

**Liikenne- ja viestintäministeriö**

Asia: LVM/248/05/2012

kirjaamo@lvm.fi

**TDC Oy FINLAND:n lausunto: Tietoyhteiskuntakaari - Huomattavan markkinavoiman (HMV) sääntely ja yhteenliittäminen -alatyöryhmä**

TDC Oy FINLAND ("TDC") kiittää mahdollisuudesta esittää kirjallisia näkemyksiä sääntelyn tavoitteista, nykyisen sääntelyn ongelmista ja mahdollisista ratkaisukeinoista. TDC esittää seuraavaa:

**Yleistä**

HMV- ja yhteenliittämissääntelyllä on huomattava vaikutus toimialan kilpailutilanteeseen, toimijoiden asemaan markkinoilla ja markkinoiden tulevaisuuden kehitysmahdollisuuksiin. Siksi HMV- ja yhteenliittäminen alatyöryhmä on erittäin tärkeä osa Tietoyhteiskuntakaarihankkeen kokonaisuutta.

Yhteenliittäminen on toteutettava avoimesti ja syrjimättömästi yhtäläisin ehdoin kaikille operaattoreille. HMV-sääntelyn tulee turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikille toimijoille ja mahdollistaa uusien tulijoiden pääsemisen markkinoille.

Viestintämarkkinalain 18§:ssä mainitaan 18 velvoitetta, jotka HMV-yritykselle voidaan markkinatilanteen niin vaatiessa asettaa. TDC:n näkemyksen mukaan velvollisuuksia ei tarvitse vähentää eikä lisätä. Myös sellaiset velvollisuudet, jotka eivät ole tällä hetkellä käytössä tulee säilyttää mahdollisuutena, koska jo pelkkä mahdollisuus asettaa velvoite turvaa tietyissä tilanteissa markkinoiden asianmukaisen toiminnan. Muutoinkin Tietoyhteiskuntakaarihankkeessa tulisi keskittyä sääntelyn ajanmukaistamiseen, selkeyttämiseen ja päällekkäisyyksien poistamiseen, eikä sääntelyn vähentäminen saa olla itsetarkoitus, vaan tavoite tulee olla sääntelyn muuttamisessa vastaamaan nykyisiä nopeasti muuttuvaa viestintämarkkinoita.

Samalla tulee turvata viestintämarkkinoita valvovan viranomaisen keinot puuttua nopeasti markkinahäiriöihin ja tekniikan kehityksen mukanaan tuomiin markkinamuutoksiin tarvittavilla työkaluilla riittävän tehokkaasti.

**Nykyisen sääntelyn keskeiset heikkoudet ja kehityskohteet**

TDC:n näkemyksen mukaan HVM-sääntelyn keskeinen heikkous on ollut siinä, että nykyisellä sääntelyllä ja sen perusteella annetuilla Viestintäviraston päätöksillä ei ole saavutettu tasapuolisen kilpailun edellytyksiä kaikille operaattoreille. Säänneltyjen tuotteiden kustannussuuntautuneen hinnan toteutuminen olisi ollut edellytys tasapuoliselle kilpailutilanteelle. TDC:n näkemyksen mukaan kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite ja Viestintäviraston päätökset kustannussuuntautuneesta hinnasta eivät ole kaikilta osin johtaneet siihen, että reguloitujen tuotteiden hinnat olisivat kustannussuuntautuneita. Käytännössä tämä ei ole toteutunut, koska esimerkiksi metallijohtimella toteutetun tilaajajohtimen kustannusvastaavasta hinnasta annettujen hintojen alentamiseen velvoittavan päätöksen jälkeen operaattori on saattanut tehdä uuden kustannus- ja hinnoittelulaskelman ja nostaa hinnat takaisin aiemmalle tasolle, vaikka ei ole realistista ajatella, että kustannuspoija olisi tänä aikana olennaisesti muuttunut.

Toisaalta kuidulla toteutettuihin tilaajayhteyksiin ei ole kohdistunut lainkaan hintasääntelyä (kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoitetta) niinä vuosina, jolloin kuidulla toteutetut tilaajayhteydet ovat lisääntyneet. Käytännössä tämä on tarkoittanut erittäin korkeita hintoja, jotka vähentävät kilpailua ja ovat erityisen vahingollisia uusille markkinoille tulijoille/haastajaoperaattoreille, jotka ostavat huomattavasti enemmän HVM-velvoitteiden alaisia tuotteita kuin myyvät niitä, eivätkä näin voi tasapainottaa korkeaa ostohintaa korkealla myyntihinnalla. Hintoja on entisestään nostanut joidenkin HVM-operaattoreiden noudattama käytäntö vuokrata kuituja ainoastaan parina, vaikka tarve olisi ainoastaan yksittäiselle kuidulle. Samaan suuntaan vaikuttaa lisäksi se, että HVM-operaattorit eivät tarjoa kuidulla toteutettuja laajakaistatukkipalveluja Viestintäviraston ja operaattorien yhdessä laatiman Ethernet-suosituksen mukaisesti siten (VO/PO-rajapinnassa liittymäkohtainen VLAN ja liittymäryhmäkohtainen VLAN), että niitä voisi hyödyntää myös yritysasiakkaille tarjottavissa palveluissa.

Tämä kehitys on vaarantanut ja vaarantaa HVM-sääntelyllä tavoiteltavien tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luomisen ja on siten omiaan vähentämään yhtäältä sekä infrastruktuurikilpailua että toisaalta erityisesti kilpailua loppukäyttäjille tarjottavien tuotteiden laadussa ja monipuolisuudessa. Kuidulla toteutettujen tilaajayhteyksien (kustannuksia) korkea (mpi) tukkuhinta pitää myös kuidulla toteutettujen loppuasiakaspalvelujen hinnat korkeina ja hidastaa näin laajakaistastrategian mukaista nopeita yhteyksiä edellyttävien tietoyhteiskunnan palvelujen kehittymistä ja yleistymistä.

Edellä mainittujen kuitusääntelyyn liittyvien seikkojen lisäksi HVM-sääntelyä tulisi osana Tietoyhteiskuntakaarihanketta kehittää muutoinkin siten, että sääntelyssä huomioitaisiin nykyistä selkeästi paremmin siirtyminen teknologiasta toiseen. Lailla tulisi esimerkiksi turvata kilpailevien operaattoreiden mahdollisuudet saada riittävän ajoissa tietoa HVM-velvoitteiden alaisiin tuotteisiin tehtävistä muutoksista, kuten esimerkiksi metallijohdintilaajayhteyksien korvaamisesta kuidulla toteutetuilla tilaajayhteyksillä tai muilla teknisillä ratkaisuilla. Samoin kilpailevien operaattorien

tulisi saada tietoa verkko-topologia- ja teknologiamuutoksista riittävän ajoissa. Nämä tiedonsaantivelvoitteet tulisi säännellä selkeästi lain tasolla, jotta myös tilaajayhteyksiä vuokraavat operaattorit pystyvät ottamaan tulevat muutokset toiminnassaan ennakoivasti huomioon. Vastaavasti teknologiakehitykseen liittyvät muutostarpeet tulee huomioida myös muilla sektoreilla.

Lisäksi nykyisen HVM-sääntelyn selkeä heikkous on ollut matkaviestinverkkoihin kohdistuvan sääntelyn puutteellisuus. Kolmesta matkaviestinverkosta huolimatta kilpailu ei käytännössä toimi, sillä uusien markkinoille tulijoiden on erittäin vaikea saada vuokrattua verkkoa (ilma-aikaa) kilpailukykyisin ehdoin. Lisäksi mobiiliaccessin hinnat pysyvät keinotekoisella korkealla, koska sääntelyn puuttuessa verkko-operaattoreilla ei ole painetta kaupallisesti sopia alemmista hinnoista. Lopputuloksena yritys- ja yhteisönumeroiden sekä 0800-numeroiden hinnat pysyvät huomattavan korkeina ja estävät siten palvelujen kehittymistä näillä tuotealueella. Tältä osin Suomen tulisi käyttää Viestintämarkkinalain mukaista mahdollisuutta määrittellä kansallisesti myös sellaisia markkinoita, jotka eivät sisälly komission markkinasuositukseen.

### **Valvontaviranomaisen toimivalta ja toiminnan kehittäminen**

HVM-sääntelyä tulee kehittää osana Tietoyhteiskuntakaarihanketta siten, että samalla, kun sääntelyä yhtenäistetään ja selkeyteen, tulee varmistaa valvontaviranomaiselle riittävät toimivaltuudet nopeasti muuttuvilla markkinoilla. Nykyisellään Markkinamääritys- ja markkinavoimapäätösprosessin läpimenoaika on pitkä sekä uusien markkinoiden osalta että teknologian muutoksen yhteydessä voimassa olevalla markkinalla, koska markkinamäärittelystä päätökseen huomattavasta markkinavoimasta ja siihen liittyvistä velvoitteista kuluu käytännössä vähintään vuosi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että teknologiamuutoksen yhteydessä markkinamääritys ja siihen liittyen annettavat velvoitteet ovat aina ajastaan jäljessä, kuten on huomattu kuidun osalta.

Mikäli markkinoiden ja teknologian kehityksen perusteella tarvittavan HVM-sääntelyn toteuttaminen edellyttäisi aina lainmuutosta, tilanne on liian pitkän sääntelysyklin takia kestämaton erityisesti uusille markkinoille tulijoille / haastajaoperaattoreille ja toimii näin vastoin HVM-sääntelyn tavoitteita markkinatoimijoiden tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisesta ja uusien toimijoiden markkinoille tulon mahdollistamisesta.

Viestintävirasto uudisti vuoden 2011 lopussa metallijohdintilaajayhteyksien hinnoittelun arviointiperiaatteet. TDC:n näkemyksen mukaan uudet arviointiperiaatteet tuovat läpinäkyvämmän ja avoimemman tavan arvioida operaattorien kustannussuuntautuneen hinnoittelua. Käytännössä on kuitenkin tullut esiin, että useat operaattorit eivät käytännössä noudata Viestintäviraston kustannussuuntautuneen hinnoittelun toteuttamista koskevassa vuosivalvontapalautteessa antamia ohjeita, vaan samat puutteet toistuvat. Siksi Tietoyhteiskuntakaarihankkeen yhteydessä olisi syytä arvioida, onko Viestintävirastolla riittävä direktiivien edellyttämä toimivalta ja ajanmukaiset

työkalut toteuttaa markkinavalvontaa. TDC näkemyksen mukaan valvovalla viranomaisella ei ole aina ollut mahdollisuutta puuttua markkinoilla ilmenneisiin häiriöihin.

### **Investointien turvaaminen**

HMV-sääntelyllä tulisi turvata investointien suotuisa kehittyminen. Tämä edellyttää tasapuolisen kilpailun edellytysten turvaamista ja kaikille investoijille mahdollisuutta kohtuulliseen tuottoon riippumatta siitä, onko investoija HMV-operaattori vai haastajaoperaattori. Haastajaoperaattorien investoinnit kohdistuvat paitsi tilaajayhteyksiin myös erityisesti palvelu- ja sovelluskehitykseen sekä runkoverkkoon. Myös nämä investoinnit tulee huomioida, sillä loppukäyttäjille tarjottavat palvelut ja sovellukset muodostavat keskeisen osan tietoyhteiskuntakehityksestä. Haastajaoperaattorien investointien tekeminen ja investointien tuoton turvaaminen edellyttävät sitä, että sääntelyllä varmistetaan pullonkaulusuoritteiden, kuten tilaajayhteyksien, saatavuus kustannussuuntautunein ja syrjimättömin ehdoin. Vain pullonkauloja tehokkaasti sääntelemällä voidaan lisätä haastajaoperaattorien mahdollisuuksia investoida jatkossa entistä enemmän kilpailevaan infrastruktuuriin myös tilaajayhteystasolla ja näin lisätä infrastruktuurikilpailua niillä alueilla, joilla kilpailevan infrastruktuurin luominen on kansantaloudellisesti järkevää. Muilla alueilla tulee sääntelyllä luoda pelisäännöt, joilla infrastruktuuri on kaikkien toimijoiden käytössä. Tämä lisää investoinnin käyttöastetta ja turvaa samalla investoijan tuottoja.

Kuten kansainväliset tutkimukset<sup>1</sup> ja kokemukset<sup>2</sup> ovat osoittaneet metallijohtimin toteutettujen tilaajayhteyksien hintojen asettaminen tasolle, jossa toteutuneet historialliset kustannukset katetaan, mutta kirjanpidossa kokonaan poistettuja omaisuuseriä ei enää uudelleen huomioida kustannuksia määriteltäessä, (eikä näin ollen korvata toiseen kertaan) lisäävät investointeja kehittyneempiin teknologioihin. Yhtäältä lisääntynyt kilpailu kannustaa investointeihin ja toisaalta jo poistettuihin omaisuuseriin liittyvien kustannusten (kaksinkertaiseen) kompensointiin perustuvien laskelmien tuottamien (yli)suurten voittomarginaalien poistuminen poistaa HMV-operaattoreiden (negatiivisen) kannustimen olla investoimatta uuteen teknologiaan, jotta vanhaan teknologiaan liittyviä (yli)suuria katteita ei vaaranneta. Siksi kuparin hintaa ei tulisi nostaa kuituverkkoon tehtävien investointien varjolla.

### **IP-yhteenliittäminen**

Alaryhmän pöytäkirjassa oli erityiskysymyksenä IP-yhteenliittäminen. TDC:n näkemyksen mukaan olisi syytä tarkentaa, mitä IP-yhteenliittämisellä tässä yhteydessä tarkoitetaan.

<sup>1</sup> Vrt. esim. <http://www.ectportal.com/en/REPORTS/WIK-Studies/WIK-Study-Apr-2011/>.

<sup>2</sup> Vrt. esim. Itävallan kehitys vuosina 2007-2011, jossa metallijohdintilaajayhteyksien hintojen alentaminen johti kehittyneempien teknologioiden käytön huomattavaan lisääntymiseen (Source: European Commission Implementation report/FTTH Council/IDATE) sekä Italian kehitys, jossa metallijohdintilaajayhteyksien hintojen nousun salliminen ei lisännyt investointeja kehittyneempiin teknologioihin, vaan suoraan lisäsi HMV-operaattorin ja vähensi haastajaoperaattoreiden tuottoja.

TDC ei kannata internetin IP-yhteenliittämisen erityistä sääntelyä. Ilman kansainvälistä internetin yhteenliittämisen sääntelyä ei ole järkevää toteuttaa sääntelyä Suomessa.

#### **Viestintämarkkinalain 43.4 §**

Alaryhmän pöytäkirjassa oli erityiskysymyksenä viestintämarkkinalain 43.4 §. Ilman viestintämarkkinalain 43.4 § ei olisi mahdollista tarjota palveluita yleisellä operaattoritunnuksella kiinteän verkon tilaajille. Nykyisellään kiinteän ja matkaviestinverkon välinen terminointi toteutetaan kiinteiden verkkojen välillä. TDC:n näkemyksen mukaan ei ole tarpeen muuttaa Viestintämarkkinalain 43.4 §:ää ilman selvitystä muutoksen taloudellisesta vaikutuksesta.

#### **Viestintämarkkinalain 39 §**

Viestintäpalveluiden yhteenliittämistä ei pitäisi poistaa viestintämarkkinalain 39 §:stä. Viestintäpalveluiden yhteenliittäminen poistamien aiheuttaa mahdollisesti tilanteita, joissa kaikkia käyttöoikeuden luovutusvelvoitteita ei voida toteuttaa lain edellyttämällä tavalla. TDC ei kannata 39 §:n muuttamista.

TDC on mielellään mukana kehittämässä HMV-sääntelyä sellaiseksi, että sääntelyllä turvataan tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikille operaattoreille.

Kunnioittavasti,

Simo Tossavainen