



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.12.2004  
KOM(2004) 759 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE  
SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Euroopan sähköisen viestinnän sääntely ja markkinat vuonna 2004**

**[SEK(2004)1535]**

## 1. JOHDANTO

Komissio on antanut sarjan tiedonantoja, joiden perustana on ollut Lissabonissa julkistettu visio tietopohjaisen eurooppalaisen talouden kehittämistä. Komissio on korostanut keskeistä asemaa, joka sähköisellä viestinnällä on lähes kaikilla muilla talouden aloilla, sekä tuonut esiin innovatiivisten viestintäpalvelujen mahdollisuuksia työvoiman tuottavuuden lisääjänä<sup>1</sup>.

Yksi näiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tekijä, joka on tuotu esiin myös monissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä, on EU:n uuden sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän<sup>2</sup> täytäntöönpano. Järjestelmä pohjautuu eri teknologioiden suhteen puolueettomiin sääntelyperiaatteisiin, jotka täysimääräisesti jäsenvaltioissa sovellettuina auttavat markkinoita tuottamaan valinnanvaraa ja lisäarvoa kuluttajien hyödyksi. Jotta järjestelmästä saataisiin täydet hyödyt irti, on äärimmäisen tärkeää saada se käyttöön nopeassa aikataulussa. Myös EY:n kilpailusääntöjen tehokkaalla soveltamisella on tässä tärkeä rooli.

Komissio on tiiviisti tukenut sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanoa raportoimalla kehityksestä, tekemällä yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja ryhtymällä tarvittaessa oikeudellisiin toimenpiteisiin niitä valtioita kohtaan, joissa täytäntöönpanossa on ilmennyt puutteita. Sääntelystä ja markkinoista laaditussa viime raportissa<sup>3</sup> keskityttiin komission tärkeimpinä pitämiin puutteisiin täytäntöönpanoprosessissa. Tässä tiedonannossa tarkastellaan pääasiassa markkinoiden kehitystä ja jäljellä olevia sääntelyn kannalta keskeisiä kysymyksiä. Tiedonanto perustuu aiempaa yksityiskohtaisempaan analyysiin ja markkinatietoihin, jotka esitellään samanaikaisesti laaditussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Tiedot kattavat nyt ensimmäistä kertaa kaikki 25 jäsenvaltiota. Sääntelyn osalta kuvataan yleisesti ottaen tilannetta, joka vallitsi 1. lokakuuta 2004. Markkinatiedot ulottuvat 1. elokuuta 2004 saakka, ellei toisin mainita.<sup>4</sup>

## 2. KESKEISET MARKKINAMUUTOKSET

Sähköisen viestinnän alalla näkymät ovat enenevässä määrin myönteisiä. Kilpailu tehostuu useimmilla markkinoilla tuoden mukanaan kuluttajille hyötyjä alhaisempien hintojen, paremman laadun ja innovatiivisten palvelujen muodossa.

Koko ala, ja varsinkin kiinteiden verkkojen toimiala, on nousemassa vaiheesta, jolle olivat luonteenomaisia kustannusleikkaukset ja velkaantuneisuusasteen pienentäminen. Innovaatiot matka- ja laajakaistaviestinnässä sekä jossain määrin myös perinteisissä kiinteän verkon palveluissa toimivat kasvuhakuisuuden vetureina. Alan kokonaiskasvu, joksi vuonna 2004 arvioidaan 4,6 prosenttia<sup>5</sup>, on vakiintunut ja tulee ohittamaan BKT:n kasvun EU25-alueella. Keskeisiä vetureita ovat vahvaan kasvuun päässeet kiinteän verkon datapalvelut (11,5 prosentin kasvu) ja matkaviestintä (7 prosentin kasvu)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ks. komission tiedonanto *Nopeiden yhteyksien Eurooppa: sähköisen viestinnän viimeaikainen kehitys*, KOM(2004) 61 lopullinen. Ks. myös komission tiedonanto *Laajakaistaiset matkaviestintäpalvelut*, 30. kesäkuuta 2004, KOM(2004) 447.

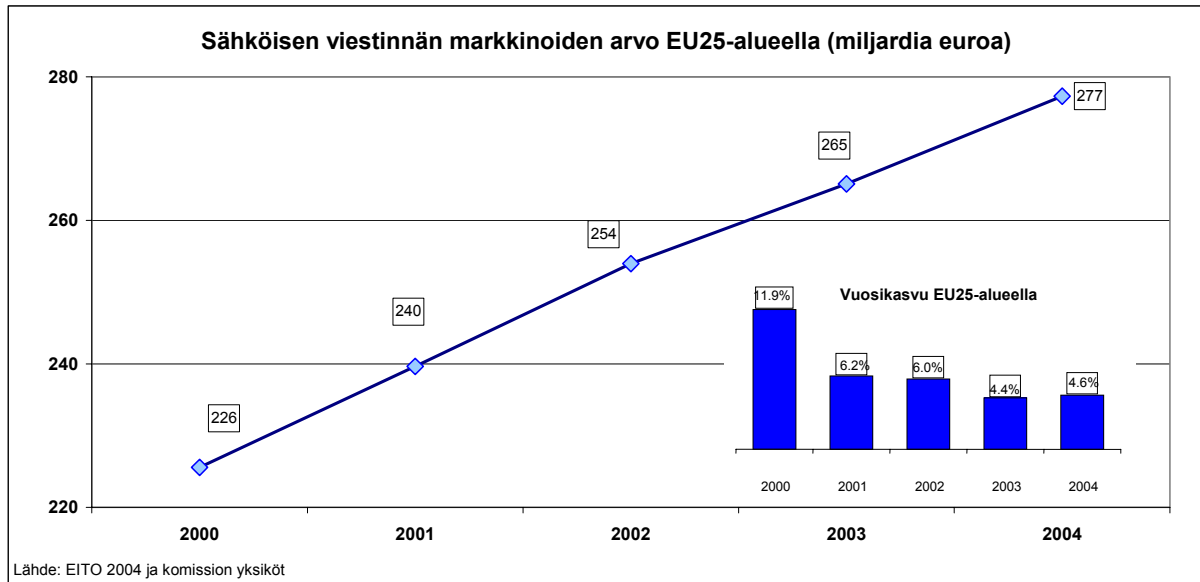
<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/new\\_rf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm)

<sup>3</sup> *Euroopan sähköisen viestinnän sääntely ja markkinat vuonna 2003*, KOM(2003) 715.

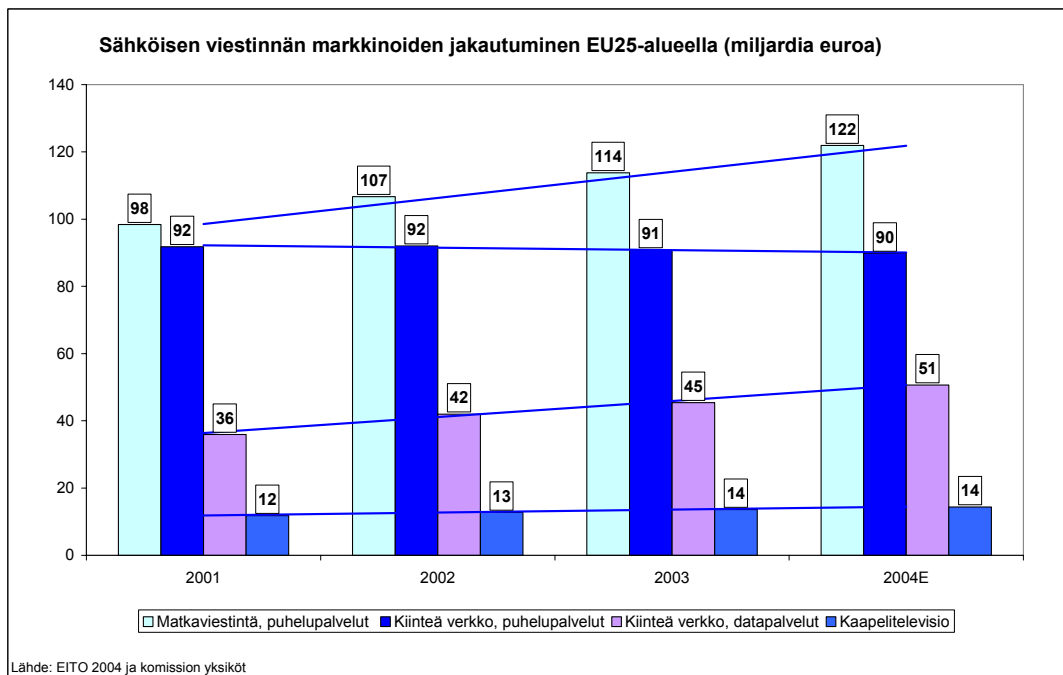
<sup>4</sup> Ellei toisin mainita, tiedot on saatu kansallisilta sääntelyviranomaisilta.

<sup>5</sup> Nimellisarvona laskettuna. Lähde: EITO ja IDATE.

<sup>6</sup> Lähde: EITO:n arvio.



Näiden yleistrendien taustalta löytyy joukko yksittäisiä kehityssuuntauksia. Ensinnäkin kiinteän verkon puhelupalvelut ovat arvomääräisesti taantuneet kilpailun painaessa hintoja alas. Toiseksi laajakaistaliittymät ovat yleistyneet huimaa vauhtia, kun hinnat ovat laskeneet ja infrastruktuuripohjainen kilpailu lisääntynyt uusien markkinatulokkaiden edetessä investointiportilla<sup>7</sup>. Kolmanneksi matkaviestimet yleistyvät edelleen, ja vaikka puhelukäyttö on edelleen ykkösasemassa, myös matkaviestinnän datapalvelujen kasvusta on merkkejä. Useimmissa jäsenvaltioissa on tuotu markkinoille myös kolmannen sukupolven verkkoja ja palveluja.

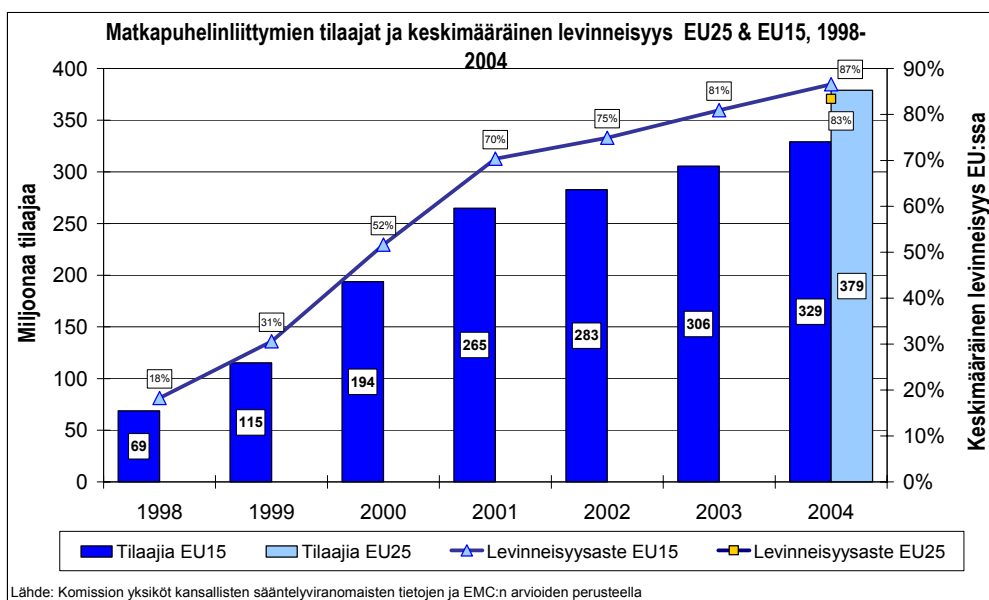


<sup>7</sup>

Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa uusi tulokas vuokraa ensin jo markkinoilla toimineiden kilpailijoiden infrastruktuuria arvoketjun eri tasoilla asiakaskannan rakentamiseksi ja ryhtyy tämän jälkeen asteittain laajentamaan omaa infrastruktuuriaan lähemmäs loppukäyttäjiä.

## 2.1 Matkaviestintäpalvelut

Matkaviestintäpalvelujen tuotot ovat nyt suurempia kuin kiinteän verkon puheensiirron vastaavat. Ala pääsi vuonna 2004 vakaaseen ja vahvaan 7 prosentin kasvuun osin matkaviestinnän datapalvelujen ansiosta. Myös keskimääräinen levinneisyysaste jatkaa kasvuaan ollen nyt EU25-alueella 83 prosenttia; EU15-alueen levinneisyysaste on noussut kuudella prosenttiyksiköllä 87 prosenttiin. Matkapuhelinliittymän tilaajia on nyt yli 379 miljoonaa. Tulevaisuudessa matkaviestinnän kasvuveturina EU:ssa tulevat todennäköisesti toimimaan erilaiset kehittyneet lisäarvopalvelut.



Muutamien yleisten trendien perusteella näyttäisi siltä, että kilpailu tietyillä matkaviestinnän osa-alueilla on lisääntymässä. Johtavien operaattorien keskimääräinen markkinaosuus on pudonnut viime vuoden 46,6 prosentista tämän vuoden 43,2 prosenttiin; pudotus on suurempi kuin kolmena viime vuonna yhteensä. Matkapuhelinnumeron siirtäminen, jossa tilaaja voi säilyttää vanhan puhelinnumeron vaihtaessaan operaattoria, on vuoden aikana lisääntynyt – joissain maissa huomattavastikin. Tämä mahdollisuus on ollut erityisen suosittu niissä maissa, jossa siirtämisestä käyttäjälle aiheutuvat kulut on asetettu suhteellisen alhaisiksi.

Kuten jäljempänä verkkojen yhteenliittämistä koskevasta kohdasta käy ilmi, matkaviestintäoperaattorien perimät kohdeverkkomaksut ovat vuoden aikana laskeneet ilahduttavasti monissa EU-maissa, ja ne tulevat entisestään laskemaan kansallisten sääntelyviranomaisten toimien tuloksena. Ongelmallisina pidetään vielä kansainvälisten verkkovierailujen korkeita hintoja. Komissio tutkii edelleen kilpailusääntöjen perusteella matkaviestintäoperaattorien välisiä kansainvälisten verkkovierailujen tukkuhintoja. Heinäkuussa tänä vuonna komissio antoi alustavan lausuntonsa perustamissopimuksen 82 artiklan rikkomisesta tukkutason kansainvälisten verkkovierailujen markkinoilla Yhdistyneessä kuningaskunnassa<sup>8</sup>. Myös Euroopan sääntelyviranomaisten ryhmä ERG tutkii parhaillaan kansainvälisiä verkkovierailuja. Komissio kehottaa sääntelyviranomaisia saattamaan mahdollisimman nopeasti päätökseen analyysit yksittäisten matkaviestintäoperaattorien perimistä kohdeverkkomaksuista ja kansainvälisten verkkovierailujen tukkuhinnoittelusta.

<sup>8</sup> Komission lehdistötiedote IP/04/994 <http://europa.eu.int/rapid>.

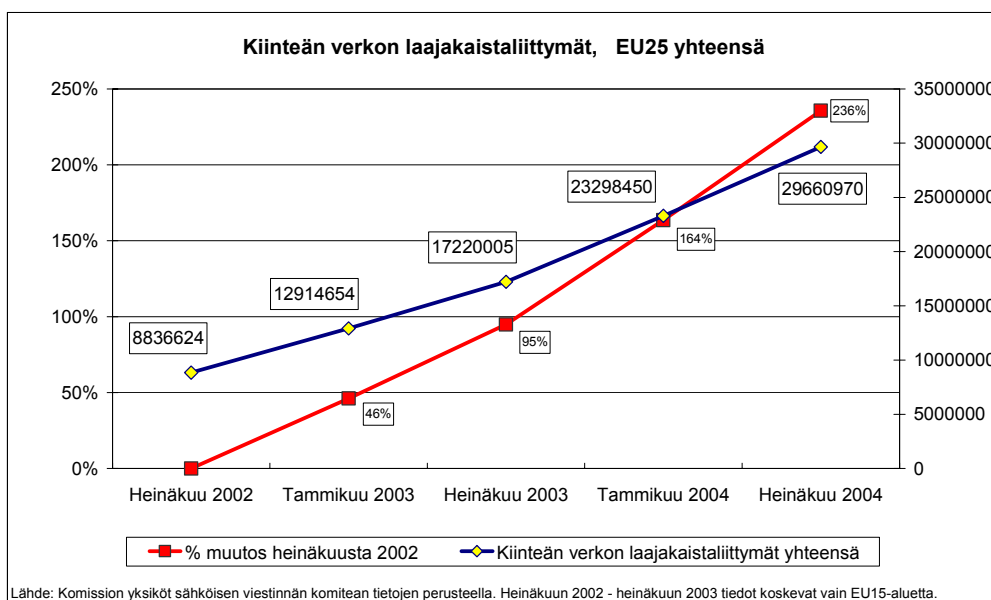
## Kolmannen sukupolven matkaviestintäpalvelujen (3G) käynnistyminen

3G-palvelujen markkinoilletulo on kiihtynyt vuonna 2004: kaikkiaan 75:sta 3G-toimiluvan haltijasta 30 tarjoaa nyt kaupallisia palveluja ja 21 on esikaupallisessa vaiheessa. EU:ssa on arviolta noin 2,6 miljoonaa 3G-palvelujen tilaajaa ja vuoden 2004 loppuun mennessä 3G-verkot tavoittavat EU:ssa keskimäärin noin 43 prosenttia väestöstä<sup>9</sup>. Laajamittainen kaupallinen käyttöönotto lisääntyy vuoden 2005 aikana, jolloin 3G-palvelujen suosiota massamarkkinoilla voidaan arvioida tarkemmin.

### 2.2 Laajakaista

Laajakaistamarkkinoiden kasvu on tänä vuonna jatkunut, ja laajakaistaliittymien määrä on lisääntynyt yli 72 prosentilla. EU25-alueella on nyt 29,6 miljoonaa laajakaistaliittymää, mikä vastaa 6,5 prosenttia väestöstä. EU15-alueella osuus on 7,6 prosenttia – viime vuonna vastaava luku oli 4,5 prosenttia. Laajakaistamarkkinoiden kasvu johtuu suurelta osin kilpailupaineesta ja kiinteän verkon operaattoreiden pyrkimyksistä kompensoida puhelupalvelujen tuoton heikkenemistä. Uusien tulokkaiden osuus laajakaistamarkkinoista on edelleen kasvussa ja tällä hetkellä 43,7 prosenttia - kasvua viime vuodesta on 2,2 prosenttiyksikköä. Uusien tulokkaiden osuus DSL-markkinoista (78 prosenttia laajakaistaliittymistä on DSL-liittymiä) on myös kasvanut ollen nykyisellään 30,2 prosenttia – kasvua viime vuodesta on kertynyt lähes 8 prosenttiyksikköä. Joissain maissa laajakaistaliittymien kilpailu on kuitenkin vielä heikkoa. Komissio tarkkailee kehitystä aktiivisesti ja puuttuu tarvittaessa tilanteeseen.

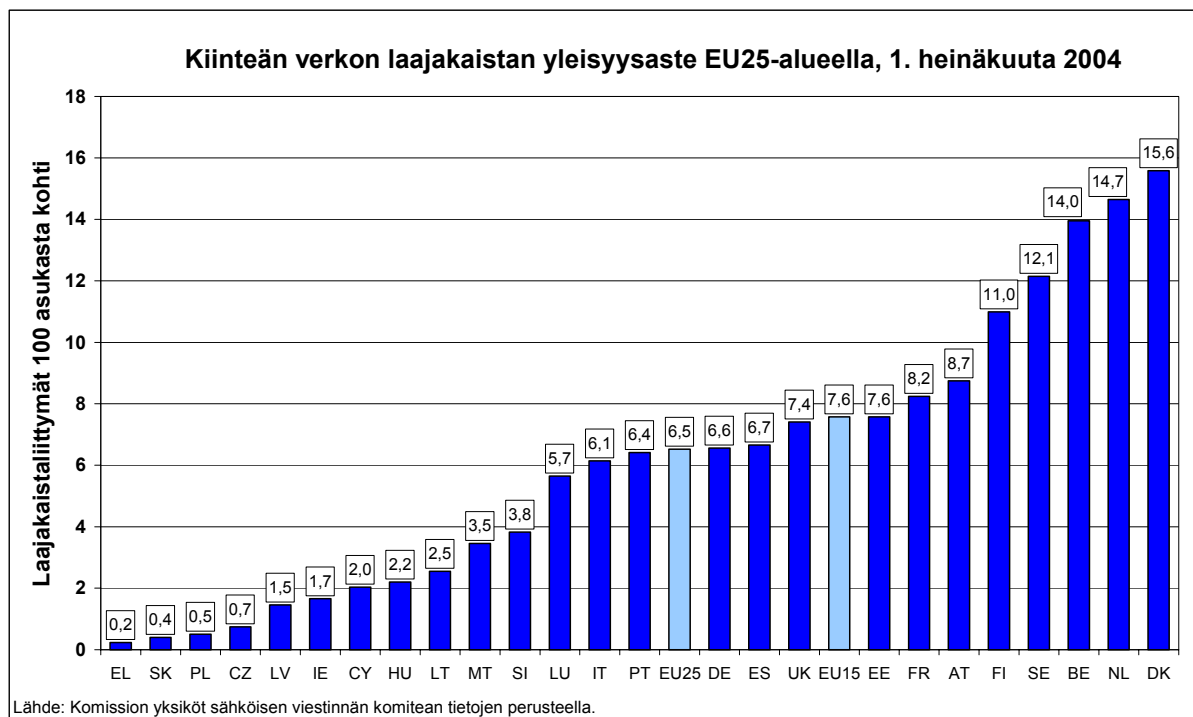
Perustamissopimuksen 82 artiklaan perustuneen kilpailuoikeudellisen selvityksen johdosta Deutsche Telekom antoi komissiolle sitoumuksen, jonka mukaan se lopetti 1. huhtikuuta 2004 hintapainostukseen johtaneen laajakaistainfrastruktuurihinnoittelunsa alentamalla hintoja, joita se perii kilpailevilta yrityksiltä tilaajayhteyksiensä yhteiskäytöstä.<sup>10</sup>



<sup>9</sup> Arvio perustuu kansallisilta sääntelyviranomaisilta saatuihin tietoihin.

<sup>10</sup> Komission lehdistötiedote IP/04/281 <http://europa.eu.int/rapid>.

Laajakaistaliittymien levinneisyys vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain ja se on yleisesti ottaen suurin sellaisissa maissa, joissa esiintyy merkittävää infrastruktuuritason kilpailupainetta kaapeliverkkojen ja muiden vaihtoehtoisten verkkojen suunnalta ja tilaajayhteyksien eriyttämisen kautta.

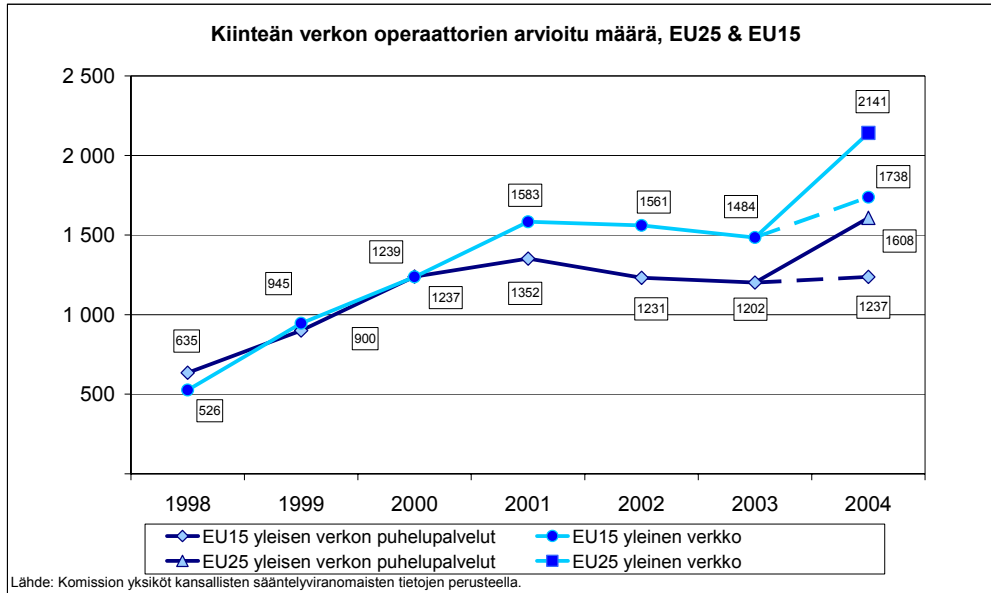


### 2.3 Eriytetyt tilaajayhteydet

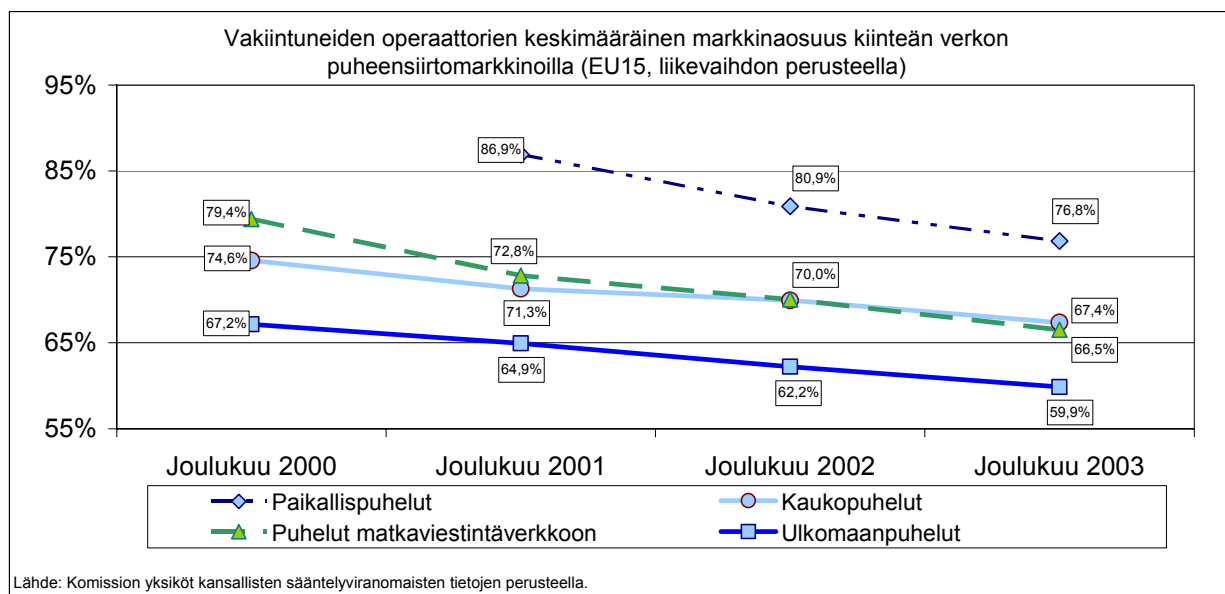
Huomionarvoinen suuntaus on ollut eriytettyjen tilaajayhteyksien (täysin eriytettyjen ja yhteiskäytössä olevien) määrän 110 prosentin kasvu EU15-alueella vuoden 2003 heinäkuun 1,8 miljoonasta heinäkuun 2004 yli 3,8 miljoonaan. Tämän kehityksen taustalta löytyy kaksi tekijää: päättäväinen sääntely varsinkin hinnoittelussa on aikaansaanut myönteisiä tuloksia, ja joissain maissa uudet markkinatulokkaat ovat alkaneet lisätä infrastruktuuri-investointejaan.

## 2.4 Kiinteän verkon puheensiirtopalvelut

Vaikka kiinteiden verkkojen toimialalla tuotot ovatkin olleet tasaisen hitaassa laskussa, näille markkinoille tulijoiden määrä on nyt arvioiden mukaan ensimmäistä kertaa moneen vuoteen kasvussa.



Tämä tosinenkin yhdessä vakiintuneiden operaattoreiden markkinaosuuksien jatkuvan yleisen laskun kanssa viittaa siihen, että kilpailu on kiinteän verkon markkinoilla monissa maissa lisääntymässä. Hinnat ovat joillakin markkinalohkoilla laskeneet vuoden mittaan ja vakiintuneet operaattorit tarjoavat asiakkaansa pitääkseen entistä laajempaa valikoimaa eri tarpeisiin räätälöityjä hinnoittelukokonaisuuksia. Myös kiinteän verkon numeron siirrettävyys on saanut merkittävästi parempaa jalansijaa jäsenvaltioissa.



Kuten yllä olevasta kaaviosta käy ilmi, vakiintuneiden operaattorien markkinaosuus on edelleen laskussa kaikissa kiinteän verkon puhelutyypeissä. Joissain jäsenvaltioissa vakiintuneen operaattorin osuus varsinkin paikallispuheluista on kuitenkin edelleen suuri. On myös nähtävissä selvä yhteys markkinoiden vapauttamisen ajoituksen ja vakiintuneen operaattorin markkinaosuuden välillä. Tämä näkyy erityisen selkeästi uusissa jäsenvaltioissa, joissa vakiintuneiden operaattorien osuudet – jälleen varsinkin paikallispuheluissa – ovat monissa tapauksissa yli 90 prosenttia.

Tällä hetkellä 31 prosenttia kuluttajista käyttää kauko- ja ulkomaanpuheluihinsa vaihtoehtoista operaattoria. Paikallispuheluissa osuus on lähes 20 prosenttia. Suurin osa vaihtoehtoista operaattoreista toimii epäsuorasti, eli käyttäen esimerkiksi operaattorin valinta - tai ennaltavalinta-toimintoa. Vain 6,47 prosentissa tapauksista yhteys vaihtoehtoiseen verkkoon voidaan muodostaa suoraan.<sup>11</sup>

Koska matkaviestinnän tulot ovat kasvaneet, kiinteän verkon tulojen lasku voisi osittain joutua puheluliikenteen siirtymästä matkaviestintäverkkoihin. Monissa uusissa jäsenvaltioissa, joissa kiinteän verkon levinneisyys on suhteellisen alhainen, uudet asiakkaat voivat hyvinkin päätyä pelkkään matkapuhelimeen. On kuitenkin näkyvissä merkkejä siitä, että uudet innovaatiot, kuten puheensiirto IP-yhteyskäytännön avulla ja kiinteän verkon tekniikkaa ja matkaviestintää yhdistävät tuotteet, saattavat ajan mittaan katkaista kiinteän verkon vähenevien tulojen trendin.

## 2.5 Verkkojen yhteenliittäminen

Verkkojen yhteenliittämismahdollisuus on yksi kilpailtujen markkinoiden kulmakivistä. Kiinteiden verkkojen puolella yhdysliikennemaksujen lasku on jatkunut, joskin entistä hitaampana, ja maksut näyttäisivät olevan asettumassa saavutetulle tasolle. Matkaviestinnässä taas on jo jonkin aikaa esitetty epäilyjä siitä, että monissa tapauksissa matkaviestintäverkkojen kohdeverkkomaksut eivät ole missään suhteessa aiheutuneisiin kustannuksiin. Sääntelytoimien ansiosta näissä maksuissa on viimeisen vuoden kuluessa nähty ilahduttavaa laskua. Huomattavan markkinavoiman matkaviestintäoperaattorien perimät kohdeverkkomaksut verkkoonsa kiinteästä verkosta tulevista puheluista laskivat EU15-alueella heinäkuun 2003 ja heinäkuun 2004 välisenä aikana 14 prosentilla.

## 2.6 Kuluttajat

Jo sähköisen viestinnän markkinoiden vapauttamisesta lähtien on ollut selvää, että kuluttajille on koitunut jatkuvasti lisää hyötyjä hintojen alenemisena, valinnanvaran laajentumisena ja innovatiivisempina palveluina. Tämä kehitys jatkuu kilpailun lisääntymisen ja uuden sääntelyjärjestelmän tarjoaman joustavuuden ansiosta. Tänä vuonna valinnanvara on laajentunut, kun markkinoille on tullut uusia yrityksiä ja laajakaistatarjontaan on tullut uusia vaihtoehtoja<sup>12</sup>. Kilpailupaineen lisääntyessä hinnat ovat joissain puhelutyypeissä laskeneet.<sup>13</sup>

Kiinteän verkon palveluissa ja matkaviestinnässä on nähtävissä innovatiivisia yhdistelmätuotteita, 3G-palvelut alkavat saada jalansijaa ja kehittyneet datansiirron lisäarvopalvelut ovat infrastruktuuri-investointien lisääntymisen myötä levinneet laajalle.

---

<sup>11</sup> Jolloin vaihtoehtoisen operaattorin oma verkko ulottuu loppukäyttäjälle saakka tai se käyttää vuokraamaansa täysin eriytettyä tilaajayhteyttä.

<sup>12</sup> Tarjolla on entistä suurempi valikoima hinta- ja yhteysnopeusvaihtoehtoja.

<sup>13</sup> Kauko- ja ulkomaanpuheluissa.



Jäljellä on kuitenkin vielä monia haasteita. Tilaajayhteyksissä ja laajakaistassa kilpailu on tietyissä maissa vielä suhteellisen vähäistä, ja yleinen kilpailutilanne vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Jatkossa edistyminen riippuu siitä, miten hyvin uutta sääntelyjärjestelmää ja EY:n kilpailusääntöjä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.

### **3. SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN SISÄLLYTTÄMINEN KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN 25 JÄSENVALTION EU:SSA**

Jäsenvaltioiden (15 jäsenvaltion EU) oli määrä sisällyttää uusi sääntelyjärjestelmä lainsäädäntöönsä ydindirektiivien<sup>14</sup> osalta 24. heinäkuuta 2003 mennessä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin osalta 30. lokakuuta 2003 mennessä. Kymmeneen uuteen jäsenvaltioon järjestelmää sovellettiin kokonaisuudessaan 1. toukokuuta 2004 lähtien.

Nopea ja virheetön täytäntöönpano on alan kannalta erittäin tärkeää. Viivästyksiset hidastavat prosessia, jossa kansalliset sääntelyviranomaiset analysoivat markkinat ja poistavat, muuttavat tai asettavat sääntelyllisiä velvoitteita markkinoiden kilpailutilanteen mukaan. Vakavampi haitta on kuitenkin negatiivinen viesti, jonka viivästyminen antavat kuluttajille ja markkinoille. Vuotta 2003 edeltäneinä viitenä vuotena uudet markkinatulokkaat (muut kuin vakiintuneet operaattorit) tekivät yksin EU15-alueella 70 miljardin euron arvosta investointeja<sup>15</sup>. Vakiintuneet operaattorit ja uudet tulokkaat kaavailevat myös tulevana vuosina merkittäviä lisäinvestointeja. Epäselvät oikeudelliset puitteet haittaisivat suuresti tätä kehitystä.

Kaksikymmentä jäsenvaltiota on hyväksynyt tarvittavan primaarilainsäädännön ja tehnyt tästä ilmoituksen komissiolle. Tämä on mittava saavutus, joka on kaikissa tapauksissa edellyttänyt joko vanhan lainsäädännön täydellistä uudistamista tai kokonaan uutta lainsäädäntöä. Jäljellä on kuitenkin vielä viisi jäsenvaltiota, jotka ovat kylläkin kaikissa tapauksissa edenneet merkittävästi lainsäädäntöprosessissa, mutta joiden on vielä hyväksyttävä lisää primaarilainsäädäntöä järjestelmän sisällyttämiseksi oikeusjärjestykseen:

#### **Belgia, Kreikka, Luxemburg, Tšekin tasavalta, Viro.**

Komissio on käynnistänyt oikeudelliset toimet ilmoitusvelvollisuutensa laiminlyöneitä maita kohtaan, ja yhteisöjen tuomioistuimien käsittelee parhaillaan tapauksia, joissa vastaajina ovat Belgia, Kreikka ja Luxemburg.

Sekundaarilainsäädäntöä (joka joissain tapauksissa on aineellista) tarvitaan vielä kahdeksassa jäsenvaltiossa, jotta primaarilainsäädäntö saadaan kaikilta osin täytäntöönpanut:

#### **Espanja, Ranska, Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Slovenia, Slovakia.**

Komissio tutkii parhaillaan, ovatko jäsenvaltioiden ilmoittamat kansalliset säädökset EU:n säännösten mukaisia, ja ryhtyy tarvittaessa perustamissopimuksessa määrättyihin toimenpiteisiin.

---

<sup>14</sup> Puite-, käyttöoikeus-, valtuutus-, yleispalvelu- ja kilpailudirektiivi.

<sup>15</sup> Investment by New Entrants in Europe, 2004, Strategy and Policy Consultants Network.

#### 4. PUITEDIREKTIIVIN 7 ARTIKLAAN PERUSTUVAT MENETTELYT

Puitedirektiivin 7 artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on toimitettava toimenpide-ehdotuksensa etukäteen komission arvioitaviksi, jotta komissio voi varmistaa, että markkinoiden määrittely ja analyysi on tehty EU:n kilpailusääntöjen mukaisesti ja että yhteismarkkinoilla toimitaan yhdenmukaisesti. Komissio voi esittää näkemyksensä toimenpide-ehdotuksesta ja vaatia toimenpiteistä luopumista, jos se katsoo markkinamäärittelmän tai tietyn huomattavan markkinavoiman nimeämisen olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa tai luovan esteen sisämarkkinoille.

Lokakuun 1. päivään 2004 mennessä komissio oli saanut yhdeksältä jäsenvaltiolta 101 ilmoitusta, joista suurin osa tuli Itävallalla, Suomelta, Portugalilta ja Yhdistyneeltä kuningaskunnalta. Komissio on saattanut päätökseen 92 tapaus ohjeistaen kansallisia sääntelyviranomaisia markkina-analyyseissä ja ottaen samalla huomioon poliittiset ja täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat, jotta kaikissa jäsenvaltioissa voitaisiin varmistaa johdonmukainen mutta silti tasapainoinen lähestymistapa. Lisäksi komissio on järjestänyt ennen virallisen ilmoituksen jättämistä 58 kokousta 15 jäsenvaltion kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa toimenpide-ehdotusten sisältämien ongelmien ratkaisemiseksi. Tähän mennessä yhtä lukuun ottamatta (yleisessä matkaviestintäverkossa tapahtuvien verkkovierailujen kansalliset tukkumarkkinat) kaikista markkinoista, jotka yksilöidään merkityksellisistä markkinoista annetussa suosituksessa, on saatu vähintään yksi ilmoitus. Marraskuun 1. päivään 2004 mennessä komissio oli käyttänyt veto-oikeuttaan ainoastaan kolmessa tapauksessa<sup>16</sup>.

Ilmoitusten arvioinnissa syntyneen yleiskäsityksen mukaan sääntelyssä keskitytään entistä tarkemmin markkinoiden puutteisiin. Yleisesti ottaen kansalliset sääntelyviranomaiset ovat pyrkineet noudattelemaan suosituksessa annettuja markkinamäärittelmiä. Kaksilla markkinoilla on kuitenkin esiintynyt erilaisia lähestymistapoja. Kyseessä ovat laajakaistakapasiteetin tukkumarkkinat (joskus tähän on sisällytetty kaapeliverkossa tarjottava laajakaistakapasiteetti, mikä komission mielestä on mahdollista ainoastaan jos kaapeliverkossa tosiaan tarjotaan bittivirtatuotetta vastaavaa tuotetta) ja radio- ja televisiolähetysten siirtopalvelut (jotka on jaoteltu jakelukanavan – eli maanpäällinen verkko, kaapeliverkko, satelliittiverkko – mukaan).

Yleisesti ottaen huomattavan markkinavoiman nimeämisissä on noudateltu asiaa koskevilla ohjeilla kuvailtuja periaatteita. Vaikka markkinaosuus onkin edelleen tärkeä tekijä, kokonaisanalyysin kannalta merkittäviksi on osoittautunut myös muita tekijöitä (muun muassa markkinoiden dynamiikka, markkinoilletulon esteet ja potentiaalinen kilpailu).

Korjaavista toimenpiteistä voidaan todeta, että kansalliset viranomaiset asettavat huomattavan markkinavoiman yrityksiksi nimetyille yrityksille velvoitteita yleensä merkityksellisillä markkinoilla havaittujen ongelmien perusteella. Joissain tapauksissa kansalliset sääntelyviranomaiset ovat toimineet epäsymmetrisesti, eli asettaneet samassa jäsenvaltiossa vastaavilla markkinoilla toimiville huomattavan markkinavoiman yrityksille erilaisia velvoitteita. Tämä on uudessa järjestelmässä mahdollista, kunhan ratkaisulle löytyy vahvat perusteet.

---

<sup>16</sup> Näissä tapauksissa oli kyse ulkomaanpuhelinmarkkinoista (asiat FI/2003/0024 ja FI/2003/0027) ja yleisten matkaviestintäverkkojen verkkoonpääsyn ja nousevan liikenteen markkinoista (asia FI/2004/0082) Suomessa sekä yleisen kiinteän puhelinverkon kauttakulkupalvelujen markkinoista (asia AT/2004/0090) Itävallassa.

Saatujen kokemusten perusteella kansalliset sääntelyviranomaiset ovat toimenpiteisiin ryhtyessään erittäin hyvin ottaneet huomioon komission päätöksissä esitetyt näkemykset.

## **5. UUDEN SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN TÄYTÄNTÖÖNPANO 25 JÄSENVALTION EU:SSA**

Vaikka yleistilanne markkinoilla onkin myönteinen, komissio on yksilöinyt joukon keskeisiä aloja, joilla sääntelyä jäsenvaltioissa on vielä parannettava. Seuraavassa tarkastellaan muutamia tärkeimpiä sääntelyllisiä kysymyksiä.

### **5.1 Kansalliset sääntelyviranomaiset**

Kansallisten markkinoiden kyky toimia hyvin on suoraan sidoksissa siihen, miten tarkoituksenmukaiset oikeudelliset puitteet jäsenvaltiossa on luotu kansallisten sääntelyviranomaisten toiminnalle.

Kansallisten sääntelyviranomaisten on oltava riippumattomia kaikista kaupallisista ja muista eduista. Niille on myös annettava kaikki järjestelmässä säädetyt toimivaltuudet ja niiden on pystyttävä käyttämään valtuuksiaan ilman ulkopuolista painostusta.

Komissio suhtautuu erittäin kannustavasti työhön, jota kansalliset sääntelyviranomaiset ovat tähän saakka tehneet markkina-analyysien laadinnan ja ilmoittamisen yhteydessä, ja erityisesti viranomaisten yhteistyöhön eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmässä ERG:ssä, jossa ne ovat pyrkineet järjestelmän mukaisesti löytämään yhteisiä lähestymistapoja sääntelyyn.

Komissio epäilee kuitenkin vahvasti, että riippumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteita ei vielä täysin ole kunnioitettu kaikissa 25 jäsenvaltiossa. Ongelmallisena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että aina ei ole pystytty tekemään selvää eroa valtion omistussuoksien ja sääntelypäätösten välille. Ongelmia aiheuttaa myös se, että joissain maissa kansallisilla viranomaisilla on liian rajalliset mahdollisuudet ryhtyä markkina-analyysien edellyttämiin korjaaviin toimenpiteisiin. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että sellaiset ministeriöt, joita ei ole ilmoitettu markkina-analyysistä vastaaviksi kansallisiksi sääntelyviranomaisiksi, puuttuvat kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksiin antamalla ohjeita tai kehotuksia. Joissain tapauksissa sääntelyviranomaisen mahdollisuuksia säännellä markkinoita rajoittaa pikemminkin kansallinen lainsäädäntö. Lainsäädännössä voidaan esimerkiksi rajoittaa kansallisten sääntelyviranomaisten käytettävissä olevien korjaavien toimenpiteiden valikoimaa tai säätää sääntelyllisten velvoitteiden asettamiselle liian tiukkoja ehtoja. Lisäksi vaikka kansallisessa lainsäädännössä annettaisiin kansallisille sääntelyviranomaisille täydet toimivaltuudet, on tapauksia joissa todellinen kilpailu estyy kun sääntelyviranomaisten antamien päätösten noudattamista ei valvota.

Komissio pitää ongelmallisena myös kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksiä koskevien muutoksenhakumenettelyjen pitkää kestoa. Komissio tutkii tässä suhteessa tilannetta varsin monessa jäsenvaltiossa. Ongelmaa kärjistää joissain tapauksissa vielä se, että sääntelyviranomaisen päätöksen voimaantuloa lykätään järjestelmällisesti niin kauan kun muutoksenhakumenettely on käynnissä.

Varsin monilla sääntelyviranomaisilla on lisäksi ollut joissain tapauksissa resurssiongelmia, kun niiden on suoritettava markkina-analyysijä ja samalla huolehdittava markkinavalvonnasta, riitojenratkaisusta ja päätösten noudattamisen seurannasta.

## **5.2 Valtuutusten myöntämisestä perittävät maksut**

Valtuutusjärjestelmien hallinnointiin ja verkkojen rakentamisoikeuksiin liittyvien maksujen olisi määrädyttävä selkeiden perusteiden mukaisesti ja niiden olisi oltava oikein suhteutettuja ja puolueettomasti perusteltavissa sekä katettava ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneet hallinnolliset kustannukset. Muita maksuja ei saa asettaa.

Komissio tutkii tilannetta muutamissa jäsenvaltioissa, joissa maksut ovat suhteellisen suuria ja joissa näiden periaatteiden noudattaminen on vielä varmistettava. Komissio selvittää myös, ovatko markkinatoimijoille asetetut erilaiset maksut ja maksuosuudet järjestelmissä, joilla pyritään edistämään laajakaistan yleistymistä, direktiivin mukaisia.

## **5.3 Radiotaajuuksien yksinomaiset käyttöluvut**

Jäsenvaltioiden myöntäessä radiotaajuuksien yksinomaisia käyttölupia niiden on käytettävä avoimia ja syrjimättömiä menettelyjä. Vaikka tämä vaatimus onkin laajasti sisällytetty kansallisiin lainsäädäntöihin, komissio tutkii, noudatetaanko edellä mainittuja perusteita käytännössä eräissä jäsenvaltioissa. Epävarmuutta tästä aiheuttaa kansallisen taajuusjakotaulukon puuttuminen sekä tiettyjen käyttölupamenettelyjen soveltaminen.

## **5.4 Verkkojen asennusoikeudet, laitteistojen yhteissijoittaminen ja laittilojen yhteiskäyttö**

Komissio on pannut merkille edelleenkin eri puolilla EU:ta ilmenevät ongelmat, joita liittyy varsinkin matkaviestinnässä tarvittavien mastojen ja antennien asennusoikeuksiin ja tähän liittyviin maksuihin. Nämä ongelmat ovat muutamissa tapauksissa hidastaneet kolmannen sukupolven verkkojen rakentamista, johon toisinaan kohdistuu kansallisissa toimiluvissa tiukkoja aikatauluvaatimuksia. Esimerkki hyvistä toimintatavoista tässä yhteydessä on erään kansallisen sääntelyviranomaisen perustama julkinen tietokanta nykyisistä ja tulevista mastojen sijoituspaikoista.

## **5.5 Yleispalvelun tuottaminen**

Yksi sääntelyjärjestelmän keskeisiä periaatteita on tarjota kaikille loppukäyttäjille tietty vähimmäisvalikoima tietynlaatuista palveluja kohtuuhintaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että mitään yritystä tai yritysryhmää ei lähtökohtaisesti estetä tuottamasta yleispalvelua. Komissio tutkii tarkkaan epäilyjä, joiden mukaan joissain jäsenvaltioissa yleispalvelun tarjoaja saatetaan nimetä tämän periaatteen vastaisesti tai noudattamatta riittävää avoimuutta.

## **5.6 Siirtovelvoitteet**

Jäsenvaltiot voivat asettaa siirtovelvoitteita ainoastaan silloin kun nämä ovat välttämättömiä tiettyjen selkeästi määriteltyjen yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio tutkii tapaa, jolla tällaisia velvoitteita asetetaan tietyissä maissa selvittääkseen erityisesti, onko velvoitteiden ja tavoitteiden välillä selvä yhteys, jotta viranomaiset eivät käyttäisi harkintavaltaansa siirtovelvoitteen asettamisessa mielivaltaisesti.

## **5.7 Tilaamaton kaupallinen viestintä**

Komissio katsoo, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin sisältämät käyttäjän ennakkohyväksyntään liittyvät säännöt on yleisesti ottaen siirretty hyvin kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän lisäksi on nähtävissä halua soveltaa myös vapaaehtoisia toimintasäännöstöjä käyttäjien suojelemiseksi. Komissio pitää tällaista kehitystä erittäin suotavana.

## **5.8 Teletunnistetiedot**

Komissio tutkii joissain jäsenvaltioissa ilmennyttä viranomaisten pyrkimystä pidentää lakisääteistä ajanjaksoa, jonka ajan teletunnistetiedot on säilytettävä mahdollisia lainvalvontatarkoituksia varten.

## **5.9 Siirtymäsäännösten soveltaminen EU15-alueella**

EU15-alueen jäsenvaltioiden on siirtymäsäännösten mukaan varmistettava, että huomattavan markkinavoiman yrityksillä olevat sääntelylliset velvoitteet pidetään voimassa siihen saakka, kunnes sääntelyviranomaiset saavat tehtyä uuden järjestelmän mukaiset selvitykset.

Komissio tutkii epäilyjä, joiden mukaan on vielä tapauksia, joissa tällaisia velvoitteita ei esimerkiksi kustannuslaskennan ja eriytetyn kirjanpidon osalta ole sovellettu asianmukaisella tavalla, jolloin uusiin tulokkaisiin on kohdistunut kohtuulliset voittomarginaalit estävä ns. hintaruuvi. Joissain tapauksissa samankaltaisia vaikutuksia aiheuttavat myös erot siinä, millä tavoin ja miten tarkkaan tukku-, yhteenliittämisen- ja vähittäishintoja on analysoitu.

Komissio on huolissaan myös siitä, että uusien tulokkaiden investointien myönteinen kehitys ja asiakkaiden siirtyminen edistyneempiin tuotteisiin, kun kilpailussa on siirrytty jälleenmyyntituotteista bittivirtatason tuotteisiin ja tilaajayhteyksien eriyttämiseen, voi joissain tapauksissa vaarantua prosessiin liittyvien ongelmien vuoksi. Tällaisten ongelmien vuoksi esimerkiksi tilaajayhteyksien eriyttäminen on edennyt varsin hajanaisesti eri jäsenvaltioissa. Jotta jäljellä olevat ongelmat saataisiin ratkaistua, markkinaselvityksiä on joka tapauksessa nopeutettava ja siirtymäjärjestelmään turvauduttava ainoastaan silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä.

## **5.10 "Aloitusehtojen" täytyminen uusissa jäsenvaltioissa**

Uusien jäsenvaltioiden oli liittymispäivämäärään mennessä määrä varmistaa, että huomattavan markkinavoiman yrityksille on asetettu asianmukaiset sääntelylliset velvoitteet. Osa EU10-alueella esiin nousseista ongelmista on samoja, joita näkyy edelleen vanhan järjestelmän peruina EU15-alueella. Ongelmia esiintyy esimerkiksi kustannuslaskennassa ja hinnoittelun avoimuudessa. Joissain uusissa jäsenvaltioissa on myös kyseenalaista, onko saatavilla asianmukainen yhteenliittämisen viitetarjous. Lisäheikkoutena monissa uusissa jäsenvaltioissa on se, että operaattorin valinta- ja ennaltavalintamahdollisuutta ja numeron siirrettävyyttä ei ole kaikilta osin toteutettu.

## 6. PÄÄTELMÄT

Eurooppa on kriittisessä vaiheessa uuden ja dynaamisen talouden kehityksessä, jossa vetureina toimivat eri teknologioiden keskinäinen lähentyminen ja palveluinnovaatiot. Vaikka sähköisen viestinnän markkinoilla näkykin merkkejä elpymisestä, perustaa on vielä lujitettava, jos kehityksestä halutaan saada täydet hyödyt laajemminkin koko eurooppalaiselle taloudelle.

Sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän täysimääräinen ja virheetön täytäntöönpano sekä EU:n kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen ovat tässä keskeisiä edellytyksiä. Kilpailuun, innovaatioihin ja investointeihin liittyvä potentiaali saadaan täysin hyödynnettyä vain, jos jäsenvaltiot kiinnittävät riittävästi huomiota EU:ssa jo hyväksytyjen periaatteiden siirtämiseen lainsäädäntönsä ja niiden todelliseen soveltamiseen käytännössä. Komissio raportoi jatkossakin edistymisestä ja keskittyy erityisesti kansallisten säännösten käytännön soveltamiseen.