PRIPOROČILA

PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2020/2245

z dne 18. decembra 2020

o upoštevnih trgih izdelkov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodne regulacije v skladu z Direktivo (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah

(notificirano pod dokumentarno številko C(2020) 8750)

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah ([1]) (v nadaljnjem besedilu: Zakonik) in zlasti člena 64(1) Direktive,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Namen Direktive (EU) 2018/1972 je poleg izpolnjevanja treh primarnih ciljev spodbujanja konkurence, notranjega trga in interesov končnih uporabnikov tudi spodbujanje povezljivosti in dostopa do zelo visokozmogljivih omrežij, vključno s fiksnimi, mobilnimi in brezžičnimi omrežji, ter njihove uporabe v korist vseh državljanov in podjetij Unije.

(2) Ustrezne spodbude za naložbe v nova zelo visokozmogljiva omrežja, s katerimi se podpirajo inovacije v internetnih storitvah z bogato vsebino, bodo okrepile mednarodno konkurenčnost Unije ter obenem koristile potrošnikom in podjetjem. Spodbujanje trajnostnih naložb v razvoj zelo visokozmogljivih omrežij z ustrezno prilagojenim in predvidljivim regulativnim okvirom je zato bistvenega pomena.

(3) Eden od ciljev novega regulativnega okvira je, da se ob razvoju konkurence na trgu postopno odpravijo predhodna posebna sektorska pravila in se na koncu zagotovi, da trge elektronskih komunikacij ureja samo konkurenčno pravo. V skladu s tem ciljem naj bi s tem priporočilom opredelili trge izdelkov in storitev, na katerih je predhodna regulacija lahko upravičena.

(4) Opredelitev upoštevnih trgov se lahko sčasoma spremeni zaradi razvoja značilnosti izdelkov in storitev, ki so na voljo na teh trgih, ter spreminjanja možnosti zamenljivosti povpraševanja in ponudbe zaradi tehnološkega, tržnega in regulativnega razvoja. S tem priporočilom bi bilo zato treba nadomestiti priporočilo Komisije iz leta 2014 ([2]).

(5) V skladu s členom 64(1) Zakonika mora Komisija trge v sektorju elektronskih komunikacij, katerih značilnosti lahko utemeljujejo naložitev regulativnih obveznosti, opredeliti v skladu z načeli konkurenčnega prava. Načela konkurenčnega prava se torej v tem priporočilu uporabljajo za opredelitev upoštevnih trgov izdelkov v sektorju elektronskih komunikacij.

([1]) UL L 321, 17.12.2018, str. 36.

([2]) Priporočilo Komisije 2014/710/EU z dne 9. oktobra 2014 o upoštevnih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL L 295, 11.10.2014, str. 79).

(6) Končni cilj regulativnega posredovanja je ustvariti koristi za končne uporabnike z vidika cen, kakovosti in izbire, tako da se doseže trajnostna konkurenca na maloprodajni ravni. Izhodišče za določitev upoštevnih trgov v tem priporočilu bi morala biti opredelitev maloprodajnih trgov iz v prihodnost usmerjene perspektive v določenem časovnem obdobju v skladu s konkurenčnim pravom. Kadar so maloprodajni trgi učinkovito konkurenčni brez regulacije na veleprodajni ravni, bi morali nacionalni regulativni organi namreč skleniti, da regulacija povezanih veleprodajnih trgov ni več potrebna.

(7) V skladu s členom 67(1) Zakonika je lahko naložitev predhodnih regulativnih obveznosti upravičena samo na trgih, ki kumulativno izpolnjujejo tri merila iz člena 67(1)(a), (b) in (c). To priporočilo vključuje trge izdelkov in storitev, pri katerih je Komisija po opazovanju splošnih trendov v Uniji ugotovila, da so izpolnjena ta tri merila. Komisija torej meni, da imajo ti trgi značilnosti, ki lahko upravičujejo naložitev regulativnih obveznosti vsaj na nekaterih geografskih območjih in v predvidljivem obdobju. Nacionalni regulativni organi bi morali pri svojih analizah teh trgov presoditi, ali so izpolnjene dodatne zahteve iz člena 67(2).

(8) Prvo merilo je prisotnost visokih in stalnih ovir za vstop na trg. Na podlagi tega merila se ugotavlja, ali, kdaj in v kakšnem obsegu lahko pride do vstopa na trg, in določijo ustrezni dejavniki za uspešen vstop na trg elektronskih komunikacij. S statičnega vidika sta za to priporočilo pomembni zlasti dve vrsti ovir za vstop na trg, in sicer strukturne ovire in pravne ali regulativne ovire.

(9) Strukturne ovire za vstop izvirajo iz različnih pogojev na ravni stroškov ali povpraševanja, ki povzročajo nesorazmerne pogoje med prvotnimi ponudniki in novimi udeleženci ter ovirajo ali preprečujejo vstop slednjih na trg. Visoke strukturne ovire lahko na primer obstajajo tudi, kadar so za trg značilne absolutne stroškovne prednosti ali znatna ekonomija obsega in/ali omrežni učinki, omejitve zmogljivosti in/ali visoki nepovratni stroški. Strukturne ovire lahko obstajajo tudi, kadar je za zagotavljanje storitve potrebna komponenta omrežja, ki je tehnično ni mogoče podvojiti ali pa njeno podvajanje ni gospodarsko izvedljivo.

(10) Pravne ali regulativne ovire lahko neposredno vplivajo na pogoje vstopa in/ali položaj operaterjev na upoštevnem trgu. V reguliranih sektorjih lahko postopki za odobritev, ozemeljske omejitve, standardi varnosti in zaščite ter druge pravne zahteve odvrnejo od vstopa na trg ali ga upočasnijo. Vendar se pomembnost pravnih in regulativnih ovir na trgih elektronskih komunikacij zmanjšuje. Pravne ali regulativne ovire, ki bodo verjetno odpravljene v zadevnem petletnem časovnem obdobju, običajno ne bi smele ovirati vstopa na trg v smislu prvega merila.

(11) Na inovacijsko usmerjenih trgih, za katere je značilen stalni tehnološki napredek, kot so trgi elektronskih komunikacij, lahko ovire za vstop postopoma postanejo manj pomembne. Konkurenčni pritisk na takih trgih se pogosto pojavi zaradi groženj inovativnih potencialnih tekmecev, ki jih trenutno ni na trgu. Zato bi bilo treba pri opredelitvi upoštevnih trgov, ki bi lahko bili predmet predhodne regulacije, upoštevati tudi možnosti, da se v zadevnem časovnem obdobju premagajo ovire za vstop. V tem priporočilu so opredeljeni trgi, na katerih se pričakuje, da se bodo ovire za vstop ohranile naslednjih 5–10 let.

(12) Različne ovire za vstop na trg se ne bi smele obravnavati ločeno, ampak kumulativno. Kadar se ovira za vstop obravnava posamično, se morda ne šteje za visoko, vendar bi lahko njeni kumulativni učinki z drugimi ovirami preprečevali ali ovirali vstop na trg.

(13) Drugo merilo je namenjeno določitvi, ali tržna struktura kaže, da se bo v zadevnem časovnem obdobju razvila učinkovita konkurenca, ob upoštevanju stanja in možnosti konkurence na področju infrastrukture in drugih virov konkurence za ovirami za vstop na trg. Analiza učinkovite konkurence pomeni, da bo trg postal učinkovito konkurenčen brez predhodne regulacije v obdobju pregleda ali pa bo to postal po navedenem obdobju, če bo že v tem obdobju mogoče opaziti jasne dokaze o pozitivni tržni dinamiki. Zaradi zbliževanja izdelkov, zagotovljenih z različnimi omrežnimi tehnologijami, bi lahko na primer prišlo do konkurenčnih pritiskov med izvajalci, ki delujejo na ločenih trgih izdelkov, kar bi lahko privedlo do zbliževanja trgov.

(14) Tudi kadar so za trg značilne visoke ovire za vstop, lahko drugi strukturni dejavniki na tem trgu še vedno kažejo, da se bo na njem v zadevnem časovnem obdobju razvila učinkovita konkurenca. Uporaba tega merila na trgih, na katerih je mogoče v prihodnje pričakovati večje število omrežij, vključuje predvsem proučitev stanja in verjetnega prihodnjega razvoja konkurence na področju infrastrukture.

(15) Nacionalni regulativni organi bi morali pri ocenjevanju ustreznosti konkurence in potrebe po regulativnem ukrepanju upoštevati tudi, ali je veleprodajni dostop na voljo vsem zainteresiranim podjetjem pod razumnimi poslovnimi pogoji, ki končnim uporabnikom zagotavljajo trajnostno konkurenco na maloprodajnem trgu. Poslovni sporazumi, vključno s sporazumi o veleprodajnem dostopu, sporazumi o sovlaganju in sporazumi o vzajemnem dostopu med operaterji, ki so bili sklenjeni dolgoročno in so trajnostni, lahko izboljšajo konkurenčno dinamiko in nazadnje odpravijo konkurenčne težave na povezanem maloprodajnem trgu, zaradi česar lahko pride do deregulacije veleprodajnih trgov. Če so skladni z načeli konkurenčnega prava, bi se zato morali upoštevati pri ocenjevanju, ali se za trg v prihodnje pričakuje, da bo postal konkurenčen.

(16) Tehnološki razvoj ali zbliževanje izdelkov in trgov lahko povzroči konkurenčne pritiske med izvajalci, ki delujejo na ločenih trgih izdelkov. V zvezi s tem bi lahko povrhnje storitve (OTT), ki se zdaj na splošno ne štejejo za neposredno nadomestilo tradicionalnih storitev, ki jih zagotavljajo ponudniki elektronskih komunikacijskih storitev, in ki nikakor ne zagotavljajo fizične in podatkovne povezljivosti, vseeno imele pomembnejšo vlogo na določenih maloprodajnih trgih v prihodnjih letih zaradi nadaljnjega tehnološkega razvoja in svojega stalnega širjenja ter bi posledično ustvarjale posredne pritiske na veleprodajne trge.

(17) Odločitev o tem, ali je lahko trg predmet predhodne regulacije, bi morala biti odvisna tudi od ocene, ali konkurenčno pravo zadostuje za ustrezno odpravo ugotovljenih tržnih pomanjkljivosti. To tretje merilo se uporablja za ocenjevanje ustreznosti konkurenčnega prava za odpravo ugotovljenih trajnih tržnih pomanjkljivosti, zlasti glede na to, da lahko predhodne regulativne obveznosti učinkovito preprečijo kršitve konkurenčnega prava. Ukrepi, ki temeljijo na konkurenčnem pravu, verjetno ne zadostujejo, kadar je pogosto in/ali pravočasno ukrepanje nujno za odpravo trajnih tržnih pomanjkljivosti. V takih okoliščinah bi bilo treba predhodno regulacijo šteti za ustrezno dopolnitev konkurenčnega prava. V splošnem pa bi na trgih, za katere je značilna trajnostna in učinkovita konkurenca na področju infrastrukture, morala zadostovati uporaba splošnih pravil konkurence.

(18) Z uporabo teh treh kumulativnih meril bi se moralo omejiti število reguliranih trgov v sektorju elektronskih komunikacij, kar bi moralo ob razvoju konkurence na teh trgih prispevati k postopnemu zmanjšanju posebne sektorske predhodne regulacije. Neizpolnjevanje katerega od treh meril bi pomenilo, da trg ni predmet predhodne regulacije. Bistvenega pomena je, da se predhodne regulativne obveznosti uvedejo na veleprodajnem trgu zaradi zagotovitve trajnostne konkurence samo, kadar obstaja eno ali več podjetij s pomembno tržno močjo in kadar ukrepi na podlagi konkurenčnega prava ne zadostujejo za rešitev težave.

(19) Za novonastajajoče trge se šteje, da obsegajo izdelke ali storitve, pri katerih je zaradi njihove novosti težko predvideti pogoje povpraševanja ali vstopa na trg in ponudbe, zato je tudi težko uporabiti preizkus s tremi merili. Da bi se spodbujale inovacije in hkrati vodilnemu podjetju preprečilo omejevanje dostopa do takih trgov, za take trge ne bi smele veljati neprimerne predhodne regulativne obveznosti ([3]). Postopne nadgradnje obstoječe omrežne infrastrukture redko privedejo do oblikovanja novega ali nastajajočega trga. Nezamenljivost izdelka je treba določiti z vidika povpraševanja in ponudbe, preden je mogoče zaključiti, da izdelek ni del že obstoječega trga. Pojav novih maloprodajnih storitev lahko povzroči nastanek novega izpeljanega veleprodajnega trga, če teh maloprodajnih storitev ni mogoče zagotoviti z obstoječimi veleprodajnimi izdelki.

([3]) Glej uvodno izjavo 23 Smernic Komisije za tržno analizo in ocenitev pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom EU za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL C 159, 7.5.2018, str. 1) in uvodno izjavo 163 Evropskega zakonika o elektronskih komunikacijah.

(20) Glede na razvoj konkurence, vključno s konkurenco na področju infrastrukture, so v tem priporočilu tako kot v priporočilu iz leta 2014 opredeljeni samo upoštevni trgi na veleprodajni ravni. Predhodno regulacijo na veleprodajni ravni bi bilo treba obravnavati kot zadostno za odpravo morebitnih težav v zvezi s konkurenco na povezanih podrejenih maloprodajnih trgih.

(21) V skladu z uvodno izjavo 165 Zakonika bi morali nacionalni regulativni organi analizirati najmanj trge, navedene v priporočilu, vključno s trgi, ki so navedeni, a se ne urejajo več v specifičnem nacionalnem ali lokalnem kontekstu. V zvezi s trgi, navedenimi v Prilogi k temu priporočilu, lahko nacionalni regulativni organi na podlagi posebnih nacionalnih okoliščin še vedno štejejo za ustrezno, da se izvede preizkus s tremi merili. Nacionalni regulativni organi lahko sklenejo, da glede na posebne nacionalne okoliščine tri merila iz preizkusa niso izpolnjena. Če za določen trg iz priporočila tri merila iz preizkusa niso izpolnjena, nacionalni regulativni organi na tem trgu ne bi smeli uvesti regulativnih obveznosti.

(22) Nacionalni regulativni organi bi morali analizirati tudi trge, ki jih to priporočilo ne zajema, a se urejajo na ozemlju v njihovi jurisdikciji na podlagi predhodnih analiz trga, ali druge trge, če imajo zadostne razloge, da menijo, da so tri merila iz preizkusa izpolnjena. Nacionalni regulativni organi zato lahko opredelijo tudi druge upoštevne trge izdelkov in storitev, ki niso navedeni v tem priporočilu, če lahko dokažejo, da trgi v njihovem nacionalnem okviru izpolnjujejo tri merila iz preizkusa.

(23) Pri izvajanju analize trga v skladu s členom 67 Zakonika bi morali nacionalni regulativni organi in Komisija analizo začeti pri maloprodajnih trgih. Ocena trga bi morala biti izvedena iz v prihodnost usmerjene perspektive ob odsotnosti regulacije na podlagi ugotovljene pomembne tržne moči in izhajati iz obstoječih razmer na trgu. Pri analizi bi bilo treba oceniti, ali je trg potencialno konkurenčen in ali je kakršno koli pomanjkanje konkurence trajno, ob upoštevanju pričakovanega ali predvidljivega razvoja trga. Pri analizi bi bilo treba upoštevati učinke drugih vrst regulacije, ki se uporabljajo na upoštevnem maloprodajnem in povezanih veleprodajnih trgih v celotnem zadevnem regulativnem obdobju.

(24) Če upoštevni maloprodajni trg ni učinkovito konkurenčen iz v prihodnost usmerjene perspektive ob odsotnosti predhodne regulacije, bi bilo treba opredeliti in analizirati ustrezne veleprodajne trge, ki so lahko predmet predhodne regulacije v skladu s členom 67 Zakonika. Poleg tega bi bilo treba pri analizi meja in tržne moči na ustreznih veleprodajnih trgih za določitev, ali so ti trgi učinkovito konkurenčni, upoštevati neposredne in posredne konkurenčne pritiske, ne glede na to, ali pritiski izhajajo iz elektronskih komunikacijskih omrežij, elektronskih komunikacijskih storitev ali drugih vrst storitev ali aplikacij, ki so enakovredni z vidika končnih uporabnikov.

(25) Pri opredelitvi upoštevnih veleprodajnih trgov, ki so lahko predmet predhodne regulacije, bi morali nacionalni regulativni organi najprej analizirati trg, ki je najvišje v verigi maloprodajnega trga, na katerem so bile ugotovljene težave s konkurenco. Nacionalni regulativni organi bi morali izvesti analizo trgov, ki so podrejeni reguliranemu vložku višje v verigi, da bi ugotovili, ali bi bili učinkovito konkurenčni ob regulaciji višje v verigi trgov, dokler ne dosežejo maloprodajnih trgov.

(26) Trg, ki je najvišje v verigi, bi lahko bil glede na nacionalne okoliščine sestavljen iz več generičnih medtržnih veleprodajnih izdelkov, kot so dostop do fizične infrastrukture (npr. dostop do vodov) ali izdelki pasivnega dostopa, oziroma bi lahko te izdelke vključeval. Zlasti kadar je na voljo gradbeniška infrastruktura, ki jo je mogoče ponovno uporabiti, lahko učinkovit dostop do take infrastrukture bistveno olajša postavitev zelo visokozmogljivih omrežij in spodbudi razvoj konkurence na področju infrastrukture v korist končnih uporabnikov.

(27) Komisija je v tem priporočilu zato proučila ustreznost vključitve ločenega trga za dostop do fizične infrastrukture. Vendar obstajajo bistvene razlike glede omrežnih topologij, razpoložljivosti splošno razširjenih vodov in ravni povpraševanja po dostopu do vodov in drogov po vsej Uniji, zato je Komisija sklenila, da na ravni Unije trenutno ni mogoče opredeliti ločenega trga za dostop do fizične infrastrukture, zato tak trg ne bi smel biti vključen na seznam trgov, ki so lahko predmet predhodne regulacije.

(28) Poleg tega lahko nacionalni regulativni organi v skladu s členom 72 Zakonika naložijo obveznost zagotavljanja dostopa do gradbeniške infrastrukture kot samostojen popravni ukrep na katerem koli upoštevnem veleprodajnem trgu. Taka obveznost zagotovitve dostopa do gradbeniške infrastrukture je lahko upravičena ne glede na to, ali je fizična infrastruktura, do katere se odobri dostop, del reguliranega upoštevnega trga, zato bi morali nacionalni regulativni organi pred naložitvijo drugih obveznosti dostopa nižje v verigi trgov proučiti, ali je ta obveznost sorazmerna in zadostna za spodbujanje konkurence v korist končnih uporabnikov.

(29) V zvezi z veleprodajnimi širokopasovnimi trgi so lahko izdelki virtualnega dostopa zasnovani tako, da imajo podobne ali enake značilnosti, ne glede na svojo lokacijo ali izročilno točko dostopa. Zato bi bilo tehnično mogoče zagotavljati veleprodajni širokopasovni dostop na centralni ali lokalni ravni s primerljivo kakovostjo storitev tako z vidika prosilca za dostop kot končnih uporabnikov. V tem smislu je treba v okviru analize zamenljivosti analizirati značilnosti izdelkov in pripravljenost prosilcev za dostop za migracijo med dostopovnimi točkami ali za uporabo različnih izročilnih točk v omrežni arhitekturi.

(30) Mnogi alternativni operaterji so napredovali na področju naložb in razvili lastna omrežja do lokalne dostopovne točke. Izdelki za centralni dostop za te operaterje verjetno ne bi bili primerni kot nadomestilo za lokalni dostop, saj bi to pomenilo, da so naložbe v lastno omrežno infrastrukturo izgubljene. Hkrati je treba priznati, da je dostopovno omrežje tisti del omrežja, ki ga je najtežje ponovno ustvariti zaradi visokih nepovratnih stroškov postavitve glede na število strank, ki imajo lahko od nje koristi.

(31) Kljub opaženi povečani konkurenci na področju infrastrukture so za lokalni dostop še vedno značilne visoke vstopne ovire in regulacija v večini držav članic. Trg za veleprodajni lokalni dostop še vedno izpolnjuje tri merila iz preizkusa, saj je dostopovno omrežje tisti del omrežja, ki ga je najtežje ponovno ustvariti. V prihodnje pa ovir za vstop na trg za centralni dostop na ravni Unije ni več mogoče obravnavati kot visokih in stalnih, saj trg kaže, da se bo razvila učinkovita konkurenca, in sicer zaradi prisotnosti alternativnih platform, splošno razširjene komercialno dostopne zmogljivosti povezovalnega omrežja in možnosti lokalno povezanih operaterjev za zagotavljanje centralnega dostopa. Kadar se dostopovni izdelki, ki so na voljo na različnih izročilnih točkah, v posebnih nacionalnih okoliščinah opredelijo kot zamenljivi, bi moral trg vključevati vse take izdelke. Ali tako širok trg izpolnjuje tri merila iz preizkusa, je treba ugotoviti za vsak primer posebej.

(32) Povečane zmogljivosti elektronskih komunikacijskih omrežij, ki zagotavljajo izdelke za množični trg, lahko zadostijo tudi potrebam po povezljivosti določenih poslovnih strank. Vendar bodo za pomemben segment poslovnega trga in zaradi novega povpraševanja, ki je posledica digitalizacije industrije in dejavnikov spodbujevalcev socialno-ekonomskega razvoja, kot so javne storitve, na primer bolnišnice in šole, potrebne tudi namenske povezave. Zato nekatera podjetja še vedno potrebujejo izdelke z značilnostmi, ki se razlikujejo od značilnosti izdelkov za množični trg.

(33) Da bi se določile meje trga za namenske zmogljivosti in druge izdelke za dostop podjetij, bi morali nacionalni regulativni organi upoštevati več dejavnikov, kot so različni funkcije in nameni uporabe izdelkov, gibanje cen skozi čas in navzkrižna cenovna elastičnost, ter hkrati zagotoviti, da ustrezni veleprodajni izdelki ustrezajo opredeljeni težavi na maloprodajnem trgu. Razpoznavne značilnosti izdelkov namenske zmogljivosti so, da zagotavljajo namenske in nemotene povezave ter simetrične hitrosti, in bi jih bilo treba tako kot izdelke na drugih trgih oceniti na podlagi analize zamenljivosti.

(34) Vzpostavitev alternativnih infrastruktur, ki zagotavljajo namensko optično povezljivost za podjetja, se je bistveno razširila zlasti na gosteje naseljenih območjih, v trgovskih središčih in poslovnih okrožjih. Vendar lahko obstajajo območja, na katerih je lahko vzpostavitev alternativne infrastrukture za povezljivost množičnega trga sicer gospodarsko upravičena, vendar je morda zaradi velikosti zadevnega trga manj gospodarsko upravičeno podvajanje omrežij, ki zagotavljajo posamezne namenske povezave. Na takih redkeje poseljenih območjih zaradi pomanjkanja konkurence na področju infrastrukture obstaja tveganje, da povpraševanju po namenskih zmogljivostih ob odsotnosti regulacije ne bi bilo mogoče zadostiti s konkurenčnimi ponudbami.

(35) Na obeh prej navedenih veleprodajnih dostopovnih trgih je malo verjetno, da bi bile težave v zvezi s konkurenco enotno prisotne po vsej zadevni državi članici, in za take trge bi bilo treba opraviti podrobno geografsko analizo. Nacionalni regulativni organi bi zato morali pri opredelitvi upoštevnih trgov v skladu s členom 64(3) Zakonika določiti geografska območja, na katerih so konkurenčni pogoji dovolj homogeni in ki jih je mogoče razlikovati od sosednjih območij, na katerih so prevladujoči konkurenčni pogoji precej drugačni, pri čemer morajo zlasti upoštevati, ali potencialni operater s pomembno tržno močjo deluje enotno na celotnem območju svojega omrežja ali pa se srečuje s precej različnimi konkurenčnimi pogoji, zaradi katerih so njegove dejavnosti na nekaterih območjih omejene, na drugih pa ne.

(36) Do zdaj so nacionalni regulativni organi ugotovili, da je večina trgov nacionalnih, saj je imelo bakreno omrežje prvotnega operaterja nacionalno pokritost. Vendar se lahko s širjenjem vzpostavitve alternativnih omrežij konkurenčni pogoji bistveno in trajnostno razlikujejo na različnih območjih v isti državi članici (npr. med mestnimi in podeželskimi območji), zaradi česar je potrebna opredelitev ločenih geografskih trgov.

(37) Za opredelitev geografskega trga bi morali nacionalni regulativni organi opredeliti osnovno geografsko enoto, ki bi bila izhodišče za ocenjevanje konkurenčnih pogojev. Taka enota bi lahko glede na nacionalne okoliščine temeljila na topologiji omrežja ali na upravnih mejah. V skladu s prakso Komisije ([4]) bi bilo treba za geografsko enoto v vseh primerih zagotoviti, da (a) je ustrezne velikosti, tj. dovolj majhna, da se preprečijo znatne razlike v konkurenčnih pogojih znotraj vsake enote, toda dovolj velika, da se prepreči mikroanaliza, ki zahteva veliko sredstev, je obremenjujoča in bi lahko povzročila razdrobljenost trga, (b) lahko pokaže omrežno strukturo vseh ustreznih operaterjev ter (c) ima jasne in stabilne meje v daljšem časovnem obdobju. V zvezi s pogojem (b) bi se morali nacionalni regulativni organi, kjer je to ustrezno, zanašati na geografski pregled omrežij, izveden v skladu s členom 22 Zakonika.

(38) V skladu z načeli konkurenčnega prava in na podlagi analize prej opisanih geografskih enot bi morali nacionalni regulativni organi nato z združevanjem enot, za katere so značilni podobni konkurenčni pogoji, določiti prvo opredelitev obsega geografskih trgov. Nacionalni regulativni organi bi morali oceniti konkurenčne pogoje na način, ki je usmerjen v prihodnost, tako da bi analizirali strukturne in vedenjske kazalnike, pri čemer bi morali v skladu s členom 64(3) Zakonika upoštevati zlasti pomembnost konkurence na področju infrastrukture. Ti kazalniki lahko med drugim vključujejo omrežne odtise, število konkurenčnih omrežij, njihove tržne deleže, trende glede tržnih deležev, lokalizirano ali enotno določanje cen, značilnosti povpraševanja ter menjavo strank in prehod h konkurenci. Tako dobljeno opredelitev geografskih trgov bi bilo treba preveriti glede na analizo zamenljivosti z vidika povpraševanja in ponudbe. Nesosednje geografske trge, za katere so značilni podobni konkurenčni pogoji, je mogoče na tej stopnji analizirati skupaj.

(39) Na stopnji opredelitve trga bi bilo treba v prihodnje upoštevati tudi znatne razlike v konkurenčnih pogojih. Za obravnavo manj pomembnih ali manj stabilnih razlik v konkurenčnih pogojih se lahko uporabi segmentacija ukrepov, vključno z rednim ali enkratnim prilagajanjem ukrepov, ne da bi se s tem ogrožala regulativna predvidljivost.

(40) V skladu s členom 75 Zakonika je Komisija pooblaščena, da sprejme delegirani akt o določitvi enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v mobilnih omrežjih na ravni Unije in enotne najvišje cene zaključevanja govornih klicev v fiksnih omrežjih na ravni Unije (v nadaljnjem besedilu skupaj: cene zaključevanja govornih klicev na ravni Unije). Cene zaključevanja govornih klicev na ravni Unije se bodo neposredno uporabljale za morebitne ponudnike storitev zaključevanja klicev v fiksnih in mobilnih omrežjih v Uniji. Enotne cene zaključevanja govornih klicev na ravni Unije temeljijo na dejanskih stroških zagotavljanja storitev zaključevanja klicev. Uporaba cen zaključevanja govornih klicev na ravni Unije bo operaterjem mobilnih in fiksnih omrežij omejila možnost določitve previsokih cen zaključevanja klicev. Na ta način bi se odpravilo tveganje previsokih cen zaključevanja klicev, ki so najbolj ogrožale konkurenco na teh trgih. Ker se pri določanju cen zaključevanja govornih klicev na ravni Unije uporablja stroga stroškovna naravnanost, kakor se zahteva z Zakonikom, bi morale biti cene zaključevanja klicev podobne cenam, ki se pričakujejo na konkurenčnih trgih. Trgi zaključevanja klicev tako ne bi več izpolnjevali treh meril iz preizkusa na ravni Unije.

([4]) Zlasti s Sporočilom Komisije C/2018/2374 – Smernice za tržno analizo in ocenitev pomembne tržne moči v skladu z regulativnim okvirom EU za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL C 159, 7.5.2018, str. 1).

(41) Vendar je mogoče v nekaterih državah članicah regulacijo izbranih vidikov na trgih zaključevanja klicev utemeljiti na podlagi posebnih okoliščin. Posebne nacionalne okoliščine lahko kažejo na to, da se ti trgi v prihodnje ne nagibajo h konkurenci ali da težave na področju konkurence še vedno obstajajo. Do tega lahko pride, kadar operaterjem ni bilo omogočeno medomrežno povezovanje ali so se ti spopadali s težavami pri zaključevanju klicev iz svojih omrežij v omrežja drugih operaterjev. Nacionalni regulativni organi bi morali te težave obravnavati z naložitvijo obveznosti na podlagi pomembne tržne moči, ki ni cenovni nadzor, če so izpolnjena tri merila iz preizkusa, ali z drugimi ustreznimi regulativnimi orodji, tj. v skladu s členom 61(2) Zakonika, če so izpolnjeni tam navedeni pogoji.

(42) Trgi, navedeni v Prilogi k temu priporočilu, ne vključujejo več treh trgov, ki so bili navedeni v priporočilu iz leta 2014, ker ne izpolnjujejo treh meril iz preizkusa, in sicer so to trgi za veleprodajno zaključevanje klicev v posameznih javnih telefonskih omrežjih na fiksni lokaciji (trg 1), veleprodajno zaključevanje govornih klicev v posameznih mobilnih omrežjih (trg 2) in veleprodajni osrednji dostop na fiksni lokaciji za izdelke za množični trg (trg 3b).

(43) Za preostala trga iz priporočila iz leta 2014, in sicer za trg 3a (veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji) in trg 4 (veleprodajni visokokakovostni dostop na fiksni lokaciji), pri čemer je slednji deloma ponovno opredeljen, je še vedno upravičena predhodna regulacija, saj izpolnjujeta tri merila iz preizkusa na ravni Unije. Nacionalni regulativni organi bi morali pri razmejitvi teh trgov upoštevati nacionalne okoliščine, zlasti glede njihove geografske razsežnosti.

(44) Za zagotovitev ustreznega upoštevanja vpliva regulacije na povezane trge, bi morali nacionalni regulativni organi ob ugotavljanju, ali je za določen trg upravičena predhodna regulacija, zagotoviti, da so ti povezani trgi analizirani usklajeno in, kadar je to mogoče, hkrati ali s čim manjšim časovnim razmikom.

(45) Pri ugotavljanju, ali spremeniti ali ohraniti obstoječe regulativne obveznosti, bi morali nacionalni regulativni organi uporabiti preizkus s tremi merili tudi za trge, ki so navedeni v prilogah k Priporočilu Komisije 2003/311/ES ([5]), Priporočilu 2007/879/ES in Priporočilu 2014/710/EU ([6]), vendar niso več navedeni v Prilogi k temu priporočilu.

(46) V skladu s členom 64(1) Direktive (EU) 2018/1972 je bilo opravljeno posvetovanje z Organom evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije, ki je mnenje podal 16. oktobra 2020 –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Nacionalni regulativni organi bi morali pri opredelitvi upoštevnih trgov glede na nacionalne okoliščine v skladu s členom 64(3) Direktive (EU) 2018/1972 analizirati trge izdelkov in storitev, opredeljene v Prilogi.

2. Kadar nacionalni regulativni organi menijo, da kateri od trgov, navedenih v Prilogi, ne more biti predmet predhodne regulacije v posebnih nacionalnih okoliščinah, bi morali izvesti preizkus s tremi merili in dokazati, da ni izpolnjeno najmanj eno od treh meril iz člena 67(1) Direktive (EU) 2018/1972, kar bo Komisija preverila.

([5]) Priporočilo Komisije 2003/311/ES z dne 11. februarja 2003 o upoštevnih trgih proizvodov in storitev v sektorju elektronskih komunikacij, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL L 114, 8.5.2003, str. 45).https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003H0311.

([6]) 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 (UL L 344, 28.12.2007, str. 65).https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=celex:32007H0879.

3. Nacionalni regulativni organi bi morali pri opredelitvi upoštevnih geografskih trgov na svojem ozemlju v skladu s členom 64(3) Zakonika opraviti razčlenjeno analizo zamenljivosti z vidika povpraševanja in ponudbe, pri čemer bi morali za izhodišče vzeti ustrezno geografsko enoto in združiti enote s podobnimi konkurenčnimi značilnostmi. Ocena konkurenčnih pogojev bi morala biti usmerjena v prihodnost in temeljiti med drugim na številu in značilnostih konkurenčnih omrežij, razporeditvi tržnih deležev in njihovih trendih, cenah in vedenjskih vzorcih.

4. To priporočilo ne posega v opredelitve trgov, rezultate tržnih analiz in regulativne obveznosti, ki so jih nacionalni regulativni organi sprejeli v skladu z regulativnim okvirom, veljavnim pred sprejetjem tega priporočila.

5. To priporočilo je naslovljeno na države članice.

V Bruslju, 18. decembra 2020

Za Komisijo
Thierry BRETON
Član Komisije

PRILOGA

Trg 1: Veleprodajni lokalni dostop na fiksni lokaciji

Trg 2: Veleprodajna namenska zmogljivost