

**RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE****dell'11 febbraio 2003****relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica**

[notificata con il numero C(2003) 497]

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2003/311/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica <sup>(1)</sup>, in particolare l'articolo 15,

considerando quanto segue:

- (1) La direttiva 2002/21/CE (in prosieguo: «direttiva quadro») istituisce un nuovo quadro normativo per il settore delle comunicazioni elettroniche che tenta di rispondere alle tendenze di convergenza includendo nel proprio campo di applicazione tutte le reti e servizi di comunicazione elettronica, al fine di ridurre gradualmente le specifiche norme ex ante settoriali in concomitanza con lo sviluppo della concorrenza sul mercato.
- (2) Scopo della raccomandazione è identificare i mercati di prodotti e servizi in cui si possa applicare una regolamentazione ex ante. Tuttavia, questa prima raccomandazione deve essere compatibile con la transizione dal quadro normativo del 1998 al nuovo quadro. La direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime <sup>(2)</sup> (in prosieguo: «direttiva accesso») e la direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica <sup>(3)</sup> (in prosieguo: «direttiva servizio universale»), già individuano segmenti di mercato specifici che devono essere analizzati dalle ANR, oltre ai mercati elencati nella presente raccomandazione. Ai sensi della direttiva quadro, le autorità nazionali di regolamentazione definiscono i mercati geografici rilevanti nel loro territorio.
- (3) A norma del quadro normativo del 1998, numerosi segmenti del comparto delle telecomunicazioni sono soggetti a regolamentazione ex ante. Tali segmenti sono

stati definiti nelle direttive pertinenti, ma non sempre si tratta di «mercati» ai sensi del diritto e della pratica della concorrenza. L'allegato I alla direttiva quadro elenca questi segmenti di mercato da inserire nella prima versione della raccomandazione.

- (4) Come risulta chiaro dal titolo stesso dell'allegato I alla direttiva quadro, tutti i segmenti di mercato in esso elencati dovranno figurare nella versione iniziale della raccomandazione, affinché le ANR possano procedere al riesame degli obblighi in vigore imposti in virtù del quadro normativo del 1998.
- (5) L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva quadro stabilisce che la Commissione definisca i mercati secondo i principi del diritto della concorrenza. La Commissione ha pertanto definito i mercati (corrispondenti ai segmenti di mercato enumerati nell'allegato I della direttiva quadro) conformemente ai principi del diritto della concorrenza.
- (6) Nel settore delle comunicazioni elettroniche, occorre considerare almeno due tipi principali di mercati rilevanti: i mercati di servizi e prodotti forniti agli utenti finali (mercati al dettaglio) e i mercati di elementi necessari agli operatori per fornire a loro volta servizi e prodotti agli utenti finali (mercati all'ingrosso). All'interno di questi due tipi di mercati si possono operare ulteriori distinzioni in base alle caratteristiche della domanda e dell'offerta.
- (7) Il punto di partenza, per la definizione e l'individuazione dei mercati, è la caratterizzazione dei mercati al dettaglio su un dato arco di tempo, tenuto conto della sostituibilità sul lato della domanda e dell'offerta. Una volta caratterizzati e definiti i mercati al dettaglio che comportano domanda e offerta per gli utenti finali, è opportuno individuare mercati all'ingrosso pertinenti, cioè mercati che comportano domanda e offerta a terzi e da parte di terzi interessati a rifornire gli utenti finali.

<sup>(1)</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33.<sup>(2)</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.<sup>(3)</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 51.

- (8) Il fatto di definire i mercati secondo i principi del diritto della concorrenza significa che alcuni segmenti di mercato di cui all'allegato I della direttiva quadro comprendono una serie di singoli mercati distinti in termini di caratteristiche della domanda. Ciò si verifica nel caso di prodotti per l'accesso al dettaglio alla rete telefonica pubblica in postazione fissa e per servizi telefonici forniti in postazione fissa. Il segmento di mercato, di cui all'allegato I, della fornitura all'ingrosso di linee affittate è definito come mercati separati per i segmenti di terminazione (all'ingrosso) e i segmenti di transito (all'ingrosso) in termini di caratteristiche della domanda e dell'offerta.
- (9) Nell'identificare i mercati in base ai principi del diritto della concorrenza, occorre fare riferimento a tre criteri. Il primo criterio è la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso, di carattere strutturale, giuridico o normativo. Tuttavia, in vista della natura e del funzionamento dinamici dei mercati delle comunicazioni elettroniche, quando si effettua un'analisi in prospettiva per individuare i mercati rilevanti che possano eventualmente essere soggetti alla regolamentazione ex ante, vanno tenute in considerazione anche le possibilità di superare tali ostacoli in tempi adeguati. Per questo motivo, a norma del secondo criterio sono ammissibili esclusivamente quei mercati la cui struttura non tenda a produrre condizioni di concorrenza effettiva nell'arco di tempo considerato. L'applicazione di tale criterio comporta l'esame della situazione della concorrenza fra i soggetti che hanno superato gli ostacoli all'accesso. Il terzo criterio consiste nella constatazione che l'applicazione del diritto della concorrenza non sarebbe di per sé sufficiente a correggere le carenze di mercato esistenti.
- (10) In particolare, due sono le tipologie di ostacoli all'accesso al mercato ai fini della presente raccomandazione: gli ostacoli strutturali e gli ostacoli giuridici o normativi.
- (11) Gli ostacoli strutturali all'accesso al mercato derivano dalle condizioni iniziali dei costi o della domanda che creano condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuovi operatori, rendendo difficile o addirittura impossibile l'accesso al mercato da parte di questi ultimi. Ad esempio, si potranno riscontrare forti ostacoli strutturali quando il mercato è caratterizzato da economie di scala considerevoli e/o economie di diversificazione e elevati costi irrecuperabili. Tali barriere ostacolano a tutt'oggi l'installazione e/o la fornitura generalizzata di reti di accesso locali a postazioni fisse. Può esistere inoltre un ostacolo strutturale quando l'offerta del servizio richiede una componente «rete» che non può essere tecnicamente duplicata o che può esserlo solamente a costi tali da rendere l'attività antieconomica.
- (12) Gli ostacoli giuridici o normativi non sono determinati dalle condizioni economiche, ma derivano piuttosto da misure legislative, amministrative o di altra natura prese a livello nazionale e aventi un effetto diretto sulle condizioni di accesso e/o la collocazione degli operatori sul mercato in questione. Ne sono un esempio gli ostacoli giuridici o normativi che impediscono l'accesso ad un mercato in cui si è fissato un numero limite di imprese aventi accesso allo spettro radio per l'offerta dei servizi connessi. Altri esempi di ostacoli di questo genere sono i controlli dei prezzi e altri provvedimenti legati ai prezzi imposti alle imprese, i quali influiscono non solo sull'accesso al mercato ma anche sulla collocazione delle imprese sul mercato stesso.
- (13) Gli ostacoli all'accesso possono inoltre diventare meno importanti per quanto riguarda i mercati guidati dall'innovazione e caratterizzati dal costante progresso tecnologico. In questi mercati, la «pressione» concorrenziale spesso è dovuta alla minaccia innovativa rappresentata dai potenziali concorrenti non ancora presenti sul mercato. In tali mercati innovativi, può instaurarsi una forma di concorrenza dinamica e a lungo termine tra imprese non necessariamente in concorrenza in un mercato «statico» preesistente. La presente raccomandazione non individua mercati per cui si prevede che gli ostacoli all'accesso non si mantengano oltre un periodo prevedibile.
- (14) Anche qualora un mercato sia caratterizzato da forti ostacoli all'accesso, altri fattori strutturali in tale mercato possono indicare la tendenza verso una situazione di concorrenza effettiva nell'arco di tempo considerato. Questo può avvenire ad esempio nei mercati caratterizzati da numero limitato ma sufficiente di imprese con strutture dei costi divergenti e da una domanda elastica rispetto ai prezzi. Potrebbe verificarsi anche una capacità eccessiva in un mercato che permetterebbe ad imprese concorrenti di aumentare rapidamente la produzione in risposta ad un aumento dei prezzi. In tali mercati, le quote di mercato possono modificarsi nel tempo e/o si può osservare un calo dei prezzi.
- (15) La decisione di identificare un mercato quale possibile destinatario di una regolamentazione ex ante deve dipendere anche da una valutazione dell'adeguatezza del diritto della concorrenza a ridurre o rimuovere gli ostacoli esistenti o ripristinare una concorrenza effettiva. Inoltre, i mercati nuovi ed emergenti, in cui il potere di mercato di un'impresa può essere dovuto al fatto che questa abbia fatto «la prima mossa», non dovrebbero essere soggetti, in linea di principio, ad una regolamentazione ex ante.
- (16) Nell'effettuare riesami periodici dei mercati individuati nella presente raccomandazione, occorre avvalersi dei tre criteri citati. Essi devono essere applicati cumulativamente, in modo tale che se uno solo non è soddisfatto, allora il mercato in esame non dovrà essere identificato in raccomandazioni successive. In sintesi, il fatto che un mercato delle comunicazioni elettroniche figurì nelle successive versioni della raccomandazione ai fini un'eventuale regolamentazione ex ante dipenderà, innanzi tutto, dalla persistenza di elevate barriere all'accesso a tale mercato; dal secondo criterio, che misura il dinamismo della concorrenza e, in terzo luogo, dal fatto che le norme sulla concorrenza (in assenza di regolamentazione ex ante) siano o meno in grado di rimediare a carenze persistenti del mercato. Un mercato può anche essere eliminato da una raccomandazione se vi si comprova l'esistenza di una concorrenza effettiva e sostenibile a livello comunitario, sempreché il decadere degli obblighi regolamentari esistenti non riduca la concorrenza su tale mercato.

- (17) L'allegato alla presente raccomandazione indica in che modo ogni mercato elencato nella raccomandazione è legato ai segmenti di mercato di cui all'allegato I della direttiva quadro. Nel riesaminare gli obblighi imposti nell'ambito del precedente quadro normativo e per stabilire se mantenerli, modificarli o revocarli, l'analisi delle ANR deve basarsi sui mercati individuati nel presente documento, in modo da applicare il requisito secondo cui la definizione dei mercati ai fini dell'applicazione di una regolamentazione ex ante deve fondarsi sui principi del diritto della concorrenza. Fintantoché le ANR non avranno effettuato la prima analisi del mercato nell'ambito del nuovo quadro normativo, vigono gli obblighi attuali.
- (18) Il fatto che la presente raccomandazione individui determinati mercati non osta il fatto che in casi specifici di applicazione del diritto della concorrenza possano essere individuati mercati diversi.
- (19) La varietà di topologie e tecnologie diverse diffuse nella Comunità in alcuni casi impone alle autorità nazionali di regolamentazione di determinare i limiti precisi fra particolari mercati, od elementi di tali mercati, identificati nella raccomandazione, attenendosi ai principi del diritto della concorrenza. Le ANR possono individuare mercati diversi da quelli inclusi nella raccomandazione, purché ciò avvenga conformemente all'articolo 7 della direttiva quadro. Dato che l'imposizione di una regolamentazione ex ante ad un mercato può incidere sul commercio tra Stati membri, come indicato nel considerando 38 della direttiva quadro, la Commissione ritiene che la designazione di mercati diversi da quelli di cui alla raccomandazione sarà probabilmente soggetta alla procedura pertinente prevista dall'articolo 7 della direttiva quadro. La mancata notifica di un mercato che influisce sul commercio fra Stati membri può risultare nell'avvio di una procedura di infrazione. L'individuazione di un mercato da parte delle autorità nazionali di regolamentazione deve basarsi sui principi della concorrenza esposti nella comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza<sup>(1)</sup>, essere coerente con gli orientamenti comunitari per l'analisi del mercato e le modalità di valutazione del rilevante potere di mercato e soddisfare i tre criteri sopra esposti. Qualora ritenga che i modelli di domanda e offerta possano giustificare una definizione di mercato alternativa di un mercato che figura nella presente raccomandazione, l'autorità nazionale di regolamentazione deve attenersi alle procedure pertinenti di cui agli articoli 6 e 7 della direttiva quadro.
- (20) L'individuazione, nella presente raccomandazione, dei mercati di prodotti e servizi in cui si possa applicare una regolamentazione ex ante non implica che tale regolamentazione possa sempre essere applicata o che tali mercati saranno soggetti all'imposizione di obblighi regolamentari precisati dalle direttive specifiche. La regolamentazione non sarà applicabile in presenza di concorrenza effettiva in quei mercati. In particolare, gli obblighi regolamentari devono essere pertinenti e fondati sulle caratteristiche del problema individuato, proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi fissati dalla direttiva quadro, in particolare garantendo un massimo beneficio per gli utenti, garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza, incoraggiando investimenti efficienti in materia di infrastrutture e promuovendo l'innovazione e incoraggiando un uso efficace e una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione.
- (21) La Commissione valuterà la necessità di un aggiornamento della presente raccomandazione entro il 30 giugno 2004 sulla base degli sviluppi del mercato.
- (22) La presente raccomandazione è stata sottoposta a consultazione pubblica e alla consultazione delle autorità nazionali di regolamentazione e delle autorità nazionali per la concorrenza,

HA ADOTTATO LA SEGUENTE RACCOMANDAZIONE:

1. Per la definizione dei mercati rilevanti ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2002/21/CE, si raccomanda alle autorità nazionali di regolamentazione di analizzare i mercati di prodotti e servizi specificati nell'allegato.
2. Gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, l'11 febbraio 2003.

*Per la Commissione*

Erkki LIIKANEN

*Membro della Commissione*

<sup>(1)</sup> GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5.

## ALLEGATO

**Servizi al dettaglio**

1. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali.
2. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti non residenziali.
3. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali.
4. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti residenziali.
5. Servizi telefonici locali e/o nazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.
6. Servizi telefonici internazionali disponibili al pubblico forniti in postazione fissa per clienti non residenziali.

Questi sei mercati sono designati ai fini dell'analisi ai sensi dell'articolo 17 della direttiva servizio universale.

Insieme, questi mercati (da 1 a 6) corrispondono alla «fornitura del collegamento alla rete telefonica pubblica in postazioni fisse e il suo utilizzo», di cui all'allegato I, punto 1 della direttiva quadro. Questo mercato combinato è previsto anche dall'articolo 19 della direttiva servizio universale (possibilità di imporre un sistema di selezione del vettore per ogni singola chiamata o un sistema di preselezione del vettore).

7. L'insieme minimo di linee affittate (compresi i tipi specifici di linee affittate di portata fino a 2 Mbit/s, di cui all'articolo 18 e all'allegato VII della direttiva servizio universale).

Questo mercato figura nell'allegato I, punto 1 della direttiva quadro in riferimento all'articolo 16 della direttiva servizio universale («la fornitura di linee affittate ad utenti finali»).

Deve essere effettuata un'analisi del mercato ai fini dell'articolo 18 della direttiva servizio universale che riguarda i controlli previsti dalla regolamentazione applicabili alla fornitura di un insieme minimo di linee affittate.

**Servizi all'ingrosso**

8. Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa. Ai fini della presente raccomandazione, la raccolta delle chiamate comprende l'inoltro locale delle chiamate ed è definita in modo da essere coerente con i limiti fissati per i mercati di transito e di terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alla direttiva 97/33/CE («raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa»).

9. Terminazione delle chiamate su singole reti telefoniche pubbliche in postazione fissa.

Ai fini della presente raccomandazione, la terminazione delle chiamate comprende l'inoltro locale delle chiamate ed è definita in modo da essere coerente con i limiti fissati per i mercati di raccolta e di transito delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 2 della direttiva quadro in riferimento alla direttiva 97/33/CE («terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica fissa»).

10. Servizi di transito nella rete telefonica pubblica fissa.

Ai fini della presente raccomandazione, i servizi di transito sono definiti in modo coerente con i limiti fissati per i mercati di raccolta e di terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alla direttiva 97/33/CE («servizi di transito nella rete telefonica pubblica fissa»).

11. Accesso disaggregato all'ingrosso (ivi compreso l'accesso condiviso) alle reti e sottoreti metalliche, ai fini della fornitura di servizi a banda larga e vocali.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alle direttive 97/33/CE e 98/10/CE [«accesso alla rete telefonica fissa, ivi compreso l'accesso disaggregato alla rete locale (local loop)»] e al mercato di cui all'allegato I, punto 3, della direttiva quadro in riferimento al regolamento (CE) n. 2887/2000.

12. Accesso a banda larga all'ingrosso.

Questo mercato copre l'accesso a flusso numerico («bit-stream») che consente la trasmissione di dati bidirezionale a banda larga ed altri tipi di accesso all'ingrosso forniti mediante altre infrastrutture, ove queste comportino elementi equivalenti all'accesso a flusso numerico. Questo mercato comprende «accesso alla rete e accesso speciale alla rete», di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro, ma non comprende né il mercato di cui al punto 11 supra, né quello di cui al punto 18.

13. Fornitura all'ingrosso di segmenti terminali di linee affittate.
14. Fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuiti interurbani.

Presi insieme, i mercati all'ingrosso 13 e 14 del presente elenco corrispondono ai mercati di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alle direttive 97/33/CE e 98/10/CE («interconnessione delle linee affittate») e ai mercati di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alla direttiva 92/44/CEE («fornitura all'ingrosso di linee affittate a altri fornitori di reti e di servizi di comunicazione elettronica»).

15. Accesso e raccolta delle chiamate nelle reti telefoniche pubbliche mobili menzionati separatamente all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alle direttive 97/33/CE e 98/10/CE.
16. Terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 2, della direttiva quadro in riferimento alla direttiva 97/33/CE («terminazione delle chiamate nella rete telefonica pubblica mobile»).

17. Mercato nazionale all'ingrosso per servizi internazionali di roaming per le reti telefoniche pubbliche mobili.

Questo mercato corrisponde al mercato di cui all'allegato I, punto 4, della direttiva quadro.

18. Servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali.

*Nota:*

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva accesso, le autorità nazionali di regolamentazione godono di poteri discrezionali relativamente all'analisi del mercato per «i sistemi di accesso condizionale ai servizi digitali di diffusione televisiva e radiofonica». Tale disposizione prevede che gli Stati membri possono autorizzare l'autorità nazionale di regolamentazione a riesaminare il mercato dei sistemi di accesso condizionale ai servizi digitali di diffusione televisiva e radiofonica, a prescindere dal mezzo trasmissivo utilizzato.