

RECOMANDĂRI

COMISIE

RECOMANDAREA COMISIEI

din 17 decembrie 2007

privind piețele relevante de produse și de servicii din sectorul comunicațiilor electronice care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, în conformitate cu Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice

[notificată cu numărul C(2007) 5406]

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2007/879/CE)

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice ⁽¹⁾, în special articolul 15 alineatul (1),

întrucât:

- (1) Directiva 2002/21/CE stabilește un cadru legislativ pentru sectorul comunicațiilor electronice care intenționează să răspundă tendințelor de convergență prin includerea tuturor rețelelor și a serviciilor de comunicații electronice în sfera sa de aplicare. Scopul cadrului legislativ este de a reduce treptat reglementările *ex ante* specifice sectorului, pe măsură ce concurența de pe piață se intensifică.
- (2) Scopul prezentei recomandări este să identifice piețele de produse și de servicii în cazul cărora reglementarea *ex ante* poate fi justificată în conformitate cu articolul 15

alineatul (1) din Directiva 2002/21/CE. Obiectivul oricărei intervenții de reglementare *ex ante* este, în ultimă instanță, de a genera beneficii pentru utilizatorii finali prin transformarea piețelor cu amănuntul în piețe competitive, asigurând durabilitatea acestora. Definiția piețelor relevante poate să se modifice și chiar se modifică în timp, pe măsură ce caracteristicile produselor și ale serviciilor evoluează, iar posibilitățile de substituire din perspectiva cererii și a ofertei suferă schimbări. Dat fiind că Recomandarea 2003/311/CE se află în vigoare de peste patru ani, este oportun acum să se revizuiască ediția inițială în funcție de evoluțiile pieței. Drept urmare, prezenta recomandare înlocuiește Recomandarea 2003/311/CE a Comisiei ⁽²⁾.

- (3) Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2002/21/CE impune definirea de către Comisie a piețelor în conformitate cu principiile dreptului concurenței. În consecință, prezenta recomandare utilizează principiile dreptului concurenței pentru a stabili limitele piețelor de produse din cadrul sectorului comunicațiilor electronice, identificarea sau selectarea piețelor definite pentru reglementarea *ex ante* depinzând de prezența sau absența caracteristicilor care ar justifica impunerea obligațiilor de reglementare *ex ante*. Terminologia folosită în prezenta recomandare se fundamentează pe terminologia folosită în Directiva 2002/21/CE și în Directiva 2002/22/CE; nota explicativă la prezenta recomandare descrie tehnologiile aflate în dezvoltare, în relație cu aceste piețe. Conform Directivei 2002/21/CE, autoritățile naționale de reglementare sunt cele cărora le revine responsabilitatea de a defini piețele relevante corespunzătoare circumstanțelor naționale, în special piețele geografice relevante de pe teritoriul lor.

⁽¹⁾ JO L 108, 24.4.2002, p. 33. Directivă modificată prin Regulamentul (CE) nr. 717/2007 (JO L 171, 29.6.2007, p. 32).

⁽²⁾ JO L 114, 8.5.2003, p. 45.

- (4) În prezenta recomandare, punctul de plecare pentru identificarea piețelor îl constituie definirea piețelor cu amănuntul dintr-o perspectivă orientată către viitor, luând în calcul substituibilitatea din perspectiva cererii și a ofertei. Odată definite piețele cu amănuntul, se poate apoi proceda la identificarea piețelor relevante cu ridicata. În cazul în care piața din aval este aprovizionată de o întreprindere sau de întreprinderi integrate vertical, nu poate exista nicio piață cu ridicata (pentru comercianți) în absența reglementării. În consecință, dacă identificarea pieței se justifică, ar putea fi necesară crearea unei piețe teoretice cu amănuntul în amonte. Piețele din sectorul comunicațiilor electronice sunt deseori duale, în sensul că înglobează servicii furnizate prin rețele sau platforme care reunesc utilizatori de ambele părți ale pieței, cum ar fi, de exemplu, utilizatori finali care comunică între ei sau emițători și receptori de informații sau de conținut. Trebuie să se țină seama de aceste aspecte atunci când se ia în considerare identificarea și definirea piețelor, dat fiind că ele pot afecta atât modul în care sunt definite piețele, cât și prezența sau absența caracteristicilor care ar putea justifica impunerea de obligații de reglementare *ex ante*.
- (5) Pentru a putea identifica piețele care pot face obiectul unei reglementări *ex ante*, este necesar să se aplice următoarele criterii cumulative. Primul criteriu este prezența unor obstacole importante și netranzitorii la intrarea pe piață. Acestea pot fi de ordin structural sau pot avea caracter juridic sau de reglementare. Însă, date fiind funcționarea și caracterul dinamic ale piețelor din sectorul comunicațiilor electronice, la realizarea unei analize prospective în vederea identificării piețelor relevante pentru o posibilă reglementare *ex ante* ar trebui, de asemenea, să se ia în considerare și posibilități de depășire într-un orizont de timp relevant a acestor obstacole la intrarea pe piață. Ca urmare, cel de-al doilea criteriu admite doar piețele a căror structură nu tinde către o concurență efectivă într-un orizont de timp relevant. Aplicarea acestui criteriu presupune examinarea situației concurenței dincolo de obstacolele în calea intrării pe piață. Cel de-al treilea criteriu este reprezentat de faptul că aplicarea doar a dreptului concurenței nu ar rezolva în mod adecvat deficiențele respective pe care le prezintă piața.
- (6) Principalii indicatori care trebuie avuți în vedere în momentul evaluării primului și celui de-al doilea criteriu sunt similari celor studiați în cadrul unei analize de piață prospective, în special indicatorii privind obstacolele în calea intrării pe piață în absența reglementării (inclusiv amploarea costurilor irecuperabile), structura pieței, randamentul și dinamica pieței, inclusiv indicatori precum cotele de piață și tendințele aferente, prețurile pe piață și tendințele aferente, precum și dimensiunea și acoperirea rețelelor sau infrastructurilor concurente. Orice piață care satisface cele trei criterii în absența reglementării *ex ante* este susceptibilă de a fi supusă reglementării *ex ante*.
- (7) Piețele nou apărute nu ar trebui să fie supuse unor obligații inadecvate, chiar dacă există un „avantaj al primului sosit”, conform Directivei 2002/21/CE. Se consideră că piețele nou apărute înglobează produse sau servicii pentru care, datorită faptului că sunt noi, este foarte dificil să se prevadă condițiile privind cererea sau privind intrarea pe piață și oferta și, ca urmare, este dificil să se aplice cele trei criterii. Scopul nesupunerii piețelor nou apărute la obligații inadecvate este de a promova inovația, în conformitate cu articolul 8 din Directiva 2002/21/CE; în același timp, trebuie să se prevină blocarea acestor piețe de către întreprinderea dominantă, după cum se specifică și în orientările privind analizele de piață și evaluarea puterii semnificative pe piață, conform cadrului de reglementare comunitar pentru rețele și servicii de comunicații electronice⁽¹⁾. Modernizările succesive ale infrastructurii rețelelor existente duc rareori la apariția unei piețe noi. Lipsa substituibilității unui produs trebuie să fie stabilită atât din perspectiva cererii, cât și din cea a ofertei, înainte de a se putea concluziona că produsul respectiv nu este inclus într-o piață deja existentă. Apariția unor noi servicii cu amănuntul ar putea duce la crearea unei noi piețe derivate cu ridicata, în măsura în care serviciile respective cu amănuntul nu pot fi furnizate utilizându-se produse cu ridicata deja existente.
- (8) În ceea ce privește obstacolele în calea intrării pe piață, două tipuri de astfel de obstacole sunt relevante în sensul prezentei recomandări: obstacolele de ordin structural și obstacolele cu caracter juridic sau de reglementare.
- (9) Obstacolele de ordin structural în calea intrării pe piață sunt datorate caracteristicilor inițiale privind costurile sau cererea, care creează condiții inegale pentru întreprinderile aflate deja pe piață și pentru cele care doresc să intre pe piață, care stânjenesc sau împiedică intrarea pe piață a celor din urmă. De exemplu, se pot întâlni obstacole importante de ordin structural în cazul în care piața este caracterizată de avantaje de costuri absolute, economii de scară și/sau economii de gamă semnificative, limitări de capacitate și costuri irecuperabile ridicate. Până în prezent, se pot încă identifica asemenea obstacole în ceea ce privește implementarea și/sau furnizarea pe scară largă la posturi fixe a rețelelor cu acces local. Un obstacol structural asociat poate exista și în cazul în care furnizarea serviciilor necesită o componentă de rețea care nu poate fi duplicată din motive tehnice sau poate fi duplicată doar cu niște costuri care fac ca activitatea respectivă să fie neprofitabilă pentru concurenții de pe piață.

(1) JO C 165, 11.7.2002, p. 6.

- (10) Obstacolele cu caracter juridic sau de reglementare nu sunt datorate unor condiții economice, ci rezultă de pe urma unor măsuri legislative, administrative sau de altă natură ale autorităților naționale, care au un impact direct asupra condițiilor de intrare și/sau poziționare a operatorilor pe piața relevantă. Un exemplu de obstacol cu caracter juridic sau de reglementare care împiedică intrarea pe piață este reprezentat de limitarea numărului de întreprinderi care au acces la spectru în vederea furnizării de servicii specifice. Alte exemple de obstacole cu caracter juridic sau de reglementare sunt formele de control asupra prețurilor sau alte măsuri privind prețurile care le sunt impuse întreprinderilor, care afectează nu numai intrarea, ci și poziționarea pe piață a acestora. În mod normal, obstacolele cu caracter juridic sau de reglementare care pot fi eliminate într-un orizont de timp relevant nu ar trebui să fie considerate obstacole de ordin economic în calea intrării pe piață, situație care ar permite îndeplinirea primului criteriu.
- (11) De asemenea, obstacolele în calea intrării pe piață pot deveni mai puțin relevante în cazul piețelor bazate pe inovație, care sunt caracterizate în permanență de progrese tehnologice. În cazul unor asemenea piețe, presiunile concurențiale se datorează deseori amenințărilor referitoare la inovații din partea unor concurenți potențiali care nu sunt încă pe piață. Pe piețele bazate pe inovație poate exista o concurență dinamică sau pe termen-lung între firme care nu sunt în mod neapărat concurente pe o piață „statică” deja existentă. Prezenta recomandare nu identifică piețe în cazul cărora se anticipează că obstacolele în calea intrării nu vor persista o perioadă previzibilă de timp. Pentru a stabili dacă obstacolele în calea intrării sunt susceptibile de a persista în absența reglementării, este necesar să se analizeze dacă industria respectivă a cunoscut intrări frecvente și reușite pe piață și dacă asemenea intrări sunt, sau probabil că vor fi în viitor, suficient de iminente și de persistente pentru a limita puterea pe piață. Relevanța obstacolelor în calea intrării va depinde, printre altele, de nivelul minim de eficiență a producției și de costurile care nu pot fi recuperate.
- (12) Chiar și în cazul în care o piață este caracterizată de obstacole importante în calea intrării, alți factori structurali de pe piața respectivă pot arăta că piața tinde către o situație de concurență efectivă în orizontul de timp vizat. De exemplu, dinamica pieței poate fi datorată progreselor tehnologice sau convergenței unor produse și piețe care poate da naștere unor presiuni concurențiale între operatori ce activează pe piețe de produse distincte. Acest lucru poate fi valabil și în cazul unor piețe cu un număr limitat (dar suficient) de întreprinderi care au structuri de costuri diferite și care se confruntă cu o cerere de piață caracterizată de elasticitatea prețurilor. De asemenea, ar putea exista capacitate în exces pe o piață care în mod normal ar permite firmelor concurente să își extindă foarte rapid producția ca reacție la orice creștere a prețurilor. În cadrul unor asemenea piețe, cotele de piață se pot modifica în timp și/sau se pot observa scăderi semnificative ale prețurilor. În cazul în care dinamica pieței se schimbă rapid, orizontul de timp relevant trebuie ales cu mare atenție, astfel încât să reflecte evoluțiile pertinente ale pieței.
- (13) Decizia de a identifica o piață ca fiind susceptibilă de a fi supusă unei reglementări *ex ante* ar trebui să depindă și de o evaluare a capacității dreptului concurenței de a rezolva deficiențele pieței datorate îndeplinirii primelor două criterii. Intervențiile în temeiul dreptului concurenței probabil că nu vor fi suficiente în cazul în care o intervenție vizând remedierea unei deficiențe a pieței trebuie să satisfacă un număr mare de criterii de conformitate sau în cazul în care intervențiile frecvente și/sau rapide sunt indispensabile.
- (14) Aplicarea celor trei criterii ar trebui să limiteze numărul de piețe din sectorul comunicațiilor electronice în cazul cărora se impun obligații de reglementare *ex ante* și, ca urmare, să contribuie la scopul cadrului legislativ de a reduce treptat reglementarea sectorială *ex ante*, pe măsură ce concurența pe piață se dezvoltă. Aceste criterii trebuie aplicate cumulativ, astfel încât, în cazul în care unul dintre ele nu este îndeplinit, să se poată concluziona că piața respectivă nu trebuie identificată ca fiind susceptibilă de a fi supusă reglementării *ex ante*.
- (15) Controalele de reglementare privind serviciile cu amănuntul ar trebui impuse numai în cazul în care autoritățile naționale de reglementare consideră că măsurile aplicabile prețurilor cu ridicata sau măsurile cu privire la selectarea sau preselecția operatorilor nu ar reuși să asigure o concurență efectivă și realizarea obiectivelor de interes public. Intervenind la nivelul comerțului cu amănuntul, inclusiv prin măsuri de remediere care pot afecta piețele cu amănuntul, statele membre pot lua o serie de măsuri astfel încât o parte cât mai mare a lanțului de valori este deschisă proceselor de concurență, generând astfel rezultate optime pentru utilizatorii finali. Așadar, prezenta recomandare identifică în principal piețe cu ridicata, în cazul cărora scopul reglementării corespunzătoare este de a remedia lipsa concurenței efective care este evidentă pe piețele utilizatorilor finali. Dacă o autoritate națională de reglementare dovedește că intervențiile pe piața cu ridicata au eșuat, piața relevantă cu amănuntul poate fi susceptibilă de a fi supusă reglementării *ex ante*, cu condiția îndeplinirii celor trei criterii stabilite mai sus.
- (16) Procesul de identificare a piețelor în cadrul prezentei recomandări nu aduce atingere piețelor care pot fi definite în anumite cazuri conform dreptului concurenței. Pe lângă aceasta, sfera de aplicare a reglementării *ex ante* nu aduce atingere sferei de activități care pot fi analizate în temeiul dreptului concurenței.

- (17) Piețele enumerate în anexă au fost identificate pe baza acestor trei criterii cumulative. În cazul piețelor care nu sunt incluse în prezenta recomandare, autoritățile naționale de reglementare trebuie să aplice testul celor trei criterii. În ceea ce privește piețele din anexa la Recomandarea 2003/311/CE din 11 februarie 2003 care nu sunt incluse în anexa la prezenta recomandare, autoritățile naționale de reglementare ar trebui să aibă puterea de a aplica testul celor trei criterii pentru a putea determina dacă, în funcție de circumstanțele naționale, o piață este încă susceptibilă de a fi supusă reglementării *ex ante*. Pentru piețele enumerate în prezenta recomandare, o autoritate națională de reglementare poate opta să nu realizeze o analiză de piață dacă stabilește că cele trei criterii nu sunt satisfăcute în cazul pieței respective. Autoritățile naționale de reglementare pot identifica piețe diferite față de cele incluse în prezenta recomandare, cu condiția respectării articolului 7 din Directiva 2002/21/CE. Nerespectarea obligației de a notifica un proiect de măsură care afectează schimburile comerciale între statele membre, după cum se prevede la considerentul 38 din Directiva 2002/21/CE, poate duce la demararea unor proceduri de sancționare a nerespectării obligațiilor care decurg din calitatea de stat membru. Alte piețe decât cele enumerate în prezenta recomandare ar trebui definite pe baza principiilor de concurență stabilite de Comunicarea Comisiei privind definirea pieței relevante în sensul dreptului comunitar al concurenței⁽¹⁾ și ar trebui să respecte orientările Comisiei privind analiza de piață și evaluarea puterii semnificative pe piață⁽²⁾ și, în același timp, să satisfacă cele trei criterii stabilite mai sus.
- (18) Faptul că prezenta recomandare identifică piețele de produse și de servicii în cazul cărora se poate justifica reglementarea *ex ante* nu înseamnă că reglementarea este întotdeauna justificată sau că aceste piețe vor face obiectul impunerii unor obligații de reglementare stabilite prin directivele specifice. În special, reglementarea nu poate fi impusă sau trebuie retrasă în cazul în care pe aceste piețe există o concurență efectivă în absența reglementării, cu alte cuvinte dacă nici un operator nu deține o putere semnificativă pe piață în sensul articolului 14 din Directiva 2002/21/CE. Obligațiile de reglementare trebuie să fie corespunzătoare și să se bazeze pe natura problemei identificate, proporționale și justificate, având în vedere obiectivele prevăzute prin Directiva 2002/21/CE, în special maximizarea beneficiilor pentru utilizatori, asigurarea unei concurențe care nu este denaturată sau restricționată, încurajarea investițiilor eficiente în infrastructură și promovarea inovațiilor,

precum și încurajarea utilizării și a gestionării eficiente a frecvențelor radio și a resurselor de numerotare.

- (19) Prezenta recomandare a făcut obiectul unei proceduri de consultare publică și de consultare cu autoritățile naționale de reglementare și cu autoritățile naționale din domeniul concurenței,

RECOMANDĂ:

1. La definirea piețelor relevante corespunzătoare circumstanțelor naționale, conform articolului 15 alineatul (3) din Directiva 2002/21/CE, autoritățile naționale de reglementare trebuie să analizeze piețele de produse și de servicii identificate în anexa la prezenta recomandare.
2. În momentul în care identifică alte piețe decât cele stabilite în anexă, autoritățile naționale de reglementare trebuie să se asigure că următoarele trei criterii sunt îndeplinite în același timp:
 - (a) prezența unor obstacole importante și netranzitorii la intrarea pe piață. Acestea pot fi de ordin structural sau pot avea caracter juridic sau de reglementare;
 - (b) o structură de piață care nu tinde către o concurență efectivă într-un orizont de timp relevant. Aplicarea acestui criteriu presupune examinarea situației concurenței dincolo de obstacolele în calea intrării pe piață;
 - (c) faptul că aplicarea doar a dreptului concurenței nu poate rezolva în mod adecvat deficiențele respective pe care le prezintă piața.
3. Prezenta recomandare nu aduce atingere definițiilor piețelor, rezultatelor analizelor de piață și obligațiilor de reglementare adoptate de autoritățile naționale de reglementare în conformitate cu articolul 15 alineatul (3) și cu articolul 16 din Directiva 2002/21/CE înainte de data adoptării prezentei recomandări.
4. Prezenta recomandare se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles, 17 decembrie 2007.

Pentru Comisie
Neelie KROES
Membru al Comisiei

(1) JO C 372, 9.12.1997, p. 5.

(2) JO C 165, 11.7.2002, p. 6.

ANEXĂ

Piețe cu amănuntul

1. Accesul clienților rezidenți și nerezidenți la un post fix din rețeaua publică de telefonie.

Piețe cu ridicata

2. Inițierea apelului la un post fix din rețeaua publică de telefonie.

În sensul prezentei recomandări, se consideră că inițierea apelului include transmiterea apelului, definită astfel încât să fie conformă, în context național, cu limitele stabilite pentru piața serviciilor de tranzit și de terminare a apelurilor la un post fix din rețeaua publică de telefonie.

3. Terminarea apelului la un post fix din rețeaua publică de telefonie.

În sensul prezentei recomandări, se consideră că terminarea apelului include transmiterea apelului, definită astfel încât să fie conformă, în context național, cu limitele stabilite pentru piața serviciilor de inițiere și de tranzit a apelurilor la un post fix din rețeaua publică de telefonie.

4. Acces cu ridicata (fizic) la infrastructura de rețea (inclusiv acces partajat sau acces complet separat) la un post fix.

5. Acces cu ridicata la comunicații în bandă largă.

Această piață înglobează accesul virtual (care nu este fizic) la rețea, inclusiv acces de tip „bit-stream”, la un post fix. Această piață este situată în aval față de piața de acces fizic de la punctul 4 de mai sus, în sensul că accesul cu ridicata la comunicațiile în bandă largă se poate baza pe această resursă, în combinație cu alte elemente.

6. Furnizarea cu ridicata a unor segmente terminale de linii închiriate, indiferent de tehnologia utilizată pentru punerea la dispoziție de capacitate închiriată sau rezervată.

7. Terminarea apelurilor de voce în rețelele individuale de telefonie mobilă.
-