



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.7.2007
COM(2007) 401 def.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'analisi dei mercati a norma del quadro normativo comunitario
(Seconda relazione)**

Consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche

{SEC(2007) 962}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sull'analisi dei mercati a norma del quadro normativo comunitario
(Seconda relazione)**

Consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche

(Testo rilevante ai fini del SEE)

SOMMARIO

1.	Introduzione	3
2.	Panoramica della procedura dell'articolo 7	3
3.	Il mercato interno delle comunicazioni elettroniche	4
4.	L'esperienza acquisita con le notificazioni.....	5
4.1.	Definizione e analisi dei mercati.....	5
4.2.	Rimedi.....	6
4.2.1.	Mercati al dettaglio dell'accesso fisso	7
4.2.2.	Mercati della terminazione delle chiamate fisse e mobili.....	7
4.2.3.	Mercati all'ingrosso dell'accesso alla banda larga (accesso "bitstream" e disaggregazione della rete locale)	8
5.	Tendenze della situazione della concorrenza nei mercati analizzati.....	9
5.1.	Mercati al dettaglio delle chiamate e mercati delle linee affittate	10
5.2.	Mercati all'ingrosso nei segmenti di transito e mercati della fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuito interurbano.....	10
5.3.	Telefonia mobile: mercato all'ingrosso dell'accesso e una raccolta delle chiamate...	11
5.4.	Mercati all'ingrosso dei servizi di diffusione radiotelevisiva.....	11
6.	Questioni orizzontali	12
6.1.	Razionalizzazione delle procedure.....	12
6.2.	Adozione tardiva di misure definitive e applicazione tardiva dei rimedi	12
6.3.	Applicazione dell'articolo 5 della direttiva Accesso	14
7.	Conclusioni	14

1. INTRODUZIONE

La realizzazione di un mercato delle comunicazioni elettroniche aperto e competitivo all'interno di un unico spazio europeo dell'informazione rappresenta una sfida per l'Europa. Mentre il quadro normativo ha portato vantaggi significativi ai cittadini e alle imprese grazie alla riduzione dei prezzi, a una maggiore possibilità di scelta e alla creazione di condizioni omogenee in tutta l'UE, esistono ancora alcuni ostacoli al pieno sfruttamento delle potenzialità del mercato interno.¹

La presente comunicazione offre una panoramica delle risultanze emerse dalle analisi dei mercati e illustra una serie di tendenze e di problemi significativi. La comunicazione costituisce integrazione della relazione annuale 2007 sulla società dell'informazione² e del 12° rapporto sull'applicazione³. Fornisce inoltre un contributo al riesame del quadro normativo che la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo nel secondo semestre del 2007. La comunicazione dimostra che il meccanismo di consultazione di cui all'articolo 7 della direttiva quadro⁴ ha dato un deciso contributo all'applicazione coerente delle disposizioni del quadro legislativo, con particolare riferimento alla definizione e all'analisi dei mercati. Viene inoltre evidenziato che, in alcuni aspetti, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione delle misure correttive vi sono ancora margini per rendere la regolamentazione ancora più efficace e accrescere la coerenza dei rimedi nell'UE, allo scopo di realizzare un autentico mercato interno delle comunicazioni elettroniche.

2. PANORAMICA DELLA PROCEDURA DELL'ARTICOLO 7

I principali obiettivi del quadro normativo entrato in vigore nel 2003 consistono nel promuovere la concorrenza, gli investimenti e l'innovazione nel mercato interno delle comunicazioni elettroniche nell'interesse dei consumatori e della competitività. Il meccanismo di consultazione che esso ha istituito svolge una funzione essenziale per il conseguimento dei suddetti obiettivi. Se da un lato gli interventi regolatori sono adottati dalle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), il meccanismo di riesame a livello di Unione europea garantisce d'altro lato il rispetto degli obiettivi sul piano del mercato interno. Questo ruolo della Commissione ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro è decisivo in quanto consente di (i) garantire una **regolamentazione coerente** in tutta l'UE; (ii) **limitare la regolamentazione** ai soli mercati che non possono diventare concorrenziali in assenza di intervento regolatore e (iii) apportare una maggiore **trasparenza** ai procedimenti decisionali delle autorità regolatrici.

¹ Il mercato unico per i cittadini, COM(2007) 60 definitivo del 21.2.2007

² i2010 – Relazione annuale sulla società dell'informazione 2007, COM(2007)146 def. del 30.3.2007.

³ La regolamentazione e i mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2006 (Dodicesima Relazione), COM(2007) 155 del 29.3.2007.

⁴ Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (Direttiva Quadro), GU L 108, del 24.4.2002, pag. 33.

Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro, i progetti di interventi regolatori (rimedi) delle ANR in merito alla definizione di mercato devono essere notificate alla Commissione e alle competenti ANR degli altri Stati membri. La Commissione può chiedere ad un singolo regolatore nazionale di revocare il progetto di misura regolatrice qualora la ritenga incompatibile con il diritto comunitario, in particolare se riguarda la definizione di mercato e/o l'analisi del significativo potere di mercato. La Commissione ha chiesto in 5 casi il ritiro del progetto di misura, mentre in altri 28 casi è stato il regolatore nazionale che ha deciso di ritirare le misure notificate alla Commissione. La Commissione e le altre ANR possono anche formulare osservazioni che l'autorità notificante deve tenere nella massima considerazione. Fino ad oggi alla Commissione sono stati notificati 600 progetti di misure di regolamentazione, un dato che illustra come la prima fase dell'analisi di mercato relative ai 18 mercati indicati nella raccomandazione della Commissione 2003/311/CE⁵ è praticamente completata.

L'Allegato I alla presente comunicazione contiene un'analisi più analitica della procedura.

3. IL MERCATO INTERNO DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

Molti operatori europei sono presenti in più di un paese⁶; purtroppo, la maggior parte dei mercati nel settore delle comunicazioni elettroniche restano all'interno dei confini nazionali. Gli operatori che cercano di offrire servizi simili in tutto il territorio dell'Unione, ed in particolare ai clienti che sono grandi società multinazionali, semplificando le procedure di vendita e di marketing, hanno bisogno di fornire all'ingrosso ragionevolmente simili in tutti gli Stati membri⁷. Le notifiche ricevute fino ad oggi dimostrano che i rimedi imposti non sempre hanno l'efficacia sperata e che la regolamentazione non è sempre coerente in tutta l'UE, neppure là dove le condizioni del mercato sono simili. Gli attori del mercato che vogliono operare in vari Stati membri devono fare i conti con realtà normative diverse. Per consentire all'industria europea delle comunicazioni elettroniche di sfruttare integralmente tutte le potenzialità del mercato interno occorre avviare nuove iniziative che garantiscano una regolamentazione efficace in tutti gli Stati membri ed eliminino le divergenze normative ingiustificate. In assenza di una coerente

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 ("Raccomandazione sui mercati rilevanti"), GU L 114 dell'8.5.2003, pag. 45.

⁶ Sui mercati della telefonia fissa e della banda larga, numerosi operatori sono attivi in più di uno Stato membro o in tutte l'UE. Sui mercati della telefonia mobile vari operatori sono presenti in più di uno Stato membro e uno di essi è presente nella maggioranza di tutti e 25 Stati. Sui mercati della radiodiffusione satellitare vi sono operatori che già offrono servizi transfrontalieri. Al riguardo si può consultare lo studio "Preparing the Next Steps in Regulation of Electronic Communications - A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework" (Preparare le prossime tappe della regolamentazione delle comunicazioni elettroniche – contributo all'analisi del quadro normativo delle comunicazioni elettroniche) del luglio 2006.

⁷ Si veda il citato studio Hogan & Hartson and Analysys Study.

regolamentazione ex ante, gli operatori – e soprattutto quelli presenti in più Stati membri – devono sormontare tutta una serie di difficoltà quando offrono i loro servizi su base europea.

Vi è il rischio che la mancanza di certezza in ordine al quadro normativo e agli interventi dei regolatori possa incidere negativamente sullo sviluppo del settore delle comunicazioni elettroniche nell'UE⁸. Nel corso della consultazione pubblica sulla revisione del quadro normativo europeo⁹ alcuni partecipanti hanno proposto che la Commissione svolga un ruolo più incisivo ai fini di un'applicazione coerente dei rimedi¹⁰.

4. L'ESPERIENZA ACQUISITA CON LE NOTIFICAZIONI

Il quadro normativo per le reti e i servizi della comunicazione elettronica si basa sulla regolamentazione dei mercati e non su regolamentazione delle tecnologie. I mercati sono definiti e analizzati alla luce dei principi del diritto della concorrenza. Quando un mercato si presta ad una regolamentazione ex ante e il regolatore nazionale individua una o più imprese che hanno un significativo potere di mercato (SMP - equivalente alla "posizione dominante" nel diritto alla concorrenza) allora deve emanare una regolamentazione adeguata.

Per contro, nei mercati in cui non esistono imprese dotate di SPM non deve essere imposta alcuna regolamentazione, oppure la regolamentazione in vigore deve essere revocata. Nel presente capitolo vengono illustrati gli sviluppi che hanno avuto luogo nella definizione e nell'analisi dei mercati e vengono sottolineate alcune inefficienze e divergenze (rimedi) che continuano ad esistere nell'applicazione degli interventi correttivi e che mettono in pericolo l'unità del mercato. Il capitolo è completato da un documento dei servizi della Commissione, allegato alla presente comunicazione, che contiene una descrizione più analitica della situazione.

4.1. Definizione e analisi dei mercati

La prima comunicazione relativa alle analisi di mercato¹¹ sottolineava che la partecipazione della Commissione aveva permesso di conseguire un elevato livello di coerenza in sede di definizione e analisi dei mercati. Dal tenore delle notificazioni

⁸ Il settore delle comunicazioni elettroniche rappresenta, da solo, il 44,5% di tutto il settore delle tecnologie dell'informazione e di comunicazione, che nel 2006 ha generato entrate per 649 miliardi di euro (dodicesimo rapporto sull'applicazione).

⁹ Si veda, in particolare, la comunicazione relativa al riesame del quadro normativo UE delle comunicazioni elettroniche COM(2006) 334 def. del 28.6.2006.

¹⁰ Si veda lo studio realizzato nel luglio 2006 dalla London Economics in associazione con PricewaterhouseCoopers, dal titolo "An assessment of the regulatory framework for electronic communications: growth and investment in the EU e-Communications sector" ("Valutazione del quadro normativo delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica: crescita e investimenti nel settore delle comunicazioni elettroniche dell'UE).

¹¹ Comunicazione sulle analisi di mercato a norma del quadro normativo, COM(2006) 28 def del 7.2.2006.

nazionali successivamente trasmesse alla Commissione l'utilità del suo ruolo risulta confermata.

Secondo il quadro normativo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica i mercati devono essere definiti con riferimento ai principi del diritto della concorrenza, tenendo nel massimo conto il principio della neutralità tecnologica. Dalla prima comunicazione sulle analisi di mercato, la procedura dell'articolo 7 e la Raccomandazione sui mercati rilevanti hanno garantito che le ANR definissero i mercati in modo coerente, ivi compresi i mercati che integrano nuove tecnologie come p. es. i servizi di accesso alla banda larga basati sulla tecnologia VDSL. La Commissione ha ritenuto che il semplice miglioramento di un servizio esistente fornito mediante un nuovo procedimento tecnico non costituisca, di per sé, un mercato nuovo¹². La Commissione ha inoltre fornito orientamenti per l'inclusione delle linee affittate che utilizzano interfacce alternative, in particolare Ethernet, nel mercato della fornitura all'ingrosso delle linee affittate¹³.

Per quanto riguarda il significativo potere di mercato (SPM), i regolatori nazionali devono valutare, in conformità con i principi del diritto della concorrenza e tenendo nel massimo conto i pertinenti orientamenti della Commissione¹⁴, se un'impresa detenga una posizione dominante su un determinato mercato (il mercato rilevante). Il fatto di detenere quote di mercato molto elevate (al di sopra del 50%) costituisce, di per sé, la prova (a meno che non esistano circostanze eccezionali) dell'esistenza di una posizione dominante; d'altro canto, quote di mercato superiori al 40% possono di norma essere indizio dell'effettiva esistenza di un SPM. Secondo la giurisprudenza, un mercato *captive* sarà ricompreso in un mercato determinato a seconda che il traffico prodotto dalla filiale di un'impresa sia o no reso disponibile sul mercato libero in caso di aumento o diminuzione dei prezzi. Altri fattori che entrano in gioco nell'analisi dell'SPM sono, in particolare, la dinamica del mercato, il controllo di un'infrastruttura che non può essere agevolmente duplicata, gli ostacoli all'entrata nel mercato e la concorrenza potenziale.

4.2. Rimedi

Quando un'impresa detiene un potere significativo in un determinato mercato, l'autorità di regolamentazione competente deve intervenire imponendo gli obblighi appropriati per porre rimedio ai problemi di concorrenza che ha rilevato.

¹² La Commissione ha inviato una lettera di costituzione in mora alla Germania motivata da recenti modifiche della legge tedesca sulle Telecom che avrebbero l'effetto di sottrarre dalla libera concorrenza le reti di accesso ai Internet ad alta velocità (VDSL). Al riguardo si veda il comunicato stampa IP/07/237 del 26.2.2007.

¹³ Le linee affittate che utilizzano interfacce alternative (in particolare Ethernet) devono essere ricomprese nei mercati all'ingrosso delle linee affittate se, in base ad una valutazione effettuata nell'osservanza dei principi del diritto della concorrenza, le linee affittate all'ingrosso che utilizzano interfacce alternative possono sostituire le linee affittate all'ingrosso che utilizzano interfacce tradizionali, in particolare quando il loro funzionamento e i loro livelli di prezzo siano equivalenti.

¹⁴ Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, GU C 165 dell'11.7.2002, pag. 6 ("Orientamenti per l'SMP").

In tema di scelta dei rimedi, la Commissione ha osservato che tra gli Stati membri vi è meno coerenza di quella che si rileva nella definizione dei mercati e nell'analisi dell'SPM. Rimedi di natura diversa non sempre sono motivati dalle diverse condizioni del mercato o da altre caratteristiche notificate. Inoltre, il rimedio scelto non sempre si rivela lo strumento più efficace. I principali settori che presentano problemi sono descritti qui di seguito.

4.2.1. *Mercati al dettaglio dell'accesso fisso*

Nei mercati al dettaglio dell'accesso (fornitura del collegamento a una rete telefonica fissa che consente le chiamate e i servizi correlati) alcune ARN non hanno reso obbligatoria la contabilità dei costi né la separazione contabile, oppure non hanno stabilito le opportune disposizioni di applicazione in materia¹⁵. L'assenza di questi obblighi nei mercati al dettaglio dell'accesso rende difficile l'imposizione di una regolamentazione efficace dei prezzi per vari prodotti all'ingrosso correlati (come l'affitto all'ingrosso delle linee e la disaggregazione della rete locale), e rendono difficile il controllo dell'effettiva osservanza degli obblighi di non discriminazione. Senza contare che risulta difficile anche imporre l'osservanza a posteriori delle regole di concorrenza, ad esempio nel caso di tariffe anticoncorrenziali.

Va inoltre osservato che gli obblighi in tema di affitto di linee all'ingrosso sono imposti e attuati in modi molto diversi nei vari Stati membri e che non sempre queste differenze trovano giustificazione nelle diverse condizioni del mercato¹⁶. Infine, la Commissione sottolinea che la mancanza di concorrenza effettiva nei mercati al dettaglio dell'accesso deve essere combattuta preferibilmente mediante l'efficace regolamentazione del mercato all'ingrosso (per es. mediante l'affitto di linee all'ingrosso o la disaggregazione della rete locale). Quando valutano l'opportunità di un intervento regolatore nel mercato al dettaglio, in particolare in un secondo ciclo di analisi del mercato, le ANR dovrebbero per prima cosa analizzare e cercare di migliorare l'impatto dei rimedi attualmente applicati al mercato all'ingrosso¹⁷.

I rimedi imposti nei mercati dell'accesso al dettaglio variano significativamente da uno Stato membro all'altro. Queste differenze non sono giustificate dalle differenti condizioni del mercato.

4.2.2. *Mercati della terminazione delle chiamate fisse e mobili*

In linea di principio, ciascun operatore gode di una posizione di monopolio per la terminazione delle chiamate nella sua rete. Per quanto le misure adottate fino ad oggi

¹⁵ La Commissione ha constatato, in Germania, l'assenza di una tariffazione basata sui costi e della separazione contabile; in Slovacchia ha constatato che mancano informazioni sul metodo impiegato per contabilizzare i costi.

¹⁶ Per esempio, la Commissione ha fatto alcune osservazioni sull'affitto all'ingrosso in Portogallo, in Spagna e nel Regno Unito ed ha chiesto alla Polonia di precisare gli obblighi imposti in materia di affitto di linee all'ingrosso.

¹⁷ In particolare, la Commissione ha fatto osservazioni sulla necessità di tener conto dei rimedi destinati al mercato all'ingrosso nel caso dell'Ungheria, Francia, Slovenia e Spagna e sull'effettiva applicazione di tali rimedi in Francia.

abbiano significativamente abbassato i livelli delle tariffe di terminazione nell'Unione europea, la regolamentazione continua ad essere applicata in modo disomogeneo. Particolare preoccupazione sollevano gli aspetti qui sotto descritti.

È vero che nella maggior parte degli Stati membri siano stati previsti piani di orientamento delle tariffe sui costi, tuttavia si constata che tra i vari Stati membri esistono ancora ampie divergenze nella media delle tariffe di terminazione nelle comunicazioni mobili. Le divergenze possono in parte trovare giustificazione nella diversa struttura dei costi, ma possono anche essere dovute ai diversi metodi di fissazione dei prezzi da parte delle ANR e ai diversi calendari previsti per la riduzione delle tariffe di terminazione mobile fino al livello dei costi di un operatore efficiente. Le tariffe di terminazione elevate continuano quindi a tradursi nei prezzi elevati - ancorché in diminuzione - che i consumatori devono pagare in vari Stati membri.

Va inoltre segnalato che alcune ANR hanno autorizzato certi piccoli operatori che non hanno beneficiato di economie di scala subito dopo essere entrati sul mercato ad applicare tariffe di terminazione elevate. Tuttavia, questa misura può costituire un disincentivo alla conquista di quote di mercato a livello di dettaglio poiché, con l'aumento del numero di clienti, le tariffe di terminazione regolamentate dovrebbero diminuire. Di conseguenza, le tariffe di terminazione devono, in linea di principio, essere simmetriche, e le eventuali asimmetrie devono essere debitamente giustificate. La Commissione riconosce che – in taluni casi eccezionali – le asimmetrie possono trovare giustificazione in obiettive differenze della struttura dei costi, al di fuori del controllo degli operatori interessati (come, ad es., le differenze inevitabili tra elementi chiave della rete). Se non si basano su differenze obiettive dei costi, le asimmetrie delle tariffe di terminazione devono essere eliminate entro termini ragionevoli.

Nei mercati delle terminazioni delle chiamate fisse e mobili la Commissione ha insistito sulla necessità di pervenire, di norma, a tariffe di terminazione simmetriche, basate sui costi sostenuti da un operatore efficiente. Ha incoraggiato le ANR ad abbassare di conseguenza le tariffe, specialmente per la terminazione delle chiamate mobili. Dato che i diversi approcci perseguiti dai singoli Stati membri hanno effetti negativi sul mercato interno, la Commissione ha invitato le ANR a lavorare in stretta intesa con il Gruppo dei regolatori europei (ERG) in modo da identificare un approccio comunitario coerente per il calcolo dei costi e migliorare la simmetria.

4.2.3. *Mercati all'ingrosso dell'accesso alla banda larga (accesso "bitstream" e disaggregazione della rete locale)*

Una regolamentazione efficiente dei mercati all'ingrosso dell'accesso alla banda larga (accesso "bitstream") e dell'accesso disaggregato è fondamentale per lo sviluppo dei mercati a banda larga al dettaglio e anche per lo sviluppo dei servizi "triple play" (tre in uno) che utilizzano l'infrastruttura a banda larga. L'accesso *bitstream* consente ai nuovi entranti di fornire agli utenti finali servizi al dettaglio in banda larga. Questo accesso rappresenta quindi, per i nuovi entranti, una tappa importante negli investimenti finalizzati ad una diffusione su larga scala della loro rete, presupposto per la disaggregazione della rete locale. Si è notato che, dopo un certo periodo, i competitori tendono a combinare le due forme di accesso: investono nella propria infrastruttura fino alla rete locale dell'operatore storico quando è economicamente

possibile, ossia, in genere, nelle zone più densamente popolate, e ricorrono all'accesso *bitstream* nelle zone rurali.

In alcuni casi, l'attuazione tardiva¹⁸ dei rimedi sul mercato all'ingrosso dell'accesso a banda larga ha nuociuto all'efficacia dell'intervento regolatore. In vari casi, i punti della rete nei quali doveva essere offerto l'accesso *bitstream* o non erano specificati affatto o non erano specificati in modo sufficiente per consentire lo sviluppo della concorrenza¹⁹. Né la regolazione dei prezzi si è sempre rivelata efficace²⁰, mentre i metodi di fissazione delle tariffe variano nei singoli Stati membri. In alcuni Stati membri la inadeguata regolazione dei prezzi determina distorsioni del mercato interno e della concorrenza, soprattutto attraverso la compressione dei margini. Non tutti gli Stati membri hanno obbligato l'operatore storico a mettere a disposizione il c. d. "naked DSL" che consente agli operatori terzi di fornire un accesso in banda larga ai clienti senza che sia necessario prendere in affitto una linea telefonica dall'operatore storico²¹.

Dati i costi elevati richiesti dalla duplicazione del c. d. "ultimo chilometro (o "ultimo miglio" delle reti telefoniche commutate, l'ex monopolista detiene ancora una posizione molto forte sul mercato all'ingrosso dell'accesso disaggregato. Pertanto, a tutt'oggi il mercato è stato ritenuto non concorrenziale da tutte le ANR che hanno notificato la sua esistenza.

In alcuni Stati membri, una parte della rete locale è stata recentemente migliorata, attraverso la dotazione di una struttura a fibre ottiche fra i ripartitori principali e gli armadi di commutazione posti in strada. La Commissione sottolinea che questo passo non deve impedire ai concorrenti di accedere alle reti degli operatori con un SPN a un livello adeguato che consenta loro di continuare ad essere competitivi. Tenuto conto di questi sviluppi, per garantire un approccio coerente, i mercati dell'accesso *bitstream* e la disaggregazione della rete locale in futuro non dovranno essere analizzati separatamente.

5. TENDENZE DELLA SITUAZIONE DELLA CONCORRENZA NEI MERCATI ANALIZZATI

Uno dei principali obiettivi del meccanismo detto dell'"articolo 7" consiste nel regolamentare esclusivamente i mercati che, per ragioni strutturali, non offrono la prospettiva di diventare mercati concorrenziali senza un intervento regolatore. Il presente capitolo riguarda alcuni mercati sui quali sono state osservate interessanti tendenze della concorrenza, tendenze che verranno tenute nella dovuta considerazione in sede di revisione della Raccomandazione sui mercati rilevanti. L'evoluzione di tutti i mercati menzionata nella Raccomandazione sui mercati

¹⁸ Ad esempio, il regolatore tedesco ha notificato i rimedi definitivi a oltre un anno di distanza dalla notifica delle analisi di mercato.

¹⁹ È il caso del Lussemburgo, della Polonia e della Repubblica Ceca.

²⁰ È il caso, in particolare, della Finlandia, della Germania e della Repubblica Ceca.

²¹ A questo proposito la Commissione ha inviato le proprie osservazioni a seguito delle notifiche della Germania e del Lussemburgo.

rilevanti è descritta con maggiore dettaglio nell'allegato III della presente comunicazione.

5.1. Mercati al dettaglio delle chiamate e mercati delle linee affittate

In tutta l'Unione europea i mercati al dettaglio delle chiamate mostrano una notevole tendenza alla competizione. In vari Stati membri i mercati delle chiamate internazionali in particolare sono stati ritenuti concorrenziali sin dal primo ciclo di analisi del mercato²². Anche nei mercati che fino ad ora non erano giudicati concorrenziali le condizioni di concorrenza stanno migliorando, nel senso che i prezzi stanno diminuendo e che i nuovi entranti conquistano nuove quote di mercato. L'aumento della pressione della concorrenza dei mercati vicini, in particolare di quello della telefonia mobile, costringe gli operatori storici a sottostare ad alcuni vincoli. La regolamentazione del mercato all'ingrosso (selezione e preselezione del vettore, talvolta in combinazione con l'affitto di linee all'ingrosso) abbassa le barriere all'ingresso. Va aggiunto che la generalizzazione dei collegamenti a Internet a banda larga unitamente all'emergere della tecnologia "voce su banda larga" (VoB) dovrebbe intensificare la concorrenza sul mercato delle chiamate negli anni a venire.

Un'adeguata regolamentazione a livello dei mercati all'ingrosso dovrebbe rendere superflua la regolamentazione dei mercati al dettaglio una volta che gli operatori alternativi saranno entrati sul mercato e faranno concorrenza agli operatori storici offrendo un migliore servizio e prezzi più bassi ai consumatori. Pertanto, le ANR dovranno provvedere soprattutto a emanare una regolamentazione efficiente del mercato all'ingrosso. Le ANR sono invitate a sorvegliare con attenzione gli effetti della regolamentazione dei mercati all'ingrosso e – se necessario – adeguare i rimedi applicati ai mercati all'ingrosso così da salvaguardare la concorrenza a livello dei mercati al dettaglio. Parimenti, le ANR sono invitate a cooperare d'intesa con le autorità nazionali per la tutela della concorrenza per far sì che la concorrenza sui mercati al dettaglio delle chiamate non subisca distorsioni dovute a comportamenti anticoncorrenziali.

L'evoluzione della tecnologia e l'attuazione coerente ed efficace di un'adeguata regolamentazione dei mercati all'ingrosso ha migliorato le condizioni di concorrenza nei mercati al dettaglio delle chiamate e nei mercati delle linee affittate.

5.2. Mercati all'ingrosso nei segmenti di transito e mercati della fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuito interurbano

Nove ANR ritengono che sui mercati all'ingrosso dei segmenti di linee affittate esista una concorrenza effettiva²³. In alcuni Stati membri esistono operatori alternativi che hanno installato una rete di base che si è aggiunta a quella dell'operatore storico e hanno cominciato ad offrire ai terzi segmenti di linee affittate in concorrenza con l'operatore storico. Le reti degli operatori alternativi non sempre coprono l'intero

²² È questo, in parte, il caso in Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

²³ È questo il caso che si verifica in Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Paesi Bassi, Svezia e Slovenia.

territorio di uno Stato membro, ma in vari paesi esiste la possibilità di estendere la copertura. Questa situazione può influire sul potere d'acquisto compensativo degli operatori alternativi rispetto agli operatori storici.

Quattro ANR ritengono che i mercati dei servizi di transito sono concorrenziali. Inoltre alcuni mercati di servizi di transito non concorrenziali dimostrano una tendenza a diventare più concorrenziali. In questi mercati, le quote detenute dagli operatori con un SPM – ancorché significative – si sono ridotte perché gli operatori alternativi hanno duplicato le infrastrutture non soltanto per le proprie esigenze interne, ma anche per offrire servizi di transito a terzi. L'infrastruttura di base è stata duplicata e le linee affittate, dalle quali dipende la fornitura di servizi di traffico, sono in genere disponibili.

Esistono ragionevoli motivi per ritenere che, per quanto attiene i servizi di transito e i segmenti di linea affittati, la duplicazione di infrastrutture *backbone* proseguirà anche in futuro. Tuttavia, in alcuni Stati membri gli operatori alternativi continueranno a dipendere dalle linee degli operatori storici per certe tratte dove il traffico è più debole.

5.3. Telefonia mobile: mercato all'ingrosso dell'accesso e una raccolta delle chiamate

Durante il primo ciclo delle analisi di mercato, cinque ANR hanno dichiarato che, nel settore della telefonia mobile, il mercato all'ingrosso dell'accesso e della raccolta delle chiamate non era effettivamente concorrenziale e, di conseguenza, hanno proposto una regolamentazione²⁴. In altri Stati membri il mercato è stato ritenuto concorrenziale. In alcuni Stati membri l'accesso e la raccolta delle chiamate di telefonia mobile sono forniti sulla base di contratti commerciali. Una volta che il prestatore di servizi entra sul mercato, sia per effetto della regolamentazione o in virtù di contratti commerciali di accesso stipulati con l'operatore di telefonia mobile, quest'ultimo può avere un interesse economico a continuare a fornire i servizi²⁵.

Mentre i mercati all'ingrosso dell'accesso e della raccolta delle chiamate di telefonia mobile sono stati ritenuti effettivamente concorrenziali nella maggior parte degli Stati membri, resta da vedere se lo sviluppo della concorrenza, ad esempio l'esistenza di accordi con operatori di reti mobili virtuali (MVNO) sia sufficiente sui mercati all'ingrosso dell'accesso e della raccolta delle chiamate.

5.4. Mercati all'ingrosso dei servizi di diffusione radiotelevisiva

Ad eccezione di Cipro, tutte le ANR hanno regolamentato, almeno in parte, il mercato all'ingrosso dei servizi di radiodiffusione. Questa regolamentazione varia

²⁴ A Cipro e in Slovenia un solo operatore è stato ritenuto detentore di SPM. In Irlanda, Spagna e Malta è stato rilevato un potere dominante collettivo. In Irlanda, il regolatore nazionale ha revocato la misura assunta in via definitiva a seguito di una sentenza dell'autorità giudiziaria.

²⁵ Qualora l'operatore che fornisce la rete dovesse cessare il rapporto contrattuale, il prestatore dei servizi può passare ad un altro fornitore all'ingrosso. In alternativa, è il prestatore di servizi che esce dal mercato al dettaglio, l'operatore può non essere in grado di acquisire un numero sufficiente di clienti finali (al dettaglio) per controbilanciare la perdita di entrate subita sul mercato all'ingrosso.

notevolmente da uno Stato membro all'altro e anche le sottostanti condizioni di mercato sono diverse. Nella maggior parte degli Stati membri predominano le piattaforme terrestri, mentre in altri Stati membri la distribuzione via cavo rappresenta la piattaforma principale. I tempi del passaggio (*switchover*) al digitale sono anch'essi diversi in tutta l'UE e la legislazione nazionale che impone obblighi di *must carry* a talune emittenti presenta anch'essa sostanziali divergenze.

Il mercato della diffusione radiotelevisiva è caratterizzato dal continuo progresso tecnologico. La generalizzazione della televisione digitale terrestre consentirà ai consumatori di ricevere un numero sempre maggiore di programmi. Lo sviluppo della televisione via Internet e della televisione digitale terrestre potrà, in prospettiva, diminuire le spese del passaggio da un'infrastruttura all'altra. Il numero crescente di infrastrutture di trasmissione dovrebbe ridurre la dipendenza degli emittenti da una piattaforma determinata di trasmissione ed incrementare parallelamente il loro potere di acquisto.

6. QUESTIONI ORIZZONTALI

Nella prima comunicazione sulle analisi di mercato a norma del quadro normativo, la Commissione aveva in particolare incoraggiato le ANR a sentire il parere degli attori presenti sul mercato e delle autorità nazionali per la tutela della concorrenza **prima della consultazione europea** e aveva sottolineato il fatto che **notifiche separate delle varie fasi dell'analisi del mercato avrebbero prolungato indebitamente il processo di regolamentazione**. A parte queste preoccupazioni, che conservano la loro attualità e che sono state più volte sottolineate nel corso dell'ultimo anno, la Commissione intende richiamare l'attenzione sulle questioni qui di seguito indicate.

6.1. Razionalizzazione delle procedure

Per garantire un processo decisionale efficiente entro i termini temporali rigorosi che prevede l'articolo 7 della direttiva quadro la Commissione ha adottato una Raccomandazione sulle procedure²⁶. Per quanto la raccomandazione proponga procedure chiare e flessibili ai fini della cooperazione tra la Commissione e le ANR, l'esperienza ha dimostrato che altre misure integrative potrebbero migliorare la certezza delle norme, ridurre gli adempimenti amministrativi delle ANR e della Commissione e semplificare ulteriormente l'iter procedurale.

Nel corso del 2007 la Commissione preparerà delle proposte per razionalizzare le procedure e pubblicherà una nuova versione della Raccomandazione sulle procedure.

6.2. Adozione tardiva di misure definitive e applicazione tardiva dei rimedi

Dato il ritmo incalzante con cui si sviluppano i mercati delle comunicazioni elettroniche, gli interventi regolatori possono rimediare efficacemente alle carenze dei mercati solo se i relativi provvedimenti vengono attuati rapidamente.

²⁶ Raccomandazione della Commissione 2003/561/CE del 23 luglio 2003 relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva quadro (Raccomandazione sulle procedure), GU L 190 del 30.7.2003, pag. 13.

In alcuni Stati membri le ANR hanno adottato misure definitive solamente molto tempo dopo la fine dell'analisi dei mercati. È necessario evitare ritardi di questo genere poiché le carenze del mercato che la procedura di analisi ha permesso di evidenziare impongono risposte in tempi rapidi.

Inoltre continuano a verificarsi ritardi in alcuni Stati membri i quali notificano i rimedi adottati dalle ANR in un momento diverso da quello della definizione e dell'analisi del mercato, che ne costituiscono il fondamento. Di conseguenza, le reazioni alle carenze del mercato sono troppo lente, e questo riduce l'efficacia dell'intervento regolatore e crea rischi per la competitività del settore.

Le ANR sono nuovamente invitate a effettuare e a notificare in una sola volta tutte le fasi dell'analisi di mercato: definizione dei mercati, analisi dei mercati e proposte di interventi regolatori.

Infine, in alcuni casi, si è notato che intercorre un lungo periodo di tempo prima che venga nuovamente notificato un progetto di misura ritirato in precedenza. Questi progetti di misure devono essere modificati e sottoposti a una consultazione al livello nazionale nei tempi più rapidi dopo che la Commissione abbia chiesto alla ANR di ritirare la misura; in questo modo si garantisce che i problemi di concorrenza vengano affrontati e risolti il più rapidamente possibile.

Alcune ANR hanno adottato misure di regolamentazione di carattere generale lasciando modalità di applicazione e rimedi ai negoziati tra gli attori del mercato (ad esempio, imponendo un obbligo generico di orientamento delle tariffe sui costi, senza fissare i prezzi massimi o senza rendere obbligatoria la contabilità dettagliata dei costi). Se i negoziati tra gli attori del mercato dovessero fallire, la ANR dovrebbe intervenire per risolvere la controversia imponendo tariffe specifiche basate sui costi. Se è vero che, in linea di principio, spetta alle imprese che operano sul mercato negoziare in buona fede il loro accesso e i loro accordi di interconnessione²⁷, è anche vero che i problemi di concorrenza che emergono nell'ambito delle procedure di regolamentazione devono essere affrontati e risolti con la maggiore rapidità ed efficienza possibili. La minaccia implicita di un intervento supplementare del regolatore – sia esso disposto d'ufficio o per risolvere una controversia—quando i negoziati commerciali non pongono alcun rimedio al problema di concorrenza che si è verificato, sembra insufficiente. Infatti, questa minaccia non offre necessariamente la trasparenza e la certezza normativa sufficiente agli operatori e può provocare inutili ritardi.

I rimedi devono essere precisati in modo chiaro e dettagliato nel testo delle misure definitive e devono essere idonei a correggere efficacemente le accertate carenze del mercato.

²⁷

Si vedano i considerandi 5 e 6 e l'articolo 4 della direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa all'accesso alle reti di comunicazioni elettroniche e alle risorse correlate e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso), GU L 108 del 24.4.2002, pag. 7.

6.3. Applicazione dell'articolo 5 della direttiva Accesso

Gli stati membri hanno fatto ricorso all'articolo 5, n. 1 della "direttiva accesso" in diversi casi²⁸. Questa disposizione consente agli Stati membri di adottare interventi regolatori nei confronti di operatori che non dispongono di un SPN nella misura necessaria per garantire la interconnettibilità da punto a punto. La Commissione ha rammentato, a questo proposito, che il ricorso all'articolo 5 non deve servire ad evitare la procedura di analisi dei mercati e che ad esso si deve ricorrere solo quando necessario per garantire l'interconnettibilità da punto a punto.

Le ANR non devono utilizzare i poteri ad esse conferiti dall'articolo 5 della direttiva accesso se non in circostanze ben definite, in modo da evitare un'eccessiva regolamentazione e a ricreare incertezza nei mercati.

7. CONCLUSIONI

Quasi tutte le ANR hanno terminato il loro primo ciclo di analisi dei 18 mercati indicati nella Raccomandazione pertinente, ad eccezione delle autorità della Bulgaria e della Romania che sono entrate nell'UE solo il 1° gennaio 2007. Il meccanismo di consultazione a livello di Unione europea istituita nell'articolo 7 della direttiva quadro è stato determinato ai fini della **promozione della concorrenza, dell'investimento e dell'innovazione, nonché per consolidare il mercato interno delle comunicazioni elettroniche**. Questa disposizione ha garantito una impostazione coerente, soprattutto in riferimento alla definizione dei mercati e all'analisi degli SPM nei vari Stati membri, ha consentito di effettuare le analisi dei mercati avvalendosi di una solida analisi economica e ha creato maggiore trasparenza. In generale, questa forma di cooperazione tra la Commissione e le ANR non solo ha dato vita a una migliore regolamentazione, fondata sui principi della concorrenza, ma ha anche contribuito a generare una cultura regolamentare europea comune. Le osservazioni della Commissione sui rimedi proposti dalle ANR hanno consentito di orientare gli interventi regolatori nel senso di una maggiore coerenza a livello europeo, pur continuando a tener conto delle specifiche situazioni nazionali. La Commissione ha accordato un'importanza particolare alla congruità dei rimedi, nel senso che questi devono essere adeguati rispetto alla natura del problema constatato, devono essere proporzionati e giustificati rispetto agli obiettivi definiti dalla direttiva quadro.

²⁸ Nel caso NL/2003/17, il ministro olandese degli Affari economici ha notificato un decreto che prevede l'obbligo generale di garantire la connettività *end to end* per tutti i servizi telefonici dei Paesi Bassi accessibili al pubblico. Nel caso UK/2003/19, il regolatore britannico ha notificato un obbligo, per il solo prestatore di servizi di controllo dell'accesso alla televisione digitale (Sky Subscriber Services Limited) di fornire un accesso a questi servizi a condizioni imparziali, ragionevoli e non discriminatori. L'autorità polacca ha imposto un obbligo di non discriminazione e trasparenza all'operatore storico, soprattutto per impedire di interferire nella qualità delle trasmissioni IP tra i suoi clienti e gli altri operatori delle comunicazioni elettroniche (caso PL/2006/0382). Nel caso UK/2006/0454, l'autorità del RU ha proposto di imporre alla BT l'obbligo di fornire l'accesso imponendogli di acquistare all'ingrosso servizi di terminazione di chiamata a banda stretta a tutti gli operatori della rete pubblica delle comunicazioni elettroniche.

Si dovranno comunque prendere iniziative supplementari per migliorare l'efficacia della regolamentazione e pervenire ad una maggiore coerenza nella scelta e nell'applicazione dei rimedi.

Per quanto si sia constatata un'ampia convergenza nell'approccio delle ANR alla definizione dei mercati e all'analisi del potere di mercato, **i rimedi non risultano sempre adeguati a risolvere i problemi di concorrenza constatati e, talvolta, sono profondamente diversi da uno Stato membro all'altro, malgrado la analogia delle situazioni.**

La Commissione cercherà di razionalizzare ulteriormente le procedure e di **ridurre al minimo gli oneri amministrativi a carico degli attori del mercato e della ANR, in ottemperanza alla strategia della Commissione per una migliore regolamentazione**²⁹. Presenterà proposte in questo senso nell'ambito del riesame del quadro normativo. Inoltre, **la Commissione invita gli Stati membri a dare il proprio contributo alla razionalizzazione della procedura di analisi dei mercati a livello nazionale.** In particolare, le ANR dovrebbero: 1) evitare ritardi eccessivi tra il momento in cui notificano i progetti di misure e il momento in cui adottano le misure definitive, 2) evitare di notificare in momenti diversi l'analisi dei mercati e i rimedi proposti.

La Commissione sta attualmente riesaminando varie disposizioni del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche e trasmetterà una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo durante il secondo semestre del 2007. Tuttavia, il quadro normativo modificato non dovrebbe entrare in vigore prima del 2009 o il 2010. Nell'immediato, la Commissione riesamina la Raccomandazione sui mercati rilevanti e la Raccomandazione sulla procedura dell'articolo 7; le nuove versioni di questi atti saranno adottate nella seconda metà del 2007.

²⁹

Si veda, in particolare, la comunicazione della Commissione e del Consiglio al Parlamento europeo – Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'UE (COM(2005) 97 def. del 16.3.2005).