

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@mintc.fi

9.2.2012

Dnro LVM/248/05/2012

ASIA: FINNET- LIITTO RY:N LAUSUNTO KOSKIEN HMV-SÄÄNTELYÄ JA YHTEENLIITTÄMISTÄ TIETOYHTEISKUNTAKAARIHANKKEESSA

Finnet-liitto ry (jäljempänä "Finnet") kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitussa asiassa.

Tiivistelmä

- Säätelyn ennakoitavuus ja tasapuolisuus ei toteudu Suomessa.
- Nykyinen säätely vaarantaa investoinnit yhteiskunnan kokonaisedun vastaisesti.
- Säätelyn vaikuttavuutta toimialaan ei arvioida ennen päätöksiä.
- Tarpeettomasta säätelystä tulee luopua kokonaan.
- Teknisillä määräyksillä aiheutetaan merkittäviä tarpeettomia kustannuksia.
- VML:ssa on kohtia jotka pitäisi osin ajantasaistaa ja osin poistaa kokonaan.

1. LÄHTÖKOHDAT

Tietoyhteiskuntakaarihankkeen tavoitteeksi on asetettu sähköisen viestinnän ja tietoyhteiskunnan säädösten kokoaminen yhteen mikä on kirjattu hallitusohjelmaan. Tarkoitus on poistaa lainsäädännön päällekkäisyydet ja selkeyttää, ajanmukaistaa sekä parantaa säätelyä. Jo heti alkuvaiheessa on tullut esiin, että joidenkin viranomaisten toimesta teleyritysten säätelyä pyritään pikemminkin lisäämään, ja tuomaan lisää kustannuksia alan toimijoille. Ristiriita on olennainen.

2. YLEISET ARVIOT SÄÄNTELYSTÄ

Säätelyn ennakoitavuus

Viestintävirasto soveltaa mm. metallijohtimisten tilaajayhteyksien hintasäätelyssä kirjanpitosidonnaisuutta poistojen osalta. Teleyhtiöt ovat tehneet suunnitelman mukaiset poistonsa melko nopeasti kirjanpitolain varovaisuusperiaatteen mukaisesti viimeisten 10 - 20 vuoden aikana, koska asialla ei ollut juurikaan käytännön merkitystä. Viestintävirasto kuitenkin sääti jälkikäteen kirjanpidon toteutuneisiin suunnitelman mukaisiin poistoihin perustuvan hinnoittelumenetelmän. Suunnitelman mukaiset poistot olisi voitu tehdä teleyhtiöissä paljon hitaammin kirjanpitolain sallimissa puitteissa, jolloin vuokrahinnat olisivat käypien markkinahintojen tasolla. Nyt vuokrahinnat ovat merkittävästi todellista alemmat pääomakomponentin osalta.

Viestintäviraston kirjanpitosidonnainen menettely on Helsingin kauppakorkeakoulun professorin, kauppatieteiden tohtori Jarmo Leppiniemen Finnet-liitolle antaman lausunnon mukaan

"taloustieteen ja rahoitusteorian periaatteiden sekä yleisen taloudellisen logiikan vastainen, ja johtaa mielivaltaisiin tuloksiin".

Kirjanpitosidonnainen sääntely on ristiriidassa myös EY-tuomioistuimen ns. Arcor-päätöksen kanssa. Päätöksen mukaan *"kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon todelliset kustannukset eli hankintakustannukset sekä ennakoitavat kustannukset, jotka voivat perustua verkon tai sen osien arvioituihin jälleenhankintakustannuksiin"*.

Teleyritykset eivät kyenneet mitenkään ennakoimaan viraston asiallisesti ottaen takautuvaa päätöstä. Menettely on heikentänyt merkittävästi alan toimijoiden luottamusta viraston toimintaa kohtaan etenkin, kun energia-alalla vastaavaa kirjanpitosidonnaisuutta ei ole. Energia-alalla käytetään verkon osien tosiasiallisia teknistaloudellisia pitoaikoja, ja sitä kautta oikeita markkinatasoisia hintoja.

Vuoden 2013 alusta lukien alalla siirrytään tasearvoihin, mikä heikentää tilannetta edelleen.

Investointien vaarantuminen

Tilaaajajohtojen nykyinen ja ennakoitavissa oleva tuleva kuitutilaajayhteyksien hintasääntely on johtamassa siihen, että teleoperaattorit ovat alkaneet arvioida investointien riskejä ja kannattavuutta uudelleen. Tilanteeseen vaikuttaa erityisesti Viestintäviraston em. takautuva menettely ja täydellinen ennakoitavuuden puuttuminen.

Viestintäviraston Arviointiperiaatteiden kehitysmuistiossa 26.10.2011 esitetään, että *"hintasääntely ei ole vaikuttanut Suomessa investointeihin negatiivisesti, sillä jälkikäteissä sääntely hyvittää myös mahdolliset yli-investoinnit"*. EY-tuomioistuimen päätöksen mukaisesti *"huomioon on otettava pääsääntöisesti nykykustannukset eli kustannukset, jotka aiheutuvat verkon arvostusajankohtana tehokkaan uudenaikaisen infrastruktuurin rakentamisesta ja vastaavanlaisen palvelun tarjoamisesta"*. Yli-investointien kompensatiolla sen enempää kuin kirjanpitoarvoillakaan ei ole mitään tekemistä asian kanssa.

Muistiossa todetaan edelleen ajatus siitä, että *"teleyrityksillä on rahoituksellisesti erittäin hyvät mahdollisuudet investointeihin, joten ei ole havaittu viitteitä siitä, että sääntely vaikuttaisi negatiivisesti investointeihin"*. Taloudellinen logiikka ei toimi siten että jos rahaa investointeihin on, rahat myös investoidaan. Logiikka toimii siten, että yritys investoi vain, jos investoinnille on saatavilla riittävän hyvä ja ennakoitavissa oleva tuotto.

Viestintävirasto on laatinut selvityksen vuonna 2006 telealan investoinneista Suomessa. Selvityksessä todetaan, että *"kannusteet investoinneille vähenevät, jos sääntelyä tuotteesta ei saada sijoittajien haluamaa tuottoa, tai jos kilpaileva yritys voi vapaasti käyttää toisen tekemää verkkoinvestointia investoinnin tehneen yrityksen kanssa investointiin liittyvän riskin"*. Tämä Viestintäviraston itsekin toteama peruseriaate on sittemmin unohtunut hintasääntelyssä kokonaan.

Jos Viestintäviraston hintasääntely johtaisi aitoon markkinahintaan eikä em. taloudellisen logiikan vastaiseen keinotekoiseen alihinnoitteluun, koko investointiongelmia ei olisi olemassa. Kaikki teleyritykset haluavat varmistaa oman pääsynsä kilpailijan verkoihin, ja siksi ne hyväksyvät myös periaatteen, että kilpailevan yrityksen tulee päästä

vastavuoroisesti niiden verkkoon käyvällä hinnalla. Pelkkä syrjimättömyyden periaate riittäisi hintasäännellyille markkinoille, joilla oma palveluoperaattori toimii samoin ehdoin kuin kilpaileva operaattori.

Finnet-liiton jäsenyritykset ovat investoineet viime vuosina liikevaihtoon suhteutettuna noin kaksinkertaisesti alan keskiarvoon verrattuna, josta pääosa on mennyt kuituihin. Yhtiöt ymmärtävät siten erityisen hyvin, mitä viranomaissääntelyn riskit tarkoittavat käytännössä. Nykyisen hintasääntelymekanismin jatkaminen tai jopa kiristäminen johtaa väistämättä siihen, että Suomi jää yhä kauemmaksi maailman kärkimaista kuituinvestoinneissa, mikä on vastoin yhteiskunnan etua.

Sääntelyn epätasapaino

Viestintäviraston hintasääntely kohdistuu ainoastaan kiinteän liikenteen yhteyksiin. Kuka tahansa voi toimia vuokralla toisen teleyrityksen kiinteässä verkossa, ja voi aina halutessaan rakentaa oman yhteyden mihin tahansa. Sen sijaan pääasiassa kau-neuskilpailulla myönnettyä rajallista taajuusvarantoa eivät samat säännöt koske. Kolme suurta mobiilioperaattoria ovat käytännössä sulkeneet verkkonsa ulkopuolisilta palveluoperaattoreilta, koska tukkuhinnat ovat pääsääntöisesti jopa korkeammat kuin mobiilioperaattoreiden omat loppukäyttäjähinnat. Sääntelyn tulisi olla teknologiariippumatonta ja koskea kaikkia alan toimijoita tasapuolisesti. Kiinteän liikenteen sääntelyä tulisi keventää, ja mobiiliverkkojen verkkovierailu tulisi sallia toimialan kilpailukyvyyn kohentamiseksi.

Sääntelyn vaikuttavuus ja markkina-arviot

Viestintävirasto päätti siirtyä käyttämään tasearvoja metallijohtimisten tilaajajohtojen osalta vuodesta 2013 alkaen perustelematta asiaa juurikaan, vaikka päätös on ristiriidassa EY-tuomioistuimen päätöksen kanssa. Asiasta ei ole laadittu myöskään mitään markkina-arvioksi luokiteltavaa materiaalia. Päätöstä perusteltiin sillä, että Suomen tukkuhintataso on korkeampi kuin Euroopassa. On selvää, että pitkien välimatkojen harvaan asutussa maassa infrastruktuurin hinnat ovat kustannusten vuoksi muuta Eurooppaa korkeammalla tasolla. Toisena perusteena esitettiin, ettei hinnoittelulla ole ollut yhteyttä esitettyihin kustannuksiin. Hinnoittelumekanismi on etenkin yleiskustannusten jakamisen osalta harkinnanvarainen, ja voi johtaa erilaisiin laskennallisiin tuloksiin. Tarkistuslaskennan aiheuttama työkuormitus ei kuitenkaan riitä perusteeksi tasearvon käyttöönottoon, mikä jättää huomiotta pitkän aikavälin pääomakustannukset.

Lausuntopyynnön muistiossa virasto arvioi pääomakustannusten laskevan 20 – 30 %, mutta virasto ei pidä näitä kustannuksia todellisina kustannuksia, vaan luonteeltaan laskennallisina. Jos teleyritys saa pääomakomponentin osalta 20 - 30 % alemman vuokrahinnan jatkossa, hinnan alentuminen ei ole laskennallista vaan todellista, koska yritys saa sen verran vähemmän euroja kassansa. Todennäköisesti tukkuhinnan alentuminen ei laskisi merkittävästi loppukäyttäjän hintaa, koska alalla on vakiintunut markkinahintataso. Lopputuloksena vuokralla oleva palveluoperaattori saa suuremman marginaalin, joka vain kasvaa lisäarvopalvelujen myynnin kautta verkkooperaattorin kustannuksella.

Virasto perustelee hinnan alentumisen näennäisyyttä myös sillä, että teleyrityksen laskevat vuokratuotot ja laskevat vuokratulot neutraloivat toisensa. Kyseessä ei ole nollasummapeli, koska jotkut operaattorit vuokraavat yhteyksiä merkittävästi enemmän kuin toiset, eikä kaikilla operaattoreilla edes ole omaa tilaajaverkkoa.

Viestintäviraston tulee aina esittää objektiivinen markkinavaikutusten analyysi viimeistään lausuntovaiheessa.

Säätelyn karsiminen

Metallijohtimisten tilaajajohtoyhteyksien markkinassa on tällä hetkellä tarjolla lukuisia substituutteja metallijohtimisille yhteyksille, joita ovat mm. kaapelimodeemi, satelliittiyhteydet, WiMax, 2G, 3G, 4G, 450 MHz sekä lähitulevaisuudessa myös 800 MHz:n verkko. Joidenkin em. vaihtoehtoisten yhteystapojen markkinaosuus on alueellisesti selkeästi korkeampi kuin metallijohtimisten tilaajayhteyksien, ja kaikista Suomen puhe- ja dataliittymistä kiinteän verkon osuus on jo pudonnut selkeästi alle puoleen.

Tästä huolimatta tilaajajohtomarkkinaa hintasäännellään voimakkaasti, mikä kuormittaa laskentatyön muodossa merkittävästi sekä Viestintävirastoa että teleyrityksiä. Tarpeettomasta hintasääntelystä tulisi luopua kokonaan, ja korvata se syrjimättömyyden periaatteella.

On syytä huomata että vaikka tilaajajohtojen vuokraus ei yleensä ole rahallisesti erityisen merkittävää liiketoimintaa, Viestintävirasto on luonut ennen muuta vakavan investointipelotteen alan toimijoille.

Säätelyn kustannukset

Viestintävirasto on ajamassa mm. määräyksen M54 puitteissa alalle arvioilta kymmenien miljoonien eurojen lisäkustannusta koskien tietoliikenneverkkojen laittilojen virransyötön varmistusta. Laittilojen lattiat eivät kestä tarvittavien akkujen painoa, eikä aggregaatteja voida käyttää kaupungeissa. Haja-asutusalueilla aggregaattien polttoainesäiliöitä ei voida olla jatkuvasti täyttämässä. Ongelma tulisi ratkaista siten, että energiatoimiala siirtäisi vähitellen ilmajohtimensa maan alle, jotta ne eivät olisi alltiita myrskytuhoille. Viikkojen sähkökatkoja ei voida kattaa millään varavirtajärjestelyillä.

Viestintäviraston hanke ei ole missään järkevässä suhteessa saatuun hyötyyn nähden. Pakkoinvestointi yhtäällä tarkoittaa aina sitä, että hyötyinvestointi toisaalla jää tekemättä, ja verkot palveluineen eivät kehity rationaalisella tavalla.

3. VIESTINTÄMARKKINALAIN EPÄKOHDAT

VML:ssa on osoitettavissa joitakin korjausta vaativia epäkohtia, jotka ovat tulleet osin esiin jo edellä.

VML 23 § ja 24 § Matkaviestinverkon käyttöoikeus

Viestintävirasto voi asettaa VML:n 18 §:n perusteella HVM-verkkoyritykselle velvollisuuden luovuttaa palveluyritykselle käyttöoikeuden matkaviestinverkkoon sekä velvollisuuden kansallisen verkkovierailun järjestämiseen. Tällaisia velvollisuuksia ei ole kuitenkaan asetettu yhdellekään toimijalle vaatimuksista huolimatta. Viestintävirasto ei Finnet-liiton käsityksen mukaan ole tehnyt 13.10.2004 antamansa päätöksen jälkeen uutta määrittystä siitä, olisiko matkaviestinverkon toimiluvan haltijoilla tällä hetkellä HVM-asema, minkä vuoksi toimijoille asetettaisiin em. velvollisuudet kustannussuuntunein ja syrjimättömin ehdoin.

VML:n 16 §:n mukaan Viestintäviraston on merkityksellisiä markkinoita määriteltessään otettava ainoastaan huomioon komission suositus sekä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen lausunnot. Vaikka aikaisempi markkina 15 ei ole komission joulukuussa 2007 antamassa suosituksessa enää mukana, se ei estä Viestintävirastoa poikkeamasta tältä osin komission suosituksesta.

Finnet-liitto esittää, että tietoyhteiskuntakaarihankkeen yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriö käyttää teletoiminnan yleiseen ohjaukseen ja kehittämiseen sille VML:n mukaan kuuluvaa valtaa, ja edellyttää Viestintävirastoa tekemään markkinamäärityksen. Tarvittaessa viraston tulee asettaa HMV-velvoitteet matkaviestinverkon käyttöoikeutta ja kansallista verkkovierailua koskien. Viestintäviraston tulee tehdä arviointityö kriittisesti, ja olla tarvittaessa valmis olemaan perumatta tekemäänsä päätöstä komission ratkaisusuosituksesta huolimatta VML:n 21 a §:n mukaisesti. Nykyinen matkaviestinverkon tukkumarkkina ei käytännössä mahdollista uuden tyyppisten palveluoperaattoreiden markkinoille tuloa, eikä myöskään uudenlaisen langattoman laajakaistamarkkinan kehittymistä.

VML 24 § sekä 26 § Infrastruktuurin hyödyntäminen ja rakentaminen

VML:n 24 § ja 26 § sisältävät teleyrityksen velvollisuuden vuokrata toiselle teleyritykselle laitetilaa, kaapelikanavan ja antennipaikan. Antennipaikan vuokrausvelvollisuus voidaan asettaa myös muulle yritykselle kuin teleyritykselle. Laki sisältää edelleen asiaa koskevia säännöksiä sen 10. luvussa koskien telekaapelin sekä siihen liittyvän laitteen, vähäisen rakennelman ja pylvään sijoittamista, mutta samalla VML viittaa telekaapelin sijoittamista koskien maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Finnetin käsityksen mukaan MRL:n tulkinta vaihtelee voimakkaasti eri kuntien viranomaiskäytännössä, joten kaikki infrastruktuurin hyödyntämistä ja rakentamista koskevat säädökset tulisi kerätä yhteen lakiin.

VML 39 § Yhteenliittäminen

Finnet-liiton käsityksen mukaan mm. useat sisältötoimijat haluaisivat liittää palvelunsa teleyrityksen verkkoon, ja päästä tätä kautta veloittamaan teleyritykseltä sen loppuasiakkaiden siirtämisestä datamäärästä. VML:n 39 §:n ensimmäistä momenttia on täsmennetty toukokuussa 2011 voimaantulleessa laissa siten, että yhteenliittämistä koskeva neuvottelovelvollisuus on vain verkko-operaattoreilla. Finnet-liitto esittää, että olisi syytä kuitenkin edelleen täsmentää, milloin toimijan voidaan katsoa olevan verkko-operaattori, palveluoperaattori tai sisällön tarjoaja. Määrittelyn tulisi olla riittävän tiukkarajaista siten, että esimerkiksi muutaman oman palvelimen omaavan sisällöntarjoajan ei tulisi menestyksekkäästi pystyä väittämään olevansa yhteenliittämistä vaativa verkko-operaattori.

Vaikka VML:n 5. luku käyttää teknologianeutraaleita verkkoyrityksen ja palveluyrityksen käsitteitä, olisi laissa syytä edelleen täsmentää, että luvun tarkoittama yhteenliittäminen tarkoittaa vain puhelinliikennettä. IP-tasolla yhteenliittäminen tapahtuu erilaisia transit- ja peering-sopimuksia hyväksikäyttämällä. Keskeinen yhteenliittämispiste on FICIX ry:ssä, ja yhteenliittäminen tapahtuu sen operoimaa kolmea eri yhdysliikennepistettä hyväksikäyttämällä. Vapaamuotoinen sopiminen IP-verkkojen yhteenliittämistä koskien on sujunut Suomessa hyvin, joten Finnet-liitto ei näe tarvetta sääntelyn lisäämiselle.

VML 43 § Puhelinverkon käyttökorvaus

Lankapuhelimista matkapuhelimiin soittamisessa on otettu käyttöön mobiiliterminointihinta, koska matkapuhelinoperaattorit ovat kyseisessä liikennesuunnassa HMMV- asemassa. Jos lankapuhelimesta matkapuhelimeen soittavalla asiakkaalla on muodollinen ensisijaisvalinnan sopimus operaattorin kanssa tai asiakas valitsee puhelun yhteydessä operaattorin, puhelu ohjataan kyseisen operaattorin hinnoittelemana puheluna. Tässä tapauksessa puheluhinta matkapuhelinverkkoon on alempi, ja mobiilioperaattori saa puhelusta terminointihinnan. Jos ESV-sopimusta ei ole, sovelletaan Suomessa kuitenkin Eurooppalaisesta käytännöstä poiketen merkittävästi kalliimpaa sykäyspohjaista, matkapuhelinoperaattorin perimää ja määrittelemää hintaa. Koska asiakkaat yleensä tietämättään joutuvat maksamaan kalliimpia puheluhintoja jotka eivät täytä HMMV-velvoitteen laskevan liikenteen hintamäärittelyä, tulisi menettely poistaa VML:sta. Liikenteessä tulisi käyttää kauko- ja ulkomaanliikenteessä sovellettavaa järjestelyä, jossa lankaoperaattori hinnoittelee ja ohjaa puhelun valitsemallaan tavalla silloin, jos asiakas ei erikseen valitse operaattoria.

Nykyjärjestelyn merkittävä varjopuoli on se, ettei asiakas edes halutessaan pysty selvittämään puhelun hintaa, koska paikallisoperaattori joutuu hinnoittelemaan puhelun paikallisverkkomaksun ja matkapuhelinoperaattorin sykäystaksan yhdistelmänä, jota ei voi esittää hinnastossa yksiselitteisesti. Lankaoperaattorin hinnoittelemassa tai ESV-sopimuksella valitussa puhelussa sen sijaan on aina käytettävissä yksiselitteinen ja operaattoririippumaton hinta.

4. YHTEENVETO

Finnet-liitto toivoo, että Tietoyhteiskuntakaari -hankkeella voidaan aidosti kohentaa investointipelotteita luovaa sääntelyn nykytilaa hankkeen alkuperäisen tavoitteen mukaisesti, jotta Suomi menestyy kansainvälisessä kilpailussa.

Helsingissä 9.2.2012

FINNET-LIITTO RY

Jarmo Matilainen
toimitusjohtaja

Finnet-liiton jäsenyritykset:

Anvia Oyj, Blue Lake Communications Oy, Dicame Oy, Eurajoen Puhelin Osuuskunta, FNE Finland Oy, Härkätien Puhelin Oy, Ikaalisten-Parkanon Puhelin Osakeyhtiö, JAPO, Kisanet Oy, Karjaan Puhelin Oy, Keikyän Puhelin Osuuskunta, Kemiön Puhelin Oy, Kymen Puhelin Oy, Laitilan Puhelin Osuuskunta, LPOnet Oy Ab, Länsi-linkki Oy, Mariehamns Telefon Ab, Mikkelin Puhelin Oyj, Paraisten Puhelin Oy, Pietarsaaren Seudun Puhelin Oy, Pohjois-Hämeen Puhelin Oy, PPO-Yhtiöt Oy, SSP Yhtiöt Oy, Tampereen Puhelin Oy, Telekarelia Oy, Vakka-Suomen Puhelin Oy, Ålands Telefonandelslag.