

Päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen tukkumarkkinoilla

Kaisanet Oy

Sisällysluettelo

1	Teleyritys, jota päätös koskee	3
2	Päätös	3
2.1	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen	3
2.2	Huomattavan markkinavoiman aseman poistaminen	3
2.3	Asetettavat velvollisuudet	3
2.4	Poistettavat velvollisuudet	7
3	Päätöksen perustelut.....	8
3.1	Huomattavan markkinavoiman sääntely	8
3.2	Huomattavan markkina-aseman määrittäminen	8
3.2.1	Merkitykselliset markkinat.....	8
3.2.2	Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen	9
3.3	Velvollisuuksien asettamisen lähtökohdat	9
3.3.1	Velvollisuuksien välttämättömyys.....	9
3.3.2	Muut säädökset ja komission suositukset	10
3.3.3	Velvollisuuksien oikeasuhtaisuus	12
3.4	Perustelut velvollisuuksien asettamiselle.....	14
3.4.1	Käyttöoikeusvelvollisuudet	14
3.4.2	Syrjimättömyysvelvollisuus	21
3.4.3	Avoimuutta koskevat velvollisuudet.....	26
3.5	Sitoumusmenettely	27
3.6	Velvollisuuksien vaikutusten arviointi	27
3.7	Julkinen kuuleminen.....	32
3.7.1	Kansallinen kuuleminen	32
3.7.2	Kansainvälinen kuuleminen	33
3.8	Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen.....	33
4	Sovelletut säännökset	34
5	Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika.....	34
6	Muutoksenhaku	34
7	Lisätiedot.....	34

Päätös huomattavasta markkinavoimasta kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen tukkumarkkinoilla

1 Teleyritys, jota päätös koskee

Kaisanet Oy (jäljempänä Kaisanet)

2 Päätös

2.1 Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen

Viestintäpalvelulain 52 §:n 9 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään määrättävä yritys huomattavan markkinavoiman (HMV) yritykseksi, jos sillä markkina-analyysin perusteella havaitaan olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä.

Tämän päätöksen liitteenä 1 olevan markkina-analyysin ja siinä esitetyn arvioinnin perusteella Kaisanetilla on huomattavan markkinavoiman asema valokuituverkkojen tilaajayhteysmarkkinoilla seuraavissa kunnissa: Iisalmi, Kajaani, Lapinlahti, Sotkamo ja Suomussalmi.

2.2 Huomattavan markkinavoiman aseman poistaminen

Viestintäpalvelulain 52 §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään poistettava yritykseltä huomattavan markkinavoiman asema tietyillä markkinoilla, jos markkina-analyysin perusteella havaitaan, ettei yrityksellä enää ole 3 momentissa tarkoitettua huomattavaa markkinavoimaa.

Markkina-analyysin perusteella Kaisanetilla ei ole enää huomattavaa markkinavoimaa valokuituverkkojen tilaajayhteysmarkkinoilla Ristijärvellä.

Päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissä tarkemmin kuvatuin perustein, Kaisanet ei ole enää huomattavan markkinavoiman asemassa valokuituverkkojen bitstream-markkinoilla.

Lisäksi markkina-analyysissä tarkemmin kuvatuin perustein Kaisanet ei ole enää huomattavan markkinavoiman asemassa kupariverkkojen tilaajayhteys- ja bitstream-markkinoilla.

Lisäksi selvyyden vuoksi todetaan, että paikallistason korkealaatuisten kiinteiden yhteyksien tukkumarkkina on ollut kokonaisuudessaan sääntelemättömässä tilanteessa 1.7.2021 lähtien korkeimman hallinto-oikeuden 20.12.2019 antaman päätöksen (KHO:n diaari 4796/3/17) johdosta. Markkina-analyysissä tarkemmin kuvatuin perustein Kaisanetilla ei todeta huomattavan markkinavoiman asemaa valokuitu- tai kupariverkkojen paikallistason korkealaatuisten kiinteiden yhteyksien tukkumarkkinoilla.

2.3 Asetettavat velvollisuudet

Liikenne- ja viestintävirasto asettaa Kaisanetille luvussa 2.1 yksilöityihin kuntiin, joissa Kaisanetilla on todettu HMV-asema, viestintäpalvelulain 53 §:n ja 67–69 §:n nojalla seuraavat velvollisuudet. Jos samaan omaisuuteen kohdistuu myös laajakaistatukilain (Laki kiinteän laajakaistan rakentamisen tuesta 30.12.2020/1262) mukaisia käyttöoikeuden luovutusta koskevia velvollisuuksia, laajakaistatukilain mukaiset

velvollisuudet tuen avulla rakennettujen verkkojen vuokraamiseen ovat ensisijaisia suhteessa tällä päätöksellä asetettuihin velvollisuuksiin.¹

1. Käyttöoikeuden luovutukseen liittyvät velvollisuudet

Kaisanetilla on velvollisuus:

- a) Luovuttaa käyttöoikeus valokuitutilaajayhteyteen ja valokuitutilaajayhteyden osaan
- b) Luovuttaa käyttöoikeus valokuituverkon virtuaaliseen tilaajayhteyteen PON-valokuituverkoissa tilanteissa, joissa fyysisen valokuitutilaajayhteyden vuokraaminen ei ole mahdollista
- c) Luovuttaa käyttöoikeus laitetilaan sekä sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan
- d) Tarjota sellaisia toimintoja ja palveluja, jotka ovat välttämättömiä edellä mainittujen käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi
- e) Toteuttaa teleyritysten kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat rakennettujen, mutta vielä kytkemättä/päättämättä olevien valokuitutilaajayhteyksien saamista.

Tilaajayhteyden ja tilaajayhteyden osan vuokrausvelvollisuus

Kaisanetilla on velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkkoon ja verkon osiin, eli velvollisuus vuokrata kiinteän valokuituverkon tilaajayhteyttä tai sen osaa.

Kaisanetilla on lisäksi velvollisuus tarjota tilaajayhteyden ja tilaajayhteyden osan hyödyntämiseksi tarvittavia toimintoja ja palveluja, kuten esimerkiksi tilaajayhteyden kytkentää, sähkönsyöttöä ja laitetilän sisäistä kaapelointia. Yrityksen tulee tarjota myös rinnakkain sijoittamista ja muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja, mukaan lukien laitetilöiden käyttöoikeus. Kaisanetin on siten sallittava käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen esimerkiksi tuoda ja asentaa omat kaapelinsa ja laitteensa sen laitetiloihin. Lisäksi Kaisanetin tulee sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

Mikäli Kaisanet kieltäytyy tarjoamasta kyseisiä käyttöoikeuksia niitä pyytävälle teleyrityksille, sen on esitettävä syyt kieltäytymiselleen ja säilytettävä dokumentaatio asian mahdollista myöhempää selvittämistä varten.

Yrityksellä ei ole tilaajayhteyden ja tilaajayhteyden osan vuokrausvelvollisuutta tilanteissa, joissa se alla esitetyn mukaisesti vuokraa virtuaalista tilaajayhteyttä.

Parantaessaan tai päivittäessään valokuituverkkojaan, tulee Kaisanetin varmistua siitä, että toiminta täyttää viestintäpalvelulain 243 §:n viestintäverkoille ja viestintäpalveluille asetetut laatuvaatimukset sekä Liikenne- ja viestintäviraston viestintäpalvelulain 244 §:n nojalla antamat tekniset määräykset. Yrityksen tulee niin ikään omalta osaltaan varmistua siitä, että kuluttajan valinnanvapaus säilyy viestintäpalvelulain 111 §:n mukaisesti. Kaisanetin tulee lisäksi ottaa huomioon viestintäpalvelulain 249 a §:n 2 momentti, jonka mukaan teleyritys ei saa edellyttää kiinteistön tai rakennuksen sisäisen viestintäverkon liittämistä teleyrityksen viestintäverkkoon siten, että se rajoittaa kiinteistön sisäisten viestintäverkkojen hallintaa ja

¹ Verkot, joihin on myönnetty valtion laajakaistatukea, on lueteltu Liikenne- ja viestintäviraston internet-sivuilla: Uuden laajakaistatukiohjelman tuki- ja maksupäätökset. <https://www.traficom.fi/fi/viestinta/viestintaverkot/uuden-laajakaistatukiohjelman-tuki-ja-maksupaatokset>

mahdollisuutta valita teleyritys. Rakennusten sisäverkkojen parantaminen vektorimallilla ei toisin sanoen anna Kaisanetille yksinoikeutta sisäverkon käyttöön, saati yksinoikeutta tarjota laajakaistapalveluita kiinteistön asukkaille.

Virtuaalisen tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuus

Kaisanetilla on velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin, eli velvollisuus vuokrata virtuaalista tilaajayhteyttä sitä pyytävälle teleyritykselle, jos Kaisanetin nykyisistä tai tulevista PON-valokuituverkoista ei ole tarjottavissa fyysistä tilaajayhteyttä vastaavaa tuotetta.

Virtuaalisella tilaajayhteydellä tarkoitetaan ei-fyysistä kapasiteettitukutuetta, joka toteutetaan aktiivisena Layer 2 -tuotteena, käytettävissä olevilla määritellyillä liikenneluokilla ja paikallisesta liityntäpisteestä. Liityntäpiste sijaitsee joko laiteasemalla tai ristikytkennässä (MDF tai ODF) tai näiden välittömässä läheisyydessä paikassa, jossa sijaitsee yhteydet keskittävä aktiivilaite, kuten keräilykytkin tai -reititin. Kuten fyysisen tilaajayhteyden kohdalla, kilpaileva teleyritys voi virtuaalisen tilaajayhteyden tapauksessa kontrolloida itse runkoverkkoyhteyttä omaan verkkoonsa.

Virtuaalinen tilaajayhteys luovutetaan tukkuasiakkaalle standardisoidussa Ethernet-rajapinnassa. Palveluyrityksellä tulee olla teknisesti mahdollisimman kattava kontrolli liittymän käyttöön, etenkin laatu- ja palvelutasoja (QoS) koskien. Palveluyrityksellä tulee myös olla riittävä kontrolli loppuasiakslaitteisiin, ja sen tulee voida tarjota asiakaspään verkkopäätelaitteita kuten verkon omistajakin. Virtuaalisessa tilaajayhteydennäköisyydessä palveluyrityksen laatuluokittelu liikenne välitetään verkko-operaattorin verkossa laatuluokkien mukaisesti. Verkko-operaattorin on huolehdittava asianmukaisesti kunkin luokan kapasiteetin riittävydestä myös koskien palveluoperaattorin suuntaan kulkevaa liikennettä.

Vastaavasti kuin fyysisen tilaajayhteyden kohdalla, tulee Kaisanetin virtuaalista tilaajayhteystuotetta vuokratessaan tarjota kyseisen käyttöoikeuden hyödyntämiseksi tarvittavia toimintoja ja palveluja, sekä rinnakkain sijoittamista ja muita liittännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja mukaan lukien laittilojen käyttöoikeus. Lisäksi yrityksen tulee sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laittiloihin tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten.

Mikäli Kaisanet kieltäytyy tarjoamasta kyseistä käyttöoikeutta niitä pyytävälle teleyritykselle, sen on esitettävä syyt kieltäytymiselleen ja säilytettävä dokumentaatio asian mahdollista myöhempää selvittämistä varten.

Velvollisuus päättää valokuitutilaajayhteydet

Kaisanetilla on velvollisuus toteuttaa teleyritysten kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat valokuitutilaajayhteyden käyttöoikeutta tilanteessa, jossa valokuitutilaajayhteydet on rakennettu, mutta niitä ei ole vielä päätetty tai koko matkaltaan kytketty.

Velvollisuus koskee esimerkiksi tilannetta, jossa Kaisanet on rakentanut valokuituyhteyden omasta laittilasta asiakaskiinteistöön asti ja on päättänyt ja kytkenyt tilaajakuidut vain omaa tarvettaan varten. Mikäli toinen teleyritys tällöin pyytäisi Kaisanetia päättämään ja kytkemään tilaajakuidun käyttöönsä varten, Kaisanetilla olisi tähän velvollisuus edellyttäen, että kuituyhteydellä on siihen riittävä kapasiteetti.

Kaisanetilla on oikeus saada kohtuullinen korvaus päättämisestä aiheutuvista kustannuksista.

Mikäli Kaisanet kieltäytyy toteuttamasta kyseistä toisen teleyrityksen pyyntöä, sen on esitettävä syyt kieltäytymiselleen ja säilytettävä dokumentaatio asian mahdollista myöhempää selvittämistä varten.

2. Syrjimättömyysvelvollisuus

Kaisanetilla on velvollisuus:

- a) Hinnoitella edellä 1 kohdassa mainitut käyttöoikeudet ja niiden hyödyntämisessä tarvittavat välttämättömät toiminnot ja palvelut syrjimättömästi
- b) Toimia syrjimättömästi ja noudattaa syrjimättömiä ehtoja edellä 1 kohdassa mainittuja käyttöoikeuksia, toimintoja ja palveluita tarjotessaan.

Hintojen ja ehtojen syrjimättömyys

Kaisanetilla on velvollisuus hinnoitella edellä 1 kohdassa mainituista käyttöoikeuksista ja niiden hyödyntämisessä tarvittavista toiminnoista ja palveluista perityt korvaukset siten, että korvaukset ovat syrjimättömiä sekä muutoinkin noudattaa syrjimättömiä ehtoja kyseisiä tuotteita ja palveluja tarjotessaan. Syrjimättömillä ehdoilla tarkoitetaan ehtoja, jotka kohtelevat samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä samalla tavalla.

Syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että HMOV-yritys, jolle velvollisuus on asetettu, ei esimerkiksi voi soveltaa erilaista hinnoittelua eri kumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kumppaneita keskenään epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla. Syrjimättömyysvelvollisuuden mukaisesti teleyrityksen on myös sovellettava samoja hinnoitteluperusteita sekä omaan että ulkopuoliseen teleoperaattoriin.

Kaisanetin on tarjottava sellaisia 1 kohdassa mainittuja käyttöoikeuksia ja niiden hyödyntämiseksi tarvittavia toimintoja ja niiden yhteiskäyttötapoja sekä palveluja, jotka vastaavat hinnaltaan, ehdoiltaan, ominaisuuksiltaan ja laadultaan yrityksen itsensä käyttämiä tai sen omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kumppaneilleen tarjoamia tuotteita ja palveluja.

Mikäli Kaisanet tarjoaa määräalennuksia, sen omalle palveluoperaattorilleen tarjoama alennus ei saa ylittää suurinta määräalennusta, jonka se on myöntänyt jollekin toiselle käyttöoikeuden hakijalle.

Syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää myös, että Kaisanet ilmoittaa tilaajayhteyden, tai virtuaalisen tilaajayhteyden vuokralle ottaneelle teleyritykselle olennaisista verkon muutoksista. Lisäksi Kaisanetilla on velvollisuus ilmoittaa kyseisiä käyttöoikeuksia vuokranneille teleyrityksille niiden hinnoittelua koskevista muutoksista. Kaisanetin tulee ilmoittaa edellä mainituista muutoksista samanaikaisesti sekä omalle palveluoperaattorille että säännellyn käyttöoikeuden vuokralle ottaneelle teleyritykselle.

Lisäksi Kaisanetin tulee antaa toisille teleyrityksille tiedot uusista säännellyistä käyttöoikeustuotteista tai jo olemassa olevien säänneltyjen käyttöoikeustuotteiden muutoksista. Tiedot tulee antaa samanaikaisesti sekä Kaisanetin omalle palveluoperaattorille että muille teleyrityksille.

Valvonta ja seuranta

Viestintäpalvelulain 73 § mukaan, jos teleyritykselle on Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä asetettu velvollisuus syrjimättömään hinnoitteluun, yrityksellä on velvollisuus osoittaa, että sen tuotteesta tai palvelusta perimä hinta on syrjimätön.

Hinnoittelun syrjimättömyyden teleyritys voi osoittaa esimerkiksi verkko-operaattorin omalle palveluoperaattorilleen lähettämällä sisäisellä laskulla, jonka jälkeen laskulla olevia tilaajayhteyksien hintoja verrataan yrityksen julkaisemiin tilaajayhteyshinnastoihin. Jos teleyritys ei ole eriyttänyt verkko- ja

palveluoperaattoritoimintojaan erillisiksi organisaatioyksiköiksi, eikä siksi ole käytettävissä sisäistä laskutusta, on yrityksen osoitettava muilla keinoin, että sen hinnat ovat syrjimättömiä. Tällöin yrityksen on esitettävä, millaisia tilaajayhteystuotteen hintoja se on käyttänyt sisäisesti omalle palveluoperaattorilleen, ja miten ne ovat suhteessa yrityksen julkaisemiin tilaajayhteyshinnastoihin. Edellä todetun mukaisesti Kaisanetin tulee osoittaa virastolle vuosivalvonnan yhteydessä, että sen toiminta yrityksen HMV-alueilla on syrjimätöntä kohdassa 2) todettujen velvollisuuksien mukaisesti. Virasto voi syrjimättömyysvelvoitteen noudattamisen valvonnan yhteydessä myös erikseen pyytää yritystä toimittamaan tarvittavat lisätiedot.

3. Avoimuutta koskevat velvollisuudet

Kaisanetilla on velvollisuus julkaista:

- a) Edellä kohdassa 1 mainittujen käyttöoikeuksien ja niiden hyödyntämisessä tarvittavien välttämättömien toimintojen ja palvelujen toimitusehdot, hinnastot ja palvelutasot
- b) Valokuitutilaajayhteyksien ja virtuaalisten tilaajayhteyksien ja niiden hyödyntämisessä tarvittavien välttämättömien toimintojen ja palvelujen tarjontaa koskeva viitetarjous.

Toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisu

Kaisanetilla on velvollisuus julkaista edellä kohdassa 1 mainittujen käyttöoikeuksien ja niiden hyödyntämisessä tarvittavien toimintojen ja palvelujen toimitusehdot ja hinnastot. Kaisanetin tulee julkaista toimitusehdot ja hinnastot internet-sivuillaan.

Viitetarjousten julkaisu

Kaisanetilla on velvollisuus julkaista viitetarjous valokuitutilaajayhteystuotteiden ja virtuaalisen tilaajayhteyden osalta. Viitetarjousten tulee sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset ja tämän päätöksen liitteessä 2 yksilöidyt tiedot. Viitetarjousten osana Kaisanetilla on velvollisuus antaa ja julkaista palvelutasosopimukset ja palvelutason takeet. Kaisanetin tulee julkaista viitetarjoukset internet-sivuillaan.

Virtuaalisen tilaajayhteyden osalta viitetarjous tulee julkaista viimeistään silloin, kun Kaisanet tarjoaa kyseistä tuotetta muille teleyrityksille.

Perustelut velvollisuuksien asettamiselle on esitetty tämän päätöksen luvussa 3.

2.4 Poistettavat velvollisuudet

Päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissä tarkemmin kuvatuin perustein, Liikenne- ja viestintävirasto poistaa Kaisanetilta aikaisemmalla päätöksellä² asetetut velvollisuudet:

1. Kupari- ja valokuituverkkojen kapasiteetin (bitstream) vuokrausvelvollisuus (ml. bitstreamin vuokraamisen hyödyntämiseen liittyvät avoimuutta, syrjimättömyyttä ja hinnoittelua koskevat velvollisuudet)
2. Kupariverkon fyysisen tilaajayhteyden, tilaajayhteyden osan, virtuaalisen tilaajayhteyden, sekä yläkaistan vuokrausvelvollisuus (ml.

² Viestintäviraston päätös 15.3.2018, dnro 9/961/2017. Selvyyden vuoksi todetaan, että korkealaatuisten kiinteiden yhteyksien tukkumarkkina on ollut kokonaisuudessaan sääntelemättömässä tilanteessa 1.7.2021 lähtien korkeimman hallinto-oikeuden 20.12.2019 antaman päätöksen (KHO:n diaari 4796/3/17) johdosta.

kupariverkon tilaajayhteyden ja yläkaistan vuokraamisen hyödyntämiseen liittyvät avoimuutta, syrjimättömyyttä ja hinnoittelua koskevat velvollisuudet)

3. Valokuituverkkojen tilaajayhteyden ja tilaajayhteyden osan vuokrausvelvollisuus sekä virtuaalisen tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuus Ristijärvellä.

3 Päätöksen perustelut

3.1 Huomattavan markkinavoiman sääntely

Teleyritysten huomattavan markkinavoiman sääntely pohjautuu Euroopan unionin oikeuteen. Teledirektiivillä³ on perustettu yhdenmukaistettu järjestelmä muun ohella sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen, niiden liitännäistointien ja -palvelujen sääntelylle sekä säädetty kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä. Lisäksi teledirektiivillä on yhdenmukaistettu tapa, jolla jäsenvaltiot sääntelevät sähköisten viestintäverkkojen ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä. Euroopan unionin huomattavaa markkinavoimaa koskevat säännökset on pantu Suomessa täytäntöön ensin viestintämarkkinalailla (393/2003) ja 1.1.2015 viestintämarkkinalain kumonneella sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014) (jäljempänä viestintäpalvelulaki) sekä viestintäpalvelulakiin 1.1.2021 voimaan tulleilla muutoksilla.

Euroopan komissio on lisäksi antanut suosituksia sähköisen viestinnän direktiivien yhdenmukaisesta soveltamisesta. Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 §:n ja 52 §:n perusteella säännöllisin väliajoin määriteltävä merkitykselliset viestintämarkkinat, joista se tekee markkina-analyysin. Merkityksellisiä viestintämarkkinoita määritellessään Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 51 §:n ja 52 §:n 9 momentin mukaisesti otettava asianmukaisesti huomioon komission huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat suuntaviivat⁴ ja komission suositus merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista⁵ (jäljempänä komission markkinasuositus). Viimeisin komission markkinasuositus on julkaistu 18.12.2020.

3.2 Huomattavan markkina-aseman määrittäminen

3.2.1 Merkitykselliset markkinat

Tämän päätöksen liitteenä olevassa markkina-analyysissä on arvioitu komission markkinasuosituksen mukaiset merkitykselliset markkinat: 1) tukkutasen paikallisyhteys kiinteään sijaintipaikkaan ja 2) tukkutasen kiinteä kapasiteetti. Lisäksi virasto on markkina-analyysissä arvioinut vuoden 2014 markkinasuosituksen mukaisen markkinan 3b) tukkutasen keskusyhteys kiinteään sijaintipaikkaan massamarkkina-

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleenlaadittu).

⁴ Euroopan komission suuntaviivat markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arvioimista varten sähköisiä viestinnän verkkoja ja -palveluja koskevassa EU:n sääntelyjärjestelmässä 2018/C 159/01, 7.5.2018. Ks. lisäksi Commission staff working document, Accompanying the document, Communication from the Commission, Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services, SWD/2018/124, 27.4.2018.

⁵ Euroopan komission suositus eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (EU) 2020/2245, 18.12.2020.

tuotteille.⁶ Markkina-analyysissä käytetään kyseisistä tukkumarkkinoista nimityksiä tilaajayhteysmarkkinat (markkina 1), bitstream-markkinat (markkina 3b/2014) sekä paikallistason korkealaatuisten kiinteiden yhteyksien markkinat (markkina 2).

Vastaavien tukkumarkkinoiden huomattavan markkinavoiman päätökset annettiin edellisen kerran vuosina 2017 ja 2018. Tuolloin kupari- ja valokuituverkkojen tilaajayhteys- ja bitstream-tuotteita sekä paikallistason kiinteitä yhteyksiä koskevia HMV-päätöksiä annettiin yhteensä 21:lle teleyritykselle.

3.2.2 Huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittäminen

Viestintäpalvelulain 52 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään määrättävä yritys huomattavan markkinavoiman yritykseksi, jos sillä markkina-analyysin perusteella havaitaan olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä. Virasto katsoi jo edellisessä, vuonna 2018 antamassaan huomattavan markkinavoiman päätöksessä, että Kisanetilla on huomattavan markkinavoiman asema kiinteän verkon tiedonsiirtopalvelujen tukkumarkkinoilla.

Tämän päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin ja siinä esitetyn huomattavan markkinavoiman arvioinnin perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Kisanetilla on huomattavan markkinavoiman asema valokuitutilaajayhteyksien tukkumarkkinoilla seuraavissa kunnissa: Iisalmi, Kajaani, Lapinlahti, Sotkamo ja Suomussalmi.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo huomattavan markkinavoiman yritykseksi määrittämisestä koskevien edellytysten täyttyvän ja määrää Kisanetin viestintäpalvelulain 52 §:n nojalla huomattavan markkinavoiman yritykseksi.

3.3 Velvollisuuksien asettamisen lähtökohdat

3.3.1 Velvollisuuksien välttämättömyys

Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tarkoituksena on puuttua sellaisten teleyritysten, joilla on huomattavaa markkinavoimaa, markkinakäyttäytymiseen poistamalla kilpailun esteitä ja edistämällä kilpailua ja siten mahdollistamalla kilpailevien palvelujen tarjontaa. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tavoitteena on, että viestintäverkkoja ja -palveluja on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Huomattavan markkinavoiman sääntelyn tavoitteena on siten turvata markkinoiden tehokkuus tilanteissa, joissa kilpailu ei toteudu häiriöttömästi.

Viestintämarkkinoiden huomattavaa markkinavoimaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn lähtökohtana on teledirektiivin mukainen sääntelyviranomaisen puuttumattomuus markkinoiden toimintaan. Puuttumisen ja yritysten toimintaa rajoittavien velvollisuuksien perustana tulee olla markkina-analyysissä todetut häiriöt ja kilpailuongelmat markkinoilla.

Kilpailluilla markkinoilla toiminta perustuu teleyritysten välisiin kaupallisiin sopimuksiin. Tällöin lähtökohtana pidetään, että markkinat itse huolehtivat siitä, että käyttäjille tarjottavien palvelujen hinnoittelu ja palvelun tarjonnan muut ehdot ovat

⁶ Komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (2014/710/EU).

käyttäjien kannalta kohtuullisia. Tietyn sähköisen viestinnän tuote- tai palvelumarkkinan toimintaan puuttuminen sääntelyn keinoin tulee kysymykseen vain siinä tapauksessa, että markkina-analyysi osoittaa sen välttämättömäksi.

Viestintäpalvelulain 53 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on päätöksellään asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle lain 56, 61 ja 65 §:ssä sekä 10 luvussa tarkoitettuja huomattavan markkinavoiman perusteella asetettavia velvollisuuksia, jos ne ovat tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi kyseisillä merkityksellisillä markkinoilla. Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien on liityttävä teleyrityksen palvelun tarjontaan nimenomaan niillä hyödykemarkkinoilla, joilla yrityksellä on huomattava markkinavoima.

Huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettavien velvollisuuksien on oltava siten välttämättömiä ja tarpeen kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi. Markkina-analyysin perusteella tilaajayhteysmarkkinoilla on edelleen kilpailuongelmia, jotka vaativat niihin puuttumista ennakolta.

Kaisanetilla on huomattavan markkinavoiman asema tilaajayhteysmarkkinoilla edellä päätöksen luvussa 3.2.2 mainituissa kunnissa. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että kyseisissä kunnissa tilaajayhteysmarkkinat eivät ole riittävällä tavalla kehittymässä kohti kilpailtuja markkinoita. Näiden markkinoiden sääntely on siten edelleen välttämätöntä kilpailun edistämiseksi ja sen varmistamiseksi, että markkinoille pääsee tulevaisuudessa uusia teleyrityksiä.

3.3.2 Muut säädökset ja komission suositukset

Euroopan unionin komissio voi antaa suosituksia sähköisen viestinnän direktiivien yhdenmukaisesta soveltamisesta, jos eroavaisuudet kansallisten sääntelyviranomaisten tavoissa panna täytäntöön direktiivissä määritellyjä sääntelytehtäviä voivat luoda esteen sisämarkkinoille. Liikenne- ja viestintäviraston on otettava komission suositukset toiminnassaan huomioon.

HMV-velvollisuuksien osalta ja erityisesti kiinteään verkkoon pääsyn osalta markkinoiden sääntelyssä on erityisesti otettava huomioon 6.2.2024 annettu komission suositus gigabittiyhteysmarkkinoiden edistämiseksi sääntelyn avulla (jäljempänä "gigabittisuositus").⁷ Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston on otettava huomioon Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (jäljempänä "BEREC")⁸ laatimat yhteiset näkemykset.

Gigabittisuositus

Gigabittisuosituksen keskeisenä tavoitteena on sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittäminen, sekä erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton edistäminen, sekä toimivan kilpailun varmistaminen.

Kuten ennen gigabittisuositusta voimassa ollut syrjimättömyys- ja kustannuslaskentasuositus,⁹ myös gigabittisuositus määrittelee menetelmät syrjimättömyysvelvolli-

⁷ Komission suositus 2024/523/EU.

⁸ Body of European Regulators for Electronic Communications:n (BEREC) tehtävänä on edistää erityisesti sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja parempaa toimintaa pyrkimällä varmistamaan, että sähköistä viestintää koskevaa EU:n sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti.

⁹ Komission suositus 2010/572/EU.

suuden soveltamiseksi, sekä sisältää säännöksiä syrjimättömyysvelvollisuuden valvonnassa käytettävistä menetelmistä.¹⁰

Syrjimättömyyden valvonnassa olisi käytettävä myös keskeisiä suoritusindikaattoreita (Key Performance Indicators, KPI), palvelutasosopimuksia (Service Level Agreements, SLA) ja vastaavan palvelutason takeita (Service Level Guarantees, SLG).

Suosituksessa on lisäksi todettu, että kansallisten sääntelyviranomaisten tulisi ottaa huomioon HMOV-operaattoreiden tarjoamat sitoumukset. Suosituksen mukaan sitoumuksia voidaan tarjota keskeisten suoritusindikaattorien, palvelutasosopimusten ja palvelutason takeiden osalta, mukaan lukien niiden ehdot.

Yhteisrakentamislaki

Verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetun lain ("yhteisrakentamislaki")¹¹ nojalla verkkotoimijoiden on pyynnöstä luovutettava toiselle verkkotoimijalle käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriinsa. Lain mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sovelletaan vastavuoroisesti eri verkkotoimijoiden välillä ja myös teleyritysten väliseen yhteistoimintaan. Luovutusvelvollisuuden nojalla käyttöoikeutta pyytävälle teleyritykselle on luovutettava käyttöoikeus mm. suojaputkiin, kaapelikanaviin, kaapelikaivoihin, jakokaappeihin, pylväisiin ja rakennuksiin, eli muihin verkon passiivisiin osiin. Yhteisrakentamislain perusteella huomattavan markkinavoiman sääntely on ensisijaista suhteessa yhteisrakentamislain mukaisiin velvollisuuksiin. Siten, jos HMOV-päätöksessä yritykselle on asetettu jokin käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus, ei yritystä voida velvoittaa luovuttamaan vastaavaa käyttöoikeutta yhteisrakentamislain nojalla. Kuitenkin, jos HMOV-päätöksessä yritykselle ei ole asetettu tiettyä esim. kaapelikanavan vuokrausvelvollisuutta, on yritys velvollinen luovuttamaan ko. käyttöoikeuden yhteisrakentamislain nojalla. Liikenne- ja viestintävirasto on tässä päätöksessä ottanut huomioon yhteisrakentamislain mukaiset käyttöoikeuden luovutusvelvollisuudet.

Laajakaistatukilaki

Laajakaistatukilain mukaan laajakaistahankkeeseen voidaan myöntää valtiontukea vain, jos hakija sitoutuu tarjoamaan tuen avulla rakennettuja verkko- ja viestintäpalveluita vähintään kymmenen vuoden ajan tuen viimeisen erän maksamisesta alkaen. Lisäksi hakija sitoutuu luovuttamaan seitsemän vuoden ajan kohtuulliseen hintaan ja syrjimättömin ehdoin muille teleyrityksille käyttöoikeuden tuen avulla rakennettuun sellaiseen viestintäverkkoon, verkkoelementtiin ja verkon kapasiteettiin, joka ei ole tuen saajan omassa käytössä tai joka ei ole tarpeen sen omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus koskee muun muassa tilaajayhteyksiä.

Jos HMOV-yrityksen omaisuuteen, johon on tällä päätöksellä kohdistettu velvollisuuksia, kohdistuu myös laajakaistatukilain mukaisia verkkoon pääsyä koskevia velvollisuuksia, laajakaistatukilain mukaiset velvollisuudet tuen avulla rakennettujen

¹⁰ Tuotantopanosten vastaavuuden (EoI, Equivalence of Input) vaatimus on ensisijainen keino syrjimättömyysperiaatteen soveltamiseksi. Jos kansallinen sääntelyviranomainen katsoo, että EoI ei olisi oikeasuhteinen tietyn tuotteen tai prosessin kannalta, tuotoksen vastaavuus (EoO Equivalence of Output) -järjestelmä (sis. asianmukainen seuranta ja keskeiset suoritusindikaattorit, palvelutasosopimukset ja palvelutason takeet) voi olla riittävä ja edistää kilpailun kehittymistä.

¹¹ Yhteisrakentamislain (276/2016) pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ("BCRD-direktiivi"). Uusi Gigabit Infrastructure Act (GIA) korvaa BCRD-direktiivin.

verkkojen vuokraamiseen ovat ensisijaisia suhteessa tällä päätöksellä asetettuihin velvollisuuksiin.

3.3.3 Velvollisuuksien oikeasuhtaisuus

Viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentin mukaan asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asetettava velvollisuus ei saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Liikenne- ja viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarpeelliset velvollisuudet.

Velvollisuuksia asetettaessa tulee lisäksi erityisesti ottaa huomioon: 1) käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehitysaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen, 2) käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen, 3) tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset, 4) huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit, 5) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä, 6) asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet, 7) eurooppalaisten palvelujen tarjoaminen, 8) odotettavissa oleva teknologinen kehitys, joka vaikuttaa verkon suunnitteluun ja hallintaan ja 9) tarve varmistaa teknologianeutraalius.

Kyseisen säännöksen perustelujen mukaan asetettavien velvollisuuksien on perustuttava havaitun kilpailuongelman luonteeseen ja niiden tulee olla oikeasuhteisia. Luettelo on suuntaa antava listaus niistä kriteereistä, joiden perusteella velvollisuuden asettamisen tarpeellisuutta ja suhteellisuutta koskeva arviointi tulisi suorittaa. Velvollisuuksia asetettaessa ei kuitenkaan voida huomioida jokaista luettelossa mainittua seikkaa, eikä luettelo myöskään ole tyhjentävä. Esitöiden mukaan säännöksellä on erityistä merkitystä, kun Liikenne- ja viestintävirasto harkitsee käyttöoikeusvelvollisuuksien asettamista.¹²

Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaa velvollisuuksia asetettaessa rajoittavat lain säännösten lisäksi myös hyvän hallinnon keskeiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Liikenne- ja viestintäviraston on valittava tarjolla olevasta keinovalikoimasta ainoastaan kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarpeelliset erityisvelvollisuudet. Velvollisuuden tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhtaisuus on myös perusteltava.

Teleyritykselle, jolla on todettu olevan huomattava markkinavoima tietyillä merkityksellisillä markkinoilla, tulee aina asettaa vähintään yksi teledirektiivissä tarkoitettu velvollisuus. Mikäli markkinoilla ei teleyrityksen huomattavasta markkinavoimasta huolimatta ole havaittavissa merkittäviä kilpailuongelmia, on Liikenne- ja viestintäviraston mahdollista asettaa yritykselle varsin kevyetkin velvollisuudet kuten esimerkiksi avoimuutta koskevia velvollisuuksia. Ennakkosääntelyn tavoitteen mukaisesti kilpailun lisääntyessä ja kilpailuongelmien vähentyessä markkinoilla tulee myös vähentää sääntelyä. Mikäli markkina-analyysin perusteella todetaan, että kilpailu kyseisillä markkinoilla toimii, tulee teleyritykselle asetetut velvollisuudet poistaa.

Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta ja asianmukaisuutta viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentissa mainittu suhteellisuusperiaate ja lainkohdan sisältämä luettelo huomioon ottaen. Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut asetettavien velvollisuuksien teknistä ja taloudellista tarkoituksenmukaisuutta sekä asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta ja asianmukaisuutta.

¹² HE 221/2013 ja HE 98/2020.

Liikenne- ja viestintävirasto on markkina-analyysissä selvittänyt tilaajayhteyksien kilpailutilannetta kuntakohtaisilla tukkumarkkinoilla. Markkina-analyysin perusteella Kaisanetilla on HMV-asema tämän päätöksen luvussa 3.2.2 luetelluissa kunnissa. Markkina-analyysi osoittaa, että tilaajayhteydemarkkinoiden sääntely on edelleen välttämätöntä kilpailun turvaamiseksi pitkällä aikavälillä. Liikenne- ja viestintäviraston tulee siten asettaa huomattavassa markkina-asemassa oleville yrityksille riittävät velvollisuudet, jotta kilpailevilla toimijoilla on mahdollisuus päästä markkinoille tarjoamaan laajakaistapalveluja loppuasiakkaille alueilla, joilla palveluyrityksillä ei ole omaa liityntä- ja tilaajayhteydverkkoa.

Asetettavia velvollisuuksia arvioidessaan Liikenne- ja viestintävirasto on tarkastellut kaikkia huomattavan markkinavoiman asemassa olevia teleyrityksiä ja vertaillut teleyrityksiä keskenään tilaajayhteydemarkkinoiden osalta. Huomattavan markkinavoiman asemassa olevan teleyrityksen vaikutusta markkinoihin on tarkasteltu erityisesti kuntakohtaisten markkinaosuuksien perusteella. Vertailussa on otettu huomioon myös yrityksen koko, jossa kriteereinä on käytetty yrityksenvaltakunnallista valokuitu- ja kaapelimodeemiverkkojen kotitaloussaataavuutta (alle 5 000 kotitaloutta) sekä kuntakohtaista kotitaloussaataavuutta (alle 1 000 kotitaloutta). Yksityiskohtainen tilaajayhteyksien kuntakohtaisten tukkumarkkinoiden huomattavan markkinavoiman arviointi löytyy markkina-analyysin luvusta 9.3.

Liikenne- ja viestintäviraston vuosikyselyssä kerättyjen tietojen perusteella vuoden 2018 HMV-päätösten mukaiset HMV-yritykset olivat vuokranneet toisille teleyritykselle yhteensä noin 4 400 FTTB-tilaajayhteyttä ja noin 400 FTTH-tilaajayhteyttä vuoden 2022 lopussa.¹³ Valokuituverkkojen virtuaalisia tilaajayhteyksiä ei ole tukkumarkkinoilla vuokrattu.

FTTB-tilaajayhteyksien vuokraamisesta toisille teleyrityksille DNA:n, Elisan ja Telian vuokraaminen muodosti valtaosan.

Kolme suurinta HMV-yritystä vastaavat valtaosasta kiinteän verkon laajakaistapalvelujen vähittäismarkkinoista. Loput kiinteitä verkkoja omistavista yrityksistä ovat toiminnan laajuuden perusteella mitattuna selvästi pienempiä. DNA, Elisa sekä Telia eroavat merkittävästi muista huomattavan markkinavoiman yrityksistä myös liikevaihdon perusteella tarkasteltuna. HMV-sääntelyn piiriin tulevien teleyritysten liikevaihto oli vuonna 2023 yhteensä noin 4 miljardia euroa.¹⁴ Kolmen suurimman teleyrityksen (DNA, Elisa ja Telia) osuus HMV-yritysten yhteenlasketusta liikevaihdosta oli 96 %. Viraston teleyrityksiltä keräämien liikevaihtotietojen mukaan kolmen edellä mainitun suurimman teleyrityksen osuus kiinteän verkon liikevaihdosta oli vuonna 2022 yhteensä 76 % kaikkien teleyritysten kiinteän verkon liikevaihdosta.¹⁵ Kolmen suurimman teleyrityksen osuus kaikkien sääntelyn piiriin tulevien teleyritysten henkilöstöstä oli yhteensä 87 %.¹⁶

Liikenne- ja viestintäviraston tekemän tarkastelun perusteella ja yhdenvertaisuusperiaate huomioiden, virasto on jakanut HMV-yritykset kahteen ryhmään. Asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus huomioiden ei ole tarkoituksenmukaista asettaa täysin samoja velvollisuuksia kaikille HMV-yrityksille. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on tiettyä normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita

¹³ Yhtä FTTB-tilaajayhteyttä vuokraamalla voidaan palvella useaa loppuasiakasta esimerkiksi kerrostalossa tai toimitilakiinteistössä, joten vuokrattujen FTTB-tilaajayhteyksien määrästä ei voida suoraan päätellä sen merkitystä tämänhetkisen vähittäiskilpailun kannalta.

¹⁴ Suomen Asiakastieto Oy.

¹⁵ Ks. Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivusto: Teletoinnin liikevaihto 2022 <https://tieto.trafficom.fi/fi/tilastot/teletoinnin-liikevaihto>

¹⁶ Suomen Asiakastieto Oy.

sen sijaan toisista poikkeavin tavoin.¹⁷ Yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen ei voida pitää perusteltuna merkittävästi poikkeavien teleyritysten täysin samanlaista kohtelua velvollisuuksia asettaessa. Asetettavien velvollisuuksien oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus huomioon ottaen ei siten ole tarkoituksenmukaista asettaa samoja velvollisuuksia kaikille huomattavan markkinavoiman yrityksille.

Liikenne- ja viestintävirasto on päättänyt asettamaan kaikille huomattavan markkinavoiman yrityksille tilaajayhteysmarkkinoilla kilpailun edistämiseksi valokuitutilaajayhteyden vuokrausta koskevia velvollisuuksia. Lisäksi kaikille HMV-yrityksille asetetaan velvollisuus vuokrata päätöksessä tarkemmin yksilöidyissä tilanteissa virtuaalista tilaajayhteyttä. Kaikille HMV-yrityksille asetetaan lisäksi julkaisua ja syrjimättömyyttä koskevia velvollisuuksia.

Virasto katsoo, että velvollisuudet koskien teknisen toisinnettavuuden vaatimusta sekä keskeisten suoritusindikaattorien ja niiden mittaustulosten julkaisua koskevaa vaatimusta on tarpeen asettaa vain kolmelle toiminnan laajuudella mitattuna suurimmalle HMV-yritykselle (DNA, Elisa ja Telia).

Liikenne- ja viestintävirasto on arvioidessaan velvollisuuksien oikeasuhtaisuutta, päättänyt siihen, että gigabittisuosituksen mukaista tuotantopanosten vastaavuutta (EoI) sekä taloudellisen toisinnettavuuden testiä (ERT) koskevia velvollisuuksia ei ole pidettävä oikeasuhtaisina minkään HMV-yrityksen kohdalla. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo lisäksi, että kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuus ei ole oikeasuhtainen minkään HMV-operaattorin kohdalla.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Kaisanetille asetettavat velvollisuudet laajakaistapalvelujen tukkumarkkinoilla ovat välttämättömiä kilpailun edistämiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto seuraa asetettavien velvollisuuksien vaikutuksia laajakaistapalvelujen tukku- ja vähittäismarkkinoihin. Virasto muuttaa tarvittaessa yritykselle asetettuja velvollisuuksia, mikäli viestintämarkkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

3.4 Perustelut velvollisuuksien asettamiselle

3.4.1 Käyttöoikeusvelvollisuudet

Tilaajayhteys

Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa kohtuulliseksi katsottava käyttöoikeus¹⁸ rakennustekniseen infrastruktuuriin, kuten rakennusten, niiden sisäntulojen ja kaapelointien, mastojen, antennien, tornien, muiden tukirakennelmien, kaapelikanavien ja -kaivojen, tyhjiä putkien ja jakamoiden käyttöoikeuden luovuttaminen. Virasto voi asettaa velvollisuuden, jos se on tarpeen kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymiseksi tai loppukäyttäjien eduksi. Käyttöoikeuden luovuttaminen rakennustekniseen

¹⁷ Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus (2023), s. 155.

¹⁸ Viestintäpalvelulaki ei tarkemmin määrittele käyttöoikeutta. Teledirektiivin 2 artiklan (kohta 27) määritelmien mukaisesti käyttöoikeudella tarkoitetaan järjestelmien tai palvelujen asettamista toisen yrityksen saataville määritellyin ehdoin joko yksinoikeudella tai muutoin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamista varten, myös silloin kun niitä käytetään tietoyhteiskunnan palvelujen taikka radio- ja televisiosisältöpalvelujen toimittamiseen. Käyttöoikeus kattaa muun muassa verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuden, johon saattaa sisältyä laitteiden liittäminen kiinteää tai muuta kuin kiinteää tapaa käyttäen. Käyttöoikeudella tarkoitetaan erityisesti tilaajayhteyksien sekä sellaisten toimintojen ja palvelujen käyttöoikeutta, joita tarvitaan palvelujen tarjoamiseksi tilaajayhteyksien kautta.

infrastruktuuriin olisi ensisijainen käyttöoikeusvelvollisuus muihin asetettaviin velvollisuuksiin nähden¹⁹, ellei 56 §:n 3 momentin sääntelystä muuta johdu.

Viestintäpalvelulain 56 §:n 3 momentin mukaan, jos 56 §:n 1 momentin mukaan asetetut velvollisuudet eivät riittävällä tavalla edistä kilpailua ja loppukäyttäjien etuja, Liikenne- ja viestintävirasto voi 53 § mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden luovuttaa myös kohtuulliseksi katsottava muu kuin 56 §:n 1 momentissa tarkoitettu käyttöoikeus viestintäverkkoon taikka viestintäverkkoon tai viestintäpalveluun liittyvään liitännäistoimintoon tai liitännäispalveluun. Virasto voi asettaa velvollisuuden käyttöoikeuden luovuttamiseen, jos se on tarpeen kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymiseksi vähittäismyynnissä tai loppukäyttäjien edun turvaamiseksi. Säännöksen perusteella HMV-yritykselle voidaan asettaa muun muassa velvollisuus vuokrata tilaajayhteystä.

Kuten päätöksen liitteen 1 markkina-analyysissä on esitetty, kartoitti Liikenne- ja viestintävirasto teleyrityksiltä näkemyksiä valokuitutilaajayhteysverkkojen rakentamisessa hyödynnettävän rakennusteknisen infrastruktuurin olemassaolosta. Vastausten perusteella teleyritysten omistaman rakennusteknisen infrastruktuurin saatavuus on sitä parempi, mitä tiiviimmin asutetusta alueesta on kyse, kun taas harvempaan asutuilla alueilla niin suuremmissa kuin pienemmissäkin kunnissa rakennusteknisen infrastruktuurin saatavuus on usein hajanaisista. Tämän perusteella rakennusteknisen infrastruktuurin vuokrausvelvollisuus ei riitä ratkaisemaan markkinoiden kilpailuongelmia, sillä sen monin paikoin hajanainen saatavuus ei useinkaan mahdollista valokuitutilaajayhteysverkon rakentamista loppuasiakkaalle asti.

Kuten liitteessä 1 on todettu, Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan rakennusteknisen infrastruktuurin markkinalla on jo tällä hetkellä vakiintunutta ja kaupalliseen sopimiseen perustuvaa vuokraustoimintaa teleyritysten välillä. Tarvittaessa myös yhteisrakentamislain mukainen käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus takaa käyttöoikeuden muiden verkkotoimijoiden rakennustekniseen infrastruktuuriin.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo edellä mainituista perusteluista johtuen, että viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin nojalla asetettu rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus on tehoton sääntelykeino markkinoilla esiintyviin kilpailuongelmiin puuttumiseksi. Viestintäpalvelulain 56 §:n 1 momentin nojalla asetettavat rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuden luovutusvelvollisuudet eivät myöskään ratkaise markkinoiden kilpailuongelmia, eivätkä ne riittävällä tavalla edistä kilpailua ja loppukäyttäjien etua.

Tarjotakseen loppukäyttäjälle kiinteän verkon välityksellä laajakaistapalvelua tietyllä alueella, kilpaileva teleyritys tarvitsee kyseessä olevasta alueellisesta verkosta tilaajayhteystuotteen. Tilaajayhteystuotteen vuokraaminen verkkoyritykseltä mahdollistaa kilpailevalle teleyritykselle, jolla ei ole omaa tilaajayhteysverkkoa, laajakaistapalvelujen tarjoamisen vähittäisasiakkaille.

Tilaajayhteysmarkkinoille ominaista ovat korkeat markkinoille tulon esteet. Edellä todetun mukaisesti tilaajayhteysverkkojen rakentaminen on hidasta ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Tällaiset kustannukset ja riittävän loppuasiakaskysynnän epävarmuus huomioon ottaen, laajakaistapalvelujen vähittäis- ja tukkumarkkinoille tulo on yleisesti ottaen hankalaa ja epähoukuttelevaa. Vaikeasti toisinnettavan infrastruktuurin omistajina perinteisillä teleyrityksillä, kuten Kaisanetilla, on siten varsin turvattu markkina-asema omilla HMV-alueillaan.

¹⁹ Teledirektiivin mukaan rakennusteknisen infrastruktuurin käyttöoikeuksiin liittyviä toimia tulisi pitää ensisijaisena, koska ne johtavat yleensä kestävämpään kilpailuun myös infrastruktuurin alalla.

Markkina-analyysin perusteella voidaan todeta, että Kaisanetin huomattavan markkinavoiman alueilla kilpailu laajakaistamarkkinoilla ei ole siinä määrin kehittynyttä, että kilpaileva teleyritys voisi toimia Kaisanetista riippumattomasti tai että olemassa olisi sellaisia tekijöitä, jotka rajoittaisivat Kaisanetin markkinavoimaa riittävästi. Kaisanet on vertikaalisesti integroitunut teleyritys, joka hallitsee omien HMV-alueidensa verkkoja, joiden yhteyksiä sekä uusi markkinoille tulija että siellä jo toimiva yritys tarvitsevat voidakseen tarjota tuotteitaan ja palveluitaan omille loppuasiakkailleen. Ilman vuokrausvelvollisuuden asettamista Kaisanetilla olisi mahdollisuus kieltäytyä vuokraamasta tilaajayhteyksiä kilpaileville teleyrityksille. Tilaajayhteyden vuokrauksesta kieltäytyminen haittaisi ja saattaisi jopa estää kilpailevien teleyritysten markkinoille tulon sekä markkinoilla jo toimivien yritysten laajentumista Kaisanetin alueille.

Yritykselle asetettava käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus sisältää velvollisuuden vuokrata valokuituverkon tilaajayhteyttä. Viestintäpalvelulaissa tilaajayhteydellä tarkoitetaan kiinteän viestintäverkon osaa, joka on tilaajan liittymän ja viestinnän ohjaamisen mahdollistavan laitteen välillä. Tilaajayhteys tarkoittaa siten käytännössä esimerkiksi yhteyttä, jonka asiakkaan puoleinen pää on asiakkaan sijaintikiinteistön talojakamossa ja toinen pää teleyrityksen keskittimessä. Yhteyden teknisellä toteuttamistavalla ei ole määritelmän kannalta merkitystä. Oleellisia ovat ainoastaan yhteyden päätepisteitä ja viestien ohjaamattomuutta koskevat tunnusmerkit. Siten esimerkiksi sillä, miten yritys määrittelee sisäisesti omat palvelualueensa, ei ole merkitystä tilaajayhteyden määritelmän kanssa. Yritykselle asetettava luovutusvelvollisuus sisältää myös velvollisuuden vuokrata tilaajayhteyden osaa.

Kaisanetille asetettava käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus sisältää varsinaisen vuokrausvelvollisuuden lisäksi velvollisuuden tarjota kaikkia tilaajayhteyden ja tilaajayhteyden osan hyödyntämiseksi tarvittavia toimintoja ja -palveluja. Kaisanetilla on siten velvollisuus tarjota esimerkiksi tilaajayhteyden kytkentää, sähkönsyöttöä ja laitetilan sisäistä kaapelointia. Kaisanetille asetettava velvollisuus kattaa myös laitteiden käyttöoikeuden. Siten Kaisanetin tulee esimerkiksi sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tuoda ja asentaa omat kaapelinsa ja laitteensa laitetilaan. Tilaajayhteyden vuokraaminen edellyttää, että vuokralle ottava teleyritys voi tarvittaessa asentaa laitteita käyttöoikeuden luovuttajan tiloihin sekä halutessaan yhdistää ja ohjata loppuasiakkaansa liikenteen omaan verkkoonsa tuomalla kaapelinsa käyttöoikeuden luovuttajan tiloihin. Näin ollen velvollisuuden asettaminen Kaisanetille on välttämätöntä, jotta käyttöoikeuden saanut teleyritys voi myös tosiasiallisesti hyödyntää vuokraamaansa tuotetta.

Viestintäpalvelulain 67 §:n perusteella HMV-yritykselle voidaan asettaa myös sellaisia teknisiä velvollisuuksia ja luovutusvelvollisuuden käyttöä koskevia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voidaan teknisesti toteuttaa. Tilaajayhteyden vuokralle ottavan teleyrityksen on tarpeen päästä huoltamaan ja ylläpitämään Kaisanetin tiloihin asentamia laitteita. Kaisanetin tulee siten sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten. Kyseinen velvollisuus on välttämätön käyttöoikeuden hyödyntämiseksi.

Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus sisältää velvollisuuden toteuttaa kaikki kohtuulliseksi katsottavat käyttöoikeuden luovutusta koskevat pyynnöt. Viestintäpalvelulain 59 §:n mukaan yrityksellä ei ole käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen sen omaa kohtuullista tulevaa käyttöä varten. Mikäli yritys, joka omaan käyttöön tai omaan tulevaan käyttöön vedoten kieltäytyy luovuttamasta käyttöoikeutta, tässä tapauksessa tilaajayhteyttä, on se velvollinen viipymättä esittämään perustelut kieltäytymiselle sekä tarvittaessa näyttämään toteen oman kohtuullisen käyttötarpeensa. Käyttötarpeen tulee olla konkreettinen, eikä pelkkä varautuminen mahdolliseen tulevaan

kysyntään riitä kieltäytymisperusteeksi. Käyttötarpeen tulee olla myös aito.²⁰ Mikäli yritys kieltäytyy luovuttamasta käyttöoikeutta sitä pyydettyäessä, on se velvollinen säilyttämään asiaa koskevan dokumentaation asian mahdollista myöhempää selvittämistä varten.

Virasto katsoo, että tilaajayhteyksien ja muiden tilaajayhteystuotteiden sekä niitä koskevien palvelujen ja toimintojen sekä liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapojen tarjontavelvollisuuksien asettaminen Kisanetille on välttämätöntä kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi laajakaistapalvelujen tukkumarkkinoilla. Velvollisuudet ovat tarpeen sekä vähittäismarkkinoille pyrkivien yritysten että siellä jo toimivien yritysten toimintaedellytysten varmistamiseksi ja kilpailun turvaamiseksi pitkällä aikavälillä. Kyseiset velvollisuudet mahdollistavat osaltaan uusien toimijoiden markkinoillepääsyn sekä markkinoilla jo toimivien yritysten laajentumisen uusille alueille ja siten vähittäismarkkinoiden palvelutarjonnan monipuolistumisen sekä kilpailun lisääntymisen. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden asettamista ei ole siten pidettävä sillä saavutettavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden Kisanetille kohtuuttomana, ottaen huomioon, että Kisanetin oma käyttö ja kohtuullinen tuleva käyttö on viestintäpalvelulain 59 §:n nojalla turvattu.

Virtuaalinen tilaajayhteys

Viestintäpalvelulain 56 §:n 3 momentin mukaisesti huomattavan markkinavoiman yritykselle asetettava käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voi sisältää velvollisuuden luovuttaa käyttöoikeus viestintäverkon kapasiteettiin. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuksia asettaessa tulee aiemmin esitetyn mukaisesti ottaa huomioon sekä kohtuullisuuden vaatimus että viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentin edellytykset velvollisuuden asettamiselle.

Viestintäpalvelulain käyttöoikeuden luovutusta koskevat velvollisuudet ovat tekniikkaneutraaleja. Suomessa rakennetut PON-valokuituverkot eivät yleensä mahdollista fyysisen valokuitutilaajayhteystuotteen tarjontaa kilpailevalle teleyritykselle. PON-valokuituverkoille ominaisten teknisten rajoitteiden vuoksi Kisanetille on tarve asettaa virtuaalisen tilaajayhteystuotteen käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus päätöksessä mainituissa tilanteissa. Virtuaalinen tilaajayhteystuote mahdollistaa vuokraavalle osapuolelle pääsyn tukkutuotteeseen paikallisella tasolla, yleisen pääsyn verkkoon, taatun palvelutason yhteyksien tarjoamiseen sekä laajat kontrollointimahdollisuudet tuotteen parametreihin sekä palvelun laatuun. Siten se vastaa ominaisuuksiltaan suurelta osin fyysisistä tilaajayhteystuotetta.

Virtuaalisen tilaajayhteystuotteen vuokrausvelvollisuudella turvataan kilpailevan teleyrityksen mahdollisuus jatkossakin tarjota omia laajakaistatuotteitaan loppuasiakkailla tilanteessa, jossa fyysisen tilaajayhteyden vuokraaminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista tai perusteltua. Velvollisuuksien asettamatta jättäminen VULA-tuotteelle mainituissa tilanteissa olisi vastoin kilpailun teknologianeutraaliuden periaatetta ja mahdollistaisi HMV-yrityksille sääntelyn kiertämisen P2MP-topologialla toteutettuja PON-valokuituverkkoja suosimalla. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että virtuaalisen tilaajayhteystuotteen vuokrausvelvollisuus on välttämätöntä kilpailijoiden verkkoon pääsyn turvaamiseksi tilanteessa, jossa HMV-yritys on toteuttanut valokuituverkkonsa PON-teknologialla siten, ettei verkoissa ole mahdollista vuokrata fyysisiä tilaajayhteyksiä.

Viestintäpalvelulain 67 §:n perusteella teleyritykselle voidaan asettaa sellaisia teknisiä velvollisuuksia ja luovutusvelvollisuuden käyttöä koskevia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä, jotta käyttöoikeuden luovutusvelvollisuus voidaan teknisesti toteuttaa. Liikenne- ja viestintävirasto voisi esimerkiksi velvoittaa teleyrityksen julkaisemaan tietyt tekniset rajapintaeritelmat tai määrätä, että yhteenliittämisrajapintojen

²⁰ Viestintämarkkinalain HE 112/2002, 38 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

tulee olla jonkin tietyn teknisen standardin tai suosituksen mukaisia. PON-verkoissa toteutettavan VULA-tuotteen tarkemmista teknisistä ominaisuuksista on sovittu yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston ja alan toimijoiden kanssa keväällä 2018.²¹

Virtuaalinen tilaajayhteystuote tulee luovuttaa tukkuasiakkaalle standardisoidussa Ethernet-rajapinnassa. Tukkuasiakkaalla tulee olla teknisesti mahdollisimman kattava kontrolli liittymän käyttöön, etenkin laatu- ja palvelutasoja koskien. Tukkuasiakkaalla tulee myös olla tarvittava kontrolli loppuasiakaslaitteisiin. Tukkuasiakkaan tulee voida tarjota loppuasiakaslaitteita, kuten verkon omistajakin tarjoaa.

Kaisanetin tulee tarjota PON-tekniikalla toteuttamisessaan valokuituverkoissa, joissa ei ole mahdollista tarjota fyysistä tilaajayhteystuotetta, fyysisen tilaajayhteystuotteen sijaan vastaavaa virtuaalista tilaajayhteyttä. Virtuaalista tilaajayhteyttä tulee tarjota sellaisesta keskuksista, mistä olisi saavutettavissa sama asiakaspotentiaali, kuin jos verkko olisi toteutettu Point-to-Point-topologialla ja siitä olisi vuokrattavissa fyysinen tilaajayhteys. Velvollisuus kohdistuu jo tehtyihin verkkototeutuksiin sitten, kun verkkoon on tehty virtuaalisen tilaajayhteystuotteen tarjoamiseen tarvittavat verkko- ja tietojärjestelmämuutokset. Tarvittavat verkko- ja tietojärjestelmämuutokset tulee olla tehtynä tilanteissa, joissa Kaisaneti on toteuttanut valokuituverkkoja PON-tekniikalla siten, että fyysisten tilaajayhteyksien vuokraaminen ei ole mahdollista, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän päätöksen antamisesta lukien. Vaihtoehtoisesti, mikäli laitekanta ei sovellu tarvittaviin verkko- ja tietojärjestelmämuutoksiin, tulee ne tehdä siinä yhteydessä, kun laitekantaa uusitaan esimerkiksi seuraavan sukupolven PON-teknologiaan (esimerkiksi TDWM-PON) siirryttäessä. Tulevien verkkototeutusten osalta tulee Kaisanetin toteuttaa virtuaalisen tilaajayhteystuotteen tarjoamiseen tarvittavat verkko- ja tietojärjestelmämuutokset siten, että virtuaalinen tilaajayhteystuote on tarjottavissa verkon käyttöönottovalihevassa. Vastaavasti kuin fyysisen tilaajayhteyden kohdalla, Kaisanetilla on velvollisuus tarjota kaikkia virtuaalisen tilaajayhteyden hyödyntämiseksi tarvittavia toimintoja ja palveluja sekä rinnakkainsijoittamista ja muita liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja. Kaisanetin on siten tarjottava esimerkiksi kytkentää, sähkönsyöttöä, laitetilan käyttöoikeutta ja laitetilan sisäistä kaapelointia. Vastaavasti kuin tilaajayhteyden kohdalla, on virtuaalista tilaajayhteyttä vuokraavan teleyrityksen lisäksi tarpeen päästä huoltamaan ja ylläpitämään laitetiloihin asentamia laitteita ja kaapeleita. Siten Kaisanetin on sallittava virtuaalista tilaajayhteyttä koskevan käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan tarpeellisia asennuksia ja ylläpitoa varten. Kyseiset velvollisuudet ovat välttämättömiä käyttöoikeuden tosiasialliseksi hyödyntämiseksi.

Viestintäpalvelulain 56 §:n velvollisuuden kohtuullisuusvaatimus edellyttää, että asetettava velvollisuus on suhteessa sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Asetettava velvollisuus ei siten saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Kohtuuttomuutta on arvioitava sekä luovutusvelvollisen teleyrityksen että alalle tulevan tai siellä jo toimivan teleyrityksen kannalta. Käyttöoikeuden luovutusta koskevaa velvollisuutta asetettaessa tulee erityisesti myös ottaa huomioon viestintäpalvelulain 53 §:n 4 momentin mukaisesti mm. käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehitysaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen, käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen, tietoturvaan liittyvät vaatimukset, investoinnit ja niihin liittyvät riskit, tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä, verkon suunnitteluun ja hallintaan vaikuttava odotettavissa oleva teknologinen kehitys ja teknologianeutraaliuden varmistamisen tarve.

²¹ VULA-työryhmän laatima raportti koskien VULA-tuotteen teknisiä ominaisuuksia on saatavilla viraston nettisivuilla: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/VULA-tuotteen%20tekiset%20ominaisuudet.pdf>

Virtuaalisen tilaajayhteystuotteen vuokrausvelvollisuutta ei voida pitää kohtuuttomana Kaisanetin kannalta.

Ennakkosääntelyn ei tule olla esteenä uuden teknologian ja kehittyneempien palvelujen käyttöönotolle. Lisäksi sääntelyn tulee kannustaa yritystä investoimaan myös tulevaisuudessa. HMV-sääntelyllä tulee kuitenkin turvata kilpailevien teleyritysten mahdollisuudet omaan palvelutarjontaan HMV-yrityksen alueella myös niillä alueilla, joilla HMV-yritys on rakentanut PON-verkkoa siten, ettei niissä ole vuokrattavissa fyysisiä tilaajayhteyksiä. Ainoa keino turvata kilpailevien teleyritysten tasapuoliset toimintaedellytykset edellä mainitussa tilanteessa on velvoittaa Kaisanet tarjoamaan virtuaalista tilaajayhteyttä, joka vastaa mahdollisimman pitkälle fyysisistä tilaajayhteyttä. Mikäli virtuaalisen tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuutta ei tässä tilanteessa asetettaisi, mahdollisuudet kilpailevan palvelun tarjontaan Kaisanetin HMV-alueilla heikkenisivät merkittävästi. Teknologisen kehittymisen mahdollistaminen ja kilpailevan palvelutarjonnan turvaaminen takaavat monipuolisen palvelutarjonnan myös loppukäyttäjille. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan virtuaalisen tilaajayhteystuotteen vuokrausvelvollisuus on tilaajayhteysmarkkinoiden kehitysaste huomioon ottaen lain tarkoittamalla tavalla teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Virtuaalisen tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuuden ja siihen liittyvien toimintojen ja palvelujen tarjoamisvelvollisuuksien asettaminen Kaisanetille on välttämätöntä kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi laajakaistapalvelujen tukku-markkinoilla pitkällä aikavälillä. Velvollisuudet ovat tarpeen sekä vähittäismarkkinoille pyrkivien yritysten että siellä jo toimivien yritysten toimintaedellytysten varmistamiseksi. Käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden asettamista ei ole pidettävä Kaisanetille kohtuuttomana sillä saavutettavaan kilpailunedistämisen päämäärään nähden. VULA-tuotteen vuokrausvelvollisuus PON-verkoissa estää sen, että tietyn verkkotopologian valinnalla voisi välttyä sääntelyltä ja estää vaihtoehtoinen palveluntarjonta vähittäistasolla alueilla, joilla PON-tekniikka on otettu käyttöön.

Velvollisuus päättää valokuitutilaajayhteydet

Viestintäpalvelulain 56 §:n 3 momentissa on lueteltu sellaiset velvollisuudet, jotka käyttöoikeus voi sisältää. Luettelo on yhdenmukainen teledirektiivin 73 artiklan kanssa. Lista ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus voi sisältää myös velvollisuuden luovuttaa muun 3 momentin 1–10 kohdassa tarkoitettuihin rinnastettavan kohtuulliseksi katsottavan 1 momentissa tarkoitetun käyttöoikeuden. Säännös vastaa teledirektiivin 73 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

Teledirektiivin 73 artiklan mukaan kansalliset sääntelyviranomaiset voivat asettaa yrityksille velvollisuuksia toteuttaa kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat erityisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeutta tai oikeutta hyödyntää niitä silloin, kun kansalliset sääntelyviranomaiset katsovat, että käyttöoikeuden epääminen tai saman vaikutuksen aiheuttavat kohtuuttomat ehdot estäisivät kestävien kilpailumarkkinoiden kehittymistä vähittäismyyntitasolla tai että se ei olisi loppukäyttäjien edun mukaista.

Teledirektiivin 61 artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä teledirektiivin mukaisia riittäviä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä sekä palvelujen yhteentoimivuutta ja tarvittaessa varmistettava ne täyttäen tehtävänsä tavalla, joka edistää tehokkuutta, kestäväää kilpailua, erittäin suurikapasiteettisten yhteyksien käyttöönottoa, tehokkaita investointeja ja innovointia ja antaa mahdollisimman suuren hyödyn loppukäyttäjille.

Liikenne- ja viestintävirasto on tässä päätöksessä asettanut Kaisanetille velvollisuuden vuokrata valokuitutilaajayhteyttä. Jotta valokuitutilaajayhteyksien vuokraaminen on mahdollista, edellyttää se sitä, että valokuitutilaajayhteyksiä on myös

tosiasiallisesti saatavilla niitä pyytävälle kilpaileville teleyrityksille. Liikenne- ja viestintäviraston saamien tietojen perusteella kuitutilaajayhteyksiä ei ole aina ollut käyttöoikeuksia hakeneiden kilpailevien teleyritysten saatavilla johtuen siitä, ettei niitä ole vielä päätetty tai koko matkaltaan kytketty.

Liikenne- ja viestintävirasto on jo pitkään suosittanut, että verkon rakentamisessa käytettävään valokaapeliin varataan ylimääräisiä kuituja. Ylimääräisten kuitujen varauksen ei voida katsoa aiheuttavan yrityksille olennaisia lisäkustannuksia. Samalla varaudutaan myös verkon laajennuksiin tulevaisuudessa.

Edellä todettu huomioiden, Liikenne- ja viestintävirasto asettaa Kaisanetille velvollisuuden toteuttaa teleyritysten kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat valokuitutilaajayhteyden käyttöoikeutta tilanteessa, jossa valokuitutilaajayhteydet on rakennettu, mutta niitä ei ole vielä päätetty tai koko matkaltaan kytketty. Velvollisuus koskee esimerkiksi tilannetta, jossa Kaisanet on rakentanut valokuituyhteyden omasta laitetilasta asiakaskiinteistöön asti ja on päättänyt ja kytkenyt tilaajakuidut vain omaa tarvettaan varten. Mikäli toinen teleyritys tällöin pyytää Kaisanetia päättämään ja kytkemään tilaajakuidun käyttöönsä varten, Kaisanetilla on tähän velvollisuus edellyttäen, että kuituyhteydellä on siihen riittävä kapasiteetti. Mikäli kapasiteettia ei ole, ei velvollisuuttakaan ole viestintäpalvelulain 53 § huomioon ottaen. Kaisanetin tulee tällöin kuitenkin esittää syyt kieltäytymiselleen ja säilyttää dokumentaatio asian mahdollista myöhempää selvittelyä varten.²² Ottaen huomioon havaitun ongelman laatu sekä se, että velvollisuus edistää valokuitutilaajayhteyksien saatavuutta ja siten kilpailua, velvollisuutta ei ole pidettävä Kaisanetin kannalta kohtuuttomana.

Kohtuullista käyttöoikeutta arvioidaan sekä luovutusvelvollisen että käyttöoikeutta tarvitsevan alalle tulevan teleyrityksen kannalta.²³ Tämän perusteella Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Kaisanetilla on oikeus saada korvaus päättämisestä aiheutuvista kustannuksista, mutta korvauksen tulee olla kohtuullinen.

Viestintäpalvelulain 56 § 5 momentin mukaisesti, että mikäli käyttöoikeuden luovutus johtaa tietosuojan tai kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen tai se on yrityksen kannalta teknisesti epätarkoituksenmukaista tai muutoin kohtuutonta, velvollisuutta ei olisi. Tekniseen epätarkoituksenmukaisuuteen ja kohtuuttomuuteen vetoaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa luovutusvelvollinen yritys joutuisi toteuttamaan omaan viestintäverkkoonsa huomattavia muutostöitä tai huomattavia investointeja luovutusvelvollisuuden toteuttamiseksi. Säännös tulee kuitenkin sovellettavaksi vasta tilanteessa, jossa Liikenne- ja viestintävirasto on jo asettanut yritykselle 1 momentin mukaisen yleisen käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuden ja velvollisuuden toteuttamisesta aiheutuisi *yksittäistapauksessa* säännöksessä mainittuja haitallisia vaikutuksia. Ottaen huomioon, että Kaisanetilla on oikeus saada kohtuullinen korvaus päättämisestä aiheutuvista kustannuksista ja että velvollisuus ei edellytä varsinaisia verkon rakennustöitä, velvollisuuden asettamista ei

²² Euroopan unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan C-556/12, että HMV-yrityksille asetettavia velvollisuuksia täyttää erityisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeutta tai oikeutta hyödyntää niitä koskevat kohtuulliset pyynnöt ei ole yksilöity rajoittavasti vaan kansallisten sääntelyviranomaisten on määrättävä ne tapauskohtaisesti puitedirektiivin 8 artiklassa ilmaistut tavoitteet huomioon ottaen. Tuomioistuimen mukaan käyttöoikeusdirektiivin 2 a ja 12 artiklassa esitetty käsite "erityisten verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeus" voi kattaa tilaajajohtojen asentamisen liityntäverkkojen jakopisteen luona sijaitsevan verkon liityntäpisteen välille. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi kansallisella sääntelyviranomaisella olevan toimivalta asettaa HMV-operaattorille velvollisuus asentaa kilpailijan pyynnöstä korkeintaan 30 metrin tilaajajohto, jos tällainen velvollisuus perustuu havaitun ongelman luonteeseen ja on oikeasuhtainen ja perusteltu puitedirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa ilmaistuihin tavoitteisiin nähden.

²³ HE 221/2013 vp, s. 122.

ole pidettävä siten tähänkään lainkohtaan nähden lähtökohtaisesti kohtuuttomana. Mikäli valokuitutilaajayhteysien päättämisen arvioitaisiin olevan jälkikäteen yksittäistapauksessa esimerkiksi epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta, velvollisuutta ei olisi.

3.4.2 Syrjimättömyysvelvollisuus

Hintojen ja ehtojen syrjimättömyys

Viestintäpalvelulain 68 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa teleyritykselle käyttöoikeuden luovutusta tai yhteenliittämistä koskevan syrjimättömyysvelvollisuuden.

Syrjimättömyysvelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta noudattaa hinnoittelua (*syrjimätön hinnoittelu*) tai ehtoa (*syrjimätön ehto*), joka kohtelee samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä tasapuolisesti. Jos teleyritys käyttää tiettyä palvelua itse tai tarjoaa sitä tytäryhtiölleen tai muulle sellaiselle taholle, sen on tarjottava vastaavaa palvelua vastaavin ehdoin ja vastaavanlaatuisena kilpailevalle teleyritykselle. Syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että teleyritys ei esimerkiksi voi soveltaa erilaista hinnoittelua eri kumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kumppaneita keskenään epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla. Syrjimättömyysvelvollisuuden mukaisesti teleyrityksen on myös sovellettava samoja hinnoitteluperusteita sekä omaan että ulkopuoliseen teleoperaattoriin.

Kilpailevaa teleyritystä ei tule asettaa palvelun tarjontaa koskevissa ehdoissa erilaiseen asemaan esimerkiksi palvelun toimitusajan tai palvelun tason suhteen.²⁴ Velvollisuus edellyttää myös, että HMV-yritys hinnoittelee tukkutuotteensa siten, että kilpaileva yhtä tehokas toimija pystyy sitä vuokraamalla tarjoamaan vastaavaa vähittäistuotetta kannattavasti. Syrjimättömyysvelvollisuus perustuu teledirektiivin 70 artiklaan.

Syrjimättömyysvelvollisuuden sisältöä on täsmennetty gigabittisuosituksessa. Suosituksen mukaan syrjimättömyysvelvoite on yksi keskeisistä korjaavista toimista, joita HMV-yrityksille voidaan asettaa toimivan kilpailun edistämiseksi. Syrjimättömyysvelvoite toimii myös suoja mekanismina tapauksissa, joissa markkinoilla on edelleen HMV-yritys, mutta kilpailu on kehittymässä tasolle, jossa kansallinen sääntelyviranomainen soveltaa hintajoustoa.

Kaisanet on vertikaalisesti integroitunut teleyritys, joka tuottaa itse lähes kaikkia kiinteän verkon laajakaistapalvelujen arvoketjuun kuuluvia palveluja ja tuotteita. Suosituksessa todetun mukaisesti syrjimättömyysvelvoite on keskeinen ennakkosääntelyn väline kilpailun edistämiseksi, kun markkinoilla toimii vertikaalisesti integroitunut HMV-yritys. Suosituksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten tulee varmistaa, että HMV-yritys ei suosi omia vähittäiskauppayksiköitään, vaan käyttöoikeuksia hakevilla kolmansilla osapuolilla on mm. oltava mahdollisuus saada samat tekniset ja kaupalliset tiedot säännelystä tukkutason hyödykkeestä. Ennen gigabittisuositusta voimassa olleen syrjimättömyys- ja kustannuslaskentasuosituksen²⁵ mukaan yksi suurimmista esteistä aidosti tasapuolisten toimintaedellytysten luomiselle on vertikaalisesti integroituneen HMV-yrityksen oman liiketoiminnan, kuten vähittäiskauppayksiköiden, edullisempi kohtelu hintasyrjinnän ja muun syrjinnän kautta. Tällaista on esimerkiksi syrjintä, joka liittyy palvelun laatuun, tiedonsaantiin, viivästystaktiikoihin, perusteettomiin vaatimuksiin ja tuotteiden perusominaisuuksien strategiseen suunnitteluun.

²⁴ Viestintämarkkinalain hallituksen esitys, HE 112/2002.

²⁵ Komission suositus 2010/572/EU.

Ilman syrjimättömyysvelvollisuuden asettamista Kaisanetilla olisi mahdollisuus vaikeuttaa muiden laajakaistapalveluja tarjoavien tai tarjoamaan pyrkivien yritysten toimintaa esimerkiksi käyttämällä syrjiviä toimitusehtoja palveluja tarjotessaan, tarjoamalla kilpailijoille huonompilaatuisia tai eri tukku tuotteita kuin omalle palveluyritykselleen, hinnoitteleamalla palvelut syrjivästi sekä antamalla tietoja esimerkiksi verkkoa, tuotteita ja hintoja koskevista muutoksista eriaikaisesti omalle palveluoperaattorille ja kilpailijoille. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan syrjimättömyysvelvollisuuden asettaminen Kaisanetille on tarpeen ja perusteltua vähittäismarkkinoilla jo toimivien ja erityisesti sinne pyrkivien yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi.

Tuotantopanosten ja tuotosten vastaavuus

Tuotantopanosten vastaavuuden mukaisesti HMV-yrityksen tulee tarjota palveluja ja tietoja omalle palveluoperaattorille ja kilpailijoille samoin ehdoin ja edellytyksin, mukaan lukien hinta ja palvelun laatu. Palveluja on niin ikään tarjottava kilpailijalle samalla aikajänteellä käyttäen samoja järjestelmiä ja prosesseja sekä samalla luotettavuus- ja suoritusasteella kuin omalle palveluoperaattorille. Tuotosten vastaavuus tarkoittaa puolestaan sitä, että tukku tuotteita on tarjottava kilpailijoille tavalla, joka hinnan ja toiminnallisuuden puolesta vastaa niitä tukku tuotteita, joita HMV-yritys käyttää omassa liiketoiminnassaan. Tuotosten vastaavuus ei siten edellytä järjestelmien ja prosessien olevan välttämättä samanlaisia.

Gigabittisuosituksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten tulee arvioida kustannukset ja hyödyt, joita aiheutuu velvollisuudesta tarjota säänneltyjä tukkutason hyödykkeitä tuotantopanosten vastaavuus (EoI) -periaatteen mukaisesti, verrattuna muihin syrjimättömyysvelvoitteen muotoihin, erityisesti tuotoksen vastaavuus -periaatteeseen (EoO). Kansallisen viranomaisen tulisi kustannus-hyötyanalyysissään ottaa huomioon velvoitteiden noudattamiskustannusten lisäksi sääntelyviranomaisen pitkän aikavälin seurantakustannukset. Lisäksi viranomaisen tulee suorittaa laadullinen arvio tarpeesta varmistaa tukku tuotteiden tarjonnan "tiukempi" syrjimättömyys, joka yleisesti voidaan saavuttaa EoI-pohjalta. Arviointi EoI:n ja EoO:n välillä tehdään kuitenkin aina tapauskohtaisesti.²⁶

Gigabittisuosituksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten olisi arvioidessaan, soveltaako se tuotantopanosten vastaavuutta tai tuotosten vastaavuutta, otettava oikeasuhteisuuden arvioinnissa huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat: a) tuotantopanosten vastaavuuden tai tuotosten vastaavuuden soveltamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ja säännösten noudattamisen viivästykset, mukaan lukien syrjimättömyyden seurannasta aiheutuvat kustannukset, b) mahdolliset vaikutukset erittäin suuren kapasiteetin verkkoihin, jos tukkutason käyttöoikeuksien hintasääntelyä ei harjoitettaisi, c) mahdollinen myönteinen vaikutus, joka tiukan syrjimättömyyden soveltamisella tuotantopanosten vastaavuuden tai tuotosten vastaavuuden muodossa voi olla erittäin suuren kapasiteetin verkkoihin tehtäviin investointeihin, innovointiin ja kilpailuun, d) mahdolliset HMV-operaattorin vapaaehtoiset sitoumukset tarjota käyttöoikeuksien hakijoille tukkutason hyödykkeitä tuotantopanosten vastaavuuden tai tuotosten vastaavuuden periaatteen pohjalta, siltä osin kuin tällaiset vapaaehtoiset tarjoukset täyttävät tässä suosituksessa määritellyt ehdot, e) HMV-yritysten lukumäärä ja koko ja f) kokemukset parhaillaan käytössä olevista standardeista.

Liikenne- ja viestintäviraston on siten arvioitava syrjimättömyysvelvollisuuden vaikutukset toisaalta HMV-yritykselle itselleen ja toisaalta kilpailulle. Suosituksessa todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioissa, joissa on pieniä yrityksiä, joilla

²⁶ Komission suositus gigabittiyhteyksien edistämisestä sääntelyn avulla 2024/523/EU, johdanto-osion kohta 15.

katsotaan olevan HMV-asema, saattaa olla kohtuutonta vaatia, että jokainen näistä yrityksistä soveltaa tuotantopanosten vastaavuuden periaatetta.

Tuotantopanosten vastaavuuden soveltamisella voidaan yleisesti ottaen todeta olevan monia kilpailuhyötyjä. Suosituksessakin todetun mukaisesti tuotantopanosten vastaavuus on usein varmin tapa suojautua tehokkaasti syrjinnältä, koska käyttöoikeuksien hakijat pystyvät tällöin kilpailemaan vertikaalisesti integroituneen HMV-yrityksen tarjontaketjun loppupäähän sijoittuvan oman liiketoiminnan kanssa käyttäen täsmälleen samoja säänneltyjä tukkutason tuotteita samoilla hinnoilla ja käyttäen samoja kaupankäyntiprosesseja. Lisäksi toisin kuin tuotosten vastaavuus -mallilla, tuotantopanosten vastaavuudella pystytään paremmin varmistamaan avoimuus ja puuttumaan epäsymmetrisen tiedon ongelmaan.

Tuotantopanosten vastaavuuden soveltaminen aiheuttaa kuitenkin korkeampia velvollisuuksien noudattamiskustannuksia kuin lievemmat syrjimättömyysvelvollisuuksien muodot. Periaatteen soveltaminen edellyttäisi teleyritysten järjestelmien muuttamista, ja järjestelmämuutokset muodostaisivat suurimman kustannuserän velvollisuuden noudattamisessa.

Kuten jo edellisten HMV-päätösten yhteydessä Liikenne- ja viestintävirasto toi esiin, Suomessa on muuhun Eurooppaan verrattuna suuri määrä HMV-operaattoreita, jotka ovat myös eurooppalaisessa vertailussa melko pieniä tai hyvin pieniä. Mikäli useamman kuin yhden HMV-yrityksen tulisi soveltaa tuotantopanosten vastaavuutta, johtaisi se siihen, että yhden yrityksen muuttaessa omia järjestelmiään, olisi muiden yritysten mukautettava vastaavasti omat järjestelmänsä, jotta tilausten tekeminen olisi mahdollista. Tällaisessa tilanteessa kaikkien yritysten työmäärä huomioon ottaen, tarvittavien järjestelmämuutosten määrä kasvaisi kokonaisuudessaan merkittäväksi. Vaikka tuotantopanosten vastaavuus asetettaisiinkin vain kaikista suurimmille HMV-yrityksille, vaadittavien järjestelmämuutosten ja mukautusten määrää voidaan silti pitää huomattavana koko toimialalle.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Suomen kaltaisessa monioperaattoriympäristössä tuotantopanosten vastaavuuden soveltamisella ei edes lähtökohtaisesti olisi saavutettavissa sellaisia kilpailuhyötyjä, kuin mitä periaatteen soveltamisella voitaisiin saavuttaa maissa, joissa on vain yksi vahva tai vain muutama HMV-yritys. Viraston arvion mukaan periaatteen soveltamiseen tarvittavien järjestelmämuutosten kokonaiskustannukset olisivat siten merkittävästi suuremmat kuin siitä kilpailulle ja investoinneille koituvat hyödyt.

Edellä mainittujen syiden perusteella virasto katsoo, että tuotantopanosten vastaavuuden soveltamista ei ole pidettävä, ainakaan tällä hetkellä, kohtuullisena Suomen tilaajayhteysmarkkinoilla minkään HMV-yrityksen osalta.

Kaisanetilla on siten tuotosten vastaavuus -periaate huomioon ottaen velvollisuus kohdella samanlaisessa tilanteessa olevia teleyrityksiä samalla tavalla. Yrityksen on tarjottava sellaisia 1 kohdassa mainittuja käyttöoikeuksia ja niiden hyödyntämiseksi tarvittavia palveluja ja toimintoja ja liitännäistoimintojen yhteiskäyttötapoja, jotka vastaavat hinnaltaan, ehdoiltaan, ominaisuuksiltaan, laadultaan ja toiminnaltaan yrityksen itsensä käyttämiä tai sen omille yksiköilleen, tytäryhtiöilleen tai kumppaneilleen tarjoamia tuotteita ja palveluja.

Taloudellisen toisinnettavuuden testi

Kun kansallinen sääntelyviranomainen päättää olla asettamatta tai pitämättä voimassa säänneltyjä tukkutason käyttöoikeushintoja erittäin suuren kapasiteetin verkon tukkutuotteissa, taloudellisen toisinnettavuuden testillä arvioidaan, kattaako tarkasteltavien vähittäistuotteiden vähittäishinnan ja tarkasteltavien

tukkutuotteiden hinnan välinen marginaali tarjontaketjun loppupään lisäkustannukset ja kohtuullisen prosenttiosuuden yhteiskustannuksista.²⁷

Taloudellisen toisinnettavuuden testin toteuttamiseksi sääntelyviranomaisen olisi määriteltävä testin kannalta välttämättömät parametrit, joita ovat gigabittisuosituksen mukaisesti 1) tarkastellut huomioon otetut tarjontaketjun loppupään kustannukset, 2) tarkasteltu kustannusstandardi, 3) tarkastellut säännellyt tukkutason hyödykkeet ja viitehinnat, 4) tarkastellut vähittäistuotteet, 5) testissä tarkasteltu ajanjakso, 6) lippulaivatuotteiden määrittämisessä käytetyt menetelmät, 7) onko lippulaivatuotteita tarkoitus analysoida yksittäin vai tuotekorina ja 8) lähestymistapa, jota sovelletaan mahdollisiin sääntelemättömiin tuotteisiin, jotka ovat osa lippulaivatuotteiden pakettia.²⁸ Käytännössä testin toteuttaminen vaatisi muun muassa kunkin HMV-yrityksen ns. lippulaivatuotteiden määrittelemistä, määräalennusten huomioon ottamisen sekä asiakassuhteiden keskimääräisen keston arviointia riittävän tarkasteluajanjakson määrittelemiseksi. Tarjontaketjun loppupään kustannukset arvioidaan HMV-yrityksen oman, tarjontaketjun loppupäähän sijoittuvan liiketoiminnan kustannusten perusteella (yhtä tehokkaan toimijan (equally efficient operator, EEO) testi). Tarjontaketjun loppupään palvelun tarjoamisesta aiheutuvien lisäkustannusten (mukaan lukien uponneet kustannukset) laskennassa olisi käytettävä pitkän aikavälin lisäkustannuksiin ja lisäkorotukseen perustuvaa mallia (LRIC+).

Kansallinen sääntelyviranomainen voi suosituksen mukaisesti käynnistää menettelyn omasta aloitteestaan tai kolmansien osapuolten pyynnöstä milloin tahansa, mutta viimeistään kolmen kuukauden kuluttua vähittäistuotteen markkinoilletulon jälkeen. Sääntelyviranomainen voi vaatia HMV-yritystä lopettamaan sellaisen vähittäistuotteen tarjoamisen, mikä ei läpäise testiä, kunnes vaatimus täyttyy. Taloudellisen toisinnettavuuden testi ei kuulu hintaruuvitesteihin, joita voidaan tehdä jälkikäteen kilpailulainsäädännön nojalla, eikä rajoita näiden soveltamista.

Kuten aiemmissa HMV-päätöksissä tuotiin esiin, Liikenne- ja viestintävirasto pitää taloudellisen toisinnettavuuden testiä yhdessä tuotantopanosten vastaavuutta koskevan velvollisuuden kanssa Suomen monioperaattoriympäristö huomioiden mahdolltomana toteuttaa. Viraston näkemyksen mukaan tällaisten velvoitteiden asettaminen Suomen markkinaolosuhteissa ei johtaisi sellaisiin hyötyihin kuin maissa, joissa on vain yksi vahva HMV-yritys. Taloudellisen toisinnettavuuden testin rakentaminen vaatisi tässä vaiheessa huomattavaa resursointia sekä HMV-yrityksiltä että sääntelyviranomaiselta testin toteuttamiseksi vaadittavien tietojen keräämiseksi ja määrittelemiseksi.

Tietojen antaminen

Jotta käyttöoikeuksia vuokraavat teleyritykset voivat kilpailla tasapuolisesti HMV-yrityksen kanssa, tulee niillä olla käytössään samat tiedot muun muassa verkkojen sijainnista ja käyttöoikeustuotteiden saatavuudesta, verkkoihin tehtävistä muutoksista, käyttöoikeuksien hinnoittelun muutoksista sekä varsinaisista käyttöoikeustuotteista ja niihin tehtävistä muutoksista. HMV-yrityksillä on tiedollinen ylivoimaisuus kilpailijoihinsa nähden ja myös mahdollisuus suosia tiedon antamisessa omaa palveluoperaattoriaan esimerkiksi toimittamalla tiedot ensin omalle palveluoperaattorille ja vasta myöhemmin kilpailijoille.

Syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että Kisanet ilmoittaa edellä mainituista muutoksista riittävän ajoissa käyttöoikeuden vuokralle ottaneelle teleyritykselle. Tiedon saaminen muutoksista on tarpeen, jotta verkkoa vuokranneen yrityksen on

²⁷ Komission suositus gigabittiyhteyksien edistämisestä sääntelyn avulla 2024/523/EU, liite III, s. kohta 1.

²⁸ Komission suositus gigabittiyhteyksien edistämisestä sääntelyn avulla 2024/523/EU, kohta 46.

mahdollista sopeuttaa oma toimintansa verkkoa koskeviin muutoksiin ja siten kilpailu tasapuolisesti HMV-yrityksen oman palveluoperaattorin kanssa.

Tiedon saannilla on merkitystä erityisesti silloin kun Kaisanet tekee muutoksia keskitinalueisiin (esimerkiksi pilkkoo keskitinalueita pienemmiksi alueiksi).

Verkkoa koskevien muutosten lisäksi kilpailijoille olennaisia ovat tiedot uusista tukutuotteista sekä olemassa olevien tukutuotteiden muutoksista. Tätä korostaa myös gigabittisuositus, jonka mukaan tasapuolisten toimintaedellytysten takamiseksi kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että HMV-yrityksen omilla yksiköillä ja käyttöoikeuksia hakevilla kolmansilla osapuolilla on mahdollisuus saada samat tekniset ja kaupalliset tiedot säännelystä tukkutaso hyödykkeestä. Suosituksen mukaan tarvittaviin tietoihin sisältyvät tiedot uusista säännellyistä tukkutaso hyödykkeistä tai olemassa olevien säänneltyjen tukkutaso hyödykkeiden muutoksista, ja ne olisi toimitettava tapauskohtaisesti määritellyissä määräajoissa.

Vaativuudella halutaan puuttua epäsymmetrisen informaation aiheuttamiin ongelmiin. Suosituksen perusteella tukkutaso liittymätuotteen olisikin oltava käyttöoikeuksien hakijoiden riittävän ajoissa ennen kuin HMV-operaattori aloittaa vastaavan vähittäistarjonnan, jotta HMV-operaattori ei saa perusteetonta ajoituksellista etua.

Liikenne- ja viestintäviraston yrityksiltä saamien tietojen perusteella tukutuotteiden saataville saattamisessa on ajallista eroa HMV-yrityksen oman palveluoperaattorin eduksi. Tukutuotteiden uusia liittymätyyppejä saatetaan tarjota kilpailijoille vasta myöhemmin kuin HMV-yrityksen omalle palveluoperaattorille, jolle tuote usein räätälöidään ensimmäisenä.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Kaisanetin on siten annettava muille teleyrityksille tiedot myös uusista säännellyistä tukutuotteista ja olemassa olevien säänneltyjen tukutuotteiden muutoksista. Tiedot tulisi antaa tavalla, joka tavoittaa, ei vain käyttöoikeuksia jo vuokranneet, vaan myös käyttöoikeuksia hakevat teleyritykset. Tiedot voitaisiin antaa esimerkiksi tilausjärjestelmän ja yrityksen käyttämien muiden tiedostuskanavien kautta.

Yksi epäsymmetrisen tiedon ja samalla kilpailuongelman ilmenemismuoto liittyy uusiin kuidutettaviin alueisiin. Kilpailijat saavat lähes poikkeuksetta tiedon uusista rakennettavista kuitualueista vasta kuiturakentamisen valmistuttua ja joka tapauksessa myöhemmin kuin HMV-yrityksen oma palveluoperaattori. Tämän vuoksi kilpailijat pääsevät aloittamaan oman myyntinsä alueella huomattavasti HMV-yrityksen omaa palveluoperaattoria myöhemmin.

Yhteisrakentamislaisissa säädetään muun ohessa tietojen toimittamisesta keskitettyyn tietopisteeseen (Liikenne- ja viestintävirasto). Laki velvoittaa teleyrityksiä antamaan tietoja muun muassa suunnitelluista rakennustöistä. Lain mukaan suunniteltuja rakennustöitä koskevat tiedot on annettava mahdollisimman hyvissä ajoin ennen tarvittavien lupien hakemista ja niitä tulee lain mukaan päivittää hankkeen edetessä. Virasto katsoo, ettei uusien rakennettavien kuitualueiden osalta ole tarvetta päällekkäiselle sääntelylle yhteisrakentamislain kanssa, eikä tässä päätöksessä ole siten tarpeen velvoittaa Kaisanetia tietojen antamiseen uusista kuidutettavista alueista.

Syrjimättömyysvelvollisuuden asettamista ei ole pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon Kaisanetin asema kyseisillä markkinoilla sekä velvollisuudenasettamisella tavoiteltava kilpailunedistämispäämäärä. Syrjimättömyysvelvollisuuden noudattamisesta sellaisenaan ei myöskään aiheudu Kaisanetille juuri mitään hallinnollista taakkaa, ja tässäkin mielessä velvollisuuden asettamisella saavutettavat hyödyt ovat selvästi suuremmat kuin velvollisuuden asettamisesta Kaisanetille koituva taakka. Liikenne- ja viestintävirasto ei myöskään näe, että kilpailuongelmat, jotka

syrimättömyysvelvollisuuden asettamisella pyritään poistamaan, voitaisiin poistaa paremmin muilla keinoilla.

3.4.3 Avoimuutta koskevat velvollisuudet

Velvollisuus julkaista toimitusehdot ja hinnasto

Viestintäpalvelulain 69 §:n 1 momentin mukaisesti yritykselle voidaan asettaa avoimuutta koskevia velvollisuuksia, joiden mukaan teleyrityksen on julkaistava käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot, kuten palvelun toimitusehdot, tekniset eritelvät, hinnasto sekä tehdyt sopimukset siltä osin, kun ne eivät sisällä liikesalaisuuksia tai luottamuksellisia tietoja. Säännöksen tarkoituksena on edistää käyttöoikeuden luovutusta koskevia sopimusneuvotteluja sekä helpottaa luovutusehtojen kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden valvontaa. Avoimuutta koskevat velvollisuudet perustuvat teledirektiivin 69 artiklaan.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuuden asettamisen olevan Kaisanetille tarpeen edistämään säänneltyjä käyttöoikeuksia koskevia sopimusneuvotteluja. Toimitusehtojen ja hinnastojen julkaisuvelvollisuus myös helpottaa luovutusehtojen syrjimättömyyden valvontaa ja lisää hinnoittelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Velvollisuus julkaista viitetarjous

Viestintäpalvelulain 69 § mukaan, jos teleyritykselle on asetettu syrjimättömyysvelvollisuus, sille voidaan asettaa velvollisuus julkaista käyttöoikeutta tai yhteenliittämistä koskeva viitetarjous. Viitetarjouksen tulee sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot. Viitetarjouksen on oltava niin yksilöity, etteivät käyttöoikeuden pyytäjät joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. Viitetarjouksen sisällön määrittelyssä Liikenne- ja viestintäviraston on otettava mahdollisimman tarkasti huomioon Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) suuntaaviivat²⁹ ja tarvittaessa varmistettava, että keskeiset suorituskykyindikaattorit ja vastaavat palvelutasot määritellään.

Lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan viitetarjouksen tulee sisältää tarjottava palvelu eriteltynä markkinoiden tarpeiden mukaisiin osatekijöihin, näiden osatekijöiden ehdot ja hinnat mukaan lukien. Viitetarjouksen tulee sisältää vähintään käyttöoikeuden luovuttamisen kannalta merkitykselliset tiedot kuten palvelun toimitusehdot, tekniset eritelvät, hinnasto sekä tehdyt sopimukset, siltä osin, kun ne eivät sisällä liikesalaisuuksia tai luottamuksellisia tietoja.³⁰ Viitetarjouksen vähimmäistaso on määritelty tämän päätöksen liitteessä 2.

Sekä gigabittisuositus että BERECin tilaajayhteysmarkkinan sääntelyä koskeva yhteinen näkemys³¹ lähtevät siitä, että huomattavan markkinavoiman yritykselle tulisi osana viitetarjousta koskevaa velvollisuutta asettaa velvollisuus ottaa käyttöön ja julkaista palvelutasosopimukset ja palvelutason takeet. Palvelutasosopimuksilla tarkoitetaan kaupallisia sopimuksia, joiden mukaisesti HMV-yrityksen on tarjottava pääsy tukkutasen palveluihin tietyllä laatu- ja palvelutason takeilla tarkoitetaan puolestaan takeita, jotka ovat erottamaton osa palvelutasosopimuksia ja joissa

²⁹ BoR (19) 238 BEREC Guidelines on the minimum criteria for a reference offer relating to obligations of transparency.

³⁰ HE 221/2013, s. 128–129.

³¹ BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market (BoR (12) 127).

määritetään HMOV-yrityksen maksettavaksi tulevan korvauksen suuruus tapauksissa, joissa sen tarjoamien tukkutason palvelujen laatu on palvelutasosopimuksessa määriteltä heikempi.

Palvelutasosopimuksilla varmistetaan, että käyttöoikeuksien hakijoille tarjotaan sovitun laatuista palvelua, kun taas vastaavat palvelutason takeet ovat tarpeellisia syrjimättömyyden varmistamiseksi.

Edellä esitetty huomioon ottaen Kaisanetille asetetaan velvollisuus julkaista viitetarjous kuitutilaajayhteyden ja virtuaalisen tilaajayhteyden osalta. Yrityksellä on velvollisuus julkaista viitetarjous virtuaalisen tilaajayhteyden osalta sitten, kun yritys tarjoaa virtuaalista tilaajayhteystuotetta.

Osana viitetarjousta Kaisanetin on julkaistava palvelutasosopimukset ja palvelutason takeet. Virasto katsoo, että asetettava velvollisuus takaa, etteivät käyttöoikeuksien hakijat joudu maksamaan tuotteista, jotka eivät ole tarjottavan palvelun kannalta välttämättömiä. Velvollisuus on välttämätön myös syrjimättömyysvelvollisuuden noudattamisen seuraamiseksi. Velvoitteella varmistetaan myös, että kilpailijalle tarjotaan vähintään samanlaista palvelutasoa kuin mitä omalle palveluoperaattorille tarjotaan. Viitetarjouksen julkaisua koskevaan velvollisuuden asettaminen edistää käyttöoikeuden luovutusta koskevia sopimusneuvotteluja sekä helpottaa luovutusehtojen kohtuullisuuden ja syrjimättömyyden valvontaa. Velvollisuudenasettamista ei voida pitää Kaisanetille kohtuuttomana.

3.5 Sitoumusmenettely

Viestintäpalvelulain 81 a §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi huomattavan markkinavoiman yrityksen hakemuksesta päätöksellään määrätä osin tai kokonaan sitovaksi huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemiä käyttöoikeusehtoihin tai investointiehtoihin liittyviä sitoumuksia.

Sääntelyn tavoitteena on lainkohdasta annetun hallituksen esityksen³² mukaan varmistaa, että huomattavan markkinavoiman yritys voi osana markkina-analyysia antaa sitoumuksia, joilla se pyrkisi itse korjaamaan markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia ja siten mahdollisesti välttymään Liikenne- ja viestintäviraston huomattavan markkinavoiman perusteella asettamista velvollisuuksista.

3.6 Velvollisuuksien vaikutusten arviointi

Viestintäpalvelulain 53 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on huomattavaa markkinavoimaa koskevassa päätöksessään arvioitava yrityksille asetettavien velvollisuuksien vaikutukset markkinoille. Lain perusteluiden mukaan vaikutusarvion tulee olla kattava ja sen on sisällettävä esimerkiksi arvio siitä, miten asetettavat velvollisuudet kannustavat investointeihin. Lisäksi viraston on esimerkiksi 71 §:n mukaista hinnoitteluvollisuutta asettaessaan arvioitava vaikutukset säänneltyjen tuotteiden ja niitä vastaavien vähittäistuotteiden hintatasoon.

Huomattavan markkinavoiman yrityksille asetetaan tässä päätöksessä seuraavat velvollisuudet valokuituverkkojen tilaajayhteydemarkkinoilla:

1. Käyttöoikeuden luovutukseen liittyvät velvollisuudet

- a) Velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus valokuitutilaajayhteyteen ja valokuitutilaajayhteyden osaan

³² HE 98/2020.

- b) Velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus valokuituverkon virtuaaliseen tilaajayhteyteen PON-valokuituverkoissa tilanteissa, joissa fyysisen valokuitutilaajayhteyden vuokraaminen ei ole mahdollista
- c) Velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus laitetilaan sekä sallia käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan
- d) Velvollisuus tarjota sellaisia toimintoja ja palveluja, jotka ovat välttämättömiä edellä mainittujen käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi
- e) Velvollisuus toteuttaa teleyritysten kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat rakennettujen, mutta vielä kytkemättä/päättämättä olevien valokuitutilaajayhteyksien saamista

2. Syrjimättömyysvelvollisuus

- a) Velvollisuus hinnoitella edellä 1 kohdassa mainitut käyttöoikeudet ja niiden hyödyntämisessä tarvittavat välttämättömät toiminnot ja palvelut syrjimättömästi
- b) Velvollisuus toimia syrjimättömästi ja noudattaa syrjimättömiä ehtoja edellä 1 kohdassa mainittuja käyttöoikeuksia, toimintoja ja palveluita tarjotessaan
- c) Velvollisuus varmistaa, että HMV-yrityksen vähittäistarjonta on teknisesti toisinnettavissa (vain DNA, Elisa ja Telia)³³

3. Avoimuutta koskevat velvollisuudet

- a) Velvollisuus julkaista edellä kohdassa 1 mainittujen käyttöoikeuksien ja niiden hyödyntämisessä tarvittavien välttämättömien toimintojen ja palvelujen toimitusehdot, hinnastot ja palvelutasot
- b) Velvollisuus julkaista tilaajayhteyksien ja virtuaalisten tilaajayhteyksien ja niiden hyödyntämisessä tarvittavien välttämättömien toimintojen ja palvelujen tarjontaa koskeva viitetarjous; sekä
- c) Velvollisuus julkaista keskeiset suoritusindikaattorit ja niiden mittaustulokset (vain DNA, Elisa ja Telia)

Velvollisuudet asetetaan yhteensä 16:lle teleyritykselle³⁴ niiden HMV-alueiden valokuitutilaajayhteysverkkoihin. Asetettavat velvollisuudet koskevat osaa Suomen valokuitutilaajayhteysverkoista. Kunnissa, joihin HMV-yrityksille asetetaan velvollisuuksia, asuu noin 2,8 miljoonaa asukasta. Tämä on yli puolet 51 prosenttia Suomen väestöstä. Näillä alueilla velvollisuuksien piirissä ovat kotitalous- ja yritysliikenteet, joihin on rakennettu tai joihin tulevaisuudessa rakentuu HMV-yrityksen valokuitutilaajayhteysverkoja. Viestintäpalvelulain 59 §:n mukaan HMV-yrityksellä ei ole käyttöoikeuden luovutusvelvollisuutta, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen sen omaa kohtuullista tulevaa käyttöä varten. Siten velvollisuudet eivät koske teleyrityksen HMV-alueella omassa käytössä olevia valokuitutilaajayhteyksiä.

³³ Velvollisuudet 2 c) ja 3 c) on asetettu vain kolmelle suurimmalle HMV-yritykselle DNA:lle, Elisalle ja Telialle.

³⁴ DNA, Elisa, Telia, Alajärven Puhelinosuuskunta, BLC Telecom Oy, ElmoNet Oy, Ikaalisten-Parkan Puhelin Oy, Jakobstadsnejdens Telefon Ab, Kaisanet Oy, Karis Telefon Ab, Lounea Oy, LPOnet Osk Anl, MPY Telecom Oy, Paraisten Puhelin Oy, Vakka-Suomen Puhelin Oy ja Ålands Telekommunikation Ab (ml. Ålands Telefonandelslag ja Mariehamns Telefon Ab).

Uusien päätösten myötä teleyritysten HMV-kunnissa tapahtuu muutoksia vuoden 2018 päätöksiin nähden. DNA:lla, Elisalla ja Telialla HMV-kuntien lukumäärä laskee merkittävästi aiemmasta. Finnet-ryhmän yhtiöillä HMV-kuntien lukumäärä nousee, laskee tai pysyy samana teleyrityksestä riippuen. Lisäksi kymmenelle teleyritykselle on määritetty HMV-alueiksi uusia kuntia, joissa yrityksillä ei ole aiemmin ollut voimassa HMV-velvollisuuksia.

Teleyritys	HMV-kuntien määrä 2018	HMV-kuntien määrä 2025	Uusien HMV-kuntien määrä	Väestömäärä HMV-kunnissa 2024
DNA	36	19	0	820 000
Elisa	64	30	4	973 000
Telia	145	16	0	447 000
Alajärven Puhelinosuuskunta	1	3	2	15 000
Lounea	9	15	9	193 000
BLC Telecom	1	4	3	48 000
ElmoNet	3	4	1	29 000
Ikaalisten-Parkanon Puhelin	3	3	1	23 000
Jakobstadsnejdens Telefon	4	7	3	56 000
Kaisanet	3	5	3	84 000
Karis Telefon	1	2	1	35 000
LPOnet	1	1	0	15 000
MPY Telecom	2	3	3	43 000
Paraisten Puhelin	1	1	0	15 000
Vakka-Suomen Puhelin	4	2	0	24 000
Ålands Telekommunikation	12	3	0	20 000

Liikenne- ja viestintävirasto arvioi asetettavien velvollisuuksien vaikutuksia vähittäis- ja tukkumarkkinoiden kilpailuun sekä hintatasoon. Lisäksi virasto arvioi taloudellisia vaikutuksia, mukaan lukien investointivaikutuksia, HMV-yrityksiin ja kilpaileviin teleyrityksiin. Virasto arvioi vaikutuksia myös loppuasiakkaisiin.

Vaikutusarviossa arvioidaan tämän päätöksen mukaisten velvollisuuksien vaikutuksia suhteessa tilanteeseen, jossa valokuituverkkojen tilaajayhteysmarkkinoille ei asetettaisi HMV-velvollisuuksia. Tämän lisäksi arvioidaan HMV-velvollisuuksissa tapahtuvien muutosten vaikutuksia suhteessa nykytilaan, jossa on voimassa vuoden 2018 päätösten mukaiset HMV-velvollisuudet.

Vaikutukset vähittäis- ja tukkumarkkinoihin

Vaikutukset kilpailuun

Asetettavat velvollisuudet edistävät kilpailua valokuituverkkojen vähittäis- ja tukkumarkkinoilla poistamalla markkinoille tulon esteitä kilpaileville teleyrityksille alueilla, joissa on todettu kilpailuongelmia.

Yksi suurimmista esteistä aidosti tasapuolisten toimintaedellytysten luomiselle on vertikaalisesti integroituneiden HMV-yritysten oman liiketoiminnan, kuten vähittäiskauppayrityksien, edullisempi kohtelu hintasyrjinnän ja muun syrjinnän kautta. Tällaista on esimerkiksi syrjintä, joka liittyy palvelun laatuun, tiedonsaantiin,

viivästystaktiikoihin, perusteettomiin vaatimuksiin ja tuotteiden perusominaisuuksien strategiseen suunnitteluun.

Fyysisiä ja virtuaalisia tilaajayhteyksiä koskeva velvollisuuskokonaisuus turvaa kilpaileville teleyrityksille tilaajayhteystuotteiden käyttöoikeuksien saamisen syrjimättömin ehdoin teleyritysten HMV-alueiden valokuituverkoissa. Velvollisuuksilla varmistetaan, että teleyritykset soveltavat tilaajayhteystuotteiden tarjoamisessa kaikkien kilpailijoiden kohdalla tasapuolisia ehtoja, ja että palveluja tarjotaan vastaavin ehdoin ja vastaavanlaatuisena kuin niitä tarjotaan omille tytäryhtiöille. Tämä mahdollistaa toisille teleyrityksille kilpailevien vähittäispalvelujen tarjoamisen kotitalous- ja yritysvähittäisasiakkaille kestäväällä ja tehokkaalla tavalla.

Kolmelle merkittävämmälle HMV-yritykselle asetetuilla teknisen toisinnettavuuden ja sitä koskevan testin velvollisuudella varmistetaan osaltaan, että käyttöoikeuksien hakijat voivat teknisesti toisintaa kyseisten HMV-yritysten vähittäistarjonnan vuokraamansa säännellyn tukkutuotteen avulla.

Kaikille HMV-yrityksille asetettu toimitusehtojen ja hinnaston julkaisuvelvollisuus puolestaan edistää läpinäkyvyyttä ja siten yritysten sopimusneuvotteluja. Myös tällä on tukku- ja vähittäismarkkinoiden kilpailua edistävää vaikutusta.

Lisäksi velvollisuus ilmoittaa riittävän ajoissa tilaajayhteysverkkonsa ja sen saatavuutta koskevista muutoksista, hinnoittelua koskevista muutoksista sekä muista olennaisista muutoksista käyttöoikeuden vuokralle ottaneelle teleyritykselle, mahdollistaa vuokralle ottaneelle teleyritykselle oman toimintansa sopeuttamisen muutoksiin ja tasavertaisen kilpailun HMV-yrityksen oman palveluoperaattorin kanssa verkkojen muutostilanteissa.

Kaikille HMV-yrityksille asetettu velvollisuus toteuttaa kilpailevien teleyritysten kohtuulliset pyynnot rakennettujen mutta vielä kytkemättä olevien valokuitutilaajayhteyksien päättämisestä edistää tilaajayhteystuotteiden saatavuutta ja siten kilpailijoiden markkinoillepääsyä. Velvollisuudella varmistetaan, että HMV-yritykset eivät voi perusteetta estää jo valmiiksi rakennettujen valokuitutilaajayhteyksien käyttöä kilpailijoiden haitaksi.

Vähittäismarkkinoiden kilpailun edistämisen lisäksi asetettavat velvollisuudet poistavat markkinoille tulon esteitä ja edistävät kilpailua bitstream-tuotteiden tukku-markkinoilla. Kilpailevat teleyritykset voivat tarjota bitstream-tuotteita toisille teleyrityksille HMV-yritykseltä vuokrattuja valokuitutilaajayhteystuotteita hyödyntämällä.

Vaikutukset hintatasoon

Päätöksissä ei aseteta valokuituverkkojen tilaajayhteystuotteille velvollisuuksia, jotka edellyttäisivät jonkin tietyn hintatason noudattamista käyttöoikeuksia vuokratessa. Siten velvollisuuksilla ei suoraan määritetä tukkutuotteiden hintatasoa.

Asetettavat velvollisuudet kuitenkin varmistavat, että HMV-yritykset eivät pysty syrjiviä hinnoitteluperusteita tai muita ehtoja tai käytäntöjä soveltamalla estämään kilpailua vähittäismarkkinoilla. Kilpailun edistämisellä puolestaan on vähittäistuotteiden hinnoittelun kohtuullisuutta edistävää vaikutusta. Syrjimättömyysvelvollisuudet osaltaan varmistavat, että tilaajayhteystuotteista perittävät tukkuhinnat ovat syrjimättömällä ja kohtuullisella tasolla. Tämä puolestaan edistää hintojen kohtuullisuutta vähittäismarkkinoilla sekä bitstream-tuotteiden tukku-markkinoilla.

Vaikutukset huomattavan markkinavoiman yritykseen

Taloudelliset vaikutukset

Nyt annettavilla HMV-päätöksillä ei aseteta viestintäpalvelulain 71 §:n mukaista hintasääntelyä. Syrjimättömyys- ja avoimuusvelvollisuuksien taloudelliset vaikutukset ovat siten rajallisemmat vuonna 2018 annettuihin HMV-päätöksiin verrattuna, joissa teleyrityksille asetettiin kustannussuuntautuneisuus- ja enimmäishintavelvollisuuksia fyysisille valokuitutilaajayhteisyyksille.

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan asetettavien velvollisuuksien vaikutus HMV-yritysten kokonaisliikevaihtoon on vähäinen suhteessa tilanteeseen, jossa tukumarkkinoihin ei kohdistettaisi ennakkosääntelyä. Tätä arviota tukee se, että HMV-yritysten verkoissa pääasiallisena vähittäispalvelujen tarjoajana toimii yleensä vertikaalisesti integroitunut HMV-yritys itse, ja yritykset ovat tähän asti vuokranneet valokuitutilaajayhteisyyksiä muille teleyrityksille rajallisesti. Teleyritysten liikevaihdon kehitys riippuu siten pitkälti monista muista tekijöistä.

Koska tilaajayhteyden vuokrausvelvollisuuteen liittyvä syrjimättömyysvelvollisuus on kaikilla HMV-yrityksillä ollut voimassa jo aiemmin, virasto arvioi, että asetettavalla syrjimättömyysvelvollisuudella ei ole merkittävää vaikutusta teleyritysten nykyisiin tukutuloihin.

Investointivaikutukset

Asetettavien velvollisuuksien tavoitteena on lisätä kilpailua. Kilpailun lisääntymisen myötä yritykset pyrkivät tehostamaan toimintaansa vastatakseen muuttuneeseen tilanteeseen, ja lisääntyvä kilpailupaine on yleisesti yksi selkeimmistä investointeihin kannustavista syistä.

Kokonaisuutena arvioitaessa asetettavat velvollisuudetsäilyttävät HMV-yritysten investointikannustimet valokuituverkkoihin. Velvollisuudet mahdollistavat HMV-yrityksille valokuitutilaajayhteisyyksien vuokraamisessa kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle sekä joustavuutta tukkuhinnoitteluun.

Luopumalla kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvollisuudesta ja olemalla sääntelemättä vähäisen valokuitu- ja kaapelimodeemiverkon saatavuuden³⁵ kuntia teleyrityksiä osaltaan kannustetaan investoimaan valokuituverkkoihin.

Virtuaalista tilaajayhteyttä koskeva vuokrausvelvollisuus tulee merkitykselliseksi ainoastaan niissä tilanteissa, joissa fyysisen tilaajayhteyden vuokraamista ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista toteuttaa PON-verkoissa. Virasto arvioi, ettei virtuaalisen tilaajayhteystuotteen tarjoaminen edellytä HMV-yrityksiltä merkittäviä lisäinvestointeja.

Kaikille HMV-yrityksille asetettu velvollisuus toteuttaa kilpailevien teleyritysten kohtuulliset pyynnöt rakennettujen mutta vielä kytkemättä olevien valokuitutilaajayhteisyyksien päättämisestä ei aiheuta HMV-yrityksille erityisiä investointivaatimuksia, sillä ne voivat periä kohtuullisen korvauksen muutoksen vaatimista kuluista.

Taloudelliset vaikutukset kilpaileviin yrityksiin

Päätöksillä asetettavat velvollisuudet edistävät kilpailijoiden markkinoille tuloa ja jo markkinoilla toimivien yritysten toiminnan laajentamista.

Velvollisuuksilla arvioidaan olevan myönteistä vaikutusta kilpailevien teleyritysten investointikannustimiin HMV-yritysten HMV-alueilla. Tilaajayhteisyyksien vuokraaminen edellyttää kilpailevalta teleyritykseltä omia investointeja verkon aktiivilaitteisiin sekä mahdollisesti myös tilaajayhteyden backhaul- ja runkoverkkoyhteyksiin. Pääsy

³⁵ Kuten päätöksen liitteenä 1 olevassa markkina-analyysissä on tuotu esiin, virasto ei aseta HMV-sääntelyä kuntiin, joissa kunnan valokuitu- ja kaapelimodeemiverkon saatavuus on ≤ 30 prosenttia.

HMV-yrityksen tilaajayhteyksiin ja laitetiloihin edistää pitkällä aikavälillä myös omien valokuitutilaajayhteyksien rakentamista, sillä kilpailevilla teleyrityksillä on kannustin hyödyntää tehtyjä aktiivilaite- ja runkoverkkoinvestointeja myös laajemmalle loppuasiakaskunnalle.

Vaikutukset loppuasiakkaisiin

Asetettavat velvollisuudet tuottavat hyötyjä valokuitutilaajayhteysverkkojen tiedon- siirtopalveluja käyttäville loppuasiakkaille parantamalla heidän valinnanmahdollisuuksiaan sekä edistämällä vähittäishintojen kohtuullisuutta kasvavan kilpailun myötä.

Tilaajayhteyksien hyödyntäminen edellyttää kilpailevilta teleyrityksiltä HMV-yrityksen verkon paikallisen tason liityntäpisteeseen sijoittumista lähelle loppuasiakasta, sekä omia investointeja verkkojen aktiivilaitteisiin sekä mahdollisesti myös tilaajayhteyksien backhaul- ja runkoverkkoyhteyksiin. Paikalliselle tasolle sijoittumiseen ja investointihalukkuuteen puolestaan vaikuttaa HMV-yrityksen keskitinalueella saatavissa olevien loppuasiakkaiden ja tulojen määrä. Siten velvollisuuksien vaikutukset loppuasiakkaiden valinnanmahdollisuuksiin voivat vaihdella erilaisten keskitinalueiden väestö- ja yritystiheyden mukaan.

Muut vaikutukset

Liikenne- ja viestintävirasto on vaikutusten arvioinnin yhteydessä lisäksi arvioinut, onko asetettavilla velvollisuuksilla muita kuin edellä tarkasteltuja vaikutuksia. Virasto arvioi, että asetettavilla velvollisuuksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia kansantalouteen tai julkistalouteen. Virasto arvioi, että asetettavilla velvollisuuksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia myöskään viranomaisen toimintaan, vaikutuksia ympäristöön tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

3.7 Julkinen kuuleminen

3.7.1 Kansallinen kuuleminen

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 310 §:n mukaan varattava teleyrityksiä ja käyttäjiä edustaville tahoille tilaisuus esittää lausuntonsa ennen päätöksen antamista lain 7–10 lukujen mukaisista päätöksistä, jos niillä on huomattava vaikutus viestintämarkkinoihin.

Kansallinen kuuleminen koskien huomattavan markkinavoiman markkina-analyysiä

Virasto lähetti huomattavan markkinavoiman analyysiluonnoksen kansalliselle kuulemiselle 22.3.2024. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 10.5.2024. Virastolle toimitettiin määräaikaan mennessä yhteensä 17 lausuntoa päätösluonnoksesta.

Teleoperaattorien ja sidosryhmien ensimmäisen kuulemisen yhteydessä antama lausuntopalaute on tiivistetty päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin luvussa 2.1.

Kansallinen kuuleminen koskien huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksia

Virasto lähetti huomattavan markkinavoiman päätöksiä koskevat luonnokset kansalliselle kuulemiselle 2.10.2024. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 1.11.2024. Virastolle toimitettiin määräaikaan mennessä yhteensä 15 lausuntoa päätösluonnoksesta.

Teleoperaattorien ja sidosryhmien toisen kuulemisen yhteydessä antama lausuntopalaute on tiivistetty päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin luvussa 2.2.

Kansallinen kuuleminen koskien Telian, Alajärven Puhelinosuuskunnan ja BLC Telecomin päivitettyjä huomattavan markkinavoiman päätösluonnoksia ja markkina-analyysiluonnosta

Virasto lähetti Telian, Alajärven Puhelinosuuskunnan ja BLC Telecomin päivitetty huomattavan markkinavoiman päätösluonnokset ja markkina-analyysiluonnoksen kansalliselle kuulemiselle 5.2.2025. Lausuntojen toimittamiselle asetettu määräaika päättyi 7.3.2025. Virastolle toimitettiin määräaikaan mennessä yhteensä 4 lausuntoa päätösluonnoksista.

Teleoperaattorien ja sidosryhmien kolmannen kuulemisen yhteydessä antama lausuntopalaute on tiivistetty päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin luvussa 2.3.

3.7.2 Kansainvälinen kuuleminen

Liikenne- ja viestintäviraston on viestintäpalvelulain 83 §:n mukaan varattava Euroopan komissiolle ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle BERECille tilaisuus antaa lausuntonsa kuukauden määräajassa ennen ETA-valtioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa päätöstä, jolla Liikenne- ja viestintävirasto asettaa, muuttaa tai poistaa huomattavan markkinavoiman perusteella tai muulla perusteella 7 a tai 8-10 luvussa tarkoitetut velvollisuudet lukuun ottamatta 55 f tai 76 §:ään perustuvaa päätöstä.

Virasto lähetti markkina-analyysiä ja huomattavan markkinavoiman päätöksiä koskevat luonnokset kansainväliselle kuulemiselle 15.11.2024. Komissio antoi 13.12.2024 hyväksyvän päätöksen päätösluonnoskokonaisuudesta.

Komission kansainvälisen kuulemisen yhteydessä antama lausuntopalaute on tiivistetty päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin luvussa 2.4.

Virasto lähetti Telian, Alajärven Puhelinosuuskunnan ja BLC Telecomin päivitetty huomattavan markkinavoiman päätösluonnokset ja markkina-analyysiluonnoksen toiselle kansainväliselle kuulemiselle 21.3.2025. Komissio antoi 22.4.2025 hyväksyvän päätöksen koskien päivitettyjä päätösluonnoksia.

Komission toisen kansainvälisen kuulemisen yhteydessä antama lausuntopalaute on tiivistetty päätöksen liitteenä olevan markkina-analyysin luvussa 2.5.

3.8 Muutokset julkisten kuulemisten jälkeen

Virasto teki ensimmäisen kansallisen kuulemisen jälkeen täsmennyksiä markkina-analyysiin ja laati huomattavan markkinavoiman päätökset perusteluineen. Toisen kansallisen kuulemisen jälkeen virasto teki täsmennyksiä päätösluonnoksiin erityisesti velvollisuuksien voimaan astumista ja siirtymäaikaa koskien.

Liikenne- ja viestintävirasto on kansainvälisen kuulemisen jälkeen päivittänyt markkina-analyysiä siten, että siinä on käytetty tuoreimpia vuoden 2024 valokuitu- ja kaapelimodeemiverkkojen kotitaloussaatavuustietoja. Edellisessä kansallisella ja kansainvälisellä kuulemisella olleessa markkina-analyysiluonnoksessa oli käytetty vuoden 2023 kotitaloussaatavuustietoja. Muutoksella huomioidaan komission päätöksen kehoitus tarkistaa päätelmien paikkansapitävyys tuoreimpien siihen mennessä saatavilla olevien markkinatietojen perusteella.

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto on päivittänyt arviointiaan koskien Telian ja CapMan Infra Oy:n yhteisyritys Valokuitunen Oy:n huomioimista osana Telian HMV-aseman arviointia. Päivittämisen jälkeen Valokuitunen Oy:n verkkojen kotitaloussaatavuus on huomioitu Telian saatavuuteen kokonaisuudessaan (100 prosenttia) aiemman 50 prosentin sijaan. Virasto myös täsmensi Telian päätösluonnosta koskien

velvollisuuksien ulottumista Valokuitusen omistamiin verkkoihin. Muutoksella huomioidaan komission päätöksen huomautukset koskien yhteisyritysten käsittelyä.

Kolmannen kansallisen kuulemisen jälkeen virasto teki markkina-analyysiin täsmennyksen koskien valokuituverkkojen omistajanvaihdosten huomioimista HMV-aseman arvioinnissa. Lisäksi virasto täsmensi päätösluonnoksia koskien velvollisuuksien voimaantuloa ja velvollisuuksien poistumisen siirtymäaikaa.

Toisen kansainvälisen kuulemisen jälkeen virasto huomioi päätöksissä konsernin sisäisen järjestelyn, jossa Mariehamns Telefon Ab:n ja Ålands Telefonandelslagin liiketoiminnot siirtyivät Ålands Telekommunikation Ab:lle 1.1.2025 alkaen. Aiemmin päätösluonnokset oli annettu erikseen Ålands Telefonandelslagille ja Mariehamns Telefonille. Liiketoimintajärjestelyn seurauksena virasto kohdistaa ja antaa HMV-päätöksen Ålands Telekommunikation Ab:lle.

4 Sovelletut säännökset

Viestintäpalvelulaki (917/2014) 51 §, 52 §, 53 §, 56 §, 67 §, 68 §, 69 §, 81 a §, 82 §, 83 §, 310 §, 345 §

5 Päätöksen siirtymä- ja voimassaoloaika

Tässä päätöksessä asetetut velvollisuudet ja yritykselle tämän päätöksen luvussa 3.2.2 määrättyt uudet HMV-alueet tulevat voimaan yhden (1) kuukauden kuluttua tämän päätöksen tiedoksisaannista. Päätös on voimassa toistaiseksi, jollei Liikenne- ja viestintävirasto muuta päätöstä viestintäpalvelulain 53 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuneiden merkityksellisten muutosten vuoksi.

Yritykselle 15.3.2018 annetussa päätöksessä³⁶ asetetut ja tämän päätöksen luvussa 2.4 yksilöidyt poistuvat velvollisuudet yritykselle 15.3.2018 annetun päätöksen mukaisilla HMV-alueilla ovat voimassa kuusi (6) kuukautta tämän päätöksen tiedoksisaannista. Kuuden kuukauden siirtymäaika koskee ainoastaan päätöksen tiedoksisaannin aikana jo olemassa olevia tukkutason tilaajayhteys- ja bitstreamsopimuksia.

6 Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Lain 7 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusosoitus on päätöksen liitteenä. Päätöstä on noudettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisella toisin määrää.

7 Lisätiedot

Lisätietoja tästä päätöksestä ja asiaa Liikenne- ja viestintävirastossa hoitaa johtava asiantuntija Martin Andersson, puhelin 0295 390 518, sähköposti martin.andersson(at)traficom.fi ja lakimies Lauri Putkonen, puhelin 029 534 7389, sähköposti lauri.putkonen(at)traficom.fi.

³⁶ Viestintäviraston päätös 15.3.2018, dnro 9/961/2017.

Lasse Laine

Johtaja

Lauri Putkonen

Lakimies

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti 9.5.2025

Liitteet:

Liite 1: Markkina-analyysi

Liite 2: Viitetarjouksen sisältö

Liite 3: Valitusosoitus

LIITE 2 Viitetarjouksen sisältö

Vähimmäisluettelo tilaajayhteyksien³⁷ ja niiden välityskapasiteetin tarjoamista koskevan viitetarjouksen sisältämistä tiedoista

1 Käyttöoikeuden luovutukseen liittyvät ehdot

- kuvaus tarjottavista käyttöoikeustuotteista, palveluista ja toiminnoista, mukaan lukien tekniset ominaisuudet sisältäen tiedot verkon kokoonpanosta, jos se on tarpeen verkkoon pääsyn tehokkaan hyödyntämisen kannalta
 - käyttöoikeus valokuitutilaajayhteyteen ja valokuitutilaajayhteyden osaan (FTTB- ja FTTH-tilaajayhteydet)
 - käyttöoikeus valokuituverkon virtuaaliseen tilaajayhteyteen (VULA)
 - käyttöoikeus laitetilaan sekä sallittava käyttöoikeuden saaneen teleyrityksen tai tämän edustajan pääsy laitetilaan
 - tarjota sellaisia toimintoja ja palveluja, jotka ovat välttämättömiä edellä mainittujen käyttöoikeuksien hyödyntämiseksi
 - toteuttaa teleyritysten kohtuulliset pyynnöt, jotka koskevat rakennettujen, mutta vielä kytkemättä/päättämättä olevien valokuitutilaajayhteyksien saamista.
- kaikki asiaankuuluvat verkkoon pääsyä koskevat tekniset standardit mukaan lukien tekniset käyttörajoitukset ja muut turvallisuuskysymykset
- fyysisten liityntäpaikkojen sijainnit, joissa verkkoon pääsy tarjotaan
- tarvittavien tietojen pyytämisen prosessi ja ehdot säänneltyjen tuotteiden tai palveluiden tarjoamiseksi
- rinnakkain sijoittamisen ehdot, kuvaus ja prosessit
- kaikki asiaankuuluvat liitännäis-, lisä- ja edistyneet palvelut, mukaan lukien niiden tekniset käyttörajoitukset ja menettelyt näiden palvelujen käyttämiseksi
 - sisältäen toiminnalliset tukijärjestelmät, tietojärjestelmät tai tietokannat ennakotilauksia, toimituksia, tilauksia, huolto- ja korjauspyyntöjä ja laskutusta varten
- asiaankuuluvat maksut, maksuehdot ja laskutusmenettelyt

2 Toimintaprosessien yksityiskohdat

- ennakkotilaus, tilaus ja provisiointi
- siirtyminen vanhoista tuotteista ja infrastruktuurista, sisältäen tiedot tuotemuutoksista ja tuotelopetuksista
- säännöt tilan jakamisesta osapuolten välillä tapauksissa, joissa laitetilat tai rinnakkaissijoittamisen tila on rajallinen
- korjaukset ja huollot
- IT-järjestelmien muutokset siltä osin kuin ne vaikuttavat kilpaileviin operaattoreihin
- tarvittavien yhteentoimivuustestien yksityiskohdat
- verkossa käytettävien laitteiden tekniset tiedot

3 Palvelun tarjoaminen ja laatu ehdot

- palvelutasosopimukset (SLA-sopimukset) tilausta, toimitusta, huollon saatavuutta ja ylläpitoa (korjaukset) varten, mukaan lukien aikarajat tilauksen hyväksymiselle tai hylkäämiselle, palvelujen ja tilojen toimitus- ja

³⁷ Tilaajayhteydellä tarkoitetaan sellaista tilaajayhteyttä, joka on kokonaan toteutettu valokuitukaapelilla sekä virtuaalista tilaajayhteyttä (VULA).

valmistumispyyntö, testaus ja luovutus tai toimittaminen, tukipalvelujen (kuten viankäsittelyn ja korjauksen) tarjoaminen

- laatustandardit, jotka kunkin osapuolen on täytettävä sopimusvelvoitteitaan täyttäessään, mukaan lukien keskeisten suorituskykyindikaattoreiden (KPI) määrittely palvelusopimusten osalta tarvittaessa
- palvelutason takuut (SLG) tilaukselle, toimitukselle, huollon saatavuudelle ja korjauksille, mukaan lukien osapuolen toiselle maksaman korvauksen määrä sopimussitoumusten laiminlyönnistä sekä korvauskelpoisuuden ehdot
- menettelyt tapauksissa, joissa palvelutarjontaan ehdotetaan muutoksia, joihin voi sisältyä vaatimus ilmoittaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle tällaisista muutoksista, esimerkiksi uusien palvelujen tarjonnan aloittamisesta, olemassa olevien palvelujen muutoksista tai hintojen muutoksista

4 Yleiset sopimusehdot

- osapuolten välillä käytettävä riitojenratkaisumenettely
- tiedot sopimusten kestosta, uudelleenneuvotteluista ja irtisanomisen syistä sekä muista niihin liittyvistä sopimusehdoista
- vastuun ja korvauksen määritelmä ja rajoitukset
- kaikki asiaankuuluvat ehdot
- tukkumyyntiin liittyvien tuotantopanosten ja muiden tuotteiden termien sanasto