

5.5.2003

551/931/02

Vaasan Läänin Puhelin Oy

PÄÄTÖS

**VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N LASKEVAN LIIKENTEEN MAKSUJEN
SÄÄDÖSTENMUKAISUUS**

Asianosainen

Vaasan Läänin Puhelin Oy

Toimenpidepyynnön tekijä

Elisa Communications Oyj

1. VIREILLETULO

Elisa Communications Oyj teki 23.10.2002 toimenpidepyynnön Viestintävirastolle. Elisa Communications Oyj pyysi virastoa tutkimaan, ovatko Vaasan Läänin Puhelin Oy:n laskevan liikenteen maksut viestintämarkkinalain sekä sen nojalla annettujen säännösten mukaisia.

Tämän johdosta Viestintävirasto pyysi Vaasan Läänin Puhelin Oy:ltä selvityksen niistä kustannuksista, joiden perusteella se on asettanut laskevan liikenteen maksunsa.

2. VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N ASEMA MARKKINOILLA

Vaasan Läänin Puhelin Oy:llä on liikenne- ja viestintäministeriön päätöksen 20.6.2002, DN:o 856/32/2002 mukaisesti huomattava markkinavoima paikallisessa teletoiminnassa kiinteissä televerkoissa sillä toimialueella, jolla sillä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoiminnan harjoittamiseen 31.12.1993.

Vaasan Läänin Puhelin Oy toimii alueellaan sekä telepalveluyrityksenä että televerkkoyrityksenä. Telepalveluyritys myy telepalveluita asiakkailleen ja ostaa yhteyden muodostamisessa tarvittavat televerkkopalvelut televerkkoyritykseltä.

3. TELEVERKKOJEN YHTENLIITTÄMISEN HINNOITTELUA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

3.1. Kansallinen lainsäädäntö

Teleyritysten keskinäisistä maksuista säädetään yleisesti viestintämarkkinalaissa (396/1997, muutettu lailla 489/2002). Lain 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 eritellyt hinnastot ehtoineen. Yhteenliittämispäätöksen 25 §:n mukaan markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen tulee tarjota kaikille telepalveluyrityksille yhteenliittämistä tasapuolisin ehdoin ja kustannuksiin nähden kohtuullisilla hinnoilla.

Yhteenliittämisellä tarkoitetaan yhteenliittämispäätöksen 2 §:n mukaisesti teleyritysten toimintojen fyysistä ja loogista yhdistämistä sen varmistamiseksi, että käyttäjät voivat harjoittaa televiestintää ja päästä toisen teleyrityksen palveluihin.

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

3.2. Euroopan yhteisön säännökset

Yhteenliittämistä säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä televiestinnän yhteenliittämisestä soveltaen avoimen verkon tarjoamisen (ONP) periaatteita yleispalvelun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi (97/33/EY, jäljempänä yhteenliittämisdirektiivi). Yhteenliittämismaksujen periaatteista säädetään direktiivin 7 artiklassa.

Yhteenliittämisdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan yhteenliittämismaksuissa noudatetaan 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 on saatettu voimaan viestintämarkkinalailla ja viestintämarkkinalain nojalla annetulla ministeriön yhteenliittämispäätöksellä.

4. VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA

Viestintävirasto on tutkinut Vaasan Läänin Puhelin Oy:n yhteenliittämishinnoittelua viestintämarkkinalain 35 ja 36 §:n nojalla. Viestintämarkkinalain 35 §: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 36 §:n nojalla Viestintäviraston tutkittavaksi. Jos joku rikkoo viestintämarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi lain 42 §:n nojalla velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Viestintäviraston toimivaltaan kuuluu viestintämarkkinalain 42 §: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 Vaasan Läänin Puhelin Oy toimitti 20.11.2002 päivätyn selvityksen laskevasta liikenteestä perimästään maksusta ja sen perusteista. Viestintävirasto katsoi toimitetut selvitykset puutteellisiksi. Viraston ja Vaasan Läänin Puhelin Oy:n edustajat tapasivat 16.12.2002. Tapaamisen yhteydessä virasto sai lisäselvityksiä laskevan liikenteen maksun hinnoittelutavasta ja tämän lisäksi sovittiin myöhemmin lähetettävistä puuttuvista tiedoista, jotka yhtiön tuli toimittaa 17.1.2003 mennessä. Puuttuvat tiedot toimitettiin sähköpostitse 20.12.2002, 17.1.2003 sekä 11.2.2003.

Viestintävirasto lähetti 14.3.2003 Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle tiedoksi perusteet, joiden nojalla virasto valmisti päätöstä yhtiön laskevan liikenteen maksujen säästönsäädösten mukaisuudesta. Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle annettiin mahdollisuus lausua perusteista 31.3.2003 mennessä. Yhtiö toimitti lausuntonsa ja lisäselvityksiä Viestintävirastolle 28.3.2003.

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

6. YHTEENLIITTÄMINEN JA VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N LASKEVASTA LIIKENTEESTÄ PERIMÄT MAKSUT

Paikallisteleverkko muodostuu ydinverkosta (keskukset ja yhdysjohdot) ja tilaajajohtoverkosta (tilaajayhteydet keskuksista ja keskittimistä tilaajille sekä keskusten ja keskittimien tilaajakohtaiset osat). Yhteenliittämisen kustannuksissa otetaan huomioon vain ydinverkosta aiheutuvat kustannukset².

Vaasan Läänin Puhelin Oy käyttää paikallisteleverkkoaan

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

Laskevan liikenteen kustannuksia voidaan tarkastella osana Vaasan Läänin Puhelin Oy: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.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n laskevasta liikenteestä perimä maksu

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

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n laskevan liikenteen maksu hinnoitteluselvitysten aloittamishetkellä yhtiöllä oli käytössään 15.2.2001 voimaan tullut yhteenliittämishinnasto, jossa telealueiden välinen laskevan liikenteen hinta on ollut 1,513 snt/min.

7. VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N LASKEVAN LIIKENTEEN MAKSUJEN ARVIOINTI

Vaasan Läänin Puhelin Oy toimitti virastolle useita selvityksiä laskevan liikenteen maksujen perusteena olevista kustannuksista. Lisäksi yhtiö toimitti virastolle 28.3.2003 päätösluonnoksesta antamansa lausunnon yhteydessä uusia kustannus- ja hinnoittelulaskelmia sekä esitti selvitystä kustannusten kohdentamisesta yhteenliittämistuotteille. Selvitykset sisälsivät tietoja kustannuksista sekä verkon käytöstä. Asian käsittelyn aikana yhtiö on muuttanut muun muassa ydinverkon kokonaiskustannusten määrää, kustannusten laskentatapoja ja laskentaperiaatteita. Vielä päätösluonnoksen saatuaan Vaasan Läänin Puhelin Oy on muuttanut tammi- ja helmikuun 2003 aikana antamiaankustannustietoja.

Lähtökohtana Vaasan Läänin Puhelin Oy:n toimittamissa laskelmissa on verkon jälleenhankintahinta, minkä perusteella on määritelty poistot ja verkkoon sitoutunut

² Mm. komission suositus, annettu 8 päivänä tammikuuta 1998, yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla Osa1: Yhteenliittämisen hinnoittelu; (98/195/EY; 98/511/EY; 2000/263/EY)

pääoma, sekä kustannusseurannasta saadut tiedot käyttö- ja yleiskustannuksista. Kustannukset, joista ei ole saatavilla kustannusseurantatietoja, on arvioitu. Yhtiön mukaan ydinverkon kokonaiskustannukset sisältävät vain puheluille kohdistuvia kustannuksia ja muille tuotteille kohdistuvat kustannukset on karsittu jo kustannuslaskennassa kustannuspaikkajaottelujen avulla pois.

Käyttökustannukset ja yleiskustannukset

Käyttökustannukset muodostuvat yhdysjohtoverkon, keskusten, keskittimien ja johtopaikkojen vuonna 2002 aikaansaamista kustannuksista. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n puheluille kohdistamat yhdysjohtoverkon käyttökustannukset muodostuvat toteutuneista, yhdysjohtoverkon käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Kaikki käyttökustannuserät sisältävät suoraan kohdistettavissa olevien teknisten henkilöiden työpanoksen.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on kohdistanut yhtiötasoiset yleiskustannuksensa aluksi televerkkopalvelulle ja telepalvelulle. Kohdistus suoritetaan eriyttämislaskelman eriytettävien toimintojen ulkoisten tuottojen suhteessa. Televerkkopalvelun yleiskustannusosuus muodostuu yleisluontoisista eristä sekä ns. teknisen osaston palkoista. Teknisen osaston palkat sisältävät käytännössä yleishallinnon palkat. Televerkkopalvelun yleisluontoisista eristä merkittävä osa ja osuus teknisen osaston palkoista kohdistetaan ydinverkolle muun kohdentuessa tilaajajohtoverkolle.

Verkon jälleenhankintahinta

Ydinverkon jälleenhankintahinnan arviointi on tehty yhtiön ilmoituksen mukaan hyödyntäen viimeisimpien hankintasopimusten hintatietoja sekä selvityshetken työkustannuksia. Työtuntien määrän arvioinnissa on käytetty kokemusperäistä tietoa tyypillisistä todellisista projekteista. Käytössä olevat hintatiedot ja työkustannukset muodostavat ns. rakentamiskustannukset, jotka kuvaavat ydinverkon jälleenhankintahintaista arvoa. Tällä tavoin Vaasan Läänin Puhelin Oy on ilmoittanut selvityksessään jälleenhankintahinnan keskuslaitteille, keskittimille, yhdysjohtoverkolle sekä johtopaikoille.

Poistot

Vaasan Läänin Puhelin Oy on laskenut poistonsa tasapoistoina ydinverkon jälleenhankintahintoihin perustuen.

Sitoutunut pääoma ja tuotto

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

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

Laskevan liikenteen maksujen laskeminen

Ydinverkon kustannukset yhtiö on jakanut verkon eri osille eli keskuksille, johtopaikoille ja yhdysjohtoille. Eri puhelulajien keskimääräiset puhelukohtaiset kustannukset Vaasan Läänin Puhelin Oy on laskenut sen perusteella, miten näitä verkonosia yhtiön näkemyksen mukaan puhelutyypeittäin käytetään.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on laskenut liikenteelle kohdistuvat kustannuksensa puhelukappaleille. Viestintävirasto käyttää arvioinnissaan tapaa, jossa kustannukset jaetaan kullekin liikennelajille kyseessä olevien puheluminuuttien mukaan. Laskevan liikenteen puheluminuuteittainen suhteellinen osuus koko puheluminuuttien liikennemäärästä eroaa selvästi puhelukappaleiden suhteellisesta osuudesta

puhelukappaleilla mitatusta liikenteen määrästä. Viestintävirasto katsoo, että kohtuullinen arvio kustannuksista saadaan kohdentamalla kustannukset saman suureen avulla kuin millä varsinainen hintakin asetetaan.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on toimittanut käsittelyn edetessä useita laskelmia laskevan liikenteen kustannuksistaan. Laskelmat ovat olleet jossain määrin puutteellisia ja selvitystään täydentäessään yhtiö on myös esittänyt uusia kustannuseriä laskelmissa huomioitavaksi sekä muuttanut kustannusten kohdentamisperiaatteitaan. Huomattavan markkinavoiman omaavalla Vaasan Läänin Puhelin Oy:llä tulee kuitenkin jo olla etukäteen tiedossaan hinnoittelunsa perusteet, sillä yhtiö itse vastaa säänneltyjen tuotteidensa lainmukaisesta hinnoittelusta.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n puhelutuotteiden tuotantokustannuksista esittämät selvitykset ja puhelulajikohtainen kohdistaminen osoittavat, etteivät yhtiön voimassa olevat laskevan liikenteen maksut ole kohtuullisissa suhteissa kustannuksiin. Yhtiö on itse selvityksessään todennut telealueiden välisen laskevan liikenteen maksujensa ylittävän kustannussuuntautuneen hintatason. Jokaisen markkinavoimaltaan huomattavan teleyrityksen on kuitenkin huolehdittava, että sen perimät yhteenliittämismaksut ovat kohtuulliset kustannuksiin nähden. Tästä syystä Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee tarkistaa laskevan liikenteen hinnoittelunsa kohtuullisuus lainmukaiselle tasolle.

Edellä esitetyn johdosta, Vaasan Läänin Puhelin Oy:n esittämiin kustannus selvityksiin sisältyvien useiden epävarmuustekijöiden ja yhtiön oman selvityksen mukaisen hinnan ja kustannusten välisen eron perusteella Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n laskevan liikenteen maksut eivät ole kohtuulliset suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin nähden.

8. VIESTINTÄVIRASTON RATKAISU

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

Edellä esitetyn perusteella Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 15.2.2001 voimaan tulleet 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.

Viestintävirasto kieltää Vaasan Läänin Puhelin Oy:tä hinnoittelemasta laskevaa liikennettä viestintämarkkinalain vastaisesti ja velvoittaa Vaasan Läänin Puhelin Oy:n kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta korjaamaan yhteenliittämisensä hinnaston laskevan liikenteen maksujen osalta siten, että laskevan liikenteen maksu on kohtuullisessa suhteessa kustannuksiin nähden.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimittaa Viestintävirastolle uusi hinnasto sekä selvitys siitä, miten laskevasta liikenteestä perittävät maksut on johdettu suoritekustannuksista.

9. MUUTOKSENHAKU

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

Johtaja Jorma Koivunmaa

Ylitarkastaja Mari Vänttinen

TIEDOKSI

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