



Brüssel, 13.6.2013
C(2013) 3821 final

Eesti Konkurentsiamet

Auna 6
10317 Tallinn
Estonia

Hr Märt Ots
peadirektor

Faks: +372 667 2401

Lugupeetud hr Ots

Teema: Juhtum EE/2013/1453: Püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүк (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) Eestis;

Juhtum EE/2013/1454: Lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүк Eestis

Uurimise teise etapi alustamine vastavalt direktiivi 2002/21/EÜ (muudetud direktiiviga 2009/140/EÜ) artiklile 7a

Märkused vastavalt direktiivi 2002/21/EÜ artikli 7 lõikele 3

I. MENETLUS

13. mail 2013 registreeris komisjon Eesti Konkurentsiameti¹ ehk riigi reguleeriva asutuse teate, milles käsitletakse püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүк (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) ja lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүк² Eestis.

Siseriiklik konsulteerimine³ seoses püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүк (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) toimus 11. veebruaril – 11. märtsil 2013. Siseriiklik konsulteerimine seoses lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүк toimus 7. märtsil – 8. aprillil 2013.

24. mail 2013 saadeti Eesti Konkurentsiametile teabenõue,⁴ millele saadi vastus 29. mail 2013.

¹ Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ (elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv)) (EÜT L 108, 24.4.2002, lk 33), muudetud direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT L 337, 18.12.2009, lk 37) ja määrusega (EÜ) nr 544/2009 (ELT L 167, 29.6.2009, lk 12)) artiklile 7.

² Vastavad turule 4 ja 5 vastavalt komisjoni 17. detsembri 2007. aasta soovitusel 2007/879/EÜ elektroonilise side sektori asjaomaste toote- ja teenuseturgude kohta, mis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2002/21/EÜ (elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta) on tundlikud eelneva reguleerimise suhtes (soovitus asjakohaste turgude kohta), ELT L 344, 28.12.2007, lk 65.

³ Vastavalt raamdirektiivi artiklile 6.

⁴ Vastavalt raamdirektiivi artikli 5 lõikele 2.

II. KAVANDATUD MEETME KIRJELDUS

II.1. Taust

Eelmised teated, mis komisjonile turu 4 (püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүк (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs)) ja turu 5 (lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүк) kohta esitati, said temalt hinnangu juhtumite EE/2009/0942 ja EE/2009/0943 raames⁵.

Infrastruktuurivõrgule füüsilise juurdepääsu hulгимүүги puhul käsitleb Eesti Konkurentsiamet asjaomase turuna kliendiliinile ja alamkliendiliinile kiudoptilise kaabli ja vaskpaari kaudu (täieliku ja ühise) juurdepääsu pakkumist, kuid samuti juurdepääsu tugiteenuseid (sh seadmemajutust, kaablikanaliseerimist ja hoonete ühiskasutust). Eesti Konkurentsiamet järeldab, et turg on riiklik ja et Elionil on sellel märkimisväärne turujõud. Seetõttu teeb Eesti Konkurentsiamet ettepaneku kehtestada ettevõtja suhtes kohustused järgmistes valdkondades: a) juurdepääs; b) läbipaistvus; c) mittediskrimineerimine; d) raamatupidamise lahusus; e) kuluarvestus ja hinnakontroll.

Lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүги puhul käsitleb Eesti Konkurentsiamet asjaomase turuna kõiki vaskpaaril põhineva kanalikommutatsiooniga üldkasutatava telefonivõrgu (PSTN), kiudoptilise ja koaksiaalkaablivõrgu kaudu pakutavaid lairibateenuseid. Ta leiab, et asjaomane geograafiline turg on riiklik ja et Elionil on sellel märkimisväärne turujõud. Seetõttu on ettevõtja suhtes kehtestatud kohustused järgmistes valdkondades: a) juurdepääs (riigi, kohalikul ja DSLAMi tasandil); b) mittediskrimineerimine; c) läbipaistvus (sh näidispaikumine); d) raamatupidamise lahusus; e) hinnakontroll.

Komisjon on teinud asjaomase turu piiritlemise kohta märkusi. Ta palub Eesti Konkurentsiametil täiendavalt selgitada, miks asjaomase turu koosseisu on kokkuvõttes arvatud ka juurdepääsu tugiteenused. Samuti rõhutab komisjon, et ta ei ole veendunud, et koaksiaalkaabelvõrgu arvamine asjaomase turu koosseisu on põhjendatud. Komisjoni arvates ei muuda siiski see, kas koaksiaalkaabelvõrgud arvatakse bitivõoühenduse turu koosseisu, märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistamist ega mõjuta kavandatud parandusmeetmeid, mistõttu praeguses etapis ei ole vaja teha järeldusi asjaomase tooteturu täpse ulatuse kohta. Seoses kohustustega, mis on kiudoptilisel kaablil põhinevale kliendiliinile kehtestatud infrastruktuurivõrgule (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүgiturul, kutsus komisjoni Eesti Konkurentsiametit tagama, et kiudoptilisel kaablil põhineva kliendiliini juurdepääsumeetmeid täiendatakse asjakohaste parandusmeetmetega mittediskrimineerimise, kuluarvestuse ja uuele tehnoloogiale ülemineku tasuvuse valdkonnas.

II.2. Turu määratlus

Püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүк (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) (turg 4)

Eesti Konkurentsiameti järelduse kohaselt hõlmab püsivõrgu juurdepääsu hulгимүүги turg nii kiudoptilise kaabli kui ka vaskpaari kaudu pakutavaid juurdepääsuteenuseid. Kõnealune hulгимүүgiturg hõlmab ka juurdepääsu tugiteenuseid (sh seadmemajutust, kaablikanaliseerimist ja hoonete ühiskasutust) niivõrd, kuivõrd need on vajalikud püsivõrgu juurdepääsuterul osutatavate tugiteenuste kasutamiseks⁶.

Lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүк (turg 5)

Eesti Konkurentsiameti järelduse kohaselt hõlmab lairibavõrgule juurdepääsu hulгимүүgiturg lairibavõrgu juurdepääsuteenuseid, mida pakutakse või saab pakkuda fikseeritud elektroonilise sidevõrgu, vaskpaaril põhineva juurdepääsuvõrgu, kiudoptilisel kaablil põhineva juurdepääsuvõrgu⁷ või koaksiaalkaabelvõrgu kaudu.

⁵ SG-Greffe(2009)D/4719.

⁶ Asjaomase turu hulka ei kuulu raadiosidel põhinevad juurdepääsuvõrgud (FWA), mobiilsidel põhinevad juurdepääsuvõrgud ja kaabelvõrgud põhinevad kohalikud juurdepääsuvõrgud.

⁷ Eesti Konkurentsiamet leiab, et kõik kiudoptilisel kaablil põhinevad juurdepääsutehnoloogiad (FTTC, FTTN ja

Selleks et teha kindlaks, kas koaksiaalkaablivõrgud kuuluvad hulgituru koosseisu, korraldas Eesti Konkurentsiamet teenuste pakkumis- ja nõudluspoolse asendatavuse testi, mille põhjal ta järeldas, et nimetatud võrkusid tuleks käsitada turu osana, kuigi nende geograafiline ulatus on väiksem ja nende omanikud ei ole seni lairibavõrgu juurdepääsu hulгимүүgiteenuseid äritegevuse raames pakkunud (sest see suurendaks nende võrgu katvusalas konkurentsi). Järeldus tuleneb asjaolust, et vähemalt piirkonniti kujutavad nende võrkude kaudu pakutavad jaeteenused vaskpaaril ja/või kiudoptilisel kaablil põhineva juurdepääsuvõrgu kaudu pakutavate lairibateenuste asendusteenust⁸.

Eesti Konkurentsiameti selgituse kohaselt esineb asendatavus nende piirkondades, kus kaabelvõrgud ning vaskpaaril või kiudoptilisel kaablil põhinevad juurdepääsuvõrgud on rajatud paralleelselt. Samuti osutab jaeteenuse asendatavusele nn hüpoteetilise monopolisti test⁹. Teenuse pakkumispoolse asendatavuse küsimuses leiab Eesti Konkurentsiamet, et juurdepääsu hulgiteenuse pakkumine koaksiaalkaablivõrgu kaudu on põhimõtteliselt võimalik, kuigi see nõuaks kaabelvõrgu käitajatel täiendavaid investeeringuid. Seetõttu ei ole kaabeltehnoloogia mitteametamine objektiivselt põhjendatud, võttes arvesse nõuet, et valdkondlikud õigusaktid peavad olema tehnoloogiliselt neutraalsed.

Kumbki turg on oma geograafiliselt ulatuselt riiklik.

II.3. Märkimisväärse turujõuga ettevõtjaks tunnistamine

Eesti Konkurentsiamet käsitab Elioni mõlemal turul märkimisväärse turujõuga ettevõtjana. Kõnealuste turgude märkimisväärse turujõuga ettevõtjate hindamisel on Eesti Konkurentsiamet võtnud arvesse järgmisi kriteeriume: turuosa, kontroll raskesti dubleeritava infrastruktuuri üle, tasakaalustava ostja jõu puudumine või piiratus, struktuurilised sisenemistõkked (nt pöördumatud kulud, vertikaalne integratsioon), võimaliku konkurentsi puudumine, hinnakujundus ja kasumlikkus.

Turu 4 puhul märgib Eesti Konkurentsiamet, et 2012. aastal oli Elioni turuosa lairibateenuste jaeturul tarbijate arvu aluse [...] % ja tulude alusel [...]%. Hulgiturul moodustas 2012. aastal Elioni turuosa kasutada antud kliendiliinide alusel [...] % (koos ettevõttesiseste teenustega; ilma ettevõttesiseste teenusteta [...]%) ja tulude alusel [...] % (ilma ettevõttesiseste teenusteta).

Turu 5 puhul märgib Eesti Konkurentsiamet, et 2012. aastal oli Elioni turuosa ilma ettevõttesiseste teenusteta kasutada antud kliendiliinide alusel [...] % (koos ettevõttesiseste teenustega [...] %) ja tulude alusel umbes [...] % (koos ettevõttesiseste teenustega [...] %).

II.4. Reguleerivad parandusmeetmed

Püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulгимүүk (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) (turg 4)

- Juurdepääsu kohustus¹⁰
- Mittediskrimineerimise kohustus

FTTB), mis võimaldavad pakkuda lairibavõrgu juurdepääsuteenuseid, kuuluvad lairibavõrgu juurdepääsuturu koosseisu, olenemata nende liigist.

⁸ Eesti Konkurentsiamet märgib, et koaksiaalkaablivõrgu põhised teenused ja PSTN-võrgu teenused on omavahel asendatavad nii hinnataseme kui ka omaduste poolest. Märkimisväärse turujõuga ettevõtja (Elioni) lairibateenuste jaehinnad on 6–17% odavamad kui kaabelvõrgu käitajate samaväärsed paketid.

⁹ Eesti Konkurentsiamet märgib, et kuna vaskpaaril põhineva juurdepääsuvõrgu kaudu osutatava lairibateenuse hinnatase on madalam kaabelvõrgu hinnatasest, siis on tõenäoline, et kaabelvõrgu teenuse 10 % püsiva hinnatase tõusu korral hakkaksid tarbijad, kelle on valikuvõimalus, kasutama xDSL-il põhinevat juurdepääsuteenust. Hüpoteetilisele monopolistile muutub 10 % püsiv hinnatõus kahjumlikuks 9,1 % müügitulu kaotuse puhul.

¹⁰ See hõlmab järgmist: i) võimaldada juurdepääs lõppkasutaja poolt kasutatavale vaskpaarile (kaasa arvatud alamvaskpaarile), kui on olemas vastavat vaskpaari kasutava lõppkasutaja nõusolek; ii) võimaldada juurdepääs vabale vaskpaarile (kaasa arvatud alamvaskpaarile); iii) võimaldada juurdepääs kiudoptilise kaabli fiidersegmenti vabale kiule; iv) võimaldada jagatud juurdepääsu kiudoptilise kaabli fiidersegmenti vabale mahule; v) võimaldada juurdepääs kaablikanaliseerimisele vabale mahule; vi) pidada heas usus läbirääkimisi sideettevõtjatega, kes nõuavad juurdepääsu võrguelementidele; vii) võimaldada juurdepääsu teatavatele tugiteenustele.

- Läbipaistvuskohustused
- Kulude eraldi arvestamise ja kuludele orienteeritud tasude kohustus

Hinnakontrolli eesmärgil nõutakse märkimisväärse turujõuga ettevõtjalt, et ta pakuks oma vaskpaaridele ja kiudoptilistele kaablitele (fiidersegmentidele ja juurdepääsusegmentidele) juurdepääsu kulupõhise hinnaga¹¹.

Eraldi kuluarvestuse ja kulupõhiste hindade tagamiseks piisab Eesti Konkurentsiameti arvates ülalt-alla ajaloolisel kulubaasil ja täielikult jaotatavatel kuludel põhineva meetodika (Top-Down Historical Cost based, Fully Distributed Costs – TD HC FDC) kasutamisest, mis hoiab ära ülemäärased ja diskrimineerivad hinnad. Eesti Konkurentsiameti sõnul on seda meetodikat kasutatud 2007. aastast ning selle tulemusena on langenud vaskpaarile juurdepääsu hulgihind.

Vastuses teabenõudele selgitab Eesti Konkurentsiamet, et Elion on kohustatud igal aastal kehtestama ja avaldama oma kulupõhised hinnad (eelmise aasta kulude ja mahtude alusel), mida kontrollib Eesti Konkurentsiamet. Hindadest teatatakse ka komisjonile. Eesti Konkurentsiamet lisab, et vaskpaarile juurdepääsu hulgihind on 2013. aastal 5,21 eurot (vähem kui 2012. aastal, mil see oli 5,48 eurot)¹².

Eesti Konkurentsiamet märgib samuti, et see kulumetoodika võimaldab investoritel oma investeeringu tasa teenida ja jääda kasumisse.

Lairibavõrgule juurdepääsu hulgihind (turg 5)

- Juurdepääsu kohustus¹³
- Mittediskrimineerimise kohustus
- Läbipaistvuskohustused
- Kulude eraldi arvestamise ja kuludele orienteeritud tasude kohustus

Eraldi kuluarvestuse ja kulupõhiste hindade tagamiseks tuleks Eesti Konkurentsiameti arvates loobuda varem kehtestatud „jaemüük-miinus” hinnakontrolli meetodikast ning kasutada selle asemel riiklike ja kohalike juurdepääsuhindade määramiseks ülalt-alla ajaloolisel kulubaasil ja täielikult jaotatavatel kuludel põhinevat meetodikat¹⁴. Eesti Konkurentsiamet leiab, et nimetatud kulupõhine hinnakontrolli meetodika aitab edendada tõhusat ja jätkusuutlikku konkurentsi, tuues samal ajal maksimaalset kasu tarbijale ning võttes arvesse asjaolu, et infrastruktuur on raskesti dubleeritav. Eesti Konkurentsiameti väitel ei koormaks see meetodika lairibavõrgule juurdepääsu turul tegutsevaid ettevõtjaid ülemääraselt, sest puudub vajadus arvestada ajaloolised kulud ümber jooksevkuludeks või hinnata tulevaseid kulusid. Eesti Konkurentsiamet märgib samuti, et see kulumetoodika võimaldab investoritel oma investeeringu tasa teenida ja jääda kasumisse.

Eesti Konkurentsiameti selgituse kohaselt ei sobiks samaväärsuse põhimõtte diskrimineerimist vältivaks parandusmeetmeks, sest märkimisväärse turujõuga ettevõtja lairibaliinide arv on väike

¹¹ Lisaks võib Elion kasutada allahindlusi, kui need põhinevad mõistlikel kuludel, ning eri hindasid, kui need on põhjendatud kvaliteedi erinevustega ja/või piirkondlike iseärasustega.

¹² Elioni prognoosi kohaselt jääb vaskpaarile juurdepääsu hulgihind 2014.–2016. aastal vahemikku [...] eurot kuus. Kiudoptilise kaabli puhul ei ole juurdepääsuhinnad Eesti Konkurentsiameti sõnul praegu Eestis reguleeritud. Eesti Konkurentsiamet selgitab siiski oma teates, et Elioni kiudoptilise kaabli juurdepääsuhind on kulupõhine ja moodustab [...] eurot kuus (ilma käibemaksuta), kui juurdepääs kiudoptilise kaablile toimub FTTP võrgu kliendiliini kaudu. Teabenõudele antud vastuses lisab Eesti Konkurentsiamet, et FTTB võrgu puhul on 2012. aasta kulude ja mahtude põhjal ajakohastatud juurdepääsuhind [...] eurot kuus tarbija kohta ja FTTH võrgu (mitmikühendus) puhul [...] eurot kuus (mõlemad ilma käibemaksuta).

¹³ See hõlmab muu hulgas järgmist: i) võimaldada lairibavõrgule juurdepääsu riiklikul tasandil; ii) võimaldada lairibavõrgule juurdepääsu kohalikul tasandil; iii) pidada heas usus läbirääkimisi; iv) võimaldada juurdepääsu tehnilistele liidestele, protokollidele ja põhitehnoloogiatele; v) võimaldada juurdepääsu teatavatele tugiteenustele ning asjaomaste võrguelementide kasutamiseks vajalikele tugisüsteemidele ja/või tarkvarasüsteemidele.

¹⁴ Muutus tuleneb Eesti Konkurentsiameti sõnul järgmistest asjaoludest: i) lairibavõrgu jaeteenuste mahu kasv on aeglustunud; ii) „jaemüük-miinus” meetodika kasutamine on kõige sobivam olukorras, kui hulgituruga vertikaalselt allapoole seotud jaeturg on kasvavas, laienevas faasis.

ning selle põhimõttega kaasnevad kulud ja koormus oleksid nii ettevõtja kui ka reguleeriva asutuse jaoks ebamõistlikud ja ebaproportsionaalsed.

III. HINNANG

Komisjon on Eesti Konkurentsiametilt saadud teate ja täiendava teabe läbi vaadanud ning esitab nende kohta järgmised märkused:¹⁵

Kaabelviinfrastruktuuri kaasamine turu määratlusse

Meetme eelnõus on Eesti Konkurentsiamet erinevalt turu 5 piiritlest komisjoni soovitusel asjaomaste toote- ja teenuseturgude kohta asjaomase turu määratlusse kaasanud koaksiaalkaablil põhineva juurdepääsuvõrgu, kuigi nimetatud platvorm ei võimalda praegu Eestis võrgule, sealhulgas bitivooteenusele, mittefüüsilise või virtuaalse juurdepääsu hulgemüüki. Eesti Konkurentsiamet osutas oma teates ja vastuses teabenõudele, et kaabelvivõrgu kaasamine lairibavõrgule juurdepääsu hulgemüügi turu määratlusse põhineb kaudse konkurentsi olemasolul, st asendatavusel jaemüügitasandil, kus mõlemad infrastruktuurid on paralleelselt olemas.

Selleks et hinnata kaudse konkurentsi mõju, on komisjon mitmel juhul¹⁶ palunud riikide reguleerivatel asutustel analüüsida järgmist:

- (i) kas Interneti-teenuse pakkujad oleksid sunnitud võimaliku hulgemüügihinna kallinemise üle kandma oma jaetarbivatele lähtuvalt hulgemüügi-/jaemüügihinna suhtest;
- (ii) kas jaemüügitasandil oleks olemas kaudsest konkurentsist lähtuv piisav nõudluse asendatavus, mis välistaks hulgemüügihinna tõstmise kasumlikkuse; ning
- (iii) kas Interneti-teenuse pakkujate kliendid ei hakkaks olulisel määral kasutama võimaliku integreeritud monopoli jaemüügitteenust, eelkõige kuna see ei tõsta omaenda jaemüügihindu.

Sellele tuginedes märgib komisjon, et Eesti Konkurentsiamet osutab meetme eelnõus, et koaksiaalkaabelvõrgu kaudu pakutavate lairibateenuste lõppkasutajate osakaal on vähenenud 24%-lt 2008. aastal 21%-le 2012. aasta kolmandas kvartalis, samas kui sama teenuse pakkumine vaskpaarvõrgus on suurenenud 14% võrra. Seega täheldab komisjon jaemüügitasandil kaabelvivõrgul põhinevast teenusest tuleneva konkurentsi mõju nõrgenemist aja jooksul.

Oma vastuses teabenõudele kinnitas Eesti Konkurentsiamet, et kuigi kaabelvivõrgul põhinevaid lairiba juurdepääsuteenuseid praegu Eestis hulgemüügitasandil ei pakuta, ei oleks Eesti Konkurentsiameti esialgsel hinnangul ümberlülitumise kulud väga kõrged. Ometi ei ole Eesti Konkurentsiamet suutnud esitada laiaulatuslikku analüüsi, mis näitaks kaabelvivõrgul põhinevast jaeteenusest tulenevat tugevat konkurentsi, mis tõendaks lairibajuurdepääsu asendatavust hulgitasandil kolme konkureeriva platvormi vahel, mille kaudu seda turul pakutakse või võidakse pakkuda (vaskpaar-, kiudoptiline ja koaksiaalkaabelvõrk).

Varasemate juhtumite puhul on komisjon märkinud, et hinnangu andmiseks sellele, kas traditsioonilise vaskpaariinfrastruktuuri ja uue kiudoptilise võrgu käitajal on asjaomasel turul märkimisväärne turujõud, tuleks arvestada ka kaudset konkurentsi, kui see on olemas¹⁷.

¹⁵ Vastavalt raamdirektiivi artikli 7 lõikele 3.

¹⁶ Juhtumid UK/2007/0733 (SG-Greffe (2008) D/200640); FI/2009/0900 (SG-Greffe (2009) D/2294); PT/2008/0850 ja 0851 (SG-Greffe (2009) D/3).

¹⁷ Juhtum UK/2007/0733 (SG Greffe (2008) D/200640). Komisjoni soovitus 2007/879/EÜ (elektroonilise side sektori asjaomaste toote- ja teenuseturgude kohta, mis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2002/21/EÜ (elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta) on tundlikud

Eelnevat arvesse võttes ei ole komisjon veendunud, et koaksiaalkaabelvõrk tuleks tooteturu määratlusse kaasata. Käesoleval juhul aga ei vii koaksiaalkaablivõrgu kaudu pakutav bitivooühenduse kaasamine asjaomase lairibavõrgule juurdepääsu hulгимüügi turu koosseisu (või sellest välja jätmise) erineva tulemuseni märkimisväärse turujõuga ettevõtja analüüsi osas ega mõjutaks parandusmeetmete ulatust, sest see kehtiks ainult Elioni PSTN-võrgu ja valguskaablil põhineva võrgu kohta. Seepärast palub komisjon Eesti Konkurentsiametil oma lõpliku meetme puhul täiendavalt põhjendada kaabellevi kaudse konkurentsi mõju märkimisväärse turujõuga ettevõtja analüüsile, eriti koaksiaalkaablivõrgust tulenevat jaemüügitasandi turuosa vähenemist, millele Eesti Konkurentsiamet oma teates osutab.

Komisjon arvab ka, et Eesti Konkurentsiameti meetmete eelnõud, mis käsitlevad hinnaga seotud parandusmeetmeid infrastruktuurivõrgule (füüsilise) juurdepääsu hulгимüügiturul (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliinijuurdepääs) ja lairiba juurdepääsu hulgiturul, kuuluvad raamdirektiivi artikli 7a reguleerimisalasse. Komisjonil on sügavaid kahtlusi, kas Eesti Konkurentsiameti meetmete eelnõud sobivad kokku ELi õigusega, ning komisjon arvab, et need loovad tõkkeid ühisturul. Komisjoni sügavad kahtlused kõnealusel küsimusel tulenevad Eesti Konkurentsiameti esitatud teatest ja täiendavast teabest ja nende peamised põhjused on järgmised:

Kuluarvestusmetoodika valikut toetava tõendusmaterjali ebapiisavus

Kooskõla juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõikega 4 ja artikli 13 lõigetega 1 ja 2 koostoimes raamdirektiivi artikliga 8 ja artikli 16 lõikega 4.

Komisjon osutab juurdepääsu käsitleva direktiivi¹⁸ artikli 8 lõikele 4 ning artikli 13 lõigetele 1 ja 2, mille kohaselt riikide reguleerivad asutused: i) võtavad parandusmeetmeid, mis lähtuvad täheldatud probleemi olemusest ning on proportsionaalsed ja põhjendatud raamdirektiivi artiklis 8 sätestatud eesmärkide seisukohast, ii) julgustavad teenusepakkujat tegema investeeringuid, sealhulgas järgmise põlvkonna võrkudesse, ning iii) tagavad, et valitud kulukatmismehhanism aitab edendada kulutõhusust ja jätkusuutlikku konkurentsi ning maksimeerib tarbija kasu.

Lisaks osutab komisjon raamdirektiivi artikli 8 lõike 3 punktile a, mille kohaselt aitavad riikide reguleerivad asutused siseturu arengule kaasa, muu hulgas kõrvaldades senised takistused elektrooniliste sidevõrkude, nendega seotud vahendite ja teenuste ning elektrooniliste sideteenuste pakkumiselt Euroopa tasandil. Artikli 8 lõike 3 punktis b täpsustatakse, et riiklikud reguleerivad asutused toetavad üleeuroopaliste võrkude loomist ja arendamist, üleeuroopaliste teenuste koostalitlusvõimet ja läbivõhendumist. Samuti osutab komisjon raamdirektiivi artikli 16 lõikele 4, mille kohaselt peavad riikide reguleerivad asutused kehtestama märkimisväärse turujõuga ettevõtjatele asjakohased regulatiivsed erikohustused.

Oma teates osutab Eesti Konkurentsiamet, et juurdepääsu hulgihindade reguleerimiseks turgudel 4 ja 5 saab kasutada eri kuluarvestusmetoodikaid¹⁹. Eesti Konkurentsiamet jõuab järeldusele, et ülevalt-alla täielikult jaotatud ajalooliste kulude meetodika on kõige asjakohasem mudel, mida mõlema turu puhul kohaldada.

Selle järelduseni jõudmiseks selgitab Eesti Konkurentsiamet, et: i) täielikult jaotatud ajalooliste kulude meetodikal põhinev hinnakontroll ei ole ettevõtja jaoks nii koormav kui muud meetodikad, sest ajaloolisi kulusid ei ole vaja arvestada ümber jooksevkuludeks (CC FDC) ega hinnata tulevikus tekkivaid kulusid (LRAIC); ii) turgu valitsev ettevõtja (Elion) on seda meetodikat turul 4 rakendanud aastast 2007 ja see on

eelneva reguleerimise suhtes) seletuskiri (K(2007) 5406, lk 34–35). Vt ka esimest lairibavõrgu juurdepääsuturu läbivaatamist käsitlevas komisjoni kirjas esitatud märkused seoses juhtumiga UK/2003/32.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/19/EÜ, 7. märts 2002, elektroonilistele sidevõrkudele ja nendega seotud vahenditele juurdepääsu ja vastastikuse sidumise kohta (juurdepääsu käsitlev direktiiv), EÜT L 108, 24.4.2002, lk 7.

¹⁹ Eelkõige järgmised meetodikad: pikaajaline keskmine täiendkulu (LRAIC), täielikult jaotatud ajalooliste kulude meetodika (HC FDC) ja täielikult jaotatud jooksevkulude meetodika (CC FDC).

toonud kaasa hinnalanguse; iii) meetodika tagab, et ettevõtja ei lisa püsivõrgu juurdepääsu turul osutatavate hulgitenuste hindadele ebavajalikke kulusid; iv) meetodika võimaldab ettevõtjal saada mõistlikku kasumit, kuna ülevalt-alla täielikult jaotatud ajalooliste kulude meetodika jääb täpselt kulupõhisele tasemele, näidates teenusega seotud kulusid, sealhulgas investeringutest tulenevat põhivara kulumit, tegevuskulusid ja kapitalikulu, k.a mõistlikku kasumit, ning v) meetodika toob kasu lõppkasutajale, vähendades hindade allalöömise ohtu, mis kahjustaks teisi teenusepakkujaid, ning langetab hindu jaemüügitasandil, aidates nii kaasa pideva ja tõhusa konkurentsi kujunemisele turul.

Kuigi komisjon tunnistab, et riigi reguleerival asutusel on juurepääsuhindade reguleerimise kuluarvestusmeetodika valimisel teatav vabadus, soovib ta rõhutada, et mis tahes meetodika peab olema piisavalt põhjendatud, et näidata selle täielikku vastavust reguleeriva raamistiku poliitikaeesmärkidele ja reguleerivatele põhimõtetele, eelkõige raamdirektiivi artiklile 8.

Eelnevast lähtudes kahtleb komisjon sügavalt, kas pakutud kuluarvestusmeetodika valik (HC FDC) vastab nendele reguleerivatele põhimõtetele. Komisjon on arvamusel, et üks nimetatud meetodika erijoon, nimelt ajalooliste kulude kasutamine kõigi varade hindamiseks, võib anda tulemuseks väga madalad juurdepääsuhinnad. Kuigi ajaloolised kulumudelid võivad tagada, et varade omanik teenib tagasi esialgsed investeringud, annab oma majandusliku eluea lõppu jõudnud varade täielik kulum igal juhul tulemuseks hindade olulise alanemise aja jooksul.

Väga madalad juurdepääsuhinnad võivad konkrentsile lühikeses perspektiivis kasu tuua, kuna juurdepääsu soovijad saavad jaeturul pakkuda atraktiivse hinnaga lairibajuurdepääsu võimaldavaid tooteid. Siiski võib HC FDC meetodikast tulenevatel vaskpaarvõrgu madalatel juurdepääsuhindadel olla olulisi puudusi, sest need ei edasta asjakohast signaali – ehita oma võrk või maksa võõrale kasutustasu. Infrastruktuurile või lairibavõrgule juurdepääsu ostmine hulgihindadega, mis on madalamad kui asjaomaste infrastruktuurielementide väljaehitamise kulu, muudab investeringud paralleelsesse infrastruktuuri majanduslikult põhjendamatuks. On võimalik, et selle olukorra tulemusena i) takistatakse tõhusaid investeringuid ja innovatsiooni uue ja arenenuma infrastruktuuri kujundamisel, kuna rahaliselt on teisel teenusepakkujal kasulikum taotleda juurdepääsu turgu valitseva ettevõtja võrgule. Igal juhul ei pruugi teisel teenusepakkujal madalate jaeturu hindade tõttu olla võimalust teenida tagasi investeerimiskulusid; ii) pigem luuakse kui eemaldatakse tõkked elektrooniliste sideteenuste pakkumisel, kuna väärtusahelal madalamal paiknevate teiste teenusepakkujate investeringute takistamine võib keskmises ja pikas perspektiivis viia nõrgema konkrentsini infrastruktuuri valdkonnas.

Halvimal juhul võivad vaskpaarvõrgul põhineva juurdepääsu hinnad olla liiga madalad selleks, et võrguinfrastruktuuri hooldamine oleks turgu valitseva ettevõtja jaoks tasuv või et tal oleks piisav stiimul üldse turul pakkuda vaskpaarvõrgul põhineva juurdepääsu hulgi tooteid.

Peale kahjulike mõjude teiste teenusepakkujate tehtavatele investeringutele ja traditsioonilise infrastruktuuriga seotud konkrentsile, on veelgi põhjuseid uskuda, et vaskpaarvõrgul põhineva juurdepääsu madalamatel hindadel on kahjulik mõju ka investeringutele järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrkudesse ning seega ka nendega seotud konkrentsile. Kui on tõenäoline, et vaskpaar- ja kiudoptilised infrastruktuurid eksisteerivad kõrvalt, määravad kolm mõjutegurit, kas traditsioonilise infrastruktuuri omanik investeerib uue põlvkonna juurdepääsuvõrkudesse või mitte: i) asenduse mõju, mis laseb oletada, et madalamad vaskpaarvõrgu hinnad vähendavad kiudoptikasse investeerimise alternatiivkulu (vaskpaarvõrgust saamata jäänud tulu) ning on seega soodustav, ii) uuele tehnoloogiale ülemineku tasuvuse mõju, mis lubab oletada, et vaskpaarvõrgupõhiste toodete madalamad hulgi- ja jaehinnad piiravad ka kiudoptilise võrgu põhiste toodete jaehindu ja seega vähendavad stiimuleid investeerida järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrkudesse, iii) ennetuse mõju, mis lubab oletada, et kõrgemad vaskpaarvõrgupõhise juurdepääsu hinnad innustavad teisi teenusepakkujaid ise kiiresti

alternatiivsetesse infrastruktuuridesse investeerima, mis omakorda innustaks valitseva mõjuga ettevõtjat ennetavalt investeerima kiudoptilisse võrku, et mitte kaotada vaskpaarvõrgust saadavat tulu. Nimetatud efekt leevendab asendusefekti.

Kogumõju seisukohast on tõenäoline, et vaskpaarvõrgupõhise juurdepääsu hinna puhul on olemas künnis, millest allpool valitseva mõjuga ettevõtja ei pea investeeringuid kasumlikuks ja millest ülalpool ei ole nii kiudoptiliste kui ka järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrkude samaaegse käitamise kasum suurem kui ainult vaskpaarvõrgu käitamise oma, soodustades vaskpaarvõrgupõhiste juurdepääsuhindade stabiliseerimist aja jooksul tasemel, mis sõltub riigis valitsevatest konkreetsetest tingimustest. Siiski on ebatõenäoline, et juba algselt madal ja aja jooksul potentsiaalselt langev vaskpaarvõrgupõhise juurdepääsu hind, mis tuleneb Eesti HC FDC mudelist, innustaks traditsioonilise infrastruktuuri omaniku investeeringuid järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrkudesse.

Lisaks tõdeb komisjon, et Eesti Konkurentsiamet on teinud ettepaneku kohaldada sama HC FDC mudelit, et määrata kindlaks juurdepääsuhinnad Elioni FTTB ja FTTH liinidele. Komisjon soovib juhtida tähelepanu sellele, et eelneva hinnakontrolli kohustus ei ole piisavate konkurentsitagatiste olemasolul kiudoptilise infrastruktuuri puhul vajalik. Seepärast soovib komisjon rõhutada, et põhimõtteliselt peaks riiklik reguleeriv asutus loobuma kulupõhisuse nõudest, kui on kehtestatud ranged mittediskrimineerimiskohustused (st samaväärsus, mis üldiselt nõuab märkimisväärse turujõuga ettevõtjalt, et ta kasutaks järgnevatel turgudel tegutsedes samu tooteid, protsesse ja hindu kui tema konkurendid jaeturul) ja muud konkurentsitagatised (nagu tehnilise ja majandusliku korratavuse nõue kiudoptiliste võrkude põhiste jaetoodete puhul, põhjendatud jaehinna piirangud, mis tulenevad konkurentsist kulupõhise hinnaga vaskpaarvõrkude või infrastruktuuri valdkonnas).

Ometi märgib komisjon, et Eesti Konkurentsiamet ei näe ette samaväärsuse rakendamist Eestis selle turureguleerimisperioodi jooksul ja teeb ettepaneku kehtestada märkimisväärse turujõuga ettevõtja kiudoptiliste liinide suhtes reguleeritud juurdepääsuhinnad. Lisaks, kuigi komisjon tunnustab, et FDC HC mudel, mida kasutati hiljuti ehitatud infrastruktuuri juurdepääsutasu määramisel, võib põhimõtteliselt tagada investeeringute tasuvuse, ei ole Eesti Konkurentsiameti esitatud teabe põhjal selge, kuidas eri varasid kiudoptilise võrgu puhul hinnatakse, mis mõju võib sellel olla hinnakujundusele aja jooksul, kuidas on võetud arvesse kaasnevaid riske ja kuidas hüvitatakse märkimisväärse turujõuga ettevõtjale tema investeeringud.

Komisjon märgib, et Eesti Konkurentsiamet on oma kuluarvestusmeetodi valikut põhjendanud piiratud ressursidega ning aja jooksul toimuva hulgi- ja jaehinna langemisega, kuid ei ole samas piisavalt analüüsinud mõju raamdirektiivi eelnevalt nimetatud põhieesmärkidele, nagu teenusepakkuja tehtavate investeeringute julgustamine, sealhulgas järgmise põlvkonna võrkudesse, ning konkurentsi tõhususe ja jätkusuutlikkuse edendamise ja tarbija kasu maksimeerimine.

Võttes arvesse Eesti Konkurentsiameti pakutud HC FDC mudeli tõenäoliselt kahjulikku mõju alternatiivsete teenusepakkujate investeeringutele ja konkurentsivõimele, samuti turgu valitseva ettevõtja tehtavatele investeeringutele, on komisjon jõudnud järeldusele, et Eesti Konkurentsiamet ei ole esitanud piisavaid tõendeid, et tema valitud kuluarvestusmeetodika vastab nõuetele, mis on esitatud juurdepääsu käsitleva direktiivi artikli 8 lõikes 4 ning artikli 13 lõigetes 1 ja 2 koostoimes raamdirektiivi artikliga 8 ja artikli 16 lõikega 4. Seepärast kahtleb komisjon sügavalt, kas kavandatav meetme eelnõu sobib kokku asjaomaste ELi õigusaktidega.

Tõkked siseturul

Eesti Konkurentsiameti pakutud lähenemisviisi eelnevalt kirjeldatud kahjulikud mõjud investeeringutele ja jätkusuutlikule konkurentsile võivad samal ajal kahjustada oluliselt ka siseturu arengut, st tekitada märkimisväärseid tõkkeid siseturul.

Komisjon on arvamusel, et Eesti Konkurentsiameti pakutud HC FDC meetodi

kohaldamine võib takistada üleeuroopaliste võrkude loomist ja arendamist, luues nii tõkkeid siseturule. Tõenäoliselt peletab kohaldatavatest hulgihindadest ja potentsiaalsetest jaehindadest tingitud piiratud võimalus investeringuid tagasi teenida eemale rahvusvahelised teenusepakkujad, kes Eesti võrguinfrastruktuuri juurdepääsu ja lairibatargu investeeriksid.

Järeldus

Seega on komisjonil praeguses menetlusjärgus ja kättesaadava teabe põhjal sügavaid kahtlusi, kas Eesti Konkurentsiameti pakutud kuluarvestusmetoodika parandusmeede sobib kokku ELi õigusega, ning ta on arvamusel, et nimetatud parandusmeede tekitab tõkkeid siseturul.

Eespool esitatud hinnang kajastab komisjoni esialgset seisukohta saadud teate kohta ning ei piira mis tahes seisukohti, mida komisjon võib võtta muude teatatud meetmete eelnõude kohta.

Komisjon rõhutab, et meetmete eelnõusid, mis käsitlevad Eesti püsivõrgu infrastruktuurile (füüsilise) juurdepääsu hulgi müügiturgu (kaasa arvatud ühine või täielikult eraldatud kliendiliini juurdepääs) ja lairibavõrgule juurdepääsu hulgi müügiturgu, ei võeta kooskõlas raamdirektiivi artikliga 7a veel kolme kuu jooksul vastu.

Soovituse 2008/850/EÜ²⁰ põhjenduse 17 kohaselt avaldab komisjon kõnealuse dokumendi oma veebilehel koos teatega, millega kutsutakse kolmandaid isikuid üles esitama kümne tööpäeva jooksul märkusi käesoleva sügavat kahtlust väljendava kirja kohta. Komisjon ei pea käesolevas dokumendis sisalduvat teavet konfidentsiaalseks. Palume Teil kolme tööpäeva jooksul pärast kirja kättesaamist komisjonile²¹ teatada, kas Teie arvates sisaldab käesolev dokument ärisaladust käsitlevate Euroopa Liidu või riiklike eeskirjade kohaselt konfidentsiaalset teavet, mida soovite dokumendist enne selle avaldamist välja jätta. Teie sellekohane taotlus peab olema põhjendatud.

Lugupidamisega
komisjoni nimel
Cecilia MALMSTRÖM
komisjoni liige

TÕESTATUD KOOPIA
Peasekretäri nimel

Jordi AYET PUIGARNAU
Kantselei juhataja
EUROOPA KOMISJON

²⁰ Komisjoni soovitus 2008/850/EÜ, 15. oktoober 2008, teatiste, tähtaegade ja konsultatsioonide kohta, mis on ette nähtud direktiivi 2002/21/EÜ artikliga 7, ELT L 301, 12.11.2008, lk 23.

²¹ Taotlus tuleks saata kas e-posti aadressil CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu või faksiga numbril +32 2 298 87 82.