

Mikkelin Puhelin Oyj

PÄÄTÖS

**MIKKELIN PUHELIN OYJ:N NOUSEVAN JA LASKEVAN LIIKENTEEN MAKSUJEN SÄÄDÖS-
TENMUKAISUUS**

Asianosainen

Mikkelin Puhelin Oyj

Toimenpidepyynnön tekijä

Elisa Oyj

1. VIREILLETULO

Viestintävirasto vastaanotti 14.10.2003 Elisa Oyj:n toimenpidepyynnön Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan ja laskevan liikenteen maksuista. Elisa Oyj pyysi virastoa tutki-
maan, ovatko Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan ja laskevan liikenteen maksut viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisia. Viestintävirasto toteaa, ettei asiassa ollut edellytyksiä uuden viestintämarkkinalain 126 §:n mahdollistamalle sovittelumenettelylle.

Viestintävirasto pyysi 20.10.2003 kirjeellään Mikkelin Puhelin Oyj:tä osoittamaan nousevasta ja laskevasta liikenteestä perimiensä maksujen säädöstenmukaisuuden eli maksujen kustannussuuntautuneisuuden.

2. MIKKELIN PUHELIN OYJ:N ASEMA MARKKINOILLA

Mikkelin Puhelin Oyj:llä on liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen 20.06.2002, DN:o 844/32/2002 mukaisesti huomattava markkinavoima (HMV) paikallisessa teletoiminnassa kiinteissä televerkoissa niillä toimialueilla, joilla Mikkelin Puhelinyhdistyksellä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993.

Viestintäviraston 6.2.2004 antaman päätöksen, DN:o 775/934/2003, mukaisesti Mikkelin Puhelin Oyj:llä on huomattava markkinavoima kiinteästä puhelinverkosta nousevan liikenteen markkinoilla yhtiön perinteisellä toimialueella. Viestintäviraston 6.2.2004 antaman päätöksen, DN:o 716/934/2003, mukaisesti Mikkelin Puhelin Oyj:llä on vastaavasti huomattava markkinavoima yksittäiseen kiinteään puhelinverkkoon laskevan liikenteen markkinoilla. Mainitut Viestintäviraston päätökset tulevat voimaan 1.3.2004 ja korvaavat voimaan tultuaan aiemman liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen tässä asiassa tarkasteltavien tuotemerkkinoiden osalta.

Mikkelin Puhelin Oyj toimii alueellaan sekä telepalveluyrityksenä että televerkkoyrityksenä. Telepalveluyritys myy telepalveluita asiakkailleen ja ostaa yhteyden muodostamisessa tarvittavat televerkkopalvelut televerkkoyritykseltä.

3. TELEVERKKOJEN YHTEENLIITTÄMISEN HINNOITTELUA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

3.1. Kansallinen lainsäädäntö

Viestintämarkkinalaki (393/2003)

Uusi viestintämarkkinalaki (393/2003) on tullut voimaan 25.7.2003. Viestintämarkkinalakia sovelletaan sen 3 §:n mukaan viestintämarkkinoihin, jollei jäljempänä toisin säädetä. Viestintämarkkinoilla tarkoitetaan verkkopalvelun ja viestintäpalvelun sekä näihin liittyvien palvelujen tarjontaa koskevia markkinoita.

Yhteenliittämisellä tarkoitetaan viestintämarkkinalain 2 §:n 13 kohdan mukaan eri viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen aineellista ja toiminnallista yhdistämistä sen varmistamiseksi, että käyttäjät pääsevät toisen teleyrityksen viestintäverkkoon ja viestintäpalveluihin.

Teleyritysten hinnoittelusta ja hinnoittelun valvonnasta säädetään viestintämarkkinalain 8 luvussa. Lain 86 § asettaa teleyritykselle velvollisuuden osoittaa, että sen tuotteesta tai palvelusta perimä hinta on kustannussuuntautunut ja syrjimätön, jos yrityksellä on velvollisuus kustannussuuntautuneeseen tai syrjimättömään hinnoitteluun ja hinnoittelua koskeva asia on Viestintäviraston käsittelyssä.

Viestintämarkkinalain 112 § koskee tietojen luovuttamista viranomaiselle. Sen mukaan teleyrityksellä on ministeriön ja Viestintäviraston pyynnöstä velvollisuus kerätä teletoiminnan ohjauksen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Tiedot on liike- ja ammattisalaisuuksien estämättä luovutettava ministeriölle ja Viestintävirastolle.

Aiempaan, 25.7.2003 kumottuun viestintämarkkinalakiin (396/1997) perustuvat teleyritysten oikeudet ja velvollisuudet pysyvät nykyisen viestintämarkkinalain 139 § 2 momentin nojalla voimassa siihen asti, kunnes Viestintävirasto on tehnyt lain 17 §:n mukaisen markkina-analyysin ja sen seurauksena asettanut teleyritykselle uuden viestintämarkkinalain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet.

Viestintävirasto on 6.2.2004 antanut päätökset Mikkelin Puhelin Oyj:n huomattavasta markkinavoimasta kiinteästä puhelinverkosta nousevan liikenteen markkinoilla (DN:o 775/934/2003) ja yksittäiseen kiinteään puhelinverkkoon laskevan liikenteen markkinoilla (DN:o 716/934/2003). Viestintäviraston päätökset tulevat voimaan 1.3.2004. HMV-päätösten voimaan tultua Mikkelin Puhelin Oyj:n tulee noudattaa yhtiölle huomattavan markkinavoiman yrityksenä näissä päätöksissä asetettuja velvoitteita nousevan ja laskevan liikenteen markkinoilla. Nämä velvoitteet ovat:

- yhteenliittämiselvöllisyys, VML 39 §,
- hinnaston ja toimitusehtojen julkaisuelvöllisyys, VML 33 §,
- syrjimättömyys ja hinnoittelun kustannussuuntautuneisuus, VML 37 § ja 84 §,
- kustannuslaskentajärjestelmän käyttö, VML 87 § sekä
- eriyttäminen, VML 89 §.

Viestintämarkkinalaki (396/1997, kumottu)

Aiemman viestintämarkkinalain 18 § 1 momentin 1) kohdan mukaan teleyritykset sopivat keskenään telemaksuista, jotka peritään televerkkojen ja telepalveluiden yhteenliittämisestä lain 3. luvun mukaisesti. Teleyritysten keskinäisten maksujen tulee 18 § 3 momentin mukaisesti olla tasapuoliset ja kohtuulliset suoritteiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin nähden, milloin teleyritysten huomattavan markkinavoiman vuoksi vapaa hinnoittelu muutoin johtaisi siihen, että lain 1 §:n mukaisia tavoitteita ei saavuteta tai milloin Euroopan yhteisöjen lainsäädännössä edellytetään joidenkin telemaksujen tällaista sääntelemistä. Lain 18 § 4 momentin nojalla ministeriö määrää tarvittaessa tässä pykälässä tarkoitettujen telemaksujen yleisistä perusteista, kustannusten laskemisesta, maksujen julkisuudesta ja erittelystä.

Teleyritysten televerkkojen ja -palvelujen yhteenliittämisestä annetun liikenneministeriön päätöksen 1393/1997 (jäljempänä yhteenliittämispäätös) 16 §:n mukaan markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen perimien yhteenliittämismaksujen tulee olla julkisia, riittävästi eriteltyjä ja kohtuullisessa suhteessa suoritekustannuksiin. Yhteenliittämismaksut voivat sisältää kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle. Maksuista tulee julkaista riittävän eritelty hinnastot ehtoineen. Yhteenliittämispäätöksen 25 §:n mukaan markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen tulee tarjota kaikille telepalveluyrityksille yhteenliittämistä tasapuolisoin ehdoin ja kustannuksiin nähden kohtuullisilla hinnoilla.

Yhteenliittämispäätöksen 16 §:n mukaan teleyrityksen on otettava käyttöön laskentajärjestelmä, jonka kuvauksesta selviävät käytetyt kustannusten standardit ja käytetyt kirjanpitoimenettelyt sekä yhteenliittämisen kustannusten ja osakustannusten jako pääluokkiin sekä jakosäännöt.

3.2. Euroopan yhteisön säännökset

Yhteenliittämistä säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (2002/19/EY, jäljempänä käyttöoikeusdirektiivi). Myös käyttöoikeusdirektiivin mukaiset käyttöoikeus ja yhteenliittämiselvöllisyys, jotka olivat voimassa en-

nen käyttöoikeusdirektiivin voimaantulopäivää pysyvät voimassa kunnes näitä velvollisuuksia on tarkasteltu uudelleen ja asiasta tehty päätös 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Yhteenliittämismaksujen periaatteista säädettiin aiemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi (97/33/EY, jäljempänä yhteenliittämisdirektiivi) 7 artiklassa. Yhteenliittämisdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan yhteenliittämismaksuissaoudatetaan avoimuuden ja kustannuksiin suhteuttamisen periaatetta. Sen organisaation, joka tarjoaa liittymistä palveluihinsa, on todistettava, että maksut perustuvat todellisiin kustannuksiin sisältäen kohtuullisen tuoton investointeihin nähden. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia organisaatiolta täydelliset perustelut yhteenliittämismaksuista ja tarvittaessa vaatia muutosta maksuihin. 7 artiklan 4 kohdan mukaan yhteenliittämismaksut on yhteisön lainsäädännön mukaisesti eriteltävä riittävästi, jotta pyynnön tekijä ei joudu maksamaan sellaisesta, joka ei liity suoranaisesti pyydettyyn palveluun.

Suomessa yhteenliittämisdirektiivi saatettiin voimaan viestintämarkkinalailla (396/1997) ja viestintämarkkinalain nojalla annetulla ministeriön yhteenliittämispäätöksellä (1393/1997). Käyttöoikeusdirektiivi on saatettu voimaan viestintämarkkinalailla (393/2003).

4. VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA

Viestintävirasto on tutkinut Mikkelin Puhelin Oyj:n yhteenliittämishinnoittelua viestintämarkkinalain 119 ja 126 §:n nojalla. Viestintämarkkinalain 119 §:n nojalla Viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintämarkkinalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Jos joku katsoo, että teleyritys toimii näiden vastaisesti, asian voi saattaa lain 126 §:n nojalla Viestintäviraston tutkittavaksi. Jos joku rikkoo viestintämarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi lain 126 §:n nojalla velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Viestintäviraston toimivaltaan kuuluu viestintämarkkinalain 126 §:n nojalla tutkia, ovatko yrityksen itse määrittelemät hinnat kohtuullisia ja tarvittaessa velvoittaa saattamaan hinnat kohtuullisiksi.¹ Viestintävirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa määrittellä yhteenliittämishintoja.

5. ASIAN SELVITTÄMINEN

Selvityspyynnön johdosta Mikkelin Puhelin Oyj toimitti 10.11.2003 päivätyn selvityksen nousevasta ja laskevasta liikenteestä perimistään maksuista ja niiden perusteista. Viestintävirasto katsoi toimitetun selvityksen puutteelliseksi. Virasto pyysi 17.11.2003 ja 19.12.2003 Mikkelin Puhelin Oyj:ltä lisäselvityksiä nousevan ja laskevan liikenteen maksujen hinnoittelutavasta. Yhtiö toimitti lisätietoja 21.11.2003 sekä 23.12.2003.

Viestintävirasto lähetti 16.1.2004 Mikkelin Puhelin Oyj:lle tiedoksi perusteet, joiden nojalla virasto valmisteli päätöstä Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan ja laskevan liikenteen maksujen säädöstenmukaisuudesta. Mikkelin Puhelin Oyj:lle annettiin mahdollisuus lausua perusteista 30.1.2004 mennessä. Mikkelin Puhelin Oyj toimitti lausuntonsa sekä uusia selvityksiä Viestintävirastolle 30.1.2004.

¹ Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 23.08.2001/1927 KHO:2001:40

6. YHTEENLIITTÄMINEN JA MIKKELIN PUHELIN OYJ:N NOUSEVASTA JA LASKEVASTA LIIKENTEESTÄ PERIMÄT MAKSUT

Paikallisteleverkko muodostuu ydinverkosta (keskukset ja yhdysjohdot) ja tilaajajohdoverkosta (tilaajayhteydet keskuksista ja keskittimistä tilaajille sekä keskusten ja keskittimien tilaajakohtaiset osat). Yhteenliittämisen kustannuksissa otetaan huomioon vain ydinverkosta aiheutuvia kustannuksia.

Mikkelin Puhelin Oyj käyttää paikallisteleverkkoaan

- 1) liikenteeseen tilaajaliittymästä Mikkelin Puhelin Oyj:n paikallisteleverkon muihin tilaajaliittymiin (paikallisteleliikenne),
- 2) liikenteeseen tilaajaliittymästä Mikkelin Puhelin Oyj:n paikallisteleverkon ja muiden televerkkojen väliseen yhteenliittämispisteeseen (nouseva liikenne),
- 3) liikenteeseen muiden televerkkojen ja Mikkelin Puhelin Oyj:n paikallisteleverkon yhteenliittämispisteestä tilaajaliittymään (laskeva liikenne) ja
- 4) muihin palveluihin kuten esimerkiksi kiinteiden yhteyksien tarjoamiseen.

Nousevan ja laskevan liikenteen kustannuksia voidaan tarkastella osana Mikkelin Puhelin Oyj:n ydinverkon kokonaiskustannuksia. Kustannusten jakoa varten on selvitettävä koko ydinverkon kustannukset sekä se, miten verkkoa on käytetty paikallisteleliikenteeseen, nousevaan liikenteeseen ja laskevaan liikenteeseen sekä muihin palveluihin.

Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevasta ja laskevasta liikenteestä perimät maksut

Nousevan liikenteen maksu on Mikkelin Puhelin Oyj:n perimä korvaus toiselta teleyritykseltä Mikkelin Puhelin Oyj:n paikallisverkon käytöstä soitettaessa Mikkelin Puhelin Oyj:n kiinteän verkon liittymästä yhteenliittämispisteen kautta toisen teleyrityksen verkkoon siten, että Mikkelin Puhelin Oyj ei peri paikallisverkko-osuuden puhelumaksua erikseen soittajalta. Tällaisessa tapauksessa palvelua tarjoava osapuoli määrää kokonaisasiakashinnan suuruuden.

Laskevan liikenteen maksu on Mikkelin Puhelin Oyj:n perimä korvaus toiselta teleyritykseltä Mikkelin Puhelin Oyj:n paikallisverkon käytöstä Mikkelin Puhelin Oyj:n verkkoon laskevan liikenteen osalta. Laskevaa liikennettä on teleyritysten välisessä kauttakulutusyhteenliittämispisteessä vastaanotetun liikenteen siirto ja välitys tilaajaliittymiin.

Mikkelin Puhelin Oyj:llä oli asian käsittelyn alkaessa käytössään 1.5.1999 voimaan tullut yhteenliittämishinnasto, jossa nousevan liikenteen maksu on 3,616 snt/kpl ja 0,7064 snt/min, telealueen sisäinen laskevan liikenteen maksu on 2,7751 snt/kpl ja 0,5887 snt/min ja telealueiden välinen laskevan liikenteen maksu on 1,5137 snt/min.

Mikkelin Puhelin Oyj on muuttanut hinnastoaan 1.1.2004 alkaen. Uudessa hinnastossa nousevan liikenteen maksu on muuttunut, uusi hinta on 4,1 snt/kpl ja 0,57 snt/min. Laskevan liikenteen maksut ovat säilyneet ennallaan. Mikkelin Puhelin Oyj ei ole 30.1.2004 toimittamassaan lausunnossa maininnut hinnastomuutoksesta, eikä muutoinkaan asian käsittelyn yhteydessä ole ilmoittanut maksujen muuttumisesta. Yhtiö ei ole myöskään antanut mitään selvitystä siitä, miten uusi nousevan liikenteen hinta on johdettu kustannuksista.

7. MIKKELIN PUHELIN OYJ:N NOUSEVAN JA LASKEVAN LIIKENTEEN MAKSUJEN ARVIOINTI

Mikkelin Puhelin Oyj toimitti virastolle selvityksiä yhdysliikenteen maksujen perusteena olevista kustannuksista. Lähtökohtana Mikkelin Puhelin Oyj:n toimittamissa laskelmissa on verkon jälleenhankintahinta, minkä perusteella on määritelty poistot ja verkkoon sitoutunut pääoma, sekä kustannusseurannasta saadut tiedot käyttö- ja yleiskustannuksista. Yhtiön mukaan ydinverkon kokonaiskustannukset sisältävät ydinverkon kustannukset ja ydinverkon osuuden hallinnon kustannuksista. Yhtiön mukaan kustannukset eivät sisällä muun kuin ydinverkkotoiminnan kustannuksia.

Käyttökustannukset ja yleiskustannukset

Käyttökustannukset muodostuvat ydinverkon kunnossapidossa tarvittavien materiaalien, palkkojen, sosiaalikulujen ja muiden toimintakulujen vuonna 2002 aikaansaamista kustannuksista. Mikkelin Puhelin Oyj kohdistaa ydinverkkotoiminnalleen yleiskustannuksina tieto-, henkilöstö-, materiaali-, talous- ja kiinteistöhallinnon kustannuksia. Yhtiö on jakanut yleiskustannuksensa henkilöstökustannusten suhteessa. Käyttö- ja yleiskustannukset muodostavat merkittävän osuuden yhtiön esittämistä ydinverkon kokonaiskustannuksista.

Verkon jälleenhankintahinta

Ydinverkon jälleenhankintahinnan arviointi keskusten, keskittimien ja voimalaitteiden osalta on tehty yhtiön ilmoituksen mukaan hyödyntäen viimeisimpien hankintasopimusten hintatietoja sekä asennus- ja käyttöönotto-työkustannuksia. Viestintävirasto katsoo, että Mikkelin Puhelin Oyj:n esittämät jälleenhankintahinnat, erityisesti keskittimien jälleenhankintahinnat, ovat korkeat. Yhtiön ilmoittamat keskittimien jälleenhankintahinnat ovat keskimäärin moninkertaiset verrattuna muiden viraston tarkastelemien teleyritysten käyttämiin jälleenhankintahintoihin.

Yhdysjohtokäytössä olevan valokaapeliverkon jälleenhankintahinnan yhtiö on laskenut rakennetun valokaapeliverkon pituuden ja keskimääräisen rakentamiskustannuksen avulla. Yhtiön laskelman perusteella laskettu valokaapeliverkon keskimääräinen rakentamiskustannus kilometriä kohti on korkeampi verrattuna useiden muiden teleyritysten vastaavissa selvityksissä ilmoittamiin rakentamiskustannuksiin. Viestintävirasto katsoo yhtiön laskelmassaan käyttämän keskimääräisen rakentamishinnan epäuskottavaksi. Yhtiön esittämän rakentamiskustannuksen käyttäminen johtaa niin suureen yhdysjohtoverkon jälleenhankintahintaan, ettei virasto voi katsoa sen vastaavan yhdysjohtoverkon jälleenhankinta-arvoa. Tämä taas johtaa siihen, että jälleenhankintahinnasta laskettavat poistot ovat liian suuret sekä jälleenhankintahinnasta laskettava nykykäyttöarvo on verkkoon sitoutunutta pääomaa suurempi. Nämä edelleen johtavat siihen, että laskelmassa esitetyt ydinverkon kokonaiskustannukset ovat todellisia kustannuksia suuremmat. Yhtiö on lisäksi ilmoittanut ydinverkon osuudeksi keskittimien välisten valokaapeleiden rakennetusta kapasiteetista ja rakennuskustannuksista prosenttiosuuden, jonka Viestintävirasto katsoo korkeaksi verrattuna muiden teleyritysten vastaavissa selvityksissä käytettyihin osuuksiin.

Yhdysjohtokäytössä olevan kuparikaapeliverkon jälleenhankintahinnan yhtiö on laskenut yhdysjohtokäyttöön rakennetun kuparikaapeliverkon pituuden ja keskimääräisen rakentamiskustannuksen avulla. Yhtiön laskelman perusteella laskettu kuparikaapeliverkon keskimääräinen rakentamiskustannus kilometriä kohti on korkeampi verrattuna useiden muiden teleyritysten vastaavissa selvityksissä ilmoittamiin rakentamiskustannuksiin. Viestintävirasto katsoo yhtiön laskelmassaan käyttämän keskimääräisen rakentamishinnan epäuskottavaksi. Yhtiön esittämän rakentamiskustannuksen käyttäminen johtaa niin suureen yhdysjohtoverkon jälleenhankintahintaan, ettei virasto voi katsoa sen vastaavan yhdysjohtoverkon jälleenhankinta-arvoa. Tämä taas johtaa siihen, että jälleenhankintahinnasta laskettavat poistot ovat liian suuret sekä jälleenhankintahinnasta laskettava nykykäyttöarvo on verkkoon sitoutunutta pääomaa suurempi. Nämä edelleen johtavat siihen, että laskelmassa esitetyt ydinverkon kustannukset ovat todellisia kustannuksia suuremmat.

Mikkelin Puhelin Oyj:n jälleenhankintahinnoilla ja niiden arviointitavalla on oleellinen merkitys hinnoittelussa, sillä yhtiö laskee poistot ja määrittää sitoutuneen pääoman ja siitä laskettavan tuoton jälleenhankintahintojen perusteella. Poistot ja tuotto muodostavat suurimman osan Mikkelin Puhelin Oyj:n ydinverkon kokonaiskustannuksista. Näin ollen poistoilla ja pääoman tuotolla on oleellinen vaikutus Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan ja laskevan liikenteen kustannuksiin sekä niistä johdettaviin nousevan ja laskevan liikenteen maksuihin.

Poistot

Mikkelin Puhelin Oyj on laskenut poistonsa ilmoitettujen jälleenhankintahintojen perusteella käyttäen kirjanpidossaan noudattamia suunnitelman mukaisia poistoajoja.

Yhdysjohtoverkon osalta yhtiö on käyttänyt hinnoittelun perusteena olevissa laskelmissa lyhyttä poistoajaa. Liian lyhyt poistoajaksi voi johtaa poistoihin jo kokonaan poistetuista, mutta edelleen käytössä olevista omaisuuseristä. Lyhyttä poistoajaa käytettäessä on huomioitava, että poistoajaksi vanhempaa verkon osaa ei tule sisällyttää mukaan jälleenhankintahintaan, jotta vältetään moninkertaisilta poistoilta. Toisin sanoen jo kokonaan poistetuista verkon osista ei tule enää uudelleen laskea lainkaan poistoja. Yhtiö ei ole selvityksessään esittänyt, miten käytettyä poistoajaksi vanhempi verkon osa on laskelmissa huomioitu. Viestintävirasto on arvioinnissaan käyttänyt yhdysjohtoverkon osalta pidempiä poistoajoja (valokaapeliverkon osalta 20 vuotta ja kuparikaapeliverkon osalta 25 vuotta), jotka viraston näkemyksen mukaan vastaavat paremmin todellista keskimääräistä poistoajaa. Viraston arvion mukaan pidempää poistoajaa käytettäessä ovat yhdysjohtoverkon kustannukset merkittävästi yhtiön esittämiä kustannuksia pienemmät.

Sitoutunut pääoma ja tuotto

Mikkelin Puhelin Oyj on laskenut verkkoon sitoutuneen pääoman ilmoitetusta jälleenhankintahinnasta lasketun nykykäyttöarvon perusteella. Viestintävirasto katsoo, että nykykäyttöarvon avulla saadaan lähtökohtaisesti laskettua kohtuullisen hyvä arvio ydinverkkoon sitoutuneesta pääomasta.

Yhtiön esittämissä laskelmissa on käytetty tuottoprosenttia, jota Viestintäviraston näkemyksen mukaan ei voida pitää kohtuuttomana.

Nousevan ja laskevan liikenteen maksujen laskeminen

Ydinverkon kustannukset Mikkelin Puhelin Oyj on selvityksessään jakanut poistojen ja tuoton osalta verkon eri osille eli keskuksille, keskittimille ja yhdysjohtoverkolle. Käyttö- ja yleiskustannukset yhtiö on kohdentanut yhdysliikenteelle omana eräänä osana verkkoa. Yhtiö on jakanut kustannukset eri puhelutapauksille ottaen huomioon puheluminuutit. Ydinverkon kokonaiskustannukset on siis kohdistettu eri puhelutapauksille ottaen huomioon verkon eri osien erilainen käyttö eri puhelutapauksissa.

Yhtiön mukaan ydinverkon kokonaiskustannukset sisältävät ydinverkon kustannukset ja ydinverkon osuuden hallinnon kustannuksista. Yhtiö ei ole selvityksissään esittänyt, onko muille tuotteille kohdistettavia kustannuksia karsittu pois. Mikkelin Puhelin Oyj tarjoaa kuitenkin hinnastonsa mukaan myös muita yhteenliittämistuotteita, esimerkiksi välilyönti- ja ohjauspalveluja sekä perii näistä tuotteista myös erilliset maksut. Yhtiö käyttää ydinverkkoaan lisäksi myös muuhun toimintaan kuin yhteenliittämiseen (mm. kiinteiden yhteyksien tarjonta).

Viestintävirasto toteaa, että minkään muun yhteenliittämistuotteen kustannuksia ei tule sisällyttää nousevan ja laskevan liikenteen kustannuksiin, muutoin nämä kustannukset tulevat perityksi toisilta teleyrityksiltä useaan kertaan eri tuotteiden hinnoissa. Kaikkien yhteenliittämismaksujen tulee perustua juuri kyseisen suorituksen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Jos kaikki ydinverkon kustannukset kohdistettaisiin pelkästään yhdysliikenteelle ja verkon sisäiselle liikenteelle, ei yhtiön tulisi periä

ydinverkon käytöstä toisilta teleyrityksiltä mitään muita maksuja kuin nousevan ja laskevan liikenteen maksuja.

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että Mikkelin Puhelin Oyj:n ydinverkkotoiminnan kustannuksista esittämissä selvityksissä ei ole osoitettu, että yhtiön voimassa olevat nousevan ja laskevan liikenteen maksut olisivat kohtuullisessa suhteessa kustannuksiin. Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan liikenteen maksujen tulee perustua Mikkelin Puhelin Oyj:n nousevan liikenteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin sekä laskevan liikenteen maksujen yhtiön laskevan liikenteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Mikkelin Puhelin Oyj:n on viestintämarkkinalain (393/2003) 86 §:n mukaan itse osoitettava hinnoittelunsa kustannussuuntautuneisuus.

Viestintävirasto katsoo edelleen, ettei Mikkelin Puhelin Oyj:n ole osoittanut riittäviä kustannusperusteita hinnoittelulle.

8. MIKKELIN PUHELIN OYJ:N LAUSUNTO

Mikkelin Puhelin Oyj toteaa lausunnossaan 30.1.2004 muun muassa, että keskittimien jälleenhankintahinnat perustuvat hankintasopimukseen ja siinä liitteenä olleeseen hintaluetteloon. Yhtiö toteaa myös, että keskittimet on pääsääntöisesti hankittu ennen kyseistä hankintasopimusta, joten Mikkelin Puhelimen hankintakustannukset ovat olleet käytännössä suuremmat kuin mitä laskelmassa on esitetty. Lausunnon liitteenä toimitetussa tilausvahvistuksessa viitataan hankintasopimukseen vuodelta 1991.

Viestintävirasto toteaa, että jälleenhankintahinnan käyttämisen ajatus on ottaa huomioon tekniikan kehityksestä ja muista syistä aiheutuneet hintojen muutokset. Lisäksi ydinverkon poistoja laskettaessa ja sitoutunutta pääomaa arvioitaessa ei keskittimien tai muidenkaan verkon komponenttien osalta tule sisällyttää laskelmaan poistoaikaa vanhempaa verkon osaa.

Lisäksi Mikkelin Puhelin Oyj toteaa lausunnossaan, että yhdysjohtokäytössä olevan valokaapeliverkon keskimääräisiä rakennuskustannuksia laskettaessa on käytetty yhtiön ja eri verkonrakennusurakoitsijoiden välisiä sopimushintoja, Finnet Logistiikka Oy:n ja laitetoimittajien välisten hankintasopimusten mukaisia kaapeli- ja laitehintoja, asfalttiurakoitsijoiden laskutushintoja ja muita todellisia hintoja. Yhtiön mukaan iso osa rakennetusta kuitukapasiteetista on vapaana ja vapaana olevat kuidut on laskettu ydinverkon osuudeksi.

Viestintävirasto toteaa, että yhtiön käyttämä ydinverkon osuudeksi laskettu osuus valokaapeliverkon kapasiteetista ja rakennuskustannuksista on korkea. Edelleen Viestintävirasto toteaa, että yhtiön esittämä keskimääräinen rakentamiskustannus on korkea.

Mikkelin Puhelin Oyj:n mukaan yhdysjohtokäytössä olevan kuparikaapeliverkon keskimääräisiä rakennuskustannuksia laskettaessa on käytetty yhtiön ja eri verkonrakennusurakoitsijoiden välisiä sopimushintoja, Finnet Logistiikka Oy:n ja laitetoimittajien välisten hankintasopimusten mukaisia kaapeli- ja laitehintoja, asfalttiurakoitsijoiden laskutushintoja ja muita todellisia hintoja. Yhtiön mukaan keskittimien välisten kuparikaapeleiden rakennettu kapasiteetti ja rakennuskustannukset on kokonaisuudessaan laskettu ydinverkon osuudeksi, koska muussa käytössä on vain muutamia yhteyksiä. Viestintävirasto toteaa edelleen, että yhtiön esittämä keskimääräinen rakentamiskustannus on korkea.

Mikkelin Puhelin Oyj toteaa lausunnossaan poistoista muun muassa, että poistoaikojen eroaminen kirjanpidossa ja hinnoittelulaskelmissa ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi yhtiö toteaa, että mikään kustannuslaskentateoreettinen kirjallisuus ei tue Viestintäviraston käsitystä siitä, että jälleenhankintahinnan perusteella laskettuihin poistoihin ei tulisi sisällyttää poistoaikaa vanhempia investointeja.

Viestintävirasto toteaa, että käytettyä poistoaikaa vanhemmasta verkon osasta ei tule laskea uudelleen poistoja. Käytettäessä hinnoittelun perusteena olevissa kustannuslaskelmissa verkon todellista pitoaikaa oleellisesti lyhyempää poistoaikaa, tulee poistot laskea vain niistä verkon osista, joita ei ole kokonaan poistettu. Jos poistot laskeaan koko käytössä olevalta ydinverkolta eli myös niiltä osilta, jotka yhtiön käyttämän poistoajan mukaan tulisi olla jo kokonaan poistettuja, samat omaisuuserät tulevat hinnoittelulaskelmassa poistettua useaan kertaan. Tämä periaate säänneltyjen tuotteiden hinnoittelussa on pitkään käytetty ja hyväksytty. Periaatetta on sovellettu useissa lainvoimaisissa Viestintäviraston sekä nousevan ja laskevan liikenteen että tilaajayhteyksien hinnoittelua koskevissa päätöksissä. Lisäksi edellä esitetyn arviointiperiaatteen on hyväksynyt sekä Helsingin hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus². Teleyrityksiä on useissa eri yhteyksissä myös tiedotettu tästä Viestintäviraston hinnoittelun arviointia koskevasta periaatteesta. Myöskään Mikkelin Puhelin Oyj:lle ei pitäisi tulla yllätyksenä tieto, että yhtiön käyttämä tapa johtaa jo sinällään lainvastaiseen hinnoitteluun.

Mikkelin Puhelin Oyj toteaa lausunnossaan lisäksi, että laskelmissa on pyritty ottamaan huomioon vain ydinverkolle kuuluvat kustannukset. Yhtiön mukaan muiden yhteenliittämistuotteiden merkitys on vuonna 2002 ollut vähäinen. Viestintävirasto toteaa edelleen, ettei yhtiö voi periä muita yhteenliittämismaksuja, jos kaikki ydinverkon kustannukset on kohdistettu vain nousevalle ja laskevalle liikenteelle.

Viestintävirasto toteaa, että Mikkelin Puhelin Oyj:n toimittama lausunto ja uudet selvitykset eivät anna aihetta muuttaa yhtiön nousevan ja laskevan liikenteen hinnoittelun lainmukaisuudesta tehtyä arviointia.

² Helsingin hallinto-oikeuden päätös 8.9.2000, diaarinumero 10745/99/5730 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös 23.8.2001, diaarinumerot 2895 ja 2915/2/00.

9. VIESTINTÄVIRASTON RATKAISU

Viestintämarkkinalaki (396/1997) ja sen nojalla annettu liikenne- ja viestintäministeriön päätös yhteenliittämisestä (1393/1997) edellyttävät, että huomattavan markkinavoiman omaavan teleyrityksen nousevasta ja laskevasta liikenteestä perimät maksut ovat kohtuullisessa suhteessa kustannuksiin nähden. Maksut voivat sisältää lisäksi kohtuullisen tuoton pääomalle.

Edellä kohdassa 7 esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että Mikkelin Puhelin Oyj:n 1.5.1999 ja 1.1.2004 voimaan tulleiden hinnastojen mukaiset nousevan ja laskevan liikenteen maksut eivät ole kohtuulliset suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin nähden ja ne ovat siten viestintämarkkinalain 18 § 3 momentin sekä liikenne- ja viestintäministeriön televerkkojen ja -palvelujen yhteenliittämisestä antaman päätöksen 16 §:n vastaisia.

Mikkelin Puhelin Oyj ei ole osoittanut nousevan ja laskevan liikenteen maksujen kustannussuuntautuneisuutta viestintämarkkinalain (393/2003) 86 §:n mukaisella tavalla.

Viestintävirasto kieltää Mikkelin Puhelin Oyj:tä hinnoittelemasta nousevaa ja laskevaa liikennettä viestintämarkkinalain vastaisesti ja velvoittaa Mikkelin Puhelin Oyj:n kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista korjaamaan yhteenliittämishinnastonsa nousevan ja laskevan liikenteen maksujen osalta siten, että nousevan liikenteen maksu on kohtuullisessa suhteessa nousevan liikenteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin nähden ja laskevan liikenteen maksu on kohtuullisessa suhteessa laskevan liikenteen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin nähden.

Mikkelin Puhelin Oyj:n tulee kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista toimittaa Viestintävirastolle uusi hinnasto sekä selvitys siitä, miten nousevasta ja laskevasta liikenteestä perittävät maksut on johdettu suoritekustannuksista.

10. PÄÄTÖKSEN VOIMAANTULO

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

11. MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta Kuopion hallinto-oikeudelta siten kun hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja tästä päätöksestä antavat viestintäverkkoasiantuntija Mikko Kaplas, p. (09) 6966 627 ja ylitarkastaja Marja Peltomaa, p. (09) 6966 857.

Talousvalvontapäällikkö

Johanna Juusela

Viestintäverkkoasiantuntija

Mikko Kaplas

LIITE Valitusosoitus

TIEDOKSI Elisa Oyj
Liikenne- ja viestintäministeriö, Viestintämarkkinaosasto
Kilpailuvirasto
Ficom ry
Finnet-liitto ry