

KDDI 総研 R&A 誌は定期購読（年間 29,988 円）がお得です。お申し込みは、KDDI 総研ブックオンデマンドサービスまで。既刊の PDF 無料ダウンロードの特典もあります。

(<http://www.bookpark.ne.jp/kddi/>)

欧州委員会、フィンランドの SMP 認定案
（携帯電話発信市場）撤回を決定



欧州委員会、フィンランドのSMP認定案（携帯電話発信市場）撤回を決定

🕒 記事のポイント

サマリー

2004年10月5日、欧州委員会は、フィンランドの「携帯網アクセスおよび携帯電話発信市場」の市場レビューに際して、同国最大の携帯電話事業者であるSonera Mobileを当該市場におけるSMP事業者として認定するとしてフィンランド通信規制庁（FICORA）の決定案に対して、その撤回を命じた。欧州委員会は、FICORAがSMP認定の判断基準として、現行の発信シェアの高さにのみ重点を置いており、サービスプロバイダーやMVNOの当該市場における地位の強化など、市場のダイナミクスを考慮していないとして、FICORAの市場分析の甘さを指摘した。これを受けて、FICORAは10月13日、Sonera MobileのSMP認定案を撤回した。

主な登場者

欧州委員会 FICORA（フィンランド通信規制庁） TeliaSonera Sonera Mobile Elisa Finnet

キーワード

有効競争 携帯網アクセス 携帯電話発信 市場画定 SMP 枠組指令 第7条 携帯網事業者（MNO） 仮想携帯網事業者（MVNO） サービスプロバイダー

地域 EU フィンランド

執筆者 KDDI総研 調査2部 青沼 真美 (ma-aonuma@kddi.com)

1 決定に至る経緯

2004年10月5日、欧州委員会は、フィンランド通信規制庁（Finnish Communications Regulatory Authority：以下「FICORA」）が同年7月に提出していた、フィンランドの「公衆携帯電話網アクセスおよび発信市場」の市場レビュー^{☞（脚注¹）}に関する草案（以下「FICORA案」）に対して、この撤回を命じる決定^{☞（脚注²）}を発出した。

FICORA案では、フィンランド最大の通信事業者TeliaSoneraの傘下にあるSonera Mobile Networks（以下「Sonera Mobile」）が当該市場における重大な市場支配力（Significant Market Power：以下「SMP」）を有する事業者として認定されていた。しかしながら、欧州委員会は、FICORA案とEC法との整合性に関して重大な疑義（serious doubts）があることを2004年8月に通知し、枠組指令第7条4項（b）^{☞（脚注³）}に基づいて更なる調査を行っていた。その後、第三者からの意見募集や通信委員



☞（脚注¹）

2002年4月24日に発出された新指令群を中心として、EUにおける新たな通信規制の枠組となっている「2002年テレコム・パッケージ」の下で、各加盟国は自国の電気通信市場の分析を行い、市場においてSMP事業者がいるかどうかを調査のうえ、当該事業者に対しては必要な事前規制を講じて競争環境を促進・維持することを義務づけられている。欧州委員会が2003年2月に発表した「関連市場に関する勧告」(Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, C(2003)497, 11/02/2003)において18の市場が画定されており、各加盟国はこれに即した市場レビューを行っている。なお、本稿で取り扱う、いわゆる「公衆携帯電話網アクセスおよび発信市場」はNo.15とされている。

☞（脚注²）

COMMISSION DECISION of 5 October 2004 pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21/EC (“Withdrawal of a notified draft measure”) Case FI/2004/0082 : Access and call origination on public mobile telephone networks in Finland, C(2004)3682, 5/10/2004

☞（脚注³）

本項では、枠組指令第16条の下で各国規制機関がSMP認定を行う際に、その草案が域内統一市場に障壁をもたらす、またはEC法との整合性の観点で、特に同指令第8条に規定された政策目標（電子通信市場における競争促進、域内統一市場の発展、欧州連合市民の利益の推進）を阻害する可能性がある場合には、欧州委員会は当該規制機関に対して草案の撤回を求めることができる、と規定されている。

欧州委員会、フィンランドの SMP 認定案
(携帯電話発信市場) 撤回を決定

会^フ(脚注)への諮問などの所定の手続きを経て、今般の決定発出に至ったものである。
なお、【図表1】に本件に係るこれまでの経緯を示す。

【図表1】 FICORA案撤回に至るまでの経緯

2003	10.9 - 11.7	FICORA	第一次諮問を実施
2004	5.28 - 6.11	FICORA	第二次諮問を実施
	7.5	FICORA 欧州委員会	当該市場に関する決定案 (FICORA) 案を通知
	7.14	欧州委員会 FICORA	追加情報を要請
	7.16	FICORA 欧州委員会	上記要請に回答
	8.3	欧州委員会 FICORA	FICORA案とEC法との整合性に関する疑義ならびに枠組指令第7条4項に基づく第二次調査の開始を通知。これによりFICORA案は2ヶ月間凍結されることになった。
	8.10	欧州委員会	関係各機関・企業からのコメントを募集
	9.2	FICORA 欧州委員会	追加情報ならびにSMP評価に関する説明を提出
	9.28	通信委員会	欧州委員会の見解に対する支持を表明
	10.5	欧州委員会 FICORA	FICORA案撤回に関する「決定」を発出
	10.13	FICORA 欧州委員会	同案を撤回

(欧州委員会資料によりKDDI総研作成)

2 FICORAの判断

2 - 1 市場の画定

FICORAは「公衆携帯電話網アクセスおよび発信市場」を以下のとおり定義しているが、欧州委員会もこの定義が「関連市場に関する勧告」(前頁脚注1参照)のNo.15市場に合致していると認めている。



^フ(脚注)

正式名称はCommunications Committee。枠組指令第22条においてその設立が規定されている通信委員会は、欧州委員会に対するアドバイザー機能を有するほか、規制手続きに際して欧州委員会のサポートを行う機関となっている。

欧州委員会、フィンランドのSMP認定案
(携帯電話発信市場)撤回を決定

携帯電話網事業者 (Mobile Network Operator : 以下「MNO」) の携帯電話網へのアクセス

(サービスプロバイダー^①や仮想携帯電話網事業者 (Mobile Virtual Network Operator : 以下「MVNO」) によるSIMカードや加入者番号の利用権、呼分数、SMS、請求サービスなど)

携帯電話網上での発信

(プレフィックスの開通・変更、ネットワークやサービスのプレフィックスなど)

と を可能にする相互接続サービス

2 - 2 SMP事業者の認定

FICORA案は、欧州委員会が発出したSMP認定に関するガイドライン^②に規定されている基準のうち、主に以下の5つの観点に依拠してSonera MobileをSMP事業者として認定した：

市場シェアの高さ

参入障壁の高さならびに潜在的競争の不足

TeliaSoneraグループとしての規模・範囲の経済と財務の健全性による市場支配力の強化、ネットワーク効果

主要サービスプロバイダー (Saunalahti Group) によるSonera Mobile網の利用

対抗購買力の欠如



① (脚注1)

サービスプロバイダーは「電気通信ネットワークや設備を所有することなく、固定網または携帯電話網上の電気通信サービスを広く一般に提供する企業」と定義される。したがって、一般に、MNOとの垂直統合型についてはTied Service Provider、垂直統合型でない場合には、Independent Service Providerと称されている。本稿においては、後者として用いる。

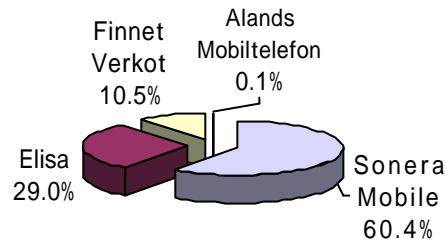
② (脚注2)

Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory for electronic communications networks and services (2002/C 165/03) 11.7.2002

欧州委員会、フィンランドのSMP認定案
(携帯電話発信市場)撤回を決定

特に の市場シェアについて、FICORAはSonera Mobileがフィンランドの携帯電話市場における発信トラフィックのシェアの60%強を占めていることを指摘している(【図表2】参照)[☞](脚注)。

【図表2】 携帯電話事業者のシェア(2002年:発信トラフィックベース)



(欧州委員会資料によりKDDI総研作成)

2 - 3 規制措置

FICORA案では、上述したSMP認定に基づいて、Sonera Mobileに対して以下の事前規制が課された。

携帯電話網へのアクセス権の提供

相互接続義務

価格設定等に関する非差別義務

3G免許取得事業者との国内ローミング交渉義務



☞(脚注)

なお、フィンランドの競争政策担当官庁であるフィンランド競争庁(Finnish Competition Authority: 以下「FCA」)は、「2001年に競争評議会(Competition Council)は携帯電話網へのアクセス市場における支配的事業者はいない、とのFCAの分析に同意している」とのコメントを発表している。

3 欧州委員会の見解

欧州委員会が指摘した主な問題点は、(1) FICORAによるSMP事業者の認定が域内統一市場に障壁を生み出し、関連指令やEC法に抵触する、(2) FICORAは現在の市場環境を踏まえたうえで、将来的な市場動向を考慮する必要がある、という2点であり、この精神は枠組指令の前文として以下のとおり集約されている：

< 枠組指令前文 15 (抜粋) >

欧州委員会は、関連する市場の定義あるいは重大な市場支配力を有する事業者の認定または非認定に関わる場合、またその決定が域内統一市場に障壁を生み出し、あるいはEC法または特に各国規制機関が従うべき政策目標と両立しない場合、通信委員会と協議した後、各国規制機関に対してその草案の撤回をもとめることができるようにするべきである。

< 枠組指令前文 27 (抜粋) >

(市場画定に際しての) ガイドラインは新たに出現する市場の問題にも言及するべきであり、そこではデファクトな市場のリーダーは大きな市場シェアを持つ可能性があるが、不適切な責務を課されないようにするべきである。

なお、欧州委員会は、以下の関連指令・条約の規定に対する抵触を法的根拠として掲げている：

枠組指令第8条2項(b)：

各国規制機関は、電子通信サービス提供に関する競争を促進する責務を有する。

EC条約(ローマ条約)第10条：

加盟国は、一般的または特別のすべての適切な措置によってこの条約に基づくか、または共同体の機関の行為に基づく義務の遂行を促進する義務を負っており、目的の実現を危うくするおそれのあるいかなる措置も執ってはならない。

EC条約(ローマ条約)第82条：

1または2以上の企業による、域内統一市場または域内統一市場の主要な部分における自己の支配的地位の濫用は、加盟国間の取引に影響を及ぼす可能性があることから、これを禁止する。

そのうえで、欧州委員会は、FICORAが提出した草案において、フィンランドの当該市場におけるSonera MobileのSMPを認定した際の証拠が十分ではなかったという点に関して、主要な論拠を以下のとおり説明している。

3 - 1 市場のダイナミクス

欧州委員会は、当該市場における Sonera Mobile のシェア (トラフィックベース) が 60% 以上であるとしても、その他の評価基準も考慮される必要があること、とりわけ、現在の市場環境だけではなく、将来的な競争動向を十分に考慮した評価を行う必要があることを指摘した。

特に、フィンランドでは、この1年半程度の間小売市場におけるサービスプロバイダーおよびMVNOの加入者数が全体の10%を超えるまでに増加している。このため、各MNOは、加入者獲得に成功しているサービスプロバイダーを自社網に囲い込む、あるいは他社からの乗換えを誘引する強いインセンティブを有しており、卸売市場における顧客としてのサービスプロバイダー獲得を巡って、MNO間の競争が激しくなる傾向が推定できる。言い換えれば、卸売市場においてサービスプロバイダーがMNOに対して有する交渉圧力も強くなっている。したがって、サービスプロバイダーがSonera Mobileから他社に移行することで、Sonera Mobileのシェアが大きく変動する可能性があることから、現行のシェアの高さはそれほど重要ではない、と結論づけている。

3 - 2 判断基準にすべきはネットワーク容量ではなくネットワーク利用率

欧州委員会は、競合事業者が現在Sonera Mobileと契約しているサービスプロバイダーを積極的に獲得することで、ネットワーク利用率を上げようとしている現状を指摘、さらに、FICORAからもSonera Mobileの競合事業者の方がネットワーク利用率が低いというデータが提示されていることを明らかにしている。その意味でも、欧州委員会は、ネットワーク容量自体がサービスプロバイダー獲得に向けての障碍となっているわけではなく、逆に、競合事業者による競争上の脅威が卸売市場におけるSonera Mobileの市場支配力に影響を与える可能性を考慮すべきである、との見解を示している。

3 - 3 事業者乗換 (切替) 費用の高さと対抗購買力は判断基準として妥当か

欧州委員会は、フィンランドの小売市場におけるサービスプロバイダーの獲得シェアの推移や、2003年7月のMNP導入以降の市場動向を考慮すると、サービスプロバイダーが小売市場における加入者獲得を梃子として、MNOとの間でより有利な卸売契約交渉を行い、MNOによるLock-inを避ける力を有している状況を十分に分析する必要があると指摘している。実際、あるMVNOが複数のMNOとネットワーク利用契約を締結しているという事実は、あくまでもコマーシャルベースでの契約が行われていることを明示している。

欧州委員会、フィンランドのSMP認定案
(携帯電話発信市場)撤回を決定

通常、サービスプロバイダーの事業形態では、エンドユーザーが利用するSIMカードを所有するのはMNOであり、サービスプロバイダーは卸売事業者に紐付けられることになる。したがって、FICORAは、サービスプロバイダーにとってMNOを切り替えるリスクは大きく、結果的に現状を維持する傾向が強いとの見解を表明している。また、過去のケースとして、切り替えられた事業者が全顧客の25%を失ったことにも言及している。

しかしながら、欧州委員会は、FICORAが指摘したケースはMNPが導入されていない2002年の話であること、そのため、サービスプロバイダーが事業者を切り替えた結果として加入者の電話番号が変わることになり、エンドユーザーに不利益が生じたこと、その結果としてエンドユーザーが他の事業者に移り換えるケースも見られたことなど、現行の市場環境とは条件が異なっていると反論している。また、MNP導入という市場環境の著しい変化やサービスプロバイダーの地位強化に伴って、MNOが自ら切替コストを負担するインセンティブを有している、という現状に関するFICORAの認識不足を指摘している。

3 - 4 規模・範囲の経済、ネットワーク効果、財政的優位性に対する過度の比重

欧州委員会は、FICORA案がSMP認定の判断基準とした、ネットワーク効果や規模・範囲の経済、事業者の財務的優位性などの項目について、これらを基準とすること自体に反対するものではない、としている。そのうえで、本件においては、FICORAがこれらの項目に過度に比重をかけており、SMPの存在を実証するのに十分な証拠にはならない、との見解を示した。

規模・範囲の経済については、Sonera Mobileの競争上の優位性は、規模の経済というよりはネットワーク利用率の高さに起因していると分析、また、ネットワーク効果については、自社網の顧客獲得を通じて全てのMNOがネットワーク効果を享受できるとしている。また、財政的優位性については、Sonera Mobileの競合事業者も垂直統合型事業者であり、フィンランド最大の垂直統合型事業者であることゆえにSonera MobileにSMPがある、ということにはならない、との見解を表明している。

3 - 5 結論

欧州委員会は、約2ヵ月にわたる調査の結果として、Sonera Mobileに対するSMP認定を正当化できる十分な証拠はなく、それゆえ、FICORA案はEC法に整合していない、と結論づけている。欧州委員会が2004年10月5日に本案撤回を求める決定を下したことを受けて、FICORAは10月13日、その撤回を発表した。FICORAは今後、SMP認定の見直しを行い、新たな決定案を欧州委員会に通知する必要がある。

欧州委員会、フィンランドのSMP認定案
(携帯電話発信市場)撤回を決定

📖 執筆者コメント

FICORAは、2004年2月の国際電話サービス市場に関する市場レビューに続き、2度目の草案撤回を命じられたことになる。いずれのケースも、認定基準として過去あるいは現在の市場シェアに過度の比重が置かれているという指摘を受けており、今回のケースでは、当該市場が将来的に競争的であるかどうか、また競争が不足している場合にはその状況が長期間続くのか、という点について、将来的に見込まれる市場の発展を考慮に入れていない点が問題視されたものである。欧州委員会は、将来的な市場動向を見据えた市場分析の必要性を改めて表明したといえる。

📖 出典・参考文献

欧州委員会ホームページ

国際条約集2003年度版(有斐閣)

KDDI総研R&A2004年4月号「欧州委員会、フィンランドのSMP画定に対する撤回を要求」(青沼)