Euroopan unionin
virallinen lehti

FI
L-sarja

2025/1754

21.8.2025

EFTAN VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS N:o 061/25/KOL,

annettu 9 päivänä huhtikuuta 2025,

EFTAn valvontaviranomaisen suositus ETA-sopimuksen liitteessä XI olevassa 5czs kohdassa tarkoitetun säädöksen (eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11 päivänä joulukuuta 2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972), sellaisena kuin se on mukautettuna ETA-sopimuksen pöytäkirjalla 1 ja ETA-sopimuksen liitteessä XI olevilla alakohtaisilla mukautuksilla, mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla [2025/1754]

EFTAn VALVONTAVIRANOMAINEN, JÄLJEMPÄNÄ 'VALVONTAVIRANOMAINEN', joka

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus' ([1]), sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta, jäljempänä 'valvonta- ja tuomioistuinsopimus' ([2]), ja erityisesti valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen II osan 5 artiklan 2 kohdan b alakohdan,

ottaa huomioon ETA-sopimuksen liitteessä XI olevassa 5czs kohdassa tarkoitetun säädöksen eli eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972, jäljempänä 'säännöstö' ([3]), sellaisena kuin se on mukautettuna ETA-sopimuksen pöytäkirjalla 1 ja ETA-sopimuksen liitteessä XI olevilla alakohtaisilla mukautuksilla, ja erityisesti säännöstön 64 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon 11 päivänä toukokuuta 2016 annetun valvontaviranomaisen suosituksen ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä markkinoista sähköisen viestinnän alalla, jäljempänä 'vuonna 2016 annettu valvontaviranomaisen suositus' ([4]),

SEKÄ KATSOO SEURAAVAA:

(1) Euroopan komissio, jäljempänä 'komissio', antoi 18 päivänä joulukuuta 2020 suosituksen (EU) 2020/2245 ([5]) säännöstön mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla, jäljempänä 'suositus (EU) 2020/2245'. Komissio kuuli Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelintä säännöstön 64 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja yhteistyöelin antoi lausuntonsa 16 päivänä lokakuuta 2020.

(2) ETA-sopimuksen tavoitteena on perustaa dynaaminen ja yhdenmukainen Euroopan talousalue, jäljempänä 'ETA-alue', joka perustuu yhteisiin sääntöihin ja yhdenvertaisiin kilpailuedellytyksiin ([6]). Tämän tavoitteen ja edellä esitettyjen huomioiden valossa valvontaviranomainen antaa tämän suosituksen, jäljempänä 'tämä suositus', joka on sovitettu yhteen suosituksen (EU) 2020/2245 kanssa, jotta voidaan varmistaa yhteisen sääntelykehyksen yhdenmukainen soveltaminen ja oikeusvarmuus ETA-alueen sähköisen viestinnän markkinoilla toimiville sidosryhmille.

(3) Säännöstöllä pyritään edistämään sen kolmen päätavoitteen eli kilpailun, sisämarkkinoiden ja loppukäyttäjien etujen lisäksi erittäin suuren kapasiteetin verkkojen, mukaan lukien kiinteiden, langattomien ja matkaviestinverkkojen, yhteenliitettävyyttä ja käyttöoikeutta sekä käyttöönottoa kaikkien ETA-alueen kansalaisten ja yritysten keskuudessa.

([1]) EYVL L 1, 3.1.1994, s. 3.
([2]) EYVL L 344, 31.12.1994, s. 1, ja ETA-täydennysosa N:o 59, 31.12.1994, s. 1.
([3]) EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36.
([4]) EFTAn valvontaviranomaisen suositus, annettu11 päivänä toukokuuta 2016, ETA-sopimuksen liitteessä XI olevan 5 cl kohdassa tarkoitetun säädöksen (sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY), sellaisena kuin se on mukautettuna ETA-sopimuksen pöytäkirjalla 1 ja ETA-sopimuksen liitteessä XI olevilla alakohtaisilla mukautuksilla, mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (EUVL L 84, 30.3.2017, s. 7, ja ETA-täydennysosa N:o 20, 30.3.2017, s. 1),
([5]) Komission suositus (EU) 2020/2245, annettu 18 päivänä joulukuuta 2020, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (EUVL L 439, 29.12.2020, s. 23).
([6]) ETA-sopimuksen johdanto-osan neljäs kappale.

(4) Asianmukaiset kannustimet investoinneille uusiin erittäin suuren kapasiteetin verkkoihin, jotka edistävät innovointia sisällöltään rikkaissa internetpalveluissa, vahvistavat ETA-alueen kansainvälistä kilpailukykyä ja tuovat hyötyä kuluttajille ja yrityksille ETA-alueella. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeää edistää kestäviä investointeja erittäin suuren kapasiteetin verkkojen kehittämiseen asianmukaisesti mukautetun ja ennustettavan sääntelykehyksen avulla.

(5) Yhtenä uuden sääntelykehyksen tavoitteena on vähitellen vähentää alakohtaista ennakkosääntelyä sitä mukaa kun kilpailu markkinoilla kehittyy ja varmistaa näin, että lopulta sähköistä viestintää säännellään ainoastaan kilpailulainsäädännöllä. Kyseistä tavoitetta noudattaen tämän suosituksen tarkoituksena on määritellä ne tuote- ja palvelumarkkinat, joilla ennakkosääntely voi olla perusteltua.

(6) Merkityksellisten markkinoiden määrittely voi muuttua ajan mittaan, kun näillä markkinoilla olevien tuotteiden ja palvelujen ominaisuudet kehittyvät ja kysynnän ja tarjonnan korvattavuusmahdollisuudet muuttuvat teknologian, markkinoiden ja sääntelyn kehityksen myötä. Tällä suosituksella olisi sen vuoksi korvattava vuonna 2016 annettu valvontaviranomaisen suositus.

(7) Säännöstön 64 artiklan 1 kohdan mukaan komissio yksilöi ne sähköisen viestinnän alan markkinat, jotka ominaisuuksiensa perusteella saattavat edellyttää sääntelyvelvoitteiden asettamista kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti. Merkityksellisten sähköisen viestinnän alan tuotemarkkinoiden määrittelyyn käytetään tässä suosituksessa näin ollen kilpailulainsäädännön periaatteita. Tämä suositus perustuu valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen II osan 5 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan valvontaviranomainen laati suosituksia, antaa lausuntoja ja antaa tiedonantoja tai suuntaviivoja asioista, joita ETA-sopimus koskee, jos kyseisessä sopimuksessa tai tässä sopimuksessa nimenomaisesti niin määrätään tai jos EFTAn valvontaviranomainen pitää sitä tarpeellisena.

(8) Ennakkosääntelytoimien lopullisena tavoitteena on tuottaa loppukäyttäjille hintaan, laatuun ja valinnanvaraan liittyviä etuja vähittäismarkkinoilla käytävän kestäväpohjaisen kilpailun kautta. Tässä suosituksessa tarkoitettujen merkityksellisten markkinoiden yksilöiminen olisi aloitettava määrittelemällä vähittäismarkkinat ennakoivalla tavalla tietyllä aikavälillä siten, että ohjenuorana on kilpailulainsäädäntö. Niinpä jos vähittäismarkkinoilla vallitsee toimiva kilpailu ilman tukkumarkkinoiden sääntelyä, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi todettava, ettei sääntelyä enää tarvita vastaavilla tukkumarkkinoilla.

(9) Säännöstön 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti ennakkosääntelyvelvollisuuksien asettaminen voi olla perusteltua ainoastaan markkinoilla, joilla kaikki kolme kyseisen artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitettua perustetta täyttyvät. Tähän suositukseen sisältyvät sellaiset tuote- ja palvelumarkkinat, joiden kohdalla valvontaviranomainen on ETA-alueen yleisiä suuntauksia seurattuaan katsonut kaikkien kolmen perusteen täyttyvän. Näin ollen valvontaviranomainen katsoo, että näillä markkinoilla on ominaisuuksia, jotka voisivat perustella sääntelyvelvollisuuksien asettamisen ainakin joillakin maantieteellisillä alueilla ja ennakoitavissa olevaksi ajanjaksoksi. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi puolestaan selvitettävä analyyseissaan, täyttyvätkö säännöstön 67 artiklan 2 kohdassa asetetut lisävaatimukset.

(10) Ensimmäisenä perusteena ovat suuret ja pysyväisluonteiset esteet markkinoille pääsylle. Sen osalta on selvitettävä, onko markkinoille pääsy todennäköistä ja jos on, milloin ja missä laajuudessa se tapahtuu, ja määritettävä ne tekijät, joilla on merkitystä sähköisen viestinnän markkinoille pääsyn onnistumiseksi. Staattisesta näkökulmasta tämän suosituksen kannalta on erityistä merkitystä kahdentyyppisillä markkinoille pääsyn esteillä: rakenteellisilla esteillä ja oikeudellisilla tai sääntelyesteillä.

(11) Markkinoille pääsyn rakenteelliset esteet johtuvat kustannus- tai kysyntäolosuhteista, jotka luovat vakiintuneille operaattoreille ja tulokkaille erilaiset toimintaedellytykset ja haittaavat tulokkaiden pääsyä markkinoille tai estävät sen. Suuria rakenteellisia esteitä voi esiintyä myös esimerkiksi silloin, kun markkinoille ovat ominaisia absoluuttiset kustannusedut, huomattavat mittakaavaedut tai verkostovaikutukset, kapasiteettirajoitukset ja korkeat aloituskustannukset. Rakenteellinen este voi olla myös se, että palvelun tarjoaminen edellyttää verkkoelementtiä, jonka toisintaminen ei ole teknisesti mahdollista tai taloudellisesti kannattavaa.

(12) Oikeudellisilla tai sääntelyesteillä voi olla suoraa vaikutusta markkinoille pääsyn edellytyksiin tai operaattorien asemaan merkityksellisillä markkinoilla. Säännellyillä aloilla taas lupamenettelyt, alueelliset rajoitukset, turvallisuusnormit ja muut oikeudelliset vaatimukset saattavat estää markkinoille pääsyn tai viivyttää sitä. Oikeudellisten ja sääntelyesteiden merkitys sähköisen viestinnän markkinoilla on kuitenkin vähenemässä. Sellaisten oikeudellisten tai sääntelyesteiden, jotka todennäköisesti poistetaan merkityksellisellä aikavälillä eli viiden vuoden kuluessa, ei yleensä pitäisi muodostaa ensimmäisen perusteen mukaista taloudellista estettä markkinoille pääsylle.

(13) Markkinoille pääsyn esteet voivat vähitellen menettää merkitystään innovaatiopainotteisilla markkinoilla, joille on ominaista jatkuva teknologinen kehitys. Tällaisilla markkinoilla kilpailupaineita aiheuttaa usein markkinoilla vielä toimimattomien mutta potentiaalisesti innovatiivisten kilpailijoiden uhka. Yksilöitäessä mahdollisen ennakkosääntelyn alaisiksi tulevia merkityksellisiä markkinoita olisi siksi otettava huomioon myös mahdollisuudet poistaa markkinoille pääsyn esteitä merkityksellisellä aikavälillä. Tässä suosituksessa yksilöidään markkinat, joilla markkinoille pääsyn esteiden odotetaan säilyvän seuraavien 5–10 vuoden ajan.

(14) Erilaisia markkinoille pääsyn esteitä ei pitäisi tarkastella erikseen vaan kumulatiivisesti. Vaikka markkinoille pääsyn estettä ei erikseen tarkasteltuna pidettäisikään suurena, se voi yhdessä muiden esteiden kanssa aiheuttaa vaikutuksia, jotka yhdessä estäisivät markkinoille pääsyn tai vaikeuttaisivat sitä.

(15) Toisen perusteen tapauksessa selvitetään, onko markkinarakenne omiaan johtamaan todelliseen kilpailuun merkityksellisellä aikavälillä, kun otetaan huomioon markkinoille pääsyn esteiden taustalla olevan infrastruktuuripohjaisen ja muun kilpailun tilanne ja näkymät. Todellinen kilpailu merkitsisi sitä, että markkinat saavuttavat todellisen kilpailutilan ilman ennakkosääntelyä tarkastelukaudella tai että näin tapahtuu sen jälkeen, mikäli positiivisesta markkinadynamiikasta on havaittavissa selviä merkkejä jo tarkastelukaudella. Esimerkiksi erilaisilla verkkoteknologiaratkaisuilla toimitettavien tuotteiden lähentyminen voi aiheuttaa kilpailupaineita erilaisilla tuotemarkkinoilla toimivien operaattorien välillä ja johtaa markkinoiden lähentymiseen.

(16) Vaikka markkinoille olisivatkin luonteenomaisia suuret markkinoille pääsyn esteet, niiden muut rakenteelliset tekijät voivat olla osoitus siitä, että markkinat kehittyvät merkityksellisellä aikavälillä edelleen kohti todellista kilpailua. Jos markkinoilla voidaan ennakoida verkkojen määrän kasvavan, tämän perusteen soveltamisessa on lähinnä tarkasteltava infrastruktuuriin perustuvan kilpailun tilannetta ja todennäköisiä näkymiä.

(17) Arvioidessaan kilpailun riittävyyttä ja sääntelytoimien tarvetta kansallisten sääntelyviranomaisten olisi otettava huomioon myös se, onko tukkutason käyttöoikeus tarjolla mille tahansa asiasta kiinnostuneelle yritykselle kohtuullisin kaupallisin ehdoin, jotka mahdollistavat kestävät kilpailuun perustuvat tulokset loppukäyttäjille vähittäismarkkinoilla. Kaupalliset sopimukset, mukaan lukien sopimukset tukkutason käyttöoikeuksista, yhteisinvestoinneista ja operaattorien välisistä vastavuoroisista käyttöoikeuksista, jotka on tehty vakaalta pohjalta ja pitkäkestoisiksi, voivat parantaa kilpailudynamiikkaa ja viime kädessä ratkaista kilpailuongelmia asianomaisilla vähittäismarkkinoilla ja siksi johtaa tukkumarkkinoiden sääntelyn purkamiseen. Kunhan nämä sopimukset ovat kilpailuoikeuden periaatteiden mukaisia, ne olisi sen vuoksi otettava huomioon arvioitaessa, voidaanko markkinoiden odottaa muuttuvan kilpailluiksi.

(18) Teknologian kehitys ja tuotteiden ja markkinoiden lähentyminen voivat aiheuttaa kilpailupaineita erilaisilla tuotemarkkinoilla toimivien operaattorien välillä. Avoimen internetin kautta tapahtuvaan jakeluun liittyvät palvelut (OTT-palvelut), joita ei tätä nykyä yleensä pidetä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien palvelujen suorina korvaajina ja joihin eivät muutenkaan kuulu fyysiset ja tietoliikenneyhteydet, voivat kuitenkin tulevina vuosina kasvattaa asemaansa tietyillä vähittäismarkkinoilla, kun teknologia kehittyy lisää ja palvelut laajentuvat ja sen myötä aiheuttavat välillistä kilpailupainetta tukkumarkkinoilla.

(19) Kun tehdään päätöstä markkinoiden määrittelemisestä ennakkosääntelyn alaisiksi, olisi otettava huomioon myös arvio siitä, riittääkö kilpailulainsäädäntö korjaamaan todetut markkinoiden toimintapuutteet. Tämän kolmannen perusteen avulla arvioidaan, onko kilpailulainsäädäntö riittävä keino markkinoiden pysyvien toimintapuutteiden korjaamiseksi, kun otetaan erityisesti huomioon, että ennakkosääntelyvelvoitteilla voidaan itse asiassa ehkäistä kilpailulainsäädännön rikkomuksia. Kilpailulainsäädäntöön perustuvat toimenpiteet eivät todennäköisesti riitä, jos markkinoiden pysyviin toimintapuutteisiin on puututtava usein tai nopeasti. Tällaisessa tilanteessa ennakkosääntelyä olisi pidettävä asianmukaisena kilpailulainsäädännön täydennyksenä. Jos markkinoilla harjoitetaan kestävää ja tosiasiallista infrastruktuuriin perustuvaa kilpailua, yleisten kilpailusääntöjen soveltamisen pitäisi tavallisesti riittää.

(20) Soveltamalla kaikkia näitä kolmea perustetta pitäisi pystyä pitämään säänneltyjen markkinoiden määrä sähköisen viestinnän alalla pienenä, mikä auttaisi vähentämään alakohtaista ennakkosääntelyä asteittain sitä mukaa, kun kilpailu kyseisillä markkinoilla kehittyy. Jos jokin näistä kolmesta perusteesta ei täyty, markkinoita ei ole syytä asettaa ennakkosääntelyn alaisiksi. On erittäin tärkeää, että tukkumarkkinoille asetetaan kestävän kilpailun varmistamiseksi ennakkosääntelyvelvoitteita vain silloin, kun yhdellä tai useammalla yrityksellä on huomattava markkinavoima eivätkä kilpailuoikeuden keinot riitä ongelman ratkaisemiseen.

(21) Syntymässä olevien uusien markkinoiden katsotaan käsittävän tuotteita tai palveluita, jotka ovat niin uusia, että niiden kysyntää tai markkinoille pääsyn ja tarjonnan edellytyksiä on hyvin vaikea ennustaa. Kolmen perusteen testin tekeminen käy tällöin hankalaksi. Tällaisille markkinoille ei pitäisi asettaa tarpeettomia ennakkosääntelyvelvoitteita, kun halutaan edistää innovointia ja samalla estää markkinoiden sulkeutuminen kokonaan markkinajohtajan haltuun. ([7]) Olemassa olevaan verkkoinfrastruktuuriin vähitellen tehtävät päivitykset eivät yleensä johda uusien markkinoiden syntyyn. Korvaavien vaihtoehtojen puuttuminen tietyltä tuotteelta olisi osoitettava sekä kysynnän että tarjonnan näkökulmasta ennen kuin voidaan katsoa, että tuote ei kuulu millekään olemassa oleville markkinoille. Uusien vähittäispalvelujen kehittyminen voi johtaa uusien johdettujen tukkumarkkinoiden syntymiseen, mikäli kyseisiä vähittäispalveluja ei voida tarjota olemassa olevia tukkutason tuotteita hyödyntämällä.

(22) Koska kilpailu, myös infrastruktuuriin perustuva, on edistynyt, tässä suosituksessa nimetään merkitykselliset markkinat vain tukkutasolla, kuten tehtiin myös vuonna 2016 annetussa valvontaviranomaisen suosituksessa. Tukkutasolle määrätyn ennakkosääntelyn olisi katsottava riittävän torjumaan mahdolliset kilpailuongelmat tuotantoketjun loppupään vähittäismarkkinoilla.

(23) Säännöstön johdanto-osan 165 kappaleen mukaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten olisi vähintään analysoitava tässä suosituksessa luetellut markkinat, mukaan lukien siinä luetellut markkinat, joita ei enää säännellä asianomaisessa kansallisessa tai paikallisessa toimintaympäristössä. Tämän suosituksen liitteessä lueteltujen markkinoiden tapauksessa kansalliset sääntelyviranomaiset voivat silti erityisten kansallisten olosuhteiden perusteella katsoa, että kolmen perusteen testi on syytä tehdä. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat päätellä, että kolmen perusteen testin vaatimukset eivät täyty kansallisissa olosuhteissa. Jos kolmen perusteen testin vaatimukset eivät täyty tietyillä tässä suosituksessa luetelluilla markkinoilla, kansallisten sääntelyviranomaisten ei pitäisi asettaa sääntelyvelvoitteita kyseisille markkinoille.

(24) Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi analysoitava myös niitä markkinoita, jotka eivät sisälly suositukseen mutta joita säännellään niiden lainkäyttöalueella aikaisempien markkina-analyysien perusteella, taikka muita markkinoita, jos niillä on riittävät perusteet katsoa kaikkien kolmen testiperusteen täyttyvän. Näin ollen kansalliset sääntelyviranomaiset voivat määritellä myös muita sellaisia merkityksellisiä tuote- ja palvelumarkkinoita, joita ei ole lueteltu tässä suosituksessa, jos ne voivat osoittaa, että kaikki kolme testiperustetta täyttyvät niiden kansallisissa olosuhteissa näiden markkinoiden osalta.

(25) Tehdessään säännöstön 67 artiklan mukaista markkina-analyysia sekä kansallisten sääntelyviranomaisten että valvontaviranomaisen olisi aloitettava vähittäismarkkinoista. Markkina-analyysissä olisi sovellettava ennakoivaa näkökulmaa, jos sääntelyä ei ole asetettu huomattavan markkinavoiman toteamisen perusteella, ja pidettävä lähtökohtana vallitsevia markkinaolosuhteita. Analyysissä olisi arvioitava se, voiko markkinoista tulla kilpailumarkkinat ja onko mahdollinen kilpailun puute kestävää ottaen huomioon odotettavissa oleva tai ennakoitava markkinakehitys. Analyysissä olisi otettava huomioon muunlaisen merkityksellisiin vähittäismarkkinoihin ja niihin liittyviin tukkumarkkinoihin sovellettavan sääntelyn vaikutukset koko sääntelyajanjakson ajalta.

(26) Jos kyseisillä markkinoilla ei vallitse todellista kilpailua ilman ennakkosääntelyä ennakoivasta näkökulmasta katsottuna, olisi määriteltävä ja analysoitava vastaavat tukkumarkkinat, jotka tulevat ennakkosääntelyn alaisiksi säännöstön 67 artiklan mukaisesti. Kun analysoidaan rajoja ja markkinavoimaa vastaavilla merkityksellisillä tukkumarkkinoilla sen määrittelemiseksi, vallitseeko niillä todellinen kilpailu, olisi lisäksi otettava huomioon suorat ja epäsuorat kilpailurajoitukset riippumatta siitä, johtuvatko kyseiset rajoitukset sähköisistä viestintäverkoista, sähköisistä viestintäpalveluista tai muun tyyppisistä palveluista tai sovelluksista, jotka ovat verrannollisia loppukäyttäjän näkökulmasta.

([7]) Ks. markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskevassa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen liitteessä XI tarkoitetussa sääntelyjärjestelmässä 16 päivänä marraskuuta 2022 annettujen valvontaviranomaisen ohjeiden, jäljempänä 'markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat valvontaviranomaisen ohjeet' (julkaistu täällä) johdanto-osan 23 kappale ja säännöstön johdanto-osan 163 kappale.

(27) Kun kansalliset sääntelyviranomaiset määrittelevät ennakkosääntelyn alaisiksi tulevia merkityksellisiä tukkumarkkinoita, niiden olisi ensin analysoitava ne markkinat, jotka ovat tuotantoketjussa ylimpänä katsottuna niistä vähittäismarkkinoista, joilla on havaittu kilpailuongelmia. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi tehtävä analyysi markkinoista, jotka ovat lähempänä tuotantoketjun loppupäätä säännellystä alkupään tuotannosta katsottuna, sen määrittelemiseksi, vallitsisiko niillä todellinen kilpailu, jos tuotantoketjun alkupäätä säännellään, siihen saakka, että saavutetaan vähittäismarkkinat.

(28) Tuotantoketjussa ylimpänä olevat markkinat voivat kansallisista olosuhteista riippuen muodostua osittain tai kokonaan yleisemmistä eri markkinoilla tarjottavista tukkutason tuotteista, jotka liittyvät esimerkiksi fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuksiin (esim. kaapelikanavien käyttöoikeudet) tai passiivisen infrastruktuurin käyttöoikeuksiin. Erityisesti silloin, kun rakennustekninen infrastruktuuri on jo valmiina ja sitä voidaan käyttää myös erittäin suuren kapasiteetin verkkoja varten, sen tosiasiallinen käyttöoikeus voi merkittävällä tavalla helpottaa näiden verkkojen käyttöönottoa ja edistää infrastruktuuriin perustuvaa kilpailua loppukäyttäjien hyväksi.

(29) Näistä syistä valvontaviranomainen on pohtinut, olisiko tähän suositukseen aiheellista sisällyttää erilliset fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuksien markkinat. Koska verkkotopologiat, yleisten kaapelikanavien saatavuus ja kaapelikanavien ja pylväiden käyttöoikeuksien kysyntä vaihtelee ETA-alueella huomattavasti, komission suosituksessa (EU) 2020/2245 tekemän arvioinnin mukaisesti valvontaviranomainen kuitenkin katsoo, että ETA-alueen tasolla ei voida tässä vaiheessa määritellä erillisiä fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuksien markkinoita eikä sellaisia siksi pitäisi sisällyttää ennakkosääntelyn alaisiksi tulevien markkinoiden luetteloon.

(30) Lisäksi kansalliset sääntelyviranomaiset voivat säännöstön 72 artiklan mukaisesti määrätä rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuden antamista koskevan velvollisuuden yksittäisenä korjaavana toimenpiteenä millä tahansa merkityksellisillä tukkumarkkinoilla. Velvollisuus antaa rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeus voi olla perusteltu riippumatta siitä, onko kyseisen käyttöoikeuden kohteena oleva fyysinen infrastruktuuri osa säänneltyjä merkityksellisiä markkinoita. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi harkittava tämän velvollisuuden asettamista ennen kuin tuotantoketjun loppupäähän asetetaan muita käyttöoikeuksien antamiseen liittyviä velvollisuuksia, jos sen katsotaan olevan oikeasuhteinen ja riittävä keino edistää kilpailua loppukäyttäjien hyödyksi.

(31) Laajakaistayhteyksien tukkumarkkinoilla olevat virtuaaliset käyttöoikeustuotteet voidaan suunnitella niin, että niissä on samankaltaiset tai samat ominaisuudet riippumatta luovutuspisteen sijainnista. Teknisesti olisikin mahdollista tarjota keskitetysti tai paikallisesti tukkutason laajakaistayhteyksiä, joissa palvelun laatu olisi vertailukelpoinen sekä käyttöoikeuden hakijan että loppukäyttäjien näkökulmasta. Korvattavuutta analysoitaessa olisi näiltä osin tarkasteltava sekä tuotteen ominaisuuksia että käyttöoikeuksien hakijoiden halukkuutta siirtyä liityntäpisteestä toiseen tai hyödyntää verkkoarkkitehtuurin eri luovutuspisteitä.

(32) Monet vaihtoehtoiset operaattorit ovat kasvattaneet investointejaan ja rakentaneet omat verkkonsa paikalliseen liityntäpisteeseen. Nämä operaattorit eivät todennäköisesti pitäisi keskusyhteystuotteita paikallisliittymien korvaajina, koska silloin niiden investoinnit omiin verkkoihin valuisivat hukkaan. Samalla on kuitenkin tunnustettava, että liityntäverkko on verkon vaikeimmin rakennettava osa, koska käyttöönottokustannukset ovat korkeat suhteessa siihen asiakasmäärään, jolle verkon käyttöönotosta olisi hyötyä.

(33) Vaikka infrastruktuuriin perustuvan kilpailun onkin havaittu lisääntyneen, paikallisia käyttöoikeuksia leimaavat edelleen suuret markkinoille pääsyn esteet ja useimpien ETA-valtioiden harjoittama sääntely. Tukkutason paikallisliityntämarkkinat täyttävät kolme testiperustetta edelleen, koska liityntäverkko on verkon vaikeimmin rakennettava osa. Kun katsotaan eteenpäin, keskusyhteysmarkkinoille pääsyn esteitä ei kuitenkaan voida enää pitää suurina ja pysyvinä, sillä markkinat kehittyvät kohti todellista kilpailua. Siinä auttavat vaihtoehtoiset alustat, runkokapasiteetin suuri kaupallinen saatavuus ja paikallisesti yhteenliitettyjen operaattoreiden mahdollisuus tarjota keskusyhteyksiä. Kun eri luovutuspisteissä tarjottavia käyttöoikeustuotteita pidetään korvaavina tuotteina erityisissä kansallisissa olosuhteissa, markkinoiden olisi katsottava kattavan kaikki sellaiset tuotteet. Se, täyttävätkö näin laajat markkinat kaikki kolme testiperustetta, on selvitettävä tapauskohtaisesti.

(34) Massamarkkinatuotteita tarjoavien sähköisten viestintäverkkojen paremmat valmiudet voivat tyydyttää jopa eräiden yritysasiakkaiden yhteystarpeet. Yritysmarkkinoiden merkittävän suuruisella segmentillä tarvitaan kuitenkin myös käyttäjäkohtaisia yhteyksiä. Niitä edellyttää myös se, että teollisuuden digitalisointi ja julkiset palvelut, kuten sairaalat ja koulut, luovat uutta kysyntää. Tietyt yritysasiakkaat tarvitsevat näin ollen edelleen tuotteita, joiden ominaisuudet ovat erilaiset kuin massamarkkinatuotteissa.

(35) Määritellessään kiinteän kapasiteetin ja muiden yrityksille suunnattujen käyttöoikeustuotteiden markkinoiden rajoja kansallisten sääntelyviranomaisten olisi paitsi huolehdittava siitä, että merkitykselliset tukkutason tuotteet vastaavat havaittua vähittäismarkkinoiden ongelmaa, myös otettava huomioon useita sellaisia tekijöitä kuin tuotteiden erilaiset toiminnot ja käyttötarkoitukset, hintojen kehitys ajan mittaan ja hintojen ristijousto. Kiinteän kapasiteetin tuotteiden erityinen ominaisuus on niiden kyky tarjota käyttäjäkohtaisia sekä kuormituksesta riippumattomia yhteyksiä ja symmetrisiä nopeuksia. Niiden arvioimisessa olisi samoin kuin muiden markkinoiden tuotteiden tapauksessa käytettävä korvattavuusanalyysia.

(36) Käyttöön on otettu runsaasti uutta vaihtoehtoista infrastruktuuria, jonka kautta tarjotaan yrityksille valokuitu-yhteyksiä. Näin on tapahtunut etenkin tiheästi asutuilla alueilla, ostoskeskuksissa ja liikekeskustoissa. Voi kuitenkin olla alueita, joilla vaihtoehtoisen infrastruktuurin käyttöönotto massamarkkinoiden yhteyksiä varten on taloudellisesti kannattavaa mutta joilla markkinoiden koko ei riitä tekemään rinnakkaisten verkkojen rakentamisesta erillisiä kiinteitä yhteyksiä varten kannattavaa. Tällaisilla harvempaan asutuilla alueilla on infrastruktuuripohjaisen kilpailun puuttumisen vuoksi vaarana, että kiinteän kapasiteetin kysyntää tyydyttäviä kilpailevia tarjouksia ei ilman sääntelyä ole olemassa.

(37) Tilanne on molemmilla edellä kuvatuilla tukkutason käyttöoikeusmarkkinoilla todennäköisesti se, että kilpailuongelmat eivät jatku samanlaisina EFTA-valtion koko alueella. Markkinoista olisikin tehtävä perusteellinen maantieteellinen analyysi. Kun merkityksellisiä markkinoita määritellään säännöstön 64 artiklan 3 kohdan mukaisesti, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi siksi määriteltävä maantieteelliset alueet, joilla kilpailun edellytykset ovat samanlaiset tai riittävän yhtenäiset ja jotka voidaan erottaa naapurialueista, joilla vallitsevat kilpailun edellytykset ovat huomattavan erilaiset. Kansallisten viranomaisten olisi tässä yhteydessä otettava huomioon erityisesti se, toimiiko mahdollinen huomattavan markkinavoiman operaattori yhdenmukaisesti koko verkkoalueellaan vai kohtaako se huomattavan erilaisia kilpailuolosuhteita niin, että sen toiminta on rajoitettua tietyillä alueilla muttei muilla alueilla.

(38) Kansalliset sääntelyviranomaiset ovat tähän mennessä todenneet useimpien markkinoiden olevan valtakunnallisia, koska vakiintuneen operaattorin kupariverkko on kattanut koko maan. Kun vaihtoehtoisten verkkojen käyttöönotto etenee, kilpailuolosuhteet voivat vaihdella merkittävästi ja pitkäkestoisesti saman EFTA-valtion eri alueiden välillä (esimerkiksi kaupunki- ja maaseutualueiden välillä), minkä vuoksi on tarpeen määritellä erilliset maantieteelliset markkinat.

(39) Maantieteellisten markkinoiden määrittelyä varten kansallisten sääntelyviranomaisten olisi ensin määriteltävä maantieteellinen perusyksikkö, jonka pohjalta kilpailuolosuhteita arvioidaan. Yksiköt voisivat kulloistenkin kansallisten olosuhteiden mukaan perustua verkkotopologiaan tai hallinnollisiin rajoihin. Maantieteellisen yksikön olisi valvontaviranomaisen käytännön ([8]) mukaisesti kaikissa tapauksissa a) oltava sopivan kokoinen eli riittävän pieni, jotta vältetään kilpailuolosuhteiden merkittävät vaihtelut yksikön sisällä, ja riittävän suuri, jotta vältetään resursseja vaativa ja työläs mikrotason analyysi, joka voisi johtaa markkinoiden pirstoutumiseen, b) edustettava kaikkien asianomaisten toimijoiden verkon rakennetta ja c) oltava rajoiltaan selkeitä ja vakaita. Vaatimuksen b osalta kansallisten sääntelyviranomaisten olisi soveltuvissa tapauksissa käytettävä perustana säännöstön 22 artiklan mukaisesti tehtyä verkkojen maantieteellistä kartoitusta.

(40) Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi tämän jälkeen laadittava kilpailulainsäädännön periaatteiden mukaisesti ja edellä kuvattujen maantieteellisten yksiköiden analyysin perusteella maantieteellisille markkinoille ensimmäinen määritelmä kokoamalla yhteen yksiköt, joilla kilpailuolosuhteet ovat samanlaiset. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi arvioitava kilpailuolosuhteita ennakoivasti tarkastelemalla rakenteellisia ja käyttäytymistä kuvaavia indikaattoreita ja ottaen säännöstön 64 artiklan 3 kohdan mukaisesti erityisesti huomioon infrastruktuurikilpailun merkitys. Tällaisia indikaattoreita voivat olla muun muassa verkkojen peittoalue, kilpailevien verkkojen lukumäärä ja markkinaosuudet, markkinaosuuksien kehityssuunnat, hinnoittelukäytäntö (paikallinen vai yhtenäinen), kysynnän ominaispiirteet sekä asiakkaiden vaihtuvuus. Tuloksena saatavan maantieteellisten markkinoiden määritelmän asianmukaisuus olisi tarkastettava analysoimalla kysynnän ja tarjonnan korvattavuutta. Maantieteellisiä markkinoita, jotka eivät ole vierekkäisiä mutta joilla kilpailuolosuhteet ovat verrattavissa toisiinsa, voidaan tässä vaiheessa analysoida yhdessä.

([8]) Erityisesti valvontaviranomaisen ohjeet markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten.

(41) Markkinoita määriteltäessä olisi otettava ennakoivasti huomioon kilpailuolosuhteiden merkittävät vaihtelut. Jos kilpailuolosuhteiden vaihtelu ei ole kovin merkittävää tai pysyvää, voidaan käyttää segmenttikohtaisia korjauskeinoja, joita voidaan esimerkiksi mukauttaa ajallisesti tai kohdennetusti heikentämättä kuitenkaan sääntelyn ennustettavuutta.

(42) Säännöstön 75 artiklassa siirretään komissiolle valta hyväksyä delegoitu säädös ([9]), jossa vahvistetaan yhtenäinen ETA-alueen laajuinen matkaviestinverkon puheliikenteen enimmäismääräinen terminointimaksu ja yhtenäinen ETA-alueen laajuinen kiinteän verkon puheliikenteen enimmäismääräinen terminointimaksu, jäljempänä yhdessä 'ETA-alueen laajuiset puheliikenteen terminointimaksut'. ETA-alueen laajuisia puheliikenteen terminointimaksuja sovelletaan suoraan kaikkiin palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat kiinteän verkon tai matkaviestinverkon terminointipalveluja. ETA-alueen laajuiset puheliikenteen terminointimaksut perustuvat terminointipalvelujen tarjoamisesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. ETA-alueen laajuisilla puheliikenteen terminointimaksuilla rajoitetaan matkaviestinverkkojen ja kiinteän verkon operaattoreiden mahdollisuuksia asettaa kohtuuttomia terminointimaksuja. Niiden myötä ei enää olisi vaaraa, että terminointimaksut olisivat kohtuuttomia, mikä on ollut vakavin uhka kilpailulle näillä markkinoilla. Säännöstössä edellytetään, että ETA-alueen laajuisten puheliikenteen terminointimaksujen vahvistaminen tapahtuu tiukan kustannuslähtöisesti, jolloin terminointimaksujen pitäisi olla samaa tasoa kuin odotettaisiin markkinoilla, joilla on kilpailua. Terminointimarkkinat eivät siksi enää läpäisisi kolmen perusteen testiä ETA-alueen tasolla.

(43) Erityiset olosuhteet voivat kuitenkin olla peruste terminointimarkkinoiden tiettyjen osatekijöiden sääntelylle joissakin EFTA-valtioissa. Erityiset kansalliset olosuhteet voivat viitata siihen, että markkinat eivät ole kehittymässä kilpailun suuntaan tai että kilpailuongelmat ovat jatkumassa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun operaattoreilta on evätty yhteenliittäminen tai niillä on ollut ongelmia verkostaan soitettujen puhelujen välittämisessä muiden operaattorien verkkoihin. Kansallisten sääntelyviranomaisten olisi puututtava näihin ongelmiin joko asettamalla muita huomattavaan markkinavoimaan perustuvia velvoitteita kuin hintavalvonta, mikäli kolmen perusteen testin vaatimukset täyttyvät, tai käyttämällä muita asianmukaisia sääntelyvälineitä eli säännöstön 61 artiklan 2 kohtaa, jos siinä määritellyt edellytykset täyttyvät.

(44) Vuonna 2016 annetussa valvontaviranomaisen suosituksessa luetelluista markkinoista kolmet on nyt jätetty tämän suosituksen liitteessä lueteltujen markkinoiden ulkopuolelle, koska ne eivät läpäise kolmen perusteen testiä: tukkutason puhelinliikenteen välittäminen kohdeverkkona toimivassa yleisessä puhelinverkossa kiinteään sijaintipaikkaan (markkinat 1), tukkutason puheensiirto kohdeverkkona toimivassa yksittäisessä matkaviestintäverkossa (markkinat 2) ja tukkutason keskusyhteys kiinteään sijaintipaikkaan massamarkkinatuotteille (markkinat 3 b).

(45) Muut vuonna 2016 annetussa valvontaviranomaisen suosituksessa luetellut markkinat eli markkinat 3 a (tukkutason paikallisyhteys kiinteään sijaintipaikkaan), ja markkinat 4 (tukkutason korkealaatuinen yhteys kiinteään sijaintipaikkaan) hieman toisin määriteltyinä, oikeuttavat edelleen ennakkosääntelyn, koska ne läpäisevät kolmen perusteen testin ETA-alueen tasolla. Määritellessään näiden markkinoiden rajoja etenkin maantieteellisesti kansallisten sääntelyviranomaisten olisi otettava huomioon kansalliset olosuhteet.

(46) Päätettäessä, onko ennakkosääntely tarpeen tietyillä markkinoilla, on pystyttävä kunnolla tarkastelemaan sääntelyn vaikutuksia niihin liittyvillä markkinoilla. Sen vuoksi kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että näitä liitännäisiä markkinoita analysoidaan johdonmukaisesti ja, mikäli mahdollista, samaan tai mahdollisimman samaan aikaan.

(47) Pohtiessaan, olisiko voimassa olevia sääntelyvelvoitteita muutettava vai pitäisikö ne säilyttää ennallaan, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi sovellettava kolmen perusteen testiä myös markkinoihin, jotka luetellaan 14 päivänä heinäkuuta 2004 annetun valvontaviranomaisen suosituksen ([10]), 5 päivänä marraskuuta 2008 annetun valvontaviranomaisen suosituksen ([11]) ja vuonna 2016 annetun valvontaviranomaisen suosituksen liitteissä mutta joita ei enää luetella tämän suosituksen liitteessä.

([9]) Komission delegoitu asetus (EU) 2021/654, annettu 18 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 täydentämisestä vahvistamalla unionin yhteinen matkapuhelujen terminoinnin enimmäismaksu ja unionin yhteinen kiinteän verkon puhelujen terminoinnin enimmäismaksu (EUVL L 137, 22.4.2021, s. 1) (ETA-sopimuksen liitteen XI 5czsc kohdassa tarkoitettu säädös).

([10]) EFTAn valvontaviranomaisen suositus, N:o 194/04/KOL, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2004 , sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla sellaisina kuin ne ovat liitettyinä osaksi Euroopan talousalueesta tehtyä sopimusta (EUVL L 113, 27.4.2006, s. 18, ja ETA-täydennysosa N:o 21, 27.4.2006, s. 33).

([11]) EFTAn valvontaviranomaisen suositus, annettu 5 päivänä marraskuuta 2008, ETA-sopimuksen liitteessä XI olevan 5 cl kohdassa tarkoitetun säädöksen (sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY), sellaisena kuin se on mukautettuna ETA-sopimuksen pöytäkirjalla 1 ja ETA-sopimuksen liitteessä XI olevilla alakohtaisilla mukautuksilla, mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (EUVL C 156, 9.7.2009, s. 18, ja ETA-täydennysosa N:o 36, 9.7.2009, s. 1).

(48) Tästä suosituksesta on kuultu EFTA-valtioiden kansallisia sääntelyviranomaisia ja komissiota ([12]).

SUOSITTAA:

1. Kansallisille sääntelyviranomaisille suositellaan, että määritellessään kansallisten olosuhteiden perusteella merkityksellisiä markkinoita säännöstön 64 artiklan 3 kohdan mukaisesti ne tekevät analyysin liitteessä luetelluista tuote- ja palvelumarkkinoista.

2. Jos mitkään liitteessä luetelluista markkinoista eivät kansallisten sääntelyviranomaisten mukaan tule ennakkosääntelyn alaisiksi erityisissä kansallisissa olosuhteissa, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi osoitettava ja valvontaviranomaisen vahvistettava, että ainakaan yksi säännöstön 67 artiklan 1 kohdassa mainituista kolmesta perusteesta ei täyty.

3. Kun kansalliset sääntelyviranomaiset määrittelevät alueellaan vallitsevia merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita säännöstön 64 artiklan 3 kohdan mukaisesti, niiden olisi tehtävä kysynnän ja tarjonnan korvattavuudesta yksityiskohtainen analyysi, joka lähtee asianmukaisesta maantieteellisestä yksiköstä ja jossa yhdistetään yksiköt, joilla kilpailuolosuhteet ovat samanlaiset. Kilpailuolosuhteiden arviointi olisi tehtävä ennakoivasta näkökulmasta, ja sen olisi perustuttava muiden muassa kilpailevien verkkojen lukumäärään ja ominaisuuksiin, markkinaosuuksien jakautumiseen ja kehityssuuntiin, hintoihin ja käyttäytymismalleihin.

4. Tämä suositus ei vaikuta markkinoiden määrittelyyn, markkina-analyysien tuloksiin ja sääntelyvelvoitteisiin, jotka kansalliset sääntelyviranomaiset ovat ottaneet käyttöön ennen tämän suosituksen antamispäivää voimassa olleen sääntelykehyksen mukaisesti.

5. Tämä suositus on osoitettu EFTA-valtioille.

Tehty Brysselissä 9 päivänä huhtikuuta 2025.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta
Arne RØKSUND
Puheenjohtaja

Stefan BARRIGA
Kollegion jäsen

Árni Páll ÁRNASON
Asiasta vastaava kollegion jäsen

Melpo-Menie JOSÉPHIDÈS
Allekirjoittaja oikeus- ja hallintoasioista vastaavan johtajan ominaisuudessa

([12]) Kuuleminen järjestettiin 12 päivän helmikuuta 2025 ja 5 päivän maaliskuuta 2025 välisenä aikana.

LIITE

Markkinat 1: Tukkutason paikallisyhteys kiinteään sijaintipaikkaan

Markkinat 2: Tukkutason kiinteä kapasiteetti