

Valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelun vaikutusarvio

1 Asian tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille (jäljempänä myös Liikenne- ja viestintävirasto, Traficom ja virasto) toimeksiannon selvittää teleyritysten valtakunnallisten tilaajanumeroiden (aikaisemmin käytetty termi: yritysnumerot) hinnoittelu- ja kustannusrakennetta 2.9.2019 mennessä. Kyseinen toimeksianto liittyy Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistaminen -hankkeeseen (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM004:00/2019>) ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) (jäljempänä viestintäpalvelulaki) 65 §:än.

Liikenne- ja viestintävirasto toteuttaa toimeksiannon kahdessa osassa. Valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelurakennetta ja nykytilannetta kuvaava muistio on toimitettu ministeriölle 20.6.2019. Tässä muistiossa tarkastellaan viraston johtoryhmän 4.3.2019 hyväksymän Sähköisen viestintäpalveluista annetun lain muutostarpeet -muistion (jäljempänä muutostarvemuistio) kohdassa 3.5.6 esitetyn ehdotuksen kustannus- ja muita vaikutuksia teleyrityksille ja markkinoille siltä osin, kun näin on ollut mahdollista tehdä. Lisäksi ministeriö on pyytänyt toimittamaan ehdotuksen tarvittavasta lainsäädännön muutoksesta, jolla muutostarvemuistion kohdan 3.5.6 mukainen ehdotus valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelun muuttamiseksi sekä soittojen kuuluminen palveluryhmän I palvelunumeroihin sekä niiden sisällyttäminen puhelupaketteihin olisi mahdollista.

Virasto on edellisen kerran kerännyt valtakunnallisiin tilaajanumeroihin liittyvää hinnoittelu- ja kustannustietoa 2007 (yritysnumeroihin soittamisen yksikköhinnat on löydettävissä <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/laajakaista-ja-puhelin/yritysnumeroihin-soittamisen-hinnat>). Ministeriön toimeksiannon suorittaminen edellyttää ajantasaisen tiedon keräämistä valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelusta ja kustannuksista. Virasto on tästä johtuen pyytänyt 1.8.2019 tehdyllä tietopyynnöllä teleyrityksiltä tietoja kahden edellisen vuoden 2018 ja 2017 liikevaihdosta (vahvistettujen tilinpäätösten perusteella) edellä mainittujen valtakunnallisten tilaajanumeroiden osalta. Lisäksi on pyydetty teleyrityksen verkosta valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soitettujen puheluminuuttien kokonaismäärä (ns. nouseva liikenne) vuotasolla (vuodet 2018 ja 2017).

Tietopyynnön kohteena olivat yritykset, yhteensä 8 kappaletta, rajattiin kattamaan yritykset, joilla oli yli 5000 kotitalousliittymää vuoden 2018 lopussa ja yli 2 miljoonaa puheluminuuttia vuonna 2018.

Salassa pidettävät kohdat on muistiossa merkitty hakasulkein [].

2 Vaikutusarvion lähtökohtia

Arvioinnissa on sovellettu soveltuvien osin oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeita¹. Arvioinnissa ei ole huomioitu vielä vahvistamattomia hallituksen esityksen laadintaohjeiden (ns. HELO -ohjeiden) mahdollisesti aiheuttamia muutoksia arvioinnin laatimiseen.

Vaikutusarvioinnossa ei pystytä tässä vaiheessa huomioimaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sääntely voitaisiin laittaa täytäntöön, vaikka ehdotus tästä tehdäänkin.

¹ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom • PL 320, 00059 TRAFICOM • p. 029 534 5000 • Y-tunnus 2924753-3 • traficom.fi

Kyseessä on siis alustava arvio, jossa ei ole mahdollista arvioida kaikkia vaikutuksia tarkasti. Arviointi on toteutettu yleistämällä hyödyntäen tietopyyntöön annettuja vastauksia eli arviointi ei sisällä yrityskohtaista tarkastelua.

3 Tietopyynnön vastaukset

3.1 Puhelinminuutit

Tietopyyntöjen vastausten perusteella viraston tekemän arvion mukaan valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soitettiin teleyritysten matkaviestin- ja kiinteistä verkoista vuonna 2018 noin [] miljoonaa puheluminuuttia. Vuonna 2018 matkaviestinverkoissa ja kiinteissä verkoissa soitettiin yhteensä noin 15087 miljoonaa puheluminuuttia. Siten yritysnumeroihin soitettuihin puhelun osuus oli noin [] prosenttia kaikista soitetusta puheluminuuteista.

3.2 Nousevan liikenteen liikevaihto

Saatujen vastausten perusteella valtakunnallisiin tilaajanumeroihin nousevan liikenteen (ns. access-liikenteen) liikevaihto on ollut [] miljoonaa euroa vuonna 2018. Tietopyyntöön vastanneiden yritysten ilmoittamien liikevaihtojen määrä on kuitenkin vaihdellut vuosien 2017 ja 2018 aikana merkittävästi eri yritysten välillä. Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan saatuja tietoja ei ole mahdollista yksiselitteisesti arvioida ja hyödyntää näistä merkittävistä liikevaihtoeroista johtuen.

3.3 Laskevan liikenteen liikevaihto

Tietopyyntöön vastanneiden yritysten valtakunnallisten tilaajanumeroiden laskevan liikenteen liikevaihdoissa on Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan epätarkkuuksia, joiden vuoksi luotettavaa arvioita tämän osalta ei ole mahdollista tehdä. Osalla yrityksistä ei myöskään ole ollut omia valtakunnallisia tilaajanumeroita, eikä siten laskevaa liikennettä. Saatujen vastausten perusteella tehdyn laskennallisen arvion mukaan valtakunnallisiin tilaajanumeroihin laskevan liikenteen (ns. terminoinnin) liikevaihto on vuonna 2018 ollut noin [] miljoonaa euroa edellä esitetty epätarkkuus huomioiden.

4 Vaikutusarvio

4.1 Taloudelliset vaikutukset loppuasiakkaisiin ja teleyrityksiin

4.1.1 Vaikutukset loppuasiakkaisiin

Kuten edellä tämän muistion kohdassa 1 on todettu, ehdotuksen mukaan Suomessa kaikkien kansalliseen numerointisuunnitelmaan kuuluvien numeroiden, lukuun ottamatta palveluryhmien II, III ja IV numerot, tulisi kuulua mahdollisesti myytäviin puhelupaketteihin. Samalla velvoitettaisiin, että soitto palveluryhmän I palvelunumeroihin saisi maksaa ainoastaan paikallispuhelumaksun eli ppm:n tai matkapuhelinmaksun eli mpm:n ja että nämä palvelunumerot sisällytettäisiin myös puhelupaketteihin. Tältä osin tulee myös ottaa huomioon se, että matkapuhelinliittymistä osa on ns. rajattomia liittymiä, joihin sisältyy rajattomasti puheluita. Joten viraston näkemyksen mukaan puhelupaketeilla tulisi tässä yhteydessä tarkoittaa myös näitä ns. rajattomia liittymiä, jolloin nämä palvelunumerot tulisi sisällyttää myös näihin liittymätyyppeihin. Lisäksi on olemassa ns. minuuttiperusteisia liittymiä, joissa puhelut laskutetaan käytetyn ajan perusteella.

Tällä hetkellä kalleimmat valtakunnalliset puhelunumeropalvelut maksavat 23,1 senttiä/min, eli enemmän kuin esimerkiksi EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden hinnat, joiden enimmäishinta on 19 senttiä/min. Jos ehdotuksen mukaisesti kyseisiin numeroihin soittaminen sisältyisi operaattoreiden myymiin puhelupaketteihin, vaikuttaisi kyseinen loppuasiakkaiden, sekä kotitalous- että yritysasiakkaiden, alentaisi tämä valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soittamisen hintaa loppuasiakkaille. Soittoista aiheutuva kustannus loppuasiakkaalle vähenisi merkittävästi, kun otetaan huomioon soitettujen puheluiden minuuttimäärä ja nousevan liikenteen liikevaihto. Loppukäyttäjien soittojen määrä valtakunnallisiin tilaajanumeroihin myös todennäköisesti kasvaisi, kun riski huomattavan korkeista soitto-kustannuksista vähenisi.

Soittojen sisällyttäminen puhelupaketteihin saattaisi kuitenkin aiheuttaa operaattoreille painetta nostaa yleisesti puhelujen minuuttihintoja sekä rajoittamattoman määrän puheluminuutteja sisältävien puheliniittyvien hintoja liikevaihdon supistamisen johdosta ja tilaajanumeropalveluihin liittyvien kustannusten kattamiseksi. Tämä toisaalta lisäisi loppukäyttäjien kustannuksia. Riippuu kuitenkin vähittäismarkkinoiden kilpailutilanteesta, missä määrin teleyritykset pystyisivät nostamaan liittymien ja puhelujen hintoja kerätäkseen korvaavia tuloja. Kuitenkaan puheluiden kustannusten kattamiseksi teleyrityksillä ei pitäisi olla olevan tarvetta merkittäviin hinnannostoihin. Tukea tälle arviolle on saatavissa mm. siitä, että mobiilioperaattorit hinnoittelevat valtakunnallisten tilaajanumeroiden vaatiman mobiili-access'n hyvin kalliiksi verrattuna kustannukseltaan vastaavaan mobiiliterminointiin.

Teleyritysten valtakunnallisten tilaajanumeroiden asiakasyritysten puhelimitse tarjoamien palveluiden laatu ja toimivuus, kuten asiakaspalvelun vastausaikojen pituus, voisivat heikentyä loppukäyttäjille ehdotuksen myötä. Näin siksi, että asiakasyritykset menettäisivät luvussa 4.1.3 mainitut nykyjärjestelystä saamansa kustannushyödyt. Asiakasyrityksille voisi myös olla houkuttelevaa ohjata asiakaspalvelunsa johonkin muuhun kanavaan, kuten internetsivujensa chat-toimintoihin.

Lisäksi ehdotuksen mukainen sääntelyn muuttaminen korjaisi loppukäyttäjien asemaa tasa-arvoisemmaksi, koska soittaminen valtakunnallisiin tilaajanumeroihin ei enää erottelisi tapaa jolla soitetaan, eli soitetaanko mobiililiittymästä vai kiinteästä liittymästä. Lisäksi kyseinen poistaisi tarpeen asettaa nimenomaisia numeroestoja (joihin sisältyy myös valtionhallinnon numeroita) ja kyseinen muutos mahdollistaisi loppukäyttäjien soitot näihin numeroihin. Vaikutuksen yksittäisen loppukäyttäjän kannalta voidaan katsoa tältä osin olevan merkittävä.

4.1.2 Vaikutukset teleyrityksiin

Soittojen sisällyttäminen puhelupaketteihin voi osaltansa aiheuttaa palveluita tarjoavien teleyritysten liikevaihdon heikentymistä ja kannattavuuden laskua. Toisaalta jos kysyntä puolestaan kasvaa lisääntyneiden soittojen ja yhteydenottojen perusteella, kyseinen voi toisaalta aikaansaada liiketoiminnan tulojen kasvamista. Viraston arvion mukaan kyseisen merkitys asiaa arvioitaessa on kuitenkin vähäinen, kun otetaan huomioon loppukäyttäjille muodostuvat edut edellä tämän muistion kohdassa 4.1.1 kuvatusti.

Ehdotus voisi aikaansaada myös liiketoiminnallisten kustannusten vähentymistä ja tuotannollisen tehokkuuden paranemista. Viraston arvion mukaan ehdotuksen vaikutus palveluita tarjoaviin teleyrityksiin on maltillinen, kun otetaan huomioon valtakunnallisista tilaajanumeroista kertyvä liikevaihto suhteessa yritysten liikevaihtoihin kokonaisuudessa vuositasolla, vaikka otetaan huomioon tietopyyntöön annettujen vastausten epätarkkuus.

Lisäksi innovaatiotoiminnan kehittyminen voi aikaansaada uusien toimintamallien kehittämistä ja niiden ottamista käyttöön, kun vastaavasti tuotannollisen tehokkuuden voidaan myös olettaa kasvavan. Tuotannollisen tehokkuuden voidaan arvioida kasvavan, kun ns. ylimääräiset "lillukanvarret" liiketoiminnasta karsitaan.

4.1.3 Vaikutukset teleyritysten asiakasyrityksiin, jotka hyödyntävät valtakunnallisia tilaajanumeroita

Viraston käsityksen mukaan teleyritykset eivät ole tulouttaneet valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soitetuista puhelusta keräämiään tulojaan miltään osin asiakasyrityksille. Sen sijaan asiakasyritykset ovat hyötyneet järjestelystä siten, että teleyritykset ovat tarjonneet asiakasyritykselle palvelunsa edullisesti, ja soittavat loppuasiakkaat ovat toimineet asiakasyrityksen puhelinpalvelukulujen maksajina. Valtakunnallisia tilaajanumeroita käytetään yleisesti mobiilivaihteiden kutsunumeroina, ja nykytilanteessa soittajat maksavat puhelunmaksuina käytännössä esimerkiksi asiakasyritysten puhelinvaihdekulut.

Ehdotus tarkoittaisi asiakasyritysten kannalta sitä, että jatkossa teleyritykset eivät välttämättä enää tarjoaisi puhelinpalveluja yhtä edullisesti, jolloin asiakasyritysten puhelimitse antaminen neuvonta- ja muiden palvelujen kustannukset kasvaisivat.

4.1.4 Vaikutukset tukkumarkkinoihin

Ehdotus ei lähtökohtaisesti vaikuta teleyritysten säänneltyjen tukkutuotteiden hintaan, eikä se edistä operaattoreiden välistä kilpailua tukkumarkkinoilla.

Ehdotuksen vaikutuksia access-tukkutuotteiden hintoihin ei pystytä tässä vaiheessa arvioimaan.

4.1.5 Vaikutukset vähittäismarkkinoihin

Ehdotuksella voidaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta vähittäismarkkinoihin tarjottavien rajoittamattomien liittymien palvelusisältöjen sekä puhelujen hintojen muodossa.

Valtakunnallisten tilaajanumeroiden hintojen aleneminen voisi heikentää kiinnostusta niiden tarjoamiseen. Ehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävää vaikutusta vähittäismarkkinoiden kilpailullisuuteen.

4.2 Vaikutukset kansantalouteen

Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia kansantalouteen.

4.3 Vaikutukset julkistalouteen

Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutuksia julkistalouteen.

4.4 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Ehdotus lisää viranomaisen valvontaa hinnoittelun noudattamista koskien, alkuvaiheessa enemmän ja tilanteen vakiintuessa vuosittaisena hintatason valvontana. Ehdotuksen valvonta edellyttää viraston arvion mukaan vuosittaista valvontaa yrityksille tehtävien tietopyyntöjen muodossa.

Ehdotuksen valmistelun tässä vaiheessa ja viraston oletettavan toimivallan vielä tarkentuessa, ei ole mahdollista ottaa tarkemmin kantaa ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista viraston htv-kehukseen. Virasto varaa tältä osin mahdollisuuden esittää

tarkennusta myöhemmässä vaiheessa, jos ehdotuksen valmistelua päätetään ministeriön toimesta jatkaa. Lähtökohtaisesti ei kuitenkaan nähdä suurta tarvetta henkilökohtaisuuksiin.

4.5 Vaikutukset ympäristöön

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia

4.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella arvioidaan olevan positiivista vaikutusta kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa sekä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon, kun edistetään matkapuhelimilla tapahtuvaa yhteydenottoa eri tahoihin. Vaikutuksen voidaan arvioida olevan merkittävä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon kannalta, kuten edellä tämän muistion kohdassa 4.1.1 on esitetty.

5 Muutosehdotus lain sisällön osalta

Viraston näkemyksen mukaan ehdotus on sellaisenaan yksinkertainen toteuttaa muuttamalla viestintäpalvelulain 65 §:n 1 momentin 2 kohtaa poistamalla siitä viittaus valtakunnallisiin tilaajanumeroihin. Tällöin kyseiset numerot vastaisivat tavallisia numeroita, joista operaattorit voisivat käyttäjältä periä matkapuhelinmaksun tai paikallispuhelinmaksun. Näiden puheluiden perille saattamisesta voisi vastaanottava operaattori periä teledirektiivin² artiklan 75 mukaisesti määritettävän terminointihinnan.

6 Yhteenveto

Viraston näkemyksen esitetty ehdotus on perusteltu, koska nykymuotoisen valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelun voidaan katsoa olevan syrjivää ja ei-tasapuolista, koska puheluiden hinta eli yhteydenotto palveluita tarjoaviin yrityksiin on riippunut siitä, millaisesta liittymästä puhelu suoritetaan. Viraston näkemyksen mukaan ei ole perusteita sille, miksi puheluiden hintojen pitäisi tältä osin erota toisistaan. Kuten edellä tässä muistiossa on esitetty, ehdotusta koskeva vaikutusarvio osaltansa tukee lain sisällön muuttamista, etenkin kun joidenkin valtakunnallisten tilaajanumeroiden hintatasoa voidaan pitää kohtuuttomana, kun ne ylittävät ulkomaanpuheluiden hintatason.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä.