

Kokkolan Puhelin Oy
PL 573
67701 KOKKOLA

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS KOKKOLAN PUHELIN OY:N TOIMITUSAIKOJEN SYRJIMÄTTÖMYYDESTÄ

Asianosainen

Kokkolan Puhelin Oy

Toimenpidepyynnön tekijä

Elisa Oyj

1. Toimenpidepyyntö

Elisa Oyj (jäljempänä Elisa) lähetti Viestintävirastoon 7.4.2005 toimenpidepyynnön, jossa se pyytää Viestintävirastoa selvittämään, ovatko Kokkolan Puhelin Oy:n (jäljempänä KOPU) toimitusajat laajakaistan tukku- tuotteissa (operaattori xDSL ja tilaajayhteydet) omalle ja vieraalle palveluoperaattorille syrjimättömiä siten, kuin viestintämarkkina- laissa (393/2003, jäljempänä VML) ja sen nojalla annetuissa huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä edellytetään.

Elisan toimenpidepyynnön mukaan KOPUn verkkotuotteiden keskimääräiset toimitusajat ovat olleet tammikuussa 34,9 päivää, helmikuussa 29,9 päivää ja maaliskuussa 39,95 päivää. Elisa toteaa, että toimitusajat ovat erittäin pitkiä verrattuna Viestintäviraston suositusaikoihin, ja toimitus- viipeet ovat jatkuneet jo hyvin pitkään. Elisan mukaan toimitusviipeet vaikuttavat olennaisesti Elisan laajakaistatuotteiden kysyntään ja sitä kautta kilpailuolosuhteisiin KOPUn H MV – alueella. Tämän vuoksi Elisa pyytää Viestintävirastoa tutkimaan kohdistuvatko toimitusviipeet syrji- mättömällä tavalla KOPUn omaan palveluoperaattoriin ja vieraisiin palve- luoperaattoreihin, kuten Elisaan.

Elisa täydensi toimenpidepyyntöään 13.4.2005 toimittamalla esimerkki- listan tilauksista, jotka Elisa on KOPUlle toimittanut. Elisan toimittamalla listalla on 19 sattumanvaraisesti valittua tilausesimerkkiä. Listalla on ti- lauspäivän lisäksi operaattorin ilmoittama asennuspäivä ja toimitusaika, jonka Elisa on laskenut kalenteripäivinä pyhäpäivät mukaan lukien.

Asian tausta ja käsittely Viestintävirastossa

KOPUn toimitusaikojen selvitys ennen toimenpidepyyntöä

Viestintävirasto teki KOPUun tilaajayhteystuotteiden toimitusaikoja koskevan tarkastuksen 21.12.2004. Tuolloin todettiin, että syksyllä 2004 KOPUn toimitusaikojen ero oman palveluoperaattorin hyväksi oli aiemmasta tilanteesta tasoittunut, vaihdellen TTM -järjestelmästä saatavien tietojen mukaan 0-5 kalenteripäivään. Syyskuussa oman palveluoperaattorin toimitusaika oli ollut jopa pidempi kuin ulkoisten palveluoperaattorien. Toimitusaikaeroa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon tilauskäsittelyyn kuluva aika, joka ei näy TTM – järjestelmästä saatavista tiedoista ja joka on ulkoisten operaattoreiden osalta useimmissa tapauksissa pitempi kuin oman palveluoperaattorin.

Tilaisuudessa sovittiin, että Viestintävirasto seuraa KOPUn toimitusaikojen kehittymistä ja sitä, saako KOPU pidettyä toimitusaikaeron tyydyttävällä tasolla. KOPU toimitti seurannan toteuttamiseksi Viestintävirastolle tilastot toimitusajoistaan tammi -maaliskuulta 2005. KOPUn toimittamien tietojen mukaan ero toimitusajoissa ei ole alkuvuoden aikana ylittänyt kolmea (3) kalenteripäivää.

KOPUn selvitys toimenpidepyynnön johdosta

Viestintävirasto pyysi Elisan toimenpidepyynnön johdosta Kokkolan Puhe-
lin Oy:ltä selvitystä sen toimitusaikojen syrjimättömyydestä. Lisäksi Viestintävirasto valitsi Elisan toimittamista toimitusaikaesimerkeistä 15, joiden osalta KOPUa pyydettiin liittämään selvitykseensä yksityiskohtaiset tiedot tilauspäivästä, tilausvahvistuksen antamispäivästä, valmistumisilmoituspäivästä ja asennuspäivästä sekä tieto siitä, moneksiko päiväksi KOPU on tilastoissaan laskenut kyseisten tilausten toimitusajan.

Tilauuskäsittelyyn ja asennukseen kuluva aika

KOPU antoi selvityksensä määräaikaan mennessä. Selvityksessään KOPU eritteli ajan, joka sen jo aiemmin ilmoittamista tammikuun-maaliskuun 2005 toimitusajoista kului tilausten käsittelyyn ja varsinaiseen toimitukseen.

Selvityksen mukaan KOPU laskee ulkoisen palveluoperaattorin toimitusaikaan kuluvan ajan sähköpostitilauksen päivämäärästä lähtien. Työmääräyksen tietojärjestelmään avaamiseen kului ulkoisten palveluoperaattorien osalta tammikuussa [] päivää, helmikuussa [] päivää ja maaliskuussa [] päivää. Vastaavasti oman palveluoperaattorin työmääräysten avaaminen tietojärjestelmään kesti tammikuussa [] päivää, helmikuussa [] päivää ja maaliskuussa [] päivää. KOPU toteaa, että ulkoisen palveluoperaattorin puutteelliset ja epäselvät tilaukset aiheuttavat ylimääräistä työtä ja hidastavat tilausten käsittelyä. Tilausvahvistuksen KOPU lähettää selvityksensä mukaan yleensä seuraavana päivänä työmääräyksen avauksesta.

Työmääräyksen avauksesta sen rekisteröintiin kuluva aika on puolestaan alkuvuonna ollut KOPUn oman palveluoperaattorin osalla paljon pitempi kuin ulkoisten palveluoperaattorien osalla. Esimerkiksi tammikuussa oman palveluoperaattorin tilausten reititys on kestänyt [] päivää kun vieraan palveluoperaattorin tilausten reititys on vienyt vain [] päivää. KOPUn mukaan toimitusaikojen syrjimättömyysveloitteesta johtuen, ulkoisen operaattorin vaillinaiset työtilaukset pidentävät myös oman palveluoperaattorin tilausten läpimenoaika.

Varsinaiseen toimitukseen kuuluva aika on KOPUn selvityksen mukaan ollut omalle palveluoperaattorille tammikuussa [] päivää, helmikuussa [] päivää ja maaliskuussa [] päivää. Vastaavat luvut ulkoisille operaattoreille olivat [] päivää, [] päivää ja [] päivää.

Kokonaistoimitusaika omalle operaattorille oli tammikuussa [] päivää, helmikuussa [] päivää ja maaliskuussa [] päivää. Ulkoisien palveluoperaattorien toimitusajat olivat tammikuussa [] päivää, helmikuussa [] päivää ja maaliskuussa [] päivää. Toimitusaikaero oman ja ulkoisen palveluoperaattorin välillä oli siten tammikuussa 2,93 päivää ja maaliskuussa 0,84 päivää oman operaattorin hyväksi. Helmikuussa toimitusaika oli omalle operaattorille 0,67 päivää pitempi kuin ulkoisille operaattoreille.

KOPU toimitti Viestintävirastolle vielä 4.5.2005 raportin laajakaistatoimituksistaan huhtikuussa 2005. Sen mukaan KOPUn omien tilausten toimitusaika oli [] kalenteripäivää ja ulkoisten operaattorien tilausten toimitusaika [] kalenteripäivää. Oman operaattorin toimitusaika oli siten 0,4 päivää pitempi kuin ulkoisten operaattorien.

KOPUn tiedot esimerkktilausten osalta

KOPU on toimittanut pyydetyt tiedot sille toimitetuista esimerkkitalauksista. KOPUn ilmoittama tilauspäivä poikkeaa kahden tilausesimerkin osalta Elisan ilmoittamasta tilauspäivästä. Kummassakin tapauksessa on lisätietoa kentässä merkintä, jonka mukaan "tilaus on palautettu infolla, että asiakkaalla on osoitteessa laajakaista/ISDN, josta pitäisi ensin tulla irtisanominen". Muuten KOPUn ilmoittamat tilauspäivät ja toimituksen valmistumispäivät ovat samat kuin Elisan ilmoittamat.

Muuta KOPUn selvityksessä esiin tuomaa

KOPU toteaa selvityksensä lopuksi, että yhtiö on mielestään pystynyt hyvin täyttämään VML:n edellyttämien toimitusaikojen syrjimättömyysvelvoitteen, joten Elisan toimenpidepyyntö on aiheeton. KOPU toteaa, että tämänkaltaiset selvitykset pidentävät tilausten käsittelyaikaa edelleen, koska niiden laatiminen vaatii tilauskäsittelyyn palkatun henkilöstön työpanosta.

KOPU toteaa edelleen, että operaattorien samanaikaiset kampanjat, jotka saavat aikaan tilapäisen liittymien tilaushuipun, tulevat pidentämään toimitusaikoja myös tulevaisuudessa, kuten lähestyvä kesäloma-aikakin. KOPU katsoo myös, että Elisan työmääräysten läpimenoajan nopeuttaminen edellyttäisi sitä, että Elisa tehostaisi jälleenmyyjänsä koulutusta.

3. SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Päätökseen sovelletaan viestintämarkkinalakia (393/2003) 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 viestintämarkkina-

lain 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 oikeaksi 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 velvoitteet kiinteän puhelinverkon tilaajayhteyksiin pääsyä koskevalla markkinalla sekä tukkutason laajakaistapalveluja koskevalla markkinalla.

Kokkolan Puhelin Oy: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 tukkutasen laajakaistapalvelujen tarjoamisessa on annettu Kokkolan Puhelin Oy:lle 17.9.2004 ja se on tullut voimaan 1.10.2004. Tukkutasen 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 tukkutasen laajakaistapalvelut tekniikasta riippumatta.

KOPUlle annetuissa päätöksissä KOPUlla on todettu olevan huomattava markkinavoima alueilla, joilla KOPUlla oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti. KOPU on edellä mainituissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä velvoitettu 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 koskevissa 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 HMOV -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 ja 9.2.2005 Sonera Carrier Networks Oy:lle sekä 30.3.2005 ja 11.5.2005 Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle. Viestintävirasto kehotti päätöksissään yhtiöitä muuttamaan tilaus-toimitusprosessiaan siten, että lähtökohtaisesti kaikkia teleyrityksiä kohdellaan tasapuolisesti ja että tilaus-toimitusprosessin eri vaiheista syntyy poikkeustapauksia lukuun ottamatta yhteensä korkeintaan kolmen (3) työpäivän ero toimitusaikoihin yhtiön oman palveluyrityksen ja ulkoisten palveluyritysten välillä. Lisäksi Sonera ja Vaasan Läänin Puhelin Oy veloitettiin varmistamaan, että tilausvahvistukset ulkoisille palveluoperaattoreille lähetetään ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään viiden (5) työpäivän kuluttua tilauksen tekemisestä. Vaasan Läänin Puhelin Oy veloitettiin vielä ilmoittamaan asennuksen valmistumisesta aina viipymättä vuokraajalle Viestintäviraston suosituksen edellyttämällä tavalla.

Kokkolan Puhelin Oy:n selvityksestä käy ilmi, että ulkoisten operaattorien työmääräysten tilausjärjestelmään avaamiseen menee useita päiviä enemmän aikaa kuin oman palveluoperaattorin työmääräysten avaamiseen. KOPUn mukaan tämä johtuu siitä, että ulkoisen palveluoperaattorin puutteelliset ja epäselvät tilaukset aiheuttavat ylimääräistä työtä ja hidastavat tilausten käsittelyä. Jotta ulkoisen operaattorin tilauksen käsittelyajan hitaus ei näyttäisi oman palveluoperaattorin suosimiselta, käyttää KOPU selvityksensä mukaan oman palveluoperaattorinsa tilausten rekisteröintiin vastaavasti enemmän aikaa. Näin oman ja ulkoisen palveluoperaattorin tilausten kokonaiskäsittelyaikaero on alle kolme (3) kalenteripäivää.

KOPUn toimitusajat ylittävät Viestintäviraston suosituksen (304/2005 S) mukaisen kahden viikon ajan. KOPUn selvityksestä on kuitenkin pääteltävissä, että kokonaistoimitusajan pituus johtuu osittain siitä, että ulkoisen operaattorin tilaukset ovat puutteellisia ja virheellisiä. Viestintävirasto toteaaakin, että palveluoperaattorien olisi syytä kiinnittää huomiota tilausten virheettömyyteen ja täydellisyyteen ja lisätä jälleenmyyjensä tietämystä laajakaistatuotteista ja niiden toimittamiseen liittyvistä seikoista niin, että verkko-operaattoreille lähetettävät tilaukset eivät virheellisyyksiensä ja puutteellisuksiensa vuoksi lisäisi laajakaistaliittymien kokonaistoimitusaikoja.

Todettakoon vielä, että vaikka KOPUn toimitusajat ylittivät kahden viikon ajan, tilausten kokonaistoimitusajoissa ei kuitenkaan ole ollut tammikuun – huhtikuun 2005 välisenä aikana kolmea kalenteripäivää suurempaa eroa oman palveluoperaattorin ja ulkoisen palveluoperaattorin välillä.

Toimitus

KOPUn selvityksestä käy ilmi, että yhtiö on useissa tapauksissa ilmoittanut asennuksen valmistumisesta tilaajalle vasta 6 kalenteripäivän kuluttua tilauksen valmistumisesta. Viestintävirasto toteaa, ettei menettely tältä osin täytä Viestintäviraston suosituksen (304/2005 S) edellytystä siitä, että toimituksen valmistuminen ilmoitetaan vuokraajalle viipymättä.

5. PÄÄTÖS

Viestintävirasto katsoo yllä mainituin perustein, että Kokkolan Puhelin Oy on noudattanut viestintämarkkinalain nojalla annetuissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä asetettua syrjimättömyysvaatimusta toimittaessaan tilaajayhteystuotteita ja tukkuta-son laajakaistapalvelua ulkoisille palveluyrityksille lähes samassa ajassa kuin omalle palveluyritykselle tai ainakin niin, ettei toimitusaikaero ole ylittänyt kolmea (3) työpäivää.

Viestintävirasto kuitenkin katsoo, että asennuksen valmistumisesta tulisi ilmoittaa aina viipymättä vuokraajalle Viestintäviraston suosituksen(304/2005 S) edellyttämällä tavalla.

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, 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.

Yli-insinööri

Pekka Koskenheimo

Lakimies

Sirpa Sillstén

LIITE

Valitusosoitus

TIEDOKSI

Elisa Oyj