

YHTEENVETO YLEISPALVELUN HINNOITTELUN KOHTUULLISUUTTA KOSKEVASTA MUISTIOSTA  
SAADUISTA LAUSUNNOISTA

**Teleyritykset**

**TeliaSonera Finland Oyj** katsoi Viestintäviraston muistioluonnoksessa olevan paljon periaatteellisia kannanottoja, jotka ovat Teliasoneran mielestä perusteltuja ja Viestintäviraston näkemyksiä selkeyttäviä. TeliaSonera keskittyi lausunnossaan niihin kohtiin, joihin yhtiö näki välttämättömänä tehdä muutoksia.

TeliaSonera totesi yleisenä näkemyksenään pitävänsä yleispalveluna toteuttavien puhelinpalveluiden vähittäishintojen jatkuvaa seurantaa tarpeettoman raskaana menettelytapana. Riittävä tarkastelumalli olisi Teliasoneran mukaan tarvittaessa tehtävä tapauskohtainen arviointi, joka koskisi erityisesti kertaluonteisia maksuja. TeliaSonera katsoi, että vähittäishintojen seurantamalliin sisältyvän ns. keskimääräisen käyttäjän profiiliin tulisi olla teknologianeutraalisti määriteltäviä eikä sisältää tekstiviestipalveluita osana yleispalvelun kokonaisuutta.

TeliaSonera piti Viestintäviraston tapaa ottaa huomioon yleispalveluyrityksen taloudellinen asema hinnoittelun kohtuullisuutta arvioitaessa kohtuuttomana ja viestintämarkkinalakiin perustumattomana. TeliaSonera ei voi hyväksyä, että yleispalveluyrityksen liikevaihdon suuruus ja vakavaraisuus tulisi ottaa huomioon hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa siten, että suuremman ja vakavaraisemman yrityksen yleispalvelun hintojen kohtuullisuuden arvioinnissa kriteeristö olisi tiukempi kuin pienemmällä ja/tai vähemmän vakavaraisella yrityksellä. Näkemys ei ole Teliasoneran mukaan perusteltavissa yleispalvelua käyttävän asiakkaan näkökulmasta. TeliaSonera korosti, että hinnoittelun kohtuullisuutta on aina arvioitava myös teleyrityksen näkökulmasta ja että lähtökohtana tulee olla, ettei palvelua tule tarjota tappiolla. Kohtuullisen hinnan arvioinnissa tulee Teliasoneran näkemyksen mukaan aidosti ottaa huomioon haja-asutusalueiden korkeampi kustannustaso. Mikäli näin ei tehdä, tulee tämä aiheuttamaan Teliasoneran mukaan merkittävän kilpailutilanteen vääristymän.

TeliaSonera totesi pitävänsä epäselvänä Viestintäviraston tapaa huomioida hinnoittelun kohtuullisuusarvioinnissa yleispalveluyrityksen yleispalvelutuotteiden osuutta liikevaihdossa. Sen sijasta TeliaSonera ehdottaa käytettäväksi yleispalvelualueiden maantieteellisessä laajuudessa olevia eroja eri yleispalveluyritysten välillä, jos virasto aikoo käyttää yleispalveluvelvoitettujen yritysten taloudellista asemaa yhtenä arviointitapana.

TeliaSonera katsoi Viestintäviraston toteamuksen alueellisten kuukausimaksujen vähäisistä eroista olevan ristiriidassa kustannusperusteisuusperiaatteen kanssa ja ehdotti linjauksen poistamista muistiosta.

**Fujitsu Services Oy:llä** ei ollut huomautettavaa muistioluonnokseen.

## **Viranomaiset**

**Kilpailuvirasto** tulkitsi muistioluonnosta siten, että vähittäishintavertailussa yleispalvelutuotteiden hintojen vertailu toteutetaan suhteessa muihin vastaaviin, markkinaehtoisesti tarjottaviin tuotteisiin. Kilpailuvirasto piti asiassa keskeisenä sitä, ettei yleispalvelutuotteiden hintoja päädytä vertaamaan keskenään. Muilta osin Kilpailuvirastolla ei ollut huomautettavaa muistioluonnokseen.

**Kuluttajavirasto** toi esiin lausunnossaan yleispalvelutuotteiden hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin keskeisesti liittyvän, käynnissä olevan teknisen murroksen. Yleispalveluliittymä voidaan toteuttaa mitä tahansa tekniikkaa käyttämällä ja tarjonta siirtyy viraston mukaan yhä enemmän langattomiin verkkoihin. Tässä muutoksessa on Kuluttajaviraston näkemyksen mukaan etenkin tärkeää erityisryhmien aseman turvaaminen. Virasto kiinnitti huomiota siihen, että niin Valtioneuvoston kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2008 - 2011 kuin Arjen tietoyhteiskuntaohjelmassa sekä yleispalveludirektiivissä otetaan esiin erityisryhmien aseman turvaaminen. Kuluttajavirasto ehdotti muistioon lisättäväksi esittelyä suomalaisten erityisryhmien aseman turvaamisesta yleispalvelun osalta muun lainsäädännön kautta. Tämän lisäksi virasto katsoi, että yleispalvelun teknologianeutraalisuuteen ja kohtuuhintaisen liittymän määrittelyyn liittyy keskeisesti sen varmistaminen, että langaton vaihtoehto on kaikille todellinen, toimiva ja helppokäyttöinen vaihtoehto.

Teknisestä murroksesta Kuluttajavirasto totesi vielä, että kiinteän verkon kustannusten kasvaessa ja uusien liittymien rakentamisen sekä vanhojen korjaamisen kallistuessa VML 60 §:ssä säädetty hinnoittelun jatkuva seuraaminen on entistä tärkeämpää. Virasto piti tärkeänä myös seurantaa asennus- ja avausmaksujen osalta. Erittäin keskeisenä Kuluttajavirasto toi esiin sen, että muistiossa linjatun mukaisesti yleispalveluyritysten kuukausimaksujen alueellisten erojen tulisi olla vähäisiä.

Vähittäishintaseurantaa varten määritellyn keskimääräisen käyttäjäprofiilin osalta Kuluttajavirasto katsoi, että puhelumäärä vaikuttaa vähäiseltä ja piti tärkeänä, että kohtuuhinnan arviointi perustuu todelliseen tyypilliseen käyttöön.

## **Järjestöt**

**Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry** näki hyvänä, että Viestintävirasto valvontaviranomaisena esittää avoimesti ne arviointiperiaatteet, joihin se nojautuu yleispalvelutuotteiden vähittäishinnan valvonnassa.

Vähittäishintaseurannasta FiCom ry esitti näkemyksensä, että puhelinpalveluiden yleisestä hintatasosta on saatavilla riittävästi tietoa ilman uusien seurantamekanismien luomista.

FiCom ry kiinnitti huomiota viraston arviointikriteereissä erityisesti yleispalveluyrityksen kokonaistaloudellista tilannetta ja liikevaihtoa käsitteleviin osioihin. FiCom katsoi, että näiden kriteerien vaikuttavuus yleispalvelua käyttävään asiakkaaseen on epäselvää ja että kriteerit tuskin toimisivat tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla kilpailuilla markkinoilla. FiCom kehotti myös ottamaan huomioon arvioinnissa kohtuullisuuden yleispalveluntarjoajan kannalta.

Mari Rosenström

31.12.2009

Muistioloonnoksessa käsiteltyjen aluekohtaisten vähäisten hintaerojen osalta FiCom ry muistutti, että lain perusteluissa mainitaan liittymän kohtuullisen hinnan voivan vaihdella eri puolilla maata.

FiCom ry kiinnitti huomiota siihen, että toimenpidepyyntöä tutkittaessa virasto voi antaa päätöksen hinnan kohtuullisuudesta vähittäishintaver tailun perusteella. Ficom korosti, että ennen päätöksen antamista myös yleispalveluyritykselle tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi, varsinkin jos kyseessä on velvoittava päätös.

**Finnet-liitto ry** nosti esiin lausunnossaan huolensa haja-asutusalueiden liittymäyhteyksien rakentamiskustannuksista. Esimerkiksi Finnet-liitto ot ti sähköverkkoyritykset, joiden verkonrakentamiskustannukset on kulut taja aina maksanut kokonaisuudessaan. Sen sijaan Finnet-liiton mukaan suurin osa televerkkoa on rakennettu siten, että teleyritys on hyvin harvoin perinyt liittymästä rakennuskustannuksia. Finnet-liiton mielestä näiden kahden toimialan sääntelyssä tulisi noudattaa samoja periaatteita.

**Suomen Kuluttajaliitto ry:llä** ei ollut huomautettavaa muistiolounnokseen.

**Suomen Yrittäjät ry:n** näkemyksen mukaan Viestintäviraston suunnittelema vähittäishintaseuranta yhdistettynä tapauskohtaiseen hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin on lähtökohtaisesti riittävä menettelytapa.

Suomen Yrittäjät ry halusi korostaa, että hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin tulee olla tasapuolista eri alueiden välillä ja alueiden sisällä, jottei erihintaisuus vääristäisi merkittävässä määrin kilpailua tai johtaisi yritystoiminnan häviämiseen harvempaan asutuilta alueilta. Toisaalta Suomen Yrittäjät näki tarpeellisena pitää hinnat kohtuullisina myös palveluntarjoajille, jotta kaupallisilla toimijoilla olisi aito intressi investoida uuteen teknologiaan myös siellä, missä se ei muuten olisi välttämättä kannattavaa.

**Valtakunnallinen vammaisneuvosto** halusi muistuttaa, että vammaisuus sinänsä voi aiheuttaa tarvetta käyttää puhelinta tavanomaista suuremmassa määrin tai tavanomaisesta tekniikasta poikkeavalla tavalla. Valtakunnallinen vammaisneuvosto katsoi, etteivät erityisryhmät tule huomioiduiksi oikeudenmukaisella tavalla yleispalvelun hinnoittelua määriteltäessä.

Valtakunnallinen vammaisneuvosto piti myös yksittäistapauksiin perustuva hinnoittelun reklamaatiomahdollisuutta epätydyttävänä ja asiakkaan näkökulmasta epätoivottavana tapana ratkaista hinnoittelussa esiin nousevia ongelmia.

Valtakunnallinen vammaisneuvoston näkemyksen mukaan tekstiviestit, videoviestit ja reaaliaikainen videopuhelu 3G-verkossa ovat lain tarkoittamia tavanomaisia puhelinpalveluita, jotka ko. syystä tulisi myös selkeästi sisällyttää yleispalvelun piiriin. Reaaliaikaisten videopuheluiden hinnoittelussa tulisi valtakunnallisen vammaisneuvoston mielestä ottaa huomioon se, että vain ne mahdollistavat viittomakielisille kuuroille oikeuden äidinkielellä tapahtuvaan puhelupalveluun.

**Kuurojen Liitto ry** toi esiin, että viittomakielisten kuurojen käyttämä tekstipuheluiden välityspalvelua ei ole mainittu kansallisessa viestintämarkkinalaissa. Lausunnossa todetaan, että tekstipuhelimilla kuurot voivat olla yhteydessä keskenään ja tekstipuheluiden välityspalvelu mahdollistaa yhteydenpidon puhelinverkon (kuulevien) käyttäjien kanssa. Kuurojen Liiton tulkinnan mukaan matkapuhelimen tekstiviestimahdollisuus on

Mari Rosenström

31.12.2009

lain tarkoittama tavanomainen puhelinpalvelu, jonka pitäisi kuulua yleis- palvelussa tarkoitettuun liittymään ja siten sääntelyn piiriin. Samoin vi- deoviestien tulisi Kuurojen Liiton mukaan kuulua yleispalvelutuotteiden joukkoon.

Kuurojen Liitto totesi, että matkaviestinten videopuhelut mahdollistavat viittomakielisten kuurojen asiointiin äidinkielellään. Tämän vuoksi ne tu- lee Kuurojen Liiton näkemyksen mukaan rinnastaa suomen- ja ruotsinkie- liseen puhelinviestintään. Liitto korosti, että nykyisen yleispalvelun raja- uksen mukaan videopuhelut eivät selkeästi kuulu yleispalvelun hinnoitte- luseurannan piiriin ja siitä syystä niiden hinnoittelussa ei toteudu yhden- vertaisuuden, syrjimättömyyden ja kohtuuhintaisen saatavuuden periaa- te.

### **Saatujen lausuntojen huomioiminen**

Viestintävirasto sai yleispalvelutuotteiden vähittäishinnoittelun kohtuulli- suuden arviointia koskevasta muistiosta yhteensä 10 lausuntoa. Seuraa- vassa on käsitelty kootusti esiin nostettuja kysymyksiä.

Kahdessa lausunnossa oli pidetty yleispalvelun vähittäishintaseurannan mallia tarpeettoman raskaana tapana seurata hintojen kohtuullisuutta. Tältä osin Viestintävirasto toteaa, että velvollisuus seurata yleispalvelun hinnoittelun kohtuullisuutta tulee suoraan viestintämarkkina- laista. Merkit- tävä osa yleispalvelun hintaseurantaan tarvittavista vähittäis- hintatiedoista saadaan jo virastossa tällä hetkellä toteutettavan hintaseu- rannan kautta. Hintaseurantatietoa ei ole tarkoitus kerätä tai analysoida jatkuvasti. Tavoitteena on kerran vuodessa koota yleispalvelun hintatie- dot ja arvioida senhetkinen tilanne. Kahdessa lausunnossa oli toisaalta myös pidetty erityisen tärkeänä seurata säännöllisesti yleispalvelun hin- noittelua.

Vähittäishintaseurannan ns. keskimääräisen käyttäjän käyttöprofiilista saaduista lausunnoista ilmeni, että profiilin mukaiset puhelunmäärät vai- kuttivat vähäisiltä ja että tekstiviestit tulisi poistaa teknologianeutraali- suuden vuoksi käyttöprofiilista. Viestintävirasto tulee poistamaan teksti- viestit käyttöprofiilista ja tämän myötä myös puhelunmäärät tulevat to- dennäköisesti kasvamaan. Käyttöprofiili tullaan samalla määrittelemään yleispalvelun seurantaan paremmin soveltuvalla tavalla.

Muistioluonnoksessa olevaa osuutta koskien nettokustannuslaskentaa ja sen yhteyttä hinnoittelun kohtuullisuusarviointiin kritisoitiin. Lausunnoissa todettiin yleispalveluyrityksen taloudellista asemaa ja yleispalvelun osuut- ta liikevaihdosta koskevan osuuden liittyvän epäselvällä tavalla hinnoitte- lun arviointia käsittelevään tekstiin. Viestintäviraston tavoitteena oli tuo- da esiin selkeämmin sitä, miten ja millä perusteilla teleyritys voi joutua tarjoamaan yleispalvelua joissain tilanteissa tappiollisestikin ja tässä yh- teydessä kuvailla koko käytössä oleva yleispalveluvelvoitteen sisältö ja tarkoitus aina mahdolliseen nettokustannusten korvausmenettelyyn asti. Koska nettokustannusmallin esittelyä koskeva teksti aikaansaa sekaan- nusta viraston tulkintojen osalta, virasto poistaa kyseisen tekstiosuuden lopullisesta muistiosta lausuntojen mukaisesti.

Viestintäviraston näkemystä vähäisistä aluekohtaisista kuukausimak- sueroista arvosteltiin osassa lausuntoja todeten sen olevan ristiriidassa kustannusperusteisuusperiaatteen kanssa ja vääristävän kilpailua mark- kinoilla. Kuitenkin yhdessä lausunnossa korostettiin, että erihintaisuus voi vääristää kilpailua ja johtaa yritystoiminnan häviämiseen harvempaan asuuilta alueilta. Näiden lausuntojen osalta Viestintävirasto toteaa, ettei

Mari Rosenström

31.12.2009

tukkuhintojen arvioinnissa käytetty kustannussuuntautuneisuusperiaate koske vähittäistuotteiden hinnoittelun arviointia. Viestintämarkkinalain mukaan yleispalvelun hinnoittelun on oltava kohtuullista, ei kustannusperusteista. Näin ollen hinnoittelun arviointiin vaikuttavat osin erilaiset tekijät kuin tukkuhintojen arvioinnissa. Virasto yhtyy mielipiteeseen alueittaisen tasa-arvoisuuden lisäämisestä haja-asutusalueiden elinkelpoisuuden tukemiseksi.

Yhdessä lausunnossa toivottiin yleispalvelun sääntelyssä sovellettavan samoja periaatteita kuin sähköverkkomarkkinoilla on käytetty. Lausunnossa esitetty ajatus liittyi haja-asutusalueilla tehtävään liittymäverkon rakennustyöhön ja sen kustannusten kohdentumiseen ainoastaan käyttäjille. Tämän osalta virasto toteaa, että vaikkakin joiltain osin sähköverkkomarkkinoita ja viestintäverkkomarkkinoita voidaan tarkastella toisiaan muistuttavina markkinoina, ei sääntelyä voida toteuttaa esitetyllä tavalla. Sääntelykulttuurien painopisteet ja markkinoiden ominaispiirteet eroavat siinä määrin toisistaan, ettei niiden suora vertailu ole viraston näkemyksen mukaan mielekäästä.

Lausunnoissa nostettiin esiin kysymyksiä riittävästä yleispalveluyrityksen näkökulmasta tapahtuvasta kohtuullisuusarvioinnista sekä siitä, että Viestintävirasto antaisi yleispalveluyritykselle velvoittavan päätöksen perustuen ainoastaan vähittäishintavertailutietoon ilman, että yrityksellä on mahdollisuus lausua päätösluonnoksesta. Viestintävirasto toteaa, että virasto varaa aina yleispalveluyritykselle oikeuden tulla kuulluksi ennen velvoittavan päätöksen antamista.

Viestintävirasto pitää valtakunnallisen vammaisneuvoston, Kuurojen liitto ry:n ja Kuluttajaviraston lausunnoissaan esiin nostamia käyttäjien erityisryhmien tarpeita koskevia kysymyksiä erittäin tärkeinä. Viestintäviraston näkemyksen mukaan viestintämarkkinalain yleispalvelua koskeva sääntely ei välttämättä riittävästi turvaa esimerkiksi aistivammaisten käyttäjien mahdollisuuksia saada heidän tarpeitaan vastaavia perustasoisia viestintäpalveluja.

Viestintämarkkinalaissa tai lain perusteluissa ei ole otettu kantaa kysymykseen siitä, mitä yleispalveluun kuuluvat tavanomaiset puhelinpalvelut ovat. Kuten TeliaSonerakin lausunnossaan toi esiin, videopuheluiden ja tekstiviestipalveluiden sisällyttäminen yleispalveluun saattaa jossain määrin olla ristiriidassa yleispalvelun teknologianeutraalin määritelmän kanssa, sillä näitä palveluja ei tyypillisesti ole saatavilla kiinteän puhelinverkon liittymiin, vaikka erityisesti tekstiviestipalvelut sinänsä ovat vakiintuneita matkapuhelinliittymissä.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan valtakunnallisen vammaisneuvoston ja Kuurojen liitto ry:n lausunnoissa mainittujen palvelujen turvaamisessa vammaisille viestintäpalvelujen käyttäjille on kysymys EY:n yleispalveludirektiivin 7 artiklassa tarkoitetuista erityistoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että vammaisilla käyttäjillä olisi muita viestintäpalveluiden käyttäjiä vastaava mahdollisuus käyttää yleispalveluun kuuluvia yleisiä puhelinpalveluita. Viestintämarkkinalaissa ei kuitenkaan säädetä tällaisista erityistoimenpiteistä. Lain perusteluissa on tältä osin ainoastaan viitattu vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin sekä Raha-automaattiyhdistyksen varoilla tuettaviin, markkinoilla oleviin lisäpalveluihin. Viestintävirastolla ei tästä johtuen ole toimivaltaa määritellä yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvaksi vammaisten käyttäjien tarvitsemia palveluita eikä velvoittaa teleyrityksiä tarjoamaan näille käyttäjille erityishinnoiteltuja palveluja.

Mari Rosenström

31.12.2009

Viestintävirasto toteaa, että vammaisia käyttäjiä edustavat tahot ovat myös yleispalvelupäätöksiä koskevissa lausunnoissaan tuoneet esiin tarpeen turvata erityisryhmien palvelut nykyistä tehokkaammin. Viestintäviraston näkemyksen mukaan tämä seikka tulisi huomioida jo lainsäädännön tasolla.