

26.10.2012

VIESTINTÄVIRASTOLLE EHDOTETTujen UUSIEN HINNOITTELUN VALVONTAKEINOJEN KILPAILU-
JA MARKKINAVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

1. Johdanto

Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida Viestintävirastolle ehdotettujen uusien hinnoittelun valvontakeinojen kilpailu- ja markkinavaikutuksia. Selvityksen taustaineistona on käytetty LVM:n ja VIVIn edustajien haastatteluja, tietoyhteiskuntakaaren pykäläluonnoksista annettuja lausuntoja, Viestintäviraston 9.10.2012 järjestämässä HMV-sääntely ja investoinnit keskustelutilaisuudessa esitettyjä näkemyksiä sekä muuta julkista aineistoa.

Tässä selvityksessä hinnoittelun valvontakeinolla tarkoitetaan hinnoittelun sääntelyssä käytettäviä keinoja ja malleja. Hinnoittelun valvontakeinoiksi on luettu sekä ne hinnoitteluvälitteet, joita voidaan asettaa suoraan teleyrityksille että ne keinot, joita viranomaisen voi käyttää säännellyn hintatason määrittämisessä.

Selvityksessä ei oteta kantaa huomattavan markkinavoiman olemassaoloon eikä HMV-sääntelyn tai hintasääntelyn tarpeeseen säännellyillä markkinoilla.

Selvitys perustuu tietoyhteiskuntakaaren (jäljempänä "TYK") luonnosversioon 5.7.2012 ja arvioinnin kohteena on III osan 4 luvun 23 §.

23 § Käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen hinnoittelua koskevat velvollisuudet

Viestintävirasto voi tämän osan 1 luvun 4 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle käyttöoikeuden ja yhteenliittämisen hinnoittelua koskevia velvollisuuksia, jos tämän osan 1 luvun 2 §:n mukainen markkina-analyysi osoittaa, että markkinoilla ei ole todellista kilpailua ja että huomattavan markkinavoiman yrityksellä on sen vuoksi mahdollisuus pitää hintaa liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta viestintäpalveluiden käyttäjille haitallisella tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus voi koskea säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelua ja hinnan asettamista. Viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden noudattaa käyttöoikeuden luovutuksessa tai yhteenliittämisessä kustannussuuntautunutta, vähittäishinnasta tehtävään vähennykseen perustuvaa tai muuta näihin verrattavaa hinnoittelua. Kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta.

Viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle myös velvollisuuden noudattaa säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa Viestintäviraston etukäteen asettamaa enimmäishintaa. Asetettava enimmäishinta voi perustua 2 momentissa säädettyjen hinnoitteluvollisuuksien lisäksi

hintavertailuun vastaavissa olosuhteissa toimivien teleyritysten välillä. Enimmäishinta voidaan asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Asetettavien hinnoitteluvollisuuksien tulee:

- 1) edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta;
- 2) tuottaa hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille;
- 3) olla kohtuullisia suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin;
- 4) kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa;
- 5) sallia kohtuullinen tuotto säännellyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä säännellyn tuotteen tai palvelun hinnan perusteeksi hyväksyttävistä kustannuksista ja niiden kohdentamisesta sekä hinnan asettamisesta käytettävästä menetelmästä.

Ehdotetun YKV III osan 24 §:n mukaan Viestintävirasto voi asettaa 23 §:n mukaisen hinnoitteluvollisuuden myös muulle kuin huomattavan markkinavoiman omaavalle yritykselle. Muulle kuin HMV-yritykselle asetettava hinnoitteluvollisuus voi koskea käyttöoikeuden luovutusta tai yhteenliittämistä ja se voidaan asettaa, jos hinnoitteluvollisuuden asettaminen on välttämätöntä käyttöoikeus- tai yhteenliittämisehdollisuuden turvaamiseksi. Yrityksellä, jolla ei ole HMV-asemaa tai kilpailuoikeudellista määräävää markkina-asemaa, ei ole myöskään markkinavoimaa, jonka turvin se voisi hinnoitella tuotteensa kilpailijoistaan tai asiakkaistaan riippumatta. Markkinoilla, missä on toimivaa kilpailua, tuotteiden hinnat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan perusteella. Muun kuin markkinavoimaa omaavan yrityksen hinnoitteluun puuttuminen ei ole kilpailun turvaamisen kannalta välttämätöntä. Tarpeeton hintasääntely voi vahingoittaa markkinoiden kilpailudynamiikkaa. Tämän selvityksen lähtökohtana on pidetty olettamusta, että 23 §:n mukaisia hinnoitteluvollisuuksia asetettaisiin vain markkinavoimaa omaaville yrityksille.

2. Ehdotetut hinnoittelun valvontakeinot

2.1. Kustannussuuntautunut hinnoittelu

Kustannussuuntautunut hinnoittelu on ainoa voimassa olevan viestintämarkkinalain nojalla asetettava hinnoitteluvollisuus. Nykymuotoisena kustannussuuntautuneen hinnoitteluvollisuuden soveltamisesta on kokemusta yli kymmenen vuoden ajalta ja hinnoittelua koskevista päätöksistä on annettu useita korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia.

Viestintämarkkinalain 84 §:n mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Valvonnan lähtökohtana on pidetty valvottavalle yritykselle todellisuudessa aiheutuneita kustannuksia. Lain esitöiden (HE 112/2002) mukaan toiminnan tehokkuutta arvioidaan vertaamalla suoritteiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia samanlaisen suoritteiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin muissa vastaavissa olosuhteissa toimivissa teleyrityksissä. Hinnoittelun yhteyttä toiminnan tehokkuuteen on tarpeen tutkia vain silloin, jos toiminnan tehokkuutta on erityistä syytä epäillä.

TYK 23 §:ssä kustannussuuntautuneen hinnoittelun määritelmää on ehdotettu muutettavaksi. Uuden määritelmän mukaan kustannussuuntautuneella hinnalla tarkoitetaan hintaa, joka on kohtuullinen ottaen huomioon tehokkaan toimijan kustannukset säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Ehdotus korostaa tehokkuusarviointia ja näyttäisi antavan mahdollisuuden irrottaa hintasääntely esimerkiksi valvottavan yrityksen todellisista kustannuksista ja verkkorakenteesta. Uuden

määritelmän on tarkoitus mahdollistaa tehokkaan toiminnan kustannusten määrittelemisen sellaisten teoreettisten laskentamallien avulla, jotka eivät pohjaudu yksittäisen säänneltävän operaattorin kustannuksiin.

Erilaiset LRIC-mallit (*Long Run Incremental Cost*) ovat eniten käytetty hinnoittelun valvonnan menetelmä EU:n telemarkkinoilla. Mallin tarkoituksena on määrittää ne pitkän aikavälin lisäkustannukset, joita tehokkaasti toimivalle yritykselle aiheutuisi säännellyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Mallit voivat perustua joko säännellyn operaattorin olemassa olevaan verkkorakenteeseen (ns. *top-down*), teoreettisen tehokkaan verkon rakenteeseen (ns. *bottom-up*) tai näiden yhdistelmään. Useimmat käytössä olevat LRIC-mallit sisältävät myös osuuden tehokkaalle toimijalle kilpailluissa olosuhteissa aiheutuvista yhteiskustannuksista. Komissio suosittelee LRIC-mallin käyttämistä laskevan liikenteen¹ hinnoittelussa.² Suositus perustuu ns. puhtaaseen LRIC-malliin (pure LRIC), jossa huomioidaan vain kolmansille osapuolille tukkutasolla tarjottava puheensiirron laskeva liikenne. Pure LRIC -mallissa ei oteta lainkaan huomioon liikenteestä riippumattomia kustannuksia.

Kustannussuuntautuneen hinnoittelu johtaa erilaisiin lopputuloksiin siitä riippuen, mitä parametrejä laskennan perusteena käytetään. Kaikissa kustannussuuntautuneissa malleissa on otettava kantaa muun muassa omaisuuden arvostamiseen, kustannusten kohdentamiseen ja kohtuullisena pidettävään tuottotasoon.

2.2. Vähittäishintaan perustuva hinnoittelu

Vähittäishintaan perustuvassa mallissa säännellyn tukkutuotteen hinta muodostuu HMV-yrityksen vähittäishinnasta, josta on vähennetty ne kustannukset, jotka eivät ole välttämättömiä tukkutuotteen tarjoamiseksi. Tätä ns. *retail minus* -mallia käytetään ensisijaisesti estämään useammalla tuotantoportaalla toimivan vertikaalisesti integroituneen operaattorin hintaruuvien käyttöä tukkumarkkinoilla. Tällä mallilla ei valvota vähittäishintoja.

Retail minus -malli on käytössä muun muassa Ruotsissa, missä sitä sovelletaan kiinteään televerkkoon pääsyn markkinalla (M1).³ Hinnoittelovelvoite koskee operaattoreille tarjottavaa tukkutuotetta, jonka avulla kilpaileva operaattori voi tarjota kiinteän verkon liittymiä vähittäisasiakkaille. Säännelty tukkutuote vastaa kiinteän liittymän jälleenmyyntiä. Asetetun velvoitteen mukaan kiinteästä liittymästä peritty tukkuhinta saa vastata enintään vertailukelpoisen loppuasiakastuotteen hintaa vähennettynä määrättyllä marginaalilla. Vertailukelpoisena loppuasiakastuotteena PTS on pitänyt palvelupakettia, joka sisältää kiinteän liittymän, matkaviestinliittymän sekä televisiopalveluita.⁴ Marginaalin tulee olla sen suuruinen, että kilpailevat operaattorit pystyvät tukkutuotteen avulla kilpailemaan vähittäismarkkinoilla. Marginaalia määriteltäessä otetaan huomioon ne kustannukset, jotka HMV-operaattori välttää tarjotessaan liittymätuotetta tukkuasiakkaille verrattuna niihin kustannuksiin, joita sille aiheutuisi vähittäistuotteiden myynnistä. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi vähittäismyynti-, markkinointi-, asiakaspalvelu- ja laskutus-kustannukset. Myös tukkutuotteen myynnistä aiheutuvat kustannukset otetaan arvioinnissa huomioon. Marginaalikustannukset määritellään mahdollisimman pitkälle samojen periaatteiden mukaan kuin LRIC-mallissa.

¹ Laskeva liikenne tarkoittaa puheen tai dataliikenteen siirtämistä televerkkojen yhteenliittymispisteestä vastaanottajan verkkoon. Laskevasta liikenteestä käytetään myös nimitystä terminointi tai saapuva liikenne.

² Komission suositus 7.5.2009 kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa (2009/396/EY)

³ PTS:n päätös 4.11.2009, Dnrot 09-9035, 09-9036, 09-9037 ja 09-9038

⁴ PTS:n päätös 28.4.2010, Dnro 10-354

2.3. Muu näihin verrattava hinnoittelun valvontamalli

Ehdotetulla TYK 23 §:llä on tarkoitus luoda joustavuutta hinnoittelun valvontaan siten, että Viestintävirastolla olisi toimivaltaa määritellä havaitun kilpailuongelman ratkaisemiseen parhaiten soveltuva hinnoittelun valvontamalli. Ehdotettu lain sanamuoto antaa Viestintävirastolle laajan valinnanmahdollisuuden eri hinnoittelun valvontakeinojen välillä.⁵ Tässä selvityksessä käydään läpi kaksi hinnoittelun valvontamallia, jotka haastatteluissa saatujen tietojen ja Eurooppalaisen sääntelykäytännön perusteella vaikuttavat tällä hetkellä relevanteilta sääntelymalleilta.

Ensimmäinen mahdollinen hinnoittelun valvontamalli on muun muassa Ruotsissa sovellettu oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu. Ruotsissa oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua sovelletaan kiinteän televerkon laskevan liikenteen markkinoilla niihin teleyrityksiin, joihin ei sovelleta LRIC-hinnoittelua. Käytännössä oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoitteluvaihtoehto on asetettu muille HVM-yrityksille kuin TeliaSoneralle.

Tällä hinnoittelumallilla ei ole suoraa sidosta yrityksen kustannuksiin. Ruotsin telelain esitöiden mukaan oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu ei saa alittaa yrityksen kustannuksia. Ruotsin sääntelyviranomaisen antamien kiinteän verkon laskevaa liikennettä koskevien HVM-päätösten⁶ mukaan oikeudenmukaisella ja kohtuullisella hinnoittelulla tarkoitetaan hintaa, joka saa olla enintään TeliaSoneralle kiinteän verkon LRIC-mallin perusteella määräytyvän hinnan suuruinen.

Toinen arvioitava hinnoittelun valvontamalli on TYK 23 § 3 momentissa mainittu hintavertailu. Ehdotuksen mukaan asetettava enimmäishinta voi perustua 2 momentissa säädettyjen hinnoitteluvaihtoehtojen lisäksi hintavertailuun vastaavissa olosuhteissa toimivien teleyritysten välillä. Hintavertailua on käytetty hintasääntelymenetelmänä muun muassa Tanskassa, missä best practice -hinnoittelua sovelletaan matkaviestinverkon virtuaaliverkko-operaattori Barablu A/S:n hinnoitteluun. Tanskan sääntelyviranomaisen on pitänyt hintavertailua perusteltuna sääntelykeinona, koska virtuaaliverkkotoiminta ei sovellu LRIC-mallintamiseen muun muassa sen vuoksi, ettei siitä ei ole saatavilla tarpeeksi tietoa laskennan perusteeksi.

Komissio on ottanut kantaa hintavertailun käyttöön matkaviestinverkkojen laskevan liikenteen hinnoittelun valvonnassa. Viron sääntelyviranomaisen on ehdottanut hintojen sääntelyä hintavertailun avulla. Vertailussa oli mukana laaja joukko Euroopan maita. Komissio totesi vastalausekirjelmässään⁷, että hintavertailu ei johda kustannustehokkaaseen hintasääntelyyn, koska vertailuhinnoista osa on asetettu LRIC+ -menetelmän avulla ja koska vertailuun otetut hinnat perustuivat vertailuhetkellä sovellettuun hintatasoon. Komission mukaan hintavertailu antaa oikean tuloksen vain, jos vertailussa on mukana ainoastaan pure LRIC -menetelmää soveltavat maat ja jos vertailuhinnoiksi valitaan ne hinnat, joita kussakin vertailumaassa tullaan soveltamaan sillä ajanjaksolla, jolla hintavertailun perusteella asetettava hintasääntely koskee. Toisin sanoen asetettaessa vuoden 2013 säänneltyä hintatasoa vertailuhinnoiksi tulee valita vuonna 2013 sovellettavaksi tulevat säännellyt hinnat eikä vertailumaissa tällä hetkellä sovellettavia hintoja.

⁵ Telemarkkinoiden sääntelyssä on käytetty useita erilaisia hinnoittelun valvontamalleja. Telecommunications Regulation Handbook mainitsee muun muassa seuraavat: tuottotason sääntely, voittojen tai tulojen jakoon perustuva sääntely, hintojen jäädyttäminen tai hintamuutosten lykkääminen, RPI-X hintakatto (price cap), hintavertailu (benchmarking),

⁶ Post och Telestyrelsenin päätökset 4.11.2009, Dnrot 09-9039 – 09-9063

⁷ Komission päätös 16.4.2012 asiassa EE/2012/1305

2.4. Hintakatto

Voimassa olevan viestintämarkkinalain 37 §:n mukaan viestintävirasto voi asettaa HMV-yritykselle velvollisuuden noudattaa tilaajayhteyden ja laittilan sekä kiinteiden yhteyksien markkinoilla käyttöoikeuden hinnoittelussa Viestintäviraston asettamaa enimmäishintaa (ns. hintakatto). 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 kustannussuuntautunut. Hintakatto asetetaan enintään kolmen vuoden määräajaksi kerrallaan. Lain esitöiden mukaan hintakaton tulee olla poikkeuksellinen toimenpide, johon ryhdytään, kun muilla keinoilla ei saavuteta syrjimättömyyttä ja kustannussuuntautuneisuutta.

Lakiluonnos laajentaa hintakaton soveltamisalaa nykyisestä siten, että hintakatto voidaan asettaa mille tahansa HMV-sääntelyn piirissä olevalle tuotteelle. Enimmäishinnan asettaminen ei myöskään ehdotuksen mukaan vaadi poikkeuksellisuutta. Ehdotetun TYK 23 § 3 momentin mukaan Viestintävirasto voi asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle myös velvollisuuden noudattaa säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa Viestintäviraston etukäteen asettamaa enimmäishintaa. Asetettava enimmäishinta voi perustua 2 momentissa säädettyjen hinnoitteluvollisuuksien lisäksi hintavertailuun vastaavissa olosuhteissa toimivien teleyritysten välillä. Enimmäishinta voidaan asettaa enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

3. Kilpailu- ja markkinavaikutuksia arvioitaessa huomioitavat tekijät

3.1. Markkinoille pääsy

Kilpailuilla markkinoilla potentiaalisten kilpailijoiden markkinoille tulon mahdollisuus rajoittaa markkinoilla jo toimivien yritysten markkinavoimaa. Jos yritys nostaa hintojaan yli kilpailun tason, kasvanut voittomarginaali houkuttelee potentiaaliset kilpailijat markkinoille. Lisääntynyt kilpailu painaa hinnat takaisin kilpailulle tasolle. Jos markkinoille pääsy ei ole vapaata, markkinoilla jo toimivien yritysten hinnoitteluvapaus kasvaa ja niiden markkinavoima vahvistuu.

Markkinoille pääsyn esteet muodostuvat kustannuksista, joita markkinoille tulevalle toimijalle aiheutuu, mutta jotka eivät rasita markkinoilla jo toimivia yrityksiä. Tällaiset kustannukset voivat johtua esimerkiksi teletoimintaan liittyvistä mittakaavaeduista, suurista toimintaan liittyvistä kiinteistä tai uponneista kustannuksista tai välttämättömyshyödykkeen luonteisen verkonosan hallinnasta.⁸ HMV-sääntelyn tavoitteena on luoda telemarkkinoille kilpailua ja madaltaa markkinoille tulon kynnystä. Hintasääntely avulla voidaan pienentää markkinoille tulosta aiheutuvia kustannuksia ja estää HMV-operaattoria soveltamasta kohtuutonta tai syrjivää hinnoittelua.

Mahdollisimman alhainen tukku tuotteiden hintataso lisää kilpailijoiden määrää markkinoilla lyhyellä aikavälillä. Liian alhainen tukkuhinta ei kuitenkaan edistä kilpailua keskipitkällä aikavälillä, sillä se vähentää investointihalukkuutta ja estää verkkokilpailun syntymistä. Joidenkin tutkimusten mukaan täysin vapaa markkinoille tulo voi jopa vähentää

⁸ Telecommunications Regulation Handbook, 2011

innovaatiota ja sitä kautta johtaa dynaamisen tehokkuuden vähentymiseen.⁹ Kilpailua edistävän hintasääntelyssä joudutaankin tasapainottamaan toisaalta markkinoille tulon mahdollistavan alhaisen hintatason ja toisaalta investointikannusteet säilyttävän hintatason välillä.

3.2. Investointimahdollisuudet

Investoinneilla on keskeinen merkitys kilpailullisten markkinoiden syntymisessä. Investointeja tarvitaan sekä jo olemassa olevan HMV-yrityksen verkon ylläpitoon ja kehittämiseen että uusien kilpailevien verkkojen rakentamiseen. Useimmat telemarkkinat voivat siirtyä kestäväan verkkokilpailuun vain investointien kautta. Kilpailuneuvosto on matkaviestinverkkoja koskevassa ratkaisussaan katsonut, että markkinoilla on edellytyksiä toimivaan kilpailuun, jos siellä on vähintään kaksi keskenään kilpailevaa verkkoa.¹⁰ Joissakin tapauksissa on katsottu, että toimiva kilpailu edellyttää vähintään kolmen kilpailevan verkon olemassaoloa.¹¹

Sääntely-ympäristö, käytetyt hintasääntelymenetelmät ja säänneltyjen hintojen taso ovat yksi yritysten ja sijoittajien investointipäätöksiin vaikuttava tekijä. Toimivan kilpailun aikaansaamisessa merkitystä ei ole sillä, mikä taho investointeja tekee. Uusinvestointien lisäksi tärkeitä ovat myös olemassa olevan verkon ylläpitoon ja parantamiseen tähtäävät investoinnit. Aidon verkkokilpailun eli useamman keskenään kilpailevan verkon rakentaminen edellyttää, että investointeja tekevät perinteisen HMV-operaattorin lisäksi myös muut alan toimijat. Näin ollen investointimahdollisuuksia tulee arvioida sekä säänneltyjen yritysten että kilpailijoiden kannalta.

Sääntelyllä ei pidä estää tehokkaiden investointien tekemistä. Joitakin televerkon osia on pidetty luonnollisena monopolina eli hyödykkeinä, joiden toisintaminen ei ole tehokasta. Tällaisina luonnollisina monopoleina on pidetty muun muassa kiinteän televerkon tilaajayhteyksiä ja maanpäällisiä televisiolähetysverkkoja.¹² Telemarkkinoilla sekä tekninen kehitys että asiakaskysynnässä tapahtuvat muutokset vaikuttavat siihen, mitkä verkon osat pysyvät luonnollisena monopolina ja missä kilpailijat pystyvät tekemään tehokkaita investointeja kilpailevaan infrastruktuuriin. Hintasääntelymenetelmää valittaessa tulisi lähteä siitä, ettei kilpailevien investointien tekemistä estetä millään säännellyllä markkinalla.

Yleisesti ottaen tukkuhintojen sääntelyllä pyritään antamaan oikea ”osta tai rakenna” -signaali. Yksinkertaistettuna kilpailevan alalle tulijan kannattaa vuokrata tukkutuotteita HMV-yritykseltä niin kauan, kun tukkutuotteen hinta alittaa oman verkon rakentamiskustannukset. Alkuvaiheessa toiminta perustuu tukkutuotteiden vuokraamiseen, mutta toiminnan laajentuessa ja volyymin kasvaessa oman verkon rakentaminen tulee taloudellisesti kannattavaksi. Erityisesti niillä markkinoilla, joilla vanhoja verkkoja päivitetään ja joilla investoidaan kilpaileviin verkkoihin, on kansantalouden kokonaistehokkuuden kannalta tärkeää, että sovellettava hintasääntelymalli kannustaa oikealla tavalla jo olemassa olevien verkkojen käyttämiseen ja uusien verkkoinvestointien tekemiseen.

⁹ Efficiency Trade-Offs in the Design of Competition Policy for the Telecommunications Industry, Philip G. Gayle and Dennis L. Weisman, June 2007 ja siinä viitatu lähteet

¹⁰ Kilpailuneuvoston päätös 11.12.2001

¹¹ Yleispalveluyritysten nimeäminen puhelinpalveluiden tarjontaan, Viestintäviraston perustelumuuisto 30.12.2010, Dnro 1776/9510/2010

¹² Ruotsin sääntelyviranomaisen on maanpäällistä televisioverkkoa koskevassa HMV-päätöksessään todennut, että kilpailevien verkkojen rakentaminen ei tällä markkinalla ole todennäköistä.

Komissaari Kroes on julkaissut näkemyksensä siitä, miten hintasääntely vaikuttaa valokuituverkkoihin tehtäviin investointeihin. Yhtenä kysymyksenä komissiossa on arvioitu, lisääkö kuparipohjaisen verkon vuokran kallistuminen vai halpeneminen investointeja uuden sukupolven verkkoihin. Komissio ei ole vakuuttunut siitä, että investointia uusiin verkkoihin voitaisiin kasvattaa laskemalla kupariverkon vuokrahintaa vaiheittain. Komissio on saanut näyttöä siitä, että investointi valokuituverkkoihin etenee varsin hyvin joissakin jäsenmaissa, joissa kupariverkon vuokrahinta on EU:n keskitasoa tai sen yläpuolella.¹³

Jotta yritys investoisi verkkoihin tai palveluihin, sen tulee saada investoinnille kohtuullinen tuotto. Kustannuslähtöisissä hinnoittelun valvontamalleissa kohtuullinen tuotto määritellään vakiintuneesti WACC- (*Weighted Average Cost of Capital*) ja CAPM- (*Capital Asset Pricing Model*) mallien avulla. Malleissa otetaan huomioon kuhunkin säänneltyyn markkinaan liittyvät riskit.

Komission uuden sukupolven NGA-verkkoja (*Next Generation Access*) koskevassa suosituksessa on arvioitu kohtuullisen tuoton merkitystä erityisesti valokuituinvestointien kannalta. NGA-tuotteiden hinnoittelussa on otettava huomioon HMV-operaattorille aiheutuva kvantifioitavissa oleva lisäriski. NGA-verkkojen kohtuullista tuottoa arvioitaessa on otettava tasapainoisesti huomioon sekä riittävien investointikannusteiden tarjoaminen yrityksille (mikä merkitsee sitä, että tuoton on oltava riittävän suuri) että toisaalta allokaatiivisen tehokkuuden, kestävän kilpailun ja mahdollisimman suurten kuluttajahyötyjen edistäminen (mikä merkitsee sitä, ettei tuotto saa olla kohtuuttoman suuri). NGA-verkkojen mahdollista suurempaa investointiriskiä vastaava korotus lisätään erillisenä riskilisänä WACC-laskelmaan, jonka avulla määritellään säänneltyjen tuotteiden kohtuullinen tuottotaso. Näin ollen NGA-verkkojen säännelty kohtuullinen tuotto voi olla suurempi kuin perinteisille kupariverkoille sallittu tuotto. Lisäriskin suuruutta on arvioitava uudelleen säännöllisin väliajoin.¹⁴

Hintasääntelyllä voi olla vaikutusta sääntelyn kohteena olevan markkinan lisäksi myös lähimarkkinoihin, erityisesti jos ne ovat vähittäistasolla toisiaan korvaavia tai läheisiä substituutteja. Jos säännellyn tukutuotteen hintaa lasketaan, myös tämän tukutuotteen avulla tarjottujen vähittäispalveluiden hinta laskee (olettaen että vähittäismarkkinoilla on kilpailua). Yhdellä tekniikalla toteutetun vähittäistuotteen hinnan lasku puolestaan vaikuttaa muiden, sen kanssa kilpailevien tai läheisten substituuttien hintoihin riippumatta siitä, millä tekniikalla kilpailevat vähittäistuotteet on toteutettu. Näin hintasääntelyn heijastusvaikutukset voivat vaikuttaa myös muiden kuin sääntelyn kohteena olevien verkkojen kannattavuuteen ja yritysten halukkuuteen investoida korvaaviin verkkotekniikoihin.

3.3. Käyttäjät ja kuluttajat

Telepalveluiden käyttäjät hyötyvät markkinoiden lisääntyvästä kilpailusta. Kilpaillut markkinat lisäävät kuluttajien ylijäämää, jolla tarkoitetaan muun muassa alhaisempia hintoja, suurempaa tuotevalikoimaa ja parempaa laatua. Suomessa vähittäismarkkinoiden HMV-sääntelystä, on luovuttu, eikä ehdotettu TYK 23 §:n hintasääntely näin ollen vaikuta suoraan vähittäistuotteiden hintoihin.

¹³ Laajakaistateknologiaan investointi helpommaksi – Neelie Kroesin poliittinen julkilausuma 12.7.2012, MEMO/12/554

¹⁴ 2010/572/EU: Komission suositus 20.9.2010 seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä – (2010) 6223

Ylihinnoittelun estäminen tukkutasolla ja kilpailun lisääminen vaikuttaa luonnollisesti myös vähittäishintoihin. Telepalveluiden kuluttajahinnat ovat laskeneet Suomessa merkittävästi ja hintojen laskuun on osaltaan vaikuttanut kilpailun lisääntyminen ja tukkuhintavalvonta. Vuosien 1995–2011 välillä kaikkien puhepalveluiden reaalihinnoissa on tapahtunut noin 57 prosentin hinnanlasku ja matkaviestinverkon puhepalveluissa lähes 75 prosentin tiputus. Tiedonsiirtopalveluiden hinnat ovat pudonneet vuoteen 2007 verrattuna noin 22 prosenttia.¹⁵

TYK:n tavoitteena on varmistaa, että viestintäverkot ja palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. Pelkkä edullinen hintataso ei ole TYK:n tavoitteiden saavuttamiseksi riittävää, vaan palveluita tulee myös olla saatavilla. Tukkuamarkkinoiden hintasääntelyn kautta ei voida suoraan vaikuttaa siihen, missä ja minkälaisia vähittäispalveluita teleyritykset tarjoavat. Hintasääntelyllä voi kuitenkin olla vaikutusta siihen, kannattaako olemassa olevia verkkoja kehittää ja ylläpitää tai uusia rakentaa. Teleyrityksen halukkuus verkkojen ylläpitoon vähenee, jos hintasääntely johtaa yrityksen näkökulmasta liian pieneen pääoman tuottoon tai jopa kustannukset alittavaan hintatasoon.

Kilpailu kannustaa yrityksiä parantamaan myymiensä tuotteiden ja palveluiden laatua. Säänneltyjen tukkutuohteiden avulla palveluita tarjoavat kilpailijat ovat aina jossakin määrin riippuvaisia HMV-yrityksestä palveluiden kehittämisessä. Telepalveluiden teknisillä ominaisuuksilla käytävä laatukilpailu on todennäköisempää, jos kilpailijalla on käytössään oma verkko tai ainakin joitakin omia verkkoelementtejä. Toisaalta laatukilpailu voi kohdistua myös muihin kuin teknisiin ominaisuuksiin, esimerkiksi asiakaspalveluun.

Tukkutuohteiden rationaalinen hintasääntely edistää laatukilpailua lisäämällä kilpailua vähittäismarkkinoilla ja luomalla investointikannusteita.

3.4. Sääntelyn ennakoitavuus

Sääntelyn epävarmuus lisää liiketoiminnan regulaatoriskiä. Regulaatoriskillä tarkoitetaan riskiä siitä, että yrityksen toimintaa tai investointeja koskeva lainsäädännön tai viranomaisten toimenpiteiden muutokset lisäävät toiminnan kustannuksia, heikentävät investointien tuottoa tai merkittävästi muuttava markkinoiden kilpailuolosuhteita. Sääntelyä koskeva epävarmuus voi vähentää yritysten halukkuutta tulla markkinoille ja tehdä investointeja. Regulaatoriski koskee sekä HMV-yrityksiä että uusia markkinoille tulijoita.

Ehdotettu TYK 23 § voi osaltaan lisätä sääntelyn ennakoitavuutta, kun se antaa Viestintävirastolle mahdollisuuden asettaa hintakattoja eli määrätä säännellyn tuotteen tai palvelun hinnat ennakolta. Hintakatto tuo kaikille markkinatoimijoille varmuuden säänneltyjen tuotteiden hintatasosta ja näin markkinoille tulevat yritykset saavat läpinäkyvästi tiedon siitä, mikä on tuotteen säännelty hintataso. Päätös markkinoille tulosta tai investoinneista on helpompi tehdä, kun tukkutuohteiden korkein sallittu hinta on etukäteen tiedossa. Hintakaton asettaminen voi myös vähentää markkinoille tulijoille aiheutuvia sääntelykustannuksia, kun niiden ei enää tarvitse laittaa vireille hinnoittelun tutkintaa koskevia prosesseja Viestintävirastossa.

Toisaalta ehdotettu TYK 23 § myös lisää regulaatoriskiä aiempaan sääntelyyn verrattuna, sillä se lisää Viestintäviraston toimivaltaa ja antaa sille mahdollisuuden käyttää laajaa valikoimaa ennalta määrittelemättömiä hintasääntelymenetelmiä. Regulaatoriskiä lisää

¹⁵ Viestintäviraston markkinakatsaus 5/2012, Telepalvelujen hintataso

myös HMV-sääntelyn lyhyt aikajänne. Voimassa olevan viestintämarkkinalain ja sen taustalla olevien EU:n teledirektiivien mukaan sääntelyviranomaisen on arvioitava yritysten markkina-asemaa ja HMV-yrityksille asetettavia velvoitteita uudelleen säännöllisin väliajoin ja vähintään kolmen vuoden välein. Televerkkoihin tehtävien investointien elinkaari on kuitenkin huomattavasti sääntelyjaksoa pidempi, usein kymmeniä vuosia. Komissaari Kroes on esittänyt valokuituyhteyksille kestäväää sääntelyä, joka ulottuu ainakin vuoteen 2020 saakka, mutta tämän ehdotuksen yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa.¹⁶

Lyhyen sääntelyjakson ja laajojen toimivaltuuksien luomaa epävarmuutta voidaan vähentää, jos sääntelyviranomaisen soveltaa johdonmukaisesti vakiintuneita hinnoittelun valvontamenetelmiä, joita muutetaan vain painavista syistä. Lisäksi muutosten tulisi olla ennakoitavia ja ne olisi hyvä valmistella läpinäkyvästi yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Hyvä esimerkki hinnoittelun valvontamallin kehittämistä yhdessä teleyritysten kanssa on Viestintäviraston tilaajayhteisöverkon vakioitujen komponenttien määrittelyssä käytetty työryhmätyöskentely.

Viestintävirasto on vuodesta 2006 asti määrittellyt kustannussuuntautuneen hinnoittelun yksityiskohdat arviointiperiaatteiksi nimetyissä muistioissa. Arviointiperiaatteet ovat luonteeltaan ei-sitovia ohjeita, eivätkä ne ole juridisesti sitovia valituskelpoisia päätöksiä. Arvioinnissa käytetyt periaatteet ovat kuitenkin tulleet juridisen arvioinnin piiriin yksittäisten hinnoittelua koskevien Viestintäviraston päätösten yhteydessä ja korkein hallinto-oikeus on voinut ottaa kantaa sovelletun hinnoittelumenetelmän lainmukaisuuteen.

Hinnoittelumenetelmiä koskeva valitusoikeus tasapainottaa Viestintävirastolle annettujen laajojen toimivaltuuksien luomaa regulaatoriskiä tuomalla hinnoittelusääntelyssä käytetyt periaatteet tuomioistuINVALVONNAN alaiseksi. Ehdotetussa TYK:ssa tuomioistuINVALVONNAN merkitys korostuu, kun Viestintäviraston toimivaltuuksia merkittävästi lisätään. TYK 23 § 5 momentissa Viestintävirastolle on ehdotettu toimivaltaa antaa tarkempia määräyksiä säännellyn tuotteen tai palvelun hinnan perusteeksi hyväksyttävistä kustannuksista ja niiden kohdentamisesta sekä hinnan asettamisessa käytettävästä menetelmästä. Viranomaisen määräykset eivät ole valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Pidämme tärkeänä, että hinnoittelun valvontaan liittyvää tuomioistuINVALVONNAN alaa ei supisteta esimerkiksi TYK 23 § 5 momentin määräksenantovaltuutuksen kautta.

Telelainsäädännön taustalla olevat sähköisen viestinnän direktiivit, hinnoittelua koskevat asetukset, EU-tuomioistuimen päätökset, komission suositukset ja muu EU-tasoinen ohjeistus vaikuttavat Suomessa sovellettaviin hinnoittelun valvontamenetelmiin. EU-tason linjaukset myös rajoittavat Viestintäviraston hinnoittelun valvontamenetelmiä koskevaa valinnanvapautta. Komissio pitää tärkeänä lisätä sääntelyn yhdenmukaisuutta EU:ssa. BERECin näkemyksen mukaan sääntelyn johdonmukaisuus ja jatkuvuus vaikuttavat investointeihin ja uusien kilpailijoiden markkinoille tuloon enemmän kuin jäsenmaiden väliset hintaerot. Lisäksi erot kansallisissa markkinaolosuhteissa voivat edellyttää erilaisia sääntelyratkaisuja. Todennäköisesti kansallisille sääntelyviranomaisille jää jatkossakin liikkumavaraa hinnoittelun valvontamallien määrittelyssä.

3.5. Sääntelyn tehokkuus

Sääntelyn tehokkuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sen kykyä parantaa markkinoiden kilpailuolosuhteita nopeasti ja pysyvästi. Tällä hetkellä viestintämarkkinalain mukainen hinnoittelun valvonta on osittain jälkikäteistä. Vaikka hinnoitteluvuorokausi asetetaan etukäteen, on hinnoitteluvuorokausi HMV-yrityksillä ja Viestintävirasto puuttuu hinnoitteluun

¹⁶ Laajakaistateknologiaan investointi helpommaksi – Neelie Kroesin poliittinen julkilausuma 12.7.2012, MEMO/12/554

jälkikäteen ja yleensä vain tapauskohtaisesti. Viestintävirasto käy kuitenkin läpi kaikkien säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun vuosittain (ns. vuosivalvonta). Jälkikäteinen valvonta voi johtaa siihen, että HVM-yritys hinnoittelee tuotteensa säänneltyä hintatasoa korkeammalle ja kilpailija joutuu aloittamaan viranomaisprosessin saadakseen tarvitsemansa tuotteet säännellyllä hinnalla. Jos säänneltyä tasoa korkeammat hinnat ovat aiheuttaneet kilpailijalle vahinkoa, sen on vaadittava HVM-yritykseltä vahingonkorvauksia ja mahdollisesti nostettava vahingonkorvauskanne käräjäoikeudessa. Etukäteen asetettavat hintakatot voivat tässä suhteessa tehostaa sääntelyä, sillä hintakaton avulla säännelty hintataso tulee sovellettavaksi suoraan HVM-päätöksen nojalla.

Hintasääntelyn avulla voidaan saada aikaan pysyviä kilpailuolosuhteita parantavia muutoksia silloin, kun sääntely mahdollistaa uusien yritysten tulon markkinoille ja aidon verkkokilpailun syntymisen. Markkinoille tuloa ja verkkokilpailua edistäviä sääntelykeinoja on käsitelty edellä.

Sääntelyn tehokkuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös sääntelyn kustannukset suhteessa sillä saavutettavaan kilpailuhyötyyn. Kustannuksia voi syntyä esimerkiksi sääntelyn pohjaksi tarvittavien tietojen keräämisestä ja tiedonkeruun tueksi tarvittavista tietojärjestelmistä, hinnoittelumallin luomisesta, viranomaisten valvontatoimenpiteistä sekä sääntelyyn liittyvistä viranomais- ja tuomioistuininprosesseista. Sääntelykustannuksia aiheutuu viranomaisille, HVM-yrityksille ja kilpailijoille.

Sääntely on tehokasta, jos sääntelyn kustannukset ovat pienemmät kuin sääntelyn avulla kuluttajille kanavoituvat edut. Kuluttajaetuja ovat paitsi paremmat hinnat, myös parempi palveluiden saatavuus, laatu ja valikoima. Sääntelyn kustannuksia arvioitaessa yksi lähtökohta on verrata ehdotetun uuden sääntelyn kustannuksia nykyisen sääntelymallin kustannuksiin ja arvioida, voidaanko mahdollisesti lisääntyneillä kustannuksilla saavuttaa enemmän kuluttajille kanavoituvia etuja tai voidaanko nykyiset kuluttajaedut turvata vähemmän kustannuksia aiheuttavalla sääntelyllä.

4. Hinnoittelumenetelmien kilpailuvaikutuksista

4.1. Kustannussuuntautunut hinnoittelu

Kustannussuuntautunutta hinnoittelua voidaan arvioida useiden eri laskentamallien avulla. Eri laskentamenetelmät voivat johtaa hyvinkin erilaisiin lopputuloksiin, mistä johtuen myös kustannussuuntautunut hintataso voi vaihdella merkittävästi valitusta laskentamallista riippuen. Tästä syystä myös kustannussuuntautuneen hinnoittelun valvontamallien kilpailuvaikutukset voivat olla merkittävästi erilaisia eri mallien kesken.

Yleisesti ottaen kaikilla kustannussuuntautuneilla hinnoittelumalleilla voidaan estää kilpailuoikeudessa kielletyksi katsottu ylihinnoittelu. Yleisessä kilpailuoikeudessa kielletystä ylihinnoittelusta voi olla kyse yleensä vain silloin, jos hinnat ovat selkeästi kustannuksia korkeammat. Tällöin kyse voi olla määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen United Brands –tapauksessa (asia 27/76) vahvistaman käytännön mukaan kohtuutonta hinnoittelua tutkitaan kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan sitä, onko hyödykkeen tosiasiallisten kustannusten ja siitä tosiasiallisesti pyydetyn hinnan välillä kohtuuton epäsuhta, ja jos näin on, toisessa vaiheessa tutkitaan, onko hinta asetettu kohtuuttomaksi joko absoluuttisella tasolla tai suhteessa kilpaileviin tuotteisiin. Arvioinnissa otetaan huomioon myös muut kuin kustannuksista riippuvat tekijät, esimerkiksi tuotteen kysyntään vaikuttavat seikat sekä tuotteen tai palvelun tuottama aineeton lisäarvo. Käytännössä kilpailuviranomaiset

puuttuvat hyvin harvoin ylihinnointeluun yleisen kilpailuoikeuden nojalla. Esimerkiksi Kilpailuviraston puuttumiskynnys ylittyy vain tilanteessa, jossa hinnankorotus on räikeä ja ennakoimaton tai jos kyseessä on hintaruuvi.

Telepuolella hinnoittelun valvonta on perustunut Suomessa kunkin säännellyn operaattorin olemassa olevaan verkkoon ja siitä aiheutuneisiin kustannuksiin. Verkko-omaisuus on arvostettu jälleenhankintahintaan ja kohtuullinen tuotto on määritetty WACC-mallin avulla. Viestintäviraston aikaisemman linjan mukaan jälleenhankintahintaa laskettaessa voitiin huomioida vain ne verkon osat, joita ei ole kirjanpidossa kokonaan poistettu. Korkein hallinto-oikeus on 27.7.2012 antamassaan päätöksessä (KHO:2012:58) todennut, että sekä poistoja että tuottoa on laskettava koko sille verkon osalle, joka on edelleen käytössä ja HMV-päätöksellä asetetun vuokrausvelvollisuuden kohteena.

Ehdotettu TYK 23 § mahdollistaa teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvan hintasääntelyn. Tehokkaan toiminnan kustannusten määrittämisessä käytettävää menetelmää ei ole ehdotuksessa yksilöity, vaan mallin ja siihen sisältyvien yksittäisten parametrien valinta on jätetty sääntelyviranomaiselle.

Teoreettiset valvontamallit voivat lisätä sääntelyn läpinäkyvyyttä. Kun sääntelyä ei perusteta yksinomaan HMV-yrityksen liikesalaisuustietoihin, myös muut markkinatoimijat voivat saada paremman käsityksen valvontamallin yksityiskohdista ja soveltamisesta.¹⁷

Yksi mahdollinen vaihtoehto on LRIC-malli, jota on kuvattu tarkemmin edellä kohdassa 2.1. LRIC-mallin ja muiden vastaavien teoreettisten laskentamallien käyttöönotto vaatii runsaasti panostusta sekä valvovalta viranomaiselta että valvonnan kohteena olevilta teleyrityksiltä. Suomessa teoreettisten mallien erityishaasteena on hintasääntelyn kohteena olevien teleyritysten suuri määrä etenkin kiinteän verkon markkinoilla. Ennen kustannusten teoreettiseen mallintamiseen siirtymistä tuleekin varmistua siitä, että mallin avulla saavutettavat tehokkuushyödyt ylittävät lisääntyvät sääntelykustannukset.

Ilman kilpailupainetta toimivalla yrityksellä ei ole tarvetta tehostaa toimintaansa ja tämän vuoksi on katsottu, että HMV-operaattorin omiin kustannuksiin perustuva sääntely ei kaikissa tilanteissa johda kilpailijoiden markkinoiden hintatasoon. Teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuva hinnoittelun valvontamalli saattaa johtaa yrityksen toteutuneet kustannukset alittavaan hintatasoon. Tällöin sääntelyn keinoin HMV-yritys pakotetaan tehostamaan toimintaansa. Vaatimuksen toiminnan tehostamisesta tulee olla tietoinen sääntelyvalinta ja se tulee asettaa läpinäkyvästi, jotta tavoitteen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta voidaan oikealla tavalla arvioida jo velvoitetta asetettaessa.

Toiminnan tehostaminen vaatii aikaa, minkä vuoksi tehokkaaseen hintatasoon tulee siirtyä asteittain riittävän siirtymäajan puitteissa (ns. *glide path*). Teletoiminnassa tehokkuushyödyt pystytään usein saavuttamaan volyyymi- ja monituote-etujen kautta, minkä vuoksi tehostamistavoitteet voivat johtaa markkinoiden keskittymiseen. Näin ollen säänneltyjen tukutuotteiden markkinoilla asetetut tehostamistavoitteet voivat heijastua laajempaan markkinarakenteen muutoksena. Markkinoiden keskittymistä, joka tuo mukanaan tehokkuushyötyjä, pidetään yleensä kilpailuoikeudessa hyväksyttävänä. Markkinoiden kilpailua rajoittavaan keskittymiseen voidaan puuttua yrityskauppavalvonnan avulla.

¹⁷ Esimerkiksi Digitan hinnoittelua koskevassa tapauksessa (KHO 7.5.2012, taltio 1115) hinnoittelun valvonnan perusteena olleet jälleenhankintahinnan määrittämiseen vaikuttaneet selvitykset katsottiin Digitan liikesalaisuuksiksi, joita ei luovutettu asianosaisen asemassa olleille kilpailijoille.

Kaikissa kustannuksiin perustuvissa hintasääntelymalleissa on otettava kantaa tapaan, jolla sääntelyn kohteena olevan verkon tai sen osan arvo määritetään. Verkon arvo vaikuttaa suoraan sekä poistokustannusten että kohtuullisen tuoton laskemiseen. Keskeisimmät verkon arvostustavat ovat alkuperäinen hankintakustannus tai verkon kirjanpitoarvo, verkon jälleenhankintahinta tai verkon markkinahinta, eli hinta, joka verkosta saataisiin jos se myytäisiin ulkopuoliselle toimijalle.

Historiallisiin kustannuksiin perustuva malli luo HVM-yritykselle vain heikkoja kannusteita tehostaa toimintaansa ja vähentää kustannuksia, sillä kustannusten väheneminen johtaa suoraan säännellyn hinnan alenemiseen. Lisäksi historiallisiin hankintahintoihin perustuva malli voi antaa kansantalouden kokonaistehokkuuden kannalta vääriä signaaleja jo olemassa olevien verkkojen käyttöön tai uusien verkkoinvestointien tekemiseen. Toisaalta historiallisiin kustannuksiin perustuva malli estää HVM-yritystä ylihinnottelemasta tuotteita tai palveluita, mutta takaa samalla yritykselle korvauksen kaikista palvelun tuottamisen aiheuttamista kustannuksista ja investoinneista. Ruotsin sääntelyviranomaisen PTS on katsonut, että historiallisiin kustannuksiin pohjautuva hintasääntely soveltuu niille markkinoille, jossa kilpailevien verkkojen rakentaminen ei ole todennäköistä.¹⁸ Suomessa hinnoittelun valvonnan sitominen kirjanpitoarvoihin ei ole korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen (KHO:2012:58) mukaan mahdollista, jos kirjanpitoarvojen käyttäminen johtaisi siihen, että teleyritys ei voi saada tuottoa tai laskea poistoja koko käytössä olevalle verkolle.

Muun muassa BEREC on todennut, että jälleenhankintahintoihin perustuva ennakoiva hintasääntely kannustaa uusia operaattoreita rakentamaan omat verkkonsa ja käyttämään omaa verkkoaan infrastruktuurikilpailussa silloin, kun se on taloudellisesti järkevää. Verkon jälleenhankintahintaan perustuva hinnoittelun valvonta johtaa hintatasoon, joka vastaisi verkon rakentamisesta sääntelyhetkellä aiheutuvia kustannuksia. Jälleenhankintahintoihin pohjautuvat pitkän aikavälin keskimääräisten lisäkustannusten on katsottu parhaiten jäljittelevän kilpailullisen markkinan hintatasoa.¹⁹ Komissaari Kroes on esittänyt, että metallijohtimisten tilaajayhteysverkkojen jälleenhankintahinnat tulisi laskea korvaavan nykyteknologian (modern equivalent asset) eli valokuituverkon perusteella. Uusien verkkojen hintoja säänneltäessä tulisi huomioida investointiriskit tähtäämällä tällaisen infrastruktuurin todellisia kustannuksia vastaaviin hintoihin silloinkin, kun kustannukset saattavat pienentyä tulevaisuudessa.²⁰

4.2. Retail Minus

Retail minus hinnoittelulla pyritään ensisijassa estämään hintaruuvien käyttöä. Hintaruuvi on yksi kilpailuoikeudessa kielletty määräävän markkina-aseman väärinkäytön muoto. Hintaruuvilla tarkoitetaan tilannetta, jossa määräävässä asemassa olevan vertikaalisesti integroituneen yrityksen tukkuhinnan ja vähittäishinnan väliin jäävä marginaali on joko negatiivinen tai niin pieni, ettei yhtä tehokas kilpailija voi saavuttaa tavanomaisena pidettyä voittoa markkinoilla. Määrävässä asemassa oleva yritys voi toteuttaa hintaruuvien joko korottamalla kilpailijoilta perimänsä tukku tuotteen hintaa tai alentamalla omaa loppuasiakashintaansa. Näin yritys voi kaventaa kilpailijoiden katemarginaalin tasolle, joka vaikeuttaa tai jopa kokonaan estää kilpailijoiden toiminnan vähittäismarkkinoilla.

Kilpailuoikeudellisessa tapauskäytännössä on katsottu, että määrävässä asemassa olevan yrityksen tukku- ja vähittäishinnan väliin jäävä katemarginaali on riittävä, jos se kattaa

¹⁸ Linkki PTS M16

¹⁹ Pricing Methodologies for Unbundled Access to the Local Loop, Europe Economics 2004

²⁰ Laajakaistateknologiaan investointi helpommaksi – Neelie Kroesin poliittinen julkilausuma 12.7.2012, MEMO/12/554

määrävssä asemassa olevalle yritykselle vähittäistuotteesta aiheutuvat pitkän aikavälin keskimääräiset lisäkustannukset (*Long Run Average Incremental Cost, LRAIC*). Jos määrävssä asemassa oleva yritys ei kata pitkän aikavälin keskimääräisiä lisäkustannuksia, se on merkki siitä, että yritys ei saa takaisin kaikkia kyseisen hyödykkeen tai palvelun tuottamiseen liittyviä kiinteitä kustannuksia ja että yhtä tehokkaasti toimiva kilpailija saatettaisiin sulkea markkinoilta. Hintaruuvilaskelman LRAIC-kustannusten määrittämisestä on käsitelty laajasti esimerkiksi Komission Telefónica – päätöksessä (COMP/38.784).

Retail minus hinnoittelun on katsottu soveltuvan tukkuhintojen sääntelyyn, jos vähittäistuotteiden hinnat, joihin tukkuhinnoittelu sidotaan, ovat kilpailullisella tasolla. Vähittäishintojen tulee kohdata kilpailua joko HMV-yritykseltä tukku tuotteita vuokraavien kilpailevien toimijoiden tarjoamien vähittäistuotteiden tai kilpailevilla tekniikoilla toteutettujen tuotteiden taholta. Lisäksi vähittäistuotteiden sidonnasta ja tuotepaketeista johtuvat ongelmaton ratkaistava. Telemarkkinoilla on yleisesti tarjolla tuotepaketteja, jotka sisältävät sekä säänneltyjen tukku tuotteiden avulla tuotettuja palveluita että muita, sääntelyn ulkopuolella olevia palveluita. Esimerkiksi kiinteän verkon laajakaistaliittymiä myydään yhdessä mobiililaajakaistan ja IPTV-palveluiden kanssa.²¹

Retail minus hinnoittelua sovellettaessa on ratkaistava useita yksityiskohtaisia kysymyksiä liittyen relevantin vähittäishinnan ja kustannusmarginaalin määrittämiseen. Kilpailuvirasto on laajakaistamarkkinoita koskevissa tapauksissaan perustanut hintaruuvilaskelmansa määrävssä asemassa olevan yrityksen tukku- ja vähittäisasiakkailta perimille todellisille hinnoille, joissa on otettu huomioon tarjoushinnat ja alennukset. Katelaskelman periaatteita on kuvattu tarkemmin Kilpailuviraston hintaruuvia koskevassa muistiossa 3.9.2009, joka perustuu Elisa Oyj:n laajakaistaliittymien hinnoittelua koskevaan päätökseen (19.5.2009, Dnro 529/61/03 ym).

Elisan laajakaistapalveluiden hinnoittelua koskevassa tapauksessa oli kyse Elisan kilpailijoilleen tarjoamien DSL-tukkupalveluiden sekä loppuasiakkaille tarjoamien laajakaistapalveluiden välisestä hintaruuvista. Kilpailuviraston hintaruuviarvion perustana oleva katelaskelma lähti liikkeelle Elisan omaan käyttöön ottamien tukku tuotteiden hinnoista, joissa oli huomioitu Elisan oman palveluoperaattorin saamat alennukset. Myös loppuasiakkaille tarjottujen laajakaistapalveluiden hinnoissa huomioitiin tarjoushinnat ja alennukset. Loppuasiakkaalta perittyinä tuloina otettiin lukuun laajakaistapalvelusta saatujen tulojen lisäksi myös yleensä liittymien mukana myytävien lisäarvopalveluiden, kuten tietoturvan ja päätelaitteen tulot. Laajakaistaliittymien kuukausittainen kate laskettiin liittymien eri nopeusluokkien painotettuna keskiarvona.

Pelkkien muuttuvien kustannusten perusteella arvioituna Elisan soveltama hinnoittelu ei ole täyttänyt hintaruuvun tunnusmerkkejä joitakin yksittäisiä liittymänopeuksia ja ajankohtia lukuun ottamatta. Hintaruuvun olemassaolo on siten ollut pitkälti riippuvaista muun muassa kertaluontoisten menojen kuoletusajasta. Kertaluontoisten tulojen ja menojen jaksotusaika on lähtökohtaisesti asiakkaan keskimääräinen pitoaika toimivilla kilpailullisilla markkinoilla. Laajakaistaliittymiä koskevassa arvioinnissa Kilpailuvirasto on käyttänyt 36 kuukauden ajanjaksoa, mutta todennut, ettei ole poissuljettua, että jossakin toisissa olosuhteissa kuoletusaika voisi olla lyhyempi. Jos yritys käyttää määrävää markkina-asemaansa väärin estämällä tai merkittävästi haittaamalla kilpailijoiden toimintaa, yrityksen keskimääräinen asiakkaan pitoaika on tämän menettelyn seurauksena pidempi kuin

²¹ Eircom's next-generation access products, Pricing principles and methodologies, Oxera 2012

mitä se olisi toimivilla kilpailullisilla markkinoilla. Tällöin katelaskelmassa voidaan pitoaikana käyttää todellista pitoaikaa lyhyempää, kohtuulliseksi katsottua aikaa. Laskelmassa käytettyyn pitoikaan on vaikuttanut myös se, että laajakaistamarkkinat ovat olleet voimakkaan kasvun vaiheessa.

Retail minus hinnoittelun tulisi olla johdonmukaista tarjontaketjun kaikilla tasoilla. Riittävä katemarginaali tulee jäädä paitsi tukku tuotteen ja vähittäistuotteen välille, myös eri tukku tuotteiden välille. Jos esimerkiksi laajakaistatukku tuotteen ja tilaajayhteyden hintojen väliin ei jää riittävää marginaalia, kilpailijoiden markkinoille pääsy voi vaikeutua ja verkkokilpailun kehittyminen hidastua.²²

Etukäteen toteutettavassa hintaruuviarvioinnissa ja retail minus -hinnoittelussa on otettava kantaa siihen, miten HMV-yritys voi toteuttaa tarjouskampanjoita, vastata kilpailuun ja tuoda markkinoille uusia vähittäistuotteita. Vähittäismarkkinoiden hinnoittelun jäykistyminen vähentää kilpailua ja voi johtaa kuluttajille epäedulliseen hintakehitykseen.

4.3. Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu

Hinnoittelumalli, jossa osa yrityksistä veloitetaan soveltamaan samaa hintatasoa kuin markkinajohtaja, voi soveltua pienempien HMV-yritysten sääntelyyn erityisesti sellaisilla markkinoilla, jossa hinnoittelu on vastavuoroista. Hinnoittelumallin käyttö johtaa yhtenäiseen hinnoitteluun koko markkinalla. Käytännössä mallia voitaisiin soveltaa esimerkiksi yhteenliittämistuotteiden hinnoittelussa niin, että suurimmille operaattoreille määriteltäisiin kustannussuuntautunut hinta ja pienemmät yritykset ohjattaisiin noudattamaan samaa hintatasoa. Käytännössä yhteenliittämishinnat ovat jo nyt samalla tasolla eri operaattoreiden välillä.

Malli saattaa johtaa joidenkin yritysten osalta näiden omat kustannukset alittavaan hintatasoon. Tällöin yritys pakotetaan tehostamaan toimintaansa. Tilanne on sama kuin teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvassa hinnoittelumallissa.

Hinnoittelumallin soveltaminen markkinoilla, jossa yritysten toimintaolosuhteissa on merkityksellisiä eroja, joihin HMV-yritys ei voi vaikuttaa, voi johtaa joko siihen, että säännelty yritys voi periä tehokkaan toiminnan kustannukset ylittävää hintaa tai toisaalta epärealistisiin tehostamistavoitteisiin.

4.4. Hintavertailu

Hintavertailuun perustuvissa mallien kilpailuvaikutukset riippuvat siitä, mitkä hinnat vertailun pohjaksi otetaan. Hintavertailu soveltuu parhaiten sellaisille markkinoille, joille on saatavissa kilpailullinen vertailuhintataso. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa rinnakkaisella maantieteellisellä alueella kyseisen tuotteen markkinat ovat kilpailulliset ja olosuhteet vertailtavien markkinoiden välillä ovat riittävän samanlaiset. Sen sijaan hintasääntelyä ei ole perustetta sitoa muilla markkinoilla perittyihin monopolihintoihin.

Hintojen tai niiden perusteena olevien kustannusten vertailuun perustuvien mallien ongelmana on se, miten hyvin ne todellisuudessa soveltuvat erikokoisten ja erilaisissa olosuhteissa toimivien verkko-operaattorien hintojen asettamiseen. Erityisesti kansainvälisiä vertailutietoja käytettäessä on huomioitava eri maiden väliset erot muun muassa väestö- ja asiakasmäärissä ja -tiheydessä, maantieteellisissä olosuhteissa, palkka- ja kustannustasossa, kulutustottumuksissa ja matkaviestinverkkojen osalta myös

²² Ibid.

toimilupaan liittyvissä maksuissa.²³ Jos säännellyn tuotteen hintataso määritetään vertailutietojen perusteella, tulee varmistua, ettei säännellyille yrityksille aseteta Suomen oloihin nähden epärealistisia tehostamistavoitteita.

Ne tukkutuotteet, joita Suomessa säännellään, ovat HMV-sääntelyn alaisina yleensä kaikissa EU-maissa, eikä niille löydy kilpailullista vertailumarkkinaa. Jos hintavertailu perustetaan säänneltyihin hintoihin, tulee selvittää, mihin sääntelymenetelmiin kunkin vertailumaan hintataso perustuu. Hintavertailu perustaminen toisiin hintavertailun avulla määriteltyihin hintoihin voi johtaa kehäpäätelmään.

Komissio on suositellut hintavertailujen (benchmarking) käyttöä LRIC-hinnoittelun vaihtoehtona laskevan liikenteen maksuja koskevassa suosituksessaan.²⁴ Komissio toteaa, että ne sääntelyviranomaiset, joilla ei ole resursseja ottaa käyttöön LRIC-hintasääntelymallia, voivat säännellä hintoja vaihtoehtoisten mallien, esimerkiksi hintavertailun perusteella. Hintavertailuun perustuvat hintakatot eivät saisi olla korkeampia kuin suositeltua kustannuslaskentamenetelmää käyttävien kansallisten viranomaisten asettamien enimmäiskohdeverkkomaksujen keskiarvo.

4.5. Hintakatto

Hintakatto tarkoittaa säänneltyjen tuotteiden korkeimman sallitun hinnan määräämistä etukäteen. Hintakatto asetetaan jonkin edellä käsitellyn hinnoittelun valvontamenetelmän avulla. Tässä yhteydessä arvioidaan niitä kilpailuvaikutuksia, jotka johtuvat hintakaton asettamisesta ex ante verrattuna tilanteeseen, jossa säännellyn tuotteen hinnan asettaminen jää HMV-yrityksen omalle vastuulle ja valvonta tapahtuu jälkikäteenä ex post valvontana.

Komissio ajaa voimakkaasti hintakattosääntelyä tilaajayhteysmarkkinoille. Komissio on huomauttanut Suomelle, ettei Viestintäviraston tilaajayhteysmarkkinoille ehdottama sääntely²⁵, jossa valokuitutilaajayhteisille asetetaan vain kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskeva velvoite mutta ei hintakattoa, ole riittävä. Komissio on todennut, että ilman asianmukaista hintakattosääntelyä HMV-yritykset pystyvät veloittamaan käyttöoikeuksista liian suuria summia. Puuttuva hintakattosääntely voi viivästyttää kilpailijoiden markkinoille tuloa huomattavasti, jos ne joutuvat turvautumaan riitojenratkaisumenettelyyn tai odottamaan Viestintäviraston toimia hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden varmistamisessa. Komissio huomauttaa, että hintojen asettamista kustannuslähtöiselle tasolle voidaan ylihinnottelutapauksissa yleensä pitää ainoana soveltuvana ja tehokkaimpana korjaavana toimenä. Hintakattojen puute voi myös aiheuttaa kilpailijoille varmuusvajetta, kun hinnat ovat epävakaita ja HMV-yritysten päätösten varassa.²⁶

Hinnoitteluvastuun jääminen HMV-yritykselle tarkoittaa sitä, että Viestintävirasto puuttuu hinnoitteluun tarvittaessa jälkikäteen, joko omasta aloitteestaan tai kilpailijan tekemän toimenpidepyynnön perusteella. Jälkikäteisessä valvontamallissa HMV-yritys voi periä säännellyistä tuotteista väliaikaisesti ylihintaa, mikä puolestaan voi hidastaa kilpailijoiden markkinoille pääsyä. Viestintävirastolla on viestintämarkkinalain 126.2 §:n mukaan velvollisuus käsitellä teleyritysten väliset riita-asiat neljän kuukauden kuluessa. Lisäksi

²³ Telecommunications Regulation Handbook 2011

²⁴ Komission suositus kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa 7.5. 2009 (2009/396/EY)

²⁵ Viestintäviraston päätösluonnokset 15.2.2012 huomattavasta markkinavoimasta kiinteään verkkoon pääsyn tukku markkinoilla

²⁶ Komission päätös 18.6.2012, tapaukset FI/2012/1328-1329

Viestintäviraston päätöstä tulee viestintämarkkinalain 127.1 §:n mukaan noudattaa muutoksenhausta huolimatta. Päätösten välitön täytäntöönpano yhdistettynä valitusten nopeaan käsittelyyn lieventää jälkikäteisestä sääntelystä mahdollisesti tulevia kilpailuongelmia.

Hintakatto lisää sääntelyn ennakoitavuutta. Hintakatto on myös läpinäkyvä ja se edistää hinnoittelun syrjimättömyyttä. Hintakatto tuo kaikille markkinatoimijoille varmuuden säänneltyjen tuotteiden hintatasosta. Päätös markkinoille tulosta tai investoinneista on helpompi tehdä, kun tukku tuotteen korkein sallittu hinta on etukäteen tiedossa. Verkkoinvestointien osalta hintakatto voi toisaalta myös lisätä regulaatoriskiä, jos on odotettavissa, että sääntelyjakson jälkeen hintakattoa merkittävästi muutetaan.

Hintakattosääntely siirtää vastuun hintojen asettamisesta viranomaiselle. Jälkikäteisessä valvontamallissa HMV-yritys on vastuussa vahingosta, jonka se aiheuttaa toiselle teleyritykselle HMV-velvoitteen vastaisella hinnoittelulla. Vahingonkorvaus käsittää korvauksen kuluista, hinnanerosta sekä muusta välittömästä taloudellisesta vahingosta.²⁷ Etukäteisessä hintakattosääntelyssä mahdollinen vahingonkorvausvastuu väärästä hinnoittelumallin soveltamisesta siirtyy viranomaiselle.²⁸

Hintakattojen asettaminen voi jäykistää tukku tuotteiden tarjontaa ja hinnoittelua, jos teleyritys tarvitsee viranomaisen hyväksynnän ja viranomaisen etukäteen määrittämän hinnan kaikille säännellyllä tukkumarkkinoilla tarjoamilleen tuotteille. Tuotevarioinnin estyminen tukkumarkkinoilla voi heijastua vähittäismarkkinoille ja jopa rajoittaa vähittäismarkkinoilla käytävää kilpailua. Jotta tältä vältytään, hintakatto tulisi asettaa niin, ettei se estä uusien tuotteiden kehittämistä ja tarjoamista. TYK 23 §:n sanamuoto ei näytä estävän HMV-yritystä tarjoamasta myös muita tukku tuotteita kuin niitä, jotka ovat hintakattosääntelyn kohteena.

Etukäteen määritelty hintakatto estää HMV-yritystä muuttamasta hintojaan HMV-päätöksen voimassaoloaikana, vaikka hinnan muutokselle olisi perusteltu syy. Perusteltu syy voi johtua esimerkiksi merkittävästä kustannustason muutoksesta. Tällöin HMV-yritys voi pyytää Viestintävirastolta HMV-päätöksen muuttamista.²⁹ Kustannustason muutoksesta johtuvaa riskiä voidaan pienentää sitomalla hintakatto yleiseen kustannusindeksiin tai ottamalla käyttöön muu säännöllinen hintakaton tarkistusmekanismi. Jos hintakatto määritellään vähittäishintojen perusteella, tulee varmistua siitä, ettei tukkumarkkinoiden hintakatto estä vähittäismarkkinoilla käytävää hintakilpailua.

Hintakaton vaikutus sääntelyn kustannuksiin on kaksitahoinen. Hintakatto poistaa jälkikäteisen hinnoittelun valvonnan tarpeen ja siihen liittyvät prosessit. Toisaalta valvonnan kustannukset voivat ainakin alkuvaiheessa lisääntyä, kun Viestintäviraston on määriteltävä kustannussuuntautunut, vähittäishintoihin perustuva tai muu vastaava hintataso etukäteen kaikille niille yrityksille, joille hintakatto asetetaan. Valitusprosessit siirtyvät koskemaan itse hintakaton asettamispäätöstä.

²⁷ Viestintämarkkinalain 138 §

²⁸ Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §. Tässä selvityksessä ei oteta kantaa siihen, missä olosuhteissa viranomaisen korvausvastuu vahingonkorvauslain nojalla toteutuu.

²⁹ TYK 3 osan 4 §:n mukaan Viestintäviraston on muutettava HMV-päätöstä, jos markkinoilla tapahtuu merkityksellisiä muutoksia. HMV-päätösten muuttamisessa on noudatettava samaa prosessia kuin HMV-päätösten tekemisessä muutoinkin.

5. Yhteenveto

Viestintävirastolle on lakiluonnoksessa annettu laaja toimivalta valita parhaaksi katsomansa sääntelymenetelmä. Kuten TYK 23.4 §:ssä on edellytetty, Viestintäviraston tulee sääntelymallia valitessaan ja mallin yksityiskohtia määritellessään kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittu malli edistää viestintämarkkinoiden tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta, tuottaa hyötyä viestintäpalvelujen käyttäjille, on kohtuullisessa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin, kannustaa yritystä investointeihin tulevaisuudessa ja sallii kohtuullisen tuoton säänneltyyn toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Nämä tavoitteet ovat osittain keskenään ristiriidassa ja kilpailua edistävä hintasääntely vaatii tasapainoilua eri tavoitteiden välillä.

Viestintävirastolle ehdotettu aiempaa selvästi laajempi toimivalta asettaa tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan hinnotteluvälitteitä vähentää sääntelyn ennakoitavuutta ja lisää näin regulaatoriskin verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sääntelyn ennakoitavuuden turvaaminen ja sääntelyriskin pienentäminen edellyttää, että valittua hintasääntelymallia sovelletaan pitkäjänteisesti, muutoksia tehdään vain painavasta syystä ja malliin tehtävät muutokset valmistellaan avoimesti riittävän pitkän siirtymäajan puitteissa. Viestintäviraston tilaajayhteisöjen vakioitujen komponenttien määrittelyssä käytetty työryhmätyöskentely on yksi esimerkki avoimesta sääntelymallin kehittämisestä. Sääntelyriskin pienentäminen edellyttää myös, että Viestintäviraston hinnoittelun valvonnan menetelmät ovat tuomioistuINVALVONNAN alaisia.

Telepalveluiden käyttäjät hyötyvät markkinoiden lisääntyvästä kilpailusta. Kilpaillut markkinat lisäävät kuluttajien ylijäämää, jolla tarkoitetaan muun muassa alhaisempia hintoja, suurempaa tuotevalikoimaa ja parempaa laatua. Hintasääntelyn avulla voidaan estää ylihinnottelu tukkutasolla ja edesauttaa kilpailun lisääntymistä, mikä puolestaan vaikuttaa vähittäishintoihin. Tukku tuotteiden rationaalinen hintasääntely edistää myös laatu kilpailua lisäämällä kilpailua vähittäismarkkinoilla ja luomalla investointikannusteita.

Investoinneilla on keskeinen merkitys paitsi kestävästä verkkokilpailun syntymisestä, myös kuluttajille tarjottavien palveluiden saatavuuden ja laadun kannalta. Hintasääntelyn ei pidä estää investointeja millään säännellyllä markkinalla. Investointikannustetta arvioitaessa huomioon on otettava sekä HVM-yrityksen että kilpailevien toimijoiden investoinnit. Tukku tuotteen hintasääntelyllä voi olla heijastusvaikutuksia myös lähimarkkinoilla tehtävien verkkoinvestointien kannattavuuteen ja tätä kautta sääntelyllä voidaan vaikuttaa toimialan investointihalukkuuteen säänneltyä markkinaa laajemmin.

Kaikilla kustannussuuntautuneilla hinnoittelumalleilla voidaan estää kilpailuoikeudessa kielletty ylihinnottelu. Jälleenhankintahintojen käyttäminen kustannusten laskennan pohjana luo yleensä tehokkaan "osta tai rakenna" kannustimen. Ennen suurta panostusta vaativien teoreettisen tehokkaan toimijan kustannuksiin perustuvien kustannusmalleihin siirtymistä on varmistettava, että malleilla saavutettavat tehokkuushyödyt ylittävät lisääntyneet sääntelykustannukset.

Retail minus –hinnoittelumallit soveltuvat tukku tuotteiden sääntelyyn silloin, kun hintaruuvien estäminen on keskeistä. Mallin soveltaminen edellyttää, että vähittäishinnat ovat kilpailullisella tasolla ja että vähittäishintojen paketointiin liittyvät ongelmat voidaan ratkaista. Mallia luotaessa on myös varmistettava, ettei vähittäismarkkinoiden hinnoittelu jäykisty. Näiden edellytysten täyttyessä retail minus –mallia voidaan pitää tehokkaana tukkuhintojen valvontamallina. Täysin uuden valvontamallin käyttöönotto vaatii resursseja sekä viranomaisilta että teleyrityksiltä, mikä lisää regulaatiokustannuksia.

Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu ja hintavertailu ovat muihin selvityksessä arvioituihin malleihin verrattuna melko yksinkertaisia toteuttaa ja ne vaativat vain vähän viranomaisresursseja. Vaikutuksiltaan ne voivat kuitenkin johtaa yhtä ankaraan lopputulokseen valvottavan yrityksen kannalta kuin muutkin mallit. Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu johtaa yhtenäiseen hintatasoon koko markkinalla ja malli soveltuukin parhaiten vastavuoroisesti hinnoiteltujen tuotteiden kuten yhteenliittämisen hinnoittelun valvontaan. Hintavertailua käytettäessä vertailtavien markkinoiden ja tuotteiden valinnalla on suuri merkitys. Kumpikaan malli ei perustu säänneltävän yrityksen kustannuksiin ja mallit voivat johtaa yrityksen kustannustason alittaviin hintoihin.

Jos valittu hinnoittelumalli johtaa säännellyn yrityksen toteutuneen kustannustason alittaviin hintoihin, yritykselle asetetaan joko suora tai epäsuora tehostamisvelvoite. Tehostamisvelvoitteen tulisi olla tietoinen sääntelyvalinta, jotta sen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta voidaan oikealla tavalla arvioida jo velvoitetta asetettaessa. Tehostamistavoitteelle tulee antaa kohtuullinen siirtymäaika. Koska teletoiminnan tehostuminen syntyy usein mittakaavaetujen kautta, tehostamistavoitteiden asettaminen voi johtaa alan keskittymiseen.

Hintakatto lisää sääntelyn ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä ja se voi edistää hinnoittelun syrjimättömyyttä. Näin sillä voi olla markkinoille tuloa ja investointeja edistävä vaikutus. Toisaalta hintakatto voi myös jäykistää tukkuotteiden tarjontaa ja hinnoittelua tai estää perustellutkin hintojen muutokset, mikä voi rajoittaa kilpailua sekä tukku- että vähittäismarkkinoilla. Kilpailua rajoittavien vaikutusten lieventämiseksi mahdolliset hintakatot tulisi asettaa niin, etteivät ne estä hintakattosääntelyn ulkopuolella olevien tukkuotteiden tarjoamista ja että hintakattoon sisältyy joustava hintojen tarkistusmekanismi.

Yhteistä kaikille edellä käsitellyille hinnoittelumalleille on se, että niiden käytännön soveltamiseen liittyy useita yksityiskohtia, joilla voi olla merkittävä vaikutus säänneltyyn hintatasoon, markkinoille pääsyn kynnykseen ja investointihalukkuuteen. Suosittelemme, että ennen hinnoittelumallin ja sen yksityiskohtien valintaa Viestintävirasto tekee sovellettavasta hinnoittelumallista ja sen parametreista vaikutusarvioinnin, johon liittyy avoin markkinaosapuolten kuuleminen. Tämä arviointi voidaan tehdä esimerkiksi TYK III osan 1 luvun 4.3 §:ssä esitetyn vaikutusarvioinnin yhteydessä.