

10.2.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kirjaamo  
[Kirjaamo@mintc.fi](mailto:Kirjaamo@mintc.fi)

LVM/248/05/2012

## HMV-sääntelyä ja yhteenliittämistä koskevien säännösten tarkistaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt lausuntoa Tietoyhteiskuntakaaren valmisteluun liittyvästä huomattavan markkinavoiman (HMV) ja yhteenliittämistä koskevien velvoitteiden tarkistamisesta.

Elisa Oyj (Elisa) lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

### Yleistä

Tietoyhteiskuntakaarta valmistelevissa työryhmissä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa tietokuntayhteiskuntakaaren soveltamisalaan. Tämän vuoksi Elisa toteaa, että tietoyhteiskuntakaareen liittyvien lainsäädäntömuutosten kommentointi on vaikeaa, koska tiedossa ei ole, mikä on uuden lainsäädännön soveltamislaajuus kokonaisuudessaan.

### HMV-velvoitteiden sääntely

Huomattavan markkinavoiman sääntelyssä on ollut ongelmallista

- valvonnan linjausten muuttuminen olennaisesti eri aikoina
- tulkinta VML 84 §:n "*aiheutuneet kustannukset*"- kriteeristä sekä
- näkemuserot HMV-sääntelyn tavoitteista.

10.2.2012

### Valvonnan linjausten muuttuminen VML 84 §:n "aiheutuneet kustannukset" kriteerin perusteella

Nykyisessä VML 84 §:n tulkinnassa Viestintävirasto on vuoden 2001 jälkeen linjannut arviointiperiaatteissaan ja lukuisissa valvontatapauksissa, että kirjanpidon valinnat (erityisesti poistoajat ja siitä seuraava taseessa olevan verkon laajuus) eivät ole merkityksellisiä kustannussuuntautunutta hinnoittelua arvioitaessa.

Viestintävirasto arvioi hinnoittelulaskelmissa käytettäviä poistoajoja todellisten pitoajojen mukaan, eikä virasto ota arvioinnissaan kantaa kirjanpidossa käytettäviin, kirjanpitolain mukaisiin poistoajoihin.

Kustannussuuntautuneessa hinnoittelussa huomioon tulee ottaa verkon keskimääräinen todellinen pitoaika, mitä Paraisten Puhelin Oy ei laskelmassaan ole huomioinut.<sup>1</sup>

Uudemmissa arviointiperiaatteissa (muun muassa tilaajayhteyksiä koskeva arviointimuistio 14.12.2011) virasto onkin linjannut, että sitoutuneen pääoman ja poistojen tuoleekin nimenomaisesti vastata kirjanpidollista käsittelyä, koska tämä kuvastaa parhaiten lain tarkoittamia *aiheutuneita kustannuksia*. Huomattavaa on, että säännösperusta on näiden kahden täsmälleen päinvastaisen tulkinnan osalta ollut sama.

Viestintävirasto arvioi käyttöoikeustuotteiden hinnoittelun perusteena olevia poistokustannuksia kirjanpitoon kirjattujen poistojen suuruuden perusteella.<sup>2</sup>

Tällainen sääntelyn epä johdonmukaisuus ei voi olla hyväksyttävää alalla, jossa palveluiden tuottaminen perustuu pitkäjänteiseen verkkojen rakentamiseen, ylläpitoon ja uusimiseen. Merkillepantavaa on, että Viestintävirasto puolustelee nykyistä erittäin vahvaa kirjapitosidonnaisuuttaan omalla tulkinnallaan lain sanamuodosta. Muuta tukea tälle tulkinnalle ei ole saatavissa rahoitusteoriasta eikä muiden verkostoalojen sääntelykäytännöstä. Tästä syystä asia on selvennettävä lainsäädännöllisellä muutoksella.

### HMV-velvoitteiden tavoite

Viestintävirasto on oman, muista säännellyistä aloista olennaisesti poikkeavan kantansa tueksi erilaisissa kirjallisissa lausunnoissaan todennut, että HMV-hintavalvonnassa ei tarvitse huomioida VML:n yleisiä tavoitteita, kuten kannustetta investointeihin ja palveluiden laadullista kehittämistä. Tästä syystä velvoitteiden kohteen toimintaedellytykset saavat Viestintäviraston tulkinnan mukaan heikentyä, sen toiminnan jatkuvuus saa vaarantua eikä hintavalvonnassa tule ottaa huomioon pitkän aikavälin vaikutuksia investointikannusteeseen.

<sup>1</sup> Viestintäviraston päätös 26.10.2005 Paraisten Puhelimen tilaajayhteyshinnoittelusta, Viestintäviraston dnro 1361/933/2004

<sup>2</sup>

[http://www.ficora.fi/attachments/suomiry/63uzhfk6q/Viestintaviraston\\_arviointiperiaatteet\\_kayttooikeuden\\_luovuttamisen\\_hinnoittelusta.pdf](http://www.ficora.fi/attachments/suomiry/63uzhfk6q/Viestintaviraston_arviointiperiaatteet_kayttooikeuden_luovuttamisen_hinnoittelusta.pdf), s.7, viittauspäivä 3.2.2012

10.2.2012

Elisa näkee, että investointikannuste on todettu asianmukaisesti jo nykyisen lain esitöissä (HE 112/2002, korostus tässä):

*”Velvollisuutta asetettaessa tulisi 4 kohdan mukaan ottaa huomioon huomattavan markkina-voiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit. **Velvollisuuksia asetettaessa on otettava huomioon se, että teleyrityksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Teleyrityksellä tulee olla mahdollisuus saada tehdystä investoinnista kohtuullinen tuotto investoinnilla otettu riski huomioon ottaen. Yritystä ei saa rasittaa velvoitteilla, jotka vesittäisivät yrityksen mahdollisuudet taloudellisesti kannattavaan liiketoimintaan pitkällä aikavälillä.***

Koska Viestintävirasto ei huomioi hintavalvonnassaan VML:n perusteluja ja tulkitsee virheellisesti nykyistä lainsäädäntöä, asia tulee lainsäädännöllisesti ratkaista.

### Elisan esitykset HMOV-velvoitteita koskevan sääntelyn tarkentamiseksi

Elisa ehdottaa tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi, että HMOV-velvoitteita koskevaa säännöstä tai sen perusteluja täsmennetään Tietoyhteiskuntakaavassa seuraavasti:

- verkon omistajalla on oikeus pääoman tuottoon koko tuotannollisessa käytössä olevan verkon osalta
- kohtuullisen tuoton arvioimissa tulee huomioida verkon jälleenhankinta-arvo ja tekninen ajanmukaisuus sekä
- verkon omistajalla tulee olla kyky huolehtia verkon toimintavarmuudesta, laadusta ja kehitysinvestoinneista

Koska Elisa toimii HMOV-velvoitteiden alaisten tuotteiden ostajana ja myyjänä, Elisa ei kannata sääntelymallia, joka johtaisi erityisen korkeisiin hintoihin. Elisa näkee parhaaksi sääntelymallin, jossa:

- säännellyt hinnat takaavat sitoutuneen pääomille vaihtoehtoisinvestointeihin nähden riittävän tuoton omistajille,
- sääntely on tasapuolista ja ennustettavaa kaikille verkkoa omistaville teleyrityksille ja
- syntyy kestävää palvelu- ja verkkokilpailua.

10.2.2012

**Sääntelyn tarkkarajaisuus ja erityisesti arviointiperiaatteet**

Viestintävirastolle on annettu melko laajat toimivaltuudet HMOV-yritysten hinnoitteluvonnassa. Viestintävirasto käyttää näitä toimivaltuuksia erityisesti antaessaan hinnoittelupäätöksiä. Näiden toimintavaltuuksien, jotka vaikuttavat olennaisesti teleyritysten taloudellisiin velvoitteisiin ja markkinoihin, tulee olla tarkkarajaisia. On huomattava, että viestintäverkkojen rakentamisessa on kysymys pitkäkestoisesta ja merkittävästä taloudellisesta investoinnista, jolloin sääntelyn selkeys ja ennakoitavuus korostuvat.

Viestintävirasto käyttää osana HMOV-valvontaansa itse kehittämiään arviointiperiaatteita. Nämä arviointiperiaatteet eivät ole luonteeltaan juridisesti sitovia, mutta niiden tosiasiallinen sitovuus on osoittautunut erittäin merkittäväksi. Lähtökohtaisesti tällainen ohjaava toiminta on kannustettavaa ja parantaa valvonnan kohteiden kykyä sääntelyn ennustettavuuteen.

Tapa, jolla Viestintävirasto on käyttänyt arviointiperiaatteita päätöstensä pohjana, on kuitenkin ollut ongelmallista. Arviointiperiaateissa ei ole yhtäältä otettu kantaa miten niissä esitetyihin näkemyksiin soveltuvat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamukensuojaperiaate) ja toisaalta niissä ei ole otettu kantaa arviointiperiaatteiden soveltamisen vaikutuksiin markkinoihin tai kilpailuun. Kun hallintopäätöksiä perustellaan pääasiassa arviointiperiaateilla, ohitetaan kokonaan valvonnan perusteena olevan lainsäädännön tavoitteiden arviointi ja vaikutukset kilpailuun ja markkinoihin.

**Muille kuin teleyrityksille asetettavat pääsyoikeutta koskevat velvollisuudet**

Toimivat ja kehittyvät tietoliikenneyhteydet ovat olennaisia muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuuden ja yhteiskunnan tuottavuuden kannalta. Ennen kaikkea radioverkon tukiasemia on verkon kattavuuden ja toimivuuden kannalta sijoitettava myös muualle kuin teleyritysten hallinnassa oleviin rakennelmiin. Tällaisen sijoittamisen tulisi olla sallittua enintään haittaa vastaavalla korvauksella. Tämä on perusteltua jo pelkästään siitä syystä, että nämä televerkon osat palvelevat useimmissa tapauksissa kiinteistöiden asukkaita ja käyttäjiä.

Lainsäädäntöön tuleekin ottaa asiaa koskeva säännös.

**Yhteenliittäminen yleisten viestintäverkkojen yritysten välistä**

Säännelty yhteenliittäminen koskee yleisten viestintäverkkojen operaattorien välistä teknistä ja kaupallista yhteenliittämistä. Asia on todettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:2010:55, jossa käsittelyn yhteydessä on pyydetty myös Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua. Yhteenliittämisvelvoitteiden selventämiseksi tulisi tämä asia todeta nimenomaisesti lainsäädännössä.

10.2.2012

**IP-yhteenliittäminen**

IP-yhteenliittämistä on alustavasti esitetty uutena sääntelyn kohteena. Elisa ei ainaakaan tällä hetkellä näe minkälaisia, ja kenelle asetettuja velvoitteita IP-yhteenliittämiseen tarvittaisiin.

Kuluttajien ja yritysten laajakaista - ja datayhteydet ovat hyvin kilpailtuja. Näin ollen käyttäjillä on runsaasti valinnanvaraa niissä tavoissa, joilla käyttävät erilaisia internet-palveluita.

Elisa ei katso tarpeelliseksi, että IP-yhteenliittämistä säädeltäisiin nykyisessä tilanteessa kansallisena sääntelynä.

**Viestintämarkkinalain 43.4 §**

Työryhmässä on pyydetty nimenomaisesti ottamaan kantaa VML 43.4 §:n uudistamistarpeeseen. Elisa ei pidä perusteltuna nykyisen lainsäädännön muuttamista. Nykyinen sääntely on ollut voimassa noin seitsemän vuotta ja sääntelyn muutoksella saavutettavat vaikutukset kilpailuun ja asiakkaiden palveluun olisivat arviomme mukaan vähäisiä.

**Lopuksi**

Elisalle HMOV-velvoitteiden ja yhteenliittämisen sääntelyn kehittäminen toimialaa eteenpäin vievällä tavalla ovat Elisalle erittäin merkityksellisiä. Elisa on halukas osallistumaan sääntelyn uudistamiseen aktiivisesti.

Lisätietoja: Rami Peltosaari ja Anne Vainio.

ELISA OYJ  
Lakiasiat

Anne Vainio