RACCOMANDAZIONI

RACCOMANDAZIONE (UE) 2020/2245 DELLA COMMISSIONE

del 18 dicembre 2020

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 (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche

[notificata con il numero C(2020) 8750]

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

vista la direttiva (UE) 2018/1972 ([1]) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (il Codice), in particolare l'articolo 64, paragrafo 1,

considerando quanto segue:

(1) La direttiva (UE) 2018/1972 mira, oltre ai tre obiettivi principali di promuovere la concorrenza, il mercato interno e gli interessi degli utenti finali, a promuovere la connettività e l'accesso a reti ad altissima capacità, comprese le reti fisse, mobili e senza fili e il loro utilizzo, a vantaggio di tutti i cittadini e delle imprese dell'Unione.

(2) Gli incentivi adeguati per gli investimenti in nuove reti ad altissima capacità, che sostengono l'innovazione nei servizi Internet ricchi di contenuti, rafforzeranno la competitività internazionale dell'Unione, offrendo al contempo vantaggi ai consumatori e alle imprese. È quindi fondamentale promuovere investimenti sostenibili nello sviluppo di reti ad altissima capacità attraverso un quadro normativo opportunamente adattato e prevedibile.

(3) Uno degli obiettivi del nuovo quadro normativo è quello di ridurre progressivamente le norme settoriali ex ante in funzione dello sviluppo della concorrenza nei mercati e, in ultima analisi, di garantire che i mercati delle comunicazioni elettroniche siano disciplinati esclusivamente dal diritto della concorrenza. In linea con questo obiettivo lo scopo della presente raccomandazione è quello di individuare i mercati di prodotti e servizi in cui sia giustificabile una regolamentazione ex ante.

(4) La definizione dei mercati rilevanti può variare nel corso del tempo, con l'evoluzione delle caratteristiche dei prodotti e dei servizi disponibili su tali mercati e con il cambiamento delle possibilità di sostituzione sul lato della domanda e dell'offerta dovuto agli sviluppi tecnologici, normativi e del mercato. Per questo motivo, la presente raccomandazione dovrebbe pertanto sostituire la raccomandazione del 2014 ([2]).

(5) L'articolo 64, paragrafo 1, del codice prevede che la Commissione individui i mercati, all'interno del settore delle comunicazioni elettroniche, le cui caratteristiche siano tali da giustificare l'imposizione di obblighi di regolamentari in base ai principi del diritto della concorrenza. Tali principi sono pertanto utilizzati nella presente raccomandazione per definire i mercati rilevanti dei prodotti nel settore delle comunicazioni elettroniche.

([1]) GU L 321 del 17.12.2018, pag. 36.

([2]) Raccomandazione 2014/710/UE della Commissione, del 9 ottobre 2014, 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 (GU L 295 dell'11.10.2014, pag. 79).

(6) L'obiettivo finale dell'intervento normativo è quello di produrre benefici per gli utenti finali in termini di prezzo, qualità e scelta, raggiungendo una concorrenza sostenibile a livello di vendita al dettaglio. Il punto di partenza per l'identificazione dei mercati rilevanti nella presente raccomandazione dovrebbe essere la definizione dei mercati al dettaglio in una prospettiva futura per un dato arco di tempo, guidata dal diritto della concorrenza. Infatti, laddove i mercati al dettaglio sono effettivamente competitivi in assenza di una regolamentazione del mercato all'ingrosso, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero concludere che la regolamentazione non è più necessaria sui mercati all'ingrosso collegati.

(7) A norma dell'articolo 67, paragrafo 1, del codice, l'imposizione di obblighi di regolamentazione ex ante può essere giustificata solo nei mercati in cui sono cumulativamente soddisfatti i tre criteri di cui all'articolo 67, paragrafo 1, lettere a), b) e c). La presente raccomandazione si riferisce ai mercati dei prodotti e dei servizi che la Commissione, dopo aver osservato le tendenze generali nell'Unione, ritiene rispettino i tre criteri. La Commissione ritiene pertanto che questi mercati presentino caratteristiche tali da giustificare l'imposizione di obblighi di regolamentazione almeno in alcune aree geografiche e per un periodo prevedibile. Dovrebbe spettare alle autorità nazionali di regolamentazione valutare, nelle rispettive analisi di questi mercati, se sono soddisfatti gli ulteriori requisiti di cui all'articolo 67, paragrafo 2.

(8) Il primo criterio si riferisce alla presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso. Esso cerca di stabilire se, quando e in quale misura è probabile che si verifichi l'accesso al mercato e di individuare i fattori rilevanti per un ingresso con esito positivo in un mercato delle comunicazioni elettroniche. Da un punto di vista statico, due sono le tipologie di ostacoli all'accesso particolarmente rilevanti ai fini della presente raccomandazione: gli ostacoli strutturali e gli ostacoli giuridici o normativi.

(9) Gli ostacoli strutturali all'accesso al mercato derivano da diverse condizioni a livello dei costi o della domanda, che determinano condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuovi operatori, rendendo difficile o addirittura impossibile l'accesso al mercato da parte di questi ultimi. Si possono riscontrare forti ostacoli strutturali anche quando il mercato è caratterizzato, ad esempio, da vantaggi di costi assoluti o economie di scala e/o effetti di rete considerevoli, limiti di capacità e/o costi irrecuperabili elevati. Possono esistere inoltre ostacoli strutturali quando l'offerta del servizio richiede una componente «rete» che non può essere tecnicamente duplicata o quando la sua duplicazione non è economicamente praticabile.

(10) Gli ostacoli giuridici o normativi possono avere un effetto diretto sulle condizioni di accesso e/o sul posizionamento degli operatori sul relativo mercato. Nei settori regolamentati le procedure di autorizzazione, le restrizioni territoriali, le norme di sicurezza e di protezione e altri requisiti di legge possono scoraggiare o ritardare l'accesso. Tuttavia la rilevanza degli ostacoli giuridici e normativi nei mercati delle comunicazioni elettroniche sta diminuendo. Gli ostacoli giuridici o normativi che saranno probabilmente rimossi nell'arco di tempo considerato di 5 anni non dovrebbero costituire, di norma, un ostacolo all'accesso tale da soddisfare il primo criterio.

(11) Nei mercati guidati dall'innovazione e caratterizzati dal continuo progresso tecnologico, come i mercati delle comunicazioni elettroniche, gli ostacoli all'accesso possono diventare progressivamente meno rilevanti. In questi mercati la pressione concorrenziale è spesso dovuta alle minacce costituite dai potenziali concorrenti innovativi non ancora presenti sul mercato. Pertanto, per individuare i mercati rilevanti che possano eventualmente essere oggetto di una regolamentazione ex ante, è opportuno tenere in considerazione anche le possibilità di superare gli ostacoli all'accesso nell'arco di tempo considerato. La presente raccomandazione individua i mercati per cui si prevede il perdurare degli ostacoli all'accesso per i prossimi 5-10 anni.

(12) I diversi ostacoli all'accesso non dovrebbero essere considerati in modo isolato, bensì cumulativamente. Mentre un ostacolo all'accesso, se considerato singolarmente, può non essere considerato forte, insieme ad altri ostacoli può creare effetti che, cumulativamente, impedirebbero o ostacolerebbero l'accesso al mercato.

(13) Il secondo criterio è la valutazione della struttura di un mercato per stabilire se tende alla concorrenza effettiva nell'arco di tempo preso in esame, in considerazione della situazione e della prospettiva di una concorrenza basata sulle infrastrutture e di altro tipo, al di là degli ostacoli all'accesso. Un'analisi della concorrenza effettiva implica che il mercato diventerà effettivamente competitivo in assenza di una regolamentazione ex ante entro il periodo di riferimento, o successivamente ad esso, a condizione che siano già osservabili prove evidenti della presenza di una dinamica di mercato positiva nell'arco del periodo di riferimento. Ad esempio, la convergenza dei prodotti, realizzata mediante diverse tecnologie di rete, può dare luogo a pressioni concorrenziali esercitate da operatori attivi su mercati di prodotti distinti e può portare alla convergenza dei mercati.

(14) Anche qualora un mercato sia caratterizzato da forti ostacoli all'accesso, altri fattori strutturali in tale mercato possono indicare che esso tende ancora verso una situazione di concorrenza effettiva nell'arco di tempo considerato. Nei mercati in cui ci si può attendere un aumento del numero di reti in chiave prospettica, l'applicazione di questo criterio comporta soprattutto l'esame dello stato e del probabile sviluppo futuro della concorrenza basata sulle infrastrutture.

(15) Nel valutare l'adeguatezza della concorrenza e la necessità di interventi normativi, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero anche prendere in considerazione se l'accesso all'ingrosso è a disposizione di ogni impresa interessata a condizioni commerciali ragionevoli che consentano risultati concorrenziali sostenibili per gli utenti finali sul mercato al dettaglio. Gli accordi commerciali, compresi gli accordi sull'accesso all'ingrosso, gli accordi di coinvestimento e gli accordi di accesso reciproco tra operatori, che sono stati stipulati su base duratura e sono sostenibili, hanno il potenziale di migliorare le dinamiche concorrenziali e possono in ultima analisi risolvere i problemi di concorrenza sul relativo mercato al dettaglio e quindi portare alla deregolamentazione dei mercati all'ingrosso. Pertanto, a condizione che siano conformi ai principi del diritto della concorrenza, dovrebbero essere presi in considerazione nel valutare se si prevede che un mercato diventi competitivo in prospettiva.

(16) Gli sviluppi tecnologici o la convergenza dei prodotti e dei mercati possono dare luogo a pressioni concorrenziali tra operatori attivi su mercati di prodotti distinti. A questo proposito, i servizi OTT (Over-The-Top), che oggi non sono generalmente considerati come sostituti diretti dei servizi tradizionali offerti dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, e che in ogni caso non forniscono connettività fisica e dei dati, nei prossimi anni potrebbero comunque svolgere un ruolo più importante in alcuni mercati al dettaglio grazie agli ulteriori sviluppi tecnologici e alla loro continua espansione e, di conseguenza, potrebbero esercitare una pressione indiretta sui mercati all'ingrosso.

(17) La decisione di definire un mercato oggetto di una regolamentazione ex ante dovrebbe anche dipendere da una valutazione della capacità del diritto della concorrenza di affrontare adeguatamente i fallimenti del mercato individuati. Il terzo criterio mira a valutare la capacità del diritto della concorrenza di porre rimedio ai persistenti fallimenti del mercato individuati, in particolare in considerazione del fatto che gli obblighi di regolamentazione ex ante possono prevenire efficacemente le violazioni del diritto della concorrenza. Gli interventi basati sul diritto della concorrenza sono probabilmente insufficienti laddove un intervento frequente e/o tempestivo è indispensabile per porre rimedio a persistenti fallimenti del mercato. In tali circostanze, la regolamentazione ex ante dovrebbe essere considerata un adeguato complemento al diritto della concorrenza. In linea di massima, in mercati caratterizzati da una concorrenza basata sulle infrastrutture effettiva e sostenibile dovrebbe essere sufficiente applicare le norme generali di concorrenza.

(18) L'applicazione di questi tre criteri cumulativi dovrebbe limitare il numero dei mercati regolamentati nel settore delle comunicazioni elettroniche e quindi contribuire a ridurre progressivamente la regolamentazione settoriale ex ante via via che aumenta il grado di concorrenza su quei mercati. La mancata rispondenza a uno qualsiasi dei tre criteri indica che il mercato non è assoggettabile a una regolamentazione ex ante. È essenziale che vengano imposti obblighi di regolamentazione ex ante su un mercato all'ingrosso al fine di garantire una concorrenza sostenibile solo in presenza di una o più imprese con un significativo potere di mercato e qualora i mezzi di tutela apprestati dal diritto della concorrenza non siano sufficienti a risolvere il problema.

(19) Si ritiene che i nuovi mercati emergenti trattino prodotti e servizi per i quali, a causa della loro caratteristica di novità, è difficile prevedere le condizioni della domanda e dell'offerta o le condizioni di accesso al mercato e di conseguenza risulta difficile applicare la prova dei tre criteri. Tali mercati non dovrebbero essere soggetti a inappropriati obblighi di regolamentazione ex ante al fine di promuovere l'innovazione, evitando al contempo che l'impresa leader precluda tali mercati ([3]). I potenziamenti progressivi dell'infrastruttura di rete esistente raramente portano alla creazione di 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 a un nuovo mercato all'ingrosso derivato nella misura in cui tali servizi al dettaglio non possono essere forniti utilizzando i prodotti all'ingrosso esistenti.

([3]) Cfr. considerando 23 degli orientamenti della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GU C 159 del 7.5.2018, pag. 1) e considerando 163 del codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

(20) Data l'evoluzione della concorrenza, compresa la concorrenza basata sulle infrastrutture, la presente raccomandazione individua solo i mercati rilevanti a livello di commercio all'ingrosso, come è avvenuto nella raccomandazione del 2014. L'imposizione di una regolamentazione ex ante a livello di mercato all'ingrosso dovrebbe essere considerata sufficiente a far fronte a potenziali problemi di concorrenza sui mercati al dettaglio a valle correlati.

(21) In linea con il considerando 165 del Codice, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero analizzare almeno i mercati inclusi nella raccomandazione, ivi compresi i mercati elencati ma non più regolamentati nello specifico contesto nazionale o locale. Per quanto riguarda i mercati che figurano nell'elenco di cui all'allegato della presente raccomandazione, le autorità nazionali di regolamentazione possono in ogni caso ritenere appropriato, in funzione di situazioni nazionali specifiche, effettuare la prova dei tre criteri. Tali autorità possono quindi ritenere che la prova dei tre criteri non sia stata superata nelle specifiche situazioni nazionali considerate. In caso di mancato superamento della prova per un determinato mercato elencato nella raccomandazione, le autorità nazionali di regolamentazione non dovrebbero imporre in esso obblighi di regolamentazione.

(22) Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero inoltre analizzare i mercati che non sono indicati nella presente raccomandazione, ma che sono regolamentati nel territorio della loro giurisdizione sulla base di precedenti analisi di mercato, o altri mercati, se hanno motivi sufficienti per ritenere che la prova dei tre criteri sia soddisfatta. Pertanto le autorità nazionali di regolamentazione possono altresì definire altri mercati rilevanti di prodotti e servizi, non elencati nella presente raccomandazione, se possono dimostrare che nel loro contesto nazionale i mercati soddisfano la prova dei tre criteri.

(23) Nell'effettuare un'analisi di mercato ai sensi dell'articolo 67 del codice, sia le autorità nazionali di regolamentazione sia la Commissione dovrebbero iniziare l'analisi dai mercati al dettaglio. La valutazione di un mercato dovrebbe essere effettuata con una prospettiva futura di assenza della regolamentazione basata sulla constatazione di un significativo potere di mercato e partendo dalle condizioni di mercato esistenti. L'analisi dovrebbe valutare se il mercato sia concorrenziale in prospettiva e se l'eventuale mancanza di concorrenza sia persistente, tenendo conto degli sviluppi previsti o prevedibili del mercato. L'analisi dovrebbe considerare gli effetti di altri tipi di regolamentazione applicabili al mercato al dettaglio rilevante e ai mercati all'ingrosso correlati per tutto il periodo di regolamentazione in esame.

(24) Qualora il mercato al dettaglio in questione non sia effettivamente concorrenziale in una prospettiva futura in assenza di regolamentazione ex ante, dovrebbero essere definiti ed analizzati i corrispondenti mercati all'ingrosso che possono essere oggetto di una regolamentazione ex ante conformemente all'articolo 67 del codice. Inoltre, nell'analizzare i confini e il potere di mercato nei corrispondenti mercati all'ingrosso rilevanti per determinare se sono effettivamente concorrenziali, si dovrebbe tenere conto della pressione concorrenziale diretta e indiretta, indipendentemente dal fatto che tale pressione derivi dalle reti di comunicazione elettronica, dai servizi di comunicazione elettronica o da altri tipi di servizi o applicazioni equivalenti dal punto di vista degli utenti finali.

(25) Nel definire i mercati all'ingrosso rilevanti che possono essere assoggettabili a una regolamentazione ex ante, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero iniziare ad analizzare il mercato più a monte del mercato al dettaglio in cui sono stati individuati problemi di concorrenza. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero effettuare un'analisi dei mercati situati a valle di un fattore di produzione regolamentato, al fine di stabilire se sarebbero effettivamente concorrenziali in presenza di una regolamentazione a monte, fino ad arrivare al mercato al dettaglio.

(26) Il mercato più a monte può, a seconda delle circostanze nazionali, consistere di prodotti all'ingrosso più generici e trasversali (o comprenderli), come l'accesso alle infrastrutture fisiche (ad esempio, l'accesso ai condotti) o i prodotti di accesso passivo. In particolare, laddove esistono e sono riutilizzabili infrastrutture di ingegneria civile, un accesso effettivo a tali infrastrutture può facilitare in modo significativo l'installazione di reti ad altissima capacità e incoraggiare lo sviluppo di una concorrenza basata sulle infrastrutture a vantaggio degli utenti finali.

(27) Per questi motivi la Commissione ha valutato l'opportunità di includere nella presente raccomandazione un mercato separato per l'accesso alle infrastrutture fisiche. Tuttavia, poiché esistono differenze significative nelle topologie di rete, nella disponibilità di condotti onnipresenti e nel livello della domanda di accesso a condotti e pali in tutta l'Unione, la Commissione ha concluso che un mercato separato per l'accesso alle infrastrutture fisiche non può, al momento, essere identificato a livello dell'Unione e non dovrebbe quindi essere incluso nell'elenco dei mercati assoggettabili a una regolamentazione ex ante.

(28) Inoltre, l'articolo 72 del codice consente alle autorità nazionali di regolamentazione di imporre l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile come rimedio a sé stante su qualsiasi mercato all'ingrosso rilevante. Tale obbligo di fornire l'accesso alle infrastrutture di ingegneria civile può essere giustificato indipendentemente dal fatto che l'infrastruttura fisica alla quale è concesso l'accesso faccia parte del mercato rilevante regolamentato e dovrebbe essere preso in considerazione dalle autorità nazionali di regolamentazione prima che vengano imposti altri obblighi di accesso a valle, se proporzionato e sufficiente a promuovere la concorrenza a vantaggio degli utenti finali.

(29) Per quanto riguarda i mercati all'ingrosso della banda larga, i prodotti di accesso virtuale possono essere progettati in modo da presentare caratteristiche simili o uguali, indipendentemente dall'ubicazione del punto di consegna del traffico di accesso. Potrebbe quindi essere tecnicamente possibile fornire un accesso a banda larga all'ingrosso a livello centrale o locale con una qualità di servizio comparabile sia dal punto di vista del richiedente l'accesso sia da quello degli utenti finali. In questo contesto è necessario analizzare sia le caratteristiche dei prodotti sia la disponibilità dei richiedenti l'accesso a migrare tra i punti di accesso o a utilizzare vari punti di consegna del traffico di accesso all'interno dell'architettura di rete nel contesto dell'analisi di sostituibilità.

(30) Molti operatori alternativi sono riusciti a realizzare investimenti e hanno sviluppato le proprie reti fino al punto di accesso locale. Tali operatori probabilmente non considererebbero i prodotti di accesso centrale come un sostituto dell'accesso locale, in quanto renderebbero non recuperabili gli investimenti nella propria infrastruttura di rete. Al contempo, si deve riconoscere che la rete di accesso è la parte più difficile da replicare a causa degli elevati costi di installazione irrecuperabili in relazione al numero di clienti che possono beneficiare dell'installazione.

(31) Nonostante l'aumento osservato della concorrenza basata sulle infrastrutture, l'accesso locale è ancora caratterizzato da forti ostacoli all'accesso ed è regolamentato nella maggior parte degli Stati membri. Il mercato dell'accesso locale all'ingrosso soddisfa ancora la prova dei tre criteri, dato che la rete di accesso è la parte della rete più difficile da replicare. Tuttavia, in prospettiva, gli ostacoli all'ingresso al mercato di accesso centrale non possono più essere considerati forti e non transitori a livello dell'Unione, in quanto il mercato tende a una concorrenza effettiva grazie alla presenza di piattaforme alternative, all'ampia disponibilità commerciale di capacità di rete e alla possibilità per gli operatori interconnessi a livello locale di fornire un accesso centrale. Qualora i prodotti di accesso, forniti in vari punti di consegna del traffico di accesso, siano identificati come prodotti sostitutivi in specifiche situazioni nazionali, il mercato dovrebbe comprendere tutti questi prodotti. È opportuno stabilire caso per caso se un mercato così ampio soddisfa la prova dei tre criteri.

(32) Le maggiori capacità delle reti di comunicazione elettronica che forniscono prodotti di largo consumo possono soddisfare le esigenze di connettività anche di alcuni utenti professionali. Tuttavia un segmento importante del mercato delle imprese, così come la nuova domanda che emerge dalla digitalizzazione dell'industria e dai motori socioeconomici come i servizi pubblici (ospedali e scuole), richiederanno anche connessioni dedicate. Alcune imprese, quindi, richiedono ancora prodotti con caratteristiche diverse da quelle dei prodotti di largo consumo.

(33) Al fine di delineare i confini del mercato della capacità dedicata e di altri prodotti di accesso per le imprese, le autorità nazionali di regolamentazione, pur garantendo che i prodotti all'ingrosso rilevanti corrispondano al problema del mercato al dettaglio individuato, dovrebbero tenere conto di diversi fattori, quali le diverse funzionalità dei prodotti e la loro destinazione d'uso, l'evoluzione dei prezzi nel tempo e l'elasticità incrociata rispetto al prezzo. Le caratteristiche distintive della capacità dedicata dei prodotti sono rappresentate dalla capacità di questi ultimi di fornire connessioni dedicate e non contese nonché velocità simmetriche e dovrebbero essere valutate, come per i prodotti di altri mercati, mediante un'analisi di sostituibilità.

(34) Lo sviluppo di infrastrutture alternative che forniscono una connettività in fibra ottica dedicata per le imprese è aumentato in modo significativo, soprattutto nelle aree più densamente popolate, nei centri commerciali e nei distretti finanziari. Tuttavia vi possono essere aree in cui, anche se lo sviluppo di un'infrastruttura alternativa per la connettività del mercato di massa può essere economicamente conveniente, può essere meno conveniente duplicare le reti che forniscono connessioni dedicate isolate a causa delle dimensioni del mercato disponibile. Nelle aree meno densamente popolate, per la mancanza di concorrenza basata sulle infrastrutture c'è il rischio che la domanda di capacità dedicata non sia soddisfatta da offerte competitive in assenza di una regolamentazione.

(35) In entrambi i suddetti mercati dell'accesso all'ingrosso è improbabile che i problemi di concorrenza persistano in modo uniforme in un determinato Stato membro e tali mercati dovrebbero essere oggetto di un'analisi geografica approfondita. Di conseguenza, nel definire i mercati rilevanti ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 3, del codice, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero individuare aree geografiche in cui le condizioni della concorrenza siano sufficientemente omogenee e che possano essere distinte dalle aree adiacenti, caratterizzate da condizioni prevalenti della concorrenza sostanzialmente diverse, valutando in particolare se il potenziale operatore con un significativo potere di mercato agisca in modo uniforme in tutta la zona di copertura della sua rete o se si trovi di fronte a condizioni di concorrenza sensibilmente diverse al punto da limitare le sue attività in alcune zone ma non in altre.

(36) Ad oggi le autorità nazionali di regolamentazione hanno ritenuto che la maggior parte dei mercati fossero nazionali perché la rete in rame dell'operatore storico aveva una copertura nazionale. Tuttavia, con il sempre maggior sviluppo di reti alternative, le condizioni di concorrenza possono variare in modo significativo e duraturo tra le diverse aree di uno stesso Stato membro (ad esempio tra aree urbane e rurali), rendendo così necessaria la definizione di mercati geografici distinti.

(37) Ai fini della definizione del mercato geografico, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero definire un'unità geografica di base come punto di partenza per valutare le condizioni di concorrenza. Tale unità potrebbe seguire la topologia della rete o i confini amministrativi, a seconda delle circostanze nazionali. In tutti i casi, secondo la prassi della Commissione ([4]), l'unità geografica dovrebbe essere a) di dimensioni adeguate, ossia abbastanza piccola da evitare variazioni significative delle condizioni concorrenziali all'interno di ciascuna unità, ma abbastanza grande da evitare una microanalisi ad alta intensità di risorse e onerosa che potrebbe portare alla frammentazione del mercato, b) in grado di riflettere la struttura della rete di tutti gli operatori interessati e c) avere confini chiari e stabili nel tempo. Per quanto riguarda la condizione b), le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero basarsi, se del caso, sulla mappatura geografica delle reti condotta conformemente all'articolo 22 del codice.

(38) Secondo i principi del diritto della concorrenza, e sulla base dell'analisi delle unità geografiche precedentemente descritte, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero poi stabilire una prima definizione della portata dei mercati geografici aggregando le unità che presentano condizioni di concorrenza analoghe. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero valutare le condizioni di concorrenza in modo lungimirante, guardando agli indicatori strutturali e comportamentali, tenendo conto in particolare, in linea con l'articolo 64, paragrafo 3, del codice, dell'importanza della concorrenza basata sulle infrastrutture. Tali indicatori possono essere *tra l'altro* la copertura delle reti, il numero di reti concorrenti, le rispettive quote di mercato, l'andamento delle quote di mercato, la determinazione dei prezzi in maniera uniforme o su base locale, le caratteristiche della domanda e il tasso di cambio operatore o di abbandono dei clienti. La definizione dei mercati geografici che ne risulta dovrebbe essere verificata sulla base di un'analisi della sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta. I mercati geografici non adiacenti che presentano condizioni di concorrenza analoghe possono essere analizzati insieme in questa fase.

(39) Nella fase di definizione del mercato si dovrebbe tener conto in prospettiva delle variazioni significative delle condizioni di concorrenza. La segmentazione delle misure correttive può essere utilizzata per far fronte a variazioni meno significative o meno stabili delle condizioni di concorrenza, anche adeguando periodicamente o puntualmente tali misure, senza compromettere la prevedibilità regolamentare.

(40) L'articolo 75 del codice conferisce alla Commissione il potere di adottare un atto delegato che definisce una tariffa unica massima di terminazione per le chiamate vocali su reti mobili a livello dell'Unione e una tariffa unica massima di terminazione per le chiamate vocali su reti fisse a livello dell'Unione (congiuntamente «tariffe di terminazione per le chiamate vocali a livello dell'Unione»). Le tariffe di terminazione per le chiamate vocali a livello dell'Unione si applicheranno direttamente a qualsiasi fornitore di servizi di terminazione su rete fissa e mobile nell'Unione. Le tariffe uniche di terminazione per le chiamate vocali a livello dell'Unione si basano sull'efficienza dei costi della fornitura dei servizi di terminazione. L'applicazione di dette tariffe limiterà la capacità degli operatori mobili e fissi di stabilire tariffe di terminazione eccessive. In tal modo verrebbe meno il rischio che si applichino tariffe di terminazione eccessive, che è stata la minaccia più grave per la concorrenza su questi mercati. A causa dell'orientamento strettamente legato ai costi applicato nella fissazione delle tariffe di terminazione per le chiamate vocali a livello dell'Unione, come richiesto dal codice, le tariffe di terminazione dovrebbero essere simili a quelle previste in caso di mercati concorrenziali. Di conseguenza i mercati della terminazione non supererebbero più la prova dei tre criteri a livello dell'Unione.

([4]) In particolare, comunicazione della Commissione C/2018/2374 — Orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, GU C 159 del 7.5.2018, pag. 1.

(41) Tuttavia la regolamentazione di determinati aspetti dei mercati di terminazione in alcuni Stati membri può essere giustificata da circostanze specifiche. Le specifiche circostanze nazionali possono indicare che questi mercati, in prospettiva, non tendono alla concorrenza o che continuano a sussistere problemi di concorrenza. Ciò può accadere nel caso in cui agli operatori sia stata negata l'interconnessione o se gli stessi hanno avuto problemi con la terminazione delle chiamate dalla propria rete verso le reti di altri operatori. Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero affrontare tali problemi o imponendo obblighi basati sul significativo potere di mercato diversi dal controllo dei prezzi, se è soddisfatta la prova dei tre criteri, oppure utilizzando altri strumenti di regolamentazione adeguati, ossia l'articolo 61, paragrafo 2, del codice, se sono soddisfatte le condizioni ivi specificate.

(42) I mercati elencati nell'allegato della presente raccomandazione non comprendono più tre mercati che erano elencati nella raccomandazione del 2014 in quanto questi non soddisfano la prova dei tre criteri, ossia i mercati per la fornitura all'ingrosso del servizio di terminazione delle chiamate su singole reti telefoniche pubbliche in postazione fissa (mercato 1), per la fornitura all'ingrosso del servizio di terminazione delle chiamate vocali su singole reti mobili (mercato 2) e per l'accesso centrale all'ingrosso in postazione fissa per i prodotti di largo consumo (mercato 3b).

(43) I restanti mercati della raccomandazione del 2014, ovvero i mercati 3a (accesso locale all'ingrosso in postazione fissa) e 4 (accesso all'ingrosso di alta qualità in postazione fissa; quest'ultimo parzialmente ridefinito), giustificano comunque una regolamentazione ex ante in quanto soddisfano la prova dei tre criteri a livello dell'Unione. Nel delineare questi mercati, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero tenere conto delle situazioni nazionali, soprattutto per quanto riguarda la loro dimensione geografica.

(44) Al fine di garantire un'adeguata considerazione degli effetti della regolamentazione imposta sui mercati collegati nel determinare se un dato mercato necessiti di una regolamentazione ex ante, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero garantire che i mercati correlati siano analizzati in modo coerente e, ove possibile, contemporaneamente o per quanto possibile in periodi di tempo vicini.

(45) Nel valutare se modificare o mantenere gli obblighi di regolamentazione esistenti, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero applicare la prova dei tre criteri anche ai mercati elencati negli allegati della raccomandazione 2003/311/CE ([5]), della raccomandazione 2007/879/CE e della raccomandazione 2014/710/UE ([6]) della Commissione, che però non figurano più nell'allegato della presente raccomandazione.

(46) L'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche è stato consultato conformemente all'articolo 64, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/1972 e ha espresso un parere il 16 ottobre 2020.

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. Per la definizione dei mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2018/1972, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero analizzare i mercati di prodotti e servizi specificati nell'allegato.

2. Qualora ritengano che uno qualsiasi dei mercati di cui all'allegato non sia assoggettabile a una regolamentazione ex ante nelle situazioni nazionali specifiche, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero eseguire la prova dei tre criteri e dimostrare il mancato soddisfacimento di almeno uno dei tre criteri di cui all'articolo 67, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2018/1972, e la Commissione procederà a una verifica al riguardo.

([5]) Raccomandazione della Commissione 2003/311/CE, dell'11 febbraio 2003, relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi nel 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 e i servizi di comunicazione elettronica, GU L 114 dell'8.5.2003, pag. 45.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32003H0311.

([6]) Raccomandazione della Commissione 2007/879/CE, 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, GU L 344 del 28.12.2007, pag. 65.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007H0879&from=IT.

3. Nell'individuare i mercati geografici rilevanti all'interno del loro territorio ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 3, del codice, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero effettuare un'analisi granulare della sostituibilità sul lato della domanda e dell'offerta, partendo da un'unità geografica appropriata e aggregando le unità che presentano condizioni concorrenziali analoghe. La valutazione delle condizioni di concorrenza dovrebbe essere prospettica e dovrebbe basarsi, tra l'altro, sul numero e sulle caratteristiche delle reti concorrenti, sulla distribuzione e sull'andamento delle quote di mercato, sui prezzi e sui modelli comportamentali.

4. La presente raccomandazione non pregiudica le definizioni dei mercati, i risultati delle analisi di mercato e gli obblighi di regolamentazione adottati dalle autorità nazionali di regolamentazione conformemente al quadro normativo in vigore prima della data di adozione della presente raccomandazione.

5. Gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 18 dicembre 2020

Per la Commissione
Thierry BRETON
Membro della Commissione

ALLEGATO

Mercato 1: Accesso locale all'ingrosso in postazione fissa

Mercato 2: Capacità dedicata all'ingrosso