



1.10.2003

661/532/03

Jakelussa mainitut

Viite
Ref.
Ref.
Asia
Ärende
Subject

Elisa Networks Oy:n toimenpidepyyntö 30.6.2003

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS KOSKIEN KPY VERKOT OY:N TILAAJAYHTEYKSIEN TARJONTAA

Elisa Networks Oy (Elisa) on pyytänyt toimenpidepyynnöllään 30.6.2003 Viestintävirastoa selvittämään, onko Kuopion Puhelin Oyj:n (KPY) tilaajayhteystarjonta viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaista.

Elisan mielestä KPY määrittelee tilaajayhteyden tarjontansa viestintämarkkinalain nojalla annetun liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen vastaisesti, kun se on kieltäytynyt tarjoamasta Elisalle tilaajayhteys 2-johdin (O) laatua. Lisäksi KPY on tiedustellut Elisan tilaajayhteyksien käyttötarkoitusta, mikä ei Elisan käsityksen mukaan kuulu tilaajayhteyden toimittajalle.

Säännökset

Toimenpidepyynnössä tarkoitettuna aikana on ollut voimassa vuonna 1997 säädetty viestintämarkkinalaki (396/1997) siihen tehtyine muutoksineen. Uusi viestintämarkkinalaki (393/2003) on tullut voimaan 25.7.2003 ja samalla aiempi viestintämarkkinalaki on kumottu.

Säännökset ennen 25.7.2003

Viestintämarkkinalain (396/1997) 35 §:n 2 momentin nojalla Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Jos joku rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi lain 42.1 §:n nojalla velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Viestintämarkkinalain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus vuokrata televerkkoyritykseltä yleisen televerkon välityskyvyn sallimissa rajoissa tilaajayhteyksiä ja kiinteitä yhteyksiä osoittamiensa televerkon kohtien välille, jollei ministeriö 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa toisin määrää, ja käyttää niitä televiestintään tai tarjotessaan telepalveluita edelleen käytettäväksi.

Säännöksessä viitatus viestintämarkkinalain 15 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ministeriö voi yksittäistapauksessa määrätä toisin sen johdosta, että liittyminen yleiseen televerkkoon olisi halutussa televerkon pisteessä teknisesti epätarkoituksenmukaista, johtaisi tietosuojan vaarantumiseen tai olisi muutoin kohtuutonta teleyrityksen kannalta ja että käyttäjän tarve voidaan tyydyttää muutoinkin teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Ministeriö on siirtänyt päätöksellään 22.1.1998 (dnro 7159/32/1997) tehtävän Viestintäviraston hoidettavaksi.

Tilaajayhteyksien tarjonnasta säädetään liikenne- ja viestintäministeriön kiinteiden televerkkojen tilaajayhteyksien vuokraamisesta teleyrityksille antamassa päätöksessä (468/1997). Päätöksen 5 §:n 1 momentin mukaan televerkkoyrityksen on tarjottava kaikille teleyrityksille sellaisia tilaajayhteyksiä, joita se tarjoaa jollekin teleyritykselle tai loppukäyttäjälle. Jos loppukäyttäjän televiestintää varten on useampia tilaajayhteyksiä, tilaajayhteyttä vuokralle pyytävä teleyritys voi valita, minkä niistä se haluaa vuokrata. Pykälän 2 momentin mukaan, sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, televerkkoyrityksen tulee tarjota kaikille teleyrityksille ainakin liitteessä tarkoitettu tavoin toteutettuja tilaajayhteyksiä, joiden tekniset ominaisuudet Telehallintokeskus (nyk. Viestintävirasto) vahvistaa tarvittaessa tarkemmin.

Liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen liitteessä on eritelty seuraavat tilaajayhteystyytit: tilaajayhteys 2-johdin (O), tilaajayhteys 2-johdin (S.O), tilaajayhteys 4-johdin (S.O) ja tilaajayhteys 2 Mbit/s G.703. Liitteessä olevan tuotekuvauksen mukaan tilaajayhteys 2-johdin (O) toteutetaan kaapelin metallisella johdinparilla tai aktiivisilla laitteilla purettuna kanavatasolle. Tilaajayhteys alkaa lähimmän laittilan ristiyhteyksestä tai kaupunkiverkon runkopisteen asiakkaan puoleisesta kytkentäpaikasta ja päättyy talojakamon kytkentäpisteeseen. Yhteys vastaa laatusoltaan puheliikenteeseen tarkoitettua johdinparia.

Liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen 11 §:n mukaan televerkkoyritys tai teleyritys voi antaa tämän päätöksen soveltamista koskevan erimielisyytensä asianomaisen ministeriön tutkittavaksi osoitettuaan, että asiasta on neuvoteltu tuloksetta kahden kuukauden ajan ja muulloinkin, milloin on ilmeistä, että asiaa ei voida sopia. Liikenne- ja viestintäministeriö on päätöksellään 22.1.1998 siirtänyt kiinteiden televerkkojen tilaajayhteyden vuokraamisesta teleyritykselle annettua päätöstä koskevan erimielisyyden tutkimisen Viestintäviraston tehtäväksi.

Säännökset 25.7.2003 jälkeen

Uuden viestintämarkkinalain (393/2003) 24 §:n mukaan Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellään asettaa teleyritykselle, jolla on huomattava markkinavoima, velvollisuuden vuokrata teleyrityksille kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyden tai sen osan. Pykälän 2 momentin mukaan velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos vuokraaminen johtaa tietosuojan vaarantumiseen tai se on verkkoyrityksen kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta taikka ilman tilaajayhteyttä liittymäsopimuksen perusteella hallitsevan käyttäjän suostumusta.

Viestintämarkkinalain 24 §:n 5 momentin mukaan Viestintävirasto voi asettaa 19 §:n mukaisella päätöksellä tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuuden myös muulle kuin huomattavan markkinavoiman yritykselle, jos

teleyritys hallitsee käyttäjien yhteyksiä viestintäverkkoon ja velvollisuuden asettaminen on käyttäjien edun varmistamiseksi välttämätöntä.

Viestintävirasto on viestintämarkkinalain 129 §:n 9 kohdan nojalla antanut määräyksen metallijohtimisten tilaajayhteyksien ja niihin liitettyjen laitteiden teknisistä ominaisuuksista (Viestintävirasto 38 B/2003 M). Määräyksessä on säädetty niistä teknisistä vähimmäisvaatimuksista, joita metallijohtimisen tilaajayhteyden tulee täyttää.

Uuden viestintämarkkinalain 139 §:n voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan kumottavaan viestintämarkkinalakiin perustuvat teleyrityksen oikeudet ja velvollisuudet pysyvät kuitenkin edelleen voimassa, kunnes Viestintävirasto on ensimmäisen kertaa tehnyt lain 17 §:n mukaisen markkina-analyysin ja sen seurauksena asettanut teleyrityksille uuden lain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet. Viestintävirasto ei ole toistaiseksi tehnyt 17 §:n mukaiseen markkina-analyysiin perustuvia päätöksiä teleyritysten oikeuksista ja velvollisuuksista. Näin ollen vanhan viestintämarkkinalain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet ovat tältä osin edelleen voimassa.

Viestintämarkkinalain 140 §:n 2 momentin mukaan uuden viestintämarkkinalain voimaan tullessa vireillä olevan hallintoasian käsittelyyn sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Asiassa saatu selvitys

Viestintävirasto on pyytänyt asiassa selvitystä KPY:ltä 22.7.2003.

Selvityksen antoi 14.8.2003 KPY Verkot Oy, jolle Kuopion Puhelin Oyj:n verkkoliiketoiminta siirrettiin 1.7.2003.

KPY Verkot Oy toteaa selvityksessään, ettei se ole saanut Elisalta 2-johdin ja O-laatua olevia tilaajayhteystilauksia, joita KPY tai KPY Verkot Oy olisivat kieltäytyneet toimittamasta. KPY Verkot Oy:n mukaan kumpikaan yhtiö ei ole käynyt Elisan kanssa neuvotteluja, joissa he olisivat ilmoittaneet, etteivät he toimita Elisalle toimenpidepyynnössä mainittuja tilaajayhteyksiä. Tähän vedoten toimenpidepyyntö on KPY Verkot Oy:n mielestä aiheeton.

KPY Verkot Oy toteaa selvityksessään lisäksi, ettei Viestintävirastolla ole sen mielestä asiassa toimivaltaa. Liikenne- ja viestintäministeriön kiinteiden televerkkojen tilaajayhteyksien vuokraamisesta teleyrityksille antaman päätöksen (468/1997) 11 §:n mukaan toimivaltainen viranomaisen tutkimaan teleyritysten välistä erimielisyyttä, siltä osin kuin se kohdistuu aikaan ennen 25.7.2003, olisi liikenne- ja viestintäministeriö.

KPY Verkot Oy viittaa selvityksessään myös kilpailuviraston pyytämään selvitykseen epäillyistä kilpailunrajoituksista laajakaistamarkkinoilla. Selvitystyön aikana kilpailuvirasto ei KPY Verkot Oy:n mukaan tuonut missään vaiheessa esille, että KPY:n on tarjottava ADSL-palveluun myös O-laatuluokan johtoja ja hinnoiteltava ADSL-palvelun kokonaishinnat sen mukaisesti.

Uuden viestintämarkkinalain voimaan tulon myötä tilaajajohtojen laatu- luokitus on poistunut viranomaismääräyksistä. KPY Verkot Oy on kuitenkin selvityksensä mukaan säilyttänyt julkisessa hinnastossaan entisen laatu- luokituksen ja niitä vastaavat hinnat ja tarjoaa tasapuolisesti kaikille

palveluoperaattoreille edelleen ainoastaan entisen laatuluokituksen mukaisia S.O.-tilaajajohtoja. Jos Viestintävirasto määräisi KPY Verkot Oy:n poistamaan tilaajajohtojen laatuluokituksen ja tarjoamaan myös ADSL-palveluun entisen O-laatuluokituksen mukaisia tilaajajohtoja nykyisillä hinnoilla, se johtaisi asennus- ja kuukausimaksujen osalta lisäalennuksiin kilpailuviraston hyväksymiin kokonaishintoihin nähden. KPY Verkot Oy katsookin, että jos se joutuu tarjoamaan ADSL-palveluun vanhan sääntelyn mukaisia O-laatuluokan tilaajajohtoja nykyisillä hinnoilla, KPY Verkot Oy:llä on oikeus muuttaa kokonaistukkuhintoja siten, että nykyinen tuototaso säilyy.

KPY Verkot Oy toteaa selvityksessään edelleen, että uuden viestintämarkkinalain 24 §:n mukaan tilaajajohdon vuokraamisvelvoitetta ei ole, jos vuokraaminen johtaa tietosuojaan vaarantumiseen tai se on verkkoyrityksen kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta taikka ilman tilaajayhteyttä liittymäsopimuksen perusteella hallitsevan käyttäjän suostumusta. KPY Verkot Oy:n käsityksen mukaan sillä ei ole pelkästään oikeus vaan myös velvollisuus selvittää etukäteen vuokrattavan tilaajayhteyden käyttötarkoitus ja olla vuokraamatta yhteyttä, mikäli on ilmeistä, että jokin yllä mainituista seikoista toteutuu. Se, milloin jonkin asian toteutuminen on ilmeistä ja milloin ei, on KPY Verkot Oy:n mukaan vaikeata arvioida, ellei käyttötarkoitusta saa kysyä.

KPY Verkot Oy toteaa sillä myös olevan velvollisuus pitää televerkkonsa kunnossa asiakkaidensa vaatimusten ja viranomaisten määräysten mukaisesti. Vikojen nopea ja tehokas korjaaminen edellyttää, että KPY Verkot Oy:n tiedossa on, mitä yhteyksiä kaapeleihin on kytketty. Häiritsevien vikojen selvitystyöhön kuluu huomattavasti enemmän aikaa, kun yhteyksien käyttötarkoitusta vian tai häiriön poistamiseksi joudutaan selvittämään vuokralle ottajalle korjauksen yhteydessä. Tämä voi johtaa korvausvelvollisuuteen kolmannelle, jos vika on aiheuttanut häiriöitä kolmannen osapuolen asiakasyhteyksiin ja sitä ei ole saatu poistettua sopimusten mukaisessa ajassa.

KPY Verkot Oy katsoo, että viestintämarkkinalain 24 §:n mukaan ennen vuokralle antamista tilaajajohdon käyttötarkoitus on selvitettävä ja että televerkon kustannustehokas kunnossapito edellyttää, että verkkoyrityksellä on reaaliaikainen tieto verkossa olevien tilaajayhteyksien käyttötarkoituksesta.

Elisan vastine KPY Verkot Oy:n selvitykseen

Viestintävirasto varasi 1.9.2003 Elisalle mahdollisuuden antaa vastine KPY Verkot Oy:n selvityksen johdosta.

Elisa antoi vastineensa 15.9.2003. Vastineessaan Elisa toteaa, että Elisa Networks -liiketoiminta-alueeseen kuuluvat kaikki Elisa-konsernin verkkoyhtiöt ja liiketoiminnallinen ohjaus tapahtuu Elisan toimesta. Näitä yhtiöitä ovat mm. Soon Net Oy, RPO ja Kesnet Oy. KPY Verkot Oy:n kanssa neuvotteluita tilaajajohtojen vuokraamisesta on käynyt Elisa Networks -liiketoiminta-alueeseen kuuluva Kesnet Oy.

Toimivalta-asiassa Elisa viittaa liikenne- ja viestintäministeriön 22.1.1998 tekemään päätökseen Telehallintokeskukselle siirretyistä tehtävistä.

Elisan käsityksen mukaan teleyrityksellä tulee olla mahdollisuus valita, minkälaista johtoa se kulloinkin tarvitsee ja toisen teleyrityksen on tätä tarjottava. Tämä koskee Elisan mukaan myös vähimmäisvaatimukset käsittävää tilaajayhteyttä.

Elisa viittaa vastineessaan Viestintäviraston määräykseen 38 B/2003 M, jonka perustelumuiustiossa todetaan (s. 3.), että "Kaksi tai useampijohtamisen tilaajayhteyden määritelmiä on muutettu nykyiseen nähden siten, että enää ei määritellä erikseen tavallisia ja valikoituja yhteyksiä". Edelleen perustelumuiustiossa todetaan, että "Luokittelusta luovutaan Viestintäviraston määräyksessä siksi, että EY:n lainsäädännössä tai uudessa viestintämarkkinalaissa ei erotella erilaisia yhteyslaatuja, vaan lähtökohdana on yhteyksien yhtenäinen vähimmäissäätely. Vähimmäisvaatimusten lisäksi teleyritys voi toteuttaa tilaajayhteyksissään parempia ominaisuuksia ottaen huomioon myös viestintämarkkinalain nojalla mahdollisesti annetut tasapuolisuus- ja hinnoitteluvälitteet teleyritysten välisissä tilaajayhteyden käyttöoikeuden luovutuksissa."

Elisan käsityksen mukaan edellä mainittu velvoittaa teleyritystä tarjoamaan vähimmäisvaatimukset täyttävää tuotetta. Elisan käsityksen mukaan asiakkaalla tulee olla aina mahdollisuus valita vähimmäisvaatimukset täyttävä yhteys eikä teleyritystä voi tilaajayhteyden luovutustapauksissa pakottaa vuokraamaan kalliimpaa, mahdollisesti paremmilla ominaisuuksilla varustettua tuotetta. Elisa ei hyväksy periaatetta, että teleyritykset voisivat itse määritellä tarjoamansa reguloidun tuotteen ominaisuudet siten, ettei valikoimassa olisi lainkaan vähimmäisvaatimukset täyttävää tuotetta.

Elisan näkemyksen mukaan teleyrityksillä ei ole velvollisuutta tai oikeutta kysyä tilaajayhteyden käyttötarkoitusta. Käyttötarkoituksen kysymisen tarpeettomuutta osoittaa sekin, että Elisan vuokralle ottamien yhteyksien osalta ei ole aiheutunut viestintämarkkinalain 24 §:ssä tarkoitettuja seikkoja, jotka voivat poistaa vuokrausvelvollisuuden.

Elisa korostaa vastineessaan, että heidän 30.6.2003 tekemänsä toimenpidepyyntö koski ainoastaan tilaajayhteys 2-johdin O-laadun tarjoamista sekä käyttötarkoituksen kysymisen oikeutusta eikä esimerkiksi sitä, pitääkö ADSL-tuotteen yhteydessä tarjota myös O-laatuista tilaajayhteyksiä. Tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuus on Elisan mukaan täysin itsenäinen velvollisuus riippumatta siitä, tarjotaanko sitä esimerkiksi osakomponenttina jonkun toisen tuotteen yhteydessä. Elisa ei myöskään katso tarpeelliseksi lausua KPY Verkot Oy:n esittämiin hintaruuviväitteisiin mitään, koska heidän käsityksensä mukaan koko toteamus ei liity millään tavalla kysymyksessä olevaan asiaan ja kuuluu yleisesti ottaen kilpailunrajoituslain mukaisesti kilpailuviraston tutkittavaksi.

Päätös ja perustelut

Tähän päätökseen sovelletaan 25.7.2003 kumotun viestintämarkkinalain säännöksiä, koska se on ollut voimassa toimenpidepyynnössä tarkoitettuna aikana.

Viestintämarkkinalain (396/2003) 15 §:n nojalla annetussa liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä säädetty tilaajayhteyksien vähimmäisvalikoima on melko yksiselitteinen. Sen mukaan televerkkoyrityksen tulee tarjota kaikille teleyrityksille ainakin liitteessä tarkoitetuin tavoin toteutettuja tilaajayhteyksiä, joiden tekniset

teutettuja tilaajayhteyksiä, joiden tekniset ominaisuudet Viestintävirasto vahvistaa tarvittaessa tarkemmin. Yksi liitteessä luetelluista vähimmäisvalikoimaan kuuluvista tilaajayhteyksiluokista on 2-johdin (O)-tilaajayhteys ja näin ollen teleyrityksen on tarjottava sitä vuokralle televerkon välityskyvyn sallimissa rajoissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen mukaan televerkkoyrityksen on tarjottava kaikille teleyrityksille sellaisia tilaajayhteyksiä, joita se tarjoaa jollekin teleyritykselle tai loppukäyttäjälle. Jos loppukäyttäjän televiestintää varten on useampia tilaajayhteyksiä, tilaajayhteyttä vuokralle pyytävä teleyritys voi valita, minkä niistä se haluaa vuokrata. Tämä tarkoittaa Viestintäviraston käsityksen myös sitä, että tilaajayhteyttä vuokralle tarjoavan televerkkoyrityksen on tarjottava vähimmäisvalikoimaan kuuluvia tilaajayhteyksiä riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen vuokralle ottava teleyritys yhteyttä käyttää. Vaikka liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen liitteessä on mainittu tilaajayhteys 2-johdin (O):n vastaavan laatutasoltaan puheliikenteeseen tarkoitettua johdinparia, se ei Viestintäviraston käsityksen mukaan oikeuta televerkkoyritystä rajoittamaan tilaajayhteyden vuokrausta vain puheliikenteeseen.

Toimenpidepyyntö koski myös sitä, onko tilaajayhteyttä vuokraavalla televerkkoyrityksellä oikeutta kysyä, mihin tarkoitukseen yhteyttä on tarkoitus käyttää. KPY Verkot Oy perusteli käyttötarkoituksen kysymistä sillä, että teleyrityksellä ei ole velvollisuutta vuokrata tilaajayhteyttä, jos se johtaisi tietosuojan vaarantumiseen tai se olisi verkkoyrityksen kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta tai ilman tilaajayhteyttä liittymäsopimuksen perusteella hallitsevan käyttäjän suostumusta. KPY Verkot Oy:n mielestä sillä on oikeus ja velvollisuus selvittää etukäteen vuokrattavan tilaajayhteyden käyttötarkoitus ja olla vuokraamatta yhteyttä, jos jokin edellä mainituista seikoista toteutuu.

KPY Verkot Oy ei selvityksessään esitä konkreettisia esimerkkejä siitä, millä tavalla tilaajayhteyden käyttötarkoitus saattaisi johtaa tietosuojan vaarantumiseen. Tekninen epätarkoituksenmukaisuus ja kohtuuttomuus verkkoyritykselle puolestaan tarkoittaa lähinnä tilannetta, jossa tilaajayhteyttä luovuttava televerkkoyritys joutuisi tekemään omaan viestintäverkkoonsa huomattavia muutostöitä luovutusvelvollisuuden toteuttamiseksi. Saadun selvityksen mukaan tästä ei ole kysymys KPY Verkot Oy:n kieltäytymisessä. KPY Verkot Oy perusteli tilaajayhteyden käyttötarkoituksen kysymistä myös verkon kunnossapitoon liittyvillä seikoilla. KPY Verkot Oy:n mielestä vikojen nopea ja tehokas korjaaminen edellyttää, että heidän tiedossaan on se, mitä yhteyksiä kaapeleihin on kytketty.

Viestintävirasto katsoo, että tilaajayhteyden käyttötarkoituksen ilmoittaminen ei saa olla edellytyksenä yhteyden vuokraamiselle eikä vuokraaminen saa olla riippuvainen tilaajayhteyden ilmoitetusta käyttötarkoituksesta. Yllä mainittujen seikkojen perusteella tilaajayhteyden käyttötarkoitus voidaan selvittää tarvittaessa jälkikäteen.

Viestintävirasto katsoo, että KPY Verkot Oy on toiminut viestintämarkkinan vastaisesti kieltäytyessään vuokraamasta liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen mukaista 2-johdin (O)-tilaajayhteyttä tiettyihin tarkoituksiin. Viestintävirasto velvoittaa KPY Verkot Oy:n korjaamaan laiminlyöntinsä ja tarjoamaan liikenne- ja viestintäministeriön päätöksessä säädetyn vähimmäisvalikoiman mukaisia tilaajayhteyksiä riippumatta tilaajayhteyden käyttötarkoituksesta.

Kumotun viestintämarkkinalain mukaiset teleyrityksen oikeudet ja velvollisuudet ovat edelleen voimassa niin kauan, kunnes Viestintävirasto on ensimmäisen kertaa tehnyt lain 17 §:n mukaisen markkina-analyysin ja sen seurauksena asettanut teleyrityksille uuden lain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet.

Muutoksenhaku

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

Yli-insinööri Pekka Koskenheimo

Lakimies Sanna Hughes

LIITTEET

Valitusosoitus

JAKELU

Elisa Networks Oy
KPY Verkot Oy