

1.2.2002

206/532/2001

Vaasan Läänin Puhelin Oy
PL 59
65101 VAASA

Julkinen versio

PÄÄTÖS

ASIA

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n muilta teleyrityksiltä tilaajanumerosuuntien ja operaattoritunnusten avaamisesta perimien maksujen sekä hinnoittelun säädöstenmukaisuus

ASIANOSAINEN

Vaasan Läänin Puhelin Oy

TOIMENPIDEPYYNNÖN TEKIJÄT

1. RSL COM Finland Oy
2. Oy Nevatel Ltd

SISÄLLYSLUETTELO

1. VIREILLETULO	3
2. ASIAN SELVITTÄMINEN	3
3. KOHDEYHTIÖN KUVAUS JA ASEMA MARKKINOILLA	4
4. TELEVERKKOJEN YHTEENLIITTÄMISEN HINNOITTELUA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET	5
4.1. KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	5
4.2. EUROOPAN YHTEISÖN SÄÄNNÖKSET	5
5. VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA	6
6. NUMEROSUUNNAN AVAAMINEN	6
6.1. VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N TOIMITTAMA SELVITYS NUMEROSUUNNAN AVAAMISEN HINNOITTELUSTA.....	7
6.2. NUMEROSUUNNAN AVAAMISEN KUSTANNUSTEN ARVIOINTI.....	9
6.2.1. TILAAJANUMEROSUUNNAN AVAAMISEN KUSTANNUKSET	9
6.2.2. OPERAATTORITUNNUKSEN AVAAMISEN KUSTANNUKSET.....	10
6.2.3. LISÄNUMERODEKADIN AVAAMISEN KUSTANNUKSET	10
7. HINNASTON ERITTELY	11
8. VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N PÄÄTÖSMUISTION JOHDOSTA ANTAMA VASTINE.....	12
9. VIESTINTÄVIRASTON RATKAISU.....	12
9.1. TILAAJANUMEROSUUNNAN, OPERAATTORITUNNUKSEN JA LISÄNUMERODEKADIN AVAAMINEN.....	12
9.2. HINNASTON ERITTELY.....	13
9.3. PÄÄTÖKSEN NOUDATTAMISEN VALVONTA.....	13

1. VIREILLETULO

RSL COM Finland Oy on tehnyt 6.9.2000 Telehallintokeskukselle toimenpidepyynnön, jossa yhtiö on pyytänyt ottamaan kantaa tilaajanumerosuuntien avaamisen hinnoittelun kohtuullisuuteen. Telehallintokeskus on 1.9.2001 alkaen muuttunut Viestintävirastoksi; jäljempänä käytetään nimeä Viestintävirasto myös 1.9.2001 edeltäviin seikkoihin ja viraston toimenpiteisiin viitattaessa. RSL COM Finland Oy:n toimenpidepyynnön liitteenä on ollut yhtiölle sen tilaamasta tilaajanumerosuunnan avaamisesta eri teleliikennealueilla lähetetty koontilasku. RSL COM Finland Oy on perusteluinaan esittänyt muun muassa, että tilaajanumeroiden avaamisesta laskutetut määrät eivät ole suhteessa avaustöiden kustannuksiin, ja että paikallisten puhelin-yhtiöiden laskutus on tapa estää kilpailua paikallispuhelumarkkinoilla.

Oy Nevatel Ltd on puolestaan tehnyt 1.2.2001 toimenpidepyynnön, jossa yhtiö on pyytänyt Viestintävirastoa selvittämään operaattoritunnusten avaamisen hinnoittelun säästönsäädösten mukaisuuden. Toimenpidepyynnön liitteenä on ollut selvitys tuolloisten Finnet-yhtiöiden ja Telia Finland Oy:n numerosuuntien avaamisesta perimistä maksuista. Oy Nevatel Ltd on todennut, että ulkomaansuunnan, kotimaan kaukopuhelusuunnan ja erityyppisten palvelunumeroiden tunnukset tulee kukin avata erikseen. Oy Nevatel Ltd:n laskelman mukaan jokaisesta maanlaajuisesti avattavasta tunnuksesta operaattorille aiheutuu yhteensä n. 450.000 mk:n kulut. Kynnys on yhtiön mukaan monelle liian korkea ja voi merkitä sitä, että aloittava operaattori ei tarjoa palvelujaan valtakunnallisesti, vaan keskittyy "ruuhka-Suomen" palvelamiseen. Oy Nevatel Ltd katsoo, että tämä ei edistä kilpailua, vaan eriarvoistaa kulluttajia. Toimenpidepyyntö kattaa myös hinnastojen selkeyden. Oy Nevatel Ltd on muun muassa katsonut, että numerosuunnan avaamista pyytävällä yrityksellä ei ole mahdollisuutta selvittää kunkin operaattorin hinnoittelun pohjana olevaa keskuksen määrää ja siten numerosuunnan avaamisen todellista hintaa.

Näiden kahden toimenpidepyynnön käsittely on Viestintävirastossa yhdistetty, sillä molemmissa on kyse on olennaisilta osiltaan toisiaan vastaavasta televerkkotoiminnan harjoittajan tarjoamasta palvelusta. Selvityksen kohteeksi on otettu kaikki huomattavan markkinavoiman teleyritykset (HMV-yritykset). Muut kuin HMV-yritykset jäävät selvityksen ulkopuolelle siitä syystä, että näiden muilta operaattoreilta perimiä maksuja ei ole telemarkkinlainen säännelty. Toimenpidepyynnön on katsottu olevan siinä määrin yksilöityjä, että Viestintävirasto on käsitellyt asian erikseen jokaisen selvityksen kohteeksi otetun yrityksen osalta.

2. ASIAN SELVITTÄMINEN

Viestintävirasto on pyytänyt RSL COM Finland Oy:n toimenpidepyynnön johdosta lausuntoa kaikilta kohteena olleilta teleyrityksiltä kirjeellään 14.9.2000. Vaasan Läänin Puhelin Oy on antanut tämän johdosta 11.10.2000 päivätyn lausunnon.

Viestintävirasto on tilaajanumerosuuntien avaamismaksuista saamansa selvityksen perusteella kehottanut kirjeellään 25.1.2001 markkinavoimaltaan huomattavia teleyrityksiä tarkistamaan tilaajanumerosuunnan avaamisesta perimänsä maksut vastaamaan telemarkkinlainen säännöksiä. Viestintävirasto on edelleen kehottanut yrityksiä toimittamaan 16.2.2001 mennessä selvityksen yritysten hinnastoonsa toteuttamistaan muutoksista sekä tilaajanumerosuunnan avaamiseen kohdistuvista kustannuksista. Vaasan Läänin Puhelin Oy on toimittanut lisäselvityksen 13.2.2001 päivätyllä kirjeellä.

Viestintävirasto on pyytänyt Oy Nevatel Ltd:n toimenpidepyynnön johdosta lausuntoa markkinavoimaltaan huomattavilta teleyrityksiltä kirjeellään 13.2.2001. Vaasan Läänin Puhelin Oy ei tämän johdosta ole antanut erikseen lausuntoa.

Yhtiö on Viestintäviraston asiaa erikseen tiedusteltua 26.3.2001 ilmoittanut, että operaattoritunnuksen avaaminen on yrityksen kannalta samanlainen toimenpide kuin tilaajanumerosuunnan avaaminen ja todennut, että tämän vuoksi operaattoritunnuksen avaamista ei ole erikseen hinnoiteltu.

Alkuselvitys kaikkien kohteena olevien yritysten osalta on käsitelty diaarinumerolla 327/532/2000. Tämän selvityksen jälkeen asia on Vaasan läänin Puhelin Oy:n osalta siirretty omalle diaarinumerolle 206/532/2001.

Viestintävirasto on asian edelleen selvittämiseksi toteuttanut Vaasan Läänin Puhelin Oy:öön tarkastuksen 8.5.2001 sekä lähettänyt 10.5.2001 yksilöidyn lisäselvityspyynnön. Vaasan Läänin Puhelin Oy on toimittanut lisäselvitykset 31.5.2001. Viestintävirasto on lähettänyt tarkastusmuistion Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle lausuntoa varten 15.6.2001. Yhtiö ei ole antanut sen johdosta erikseen lausuntoa.

Viestintävirasto on laatinut päätöksen pohjaksi yhteenvetomuistion ja lähettänyt sen Vaasan Läänin Puhelin Oy:öön lausuntoa varten 5.12.2001. Vaasan Läänin Puhelin Oy on antanut lausuntonsa muistiosta 2.1.2002.

3. KOHDEYHTIÖN KUVAUS JA ASEMA MARKKINOILLA

Vaasan Läänin Puhelin Oy on Vaasan Läänin Puhelin Oy:n, Kokkolan Puhelin Oy - Gamlakarleby Telefon Ab:n, Oy Botnia Link Ab:n ja Kiinteistö Oy Ritalakeuden muodostaman konsernin emoyhtiö muiden mainittujen yhtiöiden ollessa tytäryrityksiä. Vaasan Läänin Puhelin Oy:llä on lisäksi merkittäviä osakkuuksia muun muassa DNA Finland Oy:ssä ja Suomen 2G Oy:ssä.

Vaasan Läänin Puhelin Oy toimii alueellaan sekä televerkko- että telepalveluyrityksenä. Telepalveluyritys myy telepalveluita loppuasiakkaille ja joutuu hankkimaan yhteyksien muodostamisessa tarvittavat verkkopalvelut televerkkoyritykseltä. Tämän lisäksi yhtiö harjoittaa muun muassa kaapelitelevisiotoimintaa ja laitekauppaa.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on määritelty teleyritykseksi, jolla on huomattava markkinavoima paikallisessa teletoinnassa kiinteissä televerkoissa niillä toimialueilla, joilla Vaasan Läänin Puhelin Oy:llä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoinnin harjoittamiseen 31.12.1993¹.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n liikevaihto tilikaudella 1.1.-31.12.2000 (1.1.-31.12.1999) oli noin 304 miljoonaa (283 miljoonaa) markkaa liikevoiton dlessa vastaavasti noin 41 miljoonaa (13 miljoonaa) markkaa. Tilikauden tulos mainituilta tilikausilta oli noin 52 miljoonaa (27 miljoonaa) markkaa.

Yhtiön taseen loppusumma oli 31.12.2000 (31.12.1999) noin 554 miljoonaa (478 miljoonaa) markkaa pysyvien vastaavien osuuden taseesta ollessa n. 66 % (72 %).

Yhtiön palveluksessa oli 31.12.2000 (31.12.1999) 401 (386) vakituista työntekijää.

¹ Liikenneministeriön päätös 28.6.1999, Dnro 1215/32/99 ajanjaksolle 1.7.1999-30.6.2001; liikenne- ja viestintäministeriön päätös 21.6.2001, Dnro 1049/32/2001 ajanjaksolle 1.7.2001-30.6.2002.

4. TELEVERKKOJEN YHTEENLIITTÄMISEN HINNOITTELUA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET

4.1. Kansallinen lainsäädäntö

Teleyritysten keskinäisistä maksuista säädetään yleisesti telemarkkina-laissa (396/1997, muutettu lailla 314/2001). 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, muutettu 220/1999 (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 tasapuolisin ehdoin ja kustannuksiin nähden kohtuullisilla hinnoilla.

Yhteenliittämällä 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 kirjanpitoimenettelyt sekä yhteenliittämisen kustannusten ja osakustannusten jako pääluokkiin sekä jakosäännöt.

4.2. 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 telemarkkina-lailla ja telemarkkinalain nojalla annetulla ministeriön yhteenliittämispäätöksellä.

5. VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTA

Viestintävirasto on tutkinut tilaajanumerosuuntien ja operaattoritunnusten avaamisen hinnoittelua telemarkkinalain 35 ja 36 §:n nojalla. Telemarkkinalain 35 §:n nojalla Viestintäviraston tehtävänä on valvoa telemarkkinalain 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 telemarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, Viestintävirasto voi lain 42 §:n nojalla velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä.

Viestintäviraston toimivaltaan kuuluu telemarkkinalain 42 §:n nojalla tutkia, ovatko yrityksen itse määrittelemät hinnat kohtuullisia ja tarvittaessa velvoittaa saattamaan hinnat kohtuullisiksi.² Viestintävirastolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa määrittellä yhteenliittämishintoja tai puuttua takautuvasti teleyritysten keskinäisten maksujen suuruuteen.

Viestintähallinnosta annetun lain (625/2001) 5 §:ssä on huomioitu Telehallintokeskuksen muutos Viestintävirastoksi. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan: "Mitä muualla lainsäädännössä säädetään Telehallintokeskuksesta ja sen tehtävistä, koskee tämän lain voimaan tultua Viestintävirastoa."

6. NUMEROSUUNNAN AVAAMINEN

Numerosuunnan avaaminen on yleiskäsite, joka käsittää muun muassa tilaajanumerosuuntien ja operaattoritunnusten avaamisen. Se on televerkkojen loogiseen ja fyysiseen yhteenliittämiseen liittyvä toimenpide. Numerosuuntien avaamisella toteutetaan loogiset yhteydet eri televerkkojen välille, jotta käyttäjät voivat kommunikoida keskenään. Telepalveluyrityksen on pyydettävä numerosuuntien avaamista koko aiotun toiminta-alueen kattavilta televerkkoja hallinnoivilta yrityksiltä: ellei käytettäviä numerosuuntia ole avattu, ei niitä voi käyttää teleliikenteeseen. Suomen telemarkkinoiden erityispiirre on erillisten markkinoiden ja samalla kullakin asianomaisella markkina-alueella huomattavaa markkinavoimaa omaavien teleyritysten (HMV-yritysten) suuri lukumäärä³.

Numerosuuntien avaamispalveluja tarjoavan televerkkoyrityksen kannalta numerosuunnan avaaminen on verrattain harvoin toistuva toimenpide⁴. Yksittäisen avaamismaksun vaikutus palvelusta veloittavan yrityksen tuloksen muodostukseen on siten vähäinen.

Paikallisten teleyritysten numerosuuntien avaamisesta perimien maksujen yhteismäärä kuitenkin nousee teleyritysten tällä hetkellä soveltamin hinnoin huomattavaksi. Maksujen kumulatiivinen vaikutus voi siten käytännössä muodostaa uusille, kilpaileville teleyrityksille markkinoille tulon esteen. Telemarkkinalain 3 luvussa yrityksille asetettu yhteenliittämiselvelvoite ei lisää kilpailua, mikäli huomattavan markkinavoiman omaavat televerkon haltijat perivät numerosuunnan avaamista kohtuuttoman korkeita maksuja. Numerosuuntien avaamisen hinnoittelun kohtuullisuus jokaisen HMV-yrityksen osalta on siksi erittäin tärkeää telemarkkinoiden tehokkuudelle ja kilpailun syntymiselle kullakin markkina-alueella.

² Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 23.08.2001/1927 KHO:2001

³ Paikallisessa teletoininnassa huomattavan markkinavoiman teleyrityksiksi on Liikenne- ja viestintäministeriön 9.7.2001 päivittämän tiedon mukaan määritelty 50 yritystä.

⁴ Vaasan Läänin Puhelin Oy on ilmoittanut yhtiön vuonna 2000 suorittaneen numerosuunnan avauksia [...] kappaletta ja operaattoritunnusten avauksia [...] kappaletta. Vuodelta 1999 yhtään avautusta ei ole ilmoitettu.

6.1. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n toimittama selvitys numerosuunnan avaamisen hinnoittelusta

Vaasan Läänin Puhelin Oy on kirjeissään 11.10.2000, 13.2.2001 ja 31.5.2001 toimittanut selvitystä numerosuunnan avaamiseen liittyvistä toimenpiteistä ja toimintaprosessista sekä siihen kohdistuvista kustannuksista. Kustannukset muodostuvat työvoima- ja yleiskustannuksista, järjestelmäympäristön kokonaiskustannuksista sekä vuosittain toistuvien ylläpitomenojen diskontatusta määrästä.

Em. kolmessa selvityksessä kustannukset sekä tarvittavat toimenpiteet poikkeavat toisistaan. Yhtiö on viimeisimmässä selvityksessään päätenyt edellistä merkittävästi pienempään kustannusten yhteismäärään sekä eri kustannuskomponenttien suuruuteen; ero 13.2.2001 ja 31.5.2001 ilmoitettujen kokonaiskustannusten välillä on tilaajanumerosuunnan osalta suuremmasta laskien noin [...] ⁵ %.

Selvityksistä luotettavimmaksi on katsottu viimeisin eli 31.5.2001 annettu, sillä yhtiö on siinä tarkentanut laskelmiaan Viestintäviraston lisäselvityspyynnön mukaisesti. Viimeisin selvitys on annettu sen jälkeen, kun Vaasan Läänin Puhelin Oy on muuttanut operaattorihinnastoaan 15.2.2001 alkaen. Myös keskusten lukumäärä on alentunut yhtiön 31.5.2001 antaman ilmoituksen mukaan viidestä [...]. Viimeisin selvitys on näistä syistä otettava tarkastelun pohjaksi arvioitaessa yhtiön voimassa olevien hintojen kustannussuuntautuneisuutta ja kohtuullisuutta. Yhtiön aiempiin selvityksiin viitataan jäljempänä kohdissa, joiden osalta yhtiön ilmoittamissa tiedoissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

31.5.2001 toimitetun selvityksen mukaisesti tilaajanumerosuunnan avaamiseen liittyvät seuraavat toimenpiteet:

- Toimenpiteet hallinnollisissa järjestelmissä
 - puheluiden hallintajärjestelmän toimenpiteet
 - laskutusjärjestelmän operointi
 - tilitys- ja tilastointimääritykset
- Keskusoperointi
 - tilauksen vastaanotto ja analysointi
 - toteutuksen suunnittelu
 - datan vienti keskuksiin ja tarkistukset
 - tiedottaminen ja dokumentointi
- Virheselvitykset

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n televerkossa on [...] transit-keskusta ja [...] tilaajakeskusta. Kaikki yhtiön keskuksat ovat tyyppiltään [...] -keskuksia.

Tarvittava kokonaistyömäärä on yhtiön 31.5.2001 päivätyn ilmoituksen mukaan [...]. Yhtiön aiemmissa selvityksissä esittämä arvio kokonaistyömäärästä on vaihdellut huomattavasti, [...] tunnin (11.10.2000) ja [...] tunnin (13.2.2001) välillä.

Kokonaistyömäärästä keskusinsinööri-tasolta on [...] tuntia ja operaattorityötä [...] ⁶. Välittömät työvoimakustannukset sosiaalikuluneen ovat yhtiön ilmoituksen mukaan keskusinsinööritasoiselle työlle [...] markkaa/tunti ja operaattoritasoiselle työlle [...] markkaa/tunti. Välittömiksi työvoimakustannuksiksi tilaajanumerosuunnan avaamisessa muodostuu siten [...] markkaa.

⁵ Hakasulkeilla [...] merkityt tiedot on päätöksen julkisesta versiosta poistettu liikesalaisuutena.

⁶ Selvityksen mukaan toimenpiteet hallinnollisissa järjestelmissä vaativat noin [...] tuntia keskusinsinööri-tasolta työtä ja [...] operaattoritasolta työtä. Keskusoperointi vaatii keskusinsinööri-tasolta työtä [...] tuntia sekä operaattoritasolta työtä [...] tuntia. Virheselvitykset vaativat keskimäärin [...] tuntia keskusinsinööri-tasolta työtä ja [...] operaattoritasolta työtä.

Tarvittavan työn määrä	Tuntikustannus	Kokonaistyökustannus
[...] tuntia	[...]	[...]
[...] tuntia	[...]	[...]
Yhteensä		[...]

Taulukko 1: Laskelma tilaajanumerosuunnan välittömän työkustannuksen suuruudesta

Yleiskustannukset Vaasan Läänin Puhelin Oy on selvityksessään huomionnut siten, että kustannuksiin on lisätty [...] %:a välittömistä työvoimakustannuksista vastaava määrä yleiskustannuksia. Tilaajanumerosuunnan avaamisen työvoima- ja yleiskustannukset yhteensä ovat siten [...] mk = [...] mk.

Vaasan Läänin Puhelin Oy ei ilmoituksensa mukaan kustannuslaskennassaan kohdistu suoritteille välillisiä kustannuksia, eikä Viestintäviraston käytettävissä ole laskelmia yleiskustannusten määräytymisperusteista.

Järjestelmäkustannuksesta osa kohdistuu myös numerosuuntien avaamiseen. Vaasan Läänin Puhelin Oy on ilmoittanut laskevansa järjestelmäkustannuksen seuraavasti käyttäen kohdistusperusteena järjestelmän käyttöaikaa tiettyyn toimenpiteeseen, tässä tapauksessa tilaajanumerosuunnan avaamiseen:

Järjestelmien hankintahinta	[...] mk
Pääomakustannus[...]	[...] mk/kk
Käyttötukimaksut	[...] mk/kk
Työtuntien määrä	[...] t/kk
Tuntikustannus	[...] mk/h
Käytetyt järjestelmätunnit	[...] h/avaus
Järjestelmäympäristön kokonaiskustannus	[...] mk/avaus

Pääomakustannus ja samalla järjestelmäympäristön kokonaiskustannus sisältävät yhtiön ilmoituksen mukaisesti jo [...] %:n tuotto-osuuden sitoutuneelle pääomalle.

Yhtiön selvityksissä järjestelmäympäristön osuus kustannuksista on vaihdellut. 11.10.2000 yhtiö on arvioinut operointityön kustannukseksi [...] mk/h, mikä on sisältänyt mm. järjestelmäympäristön kustannusosuuden. 13.2.2001 yhtiö on arvioinut järjestelmäympäristön kustannukseksi [...] mk/h eli yhteensä [...] mk/avaus.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on ilmoittanut, että tilaajanumerosuunnan avaamisesta perittävällä kertakorvauksella katetaan edellä mainittujen kustannusten lisäksi **vuosittain toistuvia ylläpitoluonteisia menoja**. Yhtiö on 31.5.2001 arvioinut näiden kustannusten määräksi [...] mk/kk ja hinnoittelua varten diskontannut kyseisen kustannuksen [...] päätyen noin [...] markan yhteissummaan. 13.2.2001 yhtiö on arvioinut vastaaviksi kustannuksiksi [...] mk/kk, joka [...] diskontattuna on johtanut [...] markan yhteissummaan. Perusteluja [...] markan lisäykselle yhtiö ei ole esittänyt.

Tilaajanumerosuunnan avaamisen kokonaiskustannus on Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 31.5.2001 antaman selvityksen mukaan kustannuskomponenttien yhteenlaskettu määrä eli [...] /avaus.

Operaattoritunnuksen avaamisen kokonaiskustannus on [...] /avaus suurempi kuin tilaajanumerosuunnan avaamisessa. Yhtiön selvityksen mukaan operaattoritunnuksen avaaminen vaatii [...] enemmän työtä kuin tilaajanumerosuunnan avaaminen. Lisätyö on operaattorityötä.

Lisänumerodekadin avaaminen vaatii yhtiön selvityksen mukaan [...] keskusinsinööritasoista työtä ja [...] operaattoritasoista työtä. Työn yksikkökustannus on sama kuin numerosuunnan avaamisessa, joten työvoimakustannukset ovat yhteensä [...]. Järjestelmäympäristön kustannukseksi on laskettu [...] ja kokonaiskustannukseksi on saatu [...]/avaus.

Vaasan Läänin Puhelin Oy ei ole erikseen hinnoitellut operaattoritunnuksen avaamista. Yhtiö perii 15.2.2001 alkaen soveltamansa operaattorihinnaston mukaan sekä operaattoritunnuksen että tilaajanumerosuunnan avaamisesta 11 000 mk (vastaten n. 1 850 €) sekä kultakin lisänumerodekadilta 1 000 mk (vastaten n. 168 €)/numerosuunta.

6.2. Numerosuunnan avaamisen kustannusten arviointi

Vaasan Läänin Puhelin Oy ei ole esittänyt selvitystä numerosuuntien avaamisen tilikaudella 1.1.-31.12.2000 toteutuneista kustannuksista ja tuotosta. Yhtiö on toisaalta 15.2.2001 alkaen alentanut numerosuuntien avaamisesta perimiään maksuja. Kustannuksia ei näistä syistä ole voitu arvioida toteumalukujen avulla, vaan arviointi perustuu hinnaston ja yhtiön esittämien kustannusten väliseen suhteeseen. Vaasan Läänin Puhelin Oy:öön 8.5.2001 toteutetussa tarkastuksessa on havaittu, että [...].

Tässä päätöksessä esitetty arviointi perustuu suoraan Vaasan Läänin Puhelin Oy:n omaan selvitykseen. Yhtiön 31.5.2001 antamista kustannustiedoista ja -arvioista ilmenee huomattava ero perittyjen maksujen ja suoritekustannusten välillä ja ne osoittavat siten maksujen kohtuuttomuuden suuruusluokan. Viestintävirasto ei tästä syystä ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi ottaa kantaa yleiskustannusten kohdennusperusteen tai yhtiön järjestelmäkustannuksesta esittämän laskelman oikeellisuuteen. On pidetty selvänä, että toimenpiteelle voidaan kohdistaa myös järjestelmäympäristön kustannuksia. On kuitenkin huomioitava, että mikäli järjestelmäympäristön kustannuksia sisällytetään numerosuuntien avausmaksuihin, samoja kustannuksia ei saa sisältyä muista yhteenliittämistuotteista perittäviin maksuihin.

6.2.1. Tilaajanumerosuunnan avaamisen kustannukset

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 1.5.1999 - 14.2.2001 välisenä aikana soveltamassa operaattorihinnastossa on tilaajanumerosuunnan avaamismaksuksi ilmoitettu 4000 mk/keskus, kuitenkin siten, että maksu peritään vain niiden keskusten osalta, joihin todella joudutaan muutoksia tekemään. Tekninen toimivuus on yhtiön 11.10.2000 antaman ilmoituksen mukaan kuitenkin edellyttänyt määrittelyjen tekemistä kaikkiin tuolloin viiteen keskukseen, mikä on käytännössä johtanut 20 000 markan veloitukseen yhtä avattavaa tilaajanumerosuuntaa kohden. Yhtiön 13.2.2001 antaman selvityksen mukaan kustannukset ovat vastaavasti olleet [...] mk/avaus, mikä on jo sisältänyt tuoton sitoutuneelle pääomalle. Ko. selvityksen mukaisessa tilanteessa yhtiön avausta kohden perimä maksu on ollut [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 15.2.2001 voimaantulleen operaattorihinnaston mukaan maksu tilaajanumerosuunnan avaamisesta on 11 000 mk (vastaten n. 1 850 €)/avaus. Yhtiölle tilaajanumerosuunnan avaamisesta aiheutuvat kustannukset ovat 31.5.2001 annetun selvityksen mukaisesti [...] /avaus,

mikä sisältää jo [...] %:n tuoton sitoutuneelle pääomalle. Yhtiön avausta kohden perimä maksu on [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä. Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tilaaja-

numerosuunnan avaamisesta perimät maksut ovat edellä todetuin tavoin ilmeisessä epäsuhteessa suoritekustannuksiin.

6.2.2. Operaattoritunnuksen avaamisen kustannukset

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 1.5.1999 - 14.2.2001 välisenä aikana soveltamassa operaattorihinnastossa on myös operaattoritunnuksen avaamismaksuksi ilmoitettu 4000 mk/keskus, sekä että hinta peritään vain niiden keskusten osalta, joihin joudutaan muutoksia tekemään. Koska tekninen toimivuus on yhtiön ilmoituksen mukaan kuitenkin edellyttänyt määrittelyjen tekemistä kaikkiin viiteen keskukseen, tämä on käytännössä johtanut 20 000 markan veloitukseen yhtä avattavaa operaattoritunnusta kohden. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 13.2.2001 antaman selvityksen mukaan kustannukset ovat vastaavasti olleet [...] mk/avaus, mikä on jo sisältänyt tuoton sitoutuneelle pääomalle. Ko. selvityksen mukaisessa tilanteessa yhtiön avausta kohden perimä maksu on ollut [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 15.2.2001 voimaantulleen operaattorihinnaston mukaan maksu operaattoritunnuksen avaamisesta on 11 000 mk (vastaten n. 1 850 €)/avaus. Yhtiölle operaattoritunnuksen avaamisesta aiheutuvat kustannukset ovat 31.5.2001 annetun selvityksen mukaisesti [...] mk/avaus, mikä sisältää jo [...] %:n tuoton sitoutuneelle pääomalle. Yhtiön avausta kohden perimä maksu on [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä. Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n operaattoritunnuksen avaamisesta perimät maksut ovat edellä todetuin tavoin ilmeisessä epäsuhteessa suoritekustannuksiin.

6.2.3. Lisänumerodekadin avaamisen kustannukset

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 1.5.1999 - 14.2.2001 välisenä aikana soveltamassa operaattorihinnastossa on lisänumerodekadin avaamismaksuksi ilmoitettu 1 000 mk/keskus, kuitenkin siten, että maksu peritään vain niiden keskusten osalta, joihin todella joudutaan muutoksia tekemään. Koska tekninen toimivuus on yhtiön ilmoituksen mukaan kuitenkin edellyttänyt määrittelyjen tekemistä kaikkiin viiteen keskukseen, tämä on käytännössä johtanut 5 000 markan veloitukseen dekadilta kutakin numerosuuntaa kohden. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 13.2.2001 antaman selvityksen mukaan kustannukset ovat vastaavasti olleet [...] mk/avaus, mikä on jo sisältänyt tuoton sitoutuneelle pääomalle. Yhtiön avausta ja dekadia kohden perimä maksu on ollut [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä.

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 15.2.2001 voimaantulleen operaattorihinnaston mukaan yhden lisänumerodekadin avaamismaksu on 1 000 mk (vastaten n. 168 €). Yhtiölle aiheutuvat kustannukset ovat 31.5.2001 annetun selvityksen mukaisesti [...] mk/avaus, mikä sisältää jo [...] %:n tuoton sitoutuneelle pääomalle. Yhtiön avausta ja dekadia kohden perimä maksu on [...] % eli [...] suurempi kuin yhtiön esittämät kustannukset ja tuotto yhteensä. Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n lisänumerodekadin avaamisesta perimät maksut ovat edellä todetuin tavoin edelleen ilmeisessä epäsuhteessa suoritekustannuksiin.

7. HINNASTON ERITTELY

Vaasan Läänin Puhelin Oy on soveltanut 1.5.1999-14.2.2001 välisenä aikana operaattorihinnastoa, jossa numerosuuntien avaaminen oli hinnoiteltu seuraavasti:

4000 mk/operaattoritunnus tai suuntanumero

1000 mk/numerosuunta kultakin lisänumerodekadilta

Maksut peritään kultakin keskukselta, johon muutos tai lisäys kohdistuu.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on 15.2.2001 alkaen soveltanut operaattorihinnastoa, jossa numerosuuntien avaaminen on hinnoiteltu seuraavasti:

11 000 mk(vastaten n. 1 850 €)/operaattoritunnus tai suuntanumero

1000 mk(vastaten n.168 €)/numerosuunta kultakin lisänumerodekadilta

Maksut käsittävät muutosten tai lisäysten toteuttamisen Vaasan Läänin Puhelin Oy:n koko keskusverkossa.

Sekä 15.2.2001 alkaen sovelletussa että sitä edeltävässä hinnastossa on määritelty analysointisyvyys, jolla eri numerosuuntien avaaminen toteutetaan perusmaksua vastaan ja todettu, että poikkeaminen analysointisyvyydestä merkitsee lisämaksua.

Numerosuunnan avaamismaksu on 1.5.1999 - 14.2.2001 välisenä aikana ollut riippuvainen paitsi avattavien numerosuuntien määrästä ja analysointisyvyydestä, myös keskusten määrästä sekä siitä, mihin keskusyksiköihin muutoksia on tehty. Analysointisyvyyden osalta hinnastossa on ollut riittävä tieto sen vaikutuksen arvioimiseen. Hinnastosta on kuitenkin puuttunut maksun suuruuteen merkittävällä tavalla vaikuttava tieto keskusten lukumäärästä ja siitä, kuinka moneen keskukseen eri numerosuuntien avaamiset aiheuttavat toimenpiteitä.

15.2.2001 alkaen numerosuuntien avaamismaksu on ollut riippuvainen ainoastaan numerosuuntien määrästä ja analysointisyvyydestä. Koska hinnastossa on annettu kokonaishinta numerosuunnan avaamiselle ja analysointisyvyys, jolla kyseinen hinta on voimassa, hinnasto on yksiselitteinen siten, että siitä voidaan ilman lisätietoja todeta Vaasan Läänin Puhelin Oy:n numerosuunnan avaamisesta perimä maksu.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on selvityksessään 31.5.2001 ilmoittanut yhtiön soveltaneen käytännössä samaa maksua analysointisyvyydestä riippumatta, sillä suurempi analysointisyvyys ei toistaiseksi ole aiheuttanut merkittäviä lisäkustannuksia tai haittoja. Tämä sinänsä ei vaikuta hinnaston erittelyjen säädöstenmukaisuudesta tehtyyn arvioon. Alennukset maksuista ovat sallittuja edellyttäen, että käytäntöä sovelletaan tasapuolisesti kaikkiin sopimuskumppaneihin.

Vaasan Läänin Puhelin Oy ei hinnastossa ole eritellyt tilaajanumerosuunnan ja operaattoritunnuksen avaamista. Yhtiön ilmoituksen mukaan operaattoritunnuksen avaaminen vaatii kuitenkin noin [...] suorittavalta henkilöstöltä ja käytännössä [...] koneaikaa suhteessa tilaajanumerosuunnan avaamiseen eli ero on vähäistä merkittävämpi. Kustannuksiltaan edullisemmän tilaajanumerosuunnan avaamisesta perittävän maksun tulisi olla vastaavasti operaattoritunnuksen avaamismaksua alempi, jotta maksut olisivat kustannussuuntautuneita ja hinnasto vastaavasti liikenneministeriön yhteenliittämispäätöksen 16 §:n edellyttämällä tavalla riittävästi eritelty. Hinnaston erittelyä arvioitaessa on otettava huomioon EY:n yhteenliittämisdirektiiviin (97/33/EY) 7 artiklassa lausuttu tavoite, jonka mukaan yhteenliittämismaksut on eriteltävä riittävästi, jotta pyynnön tekijä ei joudu maksamaan sellaisesta, joka ei liity suoranaisesti pyydettyyn palveluun.

8. VAASAN LÄÄNIN PUHELIN OY:N PÄÄTÖSMUISTION JOHDOSTA ANTAMA VASTINE

Viestintävirasto on 5.12.2001 lähettänyt Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle tiedoksi yhteenvetomuistion perusteista, joiden nojalla Viestintävirasto on laatinut päätöksen yhtiön numerosuuntien avaamismaksujen sekä hinnoittelun säädöstenmukaisuudesta.

Yhteenvetomuistion johdosta Vaasan Läänin Puhelin Oy on antanut 2.1.2002 päivätyn lausunnon. Lausunnossa yhtiö on todennut eroavuuksien sen antamissa työmääriä ja kustannuksia koskevissa tiedoissa johtuvan pääasiassa siitä, että yhtiön selvitys 13.2.2001 pohjautuu kustannusten sijasta hinnaston mukaiseen työtunnin laskutushintaan, kun taas selvityksessä 31.5.2001 työkustannuksena on käytetty palkkakustannusta sosiaalikuluihin ja yleiskustannuslisineen. Viimeisimmässä selvityksessä yhtiö on myös panostanut prosessin ja työmäärien selvittämiseen, jolloin tulos on yhtiön mukaan tarkentunut mahdollisimman luotettavaksi.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on lausunnossaan 2.1.2002 todennut, että muistion asiasisältö ja Viestintäviraston tulkinnat vastaavat sen antamissa selvityksissä sekä tarkastuskäynnin yhteydessä esille tulleita seikkoja. Yhtiö on lisäksi ilmoittanut, että perittyjen maksujen ja sen ilmoittamien kustannusten (joihin jo sisältyy [...] %:n tuotto sitoutuneelle pääomalle) erotuksena jäävällä marginaalilla se kattaa "erinäisiä kyseisen toiminnan kehitykseen, jatkuvuuden turvaamiseen ja palvelun laadun parantamiseen liittyviä kustannuksia". Näistä esimerkkeinä on mainittu henkilöstön perehdyttäminen, järjestelmien päivityksen yhteydessä tarvittavat toimenpiteet, toimitusprosessin valvonta ja kehittäminen sekä yksittäiset ennakoimattomat kustannuserät, kuten viranomais selvitykset.

Viestintävirasto katsoo, että Vaasan Läänin Puhelin Oy:n 2.1.2002 antamassa lausunnossaan esittämä sisältää myös muita kuin numerosuuntien avauksen suoritekustannuksia. Yhtiön esittämät perusteet ovat siten telemarkkinalain 18 §:n sekä liikenne- ja viestintäministeriön yhteenliittämispäätöksen 16 §:n vastaisia. Yhtiö ei myöskään ole ilmoittanut edellä mainittujen lisäkustannusten määriä eikä yksilöinyt sitä, millä perusteilla ja miltä osin nämä liittyvät numerosuuntien avaamiseen. Viestintävirasto toteaa, että avausmaksun määrästä [...] mk eli n. [...] % on jo perusteltu ylläpitoluonteisilla menoilla. Ylläpitokustannuksia ei voida toistamiseen sisällyttää perittävään maksuun.

Vaasan Läänin Puhelin Oy on todennut, että myös sen oman näkemyksen mukaan tilaajanumerosuunnan ja operaattoritunnuksen avaaminen tulisi eritellä, sekä että yhtiö hinnoittelee kyseiset toimenpiteet erikseen hinnaston seuraavan päivityksen yhteydessä.

9. VIESTINTÄVIRASTON RATKAISU

9.1. Tilaaajanumerosuunnan, operaattoritunnuksen ja lisänumerodekadin avaaminen

Viestintävirasto katsoo Vaasan Läänin Puhelin Oy:n soveltaneen tilaajanumerosuunnan, operaattoritunnuksen ja lisänumerodekadin avaamiseen sekä 1.5.1999 - 14.2.2001 voimassa olleen että 15.2.2001 voimaantulleeseen operaattorihinnaston mukaan maksuja, jotka eivät ole kohtuullisessa suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Yhtiön 15.2.2001 alkaen voimassa olevan hinnaston mukaisesti perimät maksut ylittävät kustannukset (joihin jo sisältyy [...] %:n tuotto sitoutuneelle pääomalle) tilaajanumerosuunnan osalta [...] %:lla, operaattoritunnuksen osalta [...] %:lla ja lisänumerodekadin osalta [...] %:lla.

Viestintävirasto velvoittaa Vaasan Läänin Puhelin Oy:n korjaamaan hinnoitteluaan tilaajanumero-suunnan, operaattoritunnuksen ja lisänumerodekadin osalta siten, että se on telemarkkinalain 18 §:n 3 momentin ja liikenneministeriön televerkkojen ja -palvelujen yhteenliittämisestä antaman päätöksen 16 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla kohtuullisessa suhteessa palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Hinnoittelua korjattaessa Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee huomioida laskelmissaan todentama tosiasiallisten kustannusten ja tähän asti perittyjen maksujen välinen ero sekä se, että maksut voivat suoritekustannusten lisäksi sisältää sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta ottaa käyttöön operaattorihinnasto, jossa hinnoittelu on korjattu edellä yksilöidyin tavoin.

Viestintävirasto kieltää Vaasan Läänin Puhelin Oy:tä samasta ajankohdasta alkaen soveltamasta numerosuuntien avaamiseen yhtiön 15.2.2001 alkaen soveltamia maksuja tai niitä tasoltaan vastaavia euromääräisiä maksuja telemarkkinalain ja sen nojalla annettujen säädösten vastaisina.

RSL COM Finland Oy:n vaatimusta oikeudenmukaisen ja kohtuullisen hinnoittelun määräämisestä tilaajanumeroille takautuvasti ja tulevaisuudessa ei ole käsitelty, sillä Viestintävirastolla ei ole toimivaltaa puuttua jälkikäteen teleyritysten keskinäisten maksujen suuruuteen tai määrittellä yhteenliittämishintoja.

9.2. Hinnaston erittely

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n operaattorihinnasto on 15.2.2001 lähtien pääosin ollut numerosuuntien avausmaksujen osalta riittävästi eritelty, mutta eri numerosuuntien avaamistapauksia ei ole hinnastotasolla eritelty toisistaan. Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee, yhtiön ilmoittaman sitoumuksen mukaisesti, kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta korjata hinnastoaan siten, että erityyppisten numerosuuntien avaamiset käsitellään hinnastossa erillisinä hinnoiteltuina palveluina, mikäli kyse on kustannuspohjaltaan erilaisista palveluista ja kustannusten ero on vähäistä merkittävämpi.

9.3. Päätöksen noudattamisen valvonta

Vaasan Läänin Puhelin Oy:n tulee kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta toimittaa Viestintävirastolle uusi operaattorihinnasto sekä numerosuunnan avaamisesta perittävien maksujen osalta selvitys kustannuksista ja niiden kohdistamisesta käytetyistä periaatteista.

MUUTOKSENHAKU

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

Valitusosoitus Vaasan Läänin Puhelin Oy:lle on päätöksen liitteenä 1.

Johtaja

Jorma Koivunmaa

Lakimies

Ritva Suurnäkki

JAKELU (SALASSA PIDETTÄVÄ VERSIO)

Vaasan Läänin Puhelin Oy

MAKSUTTA

TIEDOKSI

RSL Com Finland Oy
Oy Nevatel Ltd

Liikenne- ja viestintäministeriö, Viestintämarkkinaosasto
Kilpailuvirasto
Finnet-liitto ry
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

LIITE Valitusosoitus