

ÄRISALADUS VÄLJA JÄETUD (tähistatud ...)*

Tehnilise Järelevalve Ameti 01.09.2014 „Konkreetses telefonivõrgus kindlaks määratud asukohas kõne lõpetamise turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistamise ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks määramata jätmise otsuse“ kavandi siseriikliku konsultatsiooni tulemused

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS	3
2. EESTI TELEKOMI ARVAMUSED	5
2.1. Telefonivõrgus kõne lõpetamise turu piiritlemine	5
2.2. Konkurentsiprobleemide kirjeldus piiritletud sideturul	8
2.3. Hinnakontrolli kohustuste muutmise põhjendatus	10
2.4. Komisjoni soovitus täitmise kohustuslikkus	13
2.5. Teiste liikmesriikide poolne Komisjoni soovitus täitmine	15
2.6. Eesti jaoks olulisemad partnerriigid ja Komisjoni soovitus	16
2.7. Hinnakohustuse piiratud mõju Euroopa Liidu siseturule	17
2.8. Diskretsiooniõiguse kasutamine	17
2.9. Kohaliku Eesti turuolukorraga arvestamine, investeeringute tasuvuse tagamine ning tehnoloogiate neutraalne kohtlemine	19
2.10. Võrdlushindadel põhineva piirhinna meetodika valiku põhjendus	22
2.11. Kas MTE-d peaks ka otsuses sätestatud piirhindade kehtestamise korral endiselt kuluarvestust pidama ning sellega seoses täiendavaid kulusid ja vaidluste riski kandma?	24
2.12. Telefonivõrgus ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade asümmeetria	25
2.13. Hinnakontrolli kohustuse mõju rahvusvaheliste kõnede liikluse ja tulude jagunemisele	28
2.14. Hinnakontrolli kohustuste mõju MTE-de majanduslikule jätkusuutlikkusele	30
2.15. Vastuolud ESS-i ja raamdirektiivi üldpõhimõtete ning põhiseadusega	31
2.16. Muud küsimused	36
3. RIKS-i ARVAMUSED	37
4. KONKURENTSIAMETI SEISUKOHT	38

1. SISSEJUHATUS

Kooskõlas elektroonilise side seaduse §-ga 47 toimus Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi TJA) koostatud telefonivõrgus kõne lõpetamise turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistamise 1. septembri 2014 otsuse kavandi¹ riigisisene konsulteerimine 1. septembrist 2014 kuni 1. oktoobrini 2014. Käesolevas „Konkreetses telefonivõrgus kindlaks määratud asukohas kõne lõpetamise turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistamise ja märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks määramata jätmise otsuse“ lisa 4 esitab TJA seisukohad ja põhjendused nimetatud konsulteerimise raames esitatud arvamuste arvestamise või arvestamata jätmise kohta.

Samas asjas on varem (19. novembrist 2013 kuni 20. detsembrini 2013) läbi viidud Konkurentsiameti koostatud 18. novembri 2013 otsuse kavandi riigisisene konsulteerimine, mille tulemused on kajastatud Konkurentsiameti koostatud 6. märtsi 2014 otsuse eelnõu lisa 2².

Käesoleva riigisisese konsulteerimise käigus esitasid arvamused sideettevõtjad AS Eesti Telekom ja Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus. Arvamuse esitas ka Konkurentsiamet.

Esitatud arvamused on dokumendis toodud kursiivis, millele järgnevalt on esitatud TJA seisukoht.

1

http://www.tja.ee/public/documents/Elektroniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lope_tamine_fiks_vorgus/Siseriiklik_konsultatsioon/T_3_Otsuse_kavandi_teine_ring_NonConf.pdf

2

http://www.tja.ee/public/documents/Elektroniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lope_tamine_fiks_vorgus/06.03.2014_Nonconf_T_3_Otsuse_eelnou_lisa_2_Siseriikliku_konsultatsiooni_tulemus_01_09_2014.docx

Mõisted ja lühendid

TJA – Tehnilise Järelevalve Amet

MTE – märkimisväärse turujõuga ettevõtja

ESS – elektroonilise side seadus³

Komisjoni soovitus - Euroopa Komisjoni soovitus⁴ Euroopa Liidus telefoni- ja mobiiltelefoni kõne lõpetamise tasu reguleerimise kohta

Raamdirektiiv - Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv⁵ 2002/21/EÜ, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta

Juurdepäasudirektiiv - Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv⁶ 2002/19/EÜ elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta

Eesti Telekom – AS Eesti Telekom

Tele2 – Tele2 Eesti AS

Telset – Telset AS

Telefant – Telefant AS

Delvi Telecom – Delvi Telecom OÜ

RIKS – Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus

³ RT I, 29.06.2014, 19, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014019?leiaKehtiv>

⁴ ET L/124, 20.05.2009 67-74; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.124.01.0067.01.ES

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413368531399&uri=CELEX:02002L0021-20091219>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413369021881&uri=CELEX:02002L0019-20091219>

2. EESTI TELEKOMI ARVAMUSED

Eesti Telekomis hinnangul on vastulauses **halliga** tähistatud teabe puhul tegemist Konkurentsiseaduse § 63 lg 1 kohase ärisaladusega.

2.1. Telefonivõrgus kõne lõpetamise turu piiritlemine

Eesti Telekom:

1. Kuigi Eesti Telekomis hinnangul on telefonide ja mobiiltelefonide kõnedega seonduvad turud üksteisele pidevalt lähenemas ja üksteisega segunemas (nt telefoniteenust osutatakse mobiiltelefonivõrgu baasil – vt käesoleva vastulause alapunkti 7), mis viib lõpuks tõenäoliselt ühtse turu tekkimiseni, ning vastavad teenused pakuvad üksteisele olulisel määral konkurentsi (mobiiltelefoniteenuste maht kasvab, samas kui telefoniteenuse maht näitab pidevalt langustrendi⁷ ja sisuliselt on mobiiltelefoniteenus muutunud telefoniteenuse asendusteenuseks), nõustub Eesti Telekom üldiselt telefonivõrgus kõne lõpetamise turgude piiritlemise kohta Kavandis tehtud järeldustega.

2. Samas soovib Eesti Telekom märkida, et TJA esitab Kavandis alapunktis 82 ise seisukoha, mis peaks tegelikult viima loogilise järelduseni, et telefonide ja mobiiltelefonide kõnedega seonduvad kaubaturud kuuluvad ühte. Nimelt leiab TJA, et „[m]obiiltelefoni võrk ületab telefonivõrgu tehnilisi võimalusi seega pakub ta asendatavus[t] telefonivõrgule“. TJA on ekslikult asunud seisukohale, et vastavad võrgud kuuluvad erinevatele kaubaturgudele seetõttu, et telefonivõrgus teenuse osutamine ei suuda pakkuda asendusteenust mobiiltelefonivõrgule, st kuna asendatavus ei ole kahepoolne.

3. Selleks, et otsustada, kas konkreetse vaatluse all oleva teenusega (nt telefonivõrgus osutatava teenusega) kuulub ühele kaubaturule veel mõni teine teenus (nt mobiiltelefonivõrgus osutatav teenus), tuleb hinnata, kas kliendid asuksid esimese vaatluse all oleva teenuse (st telefonivõrgus osutatava teenuse) hinna püsival tõstmisel 5-10% võrra tarbima vastavat teist teenust (nt mobiiltelefonivõrgus osutatavat teenust). Seega on turuanalüüsi oluliseks osaks ka hind, sh see, kumma teenuse hind on enne viidatud hüpotetilist hinnatõusu kõrgem, mistõttu vastavat analüüsi ei saagi tavaliselt teostada kahepoolselt. Arvestades TJA poolt esitatud väiteid ning seda, et kliendid liiguvad ka praktikas pidevalt telefonivõrgult üle mobiiltelefonivõrgule, tundub vastav asendatavus olevat kindel ning nimetatud võrkudes osutatavad sarnased teenused peaksid seetõttu kuuluma ühele kaubaturule.

4. Seoses turu piiritlemise kohta tehtud järeldusega ei nõustu Eesti Telekom sellega, et Kavandi punktis 3.3 on TJA piiritletud turgudel teenuseid osutavate sideettevõtjate ringi vaid kümne sideettevõtjaga.

5. Iga sideettevõtja, kelle võrgus töötavad konkreetsed telefoninumbrid, omab „tehnilist ja majanduslikku kontrolli“ (vt Kavandi alapunkt 116) kõne lõpetamise teenuse osutamise üle. Seejuures ei ole tähtis, millise iseloomuga (kas üldkasutatav või mitte) on tema osutatav jaateenus. Kõigile sideettevõtjatele kehtib ESS § 32, mis kohustab tagama kõigi numbrite valitavus, kui kõnet lõpetav sideettevõtja on teinud selle tehniliselt võimalikuks või ei ole rakendanud selle suhtes piiranguid vastavalt ESS §-le 98. Järelikult ei ole sideettevõtjal, kelle võrgus kõne algatatakse, võimalik hoiduda kõnet lõpetava sideettevõtja kõne lõpetamise teenuse kasutamisest. Seetõttu on iga sellise võrgu omanik, sõltumata oma suurusest või muudest asjaoludest, märkimisväärse turujõuga enda võrgus kõne lõpetamise teenuse osutamisel, sest ilma tema kõne lõpetamise teenust kasutamata pole võimalik numbri valitavuse

⁷ Vt selles osas mh Kavandi alapunkte 81, 146 ja 230

kohustust täita.

6. TJA on jätnud analüüsitava turu koosseisust välja Tele2 põhjendusel, et Tele2 ei oma fikseeritud sidevõrgu infrastruktuuri ning samuti tehnilist võimekust teistele sideettevõtjatele kõne lõpetamise teenuse osutamiseks. See väide on väär.

7. Tele2-l on olemas fikseeritud sidevõrk (telefonivõrk). Tele2 on seda ise kinnitanud ning Eesti Telekom kasutab Tele2 fikseeritud sidevõrgus kõne lõpetamise teenust. Tele2 fikseeritud sidevõrk on küll ulatuselt väike, hõlmates peamiselt tema enda kontoreid, sh klienditeenindusnumbreid, millele helistatakse päris palju, kuid suuremas mahus osutab Tele2 telefoniteenust oma mobiiltelefonivõrgu baasil, rakendades sel juhul Tele2 telefonivõrgus kõne lõpetamise tariifi⁸.

8. Lisaks tegutsevad Eestis ka nn virtuaaloperaatorid. Virtuaaloperaatorid, kelle virtuaalsesse võrku kõnede lõpetamine toimub „peremeesvõrgu“ kaudu ja viimase sidumisteenuste mahtude hulgas, on põhjendatud sellest turust välja arvata. Kui aga kõnede lõpetamine toimub „peremeesvõrku“ küll „peremeesvõrguga“ ühise sidumispunkti kaudu, aga virtuaaloperaatori oma prefiksi, oma tariifide ja eraldi mahuarvestusega, on nad kõne lõpetamise turu subjektid.

9. Eeltoodust tulenevalt tuleks Kavandis turuosalisteks pidada ja turuanalüüsi peatükis käsitleda ka vähemalt järgnevaid sideettevõtjaid (sulgudes on toodud kõigepealt 2012. aastal ja siis 2013. aastal Eesti Telekomilt poolt vastava sideettevõtja võrku lõpetatud kõnede maht minutites):

- Tele2 (2012: ...*minutit; 2013: ...*minutit);
- Telefant (2012: ...*minutit; 2013: ...*minutit);
- Delvi (2012: ...*minutit; 2013: ...*minutit);
- Telset (2012: GoNetwork'i võrgus ...*minutit; 2013: Elisa võrgus ...*minutit).

10. Vastavaid sideettevõtjaid võib olla ka rohkem, kuna Eesti Telekom ei pruugi kõiki kõnede lõpetamisega tegelevaid sideettevõtjaid (sh virtuaaloperaatorid) teada. Samas Kavand peaks käsitlema võrdsetel alustel kõiki sideettevõtjaid, kellel on numbri broneerimise andmekogus (NBA) marsruutimisprefiks, kuna potentsiaalselt on võimalik kõikide nende võrku kõnet lõpetada.

Parandusettepanek: Läbi viia ja lisada otsusesse analüüs Tele2, Telefant, Delvi, Telset ja muude kõnede lõpetamisega tegelevate sideettevõtjate kohta.

TJA:

TJA on otsuse alapunktis 116 välja toonud, et konkreetses telefonivõrgus kõne lõpetamise hulgimüügituru osalisteks tuleb lugeda ettevõtjad, kes omavad konkreetses telefonivõrgus nii tehnilist kui ka majanduslikku kontrolli kõne lõpetamise teenuse osutamise üle. TJA on

⁸ Vt http://www.tele2.ee/uudised.html#n_3245

kaasanud sellised ettevõtjad turuanalüüsi ning välja selgitanud, kas konkreetne sideettevõtja (sõltumata sellest, kellena ta end määratleb või missugust tehnoloogiat kasutab) osutab ka tegelikult telefonivõrgus kõne lõpetamise hulgiteenust või mitte.

Ainult sideettevõtjad, kes telefonivõrgus kõne lõpetamise turul ka reaalselt kõne lõpetamise hulgiteenust osutavad (eelduseks on, et sellised sideettevõtjad lõpetavad kõne oma sidevõrgus), on TJA tunnistanud MTE-ks ning teinud ettepaneku neile kehtestada valdkonnaspetsiifilised kohustused.

On oluline, et kõigi telefonivõrgus kõne lõpetamise turul MTE-ks tunnistatute puhul on täidetud tingimus, et kuna tehnoloogilistel põhjustel puudub telefonivõrgus kõne lõpetamise teenusele asendusteenus, on iga telefonioperaator, omades sõltumata teenuse mahust 100%-list turuosa, oma telefonivõrgus ainus kõne lõpetamise teenuse osutaja.

Samuti, kuna iga operaatori telefonivõrgus kõne lõpetamise turu puhul on tegemist monopoolsete, absoluutsete sisenemistõketega turgudega, puudub piiritletud turgudel tasakaalustav ostja jõud ning turuosalisel ei saa üksteise hinnakujundust oluliselt mõjutada (otsuse punkt 4.3.3.). Ka on piiritletud turgudele sisenemine turu tehnoloogilisest eripärast tulenevalt välistatud (otsuse punktid 3.2.3.3. ja 4.3.4.).

Seevastu sideettevõtjaid, kes telefonivõrgus kõnesid reaalset ei lõpeta, telefonivõrgus kõne lõpetamise turul teenuseid ei osuta ning ülaltoodud lõigus kirjeldatud tingimustele ei vasta, turu koosseisu ei kaasatud ning nende suhtes valdkonnaspetsiifilist regulatsiooni ei rakendatud. Märkimisväärset turujõudu mitteomavate sideettevõtjate MTE-ks tunnistamine ning neile kohustuste kehtestamine oleks vastuolus Euroopa Liidu elektroonilist sidet reguleerivate direktiividega (eelkõige raamdirektiiviga ja juurdepääsudirektiiviga) ja regulatsiooni praktikaga ning ESS-s 5. peatükis „Sideteenuse turgude valdkonnaspetsiifiline reguleerimine“ sätestatud alustega.

Tele2 ja Telseti turuanalüüsi kaasamata jätmise osas on TJA esitanud oma seisukohad ja põhjendused otsuse punktis 3.3. (Turuosalised). Nimetatud sideettevõtjate puhul ei ole tegemist telefonivõrgus kõne lõpetamise turu koosseisu kuuluvaid teenuseid osutatavate ettevõtjatega; ka ei oma nad sellel turul märkimisväärset turujõudu.

Telefant-i puutuvalt on Konkurentsiamet juba eelmise turuanalüüsi raames leidnud (Konkurentsiameti 18.03.10 otsus⁹ nr 8.3-11/10-001), et kuna Telefant ei oma enda sidevõrgus lõpptarbijaid, vaid osutab kõneteenuseid ainult operaatorkoodi vahendusel ning seega ei saa teistele sideettevõtjatele kõne lõpetamise teenust osutada, ei kuulu Telefant vaadeldava turu koosseisu. TJA andmetel ei vasta Telefant ka hetkel telefonivõrgus kõne lõpetamise turul MTE tunnustele.

TJA-le teadaolevalt Delvi Telecom telefonivõrgus kõne lõpetamise teenust ei osuta. Delvi Telecom osutab kõneteenuseid sarnaselt eelnimetatud Telefandiga.

Mis puudutab Eesti Telekom väidet ülalnimetatud sideettevõtjate sidevõrkudesse lõpetatud kõneminutite mahtude kohta, siis antud juhul ei ole Eesti Telekom tegevus käsitatav kõnede lõpetamisena nende sideettevõtjate võrkudesse, vaid tegemist on Eesti Telekom poolt nende sideettevõtjate sidevõrkudesse kõnede suunamisega ja nende ettevõtjate (Telset, Telefant ja Delvi Telecom) asemel lõpetavad kõnesid teised sideettevõtjad või osutab teenuseosutaja (Tele2) fikseeritud sidevõrgu kõneteenust ainult iseendale.

9

http://www.tja.ee/public/documents/Elektroniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lopetamine_fiks_vorgus/II_Telefonivorgus_kone_lopetamise_turg_otsus-non_conf_M3.pdf

Võttes arvesse eeltoodut, ei pea TJA selles osas otsuse täiendamist vajalikuks.

2.2. Konkurentsiprobleemide kirjeldus piiritletud sideturul

Eesti Telekom:

12. On oluline märkida, et kuigi TJA näeb ristsubsideerimist ühe võimaliku konkurentsiprobleemina, mis Kavandi alapunkti 247 kohaselt õigustab ESS §-des 50-57 toodud MTE kohustusi, on Kavandis kirjeldatud hinnakontrolli kohustustesse olemuslikult ristsubsideerimine¹⁰ „sisse kirjutatud“ – ristsubsideerimise vajadusele viitab selgelt Kavandi Lisa 1 (vt selles osas täpsemalt käesoleva vastulause alapunkti 88).

13. TJA on Kavandi alapunktis 232 leidnud, et Eesti sideettevõtjate poolt rakendatavad telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on ülemääraselt kõrged. Eesti Telekom nimetatud seisukohaga ei nõustu.

14. On tõsi (nagu nähtub ka Kavandi alapunktist 229), et nii Eesti Telekom kui teiste telefonivõrgus kõne lõpetamise turu MTE-de kõne lõpetamise hinnad kasvasid aastatel 2011-2013. Samas on jätnud TJA Kavandis märkimata olulise asjaolu, et 2014. aastal toimus juba vastavate hindade langus – Eesti Telekom keskmise kõne lõpetamise hind on 2014. aastal ...*€senti/minut. Nimetatud hinnalangus on tingitud asjaolust, et 2014. aastal saavutas IP-võrgul põhinevate kõnede osakaal märkimisväärse taseme (ca ...*%, seejuures IP-võrgus olevaid liideseid/numbreid on juba ...*%) – see tõi kaasa ühikukulu languse vaatamata minutimahu langusele.

15. Kuigi Eesti Telekom ja teiste Eesti MTE-de kõne lõpetamise hinnad on hetkel endiselt kõrgemad kui Euroopa Komisjoni (edaspidi Komisjon) poolt koostatud Euroopa Liidus telefoni- ja mobiiltelefoni kõne lõpetamise hinna reguleerimise soovitus (edaspidi Komisjoni Soovitus)¹¹ nimetatud metoodikat rakendavates liikmesriikides kehtivate kõne lõpetamise hindade keskmine, ei ole nimetatud kasvu põhjuseks MTE-de poolne turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ning nimetatud hinnad ei ole ebaõiglaselt kõrged, st konkurentsile vastavast tasemest kõrgemad. Lisaks, nagu eelnevalt viidatud, on hinnad langemas juba praeguse regulatsiooni alusel.

16. TJA viitab Kavandi alapunktis 231, et võrreldes Komisjoni Soovituses sätestatud BU pure LRIC metoodikaga ei taga TD HCA FDC metoodika nii ranget kulude efektiivsust. Samas ei ole TJA teinud Eesti Telekomile ega ka Eesti Telekomile teadaolevalt teistele sideettevõtjatele ettekirjutusi, milles oleks leidnud, et nende poolt kantud kulud ei ole olnud kuluefektiivsed või ettevõtjad on muul viisil oma turgu valitsevat seisundit kõne lõpetamise osas kuritarvitanud ning monopoolseid hindu kehtestanud. Samuti ei selgita Kavand, millised Eesti Telekom ja teiste MTE-de kulud on olnud ebaefektiivsed. Vastupidi, TJA eellane Konkurentsiamet on oma 18. märtsi 2010 otsuses¹² hoopis otseselt leidnud, et Eesti Telekom poolt TD HCA FDC

¹⁰ Ristsubsideerimise tähendus on olemuselt laiem kui Kavandi alapunktis 224 sätestatud. Ristsubsideerimisega on tegemist mis tahes juhul, kuid ühel turul asuva teenuse osutamise seonduvaid kulusid kaetakse teisel turul asuva teenuse hinna kaudu.

¹¹ Euroopa Komisjoni soovitus Euroopa Liidus telefoni- ja mobiiltelefoni kõne lõpetamise tasu reguleerimise kohta ET L/124, 20.05.2009, p 67-74.

¹² Otsus nr 8.3-11/10-001, p 6.6.4.

metoodika alusel arvutatud kõne lõpetamise hind on kulutõhus.

17. Kavandis sätestatud BU pure LRIC põhinevad kõne lõpetamise piirhinnad¹³ on senistest oluliselt madalamad pelgalt seetõttu, et regulaator on otsustanud muuta oma seisukohta küsimuses, milline kuluarvestusmetoodika määrab ära konkurentsile vastava kõne lõpetamise hinna. Seniselt TD HCA FDC kuluarvestusmetoodikalt minnakse sisuliselt üle BU pure LRIC kuluarvestusmetoodikale, st metoodikalt, mis lubab hinda arvestada ka ühised (üldised) kulud, liigutakse metoodikale, mis selliseid kulusid hinda arvestada ei luba.

18. TJA selgitab Kavandi alapunktis 337, et kuludele orienteeritud hinnaarvestuse metoodikaid on palju ning erinevate metoodikate vahelise valiku tegemisel lähtutakse regulatsiooni eesmärgist. Kavandi alapunktis 338 selgitab TJA, et iga erinev hinnaarvestamise metoodika koostamise valik annab tulemuseks erineva teenuse hinna.

19. Seega tuleneb TD HCA FDC asendamine BU pure LRIC'ga lihtsalt väidetavast regulatsiooni eesmärgi muutmisest ning see ei tähenda mingilgi määral, et TD HCA FDC alusel arvesse võetavad ühised (üldised) kulud oleksid sellest tulenevalt automaatselt vähem kuluefektiivsed või vajalikud. On selge, et kui olemasolevat telefonivõrku mitte hooldada või uuega asendada, siis varsti ei ole kõnede lõpetamine vastavas võrgus (vähemalt aktsepteeritava kvaliteediga) võimalik.

20. Lisaks metoodikate erinevusest on kõne lõpetamise hindade erinevuse põhjuseks ka asjaolu, et kuigi sideettevõtjate poolt telefonivõrguga seonduvad kulud on kantud kuluefektiivselt ning telefonivõrgu kogukulud on pidevalt kahanenud, on telefonivõrgus osutatavate kõneteenuste maht kahanenud sellest veelgi suuremal määral¹⁴, mis ongi aastatel 2011-2013 toonud kaasa kõne lõpetamise teenuse ühikuhindade kasvu¹⁵. See on seletatav asjaoluga, et sideettevõtjad kannavad klassikalise telefonivõrgu käigushoidmisega seoses (st kõnede lõpetamise võimaluse säilitamiseks) olulisi kulusid, kuna võrk vananeb pidevalt. On oluline märkida, et neid kulusid tuleb sideettevõtjal kanda ka siis, kui turumaht kahaneb. Samas (nagu käesolevas vastulauses selgitatud) on kahanevat turgu ja seniste võrkude töökindlust arvestades selliste kulude kandmine käesoleval hetkel siiski majanduslikus mõttes otstarbekam kui uutesse võrkudesse investeerimine. Lisaks, nagu käesoleva vastulause alapunktis 14 selgitatud, on ka praegu kehtiva metoodika alusel kõne lõpetamise teenuse ühikuhinnad hakanud oluliselt langema.

21. Eeltoodust tulenevalt ei ole Eesti Telekomis hinnangul kuidagi põhjendatud väide, et käesoleval hetkel kehtivad telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on ülemääraselt kõrged ning see õigustab seniste hinnakontrolli kohustuste olulist muutmist. Kavandi alapunktis 365 tehtud järeldus on paljasõnaline.

¹³ Kuigi Kavandi kohaselt kehtestatakse BU pure LRIC mudeli asemel alternatiivse lähenemisena piirhinnad lähtuvalt nende Euroopa Liidu riikide sideturgu reguleerivate asutuste poolt kehtestatud telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade keskmisest, mis on arvestatud BU pure LRIC metoodika alusel, tähendab see sisuliselt siiski seda, et Eestis kehtestatavad piirhinnad põhinevad BU pure LRIC metoodikal.

¹⁴ Ka TJA kinnitab Kavandi alapunktis 81, et „[f]ikseeritud telefoniteenuse puhul on tegemist hääbuva turuga, mille on põhjendanud tarbijate käitumine ja uute tehnoloogiate kasutusele võtmine“. Samuti nähtub Kavandi alapunktist 146, et „telefoniteenuste klientide arv on viimase nelja-viie aasta jooksul pidevas languses. Seda on tinginud kasvav konkurentsiturve, mis kaasneb lõpptarbijate poolt mobiiltelefoni võrkude vahendusel osutatavate kõne- ja andmeside teenuste üha laialdasema kasutusele võtmisega“.

¹⁵ Sellele on viidanud ka TJA Kavandi alapunktis 229.

Parandusettepanek: Eesti Telekom palub TJA-l viia otsuse konkurentsiprobleemide kirjeldusse ülalkirjeldatud muudatused, sh viidata telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade langusele 2014. aastal ning jätta otsusest välja seisukoht, et käesoleval hetkel kehtivad telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on ülemääraselt kõrged.

TJA:

Eesti Telekom väide Eesti Telekom telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade langusele 2014 aastal on puudulik, kuna jätab mainimata, et hinnad langesid ainult telefonivõrgus kõne lõpetamise riiklikul tasandil (ca -9%), kuid kasvasid kohalikul tasandil (ca +10%). Eesti Telekom telefonivõrgus kõne lõpetamise hind on kõrgeim¹⁶ Euroopas. TJA täiendas otsuse punkti 339 Eesti Telekom telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade võrdlusega teiste Euroopa MTE-te vastavate hindadega.

Lähtudes Komisjoni soovitusel selgitustest (otsuse peatükk 6.6.2.1) ja eesmärgist edendada konkurentsi ja tagada lõpptarbijatele maksimaalse kasu hinna, valiku ja kvaliteedi osas jääb TJA seisukohale, et Eesti Telekomil hetkel kasutatava kuluarvestuse meetoodika (TD FDC HC) rakendamine annab tulemuseks ülemääraselt telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad võrreldes antud turu kontekstis tarbijate heaolu ja konkurentsi arengut maksimaalselt toetava BU pure LRIC meetoodika rakendamisel saadavate kõne lõpetamise hindadega. Seetõttu TJA ei loobu seisukohast, et hetkel Eesti Telekom poolt rakendatavad telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on ülemäärased.

2.3. Hinnakontrolli kohustuste muutmise põhjendus

Eesti Telekom:

25. TJA ning tema eellased Sideamet ja Konkurentsiamet on Eesti Telekom ja teiste MTE-de suhtes telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade osas rakendanud aastate jooksul erinevaid hinnakontrolli kohustusi.

26. Eesti Telekomil suhtes kehtis alates 2001. aastast kohustus kasutada FL LRAIC meetoodikat. 2007. aastal toimus oluline paradigma muutus, mille käigus pidi Eesti Telekom üle minema ajaloolisele kuluarvestusele.

27. Sideamet tegi oma 2007. aasta otsuses¹⁷ alljärgnevat:

- esitas seni kehtinud FL LRAIC meetoodikale (see on Komisjoni Soovitusel sätestatud BU pure LRIC meetoodikaga sarnasem kui ajaloolistel kuludel põhinev meetoodika) mitmeid vastuväiteid (vt otsuse punkti 6.4.1.4.5);
- väljendas seisukohta, et **võrreldavate turgude hindade meetoodika kasutamine on Eesti Telekomile rakendamiseks sobimatu, kuna on välja töötatud asjakohased**

¹⁶ Euroopa Sideameti dokument nr BoR (14) 55 lk 7

(http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/4403-termination-rates-benchmark-snapshot-as-of-january-2014-integrated-report-on-mobile-termination-rates-amp-sms-termination-rates)

¹⁷ Sideameti 28. juuni 2007 otsus nr J.1-45/07/08.

kuludele orienteerituse meetodikad ja võrreldavate turgude hindade kasutamine ei taga piisavalt ühetaolist hinnaregulatsiooni olukorras, kus mitut turgu reguleeritakse samaaegselt valdkonnaspetsiifiliselt (nt reguleeritakse nii jae- kui ka hulgiturge või erinevaid hulgiturge) (vt otsuse punkti 6.4.1.4.5); ja

- *leidis, et hoolimata uue kuluarvestusmeetodika juurutamisega kaasnevatest olulistest kuludest oli Eesti Telekomil telefonivõrgus kõne lõpetamise hinna arvutamise kõige õigemaks aluseks TD HC FDC meetodika (vt otsuse punkte 6.4.1.4.4 ja 6.4.1.4.5).*

28. Kavandile vahetult eelnenud ja seni kehtivas 2010. aasta otsuses¹⁸ väidab Konkurentsiamet selgelt järgmist:

- *hinnakontrolli kohustustes oluliste muudatuste tegemine ei ole põhjendatud (vt otsuse punkti 6.6.2);*
- *Konkurentsiamet ei pea Eesti Telekomile CC FDC või LRAIC hinnakontrolli meetodika kehtestamist põhjendatuks (vt otsuse punkti 6.6.4) ning võrdlevate hindade rakendamise ei teinud Konkurentsiamet otsuses üldse juttu (erinevalt Konkurentsiameti eellase Sideameti 2007. aasta otsusest, mille punktis 6.4.1.4.5 võrreldavate turgude hindade kasutamist võimalusena selgelt analüüsi);*
- *Komisjoni Soovituses sätestatud BU LRIC mudeli väljatöötamine ei ole selle turuanalüüsi raames võimalik ja vastava mudeli väljatöötamine oleks ka vastuolus ESS §-ga 52 (vt otsuse punkti 6.6.6);*
- ***Eesti Telekomil poolt rakendatav kõne lõpetamise hind on kulutõhus (vt otsuse punkti 6.6.4);***
- ***kulude eraldi arvestamise ja kuludele orienteeritud tasude kohustus teenib efektiivse ja pideva konkurentsi huvi ja suurendab lõppkasutaja kasu, kuna nimetatud kohustuse eeldatavaks tulemuseks on telefonivõrgus kõne lõpetamise turu teenuste hindade baseerumine tegelikel kuludel (vt otsuse punkti 6.6.9);***
- *ajaloolistel kuludel põhinevad kõne lõpetamise teenuse hinnad näitavad tegelikult selle teenusega seotud kulude taset, sh investeeringutest tulenevat kulumit, tegevuskulusid ja kapitalikulu (sh mõistlikku kasumit) (vt otsuse punkti 6.6.8);*
- *HC FDC hinnakontrolli meetodika rakendamine on ettevõtjale vähem koormavam kui CC FDC või LRAIC-meetodikal põhineva hinnakontrolli meetodika rakendamine, kuna puudub kohustus teisendada ajaloolised kulud jooksvateks kuludeks ja hinnata tulevase kulusid, pealegi on Eesti Telekomil vastavat meetodikat juba rakendanud alates 2007. aastast (vt otsuse punkti 6.6.6); ja*
- ***TD HC FDC meetodika on piisav, et vältida ülemääraseid hindasid, ristsubsideerimist ja hinnadiskrimineerimist (vt otsuse punkti 6.6.6).***

29. Eesti Telekomil hinnangul ei ole pärast 2010. aasta otsuse tegemist toimunud regulatsioonis või turul mingeid selliseid muutusi, mis peaksid andma TJA-le põhjuse oma

¹⁸ Konkurentsiameti 18. märtsi 2010 otsus nr 8.3-11/10-001

eelpool nimetatud seisukohti muuta.

30. TJA viitab Kavandis teiste riikide praktika arengule, mis justkui paneks kohustuse minna üle BU pure LRIC metoodikale. Vastavat kohustust ei tulene ühestki õigusaktist. Lisaks on TJA jätnud sisuliselt tähelepanuta Eesti geograafilise asendi (erinevalt paljudest Euroopa Liidu liikmesriikidest asume Euroopa Liidu välispiiril ning suhtlus Venemaaga moodustab Eesti rahvusvahelisest kõnemahust väga olulise osa) ja oluliste Eesti partnerite praktika, mis kumbki vastava muudatuse sisseviimist ei toeta.

31. Kavandi alapunktis 253 selgitab TJA, et analüüsis eelmiste turuanalüüside käigus telefonivõrgus kõne lõpetamise turul rakendunud kohustusi ja leidis, et need on aidanud kaasa nimetatud turuga seonduvate konkurentsiprobleemide vältimisele. TJA küll leiab nimetatud alapunktis, et erandiks on hinnaga seotud konkurentsiprobleemid, kuid Eesti Telekom on seisukohal (nagu käesolevas vastulauses küsimusele nr 3 esitatud vastustes selgitatud), et TJA vastav järeldus on ekslik. Aastatel 2011-2013 on küll toimunud hindade kasv, kuid see on tulenenud kahaneva turu iseloomust, mitte konkurentsiprobleemidest. Pealegi pöördusid hinnad 2014. aastal olulisse langusesse.

32. Eeltoodust tulenevalt on Eesti Telekom seisukohal, et käesoleval hetkel kehtivad hinnakontrolli kohustused täidavad oma eesmärgi ning nende muutmine ei ole põhjendatud.

Parandusettepanek: Eesti Telekom palub TJA-l sätestada otsuses Eesti Telekom ja teiste MTE-de suhtes samasugused hinnakontrolli kohustused, mis sisalduvad käesoleval hetkel kehtivas Konkurentsiameti 2010. aasta otsuses.

TJA:

Sideameti 2007 aasta otsuse²⁰ kehtestamise ajal ei olnud jõustunud Komisjoni soovitus ning puudus ka piisav Euroopa Liidus sideturu regulaatorite koostöös välja kujundatud praktika, mis oleks andnud suuniseid BU pure LRIC metoodika eeliste kohta võrreldes TD FDC HC metoodikaga konkurentsi arendamise ja tarbijate heaolu kasvu tagamise osas. Seega puudus Konkurentsiametil alus kahelda rakendatava hinnaarvestuse sobivuses.

Oma 2010 aasta otsuse²¹ lisas 1 (endise Elioni, praeguse Eesti Telekom ja hindade analüüs) leidis Konkurentsiamet, et hetkel on Elioni telefonivõrgus kõne lõpetamise turul rakendatavad hinnad reguleeritud Sideameti otsusega kehtestatud ajaloolistele kuludele orienteeritud hinnakontrolli metoodikaga ning need ei ole ülemäärased võrreldes samas sidevõrgus rakendatavate jaehindadega. Seega ülemäärase hinna tuvastamisel lähtuti kõne lõpetamise hinna ja jaehindade vahelisest võrdlusest. Tollel ajal oli Komisjoni soovitus olnud jõus ainult ca kümme kuud. Selle aja jooksul ei olnud Euroopa tasandil veel välja kujunenud piisavalt suurt BU pure LRIC metoodika rakendamise praktikat, mistõttu puudusid Konkurentsiametil võimalused võrrelda Elioni TD FDC HC metoodika alusel arvestatud hindasid teiste Euroopa

¹⁹ TJA väidab Kavandi alapunktis 344, et "käesoleval hetkel peab arvestama Euroopa Liidu sideturu regulaatorite koostöös kujundatud vastava praktikaga" (Eesti Telekom ja hindade analüüs)

²⁰ Sideameti 28. juuni 2007 otsus nr J.1-45/07/08,

²¹ Konkurentsiameti 18. märtsi 2010 otsus nr 8.3-11/10-001

http://www.tja.ee/public/documents/Elektroniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lopetamine_fiks_vorgus/II_Telefonivorgus_kone_lopetamise_turg_otsus-non_conf_M3.pdf

riikides rakendatud BU pure LRIC metoodika kohaste hindadega. Eeltoodust tulenevalt oli 2010 otsuse kehtestamise ajal põhjendatud ja asjakohane hinnakontrollis muudatusi mitte teha.

Võrdlevate hindade rakendamist käsitleti Konkurentsiameti 2010 otsuse punktis 6.6.4 (neljas lõik), kus selgitati, et võrreldavate hindade rakendamine on iseäranis kasulik varem reguleerimata turgudel seni, kuni on välja töötatud asjakohased kuludele orienteerituse hinnaarvestuse metoodikad. Elionile rakendamiseks oli nimetatud meetod 2007 otsuse ja 2010 otsuse raames sobimatu, kuna oli olemas tolle aja Euroopa Liidus välja kujundatud praktikaga kooskõlas olev kuludele orienteeritud hinnaarvestuse metoodika TD FDC HC. Käesoleval ajal on Euroopa Liidus välja kujundatud uus praktika kuludele orienteeritud hinnaarvestuse metoodika rakendamise osas, milleks on BU pure LRIC metoodika. Nimetatud kuluarvestusmetoodika kohane kõne lõpetamise hind on oluliselt madalam, kui TD FDC HC metoodika kohane hind. Seetõttu ja lähtudes eeltoodud Komisjoni soovitusel selgitustest (otsuse peatükis 6.6.2.1) annab Eesti Telekomil hetkel kasutatava kuluarvestuse metoodika (TD FDC HC) rakendamine tulemuseks ülemäärased hinnad, mis kahjustavad konkurentsi ja piiravad tarbija heaolu.

Eeltoodust tulenevalt ei rahulda TJA Eesti Telekomil palvet sätestada otsuses Eesti Telekomil ja teiste MTE-de suhtes samasugused hinnakontrolli kohustused, mis sisalduvad käesoleval hetkel kehtivas Konkurentsiameti 2010. aasta otsuses.

2.4. Komisjoni soovitusel täitmise kohustuslikkus

Eesti Telekom:

33. Raamdirektiivi artikkel 19(1) sätestab üldise põhimõtte, et liikmesriigid peavad tagama, et kui Komisjon annab välja mõne soovitusel, siis liikmesriikide regulaatorid võtavad oma tegevuses nimetatud soovitusi võimalikult palju arvesse. Samas annab nimetatud artikkel liikmesriikide regulaatoritele õiguse mitte järgida Komisjoni soovitusel, teavitades sellest faktist ja oma põhjendustest Komisjoni. Ka Komisjon on oma 8. augusti 2013 soovitusel²² viidanud selgelt võimalusele, et liikmesriik võib kehtestada Komisjoni Soovitusel sätestatud metoodikast erineva metoodika, kui ta selle piisavalt majanduslikult ära põhjendab. Seega on selge, et TJA ei pea tingimata Komisjoni Soovitusel järgima.

34. Raamdirektiivi alusel kehtestatud ESS § 46 lg 2 sätestab, et kohustuse valikul arvestab TJA muu hulgas Komisjoni elektroonilise side turgu puudutavate soovitusel ja seisukohtadega ning Euroopa Liidu sideturu regulaatorite koostöös kujundatud vastava praktikaga. ESS § 48 ja § 48¹ sätestavad samuti põhimõtte, et TJA võtab Komisjoni, Euroopa Sideameti (BEREC) ja Euroopa Liidu liikmesriikide regulaatorite poolt otsuse eelnõu kohta esitatud arvamusi võimalikult suures ulatuses arvesse. Samas sätestab ESS § 48¹ lg 6, et kui TJA otsustab Komisjoni soovitusel alusel otsuse eelnõu mitte muuta või tagasi võtta, esitab ta Komisjonile oma põhjendused.

²² COMMISSION RECOMMENDATION of 8.8.2013 in accordance with Article 7a of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services ("Framework Directive") in Case DE/2013/1430: Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany; Brussels, 8.8.2013 C(2013) 5112 final, p 29

35. Eeltoodust tulenevalt on ka TJA Kavandi alapunktis 277 kinnitanud, et ülal viidatud seisukohtade ja praktika näol ei ole tegemist täitmiseks kohustuslike alustega, vaid TJA peab neid järgima juhul, kui leiab need olevat põhjendatud ja asjakohased. Esiteks on oluline märkida, et soovitude arvestamise kohustus ei tähenda soovitude järgimise kohustust. Lisaks on TJA Kavandis vaid viidanud Komisjoni Soovituses sisalduvatele põhjendustele, seostamata neid kuidagi Eesti olukorraga, sh Eesti geograafilise asendi, partnerite ja rahvusvaheliste kõnede mahtudega.

36. Samas on TJA Kavandis (sh alapunktides 278 ja 279) rõhutanud Euroopa Liidu seadusandlusest tulenevalt muutunud protseduurireeglite olulisust, mis panevad liikmesriigi regulaatorile varasemast oluliselt suurema põhjendamise kohustuse. Kavandist võib välja lugeda TJA seisukoha, et nimetatud protseduurireeglitest ja nende rakendamisest (sh Komisjoni poolt TJA ja teiste regulaatorite otsuste kavandite osas praktikas esitatud vastuväidetest ja algatatud menetlustest) tulenevalt on Komisjoni, BEREC-i ja teiste liikmesriikide regulaatorite arvamused ja praktika muutunud kuidagi rohkem siduvaks kui varem. Eesti Telekom sellise käsitlusega ei nõustu.

37. TJA peab oma diskretsiooniõigust teostama endises mahus ning arvestama Komisjoni ja teiste viidatud asutuste seisukohtadega vaid siis, kui need on Eesti elektroonilise side turge ning regulatsiooni eesmärke arvestades põhjendatud ja asjakohased. Regulaatori seniste käsitluste ja praktika olulist muutmist ei saa õigustada vaid sellega, et vahepeal on avaldatud Komisjoni Soovitus, mida eelnevate regulatsiooniotsuste ajal ei olnud (või oli alles äsja kehtestatud). Selline lähenemine on ilmses vastuolus õiguskindluse ja turuosaliste õiguspärase ootuse põhimõtetega (vt selles osas täpsemalt käesoleva vastulause alapunkte 94–99)

TJA

TJA nõustub Eesti Telekomiga, et Euroopa Komisjoni soovitused ei ole TJA-le täitmiseks kohustuslikud ning et TJA ei pea tingimata Komisjoni soovitusi järgima.

Samuti leiab TJA, et on otsuse punktis 277 õigesti väljatoonud, et vastavalt ESS § 46 lõikele 2 ja § 48 lõikele 2, arvestab TJA MTE-le kehtestatavate kohustuste valikul muuhulgas Euroopa Komisjoni elektroonilise side turgu puudutavate soovitude ja seisukohtadega, Euroopa Liidu sideturu regulaatorite koostöös kujundatud vastava praktikaga ning Euroopa Sideameti ja Euroopa Komisjoni seisukohtadega. Tegemist ei ole mitte täitmiseks kohustuslike alustega, vaid TJA peab neid järgima juhul, kui leiab need olevat põhjendatud ja asjakohased. TJA kinnitab, et on telefonivõrgus kõne lõpetamise turul analüüsi läbi viies neid põhimõtteid järginud. TJA on veendunud, et kehtestatav hinnakohustus on Eesti elektroonilise side turge ning regulatsiooni eesmärke arvestades põhjendatud ja asjakohane, kuna lähtudes Komisjoni soovitude selgitustest (otsuse peatükk 6.6.2.1) edendavad BU pure LRIC meetoodika kohased telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad konkurentsi ja tagavad lõpptarbijatele maksimaalse kasu hinna, valiku ja kvaliteedi osas.

Samuti on TJA seisukohal, et on telefonivõrgus kõne lõpetamise turul kehtestatavate kohustuste puhul teostanud diskretsiooniõigust ettenähtud piirides ning pidanud kinni põhimõttest, et kehtestatav meede peab olema eemärgi saavutamiseks vähim koormav võimalus (otsuse peatükk 6.6.2.2).

2.5. Teiste liikmesriikide poolne Komisjoni soovitus täitmine

Eesti Telekom:

38. TJA esitab Kavandi alapunktides 343-345 väite, et võrreldes Konkurentsiameti 2010. aasta otsusega on telefonivõrgus kõne lõpetamise turul MTE-dele hinnakohustuste kehtestamisel praktika muutunud ning käesoleval hetkel peab arvestama praktikaga, kus rakendama peab kõne lõpetamise hindasid, mis on arvestatud BU pure LRIC metoodikast lähtudes või võtma aluseks Komisjoni Soovituse punktis 12 märgitud alternatiivse piirhinna määramise meetodi, kuna Euroopa Liidu reguleerivad asutused teevad peamiselt nii. Eesti Telekom sellise seisukohaga ei nõustu.

39. Eesti Telekomile ei ole küll avalikest allikatest kättesaadav täielik aktuaalne informatsioon selle kohta, milliseid hinnakontrolli kohustusi erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides käesoleval hetkel kasutatakse, kuid ka Kavandi alapunktis 339 esitatud tabelist nähtub, et Euroopa Liidu 28 liikmesriigist on Komisjoni Soovituse kohase BU pure LRIC mudeli kehtestanud vaid 13 liikmesriiki, seega vähem kui pooled liikmesriikidest. Seejuures saab Eesti Telekom aru, et ka nimetatud riikides on vastavat mudelit sisustatud kohalikele oludele vastavalt ja kohalike sideettevõtjate huve arvestavalt mõnevõrra erinevalt, millest annavad märku ka Kavandi alapunktis 407 toodud tabelist nähtuvad väga suured erinevused kõne lõpetamise hindades.

40. Ka Kavandi alapunktis 339 esitatud tabelist nähtub selgelt, et tegelikkuses on Euroopa Liidu liikmesriikides (kokku 11 liikmesriigis) kasutusel paljud erinevad mudelid, mis ei vasta Komisjoni Soovitusele, sh TD, BU LRAIC+, TD FDC HC, TD LRIC, FDC, LRIC. Lisaks esineb Eesti Telekomil andmetel ka võrdlushindu kasutavate liikmesriikide (kokku 4 liikmesriiki) reeglites mitmeid erisusi.

41. Eesti Telekomile teadaolevalt ei ole hoolimata Komisjoni Soovituses sätestatud tähtaegadest suur osa Euroopa Liidu liikmesriikidest praeguseks hetkeks uue regulatsiooniperioodi osas lõplikku otsust teinud. Seega on selge, et Komisjoni Soovituses esitatud eesmärgid ei ole täitunud.

42. Veelgi enam – Saksamaa kui üks olulisemaid Euroopa Liidu liikmesriike (lisaks on Eesti ja Saksamaa vaheline kõneliiklus väga mahukas) otsustanud kehtestada Komisjoni Soovitusest ning Komisjoni ja BEREC-i vastuseisust hoolimata LRAIC+ mudeli. Samuti, kuigi Hollandis on regulaator otsustanud kehtestada BU pure LRIC mudeli, on nimetatud otsus vaidlustatud ja otsuse kehtivus kohtumenetluse ajaks peatatud, kusjuures 2011. aasta sarnase kohtuotsuse valguses on tõenäoline, et kohus kohustab ka seekord lõplikus otsuses regulaatorit kasutama BU LRAIC+ mudelit.

43. Lisaks eeltoodule on Soome otsustanud telefonivõrgus kõne lõpetamise turu üldse regulatsiooni alt välja jätta, st selle turu osas MTE-d ja ka hinnakontrolli kohustused puuduvad. Nimetatud fakt on seda olulisem, et BEREC-i poolt 2014. aasta juunis avaldatud andmetel²³ oli Soomes telefonivõrgus kõne lõpetamise keskmine hind Euroopa Liidu liikmesriikidest konkurentsivõrre kõige kõrgem (2,4 €senti/minut, mis on oluliselt kõrgem k

²³ Termination Rates Benchmark Snapshot (as of January 2014); BoR (14) 55, lk 16

praegu Eestis kehtivatest kõne lõpetamise hindadest).

44. Eeltoodust nähtub selgesti, et Komisjoni Soovitusest hoolimata ei ole Euroopa Liidu liikmesriikide lähenemine kõne lõpetamise hindadele ühtne ning liikmesriigid ei lähtu vaid Komisjoni Soovitusest.

TJA

BU pure LRIC rakendatavate riikide arv sõltub sellest, millal riik viib läbi turuanalüüsi. Konkurentsiameti 6. märtsi 2014 otsuse eelnõu punkti 340 kohaselt oli BU pure LRIC meetodika põhiseid hindasid rakendatud viies Euroopa Liidu riigis, TJA 1. septembri 2014 otsuse kavandi punkti 339 kohaselt, aga juba kolmeteistkümnes Euroopa Liidu riigis. Seega viimase kuu kuuga on lisandunud kaheksa liikmesriiki, kus rakendatakse BU pure LRIC meetodika põhiseid hindasid. Seega on BU pure LRIC meetodika põhiste hindade rakendamine liikmesriikides oluliselt kiirenenud. Kui perioodil 7. maist²⁴ 2009 kuni 6. märtsini²⁵ 2014 ehk ca viie aasta jooksul võeti BU pure LRIC meetodika põhised hinnad kasutusele ainult viies liikmesriigis, mis teeb vastava meetodika kasutusele võtu kiiruseks vähem kui üks riik aastas, siis peale 6. märtsi 2014 võtsid järgneva kuue kuu jooksul vastavad hinnad kasutusel juba kaheksa riiki, mis teeb vastava meetodika kasutusele võtu kiiruseks kaheksa riiki aastas.

Kuna raamdirektiivi artikkel 16 lg 6 (ESS § 44 lg 1) kohaselt peab iga liikmesriik telefonivõrgus kõne lõpetamise turul viima analüüsi läbi vähemalt kord kolme aasta jooksul, on lähitulevikus oodata BU pure LRIC meetodikat rakendavate riikide märkimisväärset kasvu.

Nii Euroopa Komisjon on oma soovitustes, kui ka BEREC on oma seisukohtades²⁶ väljendanud kõikides kõne lõpetamise turge puudutavates rahvusvaheliste konsultatsioonide (II astme menetlused, vt ESS 48¹) raames selget ja ühest seisukohta, et ainuke meetodika, mis tagab konkurentsi arengu ja tarbijate heaolu on BU pure LRIC meetodika.

TJA hinnangul on Euroopa Liidu liikmesriikide kõne lõpetamise turgusid puudutavat regulatsioonipraktikat arvesse võttes äärmiselt ebatõenäoline, et peale Saksamaa ja Hollandi jätab veel mõni liikmesriik nimetatud meetodika kõne lõpetamise hindade reguleerimisel rakendamata.

2.6. Eesti jaoks olulisemad partnerriigid ja Komisjoni soovitus

Eesti Telekom:

45. Mitmed riigid, kes telefonivõrgus kõne lõpetamise mahtude osas kuuluvad Eesti olulisemate partnerite hulka, nt Venemaa ja Kanada, on Euroopa Liidust väljaspool, mistõttu neid Komisjoni Soovitus ei puuduta. Euroopa Liidu välispiiri lähedal asumine ning Venemaa kui suure Euroopa Liitu mittekuuluva ja hoopis teistsuguste regulatsioonidega naabri olemasolu on asjaolu, millega suur osa Euroopa Liidu liikmesriike ei pea arvestama – seetõttu ei pruugi sellega arvestada ka Komisjoni Soovitus.

²⁴ Komisjoni soovituse rakendumise algus

²⁵ Konkurentsiameti 6. märtsi 2014 telefonivõrgus kõne lõpetamise turu otsuse eelnõu, http://www.tja.ee/public/documents/Elektrooniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lope_tamine_fiks_vorgus/III_06.03.2014_Nonconf_T_3_Otsuse_eelnou_III_ring.pdf

²⁶ Kättesaadavad: http://berec.europa.eu/eng/article_7_procedures/article_7_cases/

46. Arvestades vastavate rahvusvaheliste kõnede väga suurt mahtu peab Eestis hinnapiirangu kohustuse kehtestamisel kindlasti arvestama sellega, millise hinnaregulatsiooni kasuks (kui hinnad on üldse reguleeritud) on otsustanud vastavad partnerriigid, et mitte panna Eesti sideettevõtjaid olukorda, kus nende telefonivõrkudes kõnede lõpetamise hinnad on viidud madalale, kuid samas Eesti sideettevõtjad on kohustatud oma Venemaal ja Kanadas asuvate partnerite telefonivõrkudes kõnede lõpetamise eest tasuma oluliselt kõrgemaid hindu.

TJA

Käesoleva otsuse alusel kehtestatav hinnaregulatsioon rakendub ainult Eesti siseselt ja Euroopa Liidu liikmesriikidest algatatud kõnede lõpetamise hindadele. Väljastpoolt Euroopa Liitu algatatud kõnede lõpetamise hindadele käesolev otsuse hinnaregulatsioon ei rakendu.

Seega ei pane käesolev otsus Eesti sideettevõtjaid olukorda, kus nende telefonivõrkudes kõnede lõpetamise hinnad on viidud madalale, kuid samas Eesti sideettevõtjad on kohustatud oma Venemaal ja Kanadas asuvate partnerite telefonivõrkudes kõnede lõpetamise eest tasuma oluliselt kõrgemaid hindu.

2.7. Hinnakohustuse piiratud mõju Euroopa Liidu siseturule

Eesti Telekom:

47. BEREC küll möönis oma arvamuses²⁷, et Komisjoni poolt väljendatud tõsised kahtlused seoses Kavandiga on enamasti põhjendatud²⁸, kuid samas väljendas selget seisukohta, et Eesti telefonivõrgu turu väiksusest ja Euroopa Liidu riikidest pärinevate rahvusvaheliste kõnede väiksest osakaalust tulenevalt ei mõjuta mis tahes Eesti otsus siseturгу olulisel määral, st Kavandist tulenevad võimalikud siseturu toimimise tõkked oleksid piiratud ulatusega²⁹.

TJA

TJA nõustub BEREC-i seisukohaga, et Eesti telefonivõrgu turu väiksusest ja Euroopa Liidu riikidest pärinevate rahvusvaheliste kõnede väiksest osakaalust tulenevalt ei mõjuta mis tahes Eesti otsus siseturгу olulisel määral, st käesoleva otsuse hinnaregulatsioonist tulenevad võimalikud siseturu toimimise tõkked oleksid piiratud ulatusega.

Samas leiab TJA, et hinnakohustuse piiratud mõju Euroopa Liidu siseturule ei ole põhjendatud aluseks jätta rakendamata konkurentsi arengut ja tarbijate heaolu maksimeerivad BU pure LRIC meetodika põhised telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad.

Võttes arvesse eeltoodut, ei pea TJA selles osas otsuse täiendamist vajalikuks.

2.8. Diskretsiooniõiguse kasutamine

Eesti Telekom:

²⁷ BEREC-i 22. mai 2014 arvamus nr BoR (14) 65 asjas EE/2014/1572

²⁸ Vt BEREC-i arvamuse p 1 ja 5.

²⁹ Vt BEREC-i arvamuse p 4.2 ja 5

48. TJA-l ei ole mingit õigust oma diskretsiooniõigust pelgalt viitega teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikale piirata. Nimetatud seisukohta toetavad muuhulgas juba eelpool viidatud Saksamaa ja Hollandi vastavad näited.

49. Komisjoni 8. augusti 2013 soovitusest³⁰ nähtub, et Saksamaa regulaator BNetzA on oma otsust mitte kehtestada Komisjoni Soovitusest lähtuvat BU pure LRIC mudelit põhjendanud sellega, et ühiste (üldiste) kulude mitteamistamine on otsustus, mida tehes peab ta lähtuma oma laiemast diskretsioonist valida kõige sobivam regulatiivne mudel, ning BNetzA hinnangul ei sobi BU pure LRIC paremini efektiivsust ja jätkusuutlikku konkurentsi edendama, lõpptarbijate kasu maksimeerima ja ühisturu arenemisele kaasa aitama kui tema valitud LRIC+ mudel.

50. Sarnasel põhjusel on Eesti Telekomile teadaolevalt käesoleval hetkel kohtu poolt peatatud ka Hollandi regulaatori ACM otsuse kehtivus – nimelt on Hollandi kohus esialgselt leidnud, et ei ole kindel, et niivõrd range hinnakontrolli kohustus kui BU pure LRIC on ikka soovitatavate eesmärkide saavutamiseks hädavajalik (kohtu esialgsel hinnangul võib piisata ka vähem rangest kohustusest, nt BU LRIC+ mudelist).

51. Eesti Telekom nõustub nii Saksamaa regulaatori kui Hollandi kohtu seisukohtadega ning leiab, et enne kehtivate hinnakontrolli kohustuste muutmist peab TJA muuhulgas kaaluma muudatusega kaasnevat kulusid ja hüvesid ning hindama, kas võimalik loodetav hüve on saavutatav vaid Kavandis kirjeldatud hinnakontrolli kohustuse rakendamise või võiks piisata väiksematest muudatustest ja kohendustest. Eesti Telekom on seisukohal, et kui Kavandis kirjeldatud hinnakontrolli kohustus või mis tahes muud muudatused ei võimalda Eestis loodetavat hüve saavutada oluliselt paremini kui hetkel kehtiv turegulatsioon, siis on õigeks ja põhjendatud lahenduseks hetkel kehtiva regulatsiooni muutmata jätmine.

52. TJA väidab Kavandi alapunktis 345, et teised reguleerivad asutused telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade osas uute hinnakontrolli kohustuste kehtestamisel enam TD HCA FDC metoodikat aluseks ei võta. Isegi kui see nii on (Eesti Telekomil ei ole avalikult kättesaadavatele andmetele tuginedes võimalik selle väite tõele vastavust kontrollida, kuid igal juhul on Euroopa Liidus hetkel kasutusel mitmeid erinevaid kuluarvestusmetoodikaid), ei saa see asjaolu olla takistuseks Eestis kehtiva hinnakontrolli kohustuse muutmata jätmiseks, kui see on kõiki asjaolusid arvestades otstarbekas ja proportsionaalne. TJA ei saa lihtsalt viidata muude riikide praktikale ja Komisjoni Soovitusele ning jätta vastav Eesti tingimusi arvestav analüüs tegemata ja selle tulemused otsuses esitamata.

53. Asjaolu, et Komisjon ja BEREC on Kavandi alapunktis 346 esitatud väite kohaselt Saksamaa osas väljendanud seisukohta, et BU pure LRIC metoodika kasutamine edendab kõige paremini konkurentsi ja tagab lõpptarbijatele maksimaalse kasu hinna, valiku ja kvaliteedi osas, ei tähenda Saksamaa regulaatori hinnangul seda, et need seisukohad Saksamaa osas tegelikult paika peavad. Veelgi vähem tähendab see seda, et Saksamaad puudutavad Komisjoni ja BEREC-i seisukohad Eesti suhtes paika peavad. Igal juhul ei saa TJA ilma täiendava põhjaliku analüüsita oma otsuses lähtuda Komisjoni poolt telefonivõrgus kõne lõpetamise turu või teiste Eesti või muude Euroopa Liidu liikmesriikide turgude osas varem esitatud seisukohtadest.

54. TJA tundub Kavandis osaliselt oma tegevust ja Komisjoni Soovitusest lähtumist põhjendavat sellega, et teistsuguse otsuse tegemise korral oleks väga tõenäoline, et Komisjon oleks TJA seisukohtadele vastu ning võiks algatada täiendava menetluse³¹. Selline võimalus ei saa mõjutada TJA seisukohti ning TJA poolt tehtava otsuse sisu. Komisjoni

³⁰ COMMISSION RECOMMENDATION of 8.8.2013 in accordance with Article 7a of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services ("Framework Directive") in Case DE/2013/1430: Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany; Brussels, 8.8.2013 C(2013) 5112 final, p 14

³¹ Vt Kavandi alapunkte 369 ja 373

Soovitus ja Komisjoni seisukohad ei ole kohustuslikud õigusaktid ning Komisjoni poolt menetluse algatamise võimalus ei tähenda seda, et TJA ei tohi teha enda parema äranägemise kohast ja Eesti olusid arvestavat otsust.

55. Nagu käesoleva vastulause järgmistest osadest nähtub, tooks Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustus kaasa näiteks telefonioperaatorite ja mobiiltelefonioperaatorite vahelise konkurentsi olulise kahjustumise ja teatud teenuste ristsubsideerimise telefonioperaatorite poolt, ei tagaks telefonioperaatorite poolt kantud kuluefektiivsete investeeringute tagasiteenimist (mõistlikust kasumist rääkimata) ning seaks ohtu telefonioperaatorite majandusliku jätkusuutlikkuse. TJA ei saa selliseid olulisi negatiivseid tagajärgi pelgalt Komisjoni Soovitusele ja varasematele seisukohtadele viidates tähelepanuta jätta. Selline tegevus oleks nii Eesti kui Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetele selges vastuolus.

56. TJA on Kavandi alapunktis 374 küll viidanud, et Kavand põhineb teostatud analüüsil, kuid täpsem analüüsi kirjeldus ning kogutud tõendusmaterjal Kavandis puudub. See tähendab, et isegi kui TJA on vastava analüüsi teostanud, siis Kavandit lugedes ei ole viidatud analüüsi jälgitav. Selline olukord ei vasta selgelt haldusmenetluse põhimõtetele.

TJA

TJA on analüüsinud TD HCA FDC meetodikast loobumist, BU pure LRIC meetodika kasutusele võtmist ning sellega seonduvat positiivset mõju konkurentsile ja tarbija heaolule otsuse peatükis 6.6.2.1. Samuti on TJA analüüsinud BU pure LRIC meetodika arvestamise aluseid peatükis 6.6.2.2. Lisaks on analüüsitud BU pure LRIC meetodika rakendamise mõju telefonivõrgus kõne lõpetamise hindadele otsuse lisas 2.

Mis puudutab Euroopa Komisjoni soovitude siduvust ja/või TJA diskretsiooniõiguse teostamist, on TJA juba oma seisukohad esitanud otsuse punktis 277 ja käesoleva dokumendi punkti 2.4. all.

2.9. Kohaliku Eesti turuolukorraga arvestamine, investeeringute tasuvuse tagamine ning tehnoloogiate neutraalne kohtlemine

Eesti Telekom:

57. ESS § 52 lg 2 kohaselt peab TJA hinnakontrolli kohustuse kehtestamisel võtma arvesse sideettevõtja tehtud investeeringuid ja seda, et ettevõtjal peab olema võimalik teenida otstarbekalt kasutatud kapitalilt mõistlikku kasumit.

58. BU pure LRIC meetodika (ning seega ka Kavandis viidatud piirhinna aluseks olevad sellel meetodikal põhinevad võrdlushinnad) ei võimalda ühiste kulude katmist, st BU pure LRIC mudel ei näe ette nende kulude katmist, mis ei ole otseselt seotud kõneliikluse mahuga – arvestatakse ainult kõneliikluse kasvu (kahanemisega) otseselt seotud võrgukulu. Samas on Eestis telefoniteenuse turg hääbuv (vt Kavandi alapunkti 81), kus liiklus tegelikult ei kasva, vaid kahaneb ca 10% aastas ja lisanduvat kulu ei ole. Liikluse kahanemisega seotud „äralangev kulu“ aga reaalselt ei vähene, sest isegi juhtudel, kui seoses liikluse vähenemisega on võimalik võrgust seadmeid eemaldada (reeglina on see võimalik üksnes suuremate võrgusõlmede puhul), ei ole „äralangevad seadmed“ likviidsed. Seega kehtestatavate piirhindade arvestus on juba selles osas puht-teoreetiline ning Eesti turuolukorraga kokkusobimatu.

59. Samas kannavad sideettevõtjad klassikalise telefonivõrgu käigushoidmisega seoses (st kõnede lõpetamise võimaluse säilitamiseks) olulisi kulusid, kuna võrk pidevalt vananeb – seega on nn ühised (üldised) kulud tegelikkuses olemas ja näitavad seejuures kasvutendentsi.

On oluline märkida, et neid kulusid tuleb sideettevõtjal kanda ka siis, kui turumaht kahaneb, nagu see telefonivõrgus toimuvate kõneteenuste puhul pikka aega olnud on. See tähendab, et kuigi sellised kulud on kuluefektiivsed ning võrreldes telefoniteenuse kiirkorras täielikult IP-põhisesse võrkudesse üleviimisel tehtavate kuludega (vähemalt Kavandis viidatud regulatsiooniperioodil) majanduslikult otstarbekamad, ei võimaldaks Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustuste alusel kehtestatud kõne lõpetamise hinnad neid kulusid katta.

60. Lisaks põhineb Komisjoni Soovituses kirjeldatud BU pure LRIC meetodika hüpoteetilisel järgmise põlvkonna võrgul (NGN) ehk sisuliselt IP-põhisel võrgul, mis justkui oleks juba välja ehitatud. See tähendab, et Kavandis sisuliselt eeldatakse, et Eestis on kogu transportvõrk IP-põhine ja kõnebittide edastamine ei maksa eriti midagi. Samas Eesti sideettevõtjad kasutavad telefoniteenuse osutamiseks valdavalt veel vanemat tehnoloogiat (klassikalist telefonivõrku)³², millega seonduvad kulud on võrreldes IP-põhise võrguga oluliselt erinevad. Näiteks klassikalise telefonivõrgu ja IP-põhise võrgu säilitamise ja käigushoidmise (st nende kasutamisevõimaluse tagamise) kulud on erinevad ning samuti on erinevad need kulud, mis sõltuvad kõneliikluse mahust.

61. Erinevate kuluarvestusmeetodikate rakendamine ei muuda kuidagi olemasolevat teenust ja selle kulusid. Sisuliselt tähendaks Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustuse rakendamine lubatud kulubaasi väiksemaks muutumist ja sellele vastavate kulude taseme tagamiseks tuleks täna kasutataval tehnoloogial põhinev võrk sulgeda ning viia kogu liiklus IP-põhisele võrgule. See tähendab ka, et täna kasutataval tehnoloogial põhineva võrgu loomiseks tehtud investeeringute tasuvus ei ole tagatud ning vaja on ka uusi investeeringuid uue IP-põhise võrgu loomiseks. Juhul, kui töösse jääb olemasolev klassikaline telefonivõrk, siis selle käitamise kulud ei oleks enam lubatud tuludega kaetud.

62. Eesti Telekom mõistab, et reguleeritud hinnad peaksid lähtuma kuluefektiivsetest investeeringutest ning kasutatavad kuluarvestusmeetodikad peaksid põhinema meetodika kehtivusaajal kättesaadavatel tõhusatel tehnoloogiatel. Samas peaks mis tahes hinnakontrolli kohustus võimaldama sideettevõtjal tagasi teenida kõik kuluefektiivselt kantud kulud (st kulud, mida oleks kandnud tõhus operaator), mis seonduvad kõigi teenuste osutamisega viidatud tõhusa tehnoloogia kaudu.

63. Kuigi on selge, et mingil ajahetkel lähevad ka Eesti sideettevõtjad täielikult üle IP-põhisele võrgule, on Eesti Telekom hinnangul (see põhineb nii Eesti Telekom enda kui ka mujal maailmas tegutsevate sideettevõtjate praktilisel) käesoleval hetkel (ja kindlasti ka kogu Kavandis käsitletud regulatsiooniperioodi jooksul) klassikalist telefonivõrku kasutava operaatori jaoks kõige kuluefektiivsem viis kõneteenuseid (sh kõne lõpetamise teenust) osutada nii, et jätkatakse olemasoleva klassikalise telefonivõrgu opereerimist. IP-põhisele võrgule on sellisel operaatoril kuluefektiivne ja mõistlik minna üle järk-järgult, lähtuvalt olemasoleva võrgu vananemisest või kui see toetab turu kasvu. Kõneteenuste IP-põhisesse võrku viimisel kaasnev täiendav tulu on väike või puudub sootuks ning lisaks võimaldab klassikaline telefonivõrk endiselt pakkuda klientidele mitmeid harjumuspäraseid teenuseid, mida IP-põhises võrgus ei oleks hetkel kas üldse või senise kvaliteediga võimalik pakkuda või ei oleks nende pakkumine majanduslikus mõttes otstarbekas. IP-põhise võrgu kasutamine häälkõnedeks on hetkel veel mitmete puudustega ning järgmise põlvkonna kõneteenuste osutamiseks puudub üleüldiselt aktsepteeritud standardlahendus.

64. Kui tulevikku vaadata, siis turule siseneval uuel operaatoril oleks juba praegu kuluefektiivne ja mõistlik võtta ka kõneteenuste osutamiseks kasutusele IP-põhine võrk, seda enam, et mitmed klassikalise telefonivõrgu väljaehitamiseks vajalikud komponendid ei ole enam kättesaadavad. Samas, kui võrrelda olemasoleva ja uue operaatori vastavaid kulusid, siis tõenäoliselt on olemasoleva klassikalise telefonivõrgu (mille varad on suures osas täielikult amortiseeritud) säilitamisega seonduvad kogukulud uue operaatori IP-põhise võrgu väljaehitamise kuludest väiksemad.

³² Eesti Telekom'i kõneteenuse võrgust on hetkel ligikaudu ...*% IP-põhine

65. Kavandi punktis 6.6.4 on sätestatud, et kehtestatav hinnakontrolli kohustus tagab investeringute tasuvuse. Kui tulevikus kõne lõpetamise eest lubatav tasu on kümme korda väiksem tänastest reaalsest ja kuluefektiivsetest kuludest, ei ole see väide realistlik. Lähtuvalt asjaolust, et tegemist on hääbuva teenusega, väheneb investeringute tasuvuse baas tulevikus veelgi. Kui tänasel hetkel on ligikaudu 39% Eesti Telekomis kõneteenuse võrgust (liidestest/numbritest) IP-põhine (seejuures on võrrelduna 2013. aasta detsembriga, st vähem kui aasta jooksul, toimunud oluline kasv – toona oli IP-põhine ca 30% võrgust), siis sellistes tingimustes ja selliste piirhindadega nagu on plaanis rakendada, ei ole võimalik uude tehnoloogiasse enam investeerida ja jõuda täielikult IP-põhise võrguni, mis on BU pure LRIC metoodika eelduseks.

66. Seega on selge, et uued kohustused ei suurendaks kuidagi turuosaliste paljusust ja täiendavate investeringute tegemist. Pigem vastupidi. Uus ja väike operaator ei saaks Kavandis sätestatud kohustuse tulemusena kuidagi turule siseneda, sest isegi kaasaegset tehnoloogiat kasutades ei saa ta katta teenusega seotud kaudseid kulusid ja üldkulusid.

67. Eeltoodu tähendab, et TJA peab hinnaregulatsiooni kehtestades igal juhul võtma aluseks need konkreetset võrgud, mida Eestis teenuste osutamisel käesoleval hetkel kasutatakse. See toetab veelgi eespool väljendatud seisukohta, et käesoleval hetkel Eestis kehtivate hinnakontrolli kohustuste muutmine ei ole põhjendatud.

TJA

TJA selgitab, et vastavalt Komisjoni soovitusetele ei ole BU pure LRIC metoodika eesmärgiks katta kõiki kõne lõpetamise teenusega seotud kulusid (sh kaudseid ja üldkulusid), vaid katma peab ainult selle teenuse liiklusega seotud lisanduvaid kulusid, mis tulenevad kõige kaasaegsemast sidevõrgu tehnoloogiast (järgmise põlvkonna sidevõrk), kuna selline metoodika tagab konkurentsi arengu ja tarbijate heaolu (vt ka otsuse punkte 347 - 374).

Vastavalt ESS § 52 lõikele 2, kehtestades hinnakontrolliga seotud kohustused ja soodustades sideettevõtja investeerimist järgmise põlvkonna sidevõrkudesse, võtab TJA arvesse sideettevõtja tehtud investeringuid ja seda, et MTE-l peab olema võimalik teenida otstarbekalt kasutatud kapitalilt mõistlikku kasumit, võttes arvesse kaasnevaid riske, mis on omased konkreetse uue võrguprojekti investeringutele. Samuti lähtub TJA sideettevõtjale hinnakontrolli kohustuste kehtestamisel põhimõttest, et igasugune TJA nõutav kulude katmise mehhanism või hinna kujundamise metoodika peab teenima efektiivse ja pideva konkurentsi huvi ja suurendama tarbijate kasu. Selleks võib TJA arvestada ka hindu, mis on kasutusel teistel võrreldavatel turgudel.

BU pure LRIC metoodika aluseks võtmine ei ole vastuolus ESS § 52 lõikega 2, kuna tagatud on eesmärk soodustada järgmise põlvkonna sidevõrkudesse investeringute tegemist läbi selle, et kõne hinda kaasatakse ainult efektiivse IP põhise järgmise põlvkonna sidevõrgul (NGN) lisanduvad kulud, mistõttu sideettevõtjatel tekib stiimul efektiivsema IP põhise NGN sidevõrgu väljaarendamiseks ja kasutuselevõtmiseks.

Lisaks eeltoodule, kuna ESS §52 lõike 2 kohaselt peab TJA hinnakontrolli kehtestamisel võtma arvesse, et ettevõtjal peab olema tagatud võimalus teenida otstarbekalt kasutatud kapitalilt mõistlikku kasumit, võttes arvesse kaasnevaid riske, mis on omased konkreetse uue võrguprojekti investeringutele, ei ole ei ajaloolistesse- ja vanadesse tehnoloogiatesse tehtud investeringute katmine garanteeritud.

TJA on otsuses eeltoodud alustega arvestanud. Seega ei ole Eesti Telekomis seisukoht, mille kohaselt otsuse kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustus ei arvesta kohaliku Eesti turuolukorraga, ei taga tehtud investeringute tasuvust ning ei kohtle erinevaid tehnoloogiaid neutraalselt, põhjendatud.

Ka ei nõustu TJA Eesti Telekomiga, et TJA tegevuse tõttu oleks kuidagi takistatud uutel teenuseosutajatel turule sisenemine, kuna uus ja väike operaator ei saaks otsuses sätestatud kohustuse tulemusena kuidagi turule siseneda, sest isegi kaasaegset tehnoloogiat kasutades ei saa ta katta teenusega seotud kaudseid kulusid ja üldkulusid. Tänapäeva tehnoloogiate ja teenuste struktuuride arenguid arvesse võttes ei ole ainult telefoniteenust osutavat sidevõrku mõistlik ega otstarbekas rajada, telefoniteenus on muutumas aina rohkem lairiba teenuste lisateenuseks. Andmeside mahud kasvavad praegu väga kiires tempos. Kõnega seotud kaudsed ja üldkulud moodustavad ainult väikese osa kogu sidevõrgu rajamise ja opereerimise kuludest. TJA ei ole teada, et teistes liikmesriikides toimiv BU pure LRIC metoodika põhiste telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade rakendamine juba kolmeteistkümnes Euroopa Liidu riigis oleks takistanud sealsete uute ja väikeste operaatorite turule sisenemist või seadnud ohtu juba olemasolevate sidevõrgu operaatorite investeeringud järgmise põlvkonna sidevõrkudesse. TJA ei pea põhjendatuks eeldada, et BU pure LRIC metoodika põhiste telefonivõrgus kõne lõpetamise rakendamine põhjustaks Eestis teiste liikmesriikide praktikaga võrreldes erinevaid tagajärgi.

TJA nõustub, et võttes arvesse tehnoloogia kiiret arengut, muutub tulevikus üha ebatõenäolisemaks, et turule soovib või suudab tulla ettevõtja, kes efektiivse NGN sidevõrgu rajamise asemel orienteeruks pigem nn vana telefonivõrgu väljaehitamisele. Ka uute, efektiivsetel alustel turule sisenevate ettevõtjate suhtes kohalduks nende MTE staatuse puhul ESS § 52 lõikes 2 sätestatud.

2.10. Võrdlushindadel põhineva piirhinna metoodika valiku põhjendus

Eesti Telekom:

68. TJA on Kavandi alapunktis 377 leidnud, et Eesti põhise BU pure LRIC metoodika väljatöötamise kulud on võrreldes sellest saadava konkurentsi tõusu ja tarbijate kasuga ebaoproportsionaalselt suured. Samas ei nähtu Kavandist, kas TJA on üritanud saada Komisjoni Soovituse punktis 12 viidatud organilt praktilist toetust ja juhiseid, mis võimaldaks mudeli väljatöötamise ja juurutamisega seotud ressursse ja kulusid kokku hoida.

69. Veelgi olulisem on, et samuti ei nähtu Kavandist, millisele analüüsile tuginedes TJA leiab, et võrdlushindadel põhinev piirhind on olemuslikult Eestis kasutamiseks sobiv ja kehtiva ajaloolistel kuludel põhineva kuluarvestusmetoodikaga võrreldes parem lahendus, st kuidas aitab teiste riikide võrdlushindadel põhinev piirhind paremini tuua kaasa sellise kõne lõpetamise hinna, mis on Eesti turu ja turuosaliste iseärasusi arvestades proportsionaalne ja õiglane. TJA on lihtsalt viidanud sellele, et selline lahendus on Komisjoni Soovitusega lubatud, kuid TJA ei ole iseseisvalt kindlaks teinud, et see on antud tingimustes Eesti jaoks parim lahendus.

70. Kavandi alapunktis 380 esitatud TJA väide, et Eesti põhise BU pure LRIC metoodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hind on samaväärne Euroopa Liidu keskmise BU pure LRIC metoodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hinnaga, on paljasõnaline – Kavandist ei nähtu, et selline seisukoht põhineks mis tahes sisulisel analüüsil.

71. Lisaks üldisemale küsimusele, kas võrdlushindadel põhinev piirhind on üldse Eesti jaoks sobiv lahendus, ei anna Kavand samuti vastust küsimusele, kas on põhjendatud lähtuda kõigi BU pure LRIC mudelit rakendavate Euroopa Liidu liikmesriikide hindade keskmisest või oleks tegelikult õigem lähtuda vaid mõnedest neist. TJA viitab vaid, et sellise Euroopa keskmise BU pure LRIC metoodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hinna aluseks olevate hindade maht on piisavalt laiapõhjaline ning sinna on kaasatud erinevate majandusolukordadega nii Ida-, Lääne-, Põhja- kui ka Lõuna-Euroopa riigid. Samas on kindlasti Euroopa Liidu riike, kelle telefonivõrgud ja olud

on Eesti omadega sarnasemad kui teistel ning kelle hindade arvestamine oleks Eestis piirhinna kehtestamisel rohkem põhjendatud. Seejuures on oluline märkida, et ESS § 52 lõike 2 kohaselt võib TJA hinnakontrolli kohustuse kehtestamisel arvestada hindu, mis on kasutusel teistel võrreldavatel turgudel, st juba seadusest tulenevalt ei saa TJA arvesse võtta mis tahes muudel turgudel kasutatavaid hindu.

72. Näiteks kuigi nii Prantsusmaal, Taanis, Iirimaal, Maltal kui Bulgaarias on kehtestatud BU pure LRIC mudel, on Komisjoni 21. oktoobri 2013 soovitus³³ kohaselt kõnede lõpetamise hinnad nendes riikides siiski oluliselt erinevad: madalaim on Taanis (mittetippajal 0,032 €senti/minut) ja kõrgeim Bulgaarias (0,256 €senti/minut), st vahe on lausa kaheksakordne. See annab tunnistust sellest, et BU pure LRIC mudel võib kas kasutatavatest erinevatest mudeli variatsioonidest või erinevatest kuludest tulenevalt anda erinevates riikides ja erinevatel asjaoludel väga erineva hinna.

73. Ühest küljest toetab see fakt seisukohta, et kui BU pure LRIC mudelist lähtuda, siis oleks ainuõige lahendus töötada välja Eesti oma mudel. Samas teisest küljest näitab see seda, et kehtestatava piirhinna aluseks olev keskmine hind sõltub oluliselt sellest, milliste riikide hinnad valikusse lisada.

TJA

TJA on veendunud, et otsuse punktides 376 – 381 piisavalt põhjalikult selgitatud, miks on võrdlushindadel põhineva piirhinna rakendamine Eesti oludes mõistlik, otstarbekas ja sobiv.

TJA nõustub, et Euroopa keskmisel põhinev piirhind ei järgi 100% täpselt Eesti olusid, kuid olukorras, kus reguleeritava turu mahud on langustrendis, ei ole otstarbekas ja mõistlik välja töötada ja rakendada kõne lõpetamise hinna määramisel majanduslikult kulukat Eesti põhiseaduse BU pure LRIC meetodikat, vaid piisab, kui telefonivõrgus kõne lõpetamise hinna määramisel lähtutakse efektiivsest Euroopa keskmisest BU pure LRIC meetodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hinnast.

Võrdlushindadel põhinevat piirhinda on rakendanud ka teised liikmesriigid³⁴. TJA andmetel põhinevad nende määratud piirhinnad Euroopa keskmisel BU pure LRIC meetodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hinnal ning ei ole lähtunud ainult võimalikult sarnaste liikmesriikide vastavatest hindadest. TJA-l puuduvad alused eeldada, et Eesti oludes võrdlushindadel põhineva piirhinnast lähtumine nõuab võrreldes teiste liikmesriikide praktikaga oluliselt erinevat lähenemist.

³³ COMMISSION RECOMMENDATION of 21.10.2013 in accordance with Article 7a of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services ("Framework Directive") in Case DE/2013/1460: Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany; Brussels, 21.10.2013 C(2013) 6884 final, joonealune märkus 24

³⁴ Horvaatia, Luksemburg ja Läti kasutavad *benchmarki*, mis on inglise keelne vaste võrdlushindadel põhineva piirhinna meetodika mõistele. Vt otsuse joonist nr 5.

2.11. Kas MTE-d peaks ka otsuses sätestatud piirhindade kehtestamise korral endiselt kuluarvestust pidama ning sellega seoses täiendavaid kulusid ja vaidluste riski kandma?

Eesti Telekom:

74. TJA viitab BU pure LRIC mudeli asemel BU pure LRIC põhinevate võrdlushindade järgi piirhinna kehtestamise põhjendusena TJA vahendite ja ressurside vähesusele. Samas jätab TJA tähelepanuta, et erinevalt TJA-st peavad sideettevõtjad uue hinnakontrolli kohustuse rakendamise seoses siiski kandma väga olulisi kulusid ning riske.

75. Nagu ülal kirjeldatud, toob BU pure LRIC meetodikale üleminek telefonivõrgu operaatoritele kaasa telefonivõrgus kõne lõpetamisest tekkivate tulude olulise vähenemise, kuigi kõne lõpetamisega seonduvad sideettevõtja kulud jäävad samaks. Neile kuludele tuleb kuskilt kate leida.

76. Lisaks tähendab kohustusliku kuluarvestussüsteemi kehtestamise asemel võrdlushindade järgi piirhinna kehtestamine sideettevõtja jaoks sisuliselt topeltarvestust – sideettevõtja peab esiteks jälgima, et tema hinnad ei oleks piirhindadest kõrgemad, kuid lisaks peab ta pidama täiendavalt arvestust ka selle üle, kas tema hinnad on ka tegelikult õiglasel konkurentsioiguse tähenduses³⁵. Vastasel juhul riskib ta konkurentsioiguse rikkumise ja kahju hüvitamise nõuetega.

77. Seega peab sideettevõtja ka Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustuse puhul sisuliselt siiski juurutama BU pure LRIC mudelil põhineva (või mõne muu sarnase) kuluarvestussüsteemi, mis tähendab sideettevõtja jaoks väga olulist äritegevuse muutust ja ka kulu.

TJA

Euroopa Komisjon on oma soovitus nr. DE/2013/1460 kõne lõpetamise hindade vähendamise tuleneva tulude vähenemise osas selgitanud järgmist: *Eelkõige annab kõigi kõne lõpetamise hindade viimine efektiivsete kulude tasemele stiimuleid operaatoritel konkureerida tarbijate pärast, näiteks käivitades uusi jaeteenuste pakette andes seeläbi lisatulu võimalusi telefonivõrgu operaatorile ja lõpuks ka suurema teenuste valiku lõppkasutajatele.*

Seega esialgne BU pure LRIC meetodika põhiste hindade rakendamisest tulenev konkurentsimoonusi põhjustavate tulude kaotus annab ettevõtjatele täiendavaid stiimuleid leidmaks uusi teenuseid konkureerimaks tarbijate pärast, mis viib suuremale teenuste valikule ning sideettevõtjate tulude tõusuni.

TJA ei nõustu Eesti Telekomiga väitega, et Eesti Telekom peab lisaks pidama täiendavalt arvestust ka selle üle, kas tema hinnad on ka tegelikult õiglasel konkurentsioiguse tähenduses. ESS § 144 lõike 4 kohaselt peab TJA ja Konkurentsiameti koostöö elektroonilise side valdkonnas tagama ühtse ja järjepideva konkurentsiolekorra käsitlemise ning hoidma ära vastuoluliste otsuste tegemise. Seega kui TJA on MTE suhtes rakendanud ESS-s sätestatud valdkonnaspetsiifilisi meetmeid, siis on äärmiselt vähetõenäoline, et Konkurentsiamet rakendaks nimetatud ettevõtja suhtes konkurentsiseaduse alusel selliseid meetmeid või teeks selliseid otsuseid või toiminguid, mis läheksid vastuollu TJA poolt ESS-i alusel rakendatud meetmetega.

Samuti oleks TJA hinnangul olukorra tekkimine, kus ESS-ist tuleneva eriregulatsiooni rakendamise tõttu on sideettevõtja poolt kehtestatud hinnad vastuolus konkurentsioigusega, äärmiselt ebatõenäoline, kuna kõik TJA poolt kehtestatavad turegulatsioonide kavandid

³⁵ Vt nt Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2010 otsus asjas nr C-280/08 P, Deutsche Telekom vs. Euroopa Komisjon

esitatakse ka Konkurentsiametile läbivaatamiseks ja seisukohtade esitamiseks. Ka käesolev otsuse aluseks oleva otsuse kavandi kohta on Konkurentsiamet esitanud oma seisukoha (vt käesoleva dokumendi peatükki 4)

2.12. Telefonivõrgus ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade asümmeetria

Eesti Telekom:

78. Kavandi Lisas 1 möönab TJA, et hetkel on mobiiltelefonivõrgus ja telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad suhteliselt sümmeetrilised (telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on vaid ca 5,5% madalamad), kuid pärast BU pure LRIC põhiste piirhindade rakendamist asümmeetria telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade vahel suureneb oluliselt (telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on pärast muutust ca 90% madalamad). Telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade asümmeetrilisemaks muutumisega hakkaks telefonivõrkudesse kõnesid mobiiltelefonivõrkudest rohkem sisse tulema kui mobiiltelefonivõrkudesse välja minema, kuna kõne jaehind langeb ju eelkõige mobiiltelefonivõrkudes, kus kõne lõpetamise hind jääb oluliselt kõrgemaks.

79. Seega toob Kavandis kirjeldatud hinnakontrolli kohustuse rakendamine kaasa telefonivõrgu operaatorite tulude olulise kahanemise ja mobiiltelefonivõrgu operaatorite tulu kasvamise. Selleks, et kõne lõpetamise tulu puudujääki ja kõne lõpetamisega seoses kasvavaid ühikukuluseid katta, peaks telefonivõrgu operaatorid jaehindu hoopis tõstma ja seda väga olulisel määral (enam kui 50%). Arvestades seda, et sisuliselt on mobiilside baasil pakutav kõneteenus muutunud telefonivõrgu baasil osutatava kõneteenuse asendusteenuseks, on ilmne, et selline telefoniteenuse hinnatõus jaeklientidele oleks võimalik vaid teoreetiliselt, kuid mitte mingil juhul praktikas.

80. On selge, et kõne lõpetamisest tekkiva puudujäägi katmiseks kõneteenuse jaehinna tõstmine oleks langeval turul (vähemalt vajalikus ulatuses) sisuliselt võimatu, kuna see oleks klientidele vastuvõetamatu. Seega ei ole kindlasti tegemist lõppklientide kasu suurenemisega. Selline hinnamuutus suurendaks lisaks liicluse asümmeetriat (ja seega kaudselt ka tulude asümmeetriat) veelgi. Seega tekiks nõ „lumepalli efekt“, mille tulemusena kõneliicluse ja tulude erinevused telefoni- ja mobiiltelefonivõrgu operaatorite vahel suureneksid pidevalt.

81. Selline asümmeetria suurenemine on juba iseenesest Euroopa Komisjoni hinnangul problemaatiline. Nimelt sätestab Komisjoni Soovituse preambula punkt 3³⁶, et „[telefoni-] ja mobiilikõnede lõpetamistasude turgude reguleerimisel valitsevad suured erinevused ja see põhjustab põhimõttelist konkurentsimoanutust. Kõne lõpetamise turgudel leiab aset kahesuunaline juurdepääs, mille puhul eeldatakse, et kehtiv kord on kasulik mõlemale ühenduses olevale operaatorile, kuid kuna need operaatorid konkureerivad teineteisega klientide pärast, võib lõpetamistasudel olla märkimisväärseid strateegilisi tagajärgi ja need võivad avaldada suurt mõju konkurentsile. Kui lõpetamistasud on tegelikelt kuludest suuremad, põhjustab see olulist liikumist [telefoni]- ja mobiiliturgude vahel ning nende kasutajate seas. Turgudel, kus operaatoritel on erinev turuosa, võib see põhjustada olukorra, kus väiksematel operaatoritel tuleb oma suurematele konkurentidele tasuda märkimisväärseid summasid. Paljude Euroopa Liitu mittekuuluvate riikidega võrreldes on mitmes liikmesriigis mobiilikõne lõpetamistasu määr endiselt kõrge ja see on kõrge ka võrreldes [telefoni]võrgus tehtava kõne lõpetamise tasuga; seetõttu on hind langustendentsist hoolimata endiselt kõrge ka lõpptarbija jaoks. Kõrge lõpetamistasu tõttu on jaehind väljahelistaja jaoks enamasti kõrge, mistõttu helistatakse vähem ja see omakorda vähendab kliendi heaolu.“

³⁶ Soovituse eestikeelses versioonis on ekslikult „telefonivõrgu“ asemel kasutatud mõistet „püsiliin“

82. Seega võib väita, et Eestis on käesoleval hetkel võrreldes paljude teiste riikidega erakordselt hea olukord, kus telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on peaaegu võrdsed – see on olukord, mille poole paljud teised riigid (nt Saksamaa – vt eespool) püüdlavad. Samas Kavandi kohaselt tegutseb TJA Komisjoni poolt soovitatule ja teiste riikide püüdlustele risti vastupidises suunas – kehtestades regulatsiooni, mille tulemusena telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade vahe hoopis suureneb olulisel määral. See tähendab, et Kavandis sätestatud hinnakontrolli regulatsioonil oleks telefonivõrgu operaatorite ja mobiiltelefonivõrgu operaatorite vahelisele konkurentsile³⁷ mitte positiivne vaid hoopis negatiivne mõju. Võib väita, et selliselt käitudes rikub TJA ka tehnoloogilise neutraalsuse põhimõtet ning diskrimineerib telefonivõrgu operaatoreid, kuna Kavandiga kehtestatav hinnakontrolli kohustus soosib selgelt mobiiltelefonivõrke.

83. Sellest ebakõlast annab tunnistust ka Komisjoni poolt teise astme menetluse raames 8. augustil 2013 Saksamaale antud soovitus³⁸, millest nähtub, et telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõnede lõpetamise hindade vahelise erinevuse suurendamine ja/või telefoni- ja mobiiltelefoni turgude vaheliste konkurentsimoonutuste tekitamine võib olla argument, mis toetab Komisjoni Soovitusel sätestatud kuluarvestusmetoodikast erineva metoodika kehtestamist, kuigi Saksamaa regulaator ei olnud konkreetsel juhul sellise olukorra tekkimist piisavalt põhjendanud.

84. Igal juhul on selge, et ka Komisjoni hinnangul ei tohiks kõne lõpetamise hindade suhtes kehtestatav regulatsioon kaasa tuua telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hindade ja vastavate operaatorite vahel makstavate summade asümmeetria suurenemist. Seetõttu ei saa TJA oma otsuses lihtsalt viidata hindade ja makstavate summade asümmeetria väga olulisele suurenemisele ning sellest hoolimata kehtestada hinnakontrolli kohustused, mis sellise asümmeetria suurenemise kaasa toovad. TJA peab otsuses sellist otsustust oluliselt põhjalikumalt põhjendama või piisavate põhjenduste mitteleidumise korral sellisest otsustusest loobuma.

TJA

TJA selgitab, et antud juhul on põhjendatud arvestada järgmiste Komisjoni soovitusel sätestatud aluste ja põhimõtetega.

Üks Komisjoni soovitusel tulenev peamine põhimõte on, et kõne lõpetamise hinnad peavad põhinema efektiivsetel lisanduvatel kuludel, mida kajastab kõige paremini BU pure LRIC metoodika. Sümmeetria tuleb tagada eraldi telefonivõrgu operaatorite vahel ja eraldi mobiiltelefonivõrgu operaatorite vahel, kuna telefoni- ja mobiiltelefonivõrkude rajamise ja opereerimise kulud ei ole omavahel samaväärsed. Telefonivõrgu ja mobiiltelefonivõrgu omavaheline sümmeetria tagamine ei teeniks konkurentsi arengut ja tarbijate heaolu, kuna tehnoloogilistest eripäradest tulenevalt on nimetatud sidevõrkudes liiklusega seotud lisanduvad kulud ehk kulud, mis kaasatakse kõne lõpetamise teenuse hinda, märkimisväärselt erinevad.

³⁷ Seda, et telefoni- ja mobiiltelefoniteenuste vahel toimib tihe konkurents, kinnitab muuhulgas Kavandi alapunkt 230.

³⁸ COMMISSION RECOMMENDATION of 8.8.2013 in accordance with Article 7a of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services ("Framework Directive") in Case DE/2013/1430: Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany; Brussels, 8.8.2013 C(2013) 5112 final, p 30 ja 32

Seetõttu viiks kõne lõpetamiste hindade sümmeetria telefoni- ja mobiiltelefonivõrgu operaatorite vahel konkurentsi kahjustava olukorrani, kus olenevalt sümmeetrilise hinna suuruselt, saavad telefonivõrgu operaatorid ülemäärast ja ebaõiglast (võrreldes mobiiltelefonivõrgu operaatoritega) tulu, kui telefonivõrgus kõne lõpetamise liiklusega lisanduvad kulud on väiksemad, kui rakendatav hind. Samuti kannaksid mobiiltelefonivõrgu operaatorid ebaõiglast kahjumit juhul, kui mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise liiklusega lisanduvad kulud on suuremad, kui rakendatav hind.

Vastavalt Konkurentsiameti 16.08.2012 otsusele³⁹ nr 8.3-12/12-003 on Eesti mobiiltelefonivõrgu operaatoritele rakendatud hinnakohustus, mille kohaselt nende mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad ei tohi olla kõrgemad, kui Euroopa Komisjoni BU pure LRIC meetodika alusel arvestatud Euroopa riikide reguleerivate asutuste poolt kehtestatud keskmine mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hind. Eeltoodust tulenevalt rakendavad Eesti mobiiltelefonivõrgu operaatorid juba võrreldavatel hindadel põhinevat BU pure LRIC meetodikat ning oleks konkurentsi moonutav ja kahjustav jätta telefonivõrgu operaatoritele sarnane kohustus rakendamata, kuna seeläbi teeniksid telefonivõrgu operaatorid kõne lõpetamise teenuse liiklusega seotud lisanduvate kuludega võrreldes märkimisväärselt ülemäärast ja seega ebaõiglast tulu.

TJA ei nõustu Eesti Telekom väitega, et Euroopa Komisjoni poolt teise astme menetluse raames Saksamaale antud soovitusel⁴⁰ nähtub, et telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõnede lõpetamise hindade vahelise erinevuse suurendamine ja/või telefoni- ja mobiiltelefoni turgude vaheliste konkurentsimoonutuste tekitamine võib olla argument, mis toetab Komisjoni soovitusel sätestatud kuluarvestusmeetodikast erineva meetodika kehtestamist.

Euroopa Komisjon küll märgib, et Saksamaa regulaatori väitel vähendab BU pure LRIC meetodika rakendamine kõne lõpetamise hinda ja seeläbi suurendab kõne lõpetamise hindade vahet telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus ning et meetodika rakendamine vähendab telefonioperaatorite tulusust ja kitsendab telefonivõrgu sektori investeringuid. Samas viidet, et telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõnede lõpetamise hindade vahelise erinevuse suurendamine võib olla argument, mis toetab Komisjoni soovitusel sätestatud BU pure LRIC meetodikast erineva meetodika rakendamist, Euroopa Komisjoni poolt Saksamaale antud soovitusel ei tulene.

TJA hinnangul on paljasõnaline ka Eesti Telekom väide, et Eestis on käesoleval hetkel võrreldes paljude teiste riikidega erakordselt hea olukord, kus telefoni- ja mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on peaaegu võrdsed – see on olukord, mille poole paljud teised riigid püüdleavad. TJA-le ei ole teada ühtegi Euroopa Liidu liikmesriiki, kus püüeldaks telefoni- ja mobiiltelefonivõrgu vaheliste kõne lõpetamise hindade sümmeetria poole, arvestamata nimetatud sidevõrkude rajamise ja opereerimise kulude eripärasid.

Eesti Telekom väidab, et telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade vähendamise tulemusel peaks Eesti Telekom tõstma kõneteenuste jaehindasid. Samas on Komisjon oma soovitusel nr. DE/2013/1460 selgitanud kõne lõpetamise hindade vähendamise ja jaehindade vahelist seost järgmiselt: Kuigi kõne lõpetamise hindade vähendamine võib tähendada hindade ümberkorraldamiseks jaemüügi tasandil, ei väljendu see tingimata suuremates jaemüügi hindades,

39

http://www.tja.ee/public/documents/Elektroniline_side/Sideturu_osakond/Reguleeritavad_turud/Kone_lope_tamine_mob_vorgus/III_1_16.08.2012_Otsus_T_7_turul_markimisvaarse_turujouga_ettevotjaks_tunnistamine.pdf

⁴⁰ Case DE/2013/1430 https://circabc.europa.eu/sd/a/6e0990a3-42a5-4488-92ab-88d58921ad60/DE-2013-1429-1430%20Adopted_EN.pdf

kuna kõne lõpetamise hindade vähendamine toob kaasa ka dünaamilisi mõjusid, mida tuleks samuti arvesse võtta. Eelkõige annab kõigi kõne lõpetamise hindade viimine efektiivsete kulude tasemele stiimuleid operaatoritel konkureerida tarbijate pärast, näiteks käivitades uusi jaeteevõrgu pakette andes seeläbi lisatulu võimalusi telefonivõrgu operaatorile ja lõpuks ka suurema teenuste valiku lõppkasutajatele.

TJA on seisukohal, et ülaltoodu omab aktuaalsust ka käesoleva turuanalüüsi kontekstis ning leiab, et seega ei tulene telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade vähendamisest automaatselt kõneteenuste jaehindade tõusu.

2.13. Hinnakontrolli kohustuse mõju rahvusvaheliste kõnede liikluse ja tulude jagunemisele

Eesti Telekom:

85. Kuna kõikides riikides ei seata kõne lõpetamise hindasid sarnaselt Eestiga sõltuvusse BU pure LRIC metoodikast (mõned on Euroopa Liidust väljaspool ning mõned kasutavad BU pure LRIC metoodikast erinevat metoodikat), saaksid Eesti sideettevõtjad suurt kahju. Nimelt maksaksid nad sellistes riikides kõne lõpetamise tasu endises suuruses (st kulu jääks samaks), kuid siseneva liikluse eest saaksid kõne lõpetamise tasu ligikaudu kümme korda vähem. Mida suurem on vastavate riikidega kõneliikluse maht, seda suurem on vastav mõju. Seetõttu on ette näha, et sellest tulenevalt toimuks Kavandis sätestatu rakendamisel ka oluline muutus Eesti ja teiste riikide vahelises kõneliikluse voolus (see muutuks asümmeetrilisemaks). Seejuures on oluline märkida, et Eesti suurimate partnerite hulka kuuluvad mh Leedu, Luksemburg (Skype), Venemaa, Kanada ja Saksamaa.

86. Sarnaselt telefoni- ja mobiiltelefonivõrgu kõne lõpetamise hindade asümmeetrilisemaks muutumisega hakkaks ka siin neist riikidest, kus lõpetamise hinnad jäävad Eestist kõrgemaks, kõnesid rohkem sisse tulema kui neisse riikidesse välja minema, kuna kõne jaehind langeb ju eelkõige neis välisriikides. See tähendab, et kõne lõpetamise tasude drastilisele alandamisele suunatud regulatsiooni ennatliku (st enne suurt osa teisi Euroopa Liidu liikmesriike) kehtestamisega kahjustab TJA Eesti sideettevõtjate ja Eesti riigi kui terviku huve.

87. Ka Komisjon on oma 8. augusti 2013 soovitusel⁴¹ selgelt viidanud, et asümmeetria kõneliikluse voolus võib tekitada sideettevõtjate vahel konkurentsihälbeid. Seega, kui Kavandis sätestatud kohustused vastavat asümmeetriat suurendavad, ei vasta see raamdirektiivi artiklis 8 ja ESS-is sätestatud eesmärkidele.

TJA

Eesti Telekomilt poolt viidatud Komisjoni 08.08.2013 soovitusel on Komisjon üheselt välja toonud, et telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad, mis on kõrgemad, kui liikmesriikide keskmine telefonivõrgus kõne lõpetamise hind (mille väljaarvutamisel on rakendatud Komisjoni soovitusel kohast BU pure LRIC metoodikat), moonutavad ja takistavad konkurentsi ning omavad

⁴¹ COMMISSION RECOMMENDATION of 8.8.2013 in accordance with Article 7a of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services ("Framework Directive") in Case DE/2013/1430: Call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location in Germany; Brussels, 8.8.2013 C(2013) 5112 final, p 32

märkimisväärselt piiravat mõju Euroopa Liidus siseturu arengule. Seetõttu on see ka vastuolus raamdirektiivi artiklis 8 lõigetes 2 ja 3 sätestatud printsiipide ja eesmärkidega.

Samuti on Euroopa Komisjon välja toonud, et telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade ühtlustatud lähenemisviisi korral on eriti oluline tagada, et sideturgude regulaatorid ei soodustaks oma riikide sideettevõtjaid teiste liikmesriikide sideettevõtjate kulul, jättes rakendamata täielikult kulupõhiseid kõne lõpetamise hindasid.

Juurdepäädirektiivi artikli 13 lõike 2 kohaselt peavad riigi reguleerivad asutused tagama, et iga kulude katmise mehhanismi või hinna kujundamise meetodika eesmärk on toetada tõhusust ja püsivat konkurentsi ning võimalikult suurendada tarbijate kasu. Samuti on eesmärgiks tagada ühtlustatud regulatsiooni raamistiku kohaldamine, et aidata kaasa siseturu arengule ning raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärkide saavutamisele.

TJA hinnangul on Eesti Telekom soov vältida telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade vähendamist, eeltoodud alustega vastuolus.

Käesoleva otsuse alusel kehtestatav hinnaregulatsioon rakendub ainult Eesti siseselt ja Euroopa Liidu liikmesriikidest algatatud kõnede lõpetamise hindadele. Väljastpoolt Euroopa Liitu algatatud kõnede lõpetamise hindadele käesolev otsuse hinnaregulatsioon ei rakendu.

Seega ei pane käesolev otsus Eesti sideettevõtjaid olukorda, kus nende telefonivõrkudes kõnede lõpetamise hinnad väljastpoolt Euroopa Liitu algatatud kõnedele on viidud madalale, kuid samas on sunnitud oma Venemaal ja Kanadas asuvate partnerite telefonivõrkudes kõnede lõpetamise eest tasuma oluliselt kõrgemaid hindu.

TJA teada olevalt viib Leedu käesoleval ajal läbi uut turuanalüüsi telefonivõrgus kõne lõpetamise turul ja plaanib rakendada uued BU pure LRIC meetodika põhised hinnad 2015 aasta esimesel poolel, mis on väga lähedane ajale, kui käesoleva otsuse rakendumine on planeeritud.

TJA andmetel põhineb Luksemburgis määratud telefonivõrgus kõne lõpetamise piirhinnad⁴² Euroopa keskmisel BU pure LRIC meetodika alusel arvestatud kõne lõpetamise hinnal.

Saksamaa on üks kahest⁴³ liikmesriikidest, kes on rakendanud BU pure LRIC meetodika põhistest hindadest erinevad telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad hoolimata Euroopa Komisjoni ja Euroopa Sideameti vastuseisust. Samas arvestades viimasel aastal liikmesriikide poolt BU pure LRIC meetodika põhiste hindade kasutusele võtmise kiiret kasvu⁴⁴ mõistab suure tõenäosusega ka Saksamaa BU pure LRIC meetodika põhiste hindade rakendumise vajalikkust konkurentsimoonutuste välistamiseks ja viib lähiajal läbi vastavad muudatused.

⁴² Vt otsuse lisa 1 tabelit nr 5

⁴³ Holland ja Saksamaa

⁴⁴ Vt käesoleva dokumenti peatükki 2.5

2.14. Hinnakontrolli kohustuste mõju MTE-de majanduslikule jätkusuutlikkusele

Eesti Telekom:

88. Kavandi Lisa 1 kohaselt on TJA kehtestatavate hinnakontrolli kohustuste mõju Eesti sideettevõtjatele hinnanud. Lisast 1 nähtub, et kehtestatavad hinnakontrolli kohustused mõjutavad kõige rohkem Eesti Telekomis majandustulemusi ning BU pure LRIC põhise piirhinna rakendamise vahel väheneb Eesti Telekomis jaoks teistelt sideettevõtjatelt saadavate kõne lõpetamise tulude ja teistele makstavate kõne lõpetamise tasude vahe aastas ca ...*euro võrra⁴⁵. TJA väidab Kavandi Lisas 1, et see tähendaks Eesti Telekomis jaoks seda, et ettevõtte kasum enne tulumaksustamist väheneks ca ...*%. Seega näeb TJA Kavandis ette, et uute hinnakontrolli kohustuste tingimustes on võimalik majandustegevust jätkata vaid erinevate teenuste ristsubsideerimise kaudu. See on aga konkurentsioiguse kohaselt teatud juhtudel keelatud.

89. Kuna kõnede lõpetamisega seonduvad kulud jäävad samaks, siis tegelikkuses tähendab see Eesti Telekomis jaoks sisuliselt otsest kahju nimetatud summas⁴⁶. Kui vastav Eesti Telekomis üksus tegutseks eraldiseisva ettevõtjana, ei oleks see uute hinnakontrolli kohustuste rakendamisel selgelt jätkusuutlik. Arvestades seda, et kõne lõpetamise tulud vähenevad olulisel määral kõikide telefonivõrgu operaatorite jaoks, on Eesti Telekomis hinnangul tõenäoline, et mõned väiksemad operaatorid võivadki Kavandis viidatud hinnakontrolli kohustuse tulemusena olla sunnitud oma tegevuse lõpetama. See läheb aga otseselt vastuollu põhimõttega, et MTE-dele kehtestatavad kohustused peavad tagama ettevõtjate majandustegevuse jätkusuutlikkuse. Kahjuks puuduvad väiksematel operaatoritel sedavõrd spetsiifilises regulatsioonialases küsimuses enda õiguste ja huvide kaitsmiseks paraku vajalikud teadmised ja ressursid, mistõttu on nad tihti sunnitud sellest loobuma. Samas asjaolu, et viidatud väiksemad operaatorid ei pidanud võimalikuks või otstarbekaks Konkurentsiameti varasema otsuse kavandi osas vastulauset esitada, ei tähenda, et neil vastuväited puuduvad või et Kavand nende õigusi ei kahjusta.

TJA

Majanduslikku jätkusuutlikkust puudutavas osas peab TJA põhjendatuks välja tuua Komisjoni soovitusel selgituskirja⁴⁷ peatükis 4 märgitu, et Euroopa Liidus eksisteeriv kuludele orienteeritud hulgimüügi kõne lõpetamise hinna tarbeks kulude jaotamise süsteem, mille kohaselt helistaja sidevõrgu operaator maksab (Calling Party Network Pays) eelduseks on, et helistaja on ainus osapool, kes põhjustab kõnega kaasnevaid kulusid. Siiski on oluline mõista, et nii helistaja kui ka kõnet vastuvõttev osapool põhjustavad ühiselt tehtava kõne ja saavad sellest kõnest ka ühiselt

⁴⁵ Suure osa sellest summast võidakse teised riigid Eesti arvelt.

⁴⁶ ...*

⁴⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT accompanying the COMMISSION RECOMMENDATION on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU EXPLANATORY NOTE SEC(2009) 600 http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0600_en.pdf lk 17.

kasu. Kui vastuvõtja ei saaks kõnest kasu, siis ta ei nõustuks kõnet vastu võtma. Selle osas erineb kõne lõpetamise turg teistest turgudest, kus kulude loomisega kaasnev kasu saab omistada ainult ühele poolele.

Traditsiooniline kulude põhjusliku seose põhimõtte järgi kulupõhiste hindade sätestamisel soovitatakse, et kulude looja peaks olema ka kulude kandja. Arvestades kõne lõpetamise kahepoolset loomust, siis mitte kõik kõne lõpetamisega seotud kulud ei pea tingimata olema kaetud hulгимүүги tasumääraga, millega maksustatakse kõnet algatav sideettevõtja. Isegi kui hulгимүүги kõne lõpetamise hinnad oleks nullis, siis kõnet lõpetav sideettevõtja omaks ikkagi võimet katta kõne lõpetamisega seotud kulud mitte-reguleeritud jaeteenuste tasudest. Pigem on küsimuseks, kuidas jaotada rahalised ülekanded sideettevõtjate vahel nii, et oleks kõige paremini toetatud majanduslik tõhusus tarbijate hüvanguks. Lähtudes Komisjoni soovitusel tagab telefonivõrgus kõne lõpetamise turul majandusliku hüvangu tarbijate tõhususeks kõige paremini BU pure LRIC põhiste hindade rakendamine.

Eesti Telekom väide, et *Eesti Telekom hinnangul on tõenäoline, et mõned väiksemad operaatorid võivadki Kavandis viidatud hinnakontrolli kohustuse tulemusena olla sunnitud oma tegevuse lõpetama*, on paljasõnaline ja põhjendamata. TJA juhib veelkord tähelepanu, et peale Eesti Telekom ei ole siseriikliku konsultatsiooni raames ükski teine hinnakontrolli kohustuste adreessideks olev sideettevõtja, ka peale teistkordset siseriiklikku konsultatsiooni (kõikidele MTE-dele rakenduvad sarnased hinnakohustused) hinnaregulatsiooni kehtestamise osas vastuväiteid esitanud. Seega ei ole tõenäoline, et kehtestatavate hinnakontrolli kohustuse tulemusena on mõned väiksemad operaatorid sunnitud oma tegevuse lõpetama.

2.15. Vastuolud ESS-i ja raamdirektiivi üldpõhimõtete ning põhiseadusega

Eesti Telekom:

90. Raamdirektiivil põhinev ESS § 40 lõige 1 sätestab, et sideteenuse turgude valdkonnaspetsiifilise reguleerimise eesmärk on tagada konkurentsi soodustamisega sideteenuse osutajate paljusus, nende võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine ning osutatavate teenuste kvaliteet ja kättesaadavus lõppkasutajatele.

91. ESS § 134 lõige 4 sätestab, et elektroonilise side valdkonna riikliku korralduse eesmärkide saavutamisel järgitakse objektiivseid, läbipaistvaid, mittediskrimineerivaid ja proportsionaalseid reguleerimis põhimõtteid, muu hulgas:

- edendatakse regulatsiooni ettenähtavust, tagades ühetaolise regulatiivse lähenemise ka regulatsiooni muutmise järel;
- tagatakse sideettevõtjate võrdne ja mittediskrimineeriv kohtlemine.

92. Lisaks sätestab ESS § 135 lõige 1, et ESS-i alusel toimingute tegemisel või meetme rakendamisel peab järelevalve- ja korraldusasutus tagama, et toiming või meede on:

- mõistlik ja otstarbekas;
- objektiivselt kaalutletud, mittediskrimineeriv ja erapooletu;
- suunatud ESS-i §-s 134 sätestatud konkreetse eesmärgi saavutamisele ning on seda eesmärki arvestades proportsionaalne.

93. Eesti Telekom hinnangul on Kavandi puhul nimetatud põhimõtteid rikutud. Samas, kuna need põhimõtted kordavad sisuliselt Põhiseaduses sisalduvaid õiguse üldpõhimõtteid, leiab Eesti Telekom, et Kavandi alusel otsuse vastuvõtmine TJA poolt oleks seetõttu ka Põhiseadusega vastuolus. Nimelt tooks selline otsus kaasa nii õiguskindluse, ettevõtlusvabaduse kui võrdse kohtlemise põhimõtte ebaproportsionaalse riive.

94. Poliitiliste valikute tegemisel on seadusandja ja riigiametid seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega⁴⁸. Tuleb jälgida, et riigi poolt isikutele pealepandav rahaline kohustus ei rikuks Põhiseaduse sätetes kaitstavaid õigusi ja vabadusi. Rahaliste kohustuste kehtestamisel tuleb arvestada isikute võrdse kohtlemise nõuet, proportsionaalsuse (rahalisel kohustusel ei tohi olla väljasuretavat ega karistatavat iseloomu) ja õiguskindluse põhimõtet⁴⁹. Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustus on eeltoodud tähenduses rahaline kohustus.

95. Õiguskindluse põhimõtte sisu seisneb selles, et „õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas“⁵⁰. Riigikohus on leidnud, et „õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaihel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas“⁵¹. See põhimõtte kaitseb muuhulgas isiku võimalust „planeerida ja mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi“⁵².

96. „Õiguskindluse põhimõtte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse ja vacatio legis'e põhimõtte“⁵³. Riigikohus on vacatio legis nõuet sõnastanud järgmiselt: „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks“⁵⁴. Sama põhimõtte kehtib ka haldusaktide kohta.

97. Mida olulisemat muudatust kavandatakse, seda pikem peab olema vacatio legis. Isiku õiguste riive üldreegel on selline, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda kaalukamad peavad

⁴⁸ RKPJKo 21. jaanuari 2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16

⁴⁹ Vt Ülle Madise jt, Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne, 2012, § 113, lk 671

⁵⁰ RKPJKo 30. septembri 1994 otsus asjas nr III-4/1-5/94

⁵¹ RKPJKo 2. detsembri 2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 13

⁵² Komm, lk 122

⁵³ RKPJKo 31. jaanuari 2012 otsus asjas nr 3-4-1-24-11, p 48

⁵⁴ RKHKo 5. oktoobri 2006, 3-3-1-33-06, p 18

olema ka riive põhjendused⁵⁵. Kuivõrd lühikese aja jooksul soovitakse kehtestada äärmiselt suurt avalik-õigusliku kohustuse tõusu, peaksid sellel olema ka väga kaalukad põhjendused.

98. Riigikohus on oma lahendis asjas nr 3-4-1-20-04 leidnud, et tegevuse ümberkorraldamiseks antud aja piisavust „saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiaddressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu“.

99. Käesoleval juhul ei saa Kavandis sätestatud uut hinnakontrolli kohustust pidada selliseks, mis põhimõtteliselt oleks olnud sideettevõtjatele aegsasti ettenähtav. Sellest annavad selgelt tunnistust käesoleva vastulause alapunktides 27 ja 28 kirjeldatud Sideameti ja Konkurentsiameti otsustes sisalduvad seisukohad, millele sideettevõtjad võisid tugineda.

100. Lisaks nähtub muudest käesoleva vastulause osadest, et BU pure LRIC põhineva piirhinna kohaldamine ei ole Eesti oludes hetkel põhjendatud, kuna toob kaasa olulised negatiivsed tagajärjed telefonivõrgu operaatorite konkurentsivõimele ja majanduslikule jätkusuutlikkusele.

101. Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustuse rakendamine riivaks ka Põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, kuna piirab ebaoproportsionaalselt ja ebaõiglaselt sideettevõtjate õigust kehtestada kõne lõpetamise teenusele selliseid hindu, mis võimaldaksid neil katta kõiki nimetatud teenuse osutamise seonduvaid kuluefektiivseid kulusid.

102. Kuna seadusandja on TJA-le andnud õiguse ja võimaluse valida paljude talle otstarbekana näivate abinõude vahel või loobuda üldse vastavast tegevusest, siis peab TJA iga konkurentsiprobleemi analüüsis leidma selle lahendamiseks või leevendamiseks kõige mõistlikuma ning otstarbekama toimimisviisi, mis oleks eesmärgi saavutamiseks sobivaim.

103. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb kontrollida, kas meede on õiguspärase eesmärgi saavutamiseks kohane. Meede peab kaasa aitama eesmärgi saavutamisele ning eesmärk peab selle meetme abil olema nii õiguslikult kui faktiliselt saavutatav. Meetme ja eesmärgi vahel peab olema põhjuslik seos. Meede peab olema eesmärgi saavutamiseks vajalik. Tuleb arvestada leebema valiku printsiibiga – riik tohib ettevõtlusvabadusse sekkuda vaid minimaalselt. Samuti peab meede olema mõõdukas (ehk siis proportsionaalne kitsamas mõttes). Riik on kohustatud valima eesmärgi ja meetme õige vahekorra. Isegi kui meede on kohane ja vajalik antud eesmärgi saavutamiseks, ei tohi seda kohaldada, kui kahju kohustuse adressaadile on tunduvalt suurem kui meetmega saavutatavad positiivsed tulemused.

104. Nagu käesolevast vastulausest nähtub, paneb Kavandis sätestatud hinnakontrolli kohustus telefonivõrgu operaatorid oluliselt raskemasse olukorda kui mobiiltelefonivõrgu operaatorid, esimeste tulusid oluliselt vähendades (võimaldamata neil kuluefektiivsete kulude katmist ja investeringute tagasiteenimist) ja teiste tulusid oluliselt suurendades. Kavand ei sisalda piisavalt põhjendusi sellele, mis õigustab just telefonivõrgu operaatorite suhtes sellises ulatuses finantskoormuse tõstmist. Selline suure finantskoormuse panemine ja ebavõrdne kohtlemine võib tekitada ka võrdsuspõhiõiguse riive.

⁵⁵ Vt RKPJKo 2. juuni 2008 otsus asjas nr 3-4-1-19-07, p 24

105. Põhiseaduse § 12 lõike 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Põhiseaduse § 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada selliselt, et õigus- ja haldusaktid peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Käesoleval juhul on üksteisega tihedalt konkureerivaid ettevõtjaid (vt Kavandi alapunkti 230) selgelt ebavõrdselt koheldud

TJA

TJA nõustub Eesti Telekom poolt väljatoodud Riigikohtu esitatud seisukohtadega, kuid ei näe, et need antud juhul seonduksid või seaksid kuidagi kahtluse alla TJA tegevuse õiguspärasuse.

TJA piirdub kokkuvõtvalt, et põhiseaduse §-s 19 ja §-s 32 sätestatud õigused vabale eneseteostusele ja omandi puutumatusle ei ole absoluutsed. Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Põhiseaduse § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane (RK põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2002 otsus kohtuasjas 3-4-1-3-02).

TJA leiab, et üldisi huve arvestavaks ei saa pidada olukorda, kus konkurentsi mittetoimimise tõttu on MTE-l võimalik hoida kõne lõpetamise hindasid ülemäära kõrgel tasemel, moonutades konkurentsi ja kahjustades lõppkasutajate huve.

Samuti peab TJA põhjendatuks arvestada Komisjoni soovitusel sätestatuga, mille kohaselt telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad, mis on kõrgemad, kui liikmesriikide keskmine telefonivõrgus kõne lõpetamise hind (mille väljaarvutamisel on rakendatud Komisjoni soovitusel kohast BU pure LRIC meetodikat), moonutavad ja takistavad konkurentsi ning omavad märkimisväärselt piiravat mõju Euroopa Liidus siseturu arengule.

Ei saa ka jätta tähelepanuta Euroopa Komisjoni seisukohta, et telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade ühtlustatud lähenemisviisi korral on eriti oluline tagada, et sideturgude regulaatorid ei soodustaks oma riikide sideettevõtjaid teiste liikmesriikide sideettevõtjate kulul, jättes rakendamata täielikult kulupõhiseid kõne lõpetamise hindasid. Oluline on ka, et nii juurdepääsudirektiivi artikli 13 lõike 2 kui ka ESS § 52 lõike 2 kohaselt peavad riigi reguleerivad asutused tagama, et iga kulude katmise mehhanismi või hinna kujundamise meetodika eesmärk on toetada tõhusat ja püsivat konkurentsi ning võimalikult suurendada tarbijate kasu.

TJA on seisukohal, et Eesti Telekom peab osutama telefonivõrgus kõne lõpetamise teenust efektiivsete kulude alusel. Märkimisväärse turujõu kaasabil rakendatavad ebaefektiivsed (ülemäärased) telefonivõrgus kõne lõpetamise hinnad on konkurentsi kahjustavad, kuna teistel

efektiivsetel sideettevõtjatel ja nende lõppkasutajatel puudub võimalus selliste ülemääraste hindade vältimiseks (Eesti Telekom MTE-na omab 100%-st turuosa oma sidevõrgus kõne lõpetamise turul).

Võttes arvesse eeltoodut on TJA õigesti toiminud, kehtestades telefonivõrgus kõne lõpetamise turul MTE-ks tunnistatud sideettevõtjatele ESS § 52 alusel sideettevõtjate võrdse ja mittediskrimineeriva kohtlemise ning lõppkasutajate kasu suurendamise eesmärgil vajalikud ja proportsionaalsed hinnakontrolli kohustused.

Samuti on TJA seisukohal, et kõigile turuanalüüsi kaasatud MTE-dele preventiivsete ning konkurentsi tagamisele ja rikkumiste ärahoidmisele suunatud ühesuguste hinnakontrolli kohustuste kehtestamist ei saa käsitada sideettevõtjate diskrimineerimisena, vaid seda tuleb käsitada sideettevõtjate ühetaolise kohtlemisena.

TJA on seisukohal, et on nii otsuses ja käesolevas dokumendis põhjalikult selgitanud miks on BU pure LRIC meetodikal põhineva piirhinna kohaldamine põhjendatud ning et telefonivõrgus kõne lõpetamise liialt kõrge hind on vastuolus Komisjoni soovitusel sätestatud aluste, Euroopa Liidu sideturu regulaatorite koostöös kujundatud vastava praktikaga ning Euroopa Sideameti ja Euroopa Komisjoni seisukohtadega.

Lisaks on TJA nii otsuses kui ka käesolevas dokumendis piisava selgusega välja toonud, miks ning millistel alustel peab TJA vajalikuks eeltoodud alustega telefonivõrgus kõne lõpetamise turu valdkonnaspetsiifilisel reguleerimisel arvestada.

Eesti Telekomide väide, justkui oleks kavandatud hinnakontrolli kohustus vastuolus õiguskindluse põhimõttega, ei ole TJA hinnangul samuti põhjendatud. ESS 5. peatükist tulenevat valdkonnaspetsiifilist regulatsiooni koos asjakohaste hinnakontrolli rakendamise kohustustega on Eesti elektroonilise side turgudel kohaldatud Elioni (Eesti Telekomide kaubamärk) suhtes alates 2006. aastast. Lisaks eeltoodule, kuna käesolevas otsuses on ette nähtud, et MTE-ks tunnistatud sideettevõtjad peavad hinnakontrolli kohustusi hakkama täitma kolm kuud pärast otsuse jõustumist kuid mitte varem kui 2015. aasta esimene kvartal, ning esmakordselt teavitas uuest BU pure LRIC meetodika põhise telefonivõrgus kõne lõpetamise hinna rakendamisest Konkurentsiamet juba oma 18. novembri 2013 otsuse kavandis, jääb TJA-le arusaamatuks, miks leiab Eesti Telekom, et käesoleval juhul ei saa otsuses sätestatud uut hinnakontrolli kohustust pidada selliseks, mis põhimõtteliselt oleks olnud sideettevõtjatele aegsasti ettenähtav. Samuti on Komisjoni soovitus, mis näeb ette BU pure LRIC meetodika kohaste telefonivõrgus kõne lõpetamise hindade rakendamist kehtiv juba 2009 aasta maist, mistõttu ei saa sellise regulatsiooni rakendamise praktika Euroopas olla Eesti Telekomide kui rahvusvahelise sideettevõtja kontserni (Telia Sonera) kuuluva ettevõtja jaoks ette teadmata.

Lisaks on TJA seisukohal, et kohustuste täitmiseks ettenähtud peaaegu kolmekuuline tähtaeg on piisav. Sarnase tähtaja kehtestas TJA ka mobiiltelefonivõrgus kõne lõpetamise turul MTE-ks tunnistatud sideettevõtjatele ning on sarnase kohustuse täitmiseks antud ajavahemiku ette näinud ka eelmistes telefonivõrgus kõne lõpetamise turu reguleerimise etappides.

TJA ei nõustu ka, et kavandatav hinnakontrolli kohustus paneb telefonivõrgu operaatorid oluliselt raskemasse olukorda võrreldes mobiiltelefonivõrgu operaatoritega (vt käesoleva dokumendi peatükki 2.12)

Võttes arvesse eeltoodut puudub TJA tegevuses vastuolu Eesti Telekomiga poolt viidatud põhiseaduses ja ESS § 134 ja 135 sätestatud alustega.

Samuti puudub TJA tegevuses vastuolu raamdirektiivi üldpõhimõtetega. TJA on otsuses Euroopa Liidu elektroonilise side valdkonna reguleerimisega seonduvaid üldpõhimõtteid piisava selgusega välja toonud ning neid oma tegevuses järginud (vt ka käesoleva dokumendi peatükki 2.13)

2.16. Muud küsimused

Eesti Telekom:

Eesti Telekom teeb ettepaneku teha Kavandi tekstis järgnevad redaktsioonilised muudatused:

- *Kavandis on joonisel 2 (alapunkti 91 juures) kujutatud kahe VoIP-põhist telefoniteenust pakkuva teenuseosutaja võrkude sidumine selliselt, et IP- põhiseid võrke ühendavale „pilvele“ on kirjutatud „Internet“, kuid joonisele viitavas Kavandi alapunktis 91 räägitakse, et teenuseosutajate vahel pole sõlmitud IP-sidumislepinguid ja et kõnede ülekandmine toimub (telefoni)võrkude sidumislepingute alusel ning kõnede arveldamine toimub minutipõhiselt. Seega peaks joonisel „pilvele“ olema kirjutatud „Interneti“ asemel „PSTN“ ehk üldkasutatav telefonivõrk.*
- *Kavandi alapunktis 123 on viidatud 2012. aasta lõpu seisule, kuid õige viide peaks olema 2013. aasta lõpu seisule.*
- *Kavandi alapunktis 124 on viidatud üheksale sideettevõtjale, kuid vastavas loetelus on koos Teqli Telekomiga kokku kümme sideettevõtjat.*
- *Kavandi alapunktis 201 on väljendis “TURU PIIRITLEMINEpiiritlemine” tarbetu kordus ning samuti puuduvad algusjutumärgid.*

TJA

TJA nõustus Eesti Telekomiga ning muutis otsust vastavalt.

3. RIKS-i ARVAMUSED

Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (edaspidi RIKS), olles tutvunud ja analüüsinud Teie otsuse kavandit, on jõudnud järgmistele seisukohtadele:

RIKS nõustub Teie hinnanguga, et **RIKS ei ole üldkasutatavat sideteenust osutav ettevõtte** ESS §2 p.68 mõttes, ega ESS §1 lg.2 subjektiks üldkasutatava elektroonilise side võrkude ja teenuste osas (otsuse kavandi punkt 124 ja RIKS põhikirja punkt 5).

Kõne lõpetamine on ESS §2 p.19 toodud definitsiooni kohaselt kõne edastamine sidumispunktist **üldkasutatava elektroonilise side** võrgu lõpp-punkti.

RIKS ei oma ega halda **üldkasutatavat elektroonilise side võrku** ega lõpeta kõnesid **üldkasutatava elektroonilise side** võrgu lõpp-punktis.

Siit lähtudes ei ole õiguslikku alust rakendada ESS sätteid seaduse suhtes subjektiks mitte oleva ettevõtja, käesoleval juhul RIKSi suhtes.

Vastavalt põhikirjale on RIKSil kohustus osutada katkematu side teenust, mille sisuks hädaolukorra seaduses (HOS §42¹) toodud määratluse kohaselt on sõnumite edastus. Seetõttu pole RIKSi puhul tegemist telefoniteenuste pakkujaga ESS mõistes ja katkematu side klientidele kõne edastamise korral läbi katkematu side võrgu teenust ei tarifitseerita. Siit tulenevalt ei ole RIKSi puhul põhjendatud hinnakontrolli teostamine.

RIKSi ei saa tunnistada konkreetsel sideteenuse turul ja selle teenuse osutamise piirkonnas märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks, sest RIKS ei oma eraldi või ühiselt koos teiste ettevõtjatega märkimisväärset turujõudu, mis võimaldaks tal tegutseda märkimisväärsel määral sõltumatult konkurentidest, lepingupartneritest ja lõppkasutajatest (ESS §45 lg.2).

RIKSi märkimisväärset turujõudu omavaks ettevõtjaks telefonivõrgus kõne lõpetamise turul tunnistamisel langeksid Konkurentsiameti hinnangul ära läbipaistvuskohustused, sest RIKSi poolt osutatava katkematu side teenuse osutamisega seotud tehnilised üksikasjad ning seonduv kuluarvestus on riigisaladuse objektiks. Seetõttu ei saa läbipaistvuskohustust RIKSile kehtestada.

Teie otsuse kavandis kirjeldatud juurdepääsu kohustuse iseloom on igapäevase sideteenuse osutamise tavategevuse kirjeldus, mida RIKS on täitnud ja täidab ka tulevikus ilma sellekohase eraldi kohustamiseta, sest see on RIKS eesmärkide tagamiseks elutähtis.

Sama kehtib ka mittediskrimineerimiskohustuse osas, mööndusega, et seoses katkematu side teenuse osutamisega ja riigisaladuse kaitsega ei ole RIKSil kohustust anda ligipääsu oma sidevõrgule kõikidele soovijatele.

Tulenevalt eeltoodust:

RIKSi poolt opereeritav sidevõrk ei ole üldkasutatav mistõttu RIKS ei osuta üldkasutatavat elektroonilise side teenust (osutame vaid HOS §42¹ raames sätestatud sõnumite edastamist) ega lõpeta kõnesid üldkasutatava elektroonilise side võrgu lõpp-punktis.

Sellekohased sätted kõne lõpetamisest (ESS §2 lg19) ei ole RIKSile kohaldatavad ja puudub õiguslik alus ESSi raames ette nähtud tururegulatsiooni RIKSi suhtes rakendada.

Arvestades Teie kirjas tõstatatud küsimusi ja eelpool toodut, RIKS:

Ei pea võimalikuks nõustuda telefonivõrgus kõne lõpetamise turu piiritlemise kohta tehtud järeldustega RIKSi osas.

Ei saa nõustuda turuanalüüsi järeldustega ettevõtja märkimisväärse turujõu kohta RIKSi osas.

Konkurentsiprobleemide kirjelduses on jäetud kajastamata asjaolu, et RIKS ei osale turu konkurentsis.

Ei oma seisukohta vabaturu konkurentsi regulatiivsuse efektiivsuses.

On eelnevas argumentatsioonis toonud esile otsuse eelnõu korrigeerimist vajavad kohad.

TJA

RIKS osutab enda poolt avaldatud teabe kohaselt muuhulgas kõnesideteenuseid riigieelarvest finantseeritavatele asutustele ja institutsioonidele enda poolt hallatavate sidevõrkude vahendusel. Telefonivõrgus kõne lõpetamise teenust kui hulgitteenust osutab RIKS teistele telefonivõrguteenust osutavatele sideettevõtjatele sidumislepingute vahendusel ärielistel eesmärkidel ning konkureerib jaetasandil klientide hankimisel teiste sarnast teenust osutavate operaatoritega. Seega, nii majanduslikult kui ka tehniliselt, pakub RIKS telefonivõrgus kõne lõpetamise teenuseid teistele sideettevõtjatele.

Võttes arvesse eeltoodut leiab TJA, et RIKSi MTEks määramine telefonivõrgus kõne lõpetamise turul ja temale kohustuste kehtestamine (välja arvatud läbipaistvuskohustused) on põhjendatud.

Võttes arvesse eeltoodut, ei pea TJA selles osas otsuse muutmist või täiendamist vajalikuks.

4. KONKURENTSIAMETI SEISUKOHT

Olles tutvunud otsuse kavandis toodud Tehnilise Järelevalve Ameti selgituste ja järeldustega, teatame, et Konkurentsiametil ei ole otsuse kavandi suhtes vastuväiteid.

Konkurentsiamet nõustub Euroopa Komisjoni poolt antud hinnanguga⁵⁶, mille kohaselt tuleks Tehnilise Järelevalve Ametil paremini põhjendada oma lõplikus otsuses vajadust diferentseerida märkimisväärse turujõuga operaatoritele kehtestatud vastastikuse sidumise nõude täitmise reageerimisaega. Otsuse kavandi punktis 285 toodud põhjendus ei ole piisavalt veenev, miks peaks ainult Elion Ettevõtte AS-ile kehtestatama

⁵⁶ Euroopa Komisjoni otsus seoses juhtumiga EE/2014/1572: konkreetnes avalikus telefonivõrgus kindlaks määratud asukohas kõne lõpetamise turg Eestis

kuuekuuline tähtaeg kõne lõpetamise teenuse tellimuse korral sidumise või juurdepääsulepingu sõlmimiseks võrreldes teiste märkimisväärse turujõuga ettevõtetega, kellel kõigil (v.a Teqli Telecom) on juba teisest turuanalüüside läbiviimise etapist kehtestatud juurdepääsu kohustus. Kõigil otsuse kavandis märkimisväärse turujõuga ettevõtjateks määratud ettevõtjatel on olemas juurdepääsu kohustuse täitmiseks vajalikud teadmised, pikaajalised kogemused ja ressursid, mistõttu palub Konkurentsiamet Tehnilise Järelevalve Ametil paremini põhjendada sidumise või juurdepääsulepingu sõlmimise tähtaegade erisuse vajadust.

Kuivõrd Euroopa Komisjon on varasemalt kahel korral (juhtumid EE/2010/1040 ja juhtumid EE/2014/1572) esitanud oma seisukohad, miks tuleks TD HCA FDC meetodika kasutamisest loobuda telefonivõrgus kõne lõpetamise teenuse hinna arvestamisel, palub Konkurentsiamet Tehnilisel Järelevalve Ametil üle vaadata otsuse kavandi punktid 368-375 selles osas, kas mobiiltelefonivõrgu operaatoritele rakendatud hinnakohustuse praktika võrdluse võiks antud juhul asendada konkreetsetes telefonivõrgus kindlaks määratud asukohas kõne lõpetamise turu hinnakohustuse reguleerimispraktikaga.

TJA

TJA täiendas otsuse punkti 285 esitatud põhjendust miks on mõistlik ja otstarbekas alternatiivsetele MTE-dele võrreldes Eesti Telekomiga kehtestada pikem sidumislepingu sõlmimise-, sidumise- ning telefonivõrgus kõne lõpetamise teenuse osutamise tähtaeg. TJA leiab, et arvestades alternatiivsete MTE-de oluliselt madalamat kõne lõpetamise teenuse käivet ning asjaolu, et need sideettevõtjad omavad kõne edastamise ja kõne lõpetamise teenuse osutamisega seonduvalt oluliselt väiksemat töötajaskonda, kuid sidumisega seotud protsessid (sidumislüüsi ehitamine või tellimine, sidumiseks vajalike seadmete hankimine, sidumislepingute koostamine) ning sidumiseks vajalike seadmete (sh sidumislüüside) hinnad on sarnased Eesti Telekomilt poolt kasutatavatega, on neile võrreldes Eesti Telekomiga mõistlik ja otstarbekas kehtestada pikem sidumislepingu sõlmimise-, sidumise- ning telefonivõrgus kõne lõpetamise teenuse osutamise tähtaeg.

TJA vaatas üle otsuse punktid 368-375 selles osas, kas mobiiltelefonivõrgu operaatoritele rakendatud hinnakohustuse praktika võrdluse võiks antud juhul asendada konkreetsetes telefonivõrgus kindlaks määratud asukohas kõne lõpetamise turu hinnakohustuse reguleerimispraktikaga. TJA leiab, et selline asendamine ei ole sobiv kuna antud punktide eesmärk on kirjeldada turu (mobiiltelefonivõrgus ja telefonivõrgus kõne lõpetamise turu) sarnasusi ja selgitada sellest tuleneva sarnaste hinnaregulatsioonide (BU pure LRIC meetodika põhiste hindade) rakendamise põhjendatust.