbindungen für Privatkunden an festen Standorten
4. Öffentliche Auslandstelefonverbindungen für Privatkunden an festen Standorten
5. Öffentliche Orts- und/oder Inlandstelefonverbindungen für andere Kunden an festen Standorten
6. Öffentliche Auslandstelefonverbindungen für andere Kunden an festen Standorten

Die Märkte 1 bis 6 werden im Hinblick auf eine Analyse im Sinne des Artikels 17 der Universaldienstrichtlinie aufgeführt.

Die Märkte 1 bis 6 zusammen entsprechen dem „Anschluss an das öffentliche Telefonnetz und dessen Nutzung an bestimmten festen Standorten“ gemäß Anhang I der Rahmenrichtlinie. Auf diesen Marktverbund wird auch in Artikel 19 der Universaldienstrichtlinie eingegangen (mögliche Verpflichtung zur Betreiberwahl bzw. -vorauswahl).

7. Mindestangebot an Mietleitungen (mit bestimmten Mietleitungstypen bis einschließlich 2 Mb/s gemäß Artikel 18 und Anhang VII der Universaldienstrichtlinie)

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 1 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit Artikel 16 der Universaldienstrichtlinie (Bereitstellung von Mietleitungen für Endnutzer).

Es ist eine Marktanalyse nach Artikel 18 der Universaldienstrichtlinie durchzuführen, die Regulierungsmaßnahmen für die Bereitstellung des Mindestangebots an Mietleitungen umfasst.

Großkundenmärkte

8. Verbindungsaufbau im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten. Im Sinne dieser Empfehlung umfasst der Verbindungsaufbau die Weiterleitung auf lokaler Ebene und ist so abzugrenzen, dass er der Abgrenzung der Märkte für Transitverbindungen und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 97/33/EG (Verbindungsaufbau im öffentlichen Festtelefonnetz).

9. Anrufzustellung in einzelnen öffentlichen Telefonnetzen an festen Standorten

Im Sinne dieser Empfehlung umfasst die Anrufzustellung die lokale Anrufweiterleitung und ist so abzugrenzen, dass sie der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbau und Transitverbindungen im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entspricht.

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 97/33/EG (Verbindungsaufbau im öffentlichen Festtelefonnetz).

10. Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz

Im Sinne dieser Empfehlung sind Transitdienste so abzugrenzen, dass sie der Abgrenzung der Märkte für Verbindungsaufbau und Anrufzustellung im öffentlichen Telefonnetz an festen Standorten entsprechen.

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 97/33/EG (Transitdienste im öffentlichen Festtelefonnetz).

11. Entbündelter Großkunden-Zugang (einschließlich des gemeinsamen Zugangs) zu Drahtleitungen und Teilleitungen für die Erbringung von Breitband- und Sprachdiensten

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Richtlinien 97/33/EG und 98/10/EG (Zugang zum öffentlichen Festtelefonnetz einschließlich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss) sowie Anhang I Punkt 3 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 2887/2000.

12. Breitbandzugang für Großkunden

Dieser Markt umfasst „Bitstrom“-Zugang, der die Breitband-Datenübertragung in beiden Richtungen gestattet und sonstigen Großkundenzugang, der über andere Infrastrukturen erbracht wird, wenn sie dem „Bitstrom“-Zugang gleichwertige Einrichtungen bereitstellen. Er beinhaltet Netzzugang und Sondernetzzugang gemäß Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie, nicht aber die unter Punkt 11 und 18 erwähnten Märkte.

13. Abschluss-Segmente von Mietleitungen für Großkunden

14. Fernübertragungs-Segmente von Mietleitungen für Großkunden

Die Großkundenmärkte 13 und 14 zusammen entsprechen Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Richtlinien 97/33/EG und 98/10/EG (Zusammenschaltung von Mietleitungen) sowie Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 92/44/EWG (Bereitstellung von Großkunden-Mietleitungskapazität für andere Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste).

15. Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobiltelefonnetzen, (gesondert) aufgeführt in Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit den Richtlinien 97/33/EG und 98/10/EG

16. Anrufzustellung in einzelnen Mobiltelefonnetzen

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 2 der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit der Richtlinie 97/33/EG (Anrufzustellung in öffentlichen Mobiltelefonnetzen).

17. Nationaler Großkundenmarkt für Auslands-Roaming in öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Dieser Markt entspricht Anhang I Punkt 4 der Rahmenrichtlinie.

18. Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer

Anmerkung

Die nationalen Regulierungsbehörden haben bei der Analyse des Marktes für Zugangsberechtigungssysteme für digitale Fernseh- und Rundfunkdienste gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Zugangsrichtlinie Ermessensfreiheit. Nach Artikel 6 Absatz 3 der Zugangsrichtlinie können die Mitgliedstaaten ihren nationalen Regulierungsbehörden gestatten, den Markt für Zugangsberechtigungssysteme für digitale Fernseh- und Rundfunkdienste unabhängig von der Art der Übertragung zu überprüfen.
