

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.2.2004
K(2004)527 endgültig

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 20 Februar 2004

**gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG
(„Aufforderung zur Rücknahme des Maßnahme-Entwurfs“)**

**Sachen FI/2003/0024 und FI/2003/0027: Öffentliche Auslandstelefonverbindungen für
Privatkunden und für andere Kunden an festen Standorten**

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 20 Februar 2004

**gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG
(„Aufforderung zur Rücknahme des Maßnahme-Entwurfs“)**

Sachen FI/2003/0024 und FI/2003/0027: Öffentliche Auslandstelefonverbindungen für Privatkunden und für andere Kunden an festen Standorten

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 (die „Rahmenrichtlinie“), insbesondere auf deren Artikel 7¹

gestützt auf die Kommissions-Empfehlung 2003/561/EG vom 23. Juli 2003 zu den Notifizierungen, Fristen und Anhörungen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2002/21/EG (die „Verfahrensempfehlung“)²

in Anbetracht der von Viestintävirasto (Finnische Regulierungsbehörde für Kommunikationsdienste) („Ficora“) gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie übermittelten Notifizierungen,

nach Anhörung des Kommunikationsausschusses, in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

- (1) Am 21. November 2003 registrierte die Kommission unter den Aktenzeichen FI/2003/0024 und FI/2003/0027 Notifizierungen von Ficora bezüglich der Märkte für öffentliche Auslandstelefonverbindungen für Privatkunden und für andere Kunden an festen Standorten.
- (2) Am 25. und am 28. November 2003 forderte die Kommission Ficora per Auskunftsersuchen auf, ihr zusätzliche Informationen und Klarstellungen hinsichtlich der Feststellung von beträchtlicher Marktmacht in diesen Märkten zu übermitteln. Ficora antwortete auf diese Anfragen am 28. November und am 3. Dezember 2003.
- (3) Am 18. Dezember 2003 informierte die Kommission Ficora gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Rahmenrichtlinie darüber, dass sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der vorgelegten Maßnahme-Entwürfe mit Gemeinschaftsrecht habe („ernsthaften Zweifel-Mitteilung“)

¹ ABl. L 108, 24.4.2002, Seite 33

² ABl. L 190, 30.7.2003, Seite 13

- (4) Am 9. Januar 2004 gab die Kommission auf ihrer Website eine Mitteilung bekannt, mit der sie interessierte Drittparteien zu Stellungnahmen hinsichtlich der in ihrer ernsthaften Zweifel-Mitteilung dargestellten Bedenken binnen fünf Arbeitstagen aufrief.
- (5) Am 22. Januar 2004 forderte die Kommission Ficora in einem Auskunftersuchen auf, ihr mit Blick auf die Stellungnahmen der Drittparteien zusätzliche Informationen und Klarstellungen hinsichtlich der Feststellung beträchtlicher Marktmacht in den betroffenen Märkten zur Verfügung zu stellen. Ficora antwortete am 27. Januar 2004.
- (6) Unter Berücksichtigung des in Artikel 22 Absatz 2 der Rahmenrichtlinie beschriebenen Verfahrens wurde am 11. Februar 2004 der Kommunikationsausschuss über den Entwurf dieser Entscheidung angehört.

II. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMENENTWÜRFE

- (7) Die Entwürfe der verfahrensgegenständlichen Regulierungsmaßnahmen betreffen die finnischen Endkundenmärkte für öffentliche Auslandstelefonverbindungen für Privatkunden (Fall FI/2003/0024) und für andere Kunden (Fall FI 2003/0027) an festen Standorten. In beiden Fällen nimmt Ficora als relevante räumliche Märkte das gesamte finnische Staatsgebiet an.
- (8) Ficoras Marktanalyse kommt zu dem Ergebnis, dass es in keinem der betroffenen Märkte Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gibt. In beiden Fällen stützt Ficora dieses Ergebnis auf drei Feststellungen: (i) es gibt eine Reihe von Diensteanbietern (etwa 10), die öffentliche Auslandstelefonverbindungen an festen Standorten anbieten, (ii) es bestehen niedrige Marktzutrittsschranken und (iii) Endkunden können auf einfache Weise öffentliche Auslandstelefonverbindungen von einem anderen als dem eigenen Teilnehmeranschlussanbieter in Anspruch nehmen.
- (9) Ficora stellt daher fest, dass TeliaSonera Finland Oyi (TeliaSonera)³ trotz hoher Marktanteile⁴ (ca. 55% bei Privatkunden und ca. 50% bei anderen Kunden) in keinem der betroffenen Märkte über beträchtliche Marktmacht verfügt. Gleichwohl stellt Ficora in den Notifizierungen fest, dass „*TeliaSonera über eine Marktmacht verfügt, die ihr die Möglichkeit eröffnet, Wettbewerb zu beschränken.*“ Den jeweils zweit- und drittgrößten Betreibern auf den beiden definierten Märkten, Finnet International Oy (mit einem Marktanteil von ca. 30% bei Privatkunden und ca. 27% bei anderen Kunden) und Song Networks Oy (mit ca. 7% Marktanteil auf beiden Märkten) wird ebenfalls keine beträchtliche Marktmacht zugemessen. Hinsichtlich einer etwaigen gemeinsamen beträchtlichen Marktmacht der beiden größten Betreiber⁵ auf diesen Märkten werden keine Feststellungen getroffen.
- (10) In der Notifizierung in der Sache FI/2003/0027 bezieht sich Ficora auch auf eine Entscheidung von Kilpailuvirasto⁶, der finnischen Wettbewerbsbehörde, vom 30. April 1999, in der festgestellt wird, dass Sonera Oyi („Sonera“) auf dem

³ Die aus den früheren Telia AB und Sonera Oyi entstandene Gesellschaft TeliaSonera ist seit 1. Januar 2003 am Markt.

⁴ Die Marktanteile werden ausgehend von der Gesamtzahl der Gesprächsminuten bei Auslandstelefonverbindungen berechnet.

⁵ Gemessen an den Marktanteilen.

⁶ Entscheidung Dno 746/61/97.

Geschäftskundenmarkt für Auslandstelefonverbindungen zwar über Marktmacht verfügt, jedoch nicht als marktbeherrschend angesehen wird.

III. STELLUNGNAHMEN INTERESSIERTER DRITTPARTEIEN

- (11) Nach der Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission auf ihrer Website, übermittelten drei Drittparteien und Ficora der Kommission ihre Stellungnahmen. Diese wurden insoweit berücksichtigt, als in ihnen genuine und relevante Überlegungen zum Ausdruck kommen. Ausführungen zur Berücksichtigung dieser Anmerkungen finden sich in Teil IV dieser Entscheidung.

IV. BEWERTUNG

- (12) Damit sich Beschlüsse, die auf nationaler Ebene gefasst werden, nicht nachteilig auf den Binnenmarkt oder andere Ziele des Vertrages auswirken, sollten die von den Regulierungsbehörden getroffenen Maßnahmen dem Gemeinschaftsrecht entsprechen, und insbesondere den Zielen und Grundsätzen des neuen Rechtsrahmens. Obwohl den Regulierungsbehörden Befugnisse mit einem der Komplexität der ökonomischen, faktischen und rechtlichen Bedingungen entsprechenden Spielraum eingeräumt wurden, müssen diese Gegebenheiten in Konformität mit den Vorgaben der Artikel 15 und 16 der Rahmenrichtlinie analysiert werden. Daher müssen die Regulierungsbehörden bei ihrer Marktanalyse eine vorausschauende Beurteilung des Marktes vornehmen, die auf tatsächlichen Marktbedingungen fußt. Die Regulierungsbehörden sollten entscheiden, ob auf dem Markt absehbar wirksamer Wettbewerb herrscht, und also, ob das Fehlen von wirksamem Wettbewerb dauerhaft ist, wobei erwartete oder vorhersehbare Marktentwicklungen über einen angemessenen Zeitraum zu berücksichtigen sind. Der Spielraum der Regulierungsbehörden unterliegt jedoch der Überprüfung im Verfahren nach Artikel 7 der Rahmenrichtlinie.
- (13) Ficoras Maßnahmenentwürfe fallen in den Anwendungsbereich von Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b) der Rahmenrichtlinie und haben Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten⁷. Ein Maßnahmenentwurf, der festlegt, ob ein Unternehmen beträchtliche Marktmacht hat oder nicht, und die regulatorischen Verpflichtungen, die in Finnland für die Bereitstellung von öffentlichen Auslandsverbindungen auferlegt werden oder nicht, können unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell die Fähigkeit von Unternehmen aus anderen Mitgliedsstaaten beeinflussen, solche elektronische Kommunikationsdienste anzubieten.
- (14) Die Maßnahmenentwürfe sind nicht mit dem Gemeinschaftsrecht und den in Artikel 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele vereinbar. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b) der Rahmenrichtlinie sollen die nationalen Regulierungsbehörden („NRB“) den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste dadurch fördern, dass sie gewährleisten, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen oder – beschränkungen im Bereich der elektronischen Kommunikation gibt. Die vorliegenden Informationen stellen nicht sicher, dass Ficora die eigene Bewertung gemäß Artikel 14 und 16 der Rahmenrichtlinie vorgenommen hat, insbesondere im Hinblick auf Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b) der Rahmenrichtlinie in Verbindung mit Artikel 10 und 82

⁷ Siehe Erwägungsgrund 38 der Rahmenrichtlinie. Insbesondere kann die TeliaSonera zuerkannte fehlende beträchtliche Marktmacht die Fähigkeit von Unternehmen in anderen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen, solche Dienste anzubieten.

des EG-Vertrages. Die Auffassung der Kommission beruht auf folgenden Überlegungen:

A. Unzureichende Evidenz für nicht vorhandene beträchtliche Marktmacht

- (15) Ficora analysiert nicht, in welchem Maße sich TeliaSonera unabhängig von ihren Wettbewerbern, Großkunden und Endkunden verhalten kann.

1. Marktanteile

- (16) Obwohl Marktanteile für sich genommen grundsätzlich nicht das Bestehen oder Fehlen von Marktmacht indizieren, besteht nach gefestigter Rechtsprechung⁸ im europäischen Wettbewerbsrecht bei einem Marktanteil von mehr als 50% eine Evidenz für das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung⁹, soweit keine außerordentlichen Umstände bestehen. In den vorliegenden Fällen hat Ficora weder ausreichende Tatsachen noch ausreichende Gründe dafür vorgetragen, um diese Evidenz zu widerlegen, noch um die Zweifel hinsichtlich der Ergebnisse der vorliegenden Marktanalysen entkräften können. Der Feststellung in Ficoras Notifizierungen, dass „*TeliaSonera über eine Marktmacht verfügt, die ihr die Möglichkeit eröffnet, Wettbewerb zu beschränken*“¹⁰, wird nicht weiter nachgegangen.
- (17) In ihren Notifizierungen hat Ficora keine Marktdaten bezüglich des genauen Ausmaßes von Marktanteilsverschiebungen während der letzten Jahre geliefert. In ihrer Antwort auf das Auskunftsersuchen vom 3. Dezember 2003 hat Ficora behauptet, dass es unmöglich sei, Feststellungen zu den Marktanteilen während der vergangenen zehn Jahre zu treffen und dass die einzigen verfügbaren Informationen die Marktanteile vor der Liberalisierung (also 100%) und die aus den vorliegenden Maßnahmenentwürfen (also 55% und 50%) betreffen. Am 16. Januar 2004 hat Ficora der Kommission dann jedoch die Auskunft erteilt, dass der Marktanteil von Sonera von 100% in 1993 auf 48,1% in 1999 gefallen war. Allerdings beziehen sich diese Informationen nicht auf die in den vorliegenden Maßnahmenentwürfen definierten relevanten Märkte, sondern auf einen weiter gefassten Markt für Auslandstelefonverbindungen (der sowohl Verbindungen von Privatkunden als auch von anderen Kunden umfasst). Ficora führt in ihrer Antwort vom 27. Januar 2004 zudem aus, dass vor dem Jahr 2002 keine Daten bezüglich des Marktes für

⁸ Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (die „Leitlinien zur Marktanalyse“), ABl. C 165, 11.7.2002, Seite 6, Punkt 75. Beispielsweise hatte Roche auf dem relevanten Markt in dem Urteil vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76 *Hoffmann-La Roche gegen Kommission*, [1979] ECR 461, einen Marktanteil von 47%, Wettbewerber hatten Marktanteile von 27%, 18%, 7% und 1%. Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass „Roches Marktanteil, welcher der Summe der Marktanteile der zwei nächstgroßen Wettbewerber entspricht, belegt, dass Roche bei der Entscheidung über das eigene Verhalten bei entstehendem Wettbewerb vollends frei ist“ (Nr.51 der Gründe). Der vorliegende Fall ist vergleichbar: TeliaSoneras Marktanteil entspricht etwa dem zweifachen Marktanteil des nächstgroßen Wettbewerbers und ist größer als die Marktanteile sämtlicher Wettbewerber zusammen.

⁹ Siehe beispielsweise das Urteil der Gerichts Erster Instanz vom 10. September 2003 in den verbundenen Rechtssachen T-191/98, T-212/98 bis T-214/98, *Atlantic Container Line AB und Ors gegen die Kommission* (bisher unveröffentlicht), Nr.907 der Gründe mit weiteren Nachweisen

¹⁰ Siehe jeweils Absatz 7 von Teil 2 „Marktanalyse und Entscheidung über beträchtliche Marktmacht“ für den Markt für andere Kunden und für Privatkunden. Im selben Teil beider Entscheidungsentwürfe stellt Ficora zudem fest, dass TeliaSonera im Gegensatz zu anderen Marktteilnehmern erhebliche finanzielle Möglichkeiten zur Unterstützung aller Geschäftsfelder hat.

Auslandsverbindungen für Privatkunden und andere Kunden erhoben worden sind, und dass bisher keinerlei Bewertung der Auswirkungen des TeliaSonera-Zusammenschlusses auf die betroffenen Märkte vorgenommen worden ist, da TeliaSonera erst seit 1. Januar 2003 am Markt agiert.

- (18) Selbst wenn man davon ausginge, dass der erhebliche Marktanteilsverlust von Sonera bis 1999 auf dem Markt für Auslandstelefonverbindungen auch für die in den vorliegenden Maßnahmenentwürfen abgegrenzten relevanten Märkte zuträfe, gäbe es keine ausreichenden Informationen, die die Annahme weiterer substantieller Marktanteilsverluste zwischen 1999 und 2003¹¹ nahe legen würden. In ihrer Antwort auf ein entsprechendes Auskunftersuchen hat Ficora am 27. Januar 2004 keine auf einer ökonomischen Analyse beruhenden Gründe für eine etwaige Absenkung oder sogar Stagnation der Marktanteile von Sonera seit 1999 angeführt.

2. Preise

- (19) In ihren Notifizierungen hat Ficora keine Marktdaten bezüglich Preisniveaus mitgeteilt. In ihrer Antwort auf eine entsprechende Anfrage hat Ficora am 3. Dezember 2003 mitgeteilt, dass die Preise für Auslandstelefonverbindungen seit 1994 um 50% gesunken sind. Allerdings bezieht sich diese Information ebenfalls nicht auf die in den Maßnahmenentwürfen definierten relevanten Märkte, sondern auf den gesamten Markt für Auslandstelefonverbindungen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Finnland nach den für den 9. Umsetzungsbericht erhobenen Daten¹² unter den Ländern mit den höchsten Endkundenpreisen für Auslandstelefonverbindungen für Privatkunden und für andere Kunden¹³ ist.
- (20) In ihrem Schreiben vom 16. Januar 2004 bezieht sich Ficora auf einen OECD-Bericht¹⁴, nach dem die Standardpreise für Auslandstelefonverbindungen in Finnland unterhalb des OECD-Durchschnitts liegen. Dies widerspricht jedoch nicht den im Umsetzungsbericht veröffentlichten Marktdaten, da in jenem (OECD-)Bericht ausgeführt wird, dass Finnland im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten die zweithöchsten Preise für Auslandsverbindungen während der Peak-Zeit und die dritthöchsten Preise für Auslandsverbindungen während der Off-Peak-Zeit verzeichnet. Darüber hinaus fielen die Minutenpreise für Auslandsverbindungen während der Peak-Zeit zwischen 1993 und 2003 im EU-Durchschnitt um 70%, während sie in Finnland im gleichen Zeitraum nur um 39% fielen.
- (21) Es ist Aufgabe der NRB, für eine konsistente Interpretation der bei Marktanalysen verwendeten Quellen und Methodologien zu sorgen. Bereits geringe Unterschiede bei der Definition von Variablen (beispielsweise die Zusammenlegung von Privat- und anderen Kunden, die separate Berechnung von Verbindungspreisen für Peak- und Off-

¹¹ Bei einem Unternehmen mit großem Marktanteil kann beträchtliche Marktmacht vermutet werden, wenn der Marktanteil des Unternehmens über längere Zeit unverändert geblieben ist. Fall *Hoffmann-La Roche gegen die Kommission*, Zitat aus Nr.41 der Gründe und Fall *Akzo gegen die Kommission* [1991] ECR I-3359, Nr.56, 59 der Gründe.

¹² Kommissions-Mitteilung COM(2003)715 vom 19.11.2003 über "Regulierung und Märkte 2003; Bericht über die Implementierung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste".

¹³ Siehe insbesondere die Tabellen 88,89, 92 und 93 des 9. Implementierungsberichts.

¹⁴ "Trends in international calling prices in OECD countries", 19. Dezember 2003, (DSTI/ICCP/TISP(2003)2/FINAL), abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/9/23901905.pdf>

Peak-Gespräche) können gemeinsam mit der Verwendung verschiedener Quellen zu substantiell unterschiedlichen Ergebnissen führen.

3. *Andere Marktdaten*

- (22) In den Notifizierungen hat Ficora keinerlei andere Marktdaten bezüglich weiterer Faktoren zur Verfügung gestellt, die bei der Bewertung von Marktmacht von Bedeutung sind. In ihrer Antwort auf ein Auskunftersuchen bezüglich der Bedingungen, unter denen Unternehmen, die Auslandstelefonverbindungen anbieten, Zugang zu Kapitalmärkten und / oder weiteren Finanzierungsmöglichkeiten haben, bezüglich Daten hinsichtlich der Profitabilität und Kostenstruktur sowie der Distributions- und Verkaufskanäle dieser Unternehmen, hat Ficora am 27. Januar 2004 mitgeteilt, dass diesbezügliche Informationen nicht einfach zu erhalten wären.
- (23) In ihren Notifizierungen bezieht sich Ficora auf eine Entscheidung der finnischen Wettbewerbsbehörde vom 30. April 1999, in der festgestellt wird, dass Sonera zwar über Marktmacht auf dem Markt für Auslandstelefonverbindungen für Geschäftskunden verfügt, jedoch nicht marktbeherrschend ist. Diese Untersuchung der finnischen Wettbewerbsbehörde bezieht sich nur auf einen der beiden von Ficora notifizierten Märkte und die darin getroffenen Feststellungen betreffen das Jahr 1999, also einen Zeitraum vor dem TeliaSonera-Zusammenschluss, der mehr als vier Jahre vor der in den Maßnahmenentwürfen analysierten Marktgegebenheiten liegt. In ihrer Stellungnahme vom 9. Januar 2004 hat die finnische Wettbewerbsbehörde zudem mitgeteilt, dass sie seit 1999 nicht mehr untersucht hat, ob es auf den betroffenen Märkten marktbeherrschende Unternehmen gibt.
- (24) In ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2004 führt Ficora aus, dass “seit mehr als 10 Jahren des Wettbewerbs auf dem Markt für Auslandstelefonverbindungen gegenüber Ficora oder der finnischen Wettbewerbsbehörde keine Beschwerden erhoben worden sind“ und dass „dies einen wettbewerblich geprägten Markt indiziert“. Das bloße Fehlen von Beschwerden bedeutet nicht, dass es keine beträchtliche Marktmacht in diesen Märkten gibt.

B. Unzureichende Berücksichtigung bestehender Abhilfemaßnahmen

- (25) Es ist unklar, wie Ficora zu dem Schluss kommt, dass die Eintrittsbarrieren auf dem Markt für öffentliche Telefonverbindungen an festen Standorten niedrig sind. Einer der Gründe, warum dieser Markt in der Empfehlung über relevante Märkte¹⁵ als ein Markt identifiziert worden ist, der für eine ex ante Regulierung in Betracht kommt, besteht gerade in der Vermutung, dass in den dort identifizierten Märkten ohne Regulierung hohe Markteintrittsbarrieren bestehen. Ficoras Feststellung, dass die Eintrittsbarrieren auf diesen Märkten niedrig sind, dass Endkunden die Dienste verschiedener Unternehmen, die Auslandstelefonverbindungen anbieten, in Anspruch nehmen können und dass sich ein gewisses Maß an Wettbewerb entwickelt hat, wie auch die Schlussfolgerung, dass es kein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gibt, scheinen jedoch gerade auf bestehenden regulatorischen Vorgaben wie

¹⁵ Empfehlung der Kommission 2003/311/EG 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, ABl. L 114, 8.5.2003, Seite 45

Betreiber(-vor-)auswahl oder, zu früheren Zeitpunkten während des Liberalisierungsprozesses, auf Zusammenschaltungs- und Zugangsverpflichtungen zu beruhen.

- (26) In ihrer Stellungnahme vom 16. Januar 2004 hat Ficora Daten übermittelt, die einen erheblichen Marktanteilsverlust von Sonera zwischen 1994 und 1998 und damit nach der Liberalisierung der Auslandstelefonverbindungen und vor der Einführung der Verpflichtung zur Betreiber(-vor-)auswahl indizieren.¹⁶ Auf ein Auskunftersuchen hinsichtlich etwaiger Regulierungsverpflichtungen (nicht nur Betreiber(-vor-)auswahl), die es Netzbetreibern ermöglicht oder diese verpflichtet hätte, die Erbringung von Auslandstelefonverbindungen durch andere Diensteanbieter zuzulassen, hat Ficora am 27. Januar 2004 keine Angaben darüber gemacht, dass diese Märkte in der Zeit von 1994 bis 1998 auch dann wettbewerbliche Tendenzen aufgewiesen hätten, wenn es keine regulatorischen Verpflichtungen gegeben hätte. Ficora hat sich lediglich auf eine vom 1. Dezember 1995 bis zum 1. August 1996 gültige Entscheidung des Ministeriums für Transport und Kommunikation bezüglich der Zusammenschaltung von Diensteanbietern sowie auf eine Änderung des Gesetzes über Telekommunikationsaktivitäten („Act on Telecommunications Activity“) ab 1. August 1996 bezogen, wonach öffentliche Telekommunikationsnetzbetreiber verpflichtet waren, über ihre Netze die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen durch andere Diensteanbieter zuzulassen.
- (27) Ein wesentliches Prinzip bei Marktanalysen besteht darin, zu untersuchen, ob wirksamer Wettbewerb insgesamt oder teilweise oder in erster Linie das Ergebnis von Regulierung ist, und ob sich der Wettbewerb in dem definierten Markt beim Fehlen dieser Regulierung anders gestalten würde. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass Ficora ihre Schlussfolgerungen mit Blick auf bestehende regulatorische Verpflichtungen nicht gerechtfertigt und nicht untersucht hat, zu welchem Ergebnis die Marktanalyse beim Fehlen derartiger Verpflichtungen gekommen wäre. Umgekehrt hat Ficora unberücksichtigt gelassen, wie die Rechtfertigung für bestehende regulatorische Verpflichtungen von Unternehmen im selben und in eng verbundenen Märkten, die einen erheblichen wettbewerbsfördernden Effekt auf die Märkte für öffentliche Auslandstelefonverbindungen an festen Standorten haben, durch die Schlussfolgerungen ihrer Marktanalyse beeinflusst würde.

V. SCHLUSSFOLGERUNG UND VORSCHÄGE ZUR VERBESSERUNG DER MASSNAHMENENTWÜRFE

- (28) Nach detaillierter Untersuchung von Ficoras notifizierten Maßnahmenentwürfen sowie ihrer Stellungnahme, Antworten auf die Auskunftersuchen und aus den in Teil IV benannten Gründen wird geschlussfolgert, dass die von Ficora vorgebrachten Tatsachen nicht ausreichend sind, die Schlussfolgerungen aus ihren Marktanalysen zu belegen, so dass Ficoras Maßnahmenentwürfe mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar sind. Ficora wird daher aufgefordert, die Maßnahmenentwürfe zurückzuziehen.

¹⁶ Auf Basis der zugänglichen Daten scheint die Betreiber(-vor-)auswahl nicht zur erwarteten Absenkung der Endkundenpreise geführt zu haben, obwohl etwa zehn Diensteanbieter Auslandstelefonverbindungen anbieten (niedrige Markteintrittsbarrieren unterstellt). Wie bereits erwähnt, beziehen sich diese Informationen nicht auf die in den Maßnahme-Entwürfen definierten relevanten Märkte, sondern auf den breiter gefassten Markt für Auslandstelefonverbindungen

- (29) Den NRBs kommen diskretionäre Kompetenzen mit Blick auf den komplexen Charakter der zu untersuchenden ökonomischen, tatsächlichen und rechtlichen Situationen zu. Deshalb kann die Kommission das Ergebnis einer weiteren Marktanalyse nicht vorwegnehmen.
- (30) Ficora wird ermutigt zu analysieren, in welchem Maß sich TeliaSonera in einer Position befindet, die ihr die Möglichkeit eröffnet, sich in erheblichem Maß unabhängig von ihren Wettbewerbern, Großkunden und Endkunden zu verhalten.
- (31) In Übereinstimmung mit den Leitlinien zur Marktanalyse sollte Ficora eine gründliche und vollständige Analyse der ökonomischen Gegebenheiten auf den relevanten Märkten vornehmen, bevor sie zu einer Schlussfolgerung bezüglich des Bestehens beträchtlicher Marktmacht kommt. In dieser Hinsicht und mit Blick auf die Märkte für Auslandstelefonverbindungen sollte Ficora in Erwägung ziehen, bei der Bestimmung des Ausmaßes von Marktmacht von Unternehmen eine Reihe von Indikatoren heranzuziehen und ihre regulatorische Intervention darauf abstimmen. Insbesondere ist die zeitliche Entwicklung von Preisniveaus ein guter Indikator für Marktergebnisse und gibt daher Aufschluss über die Entwicklung der wettbewerblichen Bedingungen in den relevanten Märkten.
- (32) Die zeitliche Entwicklung von Marktanteilen liefert Informationen über die Dynamik der sich aus der kompetitiven Interaktion zwischen den Anbietern und der folgenden Änderung der Marktergebnisse ergebenden Marktstruktur. In diesem Zusammenhang ist die Betrachtung von Marktanteilen während mehrerer aufeinander folgender Jahre, sowohl auf der Basis von Mengen als auch von Umsätzen, ein weiteres geeignetes Mittel zur Betrachtung der Entwicklung wettbewerblicher Kräfte in den relevanten Märkten. Das Ergebnis der Marktanalyse sollte nicht allein auf einer Momentaufnahme der Marktanteilsverteilung beruhen. In aller Regel sind die Ergebnisse der Marktanalyse in dem Masse weniger verlässlich, als sie auf einer geringeren Anzahl von Datenbetrachtungen beruhen.
- (33) Ebenso wird die Untersuchung der Art und Intensität von Marktzutrittsbarrieren, sowohl bei fehlenden als auch bei bestehenden regulatorischen Interventionen, empfohlen. Hierzu können maßgebliche Kostenstrukturen untersucht werden, inklusive Größenvorteile wie „economies of scale“ und „economies of scope“. Auch sind Informationen darüber hilfreich, welche Kosten einem Unternehmen bei der Bereitstellung der in Frage stehenden Dienste entstehen, sofern diesbezügliche Daten erhältlich sind und geeignete Kostenrechnungsmethoden verwandt werden, da dadurch Informationen über die Gewinnhöhen eines Unternehmens gewonnen werden können.
- (34) Darüber hinaus sollte Ficora weitere in den Leitlinien zur Marktanalyse aufgeführte Kriterien heranziehen, um die Fähigkeit eines Unternehmens zu bestimmen, sich in erheblichem Maß unabhängig von ihren Wettbewerbern, Großkunden und Endkunden zu verhalten.
- (35) Ficora sollte in den notifizierten Maßnahmenentwürfen begründen, ob ein fest gestelltes Nichtbestehen beträchtlicher Marktmacht auf einem definierten Endkundenmarkt grundsätzlich auf bestehenden regulatorischen Verpflichtungen beruht. Wenn dies der Fall ist, sollte Ficora verdeutlichen, auf welcher Basis die bestehenden regulatorischen Verpflichtungen auf demselben oder anderen eng verbundenen Märkten für die Zeit der zukunftsgerichteten Marktanalyse fortbestehen werden.

- (36) Ficora wird ermutigt, sowohl hinsichtlich der verwendeten Quellen als auch bei der verwendeten Methodologie die konsistente Interpretation sicher zu stellen. Die oben erwähnten Daten werden Ficora in die Lage versetzen, die Situation in den Märkten besser einschätzen zu können als auf Basis einer mehrere Jahre alten Analyse.
- (37) Ficora wird ermutigt, ihre auf nationalem Recht beruhenden Kompetenzen auszunutzen, um alle für mit der Rahmenrichtlinie konformen und notwendigen Informationen von Betreibern zu erhalten, die elektronische Kommunikationsnetze und –dienste anbieten. Derartige Informationen können sowohl für die Gegenwart als auch für die Vergangenheit angefordert werden.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Gemäß Artikel 7 der Rahmenrichtlinie wird Ficora aufgefordert, die in obigem Teil II beschriebenen Maßnahmenentwürfe zurückzuziehen¹⁷

Artikel 2

Diese Entscheidung ist gerichtet an:

Viestintävirasto
Itämerenkatu 3 A
FIN-00180 Helsinki
Finland

Brüssel, den 20/02/2004.

Für die Kommission
Mario MONTI
Mitglied der Kommission

¹⁷ Gemäß Artikel 14 der Verfahrens-Empfehlung wird die Kommission dieses Dokument auf ihrer Website veröffentlichen. Die Kommission hält die hierin enthaltenen Informationen nicht für vertraulich. Ficora kann die Kommission binnen drei Arbeitstagen nach dessen Empfang darüber informieren, ob sie der Auffassung ist, dass dieses Dokument nach den gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Vorschriften über Geschäftsgeheimnisse vertrauliche Informationen enthält, die vor deren Veröffentlichung gelöscht werden sollten. Ficora sollte ein derartiges Ersuchen begründen. Das Ersuchen sollte geschickt werden an die e-mail-Adresse INFSO-COMP-ARTICLE7@cec.eu.int oder an die Faxnummer +32.2.298.87.82.