

Jakelussa mainitut (Lounet Oy ja Turun Puhelin Oy)

Lounet Oy:n toimenpidepyyntö 14.2.2002

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS TURUN PUHELIN OY:N SUOSTUMUSMENETTELYN  
LAINMUKAISUUDESTA TILAAJAYHTEYDEN ERIYTETYSSÄ KÄYTÖSSÄ

Lounet Oy:n toimenpidepyyntö

Lounet Oy (jäljempänä Lounet) pyysi 14.2.2002 Viestintävirastoa tutki-  
maan, menetteleekö Turun Puhelin Oy (jäljempänä Turun Puhelin) tele-  
lainsäädännön mukaisesti edellyttäessään puhelinliittymän liittymäsopi-  
muksen haltijan suostumusta, jos muu loppukäyttäjä kuin liittymäsopi-  
muksen haltija on tekemässä sopimusta kyseisen liittymän tilaajayhtey-  
den vapaata kapasiteettia (ns. yläkaistaa) käyttäen toteutetusta ADSL-  
liittymästä toisen teleyrityksen kanssa.

Lounet viittasi tutkintapyynnössään telemarkkinalain (1396/1997) 15 §:n  
1 momentin 2a kohdan tilaajayhteyden vapaana olevan kapasiteetin  
vuokraussäännökseen.

Säännökset

Euroopan parlamentin ja Euroopan Unionin neuvoston tilaajayhteyksien  
eriytetystä tarjoamisesta antaman asetuksen 2887/2000 3 artiklan 2  
kohdan mukaan ilmoitettujen operaattoreiden (markkinavoimaltaan  
huomattavat teleyritykset) on toteutettava käyttöoikeuden saaneiden  
(kaikki teleyritykset) kohtuulliset pyynnöt saada eriytetty oikeus käyttää  
tilaajayhteyksiä ja liitännäispalveluja avoimin, kohtuullisin ja syrjimättö-  
min ehdoin. Pyyntöistä voidaan kieltäytyä vain tekniseen toteutettavuus-  
teen tai verkon toimintakyvyn ylläpitotarpeeseen liittyvien objektiivisten  
kriteereiden perusteella. Asetuksen 9. perustelukohdan mukaan ilmoitet-  
tua operaattoria ei voida vaatia tarjoamaan yhteyksiä, joita se ei val-  
tuuksiensa puitteissa kykene toimittamaan, esimerkiksi silloin, jos pyyn-  
nön täyttäminen loukkaisi lakiin perustuvia riippumattoman kolmannen  
osapuolen oikeuksia.

EY-asetuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksella ei rajoiteta jäsen-  
valtioiden oikeuksia pitää voimassa tai ottaa käyttöön yhteisön oikeuden  
mukaisia toimenpiteitä, jotka sisältävät yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Telemarkkinalain (396/1997, muutettu 314/2001) 15.1 §:n 2a kohdan  
mukaan jokaisella on oikeus vuokrata televerkkoyrityksiltä liittymäsopi-  
muksen tehneen käyttäjän kiinteän televerkon tilaajayhteyden vapaana

olevaa välityskykyä tilaajayhteyden varustamiseksi teknisillä laitteilla siten, että tilaajayhteydellä samanaikaisesti tarjotaan useita palveluita. Kyseisen lainkohdan hallituksen esityksen (hallituksen esitys telemarkkinain muuttamiseksi HE 73/2000 s. 14) perusteluissa todetaan, että oikeus vuokrata tilaajajohdon välityskykyä olisi vain silloin, kun teleyrityksellä on kyseisen tilaajajohdon käyttöä koskeva *voimassaoleva liittymäsopimus saman loppukäyttäjän kanssa*.

#### Asian käsittely ja Turun Puhelimen vastine

Viestintävirasto pyysi 7.3.2002 Turun Puhelinta antamaan Viestintävirastolle vastineensa Lounetin toimenpidepyyntöön ja muun mahdollisen selvityksen, johon haluaa asiassa viitata. Selvityksessä pyydettiin erityisesti ottamaan huomioon Turun Puhelimen näkemys siitä, kuinka laajasti Turun Puhelimen asiakkaidensa kanssa tekemät liittymäsopimukset kattavat koko tilaajayhteyden käyttöä.

Turun Puhelin antoi vastineen 25.3.2002 (asiamiehenä Asianajotoimisto Procopé & Hornborg Oy).

Selvityksessään Turun Puhelin toteaa, että Lounetin ADSL-asiakkaan ollessa Turun Puhelimen kiinteän verkon toimialueella Lounet lähettää Turun Puhelimelle saatavuuskyselyn asiakkaan tilaajayhteyden kapasiteetista, ja jos kapasiteettia on saatavilla, tilauksen yläkaistan käytöstä. Edelleen Turun Puhelin toteaa, että kun teleyritykset ovat sopineet liittymän yläkaistan vuokraamisesta, samaan liittymään ei voida enää tilata yläkaistaa vaativia palveluita, ellei ensin tehtyä palvelun käyttöönottoa pureta. Edelleen Turun Puhelin selvittää, että teknisistä syistä kaikkia tilaajayhteyden puhetaajuuksilla ja yläkaistalla toteutettuja palveluita ei voida aina toteuttaa yhtä aikaa vaan ne voivat rajoittaa toisiaan.

Turun Puhelin viittaa vastauksessaan EY-asetuksen 2887/2000 perustelujen kohtaan 9, telemarkkinain 15.1 §:n 2a kohdan perusteluihin hallituksen esityksessä 73/2000 sekä liikenneministeriön kiinteiden televerkkojen tilaajayhteyksien vuokraamisesta teleyritykselle antaman päätöksen (468/1997) 6 §:ään, jonka mukaan "televerkkoyrityksen ja teleyrityksen tulee kiinnittää erityistä huomiota loppukäyttäjien tietoturvaan luovutettaessa tilaajayhteyksiä tai niitä käytettäessä".

Sopimusoikeudelliselta kannalta Turun Puhelin toteaa, ettei sillä ole liittymäsopimuksen perusteella oikeutta rajoittaa liittymän käyttöä kuulematta liittymänhaltijaa. Yläkaistan vuokraaminen kolmannelle taholle (toiselle loppukäyttäjälle) rajoittaa liittymänhaltijan mahdollisuutta ottaa yläkaista omaan käyttöönsä, voi rajoittaa puhetaajuuksilla käytettäviä palveluita ja voi Turun Puhelimen käsityksen mukaan nykytekniikalla aiheuttaa tietoturvan heikkenemistä vikatilanteissa tai jos yläkaistan käyttäjä manipuloi liittymää. Näistä syistä ja telelainsäädännön perusteella Turun Puhelin katsoo, ettei sillä ole oikeutta eikä myöskään velvollisuutta vuokrata yläkaistaa ilman liittymäsopimuksen haltijan suostumusta.

Turun Puhelin korostaa vielä, että suostumus vaaditaan vain, jos loppukäyttäjä ei ole sama ja että suostumus vaaditaan tasapuolisesti teleyrityksestä riippumatta, myös Turun Puhelimen ollessa itse yläkaistan käyttäjänä. Yhtiö toteaa myös, ettei menettelyjä vuokrattaessa koko tilaajayhteys toiselle teleyritykselle telepalvelujen tarjoamista varten voida verrata tässä suhteessa tilaajayhteyden välityskyvyn osan vuokraami-

seen, sillä vuokrattaessa koko yhteys toiselle teleyritykselle Turun Puhelin ei ole missään sopimussuhteessa loppukäyttäjään, vaan liittymäsopimuksen tämän kanssa tekee jokin toinen teleyritys.

#### Lounetin lausunto 26.4.2002 Turun Puhelimen vastineesta

Viestintävirasto pyysi 12.4.2002 Lounetia halutessaan lausumaan Turun Puhelimen vastineesta. Lausunnossaan 26.4.2002 Lounet korostaa, että valtakirjaa ei saisi edellyttää silloin, kun ADSL-asiakas asuu samassa taloudessa Turun Puhelimen liittymäsopimuksen haltijan kanssa. Edelleen Lounet toteaa käsityksensä, etteivät ainakaan Turun Puhelimen yleiset toimitusehdot estäisi tilaajayhteyden vapaan kapasiteetin vuokraamista eri loppukäyttäjän ADSL-palvelua varten. Lounet katsoo, että tilaajayhteys on täysin Turun Puhelimen hallinnassa, ei siis puhelinliittymäsopimuksen tehneen loppukäyttäjän hallinnassa. Edelleen Lounet katsoo, että syy yläkaistan vuokraamisvelvollisuuden yhdistämiseen liittymäsopimuksen olemassaoloon telemarkkinalaissa olisi maksurasituksen jakamisen sääntely. Lounet esittää myös, että tietoturva rinnakkaiskäyttötilanteissa olisi usein turvattavissa käyttämällä tilaajayhteyden toista kupariparia. Lounetin tietojen mukaan valtakirjamenettelyä ei ole käytössä muualla maassa, mutta Lounet katsoo, että menettelyn hyväksyminen voi aiheuttaa sen leviämisen muihin teleyrityksiin ja heikentää kilpailun edellytyksiä.

#### Päätös ja perustelut

Tilaajayhteys on kiinteän televerkon osa, joka on loppukäyttäjän liittymän ja sitä lähimmän sellaisen telelaitteen välillä, jolla voidaan ohjata viestejä. Liittymällä tarkoitetaan telemarkkinalain määritelmän mukaan televerkon rajapintaa<sup>1</sup>, jossa käyttäjä pääsee yleiseen televerkkoon ja jossa määritellään tekniset rajapintaeritelmät (liityntäpiste), ja soveltuvin osin teleyrityksen ja käyttäjän välistä oikeussuhdetta. Tilaajayhteys on televerkon omistavan yrityksen hallitsema pullonkaularesurssi, jonka välityskapasiteetin eri taajuusalueita käyttäen on teknisesti mahdollista tarjota loppukäyttäjälle erilaisia palveluita. Sekä kansallisessa että EY-lainsäädännössä asetetun tilaajayhteyden vapaan välityskapasiteetin vuokrausvelvoitteen ja -ehtojen tarkoitus on edistää kilpailua siten, että kilpailevat teleyritykset voivat tarjota loppukäyttäjälle palveluita saman fyysisen tilaajayhteyden kautta. Toisin kuin Lounet esittää, Viestintävirasto katsoo, että myös telemarkkinalaissa tilaajayhteyden vapaan kapasiteetin vuokrahinnalle asetetun 50 %:n hintakaton tarkoitus on ensisijaisesti säännellä teleyritysten välistä kilpailua, ei suoraan loppukäyttäjän oikeuksia.

Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, säännöksillä ei ole tarkoitus rajoittaa loppukäyttäjän oikeutta määrätä tilaajayhteytensä kautta tarjottavien palveluiden käyttöön otosta. Tarkoitus on toisin sanoen avata kilpailu tilaajayhteyden teleyrityspäässä, mutta ei puuttua siihen, miten oikeussuhteet (esim. perheessä, yrityksessä tai yhteisössä) on järjestetty loppukäyttäjätasolla. EY-asetuksen perusteluosa tukee niitä yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita, että jokainen voi tehdä sopimuksia vain omien valtuuksiensa rajoissa ja ettei sopimuksella voida

---

<sup>1</sup> Liittymäsopimuksen tehneen loppukäyttäjän tilaajayhteyden katsotaan ulottuvan loppukäyttäjän pistorasiaan asti, vaikka tilaajayhteyden omistavan teleyrityksen omistusoikeus ei ulotukaan kiinteistön sisäisen puhelinverkon osuuteen tilaajayhteydestä.

pätevästi rajoittaa kolmannen osapuolen oikeuksia. Liittymäsopimuksen haltijalla on liittymäsopimuksensa perusteella oikeus luottaa siihen, että hän saa sopimukseen perustuvat palvelut ja ettei niitä rajoiteta ilman hänen suostumustaan.

Telemarkkinalain perusteluissa on pidetty lähtökohtana, että tilaajayhteyden kautta tarjottavilla palveluilla on sama loppukäyttäjä. Saman tilaajayhteyden eri taajuusalueiden kautta toteutettavat palvelut voivat teknisesti vaikuttaa toisiinsa ja joissain tapauksissa estää tietyn palvelun käytön. Loppukäyttäjän katsotaan vakiintuneesti tilaajayhteyden käyttöä koskevan sopimuksen tehdessään saavan valintavallan eri siirtotaajuuksien käyttöönottamisesta. Viestintävirasto katsoo siksi, että puhelinliittymäsopimuksen tehneellä loppukäyttäjällä on lähtökohtaisesti oikeus määrätä liittymäsopimuksen tarkoittaman yhteyden vapaana olevan kapasiteetin käytöstä.

Viestintävirasto toteaa, etteivät Turun Puhelimen ja Lounetin esille ottamat tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttöön liittyvät tietoturvanäkökohdat vaikuta ratkaisevasti siihen, että tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttöön katsotaan tarvittavan liittymäsopimuksen haltijan suostumus. Suostumuksen tarvetta puoltaa se, että tilaajayhteydelle sijoitettavan puhe- ja ylätaajuudet erottavan jakosuotimen teknisten ominaisuuksien takia puhe- ja ylätaajuuksilla välitetyn viestinnän kuunteleminen voi joissain tapauksissa olla mahdollista myös ylätaajuuksilla välitetyn viestinnän käyttämiseen tarkoitettusta johtohaarasta. Sen sijaan Lounetin esittämää ratkaisua tilaajayhteyden johdon toisen parin käytöstä tietoturvan parantamiseksi Viestintävirasto ei pidä relevanttina, sillä jotta eri taajuuksilla välitetyn liikenteen erottamisella eri parille olisi tältä kannalta merkitystä, erottaminen tulisi tehdä jo keskittimessä, ja tällöin ei olisi enää kysymyksessä tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttö vaan kaksi eri tilaajayhteyttä.

EY-asetuksessa 2887/2000 korostetaan syrjimättömiä ja tasapuolisia vuokrausehtoja ja -menettelyjä ja oikeutetaan (4.3 artikla) kansallinen sääntelyviranomaisen puuttumaan asiaan varmistaakseen, ettei ketään syrjitä. Viestintävirasto katsoo, että koska Turun Puhelin edellyttää selvityksensä mukaan suostumuksen varmistamista myös konsernin sisällä, vaatimusta voidaan pitää teleyritysten suhteen tasapuolisena.

Viestintävirasto toteaa, että pyrittäessä vuokraamaan tilaajayhteyden vapaana olevaa kapasiteettia muun kuin liittymäsopimuksen tehneen loppukäyttäjän palvelua varten Turun Puhelimella on oikeus varmistua loppukäyttäjän suostumuksesta asianmukaisesti ja luotettavasti. Viestintävirasto katsoo, ettei teleyritystä voida velvoittaa luottamaan oletamiin suostumuksen olemassaolosta asunto-osoitteen tai muun vastaavan seikan perusteella. Virasto korostaa kuitenkin, että varmistusmenettely on käytännössä toteutettava siten, ettei se tosiasiallisesti tarpeettomasti hankaloita kilpailijoiden toimintaa. Turun Puhelimella on myös katsottava olevan velvollisuus edesauttaa toiminnassaan suostumuksen mahdollisimman joustavaa selvittämistä.

Liittymäsopimus on liikenne- ja viestintäministeriön telepalveluiden toimitusehtojen yleisistä perusteista antaman päätöksen (478/1997) 4 §:n mukaan tehtävä kirjallisesti, mikä huomioon ottaen vaatimusta liittymäsopimuksen haltijan kirjallisesta suostumuksesta sopimuksen tarkoittaman tilaajayhteyden vapaan kapasiteetin vuokraamisesta muun

loppukäyttäjän palvelua varten voidaan pitää perusteltuna, joskaan ei välttämättömänä.

Viestintävirasto katsoo, että Turun Puhelin ei menettele telelainsäädännön vastaisesti edellyttäessään tilaajayhteyden liittymäsopimuksen haltijan suostumusta, jos *muu loppukäyttäjä* kuin liittymäsopimuksen haltija on tekemässä sopimusta kyseisen liittymän tilaajayhteyden vapaata kapasiteettia (ns. yläkaistaa) käyttäen toteutetuista palveluista. Viestintävirastolla ei siten ole syytä velvoittaa Turun Puhelinta telemarkkinalain 36 §:n nojalla korjaamaan menettelyään.

#### Muutoksenhaku

Tähän päätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta Turun hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Yli-insinööri Pekka Koskenheimo

Lakimies Anne Lohtander

Jakelu  
(valitusosoitus)

Turun Puhelin Oy  
Lounet Oy

Liite

Valitusosoitus

Tiedoksi

Teleyritykset (sähköinen jakelu)  
Finnet-liitto ry  
FiCom ry  
Liikenne- ja viestintäministeriö/Viestintämarkkinaosasto  
Kilpailuvirasto