

## RACCOMANDAZIONI

## COMMISSIONE

## RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 17 dicembre 2007

**relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche che possono essere oggetto 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(2007) 5406]

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2007/879/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, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica <sup>(1)</sup>, in particolare l'articolo 15, paragrafo 1,

considerando quanto segue:

- (1) La direttiva 2002/21/CE istituisce un quadro normativo per il settore delle comunicazioni elettroniche che intende tenere conto delle dinamiche di convergenza abbracciando nel suo campo di applicazione tutte le reti e i servizi di comunicazione elettronica. L'obiettivo di tale quadro è ridurre progressivamente la regolamentazione settoriale ex ante a mano a mano che si sviluppa la concorrenza sul mercato.
- (2) Scopo della presente raccomandazione è individuare i mercati di prodotti e servizi in cui sia giustificabile una regolamentazione ex ante, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/CE. In ultima analisi

l'obiettivo di qualsiasi intervento regolatorio ex ante è apportare vantaggi agli utenti finali rendendo i mercati al dettaglio concorrenziali in modo sostenibile. La definizione dei mercati rilevanti può variare e varia effettivamente nel corso del tempo via via che le caratteristiche dei prodotti e dei servizi si evolvono e cambiano le possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta. Considerato che la raccomandazione 2003/311/CE è in vigore da oltre quattro anni, è opportuno rivederne l'edizione iniziale alla luce degli sviluppi del mercato. La presente raccomandazione sostituisce pertanto la raccomandazione 2003/311/CE della Commissione <sup>(2)</sup>.

- (3) L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/21/CE stabilisce che la Commissione definisca i mercati secondo i principi del diritto della concorrenza. I principi del diritto della concorrenza sono pertanto utilizzati nella presente raccomandazione per delimitare i mercati dei prodotti all'interno del settore delle comunicazioni elettroniche, mentre l'individuazione o la selezione dei mercati che possono essere oggetto di regolamentazione ex ante dipende dal fatto che tali mercati abbiano caratteristiche che giustificano l'imposizione di obblighi regolamentari ex ante. La terminologia utilizzata nella presente raccomandazione è basata sulla terminologia utilizzata nelle direttive 2002/21/CE e 2002/22/CE; la nota esplicativa della presente raccomandazione descrive gli sviluppi tecnologici relativi a questi mercati. Ai sensi della direttiva 2002/21/CE, le autorità nazionali di regolamentazione definiscono i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale, in particolare i mercati geografici rilevanti nel loro territorio.

<sup>(1)</sup> GU L 108 del 24.4.2002, pag. 33. Direttiva modificata dal regolamento (CE) n. 717/2007 (GU L 171 del 29.6.2007, pag. 32).

<sup>(2)</sup> GU L 114 dell'8.5.2003, pag. 45.

- (4) Il punto di partenza per l'individuazione dei mercati nella presente raccomandazione è la definizione dei mercati al dettaglio in una prospettiva futura, tenuto conto della sostituibilità sul lato della domanda e dell'offerta. Una volta definiti i mercati al dettaglio, è opportuno individuare i mercati all'ingrosso rilevanti. Se il mercato a valle è rifornito da una o più imprese integrate verticalmente, può non esservi alcun mercato all'ingrosso (commerciale) in assenza di regolamentazione. Di conseguenza, se il mercato lo giustifica, può essere necessario partire da un concetto di mercato all'ingrosso a monte nozionale. I mercati nel settore delle comunicazioni elettroniche hanno spesso una duplice natura, in quanto comprendono servizi forniti tramite reti o piattaforme che riuniscono utenti su entrambi i lati del mercato: ad esempio utenti finali che scambiano comunicazioni o emittenti e destinatari di informazioni o contenuti. Occorre tenere presenti questi aspetti al momento dell'individuazione e della definizione dei mercati, in quanto in funzione di essi un mercato può essere definito in modi diversi e avere o meno le caratteristiche che possono giustificare l'imposizione di obblighi regolamentari ex ante.
- (5) Per individuare i mercati che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante, è opportuno applicare i seguenti criteri cumulativi. Il primo criterio è la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso, che possono essere di carattere strutturale, giuridico o normativo. Tuttavia, dato il carattere dinamico e il funzionamento dei mercati delle comunicazioni elettroniche, quando si effettua un'analisi prospettiva per individuare i mercati rilevanti che possano eventualmente essere oggetto di regolamentazione ex ante, è opportuno tenere in considerazione anche le possibilità di superare tali ostacoli nell'arco di tempo considerato. 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 al di là degli ostacoli all'accesso. Il terzo criterio è che l'applicazione del diritto della concorrenza non sarebbe di per sé sufficiente a rimediare ai fallimenti di mercato esistenti.
- (6) Per quanto concerne il primo e il secondo criterio, i principali indicatori da considerare al momento della valutazione sono analoghi a quelli esaminati nel contesto di un'analisi di mercato in prospettiva futura; si tratta in particolare di indicatori concernenti gli ostacoli all'accesso in assenza di regolamentazione (compresa l'entità dei costi irrecuperabili), la struttura del mercato, l'andamento e la dinamica del mercato, compresi indicatori come le quote di mercato e le relative tendenze, i prezzi di mercato e le relative tendenze, nonché la portata e la copertura delle reti o infrastrutture concorrenti. Qualsiasi mercato può essere oggetto di regolamentazione ex ante se soddisfa i tre criteri in assenza di tale regolamentazione.
- (7) Conformemente alla direttiva 2002/21/CE è opportuno che i nuovi mercati emergenti non siano oggetto di obblighi ingiustificati, sebbene le imprese che sono entrate per prime nel mercato siano avvantaggiate. Tra i nuovi mercati emergenti rientrano i mercati dei prodotti e dei servizi per i quali, a causa della loro novità, è molto difficile prevedere le condizioni della domanda e quelle dell'offerta o le condizioni di ingresso sul mercato e di conseguenza applicare i tre criteri. Evitando di assoggettare i nuovi mercati emergenti ad obblighi ingiustificati, si intende incoraggiare l'innovazione, come richiesto dall'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE; nel contempo occorre impedire la preclusione di tali mercati da parte dell'impresa leader, come indicato nelle «Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica»<sup>(1)</sup>. I potenziamenti progressivi dell'infrastruttura di rete esistente raramente portano ad un mercato nuovo o emergente. Occorre accertare la mancanza di sostituibilità di un prodotto dal punto di vista sia dell'offerta che della domanda prima di poter concludere che tale prodotto non fa parte di un mercato già esistente. L'introduzione di nuovi servizi al dettaglio può dare origine ad un nuovo mercato all'ingrosso derivato nella misura in cui tali servizi al dettaglio non possono essere forniti utilizzando i prodotti all'ingrosso esistenti.
- (8) Due sono le tipologie di ostacoli all'accesso al mercato ai fini della presente raccomandazione: gli ostacoli strutturali e gli ostacoli giuridici o normativi.
- (9) 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 vantaggi di costi assoluti, economie di scala e/o economie di diversificazione considerevoli, limiti di capacità ed elevati costi irrecuperabili. Tali ostacoli si frappongono a tutt'oggi all'installazione e/o alla 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 per i concorrenti.

(1) GU C 165 dell'11.7.2002, pag. 6.

- (10) Gli ostacoli giuridici o normativi non sono determinati dalle condizioni economiche, bensì 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 rilevante. Un esempio di ostacolo giuridico o normativo che impedisce l'accesso ad un mercato è un limite al numero 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. Gli ostacoli giuridici o normativi che possono essere soppressi nell'arco di tempo considerato non dovrebbero essere considerati di norma come un ostacolo economico all'accesso tale da soddisfare il primo criterio.
- (11) Gli ostacoli all'accesso possono altresì diventare meno importanti per quanto riguarda i mercati guidati dall'innovazione e caratterizzati dal costante progresso tecnologico. In questi mercati la «pressione» concorrenziale è spesso dovuta alla minaccia innovativa rappresentata dai potenziali concorrenti non ancora presenti sul mercato. Nei mercati innovativi, può instaurarsi una forma di concorrenza dinamica o 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. Per valutare se gli ostacoli all'accesso potrebbero persistere in assenza di regolamentazione, è necessario esaminare se gli ingressi di nuovi operatori nel settore siano stati frequenti e abbiano avuto successo e se tali ingressi siano, o probabilmente saranno, sufficientemente immediati e persistenti da limitare il potere di mercato. La rilevanza degli ostacoli all'accesso dipenderà tra l'altro dal volume di produzione minimo necessario per un'attività efficace e dai costi irrecuperabili.
- (12) 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. La dinamica del mercato può essere determinata ad esempio dagli sviluppi tecnologici o dalla convergenza dei prodotti e dei mercati, che può dare luogo a pressioni concorrenziali tra operatori attivi su mercati di prodotti distinti. Ciò può avvenire anche nei mercati caratterizzati da un numero limitato ma sufficiente di imprese con strutture dei costi divergenti e da una domanda elastica rispetto ai prezzi. Inoltre vi può essere un eccesso di capacità in un mercato che permetterebbe normalmente ad imprese concorrenti di aumentare rapidamente la produzione a seguito di un aumento dei prezzi. In tali mercati, le quote di mercato possono modificarsi nel tempo e/o si può osservare un calo dei prezzi. Quando la dinamica del mercato cambia rapidamente, occorre fare in modo che la scelta dell'arco di tempo considerato rifletta gli sviluppi del mercato pertinenti.
- (13) La decisione di identificare un mercato quale possibile oggetto di regolamentazione ex ante deve dipendere anche da una valutazione dell'adeguatezza del diritto della concorrenza a rimediare ai fallimenti di mercato derivanti dal fatto che sono soddisfatti i primi due criteri. Gli interventi del diritto della concorrenza saranno probabilmente insufficienti se un intervento volto a rimediare ad un fallimento di mercato deve soddisfare un gran numero di criteri di conformità o se sono indispensabili interventi frequenti e/o tempestivi.
- (14) L'applicazione dei tre criteri dovrebbe limitare il numero dei mercati nel settore delle comunicazioni elettroniche nei quali sono imposti gli obblighi regolamentari ex ante, contribuendo così all'obiettivo che il quadro regolamentare si prefigge di ridurre gradualmente la regolamentazione settoriale ex ante a mano a mano che si sviluppa la concorrenza sul mercato. Tali criteri devono essere applicati cumulativamente, in modo tale che se uno solo non è soddisfatto, il mercato in esame non dovrebbe essere considerato come possibile oggetto di regolamentazione ex ante.
- (15) I controlli regolamentari sui servizi al dettaglio dovrebbero essere imposti solo se le autorità nazionali di regolamentazione ritengono che le pertinenti misure relative alla vendita all'ingrosso o alla selezione o preselezione del vettore non consentano di raggiungere l'obiettivo di garantire una concorrenza effettiva e tutelare l'interesse pubblico. Intervenedo a livello della vendita all'ingrosso, anche con misure correttive che possono influire sui mercati al dettaglio, gli Stati membri possono fare in modo che una parte il più possibile importante della catena del valore sia aperta ai normali processi della concorrenza, garantendo così risultati ottimali per gli utenti finali. Pertanto la presente raccomandazione individua soprattutto i mercati all'ingrosso la cui regolamentazione ha l'obiettivo di rimediare ad una mancanza di concorrenza effettiva che sia manifesta nei mercati degli utenti finali. Se un'autorità nazionale di regolamentazione dimostra che gli interventi a livello del mercato all'ingrosso non hanno avuto successo, il mercato al dettaglio rilevante potrebbe essere oggetto di regolamentazione ex ante a condizione che siano soddisfatti i tre criteri su esposti.
- (16) Il fatto che la presente raccomandazione individui determinati mercati non osta al fatto che in casi specifici di applicazione del diritto della concorrenza possano essere individuati mercati diversi. Inoltre la portata della regolamentazione ex ante non influenza l'ambito delle attività che possono essere analizzate a titolo del diritto della concorrenza.

- (17) I mercati elencati nell'allegato sono stati individuati sulla base di questi tre criteri cumulativi. Per i mercati non inclusi nell'elenco della presente raccomandazione le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero applicare la prova dei tre criteri al mercato interessato. Per quanto riguarda i mercati di cui all'allegato della raccomandazione 2003/311/CE, che non figurano nell'elenco di cui all'allegato della presente raccomandazione, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero avere il potere di applicare la prova dei tre criteri per valutare se, sulla base delle circostanze nazionali, un mercato può ancora essere oggetto di regolamentazione ex ante. Per i mercati elencati nella presente raccomandazione, un'autorità nazionale di regolamentazione può scegliere di non effettuare un'analisi di mercato se stabilisce che il mercato in questione non soddisfa i tre criteri. Le autorità nazionali di regolamentazione possono individuare mercati diversi da quelli inclusi nella presente raccomandazione, purché ciò avvenga conformemente all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE. La mancata notifica di un progetto di misura che influisce sul commercio fra Stati membri come descritto al considerando 38 della direttiva 2002/21/CE può dare luogo all'avvio di una procedura di infrazione. I mercati diversi da quelli elencati nella presente raccomandazione dovrebbero essere definiti sulla base dei principi della concorrenza esposti nella comunicazione della Commissione sulla definizione di mercato rilevante ai fini del diritto comunitario della concorrenza <sup>(1)</sup> ed in conformità agli orientamenti comunitari per l'analisi del mercato e le modalità di valutazione del potere di mercato significativo <sup>(2)</sup> nonché soddisfare i tre criteri sopra esposti.
- (18) 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 sia sempre giustificata o che tali mercati saranno soggetti all'imposizione di obblighi regolamentari stabiliti nelle direttive specifiche. In particolare non si può imporre alcuna regolamentazione o si deve ritirare la regolamentazione qualora in tali mercati vi sia una concorrenza effettiva in assenza di regolamentazione, ovvero se nessun operatore dispone di un potere di mercato significativo ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 2002/21/CE. Gli obblighi regolamentari devono essere pertinenti e fondati sulle caratteristiche del problema individuato, proporzionati e giustificati alla luce degli obiettivi fissati dalla direttiva 2002/21/CE, in particolare garantendo i massimi vantaggi per gli utenti, assicurando che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza, incoraggiando investimenti efficienti in materia di infrastrutture, promuovendo l'innovazione e in-

coraggiando un uso e una gestione efficaci delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione.

- (19) La presente raccomandazione è stata sottoposta a consultazione pubblica e alla consultazione delle autorità nazionali di regolamentazione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza,

RACCOMANDA:

1. Per la definizione dei mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2002/21/CE, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero analizzare i mercati di prodotti e servizi specificati nell'allegato alla presente raccomandazione.
2. Quando individuano mercati diversi da quelli elencati nell'allegato, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero garantire che i tre criteri seguenti siano soddisfatti cumulativamente:
  - a) la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso che siano di carattere strutturale, giuridico o normativo;
  - b) una struttura di mercato che 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 al di là degli ostacoli all'accesso;
  - c) il fatto che l'applicazione del diritto della concorrenza non sarebbe di per sé sufficiente a rimediare ai fallimenti di mercato esistenti.
3. La presente raccomandazione non influenza le definizioni dei mercati, i risultati delle analisi di mercato e gli obblighi regolamentari adottati dalle autorità nazionali di regolamentazione conformemente all'articolo 15, paragrafo 3, e all'articolo 16 della direttiva 2002/21/CE prima della data di adozione della presente raccomandazione.
4. Gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 17 dicembre 2007.

Per la Commissione  
Neelie KROES  
Membro della Commissione

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

<sup>(2)</sup> GU C 165 dell'11.7.2002, pag. 6.

## ALLEGATO

**Servizi al dettaglio**

1. Accesso alla rete telefonica pubblica in postazione fissa per clienti residenziali e non residenziali.

**Servizi all'ingrosso**

2. Raccolta delle chiamate nella rete telefonica pubblica in postazione fissa.

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

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

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

4. Accesso all'ingrosso (fisico) alle infrastrutture di rete (ivi compreso l'accesso condiviso o pienamente disaggregato) in postazione fissa.

5. Accesso a banda larga all'ingrosso.

Questo mercato comprende l'accesso non fisico o virtuale alla rete compreso l'accesso ad alta velocità (bit-stream) in postazione fissa. Questo mercato è situato a valle dell'accesso fisico di cui al mercato 4 suindicato, in quanto l'accesso a banda larga all'ingrosso può essere costruito utilizzando questo input in combinazione con altri elementi.

6. Fornitura all'ingrosso di segmenti terminali di linee affittate, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata per fornire la capacità affittata o riservata.

7. Terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili.
-