



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 11/02/2003

K(2003) 497 lopull.

KOMISSION SUOSITUS

tehty 11/02/2003

**sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti
ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista
sähköisen viestinnän alalla
(ETAn kannalta merkityksellinen)**

PERUSTELUT

1. JOHDANTO

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Lissabonissa maaliskuussa 2000 korostettiin niitä mahdollisuuksia, joita siirtyminen digitaaliseen tietotalouteen merkitsee kasvulle, kilpailulle ja työpaikkojen luomiselle. Erityisesti painotettiin, miten tärkeää on, että käytettävissä on kohtuuhintainen maailmanluokan viestintäinfrastruktuuri ja laaja valikoima palveluja. Sähköisen viestinnän uuden lainsäädännön tarkoituksena on luoda verkoille ja palveluille kaikkialla EU:ssa yhdenmukainen sääntelyjärjestelmä, jolla pyritään vastaamaan teknologian lähentymiskehitykseen siten, että järjestelmä kattaa kaikki sähköisen viestinnän verkot ja palvelut. Uuden lainsäädännön kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä sovelletaan 25. päivästä heinäkuuta 2003, jolloin uusi järjestelmä korvaa nykyisen, vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanosäädökset. Barcelonan Eurooppa-neuvosto kannusti maaliskuussa 2002 jäsenvaltioita varmistamaan, että järjestelmä pannaan täytäntöön ajoissa.

Sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen uusi sääntelyjärjestelmä koostuu viidestä direktiivistä:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä¹ (puitedirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista² (valtuutusdirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä³ (käyttöoikeusdirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla⁴ (yleispalveludirektiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla⁵

Puitedirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan on annettava suositus merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista (jäljempänä 'tämä suositus'). Tässä suosituksessa yksilöidään ne sähköisen viestinnän tuote- ja palvelumarkkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattavat edellyttää järjestelmän direktiiveissä säädettyjen sääntelyllisten velvoitteiden asettamista. Suosituksen markkinamääritelmät eivät rajoita markkinoiden määrittelyä kilpailuoikeuden nojalla käsiteltävissä asioissa. Tässä suosituksessa yksilöidyt markkinat ovat kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti määriteltyjä.

¹ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33.

² EYVL L 108, 24.4.2002, s. 21.

³ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 7.

⁴ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51.

⁵ EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

Tätä suositusta on tarkasteltava yhdessä puitedirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen, markkina-analyysiä ja markkinavoiman arviointia koskevien ohjeiden⁶ (jäljempänä 'ohjeet') kanssa. Kansallisten sääntelyviranomaisten on määriteltävä – tämä suositus ja ohjeet mahdollisimman tarkasti huomioon ottaen – kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansallisia olosuhteita vastaavat merkitykselliset markkinat, erityisesti alueellaan vallitsevat merkitykselliset maantieteelliset markkinat sekä analysoitava kyseiset tuote- ja palvelumarkkinat mahdollisimman tarkasti ohjeita noudattaen.

Tämän markkina-analyysin perusteella sääntelyviranomaiset päättävät, vallitseeko markkinoilla todellinen kilpailu, ja asettavat, muuttavat tai poistavat sääntelyllisiä velvoitteita tarpeen mukaan.

Uudella sääntelyjärjestelmällä pyritään varmistamaan yhdenmukaisuus yhtenäismarkkinoilla ja takaamaan oikeusvarmuus. Tämä suositus on tärkeällä sijalla kumpaankin tavoitteeseen pyrittäessä, koska sen tarkoituksena on varmistaa, että samat tuote- ja palvelumarkkinat analysoidaan kaikissa jäsenvaltioissa ja että markkinoilla toimijat ovat etukäteen tietoisia analysoitavista markkinoista. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat puitedirektiivin 7 artiklan 4 kohdassa ja 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä noudattaen säännellä muita kuin tässä suosituksessa yksilöityjä markkinoita vain, jos se on kansallisten olosuhteiden vuoksi perusteltua, eikä komissiolla ole mitään sitä vastaan. Kilpailun lisääntyessä ja teknologioiden lähentyessä toisiaan tässä suosituksessa yksilöityjen markkinoiden määrä tulee jatkossa todennäköisesti vähenemään.

eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa kannatetaan laajakaistayhteyksien käyttöönotossa monikanava-ajattelua, jossa eri teknologia-alustoilla tarjottavat palvelut kilpailevat voimakkaasti keskenään. Verkkoinfrastruktuurien kilpailu on olennaisen tärkeää pyrittäessä pitkällä aikavälillä kestäväan kilpailuun verkkojen ja palvelujen tarjonnassa. Heti kun markkinoilla vallitsee todellinen kilpailu, ennakkosääntelylliset velvoitteet on uuden järjestelmän mukaan poistettava. Ennen kuin tähän päästään, vallitsee kuitenkin tilanne, jossa tietyt yritykset ovat etulyöntiasemassa. Näitä yrityksiä ovat ne, jotka saattoivat aikoinaan yksin- tai erityisoikeuksien turvin rakentaa infrastruktuurinsa ja voivat edelleen hyödyntää näitä vanhoja investointejaan – erityisesti investointeja paikallisliityntäverkon pitkäikäiseen tekniikkaan. Kunhan muille yrityksille annetaan mahdollisuus käyttää tätä infrastruktuuria tavalla, joka takaa yhtäläiset mahdollisuudet, mutta ei poista kannustimia uusiin infrastruktuuri-investointeihin, käyttäjät hyötyvät laajasta valinnanvarasta ja kilpailusta vaiheessa, jossa siirrytään kohti täysin kilpailuun perustuvia markkinoita. Uuteen ja kilpailevaan infrastruktuuriin tehtävien investointien myötä tällaisista infrastruktuurin käyttöoikeuden myöntämiseen liittyvistä siirtymävaiheen velvoitteista voidaan aikanaan luopua.

Tässä komission suosituksessa yksilöityjen markkinoiden lisäksi sääntelyviranomaisten on direktiivien mukaan analysoitava myös tietyt erityismarkkinat. Esimerkiksi yleispalveludirektiivissä yksilöidään kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoiman tarjonnan markkinat⁷ sekä yleisen puhelinverkon tietyssä sijaintipaikassa olevan liittymän ja verkon käyttömahdollisuuden tarjoamisen markkinat⁸. Käyttöoikeusdirektiivissä annetaan lisäksi sääntelyviranomaisille mahdollisuus rajata markkina-analyysin jälkeen ehdollisen pääsyn järjestelmiä koskevat velvoitteet koskemaan ainoastaan huomattavan markkinavoiman

⁶ EYVL C 165, 11.7.2002, s. 6.

⁷ Yleispalveludirektiivin 18 artikla.

⁸ Yleispalveludirektiivin 19 artikla.

yrittäjiä, mutta tällaisesta rajoituksesta päättäminen kuuluu yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaan⁹.

Kansalliset sääntelyviranomaiset määrittelevät merkitykselliset markkinat ja erityisesti oman alueensa merkitykselliset maantieteelliset markkinat kansallisten olosuhteiden perusteella mahdollisimman tarkkaan tässä suosituksessa lueteltujen markkinoiden mukaisesti. Merkityksellisten markkinoiden määritelmät voivat muuttua ja muuttuvatkin ajan myötä, kun tuotteiden ja palvelujen ominaisuudet kehittyvät ja mahdollisuudet kysynnän ja tarjonnan korvattavuuteen muuttuvat. Tällä on erityinen merkitys silloin, kun tuotteiden ja palvelujen ominaisuudet kehittyvät jatkuvasti ja syntyy uusia tuotteita ja palveluja, joiden tuotanto- ja toimitustapa muuttuu tekniikan kehityksen myötä. Yhtenä esimerkkinä on eri alojen ja teknologioiden lähentymiskehitys, jonka myötä samankaltaisia palveluja voidaan tarjota erityyppisissä verkoissa. Tästä syystä tämän suosituksen markkinamääritelmiä on ajoittain tarkasteltava uudelleen. Uuden sääntelyjärjestelmän (sekä ennalta tehtävän markkina-analyysin ja mahdollisen sääntelyn) perustavoitteena on ehkäistä ennakoitavissa olevia todellisen kilpailun puuttumisesta aiheutuvia ongelmia. Koska uusi sääntelyjärjestelmä koskee tilanteita, joissa todellisen kilpailun puuttuminen on pysyväisluonteista, järjestelmän toiminnassa säilytetään tietynasteinen jatkuvuus (sen sijaan että tätä suositusta tarkistettaisiin jatkuvasti).

Puitedirektiivin 2002/21/EY 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on mahdollisuudet kerätä kaikkien uuden sääntelyjärjestelmän piiriin kuuluvien markkinoiden analysoimiseen tarvittavat tiedot riippumatta siitä, onko kyseiset markkinat yksilöity tässä suosituksessa ja onko kyseessä tukku- vai vähittäismarkkinat.

2. SIIRTYMINEN NYKYISESTÄ SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄSTÄ UUTEEN

Uusi sääntelyjärjestelmä sisältää säännöksiä, jotka mahdollistavat sujuvan siirtymisen vuoden 1998 sääntelyjärjestelmästä uuteen sääntelyjärjestelmään. Puitedirektiivin 16 artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on analysoitava merkitykselliset markkinat mahdollisimman pian suosituksen antamisen jälkeen.

Näin ollen sääntelyviranomaisten on käyttöoikeusdirektiivin 7 artiklan ja yleispalveludirektiivin 16 artiklan nojalla tarkasteltava uudelleen vuoden 1998 sääntelyjärjestelmässä asetettujen velvoitteiden tarkoituksenmukaisuutta. Puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan sääntelyviranomaisten on aloitettava markkina-analyysi "mahdollisimman pian suosituksen tai sen ajan tasalle saattamisen jälkeen". Komissio odottaa analyysien valmistuvan useimmissa tapauksissa 25. heinäkuuta 2003 mennessä, jolloin uutta sääntelyjärjestelmää aletaan soveltaa. Jos analyysit eivät ole valmiit tai niistä seuraavia toimenpiteitä ei ole toteutettu kyseiseen päivämäärään mennessä, puitedirektiivin 27 artiklalla varmistetaan nykyisen sääntelyjärjestelmän jatkuvuus, koska siinä vaaditaan sääntelyviranomaisia pitämään voimassa vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanemiseksi asetetut kansallisen lainsäädännön mukaiset velvoitteet, kunnes niitä on tarkasteltu uudelleen uuden sääntelyjärjestelmän valossa.

Ennakkosääntelyä harjoitetaan useilla teletoiminnan osa-alueilla vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän nojalla. Nämä alat on rajattu kyseisissä direktiiveissä, mutta ne eivät aina

⁹ Käyttöoikeusdirektiivin 6 artikla.

ole 'markkinoita' kilpailuoikeudellisessa mielessä. Puitedirektiivin liitteessä I on luettelo markkina-aloista, joiden on sisällyttävä ensimmäiseen suositukseen.

Taulukossa 1 luetellaan markkina-alat, joilla yrityksillä on nykyisellään vuoden 1998 sääntelyjärjestelmään perustuvia velvoitteita, ja esitetään niitä vastaavat puitedirektiivin liitteessä I luetellut markkina-alat.

Taulukko 1: Markkinat, joilla on asetettu velvoitteita vuoden 1998 järjestelmän nojalla – yhteydet uuden sääntelyjärjestelmän puitedirektiivin liitteeseen I

Markkina-alat, joilla on asetettu velvoitteita vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän nojalla	Vastaavat markkina-alat puitedirektiivin liitteessä I
VÄHITTÄISTASO	
Kiinteät yleiset puhelinverkot ja kiinteän verkon puheensiirtopalvelut Direktiivi 98/10/EY ¹⁰	Yleisen puhelinverkon tiettyssä sijaintipaikassa olevan liittymän ja sen käyttömahdollisuuden tarjonta
Kiinteät vuokrayhteydet, myös kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoima Direktiivi 92/44/ETY ¹¹	Kiinteiden yhteyksien tarjonta loppukäyttäjille
TUKKUTASO	
Kiinteät kytkentäiset yleiset televerkot – yhteenliittämispalvelut Direktiivi 97/33/EY ¹² 7 artiklan 1 kohta, liitteen I osa 1	Puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa Puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa Kauttakulkupalvelut yleisessä kiinteässä puhelinverkossa
Kiinteät kytkentäiset yleiset televerkot – tilaajayhteyksien eriytetty tarjonta Asetus 2887/2000/EY ¹³	Yleisen kiinteän puhelinverkon käyttöoikeus, mukaan luettuna tilaajayhteyksien eriytetty käyttöoikeus
Kiinteät kytkentäiset yleiset televerkot – operaattorin (ennalta)valinta Direktiivi 97/33/EY, 12 artiklan 7 kohta, muutettuna direktiivillä 98/61/EY	Puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa
Kiinteiden vuokrayhteyksien palvelut – yhteenliittäminen Direktiivi 97/33/EY, 7 artiklan 1 kohta, liitteen I osa 2	Kiinteän siirtokapasiteetin tukkumyynti muille sähköisen viestinnän verkkojen tai palvelujen tarjoajille Kiinteiden yhteyksien yhteenliittäminen (lyhyen matkan yhteyksien yhteenliittäminen)

¹⁰ EYVL L 101, 1.4.1998, s. 24.

¹¹ EYVL L 295, 29.10.1997, s. 23.

¹² EYVL L 199, 26.7.1997, s. 32.

¹³ EYVL L 336, 30.12.2000, s. 4.

Yleiset kytkentäiset matkaviestintäverkot – yhteenliittäminen (yhteydessä yhteenliittämisen kansallisiin markkinoihin)	Puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa
Direktiivi 97/33/EY, 7 artiklan 2 kohta, liitteen I osa 3	Puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa

Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat, että uudessa sääntelyjärjestelmässä yksilöidyillä markkinoilla vallitsee todellinen kilpailu eli yhdelläkään operaattorilla ei ole merkityksellisillä markkinoilla huomattavaa markkinavoimaa, ne poistavat aiemmin huomattavan markkinavoiman yrityksiksi nimetyiltä operaattoreilta kaikki erityisvelvoitteet kyseisillä markkinoilla.¹⁴ Vastaavasti, jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellista kilpailua, niiden on asetettava tarvittavat sääntelylliset velvoitteet tai vaihtoehtoisesti pidettävä voimassa huomattavan markkinavoiman yrityksille asetetut velvoitteet tai muutettava näitä velvoitteita tarpeen mukaan. Joissain tapauksissa vuoden 1998 sääntelyjärjestelmässä asetettuja velvoitteita voidaan siis asettaa uudelleen uudessa sääntelyjärjestelmässä, mutta tämä perustuu silloin huomattavaan markkinavoimaan uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti analysoiduilla ja määrittelyillä merkityksellisillä markkinoilla.

3. MARKKINOIDEN MÄÄRITTELY JA YKSILÖIMINEN SEKÄ MUIDEN KUIN SUOSITUKSESSA YKSILÖITYJEN MARKKINOIDEN MÄÄRITTELY

3.1. Markkinoiden määrittelyssä käytettävät menetelmät

Uudessa sääntelyjärjestelmässä markkinat määritellään kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti, kuten komission tiedonannossa merkityksellisten markkinoiden määrittelystä¹⁵ ja ohjeissa selvitetään.

Markkinoiden määrittelyn päätarkoituksena on selvittää järjestelmällisesti yrityksille kilpailusta aiheutuvat toiminnalliset rajoitukset. Tavoitteena on selvittää ne todelliset ja mahdolliset kilpailijat, jotka pystyvät rajoittamaan yritysten käyttäytymistä ja estämään niitä toimimasta kilpailupaineesta riippumattomasti. Lopullinen markkinamäärittelmä voi riippua siitä, paljonko painotetaan yhtäältä kysynnän ja toisaalta tarjonnan korvattavuutta, ja siitä, miten pitkälle tulevaa kehitystä ennustetaan. On tärkeää muistaa, että suosituksen mukainen markkinamäärittely ei ole itsetarkoitus, vaan keino arvioida todellisen kilpailun toteutumista ennakkosääntelyn tarpeen toteamiseksi.

Kuten ohjeissa ja liittymäsopimuksia koskevassa tiedonannossa¹⁶ todetaan, sähköisen viestinnän alalla on otettava huomioon ainakin kahdenlaiset merkitykselliset markkinat: loppukäyttäjille tarjotut palvelut ja toiminnot (vähittäismarkkinat) ja tällaisten palvelujen tarjoamiseksi välttämättömien toimintojen tarjoaminen operaattoreille (tukkimarkkinat).

¹⁴ Kaikki huomattavan markkinavoiman yrityksille asetettavina velvoitteina asetetut velvoitteet on poistettava, mutta joitain velvoitteita voidaan asettaa käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti muille kuin huomattavan markkinavoiman yrityksille. Huomattavaan markkinavoimaan perustuvan velvoitteen poistaminen ei vaikuttaisi viimeksi mainittuihin velvoitteisiin.

¹⁵ EYVL C 372, 9.12.1997, s. 5.

¹⁶ EYVL C 265, 22.8.1998, s. 2.

Näiden kahden markkinatyypin lisäksi markkinoita voidaan jakaa pienempiin lohkoihin kysynnän ja tarjonnan ominaispiirteiden mukaan.

Markkinoiden määrittelyn ja yksilöimisen lähtökohtana on vähittäismarkkinoiden ominaispiirteiden selvittäminen tiettynä ajanjaksona¹⁷ ottaen huomioon kysynnän ja tarjonnan korvattavuus¹⁸. Kun ensin on kuvattu ja määritelty vähittäismarkkinat, joilla on kyse loppukäyttäjää koskevasta kysynnästä ja -tarjonnasta, voidaan yksilöidä merkitykselliset tukkumarkkinat, joilla taas on kyse tuotteiden kysynnästä ja tarjonnasta sellaisten kolmansien osapuolten suhteen, jotka haluavat tarjota palveluja tai tuotteita loppukäyttäjille.

Koska sääntelyviranomaisten markkina-analyysien on oltava ennakoivia, markkinat määritellään tulevaisuuteen suuntautuvasti¹⁹. Määritelmässä otetaan huomioon odotettu tai ennakoitava tekninen ja taloudellinen kehitys kohtuulliseksi katsottavana ajanjaksona, joka on sidoksissa seuraavan markkina-analyysin aikatauluun. Koska sääntelyviranomaisilla on mahdollisuus tarkastella markkinoita uudelleen säännöllisin väliajoin, ne voivat perustellusti ottaa huomioon yritysten aikaisemman markkinakäyttäytymisen, nykyisen markkina-aseman sekä tulevaan kehitykseen liittyvät odotukset.²⁰

Suosituksen markkinamääritelmät eivät rajoita markkinoiden määrittelemistä yksittäisissä kilpailuoikeudellisissa asioissa. Vaikka suosituksen määritelmät onkin laadittu kilpailuoikeuden menetelmin, ne eivät välttämättä vastaa yksittäisissä kilpailuoikeudellisissa asioissa laadittuja määritelmiä. Kuten ohjeiden kohdassa 27 selvitetään, puitedirektiivin 15 artiklan mukaisen markkina-analyysin lähtökohtana ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettun sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan olemassaolo, ei liioin sulautuma-asetuksessa tarkoitettu keskittymä eikä myöskään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklassa tarkoitettu määräävän markkina-aseman väitetty väärinkäyttö. Sen sijaan markkina-analyysin lähtökohtana on ennakoiva kokonaisarvio tarkasteltavien markkinoiden rakenteesta ja toiminnasta. Kansallisten sääntelyviranomaisten ja kilpailuviranomaisten olisi samoja kysymyksiä samoissa olosuhteissa ja samoin tavoittein tarkastellessaan periaatteessa päädyttävä samoihin johtopäätöksiin. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että edellä kuvattujen erojen vuoksi kilpailuoikeuden tarkoituksiin ja alakohtaisen sääntelyn tarkoituksiin määritellyt markkinat voivat toisinaan poiketa toisistaan.

3.2. Perusteet komission suosituksissa käytettäville markkinoiden määritelmille

Puitedirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että suosituksessa, joka komission on määrä antaa, yksilöidään puitedirektiivin liitteen I mukaisesti ne sähköisen viestinnän tuote- ja palvelumarkkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattaisivat edellyttää järjestelmän muissa direktiiveissä säädettyjen sääntelyllisten velvoitteiden asettamista. Näin ollen

¹⁷ Ennakkosääntelyllä puututaan sellaiseen todelliseen kilpailun puuttumiseen, jonka odotetaan olevan tietyllä tarkastelujaksolla jatkuvaa. Näin ollen tässä suosituksessa tarkoitettujen markkinamäärittelyjen ja yksilöintiä aikajänteen olisi vastattava ajanjaksoa, jona mahdollisia korjaavia, sääntelyllisiä ennakkovelvoitteita tullaan soveltamaan. Tarkastelujakson pituus voi riippua siitä, jatketaanko tai tarkastellaanko uudelleen jo olemassa olevaa velvoitetta vai ollaanko asettamassa kokonaan uutta velvoitetta.

¹⁸ Ks. ohjeiden luku 2.

¹⁹ Puitedirektiivin johdanto-osan 27 kappale.

²⁰ Ks. ohjeiden kohta 20.

ensimmäisessä suosituksessa käytetään markkinoiden yksilöimisen lähtökohtana puitedirektiivin liitteessä 1 olevaa markkinoiden luetteloa.²¹

Ensimmäisen suosituksen suhteen on päätettävä muun muassa, onko liitteen I luettelon lisäksi määriteltävä muita markkinoita. Lisäksi puitedirektiivin 15 artiklassa edellytetään komission tarkastelevan suositusta säännöllisesti uudelleen.

On syytä muistaa, että puitedirektiivissä lähdetään olettamuksesta, että tietyissä tapauksissa on asetettava ennakkovelvoitteita, jotta markkinoilla pääsee kehittymään todellista kilpailua (ks. esim. johdanto-osan 25 kappale). Tämän asiakirjan jaksossa 2 selostetaan vuoden 1998 markkinoiden vapauttamisen yhteydessä asetetut ennakkovelvoitteet, joilla pyrittiin luomaan edellytykset todelliselle kilpailulle huomattavan markkinavoiman (vuoden 1998 sääntelyjärjestelmässä 'merkittävän markkina-aseman') vanhan määritelmän mukaisissa tapauksissa.

Tähän liittyen puitedirektiivin johdanto-osan 27 kappaleessa todetaan, että (sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevia) velvoitteita asetetaan ennalta vain silloin, kun kilpailu ei toimi, toisin sanoen markkinoilla, joilla yhdellä tai useammalla yrityksellä on kyseisen direktiivin 14 artiklassa tarkoitettu huomattava markkinavoima, eikä ongelmaa voida ratkaista jäsenvaltioiden ja yhteisön kilpailuoikeuden keinoin²².

Tästä seuraa, että ennakkosääntely ja kilpailuoikeus toimivat toisiaan täydentävinä keinoina pyrittäessä poliittisiin tavoitteisiin²³ sähköisen viestinnän alalla ja pyrittäessä korjaamaan kilpailun puutteita. Lisäksi uuden sääntelyjärjestelmän perusajatuksena on luopua sääntelystä sitä mukaa kun sitä ei enää tarvita.

Näin ollen on tarpeen määritellä mahdollisimman selkeästi ne olosuhteet, joissa ennakkosääntely on perusteltua (ja toisaalta olosuhteet, joissa todetut ongelmat voidaan ratkaista kilpailuoikeutta soveltamalla) ja laatia niiden perusteella lähtökohdat ja perusteet merkityksellisten markkinoiden määrittelylle.

Markkinoiden vapauttamisen alkuvaiheesta Euroopan unionissa saadut kokemukset ovat osoittaneet, että ennakkosääntelyllä on hyvin voitu täydentää kilpailuoikeutta varsinkin kahdentyyppisissä ongelmissa, joita markkinatulokkaat ovat kohdanneet markkinoiden vapauttamisen jälkeen. Ensimmäinen liittyy uuden markkinatulijan tai mahdollisen kilpailijan tarpeeseen saada käyttää muiden operaattorien verkkoja voidakseen palvella asiakkaita. Toinen liittyy siihen, että monien sähköisen viestinnän palvelujen kilpailukykyinen tarjonta edellyttää neuvotteluja yhteenliittämisestä muiden verkkojen kanssa yhteyksien tarvittavan kattavuuden aikaansaamiseksi.

Saadut kokemukset eivät välttämättä merkitse, että nämä kaksi ongelmaa esiintyisivät aina ja kaikissa olosuhteissa. Matkaviestintäverkkojen perustamisesta saadut kokemukset (verkkojen

²¹ Puitedirektiivin mukaan markkinat on määriteltävä kilpailuoikeuden mukaisesti. Näin ollen myös liitteessä I luetellut markkina-alat on määriteltävä uudelleen kilpailuoikeuden perustein.

²² Johdanto-osan 27 kappaleessa todetaan myös, että syntymässä olevilla uusilla markkinoilla, joilla tosiasiallisella markkinajohtajalla tulee todennäköisesti olemaan huomattava markkinaosuus, ei pitäisi asettaa tarpeettomia velvoitteita.

²³ Puitedirektiivin 8 artiklassa sääntelyviranomaisille asetetaan muun muassa seuraavat tavoitteet: varmistetaan, että käyttäjille koituu mahdollisimman paljon hyötyä valinnanvaran lisääntymisestä, hintojen alentumisesta ja laadun parantumisesta; varmistetaan, ettei kilpailua vääristetä tai rajoiteta; edistetään tehokkaita investointeja perusrakenteisiin ja tuetaan innovointia; edistetään radiotaajuuksien ja numerovarojen tehokasta käyttöä ja tarkoituksenmukaista hallintoa.

perustamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemisesta) ja se, että vapaaehtoisia sopimuksia Internet-liikenteen välittämisestä 'parhaan kyvyn' mukaan on tehty paljon (yhteenliittämisiongelman ratkaisemiseksi), osoittaa, että näillä kahdella alalla ei ole ollut pysyviä markkinoille pääsyn esteitä. Lisäksi markkinat ja teknologia voivat sähköisen viestinnän alalla muuttua nopeasti, joten tietty kilpailun kehittymisen este voi ajan myötä poistua itsestään.

Yhtenä perusteena uuden sääntelyjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvia markkinoita määriteltäessä olisi oltava kokonaisarvio siitä, riittäisikö pelkkä kilpailuoikeuden soveltaminen poistamaan kyseiset puutteet markkinoiden toiminnassa. Tällainen arvio perustuu kokemukseen, jota on saatu kilpailuoikeuden soveltamisesta ja sen täydentämisestä ennakkosääntelyllisillä velvoitteilla sähköisen viestinnän alalla. Mahdolliseksi ennakkosääntelyn alaisiksi markkinoiksi olisi yksilöitävä ainoastaan sellaiset markkinat, joilla kansallisen ja yhteisön kilpailuoikeuden ei katsota riittävän varmistamaan todellista ja kestävästä kilpailua ennakoitavissa olevana ajanjaksona.

Näin ollen katsotaan, että merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä on tarkoituksenmukaista noudattaa seuraavia kumulatiivisia perusteita.

Ensimmäisenä perusteena on se, että kyseisille markkinoille tulolle on olemassa suuria ja pysyväisluonteisia esteitä. Markkinoille tulon suurten ja pysyvien esteiden olemassaolo on tärkeä edellytys, mutta se ei itsessään riitä siihen, että tietyt markkinat sisällytetään suositukseen. Kun muistetaan sähköisen viestinnän markkinoiden dynaaminen luonne, on otettava huomioon myös markkinoiden mahdollisuudet kehittyä kohti todellista kilpailua suurista ja pysyväisluonteisista esteistä huolimatta.

Toinen peruste onkin se, ovatko markkinoiden ominaispiirteet sellaiset, että markkinat todennäköisesti jatkossa kehittyvät kohti todellista kilpailua. Tämä peruste on sisältönsä puolesta varsin dynaaminen, ja siinä otetaan huomioon monenlaisia rakenteellisia ja markkinakäyttäytymiseen liittyviä näkökohtia, jotka yhdessä osoittavat, vallitseeko markkinoilla tarkasteluajanjaksona sellaiset olosuhteet, että sääntelyllisten velvoitteiden asettaminen uuden sääntelyjärjestelmän direktiivien mukaisesti on perusteltua.

Kolmannessa perusteessa tarkastellaan pelkän kilpailuoikeuden soveltamisen riittävyttä (kun ennakkosääntelyä ei harjoiteta) ottaen huomioon sähköisen viestinnän alan erityispiirteet.

1. Markkinoille tulon ja kilpailun kehittymisen esteet

Ensimmäistä perustetta tarkasteltaessa merkityksellisiä näyttäisivät olevan kahden tyyppiset esteet markkinoille tulolle ja kilpailun kehittymiselle sähköisen viestinnän alalla: rakenteelliset esteet ja oikeudelliset tai sääntelylliset esteet.

Markkinoille tulon rakenteellinen este on olemassa, kun kysynnän taso huomioon ottaen teknologian vallitseva tila ja siihen liittyvä kustannusrakenne on sellainen, että vakiintuneiden ja uusien tulokkaiden toimintaedellytykset ovat erilaiset ja vaikeuttavat uusien tulokkaiden markkinoille tuloa tai estävät sen. Suuri rakenteellinen este voi aiheutua esimerkiksi siitä, että markkinoille ovat luonteenomaisia huomattavat mittakaavaedut, asiakastiheydestä saatavat edut ja suuret aloituskustannukset. Tällaisia esteitä aiheutuu vielä, kun pyritään laajemmin hyödyntämään/tarjoamaan kiinteän verkon paikallisyhteyksiä.

Toinen erityinen este todellisen kilpailun kehittymiselle sähköisen viestinnän alalla voi ilmetä silloin, kun tarvitaan verkkojen yhteenliittämisoikeutta, jotta tietty soittaja voi soittaa tiettyyn tilaajanumeroon toisessa verkossa. Silloin kun puhelun välittämisestä kohdeverkossa peritään maksu (joka siirretään edelleen soittajan maksettavaksi), kohdeverkon operaattori voi haitata kilpailua kasvattamalla kohdeverkkomaksuin kilpailijan kustannuksia tai siirtämällä kohdeverkkomaksuissa kilpailijoille omasta tehottomasta toiminnastaan aiheutuneita kustannuksia. Tällainen este ei sinällään välttämättä estä kilpailua. Edellä kuvatut tarkoitukset kohdeverkkomaksujen korottamiselle yli omakustannushinnan menettävät merkityksensä, jos puhelun vastaanottaja pikemminkin kuin soittaja maksaa kaikki tulevasta teleliikenteestä aiheutuvat kulut. Lisäksi tämä tekninen este voitaisiin mahdollisesti poistaa myös teknologian keinoin.

Oikeudelliset tai sääntelylliset esteet eivät perustu talouden olosuhteisiin vaan johtuvat lainsäädännöllisistä, hallinnollisista tai muista valtion toimenpiteistä, joilla on välitön vaikutus markkinoille tulon ehtoihin ja/tai operaattorien asemaan merkityksellisillä markkinoilla.

Yksi esimerkki tästä on radiotaajuuksia käyttävien yritysten lukumäärän rajoittaminen lainsäädännöllä. Tällainen rajoitus liittyy yleensä tekniseen esteeseen, kuten käytössä olevien taajuuksien rajallisuuteen, ja tästä johtuvaan yrityksille myönnettävien toimilupien määrän rajoittamiseen. Tällaisille markkinoille ei voi tulla uusia yrityksiä, ellei käyttöön saada uusia taajuuksia tai taajuuksien jälleenmyyntiä sallita.

Huomattava oikeudellinen tai sääntelyllinen este markkinoille tulolle voi aiheutua myös siitä, että tietyille markkinoille tulo on sääntelyn vaatimuksin tehty käytännössä kannattamattomaksi, ja tilanteen odotetaan jatkuvan lähitulevaisuudessa. Sääntelyllisten vaatimusten vuoksi joitain palveluja voidaan tarjota kustannukset alittavaan hintaan tai niin heikolla tuottoasteella, että markkinoille tulo ei kannata. Yksi esimerkki tästä on yleisen puhelinverkon kiinteiden liittymien (ja paikallispuhelukojien) hinnoittelu. Ellei tuotoilla pystytä kattamaan palveluntarjonnasta aiheutuvia ennakoitavia lisäkustannuksia, paikallisverkon markkinoille tulo ei ole kovin houkutteleva vaihtoehto. Tällaisia esteitä voidaan poistaa hintoja tasapainottamalla. Tilanne saattaa laajempien poliittisten painotusten ja tavoitteiden vuoksi kuitenkin pysyä entisellään huomattavan kauan.

2. Dynaamiset näkökohdat

Toinen peruste liittyy siihen, ovatko markkinoiden ominaispiirteet sellaiset, että ne tulevat jatkossa kehittymään kohti todellista kilpailua ilman ennakkosääntelyn tarvetta. Tätä perustetta käytettäessä on selvitettävä markkinoille tulon esteen taustalla oleva kilpailutilanne ja otettava huomioon se, että vaikka markkinoille tulon esteet ovatkin suuret, markkinoiden muut rakenteelliset ominaispiirteet voivat olla sellaiset, että markkinat todennäköisesti kehittyvät kohti todellista kilpailua. Tämä pätee esimerkiksi markkinoihin, joilla on rajallinen mutta riittävä määrä sellaisia yrityksiä, joilla on keskenään erilaiset kustannusrakenteet ja joiden markkinakäytännössä vallitsee hintajousto. Tällaisilla markkinoilla markkinaosuudet voivat muuttua ajan mittaan ja/tai hintojen voidaan havaita laskevan. Juuri tämä rakenteellinen muutostekijä voi työntää markkinoita kohti kilpailua. Tekijä on tärkeä, ja se voidaan yleensä havaita historiallisessa ja nykytilanteen tarkastelussa. Myös tulevat kehitysnäkymät ovat tärkeitä, mutta niitä on tarkasteltava

tarkoituksenmukaisella aikajänteellä, eivätkä ne se saa kuvata pelkästään teoreettisia kehitysmahdollisuuksia. Kyseisen aikajänteen olisi vastattava aikaa kansallisten sääntelyviranomaisten suorittamien markkina-analyyysien välillä, jotta tarkastelussa otettaisiin huomioon vain tuolla aikavälillä toteutuvat muutokset.

Markkinoille tulon esteet voivat menettää merkitystään myös innovaatiovetoisilla markkinoilla, joille on ominaista jatkuva teknologinen kehitys. Tällaisilla markkinoilla yrityksen toimintaa rajoittaa usein markkinoilla vielä toimimattomien, mutta potentiaalisten kilpailijoiden innovaatioiden uhka. Tällaisilla innovaatiovetoisilla markkinoilla dynaaminen tai pitkän aikavälin kilpailu voi toteutua sellaisten yritysten välillä, jotka eivät välttämättä ole kilpailijoita nykyisillä "staattisilla" markkinoilla.

3. Kilpailuoikeuden ja täydentävän ennakkosääntelyn vaikuttavuus

Kun lopuksi päätetään, onko ennakkosääntely kaksi ensimmäistä perustetta (suuret ja pysyvät markkinoille tulon esteet sekä sellaiset ominaispiirteet, että markkinat eivät todennäköisesti kehity kohti todellista kilpailua) täyttävillä markkinoilla aiheellista, on arvioitava, riittäisikö pelkkä kilpailuoikeuden soveltaminen (kun ennakkosääntelyä ei harjoiteta) pienentämään tai poistamaan tällaisia esteitä tai palauttamaan todellisen kilpailun.

Ennakkosääntelyä voidaan pitää kilpailuoikeuden tarpeellisenä täydentäjänä tapauksissa, joissa kilpailuoikeuden keinoin ei pystytä riittävän hyvin puuttumaan havaittuihin kilpailuongelmiin markkinoilla. Tällaisia tapauksia olisivat esimerkiksi tilanteet, joissa markkinahäiriön korjaamiseksi asetettavien vaatimusten noudattaminen edellyttää mittavia toimenpiteitä (esim. yksityiskohtainen kirjanpito sääntelytarkoituksiin, kustannusten arviointi, sopimusehtojen, kuten teknisten vaatimusten seuranta), joissa puuttuminen markkinoiden toimintaan usein ja/tai nopeasti on välttämätöntä tai oikeusvarmuuden luominen on ensisijaisen tärkeää.

Käytännössä kansallisten sääntelyviranomaisten olisi otettava huomioon kilpailuviranomaisten näkemys päättäessään, tarvitaanko tietyn ongelman ratkaisemiseen näiden kummankin alan toisiaan täydentäviä toimia vai riittävätkö kilpailuoikeudelliset toimet.

Yhteenvetona voidaan todeta, että se, määritelläänkö mahdollinen ennakkosääntely tulevaisuudessa suosituksissa edelleen perustelluksi tietyillä sähköisen viestinnän markkinoilla, riippuisi ensinnäkin suurten markkinoille tulon esteiden pysyvyydestä, toiseksi kilpailun dynaamisuutta mittaavasta perusteesta ja kolmanneksi siitä, voidaanko pelkällä kilpailulainsäädännöllä (ennakkosääntelyä harjoittamatta) puuttua pysyväisluonteisiin markkinoiden puutteisiin. Tiedyt markkinat voidaan myös poistaa suosituksesta, kunhan on näyttöä kestävästä ja todellisesta kilpailusta kyseisillä markkinoilla yhteisössä, eikä ennakkosääntelyllisten velvoitteiden poistaminen vähennä todellista kilpailua kyseisillä markkinoilla. Voidaan esimerkiksi todeta, että yksityisasiakkaiden kotimaanpuhelukilpailu on syntynyt riittävästi kilpailua operaattorin ennaltavalintamahdollisuuden ja puhelukohtaisen operaattorin valintamahdollisuuden avulla. Koska kilpailua on kuitenkin päässyt syntymään juuri ennaltavalinnan mahdollistavan sääntelyllisen velvoitteen ansiosta, voi olla tarpeen ennen velvoitteen poistamista selvittää ensin poistamisen laajimmat vaikutukset.

Komissio odottaa kansallisten sääntelyviranomaisten noudattavan samoja perusteita ja periaatteita niiden yksilöidessä muita kuin tässä suosituksessa lueteltuja markkinoita. Perusteet voivat toki ajan mittaan muuttua; muutoksia voidaan tarvita esimerkiksi silloin, kun tarkasteltavilla markkinoilla on saatu käytännön kokemuksia uuden sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanosta. Komissio käyttää näitä perusteita tulevaisuudessa tämän suosituksen tarkistuksissa.

3.3. Muiden merkityksellisten markkinoiden määrittely kansallisten sääntelyviranomaisten toimesta

Tässä suosituksessa on huolella pyritty yksilöimään (puitedirektiivin liitteen I mukaisesti) markkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattavat edellyttää sääntelyjärjestelmän direktiiveissä säädettyjen sääntelyllisten velvoitteiden asettamista. Merkityksellisten markkinoiden luettelo ei välttämättä ole kattava, kun otetaan huomioon kansalliset olosuhteet, jotka voivat vaihdella jäsenvaltioittain. Tästä syystä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti määrittellä suosituksessa lueteltujen lisäksi muitakin markkinoita, kunhan ne noudattavat puitedirektiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyjä menettelyjä.

Markkina-analyysyjä varten kansallisella tasolla laaditut markkinamääritelmät voivat poiketa suosituksessa määritellyistä markkinoista monella tavalla.²⁴

Suppeamman markkinamäärittelyn tarvetta ja korjaavien toimenpiteiden määrittelyä ja soveltamista olisi käsiteltävä erillisinä kysymyksinä. Pyrittäessä korjaamaan kilpailun puutetta yksilöidyillä markkinoilla voi olla tarpeen asettaa useita velvoitteita kokonaisratkaisuun pääsemiseksi. Usein voi esimerkiksi olla niin, että teknisesti erillisillä osa-alueilla asetetaan rinnakkaisia tai toisiinsa liittyviä korjaavia vaatimuksia osana kokonaisveloitetta, joka perustuu huomattavaan markkinavoimaan analysoiduilla markkinoilla. Jos erityiset korjaavat toimenpiteet katsotaan tarpeellisiksi tietyllä suppealla teknisellä osa-alueella, ei ole tarpeen tai asianmukaista määrittellä jokaista teknistä osa-aluetta omiksi merkityksellisiksi markkinoikseen tarvittavien velvoitteiden asettamiseksi. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa veloitetta tarjota tilaajayhteyden eriytettyä käyttöoikeutta täydennetään laitetilojen yhteiskäyttöä koskevilla velvoitteilla.

Toisaalta ongelman ratkaisemiseksi yksilöidyillä markkinoilla tarpeetonta ja suhteetonta veloitetta toisella asiaan liittyvällä alalla ei voida pitää osana ehdotettua korjaavaa vaatimuskokonaisuutta. Jos kyseisellä toisella asiaan liittyvällä alalla määrätty velvoite ei ole ehdottomasti tarpeen ratkaisemiseksi yksilöidyillä markkinoilla, kyseinen velvoite ei ole kohtuullinen. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset pitävät tällaisessa tapauksessa jostain muusta syystä veloitetta tarpeellisena kyseisellä toisella asiaan liittyvällä alalla, tämä toinen ala on määriteltävä omiksi merkityksellisiksi markkinoikseen ja analysoitava erikseen tällaisen veloitteen asettamiseksi.

Kun kansalliset sääntelyviranomaiset aikovat kansallisista markkinaolosuhteista johtuen määrittellä markkinoita laajemmin tai suppeammin, niiden on noudatettava ohjeissa ja tässä

²⁴ Tietyt markkinat voidaan kansallisella tasolla esimerkiksi lohkoa pienempiin osiin. Toisaalta suosituksessa erillisiksi määritellyjä markkinoita voi kansallisten olosuhteiden vuoksi olla tarpeen yhdistää kokonaisuuksiksi. Vastaavasti voi olla tarpeen määrittellä syntymässä oleva uusi markkinalohko ja liittää se joihinkin tässä suosituksessa jo yksilöityihin markkinoihin. Tässä suosituksessa yksilöityjen markkinoiden lisäksi voidaan kansallisten olosuhteiden vuoksi joutua määrittelemään muitakin markkinoita.

suosituksessa esitettyjä periaatteita ja menetelmiä. Voi esimerkiksi olla näyttöä siitä, että kysyntä tai tarjonta on korvattavaa tietyillä osamarkkinoilla muttei (tietyllä tarkastelujaksolla) muilla osamarkkinoilla, joten markkinoiden suppeampi määrittely on perusteltua. Esimerkki tästä voisi olla tilanne, jossa kilpailu vähittäismarkkinoilla on tiettyjen yksityisasiakasryhmien osalta huomattavasti kehittyneempää kuin muiden käyttäjäryhmien osalta.

Kun kansallisten sääntelyviranomaisten yksilöimät markkinat poikkeavat suosituksessa yksilöidyistä, sääntelyviranomaisten on noudatettava puitedirektiivin 6 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä. Lisäksi on mahdollista, että kansallisten sääntelyviranomaisten keskinäiset ja sääntelyviranomaisten ja komission väliset yhteistyömenettelyt (puitedirektiivin 7 artiklan 2 kohta) ja/tai yhdenmukaistamismenettelyt (puitedirektiivin 19 artikla) johtavat yksityiskohtaisempien periaatteiden käyttöönottoon yhteisössä suppeampia tai laajempia markkinoita määriteltäessä.

Puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on puitedirektiivin 7 artiklaa noudattaen ilmoitettava aikomuksistaan määritellä markkinoita, jotka poikkeavat suosituksessa esitetystä. Tämä puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa kansallisille sääntelyviranomaisille asetettu vaatimus ilmoittaa suosituksesta poikkeavista markkinoista koskee 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti ainoastaan niitä markkinoita, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos tällaisesta markkinamääritelmästä ei ole ilmoitettu, koska kansalliset sääntelyviranomaiset eivät osanneet ennakoida vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta tällaisia vaikutuksia on kuitenkin todistettavasti ilmennyt, ilmoituksen jättämättä tekeminen voidaan tulkita direktiivin säännösten rikkomiseksi. Lisäksi ilmoittamatta jättämisellä voi olla haitallisia vaikutuksia kansallisissa oikeuskäsittelyissä.

3.4. Korjaavat toimenpiteet

Korvaavat toimenpiteet ovat viimeinen vaihe prosessissa, joka alkaa markkinoiden määrittelyllä ja yksilöimisellä, jatkuu markkina-analyysillä ja – jos huomattavan markkinavoiman yrityksiä todetaan olevan – päättyy korjaaviin toimenpiteisiin. Ennakkosääntelyn alaisiksi mahdollisesti tulevat markkinat valitaan kohdassa 3.2 esitetyn perusteiden mukaan. Markkinoiden valitseminen analysoitaviksi ei sinänsä merkitse, että niillä tarvittaisiin sääntelyä. Kansalliset sääntelyviranomaiset ryhtyvät korjaaviin toimenpiteisiin vain, jos kyseisillä markkinoilla ei vallitse todellinen kilpailu. Tässäkin tapauksessa on tarkkaan harkittava, millaisiin korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään. Uusi sääntelyjärjestelmä on hyvin joustava. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on käytettävissään laaja valikoima erilaisia sääntelykeinoja, kuten direktiiveissä 2002/19/EY ja 2002/22/EY säädetään. Asettaessaan huomattavan markkinavoiman yritykselle tiettyä sääntelyllistä velvoitetta kansallisten sääntelyviranomaisten on osoitettava, että asetettava velvoite perustuu todetun ongelman luonteeseen, ja että se on kohtuullinen ja perusteltu sääntelyviranomaisille puitedirektiivissä asetettujen perustavoitteiden saavuttamiseksi.

Näiden perustavoitteiden mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on:

- edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisen viestinnän palvelujen ja niihin liittyvien toimintojen ja palvelujen tarjonnassa.
- edesautettava sisämarkkinoiden kehittymistä.
- edistettävä Euroopan unionin kansalaisten etuja.

Puitedirektiivin mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on lisäksi pyrittävä sopimaan keskenään sääntelykeinoista, jotka parhaiten sopivat tietyntyyppisten markkinaongelmien ratkaisemiseen. Kuten markkinoiden analysointia koskevissa ohjeissa todetaan, ehdotetun toimenpiteen olisi oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, ja tällöin toimenpiteen on tähdättävä oikeutettuun päämäärään, ja päämäärään pääsemiseksi käytettävien keinojen on oltava sekä välttämättömiä että mahdollisimman keveitä, eli ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi.

Direktiiveissä säädetään tietyistä näkökohdista, jotka rajaavat yksittäisten korjaavien toimenpiteiden käyttöä. Varsinkin kaikkein raskaimpia korjaavia toimenpiteitä määrätessään kansallisten sääntelyviranomaisten on pidettävä mielessä infrastruktuurin omistajan alkuinvestoinnit ja investointiin liittyneet riskit. Kansallisten sääntelyviranomaisten on turvattava kilpailu pitkällä aikavälillä. Tähän liittyen on arvioitava kilpailevien infrastruktuurien rakentamisen tekninen ja taloudellinen elinkelpoisuus ja sääntelyn vaikutukset tällaisiin kilpaileviin infrastruktuureihin tehtäviin mahdollisiin investointeihin. Tämä on erityisen tärkeää otettaessa käyttöön uusia teknologioita tai verkkoja uusilla markkinoilla, joista ei ole vielä kokemuksia.

Se, että käytettävissä olisi vastaava kilpailuoikeudellinen oikaisukeino, ei estä kansallisia sääntelyviranomaisia ryhtymästä vastaaviin korjaaviin toimenpiteisiin. Jos esimerkiksi tietyn yrityksen todetaan olevan kilpailuoikeuden mukaisessa määrävässä asemassa, sen on yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklan nojalla toimittava syrjimättömästi. Tällaisessa tapauksessa voi esimerkiksi olla tarpeen, että myös kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat avoimuuteen ja raportointivelvollisuuksiin liittyviä vaatimuksia, joilla pyritään helpottamaan syrjimättömyysvaatimuksen noudattamisen valvontaa (esimerkiksi toimitusaikojen osalta). Ennakkosääntelyllisten korjaavien vaatimusten asettaminen tarkoittaa lisäksi, että toimivaltaisille kilpailuviranomaisille tehtävien valitusten ohella voidaan soveltaa myös niitä uuden sääntelyjärjestelmän säännöksiä, jotka koskevat riitojen ratkaisua ja kansallisten sääntelyviranomaisten puuttumista toimintaan.

4. MARKKINOIDEN TARKASTELU SUOSITUKSEN KANNALTA MERKITYKSELLISTEN MARKKINOIDEN YKSILÖIMISEKSI

Tässä jaksossa tarkastellaan sähköisen viestinnän suurimpia markkina-aloja, analysoidaan lyhyesti merkitykselliset vähittäis- ja tukkumarkkinat näillä aloilla ja yksilöidään yksittäiset merkitykselliset markkinat todellisen kilpailun ennakoarviointia varten.

Lähtökohtana on vähittäismarkkinoiden luonnehdinta, jonka pohjalta kuvataan ja määritellään niihin liittyvät tukkumarkkinat, kuten kohdassa 3.1 selitetään.

Uuden sääntelyjärjestelmän keskeisiä tavoitteita on tuoda käyttäjille lisähyötyä valinnanvaran lisääntymisenä, hintojen alentumisena ja laadun parantumisenä siten, että kilpailun toteutumista edistetään ja valvotaan. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on toimivalta asettaa viimeisenä keinona ja asianmukaisen harkinnan pohjalta huomattavan markkinavoiman yrityksille vähittäismarkkinoita koskevia sääntöjä. Vähittäispalvelut olisi kuitenkin asetettava sääntelyllisen valvonnan alaisiksi vain, jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että vastaavilla tukkumyyniä tai siihen liittyviä tekijöitä koskevilla toimenpiteillä ei saavutettaisi todellisen kilpailun tavoitetta.²⁵ Periaatteessa kilpailua voi puuttua vähittäismarkkinoilta,

²⁵ Yleispalveludirektiivin johdanto-osan 26 kappale.

tukkumarkkinoilta tai molemmilta. Tämän vuoksi kansallisten sääntelyviranomaisten on ehkä selvitettävä yritysten kokonaismarkkinavoima ja vaikutukset kilpailun toteutumiseen. Tiettyjen vähittäismarkkinoiden yksilöiminen markkinoiden ennakoanalyysiä varten ei merkitse – silloin kun sääntelyviranomaiset ovat todenneet kilpailun olevan puutteellista – että kyseisillä vähittäismarkkinoilla olisi välttämättä harjoitettava korjaavaa sääntelyä. Vähittäispalvelut on asetettava sääntelyllisen valvonnan alaisiksi vain, jos vastaavilla tukkumyyntiä tai siihen liittyviä tekijöitä koskevilla toimenpiteillä ei saavutettaisi todellisen kilpailun tavoitetta.

Vähittäismarkkinat olisi markkinoiden määrittelyä varten periaatteessa analysoitava palvelujen tarjoamiseen käytettävästä verkosta ja infrastruktuurista riippumatta sekä kilpailuoikeuden periaatteita noudattaen. Ensimmäisessä suosituksessa markkinoiden määrittelyn ja yksilöimisen lähtökohtana käytetään puitedirektiivin liitettä I. Liitteessä I luetellaan markkina-alat, jotka on kuvattu tiettyjen nykyisten verkkojen ja niiden teknisen rakenteen pohjalta.

Ajan mittaan investoidaan uusiin verkkoihin ja infrastruktuureihin sekä nykyisten verkkojen ja infrastruktuurien parannuksiin ja muutoksiin (esim. hyödyntämällä liityntäverkossa valokuitu- tai langatonta tekniikkaa). Se, että huomattavan markkinavoiman yrityksellä on tietyn tyyppistä infrastruktuuria (esim. metallijohtimista koostuvia tilaajayhteyksiä) koskeva velvoite, ei tarkoita, että vastaavaa velvoitetta sovellettaisiin myös sen jälkeen, kun verkkoa ja infrastruktuuria on parannettu esimerkiksi uusien palvelujen tarjoamiseksi tai niiden tarjonnan mahdollistamiseksi. Jos nykyisiä palveluja aletaan tarjota uudentyyppisen infrastruktuurin kautta, uuden infrastruktuurin sääntelytarpeen selvittämiseksi on tehtävä uusi markkina-analyysi. Tehokkaiden infrastruktuuri-investointien ja innovaatioiden edistäminen ovatkin sääntelyviranomaisten nimenomaisia tavoitteita²⁶.

4.1. Tuote- ja palvelumarkkinat sähköisen viestinnän alalla

Sähköisen viestinnän verkot ja palvelut määritellään puitedirektiivissä. Sähköisen viestinnän palveluihin kuuluvat myös radio- ja televisiolähteyksiin käytettävissä verkoissa tarjottavat tele- ja siirtopalvelut, mutta eivät palvelut, joissa tarjotaan sisältöä tai harjoitetaan sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen avulla tarjotun sisällön toimituksellista valvontaa. Niihin eivät myöskään kuulu direktiivissä 98/34/EY määritellyt tietoyhteiskuntapalvelut, jotka eivät muodostu kokonaan tai pääosin signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa.²⁷

Tarkasteltaessa vähittäis- ja tukkumarkkinoita suosituksen tavoitteita varten tehdään ero kiinteään sijaintipaikkaan ja muuttuvaan sijaintipaikkaan tarjottavien palvelujen välillä. Lisäksi tehdään yleisellä tasolla ero puheensiirtopalvelujen ja datasiirtopalvelujen välillä. Nämä markkinoiden analysointia varten tehdyt erot eivät merkitse, että kyseiset palvelut todellisuudessa aina muodostaisivat erilliset markkinat. Tällä hetkellä puheensiirto- ja datasiirtopalveluja pidetään kuitenkin kysynnän korvattavuuden kannalta yleisesti riittävän erillisinä, joten ne analysoidaan erikseen. Tukutasolla tällaisen erottelun tekeminen voi olla vaikeampaa. Siirtokanavaa voidaan esimerkiksi käyttää sekä puheen että datan siirtoon.²⁸ Näitä kysymyksiä pohditaan jäljempänä asianomaisissa kohdissa.

²⁶ Puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan c alakohta.

²⁷ Puitedirektiivin 2 artikla.

²⁸ Tämä nostaa esiin kysymyksen teknologiariippumattomuudesta, kun tarkastellaan palveluja ja niiden jakelumenetelmiä. Vaikka onkin selvää, että tietyt palvelut voivat olla toisensa korvaavia teknisestä tarjontamenetelmästä riippumatta, on myös tärkeää muistaa, että eri palvelut voivat asettaa verkolle erilaisia teknisiä vaatimuksia esimerkiksi siirtoviiveen (reaaliaikaisuus vai ei?) ja kaistanleveyden (ja näiden teknisten suureiden tason ja vaihtelun) suhteen.

EU:n jäsenvaltioissa on rakenteiltaan hyvin erilaisia viestintäverkkoja. Näin ollen se, mitä kuuluu esimerkiksi kauttakulkupalveluun tai puhelun välittämiseen lähdeverkossa vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Kansallisten sääntelyviranomaisten on päätettävä tällaisista teknisistä näkökohdista kansallisten olosuhteiden mukaisesti tässä suosituksessa esitetyin rajoituksin.

4.2. Kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat palvelut

4.2.1. Kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleiset puhelupalvelut

Tässä kohdassa i) kuvataan ja määritellään kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavien puheensiirtopalvelujen merkitykselliset vähittäismarkkinat²⁹, ii) määritellään niihin liittyvät tukkimarkkinat ja iii) yksilöidään markkinat puitedirektiivin liitteen I perusteella.

Vähittäismarkkinat

Vähittäismarkkinoiksi voidaan yleisellä tasolla kuvata (kiinteässä sijaintipaikassa tai osoitteessa olevan) liittymän tai yhteyden tarjoaminen yleiseen puhelinverkkoon puhelujen soittamiseksi ja/tai vastaanottamiseksi ja tähän liittyvien palvelujen käyttämiseksi. Tällaisia yhteyksiä ja palveluja voidaan tarjota monin eri tavoin, jotka riippuvat palvelua tarjoavasta yrityksestä ja käytetystä teknologiasta. Tällä hetkellä yleisin tapa on käyttää perinteistä puhelinverkkoa ja sen metallisia parikaapeleita. Nykyisin vaihtoehtoja ovat puhelujen välittäminen kaapelitelevisioverkkojen sekä kiinteään sijaintipaikkaan yhteyden tarjoavien matkaviestintäverkkojen ja muiden langattomien verkkojen kautta. Näistä vaihtoehtoista ainoastaan kaapelitelevisioverkoilla on jäsenvaltioissa huomattavia peittoalueita. Niiden tämänhetkinen kyky välittää puheensiirtopalveluja vaihtelee suuresti jäsenvaltioittain ja on vielä vähäistä. Kohteissa, joissa käyttäjäyhteyksiä tarvitaan suuria määriä, voidaan käyttää jonkin tyyppistä kiinteää, tietylle asiakkaalle (esimerkiksi yrityksen toimipisteelle) varattua yhteyttä. Tulevaisuudessa paikallisliittymän ja yleisten puhelupalvelujen kaltaisten palvelujen tarjontaan tullaan käyttämään yhä useampia tekniikoita.

Yleisesti tehdään ero yritys- ja yksityisasiakkaiden välillä, koska niihin voidaan soveltaa eri sopimus- ja palveluehtoja. Lisäksi yritysmarkkinoilla toimiva yritys ei monopolitistissä yleensä pysty vastaamaan yksityisasiakasmarkkinoilla toimivan yrityksen hinnankorotukseen, koska näiden kaksien kohdemarkkinoiden taloudelliset lainalaisuudet voivat olla hyvin erilaisia. Näin ollen on tarpeen jakaa määritellyt markkinat loppukäyttäjälukittain.

Puhelupalvelua tarjotaan yleensä kokonaisuutena, joka koostuu liittymästä ja käyttöoikeudesta. Loppukäyttäjille voidaan tarjota erilaisia vaihtoehtoja ja palvelupaketteja heidän puhelimenkäyttötottumustensa perusteella.³⁰ Vaikka monet loppukäyttäjät hankkivat liittymän ja puhelujen välityspalvelut mieluiten samalta yritykseltä, monet valitsevat lähtevien puhelujensa välittäjäksi toisen yrityksen kuin sen, joka tarjoaa liittymän (ja välittää tulevat puhelut). Jos yritys yrittää nostaa lähtevien puhelujen (varsinkin kauko- ja ulkomaanpuhelujen) hintaa yli kilpailukykyisen tason, voi käydä niin, että loppukäyttäjät vaihtavat palveluntarjoajaa. Loppukäyttäjät voivat suhteellisen helposti valita toisen yrityksen lyhyen operaattoritunnuksen (jonka käyttö perustuu sopimukseen tai ennalta maksettuaan käyttöoikeuteen) tai operaattorin ennaltavalinnan avulla. Liittymiä tarjoavat yritykset

²⁹ Valintaisia Internet-liittymäpalveluja käsitellään kohdassa 4.2.2, joka koskee datapalveluja ja niihin liittyviä palveluja.

³⁰ Kysymystä siitä, kuuluvatko aikaveloitteiset ja kiinteähintaiset liittymät samoille vai eri markkinoille, käsitellään kohdassa 4.2.2.

kilpailevat lähtevien puhelujen markkinoilla, mutta näyttää siltä, etteivät lähteviä puheluja operaattorin valinnan tai ennaltavalinnan avulla tarjoavat yritykset yleensä päästä pienen mutta tuntuvan liittymähintojen pysyvän korotuksen jälkeen tulla liittymämarkkinoille. Näin ollen liittymät ja lähtevät puhelut voidaan määritellä erillisiksi vähittäismarkkinoiksi.

Lähteissä puheluissa loppukäyttäjät eivät pidä paikallis-, kauko- ja ulkomaanpuheluja toisiaan korvaavina. Niinpä niitä voitaisiinkin pitää erillisinä vähittäismarkkinoina. Monopolitestissä yhden tällaisen puheluluokan hinnankorotus voisi kuitenkin saada muiden puheluluokkien palveluntarjoajat hankkimaan tarvittavat tukkupalvelut, jos niitä on saatavilla, aloittaakseen kilpailevan palveluntarjonnan. On kuitenkin tiettyjä tekijöitä, jotka rajoittavat tätä mahdollisuutta hankkia kaikki ulkomaanpuhelujen markkinoilla tarvittavat tukkuelementit.

Vastaavasti loppukäyttäjät eivät pidä kiinteästä liittymästä matkapuhelimiin tai muihin ei-maantieteellisiin sijaintipisteisiin soitettuja puheluja riittävästi korvaavina, jotta niitä voitaisiin kysynnän näkökulmasta tarkastella samoilla markkinoilla. Käyttäjä, joka haluaa soittaa jollekulle matkapuhelimeen, tuskin katsoo, että soittaminen kyseisen vastaanottajan kiinteään verkon numeroon olisi sama asia. Toisaalta, aivan kuten maantieteellisten numeroiden kohdalla, tietyn tyyppisten palvelujen tarjoajien voidaan olettaa voivan hankkia tarvittavat tukkuelementit, joihin kuuluu myös matkaviestintäverkkoon päätyvien puhelun välittämisen kohdeverkossa, jos hinnat monopolitestissä nousevat.

Tästä syystä on tarjonnan korvattavuuden vuoksi yleensä tarkoituksenmukaista määritellä laajemmat markkinat lähteville puheluille vähittäistasolla. Jos tarjontapuolen korvattavuus kuitenkin on hyvin pieni tai olematon, voi olla tarpeen määritellä suppeammat markkinat.

Vähittäismarkkinoihin liittyvät tukkumarkkinat

Liittymät ja lähdeverkkopalvelut tukkutarjontana

Vähittäistasolla on tehty ero liittymien ja lähtevien puhelujen välillä. Yritys voi päättää tulla liittymien ja puhelujen yhteismarkkinoille tai vain puhelumarkkinoille tai osalle niistä. Tähän liittyviä tukkumarkkinoita arvioitaessa onkin tarpeen pitää mielessä, että vähittäismarkkinoita voidaan lähestyä monin tavoin.

Liittymien toteuttamisessa päävaihtoehtoina ovat rakentaminen tai ostaminen jäljempänä kuvatulla tavalla. Ostaminen voi liittyä mihin tahansa puheensiirtoa tukevaan siirtoväylään, kuten kiinteään yhteyteen, tilaajayhteyden eriytettyyn käyttöön tai digitaalisten tilaajaliittymien tai bittivirtaperustaisten datasiirtoliittymien tukkuostoihin. Tällaiset vaihtoehdot tukevat myös datasiirtopalveluja ja monikanavapuheensiirtoa, ja niitä tarkastellaan lähemmin kohdissa 4.1.2 ja 4.1.3.

Tärkeimmät edellytykset puhelupalvelujen vähittäistarjonnalle ovat lähdeverkkopalvelut, erilaiset siirtopalvelut (mukaan luettuina reititys ja kytkentä) ja kohdeverkkopalvelut. Muita asiaan liittyviä tekijöitä ovat muun muassa merkinantotoiminnot ja esimerkiksi laskutukseen tarvittavat liitännäistoiminnot. Vähittäispuhelupalveluja tarjoava yritys voi hankkia nämä osatekijät erikseen tai yhdessä, luoda ne kaikki itse rakentamalla kattavan verkon tai hankkia osan ja tuottaa itse osan. Yksi selkeä vaihtoehto lähdeverkkopalvelujen ostamiselle on rakentaa oma verkkoyhteys loppukäyttäjän tiloihin. Toinen vaihtoehto on ostaa tai vuokrata valmis verkkoyhteys loppukäyttäjän tiloihin. Kumpikaan näistä vaihtoehdoista, jotka molemmat edellyttävät huomattavia investointeja, ei todennäköisesti tule kovinkaan laajasti kyseeseen monopolitestin tilanteessa, jossa lähdeverkkokustannuksiin tehdään pysyvä, mutta

pieni korotus. Vaihtoehdot voivat kuitenkin tulla kyseeseen laajemmilla vähittäismarkkinoilla (jotka kattavat puheensirron lisäksi myös muut palvelut) tai tilanteissa, joissa loppukäyttäjät käyttävät palveluja riittävän suurella summalla.

Epäsuorana vaihtoehtona lähdeverkkopalveluille yritys voi haluamallaan alueilla hankkia vähittäistarjonnasta puheluaikaa yleiseen puhelinverkkoon, jotta loppukäyttäjät voivat kytkeytyä sen jatkoyhteyspalveluun soittamalla tiettyyn yhteyspisteeseen. Tätä vaihtoehtoa ei pidetä lähdeverkkopalvelujen kattavana korvaajana.

Lähdeverkon tukkupalveluja (lähdeverkon liityntäyhteyksiä tai yhdysliikenneoikeutta) voidaan tarjota minuutteina tai siirtokapasiteettina. Niitä voidaan tarjota myös yhdessä kytkentä ja/tai siirtopalvelujen kanssa (ks. jäljempänä). Tätä suositusta varten markkinoiksi on määritelty lähdeverkon tukkupalvelut. Merkityksellisten markkinoiden katsotaan koostuvan puhelujen ja valintaisen Internet-liittymän edellyttämän liikenteen välittämisestä lähdeverkossa. Näin ollen markkinoiksi on määritelty puhelujen välittäminen kiinteästä sijaintipaikasta lähdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa.

Kauttakulkupalvelut tukkutarjontana

Puhelun toteuttaminen edellyttää tukkutason lähde- ja kohdeverkkopalvelujen lisäksi myös kauttakulkupalveluja. Signaalin siirtäminen ja kauttakulkuliikenne edellyttää siirtopalveluja ja/tai kytkentä- tai reititustoimintoja. Pienehkölle loppukäyttäjäjoukolle palveluja tarjoava yritys voisi tukkusiirtopalvelujen vaihtoehtona käyttää yhteenliitettyjä kiinteitä yhteyksiä ja tarkoitukseen varattua runkoverkkokapasiteettia. Kauttakulkupalveluilla tarkoitetaan kiinteän verkon kiinteästä pisteestä lähtöisin olevan kytkentäisen puheliikenteen (pitkän välimatkan) siirtämistä. Tämä on eri tuote kuin esimerkiksi kiinteän siirtokapasiteetin tarjonta sinällään, vaikkakin joitain kauttakulkupalveluja tarjotaan vuokrattujen kiinteiden yhteyksien välityksellä. Erona on, että kiinteillä vuokrayhteyksillä tarjotaan kapasiteettia asiakkaan käyttöön kahden kiinteän pisteen välillä, kun taas kauttakulkupalveluissa on kyse kytkentäisistä puheluista yleisessä kiinteässä puhelinverkossa. Kauttakulkupalvelut kattavat siis sekä kauttakulkukeskusten välisen liikenteen tietyn verkon sisällä, eri verkkojen kauttakulkukeskusten välillä sekä puhtaan kauttakulun kolmannen osapuolen verkon läpi. Näiden kauttakulkumarkkinoiden tietyille osille syntyy kilpailua todennäköisesti nopeammin kuin toisille, mutta ei voida lähtökohtaisesti olettaa, että tietyn kytkentäisen puhelun välittäminen (vakiintuneen operaattorin verkosta uuden tulokkaan verkkoon) on automaattisesti eri asia kuin jonkin muunlainen kytkentäisen puhelun välittäminen (kahden uuden tulokkaan välillä).

Kauttakulkupalvelut voi ostaa joko kokonaisuutena tai hankkia kauttakulkuun tarvittavat verkkoelementit itselleen. Kyseisiä palveluja tai tarjontaan tarvittavia verkkoelementtejä tarjoavien operaattorien määrä riippuu kauttakulkuyhteyden liikennemäärästä. Vaikka on selvää, että tietyillä paljon kuormitetuilla reiteillä uusia tulijoita on paljon, hiljaisemmilla reiteillä näin ei ole, joten maantieteellisesti kattavat kauttakulkupalvelut ovat edelleen yleensä riippuvaisia vakiintuneen operaattorin tarjoamista kauttakulkupalveluista.

Hiljaisilla pienen kapasiteetin yhteyksillä on yleensä vain vähän tai ei lainkaan vapaata kapasiteettia, joten uusilla tulokkailta, jotka haluaisivat vuokrata itselleen tukkuhintaan tarvittavat elementit voidakseen sujuvasti tarjota kauttakulkupalveluja, ei ole muuta mahdollisuutta kuin rakentaa oma infrastruktuurinsa. Monissa tapauksissa tällaisten hiljaisten reittien kapasiteetti riittää kattamaan kaikkien operaattorien kauttakulkutarpeet. On selvää, että hyvin monissa jäsenvaltioissa uudet tulokkaat ovat monilla reiteillä kauttakulkupalvelujen tarjonnassaan riippuvaisia vakiintuneesta operaattorista.

Tässä suosituksessa omiksi markkinoikseen määritellään lähdeverkon tukkupalvelujen (lähdeverkon käyttöoikeus tai yhteenliittämisoikeus) lisäksi kytkentäisen liikenteen kauttakulku- ja siirtopalvelut. Tätä suositusta varten markkinoiksi on määritelty yleisen puhelinverkon tukkutason kauttakulkupalvelut. Rajanveto lähdeverkkopalvelujen ja kauttakulkupalvelujen välillä vaihtelee verkon rakenteen mukaan, ja näiden määrittely jää kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi. Kansallisten sääntelyviranomaisten on syytä ottaa huomioon, että vaikka lähdeverkkopalvelujen, kohdeverkkopalvelujen ja kauttakulkupalvelujen sisältämien elementtien jakautumisessa näiden palvelutyyppeiden kesken onkin tiettyä liikkumavaraa, nämä palvelut muodostavat kuitenkin yhdessä tietyn rajatun kokonaisuuden. Jos siis esimerkiksi lähdeverkkopalvelut ja kohdeverkkopalvelut on jo määritelty, on tämän johdannaisena määritelty myös kauttakulkupalvelut.

Pienikapasiteettisten ja hiljaisten reittien olomassaolosta huolimatta kauttakulkupalvelut ovat yksi kiinteän verkon viestinnän aloista, joilla kilpailun odotetaan kehittyvän nykyisestä. Kauttakulumarkkinoiden sisällyttämistä suositukseen arvioidaan uudelleen ensimmäisen suosituksen soveltamisajalta saatujen kokemusten perusteella.

Kohdeverkon tukkupalvelut

Kohdeverkkopalveluja tarvitaan puhelujen välittämiseksi vastaanottajapisteeseen tai vastaanottajatilajalle. Verkkoja omistavat tai niitä puhelupalvelujen tarjontaan käyttävät yritykset voivat tarjota toiselle verkolle yhteenliittämisoikeutta suhteellisen korkealla verkkohierarkian tasolla eli vain muutamissa yhteenliittämispisteissä. Tästä johtuen kohdeverkkopalvelut voivat käytännössä kattaa myös puhelun siirron runkoverkossa sen lisäksi että ne kattavat puhelun välittämisen vastaanottajan paikallisliityntäverkossa. Jos esimerkiksi kaukpuhelujen kohdeverkkomaksuja korotetaan, yritykset voisivat hankkia paikallistason kohdeverkkopalvelut erillään runkoverkon siirtopalveluista. Tästä syystä on perusteltua keskittyä paikallisverkon kohdeverkkopalveluihin merkityksellisinä kohdeverkkomarkkinoina.

Käytettäessä kysynnän ja tarjonnan korvattavuutta merkityksellisten markkinoiden määrittelyssä kilpailuanalyysiä varten on tavallista aloittaa kapeasta määritelmästä ja laajentaa sitä tarpeen mukaan. Tässä tapauksessa lähtökohtana on puhelun välittäminen kohdeverkossa tiettyyn päätepisteeseen, tietylle tilajalle tai tiettyyn numeroon. Sellaisen yrityksen, joka tarjoaa tukkuperiaatteella kohdeverkkopalveluja muille yrityksille, jotka haluavat välittää puheluja kyseiseen kohdeverkkoon, on kuitenkin vaikeaa periä erisuuruisia kohdeverkkomaksuja eri tilaajille tai eri päätepisteisiin verkossaan päätyvistä puheluista. Näin ollen merkitykselliset markkinat ovat ainakin kunkin verkko-operaattorin verkon laajuiset.

Harkittaessa määritelmän laajentamista edelleen on selvitettävä mahdollisuudet kysynnän ja tarjonnan korvattavuuteen, joka voi rajoittaa kohdeverkkomaksujen asettamista tietyssä verkossa³¹. Jos kaikilla (tai ainakin huomattavan monilla) kiinteillä sijaintipaikoilla tai tilaajilla tietyllä maantieteellisellä alueella on yhteys kahteen tai useampaan verkkoon, puhelut voidaan välittää vastaanottajalle useita eri kohdeverkkoja käyttäen. Toinen tarjonnan korvausmahdollisuus on se, että puhelun tiettyyn sijaintipaikkaan tai tietylle loppukäyttäjälle voi välittää muu yritys kuin vastaanottajan verkkoa hallinnoiva yritys, jos tämä on teknisesti mahdollista. Toistaiseksi tällainen tarjonnan korvaaminen ei ole mahdollista.

³¹ On myös tärkeää tutkia tasapainottavan markkinavoiman esiintymistä eli tässä tapauksessa tasapainottavaa ostovoimaa neuvoteltaessa kohdeverkkomaksuista, mutta tämä on osa merkityksellisten markkinoiden määrittelyn jälkeen tehtävää kilpailuanalyysiä.

Tukkutason kohdeverkkomaksuja tietyssä verkossa voi rajoittaa myös kysynnän korvattavuus, mutta toistaiseksi tukkutasolla ei ole edellytyksiä kysynnän korvattavuudelle. Vähittäistasolla mahdollisuuksia kysynnän korvattavuuteen kuitenkin on. Esimerkkejä ovat kaikki viestintätavat, jotka kohtuullisesti katsottuna tarjoavat vaihtoehdon puhelinoitolle kyseiseen sijaintipisteeseen tai tilaajanumeroon. Tällaisia vaihtoehtoja voisivat olla puhelun välittäminen kyseiselle vastaanottajalle matkaviestintäverkon välityksellä, vastapuhelujärjestelyn (ns. call-back) käyttäminen, puhelun toteuttaminen ilman erityistä kohdeverkkojärjestelyä (esim. kun osapuolet toteuttavat puheensirron IP-yhteyksien avulla) tai erilaisten tekstipohjaisten viestien (esim. sähköposti, puheposti, hakupalvelut) käyttö. Lisäksi tärkeä edellytys on se, että korvaava vaihtoehto voi todella vaikuttaa kohdeverkkomaksujen määrittämiseen niin, että tietyn verkko-operaattorin ei kannata korottaa kohdeverkkomaksujaan.

Tällaiset korvattavuuteen liittyvät vaihtoehdot eivät tällä hetkellä näytä riittävästi säätelevän kiinteään sijaintipaikkaan kohdistuvien puhelujen kohdeverkkopalveluja, eivätkä näytä edellyttävän laajempaa markkinamääritelmää, joten merkitykselliset markkinat näyttävät muodostuvan puhelujen kohdeverkkopalveluista yksittäisissä verkoissa. Keskeinen kannustin kohdeverkkomaksujen korottamiseen on se, että puhelun välittämisessä vastaanottajalle ei ole vaihtoehtoja (eli on pakko käyttää sen verkon operaattoria, jonka tilaaja vastaanottaja on) ja se, että yleensä soittaja maksaa kaikki puhelun kustannukset. Tällaista kannustinta ei esiintyisi tai se olisi pienempi, jos verkkoon tulevasta liikenteestä ei perittäisi maksua tai jos vastaanottaja pikemminkin kuin soittaja maksaisi tästä johtuvat maksut, tai jos soittaja ja vastaanottaja olisivat läheisessä taloudellisessa suhteessa toisiinsa.

Markkinamääritelmä 'puhelujen kohdeverkkopalvelut yksittäisissä verkoissa' ei sinällään tarkoita, että jokaisella verkko-operaattorilla on huomattava markkinavoima, vaan markkinavoima riippuu tasapainottavan ostovoiman olemassaolosta ja suuruudesta sekä muista markkinavoimaa mahdollisesti rajoittavista tekijöistä.³² Pienissä verkoissa markkinavoimaa rajoittaa useimmiten tietyn asteinen ostajavoima. Ellei yhteenliittämistä säännellä mitenkään, pienellä verkolla voi olla kohdeverkkopalveluissa hyvin vähän markkinavoimaa suurempaan verkkoon verrattuna. Sääntelyllinen velvoite neuvotella yhteenliittämisestä yhteyksien kattavuuden varmistamiseksi (kuten sääntelyjärjestelmässä edellytetään) tasoittaa tätä markkinavoimaepäsuhtaa antamatta kuitenkaan pienelle verkolle epäasianmukaisesti mahdollisuutta asettaa kohtuuttomia kohdeverkkomaksuja. Suurten ja pienten verkkojen markkinavoiman välillä vallitsee siis todennäköisesti edelleenkin epätasapaino, koska suuren verkon on pientä verkkoa helpompaa pyrkiä korottamaan kohdeverkkomaksuja, ja pienen verkon on vaikeampaa vastustaa suuren verkon vaatimusta kohdeverkkomaksujen alentamisesta.

Päätelmät

Suosituksen olisi sisällytettävä seuraavat kiinteään sijaintipaikkaan tarjottaviin yleisiin puhelupalveluihin liittyvät erilliset markkinat:

Vähittäismarkkinat

³² Suhteellisen markkinavoiman arviointi ei liity ainoastaan loppukäyttäjää kiinteässä sijaintipaikassa tai osoitteessa palveleviin (peittoalueeltaan ja kooltaan eri suuruisiin) verkkoihin, vaan myös esimerkiksi muuttuvia sijaintipisteitä palveleviin matkaviestintäverkkoihin. Silloin kun kiinteän verkon huomattavan markkinavoiman verkko-operaattorin toimintaa säännellään (yhteenliittämisestä neuvottelemista koskevan velvoitteen lisäksi) esimerkiksi kohdeverkkomaksujen hintasääntelyllä, tämä vaikuttaa myös matkaviestintäverkkoihin liittyvään markkinavoimaan.

1. Yksityisasiakkaille tarjottavat liittymät yleiseen puhelinverkkoon kiinteästä sijaintipaikasta
2. Muille kuin yksityisasiakkaille tarjottavat liittymät yleiseen puhelinverkkoon kiinteästä sijaintipaikasta
3. Yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat paikallis- ja/tai kotimaanpuhelupalvelut
4. Muille kuin yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat paikallis- ja/tai kotimaanpuhelupalvelut
5. Yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat ulkomaanpuhelupalvelut
6. Muille kuin yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat ulkomaanpuhelupalvelut

Tukkumarkkinat

7. Lähdeverkkopalvelut tai kapasiteetin tarjonta (kaikissa kiinteää sijaintipaikkaa palvelevissa verkoissa)
8. Kohdeverkkopalvelut yksittäisissä verkoissa
9. Kauttakulkupalvelut yleisessä puhelinverkossa

4.2.2. Liittymät datapalveluihin ja niihin liittyviin palveluihin kiinteästä sijaintipaikasta

Tässä kohdassa i) kuvataan ja määritellään yleisluonteisiin datapalveluihin kiinteistä sijaintipisteistä tarjottavien liittymien (erityisesti Internet-liittymien) merkitykselliset vähittäismarkkinat, ii) määritellään niihin liittyvät tukkumarkkinat ja iii) yksilöidään markkinat puitteidirektiivin liitteen I perusteella.

Vähittäismarkkinat

Internetin lisääntynyt käyttö monenlaisten viestintäpalvelujen välittämiseen on luonut potentiaalisesti laajat vähittäismarkkinat datapalveluihin ja niihin liittyviin palveluihin yhteyden mahdollistaville, kiinteässä sijaintipaikassa oleville liittymille. Yleisesti ottaen Internet-liittymän tarjonta koostuu kahdesta osatekijästä: i) verkko- tai siirtopalvelu käyttäjän tiloista/tiloihin ja ii) Internet-palveluntarjonta, erityisesti yhteyksien tarjonta muihin Internetiin liittyneisiin käyttäjiin ja palvelimiin. Nämä kaksi palvelua voidaan yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi.

Tällä hetkellä Internet-liittymät voidaan jakaa kolmeen yleisesti saatavilla olevaan tyyppiin: i) valintaiset liittymät, ii) digitaalisia tilaajayhteyksiä tai kaapelimodeemeja (tai vastaavia tekniikoita) käyttävät laajakaistaliittymät ja iii) tietyille käyttäjälle varatut kiinteät yhteydet.³³

³³ Laajakaistaliittymille on luonteenomaista, että siirtonopeus verkosta loppukäyttäjälle päin on yli 128 kbit/s. Tällaisten liittymien kaistanleveys voi olla siirtosuunnan suhteen asymmetrinen tai symmetrinen. Kiinteässä, tietyille käyttäjälle varatussa yhteydessä kaistanleveys taas on yleensä symmetrinen.

Kiinteästä sijaintipaikasta Internetiä käyttäville yksityisasiakkaille ja pienille yrityksille yleisin yhteystapa on edelleen kapeakaistainen yhteys, esimerkiksi valintainen modeemiyhteys analogisen puhelinlinjan kautta, tai valintainen ISDN-yhteys. On kuitenkin olemassa joukko vaihtoehtoja (mm. edellä luetellut) toteuttaa yhteys kiinteästä sijaintipaikasta. Monet näistä vaihtoehtoista tulevat yhä houkuttelevammiksi sitä mukaa kun dataliikenteen tarpeet, kuten hetkittäisen huippukaistanleveyden ja keskimääräisen kaistanleveyden tarve sekä pidempien yhteysaikojen tarve, kasvavat ja näiden palvelujen vähittäishinnat laskevat. Myös satelliittivälitteisten ja maanpäällisten televisioverkkojen kautta voidaan välittää datapalveluja ja Internet-yhteyksiä (kunhan verkon kapasiteetti on riittävä ja käytössä on paluukanava).³⁴ Tulevaisuudessa yhteyttä kiinteästä sijaintipaikasta voidaan laajasti tarjota muiden langattomien teknologioiden tai sähköverkon avulla.

Vähittäismarkkinoilla tarjolla olevien palvelujen ja palvelupakettien tarkastelu osoittaa, että markkinoilla on saatavilla hyvin monenlaisia palveluominaisuuksia, jotka liittyvät kaistanleveyteen, yhteysaikaan, hintoihin ja hinnoittelumalleihin, vastaanotettavan ja lähetettävän datan enimmäismäärään, palvelunlaatuun ja myös liitännäispalveluihin. Perustason Internet-liittymä antaa mahdollisuuden käyttää sähköpostia ja viestipalveluja, luoda tiedonsiirtoyhteyksiä muihin loppukäyttäjiiin, lähettää ja vastaanottaa tiedostoja, käyttää ja selailta verkkosivustoja sekä toteuttaa maksu- ja asiointitapahtumia. Tarjolla voi kuitenkin olla myös muita erityispalveluja, kuten puheensierro- ja videoyhteyspalveluja.

Pitkiä käyttöaikoja, mutta vähemmän kaistanleveyttä tarvitseva loppukäyttäjä voisi valita kiinteähintaisen kapeakaistaliittymän tai laajakaistaisemman (kiinteähintaisen) liittymän, jos tällaisia on saatavilla, kun taas suurta siirtokapasiteettia, mutta lyhyitä käyttöaikoja tarvitseva loppukäyttäjä voisi valita DSL-tekniikkaa tai kaapelimodeemia (tai vastaavaa tekniikkaa) käyttävän laajakaistavaihtoehdon. Pysyvän pienen hinnankorotuksen tai vastaavan laadun heikentymisen seurauksena loppukäyttäjä (tai huomattava määrä loppukäyttäjiiä) voi hyvinkin siirtyä käyttämään toista vähittäispalvelua. Perustason kaapelimodeemi- tai DSL-yhteyden tarjonta voisi mahdollisesti rajoittaa kiinteähintaisen valintaisen liittymän hinnoittelua, mutta päinvastoin tämä vaikutussuhde tuskin toimisi.

Nopeammissa ja laajakaistaliittymissä on tiettyjä piirteitä, jotka viittaavat siihen, että tietyt sovellukset eivät ole käytännössä mahdollisia valintaisella liittymällä. Tältä tekniseltä pohjalta ja laajakaistapalvelujen näkökulmasta tarkasteltuna kapeakaistaliittymät olisivat siis erilliset markkinat, koska laajakaistaliittymien mahdollistamien palvelujen luonteesta ja laadusta (esimerkiksi datan lähetys- ja vastaanottonopeus) johtuen laajakaistaliittymän loppukäyttäjä ei pitäisi niitä todellisina korvaavina vaihtoehtoina³⁵. Lisäksi kiinteähintaisen kapeakaistaisen valintaisen liittymän ei välttämättä voida katsoa tarjoavan 'aina auki olevaa yhteyttä' samassa mielessä kuin laajakaistaliittymä, koska yhteys todennäköisesti katkeaa, jos se on tietyn ajan käyttämättä.

³⁴ Internetin käyttö television välityksellä yleistyy, joskin tähän liittyy usein rajoituksia selailtavan sisällön ja käytettävien sovellusten suhteen. Useimmiten käytetään tavallista puhelinlinjaan kytkettyä modeemia. Toisaalta myös radio- ja televisiolähetysiin käytettävää siirtotietä voitaisiin käyttää, jolloin yhteys muistuttaisi enemmän muita nopeita liittymämuotoja.

³⁵ Tässä analyysissä voidaan hyvinkin päätyä toiseen lopputulokseen, jos asiaa tarkastellaan kapeakaistaliittymien näkökulmasta. Toisin sanoen tällainen epäsymmetrinen korvattavuus on markkinoilla täysin mahdollista: tietyissä oloissa laajakaistaliittymä voi olla kapeakaistaliittymälle vartenotettava korvaaja, koska se tarjoaa lisäominaisuuksia, kun taas kapeakaistaliittymä ei voi olla laajakaistaliittymän vartenotettava korvike.

Kapeakaista- ja laajakaistaliittymien välillä on hintaeroja, mutta ne vaihtelevat ja voivat olla sidoksissa tarjotun liittymän siirtonopeuteen tai laatuominaisuuksiin, tai siihen, onko tarjolla kiinteähintaisia kapeakaistaliittymiä vai ei, tai siihen, onko eri tyyppisten laajakaistaliittymien välillä kilpailua, taikka muihin tekijöihin. Tästä syystä tällä hetkellä ei ole helppoa pelkkien hintaerojen perusteella päättää, ovatko kyseessä erilliset vähittäismarkkinat.

Toisaalta tukkumarkkinoiden määrittelemiseksi voidaan katsoa, että kysyntänäkökulmasta laajakaistaliittymien ja valintaisten tai kapeakaistaliittymien välillä on tärkeitä erottavia ominaispiirteitä. Laajakaistaliittymien vähittäismarkkinoilla asiakkailta on monia vaihtoehtoja päästä tällaisiin siirtonopeuksiin. Asiakas voi ostaa palvelun kaapelimodeemin kautta tähän soveltuvan verkon omistavalta kaapeliverkkoyhtiöltä, uudelta markkinatulokkaalta, joka käyttää joko tarkoitukseen itse muuntamaansa tilaajayhteyttä tai valmiiksi muunnettuna hankkimaansa yhteyttä, tai vakiintuneelta operaattorilta suoraan. Vastaavanlaisia palveluja voidaan tarjota muidenkin tekniikoiden avulla (esimerkiksi kiinteän verkon langattomien tilaajayhteyksien), mutta näitä ei vielä ole laajasti saatavilla. Kunhan hinnat ovat keskenään vertailukelpoisia, kuluttajalle on periaatteessa samantekevää, mitä näistä tekniikoista käytetään.

Kapeakaistaviestinnän markkinoilla valintaisista palveluista voidaan veloittaa tilaussopimuksen, käytön tai näiden yhdistelmän perusteella. Kiinteähintaisten (tilaussopimuksen perusteella veloittavien) liittymien saatavuus yhteisössä lisääntyy, ja siellä missä niitä on saatavilla, kiinteähintaiset liittymät ovat saavuttaneet huomattavan suosion loppukäyttäjien keskuudessa. Yleisesti ottaen käyttäjä vaihtaa aikaveloitteisen liittymän kiinteähintaiseen liittymään, kun kiinteähintaisen liittymän hinta laskee riittävästi suhteessa aikaperustaiseen hintaan.³⁶ Niinpä suurkäyttäjät tekevät tämän vaihdon ensimmäisinä.

Aikaveloitteisten ja kiinteähintaisten liittymien voidaan katsoa kuuluvan samoille markkinoille useasta syystä. Ensinnäkin ainoa ero tuotteiden välillä on hinnoittelurakenne. Toiseksi nämä kaksi tuotetta näyttäisivät olevan loppukäyttäjien näkökulmasta korvattavissa toisillaan, joskin on olemassa vähän näyttöä siitä, että loppukäyttäjät vaihtaisivat aikaveloitteiseen liittymään kiinteähintaisen palvelun hinnan noustua. Kolmanneksi, jos operaattorit voivat tiettyjen velvoitteiden ansiosta ostaa lähdeverkkopalveluja tukkupalveluna kiinteään hintaan, tarjonnan korvattavuus toteutuu, sillä jos monopolitestissä yritys korottaisi kiinteähintaisen liittymän hintaa, muut (aikaveloitteisten) liittymien tarjoajat voisivat tämän johdosta alkaa tarjota kiinteähintaisia liittymiä alhaisempaan kilpailukykyiseen hintaan. Näin ollen aikaveloitteiset ja kiinteähintaiset lähdeverkkopalvelut eivät muodosta toisistaan erillisiä markkinoita.

Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on mahdollisuus asettaa vaatimuksia laajemmin lähdeverkkopalvelujen markkinoilla esimerkiksi kiinteähintaisten lähdeverkkopalvelujen tarjonnan osalta, kunhan velvoite on käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti oikein suhteutettu.

Vähittäismarkkinoihin liittyvät tukkumarkkinat

Edellä olevan vähittäismarkkinoiden kuvauksen perusteella on mahdollista määritellä tarve yksilöidä tukkumarkkinat ennakkosääntelyllistä analyysiä varten. Jotta loppukäyttäjälle

³⁶ Kiinteähintainen liittymä ei laadultaan periaatteessa eroa aikaveloitteisesta. Kiinteähintaista liittymää voidaan ajatella niin, että siinä ostetaan mahdollisuus tilapäisesti pidempiin yhteysaikoihin ilman erityistä lisäveloitusta.

voitaisiin kiinteään sijaintipisteeseen tarjota yhteyttä datapalveluihin ja niihin liittyviin palveluihin, tarvitaan sopiva siirtokanava, joka pystyy välittämään dataa kumpaankin suuntaan kulloisenkin palvelutyypin edellyttämällä siirtonopeudella. Näin ollen loppukäyttäjille palveluja tarjoavan yrityksen on rakennettava, luotava tai hankittava käyttöönsä siirtokanava loppukäyttäjän tiloihin/tiloista.

Nykyiset DSL- tai vastaavat tekniikat eivät ainakaan toistaiseksi yleensä pysty kumpaankin suuntaan yli 2 Mbit/s siirtonopeuksiin loppukäyttäjille tarjottavissa yhteyksissä. Niinpä tällaisten nopeuksien tarjoamiseksi loppukäyttäjille on rakennettava valokuituyhteys tai hyödynnettävä kiinteitä vuokratyhteysiä (eli vuokrattava tarvittavat kaapelit), jotka pystyvät tällaisiin siirtonopeuksiin. Tukkuperiaatteella tarjottavan siirtokapasiteetin (ja yli 2 Mbit/s yhteyksien edellyttämän kapasiteetin) merkityksellisiä markkinoita käsitellään kohdassa 4.2.3.

Jos halutaan toimia edellä kuvattujen nopeampien palvelujen ja valintaisten Internet-liittymien väliin jäävillä markkinoilla, on käytettävä joko tarkoitukseen vuokrattua kiinteää yhteyttä, DSL-palvelua (tai vastaavaa), koaksiaalikaapeliverkossa kaapelimodeemia tai satelliittiyhteyttä, joka pystyy välittämään dataa kumpaankin suuntaan halutun palvelun edellyttämällä nopeudella. (Palveluilla ei tässä tarkoiteta tavanomaisia radio- ja televisiolähetysyksiä, joita käsitellään kohdassa 4.4). Tulevaisuudessa tarjolle tulee todennäköisesti laajasti muitakin tekniikoita, mutta ei vielä yhden tai kahden vuoden aikajänteellä. Tällaisia tekniikoita ovat esimerkiksi kiinteän verkon langattomat tilaajayhteydet, digitaaliset radio- ja televisioverkot ja sähköverkon käyttö datasiirtoon.

Tällä hetkellä kehittyneempiä kaapelijärjestelmiä ei vielä hyödynnetä riittävän laajasti, joskin joissain osissa Euroopan unionia tilanne saattaa tämän suosituksen soveltamisaikana muuttua. Näin ollen ainoa todellisuudessa laajalle levinnyt tapa toimia loppukäyttäjämarkkinoilla on käyttää yleisen televerkon tilaajayhteyksiä muunneltuna niin, että ne pystyvät laajakaistaviestintään.

Tukkutasolla laajakaistayhteyspalveluihin kuuluvat myös nopeat datapalvelut (ns. bit stream - palvelut).³⁷ Toistaiseksi tukkutason laajakaistayhteydet rajataan bitstream-palveluihin, mutta tällainen markkinamääritelmä antaa kansallisille sääntelyviranomaisille mahdollisuuden ottaa huomioon myös vaihtoehtoiset infrastruktuurit jos ja kun niissä voidaan tarjota bitstream-palveluja vastaavia tuotteita.

Eriytetysti tilaajayhteyksiä käyttävä operaattori ei yleensä pidä korvaavana vaihtoehtona muunlaista laajakaistayhteyksien tukkupalvelua, vaikka tämän avulla voitaisiin periaatteessa tarjota kaikki samat palvelut kuin tilaajayhteyksienkin avulla. Tässä esimerkissä tilaajayhteyksillä käytettävien DSL-tekniikoiden tai vastaavien olisi oltava yhteensopivia verkon kaikilla tasoilla. Vaikka teknologiaa hyödynnettäisiinkin tällä tavalla rinnakkaisesti, sitä olisi jatkossa kehitettävä täysin synkronoidusti, jolloin palveluja olisi vaikea eriyttää teknisesti toisistaan. Samoin on kyseenalaista, voisiko tukkuhintaisten laajakaistayhteyksien kautta vähittäispalvelujaan tarjoava markkinatulokas helposti siirtyä käyttämään eriytettyjä tilaajayhteyksiä vastaavan palvelun tarjoamiseksi. Kysynnän näkökulmasta tukkuhintaista laajakaistayhteyttä käyttävä tukkumyyjä pitää eriytettyjä tilaajayhteyksiä korvaavana vaihtoehtona vain, jos kyseisellä laajakaistayhteyksien tukkumyyjällä on itsellään kaikki vastaavan palvelun itsenäiseen tarjontaan tarvittavat verkkoelementit. Tarjonnan korvattavuus riippuu saman ehdon täyttymisestä. Näin ollen on selvää, että eriytetty tilaajayhteydet ja

³⁷ Tässä suosituksessa bitstream tarkoittaa palvelua osittain kytkentäisessä puhelinverkossa (PSTN) ja joka voi kattaa myös muita verkkoja kuten ATM-verkot.

tukkuhintaisten laajakaistayhteydet muodostavat keskenään erilliset markkinat. Kattavien (ns. end-to-end) tukkutuotteiden ja liityntäyhteys-tyyppisten palvelujen vähittäismyynnin välillä on sekä kysynnän että tarjonnan näkökulmasta hyvin vähän korvattavuutta. Ensin mainitut kiinnostavat lähinnä palveluntarjoajia ja jälleenmyyjä, kun taas jälkimmäisiä tarvitsevat uudet markkinoille tulevat verkko-operaattorit, jotka aikovat tarjota täyttä valikoimaa kilpailevia palveluja käyttäen omaa verkkoaan ja yleensä tehtyään huomattavia alkuinvestointeja. Kattavat, kaikki tukkuelementit sisältävät tuotteet muodostavat todennäköisesti erilliset markkinat, ja tällaisia tuotteita on tällä hetkellä kaupan monissa maissa. Vähittäismyyntituotteiden ei katsota kuuluvan näille markkinoille, koska ne eivät riitä täyttämään laajakaistayhteyksien tukkumarkkinoiden tarpeita, eikä tällaisten vähittäistuotteiden sisällyttäminen tähän suositukseen ole perusteltua. Uuden sääntelyjärjestelmän perimmäisenä tavoitteena on saavuttaa tilanne, jossa useiden eri infrastruktuurien välillä vallitsee täysi kilpailu. Kilpailua voi esiintyä infrastruktuurityyppien sisäisesti tai niiden välillä. Olemassa olevien verkkojen käyttöoikeuksien sääntely on siirtymävaiheen toimenpide, jolla varmistetaan palvelujen kilpailu ja kuluttajien valinnanvara siihen asti, kunnes infrastruktuureissa vallitsee riittävä kilpailu. Investoinnit uuteen verkkoinfrastruktuuriin auttavat pääsemään nopeammin tilanteeseen, jossa näiden markkinoiden ennakkosääntely voidaan lopettaa.

Tilajayhteyksien eriytetty tarjonta sisällytetään suositukseen, koska nämä markkinat täyttävät asetetut perusteet ja sisällyttäminen on näin ollen taloudellisesta näkökulmasta perusteltua, mutta myös koska tähän on juridinen pakko, joka perustuu veloitteeseen noudattaa suositusta laadittaessa puitedirektiivin liitettä I. On myös kysyttävä, olisiko suositukseen sisällytettävä tukkutason laajakaistayhteyksien markkinat. Tukkutason laajakaistayhteyksien markkinoille tulon kynnyks on selvästi hyvin korkea, koska palvelun tarjoaminen edellyttää verkkoa. Kynnyksen takaa löytyvien markkinoiden dynamiikka on paljon monimutkaisempi kysymys. Tukkutason laajakaistayhteyksien dynaamisen kilpailun mahdollisuus riippuu kilpailevien verkkojen olemassaolosta, eikä tähän vaikuta verkkojen välisen kilpailun luonne. Kysymys on siitä, ovatko kilpailevat vaihtoehtoiset infrastruktuurit riittävän laajalle levinneitä, jotta markkinoiden sisällyttäminen tähän suositukseen olisi perusteltua, eli ovatko tukkutason laajakaistayhteyksiä välittävät kaapeli-, valokuitu-, satelliitti ja langattomat verkot yhteisössä riittävän yleistyneitä tai kehittyneitä. Joissain jäsenvaltioissa nämä verkot ovat jo varsin laajasti käytössä, mutta useimmissa jäsenvaltioissa näin ei ole. Jos vaihtoehtoiset infrastruktuurit jatkavat kehitystään ja kilpailu lisääntyy, näillä markkinoilla voi ajan mittaan vallita todellinen kilpailu, mutta koska toistaiseksi vaihtoehtoisia infrastruktuureja ei ole saatavilla, nämä markkinat on sisällytettävä ensimmäiseen suositukseen. Vaikka tukkutason laajakaistayhteydet yleiselle televerkolle vaihtoehtoisissa verkoissa sisältyvät periaatteessa tukkutason laajakaistayhteyksien määritelmään, muun muassa tarjonnan korvattavuuteen liittyvät näkökohdat rajoittavat sitä, missä määrin tällaiset vaihtoehdot kuuluvat kyseisille kansallisten sääntelyviranomaisten yksityiskohtaisesti analysoimille markkinoille.³⁸

Tämän suosituksen kannalta merkitykselliset markkinat ovat metallijohdinpohjaisten tilajayhteyksien ja niiden osien eriytetyn käyttöoikeuden (ja rinnakkaiskäyttöoikeuden) tarjonta laajakaistapalveluja varten sekä tukkutason laajakaistayhteyksien tarjonta. Se verkon piste, jossa tukkutason laajakaistayhteyksiä on tarjottava muille, riippuu markkina-analyyseistä ja varsinkin verkon rakenteesta ja verkkotason kilpailuasteesta.

³⁸ Ks. erityisesti ohjeiden kohdat 52–54.

Yhteys Internet-palveluntarjoajan verkkoon valintaisista Internet-liittymistä – lähdeverkon tukkupalvelut

Valintaisia Internet-liittymiä tarjoava Internet-palveluntarjoaja tarvitsee tukkumuodossa puhelujen välityspalveluja lähde- ja kohdeverkoissa yhteyden muodostamiseen sekä liityntäyhteyksiä tukkuperiaatteella. "Se, edellyttääkö valintaisten Internet-liittymien tai muiden kapeakaistapalvelujen tarjonta tukkumarkkinoita, jotka vastaavat yleisen puhelinverkon tiettyssä sijaintipaikassa olevien liittymien vähittäismarkkinoita, riippuu monista tekijöistä." Monopolitestissä lähdeverkkomarkkinoilla käyttäjät voisivat helposti vaihtaa palvelun tarjoajaa käyttäen operaattorin ennaltavalintaa tai puhelukohtaista operaattorin valintaa. Lähdeverkkopalvelujen tarjoajan vaihtaminen on yleisesti ottaen sekä helppoa että halpaa. Vaihdon seurauksena käyttäjä voi tosin joutua maksamaan useita erillisiä laskuja, kun liittymän tarjoaja ja palveluntarjoaja eivät enää ole sama yritys. Vaikka monet asiakkaat epäilemättä arvostavat yhden laskun helppoutta, ei ole varmaa, että näitä asiakkaita olisi riittävästi heikentämään merkittävästi sellaisten asiakkaiden hillitsevää vaikutusta, joille tämä ei ole tärkeä kysymys. Riippumatta siitä, onko liittymä aikaveloitteinen vai kiinteähintainen (tai näiden yhdistelmä), yhteys Internet-palveluntarjoajaan muodostetaan lähdeverkoissa yleensä käyttäen tiettyjä soittosarjoja, joiden avulla puhelu ohjautuu Internet-palveluntarjoajan käyttämään verkkoon, joka mahdollistaa yhteyden julkiseen Internetiin. Käytetyistä lähdeverkkojärjestelyistä riippuen Internet-palveluntarjoaja voi maksaa tästä lähdeverkon operaattorille loppukäyttäjiensä puolesta tai loppukäyttäjät voivat maksaa lähdeverkkomaksut suoraan.

Loppukäyttäjät, jotka käyttävät Internetiä kiinteästä sijaintipaikasta valintaisen Internet-yhteyden avulla, valitsevat tähän yleensä saman yrityksen, joka tarjoaa paikallisliittymän yleiseen puhelinverkkoon. Merkitykselliset markkinat sisältävät lähdeverkkopalvelut sekä puheensirtoa että muunlaista teleliikennettä, kuten faksi- ja dataliikennettä, varten. Näin ollen merkityksellisiksi markkinoiksi valintaisten Internet-liittymien edellyttämien lähdeverkon tukkupalvelujen tarjonnassa määritellään puhelinliikenteen välittäminen kiinteästä sijaintipaikasta lähdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkoissa (samat markkinat, jotka määritellään kohdassa 4.2.1).

Kohdeverkkopalvelut

Jotta Internet-palveluntarjoaja voi tarjota loppukäyttäjille valintaisia Internet-liittymiä ja Internet-yhteyksiä, sen on varmistettava, että loppukäyttäjän ja Internet-palveluntarjoajan välinen yhteys muodostetaan myös kohdeverkoissa eli että Internet-palveluntarjoajan sijaintiverkon operaattori välittää Internet-liikennettä Internet-palveluntarjoajan palvelimelle.

Kohdeverkon tukkupalvelut Internet-yhteyksien tarjonnassa poikkeavat kohdeverkkopalveluista, joita tarjotaan kiinteissä tai matkaviestintäverkoissa kahden loppukäyttäjän välisten puhelujen välittämiseksi. Internet-palveluntarjonnassa loppukäyttäjät ovat (nimenomaisesti tai hiljaisesti) sopimussuhteessa Internet-palveluntarjoajaan, mutta heillä ei yleensä ole käsitystä siitä, mikä yritys välittää Internet-liikenteen kohdeverkoissa eli Internet-palveluntarjoajan sijaintiverkoissa. Internet-palveluntarjoaja valitsee operaattorin (tai operaattorit), joka välittää Internet-liikenteen Internet-palveluntarjoajan sijaintiverkoissa sen IP-verkkoon. Internet-palveluntarjoaja voi itse maksaa tästä aiheutuvat kohdeverkkomaksut³⁹.

³⁹ Tässä yhteydessä voidaan noudattaa useita liiketoimintamalleja. Aikaveloitteisessa mallissa osa loppukäyttäjältä perittävästä puhelumaksusta voidaan välittää lähdeverkon operaattorilta kohdeverkon operaattorille ja edelleen Internet-palveluntarjoajalle. Kiinteähintaisessa tilauspohjaisessa mallissa

Koska kohdeverkkomaksut sisältyvät Internet-palveluntarjoajan loppukäyttäjältä perimään kokonaishintaan ja loppukäyttäjät voivat vaihtaa Internet-palveluntarjoajansa, on Internet-palveluntarjoajan etujen mukaista pitää sen maksamat kohdeverkkomaksut mahdollisimman pieninä.

Yleisesti ottaen Internet-palveluntarjoajilla on paljon valinnanvaraa kohdeverkon operaattorin suhteen ja on näyttöä siitä, että Internet-palveluntarjoajat käytännössä todella vaihtavat kohdeverkon operaattoria. Tietyissä jäsenvaltioissa voi kuitenkin olla niin, että valinnanvara kohdeverkon operaattoreissa ei olekaan yhtä suuri tai että yksi tai useampi lähdeverkon palveluissa markkinavoimaa omaava operaattori voi muita paremmin hyödyntää markkinavoimaansa myös kohdeverkkopalvelujen markkinoilla. Valinnanvara voi rajoittua, koska operaattorit joutuvat ehkä tekemään lisäinvestointeja verkkoihinsa voidakseen välittää kohdeverkossa Internet-liikennettä kiinteähintaisissa ratkaisuissa. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat tarpeelliseksi määritellä Internet-kohdeverkkopalvelut omiksi markkinoikseen, ne voivat tehdä niin noudattaen 7 artiklan menettelyä.

Vaikka lähdeverkon tukkupalvelujen markkinat voitaisiinkin ominaisuuksiensa perusteella sisällyttää suositukseen, vastaavien kohdeverkon tukkupalvelumarkkinoiden kohdalla näin ei tämän suosituksen näkökulmasta ole.

Internet-verkon edellyttämät yhteydet tukkutarjontana

Riippumatta siitä, onko loppukäyttäjällä valintainen vai laajakaistaliittymä, Internet-palveluntarjoajan on varmistettava yhteydet muihin Internet-palveluntarjoajiin ja niiden loppuasiakkaihin.

Jotta kaikki loppukäyttäjän lähettämät datapaketit päätyvät aiottuun osoitteeseen ja dataliikennettä voidaan myös vastaanottaa, yritysten on toteutettava tarvittavat järjestelyt yhteyksien luomiseksi kaikkiin muihin Internetin käyttäjiin tai ainakin näiden käyttämiin verkkoihin. Tämä yleinen yhteenliitettävyyden voidaan toteuttaa monella tavalla. Se voidaan ostaa tietyltä verkko-operaattorilta, joka omien järjestelyjensä ansiosta voi taata tällaiset kattavat yhteydet. Siihen voidaan päästä myös yhdysliikenne- ja vastavuoroissopimuksin riittävän monen verkon kanssa, jotta kaikki mahdolliset kohteet saataisiin katettua. Samaan lopputulokseen päädytään myös tekemällä tiettyjen verkkojen kanssa yhdysliikennesopimuksia ja ostamalla muut tarvittavat yhteydet kokonaisuutena joltain muulta operaattorilta.

Suosituksen yhteydessä tämä herättää kaksi kysymystä. Onko markkinoiden ennakoanalyysiä varten määriteltävä markkinat Internet-verkon yhteyksille tai datapakettien välittämiseksi? Jos on, niin mitkä ovat merkitykselliset markkinat? Tyypilliset järjestelyt puhelujen välittämiseksi kohdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa poikkeavat monessa suhteessa järjestelyistä datapakettien välittämiseksi kohdeosoitteeseen julkisessa Internet-verkossa. Jälkimmäisessä tapauksessa loppukäyttäjät maksavat lähtökohtaisesti sekä datapakettien lähettämisestä että vastaanottamisesta. Ei ole itsestään selvää tai tyypillistä, että tulevasta liikenteestä veloittaisiin ja tämä maksu välitettäisiin lähettäjän maksettavaksi lähettäjän verkon kautta. Kuten edellä käy ilmi, liikennejärjestelyt voidaan toteuttaa monella tavalla.

kohdeverkon operaattori voi maksaa korvauksia lähdeverkon operaattorille ja periä nämä maksut sitten Internet-palveluntarjoajalta.

Markkinoille tulon esteet ovat matalia, ja vaikka mittakaavaeduista onkin näyttöä ja vastavuoroisiin yhdysliikennesopimuksia on helpompi tehdä liikennemäärien ollessa suuria, tämän ei sinällään voida katsoa vaikeuttavan kilpailua. Näin ollen, toisin kuin puhelujen kohdeverkkopalveluissa (kohta 4.2.1), ei voida lähtökohtaisesti katsoa, että markkinoiden ennakoanalyysi olisi tarpeen. Suositusta varten ei siis tarvitse määritellä Internet-verkon yhteyksien (tai tulevien datapakettien välittämisen) tukkumarkkinoita.

Päätelmät

Suosituksen olisi sisällytettävä seuraavat datapalvelujen ja niihin liittyvien palvelujen käyttöön kiinteästä sijaintipaikasta tarvittaviin yhteyksiin liittyvät yksittäiset markkinat:

Tukkumarkkinat

Metallijohdinpohjaisten tilaajayhteyksien ja niiden osien eriytetyn käyttöoikeuden (ja rinnakkaiskäyttöoikeuden) tukkutarjoanta laajakaista- ja puheensiirtopalvelujen tarjoamiseksi.

Tukkutason laajakaistayhteydet

Puhelinliikenteen välittäminen kiinteästä sijaintipaikasta lähdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa.

4.2.3. Kiinteät yhteydet ja kiinteä siirtokapasiteetti (vuokrayhteydet)

Kiinteiden yhteyksien ja kiinteän siirtokapasiteetin markkinoilla on yhteyksiä joihinkin markkinoihin, jotka on määritelty kiinteässä sijaintipaikassa olevien liittymien tarjonnassa ja palvelujen tarjonnassa kiinteään sijaintipaikkaan. Kiinteät yhteydet voivat tietyissä tapauksissa esimerkiksi tarjota vaihtoehdon tilaajayhteyksien eriytetulle käytölle ja päinvastoin. Samoin kiinteät runko- tai kaukoyhteydet voivat olla vaihtoehto kaukopuhelujen välittämisessä.

Kiinteää siirtokapasiteettia tai kiinteitä yhteyksiä voivat tarvita loppukäyttäjät rakentaessaan verkkoja tai liittäessään toimitilojaan yhteen, tai niitä voivat tarvita yritykset tarjotakseen puolestaan palveluja loppukäyttäjille. Näin ollen voidaan määritellä pääosin rinnakkaiset vähittäis- ja tukkumarkkinat.

Keskeisiä tekijöitä kiinteiden yhteyksien kysynnässä ja tarjonnassa ovat kaistanleveys, etäisyys ja yhteyden päätepisteet. Lisäksi asiaan voi liittyä laatutekijöitä, koska joissain tapauksissa tehdään vielä ero puheensiirtolaatuisten ja datasiirtolaatuisten yhteyksien välille.

Vähittäismarkkinoita ajatellen on otettava huomioon, että yleispalveludirektiivissä mainitaan nimenomaisesti kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoiman tarjonta⁴⁰. Vähimmäisvalikoiman tarjonta tarkoittaa, että koko jäsenvaltion alueella on oltava saatavilla tietty valikoima tietynlaisia kiinteitä yhteyksiä. Tästä syystä tämä kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoima yksilöidään suosituksessa yhdeksi vähittäismarkkinoiden erityistyyppiksi. Vähimmäisvalikoiman jokaisen yhteysluokan määrittelemistä omiksi markkinoikseen ei pidetä tarpeellisenä, koska markkinarakente on kussakin yhteysluokassa todennäköisesti samankaltainen. Vähittäistason yhteysluokkia ei ole tarpeen laajentaa vähimmäisvalikoiman kattamia yhteyskapasiteetteja suurempiin kapasiteetteihin, koska lähtökohtana on, että

⁴⁰ EYVL C 339, 7.11.1998, s. 6.

puuttuminen markkinoiden toimintaan tukkutasolla riittää ratkaisemaan mahdolliset ongelmat. Lähtökohtaisesti ei ole syytä epäillä, että näin ei olisi kiinteidenkin yhteyksien tapauksessa.

Tukkumarkkinoiden näkökulmasta voidaan erottaa useita erillisiä markkinoita, ja ero voidaan tehdä varsinkin kiinteiden yhteyksien paikallisosien ja runko-osien välillä. Se, mitä paikallisiin kuuluu, vaihtelee kunkin jäsenvaltion verkkorakenteen mukaan, ja on kyseisen valtion kansallisten sääntelyviranomaisten päätettävissä. Vaikka monilla runko-osien markkinoilla tärkeillä reiteillä todennäköisesti vallitseekin kilpailu jäsenvaltioiden tietyillä maantieteellisillä alueilla, runko-osat eivät välttämättä mahdollista vaihtoehtoja tarjontaa. Tästä syystä myös runko-osat on määritelty omiksi markkinoikseen. Lisäksi markkinat voidaan jakaa pieni- ja suurikapasiteettisiin kiinteisiin yhteyksiin.

Päätelmät

Suositukseseen olisi sisällytettävä seuraavat kiinteisiin yhteyksiin ja kiinteään siirtokapasiteettiin liittyvät yksittäiset markkinat:

Vähittäismarkkinat

Kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoiman vähittäismarkkinat⁴¹.

Tukkumarkkinat

Kiinteiden yhteyksien paikallisosien tukkumarkkinat.

Kiinteiden yhteyksien runko-osien tukkumarkkinat.

4.3. Muuttuvaan sijaintipaikkaan tarjottavat palvelut

4.3.1. Matkapuhelupalvelut

Tässä kohdassa i) kuvataan matkapuhelupalvelujen merkitykselliset vähittäismarkkinat, ii) määritellään niihin liittyvät tukkumarkkinat ja iii) yksilöidään markkinat puitedirektiivin liitteen I perusteella.

Vähittäismarkkinat

Kun tarkastellaan matkaviestinnän vähittäismarkkinoita kokonaisuudessaan, ei ole selvää voidaanko yksityis- ja yritysasiakkaiden katsoa kuuluvan samoille markkinoille vai ei, koska niitä näyttää olevan vaikea erotella, vaikka tiettyjen asiakasryhmien saamiseksi tai käyttötapojen edistämiseksi voidaankin soveltaa hyvin erilaisia hinnoittelurakenteita.⁴² Kun tarkastellaan kysynnän korvattavuutta, loppukäyttäjät eivät välttämättä välitä siitä, onko hinnoittelumalli suunnattu yrityksille vai yksityisasiakkaille, kunhan se vastaa käyttäjän käyttötottumuksia. Kun taas mitataan tarjonnan korvattavuutta monopolitestillä, yritysasiakkaita palveleva yritys voi helposti siirtyä palvelemaan yksityisasiakkaita pienen mutta pysyvän hinnankorotuksen seurauksena. Tilanne on päinvastainen kuin palvelujen tarjonnassa kiinteisiin sijaintipaikkoihin, jossa verkon kattavuus (ja taloudelliset kannattavuustekijät, joita liittyy verkon laajentamiseen muilla maantieteellisillä alueilla olevien sijaintipisteiden kattamiseksi) rajoittaa tällaista tarjonnan korvattavuutta.

⁴¹ Kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoima määritellään puitedirektiivin 17 artiklan mukaisesti *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistavassa standardiluettelossa.

⁴² Erityiset yritysasiakasmarkkinat voitaisiin määritellä esimerkiksi kauko- ja ulkomaanpuhelujen (ja kansainvälisten verkkovierailujen) vähittäistarjonnassa suurille yritysasiakkaille. Tällaisia markkinoita ei kuitenkaan ole yksilöity sääntelyllistä ennakoanalyysiä varten.

Ennalta ja jälkikäteen maksettavien matkaviestintäpalvelujen voidaan myös katsoa kuuluvan keskenään samoille markkinoille. Tarjontaa voidaan korvata helposti, ja samoin myös kysyntää (varsinkin siirtymällä ennakkoon maksetusta puheluajasta sopimussuhteeseen).

Vähittäistasolla voidaan yksilöidä useita erillisiä matkaviestinnän markkinoita. Matkapuhelimen käyttäjillä ei ole ilmeistä vaihtoehtoa matkaviestintäliittymän toteuttamiselle. Tarjonnankaan korvattavuus ei ole mahdollista, ellei saataville tule uusia radiotaajuuksia. Näin ollen näyttää siltä, että liittymiä voitaisiin pitää erillisinä markkinoina verrattuna palvelujen vähittäistarjontaan verkossa. Jokainen loppukäyttäjä kuitenkin hankkii liittymän matkaviestintäverkkoon juuri soittaakseen ja/tai vastaanottaakseen puhelua (kotimaassaan tai verkkovierailuina kansainvälisesti). Vaikka palvelun hankkiva käyttäjä päättäisikin olla soittamatta puhelua, hankintapäätöksen on kuitenkin perustuttava tarpeeseen pystyä vastaanottamaan puhelua – muutoin liittymä olisi täysin tarpeeton. Tällä on vaikutuksia vastaavien tukkumarkkinoiden määrittelyyn.

Ulkomaisiin verkkoihin tehtävien verkkovierailujen vähittäispalvelut

Vastaavat näkökohdat pätevät kansainvälisten verkkovierailujen vähittäismarkkinoihin. Kansainvälisten verkkovierailujen vähittäispalvelut tarjoavat mahdollisuuden soittaa ja vastaanottaa puhelua muussa maassa kuin siinä, jossa loppukäyttäjä on tehnyt liittymäsopimuksen. Kysynnän näkökulmasta kansainvälisten verkkovierailujen vähittäistarjonta näyttäisi muodostavan omat erilliset markkinansa.

Monopolitestissä muita matkapuhelutyyppisiä tarjoava kotimaanpuheluoperaattori voisi kuitenkin vastata hinnankorotukseen tekemällä ulkomaisten operaattoreiden kanssa sopimuksia verkkovierailujen vähittäispalvelujen tarjoamiseksi. Näin ollen voidaan määritellä laajemmat lähtevien puhelujen vähittäismarkkinat, jotka sisältävät kotimaan-, ulkomaan- ja verkkovierailupuhelut. Tämä ei merkitse, etteikö tukkutasolla voitaisi määritellä erityisiä kansallisia markkinoita kansainvälisille verkkovierailuille (ks. jäljempänä).

Lyhytsanomapalvelut vähittäistarjontana

Kun uusia vähittäispalveluja (kuten lyhytsanomapalveluja) kehitetään koko ajan laajasti lisää ja niiden käyttö lisääntyy, voidaan kysyä, pitäisikö määritellä vielä muita vähittäismarkkinoita. Tietyissä tapauksissa lyhytsanomapalvelun voidaan katsoa kohtuullisen hyvin korvaavan (kysynnän näkökulmasta) matkapuhelun.

Lisäksi monopolitestissä matkapuhelujen tarjoaja voisi siirtää kapasiteettia lyhytsanomien tarjontaan vastauksena hinnankorotukseen. Toisaalta lyhytsanomapalvelujen tarjoaja ei välttämättä yhtä helposti voi siirtyä tarjoamaan puhelua, joten tällainen epäsuhta saattaisi puhua kyseisten vähittäismarkkinoiden eriyttämisen puolesta, joskin useimmat käyttäjät näyttäisivät ostavan lyhytsanomapalvelunsa osana matkapuhelinliittymän palvelukokonaisuutta. Tätä suositusta varten ei ole yksilöity erillisiä lyhytsanomien vähittäismarkkinoita.

Vähittäismarkkinoihin liittyvät tukkumarkkinat

Liittymät ja lähdeverkkopalvelut

Vähittäispalvelun tarjonnan tärkeimmät edellytykset ovat verkkoliittymä, puhelun välittäminen lähdeverkossa, siirtopalvelut (eri muodoissaan) ja tarvittaessa puhelun välittäminen kohdeverkossa eli vastaanottajan verkossa. Verkko-operaattori tarjoaa yleensä liittymää ja lähdeverkkopalveluja yhtenä kokonaisuutena, joten niiden voidaan tukkutasolla katsoa kuuluvan samoille markkinoille. Tämä ei enää tulevaisuudessa välttämättä pidä paikkaansa, jos esimerkiksi operaattorin valinta toteutettaisiin matkaviestintäverkoissa vastaavasti kuin kiinteän verkon vakiintuneiden operaattoreiden kohdalla.

Merkitykselliset tukkumarkkinat näyttäisivät yleisesti ottaen olevan liittymät ja lähdeverkkopalvelut matkaviestintäverkoissa. Markkinoille tulolle on vielä esteitä, koska ilman taajuuksien käyttöoikeutta yritys voi tulla markkinoille vasta, kun käyttöoikeuksia myönnetään tulevaisuudessa lisää, joku muu operaattori myy sille käyttöoikeutensa tai se ostaa toimiluvan omaavan operaattorin. Vaikka tämä periaatteessa ei olekaan absoluuttinen markkinoille tulon este, koska taajuuksien yhteiskäytössä on useita mahdollisuuksia (kuten kansallista verkkovierailuoikeutta tai epäsuoraa reititystä koskevat yhteistyösopimukset), tällaisia rakenteita ei nykyarkkinoille vielä ole syntynyt. Näillä markkinoilla vähittäistasolla yleisesti todettu kilpailu viittäisi kuitenkin siihen, että puuttuminen markkinoiden toimintaan ennakkosääntelyn avulla tukkutasolla ei välttämättä ole perusteltua.

Tällä hetkellä komissio ei usko, että nämä markkinat sisällytettäisiin suosituksen tulevien tarkistusten yhteydessä.

Kansainväliset verkkovierailut tukkutarjontana

Tukkuperiaatteella myytävissä kansainvälisissä verkkovierailuissa tietty matkaviestintäoperaattori vuokraa toisen maan matkaviestintäoperaattorille siirtokapasiteettia (puheluminuutteja) ja verkkonsa käyttöoikeutta, jotta tämän asiakkaat voivat soittaa ja vastaanottaa puhelua ollessaan vuokraajan verkon alueella. Verkkovierailupalveluja tarjoaa tukkumyyntinä siten kohdemaassa toimiva matkaviestintäverkon operaattori (vierailukohdeverkko) lähtömaassa toimivalle matkaviestintäverkon operaattorille (lähtöverkko).

Kansainvälisten verkkovierailujen tukkupalvelut palvelevat kysyntää, joka tulee sellaisten ulkomaisten matkaviestintäoperaattorien taholta, joiden päätavoitteena on tarjota omille tilaajilleen saumatonta palvelua, joka ei rajoitu vain niiden oman fyysisen verkon alueelle. Tämä kysyntä taas perustuu kysyntään tilaajien taholta, jotka haluavat soittaa ja vastaanottaa matkapuhelua ulkomailla käyttäen samaa numeroa ilman tarvetta hankkia uusi SIM-kortti tai tehdä uusi liittymäsopimus ulkomaisen GSM-operaattorin kanssa. Kansainvälisten verkkovierailujen luonteenomaisiin vaatimuksiin kuuluvat lisäksi kattavuus (päätelaitteella oltava yhteys verkkoon), tavoitettavuus (yhteys saatava tietyn SIM-kortin tietyllä numerolla) ja liikkuvuus (yhteys on saatava myös liikkeellä). Nämä kolme piirrettä ovat tärkeitä tarkasteltaessa mahdollisia korvaajia kysyntä- ja tarjontapuolella.

Näille markkinoille tulolle on esteitä, koska vain toimiluvan saaneet matkaviestintäoperaattorit voivat tarjota tietyillä kansallisilla markkinoilla kansainvälisiä verkkovierailupalveluja. Lisäksi esteitä näyttäisi aiheutuvan verkkovierailusopimusten tekemistä koskevista rajoituksista. Toisaalta on selvästi matkaviestintäverkon operaattorien edun mukaista neuvotella halvempia tukkusopimuksia verkkovierailuista, jos ne näin voivat lisätä liikennettä verkossaan tai hankkia lisää uusia asiakkaita ja pitää vanhoja asiakkaitaan. Matkaviestintäverkon operaattoreilla on ilmeisesti toistaiseksi kuitenkin hyvin rajalliset mahdollisuudet ohjata verkkovierailuliikennettä haluamallaan tavalla.

Samana jäsenvaltion matkaviestintäverkko-operaattoreille tarjotut valtakunnalliset verkkovierailut (vaikka niitä tarjotaankin samalla lailla tukkupalveluna) muodostavat kansainvälisten verkkovierailujen tukkupalveluista erilliset markkinat kahdesta pääasiallisesta syystä. Ensimmäinen syy on se, että valtakunnallinen verkkovierailumahdollisuus juontaa useimmissa tapauksissa juurensa tilapäisestä sääntelyllisestä velvoitteesta⁴³, jolla velvoitetaan markkinoilla jo toimineet matkaviestintäoperaattorit tarjoamaan verkkovierailuja uuden

⁴³ Poikkeuksena on Suomi, jossa joillain syrjäseuduilla on katsottu tarpeelliseksi olla rajoittamatta verkkovierailuvelvoitteen voimassaoloaika.

tulokkaan tilaajille sen verkon laajentamisen alkuvaiheessa verkon ulkopuolelle vielä jäävillä alueilla. Toisena syynä on se, että vaikka valtakunnallinen verkkovierailuoikeus syntyykin kaupallisten neuvottelujen tuloksena, siihen ei liity ulkomaisia toimiluvanhaltijoita eikä rajat ylittävää ulottuvuutta, kuten kansainvälisissä verkkovierailuissa aina.

Kotimaisia matkaviestinnän tukkupalveluja, joissa toimiluvan omaavat matkaviestintäoperaattorit tarjoavat verkkonsa käyttömahdollisuutta ja kapasiteettia oman maansa palveluntarjoajille ei voida pitää vaihtoehtoina ulkomaisten matkaviestintäoperaattorien tarjoamille kansainvälisille verkkovierailuille. Suurin syy tähän on se, että tällaisiin palveluihin ei sisälly ominaisuutta, joka mahdollistaa ulkomaisen operaattorin tilaajien yksilöimisen ja tunnistamisen. Jos ulkomainen operaattori vuokraa tukkuhintaan pelkkää kapasiteettia asiakkaidensa vierailukohdealueen operaattorilla, ulkomaisen operaattorin tilaajan on hankittava uusi SIM-kortti ja uusi puhelinnumero vierailukohdeverkon operaattorilta.

Kansainvälisiä tukkutason verkkovierailupalveluja ei voida korvata minkäänlaisilla kiinteän verkon käyttömahdollisuuksilla, sillä nämä eivät pysty varmistamaan saavutettavuutta (tilaaja saavutettavissa tavanomaisen matkaviestintänumeron kautta) ja liikkuvuutta.

Operaattorin valinnalla toteutettu epäsuora yhteys (eli tukkutason lähdeverkkopalvelut ja kapasiteetti) ei toimisi tarjontapuolella todellisena vaihtoehtona, koska nykytekniikalla ja nykyisissä kaupallisissa olosuhteissa tämä palvelu ei pysty matkaviestintäoperaattorien kansainvälisten verkkovierailupalvelujen kaltaiseen kattavuuteen, saavutettavuuteen ja liikkuvuuteen. Tämä pätee samoista syistä todennäköisesti puhelukohtaiseen operaattorin ennaltavalintaan ja matkaviestintäverkon kapasiteetin tukkuvuokraukseen.

Palveluntarjoajat ja virtuaalisen matkaviestintäverkon operaattorit eivät kannattavasti pystyisi tarjoamaan itsenäisesti kansainvälisiä tukkutason verkkovierailuja, koska toistaiseksi matkaviestinnän verkko-operaattorit myyvät tukkutason verkkovierailuja vain toisille verkkotoimiluvan omaaville matkaviestintäoperaattoreille. Ne eivät siis tee kansainvälisiä verkkovierailusopimuksia palveluntarjoajien tai virtuaaliverkon operaattoreiden kanssa.

Näin ollen näyttäisi siltä, että tukkutason kansainvälisille verkkovierailuille löytyy hyvin vähän tarjonta- tai kysyntäpuolen korvaajia. Puitedirektiivin liitteessä I yksilöidään tähän ensimmäiseen suositukseen sisällytettäväksi "kansalliset markkinat kansainvälisille verkkovierailupalveluille yleisessä matkapuhelinverkossa". Niinpä markkinat on nyt yksilöity tässä suosituksessa.

Kohdeverkkopalvelut matkaviestintäverkoissa tukkutarjontana

Tässä yhteydessä tarkastellaan kahta kysymystä. Mitkä ovat tarkoituksenmukaiset merkitykselliset markkinat puhuttaessa puhelujen kohdeverkkopalveluista matkaviestintämarkkinoilla? Olisiko tarkoituksenmukaisesti määritellyt markkinat yksilöitävä tätä suositusta varten?

Matkapuhelujen kohdeverkkopalveluja tarvitaan sekä matkapuhelujen toteuttamisessa (niiden päätyessä toiseen matkaviestintäverkkoon) että sellaisten matkaviestintäverkkoon päätyvien puhelujen toteuttamisessa, jotka ovat peräisin kiinteitä sijaintipaikkoja palvelevista verkoista. Koska kohdeverkkomaksun määrää kohdeverkko, jonka on valinnut puhelun vastaanottaja, soittaja ei yleisesti ottaen voi vaikuttaa kohdeverkkomaksuihin. Tämä tilanne vallitsee nykyisellään Euroopassa yleisesti käytetyssä soittaja maksaa -periaatteessa.

Tämä ulkoinen kustannustekijä, jossa vastaanottaja voi itsenäisesti ja kielteisesti vaikuttaa soittajan etuihin, voidaan mahdollisesti "sisäistää" siten, että kohdeverkon kyky asettaa

kohtuuttomia kohdeverkkomaksuja rajoittuu. Se, voidaanko tällaisen prosessin odottaa toteutuvan vai ei, vaikuttaa sekä siihen, miten merkitykselliset kohdeverkkopalvelumarkkinat määritellään, että siihen, pitäisikö tämän suosituksen tarkoituksia varten yksilöidä merkitykselliset puhelujen kohdeverkkopalvelujen markkinat. Näitä näkökohtia tarkastellaan seuraavassa yksityiskohtaisemmin.

Vähittäismarkkinoilla puhelu tietylle käyttäjälle tai tietyn käyttäjän päätelaitteeseen ei korvaa puhelua toiselle käyttäjälle, ja tämä kysynnän korvattavuutta rajoittava tekijä pätee myös tukkutasolla. Lisäksi tukkutasolla on velvoite tarjota "kaikilta kaikille" -yhteenliitettävyyttä, joten operaattorit ovat lainsäädännön nojalla velvoitettuja tekemään yhteenliittämissopimuksia. Tarjonnan korvattavuudesta voidaan todeta, että jos kohdeverkkopalvelun tarjoaja korottaa kohdeverkkomaksua, vaihtoehtoisten operaattoreiden ei ole helppoa siirtyä palvelemaan kyseisiä markkinoita, koska niiden olisi tätä varten saatava käyttöönsä kyseisten käyttäjien SIM-korttien tiedot. Markkinat ovat kuitenkin laajemmat kuin puhelun välittäminen kohdeverkkossa tietylle yksittäiselle käyttäjälle, koska operaattorin ei ole helppo periä verkossaan eri käyttäjille päätyvistä puhelusta erilaisia kohdeverkkomaksuja. Näin ollen merkitykselliset markkinat ovat ainakin kunkin verkko-operaattorin kohdeverkkopalvelujen laajuiset.

Markkinamäärittelyssä tällainen lähtökohta kuitenkin merkitsee, että tarjoaja ja tuote kytkeytyvät täysin toisiinsa. Näin ollen on tärkeää tarkastella kysynnän ja tarjonnan korvattavuuden mahdollisuuksia, jotka voisivat rajoittaa kohdeverkkomaksuja ja myös verkko-operaattorien hinnoittelukäyttäytymistä niiden määritellessä kohdeverkkomaksuja. Tällainen rajoite olisi olemassa, jos verkko-operaattorin pyrkiessä korottamaan kohdeverkkomaksujaan (tai vastustaessa hinnanalennuspainetta) kokonaisvaikutus kyseiselle operaattorille olisi kielteinen. Tällainen tarjonnan korvattavuus ei vielä ole mahdollista, mutta voi toteutua jatkossa.

Ratkaisun voivat tarjota esimerkiksi ohjelmistopohjaiset SIM-kortit, joita tullaan todennäköisesti käyttämään ensin tilanteissa, joissa operaattorit toteuttavat loppukäyttäjilleen ohjelmistoteknisesti hinnoitteluun liittyviä erityisjärjestelyjä näiden vieraillessa ulkomaisissa verkoissa.

Kysynnän korvattavuus voisi rajoittaa matkapuhelujen kohdeverkkomaksuja. Tukkutasolla kysynnän korvautuminen ei ole mahdollista. Tukkutason kysyntä on vääjäämättömästi sidoksissa tarjontaan. (Soittajan) operaattori ei voi ostaa kohdeverkkopalveluja tietyssä verkossa muulta kuin kyseisen verkon operaattorilta (kuten edellä on selvitetty).

Vähittäistasolla tiettyjä mahdollisuuksia kysynnän korvattavuuteen kuitenkin on. Muun tyyppiset puhelut tai viestintämuodot (esim. vastapuhelu- ja puhelunsiirtojärjestelyt ja lyhytsanommat) voivat kohtuullisen riittävästi korvata edellä tarkastellut puhelut. Jotta tällainen kysynnän korvautumismahdollisuus laajentaisi markkinoita, sen olisi rajoitettava kohdeverkkomaksut asettavan operaattorin hinnoittelukäyttäytymistä siten, että hinnankorotus ei kokonaisuutena olisi kovin kannattava.

Tietyille puhelutyypeille voi löytyä korvaavia tuotteita, esimerkiksi kiinteästä verkosta matkapuhelimeen soitettu puhelu voidaan korvata matkapuhelimesta toiseen matkapuhelimeen soitetulla puhelulla.⁴⁴ Korvaavan puhelun olisi oltava verkon sisäinen, jotta sen seurauksena olisi hinnankorotuksen kannattavuuden alentuminen ja hinnoittelukäyttäytymisen rajoittuminen. Jos rajatulla käyttäjäryhmällä on mahdollisuus koota merkittävää ostovoimaa (kuten jäljempänä kuvataan), mahdollisella korvautuvuudella olisi

⁴⁴ Nämä vaihtoehdot voivat korvata (sekä täydentää) toisiaan, vaikka yleisesti ottaen kiinteän verkon markkinat määritelläänkin erillisiksi matkaviestintämarkkinoista.

suurempi vaikutus, koska se voisi johtaa kohdeverkkomaksujen menetysten lisäksi myös tilaajien siirtymiseen toisen verkon asiakkaiksi.

Mahdollinen korvaaja toiseen matkapuheluverkkoon suuntautuvalle matkapuhelulle voisi olla puhelu matkapuhelimesta kiinteän verkkoon. Tämä johtaisi kohdeverkkomaksujen menetykseen, mutta muodostaisi riittävän korvaavan vaihtoehdon vain tietyissä olosuhteissa (esim. kun tiedetään vastaanottajan olevan lankapuhelimen läheisyydessä).

Yhteenvetona voidaan todeta, että jotkut näistä korvausmahdollisuuksista voisivat rajoittaa kohdeverkkomaksuja, mutta niiden todellinen vaikutus riippuu myös käytännön olosuhteista. Ei ole mitään osoitusta siitä, että yksikään edellä mainituista kysynnän korvaajista toimisi operaattorin hinnoittelukäyttäjyymistä rajoittavana tekijänä.

Edellä kuvatun lisäksi loppukäyttäjät ja niiden operaattorit voivat välttää kohtuuttomia kohdeverkkomaksuja reitittämällä puheluja uudelleen tai muuttamalla niiden alkuperätietoja. On esimerkiksi mahdollista muuttaa puheluliikenteen lähdeverkkotietoa niin, että se näyttäisi olevan peräisin samasta matkaviestintäverkosta kuin mihin se on päätyvänsäkin. Jälkimmäinen käytäntö on mahdollinen vain sellaisille loppukäyttäjille, joilta tulee huomattavia määriä liikennettä kohdeverkkona toimivaan matkaviestintäverkkoon. Lisäksi matkaviestintäoperaattorit voivat laatia tällaisten käyttäjäryhmien erottelemiseksi erityisiä hinnoittelurakenteita.

Operaattoreiden kykyä perä kohtuuttomia kohdeverkkomaksuja voidaan rajoittaa myös vähittäistason ostovoimalla. Tällainen ostovoima voi olla pääasiassa kahdenlaista.

Ensimmäisessä tyypissä tulevien puhelujen määrällä on matkapuhelimen käyttäjille riittävästi merkitystä, jotta tulevien puhelujen hinta vaikuttaa päätökseen valittavasta operaattorista. Jotta tämä tekijä rajoittaisi kohdeverkkomaksuja, sen on oltava käyttäjille yhtä tärkeä vaikutin kuin muiden palvelujen, kuten lähtevien puhelujen ja liittymämaksujen, hinnoittelu. Nykyisin yleisesti käytetyn periaatteen mukaisesti soittaja maksaa puhelun eikä vastaanottaja, joten maksujen ja kohdeverkon asiakkaan taholta kyseiseen palveluun kohdistuvan kysynnän välillä ei ole suoraa yhteyttä. Matkaviestintäverkon asiakkaat eivät ole juurikaan olleet kiinnostuneita oman verkkonsa kohdeverkkomaksuista eli siitä, paljonko heille soittaminen maksaa.

Toisen tyyppistä ostovoimaa voivat käyttää rajatut käyttäjäryhmät silloin, kun tietyn käyttäjäryhmän (riippumatta siitä, maksavatko käyttäjät osan tulevien puhelujen kustannuksista) jäsenet soittavat keskenään niin paljon puheluja, jotta ne muodostavat huomattavan osan puhelulaskusta. Jos tietty verkko korottaisi kohdeverkkomaksuja ja nostaisi näin tulevien puhelujen hintaa, käyttäjäryhmän jäsenet voisivat kaikki siirtyä käyttämään jotain toista (heille yhteistä) verkkoa ja hyötyä näin verkon sisäisten puhelujen alhaisemmista hinnoista. Matkaviestintäoperaattorit voivat kuitenkin eriyttää hintoja eri käyttäjäluokkien kesken, ja tähän tarkoitukseen käytetäänkin verkon sisäisten puhelujen erityishinnoittelua ja tietyille käyttäjäryhmille tarjottuja alennuksia tiettyyn matkapuhelinnumeroon soitetuista puhelusta.

Yleisesti ottaen voidaan siis todeta, että vaikka matkaviestinnän loppukäyttäjillä onkin varaa valita verkkonsa ja verkon vaihtaminen on suhteellisen helppoa, ei ole laajaa näyttöä siitä, että tämä rajoittaisi kohdeverkkopalvelujen tukkutarjonnan hinnoittelua. Markkinamäärittelyssä ensimmäinen vaihtoehto on määritellä markkinoiksi kohdeverkkopalvelut kussakin matkaviestintäverkossa. Tämä merkitsisi, että nykyisellään jokainen matkaviestintäoperaattori olisi omilla kohdeverkkomarkkinoillaan ainoa palveluntarjoaja. Tällöinkin operaattorin markkinavoima riippuisi kuitenkin siitä, onko olemassa tasapainottavaa ostovoimaa, joka tekisi pysyvän hinnankorotuksen kannattamattomaksi.

Toinen vaihtoehto on määritellä markkinoiksi matkaviestinnän kohdeverkkopalvelujen kansalliset markkinat, mutta tällaisen määritelmän edellyttämää tarjonnan korvattavuutta ei toistaiseksi ole.

Kolmantena vaihtoehtona on määritellä markkinoiksi matkaviestintäpalvelujen toisiinsa yhteydessä olevat kansalliset markkinat. Jotta tämä määritelmä olisi pätevä, matkaviestintäverkon tilaajien olisi oltava kiinnostuneita heille tulevien puhelujen hinnasta ja näin ollen kohdeverkkomaksuista (jotka ovat tärkeä tekijä hinnanmuodostuksessa). Lisäksi on olennaista, että eri palvelut täydentävät tiiviisti toisiaan niin, että tilaajat eivät tarkastele verkkoa valitessaan palvelujen hintoja erikseen vaan yhtenä pakettina. Tällaisessa tilanteessa matkaviestintäoperaattori voisi korottaa kohdeverkkomaksuja ja sitä myötä tulevien puhelujen hintaa (menettämättä tilaajia) vain, jos se samalla alentaisi muiden pakettiin kuuluvien palvelujen hintaa. Tässä tapauksessa arvio markkinavoimasta kohdeverkkopalveluissa olisi samankaltainen kuin muissakin kokonaisuuden palveluissa. Mikäli kohdeverkkomaksujen tärkeys asiakkaiden silmissä olisi pienempi, markkinavoima kohdeverkkopalvelujen alalla voisi vastaavasti osoittautua suuremmaksi.

Tällä hetkellä (soittaja maksaa -järjestelmässä) voidaan siis päätellä, että tarkoituksenmukaiset merkitykselliset markkinat muodostuvat kohdeverkkopalveluista yksittäisissä verkoissa. Tällainen määritelmä voisi kuitenkin joutua kyseenalaiseksi, jos olisi i) teknisiä mahdollisuuksia toteuttaa kohdeverkkoyhteys muiden verkkojen kautta (tämä laajentaisi markkinamääritelmää kohdeverkkopalveluihin kaikissa verkoissa), ii) näyttöä siitä, että käyttäjät hyödyntävät vaihtoehtoisia viestintämuotoja korkeiden kohdeverkkomaksujen välttämiseksi tai iii) näyttöä siitä, että käyttäjät valitsevat liittymäntarjoajansa sen mukaan, paljonko soittaminen heidän numeroonsa maksaa (kaksi jälkimmäistä tekijää edellyttäisivät toisiinsa yhteydessä olevista markkinoista koostuvaa markkinamääritelmää, joka kattaisi liittymät, lähdeverkkopalvelut ja kohdeverkkopalvelut).

Jos markkinoiksi määritellään kohdeverkkopalvelut yksittäisessä matkaviestintäverkossa, tämä merkitsisi sitä, että kukin matkaviestintäoperaattori on ainoa palveluntarjoaja verkossaan. Tällöinkin operaattorin markkinavoima riippuisi kuitenkin siitä, onko olemassa tasapainottavaa ostovoimaa, joka tekisi pysyvän hinnankorotuksen kannattamattomaksi. Tilannetta on seurattava tarkkaan, ja sitä tarkastellaan uudelleen kesäkuussa 2004.

Datapalvelut tukkutarjontana

Tekstiviestit (lyhytsanomapalvelut eli SMS)

Tukkutason tekstiviestipalveluilla, mukaan luettuina tekstiviestien lähde- ja kohdeverkkopalvelut, tai yleisemmin matkaviestinnän kapeakaistaisilla datapalveluilla, on eräitä ominaispiirteitä, jotka antavat syyn tarkastella niitä erillään edellä käsitellyistä puheensiirron lähde- ja kohdeverkkopalveluista. Vähittäistasolla ei ole selvää, pitävätkö riittävän monet käyttäjät tekstiviestejä puhelun korvaajana, jotta lyhyiden puhelujen ja tekstiviestien voitaisiin katsoa kuuluvan samoille markkinoille. Vaikka joitain korvausmahdollisuuksia eittämättä onkin olemassa, ne tuskin riittävät perusteluksi tekstiviestien sijoittamiseen samoille markkinoille puhelujen kanssa. Jotta tietyt kaksi tuotetta olisivat samoilla markkinoilla, niiden ei tarvitse olla toistensa täydellisiä vaihtoehtoja. Riittää, että niitä riittävästi toisensa korvaavina pitäviä käyttäjiä on sellainen määrä, että tämä rajoittaa monopolitestissä mahdollisuuksia korottaa hintaa kannattavasti. Sekä kysynnän että tarjonnan näkökulmasta näyttää todennäköiseltä, että matkaviestinnän pikaviestit, kuten nykyisissä 2.5G-verkoissa tarjottavat multimediatekstit ja yleiset uudet datapalvelut sekä 3G-verkoissa myöhemmin tarjottavat kehittyneemmät pikaviestit tulevat toimimaan todellisia

vaihtoehtoina tekstiviesteille. Tästä syystä tekstiviestien voitaisiin ainakin kapeakaistapalvelujen näkökulmasta katsoa kuuluvan laajemmille datapalvelumarkkinoille.

Lähdeverkkopalvelujen näkökulmasta tekstiviestien lähettämisessä on puhelujen lähdeverkkopalveluissa vaikuttavien tavanomaisten markkinavoimien lisäksi mahdollisuus käyttää erilaisia siirtotapoja. Nämä kehittyvät jatkuvasti ja tekstiviestimarkkinoille on Internet-operaattorien lisäksi tulossa muitakin kiinteän verkon operaattoreita.

Matkapuhelujen ja tekstiviestien erot näkyvät kuitenkin kohdeverkkopalvelujen puolella. Ensinnäkään tekstiviestit eivät ole aikasidonnaisia kuten puhelut, mikä antaa operaattoreille mahdollisuuden eri reititysvaihtoehtoihin. Lisäksi tämä luo erilaisille operaattoreille mahdollisuuksia tulla markkinoille ja kasvattaa kysyntää, mikä luo luo puhelujen kohdeverkkopalvelujen markkinoilta mahdollisesti puuttuvaa tasapainottavaa ostovoimaa. Tämä saattaa vähentää matkaviestintäverkon operaattoreiden markkinavoimaa niiden omaan verkkoon tulevien tekstiviestien välittämisessä. Suuri osa lähetetyistä tekstiviesteistä näyttäisi olevan sellaisia, että niihin saatava vastaus tulee esimerkiksi lisäarvopalvelusta, jossa alkuperäisen viestin lähettäjä maksaa vastauksessa saamastaan sisällöstä. Tällaisissa tapauksissa tekstiviestin lähettäjä kiinnostaa vastausviestin välitysmaksu, joka usein muodostaa erillisen osan ostetun sisällön hinnasta. Tällaisissa olosuhteissa syntyy selvästi vastaanottaja maksaa -asetelman mukaista dynamiikkaa, joka saattaa rajoittaa operaattorin mahdollisuuksia hyödyntää markkinavoimaansa.⁴⁵

Tätä suositusta varten ei yksilöidä tukkutason tekstiviestimarkkinoita.

Muut matkaviestinnän datapalvelut

Puheensiirto- ja tekstiviestipalvelujen lisäksi matkaviestintäverkkojen ja langattomien solukoverkkojen kautta voidaan käyttää datapalveluja ja niihin liittyviä palveluja, kuten Internet-palveluja. Tällaiset käyttömuodot kehittyvät jatkuvasti. Nykyisen sukupolven verkkoja muunnetaan ja parannellaan tukemaan tiedonsiirtonopeuksia, jotka ovat suurempia kuin kiinteän verkon valintaisten liittymien tiedonsiirtonopeudet, ja kolmannen sukupolven ja sen jälkeisten verkkojen tiedonsiirtokapasiteetti on vielä suurempi.

Vähittäispalvelut ovat tällä hetkellä kehittymättömämpiä kuin kiinteän verkon puolella, ja nähtäväksi jää, miten palveluja tullaan tarjoamaan ja hinnoittelemaan kolmannen sukupolven verkoissa. Tässä vaiheessa on vaikea ennustaa datapalvelujen ja Internet-liittymien kehitystä sekä sitä, miten puheensiirto ja muut palvelut tulevat kehittymään kolmannen sukupolven verkoissa.

Esimerkkinä voidaan mainita, että vaikka perustekniikat paranneltujen toisen sukupolven ja kolmannen sukupolven verkkojen toteuttamiseksi ovatkin jo valmiina, on epävarmaa, miten palveluja tullaan hyödyntämään, mitä yhteyksikäytäntöjä tullaan käyttämään ja miten palveluja tullaan myymään ja hinnoittelemaan. On esimerkiksi mahdollista, että puheensiirtopalvelut hinnoitellaan tavalla, joka muistuttaa pakettivälitteisissä dataverkoissa käytettyä mallia, jossa

⁴⁵ Tällaisessa tilanteessa vastaanottaja maksaa -periaate koskee ainoastaan suhdetta sisällöntarjoajan tai lisäarvopalvelun tuottajan ja loppukäyttäjän välillä. Kohdeverkon operaattorilla näyttäisi kuitenkin edelleen olevan mahdollisuus suunnata markkinavoimaansa omille tilaajilleen toimitettavaan sisältöön. Voi käydä niin, että sisällöntarjoajat eivät pidä palvelujen tarjontaa loppukäyttäjille kannattavana, jos matkaviestintäverkon operaattori perii tekstiviesteistä liian korkeaa tukkutason kohdeverkkomaksua, ja matkaviestintäoperaattori voi laajentaa omaa tarjontaansa kaupallistamalla omat sisältöpalvelunsa ja toimimalla syrjivästi ehkäistäkseen todellisen kilpailun palveluntarjoajien suunnalta.

sekä vastaanottajat että lähettäjät maksavat osan tiedonsiirtokuluista. Tällainen kehitys muuttaisi taustatekijöitä, jotka vaikuttavat kohtuuttomien kohdeverkkomaksujen asettamiseen.

Moniin näistä kysymyksistä liittyy vielä tällä hetkellä hyvin suuria epävarmuustekijöitä, eikä korvaavuusnäkökohtia voida arvioida ennen kuin markkinoille tulee ja vakiintuu suurempi määrä palveluja. Edellä esitetyistä syistä tällä alalla ei yksilöidä vähittäis- tai tukkumarkkinoita tätä suositusta varten.

Päätelmät

Näin ollen suositukseen olisi sisällytettävä seuraavat muuttuvaan sijaintipaikkaan tarjottaviin puheensiirtopalveluihin liittyvät yksittäiset markkinat:

Vähittäismarkkinat

Ei yksilöityjä markkinoita.

Tukkumarkkinat

Liittymät ja puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkoina toimivissa yleisissä matkaviestintäverkoissa.

Puheensiirron kohdeverkkopalvelut yksittäisissä matkaviestintäverkoissa

Kansalliset markkinat kansainvälisille verkkovierailupalveluille yleisessä matkapuhelinverkossa.

4.4. Radio- ja televisiolähetysten siirtoverkkoihin liittyvät markkinat

Sähköisen viestinnän palveluihin kuuluvat myös radio- ja televisiolähetysiin käytettävissä verkoissa tarjottavat siirtopalvelut, mutta eivät sisällöntarjontapalvelut, eivätkä palvelut joissa harjoitetaan sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen avulla tarjotun sisällön toimituksellista valvontaa. Näin ollen radio- ja televisiolähetysten tarjonta ei kuulu tämän sääntelyjärjestelmän piiriin, mutta sen sijaan niiden siirtämiseen käytettävät verkot ja näihin liittyvät toiminnot kuuluvat.

Tästä syystä suositusta varten ei ole yksilöity vähittäismarkkinoita. Vähittäispalvelujen ominaispiirteet kuitenkin kuvataan lyhyesti, jotta niistä voidaan johtaa siirtopalvelujen tukkumarkkinat ja arvioida, olisiko suositusta varten yksilöitävä tukkumarkkinoita.

Loppukäyttäjille tarjottavien palvelujen vähittäismarkkinat muodostuvat kokonaisuudessaan radio- ja televisiolähetysten jakelusta ja ne sisältävät sekä ilmaislähetykset että tilaus- ja kertamaksupohjaiset palvelut, mutta myös vuorovaikutteisten palvelujen jakelun ja siirron.

Radio- ja televisiolähetykset, myös tilaus- ja kertamaksupohjaiset lähetykset, voidaan jaella analogisen tai digitaalisen verkon kautta. Tilaus- ja kertamaksupohjaisten lähetysten (ja joissain tapauksissa ilmaislähetysten) jakelu edellyttää yhteyttä loppukäyttäjien tiloihin ja mahdollisuutta valvoa kyseisten palvelujen käyttöoikeuksia. Lähetysyhtiöt käyttävät ehdollisen pääsyn järjestelmiä (ja niihin liittyviä toimintoja) valvoakseen, että palveluja voivat käyttää vain käyttöoikeuden ostaneet asiakkaat. Täysin vuorovaikutteisten palvelujen (tällä tarkoitetaan laajempaa vuorovaikutteisuutta kuin pelkästään loppukäyttäjän mahdollisuutta valita haluamansa lähetys) tarjontaan tarvitaan paluukanava. Paluukanava voi käyttää samaa verkkoa tai muuta siirtotietä, esimerkiksi puhelinlinjaa. Vuorovaikutteisten palvelujen jakelu ja käytönvalvonta toteutetaan yleensä ohjelmistoteknisesti tietojen selaamiseen ja vuorovaikutukseen liittyvin sovelluksin, joita varten tarvitaan erityinen

lisälaitte (joka sisältää myös ehdollisen pääsyn järjestelmän ja tarvittaessa salauksenpurkulaitteen).

Tällä hetkellä loppukäyttäjille toimitetaan radio- ja televisiolähetystyksiä käyttöympäristöstä riippuen maanpäällisten siirtoverkkojen, kaapeliverkkojen tai satelliittiverkkojen välityksellä. Tulevaisuudessa yleistyvät todennäköisesti myös muut siirtokanavat, kuten televerkot, joiden kaistanleveys on saatu riittävän suureksi DSL-tekniikalla tai muulla menetelmällä.

Markkinat voidaan yksilöidä sekä jaeltavien palvelujen että niiden jakeluverkon perusteella. Se, muodostavatko eri siirtoverkoissa jaellut samat palvelut erilliset markkinat vai eivät (mikä puolestaan vaikuttaa tukkumarkkinoiden määrittelyyn), riippuu useista tekijöistä. Tärkeä tekijä on se, voidaanko niiden hintansa ja tuoteominaisuuksiensa puolesta katsoa voivan korvata toisensa huomattavan käyttäjämäärän osalta. Tähän liittyvä tekijä on palvelun peittoalue (kattavuus) tai eri jakelumahdollisuuksien saatavuus. Merkitystä on myös loppukäyttäjien (tai huomattavan loppukäyttäjien määrän) mahdollisuuksilla siirtyä jakelumenetelmästä toiseen.

Tarkasteltaessa asiaan liittyviä tukkumarkkinoita voidaan todeta useita mahdollisia yleisiä markkinayhteyksiä sisällön jakeluun siirtoverkoissa loppukäyttäjille. Siirtoverkon omistava tai sitä hallinnoiva yritys voi itse hankkia sisältöä, jota se jakelee verkossaan vähittäisasiakkailleen tai loppukäyttäjilleen. Ohjelmatuotantoyritys tai lähetisyhtiö voi tarjota sisältöä siirtoverkkoon tai neuvotella ehdollisen pääsyn järjestelyistä, joiden avulla se voi jaella sisältöä sellaisille asiakkaille, joiden kanssa sillä on sopimus ohjelmien vastaanottamisesta. Lähetisyhtiö, jolla on omaa sisältöä tai sisältöön kohdistuvia oikeuksia, voi omistaa siirtoverkon tai hallinnoida sitä, mutta myös tarjota ehdollisen pääsyn palveluja, joiden kautta muut lähetisyhtiöt tai sisällöntarjoajat voivat jaella palvelujaan loppukäyttäjille.⁴⁶

Kuten edellä käy ilmi, tällä hetkellä saatavilla on kolme pääasiallista verkkoalustaa sisällön siirtoon ja jakeluun (maanpäälliset, kaapeli- ja satelliittiverkot). Tulevaisuudessa muidenkin kanavien käyttö todennäköisesti yleistyy. Digitaalitekniikkaa tukevien siirtojärjestelmien olemassaolo ja kattavuus vaihtelee Euroopan unionissa jäsenvaltioittain. Joissain jäsenvaltioissa ei ole rakennettu tai hyödynnetty laajalti kaapeliverkkoja. Monissa jäsenvaltioissa ei ole puolestaan kehitetty digitaalisia maanpäällisiä verkkoja. Televerkojen kehittäminen sellaisiksi, että ne voivat välittää radio- ja televisiolähetystyksiä, on vielä alkuvaiheissaan.

Kun siirtymistä eri jakelualustalta toiselle ei rajoiteta, ensimmäiset yksilöidyt tukkumarkkinat muodostuvat radio- ja televisiotoininnan siirtopalveluista ja jakeluverkoista niiltä osin kuin ne tarjoavat keinon jaella sisältöjä loppukäyttäjille. Kysynnän ja tarjonnan korvattavuuteen liittyvät tekijät eri jakelukanavien välillä voivat rajoittaa jakelukanavan vaihdon kannattavuutta. Tällaisessa tilanteessa tietyllä jakelukanavalla oletetussa monopoliasemassa oleva yritys voi mahdollisesti toimia muiden jakelukanavien yrityksistä välittämättä.

Jotta yritys voisi tarjota loppukäyttäjilleen tilaus- tai kertamaksupohjaisia lähetystyksiä tai vuorovaikutteisia palveluja, sen on hankittava yhdeltä tai useammalta siirtoverkolta oikeus hyödyntää (ellei se omista tai hallinnoi omaa siirtoverkkoa) erilaisia teknisiä

⁴⁶ Teknologisesti täysin yhdentyneessä toimintaympäristössä markkinoita voidaan yleisemmin kuvata laajakaistasisällön jakeluksi laajakaistaviestintään soveltuvissa verkoissa.

liitännäistoiminteita, kuten ehdollisen pääsyn järjestelmiä, sovellusohjelmaliittymiä ja sähköisiä ohjelmaoppaita.

Suositukselta varten ei kuitenkaan yksilöidä tukkumarkkinoita tällaisten teknisten liitännäispalvelujen (kuten ehdollisen pääsyn järjestelmien käyttöoikeuksien) tarjonnassa. Käyttöoikeusdirektiivin 5 ja 6 artiklassa, sovellettuna yhdessä sen liitteen I kanssa, säädetään jäsenvaltioille oikeus vaatia ehdollisen pääsyn järjestelmiä tarjoavia kaikkia operaattoreita tarjoamaan tällaisten järjestelmien käyttöoikeutta oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin tai soveltaa tällaisia käyttöoikeusehtoja ainoastaan sellaisiin operaattoreihin, joilla on todettu olevan huomattava markkinavoima merkityksellisillä markkinoilla. Näin ollen käyttöoikeusdirektiivin nojalla suosituksessa ei ole tarpeen yksilöidä tämän alan merkityksellisiä tuote- ja palvelumarkkinoita.

Jos jäsenvaltio päättää käyttöoikeusdirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa sille annetun mahdollisuuden mukaisesti antaa kansallisille sääntelyviranomaisilleen luvan tehdä markkina-analyysin sen selvittämiseksi, onko tarpeen soveltaa tällaisia ehtoja ainoastaan sellaisiin operaattoreihin, joilla on todettu olevan huomattava markkinavoima merkityksellisillä markkinoilla, on otettava huomioon seuraavat seikat.

Keskeinen kysymys yrityksille, jotka haluavat saada käyttöönsä teknisiä liitännäistoiminteita (kuten ehdollisen pääsyn järjestelmiä), on mahdollisuus tarjota palvelujaan liiketoiminnan elinkelpoisuuden ylläpitämiseksi riittävän monille loppukäyttäjille tai neuvotella yhteydestä näihin asiakkaisiin pikemminkin kuin mahdollisuus neuvotella kaikkien jakelukanavien käyttöoikeudesta ja yhteydestä kaikkiin loppuasiakkaisiin. Lisäksi loppukäyttäjät voivat vaihtaa jakelukanavaa tarjottujen palvelujen ja oletettujen kokonaiskustannusten perusteella. Ainoastaan silloin, jos hinnankorotus monopolitestissä koskisi kaikkia jakelukanavia, yrityksellä (joka hakee tukkumarkkinoilta yhteyksiä loppukäyttäjiin) ei olisi korvaavia vaihtoehtoja. Jos jakelukanavan vaihtamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat huomattavan suurelle osalle käyttäjistä riittävän korkeat⁴⁷, voidaan väittää, että merkityksellisten markkinoiden olisi muodostuttava teknisistä liitännäistoiminteista tietyllä jakelukanavalla.

Näin ollen, jos jäsenvaltio päättää suorittaa ennakkosääntelyyn liittyvän markkina-analyysin, merkityksellisten markkinoiden katsotaan muodostuvan teknisten liitännäistoiminteiden tukkutarjonnasta kaikilla asiaan liittyvillä jakelukanavilla, elleivät siirtymiskustannuksiin ja saatavilla oleviin jakelukanaviin liittyvät kansalliset olosuhteet edellytä suppeampaa markkinamääritelmää.

Päätelmät

Seuraavat radio- ja televisiolähetysten siirtoverkkoihin liittyvät markkinat olisi sisällytettävä suositukseen:

Tukkumarkkinat

Radio- ja televisiotoiminnan siirtopalvelut ja jakeluverkot niiltä osin kuin ne tarjoavat keinon jaella sisältöjä loppukäyttäjille.

⁴⁷ Loppukäyttäjien ryhtyessä tietyn jakelukanavan lähetysten tilaajiksi he voivat ottaa päätöstä tehdessään huomioon myös mahdollisesta siirtymisestä aikanaan aiheutuvat kustannukset. Lisäksi siirtokustannusten ja odotettujen tulojen suhteesta riippuen palveluntarjoajat saattavat maksaa uusille asiakkailleen osan siirtokustannuksista kasvattaakseen asiakaskuntaansa.

5. SIIRTYMINEN UUTEEN JÄRJESTELMÄÄN – MARKKINOIDEN MÄÄRITTELY PUITEDIREKTIIVIN LIITTEEN I MUKAISESTI

Jaksossa 2 kuvataan, mitä uudessa sääntelyjärjestelmässä säädetään siirtymisestä vuoden 1998 järjestelmästä uuteen järjestelmään ja erityisesti mitä säädetään olemassa olevien velvoitteiden uudelleentarkastelusta uuden sääntelyjärjestelmän säännösten ja periaatteiden valossa.

Kuten puitedirektiivin liitteen I otsikosta käy selvästi ilmi, kaikki liitteessä luetellut markkina-alat on sisällytettävä ensimmäiseen suositukseen, jotta kansalliset sääntelyviranomaiset voivat tarkastella uudelleen vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän perusteella asetettuja nykyisiä velvoitteita. Jos niitä ei sisällytettäisi suositukseen, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävä niistä erikseen ilmoitus komissiolle noudattaen puitedirektiivin 7 artiklassa säädettyä menettelyä.

Puitedirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa kuitenkin edellytetään komissiota määrittelemään markkinat kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti. Jaksossa 4 tehdyn tarkastelun perusteella kaikkia puitedirektiivin liitteessä I olevia markkina-aloja ei kuitenkaan voida pitää kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti määriteltynä markkinoina. Näin ollen komissio on määritellyt markkinat (jotka vastaavat puitedirektiivin liitteessä I lueteltuja markkina-aloja) uudelleen kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisesti. Niillä aloilla, joilla kansalliset viranomaiset ovat asettaneet huomattavan markkinavoiman yrityksille velvoitteita vuoden 1998 sääntelyjärjestelmän mukaisesti, niiden olisi tämän vuoksi analysoitava, vallitseeko niillä vastaavilla markkinoilla todellinen kilpailu, jotka on määriteltävä kilpailuoikeuden mukaisesti ja jotka on lueteltu suosituksen liitteessä.

Käyttöoikeusdirektiivin 7 artiklan 2 kohdassa ja yleispalveludirektiivin 16 artiklan 2 kohdassa olevien, voimassa olevien velvoitteiden uudelleentarkastelua koskevien säännösten mukaan komissio yksilöi vanhan järjestelmän velvoitteiden kannalta merkitykselliset markkinat ensimmäisessä merkityksellisiä tuote- ja palvelumarkkinoita koskevassa suosituksessa. Tämä vaatimus täytetään tämän asiakirjan liitteessä I olevalla luettelolla. Vanhassa järjestelmässä säänneltyjen markkinoiden ja puitedirektiivin liitteen I väliset yhteydet kuvataan taulukossa 1. Puitedirektiivin liitteen I markkinoiden ja tässä suosituksessa yksilöityjen markkinoiden väliset yhteydet kuvataan taulukossa 2.

Kun kansalliset sääntelyviranomaiset analysoivat merkitykselliset markkinat käyttäen liitteessä lueteltuja tarkkoja tuote- ja palvelumarkkinoiden määritelmiä, niiden ei tarvitse tehdä markkinamääritelmistään komissiolle ilmoitusta puitedirektiivin 15 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan perusteella. Puitedirektiivin 7 artiklan mukainen ilmoitus on sen sijaan tehtävä päätöksistä nimetä tai jättää yritys nimeämättä huomattavan markkinavoiman yritykseksi näillä markkinoilla.

Kuten huomattavan markkinavoiman arvioimisesta annettujen ohjeiden luvussa 4 tarkemmin selitetään, puitedirektiivin 16 artiklassa edellytetään, että jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat, että uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti yksilöidyillä markkinoilla vallitsee todellinen kilpailu, ne poistavat kaikki olemassa olevat huomattavan markkinavoiman omaavien yritysten erityisvelvoitteet. Jos kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat, ettei merkityksellisillä markkinoilla vallitse todellinen kilpailu, niiden on nimettävä yritykset, joilla on huomattava markkinavoima ja asetettava tarvittavat sääntelylliset velvoitteet tai vaihtoehtoisesti pidettävä voimassa jo olemassa olevat velvoitteet tai muutettava näitä

velvoitteita. Joissain tapauksissa vuoden 1998 sääntelyjärjestelmässä asetetut velvoitteet voidaan siis asettaa uudelleen uudessa sääntelyjärjestelmässä, joskin tämä perustuu silloin huomattavaan markkinavoimaan uuden sääntelyjärjestelmän mukaisesti analysoiduilla ja määritellyillä merkityksellisillä markkinoilla.

Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä puitedirektiivin liitteessä I luetelluista markkina-aloista ja niitä vastaavista kilpailuoikeudellisista markkinoista, sekä maininta siitä, missä kohtaa suosituksen liitettä ne esiintyvät.

Taulukko 2: Liitteen I markkina-alat tässä suosituksessa

Puitedirektiivin liitteessä 1 luetellut markkina-alat	Vastaavat kilpailuoikeudelliset markkinat suosituksen liitteessä I
Vähittäistaso	
Yleisen puhelinverkon tietyssä sijaintipaikassa olevan liittymän ja sen käyttömahdollisuuden tarjonta	1. Yksityisasiakkaille tarjottavat liittymät kiinteästä sijaintipaikasta yleiseen puhelinverkkoon 2. Yrityisasiakkaille tarjottavat liittymät kiinteästä sijaintipaikasta yleiseen puhelinverkkoon 3. Yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat paikallis- ja/tai kotimaanpuhelupalvelut 4. Yrityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat paikallis- ja/tai kotimaanpuhelupalvelut 5. Yrityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat ulkomaanpuhelupalvelut 6. Yksityisasiakkaille kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat yleisesti saatavilla olevat ulkomaanpuhelupalvelut
Kiinteiden yhteyksien tarjonta loppukäyttäjille	7. Kiinteiden yhteyksien vähimmäisvalikoima
Tukkutaso	
Puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa	8. Puhelinliikenteen välittäminen kiinteästä sijaintipaikasta lähdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa
Puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä kiinteässä puhelinverkossa	9. Puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa kiinteään sijaintipaikkaan
Kauttakulkupalvelut yleisessä kiinteässä puhelinverkossa	10. Kiinteään sijaintipaikkaan tarjottavat kauttakulkupalvelut yleisessä puhelinverkossa

Puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa	15. Liittymät ja puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa
Puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa	16. Puheensiirron kohdeverkkopalvelut yksittäisissä matkaviestintäverkoissa
Kiinteiden yhteyksien yhteenliittäminen (lyhyen matkan yhteyksien yhteenliittäminen)	13. Kiinteiden yhteyksien paikallisosien tukkumarkkinat 14. Kiinteiden yhteyksien runko-osien tukkumarkkinat
Yleisen kiinteän puhelinverkon käyttöoikeus, mukaan luettuna tilaajayhteyksien eriytetty käyttöoikeus	11. Metallijohdinpohjaisten tilaajayhteyksien ja niiden osien eriytetyn käyttöoikeuden (ja rinnakkaiskäyttöoikeuden) tukkutarjonta laajakaista- ja puheensiirtopalvelujen tarjoamiseksi 12. Tukkutason laajakaistayhteydet
Yleisten matkaviestintäverkkojen käyttöoikeus, mukaan luettuna operaattorin valintamahdollisuus	15. Liittymät ja puhelinliikenteen välittäminen lähdeverkkona toimivassa yleisessä matkaviestintäverkossa
Kiinteän siirtokapasiteetin tukkumyynti muille sähköisten viestintäverkkojen tai -palvelujen tarjoajille	13. Kiinteiden yhteyksien paikallisosien tukkumarkkinat 14. Kiinteiden yhteyksien runko-osien tukkumarkkinat
Eriytetyillä tilaajayhteyksillä (kierretyt metalliset parikaapelit) tarjotut palvelut	11. Metallijohdinpohjaisten tilaajayhteyksien ja niiden osien eriytetyn käyttöoikeuden (ja rinnakkaiskäyttöoikeuden) tukkutarjonta laajakaistaisten Internet-palvelujen tarjoamiseksi
Yleisessä matkapuhelinverkossa tarjottavien kansainvälisten verkkovierailupalvelujen kansalliset markkinat	17. Kansalliset tukkumarkkinat kansainvälisille verkkovierailupalveluille yleisessä matkapuhelinverkossa

6. SUOSITUKSEN JULKAISEMINEN JA UDELLEENTARKASTELU

Ennen tätä suositusta järjestettiin heinäkuussa 2002 julkinen kuuleminen sen luonnoksesta sekä lokakuussa 2002 lisäkuuleminen kansallisten sääntely- ja kilpailuviranomaisten kanssa. Komissio tarkastelee suositusta säännöllisesti uudelleen sen mukaan, mikä on markkinoiden kehitysvauhti ja miten paljon aikaa kansalliset sääntelyviranomaiset tarvitsevat markkinoiden analysoimiseksi, sekä ottaen huomioon luvussa 1 esitetyn periaatteen, jonka mukaan

ennakkosääntelyllisten velvoitteiden asettaminen todellisen kilpailun puuttumisen korjaamiseksi edellyttää tietynasteista jatkuvuutta, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta markkinatoimijoiden näkökulmasta.

Kuten puitedirektiivin 16 artiklassa todetaan, kansallisten sääntelyviranomaisten on säännöllisesti analysoitava markkinat uudelleen suosituksen uudelleentarkastelun perusteella.

Tarkastellessaan suositusta uudelleen komissio kuulee jäsenvaltioita, kansallisia sääntelyviranomaisia, kansallisia kilpailuviranomaisia ja kaikkia asiaan liittyviä tahoja julkisen kuulemisen kautta.

Komissio harkitsee viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2004 markkinakehityksen perusteella, onko tätä suositusta tarkistettava.

⁴⁸ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33.

⁴⁹ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 7.

⁵⁰ EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51.

⁵¹ EYVL C 372, 9.12.1997, s. 5.