



9.2.2005

1236/532/2005

Sonera Carrier Networks Oy

JULKINEN

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS SONERA CARRIER NETWORKS OY:N TOIMITUSEHTOJEN SYRJIMÄTTÖMYYDESTÄ

ASIANOSAINEN

Sonera Carrier Networks Oy (jälj. Sonera)

TOIMENPIDEPYYNNÖN TEKIJÄT

KPY Verkot Oy (jälj. KPY)
Elisa Oyj (jälj. Elisa)

1. TOIMENPIDEPYYNTÖ

KPY ja Elisa ovat pyytäneet Viestintävirastoa selvittämään Soneran toimitusaikojen syrjimättömyyden. KPY:n toimenpidepyyntö koskien Soneran HMV-aluetta Pohjois-Savossa on tullut vireille 4.11.2004. Elisan koko Soneran HMV-aluetta koskeva toimenpidepyyntö on tullut vireille 19.11.2004. Lisäksi mm. Kymen Puhelin Oy on valittanut Soneran toimitusaikojen syrjivyydestä Pohjois-Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa.

Sekä KPY että Elisa pitävät Soneran toimitusaikoja erittäin pitkinä (1,5-2,5 kk) ja epäilevät Soneran toimittavan laajakaistatuotteita omalle palveluoperaattorilleen TeliaSonera Finland Oyj:lle (jälj. TSF) huomattavasti nopeamassa ajassa kuin kilpaileville palveluoperaattoreille. Todisteena syrjinnästä Elisa pitää mm. Soneran mainosta Kittilä-lehdessä, jossa se lupaa 3-4 viikon toimitusajan omille asiakkailleen.

Molemmissa toimenpidepyynnöissä pidetään erittäin pahana ongelmana toimitusajan ohella tilausvahvistusten toimittamisen hitautta tai vahvistuksen puuttumista kokonaan. Elisan mukaan Sonera pystyy toimittamaan tilausvahvistuksen vasta 4-5 viikon kuluttua tilauksesta. Elisa tuo lisäksi esille hylättyjen tilausten poikkeuksellisen runsaan lukumäärän.

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.

Tilanteen selvittämiseksi Viestintävirasto pyysi 27.5.2004 kaikilta HMV- asemassa olevilta verkkoyrityksiltä tilastotietoja toimitusajoista ja niiden syrjimättömyydestä touko-heinäkuussa 2004. Saatujen tilastotietojen perusteella voitiin todeta, että keskimääräiset toimitusajat olivat useimmissa teleyrityksessä olleet seuranta-aikana touko-heinäkuussa lähellä Viestintäviraston suosituksen mukaista 2 viikkoa. Tilastojen perusteella toimitusajoissa ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta havaittu myöskään merkittäviä eroja omalle palveluyritykselle ja kilpaileville palveluyrityksille toimitettujen yhteyksien välillä. Uusi selvitys loka-joulukuun toimitusajoista HMV-yrityksiltä pyydettiin 29.12.2004.

Viestintävirasto kiinnitti teleyrityksille 27.10.2004 lähettämässään kirjeessä huomiota teleyritysten tilaus-toimitusprosesseihin ja toimitusehtojen syrjimättömyyteen. Lisäksi Viestintäviraston saamien tilastojen ja muiden yhteydenottojen perusteella päätettiin tehdä erillistarkastus valituihin teleyrityksiin toimitusehtojen syrjimättömyyden selvittämiseksi tarkemmin. Yksi tarkastuksen kohteeksi valituista teleyrityksistä oli Sonera.

Viestintävirasto on tehnyt Soneraan kaksi tarkastusta. Ensimmäinen tarkastus Soneraan toimitusaikojen syrjimättömyyden selvittämiseksi tehtiin 26.11.2004. Tarkastuksessa selvitettiin Soneran tilaus- ja toimitusprosessin toimintaa ja syrjimättömyyttä sekä Soneran toimitusajoja sen omalle palveluoperaattorille ja ulkoisille palveluoperaattoreille. Tarkastuksessa Soneraa pyydettiin toimittamaan Viestintävirastolle tilastotietoja tilaajayhteystuotteiden ja tukkutasen laajakaistapalvelun toimitusajoista ja niiden syrjimättömyydestä marraskuun 2004 ja tammikuun 2005 välisenä aikana.

Tarkastusajan sopimisen jälkeen Viestintävirasto sai Soneran toimitusajoista toimenpidepyynnöt Elisalta ja KPY:ltä. Soneralta pyydettiin 17.12.2004 vielä erillistä vastinetta tehtyihin toimenpidepyyntöihin. Myös loppuasiakkailta on tullut Viestintävirastoon kymmeniä valituksia.

Toinen tarkastus Soneraan tehtiin 28.1.2005, jolloin selvitettiin toimitusprosessiin tehtyjä muutoksia sekä toimitusmäärien ja -aikojen ja niiden syrjimättömyyden kehitystä ensimmäisen tarkastuksen jälkeen.

2.1 SONERALTA SAATU SELVITYS

Sonera on toimittanut Viestintävirastolle tarkastuksissa 26.11.2004 ja 28.1.2005 esitetyt materiaalit sekä sovitun mukaisesti tietoja sen toimitusajoista ja niiden syrjimättömyydestä 13.12.2004 sekä 13.1.2005.

Lisäksi Sonera on toimittanut erikseen vastineensa Elisan ja KPY:n tekemiin toimenpidepyyntöihin 14.1.2005.

Tilausmäärät ja toimitusajat

Soneran keskimääräiset toimitusajat TSF:n ADSL-tuotteelle ja ulkoisten operaattoreiden tilaamille DSL-operaattorituotteille¹ viikoilla 41/2004-4/2005 on esitetty alla olevassa taulukossa².

Taulukossa esitetyt toimitusajat ovat kalenteripäiviä. Ulkoisten palveluoperaattoreiden osalta todellinen läpimenoaika on mitattu www-tilausrajapintaan syötetystä tilauspäivästä valmistusilmoituksen tekemispäivään. Todellinen läpimenoaika on sama kuin ulkoisen palveluoperaattorin kokema toimitusaika ja vastaa TSF:n ADSL-tuotteen osalta mitattua läpimenoaikaa. Tekninen läpimenoaika puolestaan kuvaa tilauksen läpimenoaikaa Soneran sisäisissä järjestelmissä. Tekniseen läpimenoaikaan ei ole laskettu mukaan tilauskäsittelyyn ja valmistumiskuittauksen lähettämiseen kuluva manuaalisyötä. Ero toimitusajoissa kuvaa ensisijaisesti TSF:n ADSL-tuotteiden läpimenoajan ja DSL-operaattorituotteiden todellisen läpimenoajan erotusta. Lisäksi suluissa on esitetty TSF:n ADSL-tuotteen läpimenoajan ja DSL-operaattorituotteen teknisen läpimenoajan erotus.

Vko	TSF ADSL läpimenoai- ka vrk	DSL-operaattorituote		ero toimi- tusajoissa vrk	
		tekninen lä- pimenoaika vrk	todellinen läpimenoaika vrk		
41	[]	[]	[]	(0)	2,3
42	[]	[]	[]	(1,7)	6,8
43	[]	[]	[]	(2,4)	10,8
44	[]	[]	[]	(1,3)	14,6
45	[]	[]	[]	(2,5)	19,7
46	[]	[]	[]	(-1,6)	16,9
47	[]	[]	[]	(-10,5)	19,1
48	[]	[]	[]	(-4,0)	29,5
49	[]	[]	[]	(2,8)	37,4
50	[]	[]	[]	(3,9)	37,1
51	[]	[]	[]	(5,7)	37,5
52	[]	[]	[]	(3,6)	29,6
53	[]	[]	[]	(1,6)	25,3
1	[]	[]	[]	(0,1)	25,0
2	[]	[]	[]	(-1,1)	26,6
3	[]	[]	[]	(-4,9)	22,3
4	[]	[]	[]	(-8,6)	18,3

Taulukko 1: TSF:n ADSL-tuotteen ja DSL-operaattorituotteen keskimääräiset toimitusajat viikoilla 41/2004–4/2005, Soneran 13.1., 2.2. ja 4.2.2005 toimittamien selvitysten mukaisesti

¹ Taulukossa on vertailtu ainoastaan TSF:n oman ADSL-tuotteen ja DSL-operaattorituotteen tilausmääriä ja toimitusaikoja, koska ne ovat tuotteina parhaiten vertailukelpoisia.

² Kaikki [] -merkityt kohdat on poistettu salassa pidettävänä (JulKL 24.1 § 20 k.)

Soneran todellinen toimitusaika tilaajayhteystuotteille (koko tilaajayhteys ja tilaajayhteyden yläkaista) loka-joulukuussa on vaihdellut [] päivän välillä. Tekninen läpimenoaika tilaajayhteystuotteille on vaihdellut loka-kuun [] päivästä joulukuun [] päivään.

Viestintäviraston 26.11.2004 tekemän tarkastuksen yhteydessä ja sen jälkeen Sonera toimitti Viestintävirastolle tietoja ainoastaan tilausten teknisestä läpimenoajasta. Viestintäviraston tiedusteluun todellisesta läpimenoajasta Soneran edustajat esittivät, että tekniseen läpimenoaikaan tulee korkeintaan 5 päivän lisä, joka johtuu valmistumisilmoituksen viivästymisestä. Todellisesta läpimenoajasta Sonera antoi Viestintävirastolle tarkempia tietoja ensimmäisen kerran vasta 13.1.2005 toimittamassaan selvityksessä. Sen jälkeenkin Sonera totesi vielä KPY:n ja Elisan tekemiin toimenpidepyyntöihin 14.1.2005 antamassaan vastineessa, että ero toimitusajoissa on ollut 3-7 päivää.

Tammikuussa toimitusaikoja on Soneran mukaan saatu lyhennettyä siten, että ulkoisten operaattoreiden uusien tilausten toimitusajat ovat olleet 3-4 viikkoa, kun ne pahimmillaan olivat yli 8 viikkoa. Keskimääräiset toimitusajat ovat kuitenkin vielä tammikuussa huomattavasti tätä pitempiä vanhojen tilausten suuresta määrästä johtuen.

Tilausten ja toimitusten määrät

Sonera on toimittanut TSF:n ADSL-tuotteita ja ulkoisten palveluoperaattoreiden tilaamia DSL-operaattorituotteita³ viikoilla 41/2004-5/2005 suhteessa tilausmääriin alla olevan taulukon mukaisesti.

Ulkoisten palveluoperaattoreiden osalta taulukossa on esitetty www-tilausrajapintaan syötettyjen ja www-tilausrajapintaan valmistuneeksi ilmoitettujen tilausten määrä, mikä vastaa TSF:n ADSL-tuotteen osalta mitattuja tilaus- ja toimitusmääriä. Prosentuaalinen määrä kertoo, kuinka monta toimitusta tietyllä viikolla on tehty suhteessa samalla viikolla tehtyihin tilauksiin.

³ Taulukossa on vertailtu ainoastaan TSF:n oman ADSL-tuotteen ja DSL-operaattorituotteen tilausmääriä, koska ne ovat tuotteina parhaiten vertailukelpoisia.

Vko	TSF ADSL			DSL-operaattorituote		
	Tilattu (kpl)	Toimitettu (kpl)	%	Tilattu (kpl)	Toimitettu (kpl)	%
41	[]	[]	181,9	[]	[]	78,5
42	[]	[]	127,6	[]	[]	68,9
43	[]	[]	234,5	[]	[]	54,4
44	[]	[]	214,9	[]	[]	20,1
45	[]	[]	376,9	[]	[]	70,5
46	[]	[]	228,7	[]	[]	15,3
47	[]	[]	56,0	[]	[]	17,4
48	[]	[]	43,6	[]	[]	19,3
49	[]	[]	46,2	[]	[]	28,9
50	[]	[]	51,7	[]	[]	26,6
51	[]	[]	83,0	[]	[]	36,5
52	[]	[]	102,4	[]	[]	41,4
53	[]	[]	66,4	[]	[]	90,3
1	[]	[]	69,1	[]	[]	72,1
2	[]	[]	123,7	[]	[]	67,9
3	[]	[]	116,3	[]	[]	123,2
4	[]	[]	80,3	[]	[]	105,9
5	[]	[]	103,4	[]	[]	131,1
yht.	[]	[]	100,7	[]	[]	59,6

Taulukko 2: Toimitettujen TSF ADSL-tuotteiden ja DSL-operaattorituotteiden määrä suhteessa tehtyihin tilauksiin Soneran 7.2.2005 toimittaman selvityksen mukaisesti

Loppuun asti käsiteltyjen tilausten määrä kasvaa hiukan, kun valmistuneeksi ilmoitettujen yhteyksien määrään (yhteensä 59,6 % viikoilla 41/2004-5/2005) lisätään hylätyt tilaukset. Hylättyjä tilauksia on Soneran mukaan ollut viikoilla 41-5 yhteensä [] kpl. Yhteensä loppuun asti käsiteltyjen tilausten määrä nousee silloin [] kappaleeseen eli 77,3 %:iin tilauksista.

Tilaaajayhteystuotteiden (koko tilaaajayhteys ja tilaaajayhteyden rinnakkaiskäyttö) tilauksia ulkoisilta palveluoperaattoreilta on tullut lokakuussa [] kpl, marraskuussa [] kpl ja joulukuussa [] kpl.

Soneran mukaan erityisesti ulkoisten operaattoreiden tilausmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti ja ennakoimattomasti lokakuusta lähtien. Alkuvuonna (01-07/2004) Sonera sai ulkoisilta palveluoperaattoreilta DSL-operaattorituotteiden tilauksia keskimäärin [] kpl/kk ja tilaaajayhteystilauksia ja tilaaajayhteyden rinnakkaiskäyttötilauksia yhteensä keskimäärin [] kpl/kk.

Tilaus- ja toimitusprosessi

Sonera on ottanut käyttöönsä sähköisen www-tilausrajapinnan (Solita) Elisan kanssa toukokuussa 2004 ja Saunalahden, Songin ja Finnet-ryhmän operaattoreiden kanssa syksyllä 2004.

Ulkoiset palveluoperaattorit lähettävät tällä hetkellä tilauksensa pääsääntöisesti www-tilausrajapinnan kautta. Joissain tapauksissa tilaus toimitetaan vielä sähköpostitse. Tilaukset syötetään www-tilausrajapinnasta tai

sähköpostitilauksesta manuaalisesti Soneran omaan tilausjärjestelmään []. Tilausjärjestelmästä tilaus etenee verkkorekisteröintiin [], jonka jälkeen tilaajalle voidaan toimittaa tilausvahvistus www-tilausrajapintaan. Verkkorekisteröinnin jälkeen yhteys on valmis asennettavaksi. Asennuksen jälkeen palveluoperaattorille lähetetään kuittaus toimituksesta www-tilausrajapinnan kautta.

Tilaus- ja toimitusprosessin ongelmana on Soneran mukaan manuaalivaiheiden lukumäärä ja niiden ruuhkautuminen. Tilausmäärän kasvettua tilauksia ei ole pystytty käsittelemään yhtä paljoa kuin niitä on tehty. Manuaalityön ruuhkautuminen vaikuttaa erityisesti ulkoisten palveluoperaattoreiden tekemien tilausten tilauskäsittelyyn, tilausvahvistusten lähettämiseen ja valmiiden töiden kuittauksiin. Tilauskäsittelyn lisäksi ulkoisten operaattoreiden DSL-operaattorituotteiden tilaukset on tähän asti provisioitu manuaalisesti.

TSF:n oma myyntihenkilöstö pääsee syöttämään tilauksen suoraan tilausjärjestelmään, josta se etenee verkkorekisteröintiin. Oman palveluoperaattorin tilaamien yhteyksien provisiointi tapahtuu lähtökohtaisesti automaattisesti.

Sekä ulkoisten että oman palveluoperaattorin tilaukset päättyvät loppujen lopuksi samaan asennusjonoon.

Sonera on ryhtynyt toimenpiteisiin toimitusprosessin automatisoimiseksi ja järjestelmien yhtenäistämiseksi. Hankkeiden aikataulut ovat kuitenkin myöhässä tilausmäärien kasvuun nähden. Sonera on 13.1.2005 toimittamansa selvityksensä mukaan käynnistämässä automaattiprovisiointia [] kuluessa. Tilauskäsittelyn automatisointi on suunniteltu toteutettavaksi [].

Sonera ilmoittaa myös rekrytoineensa syksyn aikana huomattavan määrän henkilöitä käsittelemään operaattoritoimituksia. Soneran mukaan sen toimituskyky on toimenpiteiden ansiosta kasvanut huomattavasti ja tulee vielä kasvamaan viimeksi tulleiden henkilöiden oppiessa työskentelemään itsenäisesti.

Tilausvahvistusten ja valmistusilmoitusten toimittaminen

Soneralla on ollut suuria ongelmia tilausvahvistusten toimittamisessa ulkoisille palveluoperaattoreille. Pahimmillaan Sonera on pystynyt toimittamaan tilausvahvistuksen vasta samaan aikaan valmistusilmoituksen kanssa, kun tilattu yhteys on jo toimitettu.

Keskimäärin tilausvahvistuksen toimittamiseen on kulunut joulukuussa tilaajayhteystuotteiden osalta Elisalle [] päivää ja Finnet Verkot Oy:lle [] päivää ja DSL-operaattorituotteen osalta Elisalle [] päivää ja Finnet Verkot Oy:lle [] päivää. Joulukuussa tilausvahvistus on ylipäättään pystytty toimittamaan Elisalle noin 34 %:iin tilauksista ja Finnet Verkot Oy:lle noin 25 %:iin tilauksista.

Tammikuussa tilausvahvistuksia on saatu jo tehtyä enemmän kuin uusia tilauksia on tullut sisään ja tilausvahvistukseen kuluva aikaa on saatu lyhennettyä. Soneran mukaan tammikuun aikana tullessiin tilauksiin saadaan tehtyä tilausvahvistukset ulkoisille palveluyrityksille 5 työpäivän kuluessa tilauksesta. Tilausvahvistus sisältää yhteystunnuksen ja toimitus-

päivän. Tilausvahvistuksessa ilmoitettu asennuspäivä on sitova myös alihankkijalle kytkentätöitä varten.

Valmistumisilmoitus pystyttiin pahimmillaan antamaan vasta useiden viikkojen kuluttua yhteyden asennuksesta. Tammikuussa Sonera on kuitenkin pystynyt tekemään myös valmistumisilmoituksia enemmän kuin uusia tilauksia on tehty ja tällä hetkellä valmistumisilmoitus saadaan tehtyä poikkeustapauksia lukuun ottamatta yhden työpäivän kuluessa asennuksesta.

Hylkäykset

Soneran antaman selvityksen mukaan tilaajayhteystuotteiden tilauksista on jouduttu hylkäämään lokakuussa 6,4 %, marraskuussa 19,1 % ja joulukuussa 16,1 %. DSL-operaattorituotteiden tilauksista on jouduttu hylkäämään lokakuussa 18,2 %, marraskuussa 21,3 % ja joulukuussa 20,2 %.⁴

Suurin syy tilausten hylkäykselle on se, että asiakkaalla on jo yksi laajakaistayhteys eikä verkossa sen vuoksi ole vapaata kapasiteettia. Mikäli vapaata kapasiteettia löytyy, yhteys toimitetaan, vaikkei asiakas olisi irtisanonut vanhaa liittymäänsä.

Soneran mukaan ongelmana liittymien vaihtotilanteissa on myös se, etteivät vanhan liittymän irtisanominen ja uuden liittymän tilaus aina kohtaa toimitusprosessissa. Irtisanomisilmoitus ohjataan tällä hetkellä Soneran omalle palveluoperaattorille ja sen käsittely hoidetaan pääasiassa automaattisesti, kun taas ulkoisen palveluoperaattorin tekemä uusi tilaus etenee normaalin tilausprosessin mukaisesti. Sonera on ryhtynyt toimenpiteisiin parantaakseen prosessiaan tältä osin.

Osa hylkäyksistä on johtunut puutteellisesta saatavuudesta: yhteyksiä on tilattu väärälle keskitinalueelle tai muulle kuin Soneran toimialueelle tai Soneralla ei ole DSLAM:ia kyseisellä keskitinalueella.

Sonera on myös saanut loka-tammikuussa poikkeuksellisen runsaan määrän virheellisiä tilauksia. Elisalta on tullut yhteensä [] virheellistä tilausta, joista [] kpl tuli yhden viikon aikana tammikuussa.

Joitakin hylkäyksiä on tehty myös siksi, että operaattori on itse perunut tilauksen.

3. SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Päätökseen sovelletaan 25.7.2003 voimaan tullutta 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.

⁴ Luvut perustuvat Soneran 2.2.2005 toimittamiin tietoihin.

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.

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 jäljempänä tässä laissa säädettyin edellytyksin ja ehdoin velvollisuus:

...

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

...

14) noudattaa kustannussuuntautunutta hinnoittelua ja muutoinkin syrjimättömiä ehtoja siten kuin 37 §:ssä säädetään.

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 muutoinkin noudattaa 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.

Soneralle 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 Soneralle 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.

Soneralla annetuissa päätöksissä Soneralla on todettu olevan huomattava markkinavoima alueilla, joilla Posti- ja telelaitoksella oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993 asti. Sonera on edellä mainituissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä 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 ja laittilan vuokrauksessa (Viestintävirasto 304/2004 S). Suosituksen mukaan sekä tilaajayhteyden että tilaajayhteyden yläkaistan tulisi olla käytettävissä kahden viikon kuluessa tilauksen saapumisesta, ellei muuta sovita.

Suosituksessa todetaan myös, että tilausvahvistus tulisi toimittaa viikon kuluessa tilauksen saamisesta ja että toimituksen valmistumisesta ilmoitetaan tilaajalle välittömästi.

4. PERUSTELUT

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

Toimitusaikojen syrjimättömyys on yksi osa syrjimättömiä toimitusehtoja, mutta toimitusehtojen on myös muilta osin kohdeltava samanlaisessa tilanteessa olevien teleyrityksiä tasapuolisesti ja HMOV-yrityksen on tarjottava itse käyttämiään tai tytäryhtiölleen tarjoamia palveluita vastaavin ehdoin myös kilpaileville teleyrityksille.

Toimitusaikojen syrjimättömyys

Viestintävirasto on päätöksissään (mm. Elisan toimitusaikojen syrjimättömyydestä annetut päätökset 16/532/2002 ja 23/532/2004) 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.

Soneran toimitusajat ovat lokakuusta 2004 lähtien olleet poikkeuksellisen pitkiä erityisesti ulkoisille palveluoperaattoreille. Myös ero toimitusajoissa Soneran oman palveluoperaattorin ja ulkoisten palveluoperaattoreiden välillä on ollut erittäin pitkä. Pahimmillaan eroa on ollut 37,5 päivää ja koko joulukuun ajan ero on ollut yli 25 päivää. Jo tällä perusteella voidaan todeta, ettei Soneran toimitusprosessia ole toteutettu ulkoisten palveluoperaattoreiden kannalta syrjimättömällä tavalla.

Viestintävirasto huomauttaa, että toimitusaikaeroa laskettaessa on tarkasteltava nimenomaan ulkoisten palveluoperaattoreiden kokemaa todellista toimitusaikaa, eikä tilauksen teknistä läpimenoaikaa, mistä Sonera on 13.1.2005 asti ja vielä vastineessaan 14.1.2005 toimittanut tietoja Viestintävirastolle. Toimitusprosessia ei voida katsoa syrjimättömäksi sillä perusteella, että ulkoisten palveluoperaattoreiden tekemien tilausten tekninen läpimenoaika on ollut lähellä Soneran oman palveluoperaattorin tekemien tilausten toimitusaikaa.

Sonera perustelee eroa toimitusajoissa tilausmäärän voimakkaalla ja enakoimattomalla kasvulla ja siitä johtuvalla manuaalityövaiheiden ruuhkautumisella. Tilausmäärän kasvaessa erityisesti tilausten syöttäminen Soneran omaan tilausjärjestelmään ja jo asennettujen yhteyksien valmistumiskuittausten syöttäminen www-rajapintaan ovat ruuhkautuneet pahasti. Oman palveluoperaattorin tilausten toimitusta on nopeuttanut myös automaatio yhteyksien provisioinnissa.

Viestintävirasto on 23.9.2002 antamassaan päätöksessä (dnro 16/532/2002) todennut, että tilapäinen, pitempi toimitusaika laajakaistatuotteiden kysynnän ruuhkautuessa voi olla hyväksyttävää. Viestintävirasto katsoo, että Sonera ei kuitenkaan voi perustellusti vedota kysynnän ruuhkahuipun aiheuttamaan toimitusaikojen tilapäiseen pitkittymiseen, koska toimitusongelmat ovat jatkuneet jo useita kuukausia. Lisäksi kysynnän ruuhkahuippujen mahdollisesti aiheuttamien toimitusviiveiden tulisi kohdistua tasapuolisesti sekä Soneran omaan että ulkopuolisiin palveluoperaattoreihin, kun ne tällä hetkellä kohdistuvat lähinnä ulkoisten palveluoperaattoreiden tilauksiin.

Erityisen moitittavana voidaan pitää sitä, että Soneran toimitusajat ulkoisille palveluoperaattoreille ovat pidentyneet viikon 47 jälkeen samalla, kun se on pystynyt lyhentämään toimitusaikoja omalle palveluoperaattorilleen.

Todisteena ulkoisten palveluoperaattoreiden syrjivästä kohtelusta voidaan pitää myös sitä, että Sonera on säännönmukaisesti toimittanut oman palveluoperaattorinsa tilauksia suhteessa enemmän kuin ulkoisten palveluoperaattoreiden. Erityisen korostunut ero on tarkasteltaessa ulkoisten palveluoperaattoreiden osalta www-tilausrajapintaan valmiiksi kuitattujen tilausten määrää suhteessa sinne tehtyihin tilauksiin. Kaiken kaikkiaan viikoilla 41/2004-5/2005 Soneran toimitusten määrä sen omalle palveluoperaattorille on ollut 100,7 % tehtyjen tilausten määrästä, kun ulkoisille palveluoperaattoreille vastaava luku on ollut 59,6 % ja eri syistä johtuneet hylkäykset mukaan lukienkin vain 77,3 %.

Toimitusten määrän suhteesta tehtyjen tilausten määrään voidaan myös todeta, että ulkoisten palveluoperaattoreiden osalta tilauksia on lokajoulukuussa tullut enemmän kuin Sonera on pystynyt niitä toimittamaan. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkoisten palveluoperaattoreiden avoinna olevien tilausten määrä on koko ajan kasvanut. Vasta tammikuussa Soneran toimituskyky on ollut suurempi kuin sen saama tilausmäärä.

Soneran on ilmoittanut Viestintävirastolle käynnistäneensä projektin toimitusprosessinsa manuaalivaiheiden vähentämiseksi ja ulkoisten operaattoreiden DSL-operaattorituotetilausten provisioinnin automatisoimiseksi. Sonera on selvityksensä mukaan myös palkannut lisää henkilöstöä käsittelemään kasvanutta tilausmäärää. Viestintävirasto pitää Soneran suunnittelemaa ja osin jo toteuttamia toimenpiteitä tilauskäsitteilyn automatisoimiseksi ja henkilöresurssien kasvattamiseksi myönteisenä kehityssuuntana tilaus- ja toimitusprosessin tasapuolistamiseksi. Ottaen huomioon toimenpiteiden toteutuksen suunniteltu aikataulu, ne ovat kuitenkin yksin riittämättömiä syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi lähitulevaisuudessa.

Viestintävirasto viittaa Elisa Oyj:lle 12.5.2004 antamaansa päätökseen toimitusaikojen syrjimättömyydestä ja katsoo, että ruuhkahuiput huomioon ottaen myös Soneran verkkotuotteiden tilaus- ja toimitusprosessista voi syntyä toimitusaikoihin poikkeustapauksia lukuun ottamatta perustellusti korkeintaan kolmen (3) työpäivän ero. Kolmen työpäivän eroa voidaan perustella Soneran tapauksessa lähinnä tilauskäsitteilystä ja valmistuskuitausten toimittamisesta aiheutuvalla manuaaliteollisuudella.

Tilausvahvistusten toimittaminen

Toimitusaikojen pituuden lisäksi kilpailevia teleyrityksiä syrjiväksi menettelyksi voidaan katsoa kohtuuttoman pitkät viiveet tilausvahvistusten toimittamisessa.

Kilpailevan palveluoperaattorin kannalta toimitusajan sisältävän tilausvahvistuksen saaminen kohtuullisessa ajassa on joissain tapauksissa jopa olennaisempaa kuin varsinaisen toimitusajan pituus, koska vasta tilausvahvistuksen saatuaan kilpaileva palveluoperaattori pystyy vahvistamaan toimitusajan omalle asiakkaalleen.

Soneran oma palveluoperaattori saa toimitusajan suoraan Soneran järjestelmästä syöttäessään tilauksen sinne, mutta kilpaileva palveluoperaattori on riippuvainen Soneran sille lähettämästä tilausvahvistuksesta. Joulukuun aikana keskimääräinen DSL-operaattorituotteen tilausvahvistukseen kulunut aika oli Elisalle [] päivää ja Finnet Verkot Oy:lle [] päivää. Joulukuussa tilausvahvistus on ylipäätään pystytty toimittamaan

Elisalle noin 34 %:iin tilauksista ja Finnet Verkot Oy:lle noin 25 %:iin tilauksista.

Sonera on tammikuun aikana nopeuttanut tilausvahvistusten antamista ja uusien tilausten osalta se pystyy lähettämään tilausvahvistuksen 5 työpäivän kuluessa tilauksen saapumisesta.

Viestintäviraston suosituksen mukaan tilausvahvistus tulisi antaa viikon kuluessa tilauksen saapumisesta. Viestintävirasto katsoo, että syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi tilausvahvistuksen antamiseen saa kullua poikkeustapauksia lukuun ottamatta korkeintaan 5 työpäivää siitä, kun kilpaileva palveluoperaattori on syöttänyt tilauksensa www-tilausrajapintaan.

Hylkäykset

Sonera on hylännyt poikkeuksellisen suuren osan ulkoisten palveluoperaattoreiden tekemistä tilauksista. Soneran hylkäysprosentti DSL-operaatortuotteista on ollut loka-joulukuussa noin 20 %.

Hylkäykset johtuvat suurelta osin laajakaistaliittymien siirtotilanteista. Ulkoisen operaattorin tilaamaa yhteyttä ei pystytä toimittamaan ennen kuin vanha liittymä on irtisanottu, koska verkossa ei ole vapaata kapasiteettia. Uuden palveluoperaattorin tekemä tilaus ja vanhan liittymän irtisanomisilmoitus eivät myöskään aina kohtaa Soneran toimitusprosessissa, jolloin tilaus hylätään turhaan tai asiakkaalle tulee katkos palvelun toimintaan.

Viestintävirasto katsoo, että verkko-operaattorin on aina tilauksen yhteydessä varmistettava, onko verkossa vapaata kapasiteettia. Ulkoisen operaattorin tilausta ei saa hylätä yksinomaan sen vuoksi, että asiakkaalla on jo yksi laajakaistaliittymä käytössään.

Liittymien siirto palveluoperaattorilta toiselle on prosessina melko monimutkainen ja suhteellisen uusi kaikille operaattoreille. Viestintävirasto onkin yhdessä teleyritysten kanssa selvittänyt prosessit-työryhmässä parhaita käytäntöjä siirtotilanteiden sujuvuuden varmistamiseksi. Siirto-prosessia koskevat suositukset kirjataan tilaajayhteyksien ja laittilojen vuokrauksen menettelytapoja koskevaan Viestintäviraston suositukseen sen uusimisen yhteydessä. Viestintävirasto katsoo, että Soneran tulisi kuitenkin jo nyt kiinnittää huomiota uusien tilausten ja niiden yhteydessä tehtyjen irtisanomisilmoitusten käsittelyyn syrjimättömällä tavalla.

Sonera on hylännyt melko paljon tilauksia myös virheellisten tilausten vuoksi tai siksi, ettei sillä ole DSLAM:ia alueella, jota tilaus koskee. Tältä osin Soneran menettely ei ole kuitenkaan ollut Viestintäviraston käsityksen mukaan syrjivää.

5. PÄÄTÖS

Viestintävirasto katsoo, että Sonera ei ole yllä mainituin perustein noudattanut viestintämarkkinalain nojalla annetuissa Viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevissa päätöksissä asetettua syrjimättömyysvaatimusta toimittaessaan tilaajayhteystuotteita ja tukkutason laajakaistapalvelua Soneran omalle palveluyritykselle selvästi lyhyemmässä ajassa kuin ulkoisille palveluyrityksille ja toimittaessaan yhteyksiä omalle palveluoperaattorilleen suhteessa tilauksiin huomattavasti enemmän kuin ulkoisille palveluoperaattoreille. Viestintävirasto katsoo Soneran rikkooneen syrjimättömyysvaatimusta myös toimittaessaan tilausvahvistukset ulkoisille palveluoperaattoreille kohtuuttoman pitkän ajan kuluttua tilauksesta.

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

Lisäksi Soneran tulee varmistaa, että tilausvahvistukset ulkoisille palveluoperaattoreille lähetetään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään viiden (5) työpäivän kuluttua tilauksen tekemisestä.

Viestintävirasto katsoo, että Soneran tulee kiinnittää huomiota myös liittymien siirtoprosessin sujuvuuden parantamiseen ja erityisesti siihen, että uuden palveluoperaattorin tekemä tilaus ja irtisanomisilmoitus vanhasta liittymästä käsitellään syrjimättömällä tavalla.

Viestintävirasto on jo 27.5.2004 lähettämässään selvityspyynnössä kiinnittänyt HMV-yritysten huomiota toimitusaikojen syrjimättömyyteen ja 26.11.2004 tekemässään tarkastuksessa kehottanut Soneraa ryhtymään toimenpiteisiin toimitusprosessin syrjimättömyyden varmistamiseksi. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen Viestintävirasto katsoo, että Soneran tulee saattaa toimitusprosessinsa tämän päätöksen mukaiseksi päätöksen tiedoksisaannin jälkeen tulleiden tilausten osalta kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi saamisesta. Kaikki avoinna olevat tilaukset on kuitenkin hoidettava syrjimättömästi ja lähtökohtaisesti tilausjärjestyksessä.

Viestintävirasto pyytää Soneraa toimittamaan tilastotiedot toimitusaikojensa syrjimättömyydestä Viestintävirastolle kuukausittain aina seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä 31.5.2005 asti. Toimitettavista tiedoista on käytävä ilmi tilaajayhteys- ja DSL-operaattorituotteiden tilausmäärät ja keskimääräiset toimitusajat Soneran omalle palveluoperaattorille ja ulkoisille palveluoperaattoreille sekä keskimääräinen tilausvahvistuksen antamiseen kulunut aika. Soneraa pyydetään toimittamaan erikseen tiedot kaikkien tilausten ja päätöksen tiedoksi saannin jälkeen tulleiden tilausten keskimääräisistä toimitus- ja tilausvahvistusajoista.

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.

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 Sanna Hughes, p. (09) 6966 870.

Johtaja Tapani Rantanen

Lakimies Sanna Hughes

LIITTEET

Valitusosoitus

TIEDOKSI

Kilpailuvirasto
Elisa Oyj (julkisin osin)
KPY Verkot Oy (julkisin osin)