

Viestintävirasto

Perustelumuistio

30.12.2010

Dnro 1776/9510/2010

LIITE 1

**YLEISPALVELUYRITYSTEN NIMEÄMINEN PUHELINPALVELUJEN
TARJONTAAN**

Dnro 1776/9510/2010

1. NIMEÄMISMENETTELYN VIREILLETULO JA KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

1.1 Asian vireilletulo

Viestintämarkkinalain (393/2003) yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa perustasoisten puhelin- ja internet-yhteyspalvelujen tarjonta kohtuullisin ehdoin kaikille käyttäjille. Viestintäviraston on päätöksellään nimettävä yksi tai useampi teleyritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella. Viestintäviraston tulee muuttaa yleispalveluyrityksen nimeämisestä annettua päätöstä, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia.

Viestintävirasto on 15.1.2008, 28.1.2008 ja 8.4.2009 antamallaan yleispalvelupäätöksillä¹ nimennyt kymmenen teleyritystä puhelinpalvelujen tarjontaan velvollisiksi yleispalveluyrityksiksi. Lisäksi Viestintävirasto on 23.12.2009 ja 5.1.2010 antamallaan päätöksillä² nimennyt 26 teleyritystä internet-yhteyden tarjontaan velvollisiksi yleispalveluyrityksiksi sekä yhden teleyrityksen internet-yhteyspalvelun tarjonnassa tarvittavan verkkopalvelun tarjontaan velvolliseksi yritykseksi.

Osa teleyrityksistä on vuoden 2009 aikana esittänyt yleispalveluun kuuluvien puhelinpalvelujen tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen peittoalueiden laajentuneen siinä määrin, että puhelinpalveluja koskevien yleispalveluvelvoitteiden tarpeellisuutta tulisi tarkastella uudestaan. Viestintävirasto on tästä johtuen selvittänyt yleispalvelun tarjontaa ja käyttäjien mahdollisuuksia saada puhelinpalveluja. Tässä muistiossa kuvattu yleispalveluyrityksen nimeämismenettely on perustunut Viestintäviraston teleyrityksiltä keräämiin viestintäverkkoja ja palvelun tarjontaa koskeviin tietoihin.

1.2 Nimeämismenettely

Viestintämarkkinalain 59 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on nimettävä yksi tai useampi teleyritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella. Yleispalveluyritykseksi tulee nimetä se yritys, jolla on parhaat edellytykset viestintämarkkinalain tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan.

Yleispalveluyritysten nimeämismenettely muodostuu kahdesta vaiheesta. Arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan yleispalvelun alueellista tarjontaa. Mikäli käyttäjien saatavilla ei tietyllä maantieteellisellä alueella ole riittävästi vaihtoehtoisia palveluja, on tälle alueelle välttämätöntä nimetä yleispalveluyritys. Tällöin käynnistyy arvioinnin toinen vaihe, eli nimettävän yleispalveluyrityksen valinta. Yleispalveluyritykseksi valitaan teleyritys, jolla on parhaat edellytykset yleispalvelun tarjontaan.³

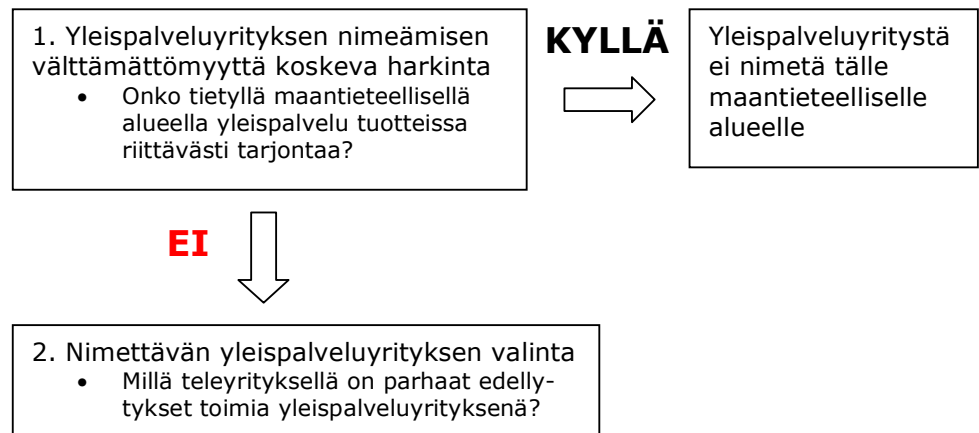
¹ Dnrot 1636/9240/2007, 66-75/9240/2008, 179/9510/2009 ja 180/9510/2009.

² Dnrot 1543/9510/2009 ja 1863-1890/9510/2009.

³ Viestintävirasto on 25.10.2010 laatinut muistion, jossa on määritelty puhelinpalveluja koskevassa nimeämismenettelyssä noudatettavat arviointiperiaatteet. Teleyrityksille, palvelujen käyttäjille ja näitä edustaville tahoille on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä muistiosta. Dnro 1152/9510/2010.

Dnro 1776/9510/2010

Yleispalveluyrityksen nimeämisessä noudatettava menettely voidaan kuvata seuraavasti:



Yleispalvelupäätöksen muuttamisesta puolestaan säädetään viestintämarkkinalain 59 §:n 3 momentissa. Viestintäviraston on muutettava päätöstään, jolla teleyritys on nimetty tietyllä alueella yleispalveluyritykseksi, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia. Viestintämarkkinalain perusteluissa on todettu, että yleispalveluyrityksen nimeäminen olisi kumottava, jos yleispalvelun tarjonta voidaan olosuhteiden muutoksen johdosta taata muulla tavoin.⁴

Osa teleyrityksistä on esittänyt Viestintävirastolle erityisesti matkapuhelinverkkojen peittoalueiden laajentuneen vuoden 2007 tietoihin perustuneen yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn jälkeen siinä määrin, että teleyrityksille asetettuja yleispalveluvelvoitteita tulisi keventää. Viestintävirasto on teleyrityksiltä keräämiensä viestintäverkkojen peittoalueita koskevien tietojen⁵ perusteella pitänyt tarkoituksenmukaisena arvioida yleispalveluyritysten nimeämistarvetta ja nimettävien yritysten valintaa uudelleen koko maassa. Viestintävirasto on lisäksi huomionnut nimeämismenettelyssä 1.7.2009 voimaan tulleella viestintämarkkinalain muutoksella (331/2009) lakiin lisätyn verkkoyrityksen yleispalveluvelvoitetta koskevan säännöksen.

2. SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET JA VOIMASSAOLEVAT YLEISPALVELUVELVOITTEET

Yleispalvelusta säädetään viestintämarkkinalain (70/2007) 6 a luvussa. Viestintämarkkinalain yleispalvelua koskevat säännökset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi)⁶.

Viestintämarkkinalain 59 §:n 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään nimettävä yksi tai useampi teleyritys, numerotiedotuspalvelua tarjoava yritys tai puhelinluettelopalvelua tarjoava yritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella.

⁴ HE 150/2006, s. 22.

⁵ Teleyrityskysely 5.3.2010 (Dnro 253/9510/2010). Tiedot on pyydetty 1.1.2010 vallitsevan tilanteen mukaisina.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla. Direktiiviä on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY.

Dnro 1776/9510/2010

Pykälän 2 momentin mukaan nimeämismenettelyn tulee olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön. Yleispalveluyritykseksi tulee nimetä se yritys, jolla on parhaat edellytykset lain 1 §:ssä säädetty tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan.

Pykälän 3 momentin mukaan Viestintäviraston on muutettava 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia.

Viestintämarkkinalain 60 c §:n 1 momentin mukaan teleyritys, jonka Viestintävirasto on lain 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla nimennyt yleisissä puhelinpalveluissa yleispalvelun tarjoajaksi, on velvollinen tarjoamaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän yleiseen viestintäverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Teleyrityksen on toimitettava liittymä kohtuullisessa ajassa tilauksesta.

Viestintämarkkinalain 60 c §:n 2 (331/2009) momentin mukaan tarjottavan liittymän tulee olla sellainen, että siitä voidaan soittaa hätäpuheluja, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluja sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluja. Liittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys, ottaen huomioon tilaajien enemmistön käytössä oleva yhteysnopeus, tekninen toteutettavuus ja kustannukset. Teleyritys voi tarjota edellä tarkoitettuja palveluita myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Yleispalveluyrityksellä on lain 60 c §:n 4 momentin mukaan oikeus kieltäytyä tekemästä käyttäjän kanssa sopimusta 1 momentissa tarkoitettua liittymästä, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalveluyrityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja.

Viestintämarkkinalain 60 d §:n (331/2009) mukaan verkkoyritys, jonka Viestintävirasto on 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla nimennyt yleispalvelun tarjoajaksi, on velvollinen tarjoamaan yleispalveluyritykseksi nimetyille palveluyritykselle viestintäverkkoon liittymiseksi tarvittavan verkkopalvelun kustannuksiin perustuvaan hintaan.

Viestintävirasto on 15.1.2008, 28.1.2008 ja 8.4.2009 antamillaan yleispalvelupäätöksillä nimennyt kymmenen teleyritystä puhelinpalvelujen tarjontaan velvollisiksi yleispalveluyrityksiksi. Yleispalveluyritys on nimetty yhteensä 146 kunnan ja yhden kunnan osan alueelle. Nimetyt teleyritykset ovat tällä hetkellä päätöksissä yksilöidyillä alueilla velvollisia tarjoamaan viestintämarkkinalain 60 c §:ssä tarkoitetut puhelinpalvelut mahdollistavan liittymän käyttäjien vakituisiin asuin- tai sijaintipaikkoihin.⁷

⁷ Nimetyt teleyritykset ovat: Alajärven Puhelinosuuskunta, DNA Oy, Elisa Oyj, Jakobstadsnejdens Telefon Ab, Kokkolan Puhelin Oy, Mariehamns Telefon Ab, Pohjanmaan Puhelin Oy, TeliaSonera Finland Oyj, Vaasan Läänin Puhelin Oy sekä Ålands Telefonandelslag.

Dnro 1776/9510/2010

3. YLEISPALVELUUN KUULUVA YLEINEN PUHELINPALVELU JA VERKKOPALVELU

Viestintämarkkinalain mukaan yleispalveluna pidetään liittymää yleiseen viestintäverkkoon käyttäjän vakituudessa asuin- tai sijaintipaikassa. Käyttäjälle tarjotun puhelinliittymän tulee olla sellainen, että sillä voidaan soittaa hätäpuheluja, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluja sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluja. Muina tavanomaisina puhelinpalveluina pidetään esimerkiksi telekopioita, jotka yleispalveludirektiivin mukaan kuuluvat yleispalveluun.

Viestintävirasto on voimassaolevissa yleispalvelupäätöksissään⁸ katsonut, että viestintämarkkinalain ja yleispalveludirektiivin liitteen I perusteella yleispalveluyrityksen käyttäjälle tarjoamissa yleisissä puhelinpalveluissa tulee olla seuraavat ominaisuudet:

- *Numerointi*: Palvelun numerointi on toteuttava Viestintäviraston yleisen puhelinverkon numeroinnista antaman määräyksen 32 mukaisesti.
- *Yleinen ulkomaantunnus*: Palvelusta tulee viestintämarkkinalain 54 §:n mukaisesti voida soittaa ulkomaille käyttämällä yleistä ulkomaantunnusta 00.
- *Hätäliikenne*: Teleyrityksen tulee viestintämarkkinalain 55 §:n mukaisesti osaltaan huolehtia siitä, että käyttäjät saavat yhteyden maksutta yleiseen hätänumeroon 112 sekä muihin Viestintäviraston 48 §:ssä tarkoitettulla päätöksellä poliisille ja pelastusviranomaisille osoitamiin erityisiin hätänumeroihin. Teleyrityksen on noudatettava Viestintäviraston määräystä 33⁹ hätäliikenteen ohjauksesta ja varmistamisesta.
- *Äänitaajuusvalinta ja soittajan tunnistus*: Palvelun käyttäjälle on tarjottava viestintämarkkinalain 64 §:n mukaisesti äänitaajuusvalintaa. Äänitaajuusvalinnalla tarkoitetaan paitsi itse numerovalintaa myös mahdollisuutta käyttää äänitaajuusvalintaa muihin tarkoituksiin. Käyttäjälle on lisäksi tarjottava palvelua, jonka avulla puhelun vastaanottaja näkee soittajan numeron ennen puhelun vastaamista. Teleyrityksen tulee noudattaa Viestintäviraston määräystä 49¹⁰ tilaajan numerotietojen siirrosta viestintäverkossa.
- *Käyttäjän oikeus rajoittaa liittymän käyttöä*: Teleyrityksen on viestintämarkkinalain 79 §:n mukaisesti käyttäjän pyynnöstä estettävä korvauksetta liittymän käyttö muuhun kuin viestintäpalveluun ja liittymän lähtevä liikenne tiettyyn liikennetyyppiin, jos esto on teknisesti helpposti toteutettavissa. Käyttäjälle on tarjottava vähintään Viestintäviraston teleliikenteen estoluokkia koskevassa määräyksessä 35¹¹ edellytetyt estoluokat.
- *Laskuerittely*: Palvelusta aiheutuva lasku on eriteltävä viestintämarkkinalain 80 §:n mukaisella tavalla siltä osin kuin liittymän laskutus perustuu liittymän käytön määrään.

Yleisiä puhelinpalveluja koskevan yleispalveluvelvoitteen sisältö on määritelty viestintämarkkinalaissa teknologianeutraalisti. Käyttäjälle tarjottu liittymä voi olla kiinteä tai langaton, mutta sen tulee kuitenkin aina toimia moitteettomasti siinä käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa, jota sopimus koskee.¹² Viestintävirasto ei lain mukaan voi asettaa teleyritykselle esimerkiksi velvoitetta tarjota liittymä jollain tietyllä tekniikalla, vaan liittymän toteutustapa on yleispalveluyritykseksi nimetyn yrityksen valittavissa, kunhan se mahdollistaa yllä kuvatut vaatimukset täyttävien puhelinpalvelujen tarjoamisen käyttäjälle. Viestintävirasto on huomioinut nimeämismenettelyssä

⁸ Dnrot 1636/9240/2007 ja 66-75/9240/2008.

⁹ Tällä hetkellä voimassaoleva määräys 33 D/2010 M.

¹⁰ Tällä hetkellä voimassaoleva määräys 49 D/2010 M, joka korvautuu 1.4.2011 määräyksellä 28 H/2010 M.

¹¹ Tällä hetkellä voimassaoleva määräys 35 O/2010 M.

¹² HE 150/2006, s. 24.

Dnro 1776/9510/2010

kaikki laatuvaatimukset täyttävien puhelinpalvelujen tarjontaan soveltuvat verkkotekniikat. Matkapuhelinverkon kuuluvuutta käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa on pidetty moitteettomana, mikäli puhelinta voidaan käyttää kiinteästi vähintään yhdessä paikassa rakennuksen sisätiloissa. Kuuluvuutta voidaan parantaa esimerkiksi erillisen pöytäpuhelimien ja pienimuotoisen ulkoisen lisäantennin avulla. Ulkoisella lisäantennilla tarkoitetaan enintään viiden metrin korkeudella maanpinnasta olevaa suuntaavaa antennia. Lisäantennista ei saa kuitenkaan aiheutua käyttäjälle kohtuuttomia kustannuksia.

Yleispalvelutuotteena tarjottujen puhelinpalvelujen osalta palvelun toimintavarmuus ja turvallisuus ovat keskeisessä asemassa.¹³ Toimintavarmuus koostuu erityisesti hätäpuhelinpalvelujen kohdalla. Edellä lueteltujen liittymän ominaisuuksia koskevien vaatimusten lisäksi käyttäjälle tarjottujen palvelujen tulee täyttää laista ja Viestintäviraston määräyksistä johtuvat tekniset vaatimukset. Palvelujen suorituskyvyn ja laadun arvioinnissa otetaan huomioon Viestintäviraston määräyksissä ja suosituksissa kiinteän verkon puhelinpalvelulle määriteltyjen suorituskykyä, tehonsyöttöä, suojausta, verkkohallintaa ja varmentamista koskevien vaatimusten täytyminen kyseisissä palveluissa. Lisäksi Viestintävirasto arvioi ja seuraa yleispalvelun laatua yleispalveludirektiivin liitteessä III määriteltyjen muuttujien perusteella.¹⁴ Seurattavia muuttujia ovat tällä hetkellä perusliittymän toimitusaika, asiakaspalvelun vastausaika sekä eräiden asiakkaiden ilmoittamien vika- ja häiriötilanteiden korjausajat. Seurattavat muuttujat on määritelty tarkemmin Viestintäviraston määräyksissä 57 ja 58¹⁵.

Yleisten puhelinpalvelujen yleispalveluvelvollisuutta koskevan viestintämarkkinalain 60 c §:n mukaan palveluja voidaan tarjota myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia.¹⁶ Viestintävirasto katsoo, että yllä kuvatut yleispalveluvelvoitteiden piiriin kuuluvat puhelinpalvelut voidaan lähtökohtaisesti tarjota käyttäjälle esimerkiksi kiinteällä puhelinliittymällä, matkapuhelinliittymällä tai laajakaistaliittymän ja VoIP-palvelun yhdistelmänä. VoIP-palvelua on mahdollista tarjota esimerkiksi xDSL-, valokaapeli-, @450-, WiMAX- tai 3G-verkkojen avulla.

Eräitä erityiskysymyksiä liittyy matkapuhelinverkossa yleisesti käytössä olevilla prepaid-liittymillä tarjottuihin matkapuhelinpalveluihin. Prepaid-liittymällä tarkoitetaan matkapuhelinliittymää, johon asiakas lataa etukäteen maksettua puheaikaa. Tavallisimmin prepaid-liittymästä ei tehdä erillistä liittymäsopimusta eikä palvelun käyttäjää tunnusteta liittymää hankittaessa (ns. anonyymi liittymä). Jotkut teleyritykset kuitenkin tarjoavat prepaid-liittymiä, joista tehdään asiakkaan kanssa kirjallinen liittymäsopimus. Tällöin sopimuksessa määritellään käyttäjä, jolla on oikeus hallinnoida liittymää. Tällainen sopimuksellinen prepaid-liittymä eroaa jälkilaskutettavasta liittymästä käytännössä ainoastaan maksutavan ja eräiden palvelun ehtojen osalta.

Viestintävirasto katsoo, että yleispalvelun vaatimukset täyttävänä puhelinpalveluina voidaan lähtökohtaisesti pitää prepaid-liittymistä ainoastaan sopimuksellisia liittymiä, joissa palvelun käyttäjä tunnetaan. Ns. anonyymien liittymien osalta teleyrityksillä ei Viestintäviraston näkemyksen mukaan ole mahdollisuutta varmistua siitä, toimiiko liittymä moitteettomasti käyttäjän vakituisessa sijaintipaikassa. Anonyymit prepaid-liittymät jäävät lisäksi Viestintäviraston teleliikenteen estoluokkia koskevan määräyksen 35 sovelta-

¹³ HE 150/2006, s. 22.

¹⁴ HE 150/2006, s. 22.

¹⁵ Tällä hetkellä voimassaolevat määräykset 57/2009 M ja 58/2009 M.

¹⁶ HE 150/2006, s. 24.

Dnro 1776/9510/2010

misalan ulkopuolelle, eivätkä niitä tarjoavat teleyritykset usein myöskään käytännössä tarjoa näihin liittymiin estopalveluja.

Nykyisin markkinoilla olevien sopimuksellisten prepaid-liittymien osalta ongelmallista kuitenkin on teleyrityksen toimesta tapahtuva liittymän käytön rajoittaminen. Yleispalvelua koskevaan sääntelyyn liittyy keskeisesti ajatus käyttäjän suojaamisesta peruspuhelinpalvelujen äkilliseltä tai yllättävältä sulkemiselta. Teleyrityksen oikeudesta rajoittaa liittymän käyttöä tai sulkea liittymä käyttäjästä johtuvasta syystä säädetään viestintämarkkinalain 73 §:ssä. Tällä hetkellä tarjolla olevissa prepaid-liittymissä liittymän käyttöä kuitenkin rajoitetaan heti, kun liittymässä ei enää ole jäljellä ennalta maksettua puheaikaa. Sosiaalisten suoritusesteiden tilanteisiin liittyvää käyttäjää suojaava sääntelyä ei siten ole prepaid-liittymien osalta huomioitu. Lisäksi teleyritykset ovat varanneet itselleen oikeuden sulkea liittymän tietyn ajan kuluttua viimeisestä puheajan latauksesta. Viestintävirasto katsoo tästä johtuen, että myöskään nykyisin markkinoidut sopimukselliset prepaid-liittymät eivät täytä yleispalveluna tarjotulle puhelinpalvelulle laissa asetettuja vaatimuksia.

Käyttäjälle tarjottavan yleispalvelun lisäksi viestintämarkkinalaissa on määritelty yleispalveluun kuuluva verkkopalvelu. Viestintämarkkinalain 60 d §:n mukaan Viestintäviraston yleispalvelun tarjoajaksi nimeämä verkkoyritys on velvollinen tarjoamaan yleispalveluyritykseksi nimetylle palveluyritykselle viestintäverkkoon liittymiseksi tarvittavan verkkopalvelun. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, joissa tietyille alueelle nimetään viestintäpalvelun tarjontaan velvollisen yleispalveluyrityksen lisäksi erillinen verkkopalvelun tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.¹⁷

Viestintäverkkoon liittymiseksi tarvittavalla verkkopalvelulla tarkoitetaan lain perustelujen mukaan käyttäjälle tarjottavan liittymän toteuttamiseksi tarvittavaa toiminnallista kokonaisuutta. Tiedonsiirtopalvelun ja viestintäverkon tarjonnan lisäksi verkkopalvelu kattaa myös esimerkiksi palveluoperaattorin tarvitsemat asennus- ja ylläpitopalvelut.¹⁸ Samoin kuin palveluoperaattorin yleispalveluvelvoite, myös verkko-operaattorin velvoite on sisällöltään teknologianeutraali. Verkkoyrityksen velvoitteen täsmällinen sisältö voi näin ollen vaihdella käytetystä verkkotekniikasta riippuen.

4. YLEISPALVELUYRITYKSEN NIMEÄMISTARPEEN ARVIOINTI

4.1 Tarkasteltavat maantieteelliset alueet

Viestintäviraston on yleispalveluyritysten nimeämiseksi tarkasteltava yleispalvelun tarjontaa tietyllä maantieteellisellä alueella. Tarkasteltavien alueiden rajauksessa tulee Viestintäviraston näkemyksen mukaan huomioida muun muassa edellä kuvattu yleispalveluvelvoitteen teknologianeutraalisuus, olemassa oleva tarjonta, yleispalvelun tarjonnan kustannustehokkuus sekä mahdollisuus yksilöidä asetettavat velvoitteet siten, että käyttäjä voi niiden perusteella helposti selvittää, onko tietylle alueelle nimetty yleispalveluyritys.

Yleispalveluun kuuluvia puhelinpalveluja voidaan toteuttaa usealla eri tekniikalla. Yleispalvelun tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen maantieteellinen kattavuus vaihtelee käytetystä tekniikasta riippuen.

¹⁷ HE 223/2008, s. 23.

¹⁸ HE 223/2008, s. 23.

Dnro 1776/9510/2010

Kiinteän verkon puhelinpalvelujen maantieteellinen tarjonta on Suomessa historiallisista syistä jakautunut alueellisesti perinteisten kiinteän verkon teleyritysten toiminta-alueiden mukaan. Perinteisellä toimialueella tarkoitetaan aluetta, jolla teleyrityksellä oli rajoitukseton oikeus paikallisen teletoinnin harjoittamiseen 31.12.1993 saakka. Vuoden 1994 alusta lukien teleyritykset ovat voineet rakentaa verkkojaan myös oman perinteisen toimialueensa ulkopuolelle. Kiinteän verkon yritykset tarjoavat puhelinpalveluja pääsääntöisesti omalla toimialueellaan, mutta voivat myös tarjota palveluja muiden operaattoreiden verkoissa. Markkinan kilpailuolosuhteet vaihtelevat toiminta-alueiden välillä ja myös alueiden sisällä erityisesti kiinteän verkon tuotteiden osalta. Perinteisiä toimialueita ei voida pitää riittävän selvinä tarjonta-alueiden rajoina, jotta niitä voitaisiin käyttää maantieteellisenä tarkasteluna arvioitaessa yleispalveluun kuuluvien puhelinpalvelujen tarjontaa.

Matkapuhelinliittymiä tarjoavat kuluttaja- ja yritysasiakkaille valtakunnallisesti verkkoyrityksistä DNA Oy, Elisa Oyj sekä TeliaSonera Finland Oyj. Lisäksi edellä mainittujen matkaviestinverkkoyritysten verkoissa toimii muutamia virtuaali- ja palveluoperaattoreita. AinaCom Oy ja TDC Oy toimivat DNA Oy:n verkossa ja AinaCom Oy toimii myös TeliaSonera Finland Oyj:n verkossa. DNA:n matkaviestinverkossa toimiva palveluoperaattori on Dica-me Oy. Elisa Oyj:n matkaviestinverkossa palveluoperaattoreina toimivat Academica Oy, Cubio Oy ja Saunalahti Group Oyj, joka kuuluu Elisa-konserniin. TeliaSonera Finland Oyj:n verkossa palveluoperaattorina toimivat Globetel Oy ja Tele Finland Oy, joka kuuluu TeliaSonera-konserniin. Lisäksi useat paikalliset puhelinyhtiöt tarjoavat palveluja matkaviestinverkossa virtuaalioperaattorin kautta tai vuokraamalla verkkoa suoraan verkkooperaattorilta. Alueellisesti matkapuhelinliittymiä tarjoaa Ålands Mobiltelefon Ab Ahvenanmaan maakunnassa.

Monet paikalliset puhelinyhtiöt tarjoavat VoIP-puheysteitä laajakaistaliittymien lisäpalveluna. Palvelusta veloitetään yleensä kuukausimaksu. Puhe-lumaksut VoIP-liittymissä vastaavat pääsääntöisesti kunkin palveluntarjoajan kiinteän verkon puhelinliittymiä, mutta VoIP-palvelun käyttö vaatii erikseen hankittavan laajakaistaliittymän.

Jokaisella viestintäverkolla on tietty rajattu peittoalueensa, jossa on myös aukkoja ja katvealueita. Kiinteä puhelinverkko ja matkaviestinverkot (GSM ja UMTS) ovat varsin kattavia koko maan alueella. Laajakaistapalvelujen tarjontaan soveltuvia kaapelitelevisioverkkoja on rakennettu pääasiassa maan suurimpiin kaupunkeihin ja asutuskeskittyymiin ja niiden kattama alue on poikkeuksetta suppeampi verrattuna muiden viestintäverkkojen peittoalueisiin. Kiinteät ja langattomat laajakaistaverkot kattavat tyypillisesti hieman laajempia alueita, mutta myös näistä verkoista löytyy katvealueita jo kunta-kohtaisessa tarkastelussa. WLAN- ja WiMAX-verkot ovat paikallisia, rajoitettua alueella toimivia viestintäverkkoja. @450-verkko kattaa käytännössä koko manner-Suomen.

Koska yleispalvelutuotteen määritelmä on teknologianeutraali ja eri tekniikoilla toteutettujen puhelinpalvelujen alueellinen kattavuus poikkeaa suuresti toisistaan, ei puhelinpalvelujen maantieteellistä saatavuutta voida tarkastella yksittäisen viestintäverkon kattavuuden mukaan. Viestintävirasto katsoo, että tarkastelun maantieteellinen rajaus on tarkoituksenmukaista tehdä pääosin kuntakohtaisesti. Näin varmistetaan Viestintäviraston näkemyksen mukaan se, että kaikilla vaihtoehtoisilla tekniikoilla tarjotut palvelut ja vaihtoehtoiset palveluntarjoajat tulevat tasapuolisesti huomioiduksi palvelun tarjontaa arvioitaessa. Kuntakohtainen tarkastelu on yleispalveluvoittojen ja -päästösten kannalta selkein ratkaisu. Lisäksi kunta on tarkasteltavana yksikkönä selkeästi yksilöitävissä viestintäpalvelujen käyttäjille. Yksilöitävyyden ohella myös viestintämarkkinaalaista tuleva vaatimus nimeämismenette-

Dnro 1776/9510/2010

lyn tehokkuudesta puoltaa kuntatasoista tarkastelua yksityiskohtaisemman sijasta. Liian yksityiskohtainen maantieteellinen rajausta olisi tehoton muun muassa nimeämismenettelyyn liittyvän tiedonkeruun ja mahdollisesti asetettujen velvoitteiden valvonnan näkökulmasta arvioituna. Kuntakohtaista jakoa selvästi karkeampi, esimerkiksi maakunnan, läänin tai jopa koko maan kattava maantieteellinen rajausta olisi myös mahdollinen. Näin karkea rajausta ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista, koska tällöin yleispalveluvelvoitteesta saattaisi seurata kohtuutonta rasieta yleispalveluuyitykseksi nimeytylle teleyritykselle sekä vääristymää kilpailuolosuhteissa niillä alueilla, joissa yleispalveluun kuuluvien puhelinpalvelujen tarjontaa voidaan mahdollisesti pitää riittävänä ilman yleispalveluvelvoitteiden asettamista.

Poikkeukset kuntakohtaisesta tarkastelusta

Vuoden 2009 ja 2010 alussa toteutettujen kuntaliitosten seurauksena syntyi useita suurkuntia. Vuoden 2009 alussa toteutettiin 32 kuntaliitosta, joista merkittävä osa oli monikuntaliitoksia. Liitosten tuloksena kuntien määrä väheni 67:llä. Vuoden 2010 alussa toteutettiin neljä kuntaliitosta, joiden tuloksena kuntien määrä väheni kuudella. Suomessa oli vuoden 2010 alussa yhteensä 342 kuntaa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalveluuyityksen nimeämistarpeen kuntakohtaista arviointia ei näiden kuntien osalta välttämättä voida pitää riittävän tarkkana. Näiden uusien kuntien osalta kuntakohtainen arviointi saattaisi johtaa yleispalveluuyityksen nimeämiseen koko uuden suurkunnan alueelle, vaikka yleispalvelun saatavuutta voitaisiin ilman asetettuja velvoitteita pitää puutteellisena vain osassa uutta kuntaa.

Yleispalvelun tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen kattavuus suurkuntien eri osissa vaihtelee. Tällä saattaa olla vaikutusta nimeämismenettelyn toisessa, yleispalveluuyityksen valintaa koskevassa vaiheessa. Suurkuntien rajat eivät vastaa perinteisiä teletoiminta-alueiden rajoja. Useimmiten teleyrityksellä, jonka perinteiseen toiminta-alueeseen kunnanosa on kuulunut, on edelleen selvästi kattavin viestintäverkko alueella. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että parhaat edellytykset yleispalvelun kustannustehokkaiseen tarjontaan tietyllä alueella on yritysellä, jolla jo nykyisin on kattavin viestintäverkko tarkastellulla alueella. Kuntakohtaista tarkastelua on siksi näissä tapauksissa syytä tarkentaa, jotta varmistetaan yleispalvelun kustannustehokas tarjonta. Yritys voi toimia myös alueella, joka ei muodosta yksiselitteisesti määriteltävissä olevaa maantieteellistä aluetta. Joissain tapauksissa tarkasteltavaan kuntaan tai kunnan osaan voidaan joutua nimeämään yritys, joka ei tällä hetkellä harjoita teletoimintaa koko tarkasteltavalla alueella.

Viestintävirasto on edellä esitetyistä syistä johtuen kerännyt yleispalveluuyityksen nimeämistarpeen arvioimisessa käytetyt markkinatiedot eriteltynä kunnan osiin tämän perustelumuistion liitteessä 1 yksilöidyissä kunnissa. Valtaosa näistä kunnista on vuoden 2009 ja 2010 alussa toteutetuissa kuntaliitoksissa syntyneitä uusia kuntia.

Kerättyjen markkinatietojen perusteella liitteessä 1 määritelty kuntajako on Viestintäviraston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen, jotta yleispalvelun nimeämistarvetta voidaan arvioida riittävän tarkasti.

4.2 Yleispalveluuyityksen nimeämistarpeen arvioinnin lähtökohdat

Viestintämarkkinalain 59 §:n mukaan Viestintäviraston on nimettävä yksi tai useampi teleyritys yleispalveluuyitykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella. Viestintäviraston tulee selvittää nimeämistarpeen arvioimiseksi tarvittavat tiedot yleis-

Dnro 1776/9510/2010

palvelun alueellisesta tarjonnasta, teleyrityksistä sekä kuluttajien mahdollisuuksista tehdä sopimuksia.¹⁹

Käyttäjien saatavilla tulee olla riittävästi yleispalvelun määritelmän täyttäviä puhelinpalveluja

Yleispalveluyrityksen tarpeettomalla nimeämisellä alueelle, jolla jo on riittävästi kilpailevaa puhelinpalvelujen tarjontaa, voi olla kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kilpailevan tarjonnan syntymiseen viestintämarkkinoilla. Viestintämarkkinalain perustelujen mukaan yleispalveluyrityksen nimeämistä ei yleensä olisi pidettävä välttämättömänä, jos palvelumarkkinoilla on kilpailua ja siten myös riittävästi yleispalvelun tarjontaa²⁰. Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalvelun tarjontaa voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä tietyllä alueella vain, jos yleispalveluun kuuluvia puhelinpalveluja on saatavilla kattavasti, eli kaikkiin tarkastellun alueen vakituisiin asuin- tai sijaintipaikkoihin. Tämä edellyttää, että tarkastelulla alueella on vähintään yksi koko alueen kattava viestintäverkko, jossa tarjotaan yleispalvelua.

Viestintävirasto on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että kahden kilpailevan palveluntarjoajan muodostamat markkinat eivät vielä turvaa palvelun hintojen ja ehtojen muodostumista kuluttajan näkökulmasta kohtuullisiksi. Viestintäviraston soveltaman arviointikriteerin määrittely perustuu kilpailutaloustieteelliseen oligopoliteoriaan.²¹ Teorian perusteella Viestintävirasto on edellyttänyt, että palveluja tulee tarkastelulla alueella olla saatavilla vähintään kolmessa kilpailevassa viestintäverkossa.²² Viestintävirasto pitää tätä näkemystä edelleen perusteltuna, mutta on yleispalvelun tarjontaa koskevassa arvioinnissa huomionnut nyt myös toisen teleyrityksen kattavissa verkoissa toimivat palveluyritykset. Tämä on Viestintäviraston näkemyksen mukaan mahdollista, koska viestintämarkkinalakiin on 1.7.2009 voimaan tulleella lailla lisätty verkkoyrityksen yleispalveluvollisuutta koskeva 60 d §. Lain perustelujen mukaan uudistuksen tarkoituksena on ollut, että yleispalveluyritystä valittaessa voidaan ottaa huomioon kaikki tietyllä alueella toimivat palveluntarjoajat ja palvelun vaihtoehtoiset toteuttamistavat.²³ Viestintävirasto on siten pitänyt yleispalvelun tarjontaa tietyllä alueella riittävänä, jos yleispalvelua on ollut saatavilla vähintään kolmelta kattavassa viestintäverkossa toimivalta palveluntarjoajalta.

Viestintämarkkinalain perustelujen mukaan Viestintäviraston tulee palvelun tarjonnan lisäksi tehdä selvitystä myös tietyllä alueella toimivista palveluntarjoajista.²⁴ Kilpailevan tarjonnan vaatimuksen täyttävät Viestintäviraston näkemyksen mukaan vain toisistaan riippumattomat palveluntarjoajat, jotka eivät ole esimerkiksi konsernisuhteessa tai muutoin merkityksellisessä omistussuhteessa toisiinsa nähden. Lisäksi yleispalvelun tarjonnan riittävyttä arvioitaessa tulee selvittää myös kattavissa verkoissa toimivien palveluntarjoajien kykyä tarjota yleispalvelua kaikille alueen käyttäjille. Yleispalvelun osalta erityisesti palvelujen toimituksen jatkuvuudella on keskeinen merkitys käyttäjälle. Viestintävirasto on tästä johtuen katsonut, että yleispalvelun kilpailevana tarjontana voidaan huomioida vain palveluntarjoajat, joiden arvioidaan taloudellis-toiminnallisten edellytystensä perusteella pystyvän ta-

¹⁹ HE 150/2006. s. 21.

²⁰ HE 150/2006, s. 21.

²¹ Ks. esim. J. Church & R. Ware, (2000). *Industrial Organization. At Strategic Approach*, Irwin., McGraw-Hill. ja siinä mainitut lähteet.

²² Viestintäviraston aikaisemmissa yleispalvelupäätöksissään soveltamaa ns. kolmen verkon kriteeriä on arvioitu Helsingin hallinto-oikeuden 9.11.2009 antamassa päätöksessä 09/1518/3, jossa hallinto-oikeus katsoi viestintämarkkinalain perusteluihin viitaten, ettei Viestintävirasto ollut kriteeriä käyttäessään ylittänyt toimivaltaansa tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Hallinto-oikeuden päätös ei ole lainvoimainen.

²³ HE 223/2009, s. 23.

²⁴ HE 150/2006, s. 21.

Dnro 1776/9510/2010

kaamaan kaikille alueen potentiaalisille asiakkaille yleispalveluun kuuluvien puhelinpalvelujen toimituksen jatkuvuuden ja siten tarjoamaan alueella yleispalvelua myös pitkällä aikavälillä arvioituna. Edellä mainittujen seikkojen ohella kilpailevana yleispalvelun tarjontana voidaan Viestintäviraston käsityksen mukaan huomioida vain palveluntarjoajat, jotka tarjoavat yleispalvelun laatuvaatimukset täyttäviä puhelinpalveluja sekä kuluttajille että yritysasiakkaille, koska molemmat asiakasryhmät kuuluvat yleispalveluvelvoitteen piiriin.

Teleyrityksistä TeliaSonera Finland Oyj:lle (jälj. TeliaSonera) on asetettu yhtiölle myönnettyssä DCS- ja GSM-matkaviestinverkko toimintaa koskevassa toimiluvassa erityinen velvoite varmistaa kuluttaja- ja yritysasiakkaidensa puhepalvelun toimivuus yhdessä pisteessä kiinteistön sisällä ennen kiinteän verkon palvelun lakkauttamista. Ehto koskee niitä luvanhaltijan kiinteän verkon asiakkaita, joilta luvanhaltijan ilmoituksen mukaan se lakkauttaa koko kiinteän verkon puhepalvelun.²⁵ Yleispalvelun saatavuutta ei Viestintäviraston näkemyksen mukaan kuitenkaan voida pitää yksinomaan toimilupa-velvoitteen perusteella riittävän turvattuna sellaisilla alueilla, joilla TeliaSonera tarjoaa sekä kiinteitä että matkapuhelinpalveluja. Tämä johtuu siitä, että toimiluvan ehto koskee ainoastaan tilanteita, joissa TeliaSonera itse irtisanoo asiakkaan liittymän. Sen sijaan TeliaSoneralla ei toimiluvan perusteella ole velvollisuutta varmistua matkapuhelinpalvelujen kuuluvuudesta käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa tilanteessa, jossa asiakas on irtisanonut liittymän tai jossa kiinteistöön ei aikaisemmin ole ollut liittymää. Toimiluvassa ei myöskään ole asetettu TeliaSoneralle liittymän hinnoittelua koskevia velvoitteita. Viestintävirasto ei edellä mainituista syistä ole antanut TeliaSoneran toimilupaehdolle nimeämismenettelyssä erityistä merkitystä.

Jos tarkastellulla alueella ei edellä mainituilla perusteilla arvioituna ole vähintään yhtä kattavaa viestintäverkkoa ja riittävästi kilpailevaa palveluntarjontaa, tulee alueelle nimetä puhelinpalvelun tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys sekä mahdollisesti lisäksi verkkopalvelun tarjontaan velvollinen yleispalveluyritys.

Käyttäjillä tulee olla tosiasiallisesti mahdollisuus saada yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluja

Nimeämismenettelyn yhtenä tarkoituksena on turvata yleispalvelun tarjonta kaikkialla Suomessa ja kaikille kuluttajaryhmille. Viestintämarkkinalain 59 §:n perustelujen mukaan yksinomaan markkinoilla vallitseva kilpailu ei takaa yleispalvelun saatavuutta, jos esimerkiksi tietyillä kuluttajien erityisryhmillä on vaikeuksia saada tarvitsemaansa palvelua. Viestintäviraston tulee perustelujen mukaan yleispalvelun tarjonnan ohella selvittää tietyillä alueella toimivia teleyrityksiä ja kuluttajien mahdollisuuksista tehdä sopimuksia.²⁶

Viestintämarkkinalaissa on rajoitettu yleispalveluyrityksen oikeutta kieltäytyä tekemästä liittymäsopimusta käyttäjän kanssa siten, että yritys voi kieltäytyä sopimuksesta ainoastaan, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalveluyrityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja. Lisäksi yleispalveluyritys on viestintämarkkinalain mukaan velvollinen tarjoamaan käyttäjälle liittymän kohtuulli-

²⁵ Valtioneuvoston päätös TeliaSonera Finland Oyj:lle televerkkopalvelujen tarjontaan yleisessä DCS- ja GSM-matkaviestinverkossa myönnetyn toimiluvan muuttamisesta 29.4.2009 2116/32/2008.

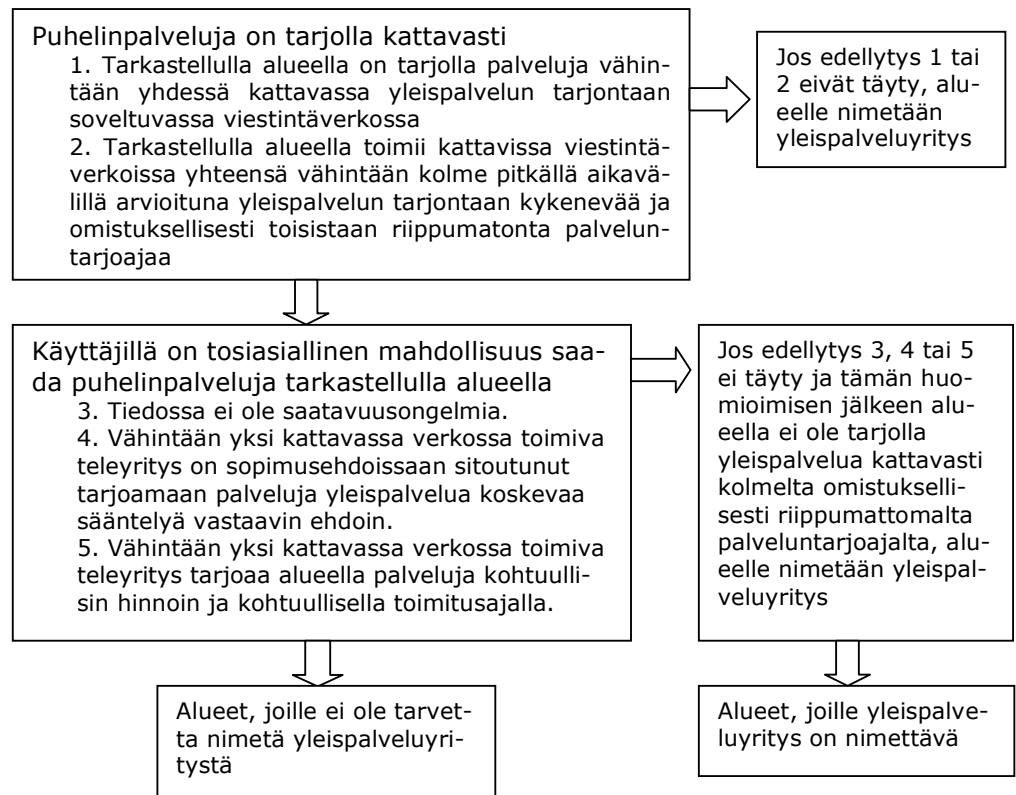
²⁶ HE 150/2006, s. 21.

Dnro 1776/9510/2010

sella hinnalla ja kohtuullisessa toimitusajassa. Viestintävirasto katsoo, että yleispalveluyritys tulee nimetä sellaisten kuntien alueelle, joissa käyttäjien saatavilla ei ole yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluja näillä edellytyksillä.

Yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arviointi on toteutettu vaiheittain siten, että jos jompikumpi edellä kuvatussa järjestyksessä tarkastelluista edellytyksistä ei tietyssä kunnassa ole täytynyt, on yleispalveluyrityksen nimeämistä kunnan alueelle pidetty välttämättömänä. Jos yleispalveluyrityksen nimeämistä jonkin kunnan alueelle on pidetty puhelinpalvelujen tarjonnan kattavuutta koskevan kriteerin perusteella välttämättömänä, ei tämän kunnan osalta ole enää selvitetty käyttäjien mahdollisuuksia saada palveluja.

Yleispalveluyrityksen nimeämisen välttämättömyyden arvioinnissa käytetyt kriteerit ja arvioinnin vaiheittainen eteneminen voidaan kuvata seuraavasti:



4.3 Yleispalvelun tarjonnan arviointi

Yleispalvelun tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen tarkastelu

Viestintäverkkojen kattavuuden arvioimiseksi Viestintävirasto on pyytänyt teleyrityksiä ilmoittamaan kunta- tai kunnanosaoskohtaisesti viestintäverkkojensa yleispalvelun tarjonnan kattavuuden, eli miten suurelle osalle kunnassa sijaitsevista vakituisista asuinpaikoista ja yritysten tai yhteisöjen sijaintipaikoista viestintäverkossa kyetään tarjoamaan yleispalvelun vaatimustason täyttäviä puhelinpalveluja. Viestintävirasto on arvioinnissaan pitänyt viestintäverkkoa kattavana, jos verkossa on kyetty tarjoamaan yleispalveluun kuuluvia puhelinpalveluja kaikkiin tarkastellulla alueella sijaitseviin vakituisiin asuntoihin ja yritysten tai yhteisöjen sijaintipaikkoihin. Viestintävirasto pitää tätä edellytyksestä perusteltuna, koska yleispalvelua koskevan sääntelyn tar-

Dnro 1776/9510/2010

koituksena on tarjota laissa määritellyt palvelut kaikille käyttäjille näiden asuin- tai sijaintipaikasta riippumatta.

Viestintävirasto ei ole arvioinnissaan pitänyt riittävän kattavana yleispalvelun tarjontana sitä, että alueella on ollut useita yleispalvelun tarjontaan soveltuvia viestintäverkkoja, joiden yhteenlaskettu peittoalue on kattanut koko kunnan. Tämä johtuu siitä, että samankin teleyrityksen omistamat viestintäverkot ovat tyypillisesti ainakin osittain päällekkäisiä. Vaikka yhden teleyrityksen eri tekniikoilla toteutettujen viestintäverkkojen peitto yhteenlasketuna olisi 100 prosenttia tai enemmän, on yhteenlasketussa peittoalueessa todennäköisesti katvealueita kunnan alueella, kun tarkastellaan kaikkia kunnan vakituisia asuntoja ja yritysten vakituisia toimipaikkoja. Teleyrityksiltä kerättävien markkinatietojen perusteella ei ole mahdollista varmistua siitä, kattavatko verkot täysin koko tarkastellun alueen vai ovatko ne osin päällekkäisiä. Matkaviestinverkkojen osalta päällekkäisten verkkojen aiheuttamia ongelmia selvennettiin kysymällä teleyrityksiltä GSM- ja UMTS-verkkojen peittoalueet kokonaisuutena siten, että on pyydetty ilmoittamaan aluekohtaisesti kattavamman verkon tiedot.

Viestintävirasto on kerännyt teleyrityksiltä keväällä 2010 tiedot²⁷ puhelinpalvelujen tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen peittoalueista. Verkko-tiedot on pyydetty 1.1.2010 vallitsevan tilanteen mukaisina. Teleyrityksiltä on pyydetty tiedot sekä kiinteiden että langattomien puhelinpalvelujen tarjontaan kykenevien verkkojen kattavuudesta.

Viestintävirasto on kiinteän verkon osalta selvittänyt teleyrityksiltä tiedot perinteisen piirikytkentäisen puhelinverkon, laajakaistapalvelujen tarjontaan kykenevien verkkojen sekä kaapeli-TV -verkon kattavuudesta. Kiinteiden verkkojen peittoalue on tässä yhteydessä määritelty kiinteän viestintäverkon saatavuutena vakituisista asuin- tai sijaintipaikoista tietyn kunnan tai kunnan osan alueella. Kiinteän viestintäverkon peittoalueella tarkoitetaan aluetta, jolla on loppuasiakkailta käytössä olevia tai operaattorin reservissä olevia tilaajayhteyksiä: metallijohtimia, valokuituliittymiä tai kaapeliverkkoliittymiä.

Myös langattomien verkkojen peittoalue on määritelty viestintäverkon saatavuutena vakituisista asuin- tai sijaintipaikoista tietyn kunnan tai kunnan osan alueella. Viestintävirasto on pyytänyt teleyrityksiltä erikseen tiedot verkkojen maantieteellisestä peitosta, tavanomaisesta sisätilapeitosta sekä lisäantennilla saavutettavasta sisätilapeitosta. Lisäantennilla saavutettavan peittoalueen määritelmässä on huomioitu päätelaitteeseen asennettavalla ulkoisella, enintään viiden metrin korkeudella maan pinnasta olevalla suuntaavalla lisäantennilla saavutettava peittoalue. Peittoalueen määrittelyssä käytettävän lisäantennin on edellytetty olevan yleisesti saatavilla ja kohtuuhintainen. Määritelmää on sovellettu kaikkiin eri langattomiin tekniikoihin, esimerkiksi GSM:ään, UMTS:ään, Flash-OFDM:ään (@450-verkko) ja WiMAX:iin.

Kiinteät ja langattomat laajakaistayhteyksien tarjontaan käytettävät viestintäverkot on huomioitu verkkojen tarkastelussa siltä osin kuin niissä tarjotaan yleispalvelun määritelmän täyttäviä VoIP-palveluja loppuasiakkaille.

Yksikään puhepalveluja tarjoavista palveluyrityksistä ei ole ilmoittanut tarjoavansa VoIP-puhepalveluja Digita Oy:n ylläpitämässä @450-laajakaistaverkossa, vaikka @450-verkko periaatteessa mahdollistaa VoIP-palvelujen tarjonnan. Digita on myös 1.6.2010 ilmoittanut luopuvansa @450-verkon liiketoiminnasta lähitulevaisuudessa. Näistä syistä Viestintävi-

²⁷ Teleyrityskysely 5.3.2010 (Dnro 253/9510/2010).

Dnro 1776/9510/2010

rasto on jättänyt Digita Oy:n @450-verkon huomiotta yleispalvelun nimeämistarpeen arvioinnissa.

Viestintäverkkojen kattavuutta tarkasteltaessa on pyydetty teleyrityksiä myös ilmoittamaan tiedossa olevat lähitulevaisuudessa tapahtuvat merkittävät muutokset. Jos tiedossa on merkittäviä muutoksia verkkojen peittoalueissa, toiminnallisuudessa, palvelujen tarjonnassa tai muissa vastaavissa asioissa, tulee ne Viestintäviraston näkemyksen mukaan ottaa huomioon yleispalveluyrityksen nimeämistarvetta arvioitaessa. Teleyritykset eivät kuitenkaan ilmoittaneet Viestintävirastolle sellaisia suunniteltuja muutoksia, jotka olisi voitu huomioida nimeämistarvetta arvioitaessa.

Matkaviestinoperaattorien Viestintävirastolle toimittamissa mobiiliverkkojen (GSM/UMTS) peittoaluetiedoissa on joitakin eroavaisuuksia, jonka vuoksi tiedot eivät ole suoraan vertailukelpoisia keskenään. DNA Oy:n mukaan heidän ilmoittamansa GSM/UMTS-verkon lisääntennillä saavutettava sisätilapeitto vakituisista asunnoista ja toimipaikoista on johdettu suoraan maantieteellisestä peittoalueesta. Viestintävirasto on ottanut asian huomioon nimeämistarpeen arvioinnissa siten, että DNA Oy:n ilmoittamat matkaviestinverkkojen maantieteellisen peiton ja sisätilapeiton tiedot on yhteismitallistettu vertaamalla niitä keskenään sekä muiden teleyritysten vastaaviin tietoihin.

Yleispalvelun tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen peittoalueiden tarkastelun ja Viestintäviraston keräämän yleisen markkinatiedon²⁸ perusteella voidaan todeta, että vuosina 2008 ja 2009 annettujen yleispalvelupäätösten²⁹ jälkeen matkaviestinverkkojen peittoalueet ja kuuluvuus ovat tarkastelluilla alueilla pääsääntöisesti parantuneet. Vaikka osalta tarkastelluista alueista on samalla purettu kiinteiden puhelinpalvelujen tarjontaan käytettävää pylväsverkostoa, näyttäisi puhelinpalvelujen tarjonta kuitenkin näillä alueilla siirtyneen matkaviestinverkkoihin. Viestintäviraston arvioin mukaan verkkojen peittoalueiden tarkastelun perusteella yleispalveluyritysten nimeämiseksi puhelinpalvelujen tarjontaan on nykyisin kokonaisuudessaan vähemmän tarvetta kuin aikaisempina vuosina.

Viestintävirasto toteaa, että erityisesti matkaviestinverkkojen kattavuus on hyvä lähes koko Suomen alueella. Useimmissa Suomen kunnissa on kolme kattavaa keskenään kilpailevien toimijoiden rakentamaa ja ylläpitämää puhelinpalvelujen tarjontaan kykenevää matkaviestinverkkoa. Lisäksi kiinteä puhelinverkko on pylväsverkoston osittaisesta purkamisesta huolimatta varsin kattava ympäri Suomen ja täydentää siten puhelinpalvelujen saatavuutta. Kiinteän laajakaistan saatavuutta on parannettu esimerkiksi rakentamalla uutta valokuituverkkoa.

Seuraavien viiden kunnan alueella ei ollut lainkaan kattavaa yleispalveluun kuuluvan puhelinpalvelun tarjontaan soveltuvaa viestintäverkkoa. Viestintävirasto katsoo, että seuraaville alueille on tästä syystä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi välttämätöntä nimetä yleispalveluyritys:

Enontekiö, Inari, Savukoski, Sodankylä ja Utsjoki.

Yleispalvelun tarjonnan riittävyys

Yleispalvelun tarjontaa voidaan Viestintäviraston näkemyksen mukaan pitää riittävänä, mikäli tarkastellulla alueella toimii kattavassa viestintäverkossa yhteensä vähintään kolme kilpailevaa, toisistaan riippumatonta ja yleis-

²⁸ Viestintäviraston markkinakatsaus 3/2010.

²⁹ Dnrot 1636/9240/2007, 66-75/9240/2008, 179/9510/2009, 180/9510/2009

Dnro 1776/9510/2010

velun tarjontaan myös pitkällä aikavälillä kykenevää palveluntarjoajaa, jotka tarjoavat palveluja kuluttaja- ja yritysasiakkaille.

Viestintävirasto on palvelujen tarjonnan riittävyttä arvioidessaan ottanut huomioon kaikki yleispalvelun määritelmän täyttävät puhelinpalvelut käytöstä tekniikasta riippumatta. Kilpailevana tarjontana on otettu huomioon myös pelkästään palveluoperaattoritoimintaa tietyllä alueella harjoittavat teleyritykset. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että puhelinpalvelujen tarjonta perustuu Suomessa vahvasti matkaviestinverkkoihin. Matkaviestinverkon liittymämäärä on viime vuosina kasvanut voimakkaasti, kun taas kiinteän verkon liittymät ovat vähentyneet. Vuoden 2010 puolivälissä Suomessa oli noin 8,1 miljoonaa matkaviestinliittymää ja noin 1,4 miljoonaa kiinteän verkon liittymää (sisältäen myös VoIP-liittymät). Vuoden 2007 lopussa oli noin 6,1 miljoonaa matkaviestinliittymää ja noin 1,7 miljoonaa kiinteän verkon liittymää.

Kiinteän verkon teleyrityksillä on HMV-alueellaan velvollisuus tarjota tukkutasoista palvelua teleyrityksille. Viestintävirasto on tästä johtuen kattavan kiinteän verkon alueella huomioinut palveluyrityksinä kaikki teleyritykset, joilla Viestintäviraston keräämien tietojen mukaan on asiakkaita tarkasteltavalla alueella. Kattavan matkaviestinverkon alueella on vastaavasti huomioitu teleyritykset, jotka ovat ilmoittaneet toimivansa palvelu- tai virtuaalioperaattorina kyseisen verkkoyrityksen verkossa ja joilla on asiakkaita tarkasteltavalla alueella.

Erityisesti matkaviestinverkot ovat tyyppillisesti valtakunnallisia. Viestintävirasto on toisen teleyrityksen matkaviestinverkoissa toimivien palveluyritysten osalta pitänyt ongelmallisena sitä, että yritys voi käytännössä kohdistaa liittymämyyntiään vain tietyille alueille, vaikka verkko, jossa se toimii, siinänsä on valtakunnallinen. Viestintävirasto on tästä johtuen huomioinut tietyllä alueella toimivat palveluyritykset yleispalvelun tarjoajina ainoastaan, jos yrityksellä on tosiasiaa ollut kyseisellä alueella asiakkaita.

Teleyrityksen oman toiminnan kannattavuus ja vakavaraisuus ovat Viestintäviraston näkemyksen mukaan olennaisia lähtökohtaisia kriteerejä arvioitaessa teleyrityksen kykyä toimia yleispalvelun tarjoajana. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi on perusteltua käyttää taloudellisia mittareita, joilla voidaan täydentävänä elementtinä määrittää teleyritysten soveltuvuutta yleispalveluyritykseksi.

Viestintävirasto on arvioinut yritysten taloudellisia edellytyksiä tilinpäätöstietojen perusteella. Tilinpäätöstietoihin perustuva teleyritysten arviointi on Viestintäviraston näkemyksen mukaan selkein käytettävissä oleva menettely yleispalveluyrityksen nimeämistarvetta arvioitaessa. Tilinpäätöstiedot ovat julkisia, yhtäläisin periaattein laadittuja laskentatietoja, jotka ulkopuolinen riippumaton tilintarkastaja on tarkastanut. Vaikka vain osa yrityksen liikevaihdosta liittyy yleispalvelun tuottamiseen, on arvio riittävän vakavaraisesta ja kannattavasta yleispalveluyritystoimijasta Viestintäviraston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista tehdä koko yrityksen tilinpäätöstietojen perusteella. Yrityksen taloudelliset edellytykset olla pitkäjänteisesti luotettava yleispalvelujen tarjoaja määrittyvät kuitenkin koko yrityksen taloudellisen tilanteen perusteella.

Tarkasteltavina muuttujina on käytetty sijoitetun pääoman tuottoprosenttia, omavaraisuusastetta ja current ratioa, joiden perusteella yrityksen taloudellinen tilanne on pisteytetty. Pisteytyksessä on käytetty seuraavia raja-arvoja: sijoitetun pääoman tuottoprosentti³⁰ alle 5,88 % heikko³¹, 5,88 -

³⁰ Sijoitetun pääoman tuottoprosentti lasketaan kaavalla:

Dnro 1776/9510/2010

10,46 % tyydyttävä ja yli 10,46 % hyvä³²; omavaraisuusaste³³ alle 20 % heikko, 20 - 40 % tyydyttävä ja yli 40 % hyvä; current ratio³⁴ alle 1 heikko, 1-2 tyydyttävä ja yli 2 hyvä. Käytetyistä muuttujista omavaraisuusaste ja current ratio on luokiteltu Yritystutkimusneuvottelukunta ry:n (YTN) luokitustietojen mukaan. Arvioinnissa on edellytetty, että teleyrityksen tunnuslukujen keskiarvo on vähintään tyydyttävä.

Taloudellisen arvioinnin raja-arvot ovat kahden tunnusluvun osalta (current ratio ja omavaraisuusaste) YTN:n määrittelemien raja-arvojen mukaiset. Raja-arvojen voidaan Viestintäviraston näkemyksen mukaan katsoa näin ollen olevan yleisesti hyväksytyllä tasolla. Omavaraisuusaste mittaa yrityksen vakavaraisuutta ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäimellä. Yleispalveluyrityksen tulee voida luotettavasti olettaa kykenevän pitkäjänteisesti tuottamaan lain edellyttämät palvelut loppukäyttäjille. Current ration tarkoituksena on osoittaa, minkälainen lyhyen tähtäimen toimintavalmius yleispalveluyrityksellä olisi tulorahoituksen äkillisesti ehtyessä. Sijoitetun pääoman tuotto prosentti mittaa yrityksen yksilöllistä suhteellista kannattavuutta. Tunnusluvun hyväksytyksi alarajaksi on määritelty tämän hetkinen vieraan pääoman käytöstä maksettava korvaus. Tämän tuottavuustason alle jäävä yritys ei kykene suoriutumaan vieraan pääoman lyhennyksistään eikä siten lähtökohtaisesti voi tulla huomioiduksi yleispalvelun tarjoajana.

Tarkastelussa mukana olleista kiinteässä verkossa teleyrityksistä Tampereen Puhelin Oy ja AinaCom Oy eivät täytä teleyrityksen taloudellista tilannetta kuvaavaa kriteeriä, minkä vuoksi Viestintävirasto katsoo, ettei kyseisiä teleyrityksiä voida valita yleispalveluyritykseksi eikä ottaa mukaan tarkasteluun arvioitaessa yleispalvelun saatavuutta alueella.

Tarkastelussa mukana olleista matkaviestinverkoissa toimivissa teleyrityksistä Academica Oy, Cubio Oy ja Dicame Oy eivät täytä teleyrityksen taloudellista tilannetta kuvaavaa kriteeriä, minkä vuoksi Viestintävirasto katsoo, ettei kyseisiä teleyrityksiä voida valita yleispalveluyritykseksi eikä ottaa mukaan tarkasteluun arvioitaessa yleispalvelun saatavuutta alueella.

Corenet Oy, Fujitsu Services Oy ja TDC Oy tarjoavat puhelinpalveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Lisäksi tarkastelussa mukana olleista yrityksistä Academica Oy, Dicame Oy, Global Business Call Oy, Mariehamns Telefon Ab ja Voxbone SA tarjoavat VoIP-palveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Kainuun Puhelinosuuskunta tarjoaa matkapuhelinpalveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Viestintävirasto ei ole nimeämistarpeen arvioinnissa ottanut huomioon palveluntarjontaa näiltä osin.

Seuraavien 39 kunnan ja 3 kunnan osan alueella ei ollut riittävästi kilpailevaa yleispalvelun tarjontaa kattavissa viestintäverkoissa. Viestintävirasto

Nettotulos + rahoituskulut + verot * 100

(Tuoreimman taseen loppusumma-korottomat velat)-(Edellisen taseen loppusumma-korottomat velat)/2

³¹ Suomen 10 vuoden joukkolainojen keskimääräinen tuotto (3,38 %) ja velkapreemion alaraja (2,50 %) vuodelta 2010 muodostavat yhdessä vieraan pääoman keskimääräisen kustannuksen yritykselle. Vieraan pääomasijoituksen aikaansaama kustannus on alarajana tyydyttäväksi arvioitavissa sijoitetun pääoman tuotto prosentille. Yrityksen velkapreemio on arvioitu osana asiantuntijaselvitystä Viestintävirastossa määriteltäessä kiinteän verkon yhdysliikenteen kohtuullista hintaa, ks.

http://ficora.fi/attachments/suomimq/5odg4NDHU/Muistio__Tuotto prosentit.pdf

³² Raja-arvona käytetty 10,46 on Viestintäviraston säännellylle kiinteälle televerkkotoiminnalle arvioitu kohtuullisen sitoutuneen pääoman tuoton yläraja, ks. alaviitteen 31 linkki muistioon.

³³ Omavaraisuusaste lasketaan kaavalla:

Oma pääoma + varaukset * 100

Taseen loppusumma - saadut ennakot

³⁴ Current ratio lasketaan kaavalla:

Vaihto-omaisuus + rahoitusomaisuus * 100

Lyhytaikaiset velat

Dnro 1776/9510/2010

katsoo, että seuraaville alueille on yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi välttämätöntä nimetä yleispalveluyritys:

Brändö, Eckerö, Föglö, Ilomantsi, Jomala, Kemijärvi, Keminmaa, Kittilä, Kolari, Kuhmo, Kumlinge, Kuusamo, Kökar, Lappeenrantaan 1.1.2010 liittyneen entisen Ylämaan kunnan alue, Lemland, Lestijärvi, Lieksa, Liperi, Länsi-Turunmaahan 1.1.2009 liittyneen entisen Nauvon kunnan alue, Multia, Muonio, Nurmes, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Pudasjärvi, Ranua, Rautavaara, Reisjärvi, Rovaniemi, Saarijärveen 1.1.2010 liittyneen entisen Pylkönmäen kunnan alue, Salla, Simo, Sottunga, Suomenniemi, Suomussalmi, Taivalkoski, Tervola, Tornio, Uurainen, Valtimo ja Ylitornio.

4.4 Käyttäjien tosiasiallinen mahdollisuus saada palveluja

Viranomaisten käsittelemät valitukset ja teleyritysten käytännöt

Käyttäjien tosiasiallisista mahdollisuuksista saada palveluja on käytännössä vaikeaa saada tietoa. Viestintävirasto on aikaisemmissa päätöksissään selvittänyt yleispalvelun saatavuudessa esiintyneitä ongelmia valvontaviranomaisten käsittelemien valitusten sekä teleyritysten käytäntöjen perusteella.

Merkittävä osa viestintäpalveluja ja niiden saatavuutta koskevista kuluttajien valituksista ohjautuu Viestintäviraston ohella kuluttajahallintoon. Tältä osin yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen selvittämistä on vaikeuttanut se, että kuluttajaneuvonta on vuoden 2009 alusta siirtynyt kunnilta maistraattien tehtäväksi. Kuluttajahallinnossa tehtyjen uudistusten johdosta Viestintäviraston saatavilla ei ole ollut alueellista tietoa kuluttajaneuvonnassa käsitellyistä valituksista. Viestintävirasto kuitenkin toimii yhteistyössä Kuluttajaviraston kanssa ja käyttää puhelinpalvelujen saatavuusongelmiin liittyviä kuluttajavalituksia yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn tukena jatkossa, mikäli kuluttajavalituksista pystytään tuottamaan nimeämismenettelyn tarpeisiin nähden riittävän yksityiskohtaista tietoa.

Viestintävirasto on vuoden 2009 aikana käsitellyt alle kymmenen puhelinpalvelujen kuuluvuutta koskevaa kuluttajayhteydenottoa. Valtaosassa yhteydenotoista on ollut kysymys matkapuhelimen kuuluvuudesta ja kuuluvuutta on asiakkaan vakituksessa asuinpaikassa voitu parantaa esimerkiksi ulkoisen antennin avulla. Lisäksi osassa tapauksista asiakkaalla on matkapuhelimen lisäksi ollut käytössään kiinteä puhelinliittymä. Viestintävirasto toteaa, että virastossa ei ole käsitelty sellaisia asiakasvalituksia, joissa asiakas ei olisi saanut yleispalvelun laatuvaatimuksia vastaavaa palvelua kohtuullisena pidettävän antenniratkaisun avulla.

Viestintävirasto on lisäksi selvittänyt teleyrityksiltä niiden tapausten lukumääriä, joissa yritys on kieltäytynyt tarjoamasta asiakkaalle puhelinliittymäsopimusta. Teleyrityksiltä saatujen tietojen mukaan niiden tapausten lukumäärät, joissa käyttäjille oli kieltäydytty tarjoamasta liittymäsopimusta viimeisen vuoden aikana, olivat pieniä. Pääasiallinen syy sopimussuhteesta kieltäytymiselle on ollut asiakkaan luottohistoria.

Viranomaisten käsittelemiä valituksia ja teleyritysten käytäntöjä koskeva tarkastelun vaihe ei muodostunut merkittäväksi minkään tarkastelun tässä vaiheessa mukana olleen alueen osalta.

Teleyritysten sopimusehdot

Viestintävirasto on arvioinut käyttäjien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada palveluja myös teleyritysten käyttämien sopimusehtojen perusteella. Tämä on Viestintäviraston näkemyksen mukaan perusteltua, koska sopimusehtojen kohtuullisuudella on viestintämarkkinalain perusteluissa todettu olevan

Dnro 1776/9510/2010

erityinen asema yleispalvelujen tarjonnassa.³⁵ Koska yleispalvelu koskee sekä kuluttaja- että yritysasiakkaita, on arvioinnissa huomioitu molempia asiakasryhmiä koskevat vakioehdot. Tältä osin tulee kuitenkin huomata, että viestintämarkkinalain 66 § velvoittaa teleyritykset julkaisemaan ainoastaan kuluttajien kanssa soveltamansa vakioehdot. Siten kaikki yritykset eivät ole laatineet yleisiä yritysasiakkaiden kanssa sovellettavia vakioehtoja. Siltä osin kuin tällaisia ehtoja on käytössä, ne kuitenkin on otettu arvioinnissa huomioon.

Yleispalveluyrityksen nimeämistarvetta koskevassa arvioinnissa on tarkasteltu ennen kaikkea sellaisia sopimusehtojen kohtia, joissa määritellään teleyrityksen oikeutta kieltäytyä liittymäsopimuksesta. Viestintämarkkinalain 60 c §:n 4 momentissa on rajoitettu yleispalveluyrityksen oikeutta kieltäytyä tekemästä liittymäsopimusta käyttäjän kanssa siten, että yritys voi kieltäytyä sopimuksesta ainoastaan, jos käyttäjä on asetettu syytteesen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalveluyrityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja. Mikäli yksikään tietyllä alueella toimivista teleyrityksistä ei tarjoa käyttäjille palveluja vastaavin edellytyksin, on alueelle Viestintäviraston näkemyksen mukaan puhelinpalvelujen saatavuuden turvaamiseksi nimettävä yleispalveluyritys. Vähävaraisten käyttäjien osalta tarkastelussa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko teleyritys varannut itselleen edellä mainittua lainkohtaa laajemman oikeuden kieltäytyä sopimussuhteesta käyttäjän maksamattomien saatavien tai esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän perusteella.

Sopimussuhteesta kieltäytymisen ohella erityisesti heikossa taloudellisessa asemassa olevien käyttäjien mahdollisuus saada palveluja voi tosiasiallisesti estyä myös, mikäli sopimuksen edellytykseksi asetettava ennakkomaksu tai vakuus on niin suuri, että käyttäjä ei pysty suoriutumaan siitä. Sopimusehtojen tarkastelussa onkin kiinnitetty huomiota myös siihen, vastaavatko teleyritysten käyttämät ennakkomaksua ja vakuutta koskevat sopimusehdot viestintämarkkinalain sääntelyä. Viestintämarkkinalain 61 §:n mukaan teleyritys saa vaatia kuluttajalta puhelinliittymää koskevasta sopimuksesta ennakkomaksun tai vakuuden vain sopimusta tehtäessä ja vain, jos siihen on ennakoitavissa olevasta maksukyvyttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta seikasta johtuva erityinen syy. Ennakkomaksu tai vakuus ei saa ylittää niiden maksujen yhteismäärää, jotka tarjotuista palveluista arvioidaan kertyvän ennen kuin teleyritys voi estää liittymän käytön maksulaiminlyönnin perusteella. Koska säännös on pakottavaa oikeutta ainoastaan kuluttajaasiakkaiden osalta, ei ennakkomaksua ja vakuutta koskevia sopimusehtoja ole tarkasteltu yritysasiakkaisiin sovellettavista sopimusehdoista.

Palvelujen saatavuuden turvaamisen ohella yleispalvelua koskevan sääntelyn keskeisenä tavoitteena on yleispalveludirektiivin mukaan suojata käyttäjää äkillisiltä tai yllättäviltä yhteyden katkeamisilta. Teleyritysten käyttämistä sopimusehdoista on tästä johtuen tarkasteltu liittymän sulkemista ja sen käytön rajoittamista koskevia ehtojen kohtia sekä sitä, vastaavatko nämä viestintämarkkinalain sääntelyä. Teleyrityksen oikeutta rajoittaa liittymää käyttäjästä johtuvasta syystä on rajoitettu erityisesti viestintämarkkinalain 73 §:ssä. Koska säännös on pakottavaa oikeutta ainoastaan kuluttajaasiakkaiden osalta, ei liittymän sulkemista koskevia ehtoja tarkasteltu yritysasiakkaisiin sovellettavista sopimusehdoista.

Viestintävirasto ei havainnut tarkastelluissa sopimusehdoissa määritellyn viestintämarkkinalain säännöksistä poikkeavia ennakkomaksuja tai -

³⁵ HE 150/2006, s. 22.

Dnro 1776/9510/2010

vakuuksia. Seuraavat teleyritykset olivat joko pidättäneet itselleen viestintämarkkinalain 60 c §:ään verrattuna laajemman oikeuden kieltäytyä tekemästä sopimusta käyttäjän kanssa taikka varanneet sopimusehdoissaan viestintämarkkinalain 73 §:ää laajemman oikeuden sulkea liittymä tai rajoittaa liittymän käyttöä käyttäjän maksulaiminlyönnin tai maksukyvyttömyyden perusteella:

- DNA Oy (matkapuhelinpalvelut)
- Salon Seudun Puhelin Oy (matkapuhelinpalvelut)
- Paraisten Puhelin Oy (matkapuhelinpalvelut)
- Ålands Telefonandelslag
- Ålands Mobiltelefon Ab

Tämä välttämättömyysarvioinnin vaihe ei muodostunut määrääväksi kriteeriksi minkään tarkastellun alueen osalta.

Liittymän hinnoittelu

Viestintämarkkinalain 60 c §:n mukaan teleyritys on velvollinen tarjoamaan käyttäjälle *kohtuullisella hinnalla* liittymän yleiseen viestintäverkkoon tämän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Lain perusteluissa todetaan, että liittymän kohtuullinen hinta voi vaihdella eri puolella maata. Jos käyttäjälle tarjotaan yleispalveluliittymänä matkapuhelinliittymä, palvelun hinta ei perustelujen mukaan kuitenkaan saa olla käyttäjälle ainakaan kiinteän liittymän käyttökustannuksia kalliimpi.³⁶

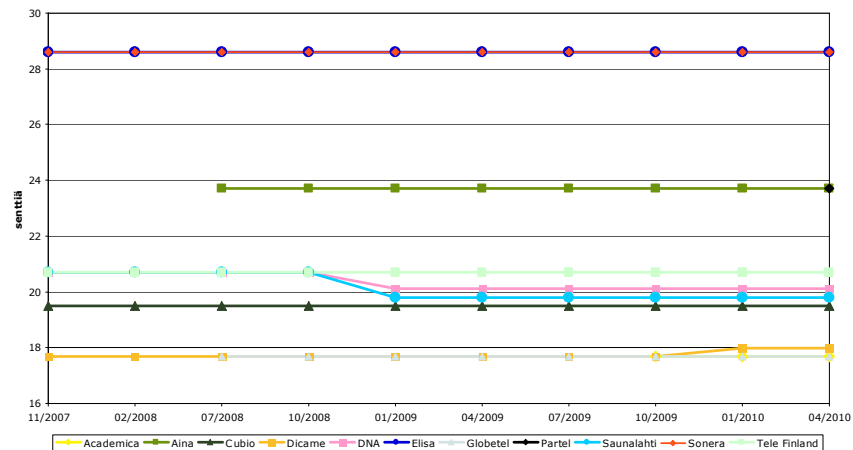
Viestintämarkkinalain 60 c §:n mukaan teleyritys voi tarjota käyttäjälle palveluja myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia. Lain perustelujen mukaan kohtuuttomia lisäkustannuksia voisivat olla esimerkiksi kalliiden lisälaitteiden hankintavelvollisuus tai lukuisat liittymien avausmaksut.

Yleispalveluliittymä voidaan toteuttaa sekä kiinteän verkon liittymällä että matkaviestinverkon liittymällä. Yleispalveluliittymän hinnan kohtuullisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon eri tekniikoilla tarjottavien liittymien hinnat. Mikäli asiakkaalle on mahdollista tarjota yleispalveluliittymä useamman tekniikan välityksellä riittää että yleispalvelutuotteen hinta on kohtuullinen jollakin näistä tekniikoista toteutettuna. Osa kiinteitä puhelinpalveluja tarjoavista teleyrityksistä on korottanut lankaverkon puhelinliittymiensä hintoja edellisten yleispalvelupäätösten antamisen jälkeen. Matkapuhelinliittymien ja niistä soitettujen puhelujen hinnat eivät kuitenkaan ole kohonneet vastaavalla tavalla. Viestintävirasto katsoo, että matkapuhelinliittymien ja niistä soitettujen puhelujen hintoja voidaan pitää lähtökohtaisesti kohtuullisina.

Oheisessa kuvassa on esitetty matkapuheluiden hintojen kehitystä aikaisempien yleispalvelupäätösten jälkeen.

³⁶ Viestintävirasto on määrittänyt puhelinpalvelujen yleispalvelutuotteen hinnan kohtuullisuuden arvioinnissa käytetyt periaatteet 31.12.2009 julkaistussa muistiossa Dnro 1907/9512/2009.

Dnro 1776/9510/2010



Kuva 1. Kolmen minuutin pituisen matkapuhelun hinta operaattoreittain (Lähde: Viestintäviraston markkinakatsaus 2/2010)

Tämä välttämättömyysarvioinnin vaihe ei muodostunut määrääväksi kriteeriksi minkään tarkastellun alueen osalta.

Liittymän toimitusaika

Yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioimiseksi teleyrityksiltä on selvitetty kiinteiden puhelinliittymien ja matkapuhelinliittymien toteutuneita toimitusaikoja³⁷.

Liittymien kohtuullisena pidettävää toimitusaikaa arvioitaessa raja-arvoksi on asetettu 21 vuorokautta, jos liittymän toimittaminen ei vaadi varsinaista uuden verkon rakentamista. Tämän kriteerin perusteella käyttäjän mahdollisuutta saada yleispalveluvelvoitteen piiriin kuuluvia palveluja tietyltä teleyritykseltä ei ole pidetty riittävänä, jos teleyritys ei vähintään 95 prosentissa tehdyistä tilauksista kyennyt toimittamaan liittymää kyseisessä ajassa. Käytännössä teleyritysten toimitusajat eroavat toisistaan eri palvelujen osalta. Koska yleispalveluvelvollisuus kuitenkin on viestintämarkkinalaissa määritelty teknologianeutraalisti, ei Viestintävirasto pidä perusteltuna arvioinnissa asettaa eri tekniikoin tarjotuille palveluille tähtäkään osin toisistaan eroavia vaatimuksia.

Tämä välttämättömyysarvioinnin vaihe ei muodostunut määrääväksi kriteeriksi minkään tarkastellun alueen osalta.

4.5 Alueet, joille ei ole välttämätöntä nimetä yleispalveluyritystä

Viestintämarkkinalain mukaan Viestintäviraston on nimettävä yleispalveluyritys tietyille maantieteelliselle alueelle, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi. Mikäli yleispalveluyrityksen nimeämistä tietyille alueelle ei ole edellä kuvattujen arvioinnin vaiheiden perusteella pidetty välttämättömänä, ei alueelle ole tarvetta nimetä yleispalveluyritystä.

Viestintävirasto katsoo, että seuraavien 295 kunnan ja kolmen kunnanosan alueille ei ole käyttäjien etujen turvaamiseksi välttämätöntä nimetä yleispalveluyritystä:

Akaa, Alajärvi, Alavieska, Alavus, Artjärvi, Asikkala, Askola, Aura, Enonkoski, Espoo, Eura, Eurajoki, Evijärvi, Finström, Forssa, Geta, Haapajärvi, Haapavesi, Hailuoto, Halsua, Hamina, Hammarland, Hankasalmi, Hanko, Harjavalta, Hartola, Hattula, Haukipudas, Hausjärvi, Heinola, Heinävesi,

³⁷ Palvelunlaatukselyt vuodelta 2009 (Dnrot 916/9414/2009, 2068/9414/2009).

Dnro 1776/9510/2010

Helsinki, Hirvensalmi, Hollola, Honkajoki, Huittinen, Humppila, Hyrynsalmi, Hyvinkää, Hämeenkoski, Hämeenkyrö, Hämeenlinna, Ii, Iisalmi, Iitti, Ikaalinen, Ilmajoki, Imatra, Inkoo, Isojoki, Isokyrö, Jalasjärvi, Janakkala, Joensuu, Jokioinen, Joroinen, Joutsa, Juankoski, Juuka, Juupajoki, Juva, Jyväskylä, Jämijärvi, Jämsä, Järvenpää, Kaarina, Kaavi, Kajaani, Kalajoki, Kangasala, Kangasniemi, Kankaanpää, Kannonkoski, Kannus, Karijoki, Karjalohja, Karkkila, Karstula, Karttula, Karvia, Kaskinen, Kauhajoki, Kauhava, Kauniainen, Kaustinen, Keitele, Kemi, Kemiönsaari, Kempele, Kerava, Kerimäki, Kesälahti, Keuruu, Kihniö, Kiikoinen, Kiiminki, Kinnula, Kirkkonummi, Kitee, Kiuruvesi, Kivijärvi, Kokemäki, Kokkola, Konnevesi, Kontiolahti, Korsnäs, Koski Tl, Kotka, Kouvola, Kristiinankaupunki, Kruunupyy, Kuhmalahti, Kuhmoinen, Kuopio, Kuortane, Kurikka, Kustavi, Kylmäkoski, Kyyjärvi, Kärkölä, Kärsämäki, Köyliö, Lahti, Laihia, Laitila, Lapinjärvi, Lapinlahti, Lappajärvi, Lappeenranta (poislukien entinen Ylämaan kunnan alue), Lapua, Laukaa, Lavia, Lemi, Lempäälä, Leppävirta, Lieto, Liminka, Lohja, Loimaa, Loppi, Loviisa, Luhanka, Lumijoki, Lumparland, Luoto, Luumäki, Luvia, Länsi-Turunmaa (poislukien entinen Nauvon kunnan alue), Maalahti, Maaninka, Maarianhamina, Marttila, Masku, Merijärvi, Merikarvia, Miehikkälä, Mikkeli, Muhos, Mustasaari, Muurame, Mynämäki, Myrskylä, Mäntsälä, Mänttä-Vilppula, Mäntyharju, Naantali, Nakkila, Nastola, Nilsä, Nivala, Nokia, Nousiainen, Nummi-Pusula, Nurmijärvi, Närpiö, Oravainen, Orimattila, Oripää, Orivesi, Oulainen, Oulu, Oulunsalo, Outokumpu, Padasjoki, Paimio, Paltamo, Parikkala, Parkano, Pedersören kunta, Perho, Pertunmaa, Petäjävesi, Pieksämäki, Pielavesi, Pietarsaari, Pihtipudas, Pirkkala, Polvijärvi, Pomarkku, Pori, Pornainen, Porvoo, Pukkila, Punkaharju, Punkalaidun, Puolanka, Puumala, Pyhtää, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Pyhäranta, Pälkäne, Pöytyä, Raahe, Raasepori, Raisio, Rantasalmi, Rauma, Rautalampi, Rautjärvi, Riihimäki, Ristiina, Ristijärvi, Ruokolahti, Ruovesi, Rusko, Rääkkylä, Saarijärvi (poislukien entinen Pylkönmäen kunnan alue), Salo, Saltvik, Sastamala, Sauvo, Savitai-pale, Savonlinna, Seinäjoki, Sievi, Siikainen, Siikajoki, Siikalatva, Siilinjärvi, Sipoo, Siuntio, Soini, Somero, Sonkajärvi, Sotkamo, Sulkava, Sund, Suonenjoki, Sysmä, Säskylä, Taipalsaari, Taivassalo, Tammela, Tampere, Tarvasjoki, Tervo, Teuva, Tohmajärvi, Toholampi, Toivakka, Turku, Tuusniemi, Tuusula, Tyrnävä, Töysä, Ulvila, Urjala, Utajärvi, Uusikaarlepyy, Uusikaupunki, Vaala, Vaasa, Valkeakoski, Vantaa, Varkaus, Varpaisjärvi, Vehmaa, Vesanto, Vesilahti, Veteli, Vieremä, Vihanti, Vihti, Viitasaari, Vimpeli, Virolahti, Virrat, Vårdö, Vähäkyrö, Vöyri-Maksamaa, Yli-Ii, Ylivieska, Ylöjärvi, Ypäjä, Ähtäri ja Äänekoski.

4.6 Yhteenveto yleispalveluyrityksen nimeämistarpeesta

Yleispalveluyrityksen nimeämistarve voidaan esittää yhteenvetona oheisella karttakuvalla. Kuvassa punaisella merkityillä alueilla ei ole yleispalvelun tarjontaan soveltuvaa kattavaa viestintäverkkoa. Violetilla merkityillä alueilla toisistaan riippumattomien palveluntarjoajien yleispalvelun kilpailevaa tarjontaa ei ole pidetty riittävänä. Vihreällä merkityille alueille ei Viestintäviraston näkemyksen mukaan ole välttämätöntä nimetä yleispalveluyritystä. Karttakuvan aluejako perustuu vuonna 2008 voimassa olleeseen kuntajakoon, eikä täysin vastaa yleispalveluanalyyssissä käytettyä aluejakoa. Nimeytyillä yleispalvelualueilla asuu yhteensä noin 5,2 prosenttia Suomen väestöstä.

Dnro 1776/9510/2010

5. YLEISPALVELUYRITYSTEN VALINTA

5.1 Yleispalveluyritysten valinnassa käytetyt perusteet ja menettely

Viestintämarkkinalain mukaan yleispalveluyritykseksi tulee nimetä teleyritys, jolla on parhaat edellytykset viestintämarkkinalain tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan. Viestintämarkkinalain 1 §:n mukaan lain yleisenä tavoitteena on edistää palvelujen tarjontaa ja käyttöä viestintäverkoissa sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Lisäksi lain yksityiskohtaisempana tavoitteena on huolehtia siitä, että Suomessa saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään ovat käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisia, keskenään kilpailevia, teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia.

Yleispalveluyrityksen valinnassa noudatettava menettely on luonteeltaan vertailu, jossa kulloinkin tarkastellulla maantieteellisellä alueella toimivat teleyritykset asetetaan paremmuusjärjestykseen viestintämarkkinalain tavoitteisiin kytkettyjen valintakriteerien perusteella. Vertailun perusteella kriteerit parhaiten täyttävä teleyritys valitaan yleispalveluyritykseksi.

Viestintämarkkinalain tavoitteita ei ole lainsäädännössä arvotettu tärkeysjärjestykseen. Yleispalveluyrityksen valintaa koskevan säännöksen perusteluissa sen sijaan on todettu viittauksella lain tavoitteisiin pyrityn ensisijaisesti turvaamaan palvelujen käyttäjien edut.³⁸ Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalveluyrityksen valintaa ei kuitenkaan tulisi perustaa minkään yksittäisen lain tavoitteen edistämiseen, vaan yleispalvelun vaihtoehtoisia toteutustapoja on arvioitava kokonaisuutena.

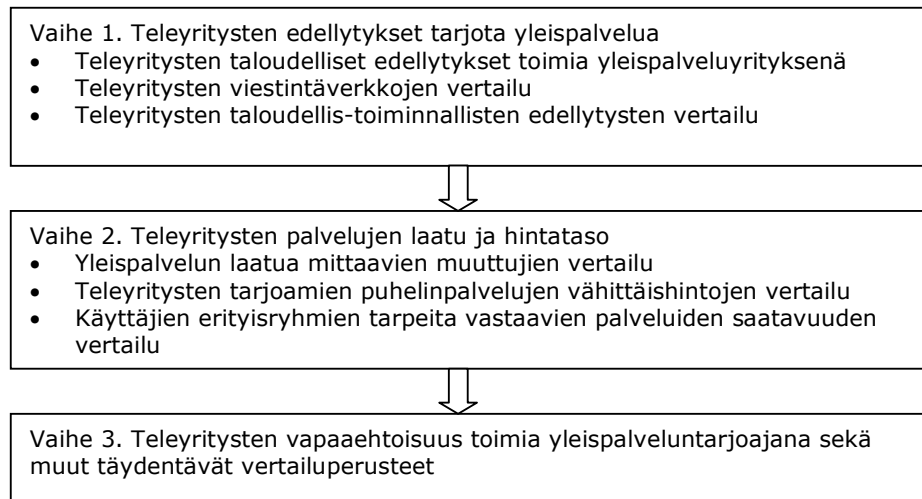
Erityisesti yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn tehokkuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset edellyttävät, että yleispalveluyrityksen valinnassa käytettävät kriteerit määritellään mahdollisimman täsmällisesti etukäteen ja kriteerejä sovelletaan tasapuolisesti. Tällöinkin yleispalveluyrityksen valintaa on voitava täydentää eri yleispalvelun vaihtoehtoisia toteutustapoja koskevalla kokonaisvertailulla tilanteissa, joissa vertailtavien teleyritysten välillä on käytettyjen kriteerien perusteella mahdollista osoittaa vain vähäisiä eroja.

5.2 Teleyritysten arviointi ja yleispalveluyritysten nimeäminen

Yleispalveluyrityksen valinnan kriteerit voidaan yksinkertaistetusti esittää oheisella kuvalla. Valinta toteutetaan vaiheittaisena arviointina siten, että arvioinnin seuraavaan vaiheeseen edetään ainoastaan, jos riittävää eroa vertailtavien teleyritysten välillä ei ole voitu todeta.

³⁸ HE 150/2006, s. 22.

Dnro 1776/9510/2010



Viestintävirasto korostaa, että vaiheittaisessa arvioinnissa on kysymys viestintämarkkinalain tavoitteisiin perustuvasta teleyritysten vertailua yksinkertaistavasta mallista. Viestintävirasto on kaikkien tarkasteltujen alueiden osalta arvioinut, onko menettelyä ollut tarpeen joiltain osin täydentää kokonaistilanteen laajemmin huomioon ottavalla arvioinnilla sen varmistamiseksi, että yleispalveluyritykseksi valitaan kaikissa tapauksissa teleyritys tai teleyritykset, joilla on katsottava olevan parhaat edellytykset tarjota yleispalvelua. Laajempaa arviointia on pidetty perusteltuna tilanteissa, joissa vertailtavien teleyritysten välillä on vaiheittaisessa arvioinnissa kyetty osoittamaan vain vähäisiä eroja.

Viestintävirasto on kuvannut seuraavassa ne vertailun vaiheet, joissa nimetyt yleispalveluyritykset on valittu.

Vaihe 1. Teleyritysten edellytykset tarjota yleispalvelua

Teleyritysten taloudelliset edellytykset toimia yleispalveluyrityksenä

Viestintämarkkinalain perusteluissa on katsottu viestintäpalvelujen edullisuutta koskevaan lain yleiseen tavoitteeseen liittyen, että yleispalveluyrityksen valinnassa on ensisijassa pyrittävä varmistamaan palvelun kustannustehokas tarjonta.³⁹ Viestintäviraston näkemyksen mukaan lain tavoitteiden perusteella yleispalveluyritysten valinnassa voidaan erityisesti painottaa valintakriteereitä, jotka koskevat teleyritysten teknis-taloudellisia edellytyksiä tarjota palvelua. Taloudellisia edellytyksiä on käytetty poissulkevana arviointiperusteena. Tällöin varsinaisessa vertailussa on huomioitu tarkastellulla alueella toimivista teleyrityksistä ainoastaan sellaiset, joiden voidaan taloudellisten voimavarojensa perusteella olettaa kykenevän toimimaan yleispalveluyrityksenä tarkasteltavana olevalla alueella myös pitkällä aikavälillä arvioituna. Arvioinnissa on käytetty edellä luvussa 4.3 kuvattuja kriteereitä ja luokituksia.

Tarkastelussa mukana olleista kiinteän verkon teleyrityksistä Tampereen Puhelin Oy ja AinaCom Oy eivät täytä teleyrityksen taloudellista tilannetta kuvaavaa edellytystä. Matkaviestinverkoissa toimivista teleyrityksistä puolestaan Academica Oy, Cubio Oy ja Dicame Oy eivät täytä tätä edellytystä, Viestintävirasto katsoo tästä johtuen, ettei kyseisiä teleyrityksiä voida valita yleispalveluyritykseksi.

³⁹ HE 150/2006, s. 22.

Dnro 1776/9510/2010

Corenet Oy, Fujitsu Services Oy ja TDC Oy tarjoavat puhelinpalveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Lisäksi tarkastelussa mukana olleista yrityksistä Academica Oy, Dicame Oy, Global Business Call Oy, Mariehamns Telefon Ab ja Voxbone SA tarjoavat VoIP-palveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Kainuun Puhelinosuuskunta tarjoaa matkapuhelinpalveluja ainoastaan yritysasiakkaille. Viestintävirasto ei ole ottanut palveluntarjontaa näiltä osin huomioon yleispalveluyrityksen valinnassa.

Teleyritysten viestintäverkkojen vertailu

Viestintämarkkinalain 59 §:n perusteluissa todetaan, että viestintäpalvelujen edullisuutta on arvioitava käyttäjän näkökulmasta, mistä johtuen yleispalveluyrityksen valinnassa tulisi pyrkiä ensisijaisesti varmistamaan palvelun tarjonta mahdollisimman kustannustehokkaasti.⁴⁰

Taloudellisia edellytyksiä koskevan valintakriteerin täyttävien teleyritysten osalta Viestintävirasto on edennyt vertailemaan teleyritysten viestintäverkkojen kattavuutta kuvaavia vertailuperusteita. Viestintävirasto katsoo, että lähtökohtaisesti parhaat edellytykset kustannustehokkaaseen yleispalvelun tarjontaan on teleyrityksellä, joka jo nykyisin tarjoaa palveluja tietyllä maantieteellisellä alueella kattavimmin yleispalvelun tarjontaan soveltuviissa viestintäverkoissa.

Viestintämarkkinalakiin on lisätty uusi verkkoyrityksen yleispalveluvelvoitetta koskeva 60 d §. Lain perustelujen mukaan säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa yleispalveluyritykseksi nimettävä teleyritys toimii ainoastaan verkkoyrityksenä⁴¹. Säännös mahdollistaa sen, että tarkastellulle alueelle voidaan näissä tilanteissa nimetä yleispalveluyritykseksi verkko- ja viestintäpalvelun tarjontaan eri yritykset. Viestintävirasto toteaa, että puhelinpalvelujen tarjontaa tarkasteltaessa ei ole tarpeen nimetä erillistä verkko- ja palveluyritystä millekään tarkasteluista alueista, koska kaikki taloudellisen kriteerin läpäisseet verkkoyritykset tarjoavat omassa verkossaan puhelinpalveluja loppuasiakkaille.

Teleyritysten viestintäverkkoja koskeva vertailu on toteutettu useassa vaiheessa, joista seuraavaan on siirrytty ainoastaan siinä tapauksessa, että riittävää eroa tietyllä alueella toimivien teleyritysten välillä ei ole ollut mahdollista tehdä. Tämän perustelumuistion liitteenä 2 olevassa kuntakohtaisessa taulukossa on esitetty kunkin viestintäverkkoja koskevan vertailun vaiheen perusteella valitut yleispalveluyritykset.

Viestintävirasto on ensisijaisesti vertaillut teleyritysten yksittäisten viestintäverkkojen kattavuutta. Teleyrityksen omistamat viestintäverkot on pisteytetty niiden kattavuuden perusteella. Viestintäverkkojen pisteytyksessä on huomioitu yksittäisen viestintäverkon enimmäiskattavuus vakituisista asunnoista ja yritysten tai yhteisöjen toimipaikoista sekä eri viestintäverkkojen yhteenlaskettu kattavuus.

Viestintäverkkojen vertailun ensimmäisessä vaiheessa eri tekniikoin toteutettuja, yleispalveluun kuuluvien puhelinpalvelujen tarjontaan soveltuvia viestintäverkkoja on tarkasteltu itsenäisesti. Tämä johtuu siitä, että samankin teleyrityksen omistamat viestintäverkot ovat tyypillisesti ainakin osittain päällekkäisiä, mistä seuraa, että viestintäverkkojen yhteenlaskettu peittoalue ei välttämättä muodosta koko tarkastellun alueen kattavaa yhtenäistä kokonaisuutta. Viestintävirasto on valinnut nimettävän yleispalveluyrityksen viestintäverkkojen vertailun ensimmäisessä vaiheessa, jos tarkastelulla alu-

⁴⁰ HE 150/2006, s. 22.

⁴¹ HE 223/2008, 23.

Dnro 1776/9510/2010

eella vain yhdellä teleyrityksellä on ollut lähes kattava yleispalvelun tarjontaan soveltuva viestintäverkko. Lähes kattavaksi viestintäverkoksi lasketaan tässä yhteydessä vähintään 99,5-prosenttisesti kattava viestintäverkko. Tällöin yleispalveluvelvoite aiheuttaisi yleispalveluyritykselle hyvin vähäisiä verkon rakennustarpeita. Lisäksi on edellytetty, että muiden verkkoyritysten vastaavan tasoisten viestintäverkkojen peittoalue on ollut selvästi tätä vähäisempi eli alle 90 prosenttia. Viestintäverkon kattavuutta on tarkasteltu potentiaalisen yleispalveluasiakaspeiton mukaan eli osuutena alueen asutokunnista ja yritysten toimipaikoista. Viestintävirasto ei ole tämän vertailun vaiheen perusteella valinnut yhdellekään alueelle yleispalveluyritystä, koska vertailtavien yritysten välillä ei ole voitu osoittaa riittäviä eroja. (Perustelumuistion liitteessä 2 olevassa taulukossa tämä vaihe on merkitty vertailun vaiheeksi 1a).

Viestintäverkkojen vertailun toisessa vaiheessa Viestintävirasto on tarkastellut teleyritysten yksittäisiä viestintäverkkoja alueilla, joilla millään teleyrityksellä ei ollut lähes kattavaa viestintäverkkoa. Tällöin yleispalveluyritykseksi on valittu teleyritys, jonka yleispalvelun tarjontaan soveltuva yksittäinen viestintäverkko on ollut muiden alueella toimivien teleyritysten yleispalvelun tarjontaan soveltuviin viestintäverkkoihin verrattuna selvästi kattavampi. Tämän edellytyksen on katsottu täyttyvän, jos yhden alueella toimivan teleyrityksen viestintäverkko on ollut kattavuudeltaan vähintään 90 prosenttia ja viestintäverkko on ollut yli 15 prosenttiyksikköä kattavampi kuin seuraavaksi kattavin verkko. Viestintävirasto on vertailun tämän vaiheen perusteella valinnut yleispalveluyrityksen yhden kunnan alueelle. (Perustelumuistion liitteessä 2 olevassa taulukossa tämä vaihe on merkitty vertailun vaiheeksi 1b).

Viestintäverkkojen vertailun kolmannessa vaiheessa on tarkasteltu yhdessä sekä teleyrityksen yleispalvelun tarjontaan soveltuvan kattavimman yksittäisen viestintäverkon kattavuutta että yrityksen kaikkien yleispalvelun tarjontaan soveltuvien viestintäverkkojen yhteenlaskettua kattavuutta tietyllä alueella. Teleyritykset on pisteytetty kattavimman yksittäisen verkon mukaan edellä mainitulla tavalla sekä viestintäverkkojen yhteenlasketun kattavuuden perusteella. Verkkojen yhteenlaskettu kattavuus on määriteltävä laskeamalla matkaviestinverkon kattavuus lisättynä kiinteän puhelinverkon tai vaihtoehtoisesti laajakaistaverkon (kiinteä tai langaton) kattavuudella, valiten näistä kattavuudeltaan laajempi. Yleispalveluyritykseksi on valittu teleyritys, jolla on pisteytyksen perusteella merkittävästi muita yrityksiä kattavammat viestintäverkot. Merkittäväksi eroksi tässä vaiheessa on katsottu, jos edellä mainituissa vaiheissa 1a tai 1b määritellyn kattavuuseron lisäksi yhteenlasketussa verkkojen kattavuudessa on ollut vähintään yli 30 prosenttiyksikön ero alueen kattavimpaan verkkoon verrattuna. Viestintävirasto on vertailun tämän vaiheen perusteella valinnut yleispalveluyrityksen yhteensä 41 kunnan tai kunnan osan alueelle (Perustelumuistion liitteessä 2 olevassa taulukossa tämä vaihe on merkitty vertailun vaiheeksi 1c).

Teleyritysten taloudellis-toiminnallisten edellytysten vertailu

Mikäli vertailtavien teleyritysten välillä ei ole voitu osoittaa merkittäviä eroja viestintäverkkoja koskevan tarkastelun perusteella, on Viestintävirasto edennyt tarkastelun seuraavaan vaiheeseen, jossa on vertailtu teleyritysten taloudellis-toiminnallisia edellytyksiä toimia yleispalveluyrityksenä. Teleyrityksen taloudellis-toiminnallisia edellytyksiä kuvaavina vertailuperusteina on huomioitu alueen loppuasiakasmarkkinan koko eli teleyrityksen markkinaosuus. Yritykset on vertailussa pisteytetty sen mukaan, kuinka paljon yrityksellä on loppuasiakkaita kullakin maantieteellisellä alueella suhteessa muihin yrityksiin. Yritystä voidaan pitää vakiintuneena toimijana alueella, jos sillä on merkittävä osuus alueen loppuasiakasmarkkinasta.

Dnro 1776/9510/2010

Lisäksi vertailussa on huomioitu teleyritysten mahdolliset voimassaolevat puhelinpalvelujen tarjontaa koskevat yleispalveluvelvoitteet. Lähtökohtana tällöin on, että yleispalveluvelvoitteiden jatkuvuutta voidaan pitää viestintäpalvelujen käyttäjien edun mukaisena. Lisäksi yrityksellä itsellään voidaan olettaa olevan hyvät edellytykset tarjota yleispalvelua puhelinpalveluissa, jos sillä on aiemmin ollut kyseisiä palveluja koskeva yleispalveluvelvoite alueella.

Viestintävirasto on vertailun tässä vaiheessa tarkastellut kaikkia vaiheen 1 valintaperusteita kokonaisuutena ja valinnut yleispalveluyrityksen yhteensä viiden kunnan alueelle. (Perustelumuistion liitteessä 2 olevassa taulukossa tämä vaihe on merkitty vertailun vaiheeksi 1d).

6. VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS YLEISPALVELUPÄÄTÖSTEN MUUTTAMISESTA

Viestintävirasto kumoo erikseen annettavilla päätöksillä 15.1.2008, 28.1.2008 ja 8.4.2009 yleispalveluyrityksen nimeämisestä antamansa päätökset 66/9240/2008, 67/9240/2008, 68/9240/2008, 69/9240/2008, 70/9240/2008, 71/9240/2008, 72/9240/2008, 73/9240/2008, 74/9240/2008, 75/9240/2008, 76/9240/2008, 179/9510/2009 ja 180/9510/2009.

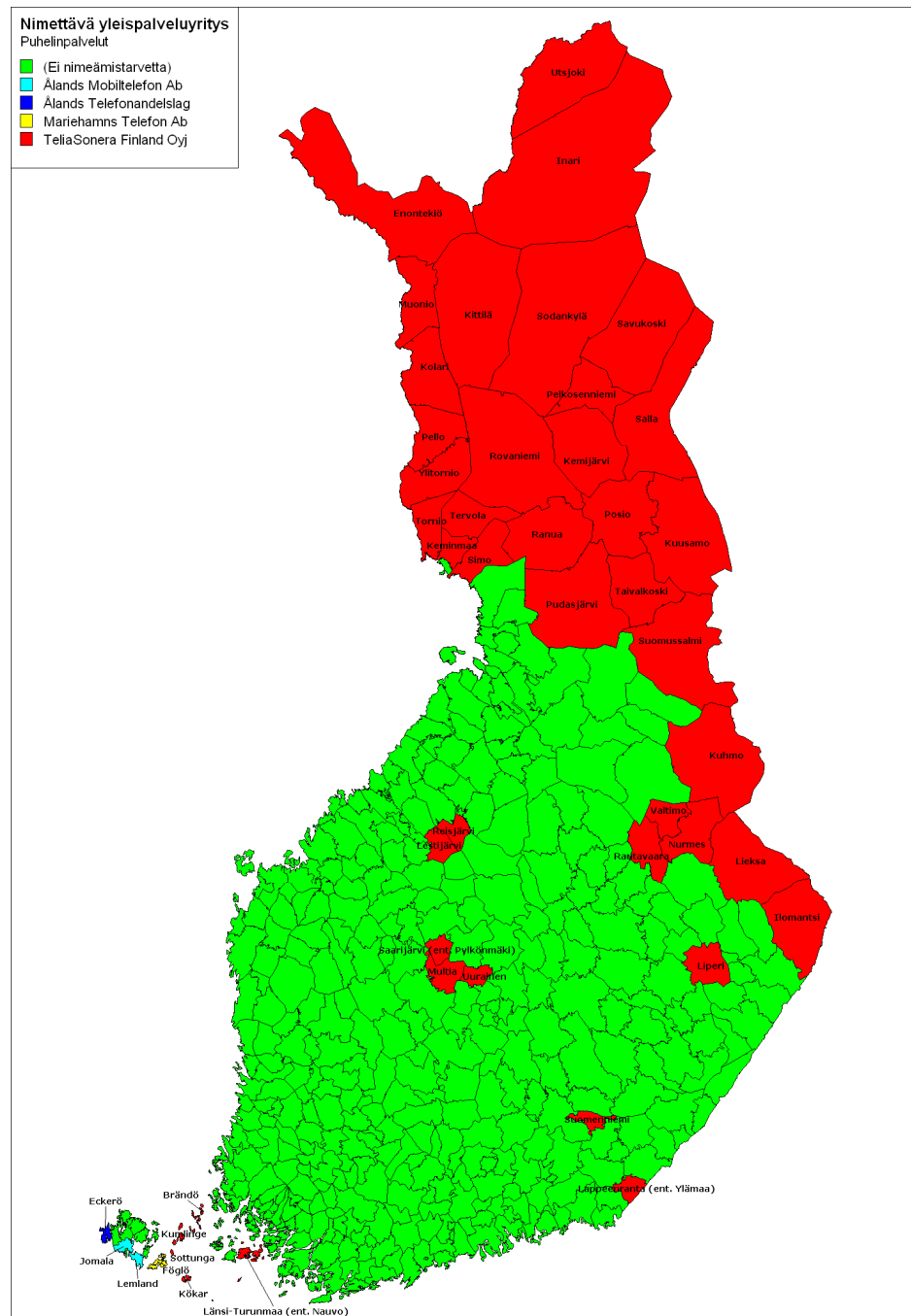
Viestintävirasto nimeää erikseen annettavilla päätöksillä seuraavat neljä teleyritystä puhelinpalvelujen tarjontaan velvollisiksi yleispalveluyrityksiksi yhteensä 44 kuntaan ja kolmeen kunnanosaan:

Yleispalveluyritys	Kunnat tai kunnan osat, joihin yleispalveluyritys nimetään
TeliaSonera Finland Oyj	Brändö, Enontekiö, Ilomantsi, Inari, Kemijärvi, Keminmaa, Kittilä, Kolari, Kuhmo, Kumlinge, Kuusamo, Kökar, Lappeenrantaan 1.1.2010 liittyneen entisen Ylämaan kunnan alue, Lestijärvi, Lieksa, Liperi, Länsi-Turunmaahan 1.1.2009 liittyneen entisen Nauvon kunnan alue, Multia, Muonio, Nurmes, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Pudasjärvi, Ranua, Rautavaara, Reisjärvi, Rovaniemi, Saarijärveen 1.1.2009 liittyneen entisen Pylkönmäen kunnan alue, Salla, Savukoski, Simo, Soudankylä, Sottunga, Suomenniemi, Suomussalmi, Taivalkoski, Tervola, Tornio, Utsjoki, Uurainen, Valtimo ja Ylitornio.
Mariehamns Telefon Ab	Föglö.
Ålands Mobiltelefon Ab	Jomala ja Lemland.
Ålands Telefonandelslag	Eckerö.

Nimettävät yleispalveluyritykset voidaan esittää yhteenvedona oheisella karttakuvalla. Kukin yleispalveluyritys on piirretty karttaan omalla värillään alueittain. Karttakuvan aluejako perustuu vuonna 2008 voimassa olleeseen kuntajakoon, eikä täysin vastaa yleispalvelun nimeämistarpeen arvioinnissa käytettyä aluejakoa.

Dnro 1776/9510/2010

Nimettävät yleispalveluyritykset ja tarkastelun vaihe, jossa yritys tuli nime-
tyksi, on esitetty erillisessä taulukossa tämän muistion liitteessä 2.



Kuva 3. Nimettävät yleispalveluyritykset puhelinpalvelujen tarjontaan.

7. VOIMAANTULO

Päätös on voimassa tiedoksisäännöistä lukien toistaiseksi, jollei Viestintävirasto muuta päätöstä viestintämarkkinalain 59 §:n edellyttämällä tavalla päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten johdosta.

Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Dnro 1776/9510/2010

8. LAINKOHDAT

Viestintämarkkinalaki (393/2003) 59 §, 60 b §, 60 c §, 60 d §, 127 §.

9. JULKINEN KUULEMINEN NIMEÄMISMENETTELYSTÄ JA PÄÄTÖSLUONNOKSISTA

9.1 Julkinen kuuleminen

Yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn on viestintämarkkinalain mukaan oltava tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön. Lisäksi menettelyn tulee täyttää hallintolain (2003/434) vaatimukset. Viestintävirasto katsoo, että menettelyllisten vaatimusten varmistaminen edellyttää laajaa kuulemista nimeämismenettelyn kuvauksesta ja yleispalveluyritysten nimeämisestä.

Viestintävirasto varasi puhepalveluja tarjoaville teleyrityksille tilaisuuden tulla kuulluksi nimeämismenettelyn kuvauksesta ja päätösluonnoksista. Koska yleispalveluyritysten nimeämisessä on kysymys laajavaikutteisesti henkilöiden oloihin ja peruspalvelujen saatavuuteen liittyvästä päätöksestä, varataan yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn kuvauksesta ja päätösluonnoksista myös mahdollisuus lausua yleisesti. Yleinen vaikutusmahdollisuuden varaaminen toteutettiin julkaisemalla ilmoitus kuulemisesta sekä muistioloannos Viestintäviraston internetsivuilla. Muistioloannos oli myös mahdollista saada lausunnon antamista varten Viestintävirastosta.

Viestintävirasto pyysi erikseen lausuntoa seuraavilta tahoilta, joiden toimintaympäristöön, tehtäväkenttään tai edustamiin henkilöihin yleispalveluyritysten nimeämistä koskevilla päätöksillä voi olla vaikutusta:

Finnet-liitto ry, Ficom ry, Kilpailuvirasto, Energiamarkkinavirasto, Kuluttajavirasto, Suomen Kuluttajaliitto, Kuluttajat-Konsumenterna ry, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Kuurojen liitto ry, Näkövammaisten keskusliitto ry, Invalidiliitto ry, Kehitysvammaliitto ry, Vanhustyön keskusliitto ry, Kuulonhuoltoliitto ry, Suomen Kuurosokeat ry, Förbundet Finlands Svenska Synskadade r.f., Aivohalvaus- ja dysfasialiitto ry, Valtakunnallinen vammaisneuvosto VANE, Suomen Yrittäjät, Keskukskauppakamari, Suomen Kuntaliitto, Suomen sähköliherkät ry, alueelliset ELY-keskukset sekä maakuntaliitot.

9.2 Päätösluonnoksista saadut lausunnot ja niiden huomioiminen

Viestintäviraston vastaanottamat lausunnot muistioloannoksesta on koostettu alle aiheittain jaoteltuna. Viestintäviraston kommentit lausunnoissa esiintulleisiin asioihin ja niiden huomioiminen on merkitty kursivoidulla tekstillä

Yleistä

Kuluttajavirasto korostaa käyttäjien etua ja yhdenvertaisuutta. Yleispalveluissa on kyse välttämättömyyspalveluista, joita ilman käyttäjä ei voi selviytyä jokapäiväisestä elämästään. Viestintäpalveluilla on välitön vaikutus käyttäjien perusoikeuksien, kuten yksityisyyden suojan ja sananvapauden, toteutumiseen. Puhelinpalveluissa huomioon on otettava myös yleispalvelujen käyttäjiä yhdenvertaisuus suhteessa muilla alueilla asuviin käyttäjiin. Kuluttajavirasto pitää hyvänä ja tärkeänä sitä, että muistioloannoksessa kiinnitetään erityistä huomiota vähävaraisten käyttäjien asemaan.

Aluejako ja kuntaliitokset

Blue Lake Communinations Oy pitää epäoikeudenmukaisena sitä, että yritys on nimetty yleispalvelun tarjoajaksi (laajakaispalveluihin) Savonlinnan kunnan alueelle, joka yrityksen mukaan on pääasiassa TeliaSonera Finland

Dnro 1776/9510/2010

Oyj:n verkon aluetta. Kuntaliitoksen (1.1.2009) myötä Savonlinnaan liittyi entinen Savonrannan kunta. Blue Lake Communications Oy:n verkko kattaa vain osan nykyisestä Savonlinnan kunnan maantieteellisestä alueesta.

Nimeämistarpeen arvioinnissa ja yleispalveluyrityksen valinnassa on tarkasteltu viestintäverkkojen peittoalueita vakituksista asunnoista ja yritysten tai yhteisöjen toimipaikoista. Viestintäverkkojen maantieteellinen peittoalue voi poiketa tästä. Nimeämistarpeen arviointi on tehty pääosin kuntakohtaisesti, jolloin yritys voi tulla nimetyksi myös osittain sellaiselle alueelle, joka ei ole sen niin sanottua perinteistä toimialuetta. Puhelinpalvelujen osalta Savonlinnan kunnan alueella ei ole arvioinnissa tulut esiin nimeämistarvetta. Blue Lake Communications Oy:tä ei ole nimetty yleispalvelun tarjoajaksi puhelinpalveluihin millekään alueelle, joten tältä osin päätösten muutostarvetta ei ole.

Elisa Oyj pitää edelleen Viestintäviraston yleispalvelualueiden määrittämistä koskevia kriteereitä liian tiukkoina ts. kriteereiden soveltaminen johtaa liian laajoihin yleispalvelualueisiin. Elisa on aikaisemmissa lausunnoissaan perustellut tarkemmin asiaa.

TeliaSonera Finland Oyj katsoo, että kuntatasolla tehty arvio ei ota huomioon kuntien sisällä olevia eroja kunnan asukkaiden puhelinpalvelujen saatavuudessa. Viestintäviraston menettely on johtanut siihen, että yleispalvelualueet on määritetty kuntien sisällä tarpeettoman laajoiksi ja tämä heikentää kilpailevan tarjonnan syntymistä. TeliaSoneran mukaan jokaisen kunnan sisällä suurimmalla osalla asiakkaista puhelinpalvelujen tarjonta on riittävä ilman velvoitteiden asettamista ja lähes kaikilla asiakkailla tarkastelluilla alueilla (esim. Pohjois-Suomi) on yleispalvelu saatavilla ilman velvoitteita. TeliaSoneran mielestä koko Pohjois-Suomi on perusteettomasti yleispalvelun piirissä.

Uudenmaan liitto pitää kuntakohtaista tarkastelua ongelmallisena, sillä viestintäverkkojen rajat eivät välttämättä noudata kuntien hallinnollisia rajoja. Uudenmaan liitto mainitsee, että Uudenmaan maakunnan alueella oleva Raasepori on tarkasteltu poikkeuksena aikaisemman kuntajaon mukaisesti, mutta sitä ei ole kuitenkaan nimetty yleispalveluvelvoitteen piiriin, vaikka esimerkiksi maantieteelliseltä laajuudeltaan samankokoiselle ja asukasluvultaan hieman pienemmälle Torniolle tällainen velvoite on asetettu.

Uudenmaan liitto esittää yleispalveluvelvoitteen kuntarajoja noudattavasta rajauksesta luopumista ja saattamista se koskemaan ylipäättään kaikkia niitä alueita, joilla yleispalvelutavoite ei toteudu. Erityisen tärkeänä liitto pitää päätösluonnoksen tietopohjan kartuttamista kuntien lausunnoilla, varsinkin mikäli kunta sisältyy muistion liitteessä 1 olevaan aluejakoon. Myös TeliaSonera Finland Oyj:n mielestä Viestintävirasto olisi voinut tehdä nimeämistarpeen arvioinnin myös kuntatasoa tarkemmalla maantieteellisellä jaolla, kuten on menetelty Laajakaista 2015 -hankkeen yhteydessä. Viestintävirasto vetoaa myös nimeämismenettelyn tehokkuuteen, esim. selvittäessä viestintäverkkojen kattavuutta, mutta TeliaSonera ei näe tätä riittäväenä perusteena, vaan maantieteellisten tarkastelualueiden tulisi vastata yleispalvelun saatavuudessa havaittavia eroja.

Viestintävirasto on tuonut muistioluonnoksen julkisesti kuultavaksi. Viestintävirasto ei ole erikseen lähettänyt lausuntopyyntöä kunnille, vaan on katsonut tiedottamisen maakuntaliitoille riittävän. Myös yksittäisillä kunnilla on halutessaan ollut mahdollisuus lausua asiasta.

Oikeus yleispalveluun on kaikilla alueilla ja yleispalveluyritys nimetään, jos se katsotaan olevan välttämätöntä. Yleispalveluyritys voidaan nime-

Dnro 1776/9510/2010

tä erikseen, jos alueella havaitaan ongelmia puhepalvelujen saatavuudessa.

Kunta on tarkasteltavana yksikkönä selkeästi yksilöitävissä viestintäpalvelujen käyttäjille ja kuntakohtainen tarkastelu on selkein tapa yleispalveluvelvoitteiden ja -päästösten kannalta. Joissakin tapauksissa kuntajako on täsmennetty, koska niin sanottujen perinteisen kiinteän verkon teletoiminta-alueiden rajat poikkeavat suuresti esimerkiksi kuntaliitoksissa syntyneiden uusien suurkuntien rajoista. Raaseporin (entisten Karjaan, Pohjan ja Tammisaaren kunnanosien) osalta puhelinpalvelujen saatavuus on teleyritysten toimittamien tietojen mukaan ollut riittävää, jolloin yleispalvelun nimeämistarvetta ei ole.

Laajakaista 2015 -hankkeessa maantieteellinen tarkastelu on tehty erikseen kunkin hankealueen kohdalla, jotka määräytyvät laajakaistatukilain mukaan. Alueet ovat maantieteellisesti tarkoin rajattuja, eikä niillä ole yhteyttä puhelinyleispalvelun tarjonnan tarkasteluun.

Yleispalvelun tekninen toteutus

Kilpailuvirasto pitää oikeana sitä lähtökohtaa, jonka mukaan yrityksille ei voida asettaa velvoitteita tarjota yleispalvelua jollakin tietyllä tekniikalla. Tämä mahdollistaa teleyrityksille palveluntarjonnan kehittämisen teknistä taloudellisesta tehokkaimmalla tavalla markkinatilanteen mukaan ja on omiaan edistämään kilpailutilanteen kehittymistä käyttäjille tarjottavien palvelujen osalta. Lisäksi Kilpailuvirasto haluaa kiinnittää huomiota markkinaseurannan tarpeellisuuteen myös yleispalvelujen tarjonnan osalta, jotta veloitteisiin voidaan tarvittaessa tehdä muutoksia.

FiCom ry:n mukaan Yleispalveludirektiivi (4 artikla) tekee eron liittymän tarjoamiselle ja palvelujen tarjoamiselle. Ensin mainittuun kuuluu liittymän saaminen yleiseen verkkoon tietyssä sijaintipaikassa ja liittymän tulee olla sellainen, että se tukee puheen, telekopioiden ja tiedon siirtoa (artiklan 2 ja 3 kohta). Tarjottavaan palveluun kuuluu puolestaan yleisesti saatavilla oleva puhelinpalvelu, joka mahdollistaa kotimaan- ja ulkomaanpuhelinsoittamisen ja vastaanottamisen. Ficomin mielestä perustelumuistiossa ei tehty eroa liittymän tarjonnassa ja palvelujen tarjonnassa. Myös TeliaSonera Finland Oyj:n mielestä analyysissä ei ole riittävästi otettu huomioon sitä, että kyseessä on velvoite tarjota liittymä yleiseen viestintäverkkoon, jossa palveluja voi tarjota jokin muu toimija kuin yleispalveluvelvollinen yritys.

TeliaSonera Finland Oyj:n mukaan eduskunnassa käsiteltävänä olevassa viestintämarkkinalain muutoksessa, yleispalvelun sisältöön ehdotettavan lisättävän erityisiä, yleispalveludirektiivin ulkopuolella olevia, teknologiasidonnaisia palveluita, kuten tekstiviestit ja videopuhelut. Nämä erityispalvelut tulitaisiin hallituksen esityksen mukaan lisäämään nykyisiin yleispalveluvelvoitteisiin ilman erillistä analyysiä.

Vanhustyön keskusliiton mukaan puhelinliittymän tulee olla sellainen, että muiden tavanomaisten puhelinpalvelujen lisäksi se mahdollistaa toimintavarmun ja turvallisen turvapuhelimen käytön. Ficomin mukaan telekopiot eivät kuulu yleisen puhelinpalvelun tarjontaan.

Mahdollisia keskeneräisiä valmisteluvaiheessa olevia viestintämarkkinalain muutoksia ei voida ottaa huomioon yleispalvelupäätöksiä tehtäessä.

Yleispalveluyritykseksi voidaan nimetä verkko- ja viestintäpalvelun tarjontaan eri yritykset. Viestintävirasto toteaa, että puhelinpalvelujen tarjontaa tarkasteltaessa ei ole tarpeen nimetä erillistä verkko- ja palvelu-

Dnro 1776/9510/2010

yritystä millekään tarkasteluista alueista, koska kaikki taloudellisen kriiteerin läpäisseet verkkoyritykset tarjoavat omassa verkossaan puhelinpalveluja loppuasiakkaille.

Viestintävirasto ei voi velvoittaa yleispalveluyritystä tarjoamaan erityisesti vammaisille käyttäjille soveltuvia lisäpalveluja, sillä yleispalveludirektiivin 7 artiklaa ei ole Suomessa pantu täytäntöön viestintämarkkinalaissa, vaan hallituksen esityksessä on todettu, että artiklassa tarkoitettujen erityistoimenpiteet on Suomessa turvattu muun muassa erityislakien säännöksillä.⁴²

Viestintävirasto toteaa, että yleispalveludirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan käyttäjälle tarjotun liittymän tulee tukea telekopioiden siirtoa. Viestintävirasto on tästä johtuen katsonut, että telekoppioita tulee pitää viestintämarkkinalaissa tarkoitettuina yleispalveluun kuuluvina tavanomaisina puhelinpalveluina.

Palvelujen laatu ja hinnoittelu

Kuluttajaviraston mielestä yleispalveluna tarjottujen hyödykkeiden on vastattava laadultaan sitä, mitä kuluttajat voivat normaalisti odottaa markkinoilla tarjolla olevilta vastaavilta hyödykkeiltä. Jos kuluttajalle tarjotaan yleispalveluna matkapuhelinliittymää, hänen on voitava käyttää sitä tavanomaisella tavalla ja sillä tavoin kuin matkapuhelinliittymät muilla alueilla toimivat. Tällöin vaatimus siitä että yleispalveluna tarjottavan matkapuhelinliittymän kuuluvuus on riittävä silloin, kun se toimii vähintään yhdessä paikassa rakennuksen sisätiloissa, ei olisi riittävä.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto huomauttaa, että Kainuussa on edelleen kuntia ja alueita, joissa ei ole kattavia viestintäverkkoja. Maakuntaliiton mielestä yleispalveluvelvoitetta ei tule poistaa miltään alueelta ennen kuin korvaavien viestintäverkkojen peittoalueen kattavuus on riittävän hyvin varmistettu.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton mielestä käyttäjälle esitetty lisäantennin käyttövelvoite on kohtuuton, sillä käyttäjä olisi velvoitettu kokeilemaan eri operaattoreiden liittymiä ja antennin sijoitusta saadakseen toimivat puhelinpalvelut. Lisäksi yleispalveluvelvollisen yrityksen tulisi asentaa lisäantenni käyttäjälle veloituksetta. Maakuntaliiton mielestä matkaviestinverkkojen tulisi tarjota sellainen peittoalue, että puhelinliikenne toimii ilman lisäantenneja. Tämän vuoksi Itä- ja Pohjois-Suomen taajamien ulkopuolella toimivien matkailualan yritysten asiakkaat ja esim. vanhusten palvelutalojen asukkaat eivät voisi järkevästi käyttää omia matkapuhelimiaan yhteydenpitoon ja hätäpuheluihin. Myös liikuttaessa harvaan asutuilla tai erämaa-alueilla on matkapuhelin ainoa hälytysväline. Maakuntaliiton mielestä operaattoreille tulisi asettaa velvoitteita matkapuhelinverkkojen peitolle.

Yleispalvelua koskevan sääntelyn tarkoituksena on viestintämarkkinalain mukaan taata perustason puhelinpalvelut kiinteässä sijaintipaikassa, joka voi olla joko luonnollisen henkilön vakituinen asuinpaikka tai yrityksen sijaintipaikka. Viestintäviraston näkemyksen mukaan yleispalveluliittymälle ei voida asettaa kiinteätä puhelinliittymää laajempaa kuuluvuusvaatimusta rakennuksen sisätiloissa, koska tämä asettaisi matkaviestinverkoille merkittävästi suuremman vaatimuksen kuuluvuuden suhteen.

⁴² HE 112/2002, s. 81.

Dnro 1776/9510/2010

Viestintävirasto arvioi enintään viiden metrin korkeudella maan pinnasta olevan ulkoisen suuntaavan lisäantennin olevan pääsääntöisesti kohtuullisin kustannuksin asiakkaiden saatavilla. Puhepalveluja tarjoava yritys ei ole velvollinen osallistumaan asiakkaan päätelaitteiden kustannuksiin tavallisten puhelinliittymien osalta. Yleispalveluliittymän käyttöön tarvittavien päätelaitteiden kustannusten tulee olla kohtuullisia sekä asiakkaalle että yleispalveluvelvolliselle yritykselle.

Teleyritysten Viestintävirastolle toimittamien tietojen perusteella puhelinpalvelujen saatavuuden on katsottu olevan kattavaa Pohjois-Karjalan maakuntaliiton mainitsemilla alueilla, eikä näille alueille ole nimetty yleispalveluvelvollista yritystä. Jos ongelmia ilmenee, Viestintävirasto voi tutkia asian tapauskohtaisesti ja tarvittaessa nimetä alueelle yleispalvelun tarjoajan.

Kuluttajaviraston mielestä yleispalveluna tarjottujen puhelinpalvelujen kohdalla on huomioitava kuluttajien yhdenvertaisuus. Kiinteiden puhelinpalvelujen hintataso on vain yksi vertailukohta arvioitaessa yleispalveluna tarjottujen matkapuhelinpalvelujen hinnoittelun kohtuullisuutta. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, ettei hintakehitys lisää alueellista eriarvoisuutta puhelinpalveluissa. Jos matkapuhelinliittymien tai -palvelujen hinnoittelu poikkeaa yleispalvelualueella olennaisesti vastaavien puhelinpalvelujen hinnoittelusta muualla, tähän olisi kiinnitettävä huomiota hinnoittelun kohtuullisuutta arvioitaessa.

Yleispalvelun nimeämistarvetta arvioitaessa on katsottu riittävän, että kukin alueella puhepalveluja tarjoava yritys tarjoaa vähintään yhtä liittymää kohtuullisella hinnalla. Matkapuhelinliittymien hinnoittelu on yleensä valtakunnallista. Nimeämistarpeen arvioinnissa ei havaittu ongelmia hinnoittelun osalta. Viestintävirastolla ei ole mahdollisuutta puuttua tavanomaisten puhelinpalvelujen vähittäishinnoittelun tasoon. Viestintävirasto seuraa palvelujen hinnoittelua säännöllisesti ja yleispalvelun osalta valvoo hinnoittelua tapauskohtaisesti.

Puhepalvelujen kaupallinen tarjonta ja kilpailutilanne

Kilpailuviraston ja Suomen kuluttajaliiton mukaan viestintäpalvelujen tarjonnan tulisi tapahtua kaupallisin perustein ja velvoitteita tulisi asettaa ainoastaan, jos se on välttämätöntä yleispalvelun saatavuuden turvaamiseksi tai se parantaa kuluttajan asemaa. Näiltä osin Viestintäviraston linjaukset ovat Kilpailuviraston ja Suomen kuluttajaliiton mukaan perusteltuja.

FiCom ry korostaa, että viestintämarkkinalain 59 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan yleispalveluyritys tulee nimetä vain jos se on välttämätöntä yleispalvelun takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella. Yleispalvelun tarpeen arvioinnissa tulisi olla lähtökohtana, että yleispalvelun tarvetta ei ole, jos tarjontaa on kohtuullisin lisätoimenpitein saatavilla loppukäyttäjän vakituisen sijaintipaikkaan. FiCom haluaa selkeytettävän perusteita, mitkä ovat ne tekijät, jossa kahden tai jopa yhden palveluntarjoajan tarjonta eivät turvaa hintojen ja ehtojen muodostumista kuluttajan kannalta kohtuuttomiksi.

FiCom ry:n mielestä muistiossa esitetyt viittaukset kilpailuoikeudelliseen arvioon ja oligopoliteoriaan lähtökohtana nimeämistarpeen arvioinnissa eivät vastaa todellista markkinatilannetta. TeliaSonera Finland Oyj:n mielestä vaatimus kolmesta kilpailevasta palveluntarjoajasta on viestintämarkkinalain vastainen, eikä pelkkä toimijoiden määrä kerro toimivasta kilpailutilanteesta. FiCom ry, Finnet-liitto ja TeliaSonera katsovat matkaviestinverkkojen ja -

Dnro 1776/9510/2010

palvelujen markkina-alueen olevan valtakunnallinen, eikä kunnallinen tai paikallinen, muun muassa verkkojen peitoista ja hinnoittelusta johtuen.

TeliaSonera Finland Oyj katsoo, että yleispalveluvelvoite on edelleen tarpeettoman laaja ja kohdistuu sellaisiin kuntiin joilla asiakkailta on saatavilla yhden tai kahden eri operaattorin liittymiä ja sellaisiin kunnan osiin, joilla liittymiä on kaupallisesti tarjolla.

Viestintämarkkinalain perustelujen mukaan keskeinen lähtökohta yleispalveluyrityksen nimeämiseksi on kilpailevan palveluntarjoajan olemassaolon arviointi. Tästä johtuen yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arviointi edellyttää Viestintäviraston näkemyksen mukaan kilpailutilanteen tarkastelua. Viestintävirasto katsoo, että yleispalvelun tarjonta tietyllä alueella voidaan ilman asetettavia velvoitteita katsoa riittäväksi vain, jos pystytään osoittamaan varmuudella, että jokaiseen vakituiseen asuin- tai sijaintipaikkaan on mahdollista saada palveluja. Kilpailevan palveluntarjoajan on katsottu olevan riittävää kun palveluja on saatavilla kolmelta eri riippumattomalta palveluntarjoajalta.

Nimeämistarpeen arviointikriteerit ja yleispalveluyrityksen valinnassa käytetyt perusteet

TeliaSonera Finland Oyj on valittanut Korkeimpaan hallinto-oikeuteen Viestintäviraston puhepalveluja ja internet-palveluja koskevista yleispalvelupäätöksistä. Näissä vielä käsiteltävänä olevissa valituksissa, TeliaSonera on pitänyt Viestintäviraston arviointikriteerejä viestintämarkkinalain ja EU-direktiivien vastaisina.

Teliasonera Finland Oyj katsoo, että alueella toimivien palveluyritykset huomioiminen yleispalvelutarjonnassa vain, jos yrityksellä on asiakkaita kyseisellä alueella, perustuu virheelliseen ajattelutapaan ja epäluotettaviin tietoihin. Palveluoperaattori voi ilman lisäkustannuksia toimittaa esim. SIM-kortin asiakkaalle sellaiselle alueelle, jossa aiemmin ei ole ollut asiakkaita. TeliaSoneran mielestä on päädytty käytännössä Viestintäviraston aiemmin soveltamaan "kolmen verkon kriteeriin". Lisäksi TeliaSoneran mukaan viestintämarkkinalaki ei edellytä, että saman yleispalveluyrityksen tulisi tarjota palveluja kuluttaja- ja yritysasiakkaille. Lisäksi TeliaSoneran mielestä taloudelliset kriteerit ovat liian tiukat ja se sulkee pois aidosti markkinoilla kilpailevia yrityksiä.

Viestintävirasto on katsonut, että puhepalvelujen saatavuutta ei voida pitää riittävänä sellaisen palveluntarjoajan ja alueen osalta, jos yrityksellä ei ole lainkaan asiakkaita kyseisellä alueella. Arviointi perustuu teleyritysten ilmoittamiin tietoihin asiakasmääristä. Nimeämistarpeen arvioinnissa on edellytetty vähintään yhtä 100 % kattavaa verkkoa, jossa toimii vähintään kolme arviointikriteeri täyttävää palveluntarjoajaa. Lähtökohtaisesti "kolmen verkon kriteeri" tulisi aiheuttamaan laajemman nimeämistarpeen.

Yleispalvelun tarjonnan riittävyttä arvioitaessa tulee selvittää palveluntarjoajien kykyä tarjota puhepalveluja alueen kaikkiin vakituisiin asuntoihin ja yritysten ja yhteisöjen toimipaikkoihin. Lisäksi palvelujen tarjonnan jatkuvuudella on keskeinen merkitys käyttäjille. Teleyrityksen toiminnan kannattavuus ja vakavaraisuus ovat Viestintäviraston näkemyksen mukaan olennaisia lähtökohtia arvioitaessa teleyrityksen kykyä toimia yleispalvelun tarjoajana.

TeliaSonera Finland Oyj katsoo, että vaatimus käyttäjien tosiasiallisesta mahdollisuudesta saada palveluja (viranomaisten käsittelemät valitukset ja

Dnro 1776/9510/2010

teleyritysten käytännöt, teleyritysten sopimusehdot sekä liittymän hinnoittelu ja toimitusaika) tulisi olla vain valitun yleispalveluyrityksen yhdellä tuotteella. Myös Ficom ry:n ja Finnet-liiton mielestä edellä mainittuja asioita tulisi tarkastella vain yleispalveluyrityksen valintavaiheessa. FiComin käsityksen mukaan hintojen, ehtojen ja toimitusajan kohtuullisuuden tarkasteleminen nimeämistarpeen arvioinnissa ei vastaa viestintämarkkinalain 60 c §:n 1 ja 4 momenttia, joten muistion saatavuuskriteeri tulee poistaa kyseisestä kohdasta.

Ficomien mielestä saatavuutta ei tulisi tarkastella nimeämistarpeen arvioinnin yhteydessä, koska kyse on lähes poikkeuksetta yksittäistapausten arvioinnista. TeliaSoneran mukaan Viestintäviraston arviointi lähtee siitä, että kaikkien teleyritysten kaikkien kaupallisten tuotteiden tulisi jo etukäteen täyttää yleispalvelun erityisvaatimukset.

Lausunnoissa esitetty näkemys on osin virheellinen. Yleisesti teleyritysten tarjoamilta kaupallisilta tuotteilta ja palveluilta ei edellytetä tässä muistiossa mainittuja ominaisuuksia. Yleispalvelun nimeämistarvetta arvioitaessa tarkastellaan miten tarjottavat palvelut täyttävät yleispalvelulta vaadittavat kriteerit. Teleyritysten sopimusehtojen osalta nimeämistarpeen arvioinnissa Viestintävirasto on katsonut olevan riittävä, jos kriteerit täyttyvät vähintään yhdellä alueella puhepalveluja tarjoavalla teleyrityksellä. Hinnoittelun ja toimitusajan osalta on pidetty riittävänä, että kullakin palveluntarjoajalla on vähintään yksi arviointikriteerit täyttävä liittymä.

Digita Oy:n @450-verkko on jätetty huomiotta nimeämistarpeen arvioinnissa, koska kukaan palveluntarjoaja ei ole ilmoittanut tarjoavansa siinä puhepalveluja ja Digita on ilmoittanut luopuvansa verkon liiketoiminnassa lähitulevaisuudessa. Verkon jatkosta ei ole kuitenkaan lopullista tietoa. Liikenne- ja viestintäministeriö edellyttää Digita toimimaan vastuullisesti myös toimiluvasta luopuessaan. TeliaSonera Finland Oyj katsoo, että syyt eivät ole riittäviä Digitan jättämiseksi arvioinnin ulkopuolelle ja että ratkaisu on viestintämarkkinalain vastainen ja Viestintäviraston omien kannanottojen kanssa ristiriitainen. TeliaSoneran mielestä sillä, tarjoaako yleispalveluvelvollinen yritys puhepalveluja, ei ole merkitystä yleispalveluvelvoitteen yhteydessä.

Digita Oy:n @450-verkossa ei Viestintäviraston tietojen mukaan ole tarjolla yleispalvelun vaatimukset täyttäviä puhepalveluja. Tämä yksinään on jo riittävä syy jättää Digitan verkko huomioimatta yleispalvelun saatavuutta arvioitaessa. Lisäperusteena on huomioitu myös @450-verkon epävarma tulevaisuus, johtuen Digitan ilmoituksesta luopua sen liiketoiminnasta.

TeliaSonera katsoo, että päätösluonnoksessa käytetyt yleispalveluyritysten valinnan kriteerit eivät ole laissa tarkoitettujen yleispalvelun kannalta oikeita ja tasapuolisia. Kaikkien verkko-operaattoreista riippumattomien palveluoperaattorien poissuljenta on perusteetonta, sillä niiden palvelujen saatavuus on täysin verkko-operaattorien omia palveluoperaattoreita vastaava.

TeliaSoneran näkemys on tältä osin virheellinen. Puhepalveluja tarjoavia palveluoperaattoreita ei ole suljettu pois, vaan ne kaikki on huomioitu yleispalveluyrityksen valinnassa tasavertaisesti. Valinta kohdistuu yritykseen, jolla on parhaat edellytykset toimia yleispalvelun tarjoajana.

TeliaSoneran mukaan kaikissa Suomen kunnissa on ollut vähintään yksi 99,5 % kattava viestintäverkko ja muidenkin verkkojen kattavuus on ollut yli 90 %, jonka vuoksi yleispalveluvelvoite on tarpeettoman laaja.

Dnro 1776/9510/2010

Yleispalvelun nimeämisessä noudatettava menettely perustuu teleyritysten Viestintävirastolle toimittamiin tietoihin viestintäverkkojen peittoalueista. Tietojen perusteella TeliaSoneran yllä esittämä väite verkkojen peittoalueista ei pidä paikkaansa. Nimeämistarpeen arvioinnissa Viestintävirasto on pitänyt riittävän kattavana verkkoa, jolla puhepalveluja voidaan tarjota kaikkiin alueella oleviin vakituisiin asuin- ja sijaintipaikkoihin eli verkon väestöpeitto on 100 %.

Yleispalveluyrityksen valinnassa verkkojen kattavuutta kuvaava valintakriteeri on kuvattu TeliaSoneran mielestä liian suurpiirteisesti. Lisäksi laajakaistaverkot huomioiva arviointikriteeri on ristiriidassa Digitan @450-verkon huomioimatta jättämisen kanssa.

Viestintävirasto on tarkentanut yleispalveluyrityksen valintaprosessissa käytettyjä arviointikriteerejä perustelumuistioon. Useat teleyritykset ovat ilmoittaneet tarjoavansa VoIP-palveluja kiinteässä ja langattomassa laajakaistaverkoissa (pääsääntöisesti omassa verkossaan). Yksikään teleyritys ei ole ilmoittanut tarjoavansa puhepalveluja Digitan @450-verkossa.

Yleispalveluyrityksen valinnassa käytetyistä kriteereistä FiCom viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa erityisesti taloudellisten ja toiminnallisten sekä vapaaehtoisuutta koskevien edellytysten osalta.

Viestintämarkkinalain mukaan yleispalveluyritykseksi on valittava teleyritys, jolla on parhaat edellytykset viestintämarkkinalain tavoitteiden mukaisen yleispalvelun tarjontaan. Viestintäviraston näkemyksen mukaan vapaaehtoisuutta ei tästä syystä voida korostaa valinnassa teleyritysten edellytysten vertailuun nähden. Viestintävirasto korostaa, että tilinpäätöstietoihin perustuva arviointi ei missään menettelyn vaiheessa ole ensisijainen tai yksinomainen valinnan peruste, vaan valinnassa on painotettu ennen kaikkea teleyritysten viestintäverkkojen vertailua, jolla Viestintäviraston näkemyksen mukaan voidaan parhaiten painottaa valinnassa juuri yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvia lisäkustannuksia.

Prepaid-liittymät

Sopimuksellisten prepaid-liittymät liittymien osalta FiCom viittaa aiemmin lausumaansa puheajan päättymisen yllätyksellömyydestä. Teleyritykset tarjoavat myös näihin liittymiin estopalveluita. FiComin mielestä sopimuksellisten prepaid-liittymien rajaaminen yleispalvelutarjonnan ulkopuolelle kaventaa loppukäyttäjän valinnanvapautta.

Kuluttajavirasto kannattaa Viestintäviraston näkemystä siitä, että prepaid-liittymät eivät täytä yleispalveluna tarjotulle puhelinpalvelulle laissa asetettuja vaatimuksia. Lisäksi Kuluttajavirasto kiinnittää huomiota siihen, että Prepaid-liittymiin liittyy erityisehtoja ja maksutapa on tavanomaisesta poikkeava.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan sopimukselliset prepaid-liittymät lähtökohtaisesti täyttävät yleispalvelulle asetetut vaatimukset, joten yleispalveluliittymä on mahdollista toteuttaa myös prepaid-tyyppisenä liittymänä. Kuitenkaan tällä hetkellä markkinoilla olevat sopimukselliset liittymät eivät täytä yleispalveluliittymän vaatimuksia, koska käyttäjän suoja yhteyden äkilliseltä katkeamiselta on näissä liittymissä jälkilaskutettaviin liittymiin verrattuna heikompi.

Dnro 1776/9510/2010

LIITE 1. POIKKEUKSET YLEISPALVELUYRITYKSEN NIMEÄMISTARPEEN KUNTAKOHTAISESTA ARVIOINNISTA

Alajärven kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Lehtimäen kunnanosan osalta, joka muodosti 31.12.2008 saakka Lehtimäen kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Alajärven kunnan alueen osalta.

Huittisten kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Vampulan kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Vampulan kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Huittisten kunnan alueen osalta.

Hämeenlinnan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Lammin kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Lammin kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Hämeenlinnan kunnan alueen osalta.

Joensuun kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Enon kunnanosan ja Pyhäselän kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Enon ja Pyhäselän kunnan muodostaneista alueista, sekä Kiihtelysvaaran kunnanosan ja Tuupovaaran kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2004 saakka Kiihtelysvaaran ja Tuupovaaran kunnan muodostaneista alueista, ja muun Joensuun kunnan alueen osalta.

Jyväskylän kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Jyväskylän mlk kunnanosan ja Korpilahden kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Jyväskylän mlk ja Korpilahden kunnan muodostaneista alueista, ja muun Jyväskylän kunnan alueen osalta.

Jämsän kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Längelmäen kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2006 saakka Längelmäen kunnan muodostaneesta nykyisen Jämsän kunnan alueella sijaitsevasta alueesta, ja muun Jämsän kunnan alueen osalta.

Kaarinan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Piikkiön kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Piikkiön kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Kaarinan kunnan alueen osalta.

Kajaanin kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Vuolijoen kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2006 saakka Vuolijoen kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Kajaanin kunnan alueen osalta.

Kalajoen kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Himangan kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2009 saakka Himangan kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Kalajoen kunnan alueen osalta.

Kauhavan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Alahärmän kunnanosan, Korttesjärven kunnanosan ja Ylihärmän kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Alahärmän, Korttesjärven ja Ylihärmän kunnan muodostaneista alueista, ja muun Kauhavan kunnan alueen osalta.

Kemiönsaaren kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Dragsfjärdin kunnanosan ja Kemiön kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Dragsfjärdin ja Kemiön kunnan muodostaneista alueista.

Kokkolan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Kälviän kunnanosan, Lohtajan kunnanosan ja Ullavan kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Kälviän, Lohtajan ja Ullavan kunnan muodostaneista alueista, ja muun Kokkolan kunnan alueen osalta.

Dnro 1776/9510/2010

Kouvolan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Jaalan kunnanosan, Kuusankosken kunnanosan ja Valkealan kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Jaalan, Kuusankosken ja Valkealan kunnan muodostaneista alueista, ja muun Kouvolan kunnan alueen osalta.

Kurikan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Jurvan kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Jurvan kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Kurikan kunnan alueen osalta.

Lappeenrannan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Joutsenon kunnanosan ja Ylämaan kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Joutsenon ja Ylämaan kunnan muodostaneista alueista, ja muun Lappeenrannan kunnan alueen osalta.

Loviisan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Liljendalin kunnanosan, Pernajan kunnanosan ja Ruotsinpyhtään kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Liljendalin, Pernajan ja Ruotsinpyhtään kunnan muodostaneista alueista, ja muun Loviisan kunnan alueen osalta.

Länsi-Turunmaan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Houtskarlin ja Iniön kunnanosan, Korppoon kunnanosan, Nauvon kunnanosan ja Paraisten kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Houtskarlin, Iniön, Korppoon, Nauvon ja Paraisten kunnan muodostaneista alueista.

Mikkelin kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Haukivuoren kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2006 saakka Haukivuoren kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Mikkelin kunnan alueen osalta.

Naantalın kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Naantalın ja Merimaskun kunnanosan ja Rymättylän ja Velkuan kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Naantalın, Merimaskun, Rymättylän ja Velkuan kunnan muodostaneista alueista.

Oriveden kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Längelmäen kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Längelmäen kunnan muodostaneesta nykyisen Oriveden kunnan alueella sijaitsevasta alueesta, ja muun Oriveden kunnan alueen osalta.

Oulun kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Ylikiimingin kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Ylikiimingin kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Oulun kunnan alueen osalta.

Porin kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Noormarkun kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2009 saakka Noormarkun kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Porin kunnan alueen osalta.

Raaseporin kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Karjaan kunnanosan, Tammisaaren kunnanosan ja Pohjan kunnanosan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Karjaan, Tammisaaren ja Pohjan kunnan muodostaneista alueista.

Rauman kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Lapin kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Lapin kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Rauman kunnan alueen osalta.

Ruskon kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Vahdon kunnanosan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Vahdon kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Ruskon kunnan alueen osalta.

Dnro 1776/9510/2010

Saarijärven kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Pylkönmäen kunnan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Pylkönmäen kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Saarijärven kunnan alueen osalta.

Sastamalan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Vammalan ja Mouhijärven kunnan osan ja Äetsän kunnan osan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Vammalan, Mouhijärven ja Äetsän kunnan muodostaneista alueista.

Seinäjoen kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Nurmon kunnan osan ja Ylistaron kunnan osan osalta, jotka muodostivat 31.12.2008 saakka Nurmon ja Ylistaron kuntien alueet, ja muun Seinäjoen kunnan alueen osalta.

Siikalatvan kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Kestilän kunnan osan, Piippolan ja Pulkkilan kunnan osan ja Rantsilan kunnan osan osalta, jotka muodostuvat 31.12.2008 saakka Kestilän, Piippolan, Pulkkilan ja Rantsilan kunnan muodostaneista alueista.

Ylöjärven kunnan osalta tilanne tarkastellaan erikseen Kurun kunnan osan osalta, joka muodostuu 31.12.2008 saakka Kurun kunnan muodostaneesta alueesta, ja muun Ylöjärven kunnan alueen osalta.