

AJÁNLÁSOK

BIZOTTSÁG

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA

(2007. december 17.)

az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatási piacokról

(az értesítés a C(2007) 5406. számú dokumentummal történt)

(EGT-vonatkozású szöveg)

(2007/879/EK)

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre ⁽¹⁾ és különösen annak 15. cikke (1) bekezdésére,

mivel:

- (1) A 2002/21/EK irányelv olyan jogi keretszabályozást hoz létre az elektronikus hírközlési ágazat számára, amely a hatálya alá tartozó valamennyi elektronikus hírközlő hálózat és elektronikus hírközlési szolgáltatásra alkalmazandó, és a konvergencia felé mutató tendenciákra kíván reagálni. A keretszabályozás célja, hogy a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az előzetes ágazatspecifikus szabályok fokozatosan csökkenjenek.

- (2) Ezen ajánlás célja azoknak a termék- és szolgáltatási piacoknak a kijelölése, amelyek a 2002/21/EK irányelv 15. cikke (1) bekezdésének értelmében előzetes szabályozás alá vonhatók. Bármely előzetes szabályozási beavatkozás végső célja az, hogy a kiskereskedelmi piacok fenntartható versenyképességének elősegítése által a végfelhasználók számára előnyöket tudjon biztosítani. Az érintett piacok meghatározása az idők folyamán változhat és változik is, hiszen mind a termékek és szolgáltatások jellemzői, mind a keresleti és kínálati oldal helyettesítésének lehetőségei változnak. Mivel a 2003/311/EK ajánlás már több mint négy éve hatályos, mára indokolttá vált az első változatnak a piaci fejlemények tükrében történő felülvizsgálata. Ezért ez az ajánlás a 2003/311/EK bizottsági ajánlás ⁽²⁾ helyébe lép.

- (3) A 2002/21/EK irányelv 15. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a Bizottságot, hogy a piacokat a versenyjog alapelveivel összhangban határozza meg. Ebben az ajánlásban tehát a versenyjog alapelvei alapján történik az elektronikus hírközlési ágazat egyes termékpiacai közötti határvonalak megállapítása, míg az előzetes szabályozás alá vonandó, meghatározott piacok kijelölése vagy kiválasztása attól függ, hogy a szóban forgó piacok rendelkeznek-e olyan jellemzőkkel, amelyek indokolják az előzetes szabályozási kötelezettségek alkalmazását. Az ajánlás terminológiai szempontból a 2002/21/EK és a 2002/22/EK irányelvet követi, míg a hozzá fűzött indokolás bemutatja a szóban forgó piacok vonatkozásában végbemenő technológiai változásokat. A 2002/21/EK irányelvvél összhangban a nemzeti szabályozó hatóságok feladata az adott ország területén található, a nemzeti körülményeknek megfelelő érintett piacok, különösen az érintett földrajzi piacok meghatározása.

⁽¹⁾ HL L 108., 2002.4.24., 33. o. A 717/2007/EK rendelettel (HL L 171., 2007.6.29., 32. o.) módosított irányelv.

⁽²⁾ HL L 114., 2003.5.8., 45. o.

- (4) Ebben az ajánlásban a piacok kijelölésének kiindulópontja a kiskereskedelmi piacok előretéktől szempontról való meghatározása, figyelembe véve a kereslet és a kínálatoldali helyettesíthetőséget. A kiskereskedelmi piacok meghatározását követően kell meghatározni az érintett nagykereskedelmi piacokat. Ha az értékesítési láncban lejjebb található („downstream”) piacot vertikálisan integrált vállalkozás vagy vállalkozások látják el, akkor előfordulhat, hogy nincs olyan nagykereskedelmi piac, amely szabályozás alá lenne vonható. Következésképpen ha ilyen piacot kell meghatározni, akkor szükségessé válhat képzeletbeli, az értékesítési láncban feljebb álló („upstream”) piacot feltételezni. Az elektronikus hírközlés ágazatában a piacok gyakran kétoldalúak abban az értelemben, hogy olyan hálózatokon vagy platformokon kereszttüli szolgáltatásokat foglalnak magukban, amelyekben a felhasználók, például az egymással kommunikáló végfelhasználók, illetve az egymásnak információkat vagy tartalmakat küldő és fogadó felhasználók, a piac egyazon oldalán helyezkednek el. A piacok meghatározásakor ezeket a szempontokat figyelembe kell venni, mivel hatással lehetnek mind a piacok meghatározásának módjára, mind pedig arra, hogy a meghatározott piacok rendelkeznek-e azokkal a jellemzőkkel, amelyek indokolják az előzetes jogszabályi kötelezettségek alkalmazását.
- (5) Az előzetes szabályozás alá vonható piacok kijelölése céljából a következő kritériumokat indokolt együttesen alkalmazni: Az első kritérium a magas és állandó belépési korlátok megléte. Ezek lehetnek strukturális, jogi, illetve szabályozási jellegűek. Mindazonáltal, tekintettel az elektronikus hírközlési piacok dinamikus jellegére és működésére, az esetlegesen előzetes szabályozás alá vonható piacok kijelölése céljából végzett előretéktől elemzés során figyelembe kell venni a piacrólbeli korlátok adott időszakon belüli leküzdésének lehetőségét is. Ezért a második kritérium az, hogy csak azokat a piacokat szükséges előzetes szabályozás alá vonni, amelyekben – strukturális megfontolások alapján – az adott időszakon belül várhatóan nem fognak kialakulni a hatékony verseny feltételei. E kritérium alkalmazása során meg kell vizsgálni, hogy a belépési korlát ellenére milyen a verseny helyzete. A harmadik kritérium arra vonatkozik, hogy a piac hiányosságait kizárólag a versenyjog alkalmazásával nem lehetne megfelelő mértékben kiküszöbölni.
- (6) Az első és a második kritérium vizsgálata során figyelembe veendő fő mutatók hasonlóak az előretéktől elemzés során vizsgálandókhoz, így tartalmazzák például a szabályozás nélkül fennálló belépési korlátokra vonatkozó mutatókat (köztük a vissza nem térülő költségek nagyságát), a piac szerkezetét, teljesítményét és dinamikáját, így például a piaci részesedéseket és ezek tendenciáit, a piaci árakat és ezek tendenciáit, valamint a versengő hálózatok vagy infrastruktúrák kiterjedtségét és az általuk nyújtott lefedettséget. Azok a piacok, amelyek előzetes szabályozás nélkül teljesítik ezt a három kritériumot, előzetes szabályozás alá vonhatók.
- (7) A 2002/21/EK irányelv értelmében a kialakulófélben lévő piacokat nem célszerű indokolatlan kötelezettségekkel terhelni, akkor sem, ha bizonyos szereplők lépéselőnyben vannak az adott piacon. Kialakulófélben lévő piacok alatt az olyan termékeket vagy szolgáltatásokat kínáló piacok értendők, amelyek esetében, újdonságukból eredően, nehéz megjósolni a keresletet, a piacra belépőket és a piaci kínálatot, következésképpen az említett három kritérium alkalmazása nehézségekbe ütközik. A kialakulófélben lévő piacokat azért nem ajánlott indokolatlan kötelezettségekkel terhelni, hogy ez is segítse az innovációt, ahogyan azt a 2002/21/EK irányelv 8. cikke is előírja; ugyanakkor azt is meg kell akadályozni, hogy a piacvezető vállalkozások ezeket a piacokat saját maguknak sajátítsák ki, ahogyan az az elektronikus hírközlő hálózatokra és elektronikus hírközlő szolgáltatásokra vonatkozó közösségi keretszabályozás értelmében elvégzendő piacelemzésről és a jelentős piaci erő megállapításáról szóló bizottsági iránymutatásokban⁽¹⁾ is szerepel. A meglévő hálózati infrastruktúra fokozatos korszerűsítésének eredményeképpen ritkán jön létre új vagy kialakulófélben lévő piac. Azt, hogy egy termék egyetlen létező piacnak sem része, csak annak megállapítása alapján lehet kijelenteni, hogy az adott termék sem keresleti, sem kínálati szempontból nem helyettesíthető másik termékkel. Az új kiskereskedelmi szolgáltatások megjelenése annyiban eredményezi új kapcsolódó nagykereskedelmi piac kialakulását, amennyiben az adott kiskereskedelmi szolgáltatások a meglévő nagykereskedelmi termékek felhasználásával már nem biztosíthatók.
- (8) Ezen ajánlás szempontjából a belépési korlátok két típusát fontos megkülönböztetni: a strukturális és a jogi vagy szabályozási jellegű korlátokat.
- (9) A strukturális jellegű belépési korlátok olyan kezdeti költség- vagy keresleti viszonyokból fakadnak, amelyek a már piacon lévők és az újonnan belépni szándékozók között egyenlőtlenséghez vezetnek, hátráltatva vagy megakadályozva ez utóbbiak piacra történő belépését. Jelentős strukturális korlátok lehetnek például az abszolút árelőnyökkel, a jelentős méretgazdaságossági előnyökkel és/vagy a kereslethez rugalmasan alkalmazkodni képes termelői struktúrával, a kapacitási korlátokkal, illetve a magas vissza nem térülő költségekkel jellemezhető piacokon. Még jelenleg is találkozhatunk ilyen korlátokkal a helyhez kötött helyi hozzáférési hálózatok széles körű telepítése és/vagy szolgáltatása kapcsán. Ugyancsak strukturális korlátról beszélhetünk abban az esetben, ha valamely szolgáltatás nyújtásához olyan hálózati elemre van szükség, amelynek utángyártása műszakilag nem vagy csak olyan magas költséggel lehetséges, hogy a szolgáltatás nyújtása a versenytársak számára nem kifizetődő.

(1) HL C 165., 2002.7.11., 6. o.

- (10) A jogi vagy szabályozási jellegű korlátok nem gazdasági körülményekre vezethetők vissza, hanem olyan jogszabályi, hatósági vagy egyéb állami intézkedések eredményeként jönnek létre, amelyek az érintett piacon közvetlen hatást gyakorolnak a piacra lépés feltételeire és/vagy az üzemeltetők piaci pozíciójára. Jogi vagy szabályozási jellegű piacrálépési korlátnak minősül például, amikor az alapszolgáltatás nyújtásához szükséges frekvenciához csak korlátozott számú vállalkozásnak van hozzáférése. A jogi vagy szabályozási jellegű korlátok közé tartozik az árszabályozás vagy az árral kapcsolatos egyéb intézkedések, amelyek nemcsak a piacra lépést, hanem a vállalkozások piaci pozícióját is befolyásolják. Azokat a jogi vagy szabályozási jellegű korlátokat, amelyek az adott időszakon belül felszámolhatók, az első kritérium teljesülésével összefüggésben általában nem szabad gazdasági jellegű belépési korlátnak tekinteni.
- (11) A belépési korlátok veszíthetnek jelentőségükből az innovatív, állandó műszaki fejlődéssel jellemezhető piacokon. Ezek a piacokon gyakran a piacon még jelen nem lévő potenciális versenytársak innovációs fenyegetése kényszeríti ki a versenyt. Az innovatív piacokon olyan cégek között alakulhat ki dinamikus vagy hosszabb távú verseny, amelyek meglévő, „statikus” piacokon nem feltétlenül versenyeznek egymással. Ezen ajánlás értelmében nem kell kijelölni azokat a piacokat, amelyeken belátható időn belül várhatóan nem maradnak fenn a belépési korlátok. Annak a valószínűségének a megítélésekor, hogy szabályozás nélkül egy belépési korlát fennmaradna-e, azt kell megvizsgálni, hogy az adott ágazatban korábban előfordult-e gyakran, hogy új vállalkozások sikeresen megjelentek a piacon, valamint azt, hogy az új vállalkozások korábbi és jövőbeli piacra lépése elegendő volt, illetve várhatóan elegendő lesz-e ahhoz, hogy korlátozza a piaci erőfölényt. A belépési korlátok jelentősége többek között az értékesítések minimálisan hatékony mennyiségétől és a vissza nem térülő költségtől függ.
- (12) A jelentős belépési korlátokkal rendelkező piacokon is lehetnek olyan egyéb strukturális tényezők, amelyek a piacot az adott időszakon belül a hatékony verseny irányába mozdítják. A piac dinamikáját elősegítheti például a technológiai fejlődés vagy a termékek és a piacok konvergenciája, amelyek a különböző termékpiacokon működő szereplőket versenyhelyzetbe kényszerítik egymással. Ugyanez lehet a helyzet azokon az árrugalmas keresletű piacokon is, amelyeken korlátozott számú – de elegendő – eltérő költségstruktúrájú vállalat van jelen. Azokon a piacokon, amelyek általában lehetővé teszik a versenytársaknak, hogy kínálatukat bármely árnövekedésre reagálva nagyon gyorsan növeljék, kapacitásfelesleg is előállhat. Ilyen piacokon a piaci részesedések idővel változhatnak, és/vagy csökkenhetnek az árak. Gyorsan változó dinamikájú piacokon az elemzés időho-
- rizontját kellő körültekintéssel kell megválasztani úgy, hogy tükrözze a lényeges piaci fejleményeket.
- (13) Az előzetes szabályozás alá vonandó piacok kijelölése annak vizsgálatától is függ, hogy a versenyjog elegendő-e az első két kritérium teljesítéséből fakadó piaci hiányosságok ellensúlyozásához. A versenyjogi beavatkozások valószínűleg nem elegendőek olyan esetekben, amikor a piaci hiányosságok ellensúlyozására bevezetett intézkedések túlságosan sok kritérium teljesítését követelik meg, illetőleg ha gyakori és/vagy sürgős beavatkozásokra van szükség.
- (14) A három kritérium alkalmazása nagy valószínűséggel csökkenti az elektronikus hírközlési ágazaton belül az olyan piacok számát, amelyekre előzetes szabályozási kötelezettségeket kell alkalmazni, és ezáltal hozzájárul a keretrendszer azon céljának eléréséhez, hogy a piaci verseny fejlődésével párhuzamosan az előzetes ágazatspecifikus szabályokat fokozatosan csökkenteni kell. A szóban forgó kritériumokat együttesen kell alkalmazni, vagyis ha egy piac a kritériumok valamelyikének nem felel meg, azt nem szabad előzetes szabályozás alá vonni.
- (15) Kiskereskedelmi szolgáltatásokra csak akkor kell szabályozást alkalmazni, ha a nemzeti szabályozó hatóságok úgy ítélik meg, hogy a kapcsolódó nagykereskedelmi piacra vonatkozó intézkedések vagy a közvetítőválasztásra, illetve a közvetítő-előválasztásra vonatkozó intézkedések nem biztosítanak a hatékony versenyt és a közérdekű célok elérését. A nagykereskedelmi piacon végrehajtott beavatkozásokon keresztül, ideértve az olyan intézkedéseket, amelyek hatással lehetnek a kiskereskedelmi piacokra is, a tagállamok biztosítani tudják azt, hogy az értéklánc lehető legnagyobb része a hagyományos/általános versenyfolyamatok alapján működjön, és ezáltal a legjobb eredményeket lehessen biztosítani a végfelhasználók számára. Ez az ajánlás tehát elsősorban azon nagykereskedelmi piacok meghatározását ajánlja, amelyek megfelelő szabályozásán keresztül kezelni lehet azt a jelenséget, hogy a végfelhasználói piacokon nem alakul ki hatékony verseny. Ha egy nemzeti szabályozó hatóság bizonyítani tudja, hogy a nagykereskedelmi piacon végrehajtott beavatkozás sikertelen volt, akkor az érintett kiskereskedelmi piac előzetes szabályozás alá vonható, de kizárólag abban az esetben, ha a fent említett mindhárom kritérium teljesül.
- (16) Az ezen ajánlás értelmében elvégzett piackijelölés nem érinti a versenyjog alapján speciális esetekben meghatározott piacokat. Az előzetes szabályozás tárgyi hatálya továbbá nem érinti azon tevékenységek körét, amelyek a versenyjog alapján vizsgálhatók.

- (17) A mellékletben szereplő piac meghatározása az említett három kritérium alapján történt. Az ezen ajánlásban nem szereplő piacok esetében a nemzeti szabályozó hatóságoknak szintén az említett három kritérium vizsgálata alapján kell elemzést végezniük. A 2003. február 11-i 2003/311/EK ajánlás mellékletében szereplő azon piacok esetében, amelyeket ezen ajánlás melléklete nem tartalmaz, a nemzeti szabályozó hatóságoknak rendelkezniük kell azzal a jogkörrel, hogy végrehajtsák a három kritérium elemzését annak érdekében, hogy a nemzeti körülmények figyelembevétele mellett eldönthessék, hogy az adott piac továbbra is igényel-e előzetes szabályozást. Az ezen ajánlás mellékletében szereplő piacok esetében ha a nemzeti szabályozó hatóságok megállapítják, hogy az adott piac nem teljesíti a három kritériumot, akkor dönthetnek úgy, hogy nem hajtanak végre piacelemzést. A nemzeti szabályozó hatóságok az ezen ajánlásban szereplőktől eltérő piacokat is kijelölhetnek, feltéve, hogy betartják a 2002/21/EK irányelv 7. cikkében foglaltakat. Bármely, a 2002/21/EK irányelv (38) preambulumbekzdése értelmében a tagállamok közötti kereskedelmet érintő intézkedéstervezet bejelentésének elmulasztása jogsértési eljárást vonhat maga után. Az ezen ajánlásban szereplőktől eltérő piacok meghatározásának a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról szóló bizottsági közleményben⁽¹⁾ lefektetett közösségi versenyjogi alapelveken kell alapulnia, összhangban kell lennie a piacelemzésről és a jelentős piaci erő meghatározásáról szóló bizottsági iránymutatással⁽²⁾, valamint meg kell felelnie a fenti három kritériumnak.
- (18) Az, hogy ezen ajánlás meghatározza azokat a termék- és szolgáltatáspiacokat, amelyek esetében előzetes szabályozás alkalmazható, nem jelenti azt, hogy valóban mindig alkalmazni is kell előzetes szabályozást, sem pedig azt, hogy e piacokra alkalmazni kellene a különös irányelvekben lefektetett szabályozási kötelezettségek valamelyikét. Nem alkalmazható különösen szabályozás, illetőleg a szabályozást meg kell szüntetni, ha ezeken a piacokon szabályozás nélkül is hatékony verseny tapasztalható, azaz ha egyik piaci szereplő sem rendelkezik a 2002/21/EK rendelet 14. cikke értelmében jelentős piaci erővel. A szabályozói kötelezettségek legyenek alkalmazásuk a kívánt joghatás elérésére, vonatkozzanak a meghatározott problémára, legyenek arányosak és a 2002/21/EK rendeletben rögzített célkitűzések tükrében legyenek indokoltak, különösen a tekintetben, hogy biztosítsák a felhasználóknak az elérhető legnagyobb előnyöket, biztosítsák azt, hogy a verseny torzulásoktól és korlátozásoktól mentes legyen, ösztönözzék a haté-

kony infrastruktúra-beruházásokat, az innovációt, valamint a rádiófrekvenciák és a számozási erőforrások hatékony felhasználását és az azokkal való hatékony gazdálkodást.

- (19) Erről az ajánlásról a Bizottság nyilvános konzultációt tartott, továbbá konzultált a nemzeti szabályozó hatóságokkal és a nemzeti versenyhatóságokkal,

AJÁNLJA:

1. A nemzeti körülményeknek megfelelően az érintett piacoknak a 2002/21/EK irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével összhangban történő meghatározásakor a nemzeti szabályozó hatóságok vizsgálják meg az ezen ajánlás mellékletében felsorolt termék- és szolgáltatáspiacokat.
2. A mellékletben nem szereplő piacok kijelölésekor a nemzeti szabályozó hatóságok biztosítsák, hogy mindhárom alábbi kritérium teljesüljön:
 - a) Jelentős mértékű és állandó belépési korlátok vannak. Ezek a korlátok lehetnek strukturális, illetve jogi vagy szabályozási jellegűek.
 - b) Olyan a piac szerkezete, hogy az adott időszakon belül nem várható a hatékony verseny feltételeinek kialakulása. E kritérium alkalmazása során meg kell vizsgálni, hogy a belépési korlát ellenére milyenek a versenyfeltételek.
 - c) Az érintett piac hiányosságai kizárólag versenyjogi eszközök alkalmazásával nem lennének megfelelő mértékben ellensúlyozhatók.
3. Ez az ajánlás nem érinti azokat a piacmeghatározásokat, piacelemzési eredményeket és szabályozási kötelezettségeket, amelyeket a nemzeti szabályozó hatóságok ezen ajánlás elfogadását megelőzően, a 2002/21/EK irányelv 15. cikke (3) bekezdése, illetve 16. cikke alapján fogadtak el.
4. Ennek az ajánlásnak a tagállamok a címzettjei.

Kelt Brüsszelben, 2007. december 17-én.

a Bizottság részéről

Neelie KROES

a Bizottság tagja

⁽¹⁾ HL C 372., 1997.12.9., 5. o.

⁽²⁾ HL C 165., 2002.7.11., 6. o.

MELLÉKLET

Kiskereskedelmi piac

1. Lakossági és nem lakossági felhasználók nyilvános telefonhálózathoz való helyhez kötött hozzáférése.

Nagykereskedelmi piac

2. Helyhez kötött híváskezdeményezés nyilvános telefonhálózatból.

Ezen ajánlás alkalmazásában a híváskezdeményezés magában foglalja a helyi hívástovábbítást, és úgy kell meghatározni, hogy nemzeti szinten összhangban legyen a helyhez kötött nyilvános telefonhálózaton nyújtott tranzitszolgáltatások és hívásvégződttetések piaca számára kijelölt határokkal.

3. Helyhez kötött hívásvégződttetés nyilvános telefonhálózatokból.

Ezen ajánlás alkalmazásában a hívásvégződttetés magában foglalja a helyi hívástovábbítást, és úgy kell meghatározni, hogy nemzeti szinten összhangban legyen a helyhez kötött nyilvános telefonhálózaton nyújtott híváskezdeményezések és tranzitszolgáltatások piaca számára kijelölt határokkal.

4. A hálózati infrastruktúrához való helyhez kötött nagykereskedői (fizikai) hozzáférés (beleértve az osztott vagy a teljesen átengedett hozzáférést).

5. Nagykereskedői széles sávú hozzáférés.

Ez a piac nem fizikai, más néven virtuális hálózati hozzáférést foglal magában, beleértve a „bitfolyam”-hozzáférést. Ez a piac a fentiekben meghatározott 4. számú piaccal lefedett fizikai hozzáférésnél lejjebb helyezkedik el, mivel a nagykereskedői széles sávú hozzáférés ezen input más elemekkel való kombinációjából hozható létre.

6. Nagykereskedői bérelt vonalak végződttető szakaszainak piaca, a bérelt vagy külön vonalas kapacitás biztosításához használt technológiától függetlenül.

7. Beszédcélú hívás végződttetése nyilvános mobilhálózatokban.
