

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

ΣΥΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 9ης Οκτωβρίου 2014

σχετικά με σημαντικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι οποίες επιδέχονται εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση, σύμφωνα με την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

(2014/710/ΕΕ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Έχοντας υπόψη την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο) ⁽¹⁾, και ιδίως το άρθρο 15 παράγραφος 1,

Έχοντας υπόψη τις γνώμες του φορέα των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες (BEREC) και της επιτροπής επικοινωνιών,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Με την οδηγία 2002/21/ΕΚ θεσπίστηκε νομοθετικό πλαίσιο για τον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, με το οποίο επιδιώκεται, μεταξύ άλλων, η ανταπόκριση στις τάσεις σύγκλισης μέσω της υπαγωγής του συνόλου των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στο πεδίο εφαρμογής του. Σύμφωνα με την οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽²⁾, στόχος του κανονιστικού πλαισίου είναι, μεταξύ άλλων, η σταδιακή μείωση των εκ των προτέρων τομεακών ρυθμίσεων, καθώς θα αναπτύσσεται ο ανταγωνισμός στην αγορά, ώστε τελικά οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες να διέπονται αποκλειστικά από το δικαίωμα ανταγωνισμού.
- (2) Σκοπός της παρούσας σύστασης, ο οποίος συνάδει με τον ανωτέρω στόχο, είναι να προσδιοριστούν οι αγορές προϊόντων και υπηρεσιών για τις οποίες μπορεί να δικαιολογηθεί η εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 1 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ. Απώτερος σκοπός κάθε εκ των προτέρων ρυθμιστικής παρέμβασης είναι να αποφέρει όφελος για τους τελικούς χρήστες καθιστώντας τις αγορές λιανικής πραγματικά ανταγωνιστικές σε διαρκή βάση. Είναι πιθανόν να μπορούν σταδιακά οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές να διαπιστώνουν ότι οι αγορές λιανικής είναι ανταγωνιστικές ακόμα και χωρίς ρύθμιση των αγορών χονδρικής, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι αναμενόμενες βελτιώσεις από πλευράς καινοτομίας και ανταγωνισμού.
- (3) Ο ορισμός των σημαντικών αγορών είναι δυνατόν να μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου, καθώς εξελίσσονται τα χαρακτηριστικά των προϊόντων και υπηρεσιών και αλλάζουν οι δυνατότητες υποκατάστασης της ζήτησης και της προσφοράς. Δεδομένου ότι η σύσταση 2007/879/ΕΚ της Επιτροπής ⁽³⁾ άρχισε να ισχύει πριν από περισσότερα από έξι έτη, είναι πλέον σκόπιμο να ανανεωθεί με βάση τις εξελίξεις που σημειώθηκαν στην αγορά μετά την έκδοσή της. Ως εκ τούτου, η παρούσα σύσταση αντικαθιστά τη σύσταση 2007/879/ΕΚ και παρέχει στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές κατευθύνσεις για τις προεχείς ανασκοπήσεις της αγοράς.
- (4) Το άρθρο 15 παράγραφος 1 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ επιβάλλει στην Επιτροπή να προσδιορίζει αγορές στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, τα χαρακτηριστικά των οποίων δικαιολογούν ενδεχομένως την επιβολή κανονιστικών υποχρεώσεων σύμφωνα με τις αρχές του δικαίου του ανταγωνισμού. Συνεπώς, στην παρούσα σύσταση εφαρμόζονται οι αρχές του δικαίου του ανταγωνισμού για τον ορισμό των αγορών προϊόντων στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

⁽¹⁾ ΕΕ L 108 της 24.4.2002, σ. 33.

⁽²⁾ Οδηγία 2009/140/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2009, για την τροποποίηση των οδηγιών 2002/21/ΕΚ σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, 2002/19/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες καθώς και με τη διασύνδεσή τους, και 2002/20/ΕΚ για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ L 337 της 18.12.2009, σ. 37).

⁽³⁾ Σύσταση 2007/879/ΕΚ της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2007, αναφορικά με σχετικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι οποίες επιδέχονται εκ των προτέρων κανονιστική ρύθμιση, σύμφωνα με την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ L 344 της 28.12.2007, σ. 65).

- (5) Σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/EK, είναι καθήκον των εθνικών ρυθμιστικών αρχών να ορίζουν, σύμφωνα με το δίκαιο ανταγωνισμού και λαμβάνοντας ιδιαίτερως υπόψη την παρούσα σύσταση, τις σχετικές αγορές που αντιστοιχούν στις εθνικές συνθήκες, ιδίως τις σχετικές γεωγραφικές αγορές εντός της επικράτειάς τους.
- (6) Σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/EK, εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις επιβάλλονται μόνο σε αγορές που δεν είναι πραγματικά ανταγωνιστικές. Όπως εξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας, πρόκειται για αγορές στις οποίες μία ή περισσότερες επιχειρήσεις διαθέτουν σημαντική ισχύ στην αγορά και όπου δεν αρκούν μόνο επανορθωτικά μέτρα βάσει του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου του ανταγωνισμού για την αντιμετώπιση του προβλήματος ανταγωνισμού που έχει εντοπιστεί. Επιπλέον, η ανάλυση του πραγματικού ανταγωνισμού θα πρέπει να περιλαμβάνει ανάλυση του κατά πόσον η αγορά θα είναι ανταγωνιστική στο μέλλον και, κατ' επέκταση, του κατά πόσον η τυχόν απουσία πραγματικού ανταγωνισμού έχει διαρκή χαρακτήρα.
- (7) Αφετηρία για τον προσδιορισμό των αγορών χονδρικής που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση είναι, τόσο για την Επιτροπή όσο και για τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, η ανάλυση των αντίστοιχων αγορών λιανικής. Η εν λόγω ανάλυση αγορών λιανικής διενεργείται με συνεκτίμηση των μελλοντικών προοπτικών όσον αφορά τη δυνατότητα υποκατάστασης της ζήτησης και, ανάλογα με την περίπτωση, της προσφοράς, σε δεδομένο χρονικό ορίζοντα. Κατά τον ορισμό των σχετικών αγορών σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/EK, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να προσδιορίζουν μια γεωγραφική περιοχή όπου οι συνθήκες ανταγωνισμού είναι παρόμοιες ή επαρκώς ομοιογενείς και η οποία διακρίνεται από γειτονικές περιοχές όπου επικρατούν αισθητά διαφορετικές συνθήκες ανταγωνισμού, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη το ζήτημα του κατά πόσον η επιχείρηση με δυνητικά σημαντική ισχύ στην αγορά ενεργεί ομοιόμορφα στο σύνολο της οικείας περιοχής δικτύου ή αντιμετωπίζει αισθητά διαφορετικές συνθήκες ανταγωνισμού, σε βαθμό ώστε οι δραστηριότητές της να περιορίζονται σε ορισμένες περιοχές, όχι όμως σε άλλες.
- (8) Θα πρέπει να εκτιμώνται οι μελλοντικές προοπτικές να είναι οι αγορές λιανικής πραγματικά ανταγωνιστικές, χωρίς ρύθμιση με βάση τη διαπίστωση σημαντικής ισχύος στην αγορά. Από την άλλη πλευρά, στην ανάλυση θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αποτελέσματα άλλων ειδών κανονιστικών ρυθμίσεων που ισχύουν για την ή τις σχετικές αγορές λιανικής και την ή τις αντίστοιχες αγορές χονδρικής, σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου.
- (9) Κατά τη διενέργεια ανάλυσης της αγοράς βάσει του άρθρου 16 της οδηγίας 2002/21/EK, θα πρέπει να εκτιμώνται οι μελλοντικές προοπτικές της αγοράς, με σημείο εκκίνησης τις συνθήκες που επικρατούν σε αυτήν. Κατά την ανάλυση θα πρέπει να εκτιμάται αν η αγορά θα είναι ανταγωνιστική στο μέλλον και αν η τυχόν απουσία ανταγωνισμού έχει διαρκή χαρακτήρα, λαμβανομένων υπόψη των αναμενόμενων ή προβλέψιμων εξελίξεων στην αγορά ⁽¹⁾.
- (10) Εάν η αγορά λιανικής δεν έχει προοπτικές να είναι πραγματικά ανταγωνιστική χωρίς εκ των προτέρων ρύθμιση, θα πρέπει να αξιολογούνται οι αντίστοιχες αγορές χονδρικής που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας 2002/21/EK. Κατά την ανάλυση των ορίων και της ισχύος στην αγορά στις αντίστοιχες αγορές χονδρικής, προκειμένου να κριθεί αν είναι πραγματικά ανταγωνιστικές, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι άμεσες και έμμεσες ανταγωνιστικές πιέσεις, ανεξαρτήτως του αν αυτές απορρέουν από τα δίκτυα ή τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή από άλλα είδη υπηρεσιών ή εφαρμογών που είναι συγκρίσιμα από την άποψη των τελικών χρηστών ⁽²⁾. Από την άλλη πλευρά, εάν η εξεταζόμενη αγορά λιανικής έχει προοπτικές να είναι πραγματικά ανταγωνιστική χωρίς εκ των προτέρων ρύθμιση της ή των αντίστοιχων αγορών χονδρικής, αυτό θα πρέπει να οδηγεί την εθνική ρυθμιστική αρχή στο συμπέρασμα ότι δεν χρειάζεται πλέον ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να αξιολογούνται οι αντίστοιχες σημαντικές αγορές χονδρικής με απώτερο σκοπό την άρση της εκ των προτέρων κανονιστικής ρύθμισης. Όταν οι αγορές χονδρικής είναι κάθιστα συνδεδεμένες στην αλυσίδα εφοδιασμού, η πρώτη αγορά χονδρικής που θα πρέπει να υποβάλλεται σε ανάλυση είναι εκείνη που απέχει περισσότερο, ανάντη, από την εξεταζόμενη αγορά λιανικής.
- (11) Οι αγορές χονδρικής που απαριθμούνται στο παράρτημα ενδέχεται να έχουν χαρακτηριστικά που να δικαιολογούν την εκ των προτέρων ρύθμιση, επειδή πληρούν συνολικά τα ακόλουθα τρία σωρευτικά κριτήρια, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν και στις προηγούμενες εκδόσεις της σύστασης, για τον προσδιορισμό των αγορών που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση. Το πρώτο κριτήριο είναι η παρουσία υψηλών και μη παροδικών φραγμών εισόδου. Ωστόσο, λόγω του δυναμικού χαρακτήρα και της δυναμικής λειτουργίας των αγορών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, θα πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη, κατά τη διενέργεια μελλοντολογικής ανάλυσης με σκοπό τον προσδιορισμό των σημαντικών αγορών προς πιθανή εκ των προτέρων ρύθμιση, οι δυνατότητες υπερπήδησης των φραγμών εισόδου εντός κατάλληλου χρονικού

⁽¹⁾ Σημείο 20 των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής για την ανάλυση αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά βάσει του κοινοτικού πλαισίου κανονιστικών ρυθμίσεων για τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (2002/C 165/03).

⁽²⁾ Όπως, λόγου χάριν, οι υπηρεσίες διαδικτυακής μετάδοσης περιεχομένου ανεξαρτήτως παρόχου (over-the-top/OTT), οι οποίες, μολονότι σήμερα δεν μπορούν να θεωρηθούν άμεσα υποκατάστατα των υπηρεσιών των παρόχων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, είναι πιθανόν να σημειώσουν συνεχή εξέλιξη τα επόμενα έτη ως αποτέλεσμα των τεχνολογικών εξελίξεων.

ορίζοντα. Το δεύτερο κριτήριο αφορά το κατά πόσον μια διάρθρωση αγοράς τείνει προς πραγματικό ανταγωνισμό εντός κατάλληλου χρονικού ορίζοντα. Η εφαρμογή του κριτηρίου αυτού συνεπάγεται εξέταση της κατάστασης του βασικό-μενου στην υποδομή ανταγωνισμού και των λοιπών ειδών ανταγωνισμού, που αποτελούν το αίτιο των φραγμών εισόδου. Το τρίτο κριτήριο είναι ότι μόνο η εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού δεν αρκεί για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων αδυναμιών της αγοράς. Οι κύριοι δείκτες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση του πρώτου και του δεύτερου κριτηρίου είναι ανάλογοι με εκείνους που εξετάζονται στο πλαίσιο της ανάλυσης των μελλοντικών προοπτικών της αγοράς, προκειμένου να διαπιστωθεί η ύπαρξη σημαντικής ισχύος σε αυτή. Ειδικότερα, πρόκειται για δείκτες των φραγμών εισόδου ελλείψει κανονιστικής ρύθμισης (συμπεριλαμβάνεται το ύψος του μη ανακτήσιμου κόστους), της διάρθρωσης, των επιδόσεων και της δυναμικής της αγοράς, μεταξύ των οποίων δείκτες όπως τα μερίδια αγοράς και οι τάσεις τους, οι τιμές της αγοράς και οι τάσεις τους, καθώς και το εύρος και η κάλυψη των ανταγωνιζόμενων δικτύων ή υποδομών.

- (12) Όσον αφορά το πρώτο κριτήριο, δύο είδη φραγμών έχουν σημασία για τους σκοπούς της παρούσας σύστασης: οι διαρθρωτικοί φραγμοί και οι νομικοί ή κανονιστικοί φραγμοί. Οι διαρθρωτικοί φραγμοί εισόδου είναι αποτέλεσμα συνθηκών αρχικού κόστους ή ζήτησης που δημιουργούν ασύμμετρους όρους μεταξύ κατεστημένων και νεοεισερχόμενων επιχειρήσεων, παρεμποδίζοντας ή αποτρέποντας την είσοδο των τελευταίων στην αγορά. Για παράδειγμα, είναι δυνατόν να εντοπιστούν υψηλοί διαρθρωτικοί φραγμοί όταν η αγορά χαρακτηρίζεται από απόλυτα πλεονεκτήματα κόστους, σημαντικές οικονομίες κλίμακας και/ή εύρους δραστηριοτήτων, περιορισμούς παραγωγικής ικανότητας και υψηλό μη ανακτήσιμο κόστος. Συναφής διαρθρωτικός φραγμός μπορεί επίσης να υπάρχει όταν για την παροχή υπηρεσίας απαιτείται μια συνιστώσα δικτύου της οποίας η αναπαραγωγή είναι είτε τεχνικώς ανέφικτη είτε εφικτή μεν, αλλά με κόστος ασύμφορο για τους ανταγωνιστές.
- (13) Οι νομοθετικοί ή κανονιστικοί φραγμοί δεν εδράζονται σε οικονομικούς όρους, αλλά απορρέουν από νομοθετικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα που έχουν άμεση επίδραση στους όρους εισόδου και/ή στη θέση των επιχειρήσεων στην εκάστοτε αγορά. Παράδειγμα νομοθετικού ή κανονιστικού φραγμού που παρεμποδίζει ή αποτρέπει την είσοδο στην αγορά είναι η επιβολή ορίου στον αριθμό των επιχειρήσεων οι οποίες έχουν πρόσβαση στο ραδιοφάσμα για την παροχή βασικών υπηρεσιών. Άλλα παραδείγματα νομοθετικών ή κανονιστικών φραγμών είναι οι έλεγχοι των τιμών ή άλλα σχετικά με τις τιμές μέτρα, τα οποία επιβάλλονται στις επιχειρήσεις και επηρεάζουν όχι μόνο την είσοδο αλλά και τη θέση τους στην αγορά. Κατά κανόνα, οι νομοθετικοί ή κανονιστικοί φραγμοί που είναι πιθανόν να αρθούν εντός κατάλληλου χρονικού ορίζοντα δεν θα πρέπει να θεωρούνται φραγμοί εισόδου που συνεπάγονται ότι η αγορά πληροί το πρώτο κριτήριο.
- (14) Η σημασία των φραγμών εισόδου ενδέχεται επίσης να υποβαθμίζεται στην περίπτωση των ωθούμενων από την καινοτομία αγορών, οι οποίες χαρακτηρίζονται από συνεχή τεχνολογική πρόοδο. Σε τέτοιου είδους αγορές, οι ανταγωνιστικές πιέσεις είναι συχνά αποτέλεσμα καινοτομικών απειλών από δυνητικούς ανταγωνιστές που δεν έχουν εισέλθει ακόμη στην αγορά. Στις αγορές που ωθούνται από την καινοτομία μπορεί να υπάρξει δυναμικός ή πιο μακροπρόθεσμος ανταγωνισμός μεταξύ εταιρειών οι οποίες δεν είναι κατ' ανάγκη ανταγωνιστές σε υπάρχουσα «στατική» αγορά. Στην παρούσα σύσταση προσδιορίζονται αγορές στις οποίες οι φραγμοί εισόδου αναμένεται να έχουν προβλέψιμη διάρκεια. Όταν εκτιμάται το κατά πόσον οι φραγμοί εισόδου είναι πιθανόν να έχουν διάρκεια χωρίς κανονιστική ρύθμιση, είναι απαραίτητο να εξετάζεται αν ο κλάδος έχει σημειώσει συχνές και επιτυχείς εισόδους κατά το παρελθόν και αν η εισόδος υπήρξε, ή θα είναι πιθανώς στο μέλλον αρκούντως ταχεία και διαρκής ώστε να περιορίζεται η ισχύς στην αγορά. Η σημασία των φραγμών εισόδου εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ελάχιστη αποδοτική κλίμακα παραγωγής και το μη ανακτήσιμο κόστος.
- (15) Ακόμη και όταν μια αγορά χαρακτηρίζεται από υψηλούς φραγμούς εισόδου, άλλοι διαρθρωτικοί παράγοντες της συγκεκριμένης αγοράς ενδέχεται να συνεπάγονται ότι αυτή δεν πάει να τείνει προς πραγματικό ανταγωνισμό εντός κατάλληλου χρονικού ορίζοντα. Η τάση προς πραγματικό ανταγωνισμό προϋποθέτει ότι η αγορά θα περιέλθει στην κατάσταση πραγματικού ανταγωνισμού, χωρίς εκ των προτέρων ρύθμιση, είτε εντός της περιόδου ανασκόπησης ή αργότερα, υπό τον όρο ότι, κατά τη διάρκεια της περιόδου ανασκόπησης, είναι διαθέσιμα σαφή αποδεικτικά στοιχεία θετικής δυναμικής της αγοράς. Η δυναμική της αγοράς μπορεί, λόγω χάριν, να οφείλεται στις τεχνολογικές εξελίξεις ή στη σύγκλιση προϊόντων και αγορών, η οποία ενδεχομένως ασκεί ανταγωνιστικές πιέσεις μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διακριτές αγορές προϊόντων. Το ίδιο μπορεί να ισχύει και για αγορές με περιορισμένο —πλην επαρκή— αριθμό επιχειρήσεων που διαφέρουν ως προς τη διάρθρωση του κόστους και αντιμετωπίζουν ελαστικότητα ζήτησης ως προς την τιμή. Είναι επίσης δυνατόν να παρατηρηθεί πλεόνασμα παραγωγικής ικανότητας σε αγορές στις οποίες, υπό κανονικές συνθήκες, οι ανταγωνιζόμενες εταιρείες θα είχαν τη δυνατότητα να επεκτείνουν ταχύτατα την παραγωγή τους, ανταποκρινόμενες σε τυχόν αύξηση των τιμών. Σε τέτοιες αγορές, μπορεί να μεταβληθούν τα μερίδια αγοράς με την πάροδο του χρόνου και/ή να παρατηρηθεί πτώση των τιμών.
- (16) Το τρίτο κριτήριο είναι χρήσιμο για την αξιολόγηση της καταλληλότητας των διορθωτικών μέτρων που μπορούν να επιβληθούν βάσει του δικαίου του ανταγωνισμού, με στόχο την αντιμετώπιση διαρκών αδυναμιών της αγοράς που έχουν εντοπιστεί, δεδομένου ιδίως ότι οι εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις μπορούν να αποτρέψουν αποτελεσματικά τις παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού. Οι παρεμβάσεις βάσει του δικαίου του ανταγωνισμού πιθανότατα δεν επαρκούν στις περιπτώσεις όπου, λόγω χάριν, μια παρέμβαση που αποσκοπεί στη διόρθωση διαρκών αδυναμιών της αγοράς επιβάλλει ευρείες απαιτήσεις συμμόρφωσης ή όταν χρειάζονται απαραίτητως συχνές και/ή έγκαιρες παρεμβάσεις. Ως εκ τούτου, η εκ των προτέρων ρύθμιση θα πρέπει να θεωρείται κατάλληλο συμπλήρωμα του δικαίου του ανταγωνισμού όταν το τελευταίο αυτό δεν αρκεί καθ'αυτό για την επαρκή αντιμετώπιση των διαρκών αδυναμιών της αγοράς που έχουν εντοπιστεί.

- (17) Η εφαρμογή των εν λόγω τριών σωρευτικών κριτηρίων θα πρέπει να περιορίζει τον αριθμό των αγορών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, στις οποίες επιβάλλονται εκ των προτέρων κανονιστικές υποχρεώσεις, εξυπηρετώντας με τον τρόπο αυτό έναν από τους στόχους του κανονιστικού πλαισίου, συγκεκριμένα τη σταδιακή μείωση, καθώς αναπτύσσεται ο ανταγωνισμός στις αγορές, των τομεακών κανόνων που επιβάλλονται εκ των προτέρων. Εάν μια αγορά δεν πληροί οποιοδήποτε από τα τρία κριτήρια, αυτό υποδηλώνει ότι η συγκεκριμένη αγορά δεν θα πρέπει να χαρακτηριστεί ως επιδεχόμενη εκ των προτέρων ρύθμιση.
- (18) Η επιβολή εκ των προτέρων ρύθμισης σε επίπεδο χονδρικής θα πρέπει να θεωρείται επαρκής για την αντιμετώπιση δυνητικών προβλημάτων ανταγωνισμού στην ή στις σχετικές κατάντη αγορές. Εκ των προτέρων ρύθμιση θα πρέπει να επιβάλλεται σε κατάντη αγορά μόνον εφόσον ο ανταγωνισμός σε αυτήν εξακολουθεί να παρουσιάζει σημαντική ισχύ στην αγορά, παρά την εκ των προτέρων ρύθμιση της σχετικής ανάντη αγοράς χονδρικής. Δεδομένης της προόδου που έχει σημειώσει ο ανταγωνισμός χάρη στη ρύθμιση, στην παρούσα σύσταση προσδιορίζονται μόνο σημαντικές αγορές σε επίπεδο χονδρικής. Κρίνεται ότι με τη ρύθμιση των αγορών αυτών είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί η απουσία πραγματικού ανταγωνισμού σε επίπεδο χονδρικής, η οποία, με τη σειρά της, αποτελεί το αίτιο των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί στις σχετικές αγορές λιανικής. Ωστόσο, εάν μια εθνική ρυθμιστική αρχή καταδειξει ότι οι παρεμβάσεις σε αγορά χονδρικής αποδείχθηκαν άκαρπες, η αντίστοιχη αγορά λιανικής ενδέχεται να επιδέχεται εκ των προτέρων ρύθμιση, υπό τον όρο ότι η εν λόγω αρχή έχει διαπιστώσει ότι πληρούνται τα τρία κριτήρια που ορίζει η παρούσα σύσταση.
- (19) Οι αγορές που απαριθμούνται στο παράρτημα προσδιορίστηκαν με βάση τα προαναφερθέντα τρία σωρευτικά κριτήρια. Το σημείο εκκίνησης για τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να είναι η παραδοχή ότι οι εν λόγω αγορές πληρούν τα τρία κριτήρια. Εάν, ωστόσο, η εθνική ρυθμιστική αρχή καταλήξει στο συμπέρασμα ότι στην (στις) αγορά(ές) λιανικής, όπως ορίζεται(-ονται), υπάρχει διατηρήσιμος ανταγωνισμός χωρίς ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής, θα πρέπει επίσης να συμπεράνει ότι δεν είναι πλέον αναγκαία η εκ των προτέρων ρύθμιση σε επίπεδο χονδρικής.
- (20) Η εθνική ρυθμιστική αρχή μπορεί πάντως να κρίνει σκόπιμο, με βάση τις συγκεκριμένες εθνικές συνθήκες, να διεξαγάγει τρικριτηριακή δοκιμασία για τις αγορές που απαριθμούνται στο παράρτημα και μπορεί να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα τρία κριτήρια πληρούνται ή ότι δεν πληρούνται στις εθνικές συνθήκες. Εάν συγκεκριμένη αγορά που περιλαμβάνεται στη σύσταση δεν πληροί τα τρία κριτήρια, η εθνική ρυθμιστική αρχή θα πρέπει να μην επιβάλει σε αυτήν κανονιστικές υποχρεώσεις.
- (21) Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές μπορούν να προσδιορίζουν άλλες αγορές πέραν εκείνων που απαριθμούνται στην παρούσα σύσταση και να τις υποβάλλουν στην τρικριτηριακή δοκιμασία. Ειδικότερα, εάν η εθνική ρυθμιστική αρχή, αφού κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια αγορά λιανικής δεν είναι πραγματικά ανταγωνιστική χωρίς εκ των προτέρων ρύθμιση, προτίθεται να ρυθμίσει την ή τις αντίστοιχες αγορές χονδρικής και αυτές δεν περιλαμβάνονται στη σύσταση, η εν λόγω αρχή θα πρέπει πάντα να διεξάγει την τρικριτηριακή δοκιμασία. Στην περίπτωση αυτή, η πρώτη αγορά χονδρικής που θα πρέπει να υποβάλλεται σε ανάλυση είναι εκείνη που απέχει περισσότερο, ανάντη, από την εξεταζόμενη αγορά λιανικής στην κάθετη αλυσίδα εφοδιασμού. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να διενεργούν βαθμιαία ανάλυση των αγορών που βρίσκονται κατάντη εισροής προηγούμενου σταδίου η οποία υπόκειται σε ρύθμιση, για να κρίνουν αν οι αγορές αυτές θα είναι πραγματικά ανταγωνιστικές με την ανάντη ρύθμιση, έως ότου η εισροή φθάσει στην (στις) αγορά(ές) λιανικής.
- (22) Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει επίσης να υποβάλλουν στην τρικριτηριακή δοκιμασία τις αγορές που απαριθμούνται στα παραρτήματα της σύστασης 2003/311/ΕΚ της Επιτροπής⁽¹⁾ και της σύστασης 2007/879/ΕΚ, και δεν περιλαμβάνονται πλέον στο παράρτημα της παρούσας σύστασης, εφόσον αυτές υπόκεινται επί του παρόντος σε ρύθμιση δεδομένων των εθνικών συνθηκών, ώστε να εκτιμούν αν, με βάση τις εθνικές συνθήκες, οι εν λόγω αγορές εξακολουθούν να επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση.
- (23) Σύμφωνα με την οδηγία 2002/21/ΕΚ, δεν θα πρέπει να επιβάλλονται άτοπες κανονιστικές υποχρεώσεις σε αναδυόμενες αγορές, ούτε καν στην περίπτωση του πλεονεκτήματος της πρώτης κίνησης. Οι αναδυόμενες αγορές θεωρείται ότι περιλαμβάνουν προϊόντα ή υπηρεσίες για τα οποία, λόγω του νεωτερικού τους χαρακτήρα, είναι πολύ δύσκολο να προβλεφθούν οι συνθήκες ζήτησης ή οι συνθήκες εισόδου στην αγορά και προσφοράς, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η διεξαγωγή της τρικριτηριακής δοκιμασίας. Η μη επιβολή άτοπων εκ των προτέρων κανονιστικών υποχρεώσεων σε

(¹) Σύσταση 2003/311/ΕΚ της Επιτροπής, της 11ης Φεβρουαρίου 2003, για τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών που επιδέχονται εκ των προτέρων ρύθμιση σύμφωνα με την οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (ΕΕ L 114 της 8.5.2003, σ. 45).

αναδυόμενες αγορές αποσκοπεί στην προώθηση της καινοτομίας, την οποία απαιτεί το άρθρο 8 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ. Παράλληλα, θα πρέπει να αποτραπεί ο αποκλεισμός της πρόσβασης στις εν λόγω αγορές εκ μέρους της επιχείρησης που κατέχει την ηγετική θέση, όπως αναφέρεται και στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την ανάλυση αγοράς και την εκτίμηση της σημαντικής ισχύος στην αγορά βάσει του κοινοτικού πλαισίου κανονιστικών ρυθμίσεων για τα δίκτυα και τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ⁽¹⁾. Οι τμηματικές αναβαθμίσεις υπάρχουσας υποδομής δικτύου σπανίως οδηγούν σε νέα ή αναδυόμενη αγορά. Για να είναι δυνατόν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ένα προϊόν δεν ανήκει σε ήδη υπάρχουσα αγορά, η αδυναμία υποκατάστασής του πρέπει να αποδεικνύεται από τις προοπτικές τόσο της ζήτησης όσο και της προσφοράς. Η ανάπτυξη νέων υπηρεσιών σε επίπεδο λιανικής μπορεί να δημιουργήσει νέα δευτερογενή αγορά χονδρικής, στον βαθμό που η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών είναι ανέφικτη μέσω υπαρχόντων προϊόντων χονδρικής.

- (24) Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές πρέπει να παρέχουν στην Επιτροπή, στον BEREC και στις λοιπές εθνικές ρυθμιστικές αρχές πρόσβαση στα αποτελέσματα της τρικριτηριακής δοκιμασίας που διεξάγεται σύμφωνα με την παρούσα σύσταση και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ. Η μη κοινοποίηση σχεδίου μέτρου το οποίο επηρεάζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ, μπορεί να επισύρει διαδικασίες για παράβαση κατά του εμπλεκόμενου κράτους μέλους.
- (25) Στις αγορές που απαριθμούνται στο παράρτημα της σύστασης δεν περιλαμβάνονται πλέον δύο αγορές που περιλαμβάνονταν στη σύσταση 2007/879/ΕΚ (αγορές 1 και 2), επειδή δεν πληρούν πλέον τα τρία κριτήρια. Δεδομένου ότι ενδέχεται να υπάρχουν διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον ρυθμό των αναμενόμενων ή προβλέψιμων εξελίξεων στην αγορά, στις οποίες στηρίζεται η διαπίστωση αυτή σε ενωσιακό επίπεδο, ειδικές εθνικές περιστάσεις μπορεί να δικαιολογούν τη διαπίστωση εθνικής ρυθμιστικής αρχής ότι η αγορά 1 της σύστασης 2007/879/ΕΚ ή άλλες αγορές λιανικής που σχετίζονται με την αγορά 2 της σύστασης 2007/879/ΕΚ δεν έχουν ακόμη προοπτικές να είναι πραγματικά ανταγωνιστικές, χωρίς τα κατάλληλα και ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό επανορθωτικά μέτρα σε επίπεδο χονδρικής. Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα μπορούσαν, επομένως, να αιτιολογήσουν τη συνέχιση της εκ των προτέρων ρυθμιστικής παρέμβασης σε επίπεδο χονδρικής, υπό τον όρο ότι τα τρία κριτήρια πληρούνται στις εθνικές συνθήκες για την επόμενη περίοδο ανασκόπησης. Για τις υπόλοιπες αγορές που απαριθμούνται στη σύσταση 2007/879/ΕΚ εξακολουθεί να δικαιολογείται η εκ των προτέρων ρύθμιση, παρά τον επανακαθορισμό των ορίων των αγορών 4, 5 και 6 της εν λόγω σύστασης. Κατά την οριοθέτηση των αγορών αυτών, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές λαμβάνουν υπόψη τις εθνικές τους συνθήκες,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΣΥΣΤΑΣΗ:

- Κατά τον ορισμό των σχετικών αγορών που αντιστοιχούν στις εθνικές συνθήκες, σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να διενεργούν ανάλυση των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών που προσδιορίζονται στο παράρτημα.
- Όταν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές προσδιορίζουν άλλες αγορές πέραν εκείνων που παρατίθενται στο παράρτημα, θα πρέπει να αποδεικνύουν, και η Επιτροπή θα επαληθεύει, ότι πληρούνται σωρευτικά τα ακόλουθα τρία κριτήρια:
 - υπάρχουν υψηλοί και μη παροδοικοί φραγμοί εισόδου —διαρθρωτικοί, νομοθετικοί ή κανονιστικοί·
 - η διάρθρωση της αγοράς δεν τείνει προς πραγματικό ανταγωνισμό εντός του σχετικού χρονικού ορίζοντα, αν ληφθεί υπόψη η κατάσταση του βασιζόμενου στην υποδομή ανταγωνισμού και των λοιπών ειδών ανταγωνισμού, που αποτελούν το αίτιο των φραγμών εισόδου·
 - το δίκαιο ανταγωνισμού και μόνο δεν αρκεί για την κατάλληλη αντιμετώπιση της ή των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί στην αγορά.
- Όταν οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θεωρούν ότι κάποια από τις αγορές που παρατίθενται στο παράρτημα δεν επιδέχεται εκ των προτέρων ρύθμιση στις συγκεκριμένες εθνικές συνθήκες, θα πρέπει να αποδεικνύουν, και η Επιτροπή θα επαληθεύει, ότι δεν πληρούνται τουλάχιστον ένα από τα τρία κριτήρια του σημείου 2.
- Οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όλες τις σημαντικές ανταγωνιστικές πιέσεις, ανεξαρτήτως του αν πηγή τους θεωρείται ότι είναι τα δίκτυα ή οι υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή άλλα είδη υπηρεσιών ή εφαρμογών που είναι συγκρίσιμα από την άποψη του τελικού χρήστη.

⁽¹⁾ Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής (EE C 165 της 11.7.2002, σ. 6).

5. Η παρούσα σύσταση δεν θίγει τους ορισμούς της αγοράς, τα αποτελέσματα αναλύσεων της αγοράς και τις κανονιστικές υποχρεώσεις που έχουν θεσπίσει οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 3 και το άρθρο 16 της οδηγίας 2002/21/EK, πριν από την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας σύστασης.
6. Η παρούσα σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες, 9 Οκτωβρίου 2014.

Για την Επιτροπή
Neelie KROES
Αντιπρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

- Αγορά 1: Χονδρική παροχή, σε σταθερή θέση, τερματισμού κλήσεων σε μεμονωμένα δημόσια τηλεφωνικά δίκτυα
- Αγορά 2: Τερματισμός φωνητικών κλήσεων σε μεμονωμένα δίκτυα κινητής τηλεφωνίας, σε επίπεδο χονδρικής
- Αγορά 3: α) Χονδρική παροχή τοπικής πρόσβασης σε σταθερή θέση
β) Χονδρική παροχή κεντρικής πρόσβασης, σε σταθερή θέση, για προϊόντα μαζικής κατανάλωσης
- Αγορά 4: Χονδρική παροχή πρόσβασης υψηλής ποιότητας σε σταθερή θέση
-