

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN MIETINTÖ 25/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt liikenne- ja viestintävaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta (HE 74/2004 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 32/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- tutkimuspäällikkö Timo Mattila, Kilpailuvirasto
- pääjohtaja Rauni Hagman, Viestintävirasto

- toimitusjohtaja Esko T. Haaparanta, Alajärven Puhelinosuuskunta
- toimitusjohtaja Veli-Matti Mattila, johtaja Juha Malmberg ja johtava lakimies Anne Vainio, Elisa Communications
- toimitusjohtaja Risto Siivola, Oulun Puhelin Oyj
- lakimies Mikko Sundström, Saunalahti Group Oyj
- lakiasiain johtaja Jukka-Pekka Joensuu, Song Networks Oy
- toimitusjohtaja Anni Vepsäläinen ja kehitysjohtaja Tapio Haapanen, TeliaSonera Oyj
- toimitusjohtaja Seppo Toivonen, lakiasiainjohtaja Jukka Rahikkala ja varatuomari Tuomas Aho, Finnet-liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— koulutussihteeri Kari Vilkmann, Metallityöväen Liitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan Viestintävirastolla olisi oikeus kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden asemesta asettaa kiinteässä verkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle selkeä euromääräinen hintakatto teleyritysten välisessä käyttöoikeushinnoittelussa. Samalla Viestintävirastolle anne-

taan oikeus päättää perittävän korvauksen enimmäismäärästä sen arvioidessa yksittäistapauksessa teleyrityksen hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kiinteästä verkosta matkaviestinverkkoon soitettaessa noudatettavaa yhdysliikennesääntelyä muutetaan siten, että kiinteän puhelinverkon operaattorilla

olisi nykyisestä poiketen oikeus ostaa matkaviestinverkon operaattorilta yhdysliikennepalvelu ja myydä se oman paikallispuhelinpalvelunsa ohessa asiakkaalleen, silloin kun asiakas on valinnut kiinteän puhelinverkon operaattorin niin sanotulla operaattoritunnuksella tai ensisijaisvalinnalla. Matkaviestinverkon käytöstä asiakkaalle tulevan hinnan määräisi silloin kiinteän verkon operaattori eikä matkaviestinoperaattori niin kuin nykyisessä sääntelyjärjestelmässä. Viestintävirasto voisi asettaa huomatta-

van markkinavoiman matkaviestinoperaattorille velvollisuuden kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun matkaviestinoperaattorin ja kiinteän puhelinverkon välisessä yhdysliikennehinnoittelussa. Silloin kun asiakas ei käytä operaattoritunnusta tai ensisijaisvalintaa, noudatettaisiin nykyistä käytäntöä.

Esityksen tarkoituksena on edistää kilpailua ja siten välillisesti alentaa käyttäjähintoja. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Puhelu kiinteästä verkosta matkaviestinverkkoon

Liikennevaliokunta on viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta antamassaan mietinnössä LiVM 26/2002 vp käsitellyt seikkaperäisesti yhdysliikennettä. Valiokunta totesi mm., että periaatteena on, että alemmalta verkkotasolta ylemmälle soittaessa myös alempi verkkotaso on oikeutettu perimään soittajalta maksun verkkonsa käytöstä, mutta ylemmän verkkotason palvelun asiakashinnan määrää sillä tasolla palvelua tarjoava teleyritys. Jokainen verkkohierarkian eri kerroksissa toimivista teleyrityksistä hinnoittelee siis itse tuottamansa palvelut, ja käyttäjältä perittävä kokonaismaksu on verkkohierarkian eri kerrosten erillisten asiakashintojen yhteissumma.

Verkkohierarkiaan perustuvaa maksujen jaoteltua tarvitaan siitä syystä, että Suomessa verkkohierarkian eri tasoilla on useita keskenään kilpailevia palveluoperaattoreita, jotka joissain tapauksissa toimivat todellakin vain yhdellä verkkohierarkiatasolla.

Teleyrityksen on hinnoiteltava erikseen se liikenne, joka suuntautuu toisen teleyrityksen verkosta teleyrityksen omaan verkkoon. Tätä laskevasta liikenteestä perittävää yhteenliittämiskorvausta kutsutaan perinteisesti terminointikorvaukseksi. Velvollisuus hinnoitella laskeva liikenne edellä kuvatulla tavalla erikseen ei koske liikennettä kiinteästä puhelinverkosta matkaviestinverkkoon. Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että ylemmällä verkkohierarkiatasolla oleva matkaviestinverkko-operaattori ei ole velvollinen myymään alemmalla hierarkiatasolla olevalle paikallisoperaattorille terminointia eli laskevan liikenteen ohjausta matkaviestinverkkoon. Voimassa olevassa järjestelmässä velvollisuus vastaanottaa liikennettä terminointikorvausta vastaan on siis ainoastaan samalla verkkohierarkiatasolla tai alemmalla verkkohierarkiatasolla olevilla teleyrityksillä. Asialla on merkitystä sen vuoksi, että yhdysliikennekorvausten ja edellä kuvattujen asiakasmaksujen välillä on suomalaisessa järjestelmässä erityinen side: teleyritysten välisissä kaupallisissa sopimuksissa on perinteisesti katsottu, että teleyritys on oikeutettu määrittelemään asiakkaalta perittävän kokonaismaksun vain niissä tilanteissa, joissa se itse maksaa kyseisestä puhelinliikenteestä terminointikorvausta toiselle teleyritykselle.

Valiokunta kiinnitti mietinnössään LiVM 26/2002 vp edelleen huomiota noudatetun terminointijärjestelmän seuraukseen eli siihen, että

puheluja matkapuhelimesta matkapuhelimeen hinnoitellaan eri tavalla kuin matkapuhelimesta kiinteään puhelimeen tai päinvastoin. Suomen järjestelmä poikkeaa muiden Euroopan maiden järjestelmistä, koska Suomessa matkapuhelinoperaattorit hinnoittelevat suoraan asiakkaalle puhelun lankaverkosta matkapuhelimeen, kun muissa Euroopan maissa lankaoperaattorit saavat itse hinnoitella puhelun lankaverkosta matkapuhelinverkkoon. Tämän seurauksena soittaminen lankapuhelimesta matkapuhelimeen on kalliimpaa kuin soittaminen matkapuhelimesta toiseen, vaikka nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan matkaviestinverkon sisäisten puheluiden tuotantokustannukset ovat suuremmat kuin lankaverkosta matkaviestinverkkoon kulkevan puhelun kustannukset.

Liikennevaliokunta ei pitänyt matkapuhelinverkkoja ja lankaverkkoja käyttävien kuluttajien erilaista asemaa toivottavana. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että hallitus selvittää yhdysliikenteen terminointijärjestelmässä ja -korvauksissa käytettyjen perusteiden keskinäiset ristiriitaisuudet ja arvioi niiden perusteella mahdolliset lainsäädännön kehittämistarpeet.

Mualla Euroopassa on yleisesti käytössä ns. päästä päähän hinnoittelu, jossa kiinteän verkon operaattori hinnoittelee kiinteistä verkoista matkaviestinverkkoihin soitetut puhelut ja asiakas ostaa koko puhelun yhdellä hinnalla. Suomessa taas on käytössä ns. segmenttihinnoittelu, jossa kiinteän verkon operaattori hinnoittelee vain puhelun alkuosan ja matkaviestinoperaattori määrittelee oman asiakashintansa puhelun loppuosalle. Suomen mallissa asiakas maksaa puhelun kahdessa osassa. Esityksessä olevan arvion mukaan liikenteen siirtyminen uuden käytännön mukaiseen valinnaiseen päästä päähän -hinnoitteluun kestäisi noin 3—5 vuotta, jonka jälkeen noin 90 % kiinteästä verkosta matkapuhelinverkkoon soitetuista puheluista toteutettaisiin operaattorin esivalinnan kautta.

Viestintäviraston mukaan matkapuhelimesta toiseen matkapuhelimeen soitetujen puhelujen hinnat ovat lähentyneet kiinteästä toiseen kiinteään liittymään soitetujen puhelujen hintoja. Matkapuhelimien väliset puhelut ja puhelut mat-

kapuhelimesta kiinteään puhelimeen ovat kehityksen myötä tulleet halvemmiksi. Sen sijaan kiinteästä puhelimesta matkapuhelimeen soitetujen puhelujen hinnat eivät ole muuttuneet juurikaan lain säätämisestä.

Hallituksen esityksessä oletetaan kiinteän verkon operaattoreiden laskevan kiinteästä verkosta matkaviestinverkkoon soitetujen puheluiden matkapuheluosuuden hintaa merkittävästi lainmuutoksen seurauksena. Näin on arvioitu, että loppuasiakashinnat laskisivat nykyiseltä tasoltaan 20—30 %. Liikenteen siirtymisen on arvioitu aiheuttavan matkaviestinverkon palveluoperaattoreille niin sanotun siirtymäajan jälkeen liikevaihtotasolla noin 180 miljoonan euron ja katetasolla noin 70 miljoonan euron vuosittaisen menetyksen. Kiinteän verkon operaattoreille aiheutuva tulonsiirto on arvioitu noin 120 miljoonaan euroon liikevaihtotasolla ja noin 15 miljoonaan euroon katetasolla. Loppuasiakashyödyn on arvioitu olevan noin 60 miljoonaa euroa vuositasolla.

Valiokunta pitää välttämättömänä turvata kilpailu tasapuolisesti siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan kaikissa televerkoissa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä arvioidaan yrityssektorin siirtyvän nopeasti käyttämään operaattorin esivalintaa, kun sitä vastoin kuluttajasektorin siirtymisen oletetaan kestävän huomattavasti kauemmin. Valiokunta kantaa huolta siitä, että tavallisille kuluttajille muutoksesta syntyvän hyödyn oletetaan toteutuvan hitaasti, ja painottaa, että liikenne- ja viestintäministeriön ja viestintäviraston on tiedotettava kuluttajille aktiivisin tiedotuskampanjoin uudesta mahdollisuudesta itse vaikuttaa kiinteästä verkosta matkapuhelinverkkoon soitetujen puhelujen hintoihin.

Hintakatto

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu hintakatto koskee kiinteän verkon operaattoreita ja tämän lisäksi vain operaattoreiden välistä hinnoittelua eikä loppuasiakkaiden hinnoittelua. Muutoksen arvioidut vaikutukset loppuasiakkaiden hintoihin sekä laajakaista-

verkkojen ja -palvelujen kehitykseen ovat välillisiä. Käsiteltävänä olevalla lainmuutoksella on tarkoitus antaa Viestintävirastolle mahdollisuus enimmäishinnan asettamiseen sekä ennakkolisessa valvonnassa lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan että jälkikäteisessä valvonnassa lakiehdotuksen 86 §:n 3 momentin mukaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta edellyttää lausunnon, että hintakattoa koskevaa säännöstä täsmennetään siten, että siinä säädetään hintakaton asettamistarkoituksesta ja sen asemasta viimeisjaisena tai poikkeuksellisenä sekä tähän liittyen määräaikaisena markkinoiden ohjauskeinona. Viestintäviraston tekemän päätöksen tulee siksi olla määräaikainen siten, että päätöksestä käy ilmi, mille ajalle se asetetaan. Edelleen valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi säännöksillä sellaisista seikoista, jotka on otettava huomioon omistajien kohtuullisten tuottojen turvaamiseksi enimmäishinnoista päätettäessä.

Hintakaton tarpeellisuus

Liikennevaliokunta on viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamista käsittelevässä mietinnössään LiVM 26/2002 vp — HE 112/2002 vp todennut, että viestintämarkkinolainsäädännöllä pyritään edistämään liiketoiminnan harjoittamiselle suotuisaa toimintaympäristöä siten, että yritykset pystyvät tuottamaan laadukkaita ja asiakkaiden toiveita tyydyttäviä palveluita. Tarkoituksena on myös alan kehityksen ja EU:n lainsäädännön sallimissa rajoissa vähentää viestintäverkkoja koskevia erityissäännöksiä ja ohjata viestintää kohti normaalia yritystoimintaa, jossa kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset kantavat päävastuun markkinoiden ohjauksesta. Valiokunta pitikin hyvänä, että hallituksen esityksen lainsäädäntöä on kehitetty minimisääntelyn periaatetta noudattaen.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen asiantuntijakuulemisessa liikenne- ja viestintäministeriö on todennut, että Viestintäviraston ohjeisiin perustuva ohjaus on osoittautunut riittämättömäksi. Useat yhtiöt eivät ole neu-

vottelujen jälkeen annetun velvoittavan päätöksenjohdosta muuttaneet hinnoittelua lailliseksi, vaan lähes kaikista päätöksistä valitaan. Viestintämarkkinalain 127 §:n 3 momentin mukaan Viestintävirasto voi päätöksessään määrätä ja määrääkin liikenne- ja viestintäministeriön mukaan pääsääntöisesti, että päätöstä on noudatettava muutoksen hausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Tätä säännöstä sovelletaan myös ehdotuksessa tarkoitettuun hintakattopäätökseen. Tosin valitusten yhteydessä on usein määrätty, että päätöstä ei saa noudattaa valituksen käsittelyn aikana. Käsittelyajat ovat 4–5 vuotta, ja jo annettujen ratkaisujen ohjausvaikutus on täten heikko. Valiokunta katsoo sen vuoksi, että on aiheellista säätää hintakaton asettamisesta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämät rajoitukset. Valiokunta korostaa kuitenkin, että Viestintäviraston tulee ensisijaisesti käyttää muita ohjausmahdollisuuksiaan, ennen kuin se ryhtyy hintakaton asettamiseen. Hintakaton tulee olla poikkeuksellinen toimenpide, johon ryhdytään, kun muilla keinoilla ei saavuteta syrjimättömyyttä ja kustannussuuntautuneisuutta.

Kustannussuuntautuneisuus

Viestintämarkkinalain 84 §:n mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen, kun aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus otetaan huomioon. Hinta saa sisältää suorittekustannukset ja sitoutuneelle pääomalle laskettavan kohtuullisen tuoton.

Kustannusten arvioinnin lähtökohtana pidetään teleyrityksen itsensä antamia tietoja. Sääntelyn piirissä olevien teleyritysten on jo vuodesta 1997 lukien tullut ylläpitää kustannuslaskentajärjestelmää, jonka avulla kustannukset kohdennetaan eri tuotteille. Säänneltyjen tuotteiden kustannuksia ei saa kohdistaa useampaan kertaan eri tuotteisiin. Silloin jo kertaalleen katetut kustannukset katettaisiin toistamiseen kilpailevalta teleyritykseltä perittävillä maksuilla. Jos annetut tiedot ovat puutteelliset tai toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä, Viestintävirasto voi käyttää arvioinnissaan apuna vertailua.

Silloin hintaa verrataan saman suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin muissa vastaavissa olosuhteissa toimivissa teleyrityksissä. Valiokunta pitää hyvänä, että vertailussakin otetaan siten huomioon mm. alueelliset erot.

Kohtuullinen tuotto on teleyrityksen käytettävissä esimerkiksi verkkoinvestointeihin. Tuoton kohtuullisuuden arviointi on kaksivaiheinen. Ensiksi arvioidaan toimintaan sitoutuneen pääoman määrä, jolle tuottoa voidaan ansaita. Tämän lisäksi arvioidaan pääoman kustannukset eli kohtuullinen tuottoprosentti. Tuoton arviointi perustuu pääsääntöisesti laskentamalliin, jolla lasketaan yrityksen keskimääräinen painotettu kustannus (Weighted Average Cost of Capital, WACC). Tämä laskentamalli on yleisesti käytetty sekä oman että vieraan pääoman kustannukset huomioiva malli. Mallin ja asiantuntijalausuntojen pohjalta Viestintävirasto arvioi, mikä on kohtuullinen keskimääräinen pääoman tuotto kiinteissä televerkoissa. Perusteltu selvitys yrityskohtaisista eroista voi antaa aiheen poiketa keskimääräisestä kohtuullisesta tuotosta. Valiokunta pitääkin hyvänä, että hinnoittelun arvioinnissa otetaan täten huomioon, että yritykset ovat erilaisia ja että myös erilaiset kustannusrakenteet hyväksytään.

Seuranta

Liikennevaliokunta on mietinnössään LiVM 26/2002 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Tämä on erityisen tärkeää pienten alueellisten puhelinyritysten ja haja-asutusalueilla toimivien teleyritysten osalta, joita koskevat yleispalveluperiaatteen mukaiset velvoitteet. Valiokunta korosti, että Viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi välttämättömät erityisvelvoitteet. Velvoitteiden tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhteisuus on myös perusteltava.

Nyt ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan myönteiset vaikutukset kiinteästä verkosta mat-

kapuhelinverkkoon soitettujen puhelujen hintoihin ja hintakaton osalta laajakaistaverkon kehitykseen. Valiokunta kantaa huolta esityksen mahdollisista muista vaikutuksista ja pitää tärkeänä, että lainsäädännön toteuttamisen seurannassa kiinnitetään huomiota kaikkiin seurauksiin. Valiokunta korostaa, että Viestintäviraston on mahdollista hintakattoa asettaessaan otettava huomioon pienten alueellisten yritysten ja haja-asutusalueella toimivien teleyritysten toimintamahdollisuudet ja erityisesti mahdollisuudet jatkossakin investoida kiinteän verkon kehittämiseen.

Nyt käsiteltävänä oleva hintakatto poikkeaa viestintämarkkinalainsäädännön yleisperiaatteena olevasta minimisäätelyn periaatteesta. Valiokunta pitääkin tästä syystä lakimuutosten vaikutusten seuraamista hyvin tärkeänä ja ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytettäisiin, että liikenne- ja viestintäministeriö vuosittain antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvityksen lainsäädännön toteutumisesta (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yksityiskohtaiset perustelut

37 §. *Käyttöoikeuden luovutuksen ja yhteenliittämisen hinnoittelu ja muut ehdot.* Perustuslaki-valiokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälää muutettavaksi siten, että enimmäishinta voidaan asettaa, jos käyttöoikeudesta peritty hinta ylittää selvästi yleisen hintatason tai se on muutoin välttämätöntä käyttöoikeuden tarkoituksen toteuttamiseksi. Sääntelyn tarkoituksena on kuitenkin, että enimmäishinnan asettaminen jää edelleen poikkeustapaukseksi. Viestintäviraston tekemän päätöksen tulee siksi olla määräaikainen siten, että päätöksestä käy ilmi mille ajalle se asetetaan. Enimmäishinnan suuruutta harkittaessa tulee arvioida sen kustannussuuntautuneisuutta 84 §:n mukaan. Hinnan on oltava kohtuullinen ja kustannussuuntautunut. Tämä edellyttää, että on otettava huomioon myös kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat teleyrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit. Valiokunta katsoo myös, että enimmäishinnan on kohdettava

samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 37 § muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (**Valiokunnan lausumaehdotus**).*

Valiokunnan muutosehdotukset

37 §

Käyttöoikeuden luovutuksen ja yhteenliittämisen hinnoittelu ja muut ehdot

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu enimmäishinta voidaan asettaa vain poikkeustapauksessa, jos käyttöoikeudesta peritty hinta ylittää selvästi yleisen hintatason tai se on muutoin välttämätöntä käyttöoikeuden tarkoituksen toteuttamiseksi. Enimmäishinnan suuruus on määrättävä siten, että hinta on 84 §:ssä tarkoitettulla tavalla kustannussuuntautunut. Hintakatto asetetaan enintään kolmen vuoden määräajaksi kerrallaan. Viestintäviraston velvollisuudesta poistaa asetettu hintakatto on voimassa mitä 18 §:n 3 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa säädetään. (Uusi)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle vuosittaisen selvityksen lainsäädännön toteutumisesta ja sen vaikutuksista.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markku Laukkanen /kesk
 vpj. Matti Kangas /vas
 jäs. Mikko Alatalo /kesk
 Leena Harkimo /kok
 Marjukka Karttunen /kok
 Inkeri Kerola /kesk
 Risto Kuisma /sd
 Reino Ojala /sd

Erkki Pulliainen /vihr
 Eero Reijonen /kesk
 Pertti Salovaara /kesk
 Arto Seppälä /sd
 Harry Wallin /sd (osittain)
 Raimo Vistbacka /ps
 vjäs. Reijo Paajanen /kok
 Lyly Rajala /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.