

22.8.2019

Määräaikaisten viestintäpalvelusopimusten enimmäiskeston rajoittamisen vaikutukset

Tiivistelmä

Tässä muistiossa on arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia viestintäpalvelusopimuksen enimmäiskeston rajoittamisella nykyisestä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen voisi olla Suomen viestintäpalvelumarkkinoilla.

Tiivistelmä keskeisimmistä havainnoista:

- Suomessa on löyhempää enimmäiskeston sääntelyä kuin muissa Pohjoismaissa pl. Ruotsi, jossa sääntely on yhtenevää Suomen kanssa
- Operaattorit tarjoavat eri tavoin toistaiseksi voimassa olevia viestintäpalvelusopimuksia, joten rajoitus vaikuttaisi yrityksiin epätasaisesti
- Rajoituksella ei tutkimuskirjallisuuden perusteella olisi merkittävää vaikutusta viestintäpalveluiden hintoihin ja enimmillään se voisi laskea hintoja muutaman prosentin suhteessa perusuraan
- Toisaalta rajoituksella voidaan teorian perusteella arvioida olevan myönteinen vaikutus kilpailutilanteeseen ja yleisesti taloustieteilijät suosittelevat siirtokustannuksia pienentävää politiikkaa
- Määräaikaiset sopimukset voivat helpottaa pienimuotoista markkinoille tuloa, mutta vaikeuttavat laajamittaista tuloa, jos suuri osa potentiaalisista asiakkaista on lukittuna
- Mahdollista rajoitusta voisi perustella hintojen alentamisen sijaan kuluttajansuojan ja -oikeuksien parantamisella tai Pohjoismaisen sääntelyn yhdenmukaistamisella
- Viestintäpalveluiden hintakehitys on ollut 2010-luvulla kuluttajalle suotuisaa ja reaalisesti hintataso on laskenut selvästi vuodesta 2010
- KKV:n mukaan määräaikaisiin sopimuksiin liittyvät lieveilmiöt ovat olleet viime vuosina kasvussa ja ne liittyvät erityisesti mobiililiittymiin
- Mobiili- ja laajakaistaliittymien erillinen sääntely teknologianeutraalisti voi olla haastavaa

Johdanto

Nykyisen viestintäpalvelulain 109 §:n 2 momentissa todetaan, että teleyritys saa tehdä kuluttajan kanssa enintään 24 kuukauden määräaikaisen sopimuksen. Jos teleyritys tarjoaa pidempää kuin 12 kuukauden sopimusta, kuluttajalle on tarjottava myös mahdollisuus tehdä 12 kuukauden määräaikainen sopimus.

Lisäksi 3 momentissa todetaan tällä hetkellä, että teleyritys ei saa jatkaa määräaikaista sopimusta uudella määräaikaisella sopimuksella ilman tilaajan kanssa tehtyä uutta kirjallista sopimusta. Niin sanottu sopimusten ketjutus on siis lainsäädännöllä kielletty.

Id Versionumero

Teledirektiivin 105 artiklan mukaan taas jäsenmaat voivat hyväksyä tai pitää voimassa säännöksiä, joilla valtuutetaan vaatimaan lyhyempiä kuin 24 kuukauden enimmäiskestoisia sopimukseen perustuvia sitomusaikoja.

Keväällä 2019 lausuntokierroksella sekä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom että kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ehdottivat, että enimmäiskesto rajoitettaisiin telepaketin implementoinnin yhteydessä nykyisestä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen.

Operaattorien näkemykset aiheeseen ovat ristiriitaisia ja suurimpien operaattoreiden määräaikaisten viestintäpalvelusopimusten käyttö on eri tasoista. Kolmesta suurimmasta operaattorista yksi haluaisi vähintäänkin rajoittaa enimmäiskesto nykyisestä tai kieltää määräaikaiset viestintäpalvelusopimukset kokonaan, kun taas kaksi muuta haluaisivat pitää sääntelyn ennallaan.

Tältä pohjalta liikenne- ja viestintäministeriössä on arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia enimmäiskeston rajoittamisella voisi tutkimuskirjallisuuden perusteella olla kilpailutilanteeseen viestintäpalvelumarkkinoilla.

Suomen viestintäpalvelumarkkina

Suomen viestintäpalvelumarkkinoilla on kolme suurta operaattoria sekä useita pienempiä toimijoita. Viestintäpalvelumarkkina on ollut kilpailulle avoin jo pitkään ja kilpailua on edistetty myös lainsäädännöllä. Lisäksi kilpailua edistetään huomattavan markkinavoiman sääntelyllä niissä tapauksissa, joissa joillain yrityksillä on markkina-analyysin perusteella huomattava markkinavoimaa.

Alan etujärjestö FiComin julkaisemien tilastojen¹ mukaan alan yhteenlaskettu liikevaihto on vuosina 2015 – 2018 ollut noin 4,6 miljardia euroa ja henkilöstömäärä noin 11 000 työntekijää. Vuosina 2015 – 2017 alan yritykset investoivat nettona noin 800 miljoonaa euroa vuosittain. Samaan aikaan sijoitetun pääoman tuotto on ollut hyvällä, noin 10 prosentin tasolla.

Mobiililiittymän numeron siirtäminen toiselle operaattorille on ollut mahdollista vuodesta 1998 alkaen ja lisäksi vuodesta 2011 alkaen numeron on voinut siirtää toiselle operaattorille myös siinä tapauksessa, että loppukäyttäjällä on voimassa oleva määräaikainen sopimus toisen operaattorin kanssa. Tämä ei kuitenkaan vapauta loppukäyttäjää maksuvelvollisuuksistaan alkuperäiselle operaattorille ennen sopimuskauden loppua.

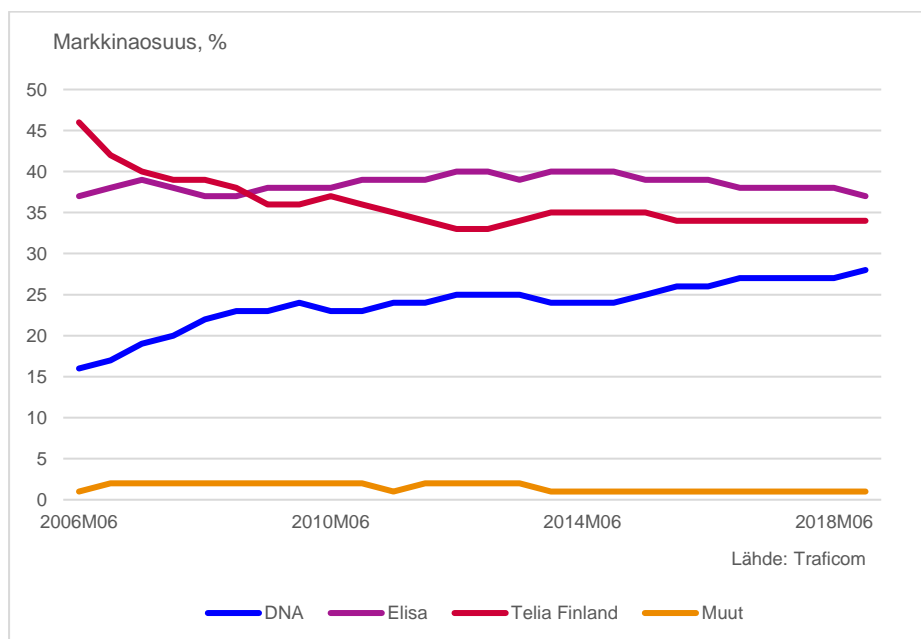
Kuviossa 1 on esitetty mobiililiittymien tarjoajien markkinaosuudet vuodesta 2006 vuoden 2018 loppuun saakka. Kuvioista nähdään, että markkinaosuudeltaan suurimmalla operaattorilla Elisalla oli vuoden 2018 lopussa noin 37 prosentin markkinaosuus, Telia Finlandilla noin 34

¹ <https://www.ficom.fi/ict-ala/tilastot/televiestint%C3%A4alan-taloudellisia-tunnuslukuja>

Id Versionumero

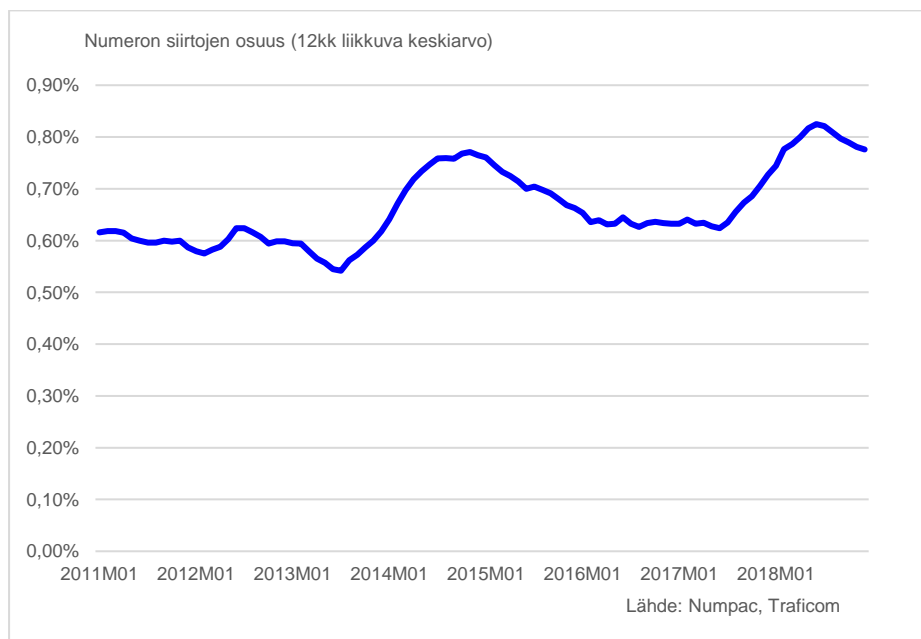
Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

prosentin markkinaosuus ja DNA:lla noin 28 prosentin markkinaosuus. Pienemmillä operaattoreilla on yhteensä noin 1 prosentin markkinaosuus.



Kuvio 1. Mobiililiittymien markkinaosuudet Suomessa 2006 – 2018.

Huomattavaa kuviossa on se, että DNA on pystynyt valtaamaan noin 12 prosenttiyksikköä markkinaosuutta Elisalta ja Teliältä alkaen vuodesta 2006. DNA myös hyödyntää paljon määräaikaista liittymäsopimuksia liiketoiminnassaan, mutta tästä ei pysty suoraan päättelemään, että nimenomaan (maksimissaan 24 kuukauden pituiset) määräaikaisten sopimukset ovat mahdollistaneet kehityksen.



Kuvio 2. Numeronsiirtojen prosentuaalinen osuus kaikista mobiililiittymistä 2011 – 2018

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
Helsinki

Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto

Puhelin
029516001

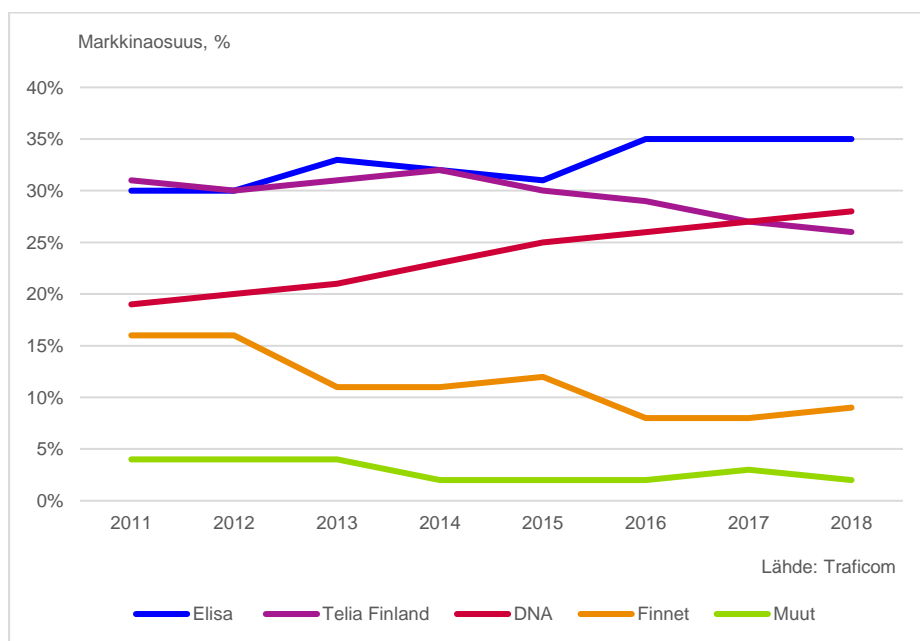
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Suomen mobiililiittymien kokonaismäärä (sisältäen kotitaloudet ja yritykset) on viime vuosina vakiintunut noin 9,5 miljoonan liittymän tasolle. Tästä kotitalouksien osuus on ollut noin 7 miljoonaa liittymää² tai 72 prosenttia liittymistä. Loput ovat yritysliittymiä. Tarkkaa kuluttaja- ja yritysasiakkaiden markkinaosuuksien jakaumaa ei ole saatavilla, mutta sitä voidaan arvioida koko liittymäkannan jakauman avulla.

Numeron siirtoja taas on Numpac Oy:n tilastojen³ mukaan tapahtunut vuosina 2017 – 2018 keskimäärin noin 70 000 kuukausittain.

Kuviossa 2 on esitetty numeronsiirtojen osuus mobiililiittymien kannasta kuukausittain vuosina 2011 – 2018. Kuvioista nähdään, että viime vuosina noin 0,7 – 0,8 prosenttia numeroista on siirretty kuukausittain toiselle operaattorille ja osuus on ollut kasvussa viime vuosina. Tätä voi pitää ainakin jonkinasteisena indikaattorina siitä, että kilpailu mobiililiittymissä on tehostunut viime vuosina myös nykyisessä sääntely-ympäristössä.

Kiinteiden laajakaistayhteyksien markkinaosuudet ovat samankaltaisia kuin mobiililiittymissä eli kolme suurta operaattoria kontrolloivat hyvin suurta osaa markkinasta. DNA on onnistunut valloittamaan noin 9 prosenttiyksikköä markkinaosuutta myös kiinteän verkon laajakaistaliittymissä.



Kuvio 3. Kiinteän verkon laajakaistaliittymien markkinaosuudet 2011 - 2018

Myös Elisan markkinaosuus on kasvanut noin 5 prosenttiyksikköä vuodesta 2011, kun taas Telia Finlandin markkinaosuus on vastaavasti laskenut 4 prosenttiyksikköä. Lisäksi kuvioista 3 nähdään, että Finnet-liiton jäsenyhtiöillä on yhteensä noin 9 prosentin markkinaosuus, joka on tosin laskenut alkaen vuodesta 2011 noin 7 prosenttiyksikköä.

² <https://www.traficom.fi/fi/matkaviestinverkon-liittymat>

³ <http://www.numpac.fi/index.php?site=125>

Id Versionumero

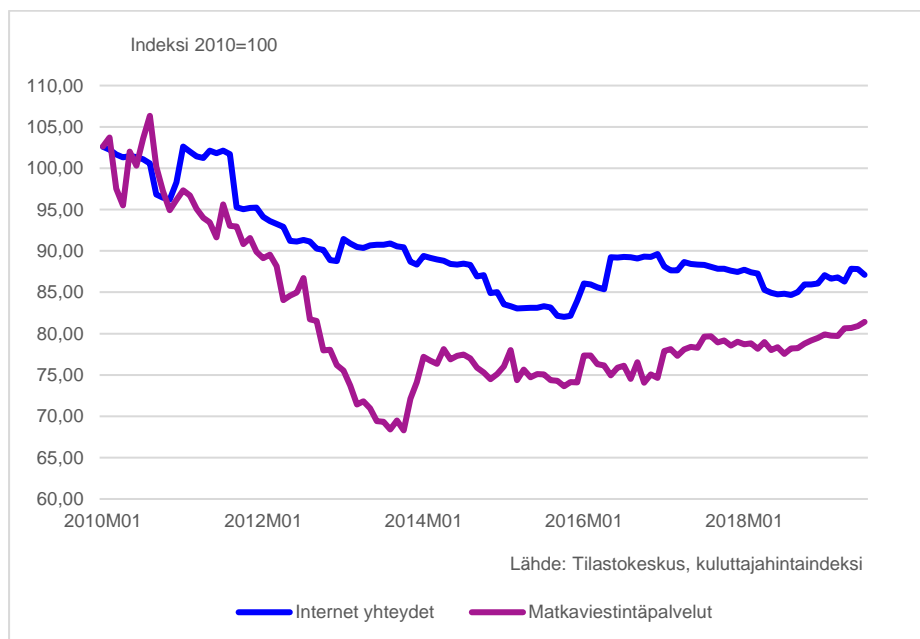
Kaapeli-tv- ja iptv-liittymien puolella markkinaosuudet ovat FiCom:in tietojen⁴ mukaan hyvin samankaltaisia ja kehittyneet samoin kuin kiinteän verkon laajakaistaliittymien puolella.

Markkinaosuuksien kehityksen perusteella Suomeen on syntynyt viestintäpalvelumarkkina, jossa on mobiili liittymien kohdalla jo nyt ja laajakaistaliittymien kohdalla mahdollisesti tulevaisuudessa kolme tasavahvaa toimijaa, jotka kilpailevat asiakkaista keskenään.

Kolmesta suuresta operaattorista Elisa ei tarjoa määräaikaista sopimuksia lainkaan, Telia Finland tarjoaa sekä määräaikaista että toistaiseksi voimassa olevia ja toisaalta DNA tarjoaa runsaasti määräaikaista sopimuksia.

Tarkkaa määräaikaisten sopimusten osuutta esimerkiksi mobiili liittymistä on hankalaa arvioida julkisten tietolähteiden perusteella. Perustuen operaattoreiden markkinaosuuksiin sekä niiden taipumuksiin tarjota määräaikaista sopimuksia hyvin karkea arvio määräaikaisten mobiili liittymien kokonaismäärästä Suomessa voisi olla esimerkiksi 20 – 25 prosenttia kaikista liittymistä.

Sitä kuinka moni näistä sopimuksista on yli 12 kuukauden mittaisia ei valitettavasti ole tiedossa, mutta todennäköisesti yli 12 kuukauden mittaisen sopimusten osuus on selvästi pienempi kuin 100 prosenttia.



Kuvio 4. Matkaviestintäpalveluiden ja internet yhteyksien reaalin hintakehitys 2010 – 2019 heinäkuu

⁴ <https://www.ficom.fi/ict-ala/tilastot/televiestint%C3%A4alan-markkinaosuuksia>

Id Versionumero

Täten yli 12 kuukauden mittaisia sopimuksia, joita mahdollinen sääntely koskisi, on todennäköisesti selvästi vähemmän kuin 20 prosenttia mobiililiittymistä. Määräaikaisten sopimusten osuutta laajakaistaliittymistä ei ole myöskään tiedossa, mutta se saattaa olla suurempi kuin mobiililiittymissä, koska laajakaistaliittymiin liittyy suurempia kiinteitä kustannuksia mm. asiakkaille tarjottavien modeemien muodossa.

Kuviossa 4 on esitetty matkaviestintäpalveluiden sekä tiedonsiirtopalveluiden ja internet yhteyksien reaalin hintakehitys vuodesta 2010 vuoden 2019 heinäkuuhun.

Kuviosta nähdään, että matkaviestintäpalveluiden hinnat laskivat nopeasti vuosina 2010 – 2014, jonka jälkeen hinnat ovat kääntyneet jälleen nousuun. Kokonaisuutena hinnat ovat kuitenkin laskeneet reaalisesti noin 20 prosenttia vuodesta 2010.

Internet yhteyksien hintakehitys on ollut samalla ajanjaksolla tasaisempaa. Hinnat laskivat vuoden 2015 loppuun saakka, jonka jälkeen hinnat kääntyivät matkaviestintäpalveluiden tapaan nousuun. Internet yhteyksien hinnat ovat laskeneet reaalisesti noin 13 prosenttia vuodesta 2010.

Viestintäpalveluiden tarjoaminen on keskeisillä mittareilla mitattuna ollut varsin kannattavaa 2010-luvun aikana. Merkittävimpien viestintäpalveluita tarjoavien yritysten liikevoitto on ollut 2010-luvulla keskimäärin noin 15 prosenttia liikevaihdosta tai noin 640 miljoonaa euroa vuodessa.

Myös sijoitetun pääoman tuotto on ollut 2010-luvulla keskimäärin hyvällä noin 10 prosentin tasolla. Yhtiöiden vakavaraisuus on ollut myös hyvällä tasolla, kun sitä arvioidaan nettovelan suhteella käyttökatteeseen. Luku on ollut noin 1,0 prosenttia 2010-luvulla keskimäärin. Keskeiset alan yritykset ovat pystyneet myös kasvattamaan investointejaan suhteessa liikevaihtoon 2010-luvulla.

Määräaikaisten sopimusten vaikutukset

Määräaikainen sopimus vaikeuttaa operaattorin vaihtamista lyhyellä aikavälillä, sillä se muodostaa vaihtamisen kustannuksen (switching cost). Kustannus voi olla rahallinen, kuten maksuvelvollisuus nykyiselle operaattorille sopimuksen loppuun saakka, tai psykologinen kuten brändiuskollisuus.

Klemperer (2005)⁵ toteaa, että suurin osa teoreettisista malleista vahvistaa intuitiivisen johtopäätöksen siitä, että korkeat siirtokustannukset kasvattavat yritysten voittoja ja vähentävät kilpailua sekä hyvinvointia mm. kasvattamalla palveluiden ja tuotteiden hintoja.

Yritykset pyrkivät hinnoittelemaan tuotteensa aluksi edullisiksi tavoitteenaan saada lukittua asiakkaat itselleen, jonka jälkeen ne pyrkivät hinnoittelemaan tuotteensa korkeammalle.

⁵ Klemperer, P (2005). Network Effects and Switching Costs: Two short essays for the New Palgrave

Klemperer (1995)⁶ arvioi lisäksi, että markkinoilla, joilla on siirtokustannuksia, markkinaosuuksilla on tapana konvergoitua pitkällä aikavälillä, kuten Suomen viestintäpalvelumarkkinoilla on käynyt.

Korkeat siirtokustannukset voivat edesauttaa pienimuotoista markkinoille tuloa, koska ne suojaavat uusia toimijoita kilpailulta. Farrel ja Klemperer (2007)⁷ toteavat kuitenkin, että markkinoille, joilla on siirtokustannuksia, on laajamittainen markkinoille tulo vaikeaa, vaikka pienimuotoinen olisikin helpompaa.

Tutkimuksessa annettu politiikkasuositus on yleisesti pyrkä vähentämään siirtokustannuksia, koska markkinat toimivat tyypillisesti paremmin ilman niitä.

Jos hyvin suuri osa potentiaalisista asiakkaista on lukittuna markkinoilla jo toimivien operaattoreiden asiakkaiksi pitkäksi ajaksi, on markkinoille pyrkivä toimijan vaikea saada vallattua merkittävää markkinaosuutta lyhyellä aikavälillä. Toisaalta mikäli kyseessä on pieni operaattori, niin määräaikaiset sopimukset voivat helpottaa sen pienimuotoista markkinoille tuloa pienentämällä asiakaspoistumaa (churn).

Siirtokustannusten olemassaolo luo markkinan, jossa yritykset pyrkivät kilpailemaan uusista ei-lukituista asiakkaista. Asiakkaista voi viestintäpalvelumarkkinalla kilpailla edullisella hinnoittelulla uusille asiakkaille esimerkiksi tarjoamalla määräaikaisia sopimuksia, mutta tämä hinnoittelustrategia ei välttämättä edellytä määräaikaisuuksia.

Operaattorit voivat myös tarjota toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia, joissa on tietyllä määräaikaiselle ajanjaksolle edullinen hinta, jota ne pyrkivät nostamaan ajan kuluessa.

Cho ym. (2016)⁸ arvioivat kuitenkin, että olemattomat siirtokustannukset viestintäpalvelumarkkinalla voivat myös johtaa korkeampiin kuluttajahintoihin, sillä yrityksillä ei ole niin suurta kannustinta kilpailla asiakkaista, koska asiakkuuksien pysyvyydestä ei ole varmuutta.

Ilman siirtokustannuksia operaattoreiden asiakaspoistuma voi kasvaa niin suureksi, että niiden ei kannata panostaa niin paljon asiakashankintaan esimerkiksi tarjoamalla uusille asiakkaille edullisia sopimuksia.

Se mikä on optimaalinen siirtokustannusten taso juuri Suomen viestintäpalvelumarkkinalla ei ole yksinkertainen kysymys ja sen tarkka määrittely vaatisi erillisiä tutkimuksia. Määräaikaiseen sopimukseen liittyvä siirtokustannus on nykyisellään lainsäädännöllä rajattu tietyn pituiseksi.

⁶ Klemperer, P (1995). Competition when Consumers have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade. *The Review of Economic Studies*. Vol 62:4, s. 515 – 539.

⁷ Farrel, J ja Klemperer, P (2007). Coordination and Lock-in: Competition with Switching Costs and Network Effects. *Handbook of Industrial Organization*. Vol 3, s. 1977 – 2005.

⁸ Cho, D. ym (2016). The Impact of Mobile Number Portability on Price, Competition, and Consumer Welfare. Working Paper 2016.

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
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Voidaan argumentoida, että nykytilanteessa kuluttajat pääsevät hyötymään määräaikaisten sopimusten mahdollistamista toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia edullisimmista hinnoista. Tyypillisesti hinta on sitä edullisempi mitä pidempi sitoutumisaika on.

Koska enimmäiskesto on lainsäädännöllä rajoitettu 24 kuukauteen, niin tyypillisesti edullisimmat hinnat koskevat juuri 24 kuukauden pituisia sopimuksia. Jos kuitenkin kesto rajattaisiin esimerkiksi 12 kuukauteen, niin todennäköisesti uusi markkinatasapaino asettuisi siten, että 12 kuukauden sopimukset olisivat kuluttajille edullisimpia sopimustyyppejä.

Rajoitus voisi myös muuttaa jonkin verran operaattoreiden palvelutarjontaa. Esimerkiksi jos kuluttajille tarjotaan nykyään maksutonta modeemia vastineeksi sitoutumisesta 24 kuukauden määräaikaiseen laajakaistasopimukseen, niin tällaisiin palveluihin voisi tulla muutoksia.

Tiedossa ei ole tutkimusnäyttöä, joka tukisi sitä, että enimmäiskesto kasvattamalla pystyttäisiin halventamaan viestintäpalvelusopimusten hintoja. Kilpailluilla markkinoilla operaattorit ottavat palveluiden hintatason annettuina markkinoilta ja pyrkivät sopeuttamaan toimintaansa sen mukaan.

Toisin sanoen ei ole myöskään olemassa näyttöä siitä, että enimmäiskesto rajoittamalla lainsäätjä nostaisi toiminnallaan viestintäpalvelusopimusten hintoja.

Joihinkin viestintäpalveluihin, kuten kiinteisiin laajakaistayhteyksiin, liittyy kiinteitä kustannuksia kuten asiakkaille tarjottavia modeemeja. Toisaalta esimerkiksi mobiililiittymän tarjoamiseen ei vastaavia kustannuksia liity ainakaan samassa määrin. Täten optimaalinen siirtokustannusten taso saattaa olla erilainen mobiili- ja laajakaistaliittymien kohdalla.

Viestintäpalvelumarkkinoilla voisi olla myös verkostovaikutuksia (network effects), joiden olemassa ololla olisi tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikutuksia mm. kuluttajahintoihin.

Suomessa ei kuitenkaan ole kalliimpaa esimerkiksi soittaa toisen operaattorin liittymään, joten verkostovaikutukset liittyvät pikemminkin siihen, että mahdollisimman monella ylipäänsä on käytössään mobiili- tai internet-liittymä.

Koska Suomessa on selvästi enemmän mobiililiittymiä kuin asukkaita voidaan arvioida, että verkostovaikutukset Suomen viestintäpalvelumarkkinalla ovat vähäisiä.

Voisiko enimmäiskeston rajoittaminen laskea kuluttajahintoja

Suoraa empiiristä tutkimusnäyttöä enimmäiskeston rajoittamisen vaikutuksia kuluttajahintoihin tai yleisesti kilpailutilanteeseen ei ole saatavilla. Sen sijaan tutkimustuloksia numeron siirrettävyyden vaikutuksista kuluttajahintoihin voidaan hyödyntää arvioinnissa.

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
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Cho ym. (2016) arvioivat tutkimuksessaan sitä, miten siirtokustannusten alentaminen mahdollistamalla numeron siirrettävyys silloisissa EU15 maissa vaikutti hintakehitykseen sekä kuluttajan ylijäämään. Suurin osa eurooppalaisista valtioista Suomi mukaan lukien mahdollisti viimeistään 2000-luvun alkupuolella numeron siirrettävyyden komission aloitteesta.

Tutkimuksessa hyödynnettiin aineistoa 47 eri palveluntarjoajalta ympäri Eurooppaa vuosien 1999 ja 2006 välillä eli ajanjaksolla, jolloin numeron siirrettävyys mahdollistettiin.

Numeron siirrettävyyden mahdollistamisen jälkeen mobiili liittymien hinnat laskivat keskimäärin 7,9 prosenttia EU15 maissa. Kun tutkijat ottivat huomioon hintatason yleisen laskevan trendin, niin he havaitsivat, että muutos laski hintoja keskimäärin 4,15 prosenttia. Vaikutus oli myös persistentti eli hintataso laski muutoksen myötä pysyvästi.

Tutkijat havaitsivat myös, että maiden sisällä eri operaattorit eivät reagoineet muutokseen eri tavoin vaan ne laskivat hintojaan saman suuntaisesti. Tutkijat arvioivat lisäksi, että kuluttajan ylijäämä kasvoi muutoksen myötä 2,15 euroa per kuluttaja vuosineljänneksessä.

Havainnoista ei voi suoraan tehdä sellaista johtopäätöstä, että alentamalla viestintäpalveluiden siirtokustannuksia Suomessa rajoittamalla määräaikaisten sopimusten enimmäiskestoja voitaisiin laskea hintatasoa pysyvästi.

Numeron siirrettävyyden mahdollistaminen oli perustellusti suurempi muutos kuin enimmäiskeston rajoittaminen. Se koski kaikkia liittymiä, kun taas yllä esitetyn arvion mukaan enimmäiskeston rajoittaminen koskisi vain osaa viestintäpalvelusopimuksista. Lisäksi viestintäpalvelumarkkinat EU15 maissa vuosina saattoivat olla merkittävästi vähemmän kilpailtuja kuin Suomessa 2010-luvulla.

Sen sijaan tutkimuksesta saadaan yläraja mahdollisten vaikutusten suuruudelle. Jos oletetaan, että rajoittamisella voidaan laskea hintatasoa ja parantaa kilpailua, niin suurella todennäköisyydellä vaikutus ei ainakaan ole suurempi kuin oheisessa tutkimuksessa havaittu vaikutus.

Tästä voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että hintataso voi parhaimmillaan laskea muutaman prosentin mahdollisen enimmäiskeston rajoituksen seurauksena suhteessa perusuraan. Tarkkaa arviota vaikutuksesta ei kuitenkaan pystytä tekemään, eikä sen suunnasta ole täyttä varmuutta.

Vertailu muiden Pohjoismaiden sääntelyyn

Kun pohditaan mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja, on luonnollista verrata Suomen tilannetta muihin Pohjoismaihin, sillä ne toimivat samankaltaisuutensa vuoksi hyvinä verrokkimaina.

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
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Islannissa viestintäpalvelusopimuksen enimmäiskesto on ollut 6 kuukautta vuodesta 2007. Tätä ennen enimmäiskesto oli rajattu 12 kuukauteen, mutta enimmäiskesto lyhennettiin kuluttajansuojaan vedoten. Myös Tanskassa enimmäiskesto kuluttajille on ollut 6 kuukautta vuodesta 1996 lähtien. Kuitenkin muille kuin kuluttajille enimmäiskesto on tietyn ehdoin 12 kuukautta.

Norjassa viestintäpalvelusopimuksen enimmäiskesto on lähtökohtaisesti 12 kuukautta. Nykyinen sääntely Norjassa on tullut voimaan vuonna 2003. Ruotsissa enimmäiskesto on rajattu Suomen tapaan 24 kuukauteen, mutta paikallinen valvontaviranomainen eli posti- ja viestintävirasto (PTS) on Suomen verrokkiviraston tapaan ehdottanut enimmäiskeston lyhentämistä nykyisestä.

Suomessa on toisin sanoen säännelty viestintäpalvelusopimusten enimmäiskestoä löyhemmin kuin Norjassa, Islannissa ja Tanskassa. Ruotsin kanssa sääntely on tällä hetkellä samankaltaista, mutta tilanne voi mahdollisesti muuttua lähivuosina.

Kuluttajansuoja ja -oikeudet

Mahdollista rajoitusta voidaan lähestyä myös kuluttajansuojan ja -oikeuksien näkökulmasta. Erityisesti mobiililiittymää voidaan pitää nyky-yhteiskunnassa eräänlaisena välttämättömyyshyödykkeenä, joka kaikilla kuluttajilla ja yrityksillä tulee käytännössä olla käytössään, jolloin viestintäpalveluiden markkinoille osallistuu käytännössä koko yhteiskunta.

Kuluttajansuojaa onkin pyritty jo nykyisessä viestintäpalvelulaissa parantamaan mm. rajoittamalla sopimuksen kestoä 24 kuukauteen sekä kieltämällä määräaikaisten sopimusten ketjutus. Enimmäiskeston rajoittamista voidaan pitää jatkumona tälle lainsäädäntötyölle, jos pitkiin määräaikaissuoksiin liittyy lieveilmiöitä, kuten KKV ja Traficom ovat tuoneet esiin lausunnoissaan.

Valmius kilpailuttaa operaattoreita ja vertailla palveluiden hintoja voi vaihdella esimerkiksi iän tai maantieteellisen sijainnin mukaan. On mahdollista, että joillakin väestöryhmillä on suurempi todennäköisyys esimerkiksi hankkia puhelinmarkkinoinnin myötä pitkiä määräaikaissia viestintäpalvelusopimuksia ilman kilpailuttamista.

Näiden sopimusten vaihtaminen edullisempaan vaihtamalla palveluntarjoajaa on nykyisen lainsäädännön puitteissa hankalaa, jos sopimus on tehty 24 kuukaudeksi. Lisäksi viestintäpalveluala on nopeasti kehittyvä toimiala, jonka palvelutarjonta ja hintataso voi muuttua paljonkin 24 kuukauden aikana.

Yhteenveto

Siirtokustannukset, jollaisen määräaikainen sopimus muodostaa, tyypillisesti heikentävät tutkimuskirjallisuuden perusteella kilpailtujen markkinoiden toimintaa. Ei kuitenkaan ole selvää onko Suomen

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
----------------------------------	---	--	----------------------	--

viestintäpalvelumarkkinoilla optimaalinen määräaikaisen sopimuksen enimmäiskesto 0, 12 tai 24 kuukautta.

Kuten yllä todettiin, voi olla, että optimaalinen kesto voi olla erilainen mobiili- ja laajakaistaliittymien kohdalla. KKV on todennut lausunnossaan telepaketista, että viime aikoina on ollut viitteitä määräaikaisiin sopimuksiin liittyvien lieveilmiöiden kasvusta erityisesti mobiiliiliittymien kohdalla.

Periaatteessa sääntelyä voitaisiin eritellä siten, että mobiiliiliittymien sallittu enimmäiskesto olisi lyhyempi kuin laajakaistaliittymien. Tätä vaikeuttavat kuitenkin erilaiset mobiiliyhteyksiin perustuvat laajakaistaratkaisut, joiden kuuluminen yksiselitteisesti mobiili- tai laajakaistaliittymiin on epäselvää.

Tämä voitaisiin huomioida lainsäädännössä huolellisella valmistelulla ja yksityiskohtaisilla pykälillä. Tämä voi toisaalta johtaa ongelmiin pidemmällä aikavälillä teknologian kehittyessä, sillä emme voi täysin ennakoida sitä, millaisia ratkaisuja yritykset tarjoavat tulevaisuudessa.

Tarkalla eri liittymätyyppien erillisellä sääntelyllä voidaan ajautua tilanteeseen, jossa tulevaisuudessa lainsäädäntöä jouduttaisiin muuttamaan teknologian kehittyessä, jotta lainsäädäntö ei estä uusien innovaatioiden tuloa markkinoille.

Kuluttajien oikeuksia voitaisiin periaatteessa parantaa esimerkiksi velvoittamalla operaattorit tarjoamaan helposti saatavilla olevaa ajantasaista tietoa voimassa olevien määräaikaisten sopimusten kestosta. Tämä helpottaisi todennäköisesti kuluttajien mahdollisuuksia vaihtaa operaattoria niin halutessaan jonkin verran.

Toisaalta tutkimuskirjallisuuden perusteella ei ole nähtävissä, että enimmäiskeston rajoittaminen myöskään heikentäisi kilpailutilannetta. Lisäksi muissa Pohjoismaissa Ruotsia lukuun ottamatta on voimassa tiukempaa enimmäiskeston sääntelyä ja myös siellä markkinat ovat kilpailtuja.

Toisaalta Suomessa käytetään tilastojen⁹ mukaan selvästi eniten mobiilidataa OECD-maista liittymää kohden ja viestintäpalveluiden hintakehitys on ollut 2010-luvulla kuluttajan kannalta suotuisaa myös nykyisessä sääntely-ympäristössä. Muun muassa näiden indikaattoreiden perusteella kilpailu Suomen viestintäpalvelumarkkinoilla vaikuttaa toimivan nykytilanteessa hyvin.

Keston rajoittaminen kohtelisi lyhyellä aikavälillä eri operaattoreita eri tavoin johtuen niiden erilaisista strategioista. On kuitenkin epäselvää, millainen vaikutus muutoksella olisi niiden toimintaan pitkällä aikavälillä, kun ne joutuisivat sopeuttamaan toimintaansa uuteen lainsäädäntöön.

Rajoituksella ei kuitenkaan tutkimuskirjallisuuden perusteella ole nähtävissä suuria vaikutuksia viestintäpalveluiden hintatasoon Suomessa. Toisaalta hintakehitys on Tilastokeskuksen mukaan kääntynyt loivaan

⁹ <https://www.ficom.fi/ict-ala/tilastot/matkaviestinverkossa-siirretty-data>

reaaliseen nousuun viime vuosina ja rajoituksella voisi olla nousua hillitsevä vaikutus.

Mahdollista enimmäiskeston rajoittamista 12 kuukauteen voisi perustella pikemminkin kuluttajansuojan parantamisella tai lainsäädännön yhtenäistämällä muiden Pohjoismaiden kanssa kuin esimerkiksi sillä, että rajoitus laskisi viestintäpalveluiden hintatasoa.

Mahdollisella enimmäiskeston rajoituksella voidaan ajatella olevan myönteinen vaikutus kilpailutilanteeseen pitkällä aikavälillä siirtokustannusten pienentyessä, mutta vaikutuksen kokoa on vaikea arvioida etukäteen.