

1.8.2005

451/532/2005

JULKINEN

Oulun Puhelin Oyj

PL 30
90101 OULU

**VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS OULUN PUHELIN OYJ:N TOIMITUSEHTOJEN
SYRJIMÄTTÖMYYDESTÄ**

ASIANOSAINEN

Oulun Puhelin Oyj

TOIMENPIDEPYYNNÖN TEKIJÄ

Elisa Oyj

1. TOIMENPIDEPYYNTÖ

Viestintävirastoon saapui 7.4.2005 Elisa Oyj:n (jäljempänä Elisa) laatima toimenpidepyyntö, jossa se pyytää Viestintävirastoa selvittämään, ovatko Oulun Puhelin Oyj:n (jäljempänä OPOY) toimitusajat laajakaistan tukku- tuotteissa (operaattori xDSL ja tilaajayhteydet) omalle ja vieraalle palveluoperaattorille viestintämarkkinalain (393/2003) mukaisia.

Elisan toimenpidepyynnön mukaan OPOY:n verkkotuotteiden keskimääräiset toimitusajat ovat olleet tammikuussa 23-25 päivää, helmikuussa 40-42 päivää ja maaliskuussa 43,2 päivää. Elisa toteaa, että toimitusajat ovat viime aikoina muuttuneet erittäin pitkiksi verrattuna Viestintäviraston suositusaikoihin. Elisan mukaan toimitusviipeet vaikuttavat olennaisesti Elisan laajakaistatuotteiden kysyntään ja sitä kautta kilpailuolosuhteisiin OPOY:n HMV - alueella. Tämän vuoksi Elisa pyytää Viestintävirastoa tutkimaan kohdistuvatko toimitusviipeet syrjimättömällä tavalla OPOY:n omaan palveluoperaattoriin ja vieraisiin palveluoperaattoreihin, kuten Elisaan.

Elisa täydensi toimenpidepyyntöään 13.4.2005 toimittamalla esimerkkilistan tilauksista, jotka Elisa on OPOY:lle toimittanut. Elisan toimittamalla listalla on 19 sattumanvaraisesti valittua tilausesimerkkiä. Listalla on tilauspäivän lisäksi operaattorin ilmoittama asennuspäivä ja toimitusaika, jonka Elisa on laskenut kalenteripäivinä pyhäpäivät mukaan lukien.

2. ASIAN TAUSTA JA KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

Viestintävirasto sai vuonna 2004 runsaasti yhteydenottoja käyttäjiltä ja teleyrityksiltä laajakaistayhteyksien pitkistä toimitusajoista eri puolilla Suomea. Toimitusaikojen pituuden lisäksi yhteydenotoissa esitettiin epäilyjä siitä, ettei tilaajayhteystuotteita toimiteta syrjimättömin ehdoin kaikille.

2.1 OPOY:n toimitusaikojen selvitys ennen toimenpidepyyntöä

OPOY oli yksi niistä teleyrityksistä, joiden toimitusehtojen tasapuolisuutta Viestintävirasto alkoi tarkemmin selvittää. Viestintävirasto teki OPOY:n tilaajayhteystuotteiden toimitusaikojen koskevan tarkastuksen 28.12.2004. Tuolloin todettiin, että syksyllä 2004 OPOY:n toimitusajat olivat olleet melko pitkiä mutta tilastojen perusteella toimitusaikojen ero oman palveluoperaattorin hyväksi oli pysynyt alle 4 kalenteripäivässä. Tilaisuudessa sovittiin, että Viestintävirasto seuraa OPOY:n toimitusaikojen kehittymistä ja sitä, saako OPOY pidettyä toimitusaikaeron tyydyttävällä tasolla.

OPOY toimitti seurannan toteuttamiseksi Viestintävirastolle tilastot toimitusajoistaan joulukuulta 2004 sekä tammi -maaliskuulta 2005. OPOY:n toimittamien tietojen mukaan ero toimitusajoissa omalle ja ulkoisille palveluoperaattoreille on tammikuun 2005 jälkeen kasvanut huomattavasti. Tammikuussa OPOY toimitti [] kappaletta tilaajayhteyden sisältävää xDSL -yhteyttä omalle palveluoperaattorille ja toimitusaika oli [] työpäivää. Ulkoisille palveluoperaattoreille toimitettiin samaan aikaan [] kappaletta [] työpäivässä. Helmikuussa vastaavat toimitusmäärät ja -ajat olivat oman palveluoperaattorin osalta [] kappaletta ja [] työpäivää ja ulkoisten palveluoperaattorien osalta [] kappaletta ja [] työpäivää. Maaliskuussa oma palveluoperaattori sai [] xDSL -yhteyttä [] päivässä ja ulkoinen palveluoperaattori [] xDSL -yhteyttä [] päivässä.

Eroa xDSL -yhteyden toimitusajoissa oli siten tammikuussa 1,5 työpäivää helmikuussa 10,9 työpäivää ja maaliskuussa 13,2 työpäivää oman palveluoperaattorin hyväksi. OPOY:n mukaan "tammikuun osalta oman palveluyrityksen toimitusaika sisälsi aiemmin myös palveluoperaattorin oman käsittelyajan." OPOY kertoo tämän vuoksi korjanneensa "myös tammikuun luvut jolloin toimitusaikojen vertailu kohdistuu pelkästään siihen työhön jota suoritetaan verkko-operaattorin toimesta."

OPOY selitti toimitusaikaeron kasvua tilausmäärien kasvun ohella lisäksi sillä, että ESV -tilausten määrät kasvoivat räjähdysmäisesti, jolloin verkko-operaattorin tilausten vastaanotto, tilausten käsittely ja myös asennustoiminta ruuhkautuivat. Ruuhkat eivät näy oman palveluoperaattorin luvuissa, koska tämä syöttää itse tiedot järjestelmiin ja pääosa tuotteista on kiinteistö- ja taloyhtiöliittymiä, joihin tilaajayhteyttä ei tarvitse kytkeä.

2.2 OPOY:n selvitys toimenpidepyynnön johdosta

Viestintävirasto pyysi Elisan toimenpidepyynnön johdosta Oulun Puhelin Oyj:n selvitystä sen toimitusaikojen syrjimättömyydestä. Selvityksestä pyydettiin tuomaan esiin, mikä osuus OPOY:n ilmoittamista tammi-maaliskuun toimitusajoista kului tilausten käsittelyyn, mikä varsinaiseen toimitukseen ja mikä mahdollisesti tilausvahvistuksen toimittamiseen.

Viestintävirasto valitsi lisäksi Elisan toimittamista toimitusaikaesimerkeistä 15, joiden osalta OPOY:tä pyydettiin vielä liittämään selvitykseensä yksityiskohtaiset tiedot tilauspäivästä, tilausvahvistuksen antamispäivästä, valmistusilmoituspäivästä ja asennuspäivästä sekä tieto siitä, mo-

neksiko päiväksi OPOY on tilastoissaan kyseisten tilausten toimitusajan laskenut.

Oulun Puhelin Oyj toimitti pyydetyn selvityksen 6.5.2005. Lisäksi OPOY liitti selvitykseensä 9.3.2005 päivätyn jäljennöksen Elisalle osoitetusta kirjeestä, jonka otsikko on "tilaus- ja toimitusprosessissa havaittuja ongelmia".

2.2.1 Toimitusajoista

Selvityksessään OPOY toteaa, että sen Viestintävirastolle toimittamien tilastojen osalta ainoastaan xDSL –operaattorituotteiden toimitusajat ovat vertailukelpoisia, koska omalle palveluoperaattorille tilaajayhteyksiä toimitetaan erikseen ainoastaan puhetuotteiden yhteydessä. OPOY ei tilastoi erikseen operaattorikohtaisia toimitusaikoja []. OPOY toteaa kuitenkin, että Elisan ilmoittamat toimitusajat ovat hieman yläkanttiin, koska Elisa laskee toimitusaikaan myös viikonloput ja pyhäpäivät. OPOY olettaa lisäksi, että Elisan ilmoittamiin toimitusaikoihin sisältyy myös OPOY:lle kuulumatonta työtä.

OPOY laskee ulkoisten operaattorien toimitusajan alkavan sitä seuraavasta päivästä, kun tilaus on kirjattu operaattorin omaan tilausjärjestelmään. Ulkoisten operaattoriliittymien määrittely- ja asennustyöhön on OPOY:n mukaan kulunut suurinpiirtein yhtä paljon aikaa kuin oman palveluoperaattorin liittymien määrittely- ja asennustyöhön. Näin ollen ulkoisten palveluoperaattorien tilausten käsittely on toimitusaikoihin viivettä aiheuttanut ja aiheuttava vaihe. OPOY:n selvityksen mukaan siltä kuului tammikuussa 7,8 työpäivää ulkoisten palveluoperaattorien tilausten käsittelyyn. Helmikuussa OPOY käytti tähän vaiheeseen 15,9 työpäivää ja maaliskuussa 19,1 työpäivää.

OPOY:n selvityksen mukaan se toimitti huhtikuussa [] xDSL- yhteyttä omalle palveluoperaattorille [] työpäivässä. Ulkoisille palveluoperaattoreille toimitettiin samana aikana [] xDSL -yhteyttä ja siihen kuului hiukan yli kymmenen (10) työpäivää enemmän aikaa eli [] työpäivää.

2.2.2 Toimitusesimerkit

OPOY:n selvitys sisältää pyydettyt tiedot Elisan toimittamista esimerkkitalauksista. Työpäivinä ilmoitetun toimitusajan lisäksi OPOY on eritellyt tilausvahvistuksen antamispäivän ja valmistumisilmoituspäivän.

OPOY:n ilmoittama tilauksen saapumispäivämäärä on kymmenessä tapauksessa viidestätoista päivän myöhäisempi kuin Elisan ilmoittama päivä. Asennuspäivä on yhtä poikkeusta lukuun ottamatta sama kuin Elisa on ilmoittanut. OPOY:n ilmoittamien toimituspäivien kokonaismäärä poikkeaa kaikkien esimerkkitalausten osalta Elisan ilmoittamista sen vuoksi, että Elisa on laskenut ajat kalenteripäivinä lukuun ottaen myös arkipyhät ja viikonloput, kun OPOY on puolestaan laskenut yksistään työpäivät.

Neljän tilausesimerkin osalta toimitusaika on keskimääräistä huomattavan paljon pitempi. OPOY selittää viipeiden aiheutuneen joko kapasiteettivajeesta tai puutteellisista tilaustiedoista.

2.2.3 Elisalle käytetyt tilausjärjestelmät

OPOY:n mukaan sillä ei ole vielä käytössä omaa sähköistä tilausjärjestelmää, jota se voisi tarjota ulkoisten operaattorien käyttöön. Tämän vuoksi esimerkiksi Elisan tilauksiin on käytetty Elisan omia tilausjärjestelmiä. Elisan järjestelmien käytössä on OPOY:n mukaan kuitenkin ollut paljon ongelmia, jotka ovat heijastuneet myös muiden operaattorien toimitusaikoihin, koska erilaiset selvittelyt vaativat henkilötyöresursseja.

OPOY on informoinut Elisaa näistä ongelmista lukuisia kertoja mutta niitä ei pyynnöistä huolimatta ole vieläkään saatu korjattua. Selvityksen liitteenä oleva jäljennös Elisalle osoitetusta kirjeestä 9.3.2005 koskee tässä tarkoitettuja puutteita ja ongelmia. Lisäksi yksittäisistä ongelmista ja tilaustietojen puutteista on OPOY:n mukaan informoitu Elisaa keskinäisissä kokouksissa ja sähköpostiviesteillä.

2.2.4 Toimitusaikaerojen pääasialliset syyt

OPOY listaa selvityksessään 6 syytä, joilla toimitusaikaero oman ja ulkoisten palveluoperaattorien välillä on OPOY:n mukaan selitettävissä.

1) OPOY:n ja sen palveluoperaattorin tietojärjestelmät ovat samat ja pitkälle integroitu keskenään. Tämä muun muassa vähentää manuaalista työtä. Nimenomaan Elisan tilausjärjestelmissä on puolestaan ollut erityisiä ongelmia.

2) Elisan tilaustiedot ovat puutteellisia ja niiden selvittämiseen käytetään runsaasti aikaa. Viive näkyy tilausten käsittelyssä.

3) Elisan tilaukset tulevat usein isoissa erissä ja alueittain. OPOY:n on mahdotonta mitoittaa henkilöresursseja tällaisia ruuhkahuippuja vastaviksi.

4) Tilaaajayhteyksien ja laajakaistaporttien kapasiteettiongelmat eivät kosketa omaa palveluoperaattoria samassa laajuudessa kuin Elisaa, koska omalle operaattorille toimitetaan pääsääntöisesti kiinteistöliittymiä ja VDSL -tuotteita.

5) Myös muuttuneet keskitinaluerajat ovat aiheuttaneet viipeitä.

6) OPOY:llä otettiin huhtikuussa käyttöön uusi tilaus-toimituslaskutusjärjestelmä (TTM). Tämäkin on aiheuttanut henkilöresurssien vajasta.

2.2.5 OPOY:n tekemät toimenpiteet

OPOY kertoo selvityksessään, mitä se on tehnyt ja aikoo vielä tehdä supistaakseen toimitusaikaeron alle kolmeen (3) työpäivään. OPOY on palkannut tilausten käsittelyyn yhden osa-aikatyöntekijän ja henkilöstövuokrausyhtiöstä 5 henkilöä sekä reittien ja keskittimien määrittelytyöhön yhden henkilön henkilöstövuokrausyhtiöstä ja kaksi osa-aikatyöntekijää. Asennusryhmille OPOY on määrittellyt erillisiä ruuhkanpurkupäiviä, jolloin asennusryhmät tekevät pelkästään muiden operaattorien laajakaistaliittymien asennustöitä. Muina päivinä asennustöitä tehdään kaikille operaattoreille tilausten saapumisjärjestyksessä.

Selvityksessään OPOY kertoo toukokuussa ottavansa käyttöön sähköisen tilausjärjestelmän ulkoisille operaattoreille. Tämän jälkeen ulkoiset operaattorit pääsevät syöttämään tilaukset itse OPOY:n sähköiseen tilausjärjestelmään. Verkkotietojärjestelmässä otetaan OPOY:n mukaan käyttöön automaattinen reititystoiminto, joka nopeuttaa tilaaajayhteyden sisältäviä

tilauksia. Lisäksi OPOY ohjaa kaikki tilaukset saman pisteen kautta sekä muuttaa verkkotuotteiden tilaukset menemään yhtä kanavaa myöten asennusryhmille.

Selvityksensä lopuksi OPOY kertoo informoineensa Elisaa edellä mainituista toimenpiteistä jo ennen kuin Elisa pani toimenpidepyyntönsä vireille Viestintävirastossa. OPOY:n tietoon ei ole tullut sen toimituksiin kohdistuvia vastaavia ongelmia muiden operaattorien taholta. OPOY uskoo tämän johtuvan pitkälti kohdassa 2.2.4 luetelluista syistä 1-3 mutta niihinkin OPOY on jo sopinut Elisän kanssa korjaavia toimenpiteitä.

2.3 Sovittelumenettelymahdollisuuden selvittäminen

Viestintävirasto totesi, että OPOY:n ilmoittamien toimitusaikaeroja korjaavien toimenpiteiden vaikutusta on mahdollista luotettavasti arvioida aikaisintaan heinäkuun loppupuolella. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon viestintämarkkinalain 126 §:n säännökset, Viestintävirasto lähetti 30.5.2005 kirjeen OPOY:lle ja Elisalle, jossa virasto tiedusteli yhtiöiden suostumusta asian käsittelyn jatkamiselle sovittelumenettelyllä. Lisäksi Viestintävirasto pyysi OPOY:tä toimittamaan xDSL -operaattorituotteiden toimitusaikoja ja tilausmääriä koskevat seurantatiedot toukokuun ja kesäkuun ajalta.

2.3.1 Elisän vastaus sovittelumenettelyyn

Elisa antoi 6.6.2005 vastauksensa sovittelumenettelyehdotukseen. Vastauksessaan Elisa kertoo suhtautuvansa sovittelumenettelyyn lähtökohteisesti myönteisesti. Tässä tapauksessa ei Elisän mielestä kuitenkaan ollut perusteita sovittelumenettelyn käyttämiselle. Perusteluinaan Elisa vetosi muun ohella siihen, että Viestintävirasto on antanut toimitusaikaeroista jo useita päätöksiä (muun muassa Elisalle), joten Viestintävirastolla on jo selkeä kanta asian oikeudellisiin kysymyksiin. Kun aiemmin vireillä olleita tapauksiakaan ei ollut ratkaistu sovittelumenettelyllä, katsoi Elisa hallintolain edellyttämän tasapuolisen kohtelun perusteella, että sovittelulle ei ollut perusteita tästäkään syystä. Elisa totesi, että OPOY:n toimitusaikaerot eivät ole olleet tilapäisiä vaan jatkuneet useiden kausien ajan. Tämän vuoksi Elisa pyysi, että asiassa tehdään päätös ilman sovittelumenettelyä.

2.3.2 OPOY:n vastaus sovittelumenettelyyn ja pyydetty toimitusaikatiedot

OPOY lähetti suostumuksensa sovittelumenettelyehdotukseen 3.6. ja toimitti samassa yhteydessä toukokuun toimitusmäärä - ja aikatiedot. Kesäkuun toimitusaikatiedot OPOY toimitti 21.6. ja 7.7. sekä heinäkuun kahden ensimmäisen viikon tiedot 25.7.

OPOY:n selvityksen mukaan se toimitti toukokuussa [] xDSL-yhteyttä omalle palveluoperaattorille [] työpäivässä. Ulkoisille palveluoperaattoreille toimitettiin samana aikana [] xDSL-yhteyttä ja siihen kului 13,6 työpäivää enemmän aikaa eli [] työpäivää. Kesäkuussa OPOY toimitti [] xDSL-yhteyttä omalle palveluoperaattorille [] työpäivän toimitusajalla kun vastaavat luvut ulkoisille operaattoreille olivat [] kappaletta [] työpäivän toimitusajalla. Toimitusaikaeroa oman operaattorin hyväksi oli kesäkuussa 12,9 työpäivää.

Heinäkuun kahden ensimmäisen viikon toimitusaikatietojen mukaan OPOY toimitti [] xDSL-yhteyttä omalle palveluoperaattorilleen [] työpäivän toimitusajassa ja [] kappaletta ulkoisille palveluoperaattoreille [] työpäivän toimitusajassa. Toimitusaikaeroa oli siten heinäkuun kahden ensimmäisen viikon aikana 7,5 työpäivää.

OPOY selitti oman palveluoperaattorin toimitusaikojen toukokuusta lähtien alkanutta lyhenemistä sillä, että suuri osa oman palveluoperaattorin xDSL- toimituksista ei sisällä tilaajayhteyttä ja tällaisten tilaajayhteyttä sisältämättömien tilausten uusittu käsittelyjärjestelmä oli saatu käyttöön. OPOY:n mukaan tilaus- ja toimitusprosessin tehostaminen ja kehittäminen aloitettiin toukokuussa näillä tilaajayhteyttä sisältämättömillä laajakaistatuotteilla kehitysresurssien rajallisuuden vuoksi.

Kesäkuun ja heinäkuun alun toimitusaikatietojen toimittamisen yhteydessä OPOY totesi toimitusaikaeron selvästi pienentyneen edelliseen tarkastelujaksoon verrattuna. OPOY:n mukaan tämä johtuu tilausten käsittelyvaiheen nopeutumisesta.

3. SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Päätökseen sovelletaan viestintämarkkinalakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Viestintäviraston toimivalta

Viestintämarkkinalain 119 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Viestintämarkkinalain 126 §:n mukaan, jos teleyritys tai henkilö, jonka oikeutta tai etua asia koskee, katsoo, että joku toimii viestintämarkkinalain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavakseen.

Viestintämarkkinalain 121 §:n mukaan, jos joku rikkoo viestintämarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä eikä kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa oikease menettelyään, Viestintävirasto voi velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Viestintämarkkinalaki

Viestintämarkkinalain 18 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarvittavat 2 momentissa tarkoitetut velvollisuudet. Velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

Viestintämarkkinalain 18 §:n 2 momentin mukaan huomattavan markkinavoiman yritykselle voidaan asettaa laissa säädetyin edellytyksin ja ehdoin velvollisuus:

...

2) vuokrata tilaajayhteyttä ja laitetilaa siten kuin 24 §:ssä säädetään:

...

14) noudattaa 37 §:ssä säädettyjä hinnoittelua ja muita ehtoja koskevia velvoitteita.

Viestintämarkkinalain 24 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle, jolla on huomattava markkinavoima, velvollisuuden vuokrata teleyrityksille kiinteän puhelinverkon 1) tilaajayhteyden tai sen osan; 2) tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöä varten; 3) tilaajayhteyden siirtokapasiteettia rinnakkaiskäyttöä varten; 4) laitetilaa, jos se on tarpeen tilaajayhteyden käytössä tarpeellisten vähäisten laitteiden sijoittamista varten.

Viestintämarkkinalain 37 §:n 1 momentin mukaan Viestintävirasto voi 18 tai 19 §:n mukaisella päätöksellä asettaa teleyritykselle velvollisuuden hinnoitella käyttöoikeuden luovutuksesta, verkkovierailusta tai yhteenliittämisestä peritty korvaus siten, että korvaus on 84 §:ssä tarkoitetulla tavalla joko kustannussuuntautunut tai syrjimätön taikka kustannussuuntautunut ja syrjimätön sekä noudattaa muutoinkin syrjimättömiä ehtoja.

Syrjimättömällä toimitusehdolla tarkoitetaan viestintämarkkinalain 84 §:n mukaan ehtoa, joka kohtelee samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin myös kilpailevalle teleyritykselle.

Huomattavaa markkinavoimaa koskevat päätökset

Viestintävirasto on tehnyt viestintämarkkinalain mukaisen markkina-analyysin ja sen seurauksena asettanut päätöksellään huomattavan markkinavoiman omaaville teleyrityksille viestintämarkkinalain mukaiset veloitteet kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyä koskevalla markkinalla sekä tukkutason laajakaistapalveluja koskevalla markkinalla.

Oulun Puhelin Oyj:lle on annettu päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyssä 6.2.2004 ja se on tullut voimaan 1.3.2004. Päätöksen kattavaan markkinaan kuuluvia tuotteita ovat metallijohtimiset 1) tilaajayhteys, 2) tilaajayhteyden osa ja 3) tilaajayhteyden välityskyky rinnakkaiskäyttöä varten eli yläkaista. Markkinaan kuuluvat lisäksi laitetilat tilaajayhteystuotteiden käytössä tarpeellisia vähäisiä laitteita varten. Metallijohtimisella tilaajayhteydellä tarkoitetaan tilaajayhteyttä, josta ainakin osa on toteutettu metallijohtimella. Viestintämarkkinalaissa tilaajayhteydellä tarkoitetaan kiinteän puhelinverkon osaa, joka on käyttäjän liittymän ja sellaisen laitteen välillä, jolla voidaan ohjata viestejä.

Päätös huomattavasta markkinavoimasta tukkutason laajakaistapalvelujen tarjoamisessa on annettu OPOY:lle 17.9.2004 ja se on tullut voimaan 1.10.2004. Tukkutason laajakaistapalvelulla tarkoitetaan bittivirtapohjaista (ns. bitstream) tai ominaisuuksiltaan tätä vastaavaa datapalvelua, joka mahdollistaa laajakaistadatan välittämisen molempiin suuntiin. Kilpailija voi ostamansa datasiirtopalvelun avulla tarjota omaa Internet-palveluaan loppukäyttäjille ilman omia verkon välityskykyä parantavia laitteita. Markkinaan kuuluvat datasiirtopalvelun lisäksi Internet-palveluun tarvittavat, datasiirtopalvelun tarjoajan omaa käyttöään varten asentamat verkon välityskykyä parantavat laitteet. Markkinaan kuuluvat kaikki vastaavat tukkutason laajakaistapalvelut tekniikasta riippumatta.

OPOY:lle annetuissa päätöksissä OPOY:llä on todettu olevan huomattava markkinavoima alueella, jolla Oulun Puhelin Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti. OPOY on edellä mainituissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevilla päätöksillä veloitettu vuokraamaan tilaajayhteyttä ja sen osaa, tilaajayhteyden välityskykyä rinnakkaiskäyttöä varten, tilaajayhteyden siirtokapasiteettia rinnakkaiskäyttöä varten sekä laitetilaa viestintämarkkinalain 24 §:n mukaisesti. Molemmissa päätöksissä yhtiölle on asetettu myös viestintämarkkinalain 37 §:n mukainen velvollisuus käyttää syrjimättömiä toimitusehtoja.

Viestintäviraston suositus

Viestintävirasto on antanut 27.4.2004 suosituksen menettelytavoista tilaajayhteyksien, tilaajayhteyden siirtokapasiteetin ja laittilan vuokrauksessa, joka on päivitetty 21.2.2005 (Viestintävirasto 304/2005 S). Suosituksen mukaan tilaajayhteyden, tilaajayhteyden yläkaistan ja tilaajayhteyden siirtokapasiteetin tulisi olla käytettävissä kahden viikon kuluessa tilauksen saapumisesta, ellei muuta sovita. Suosituksessa todetaan myös, että tilausvahvistus toimitetaan viimeistään viiden työpäivän kuluessa tilauksen saapumisesta.

Suosituksessa todetaan myös, että toimituksen valmistumisesta ilmoitetaan vuokraajalle viipymättä ja että asennukset on tehtävä tasapuolisesti ja yhtä nopeasti niin vuokraajalle kuin omalle palveluntarjoajalle.

4. PERUSTELUT

Toimitusehtojen syrjimättömyys on keskeinen tavoite Viestintäviraston viestintämarkkinalain nojalla antamissa huomattavaa markkinavoimaa koskevilla päätöksissä. Viestintämarkkinoiden kilpailun kannalta on olennaista, että syrjimättömyysvelvoitetta noudatetaan teleyritysten toiminnassa.

Toimitusaikojen syrjimättömyys on yksi osa syrjimättömiä toimitusehtoja, mutta toimitusehtojen on myös muilta osin kohdeltava samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti ja HMV -yrityksen on tarjottava itse käyttämiään tai tytäryhtiölleen tarjoamiaan palveluja vastaavin ehdoin myös kilpaileville teleyrityksille

Toimitusaikojen syrjimättömyys

Viestintävirasto on antanut toimitusaikojen syrjimättömyydestä 12.5.2004 päätöksen Elisa Oyj:lle, 19.5.2004 Riihimäen Puhelin Oy:lle, 9.2.2005 Sonera Carrier Networks Oy:lle, 30.3.2005 ja 11.5.2005 Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle, 17.6.2005 Lännen Puhelin Oy:lle sekä 27.7.2005 Päijät-Hämeen Puhelin Oy:lle. Päätöksissään Viestintävirasto on katsonut, että sellaiset järjestelyt ja menettelyt, joiden takia toimitusaika kilpaileville teleyrityksille on säännönmukaisesti pitempi kuin omalle palveluoperaattorille, ovat syrjiviä.

Yksinomaan toimitusprosessin toteuttamista eri tavalla teleyrityksen omalle palveluoperaattorille ja ulkoisille palveluoperaattoreille ei välttämättä voida katsoa syrjiväksi menettelyksi. Toimitusprosessi on kuitenkin suunniteltava ja toteutettava ja henkilöresurssit kohdennettava siten, että lopputulos on syrjimätön.

Ero OPOY:n toimitusajoissa omalle ja ulkoisille palveluoperaattoreille on helmikuusta 2005 lähtien ollut ja on edelleenkin kohtuuttoman suuri. Jo yksistään tällä perusteella voidaan todeta, ettei OPOY:n toimitusprosessia ole toteutettu ulkoisten palveluoperaattoreiden kannalta syrjimättömällä tavalla.

Alla olevassa taulukossa on OPOY:n tilaajayhteyden sisältävien x-DSL yhteyksien toimitusmäärät ja -ajat.

Ajankohta	OPOY:n oman PO:n toimitus määrät ja -ajat työpäivissä	ulkoisten po:iden toimitusmäärät ja -ajat työpäivissä	ero toimitusajoissa työpäivinä
tammikuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	1,5
helmikuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	10,9
maaliskuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	13,2
huhtikuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	10,1
toukokuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	13,6
kesäkuu 2005	[] kpl []	[] kpl []	12,9
heinä vkot 26-28	[] kpl []	[] kpl []	7,5

OPOY perustelee eroa toimitusajoissa muun muassa oman palveluoperaattorin käyttämällä manuaalista työtä vähentävällä tietojärjestelmällä, tilaajayhteyksien ja laajakaistaporttien kapasiteettiongelmissa ja Elisan tilaustiedoissa olevien puutteellisuuksien aiheuttamalla lisätyöllä sekä sillä, että Elisan tilaukset tulevat usein isoissa erissä ja alueittain niin, että OPOY:n on mahdotonta mitoittaa henkilöresursseja tällaisia ruuhkahuippuja vastaaviksi. Lisäksi OPOY vetoaa huhtikuussa käyttöön otetun tilaus-toimitus-laskutusjärjestelmän aiheuttamaan henkilöresurssien vajaukseen.

Viestintävirasto toteaa ensiksikin, että eroavaisuudet tilausprosessissa eivät ole hyväksyttävä syy pitkille eroille toimitusajoissa, koska viime kädessä kysymys on resurssien kohdentamisesta. Sellaiset järjestelyt ja menettelyt, joiden johdosta toimitusaika kilpaileville teleyrityksille on säännönmukaisesti pitempi kuin omalle palveluyritykselle, voidaan katsoa syrjiviksi.

Viestintävirasto on 23.9.2002 antamassaan päätöksessä (dnro 16/532/2002) todennut, että tilapäinen, pitempi toimitusaika laajakaistatuotteiden kysynnän ruuhkautuessa voi olla hyväksyttävää. Viestintävirasto katsoo kuitenkin, että OPOY ei voi perustellusti vedota kysynnän ruuhkahuipun aiheuttamaan toimitusaikojen tilapäiseen pitkittymiseen, tietojärjestelmien uusimisen aiheuttamaan henkilöstöresurssien vajaukseen eikä edes Elisan tilausten puutteellisuuksiin ja virheisiin, koska toimitusaikaero on ollut kohtuuttoman suuri jo useita kuukausia. Lisäksi kysynnän ruuhkahuippujen ja tietojärjestelmien uusimisen aiheuttaman henkilöresurssien vajauksen mahdollisesti aiheuttamien toimitusviipeiden tulisi kohdistua tasapuolisesti sekä OPOY:n omaan että ulkopuolisiin palveluoperaattoreihin. Tällä hetkellä ne kuitenkin kohdistuvat lähes yksinomaan ulkoisten palveluoperaattoreiden tilauksiin.

Viestintävirasto katsoo, että osoituksena ulkoisten palveluoperaattoreiden syrjivästä kohtelusta voidaan pitää sitäkin, että OPOY päätti aloittaa tilaus- ja toimitusprosessin tehostamisen ja kehittämisen tilaajayhteyttä sisältämättömistä laajakaistatuotteista. Tämän ansiosta OPOY:n oman palveluoperaattorin toimitusajat ovat toukokuusta lähtien jatkaneet lyhenemistään, sillä suuri osa sen xDSL- toimituksista ei sisällä tilaajayhteyttä. Ulkoisten palveluoperaattorien syrjimättömän kohtelun tavoittelu olisi kuitenkin edellyttänyt, että tilaus- ja toimitusprosessin tehostaminen ja kehittäminen olisi kohdistettu tuotteisiin, joita ulkoiset palveluoperaattorit tilaavat. Näin toimitusaikaerot olisivat saattaneet pienentyä sen sijaan, että ne nyt entisestään kasvoivat.

Osoituksena ulkoisten palveluoperaattorien syrjivästä kohtelusta voidaan pitää myös sitä, että vaikka OPOY:n toukokuussa toimittamista xDSL -yhteyksistä lähes [] prosenttia oli sen oman palveluoperaattorin tilauk-

sia, toimitusaikaero oman palveluoperaattorin hyväksi oli silti tuolloin 13,6 työpäivää.

Viestintävirasto viittaa edellä mainittuihin Elisa Oyj:lle, TeliaSonera Finland Oyj:lle, Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle, Lännen Puhelin Oy:lle ja Päijät-Hämeen Puhelin Oyj:lle antamiinsa päätöksiin toimitusaikojen syrjimättömyydestä ja katsoo, että ruuhkahuiput huomioon ottaen myös OPOY:n verkkotuotteiden tilaus- ja toimitusprosessista voi syntyä toimitusaikoihin poikkeustapauksia lukuun ottamatta perustellusti korkeintaan kolmen (3) työpäivän ero. Kolmen työpäivän eroa voidaan perustella OPOY:n tapauksessa lähinnä tilauskäsittelystä aiheutuvalla manuaalisyöllä.

Tilausvahvistus

OPOY:n toimittamista Elisan tilausesimerkkejä koskevista tiedoista käy ilmi, että OPOY on useissa tapauksissa lähettänyt tilausvahvistuksen jopa viikkoja sen jälkeen, kun tilaus on saapunut sille. Viestintävirasto toteaa, että OPOY:n menettely ei tältä osin täytä Viestintäviraston suositusta (304/2005 S) siitä, että tilausvahvistus annetaan viimeistään viiden (5) työpäivän kuluttua tilauksesta.

Valmistumisilmoitus

OPOY:n toimittamista Elisan tilausesimerkkejä koskevista tiedoista käy myös ilmi, että OPOY on useissa tapauksissa ilmoittanut asennuksen valmistumisesta vasta useita päiviä sen jälkeen, kun asennus on valmistunut. Viestintävirasto toteaa, ettei OPOY:n menettely tältä osin täytä Viestintäviraston suositusta 304/2005 S, jonka mukaan toimituksen valmistumisesta ilmoitetaan vuokraajalle viipymättä.

5. PÄÄTÖS

Viestintävirasto katsoo yllä mainituin perustein, että Oulun Puhelin Oyj ei ole noudattanut viestintämarkkinalain nojalla annetuissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä asetettua syrjimättömyysvaatimusta toimittaessaan tukkutaso laajakaistapalvelua omalle palveluyritykselle selvästi lyhyemmässä ajassa kuin ulkoisille palveluyrityksille.

Viestintävirasto edellyttää, että Oulun Puhelin Oyj muuttaa tilaus- ja toimitusprosessinsa toteutusta ja resurssointia siten, että lähtökohtaisesti kaikkia teleyrityksiä kohdellaan tasapuolisesti ja että tilaus- toimitusprosessin eri vaiheista syntyy poikkeustapauksia lukuun ottamatta yhteensä korkeintaan kolmen (3) työpäivän ero toimitusaikoihin Oulun Puhelin Oyj:n oman palveluyrityksen ja ulkoisten palveluyritysten välillä.

Ulkoisten palveluoperaattorien syrjimätön kohtelu edellyttää, että Oulun Puhelin Oyj muuttaa tilaus- ja toimitusprosessiaan siten, että se toimittaa tilausvahvistuksen viimeistään viiden työpäivän kuluessa tilauksen saapumisesta, kuten Viestintäviraston suositus (304/2005 S) edellyttää. Edelleen ulkoisten palveluoperaattorien syrjimätön kohtelu edellyttää, että asennuksen valmistumisesta ilmoitetaan aina viipymättä vuokraajalle Viestintäviraston suosituksen (304/2005 S) tarkoittamalla tavalla.

Viestintävirasto on jo 28.12.2004 tekemässään tarkastuksessa kehottanut Oulun Puhelin Oyj:tä ryhtymään toimenpiteisiin toimitusprosessin syrjimättömyyden varmistamiseksi. Tämän vuoksi Viestintävirasto katsoo, että Oulun Puhelin Oyj:n on viipymättä, viimeistään kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi saannista, oikaistava menettelynsä viestintämarkkinalain ja yhtiölle annettujen HMV -päätösten mukaiseksi.

Ellei Oulun Puhelin Oyj edellä asetetussa kuukauden määräajassa oikaise menettelyään tämän päätöksen mukaiseksi, Viestintävirasto harkitsee viestintämarkkinalain 121 §:ssä tarkoitetun uhkasakkomenettelyn soveltamista.

Päätöksen noudattamisen seuraamista varten Viestintävirasto kehottaa Oulun Puhelin Oyj:tä toimittamaan tilastotiedot toimitusaikojensa syrjimättömyydestä jatkossakin. Tiedot on toimitettava Viestintävirastolle heinäkuun alusta lähtien 31.12.2005 asti, kuukausittain aina seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä. Toimitettavista tiedoista on käytävä ilmi xDSL -operaattorituotteiden toimitusmäärät ja keskimääräiset toimitusajat OPOY:n omalle palveluoperaattorille ja ulkoisille palveluoperaattoreille. Toimitusaikaa koskevaan tietoon on sisällytettävä koko tilauksen käsittelyyn kuluva aika. Toisin sanoen aika joka kuluu siitä, kun tilaus on tullut OPOY:lle siihen asti, kun asennus on valmistunut. Selvityksestä on myös erikseen käytävä ilmi, kuinka pitkä aika tilauksen saapumisesta on kulunut siihen, kun tilausvahvistus on annettu sekä kuinka pian toimituksen valmistumisesta on ilmoitettu vuokraajalle.

6. PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO

Päätös on voimassa tiedoksisaannista alkaen. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

7. LAINKOHDAT, JOIHIN PÄÄTÖS PERUSTUU

Viestintämarkkinalain (393/2003) 24 §:n 1 momentti, 37 §:n 1 momentti ja 84 §:n 2 momentti ja 121 §:n 1 momentti.

8. MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen tyytymätön, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, voi hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja tästä päätöksestä antaa lakimies Sirpa Sillstén, p. (09) 6966 818.

Johtajan estyneenä ollessa
telestandardointiyksikön päällikkö Timo Leppinen

Lakimies Sirpa Sillstén

LIITTEET Valitusosoitus

TIEDOKSI Elisa Oyj (julkisin osin)

