

PRIPOROČILA

KOMISIJA

PRIPOROČILO KOMISIJE

z dne 17. decembra 2007

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

*(notificirano pod dokumentarno številko C(2007) 5406)***(Besedilo velja za EGP)**

(2007/879/ES)

KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Direktive 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve ⁽¹⁾ in zlasti člena 15(1) Direktive,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Direktiva 2002/21/ES določa zakonodajni okvir za sektor elektronskih komunikacij, katerega namen je odgovoriti na trende zbliževanja tako, da s svojim področjem uporabe zajema vsa elektronska komunikacijska omrežja in storitve. Cilj regulativnega okvira je, da se z razvojem konkurence na trgu postopno odpravijo predhodne posebne določbe, ki veljajo za sektor.

- (2) Namen tega priporočila je opredeliti tiste trge proizvodov in storitev, za katere je lahko v skladu s členom 15(1) Direktive 2002/21/ES upravičeno predhodno urejanje. Cilj vsakega predhodnega regulativnega posredovanja je navsezadnje ustvariti koristi za končne uporabnike z doseganjem trajne konkurenčnosti maloprodajnih trgov. Opredelitev upoštevnih trgov se lahko in se sčasoma spreminja zaradi razvoja značilnosti proizvodov in storitev ter spreminjanja možnosti za nadomestitev povpraševanja in ponudbe. Priporočilo 2003/311/ES je v veljavi že več kot štiri leta, zato je sedaj primerno pregledati prvotno izdajo glede na razvoj trga. To priporočilo tako nadomešča Priporočilo Komisije 2003/311/ES ⁽²⁾.

- (3) Člen 15(1) Direktive 2002/21/ES od Komisije zahteva, da opredeli trge v skladu z načeli konkurenčnega prava. Načela konkurenčnega prava se v tem priporočilu uporabljajo za določitev meja proizvodnega trga v sektorju elektronskih komunikacij, opredelitev ali izbira opredeljenih trgov za predhodno urejanje pa je odvisna od trgov z značilnostmi, s katerimi je mogoče utemeljiti uvedbo predhodnih regulativnih obveznosti. Terminologija, uporabljena v tem priporočilu, temelji na terminologiji iz Direktive 2002/21/ES in Direktive 2002/22/ES; pojasnilo k temu priporočilu opisuje razvijajoče se tehnologije v zvezi s temi trgi. V skladu z Direktivo 2002/21/ES nacionalni regulativni organi opredelijo upoštevne trge glede na razmere v državi, zlasti upoštevne geografske trge na svojem ozemlju.

⁽¹⁾ UL L 108, 24.4.2002, str. 33. Direktiva, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 717/2007 (UL L 171, 29.6.2007, str. 32).

⁽²⁾ UL L 114, 8.5.2003, str. 45.

- (4) Izhodišče za opredelitev trgov v tem priporočilu je opredelitev maloprodajnih trgov glede na pričakovani prihodnji razvoj, ob upoštevanju nadomestljivosti pri povpraševanju in ponudbi. Po opredelitvi maloprodajnih trgov je ustrezno opredeliti upoštevne veleprodajne trge. Ob odsotnosti pravne ureditve morda ni nobenega (trgovskega) veleprodajnega trga, če trg na koncu prodajne verige oskrbuje vertikalno povezano podjetje ali podjetja. Če trg utemeljuje opredelitev, je morda treba zgraditi hipotetični veleprodajni trg, ki je višje v prodajni verigi. Trgi v sektorju elektronskih komunikacij so pogosto dvostranski, ker obsegajo opravljanje storitev preko omrežij ali platform, ki združujejo uporabnike na obeh straneh trga; na primer končne uporabnike, ki si izmenjujejo komunikacije, ali pošiljatelje in prejemnike informacij ali vsebine. Te vidike je treba upoštevati pri določanju in opredelitvi trgov, ker lahko vplivajo na način opredelitve trgov in na to, ali imajo značilnosti, ki bi lahko utemeljile uvedbo predhodnih regulativnih obveznosti.
- (5) Za opredelitev trgov, ki so lahko predmet predhodnega urejanja, je treba uporabiti naslednja kumulativna merila. Prvo merilo je prisotnost velikih in stalnih ovir za vstop na trg. Te so lahko strukturne, pravne ali regulativne. Vendar pa je treba glede na dinamičen značaj in delovanje trgov elektronskih komunikacij pri analizi prihodnjih razmer za opredelitev upoštevni trgov, ki bi lahko bili predmet predhodnega urejanja, upoštevati tudi možnosti premagovanja ovir za vstop na trg 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 pregled stanja na področju konkurence za ovirami za vstop. Tretje merilo je, da zgolj uporaba konkurenčnega prava ne bi zadostovala za ustrezen odziv na zadevne tržne nepopolnosti.
- (6) Glavni kazalniki, ki se upoštevajo pri ocenjevanju prvega in drugega merila, so podobni tistim, ki se preverijo kot del analize prihodnjih razmer na trgu, zlasti kazalniki ovir za vstop ob odsotnosti pravne ureditve (vključno z obsegom nepovratnih stroškov), tržna struktura, delovanje trga in tržna dinamika, vključno s kazalniki, kot so tržni deleži in gibanja, tržne cene in gibanja ter obseg in pokritost konkurenčnih omrežij ali infrastruktur. Vsak trg, ki brez predhodne ureditve izpolnjuje ta tri merila, je lahko predmet predhodnega urejanja.
- (7) Na novo nastajajočih trgih se v skladu z Direktivo 2002/21/ES ne smejo uvesti neprimerne obveznosti, tudi če ima prvi na trgu prednost. Za novo nastajajoče trge se šteje, da obsegajo proizvode ali storitve, pri katerih je zaradi njihovih novosti zelo težko predvideti pogoje povpraševanja ali vstop na trg in ponudbene pogoje, zato je tudi težko uporabiti ta tri merila. Namen tega, da se na novo nastajajočih trgih ne smejo uvesti neprimerne obveznosti, je spodbujati inovacije, kot zahteva člen 8 Direktive 2002/21/ES, hkrati pa je treba preprečiti, da bi vodilno podjetje zasedlo takšne trge, kot je določeno tudi v smernicah Komisije za tržno analizo in ocenjevanje pomembne tržne moči na podlagi regulativnega okvira Skupnosti za elektronske komunikacije in storitve⁽¹⁾. Primarne nadgraditve obstoječe omrežne infrastrukture redko privedejo do novega ali nastajajočega trga. Pomanjkanje zamenljivosti proizvoda se določi z vidika povpraševanja in ponudbe, preden je mogoče zaključiti, da ni del že obstoječega trga. Pojav novih storitev na maloprodajni ravni lahko povzroči nastanek novega veleprodajnega trga v takšnem obsegu, da teh storitev na maloprodajni ravni ni mogoče zagotoviti z uporabo obstoječih proizvodov za ponudbo na veliko.
- (8) Za to priporočilo sta pomembni zlasti dve vrsti ovir za vstop: strukturne in pravne ali regulativne ovire.
- (9) Strukturne ovire za vstop izvirajo iz prvotnih značilnosti na ravni stroškov ali povpraševanja, ki ustvarjajo nesorazmerne pogoje med prvotnimi ponudniki in novimi tekmeči ter ovirajo ali preprečujejo vstop slednjih na trg. Visoke strukturne ovire na primer obstajajo, kadar so za trg značilne absolutne stroškovne prednosti, znatna ekonomija obsega in/ali dosega, omejitve zmogljivosti in visoki nepovratni stroški. Danes je mogoče takšne ovire še vedno odkriti v zvezi s 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 nedonosna za tekmece.

⁽¹⁾ UL C 165, 11.7.2002, str. 6.

- (10) 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 naupoštevem trgu. Kot primer pravne ali regulativne ovire, ki preprečuje vstop na trg, lahko služi 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 trgu. Pravne ali regulativne ovire, ki jih je mogoče odpraviti v ustreznem časovnem okviru, običajno ne predstavljajo gospodarske ovire za vstop na trg v smislu prvega merila.
- (11) 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 konkurence 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 kot predvideno obdobje. Pri ocenjevanju, ali bodo ovire za vstop v odsotnosti pravne ureditve še naprej obstajale, je treba preveriti, ali je industrija izkusila pogoste in uspešne vstopne na trg in ali so vstopi bili ali bodo verjetno v prihodnosti dovolj hitri in trajni, da bodo omejili tržno moč. Pomen ovir za vstop bo med drugim odvisen od najmanjšega učinkovitega obsega proizvodnje in nepovratnih stroškov.
- (12) Tudi kadar so za trg značilne visoke ovire za vstop, lahko drugi strukturni dejavniki na tem trgu pomenijo, da se trg nagiba proti učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru. Tržno dinamiko lahko na primer povzroči tehnološki razvoj ali zbliževanje proizvodov in trgov, ki lahko povzroči konkurenčne omejitve med izvajalci, ki delujejo na ločenih proizvodnih trgih. Do tega lahko pride tudi na trgih z omejenim, vendar zadostnim številom podjetij z različnimi strukturami stroškov, ki se soočajo s tržnim povpraševanjem po elastičnih cenah. Na trgu lahko obstaja tudi presežna zmogljivost, ki konkurenčnim podjetjem običajno omogoči zelo hitro povečanje proizvodnje kot odgovor na kakršen koli dvig cen. Na takšnih trgih lahko sčasoma pride do spremembe tržnih deležev in/ali do padca cen. Če se tržne dinamike hitro spreminjajo, je potrebna posebna previdnost pri izbiri ustreznega časovnega okvira, da bi odražal ustrezen tržni razvoj.
- (13) Odločitev, da se trg opredeli kot trg, ki je lahko predmet predhodnega urejanja, mora biti odvisna tudi od ocene ustreznosti konkurenčnega prava za odpravo tržnih pomanjkljivosti, ki so posledica tega, da sta izpolnjeni prvi dve merili. Ukrepi konkurenčnega prava verjetno ne zadostujejo, če so zahteve po skladnosti ukrepanja za odpravo tržne pomanjkljivosti obsežne ali če je nujno pogosto in/ali pravočasno ukrepanje.
- (14) Uporaba navedenih treh meril bi morala omejiti število trgov v sektorju elektronskih komunikacij, na katerih se uvedejo predhodne regulativne obveznosti, kar bi prispevalo k cilju regulativnega okvira, da se z razvojem konkurence na trgih postopno omejijo predhodne posebne določbe, ki veljajo za sektor. Ta merila je treba uporabljati kumulativno, tako da neizpolnjevanje katerega koli od njih pomeni, da trg ne more biti predmet predhodnega urejanja.
- (15) Regulativni nadzor maloprodajnih storitev se uvede samo, kadar nacionalni regulativni organi menijo, da z ustreznimi ukrepi v veleprodaji ali ukrepi glede izbire ali predizbire obratovalca ne bi dosegli cilja, da se zagotovi učinkovita konkurenca in ciljev javnega interesa. S posredovanjem na veleprodajni ravni, vključno s sredstvi, ki lahko vplivajo na maloprodajne trge, lahko države članice zagotovijo, da je vrednostna veriga čim bolj odprta za običajne konkurenčne postopke, s čimer se dosežejo najboljši rezultati za končne uporabnike. To priporočilo zato opredeljuje predvsem veleprodajne trge, katerih ustrezna pravna ureditev je namenjena odpravi pomanjkanja učinkovite konkurence, ki se odraža na trgih končnih uporabnikov. Če nacionalni regulativni organ dokaže, da so bili veleprodajni ukrepi neuspešni, je lahko zadevni maloprodajni trg predmet predhodnega urejanja, če so izpolnjena zgornja tri merila.
- (16) Postopek opredeljevanja trgov v tem priporočilu ne posega v trge, ki jih je mogoče v posebnih primerih opredeliti po konkurenčnem pravu. Poleg tega obseg predhodnega urejanja ne posega v obseg dejavnosti, ki se lahko analizirajo po konkurenčnem pravu.

- (17) Trgi, navedeni v Prilogi, so opredeljeni na podlagi teh treh kumulativnih meril. Za trge, ki niso navedeni v tem priporočilu, uporabijo nacionalni regulativni organi test treh meril. Za trge v prilogi k Priporočilu 2003/311/ES z dne 11. februarja 2003, ki niso navedeni v prilogi k temu priporočilu, morajo biti nacionalni regulativni organi pooblaščen za uporabo testa treh meril, da ugotovijo, ali je glede na razmere v državi trg še lahko predmet predhodnega urejanja. Nacionalni regulativni organ se lahko pri trgih, navedenih v tem priporočilu, odloči, da jih ne bo analiziral, če ugotovi, da navedena tri merila za zadevni trg niso izpolnjena. Nacionalni regulativni organi lahko opredelijo trge, ki se razlikujejo od tistih, ki so navedeni v tem priporočilu, pod pogojem, da ravnajo v skladu s členom 7 Direktive 2002/21/ES. Če osnutek ukrepa, ki vpliva na trgovino med državami članicami, kakor je opisano v uvodni izjavi 38 Direktive 2002/21/ES, ni sporočen, se lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev. Trgi, ki niso navedeni v tem priporočilu, morajo biti opredeljeni na podlagi konkurenčnih načel, določenih v Obvestilu Komisije o opredelitvi upoštevne trga za namene konkurenčnega prava Skupnosti ⁽¹⁾, in morajo biti skladni s smernicami Komisije za tržno analizo in oceno pomembne tržne moči ⁽²⁾, pri čemer morajo biti izpolnjena navedena tri merila.
- (18) Dejstvo, da to priporočilo opredeljuje tiste trge proizvodov in storitev, na katerih je mogoče utemeljiti predhodno urejanje, ne pomeni, da je urejanje vedno upravičeno ali da bodo na teh trgih uvedene regulativne obveznosti iz določenih Direktiv. Urejanja zlasti ni mogoče uvesti ali pa ga je treba odpraviti, če na teh trgih obstaja učinkovita konkurenca brez pravne ureditve, kar pomeni, da noben izvajalec nima pomembne tržne moči v smislu člena 14 Direktive 2002/21/ES. Regulativne obveznosti morajo biti ustrezne in utemeljene z naravo ugotovljenega problema, sorazmerne ter upravičene v smislu ciljev, določenih v Direktivi 2002/21/ES, in morajo zlasti povečevati koristi za uporabnike, zagotavljati, da ne pride do izkrivljanja ali omejevanja konkurence, spodbujati učinkovite naložbe v infrastrukturo, podpirati inovacije ter spodbujati učinkovito uporabo in upravljanje radijskih frekvenc in številskih virov.
- (19) To priporočilo je bilo predmet javne razprave ter posvetovanja z nacionalnimi regulativnimi organi in nacionalnimi organi za konkurenco –
- PRIPOROČA:
1. Pri opredelitvi upoštevne trgov glede na razmere v državi v skladu s členom 15(3) Direktive 2002/21/ES, nacionalni regulativni organi analizirajo trge proizvodov in storitev, opredeljene v Prilogi k temu priporočilu.
 2. Pri opredelitvi trgov, ki niso navedeni v Prilogi, nacionalni regulativni organi zagotovijo, da so kumulativno izpolnjena naslednja tri merila:
 - (a) prisotnost velikih in stalnih ovir za vstop na trg. Te so lahko strukturne, pravne ali regulativne;
 - (b) tržna struktura, ki se ne nagiba k učinkoviti konkurenci v ustreznem časovnem okviru. Uporaba tega merila vključuje pregled stanja na področju konkurence za ovirami za vstop;
 - (c) samo konkurenčno pravo ni dovolj za odpravo zadevnih tržnih pomanjkljivosti.
 3. To priporočilo ne posega v opredelitve trgov, rezultate tržnih analiz in regulativne obveznosti, ki so jih sprejeli nacionalni regulativni organi v skladu s členi 15(3) in 16 Direktive 2002/21/ES pred sprejetjem tega priporočila.
 4. To priporočilo je naslovljeno na države članice.
- V Bruslju, 17. decembra 2007
- Za Komisijo
Neelie KROES
Članica Komisije

⁽¹⁾ UL C 372, 9.12.1997, str. 5.

⁽²⁾ UL C 165, 11.7.2002, str. 6.

PRILOGA

Maloprodajna raven

1. Dostop do javnega telefonskega omrežja na fiksni lokaciji za rezidenčne in poslovne uporabnike.

Veleprodajna raven

2. Posredovanje klica v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji.

Za namene tega priporočila izvor klica vključuje prenos klica, ki je razmejen tako, da je v nacionalnem smislu skladen z opredeljenimi razmejitvami trgov za tranzit klica in za zaključevanje klica v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji.

3. Zaključevanje klica v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji.

Za namene tega priporočila dokončanje klica vključuje prenos klica, ki je razmejen tako, da je v nacionalnem smislu skladen z opredeljenimi razmejitvami trgov za posredovanje klica in za tranzit klica v javnem telefonskem omrežju na fiksni lokaciji.

4. Prodaja na debelo dostopa do (fizične) omrežne infrastrukture (vključno s sodostopom ali razvezanim dostopom) na fiksni lokaciji.

5. Prodaja na debelo širokopasovnega dostopa.

Ta trg obsega nefizični ali navidezni dostop do omrežja, vključno z dostopom z bitnim tokom na fiksni lokaciji. Na tržni verigi se nahaja pod fizičnim dostopom, ki ga pokriva zgoraj navedeni trg 4, v smislu, da je mogoče širokopasovni dostop za prodajo na debelo vzpostaviti z uporabo tega vira v kombinaciji z drugimi elementi.

6. Prodaja na debelo zaključevalnih segmentov zakupljenih vodov, ne glede na tehnologijo, s katero se zagotovi zakupljena ali namenska zmogljivost.

7. Zaključevanje govornega klica v posameznih mobilnih omrežjih.
-