

KOMISSION TIEDONANTO

Tilaaajayhteyksien eriytetty tarjonta: Kilpailun mahdollistaminen kaikessa sähköisessä viestinnässä, mukaan luettuina laajakaistamultimedia ja nopea Internet

(2000/C 272/10)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

1.1 Tavoitteet

Nykyisen sääntelyjärjestelmän taustalta löytyvät tärkeimmät poliittiset tavoitteet on määritelty vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkastelua koskevassa komission tiedonannossa ⁽¹⁾, ja ne ovat seuraavat:

- edistetään avoimia ja kilpailuun perustuvia viestintäpalvelujen markkinoita Euroopassa
- tuodaan Euroopan kansalaisille hyötyjä erityisesti luomalla uusia työllistymismahdollisuuksia
- lujitetaan sisämarkkinoita eri viestintämuotojen ja tietotekniikan lähentyessä toisiaan.

Komission suositus tilaaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta ⁽²⁾ liittyy tähän kokonaisuuteen ja sopii hyvin yhteen Lissabonin huippukokouksen päätelmien kanssa, joissa kehoitettiin nopeuttamaan Euroopan siirtymistä uuteen tietoyhteiskuntaan erityisesti hyödyntämällä edullisia Internet-yhteyksiä. Suosituksessa määritellään toimia, joita jäsenvaltioilta pyydetään paikallisliityntäverkkojen vähäisen kilpailun lisäämiseksi. Näissä verkoissa vakiintuneet operaattorit hallitsevat vielä sekä puheensiirtopalvelujen tarjontaa että suurempaa kaistanleveyttä käyttävien palvelujen kehitystyötä.

Tilaaajayhteyksien käyttömahdollisuuden tarjoaminen kaikille uusille markkinatulokkaille lisää kilpailua ja teknisiä innovaatioita paikallisliityntäverkoissa, mikä taas puolestaan edistää kaikenlaisten telepalvelujen tarjontaa asiakkaille tavanomaisesta puheensiirrosta aina laajakaistapalveluihin asti. Tällä hetkellä saatavilla olevat laajakaistatekniikat (ks. liite I) soveltuvat hyvin kustannustehokkaiden kiinteiden yhteyksien ja nopeiden Internet-liittymien tarjontaan pk-yrityksille ja kehittyneimpien palvelujen kulutusmarkkinoille. Markkinoiden kasvaessa ja mitta-kaavaetujen toteutuessa alhaisemmat hinnat tuovat nämä laajakaistapalvelut tarjolle suurelle osalle väestöstä. Kokemus on osoittanut, että kysyntä voi kasvaa nopeasti hinnan asettuessa kohdalleen.

Useat jäsenvaltiot ovat jo säätäneet eriytetyn tarjonnan pakolliseksi tai ainakin asettaneet virallisesti tälle ajankohdan (Itävalta, Tanska, Suomi, Saksa, Italia, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta, ks. viides täytäntöönpanoraportti ⁽³⁾).

⁽¹⁾ KOM(1999) 539. KS. <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/review99/review99fi.pdf>

⁽²⁾ EYVL ... (julkaistaan myöhemmin)

⁽³⁾ KOM(1999) 537, 11.11.1999, Viides raportti telealan sääntelypaketin täytäntöönpanosta. KS. <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/5threport.html>

1.2 Tausta

Tilaaajayhteydellä tarkoitetaan fyysistä johdinpäiriä asiakkaan tilojen ja teleoperaattorin paikalliskeskuksen tai vastaavan laitteiston välillä. Perinteisesti se on koostunut kuparijohdinparista (yksi pari tavallista puhelinlinjaa kohti), mutta yhä useammin suurten asiakkaiden liittämiseksi verkkoon käytetään valokaa-peleita. Lisäksi liityntäverkoissa on alettu käyttää myös muita tekniikoita. ⁽⁴⁾ Tilaaajayhteyksien eriyttäminen on joissain jäsenvaltioissa säädetty pakolliseksi, ja sitä käytetään lähinnä sellaisten asiakkaiden verkkoon liittämiseen, joiden kohdalla valokaa-peli ei ole taloudellisesti kannattava ratkaisu. Tällaisia ovat esimerkiksi pk-yritykset ja yksityisasiakkaat.

Vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkastelua koskevassa tiedonannossaan komissio totesi, että tilaaajayhteyksien eriytetty tarjonta lisää kilpailua ja saattaisi lisäksi jouduttaa nopeiden Internet-liittymien käyttöönottoa. Uudelleentarkastelua koskevassa julkisessa kuulemisprosessissa ⁽⁵⁾ on päästy laajaan yksimielisyyteen siitä, että tilaaajayhteyksien eriytetty käyttöoikeus on tarpeen, jotta kehittyneitä palveluja pääsee syntymään kilpailuun perustuvassa ympäristössä.

Nykytilanne on seurausta siitä, että vakiintuneet operaattorit ovat rakentaneet paikallisliityntäverkkonsa pitkän ajan kuluessa yksinoikeudella ja kyenneet rahoittamaan investointinsa monopolihinnoittelun avulla. Lisäksi vakiintuneen operaattorin hallussa olevaa kuparijohtoliityntäverkkoa ei kaikissa tapauksissa voi kahdentaa taloudellisesti kannattavasti samassa laajuudessa, ja vaihtoehtoisia paikallisverkoja (kaapelitelevisioverkot, langattomat tilaaajayhteydet, satelliittiyhteydet jne.) ei yleensä voida rakentaa yhtä laajoiksi ja samoin kilpailuedellytyksin kohtuullisessa ajassa. Jos teknisesti ja kaupallisesti käyttökelpoisia vaihtoehtoja ei ole, ja jos tällaisen verkon määräävässä asemassa oleva operaattori kieltäytyy päästämästä muita verkkoonsa, kyseessä saattaa olla tietyissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklan vastainen toiminta.

⁽⁴⁾ Langattomat tilaaajayhteydet, sähköverkkoa käyttävät yhteydet sekä kaapelitelevisioverkot.

⁽⁵⁾ Komission tiedonanto vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkasteluun liittyneen julkisen kuulemisen tuloksista (KOM(2000) ...).

2. TILAAJAYHTEYKSIEN KÄYTTÖTAVAT

Paikallisissa liittynäverkoissa toistaiseksi vallitsevan vähäisen kilpailun lisäämiseksi voidaan tarkastella tilaajayhteyksien kolmenlaista käyttöä:

- 1) **Tilaajayhteyksien täysin eriytetty käyttö** (kolmas osapuoli saa käyttää kuparijohdinparia kehittyneiden palvelujen kilpailuun perustuvaan tarjontaan)

Täysin eriytetyssä tarjonnassa kuparijohdinpäri vuokrataan kolmannen osapuolen yksinomaiseen käyttöön. Vuokralleottaja voi täysin hallita asiakassuhdettaan kaikenlaisten telepalvelujen tarjoamiseksi tilaajayhteydellä. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi nopeassa datasiirrosta käytettävät digitaaliset DSL-järjestelmät.

- 2) **Tilaajayhteyksien rinnakkaiskäyttö** (kolmas osapuoli saa käyttää tilaajayhteyden ylätaajuuksia DSL-järjestelmien ja -palvelujen kilpailuun perustuvaan tarjontaan)

Tässä käyttötavassa vakiintunut operaattori tarjoaa edelleen puheensiirtopalvelua ja uusi tulokas tarjoaa nopeita datasiirtopalveluja samalla tilaajayhteydellä käyttäen omia nopeita ADSL-modeemejaan. Puhelin- ja dataliikenne erotetaan toisistaan jakosuotimella ennen vakiintuneen operaattorin keskusta. Tilaajayhteys pysyy liitettynä yleiseen kytkentäiseen televerkkoon ja on osa sitä.

- 3) **Nopea datasiirtoliitettä** (vakiintunut operaattori tarjoaa DSL-palveluja)

Nopealla datasiirtoliitännällä tarkoitetaan tilannetta, jossa vakiintunut operaattori on asentanut nopean yhteyden asiakkaan tiloihin (esim. asentamalla paikallisliittynäverkkoonsa haluamansa tyyppiset ADSL-laitteet) ja tarjoaa tätä yhteyttä kolmannen osapuolen käyttöön nopeiden yhteyksien tarjoamiseksi asiakkaille. Vakiintunut operaattori voi tarjota kilpailijoilleen myös siirtopalveluja liikenteen välittämiseksi verkkohierarkian korkeammalle tasolle (esim. kauttakulkukeskukseen), jolla uusilla tulokkaila saattaa jo olla liitännäspiste.

Tässä käyttötavassa ei itse asiassa ole kyse tilaajayhteyden kuparijohtojen varsinaisesta eriytetystä käytöstä, vaan kupariyhteyden ylätaajuuksien käyttöoikeudesta, kuten kohdassa 2.

Tarkempia teknisiä tietoja on liitteessä.

Komission mielestä nämä kolme tilaajayhteyksien käyttötapaa ovat **toisiaan täydentäviä**. Ei riitä, että vain jokin näistä käytötavoista on tarjolla. Yhdessä ne vahvistavat kilpailua ja lisäävät kaikkien käyttäjien valinnanvaraa jättämällä markkinoiden ratkaistavaksi, minkä käyttötavan tarjonta parhaiten vastaa

käyttäjien tarpeita, kun otetaan huomioon käyttäjien muuttuvat vaatimukset ja markkinoilla toimivien yritysten investointitarpeet ja tekniset vaatimukset.

3. KILPAILUTILANNE MARKKINOILLA

Tässä luvussa tarkastellaan tilaajayhteyksiin liittyvien markkinoiden nykyistä kilpailutilannetta ja tilaajayhteyksien eriyttämisen taloudellisia perusteluja. Huolimatta puhelintoiminnan vapauttamisesta useimmissa jäsenvaltioissa 1. tammikuuta 1998, vakiintuneen operaattorin markkina-asema on edelleen täysin omaa luokkaansa huomattavassa osassa telemarkkinoita. Tärkeimpiä syitä tähän on tilaajayhteyksiin liittyvien markkinoiden muodostama pullonkaula, koska vakiintuneen operaattorin tilaajayhteydet ovat keskeinen väline, jonka avulla vakiintuneilla operaattoreilla on etuoikeus tarjota loppukäyttäjille telealan vähittäispalveluja.

3.1 Tilaajayhteyksien eriyttämisen kilpailua ja taloudellista tehokkuutta lisäävät vaikutukset

Vaikka kaupalliset neuvottelut ovatkin suositeltavin tapa päästä sopimukseen tilaajayhteyksien käyttöoikeuksien hinnoittelusta, kokemus on osoittanut, että useimmissa tapauksissa tarvitaan sääntelyä. Tämän alan kilpailun vähyden vuoksi kansallisten sääntelyviranomaisten on syytä asettaa velvoitteita, joiden mukaan hinnoittelun on oltava kustannuslähtöistä. Velvoitteet perustuvat tarkkoihin periaatteisiin ja menetelmiin, jotta päästään pitkän aikavälin kestäväan ja tehokkaaseen kilpailuun ja jotta toimintaympäristöstä tulee markkinoilla kilpailevien yritysten kannalta riittävän ennakoitava.

Jotta kuluttajien valintamahdollisuuksia voidaan lisätä, poliittisella toimintakehyksellä luotujen taloudellisten kannustimien ja varsinkin hinnoittelumenetelmien on rohkaistava kaikkia operaattoreita tarvittaviin investointeihin. Jos siis tilaajayhteyksien eriytetty tarjonta hinnoitellaan tasolle, joka ei vääristä uuden tulokkaan päästöä siitä, rakentaako se oman verkkonsa vai ostaako se kapasiteettia muilta, tilaajayhteyksien eriyttämisellä voidaan edistää pitkän aikavälin verkkokilpailua, koska uudet tulokkaat voivat tehdä markkinakokeiluja jo ennen kuin ne rakentavat oman verkkonsa. Lisäksi tällä voidaan edistää tehokkaammin kilpailujen ja innovatiivisten tavallisten puheensiirtopalvelujen kehittymistä ja paikallisverkon (nopeiden) laajakaisopalvelujen käyttöönottoa. Vaikka vakiintunut operaattori mahdollisesti ottaisiikin tällaisia tekniikoita käyttöön itselleen sopivana ajankohtana, käyttöönotto todennäköisesti nopeutuu, jos myös uudet tulokkaat saavat kehittää vakiintuneen operaattorin tilaajayhteyksiä ja tarjota laajakaisapalveluja suoraan käyttäjille. Tällainen uusien tulokkaiden vapaus ottaa palveluja käyttöön riippumatta vakiintuneen operaattorin päätöksistä on vahva peruste tilaajayhteyksien eriyttämiselle niiden jälleennyynnin sijaan, koska jälleennyynnissä uudet tulokkaat joutuvat tarjoamaan saman tyyppisiä palveluja kuin vakiintunut operaattori.

On tärkeää luoda hintavalvonnalla vahvistettu järjestelmä, jossa vakiintuneet operaattorit määrätään tarjoamaan tilaajayhteyksiensä käyttöoikeutta. Tässä järjestelmässä taas on tärkeää pyrkiä edistämään taloudellista tehokkuutta, mahdollistamaan laajempi kilpailu ja huomioimaan kuluttajien ja käyttäjien edut niin hyvin kuin mahdollista.

3.2 Markkina-analyysi – Vakiintuneiden operaattorien markkina-asema – Tilaaajayhteyksien keskeinen merkitys

Täyden kilpailun direktiivissä ⁽⁶⁾ komissio erotteli kiinteän verkon puheensiirron vähittäispalvelut seuraavasti: perusliittymä, kuukausivuokraus, paikallispuhelut, alueelliset puhelut ja kaukopuhelut. Vaikka palvelujen luokittelua onkin erityisesti teknikan muutosnopeuden vuoksi seurattava tiiviisti ja arvioitava säännöllisesti tapauskohtaisesti uudelleen, edellä mainitut palvelut eivät tällä hetkellä tavallisesti ole toisiaan korvaavia, joten niiden on kunkin katsottava muodostavan omat markkinansa.

Tilaaajayhteydet ovat ensisijaisesti vähittäistelepalvelujen tarjonnan väline. Nämä vähittäispalvelut voidaan jakaa kahteen tyyppiin:

- Perinteiset kiinteän verkon puheensiirtopalvelut, joita tarjotaan yksityisasiakkaille, ammatinharjoittajille sekä pienille ja suurille yrityksille. Nämä markkinat ovat jo hyvin kehittyneet ja kypsässä vaiheessa.
- Uudet kehittymässä olevat markkinat, jotka muodostuvat nopeiden tietoliikennepalvelujen tarjonnasta tilaaajayhteyksien välityksellä DSL-tekniikoita käyttäen.

Tilaaajayhteydet ovat myös hyödyke, joka voidaan hinnoitella vuokrattavaksi kilpailijoille. Toisin sanoen heti kun vakiintuneen operaattorin verkon tämä osa annetaan kilpailijoiden käyttöön, syntyy uudet markkinat, jotka myös on otettava huomioon.

Puheensiirtopalvelujen 1. tammikuuta 1998 tapahtuneen vapauttamisen jälkeen useimmissa jäsenvaltioissa uusien tulokkaiden palvelutarjonta on kehittynyt nopeasti varsinkin ulkomaanpuhelujen ja vähäisemmässä määrin kaukopuhelujen markkinoilla. Toisaalta paikallisverkon korkeat investointikustannukset ja/tai riippuvuus vakiintuneen operaattorin tarjoamista palveluista ovat aiheuttaneet sen, että kilpailu puheensiirron kaikilla markkinalohkoilla (mukaan luettuina liittymät, kuukausivuokrat ja paikallispuhelut) on keskittynyt yritysasiakkaisiin kaupunkialueilla. Tämän vuoksi näiden eri markkinalohkojen kilpailutilanteet poikkeavat hyvin paljon toisistaan, ja vaikka vakiintuneiden operaattorien markkinaosuudet ovatkin pienentyneet ulkomaan- ja kaukopuheluiden markkinoilla, ne toimittavat kuitenkin vielä ylivoimaisesti suurimman osan loppukäyttäjille tarjottavista liittymäpalveluista (liittymä ja yhteyden vuokra) ja niillä on Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta reilusti yli 90 prosentin ja useimmissa tapauksissa lähes 100 prosentin osuus paikallispuheluista.

Vakiintuneen operaattorin paikallisliittymäverkot (eli kuparijohdinparit, jotka yhdistävät loppukäyttäjät lähimpään ristikytken-tätelineeseen) eivät ole ainoa tekninen keino tarjota loppukäyttäjille vähittäispalveluja. Muita vaihtoehtoja ovat esimerkiksi valokaapeli-verkot, langattomat tilaaajayhteydet tai kehittyneem-

mät kaapelitelevisioverkot. Yksikään näistä vaihtoehtoista ei kuitenkaan yllä samalle tasolle kuparijohtojen kanssa. Valokaapeli-verkot ovat tällä hetkellä kilpailukykyisiä vain verkkohierarkian yläosissa ja vähittäisjakelutoiminnan osalta pienillä erityis-markkinoilla, kuten toimistotilojen tai tarkoin määriteltyjen maantieteellisten alueiden yhteyksissä. Langattomat tilaaajayhteydet näyttäisivät lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä olevan sopivin keino vastata ammatinharjoittajien, pienten yritysten ja erityistarpeita omaavien yksittäisten käyttäjien tarpeisiin, mutta ne eivät ole taloudellisesti kannattava vaihtoehto suurimmalle osalle kotikäyttäjistä. Yksisuuntaisissa kaapelitelevisioverkoissa on tehtävä kalliita muutostöitä, jotta ne soveltuisivat kaksisuuntaisten telepalvelujen tarjontaan. Lisäksi kaapeliverkon välityksellä tarjottavissa nopeissa tiedonsiirtopalveluissa asiakkaat joutuvat keskenään jakamaan saman siirtokanavan kapasiteetin, joten kaapelimodeemeja käyttävät nopeat datapalvelut eivät yllä samaan kapasiteettiin kuin DSL-tekniikoin parannellut kuparijohtoyhteydet, joissa koko yhteys on varattu yksittäiselle loppukäyttäjälle. Kaapelitelevisioverkoilla ei myöskään yleensä – lukuun ottamatta ehkä muutamaa maata, jossa tilanne olisi arvioitava erikseen – ole valtakunnallista peittoa, jonka avulla uudet tulokkaat voisivat palvella samoja maantieteellisiä markkinoita kuin vakiintuneet operaattorit, oli kyse sitten perinteisistä puheensiirron vähittäispalveluista tai uusista DSL-palveluista. Muut innovatiiviset tekniikat, kuten sähkönjakeluverkkojen käyttö tähän tarkoitukseen, eivät toistaiseksi näytä olevan teknisesti tai taloudellisesti varteenotettava vaihtoehto. Vaikka tilanne saattaakin ajan myötä muuttua, yhtäkään näistä vaihtoehtoista verkoista tai niiden yhdistettyä käyttöä ei voida pitää pienen tai suuren kaistanleveyden telepalvelujen tarjonnassa valtakunnallisena vaihtoehtona vakiintuneen operaattorin kuparijohtoverkkojen käytölle.

Vakiintuneiden operaattorien tilaaajaverkot on luotu valtakunnallisiksi kussakin jäsenvaltiossa. Uusilla tulokkailla on kansallisten viranomaisen myöntämiä valtakunnallisia toimilupia, ja niiden odotetaan myös kilpailevan kansallisilla markkinoilla. Niinpä niinä maantieteellisinä markkinoina, joilla kilpailua ilman pullonkaulatekijöitä normaalitilanteessa pitäisi syntyä, voidaan pitää kunkin jäsenvaltion valtakunnallisia markkinoita. Näin on jo tapahtunut kauko- ja ulkomaanpuhelujen markkinoilla, joilla verkkojen yhteenliittämismahdollisuuden vuoksi ei ole ollut uusien tulokkaiden valtakunnallista palvelutarjontaa estäviä pullonkaulatekijöitä. Toistaiseksi esiintynyt pullonkaulatilanne tilaaajayhteyksien käytössä ja paikallispuhelujen tarjonnassa sekä nyttemmin nopeiden datapalvelujen tarjonnassa ei estä uusia tulokkaita rakentamasta omia paikallisverkkojaan rajoitetummin, kuten tiheään asutuilla kaupunkialueilla, mutta näiden verkkojen avulla ne eivät yleensä pysty tarjoamaan täyttä palveluvalikoimaa (ks. jäljempänä) eivätkä kilpailemaan koko maan laajuisesti tasavertaisesti vakiintuneiden operaattorien kanssa. Jäsenvaltioiden alueet ovat nykyisen oikeuskäytännön mukaan olennainen osa yhteismarkkinoita.

Tästä syystä uudet tulokkaat eivät ilman eriytettyä pääsyä vakiintuneiden operaattorien tilaaajayhteyksille ja huolimatta operaattorin ennaltavalinnan kaltaisista puheensiirtopalvelujen viimeaikaisista edistysaskeleista pysty kilpailemaan monilla markkinoilla, joita ovat esimerkiksi nopeiden datapalvelujen tarjonta useimmille loppukäyttäjille. Tilanne saattaa muuttua pitkällä aikavälillä, ja kehitystä on seurattava tiiviisti.

⁽⁶⁾ Direktiivi 96/19/EY, johdanto-osan kappale 20 (EYVL L 74, 22.3.1996, s. 13).

Vakiintuneet operaattorit ovat määräävässä asemassa perinteisillä kapeakaistaisen puheensiirron markkinoilla. Tämä käy selvästi ilmi tarkasteltaessa vakiintuneiden operaattorien markkinaosuuksia, mikä on tavallisin tapa arvioida markkina-aseman määräävyyttä. Vakiintuneen operaattorin markkinaosuus on kaikissa tapauksissa paljon yli 50 prosenttia – myös kaikkein kilpailluimmilla ulkomaanpuhelujen markkinoilla avoimimmin toimivilla maantieteellisillä markkinoilla eli Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa markkinoiden vapauttaminen aloitettiin jo 1980-luvulla. Kuten edellä todettiin, muilla markkinoilla, kuten esimerkiksi paikallispuheluissa, vakiintuneiden operaattorien markkinaosuus on useimmissa tapauksissa reilusti yli 90 prosenttia ja usein lähes 100 prosenttia.

Vaikka yhteenliittämällä ja operaattorin ennaltavalinnalla voidaan avata kilpailulle kauko- ja ulkomaanpuhelut, tilaajayhteydet ovat keskeinen väline tarjottaessa loppukäyttäjille liittytäpalveluja (eli liittymää ja vuokrattavaa yhteyttä), ja ne ovat edelleen vakiintuneiden operaattorien hallinnassa. Vaikka joissakin maissa operaattorin ennaltavalinta antaakin vaihtoehtoisille operaattoreille mahdollisuuden tarjota paikallispuheluja (eli puheensiirtoa puhelun lähtöverkossa), tilaajayhteydet ovat määrävä tekijä myös paikallispuhelupalvelujen tarjonnassa siellä missä tämä ei ole mahdollista. Näin ollen tilaajayhteydet muodostavat pullonkaulan valtakunnallisessa vähittäisliittymien tarjonnassa ja useimmissa tapauksissa myös paikallispuheluissa. Nämä kaksi toisiaan korvaamatonta palvelua muodostavat kahdet erilliset markkinat.

Tilanne nopeiden datapalvelujen uusilla markkinoilla ei ole yhtä ilmeinen. Alueilla, joilla uusia nopeita datapalveluja tarjotaan, vakiintuneiden operaattorien asema on joka tapauksessa jo lähtökohtaisesti vahva. Ne voisivat nykyisissä olosuhteissa vahvistaa määräävää asemaansa myös näillä uusilla markkinoilla, koska niillä on valtakunnallisen olemassa olevan kuparijohtoverkkonsa kautta etuoikeutettu yhteys loppukäyttäjiiin.

Näyttää siltä, että valtakunnallisen tilaajaverkon hallinta antaa vakiintuneille operaattoreille markkinoiden vapauttamisesta huolimatta melkoiset mahdollisuudet ylläpitää määräävää asemaansa nykyisillä puheensiirron vähittäismarkkinoilla tai luoda vastaava asema suuren kaistanleveyden palvelujen uusilla markkinoilla. Vakiintuneen operaattorin kuparijohdinparit ovat keskeinen väline tarjottaessa i) puheensiirron vähittäispalveluja, joihin kuuluu puhelinliikenteen päättäminen kohdeverkossa, ii) paikallisia puheensiirtopalveluja (puheensiirto puhelun lähtöverkossa) (?) ja iii) loppukäyttäjille suunnattuja suuren kaistanleveyden palveluja. Nämä palvelut muodostavat kolmet erilliset markkinat.

Koska tarvittavat investoinnit ovat suuria, vakiintuneen operaattorin verkon valtakunnallisen kahdentamisen kustannukset vastaavalla väestöpitolla ovat todennäköisesti markkinoille tuloon este mille tahansa kilpailijoille. Näitä rakenteita näyttäisi nykytekniikoin olevan taloudellisesti kannattamatonta (8) tai

kohtuuttoman vaikeaa kahdentaa valtakunnallisesti (?) kohtuullisessa ajassa. Tämä pätee jopa nykyisten vakiintuneiden operaattorien tärkeimpiin kilpailijoihin, erityisesti muiden jäsenvaltioiden vakiintuneisiin operaattoreihin, jotka laajentavat toimintaansa naapurimaihin Euroopassa yksin tai yhteistyössä muiden kanssa.

Jos vakiintunut operaattori kieltää kilpailijoiltaan tilaajayhteyksiensä käyttömahdollisuuden, se estää todennäköisesti uusilta tulokkailta mahdollisuuden lainkaan kilpailla valtakunnallisilla markkinoilla (10) edellä mainittujen kolmen palvelun tarjonnassa, jolloin tulokkaiden on tyydyttävä sellaisiin alueellisiin ja paikallisiin markkinoihin, joilla ne pystyvät rakentamaan vaihtoehtoisia verkkoja. On hyvin epätodennäköistä, että kaikki nuo vaihtoehtoiset verkot voisivat yhdistettyinä kohtuullisessa ajassa tarjota vastaavia mahdollisuuksia kuin vakiintuneen operaattorin valtakunnallinen kuparijohtoverkko ja tavoittaa saman asiakaskunnan kokonaisuudessaan. Tästä syystä tilaajayhteyksiä on tällä hetkellä pidettävä olennaisena tekijänä, jonka käyttömahdollisuus on välttämätön kilpailijoille, jotta nämä voivat kilpailla valtakunnallisesti tasavertaisesti vakiintuneiden operaattorien kanssa kolmella edellä mainitulla vähittäispalvelujen markkinalohkolla ja tavoittaa saman asiakaskunnan.

Koska tekninen kehitys on nopeaa ja markkinat muuttuvat tavalla, joka vaikuttaa kuparijohtoverkon vaihtoehtojen tekniiseen ja taloudelliseen arviointiin, käsiillä olevaa analyysiä voidaan joutua tarkistamaan ja yksittäisissä tapauksissa voidaan päätyä toisenlaiseen arvioon.

4. KILPAILUSÄÄNTÖJEN SOVELTAMINEN

4.1 Määräävässä asemassa olevan operaattorin kilpailusääntöjen mukainen velvollisuus myöntää tilaajayhteyksiensä käyttöoikeus

Jos operaattori kieltäytyy myöntämästä kilpailijoilleen tilaajayhteyksiensä käyttömahdollisuutta, se saattaa monessa mielessä käyttää määräävää asemaansa väärin siten kuin yhteisön perustamissopimuksen 82 artiklassa on määritelty.

— *Käyttöoikeuden epäminen.* Jos vakiintunut operaattori on merkitykselliseksi katsotuilla kolmella markkinalohkolla ainoastaan tilaajayhteyksien tarjoaja, ja se kieltäytyy myöntämästä kilpailijoille tilaajayhteyksiensä käyttöoikeutta, tämä saattaa joissain olosuhteissa olla 82 artiklan vastaista toimintaa, jos se estää kaiken kilpailun asianomaisilla valtakunnallisilla markkinoilla ja jos tilaajayhteydet olisivat ehdoton edellytys valtakunnallisten palvelujen tarjoamiseksi loppukäyttäjille, kuten nykyään näyttäisi olevan. Määräävässä asemassa olevan operaattorin olisi tarjottava tilaajayhteyksiensä käyttömahdollisuutta kaikille kilpailijoille samoin ehdoin kuin omille yksiköilleen tarjontaketjun loppupäässä. Tilaajayhteyksien käyttöoikeutta voidaan pyytää seuraavin edellytyksin:

— vakiintuneen operaattorin verkossa on oltava riittävästi kapasiteettia pääsyn mahdollistamiseksi,

(7) Alueilla, joilla operaattorin valinta ja ennaltavalinta ei vielä koske paikallispuhelupalveluja (puheensiirtoa puhelun lähtöverkossa).

(8) Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 26. marraskuuta 1998 antama tuomio, Oscar Bronner GmbH & Co. KG v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG ja Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG. Asia C-7/97, 44 kohta.

(9) Paitsi ehkä pienimmässä EU-valtiossa Luxemburgissa.

(10) Ks. tuomio Oscar Bronnerin asiassa, 38 kohta.

- kieltäytyminen rajoittaisi uusien palvelujen syntyä tai estäisi kaiken kilpailun edellä määritellyillä merkitykselliseksi katsotuilla markkinoilla,
- käyttöoikeuden pyytäjä on valmis maksamaan pääsystä syrjimättömän hinnan ja
- kieltäytymiselle ei ole olemassa puolueettomia perusteita.
- *Syrjintä.* Jos operaattori jo tarjoaa tilaajayhteyksiensä käyttöoikeutta vähintään yhdelle operaattorille, joka voi olla esimerkiksi sen oma tytäryhtiö, käyttöoikeuden epääminen saattaa merkitykselliseksi katsotuilla kolmella markkinalohkolla tietyissä oloissa johtaa syrjintään ja merkitä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.
- *Tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi.* Kieltäytyminen tilaajayhteyksien rinnakkaiskäyttöoikeuden tai täysin eriytetyn käyttöoikeuden myöntämisestä saattaa joissakin olosuhteissa rajoittaa uusien markkinoiden, kuten nopeiden datapalvelujen tai Internet-palvelujen markkinoiden kehittymistä, tai haitata kilpailun lisääntymistä jo olemassa olevilla markkinoilla, kuten perinteisessä puheensiirrossa.

Vakiintunut operaattori, joka myöntää oikeuden tarjota nopeita datapalveluja tilaajayhteyden rinnakkaiskäytössä (ks. luku 2) sillä ehdolla, että se jatkaa samalla yhteydellä omien kapeakaistaisten telepalvelujensa tarjontaa, eli kieltäytyy myöntämästä tilaajayhteyden täysin eriytettyä käyttöoikeutta, saattaa tietyissä tapauksissa käyttää asemaansa väärin. Tällainen rajoitus vääristäisi kilpailua pienentämällä kilpailijoiden mahdollisuuksia tulla markkinoille tai kehittää omaa toimintaansa. Lisäksi tällainen toiminta tulisi pystyä puolueettomasti perustelemaan, koska täydellinen eriyttäminen on jo toteutettu onnistuneesti useissa maissa.

4.2 Käyttöehtoihin ja hinnoitteluun liittyvät määräävän operaattorin velvoitteet

Jos määräävässä asemassa oleva operaattori ei muodollisesti kieltäydy tarjoamasta osittain tai täydellisesti eriytettyjä tilaajayhteyksiä, mutta asettaa yhteyksien käytölle kilpailua rajoittavia ehtoja, saattaa olla kyse muunlaisesta väärinkäytöksestä, joka myös saattaisi merkitä perustamissopimuksen 82 artiklan rikkomista.

- *Viiveet.* Käyttöoikeus tulisi yleensä myöntää nopeasti. Jos käyttöoikeuksien myöntämistä viivytetään, vakiintuneet operaattorit voisivat käytännössä varata itselleen syntymässä olevat, DSL-tekniikoihin perustuvien nopeiden datapalvelujen markkinat ja laajentaa määräävää asemaansa verkossa tälle uudelle toiminta-alueelle tai lykätä uusien tulokkaiden mahdollisuutta kilpailla tasavertaisesti useilla merkittäviksi katsottavilla puheensiirron markkinoilla. Tällaisilla perusteettomilla viiveillä saattaisi siten olla ainakin lyhyellä aikavälillä samoja vaikutuksia kuin käyttöoikeuksien täydellisellä

epäämisellä, joten niihin voitaisiin 82 artiklan nojalla puutua samoin perustein kuin epäämiseenkin.

- *Syrjintä.* Haitallista syrjintää voi esiintyä monessa muodossa. Syrjintä voi liittyä esimerkiksi hinnoitteluun, viiveisiin käyttöoikeuden myöntämisessä tai käyttöoikeuteen liittyvien teknisten ongelmien ratkaisemisessa, käyttöoikeuden teknisiin yksityiskohtiin ja tilaajayhteyksien erityistapauksessa (jos käyttöoikeus ei kata järjestelmä- ja tukipalveluja tai muita vakiintuneen operaattorin tilaajayhteydellä palvelujen tarjontaan käyttämiä toimintoja) yhteissijoittamisen ehtoihin tai siitä kieltäytymiseen. Tällaiset käytännöt saattaisivat olla 82 artiklan toisen kohdan c alakohdassa tarkoitettua syrjivää käyttäytymistä.
- *Hintoihin liittyvät väärinkäytökset.* Hinnoittelu voi olla vakiintuneille operaattoreille tapa rajoittaa kilpailua, vaikka ne muodollisesti myöntäisivätkin tilaajayhteyksien käyttömahdollisuuden. Hintoihin liittyviä väärinkäytöksiä voi olla kolmenlaisia. Kohtuuttoman korkeat tilaajayhteyksien käyttövuokrat, loppukäyttäjille tarjottujen palvelujen kohtuuttoman alhaiset hinnat ja liian pieni marginaali näiden kahden hinnan välillä saattavat kaikki olla perustamissopimuksen 82 artiklan vastaisia. Liian pienten marginaalien vaara on suurimmillaan silloin, kun vakiintuneen operaattorin hinnoja ei vielä ole täysin tasapainotettu kustannuslähtöisiksi.

5. ALAKOHTAISTEN SÄÄNTÖJEN (ONP-SÄÄNTÖJEN) SOVELTAMINEN

5.1 Yleistä

Avoimen verkontarjonnan (ONP) sääntelyjärjestelmä koskee yleisten televerkkojen ja soveltuvin osin yleisten telepalvelujen avoimen ja tehokkaan saatavuuden ja käytön yhdenmukaistettuja ehtoja. ONP-direktiiveissä asetetaan ehdot tietyn tyyppisten verkkojen ja/tai palvelujen saatavuudelle ja käytölle. Tämän mukaisesti kiinteiden yhteyksien direktiivissä ⁽¹¹⁾ käsitellään kiinteän siirtokapasiteetin saatavuutta ja käyttöehtoja, puhelin-toimintadirektiivissä ⁽¹²⁾ käsitellään yleisten puhelinverkkojen ja puheensiirtopalvelujen saatavuutta ja käyttöä, mukaan luettuna innovatiivinen erityiskäyttö, ja yhteenliittämisdirektiivissä ⁽¹³⁾ käsitellään yleisten televerkkojen ja -palvelujen yhteenliittämistä ja yleistä saatavuutta.

⁽¹¹⁾ Avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/44/ETY (EYVL L 165, 19.6.1992, s. 27), sellaisena kuin se on muutettuna 6 päivänä lokakuuta 1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/51/EY (EYVL L 295, 29.10.1997, s. 23) ja 7 päivänä tammikuuta 1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/80/EY (EYVL L 14, 20.1.1998, s. 27).

⁽¹²⁾ Avoimen verkon tarjoamisen (ONP) soveltamisesta puhelin-toimintaan ja teleyleispalvelusta kilpailuympäristössä 26 päivänä helmikuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/10/EY (EYVL L 101, 1.4.1998, s. 24).

⁽¹³⁾ Televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi 30 päivänä kesäkuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/33/EY (EYVL L 199, 26.7.1997, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 97/33/EY muuttamisesta numeron siirrettävyyden ja operaattorin ennaltavalinnan osalta 24 päivänä syyskuuta 1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/61/EY (EYVL L 268, 3.10.1998, s. 37).

"Verkkoon pääsillä" tarkoitetaan ONP-direktiiveissä olemassa olevan verkon osan tai osien antamista toisen osapuolen käyttöön ilman että verkkoelementtien omistajuus muuttuu. Alakohtaisissa direktiiveissä säädetään velvoitteista, joita sovelletaan merkittävässä markkina-asemassa oleviksi ilmoitettuihin operaattoreihin ja joiden mukaan verkkoon pääsyä koskeviin pyyntöihin on vastattava tai ne on täytettävä. Näissä direktiiveissä ei veloiteta vakiintuneita operaattoreita tarjoamaan täysin eriytettyä tilaajayhteyksien käyttöoikeutta, vaikka määrävässä markkina-asemassa oleville operaattoreille voidaan kilpailusääntöjen perusteella asettaa verkkoonpäästämistä koskevia velvoitteita. Ainoastaan kiinteiden yhteyksien direktiivissä määrätään ilmoitetut operaattorit vuokraamaan siirtokapasiteettia yhdenmukaistetuin ehdoin kolmansien osapuolien yksinomaiseen käyttöön.

5.2 Erikoispääsy verkkoon

Tilaajayhteyksien ylätaajuuksien rinnakkaiskäyttöön sovelletaan puhelintoimintadirektiivin 16 artiklaa ja yhteenliittämisdirektiivin 4 artiklaa. Nopeisiin datapalveluihin sovelletaan puhelintoimintadirektiivin 16 artiklaa ja nopeiden datapalvelujen siirtokapasiteettiin (runkoverkon siirtokapasiteettiin) kiinteiden yhteyksien direktiivin 10 artiklaa. Tilaajayhteyksien täysin eriytetty tarjonta ei kuulu ONP-direktiivien soveltamisalaan.

Silloin kun operaattori, jonka on puhelintoimintadirektiivin mukaisesti ilmoitettu olevan merkittävässä markkina-asemassa, tarjoaa tilaajayhteyksien rinnakkaiskäyttöä sisäisesti omille yksiköilleen, se myöntää itselleen erikoispääsyn verkkoonsa siinä mielessä, että se käyttää yleistä kiinteää puhelinverkkoa yleisesti saatavilla olevien telepalvelujen tarjontaan. Tällaisessa tilanteessa ilmoitetun operaattorin on sovellettava samanlaisia ehtoja muihin vastaavia palveluja tarjoaviin organisaatioihin ja tarjottava erikoispääsyyn liittyviä toimintoja ja tietoja muille samoin ehdoin ja saman laatuina kuin omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai yhteistyökumppaneilleen (direktiivin 98/10/EY 16 artiklan 7 kohta).

Jos ilmoitettu operaattori ei vielä tarjoa itselleen tällaista verkkoonpääsyä, sen on ainakin vastattava⁽¹⁴⁾ kohtuullisiin verkkoon pääsyä koskeviin pyyntöihin. Koska suurin osa EU:ssa toimivista operaattoreista on myöntänyt itselleen tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttöoikeuden, tällaista käyttöoikeutta koskevaa uuden tulokkaan esittämää pyyntöä ei voida pitää *kohtuuttomana*. Verkkoonpääsyä koskevaan pyyntöön vastaamisesta voidaan kieltäytyä vain, jos **molemmat** seuraavista ehdosta täytyvät (16 artiklan 1 kohta):

— pyydetylle erityiselle pääsille on olemassa teknisesti ja kaupallisesti toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ja

⁽¹⁴⁾ Direktiivissä 98/10/EY asetetaan velvoite "vastata pyyntöihin". Direktiivissä 97/33/EY asetetaan tiukempi velvoite "täyttää vaatimukset".

— pyydetty pääsy ei ole asianmukainen suhteessa pyynnön täyttämiseen käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Koska rinnakkaiskäyttö kohdistuu jo olemassa oleviin tilaajayhteyksiin, vain hyvin harvoissa tapauksissa käytettävissä ei ole riittävästi voimavaroja pyynnön täyttämiseen, jolloin useimmissa tapauksissa molemmat kieltäytymisen edellytykset eivät täyty. Tällainen kieltäytyminen olisi lisäksi perusteltava johtokohteisesti.

5.3 Nopeat datapalvelut

Nopeiden datapalvelujen tarjontaa ei yhteisön oikeudessa ole säädetty pakolliseksi, mutta jos vakiintunut operaattori tarjoaa DSL-palveluja omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kolmannelle osapuolelle, sen on yhteisön oikeuden mukaan tarjottava tällaisia palveluja kaikille muillekin selkein ja syrjimättömin ehdoin (direktiivin 98/10/EY 16 artiklan 7 kohta).

Yhteyksien tarjontaa nopeiden datapalvelujen käyttöön ei voida pitää taloudellisesti tai teknisesti vastaavana kuin tilaajayhteyksien kuparijohtojen käyttöoikeuden tarjoamista, koska nopeissa datapalveluissa uuden tulokkaan on käytettävä vakiintuneen operaattorin nopeita modeemeja ja muita laitteita, mikä taas vaikuttaa palvelun kustannusrakenteeseen ja asettaa rajoituksia modeemityypeille, joita uuden tulokkaan asiakkaat voivat ostaa tai vuokrata.⁽¹⁵⁾

5.4 Kiinteiden yhteyksien siirtokapasiteetti

Ne operaattorit, joiden on ilmoitettu olevan merkittävässä markkina-asemassa yleisen kiinteän puhelinverkon markkinoilla, on ilmoitettu merkittävässä markkina-asemassa oleviksi myös kiinteiden yhteyksien direktiivin 92/44/EY nojalla.⁽¹⁶⁾ Tässä ominaisuudessa niillä on velvoitteita tarjota siirtokapasiteettia muille samoin ehdoin ja saman laatuina kuin omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai yhteistyökumppaneilleen (kiinteiden yhteyksien direktiivin 92/44/EY 8 artiklan 2 kohta).

Ilmoitetun operaattorin tarjotessa nopeaa datapalvelua se yleensä välittää asiakasliikennettä yhteen tai useampaan palveluntarjoajien liityntäpisteeseen, jotta palveluntarjoajien ei tarvitse rakentaa omaa verkkoaan kaikkiin paikalliskeskuksia vastaaviin verkon kohtiin. Jos kiinteää siirtokapasiteettia vuokrataan tätä tarkoitusta varten sisäisesti, sovelletaan direktiivin 92/44/EY 8 artiklan 2 kohdan syrjimättömyssäännöksiä.

⁽¹⁵⁾ Kansainvälisessä standardoinnissa ei vielä ole päästy niin pitkälle, että eri valmistajien DSL-järjestelmien yhteentoimivuus voitaisiin taata ilman merkittävää suorituskyvyn heikkenemistä.

⁽¹⁶⁾ Ks. ISPON sivut <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/comm-en.htm#misc> Jäsenvaltioiden antamat tiedot merkittävässä markkina-asemassa olevista organisaatioista, 1.1.2000.

5.5 Laitteistojen yhteissijoittaminen

Jotta tilaajayhteyksien eriytetty tarjonta onnistuisi käytännössä, on tarjottava myös mahdollisuutta laitteistojen yhteissijoittamiseen. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että tilaajayhteyksien eriytetyn käyttöoikeuden saavalla operaattorilla on myös mahdollisuus sijoittaa laitteita tilaajayhteyksien omistajan tiloihin. Yhteenliittämisdirektiivin 97/33/EY 11 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden oikeudesta määrätä yhteissijoitusjärjestelyistä. Jos fyysinen yhteissijoittaminen ei tilan puutteen vuoksi ole mahdollista, kansalliset sääntelyviranomaiset voivat edellyttää virtuaalista yhteissijoitusmahdollisuutta, jossa toinen operaattori voi liittää läheisiin tiloihin asennettuja laitteitaan eriytettyjen yhteyksien tarjoajan verkkoon. Komission teettämän selvityksen avulla on laadittu sääntelyviranomaisille ja operaattoreille joukko yhteissijoittamista koskevia suosituksia ja ohjeita. ⁽¹⁷⁾

Sääntelyviranomaisten on tarkasteltava sekä kertaluonteisia toimitusmaksuja että yhteissijoittamisen jatkuvia kustannuksia, koska nämä ovat osa tilaajayhteyksien eriyttämistä hyödyntävän uuden tulokkaan kokonaiskustannuksia. Paras tapa kattaa tällaiset kertaluonteiset kustannukset on käyttää heti maksettavia kiinteitä maksuja. Jos vakiintuneelle operaattorille aiheutuvat kulut tulevat katetuiksi pitemmän ajan kuluessa, määritelyihin maksuihin laskettaisiin yleensä mukaan jonkinlainen riskiero.

6. KANSALLISTEN SÄÄNTELY- JA KILPAILUVIRANOMAISTEN TEHTÄVÄT

Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on yhteisön direktiivien kansallisten täytäntöönpanosäädösten perusteella nimetty kansallinen sääntelyviranomainen, joka vastaa televiestinnän alakohtaisen sääntelyn käytännön toteuttamisesta. Yhteisön periaatteena on edistää kilpailua verkoissa ja palveluissa, ja kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava tämä huomioon toiminnassaan. Lisäksi kansalliset sääntelyviranomaiset voivat ottaa käyttöön nopeatutuja riidanratkaisumenettelyjä yhteyksien eriytettyä tarjontaa koskevien kiistojen selvittämiseksi mahdollisimman nopeasti.

Kansallisilla sääntelyviranomaisilla on erityisen tärkeä asema määriteltäessä ehtoja ja vaatimuksia, jotka koskevat vakiintuneen operaattorin eriytettyjen tilaajayhteyksien tarjontaa. Kansallisten sääntelyviranomaisten on sovellettava vakiintuneen operaattorin tilaajayhteyksien eriytetyn tarjonnan hinnoitteluun ja kustannuksiin avoimuuden ja kustannuslähtöisyyden lisäksi seuraavia periaatteita:

- kustannuslaskenta- ja hinnoittelusääntöjen tulisi olla selkeitä ja puolueettomia,
- hinnoittelusäännöillä tulisi varmistaa, että vakiintunut operaattori pystyy kattamaan asianmukaiset kustannuksensa sekä saamaan kohtuullista tuottoa,

⁽¹⁷⁾ Ks. <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.htm> Recommended Practices for Collocation and other Facilities Sharing for Telecommunications Infrastructure – Eutelis Consult/Horrocks Technology/Tera Consultants, tammikuu 1999.

— tilaajayhteyksien hinnoittelun olisi sovittava yhteen terveen ja kestävä kilpailun päämäärän kanssa sekä edistettävä tehokkaasti investointeja vaihtoehtoisin paikallisliityntäverkkoihin, ⁽¹⁸⁾

— hinnoittelusäännöillä tulisi varmistaa, että kilpailu ei vääristy erityisesti siten, että vakiintuneen operaattorin tukku- ja vähittäishintojen välille syntyisi kohtuuttoman pieni marginaali.

Joissain tapauksissa nämä periaatteet saattavat olla keskenään ristiriidassa, varsinkin jos vakiintuneiden operaattorien vähittäishinnat ovat edelleen vääristyneitä tariffirakenteen sisäisen epätasapainon vuoksi ja tariffien tasapainottamiseen kohdistuvien rajoitusten vuoksi. Tällaisissa tilanteissa kansallisten sääntelyviranomaisten on harkittava siirtymäkauden toimia, joilla kilpailun vääristyminen lyhyellä aikavälillä estetään ja samalla varmistetaan kilpailu pidemmällä aikavälillä.

EU:n kilpailusääntöjä sovelletaan jatkossakin alakohtaisen sääntelyn rinnalla, ja kansallisten sääntelyviranomaisten on muiden viranomaisten lailla noudatettava yhteisön perustamissopimuksen määräyksiä ⁽¹⁹⁾. Verkkoonpääsyä koskevassa ilmoituksessaan (ns. Access Notice) komissio toteaaakin, ⁽²⁰⁾ että kansallisten sääntelyviranomaisten on yksittäisiä verkkoonpääsypöytäkirjoja koskeissa päätöksissään otettava huomioon sekä alakohtaiset ONP-säännöt että yleiset kilpailusäännöt. Alakohtaista lainsäädäntöä soveltavia kansallisten sääntelyviranomaisten päätöksiä voidaan tarkastella uudelleen EU:n kilpailusääntöjen perusteella. Samat periaatteet koskevat myös kansallisia kilpailuviranomaisia. Perustamissopimuksen 86 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen ja etenkin sen kilpailusääntöjen kanssa. Yleisemmin kaikkien yritysten osalta perustamissopimuksen 10 artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden on pidätyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamisen.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ⁽²¹⁾ yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklaa (entinen 5 artikla) ja 86 artiklaa (entinen 90 artikla) on tulkittava siten, että niissä

- i) kielletään kansallisia viranomaisia edistämästä mahdollisesti perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan tai 82 artiklan vastaisten hintasopimusten tekemistä ja
- ii) estetään näitä viranomaisia hyväksymästä tällaisten sopimusten tuloksena sovellettavia hintoja.

⁽¹⁸⁾ Tähän voidaan periaatteessa päästä soveltamalla nykykustannuksiin perustuvaa hinnoittelua. Nykykustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka aiheutuvat tehokkaan uudenlaisen infrastruktuurin rakentamisesta ja vastaavan kaltaisen palvelun tarjoamisesta tällä hetkellä.

⁽¹⁹⁾ Ks. Asia 66/86 (Ahmed Saeed).

⁽²⁰⁾ Ks. kyseisen ilmoituksen kohta 19.

⁽²¹⁾ Ks. edellä mainittu asia 66/86 (Ahmed Saeed), 58 kohta.

Tätä sovellettaisiin myös kaikkeen 82 artiklan vastaiseen toimintaan. Komissio selvittää, ylläpitävätkö tai toteuttavatko jäsenvaltiot ja erityisesti kansalliset sääntelyviranomaiset tai kilpailuviranomaiset toimenpiteitä, jotka ovat yhteisön kilpailusääntöjen vastaisia ja siten perustamissopimuksen 86 artiklan (82 artiklan yhteydessä tulkittuna) tai perustamissopimuksen 10 artiklan (82 artiklan yhteydessä tulkittuna) vastaisia. Jos näin on, komissio ryhtyy tarvittaviin toimiin.

7. PÄÄTELMÄT

Tilaaajayhteyksien käyttömahdollisuuden tarjoaminen kaikille uusille markkinatulokkaille lisää kilpailua ja teknisiä innovaatioita paikallisliityntäverkoissa, mikä taas puolestaan edistää kaikenlaisten telepalvelujen tarjontaa asiakkaille tavanomaisesta puheensiirrosta aina laajakaistaisiin multimediapalveluihin ja nopeisiin Internet-palveluihin asti.

Kohdassa 2 esitetyt kolme erilaista tilaaajayhteyksien käyttötapaa **täydentävät toisiaan**, ja niiden tulisi kaikkien olla markkinoilla saatavilla. Yhdessä ne vahvistavat kilpailua ja lisäävät käyttäjien valinnanvaraa antamalla markkinoille mahdollisuuden ratkaista, mikä käyttötapo soveltuu parhaiten asiakkaiden tarpeisiin, kun otetaan huomioon käyttäjien muuttuvat vaatimukset sekä yri-

tysten tekniset ja investointivaatimukset. Tämä nopeuttaa pienyrityksille ja kuluttajille suunnattujen nopeiden Internet-yhteyksien käyttöönottoa ja edistää sähköisen kaupankäynnin ja muun sähköisen liiketoiminnan yleistymistä.

Kaikissa tapauksissa sovelletaan **kilpailusääntöjä**. Jos vakiintunut operaattori kieltäytyy myöntämästä kilpailijoilleen tilaaajayhteyksiensä käyttömahdollisuutta, se saattaa monessa mielessä käyttää väärin määräävää asemaansa siten kuin perustamissopimuksen 82 artiklassa on määritelty. Määrävän aseman väärinkäyttöä voi olla esimerkiksi kieltäytyminen vastaamasta verkkoonpääsypyyntöön tai tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi. Silloin kun tilaaajayhteyksin käyttöoikeus myönnetään, on noudatettava kohtuullisia ja syrjimättömiä ehtoja, jotta tilaaajayhteyksillä voidaan kehittää kilpailuun perustuvia telepalveluja ja erityisesti nopean tiedonsiirron palveluja. Tämä edellyttää vakiintuneiden operaattorien ja uusien tulokkaiden välisten sopimusten, hinnoittelun ja asian käsittelyyn liittyvien viiveiden tarkkaa seurantaa.

Komissio uskoo, että suositeltu tilaaajayhteyksien eriyttäminen on tärkeä uusi askel siirryttäessä kohti tiukemmin kilpailtuja ja tehokkaampia telemarkkinoita ja että se nopeuttaa Internet-palvelujen kehittymistä.

LIITE

Tekninen analyysi tilaajayhteyksien eriyttämisestä

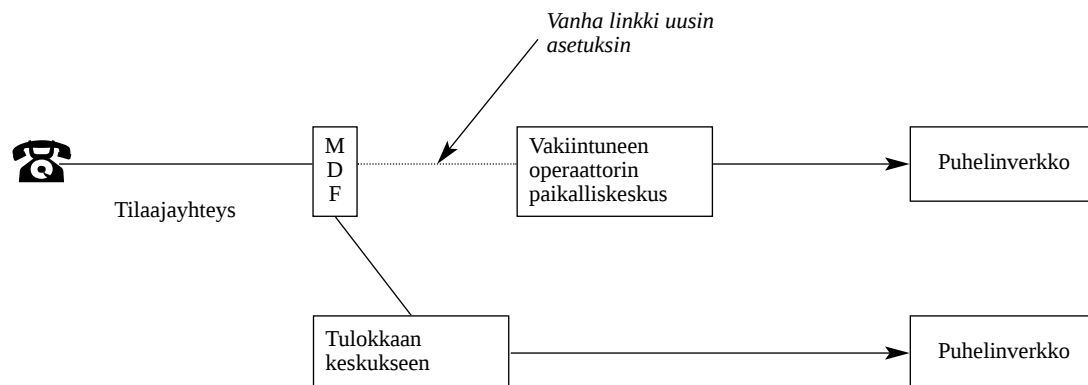
1 TILAAJAYHTEYKSIEN KÄYTTÖTAVAT ERIYTETYSSÄ KÄYTÖSSÄ

1.1 Tilaajayhteyksien täydellinen eriyttäminen

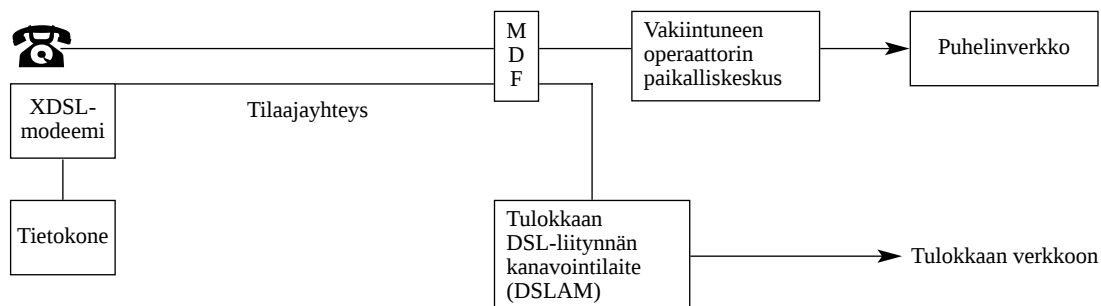
Täysin eriytettyssä tarjonnassa kuparijohdinpari vuokrataan kolmannen osapuolen yksinomaiseen käyttöön. Vuokralle-antaja menettää viestintäpalvelujen tarjontaan liittyvän asiakassuhteen hallinnan, eivätkä sen yleispalveluvelvoitteet enää koske kyseistä asiakasta.

Käytännön esimerkkejä:

Esimerkki i) Asiakas haluaa vaihtaa puheensiirtopalvelun/kiinteän yhteyden tarjoajaa, ja uusi markkinatulokas käyttää eriytettyä tilaajayhteyttä tarjotakseen vakiintuneen operaattorin entiselle asiakkaalle kilpailevia palveluja. (Kuten edellä on todettu, harvat uudet tulokkaat tarjoavat nykyään enää pelkkiä puheensiirtopalveluja, vaan ne tarjoavat laajakaistaisia datapalveluja tai yhdistettyjä puheensiirto- ja datapalveluja.) (Kuvassa lyhenne MDF = ristikytöntäteline).



Esimerkki ii) Uusi markkinatulokas käyttää eriytettyä tilaajayhteyttä tarjotakseen asiakkaalle nopeita datapalveluja toisen puhelinlinjan kautta DSL-modeemin avulla. Asiakkaan puheensiirtopalvelujen tarjonnasta vastaa edelleen vakiintunut operaattori ensimmäisen puhelinlinjan kautta. (Kuvassa lyhenne MDF = ristikytöntäteline).



Tilaajayhteyksien täydellisen eriyttämisen myötä kilpailijat voivat tarjota asiakkailleen monenlaisia laajakaistapalveluja kustannustehokkaasti innovatiivisten DSL-tekniikoiden avulla (esim. HDSL-tekniikka 2 Mbit/s kiinteitä yhteyksiä varten, VDSL-tekniikka jopa 50 Mbit/s suurkapasiteettiyhteyksiä varten, ks. kuvio). Tämä tulee varmasti parantamaan kiinteiden yhteyksien ja laajakaistapalvelujen kilpailutilannetta Euroopan unionissa.

Kuvio – Laajakaistapalvelujen tarjontaan saatavilla olevat tekniikat (1 kuparijohdinpari)

DSL (Digital Subscriber Line) on yleisnimitys tekniikoille, joiden avulla kuparinen tilaajayhteys voidaan muuntaa laajakaistayhteydeksi, joka pystyy välittämään videokuvaa koteihin usealla kanavalla.

DSL-tekniikoita on useita ja niihin viitataan yleensä lyhenteellä xDSL. Kullakin DSL-tekniikalla on omat ominaispiirteensä, jotka liittyvät suorituskyykyyn (enimmäiskapasiteetti), suorituskyyvyn kannalta optimaaliseen siirtoetäisyyteen (mittattuna keskuksesta), siirtotaajuuteen ja kustannuksiin.

Seuraavassa on lueteltu tärkeimmät yhdellä kuparijohdinparilla käytettävät DSL-tekniikat ja niiden käyttösovellukset:

ADSL (Asymmetric DSL) – nopeat Internet-liittymät

SDSL (Symmetric DSL) ja **HDSL (High speed symmetric DSL)** – 2 Mbit/s kiinteät yhteydet

VDSL (Very high-speed DSL) suurkanasiteettiset kiinteät yhteydet ja laajakaistapalvelut

Lisätietoja DSL-tekniikoista löytyy osoitteesta:
http://www.adsl.com/adsl_forum.html

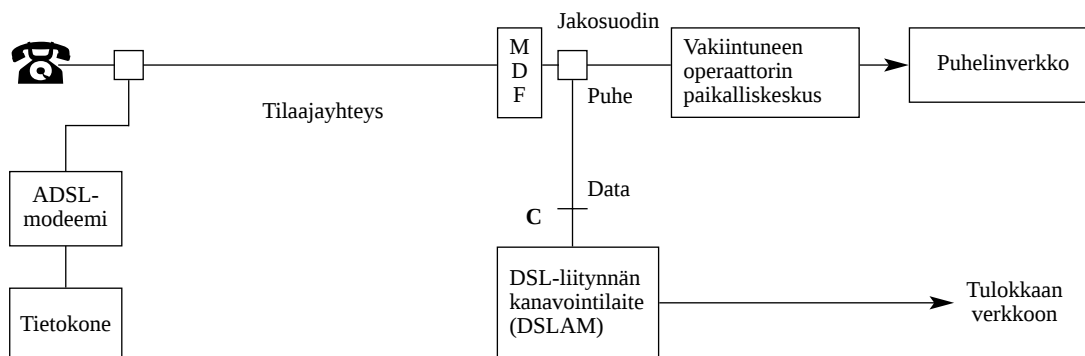
1.2 Tilajayhteyksien rinnakkaiskäyttö

Tässä käytössä ilmoitettu operaattori tarjoaa edelleen puheensiirtopalvelua ja uusi tulokas tarjoaa nopeita datasiirtopalveluja samalla tilajayhteydellä käyttäen omia nopeita ADSL-modeemejaan. Puhelin- ja dataliikenne erotetaan toisistaan jakosuotimella ennen vakiintuneen operaattorin keskusta. Tilajayhteys pysyy liitettyä ilmoitetun operaattorin kytkentäiseen verkkoon ja on osa sitä.

ADSL-järjestelmien standardoinnissa on jo päästy kansainväliseen yhteisymmärrykseen tällaisten järjestelmien käytön turvallisuudesta vakiintuneiden operaattorien tilajayhteyksillä ⁽¹⁾. Lisäksi alan yritykset ovat löytäneet ADSL-järjestelmien yhteentoimivuuteen kaupallisia ratkaisuja tilanteissa, jossa markkinoilla on useita laitevalmistajia ⁽²⁾.

Esimerkki Uusi markkinatulokas toimittaa asiakkaalle tämän tiloihin asennettavaksi ADSL-modeemin ja asentaa yhteissijoitusopimuksen mukaisesti vakiintuneen operaattorin tiloihin DSLAM-kanavointilaitteen (joka kokoa ADSL-modeemeilta tulevan liikenteen runkoyhteyksille välitettäväksi edelleen).

Vakiintuneen operaattorin järjestelmän ja uuden tulokkaan välinen rajapinta on kuvassa kohdassa C (tässä tapauksessa liikennettä jakavan laitteen asentaa vakiintunut operaattori). (Kuvassa lyhenne MDF = ristikyt-kentäteline).



⁽¹⁾ Kansainvälinen teleliitto ITU on laatinut tekniset määritelmät ADSL-yhteyttä – siirtonopeus enintään 8 Mbit/s käyttäjän suuntaan ja 1 Mbit/s verkon suuntaan – varten suosituksessaan G.992.1. Suositus sisältää maakohtaisia eroja verkkojen erilaisuuden huomioon ottamiseksi. ADSL on nopeimmillaan alle 4 km:n etäisyyksillä. Yhteys mahdollistaa myös puheensiirtopalvelun saman yhteyden perustajajouskaistalla.

ITU on laatinut suosituksessaan G.992.2 myös muunnellun ADSL-ratkaisun (tunnetaan myös nimellä G.Lite), joka on erittäin helppo ottaa käyttöön asiakkaan tiloissa, koska se on "jakosuotimeton" (se tarvitsee hyvin yksinkertaisen sarjasuotimen, joka erottaa puheen ja datan toisistaan, eikä asiakkaan tilojen johdotusta tarvitse muuttaa). Nopeudet ovat enintään 1,5 Mbit/s käyttäjän suuntaan ja 385 kbit/s verkon suuntaan. Eräät tietokonevalmistajat markkinoivat jo koneita, joissa on kiinteä G.Lite-ADSL-modeemi, joten vakioratkaisuja voidaan ottaa käyttöön suuressa mittakaavassa yksityisasiakkaiden markkinoilla.

⁽²⁾ Ks. esim. ADSL-työryhmän (Universal ADSL Working Group) toiminta (<http://www.uawg.com>).

Tällainen ratkaisu voisi olla kustannustehokkain vaihtoehto käyttäjälle, joka haluaa puheensiirtopalvelunsa vakiintuneelta operaattorilta, mutta nopean Internet-liittymän joltain muulta valitsemaltaan palveluntarjoajalta. Kyseinen palveluntarjoaja voi täysin määrätä asiakkaalle tarjoamansa ADSL-palvelun kaupalliset ja tekniset ehdot.

1.3 Nopea datasiirtoliittymä

"Nopealla datasiirtoliittymällä" tarkoitetaan tilannetta, jossa vakiintunut operaattori on asentanut nopean yhteyden asiakkaan tiloihin (esim. asentamalla paikallisiirtoverkkoon haluamansa tyyppiset ADSL-laitteet) ja tarjoaa tätä yhteyttä kolmannen osapuolen käyttöön nopeiden yhteyksien tarjoamiseksi asiakkaille. Vakiintunut operaattori voi tarjota kilpailijoilleen myös ATM- tai IP-verkkoaan käyttäviä siirtopalveluja kilpailijan liikenteen välittämiseksi DSLAM-kanavointilaitteelta verkkohierarkian korkeammalle tasolle (esim. kauttakulkukeskukseen), jolla uusilla tulokkailla saattaa jo olla liittymäpiste.

Tämän tyyppisessä liittymässä ei anneta kilpailijalle tilaajayhteyden varsinaisen kuparijohdinparin käyttöoikeutta (tosin vakiintunut operaattori voi käyttää vain tilaajayhteyden ylätaajuuksia edellä kuvatulla tavalla).

Uudelle tulokkaalle kuparijohtopohjaisten tilaajayhteyksien eriytyessä hyödyntämisessä ongelmana on se, että se joutuu laajentamaan runkoverkkoaan vakiintuneen operaattorin paikalliskeskuksiin, joihin kupariset tilaajayhteydet päättyvät. Tavanomaisessa Euroopan maassa tällaisia keskuksia saattaa olla useita tuhansia. Nopeat datasiirtopalvelut yhdistettyinä siirtopalveluun, jolla liikenne saadaan välitettyä uuden tulokkaan liittymäpisteeseen saattaa olla houkutteleva vaihtoehto varsinkin uuden tulokkaan verkon käyttöönoton alkuvaiheessa, koska näin uusi tulokas voi tarjota asiakkailleen laajakaistapalveluita jo ennen kuin se on saanut oman verkkonsa kokonaan rakennetuksi. Vakiintuneen operaattorin kannalta nopean dataliittymän tarjonta on houkutteleva vaihtoehto, koska siinä tilaajayhteyksiä ei anneta fyysisesti toisten käyttöön eikä näin vaikeuteta paikallisiirtoverkon asteittaista nykyaikaistamista (esimerkiksi kuparijohtojen korvaamista valokaapelein). Monet vakiintuneet operaattorit tarjoavat jo tällaisia palveluja. ⁽¹⁾

Yksistään tarjottuna tällainen palvelu jättää kuitenkin vakiintuneelle operaattorille mahdollisuuden päättää nopeiden liittymäpalvelujen käyttöönottoahdistista ja määritellä maantieteelliset alueet, joilla tällaisia palveluja tarjotaan. Vakiintuneiden operaattorien edut eivät ehkä käy yksiin uusien tulokkaiden etujen kanssa. Tällaiset palvelut olisi siksi nähtävä edellä kuvattuja muita tilaajayhteyksien käyttötapoja täydentävinä, mutta ei korvaavina palveluina.

2 TILAAJAYHTEYKSIEN KÄYTÖN MUITA TEKNISIÄ NÄKÖKOHTIA

2.1 Avoimuus

Kaikissa ONP-direktiiveissä asetetaan ilmoitetuille operaattoreille yleisiä velvoitteita verkkotarjontansa koskevien hintojen, ehtojen ja edellytysten julkaisemisesta, jotta markkinat toimisivat avoimesti ja syrjimättömästi.

Suosituksessa ehdotetaan julkaistavaksi tilaajayhteyksien eriytetyn käytön viitetarjous, joka kattaa tiedot verkon kohdista, joissa liittymää tarjotaan, laitteiden yhteissijoituspalveluista, käyttötukijärjestelmistä, toimitusehdoista ja hinnoista. Tällaiset viitetarjoukset on laadittava ja julkaistava viipymättä ja riittävän yksityiskohtaisesti kansallisen sääntelyviranomaisen valvonnassa.

Komissio aikoo säännöllisesti julkaista tiedot jäsenvaltioissa sovelletuista tilaajayhteyksien eriytetyn käyttöoikeuden hinnoista vastaavasti kuin se nyt julkaisee tiedot yhteenliittämishinnoista. ⁽²⁾

2.2 Alan yhteistyö ja koordinaatio

Tilaajayhteyksien eriytetty käyttö herättää joukon teknisiä ja käytännön kysymyksiä, joista on paras sopia kyseisten osapuolten kesken, mutta tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi kansallisten sääntelyviranomaisten valvonnassa. Suosituksessa ehdotetaan, että kansalliset sääntelyviranomaiset tukevat kaikille asianomaisille tarkoitettujen kansallisten yhteistyöjärjestelmien luomista. Nämä järjestelmät toimisivat kansallisten sääntelyviranomaisten valvonnassa ja niissä käsiteltäisiin esimerkiksi seuraavia kysymyksiä:

- taajuusrajoitukset ja sähkömagneettinen yhteensopivuus, jotta välttyttäisiin tilaajayhteyksillä käytettävien eri järjestelmien välisiltä sekä tilaajayhteyksien ja radiojärjestelmien välisiltä häiriöiltä,
- tilaajayhteyksien eriytettyyn tarjontaan liittyvät käytännön seikat (tilaus- ja toimitusmenettelyt ja -ajat, yhteyksien tekninen hyväksyminen, palveluntasosopimukset, ylläpitomenettelyt, vikailmoitusten edelleenvälittäminen jne.),
- mahdollisuus käyttää tilaajayhteyden vuokralleantajan käyttötukijärjestelmiä,

⁽¹⁾ Ks. jäsenvaltioiden ilmoitettujen operaattorien viitteelliset ADSL-tarjoukset osoitteessa <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/comm-en.htm#misc>

⁽²⁾ Ks. <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/comm-en.htm#misc>

- yhteissijoittamisessa noudatettavat käytänteet,
- tarjousten sisältö (eli tekniset tuotekuvaukset, johtokoodausten hyväksynnät, yhteyksien hinnat, luettelo ristikytken-tätelineistä, yhteissijoitushinnat, keskitetyt tilaus- ja ylläpitomenettelyt) – kuten suosituksen liitteessä I on kuvattu.

2.3 Kansainvälinen koordinointi

Monet yksittäisten jäsenvaltioiden kohtaamat ongelmat ovat samanlaisia muuallakin yhteisössä ja tiedonvaihtoa tarvitaan, jotta kokemuksista ja parhaista käytännöistä voidaan ottaa oppia. Näitä kysymyksiä tarkastellaan muun muassa ETP-yhteistyöelimessä (European Telecommunications Platform, ks. <http://www.etp-online.org/>).

Suosituksessa kannatetaan tällaista vuorovaikutusta, ja siinä esimerkiksi suositellaan, että kansalliset sääntelyviranomaiset tiedottavat toiminnastaan tällä alalla ja pyrkivät koordinointiin ja tiedonvaihtoon muiden jäsenvaltioiden asianomaisten tahojen kanssa.
