



YLEISPALVELUTUOTTEIDEN VÄHITTÄISHINNOITTELUN KOHTUULLISUUDEN ARVIOINTI



31.12.2009

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	3
2. YLEISPALVELUTUOTTEIDEN HINNOITTELUUN LIITTYVÄT SÄÄNNÖKSET JA SOVELTAMISALA	3
2.1. EY:n lainsäädäntö.....	3
2.2. Viestintämarkkinalaki	5
3. YLEISPALVELUN VALVONTA MUISSA EU-MAISSA	8
4. YLEISPALVELUN HINNOITTELUN ARVIOINTI	9
4.1. Vähittäishintaseurannan toteuttaminen	10
4.2. Hinnoittelun kohtuullisuusarvioinnin periaatteet	12
4.3. Yleispalvelun kohtuullisuuden tapauskohtainen arviointi.....	14
5. YHTEENVETO	15



31.12.2009

1. JOHDANTO

Viestintämarkkinalain mukaan yleispalvelutuotteiden saatavuuden, laadun ja hinnoittelun valvonta kuuluvat Viestintäviraston tehtäviin. Tässä muistiossa käsitellään hinnoittelun valvontaan liittyviä kansainvälisiä ja kansallisia säädöksiä sekä kohtuullisen hinnoittelun arviointiperiaatteita Viestintävirastossa. Muistio käsittelee yleispalvelun puhelinpalveluja rajaten pois tarkastelusta tiedonsiirtopalvelut. Tiedonsiirron yleispalvelusta valmistellaan oma arviointimuistionsa vuoden 2010 aikana.

Kansallinen yleispalvelun sääntely perustuu EY-lainsäädäntöön. Yleispalveludirektiivissä määritellään ne työkalut, joiden avulla EU-valtioissa on mahdollista toteuttaa yleispalvelun hinnoitteluvalvontaa, sekä kirjataan ylös tavoitteet, joita yleispalvelulla pyritään toteuttamaan. Jokaisella kansalaisella on oikeus peruspuhelinpalveluihin riippumatta asuinpaikasta. Puhelinpalveluiden tulee myös toimia määritellyllä vähimmäistasolla laadullisesti sekä olla kohtuullisesti hinnoiteltuja, jotta jokaisella on yleispalvelutuotteiden käyttöön aito mahdollisuus. Kansallisella tasolla yleispalvelun kohtuullisen hinnoittelun arviointia ohjaa viestintämarkkinalaki. Hintojen kohtuullisuusarvioinnista on säädetty myös muussa lainsäädännössä, mutta tässä yhteydessä käsitellään ainoastaan EY-direktiivien ja viestintämarkkinalain edellyttämää arviointitapaa.

Yleispalvelun hinnoittelua seurataan jatkossa säännöllisin väliajoin ja hintatasoa sekä hintakehitystä verrataan suhteessa muihin vastaavanlaisiin viestintäpalveluihin. Muistiossa esitellään puhelinpalvelutuotteet, näitä koskeva Viestintäviraston vähittäishintaseuranta sekä perusperiaatteet, joiden mukaisesti Viestintävirasto arvioi puhelinpalvelujen yleispalvelutuotteiden hinnoittelun kohtuullisuutta yleisellä ja tapauskohtaisella tasolla. Tapauskohtaisessa arvioinnissa yhdistyvät yleiset periaatteet ja vertailutiedot yleispalvelun hinnoittelusta sekä yksittäisen tapauksen vallitsevat olosuhteet, joiden lopputuloksena voidaan ottaa kantaa yleispalvelun hinnoitteluun. Muistion tarkoituksena ei ole esittää kohtuullista hintaa, vaan tuoda julki viraston näkemys niistä periaatteista, joiden mukaan yleispalvelun hinnoittelun kohtuullisuutta arvioidaan. Viraston arviointitapa perustuu tässä esitelyihin säännöksiin, periaatteisiin ja näkemyksiin.

2. YLEISPALVELUTUOTTEIDEN HINNOITTELUUN LIITTYVÄT SÄÄNNÖKSET JA SOVELTAMISALA

2.1. EY:n lainsäädäntö

Yleispalvelusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi).

Yleispalveludirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähintään yksi yritys pystyy täyttämään kaikki kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat liittymän saamista yleiseen puhelinverkkoon tie-



31.12.2009

tyssä sijaintipaikassa ja mahdollistamaan yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen käytön tietyssä sijaintipaikassa. Tarjotun liittymän tulee olla sellainen, että loppukäyttäjä voi soittaa ja vastaanottaa lähi-, kauko- ja ulkomaanpuheluja sekä lähettää ja vastaanottaa telekopioita ja tietoa sellaisin siirtonopeuksin, jotka riittävät mahdollistamaan tarkoituksenmukaisen Internet-yhteyden, ottaen huomioon vallitseva tilaajien enemmistön käytössä oleva tekniikka ja tekninen toteutettavuus. Lisäksi yleispalvelun sisältöä on säännelty direktiivin 5-7 artikloissa, jotka koskevat numerotiedotuspalveluja ja luetteloita, maksullisia yleisöpuhelimia sekä vammaisia käyttäjiä varten toteutettavia erityistoimenpiteitä.

Yleispalvelun kohtuuhintaisuudesta säädetään direktiivin 9 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on seurattava sellaisten palvelujen vähittäishintojen kehitystä ja tasoa, jotka 4, 5, 6 ja 7 artikloissa on määritelty kuuluvan yleispalveluvollisuuksien piiriin ja joita nimetyt yritykset tarjoavat, erityisesti suhteessa jäsenvaltion kuluttajahintoihin ja tulotasoon. Lisäksi jäsenvaltiot voivat säännellä yleispalvelutuotteiden hinnoittelua artiklan 2-6 kohtien mukaisesti.

Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisten olosuhteiden perusteella vaatia nimettyjä yrityksiä tarjoamaan kuluttajille tavanomaisten kaupallisten ehtojen mukaan asetetuista hinnoista poikkeavia hintavaihtoehtoja tai -paketteja erityisesti sen varmistamiseksi, että pienituloisilla käyttäjillä tai käyttäjillä, joilla on sosiaalisia erityistarpeita, on mahdollisuus käyttää yleisesti saatavilla olevaa puhelinpalvelua.

Jäsenvaltiot antavat nimettyjä yrityksiä koskevia päätöksiä, joissa säädetään erityisistä hintavaihtoehtoista tai hintakattojen noudattamisesta, maantieteellisin perustein määrätyistä keskihinnoista tai muista vastaavista järjestelmistä. Lisäksi ne voivat artiklan 3 kohdan mukaan varmistaa, että tukea annetaan pienituloisille kuluttajille tai kuluttajille, joilla on todettu olevan erityistarpeita. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kansallisten erityisolosuhteiden perusteella tai hintakattojen noudattamiseksi vaatia 4, 5, 6 ja 7 artiklaan perustuvien velvollisuuksien alaisia yrityksiä soveltamaan jäsenvaltion koko alueella yhtenäisiä hintoja, maantieteellisin perustein määrätyt keskihinnat mukaan lukien.

Jos sellainen nimetty yritys, jolla on velvollisuus tarjota erityisiä hintavaihtoehtoja, soveltaa yhtenäisiä hintoja tai noudattaa hintakattoja, kansallisten sääntelyviranomaisten on artiklan 5 kohdan mukaan varmistettava, että hinnoittelua koskevat ehdot ovat kaikilta osin selkeät, ne julkistetaan ja niitä sovelletaan syrjimättömyyden periaatetta noudattaen. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat vaatia erityisjärjestelyjen muuttamista tai lopettamista.

Yleispalveludirektiivin 10 artiklassa säädetään lisäksi kulujen valvonnasta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että nimettyjen yritysten tarjotessa 4, 5, 6 ja 7 artiklassa sekä 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen lisäksi muita toimintoja ja palveluita, yritykset määrittelevät ehtonsa siten, ettei tilaajan tarvitse maksaa tarpeettomista tai pyydetyn palvelun kannalta aiheettomista toiminnoista tai palveluista.



31.12.2009

2.2. Viestintämarkkinalaki

Yleispalvelun määritelmä ja hinnoittelun valvonta

Yleispalvelutuotteesta ja yleispalvelun hinnan kohtuullisuudesta säädetään yleispalveluvollisuutta koskevassa viestintämarkkinalain 60 c §:ssä (20/2007), jonka mukaan teleyritys, jonka Viestintävirasto on 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. Tarjottavan liittymän tulee olla sellainen, että siitä voidaan soittaa hätäpuheluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluita. Liittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoitukseenmukainen Internet-yhteys. Teleyritys voi tarjota edellä tarkoitettuja palveluita myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Lain perusteluissa (HE 150/2006) on korostettu sitä, että käyttäjälle tarjottu liittymä ei ole sidoksissa tiettyyn tekniikkaan. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä, millä tekniikalla liittymä yleiseen viestintäverkkoon toteutetaan, mutta siinä määritellään palvelut, joita liittymän välityksellä on päästävä käyttämään.

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. Hinnan kohtuullisuutta on arvioitava sekä viestintäpalvelun käyttäjän että teleyrityksen näkökulmasta. Kohtuullisessa hinnassa voidaan ottaa huomioon paitsi liittymän käyttökustannukset, myös yhteyden rakentamiskustannukset. Jos käyttäjälle tarjotaan yleispalveluliittymänä matkapuhelinliittymä, palvelun hinta ei lain perustelujen mukaan kuitenkaan saa olla käyttäjälle ainakaan kiinteän liittymän käyttökustannuksia kalliimpi.

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

Vuonna 2007 voimaan tulleella viestintämarkkinalain uudistuksella lakiin lisättiin sääntelyä koskien yleispalveluyrityksen mahdollisuuksia saada valtion varoista korvausta kohtuuttoman taloudellisen rasisitteen muodostavista yleispalvelun nettokustannuksista. Yleispalvelun nettokustannuksista ja kustannusten korvaamisesta säädetään viestintämarkkinalain 60 a-b §:ssä. Yleispalveluyrityksen mahdollisuudella saada korvausta yleispalvelusta aiheutuvista kustannuksista on merkitystä yleispalvelun hinnan kohtuullisuutta arvioitaessa. Viestintämarkkinalain 60 b §:n perusteluissa todetaan, että yleispalveluyritys voisi joutua tarjoamaan yleis-



31.12.2009

palvelua myös tappiolla, jos se ei ole yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioon ottaen kohtuutonta.

Edellä kuvatulla, vuonna 2007 voimaan tulleella viestintämarkkinalain muutoksella kumottiin aikaisempi teleyrityksen yleispalveluvollisuutta koskenut lain 59 § (393/2003). Tässä pykälässä yleispalvelutuotteeksi oli määritelty kiinteän puhelinverkon liittymä, joka kiinteässä puhelinverkossa HMV-yritykseksi nimetyn teleyrityksen tuli tarjota käyttäjän vakituiseen asuin- tai sijaintipaikkaan kohtuullisella hinnalla. Vaikka yleispalvelutuotteen määritelmää on sittemmin lailla muutettu, on hinnoittelun kohtuullisuutta koskeva vaatimus pysynyt laissa samana. Viestintämarkkinalain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä viitataan esi-merkiksi yleispalvelun hinnoittelun osalta aikaisempaan käytäntöön. Viestintävirasto katsoo tästä johtuen, että yleispalveluyrityksen hinnoitteluvollisuutta tulkittaessa on mahdollista eräiltä osin tukeutua myös lakiuudistuksella kumottua viestintämarkkinain 59 §:ää koskeviin perusteluihin (HE 112/2002) sekä Viestintäviraston aikaisempaan ratkaisukäytäntöön. Aikaisempia lain perustelua tulkittaessa tulee kuitenkin huomata, että erityisesti viestintämarkkinalakiin vuonna 2007 lisätty nettokustannusten korvaamista koskeva sääntely on muuttanut yleispalvelun hinnan kohtuullisuutta koskevaa arviointia siten, että nykyisin yleispalveluyrityksen voidaan edellyttää joissain tilanteissa tarjoavan yleispalvelua myös tappiolla.

Kumotussa viestintämarkkinalain 59 §:ssä ja lainkohdan perusteluissa yleispalvelun kohtuullista hintaa on määritelty hyvin samankaltaisesti kuin voimassaolevassa viestintämarkkinalaissa perusteluineen. Lain perusteluissa on todettu kohtuullisella hinnalla tarkoitettavan hintaa, joka on keskimääräisen käyttäjän näkökulmasta kohtuullinen. Tämän ei kuitenkaan ole katsottu tarkoittavan, että hinnan tulisi liittymän maantieteellisestä sijainnista ja sen rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista riippumatta olla aina sama. Lisäksi lain perusteluissa on todettu, että hinta ei voi olla myöskään teleyrityksen kannalta kohtuuton.

Yleispalvelun vähittäishintojen seuranta

Yleispalvelun vähittäishintojen seurannasta säädetään viestintämarkkinalain 60 §:ssä (70/2007), jonka mukaan *Viestintäviraston on seurattava yleispalveluyrityksiksi nimeämiensä yritysten tarjoaman yleispalvelun hinnoittelua ja verrattava sitä muiden viestintäpalveluiden hintatasoon.*

Lain perusteluissa (HE 150/2006) on todettu, että säännöksellä on pantu täytäntöön yleispalveludirektiivin 9 artiklan 1 kohta, jonka mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on seurattava yleispalvelun piiriin kuuluvien palvelujen kehitystä ja tasoa ja joita nimetyt yritykset tarjoavat, erityisesti suhteessa jäsenvaltion kuluttajahintoihin ja tulotasoon. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että yleispalvelun hinnoittelu seuraa muuta keskimääräistä kuluttajahinnoittelua ja on käyttäjän kannalta kohtuullista. Perusteluissa todetaan, että yleispalveluyrityksen nimeämismenetelmän tavoitteena on tuottaa yleispalvelu mahdollisimman kustannustehokkaasti ja käyttäjien kannalta edulliseen hintaan, minkä tavoitteiden toteutuminen hinnoittelun seurantavelvoitteella pyritään takaamaan.



31.12.2009

Viestintäviraston hintaseurannalle ei säännöksessä ole asetettu erityistä määräaika, vaan seurannan tulisi olla periaatteessa jatkuvaa. Lain perustelujen mukaan Viestintävirasto voisi käytännössä toteuttaa hintaseurannan esimerkiksi tietyin määräajoin tehtävällä otannalla.

Viestintämarkkinalaissa ei ole säädetty Viestintävirastolle oikeutta säännellä yleispalvelun vähittäishintoja yleispalveludirektiivin 9 artiklan 2 ja 4 kohtien mukaisin keinoin, kuten hintakattoja tai maantieteellisiä keskihintoja asettamalla tai velvoittamalla teleyrityksiä tarjoamaan erityisiä hintavaihtoehtoja pienituloisille käyttäjille tai käyttäjille, joilla on sosiaalisia erityistarpeita. Viestintävirastolla ei myöskään ole direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa vastaavaa mahdollisuutta tukea pienituloisia käyttäjiä tai käyttäjiä, joilla on todettu olevan sosiaalisia erityistarpeita.

Sopimusehtoja koskeva sääntely

Yleispalvelutuotteen hinnan ja hinnan määräytymistä koskevien sopimusehtojen kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan nojautua myös sopimusehtoja ja hinnastoa koskevaan viestintämarkkinalain 66 §:ään (1.9.2006/759). Pykälän mukaan teleyrityksen on laadittava kuluttajan kanssa tehtäviä viestintäpalvelusopimuksia varten vakiosopimusehdot ja käytettävä niitä tehdessään sopimuksia kuluttajan kanssa. Sopimuksissa ei saa olla kuluttajan kannalta kohtuuttomia ehtoja tai rajoituksia.

Viestintämarkkinalain 66 § soveltuu ainoastaan kuluttajasopimusten ehtoihin. Pykälän nojalla ei siten voida ottaa kantaa teleyrityksen yritysasiakkaiden kanssa käyttämien yleispalvelun hintaa koskevien sopimusehtojen kohtuullisuuteen.

Arvioitaessa sopimusehdon kohtuuttomuutta kuluttajan kannalta, voidaan viestintämarkkinalain perustelujen (HE 231/2005) mukaan ottaa huomioon esimerkiksi kuluttajasopimusten kohtuuttomia sopimusehtoja koskeva direktiivi (neuvoston direktiivi kuluttajasopimusten kohtuuttomista sopimusehdoista, 93/13/ETY), joka on pantu täytäntöön kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun säännöksillä.

Valvontamenettely

Viestintäviraston toimivalta valvoa yleispalvelun hinnoittelua perustuu viestintämarkkinalain 119 §:ään ja 126 §:ään. Viestintämarkkinalain 119 §:n mukaan Viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Viestintämarkkinalain 126 §:n mukaan, jos teleyritys tai henkilö, jonka etua tai oikeutta asia koskee, katsoo, että joku toimii tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, se voi saattaa asian Viestintäviraston tutkittavaksi. Viestintävirasto voi myös omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavakseen.



31.12.2009

3. YLEISPALVELUN VALVONTA MUISSA EU-MAISSA

Viestintävirasto teetti syksyllä 2009 selvityksen yleispalvelun valvonnasta muissa EU-maissa. Tutkimuksessa tarkasteltaviksi maiksi valittiin Alankomaat, Iso-Britannia, Irlanti, Itävalta ja Ruotsi. Alankomaissa yleispalveluyrityksen valinta tulisi toteuttaa lain mukaan tarjouskilpailun perusteella eli siten, että teleyritykset esittävätkö kokonaisnettokustannuksensa määritellyn tasoisen yleispalvelun tarjoamiselle ja ministeriö valitsee enintään viideksi vuodeksi edullisimmin palvelun tarjoavan yrityksen yleispalveluyritykseksi. Tarjouskilpailumenettelyä ei kuitenkaan ole käytetty, koska paikallinen teleyritys KPN on vapaaehtoisesti halunnut korvauksetta pitää siirtymäsäännöksellä aikanaan saamansa yleispalvelu-aseman. KPN katsoo saavansa veloitteen hoitamisesta aineettomia hyötyjä. Samoin Itävallassa laissa on mainittu tarjouskilpailu menettelytapana valita yleispalveluyritys, mutta tätä menettelyä ei ole käytetty, koska maassa on katsottu käytännössä olevan vain yksi yleispalvelulle asetetut vaatimukset täyttävä yritys. Iso-Britanniassa ja Irlannissa yleispalveluyritykset on valittu julkisen kuulemisprosessin perusteella samantapaisesti kuin Suomessakin. Ruotsissa ei ole tällä hetkellä nimettyä yleispalveluyritystä.

Yleispalvelun hinnoittelun valvonta tutkituissa maissa

Alankomaissa yleispalveluliittymän kuukausi- ja käyttömaksujen tulee olla kohtuulliset. Hinnoittelun katsotaan olevan kohtuullista, jos palvelun tarjoamisesta saatava tuotto on kohtuullinen. Liittymän asennus- ja rakennuskustannuksia on säännelty siten, että ensimmäisen liittymän kustannusten tulee olla kohtuullisia. Alankomaissa paikallinen sääntelyviranomaisen OPTA kerää markkinatietoa toimijoista yleispalveluvalvontaa varten ja voi muun muassa tarvittaessa asettaa hintakatton yleispalvelutuotteille.

Iso-Britanniassa hallitus on määritellyt, että yleispalveluyritysten tulee noudattaa alueellisesti yhtenäistä hinnoittelua yleispalvelutuotteiden osalta. Liittymien asennus- ja rakennuskustannuksia säännellään siten, että jos kustannukset ovat alle 3400 £, asiakas joutuu maksamaan ainoastaan normaalin liittymän avausmaksun. Kustannusten ylittäessä mainitun rajan asiakas maksaa rajan ylittävän osuuden sekä normaalin liittymän avausmaksun.

Irlannissa yleispalvelutuotteiden kohtuullisuutta on mahdollista säännellä hintakattojärjestelmän avulla aivan kuten Alankomaissakin. Yleispalveluyritys on myös veloitettu tarjoamaan yleispalvelua yhtenäisellä hinnoittelumallilla kansallisesti. Liittymän asennus- ja rakennuskustannuksia säännellään samaan tapaan kuin Iso-Britanniassa, mutta Irlannissa arviointirajaksi on asetettu 7000 €. Irlannin valvova viranomaisen ComReg myös seuraa yleispalvelun vähittäishintoja ja vertaa niitä kuluttajahintoihin ja tulotasoihin.

Itävallassa yleispalvelun hinnat hyväksytetään etukäteen sääntelyviranomaisella. Viranomaisen voi käyttää myös hintakattoja yleispalvelun hinnoittelun valvontakeinona. Hintojen kohtuullista tasoa ei ole määritelty



31.12.2009

kansallisessa laissa, joten viranomaisen tulee ottaa kantaa kohtuullisuuteen oman arviointinsa pohjalta. Sääntelyviranomaisella on yksityiskohdaiset tiedot yleispalveluyrityksen kustannusrakenteesta, johon perustuen kohtuullisuutta arvioidaan.

Vaikka Ruotsissa ei ole tällä hetkellä nimettyä yleispalveluyritystä, sääntelyviranomainen voi velvoittaa teleyrityksen toteuttamaan yleispalveluvelvoitteen tietyille alueille, jos joku palvelua erikseen pyytää. Tällöin voidaan myös velvoittaa tarjoamaan yleispalvelua samalla kiinteällä hinnalla tai korkeammalla hinnalla kuin markkinahinta on koko maassa. Viranomaisella ei ole erityisiä valvontamenetelmiä hintojen hyväksyttävyyden arviointiin, mutta Ruotsissa on meneillään hanke yleispalvelun hinnoitteluvälvönnän menetelmien kehittämiseksi.

Yleispalvelun tarjonta erityisryhmille

Erityisryhmiä ovat muun muassa puhelinpalveluiden vammaiskäyttäjät sekä alhaisen tulotason käyttäjät. Vammaiskäyttäjille, kuten kuulo- ja näkövammaisille, puhehäiriöisille ja liikuntarajoitteisille, on kaikkien tarkasteltujen maiden (pois lukien Itävalta) laeissa määritetty oikeus yleispalveluun omien lisäpalveluidensa avulla. Vähävaraisille käyttäjille on useimmissa tarkastelluista maista olemassa erityishinnastonsa yleispalvelutuotteille tai maiden yleinen sosiaalinen tukijärjestelmä myöntää tukea viestintäpalveluiden hankkimiseksi. Muun muassa Irlannissa on tarjolla sosiaalisin ja terveydellisin perustein myönnettäviä yleisiä avustuksia, joihin sisältyy ilmainen liittymävuokra. Itävallassa myönnetään tarveharkintaisesti valtion budjettivaroista 300 000 ihmiselle ilmainen puhelin ja puheaikaa. Käyttäjät voivat myös hakea avustusta liittymän kuukausimaksuihin taloudellisen tilanteensa perusteella.

4. YLEISPALVELUN HINNOITTELUN ARVIOINTI

Hinnoittelun kohtuullisuuden arviointi voidaan karkealla tasolla jakaa kahteen toisiaan tukevaan toimintoon eli yleiseen hintatason seurantaan sekä tapauskohtaisen hintojen kohtuullisuusarviointiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että Viestintäviraston on seurattava yleispalveluyritysten tarjoaman yleispalvelun hinnoittelua ja verrattava sitä muiden viestintäpalveluiden hintatasoon. Tarkoituksena on seurata, että yleispalvelun hinnoittelu seuraa muuta keskimääräistä kuluttajahinnoittelua ja on käyttäjän kannalta kohtuullista.¹ Yleispalvelutuotteen hinnan tulee olla kohtuullinen myös teleyrityksen näkökulmasta.

Puhelinpalvelujen yleispalveluna tarjottavat tuotteet koostuvat seuraavassa periaatekuviossa esitetyistä osa-alueista.

¹ HE 150/2006 vp. s. 22 - 23.



31.12.2009

LIITYMÄN AVAUSMAKSU JA HANKINTAHINTA



Kuvio 1. Peruspuhelinpalvelujen hinnoittelu.

Yleispalveluna tarjottavien puhelinpalvelujen hintaan sisältyy kertaluontainen maksu, joka muodostuu liittymän avausmaksusta sekä sen mahdollisesta hankintahinnasta tai rakentamiskustannuksista. Tämän lisäksi yleispalveluliittymän hintaan sisältyvät sen käytöstä aiheutuvat maksut. Käytöstä aiheutuvia maksuja ovat esimerkiksi liittymän kuukausimaksu sekä puhelumaksut. Yleispalveluliittymiä voidaan tarjota eri tekniikoilla toteutettuina. Käytännössä kaikki yleispalveluyrityksen yleispalvelualueellaan vakituksille asiakkailleen tarjoamat puhelinliittymät ovat yleispalveluliittymiä, mikäli ne täyttävät yleispalvelutuotteen vähimmäisvaatimukset. Yleispalveluyritykset eivät ole tuotteistaneet puhelinpalvelujen osalta erillistä yleispalveluliittymää.

Liittymät, joiden avulla tarjotaan yleispalvelutuotteen vähimmäisvaatimukset ylittäviä palveluita, eivät ole yleispalveluliittymiä. Niiden hinnoittelua ei voida arvioida yleispalveluliittymän kohtuullisen hinnoittelun näkökulmasta tai huomioida hintatason seurannassa. Esimerkkinä tällaisista yleispalvelutason ylittävistä liittymistä voidaan mainita niin sanotut pakettiliittymät, joissa puhelinliittymän lisäksi tarjotaan pakettina päätelaitte, keskimääräisen kuluttajan käyttämän puhelumäärän ylittävä määrä puhelinpalveluita sekä tekstiviesti- tai tiedonsiirtopalveluita.

4.1. Vähittäishintaseurannan toteuttaminen

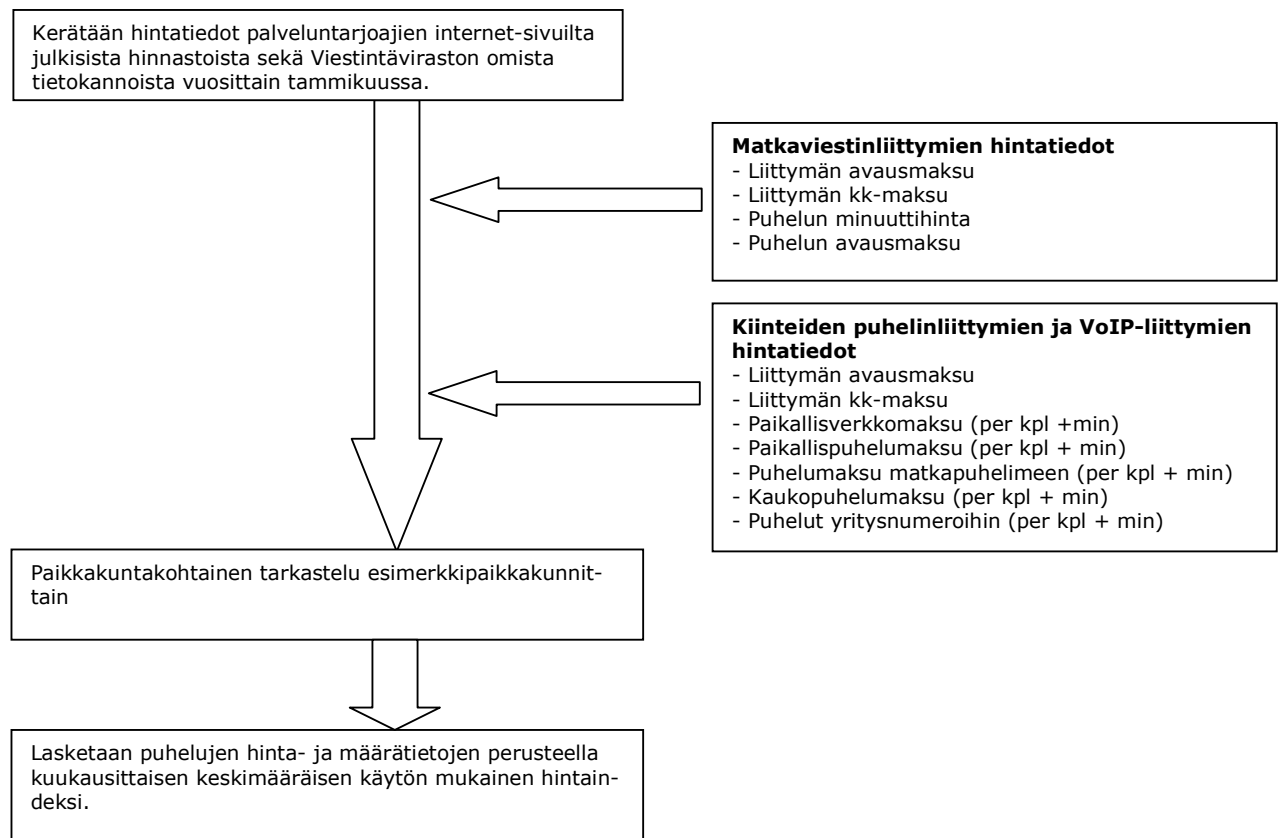
Viestintävirasto valvoo yleispalvelutuotteiden hinnoittelun kohtuullisuutta keräämällä säännöllisesti hintatiedot kaikista yleispalvelun kannalta keskeisistä tuotteista. Keskeisiä vähittäishintatietoja ovat asiakkaille tarjottavien liittymien avausmaksut, kuukausimaksut sekä puheliikennemaksut. Kiinteän verkon palvelujen sekä VoIP-palvelujen hintatiedot kerätään yleispalvelun vähittäishintaseuranta varten vuosittain. Matkaviestinver-



31.12.2009

kon palvelujen osalta tiedot kerätään neljästi vuodessa. Näitä tietoja käytetään yleispalvelutuotteiden hintaseurannan vertailutietoina. Edellä mainittujen hintatietojen avulla yleispalvelutuotteiden vähittäishintaseurantamallia tullaan tarkastelemaan ja päivittämään vuosittain.

Matkaviestinliittymien hintojen vähittäishintaseuranta on varsin yksinkertaista yhtenäisten kansallisten hintojen vuoksi. Lankapuhelinliittymien hinnat eroavat eri paikkakuntien välillä. Hintoja tarkastellaan tästä syystä alueellisesti. Tällöin hintaseurantaa varten kerätään kiinteän verkon vähittäishintatiedot ennalta valittujen esimerkkipaikkakuntien osalta. Paikkakunnat on pyritty valitsemaan siten, että ne kattavat mahdollisimman hyvin Suomessa toimivat kiinteän verkon teleyritykset. Esimerkkialueilla toimivien kiinteän verkon operaattoreiden palvelujen hintoja (myös VoIP) vertaillaan sekä keskenään että valtakunnallisten matkaviestinliittymien hintoihin.



Kuvio 2. Hintaseurantatietojen keruuprosessi.

Viestintävirasto kerää matkaviestinliittymien hintatiedot säännöllisesti neljä kertaa vuodessa. Tiedot kerätään mahdollisimman kattavasti jokaisen palveluntarjoajan jokaisesta liittymätyypistä sisältäen puhe- ja tekstiviestipaketit. Yleispalvelutuotteiden hintatasoa tullaan seuraamaan ns. keskimääräisen käyttäjän profiilin avulla. Lisäksi hintavertailun yhteydes-



31.12.2009

sä julkaistaan hintakehitystaulukko, jossa verrataan markkinatietoon perustuen hintoja eri palveluntarjoajien välillä. Vertailuun on valittu kunkin palveluntarjoajan minuuttihinnaltaan halvin ns. tasahintaliittymä (kaikkiin verkkoihin soitettaessa sama hinta) ilman puhepaketteja. Yleispalvelun vähittäishintojen seurantaan matkaviestinliittymistä kerätään lisäksi myös liittymien avausmaksut.

Kiinteiden puhelinliittymien hintatiedot kerätään vuosittain alueellisesti. VoIP-liittymistä tiedot kerätään samoin kuin kiinteiden liittymien kohdalla. Kerätyistä hintatiedoista muodostetaan taulukko, jossa näkyvät aluekohtaisesti toimivat palveluntarjoajat ja puhelujen yksikköhinnat. Tilastotietojen avulla lasketaan puhelujen keskimääräinen kappale- ja minuuttimäärä kutakin liittymätyyppiä kohden sekä puhelujen suuntautuminen eri verkkoihin. Tällä tavoin vähittäishintojen vertailemiseksi lasketaan keskimääräisen käytön mukainen hintaindeksi kullekin eri puhepalvelulle ja palvelujen hintoja voidaan verrata luotettavasti keskenään. Vuonna 2009 Viestintävirasto tekee ensimmäistä kertaa telepalvelujen hintatasotutkimuksen. Tutkimuksessa muodostetaan hintaindeksi muun muassa kiinteän puhelinverkon ja matkapuhelujen hinnoista. Tätä indeksiä käytetään apuvälineenä verrattaessa yleispalveluhintojen tasoa ja kehitystä suhteessa muihin vastaaviin puhepalveluihin. Hintoja voidaan tarvittaessa verrata myös yleiseen hintatason kehitykseen käyttämällä apuna esimerkiksi Tilastokeskuksen tuottamaa kuluttajahintaindeksiä. Lisäksi liittymien asennus- ja avausmaksuja seurataan vastaavalla tavalla osana vähittäishintaseurantaa kuitenkin siten, että avausmaksujen vertailu laaditaan erillään kuukausikohtaisten hintojen vertailusta johtuen avaus- ja asennusmaksujen kertaluonteisuudesta.

Yleisen hintatason seurannan perusteella ei välttämättä voida suoraan tehdä johtopäätöksiä yksittäisen liittymän hinnan kohtuullisuudesta. Tietoa voidaan kuitenkin käyttää tapauskohtaisen hinnoittelun arvioinnin sekä yleispalveluyrityksen nimeämistarpeen arvioinnin tukena.

4.2. Hinnoittelun kohtuullisuusarvioinnin periaatteet

Kumotun viestintämarkkinalain 59 §:n (393/2003) perusteluissa on todettu, että yleispalveluna tarjotun liittymän hinnan tulee olla kohtuullinen keskimääräisen käyttäjän näkökulmasta arvioituna. Toisaalta sekä voimassaolevan että kumotun lain perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin myös useita sellaisia kohtuullisuusarviointiin vaikuttavia seikkoja, jotka on mahdollista huomioida vain yksittäisen yleispalveluliittymän hinnan kohtuullisuutta arvioitaessa. Tällaisia ovat esimerkiksi liittymän rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, joiden suuruus vaihtelee käyttäjän sijainnista riippuen. Tältä osin yleispalveluliittymän hinnan kohtuullisuutta on Viestintäviraston näkemyksen mukaan arvioitava yksittäisen käyttäjän näkökulmasta. Toisaalta arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että lopukäyttäjälle aiheutuviin kustannuksiin vaikuttavat merkittävästi myös tämän käyttötottumukset. Yleispalveluyritykseltä ei voida edellyttää, että kaikkien liittymien hinnoittelumallit palvelisivat kaikkia käyttäjiä ja kaikkia käyttötottumuksia. Yleispalveluliittymien hinnoittelua voidaan tämän vuoksi arvioida sekä yksittäisen että keskimääräisen käyttäjän keskimääräisen käytön näkökulmasta.



31.12.2009

Sekä kumotun viestintämarkkinalain 59 pykälän että voimassa olevan lain perusteluissa mainittu hinnoittelun kohtuullisuuden arviointiin vaikuttava toinen tekijä on se, että hinnan ei tarvitsisi liittymän maantieteellisestä sijainnista ja sen rakentamisesta aiheutuvista kustannuksista riippumatta olla aina sama. Suomessa on kiinteän verkon liittymissä ollut käytössä aluehinnoittelu. Osittain tämä on perua Suomen kiinteän verkon puhelinpalvelujen tarjonnan rakenteesta eli palveluja tarjoavat alueelliset paikalliset puhelinyhtiöt paikallisissa verkoissaan. Paikalliset teleyritykset tarjoavat liittymiä pääosin yhdellä hinnalla koko verkkonsa alueella ja tarjonta muiden verkoissa on vähäistä. Joillakin teleyrityksillä puhelujen hinnoittelussa eroja on sekä verkkojen välillä että erilaisten liittymien välillä myös verkon sisällä. Valtakunnallisilla teleyrityksillä voi olla myös aluehinnoittelua.

Liittymähintojen maantieteelliselle eriyttämiselle on kustannusperusteita, koska rakentamis- ja ylläpitokustannukset vaihtelevat alueittain. Puhelinpalveluiden toimivuus edellyttää tiettyä verkkorakennetta. Alueilla, joilla liittymiä verkossa on harvemmassa, on kunkin liittymän aiheuttama osuus verkon rakentamis- ja ylläpitokustannuksista suurempi kuin alueella, jossa verkossa on liittymiä tiheässä. Toisaalta verkon rakentamiskustannukset, erityisesti kaapelien kaivaminen, saattaa suhteessa olla merkittävästi kalliimpaa tiheään rakennetulla alueella kuin haja-asutusalueella. Osittain kyse on myös kustannusten jakamisesta eli mikä osa liittymän perustamiskustannuksista peritään liittymän tilaajalta liittymän avauksen yhteydessä ja mikä osa näistä kustannuksista peritään käyttömaksuina.

Kohtuullisen hinnoittelun velvoite ei Viestintäviraston näkemyksen mukaan edellytä, että kaikkien yleispalveluyrityksen toteuttamien vaihtoehtoisten ratkaisujen hinnoittelun tulee olla kohtuullista. Riittää, että yleispalveluyritys tarjoaa jollakin kohtuullisesti hinnoitellulla vaihtoehdolla yleispalvelutason täyttävää puhelinpalvelua. Tällä tarkoitetaan, että mikäli yleispalveluyrityksellä on tietyllä alueella kattava lanka- ja matkaviestinverkko, yrityksellä on mahdollisuus valita, kummalla tekniikalla yleispalveluliittymän tarjoaa. Tällöin riittää, että toinen liittymä on kohtuuhintainen. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöstä ilmenee kuitenkin, että vaihtoehtoja harkitessa tulee valita käyttäjän kannalta kokonaisuus huomioon ottaen edullisempi vaihtoehto siten, että mikäli yritys jostain syystä haluaa poiketa tästä periaatteesta, sitä ei tule estää, mutta silloin halvemman vaihtoehdon ja kalliimman vaihtoehdon välisen erotuksen tulee jäädä yrityksen kannettavaksi. Mikäli asiakas valitsee kuitenkin erilaisista yleispalveluliittymistä kalliimman vaihtoehdon esimerkiksi mieltymystensä perusteella, tulee tällöin asiakkaan kantaa valintansa aiheuttamat lisäkustannukset.

Yleispalvelun hinnoittelun kohtuullisuuden valvonta on jälkikäteistä. Arviointi on viime kädessä myös tapauskohtaista, sillä kohtuullisena pidettävä hinta riippuu muun muassa käyttäjän maantieteellisestä sijainnista sekä liittymän rakentamis- ja ylläpitokustannuksista. Viestintävirasto valvoo yleispalvelujen kohtuullisen hinnoittelun toteutumista siten, että yleispalvelutuotteiden hinnoittelu ja hinnoittelun muutokset alueellisesti



31.12.2009

tarkasteltuna on kohtuullista suhteessa muuhun viestintäpalvelujen hinnoitteluun. Yleispalvelutuotteiden vähittäishintaseuranta toteutetaan Viestintävirastossa säännöllisesti ja kattavasti edellä esitetyn toimintamallin avulla. Mikäli yksittäinen käyttäjä kokee joutuvansa maksamaan kohtuutonta korvausta yleispalvelutuotteesta, hän voi tehdä toimenpidepyynnön kohtuuttomaksi katsomastaan yleispalvelutuotteen hinnoittelusta. Jos Viestintävirasto voi vastaavien viestintäpalveluiden hintojen vertailun perusteella ottaa kantaa tarkasteltavana olevan yksittäisen hinnan kohtuullisuuteen, kohtuullisuusarviointi tehdään tapauskohtaiseen hintavertailuun perustuen ja päätös annetaan näiden tietojen perusteella. Mikäli hintaseurantatiedot eivät riittävän selkeästi osoita hinnoittelun kohtuullisuutta, virastolla on mahdollisuus tarvittaessa pyytää yleispalveluyritykseltä tarkempaa selvitystä yleispalvelutuotetta koskien.

4.3. Yleispalvelun kohtuullisuuden tapauskohtainen arviointi

Viestintävirasto voi ottaa kantaa puhelinpalveluiden hinnoittelun kohtuullisuuteen tarkemman selvitysmenettelyn avulla, jos virastoon tullut toimenpidepyynnö antaa tapauskohtaisen hintavertailun perusteella aihetta epäillä kohtuutonta hinnoittelua. Tällöin selvitetään esimerkiksi toimenpidepyynnössä yksilöidyn yleispalvelutuotteen toteuttamisesta syntyneet kustannukset tapauksen edellyttämällä tarkkuustasolla kohtuullisuusarvioinnin tekemiseksi. Hinnoittelun kohtuullisuutta arvioitaessa huomioitavia kustannuksia ovat sekä liittymän käytöstä teleyritykselle aiheutuvat kustannukset että liittymän aikaansaamiseksi tarvittavan yhteyden rakentamiskustannukset. Yleispalveluna toteuttavat puhelinpalvelut voidaan teknisesti tuottaa kiinteän verkon tai matkaviestinverkon avulla. Yleispalvelun tuottamista eri verkkoteknologioiden avulla käsitellään seuraavaksi.

Rakentamiskustannukset

Yleispalveluliittymä voidaan toteuttaa kiinteän verkon tai matkaviestinverkon liittymällä. Kiinteän verkon puhelinliittymä voidaan useimmiten kytkeä jo olemassa olevaan liittymäverkkoon ilman verkonrakentamistarvetta. Mikäli näin ei ole, teleyritys voi rakentaa käyttäjän pyynnöstä uuden tilaajayhteyden. Uudesta tilaajayhteydestä aiheutuva kustannus vaihtelee tapauskohtaisesti maastosta, tarvittavan yhteyden pituudesta ja muista investointitarpeista riippuen.

Matkaviestinverkossa toteutetun yleispalveluliittymän tarjoamiseksi teleyrityksen saattaa toisinaan olla tarpeen parantaa verkkonsa kuuluvuutta tukiasemaan tehtävien muutosten, uuden matkapuhelintukiaseman tai käyttäjän luo tuotavien ulkoisten antennien avulla. Verkon kuuluvuuden parantamisesta yksittäiselle kuluttajalle aiheutuvat kustannukset riippuvat sekä tarvittavista teknisistä ratkaisuista että niiden piiriin mahdollisesti liitettävissä olevien muiden kuluttajien määrästä. Mikäli verkon kuuluvuuteen tehdyt investoinnit parantavat myös muiden kuin tarkasteltavan kuluttajan kokemaa palvelutasoa, tulee osan investointikustannuksesta kohdentua myös muille teleyrityksen tuotteille.

Tällaisen yleispalvelun kertaluontoisen kustannuksen kohtuullisuuden arviointi on vahvasti sidoksissa verkonrakennushankkeen maantieteellisiin



31.12.2009

ja teknisiin tekijöihin. Rakentamiskustannusten kohtuullisuutta arvioidaan suhteessa rakentamisen vaativuuteen sekä yksittäiselle kuluttajalle kohtuullisena pidettävään kantasijoitukseen oman puhelinliittymän saamiseksi. Rakentamiskustannusten lisäksi teleyritys perii kuluttajalta puhelinliittymän avausmaksun.

Kuukausi- ja puhelumaksut

Teleyritys perii puhelinliittymän ylläpidosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kuukausimaksua. Perinteisesti kiinteän verkon puhelinliittymän kuukausimaksu on ollut merkittävästi korkeampi kuin matkaviestinliittymän vastaava maksu. Puhepalvelujen kuukausimaksuja tapauskohtaisesti arvioitaessa Viestintävirasto ottaa kantaa yleispalvelun kohtuullisuuteen kansallisiin keskimääriisiin puhelinpalvelujen kuukausimaksuihin verraten. Jos yleispalveluyrityksen kuukausimaksuissa on alueellisia eroja, tulisi niiden lähtökohtaisesti olla vähäisiä. Puhelupalvelut, joita ovat paikallis-, kauko- ja ulkomaanpuhelut sekä puhelut muihin tavanomaisiin numerosuuntiin kuten valtakunnallisiin yritysnumeroihin ovat kuukausimaksujen tapaan toistuvaisuuntoisia yleispalvelun kustannuksia. Näiden puhelujen osalta yleispalveluyrityksen ei lähtökohtaisesti tulisi soveltaa erilaisia hinnoitteluperusteita eri asiakasryhmille.

Viestintävirasto painottaa arvioinnissaan yleispalvelun tapauskohtaista hintavertailua, hinnoittelun kohtuullisuutta käyttäjän näkökulmasta sekä teleyrityksen antamaa selvitystä tuotteen tuottamisesta aiheutuneista kustannuksista.

5. YHTEENVETO

Yleispalvelun kokonaisarvioinnin lähtötiedot muodostuvat tässä muistiossa esitellyistä asioista. Yleispalvelusta säätävä laki perusteluineen asettaa rajat viranomaisharkinnan liikkumavaralle. Viraston oma näkemys kohtuullisuuskäsitteen arvioinnin lähtökohdista tuo lain oheen lisää arviointityökaluja yleispalvelun valvontatehtävään. Laissa virastolle määrätty tehtävä seurata yleispalvelun hinnoittelua suhteessa muihin vastaaviin viestintäpalveluihin toimii keskeisessä roolissa yleispalvelun syrjimättömän ja kohtuuhintaisen saatavuuden turvaamiseksi jokaiselle käyttäjälle.

Käyttäjiltä saatavat toimenpidepyynnöt tuovat yleispalvelun hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin yksittäisen käyttäjän tasolle. Tällöin Viestintävirasto arvioi yleispalvelun hinnoittelun kohtuullisuutta vertaamalla arvioinnin kohteena olevaa hintaa vastaavien viestintäpalveluiden vähittäishintoihin sekä teleyritykseltä tarvittaessa pyydettyään selvitykseen. Viestintävirasto ottaa kantaa puheliikenteen aiheuttamiin kustannuksiin keskimääräiselle käyttäjälle syntyvien kustannusten pohjalta, mutta arvioissa voidaan ottaa huomioon myös toimenpidepyynnön tekijän erityistarpeet.

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että yleispalvelun hinnoittelu on käyttäjien edut huomioiden tiukemmin rajattua verrattuna teleyritysten muiden



31.12.2009

tuotteiden hinnan määrittämiseen. Yhdenvertaisen peruspalvelun saata-
vuus samankaltaisin ehdoin on yksi yleispalvelun valvonnan perusajatus-
sista.



31.12.2009

LIITE 1. Prosessikaavio yleispalvelun hinnoittelun valvonnasta.

