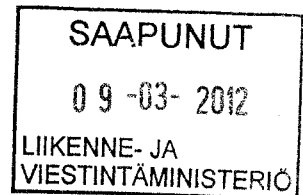


8.3.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo

LVM/248/05/2012

Elisa Oyj:n lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt *Vertaileva selvitys telemarkkinoiden hinnoittelun valvonnasta* otsikoidun selvityksen ("Selvitys"). Kyseessä on tiettyjen EU-maiden vertailuun perustuva selvitys kansallisten sääntelyviranomaisten hintasääntelyn valvontametoista.

Elisa Oyj (Elisa) kiittää mahdollisuudesta lausua Selvityksen johdosta ja lausuu kohteliaasti seuraavaa:

Yleistä

Kuten Selvityksen yhteenvetokappaleessa todetaan, on eri maissa käytössä toisistaan hyvinkin poikkeavia hintasääntelyvaihtoehtoja. On ilahduttavaa, että Selvityksessä ei oteta voimakkaasti kantaa minkään sääntelyvaihtoehdon paremmuudesta sääntelyn tavoitteiden toteutumisen osalta. Asiaa tulee arvioida kunkin maan viestintäpoliittisten tavoitteiden ja mahdollisten ratkaistavien markkinaongelmien näkökulmasta. Myönteistä on lisäksi, että Selvityksessä tuodaan esille eri näkökulmia hintasääntelyn vaikuttavuudesta käyttäjien palveluiden kehittymiselle. Esimerkkinä kiistanalaisesta vaikuttavuudesta ja sen perusteella tehdyistä sääntelylinjauksista voidaan mainita vahva, direktiiveissä esitetty doktriini investointikapuista. Tämä on ohjannut myös suomalaisia sääntelyviranomaisia. Investointikapuut-teorialle ei Elisan arvon mukaan ole esitettävissä pitävää näyttöä Suomen(kaan) olosuhteissa, kuten oli todettu yleisenä havaintona myös Selvityksessä lainatussa RIRE tutkimuslaitoksen tutkimuksessa. Suomessa kilpailevia kiinteitä televerkkoja ovat rakentaneet merkityksellisesti vain yritykset, joiden omistuksessa on kiinteitä televerkkoja muilla maantieteellisillä alueilla Suomessa.

Suomalaisten telemarkkinoiden erityisrakenne

Selvityksessä todetaan:

"Raskaimmat hintasääntelyvelvoitteet on kaikissa tutkituissa maissa asetettu suurimmalle valtakunnalliselle huomattavan markkinavoiman yritykselle."

8.3.2012

Suomessa kiinteän verkon markkinarakenne on aivan erilainen kuin valtaosassa eurooppalaisista maista. Perinteisen kiinteän verkon operaattoreilla on hallinnassaan alueellisia verkkoja, eikä yhtä "suurta valtakunnallista yritystä" ole.

Tämä tulisi ottaa huomioon käyttöön otettavissa hinnoitteluvalvontavelvoitteissa. Koska merkittävimmät teleyritykset toimivat sekä ostajina että myyjinä, HMV-yritysten neuvotteluvoimaa rajoittaa merkittävä ostajanvoima.

Avoimen säädöstason ongelmat

Selvityksessä on vertailtu kansallisten viranomaisten sääntelyvaltuuksia säädöstason avoimuuden suhteen. Avoimen säädöstason ongelma on ensinnäkin hallinto-oikeudellinen. Hallinto-oikeudellisesti avoin säädöstaso aiheuttaa oikeusturvaongelmia, koska erittäin merkittävää tosiasiallista sääntely- ja ohjausvaltaa annetaan alemman tason viranomaiselle. Lisäksi mikäli avointa säädöstasoa käytettäisiin, vaatimustaso analyysien ja päätösten laadulle tulee nousta vastaavasti. Vertailumaista esimerkiksi Iso-Britanniassa analyysit ja päätökset on huomattavasti laajemmin perusteltuja kuin suomalaisessa käytännössä. Suomessa markkina-analyysit ovat Elisan käsityksen mukaan olleet osittain tarkoitushakuisia, eivätkä asetetut velvoitteet näyttäisi ottavan huomioon alueellisesti poikkeavia kilpailuolosuhteita.

Best Practice ja muut kansainväliseen vertailuun perustuvat hinnoittelut

Vertailuhinnoitteluun perustuva malli vaatii analyysin siitä, että vertailuun otetut maat ja markkinat ovat vertailukelpoisia. Tämän lisäksi riskinä on markkinaongelmien sivuuttaminen. Lähtökohtaisesti vertailuun perustuvat hintasääntelymallit ohittavat sen sääntelytarpeen ja markkinaongelman, jotka ovat olleet vertailuun otetun markkinan hintasääntelyn taustalla.

Hintaruuvi- ja retail minus-mallit

Hintaruuviarviointi kuuluu olennaisena osana kilpailuoikeuden keinovalikoimaa. Retail minus-mallin päätavoite voidaan katsoa olevan samankaltainen eli riittävän toimintamarginaalin varmistaminen tukku- ja vähittäistason välille. Kilpailuvirasto on käyttänyt hintaruuviarviointia kiinteän verkon laajakaistamarkkinoilla. Kyseenalaista on, onko perusteltua luoda kahta samansuuntaista, mutta kuitenkin mahdollisesti yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavaa hintaruuviarviointimallia muun muassa hallinnon oikeasuhtaisuuden vaatimus huomioon ottaen.

Erittäin merkittävä ongelma on vertailukelpoisten tukku- ja vähittäistuotteiden vertailu. Tämä ongelma on konkretisoitunut muun muassa valokuituyhteyksien osalta. Tukkutason valokuituyhteyttä on verrattu yksittäisen asiakkaan laajakaistapalveluun, vaikka valokuituyhteyttä voidaan käyttää tyypillisesti lukuisien loppuasiakkaiden palvelun tuottamiseen. Tämän lisäksi hintaruuviarviointi edellyttää huolellista arviointia monien dynaamisten muuttujien osalta. Näitä

8.3.2012

ovat esimerkiksi keskimääräinen asiakkuuden kesto-aika ja erilaisten uusien loppuasiakaspalveluiden tarjonta (mm. laajakaista-asiakkaalle tarjottavat televisio- ja tietoturvapalvelut).

LRIC-malli

Selvityksessä on käsitelty nk. *pure LRIC*-mallin käyttöä. Elisa katsoo, että *pure LRIC*-mallin käyttö edellyttää perustuslain säätämisympäristöstä, koska doktriinin mukaan toteutetussa *pure LRIC*-mallia soveltamisessa teleyritys ei saa omaisuuden perustuslain suojaa. Elisa näkee lisäksi, että *LRIC*-mallin käyttö ei suomalaisessa telemarkkinassa kilpailutilanne ja asiakashinnoittelu myöskään ole missään määrin perusteltu. Ilman *LRIC*-mallin ottamista sääntelyvalikoimaan voidaan saavuttaa sääntelyintressien kannalta hyviä tuloksia.

Valokuitujen tukkutasen hintasääntely

Valokuidulla rakennetut liityntäverkot ovat lisääntyneet viime vuosina tiheimmin asutuilla alueilla. Lisäksi on syntynyt valokuidulla rakennettujen liityntäverkkojen kokonaisvolyymi huomioon ottaen merkittäviä kilpailevia verkkoja. Komission NGA-suosituksessa on pääsääntönä esitetty Selvityksessä ilmenevällä tavalla valokuidulla toteutettujen tilaajayhteyksien kustannuslähtöistä sääntelyä. Toisaalta, Selvityksestä ilmenevin tavoin, NGA-suosituksessa on esitetty lukuisia kriteereitä, joita tulee ottaa huomioon arvioitaessa, tuleeko tällaista sääntelyä soveltaa ja mikäli tällainen tarve on, minkälaisista tuottotasoa tulee noudattaa. Viestintävirasto on asettanut helmikuussa 2012 antamallaan päätösluonnoksilla kustannussuuntautuneen hinnoitteluvaihtoehdot lukuisille yrityksille, joiden toimialueella markkinatilanne poikkeaa merkittävästi toisistaan.

Tämä korostaa tarvetta sille, että viranomaisen harkintavaltaa rajoittaa ennalta määritellyt kriteerit. Muussa tapauksessa sääntelyssä päädytään mekaaniseen "one size fits for all"-sääntelyyn. Valokuitujen kehitysvaiheen vuoksi Elisa pyytääkin HMV-velvoitteiden mahdollista muuttamista koskevassa lainsäädäntötyössä määrittelemään säädöstason riittävän selkeillä ennakkokriteereillä. Muussa tapauksessa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehityksen kannalta olennaisten markkinoiden toimintaan puututaan tarpeettomasti ja voidaan hidastaa merkittävästi valokuidulla toteutettujen liityntäverkkojen rakentaminen.

Lopuksi

Tässä yhteydessä Elisa on lausunut yleisluontoisesti lähinnä niistä erilaisista vaihtoehdoista, joita Selvityksessä on tuotu esille. Elisa näkee, että nykyisen viestintämarkkinalain 84 §:n avulla pystyttäisiin saavuttamaan ennustettavia, kilpailua turvaavia ja investointeihin kannustavia hintasääntelyn tuloksia. Enemminkin ongelmana on ollut viimeisinä vuosina sääntelytoimin-

8.3.2012

nan epäjohdonmukaisuus, talusteoreettisten mallien hylkääminen ja oikeusasteiden päätös-käytännön jättäminen huomiotta. Tämä on Elisan arvion mukaan johtanut vuosina 2010 ja 2011 hallinto-oikeudenkäynteihin, jotka olisivat olleet vältettävissä.

Mikäli kuitenkin Tietoyhteiskuntakaaren uudistamisen yhteydessä päädytään kodifointia ja tarkentamista laajamittaisempaan hintasääntelyn uudistamistyöhön, Elisa esittää mielellään näkemyksiään EU-oikeuden sääntelykehiksen huomioonottavasta, kilpailun edistämisen, tehokkuuden ja investointikannusteiden kannalta tarkoituksenmukaisesta hintasääntelystä.

Lisätietoja: Rami Peltosaari ja Anne Vainio

Elisa Oyj puolesta,

Rami Peltosaari