

24.2.2020

Valtakunnallisten tilaajanumeroiden erillishinnoittelusta luopumisen ennakoituja vaikutuksia

Tiivistelmä

Tässä muistiossa on arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia valtakunnallisten tilaajanumeroiden erillishinnoittelusta luopumisella voisi olla Suomen viestintäpalvelumarkkinoilla.

Tiivistelmä keskeisimmistä havainnoista:

- Erillishinnoittelu on aikanaan luotu korjaamaan kaukopuheluiden korkean hintatason ongelmaa kuluttajan kannalta ja sillä on pyritty varmistamaan, että tilaajanumeroihin soittaminen ei olisi kuluttajalle liian kallista.
- Nykytilanteessa Traficomien vaikutusten arvioinnin¹ perusteella valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soittaminen on huomattavasti yleistä matkapuhelinmaksua kalliimpaa, minkä lisäksi hintataso on n. 4 snt/min korkeampi kuin EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden hinnoittelu.
- Hintatason perusteella voidaan todeta, että sääntely ei enää toteuta alkuperäistä tarkoitustaan varmistaa kuluttajille kohtuuhintaiset puhelut erilaisiin valtakunnallisiin tilaajanumeroihin.
- Kokonaisuudessaan valtakunnallisista tilaajanumeroista kertyvä liikevaihto teleoperaattoreille on vähäinen suhteessa matkaviestintäverkosta kertyvään vuosittaiseen n. 2 miljardin euron liikevaihtoon².
- Koska viestintäpalveluala kokonaisuudessaan sekä matkaviestintäverkon palvelut ovat Suomessa vahvasti kilpailtuja, ei muutoksella ennakoida olevan vaikutuksia yleiseen hintatasoon matkaviestintäpalveluiden markkinoilla.
- Kilpailullisilla markkinoilla hintataso määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan, eivätkä operaattorit siten pysty korvaamaan erillishinnoittelusta koituvia tulonmenetyksiä nostamalla yleistä hintatasoa kilpailusta johtuen.
- Ei ole myöskään selvää, että tilaajanumeroista kertyvä liikevaihto katoaa kokonaisuudessaan, sillä on vaikea ennakoida sitä, millaisia ratkaisuja operaattorit myyvät jatkossa yritysasiakkailleen.
- On kuitenkin ennakoitavissa, että muutos laskee jonkin verran alan liikevaihtoa ja mahdollisesti myös voittoja, mutta vaikutus on toiminnasta kertyvän liikevaihdon osuuden perusteella vähäinen.
- Lisäksi muutos voi vaikuttaa tilaajanumeroiden määrään ja laatuun, mutta vaikutusta on hyvin vaikea arvioida määrällisesti puuttuvien tilastotietojen vuoksi.

¹ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f4a8e63a-5c4f-4c82-a778-dbed38de6595/5e262f75-2484-4676-a503-e79b7615e9b0/RAPORTTI_20191030141150.pdf

² <https://www.traficom.fi/fi/tilastot/teletoiminnan-liikevaihto>

Id Versionumero

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan, että teleyritykset eivät saisi jatkossa erikseen hinnoitella puhelinverkon nousevaa liikennettä valtakunnallisten tilaajanumeroiden osalta. Liikenne- ja viestintävirasto selvitti Liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelu- ja kustannusrakennetta sekä teki vaikutusarvioinnin valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinnoittelun osalta.

Nykyisin sähköisen viestinnän palvelulain 65 §:ssä todetaan, että teleyrityksen on hinnoiteltava erikseen toiselta teleyritykseltä perittävä korvaus verkon käytöstä puheyhteyden muodostamiseen silloin, kun yhteys muodostetaan teleyrityksen verkosta toisen teleyrityksen verkkoon (nouseva liikenne) ja yhteys muodostetaan:

- 1) ilmaisnumeroon; taikka
- 2) palvelunumeroon tai valtakunnalliseen tilaajanumeroon.

Kalleimmat valtakunnalliset tilaajanumerot voivat maksaa jopa 23,1 senttiä minuutilta, mikä on Traficomien vaikutusarvioinnin perusteella n. 4 senttiä minuutilta korkeampi kuin esimerkiksi EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden enimmäishinta. Vastaavia järjestelmiä ei Liikenne- ja viestintäviraston tietojen mukaan ole käytössä Suomen verrokkimaissa, kuten esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Taloudelliset ja yritysvaikutukset

Valtakunnallisten tilaajanumeroiden (ent. yritysnumerot) poikkeavan hinnoittelun korjaavan muutoksen myötä valtakunnalliset tilaajanumerot saisivat maksaa vain matkapuhelinmaksun tai paikallispuhelinmaksun verran, jolloin ne voisivat, teleyrityksen niin halutessaan, kuulua tavallisiin puhepaketteihin tai rajattomiin liittymiin. Tähän ei kuitenkaan esityksessä velvoiteta eli operaattorit voivat itse päättää jatkossa, millaisella mallilla ne tarjoaisivat vastaavia palveluita asiakasyrityksilleen.

Poikkeava hinnoittelu on aikaan 1990-luvulla luotu korjaamaan kuluttajille syntynyttä ongelmaa siitä, että valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soittaminen oli suhteellisesti kallista, sillä puheluista perittiin myös kaukopuhelumaksuja, minkä vuoksi erillishinnoittelu varmisti kuluttajille vakiohintaiset puhelinpalvelut.

Nykytilanteessa sääntelyn alkuperäinen tavoite ei enää toteudu, sillä kyseisiin numeroihin soittaminen on poikkeavan hinnoittelun myötä muita puheluita selvästi kalliimpaa. Käsityksemme mukaan nykytilanteessa teleyritykset keräävät puheluista liikevaihtoa ilman varsinaiseen puheluiden välittämiseen liittyvää kustannusperusteisuutta, jolloin ne voivat esimerkiksi tarjota numeroita käyttäville asiakasyrityksilleen palveluita kokonaisvaltaisesti halvemmilla hinnoilla.

Mahdollista muutosta voidaankin perustella jo pelkästään sääntelyn epätarkoituksenmukaisuudella suhteessa sen alkuperäisiin tavoitteisiin.

Id Versionumero

| | | | | |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|
| Liikenne- ja viestintäministeriö | Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki | Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto | Puhelin 029516001 | www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|

Yleisesti ottaen viestintäpalvelumarkkinalla reaaliset kuluttajahinnat ovat laskeneet 2010-luvulla siten, että matkaviestintäpalveluiden reaalin hintataso oli vuonna 2019 n. 20 prosenttia matalammalla tasolla kuin vuonna 2010³. Liikenne- ja viestintäministeriön tietojen mukaan valtakunnallisten tilaajanumeroiden (access) hinnoittelussa vastaavaa hintakehitystä ei ole tapahtunut, mutta kattavia tilastotietoja ilmiöstä ei ole käytettävissä.

Kehityksellä voi olla eri selityksiä. On teoriassa mahdollista, että nykyinen valtakunnallisten tilaajanumeroiden markkinahinta on selvästi korkeampi kuin yleisten matkapuhelinmaksujen, sillä 65 §:ssä ei erikseen säännellä hintaa, vaan todetaan ainoastaan, että liikenne on hinnoiteltava erikseen.

Ehdotetulla muutoksella poistettaisiin mahdollisuus erillishinnoitella tilaajanumeroita, jolloin lähtökohtaisesti niiden hinta määräytyisi normaalin matkapuhelinmaksun mukaisesti. Se kuuluisivatko tilaajanumerot puhepaketteihin olisi operaattoreiden itsensä päätettävissä.

Tällä hetkellä tilaajanumeroiden erillishinnoittelun vuoksi on voinut syntyä tilanne, missä kuluttajat käytännössä maksavat palvelun korkeammat tuotantokustannukset, jotka voivat koostua puhelun välityksen lisäksi esimerkiksi henkilöstökustannuksista puhelinvaihteessa.

Tällaisissa tilanteissa muutos tarkoittaisi sitä, että palvelun tuotantokustannukset kohdistuisivat jatkossa niitä tarjoaville yrityksille kuluttajien sijaan. Näissä tapauksissa puhelinpalveluiden tarjonta voisi vähentyä muutoksen seurauksena, mikäli yritykset eivät jatkossa näe, että puhelinpalveluiden tarjoaminen olisi taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi tilaajanumeroita hyödyntävät myös julkiset organisaatiot, jolloin puhelinpalveluiden kustannukset tulisi kattaa julkisin varoin.

Osa tilaajanumeroista on kuitenkin tavallisia puhelinnumeroita, joihin ei liity mitään erityisiä palveluita. Näissä tapauksissa ei ole perusteita erillishinnoittelulle palvelun tuotantokustannusten näkökulmasta, jolloin erillishinnoittelun poistuminen yksinkertaisesti vähentäisi näihin numeroihin soittamisen hintaa soittajan näkökulmasta.

On todennäköistä, että tilaajanumeroiden markkinoilla vallitsee epäsymmetrisen informaation tilanne palveluntarjoajien ja loppuasiakkaiden välillä, missä palveluntarjoajilla on käytössään selvästi niiden ostajia enemmän tietoa palveluista, mikä on voinut johtaa tilanteeseen, missä kyseisten palveluiden hinta- ja kilpailukehitys on erkaantunut yleisestä markkinasta.

Tilanne koskee erityisesti niitä tilanteita, missä tilaajanumeroon ei liity mitään ylimääräisiä palveluita. Tätä ongelmaa pyrittäisiin muutoksella purkamaan.

³ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f4a8e63a-5c4f-4c82-a778-dbed38de6595/f03d99ed-684d-4142-8a16-ab4ae7700b82/RAPORTTI_20191028094332.pdf

Id Versionumero

| | | | | |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|
| Liikenne- ja viestintäministeriö | Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki | Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto | Puhelin 029516001 | www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|

Traficomien vaikutusten arvioinnissa on todettu seuraavaa: *Soittojen sisällyttäminen puhelupaketteihin saattaisi kuitenkin aiheuttaa operaattoreille painetta nostaa yleisesti puhelujen minuuttihintoja sekä rajoittamattoman määrän puheluminuutteja sisältävien puhelinliittymien hintoja liikevaihdon supistumisen johdosta ja tilaajanumeropalveluihin liittyvien kustannusten kattamiseksi.*

Esityksessä ei kuitenkaan velvoitettaisi operaattoreita sisällyttämään valtakunnallisia tilaajanumeroita puhepaketteihin, vaan ne voisivat päättää hinnoittelu- ja markkinointistrategioistaan kilpailullisilla markkinoilla.

Ei ole täten syytä olettaa, että muutoksella olisi vaikutusta yleiseen matkapuheluiden hintatasoon, sillä kyseiset markkinat ovat Suomessa vahvasti kilpailtuja, jolloin vähittäishinnat määräytyvät kysynnän ja tarjonnan mukaan markkinoilla, eivätkä operaattorit pysty täten vyöryttämään muutoksesta aiheutuneita liikevaihdon ja tulon menetyksiä kuluttajille yleisten matkapuheluiden hintatasoon. Lisäksi toiminnasta kertyvä liikevaihto ja -voitto on suhteelliselta merkitykseltään koko toimialan perspektiivistä vähäinen.

Muutoksen vaikutuksia valtakunnallisten tilaajanumeroiden tarjontaan ja palvelutasoon on vaikea ennakoida etukäteen. On mahdollista, että muutoksen myötä joidenkin tilaajanumeroiden palvelutaso tai määrä heikkenisi ja palvelutarjonta siirtyisi nykyistä enemmän esimerkiksi internetin kautta tarjottaviin chat-palveluihin. Yritykset tai toimijat voivat jatkossa myös siirtää numeronsa palvelunumeroihin, joiden erillinen hinnoittelu on jatkossa edelleen sallittu.

Toisaalta monella kuluttajalla on estopalveluita palvelunumeroihin tai niiden hinnoitteluperusteet ovat selvemmin käyttäjälle tiedossa. Lisäksi kuluttajansuojalain 14 §:n mukaisessa kulutushyödykesopimusta koskevassa puhelinasioinnissa ei saa käyttää palvelua, jonka käyttämisestä kuluttajalta peritään hänen liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan ylittäviä kuluja.

Toisaalta valtakunnallisiin tilaajanumeroihin soittaminen todennäköisesti myös yleistyy niiden vähittäishinnan laskiessa, mikä vähentää osaltaan kyseisiä vaikutuksia, erityisesti mikäli tilaajanumeroihin soittaminen ei jatkossakaan kuuluisi puhepaketteihin. Lyhyen aikavälin muutosta myös helpottaa esityksen ehdotus 2 vuoden siirtymäajasta, minkä puitteissa operaattorit ja niiden asiakasyritykset pystyvät muokkaamaan palvelunumerotoimintansa uuteen sääntely-ympäristöön.

Muutoksen yritysvaikutukset operaattoreihin voivat olla epätasaisia, mikäli niillä on erilainen markkinaosuus valtakunnallisista tilaajanumeroista. Ne operaattorit, joiden markkinaosuus toiminnasta on suurempi, kärsisivät kilpailijoitaan enemmän tulomenetyksiä muutoksen seurauksena.

Lisäksi nykyisessä sääntely-ympäristössä valtakunnallisista tilaajanumeroista on muodostunut tapa rahoittaa puhelinpalveluita, on sillä vaikutus myös työllistämiseen. Muutoksen seurauksena voi siis olla, että teleyrityksille voi tulla painetta työvoiman vähentämiseen tilaajanumeroiden

hinnoittelurakenteen muuttuessa, mikäli asiakasyritykset eivät halua ylläpitää vaihdepalveluita. Kuitenkin asiakasyrityksille tarjottavista puhelin ja vaihdepalveluista käydään myös kilpailua, jolloin niiden hinta muodostuu loppujen lopuksi markkinoilla.

Liiketoimintaa harjoittavilla yrityksillä ja julkisella sektorilla on kuitenkin usein myynnillinen tai muu kannuste ylläpitää puhelinpalveluita, jonka vuoksi paine ylläpitää niitä jatkossakin voi olla suuri. Yhä osa ihmisistä soittaa mieluummin verkossa tapahtuvan asioinnin sijasta. Muutoksen seurauksena kustannusten maksajana olisi jatkossa selvemmin itse toimija tai katteistaan ja muusta toiminnasta tinkivä teleyritys eikä soittaja.

Vaikutukset kuluttajan asemaan

Valtakunnallisia tilaajanumeroita on käytössä niin yrityksillä kuin julkisilla toimijoilla, kuten sairaaloilla ja virastoilla. Tosin useiden julkisten toimijoiden numerot maksavat vain matkapuhelinmaksun tai paikallisverkkomaksun verran, jolloin nykytilanne ei tältä osin muuttuisi. Usein valtakunnallisten tilaajanumeroiden hinta on kuitenkin noussut vapaan tukkuhinnoittelun myötä erittäin kalliiksi, joka kohdistuu erityisesti digipalvelut vaikeaksi kokeville kansalaisille.

Muutoksen katsotaan olevan perusteltu, koska nykymuotoisen hinnoittelun voi katsoa olevan syrjivää ja ei-tasapuolista, eikä valtakunnallisten tilaajanumeroiden selvästi kotimaan puheluista kalliimmalle hinnoittelulle ole tiedossa kustannusperusteisia syitä. Ei siis ole perusteita sille, miksi puheluiden hintojen pitäisi tältä osin erota toisistaan. Sääntelyn muuttaminen korjaisi loppukäyttäjien asemaa tasa-arvoisemmaksi, koska soittaminen valtakunnallisiin tilaajanumeroihin ei enää maksaisi enempää kuin matkapuhelinmaksun tai paikallisverkkomaksun verran.

Muutoksen johdosta valtakunnallisten tilaajanumeroiden sijoittaminen puhepaketteihin on todennäköisempää, mutta kuitenkin teleyritysten päätettävissä. Vaikka kyseisiä numeroita ei sijoitettaisikaan puhepaketteihin, monen valtakunnallisen tilaajanumeron hinta tulee kohtuulliseksi soittajille, kun varsinaisten vaihdekulujen maksajaksi siirtyy itse toimija eikä soittaja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitti vuonna 2018 oikeusministeriölle 4, että se käynnistäisi selvityksen perushintaista asiakaspalvelunumeroa koskevan sääntelyn tarkistamiseksi. Kuluttaja-asiamiehen mukaan asiassa on kyse kuluttajan kannalta tärkeiden lakisääteisten oikeuksien käyttämisestä. Lisäksi puhelin on edelleen tärkeä asiointikanava monelle sähköisen asioinnin yleistymisestä huolimatta.

Periaatteessa nykyistä järjestelmää, missä osa puhelinpalveluiden kustannuksista koituu niiden käyttäjille, voidaan pitää käyttäjä maksaa -

⁴ KKV/286/03.05/2018 (<https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/2018/kuluttaja-asiamiehen-aloite-perushintaista-asiakaspalvelunumeroa-koskevan-saantelyn-tarkistamiseksi/>)

Id Versionumero

| | | | | |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|
| Liikenne- ja viestintäministeriö | Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki | Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto | Puhelin 029516001 | www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi |
|----------------------------------|---|--|----------------------|--|

periaatteen sovellutuksena. Perustelussa on kuitenkin kaksi selkeää ongelmaa.

Puhelinasiointi on erityisryhmille keskeistä kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Esityksen voidaan tältä osin katsoa parantavan kansalaisten yhdenvertaista kohtelua, sillä puhelinasioinnin käyttäjille ei kohdistuisi erillistä kustannusrasitetta verrattuna niihin kansalaisiin, jotka kykenevät asioimaan esimerkiksi verkossa tai paikan päällä.

Lisäksi valtakunnallisten tilaajanumeroiden poikkeava hinnoittelu perustuu nykytilanteessa erilliseen sääntelyyn, mikä ei enää toteuta alkuperäistä tarkoitustaan.

Kuluttaja-asiamies totesi kyseisessä aloitteessa, että neljän vuoden tarkastelujaksolla tehtyjen havaintojen ja nykytilanteen perusteella voidaan todeta, että lainsäädännön uudelleentarkastelulle on selkeä tarve. Kuluttaja-asiamies katsoi, että Suomessa on jäänyt toteutumatta kuluttajan oikeuksia koskevassa direktiivissä (2011/83/EU) tarkoitetut tavoitteet. Direktiivin ja siihen perustuvan kansallisen sääntelyn oli tarkoitus turvata kuluttajan lakisääteisten oikeuksien käyttäminen (kuten reklamointi, sopimuksen irtisanominen ja purkaminen) tehokkaasti ja ilman kuluttajalle siitä aiheutuvia kuluja.

Direktiivin säännös pantiin täytäntöön kuluttajansuojalain muutoksella, jossa määriteltiin puhelinasiointiin laskennallinen perushinta. Tässä lakiesityksessä ehdotetun muutoksen seurauksena laskennallista perushintaa ei tarvitsisi enää säätää, koska jatkossa valtakunnallisista tilaajanumeroista ei voisi periä lisämaksuja, jota silmällä pitäen säännös otettiin kuluttajansuojalakiin.

Vaikutuksen yksittäisen loppukäyttäjän kannalta voidaan katsoa tältä osin olevan merkittävä. Muutoksella arvioidaan olevan positiivista vaikutusta kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa sekä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon, kun edistetään matkapuhelimilla tapahtuvaa yhteydenottoa eri tahoihin.