

PRIPOROČILO NADZORNEGA ORGANA EFTA

št. 194/04/COL

z dne 14. julija 2004

o upoštevnih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, kot je vključena v Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru

NADZORNI ORGAN EFTA JE –

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ⁽¹⁾,

ob upoštevanju Sporazuma med državami EFTE o ustanovitvi Nadzornega organa in Sodišča ter zlasti člena 5(2)(b) Sporazuma,

ob upoštevanju akta iz točke 5cl Priloge XI k Sporazumu EGP, kakor je bil prilagojen Sporazumu s Protokolom 1 k Sporazumu in s sektorskimi prilagoditvami iz Priloge XI k navedenemu sporazumu, Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve ⁽²⁾, ter zlasti člena 15(1) Direktive,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Direktiva 2002/21/ES (v nadaljnjem besedilu okvirna direktiva) določa nov pravni okvir za sektor elektronskih komunikacij, katerega namen je odgovoriti na trende zблиževanja, tako da v svojem področju uporabe zajema vsa elektronska komunikacijska omrežja in storitve. Cilj je postopno zmanjšati predhodne posebne določbe za sektor v skladu z razvojem konkurence na trgu.

(2) Člen 15 okvirne direktive določa, da Nadzorni organ EFTA (v nadaljnjem besedilu Nadzorni organ) po javni razpravi in posvetovanju z nacionalnimi regulativnimi organi v državah EFTE sprejme priporočilo o upoštevnih trgih izdelkov in storitev.

(3) Evropska komisija je izdala Priporočilo 2003/311/ES o upoštevnih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo 2002/21/ES ⁽³⁾.

(4) Da bi zagotovili enotno uporabo prava EGP na celotnem Evropskem gospodarskem prostoru, Nadzorni organ, kolikor je mogoče, uskladi to priporočilo z zadevnim priporočilom Komisije.

(5) Namen tega priporočila je opredeliti tiste trge proizvodov in storitev, za katere je lahko upravičeno predhodno urejanje. Vendar pa mora biti to prvo priporočilo skladno s prehodom z ureditvenega okvira iz leta 1998 na nov ureditveni okvir. Direktiva 2002/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu do elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajočih naprav ter o njihovem medomrežnem povezovanju ⁽⁴⁾, v nadaljnjem besedilu Direktiva o dostopu, in Direktiva 2002/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ⁽⁵⁾, v nadaljnjem besedilu Direktiva o univerzalnih storitvah, sta že opredelili posebna področja trga, ki jih morajo nacionalni regulativni organi analizirati poleg trgov, navedenih v tem priporočilu. V skladu z okvirno direktivo morajo nacionalni regulativni organi opredeliti upoštevne geografske trge na svojem ozemlju.

(6) V skladu z ureditvenim okvirom iz leta 1998 je več področij v telekomunikacijskem sektorju predmet predhodnega urejanja. Ta področja so bila opredeljena v veljavnih direktivah, vendar ne gre vedno za „trge“ v smislu konkurenčnega prava in prakse EGP. Priloga I k okvirni direktivi vsebuje seznam takšnih področij trga, ki jih je treba vključiti v prvotno različico Priporočila.

(7) Kot je razvidno iz naslova Priloge I k okvirni direktivi, je treba vsa področja, ki so navedena v Prilogi, vključiti v prvotno različico Priporočila, zato da lahko nacionalni regulativni organi proučijo obstoječe obveznosti, uvedene v skladu z ureditvenim okvirom iz leta 1998.

⁽¹⁾ V nadaljnjem besedilu Sporazum EGP.

⁽²⁾ UL L 108, 24.4.2002, str. 33.

⁽³⁾ UL L 114, 8.5.2003, str. 45.

⁽⁴⁾ UL L 108, 24.4.2002, str. 7, kakor je navedena v točki 5cj Priloge XI k Sporazumu EGP in kakor je bila prilagojena Sporazumu s Protokolom 1 k Sporazumu in s sektorskimi prilagoditvami iz Priloge XI k navedenemu sporazumu.

⁽⁵⁾ UL L 108, 24.4.2002, str. 51, kakor je navedena v točki 5cm Priloge XI k Sporazumu EGP in kakor je bila prilagojena Sporazumu s Protokolom 1 k Sporazumu in s sektorskimi prilagoditvami iz Priloge XI k navedenemu sporazumu.

- (8) Člen 15(1) okvirne direktive zahteva, da Nadzorni organ opredeli trge v skladu z načeli konkurenčnega prava. Nadzorni organ je zato opredelil trge (ki ustrezajo področjem trga, navedenim v Prilogi I k okvirni direktivi) v skladu z načeli konkurenčnega prava EGP.
- (9) V sektorju elektronskih komunikacij je treba upoštevati vsaj dve glavni vrsti upoštevanih trgov: trgi storitev ali proizvodov, namenjenih končnim uporabnikom (maloprodajni trgi), in trgi zmožljivosti, ki jih potrebujejo ponudniki za zagotavljanje storitev in proizvodov končnim uporabnikom (trgi na debelo). V okviru teh dveh vrst trgov je mogoče nadaljnje razlikovanje trgov glede na značilnosti povpraševanja in ponudbe.
- (10) Izhodišče za opredelitev in določitev trgov je opredelitev maloprodajnih trgov v določenem časovnem okviru, ob upoštevanju zamenljivosti glede povpraševanja in ponudbe. Po opredelitvi in določitvi maloprodajnih trgov – trgov, ki vključujejo ponudbo končnim uporabnikom in povpraševanje končnih uporabnikov – je ustrezno opredeliti upoštevne trge na debelo – trge, ki vključujejo povpraševanje po proizvodih in ponudbo proizvodov tretji stranki, ki bi rada dobavljala končnim uporabnikom.
- (11) Opredelitev trgov v skladu z načeli konkurenčnega prava EGP pomeni, da nekatera področja trga v Prilogi I k okvirni direktivi vključujejo več ločenih posameznih trgov na podlagi značilnosti povpraševanja. Takšen je primer proizvodov za dostop končnih uporabnikov do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji in za telefonske storitve na fiksni lokaciji. Področje trga v Prilogi I, povezano s prodajo na debelo zakupljenih vodov, je opredeljeno kot ločena trga za prodajo na debelo zaključnih segmentov in za prodajo na debelo spojnih segmentov na podlagi značilnosti tako povpraševanja kot ponudbe.
- (12) Pri opredeljevanju trgov v skladu z načeli konkurenčnega prava EGP je treba uporabiti naslednja tri merila. Prvo merilo je prisotnost visokih in stalnih strukturnih, pravnih ali regulativnih ovir za vstop. Vendar pa je treba glede na dinamičen značaj in delovanje trgov elektronskih komunikacij pri opravljanju analize perspektiv za opredeljevanje upoštevanih trgov, ki bi lahko bili predmet predhodnega urejanja, upoštevati tudi možnosti premagovanja ovir v ustreznem časovnem okviru. Drugo merilo torej dopušča le tiste trge, katerih struktura se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru. Uporaba tega merila vključuje proučitev stanja konkurenčnosti za ovirami za vstop. Tretje merilo je, da zgolj uporaba konkurenčnega prava EGP ne bi zadoščala za ustrezen odziv na zadevno tržno(-e) nepopolnost(-i).
- (13) Za to priporočilo sta pomembni zlasti dve vrsti ovir za vstop: strukturne in pravne ali regulativne ovire.
- (14) Strukturne ovire za vstop izvirajo iz prvotnih značilnosti na ravni stroškov ali povpraševanja, ki ustvarjajo nesorazmerne pogoje med prvotnimi ponudniki in novimi tekmeci ter ovirajo in preprečujejo vstop slednjih na trg. Visoke strukturne ovire se lahko na primer najdejo, kadar je za trg značilna znatna ekonomija obsega in/ali dosega ter visoki nepovratni stroški. Danes se lahko takšne ovire še vedno odkrijejo v zvezi z široko razširjeno uporabo in/ali zagotavljanjem omrežij za krajevni dostop na fiksnih lokacijah. Sorodna strukturna ovira lahko obstaja tudi, kadar je za zagotavljanje storitve potrebna komponenta omrežja, ki je tehnično ni mogoče podvojiti ali pa jo je mogoče podvojiti le po takšni ceni, da postane neekonomsko za tekmece.
- (15) Pravne ali regulativne ovire ne temeljijo na gospodarskih razmerah, temveč izvirajo iz zakonodajnih, upravnih ali drugih državnih ukrepov, ki neposredno vplivajo na pogoje vstopa in/ali umestitve ponudnikov na upoštevni trg. Kot primer lahko služijo pravne ali regulativne ovire, ki preprečujejo vstop na trg, kadar obstaja omejitev števila podjetij z dostopom do spektra za zagotavljanje osnovnih storitev. Drugi primeri pravnih ali regulativnih ovir so cenovni nadzori ali drugi ukrepi v zvezi s cenami, uvedeni za podjetja, ki vplivajo tako na vstop kot tudi na umestitev podjetij na trg.
- (16) Ovire za vstop lahko postanejo manj pomembne na trgih, vezanih na inovacije, za katere je značilen stalen tehnološki napredek. Konkurenčne omejitve na takšnih trgih pogosto izhajajo iz groženj, povezanih z inovacijami potencialnih tekmecev, ki jih trenutno ni na trgu. Na takšnih trgih, vezanih na inovacije, lahko pride do dinamične ali dolgoročne konkurenčnosti med podjetji, ki niso nujno tekmeci na obstoječem „statičnem“ trgu. To priporočilo ne opredeljuje trgov, pri katerih se pričakuje, da ovire za vstop ne bodo trajale dlje v predvidljivem obdobju.

- (17) Tudi kadar so za trg značilne visoke ovire za vstop, lahko drugi strukturni dejavniki na tem trgu pomenijo, da se trg nagiba proti učinkoviti konkurenčnosti v ustreznem časovnem okviru. Takšni so lahko na primer trgi z omejenim, a zadostnim številom podjetij z različnimi strukturami stroškov, ki se soočajo s tržnim povpraševanjem po prožnih cenah. Lahko pride tudi do presežne zmogljivosti na trgu, ki omogoči konkurenčnim podjetjem zelo hitro povečanje proizvodnje v odgovor na kakršen koli dvig cen. Na takšnih trgih lahko sčasoma pride do spremembe tržnih deležev in/ali do padca cen.
- (18) Odločitev, da se trg opredeli kot trg, pri katerem je upravičeno morebitno predhodno urejanje, mora biti odvisna tudi od ocene zadostnosti konkurenčnega prava EGP pri zmanjševanju ali odstranjevanju takih ovir ali pri ponovni vzpostavitvi učinkovite konkurence. Nadalje, novi in nastajajoči trgi, pri katerih se lahko izkaže, da je tržna moč posledica „začetniške prednosti“, se načeloma ne smejo predhodno urejati.
- (19) Pri rednih pregledih trgov, opredeljenih v tem priporočilu, je treba uporabiti ta tri merila. Ta merila je treba uporabljati kumulativno, tako da neizpolnjevanje katerega koli od njih pomeni, da trg ne sme biti opredeljen v kasnejših priporočilih. Tako bi vprašanje, ali je nek trg elektronskih komunikacij v kasnejših različicah priporočila še naprej opredeljen kot trg, pri katerem je upravičeno morebitno predhodno urejanje, bilo odvisno od dolgotrajnosti visokih ovir za vstop, od drugega merila, ki meri dinamično stanje konkurenčnosti in tretjič od zadostnosti konkurenčnega prava EGP (odsotnost predhodnega urejanja) pri odpravljanju dolgotrajnih tržnih nepopolnosti. Trg je mogoče tudi odstraniti iz priporočila, ko se pokaže, da na tem trgu znotraj Evropskega gospodarskega prostora obstaja trajnostna in učinkovita konkurenca, če odstranitev obstoječih obveznosti ne bi zmanjšala konkurence na tem trgu.
- (20) V Prilogi k temu priporočilu je prikazano, kako je vsak trg v tem priporočilu povezan s področji trga v Prilogi I k okvirni direktivi. Kadar nacionalni regulativni organi proučujejo obstoječe obveznosti, uvedene v skladu s prejšnjim ureditvenim okvirom, da bi ugotovili, ali je treba obveznosti obdržati, spremeniti ali preklicati, morajo analizo opraviti na podlagi trgov, opredeljenih v tem priporočilu, da bi izpolnili zahtevo, da mora opredelitev trga za namen predhodnega urejanja temeljiti na načelih konkurenčnega prava EGP. Do prve analize trga, ki jo nacionalni regulativni organi opravijo v skladu z novim ureditvenim okvirom, veljajo obstoječe obveznosti.
- (21) Opredelitev trgov v tem priporočilu ne vpliva na trge, ki so v posameznih primerih lahko opredeljeni v skladu s konkurenčnim pravom EGP.
- (22) Vrsta različnih topologij omrežij in tehnologij, ki se uporabljajo v Evropskem gospodarskem prostoru, pomeni, da morajo nacionalni regulativni organi v nekaterih primerih določiti točne meje med določenimi trgi ali elemente v teh trgih, opredeljenih v Priporočilu, hkrati pa se držati načel konkurenčnega prava EGP. Nacionalni regulativni organi lahko opredelijo trge, ki se razlikujejo od trgov iz tega priporočila, če ravnaajo v skladu s členom 7 okvirne direktive. Ker bi uvedba predhodnega urejanja trga lahko negativno vplivala na trgovino med pogodbenicami Sporazuma EGP, kakor je opisano v uvodni izjavi 38 okvirne direktive, Nadzorni organ meni, da bo za opredelitve kakršnega koli trga, ki se razlikuje od trgov iz tega priporočila, verjetno veljal ustrezen postopek iz člena 7 okvirne direktive. Če ne priglasijo trga, ki negativno vpliva na trgovino med pogodbenicami Sporazuma EGP, se lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev. Vsak trg, ki ga opredelijo nacionalni regulativni organi, mora temeljiti na načelih konkurenčnega prava EGP, navedenih v Sporočilu Nadzornega organa EFTE o opredelitvi upoštevne trga za namen konkurenčnega prava EGP⁽¹⁾, in mora biti skladen s smernicami Nadzornega organa o analizi trga in oceni znatne moči trga ter izpolnjevati tri zgoraj določena merila. Če nacionalni regulativni organi menijo, da lahko vzorci povpraševanja in ponudbe upravičijo drugačno opredelitev trgov od trga, navedenega v tem priporočilu, morajo ravnati v skladu z ustreznimi postopki, določenimi v členih 6 in 7 okvirne direktive.
- (23) Dejstvo, da to priporočilo opredeljuje tiste trge proizvodov in storitev, kjer je lahko upravičeno predhodno urejanje, ne pomeni, da je urejanje vedno upravičeno ali da bo za te trge veljala uvedba regulativnih obveznosti, določenih v posebnih direktivah. Urejanje ne bo upravičeno, če na teh trgih obstaja učinkovita konkurenca. Regulativne obveznosti morajo predvsem biti ustrezne in temeljiti na vrsti ugotovljene težave, sorazmerne in upravičene glede na cilje, določene v okvirni direktivi, predvsem pa doseči čim večje koristi za uporabnike, zagotoviti, da se konkurenca ne izkrivlja ali omejuje, spodbujati učinkovite naložbe v infrastrukturo in pospeševati inovacije ter spodbujati učinkovito uporabo in upravljanje radijskih frekvenc in številskih virov.
- (24) To priporočilo je bilo predmet javne razprave, posvetovanja z nacionalnimi regulativnimi organi in z nacionalnimi organi za konkurenco –

⁽¹⁾ UL L 200, 16.7.1998, str. 48 in Dopolnilo EGP k UL št. 28, 16.7.1998, str. 3.

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Pri opredeljevanju upoštevni trgov v skladu s členom 15(3) akta iz točke 5cl Priloge XI k Sporazumu EGP, kakor je bil prilagojen Sporazumu s Protokolom I k Sporazumu in s sektorskimi prilagoditvami iz Priloge XI k navedenemu sporazumu, *Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve*, se nacionalnim regulativnim organom priporoča, da analizirajo trge proizvodov in storitev, opredeljene v Prilogi.
2. To priporočilo je naslovljeno na države EFTE.

V Bruslju, 14. julija 2004

Za Nadzorni organ EFTA

Hannes HAFSTEIN

Predsednik

PRILOGA

Raven prodaje na drobno

1. Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za stanovanjske uporabnike.
2. Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za nestanovanjske uporabnike.
3. Javno dostopne krajevne in/ali nacionalne telefonske storitve, zagotovljene na fiksni lokaciji za stanovanjske uporabnike.
4. Javno dostopne mednarodne telefonske storitve, zagotovljene na fiksni lokaciji za stanovanjske uporabnike.
5. Javno dostopne krajevne in/ali nacionalne telefonske storitve, zagotovljene na fiksni lokaciji za nestanovanjske uporabnike.
6. Javno dostopne mednarodne telefonske storitve, zagotovljene na fiksni lokaciji za nestanovanjske uporabnike.

Teh šest trgov je opredeljenih zaradi analize v zvezi s členom 17 Direktive o univerzalnih storitvah.

Skupaj trgi od 1 do 6 ustrezajo „zagotovitvi priključitve na javno telefonsko omrežje in njegovi uporabi na fiksni lokaciji“ iz Priloge I(1) k okvirni direktivi. Ta kombinirani trg je naveden tudi v členu 19 Direktive o univerzalnih storitvah (možna uvedba izbire ponudnika telekomunikacij po vsakem klicu ali izbire ponudnika telekomunikacij).

7. Minimalni nabor zakupljenih vodov (ki zajema določene tipe zakupljenih vodov do in vključno z 2 Mb na sekundo, kot je navedeno v členu 18 in Prilogi VII Direktive o univerzalnih storitvah).

Ta trg je naveden v Prilogi I(1) k okvirni direktivi v zvezi s členom 16 Direktive o univerzalnih storitvah (zagotovitev zakupljenih vodov končnim uporabnikom).

Za namen člena 18 Direktive o univerzalnih storitvah, ki zajema regulativni nadzor ponudbe minimalnega nabora zakupljenih vodov, je treba opraviti analizo trga.

Raven prodaje na debelo

8. Izvor klica v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji. V tem priporočilu izvor klica vključuje prenos lokalnega klica in je razmejen tako, da je v skladu z opredeljenimi razmejitvami trgov za tranzit klica in dokončanje klica v javnem telefonskem omrežju, zagotovljenem na fiksni lokaciji.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES (izvor klica v fiksni javni telefonski omrežji).

9. Dokončanje klica v posameznih javnih telefonskih omrežjih, zagotovljenih na fiksni lokaciji.

V tem priporočilu dokončanje klica vključuje prenos lokalnega klica in je razmejeno tako, da je v skladu z opredeljenimi razmejitvami trgov za izvor klica in tranzit klica v javnem telefonskem omrežju, zagotovljenem na fiksni lokaciji.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES (dokončanje klica v fiksni javni telefonski omrežji).

10. Tranzitne storitve v fiksni javni telefonski omrežji.

V tem priporočilu so tranzitne storitve razmejene tako, da so v skladu z opredeljenimi razmejitvami trgov za izvor klica in dokončanje klica v javnem telefonskem omrežju, zagotovljenem na fiksni lokaciji.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES (tranzitne storitve v fiksni javni telefonski omrežji).

11. Prodaja na debelo razvezanega dostopa (vključno s sodostopom) do žičnih zank in podzank za zagotavljanje širokopasovnih in govornih storitev.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES in Direktivo 98/10/ES (dostop do fiksnega javnega telefonskega omrežja, vključno z razvezanim dostopom do krajevne zanke) in trgu iz Priloge I(3) k okvirni direktivi v zvezi z Uredbo (ES) št. 2887/2000.

12. Prodaja na debelo širokopasovnega dostopa.

Ta trg zajema dostop do „bitnega toka“, ki omogoča prenos širokopasovnih podatkov v obeh smereh, in druge vrste prodaje na debelo dostopa, ki se zagotavlja prek drugačnih infrastruktur, če in kadar te infrastrukture ponujajo zmogljivosti, enake dostopu do bitnega toka. Vključuje „dostop do omrežja in posebni dostop do omrežja“ iz Priloge I(2) k okvirni direktivi, vendar ne zajema trga iz točke 11 zgoraj ali trga iz točke 18.

13. Prodaja na debelo končnih (naročniških) delov zakupljenih vodov.

14. Prodaja na debelo spojin (operatorskih) delov zakupljenih vodov.

Skupaj trga na debelo 13 in 14 ustrezata trgov iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES in Direktivo 98/10/ES (medsebojno povezovanje zakupljenih vodov), in trgov iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 92/44/EGS (zagotavljanje kapacitete zakupljenih vodov za ponudbo na veliko, namenjeno drugim ponudnikom elektronskih komunikacijskih omrežij ali storitev).

15. Dostop do javnih mobilnih telefonskih omrežij in izvor klica v javnih mobilnih telefonskih omrežjih, omenjena (ločeno) v Prilogi I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivama 97/33/ES in 98/10/ES.

16. Dokončanje govornega klica v posameznih mobilnih omrežjih.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(2) k okvirni direktivi v zvezi z Direktivo 97/33/ES (dokončanje klica v javnih mobilnih telefonskih omrežjih).

17. Nacionalni trg za prodajo na debelo mednarodnega sledenja v javnih mobilnih omrežjih.

Ta trg ustreza trgu iz Priloge I(4) k okvirni direktivi.

18. Radiodifuzijske prenosne storitve za radiodifuzijo vsebin končnim uporabnikom.

Opomba

Nacionalni regulativni organi lahko presojujejo o analizi trga za „sisteme za pogojni dostop do digitalnih televizijskih in radijskih storitev“ v skladu s členom 6(3) Direktive o dostopu. Člen 6(3) Direktive o dostopu določa, da lahko države EFTE svojim nacionalnim regulativnim organom dovolijo proučitev trga za sistem za pogojni dostop do digitalnih televizijskih in radijskih storitev, ne glede na način prenosa.