

REKOMENDACIJOS

KOMISIJA

KOMISIJOS REKOMENDACIJA

2007 m. gruodžio 17 d.

dėl elektroninių ryšių sektoriaus atitinkamų produktų ir paslaugų rinkų, kurioms gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos

(Pranešta dokumentu Nr. C(2007) 5406)

(Tekstas svarbus EEE)

(2007/879/EB)

EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA,

atsižvelgdama į Europos bendrijos steigimo sutartį,

atsižvelgdama į 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos ⁽¹⁾, ir ypač į jos 15 straipsnio 1 dalį,

kadangi:

- (1) Direktyva 2002/21/EB nustato teisinius elektroninių ryšių sektoriaus pagrindus, kuriais siekiama reaguoti į konvergencijos tendencijas, įtraukiant į jos taikymo sritį visus elektroninių ryšių tinklus ir paslaugas. Reguliavimo sistemos tikslas – laipsniškai mažinti konkrečiam sektoriui taikomas *ex ante* taisykles plėtojantis konkurencijai rinkoje.

- (2) Šios rekomendacijos tikslas – nurodyti tas produktų ir paslaugų rinkas, kuriose *ex ante* reguliavimas gali būti pagrįstas pagal Direktyvos 2002/21/EB 15 straipsnio 1 dalį. Bet kokio *ex ante* reguliavimo tikslas – suteikti naudos galutiniams naudotojams, padarant mažmenines rinkas tvariai konkurencingas. Atitinkamų rinkų apibrėžtis laikui bėgant gali kisti ir kinta, nes keičiasi produktų ir paslaugų ypatybės, paklauskos ir pasiūlos pakeičiamumo galimybės. Rekomendacija 2003/311/EB galioja jau daugiau kaip ketverius metus, tad atsižvelgiant į rinkos pokyčius dabar jau reikėtų patikslinti pradinę redakciją. Taigi ši rekomendacija pakeičia Komisijos rekomendaciją 2003/311/EB ⁽²⁾.

- (3) Direktyvos 2002/21/EB 15 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad Komisija apibrėžtų rinkas pagal konkurencijos teisės principus. Todėl šioje rekomendacijoje taikomi konkurencijos teisės principai siekiant nustatyti produktų rinkų ribas elektroninių ryšių sektoriuje, o apibrėžtų rinkų, kurioms būtų taikomas *ex ante* reguliavimas, nustatymas ar pasirinkimas priklauso nuo to, ar tos rinkos turi ypatybių, kuriomis gali būti pateisintas *ex ante* reguliavimo įpareigojimų nustatymas. Šios rekomendacijos terminija pagrįsta Direktyvoje 2002/21/EB ir Direktyvoje 2002/22/EB vartojama terminija; šios rekomendacijos paaikškinime apibūdinamos su šiomis rinkomis susijusios plėtojamos technologijos. Pagal Direktyvą 2002/21/EB būtent nacionalinės reguliavimo institucijos turi apibrėžti atitinkamas rinkas pagal nacionalines aplinkybes, visų pirma atitinkamas geografines rinkas savo teritorijoje.

⁽¹⁾ OL L 108, 2002 4 24, p. 33. Direktyva su pakeitimais, padarytais Reglamentu (EB) Nr. 717/2007 (OL L 171, 2007 6 29, p. 32).

⁽²⁾ OL L 114, 2003 5 8, p. 45.

- (4) Rinkų nustatymą pagal šią rekomendaciją reikėtų pradėti nuo mažmeninių rinkų apibrėžimo atsižvelgiant į ateities perspektyvą, į paklausos ir pasiūlos pakeičiamumą. Apibrėžus mažmenines rinkas reikėtų nustatyti atitinkamas didmenines rinkas. Jei mažmeninių vartotojų rinkai tiekų vertikalčiai integruota įmonė arba įmonės, nesant reguliavimo, gali nebūti (prekybininkų) didmeninės rinkos. Tad jeigu rinkos nustatymas yra pagrįstas, gali reikėti suformuoti hipotetinę didmeninę rinką „vertikalčiai aukštyt“. Elektroninių ryšių sektoriaus rinkos dažnai turi dvi puses, nes jos apima per tinklus ar platformas teikiamas paslaugas, dėl kurių naudotojai visi kartu atsiduria bet kurioje rinkos pusėje; pavyzdžiui, galutiniai naudotojai, kurie keičiasi informacija, arba informacijos ar turinio siuntėjai ir gavėjai. Į šiuos aspektus reikia atsižvelgti svarstant rinkų nustatymo ir apibrėžimo klausimus, nes jie gali turėti įtakos tiek rinkų apibrėžimo būdai, tiek tam, ar rinkos turės tų ypatybių, kurios gali pateisinti *ex ante* reguliavimo įpareigojimų nustatymą.
- (5) Siekiant nustatyti rinkas, kurioms gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas, reikėtų taikyti toliau nurodytus suvestinius kriterijus. Pirmasis kriterijus – didelės ir pastovios patekimo į rinką kliūtys. Tai gali būti struktūrinio, teisinio arba reguliuojamojo pobūdžio kliūtys. Tačiau atliekant perspektyvinę analizę atitinkamoms rinkoms nustatyti, kurioms būtų taikomas *ex ante* reguliavimas, dėl dinamiško elektroninių ryšių rinkos pobūdžio ir veikimo dar reikėtų atsižvelgti į galimybes įveikti kliūtis patekti į rinką per tam tikrą laiką. Todėl antrasis kriterijus taikomas tik toms rinkoms, kurių struktūra neleidžia atsirasti veiksmingai konkurencijai per tam tikrą apibrėžtą laikotarpį. Taikant šį kriterijų tiriama konkurencijos būklė, esant kliūtims patekti į rinką. Trečiasis kriterijus yra tai, kad vien tik taikant konkurencijos teisę nebūtų tinkamai išspręstas atitinkamas rinkos nepakankamumo klausimas.
- (6) Pagrindiniai svarstyliniai rodikliai vertinant pirmąjį ir antrąjį kriterijus panašūs į jau aptartus, atliekant į ateitį orientuotą rinkos analizę, visų pirma tai patekimo į rinką kliūčių rodikliai nesant reguliavimo (įskaitant neatsiperkančių išlaidų dydį), rinkos struktūra, rinkos veikimas ir rinkos dinamika, įskaitant tokius rodiklius kaip rinkos dalys ir tendencijos, rinkos kainos ir tendencijos, taip pat konkuruojančių tinklų ar infrastruktūrų mastas ir aprėptis. Kiekvienai rinkai, kuri nesant *ex ante* reguliavimo atitinka visus tris kriterijus, gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas.
- (7) Besiformuojančioms rinkoms neturėtų būti nustatomi netinkami įpareigojimai, net jei šalis įgijo pranašumą pirmoji patekusi į rinką pagal Direktyvą 2002/21/EB. Laikoma, kad atsirandančios rinkos apima produktus ar paslaugas, jeigu dėl jų naujumo labai sudėtinga nuspėti paklausos sąlygas ar patekimo į rinką ir pasiūlos sąlygas, ir todėl sunku taikyti tuos tris kriterijus. Tikslas, dėl kurio besiformuojančioms rinkoms nebūtų nustatomi netinkami įpareigojimai, yra skatinti naujoves, kaip reikalaujama Direktyvos 2002/21/EB 8 straipsnyje; kartu reikėtų užkirsti kelią pirmaujančiai įmonei išstumti tokias rinkas, kaip nurodyta Komisijos gairėse dėl rinkos analizės ir didelės įtakos rinkoje vertinimo pagal Bendrijos elektroninių ryšių ir paslaugų reglamentavimo sistemą ⁽¹⁾. Laipsniški esamos tinklo infrastruktūros atnaujinimai retai sudaro sąlygas naujai rinkai ar besiformuojančiai rinkai. Tai, ar nėra produkto pakeičiamumo galimybės, reikia nustatyti atsižvelgiant ir į paklausos, ir į pasiūlos perspektyvas, prieš darant išvadą, kad jis jau nėra esamos rinkos dalis. Naujų mažmeninių paslaugų atsiradimas gali lemti naujos išvestinės didmeninės rinkos susiformavimą taip, kad tokios mažmeninės paslaugos negalėtų būti teikiamos naudojantis esamais didmenos produktais.
- (8) Kalbant apie patekimo į rinką kliūtis – šioje rekomendacijoje svarbios dviejų rūšių kliūtys: struktūrinės kliūtys ir teisinės arba reguliuojamojo pobūdžio kliūtys.
- (9) Struktūrinės kliūtys, trukdančios patekti į rinką, atsiranda dėl pradinių išlaidų ar paklausos sąlygų, kurios sukuria nevienodas sąlygas esamiems ir naujiems dalyviams, ir kliūdo arba neleidžia pastariesiems patekti į rinką. Pavyzdžiui, didelės struktūrinės kliūtys gali būti tada, kai rinkai būdingas absoliučių sąnaudų pranašumas, didelė masto ekonomija ir (arba) aprėpties ekonomija, pajėgumų apribojimas ir didelės neatsiperkančios išlaidos. Šiuo metu tokios kliūtys vis dar yra vietos prieigos tinklų įrengimui ir (arba) suteikimui fiksuotose vietose. Panaši struktūrinė kliūtis gali atsirasti ir tada, kai paslaugai teikti būtina tinklo sudedamoji dalis, kurios techniškai negalima dubliuoti arba galima dubliuoti tik tokia kaina, kuri konkurentams yra nenaudinga.

(¹) OL C 165, 2002 7 11, p. 6.

- (10) Teisinės arba reguliuojamojo pobūdžio kliūtys pagrįstos ne ekonominėmis sąlygomis, o atsiranda dėl teisės aktų, administracinių ar kitų valstybės priemonių, kurios turi tiesioginį poveikį patekimo į rinką sąlygoms ir (arba) operatorių padėčiai atitinkamoje rinkoje. Kaip pavyzdį galima paminėti teisinės arba reguliuojamojo pobūdžio kliūtis, neleidžiančias patekti į rinką, nes yra apribotas įmonių, turinčių prieigą prie atitinkamoms paslaugoms teikti reikalingo spektro, skaičius. Kiti teisinių arba reguliuojamojo pobūdžio kliūčių pavyzdžiai – kainų kontrolė ar kitos su kainomis susijusios įmonėms taikomos priemonės, turinčios įtakos ne tik patekimui į rinką, bet ir įmonių padėčiai rinkoje. Teisinės arba reguliuojamojo pobūdžio kliūtys, kurias galima pašalinti per apibrėžtą laikotarpį, paprastai neturėtų būti laikomos ekonominėmis patekimo į rinką kliūtimis, atitinkančiomis pirmąjį kriterijų.
- (11) Patekimo į rinką kliūtys gali būti ir ne tokios svarbios naujovėmis grindžiamose rinkose, kuriose vyksta nuolatinė technologinė pažanga. Tokiose rinkose konkurenciją dažnai varžo galimų, rinkoje dar nedalyvaujančių konkurentų diegiamų naujovių keliamą grėsmę. Tokiose naujovėmis grindžiamose rinkose tarp įmonių, kurios esamoje „statiškoje“ rinkoje nebūtinai yra konkurentės, gali egzistuoti dinamiška ar ilgalaikė konkurencija. Šioje rekomendacijoje nenurodomos rinkos, kuriose nenumatoma artimiausioje ateityje išliksiant patekimo į rinką kliūčių. Vertinant tikimybę, kad patekimo į rinką kliūtys išliks, jei nebus reguliavimo, būtina išnagrinėti tai, ar pramonėje dažnai ir sėkmingai buvo patenkama į rinką ir ar taip bus ateityje, ar tikėtina, kad patekti į rinką bus galima pakankamai tiesiogiai ir užtikrintai, kad būtų apribota įtaka rinkoje. Patekimo į rinką kliūčių reikšmė priklausys, *inter alia*, nuo minimalaus tikrojo gaunamos naudos masto ir neatsiperkančių išlaidų.
- (12) Net jei rinkai būdingos didelės patekimo į ją kliūtys, kiti struktūriniai veiksniai toje rinkoje gali rodyti, kad rinkoje per atitinkamą laikotarpį atsiras veiksminga konkurencija. Pavyzdžiui, rinkos dinamiką gali paskatinti technologijų plėtra arba produktų ir rinkų konvergencija, o dėl to skirtingose rinkose veikiantys subjektai tarpusavyje gali pradėti taikyti konkurencinius suvaržymus. Taip gali būti ir rinkose, kuriose yra ribotas, bet pakankamas įmonių, turinčių skirtingą sąnaudų struktūrą, skaičius ir lanksti kainų atžvilgiu pasiūla. Be to, rinkoje, kuri paprastai leistų konkuruojančioms įmonėms labai greitai padidinti gamybą reaguojant į bet kokių kainų padidėjimą, gali atsirasti perteklinių pajėgumų. Laikui bėgant tokiose rinkose įmonėms priklausančios rinkos dalys gali keistis ir (arba) gali pradėti mažėti kainos. Ten, kur rinkos dinamika sparčiai kinta, reikėtų atidžiai pasirinkti atitinkamą laikotarpį, kad būtų galima atspindėti susijusius rinkos pokyčius.
- (13) Sprendimas įvardyti rinką, kurioje pateisinama taikyti *ex ante* reguliavimą, taip pat turėtų priklausyti nuo to, ar konkurencijos teisės pakanka, kad būtų nustatytas rinkos nepakankamumas, nustatomas tada, kai įvykdomi pirmieji du kriterijai. Tikėtina, kad intervencinių konkurencijos teisės priemonių nepakaks, jei intervencijos priemonės, skirtos atitaisyti rinkos nepakankamumui, vykdymo reikalavimai būtų dideli arba jei intervencinių priemonių reikėtų imtis neišvengiamai dažnai ir (arba) reikiamu laiku.
- (14) Trijų kriterijų taikymas turėtų apriboti rinkų, kurioms gali būti nustatomi *ex ante* reguliavimo įpareigojimai elektroninių ryšių sektoriuje, skaičių ir taip būtų prisidėta prie reglamentavimo sistemos tikslo laipsniškai sumažinti konkrečiam sektoriui taikomų *ex ante* taisyklių skaičių plėtojantis rinkoje konkurencijai. Šie kriterijai turėtų būti taikomi kaip suvestiniai, kad bent vieno iš jų neįvykdymas reikštų, jog rinka neturėtų būti įvardyta kaip tokia, kuriai galima taikyti *ex ante* reguliavimą.
- (15) Reguliavimo kontrolė mažmeninėms paslaugoms turėtų būti taikoma tik tada, kai nacionalinės reguliavimo institucijos mano, kad atitinkamos didmeninės priemonės, priemonės, skirtos operatoriaus pasirinkimui arba išankstiniam jo pasirinkimui trukdytų užtikrinti veiksmingą konkurenciją ir visuomeninius interesus. Taikydamos intervencines priemones didmeniniu lygmeniu, įskaitant poveikio priemones, kurios gali turėti įtakos mažmeninėms rinkoms, valstybės narės gali užtikrinti, kad įprastiems konkurencijos procesams būtų atvira kuo didesnė vertės grandinės dalis ir taip galutinai naudotojai gautų geriausius rezultatus. Todėl šioje rekomendacijoje daugiausia įvardijamos didmeninės rinkos, kurių tinkamu reguliavimu siekiama atkreipti dėmesį į tai, kad nėra veiksmingos konkurencijos, akivaizdžios galutinių naudotojų rinkose. Jei kuri nors nacionalinė reguliavimo institucija įrodytų, kad intervencinės priemonės didmeniniu lygiu buvo neveiksmingos, atitinkamai mažmeninei rinkai gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas, jeigu tik yra įvykdyti trys minėti kriterijai.
- (16) Šioje rekomendacijoje rinkų nustatymo procesas neturi poveikio toms rinkoms, kurias pagal konkurencijos teisę galima apibrėžti atskirais atvejais. Be to, *ex ante* reguliavimo mastas neribojama veiklos, kuri gali būti analizuojama pagal konkurencijos teisę, masto.

- (17) Priede išvardytos rinkos buvo nustatytos taikant visus tris suvestinius kriterijus. Tų rinkų, kurios nėra išvardytos šioje rekomendacijoje, atveju nacionalinės reguliavimo institucijos, analizuodamos atitinkamą rinką, turėtų taikyti trijų kriterijų testą. Rinkų, išvardytų 2003 m. vasario 11 d. rekomendacijos 2003/311/EB priede, atveju nacionalinėms reguliavimo institucijoms turėtų būti suteikti įgaliojimai taikyti trijų kriterijų testą siekiant įvertinti, ar pagal nacionalines aplinkybes rinkai vis dar gali būti taikomas *ex ante* reguliavimas. Šioje rekomendacijoje nurodytų rinkų atveju nacionalinė reguliavimo institucija gali nuspręsti neanalizuoti rinkos, jei atlikusi analizę nustatytų, kad konkrečioje situacijoje rinka neatitinka trijų kriterijų. Nacionalinės reguliavimo institucijos gali nustatyti rinkas, kurios skiriasi nuo nurodytų šioje rekomendacijoje, jei tik jų veiksmai atitiks Direktyvos 2002/21/EB 7 straipsnio nuostatas. Nepranešus apie priemonės, kuri turi poveikio valstybių narių tarpusavio prekybai, projektą kaip nurodyta Direktyvos 2002/21/EB 38 konstatuojamojoje dalyje, gali būti pradėtas procesas dėl pažeidimo. Kitos, šioje rekomendacijoje nenurodytos rinkos, turėtų būti apibrėžiamos pagal konkurencijos principus, nustatytus Komisijos pranešime dėl atitinkamos rinkos apibrėžimo Bendrijos konkurencijos teisėje ⁽¹⁾, ir turi atitikti Komisijos rinkos analizės bei didelės įtakos rinkoje vertinimo gaires ⁽²⁾; kartu turi būti įvykdyti ir trys pirmiau aprašyti kriterijai.
- (18) Tai, kad šioje rekomendacijoje nurodytos tos produktų ir paslaugų rinkos, kuriose gali būti pagrįsta taikyti *ex ante* reguliavimą, nereiškia, kad reguliavimas visada pateisinamas, ar kad toms rinkoms bus skirti specialiose direktyvose nurodyti reguliavimo įpareigojimai. Visų pirma reguliavimas negali būti taikomas arba jo turi būti atsisakyta, jeigu ir be reguliavimo tose rinkose yra veiksminga konkurencija, t. t. jei nė vienas operatorius neturi didelės įtakos rinkoje Direktyvos 2002/21/EB 14 straipsnio prasme. Reguliavimo įpareigojimai turi būti tinkami ir pagrįsti nustatytos problemos pobūdžiu, proporcingi ir pateisinami atsižvelgiant į Direktyvos 2002/21/EB nustatytus tikslus, visų pirma – maksimaliai padidinti naudotojams teikiamą naudą, užtikrinti, kad konkurencija nebūtų iškreipta arba ribojama, skatinti našias investicijas į infrastruktūrą ir skatinti naujoves, taip pat veiksmingą radijo dažnių ir numeracijos išteklių naudojimą.
- (19) Dėl šios rekomendacijos vyko viešosios konsultacijos ir buvo konsultuojamasi su nacionalinėmis reguliavimo institucijomis ir nacionalinėmis konkurencijos institucijomis,
- REKOMENDUOJA:
1. Apibrėždamas atitinkamas rinkas pagal nacionalines aplinkybes vadovaujantis Direktyvos 2002/21/EB 15 straipsnio 3 dalimi, nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų analizuoti šios rekomendacijos priede nurodytas produktų ir paslaugų rinkas.
 2. Nustatydamos rinkas, išskyrus nurodytas priede, nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų užtikrinti, kad būtų įvykdyti visi šie trys kriterijai:
 - a) yra didelės ir pastovios patekimo į rinką kliūtys; jos gali būti struktūrinio, teisinio arba reguliuojamojo pobūdžio;
 - b) tokia rinkos struktūra, dėl kurios per atitinkamą laikotarpį negali atsirasti veiksmingos konkurencijos. Taikant šį kriterijų reikia išnagrinėti konkurencijos padėtį esant patekimo į rinką kliūtims;
 - c) vien konkurencijos teisės nepakanka norint imtis tinkamų priemonių, skirtų atitinkamam rinkos nepakankamumui ištaisyti.
 3. Ši rekomendacija neapriboja rinkų apibrėžimų, rinkų analizių rezultatų ir reguliavimo įpareigojimų, kuriuos nustatė nacionalinės reguliavimo institucijos pagal Direktyvos 2002/21/EB 15 straipsnio 3 dalį ir 16 straipsnį iki šios rekomendacijos priėmimo dienos.
 4. Ši rekomendacija skirta valstybėms narėms.
- Priimta Briuselyje, 2007 m. gruodžio 17 d.
- Komisijos vardu
Neelie KROES
Komisijos narė

⁽¹⁾ OL C 372, 1997 12 9, p. 5.

⁽²⁾ OL C 165, 2002 7 11, p. 6.

PRIEDAS

Mažmeninis lygmuo

1. Prieiga, suteikiama klientams – gyventojams ir kitiems klientams, ne gyventojams, prie viešojo telefono tinklo fiksuotoje vietoje.

Didmeninis lygmuo

2. Iškviestos siuntimas viešajame fiksuoto telefono ryšio tinkle fiksuotoje vietoje.

Šioje rekomendacijoje iškvietos siuntimas apima iškvietos perdavimą, apibrėžtą taip, kad nacionalinėmis aplinkybėmis atitiktų ribas, apibrėžtas iškvietų tranzito ir iškvietų perdavimo viešojo telefono ryšio tinkle fiksuotoje vietoje rinkai.

3. Iškviestos gavimas atskiruose viešuosiuose telefono ryšio tinkluose fiksuotoje vietoje.

Šioje rekomendacijoje iškvietos gavimas apima vietinės iškvietos perdavimą, apibrėžtą taip, kad pagal nacionalines aplinkybes atitiktų rinkų ribas, nustatytas iškvietų tranzitui ir iškvietų perdavimui viešojo telefono ryšio tinkle fiksuotoje vietoje.

4. Didmeninė (fizinė) tinklo infrastruktūros prieiga (įskaitant bendrąją ar visiškai atsieta prieigą) fiksuotoje vietoje.

5. Didmeninė plačiajuostė prieiga.

Ši rinka apima nefizinę ar virtualiąją tinklo prieigą, įskaitant „duomenų srauto“ prieigą fiksuotoje vietoje. Ši rinka yra „vertikaliai aukštesnė“ nuo fizinės prieigos, kurią apima 4 punkte nurodyta rinka, nes didmeninė plačiajuostė prieiga gali būti formuojama naudojant šiuos įvesties duomenis kartu su kitais elementais.

6. Didmeniniai skirtųjų linijų baigiamieji segmentai, neatsižvelgiant į technologiją, naudojamą teikti skirtuosius ar specialiuosius pajėgumus.
 7. Balso iškvietų gavimas atskiruose mobiliojo ryšio tinkluose.
-