



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Vertaileva selvitys telemarkkinoiden hinnoittelun valvonnasta

Kansallisten sääntelyviranomaisten keinot
valvoa teleyritysten hinnoittelua

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisun päivämäärä
2.4.2012

Julkaisun nimi

Vertaileva selvitys telemarkkinoiden hinnoittelun valvonnasta. Kansallisten sääntelyviranomaisten keinot valvoa teleyritysten hinnoittelua

Tekijät

Henriikka Piekkala, Asianajotoimisto Borenius Oy

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 10/2012

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-295-7
URN [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-243-295-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-295-7)
HARE-numero

Asiasanat

hinnoittelu, sääntely, telemarkkinat, valvonta, viestintäpolitiikka, huomattava markkinavoima

Yhteyshenkilö

Kreetta Simola

Muut tiedot

Tiivistelmä

Selvityksessä verrataan Ruotsin, Saksan, Tanskan ja Iso-Britannian telemarkkinoiden hinnoittelun valvontaa koskevia säädöksiä, valvontaviranomaisille annettua toimivaltaa hinnoittelun valvontamenetelmien valinnassa sekä kussakin maassa säännellyillä tukkumarkkinoilla käytössä olevia valvontamenetelmiä. Lisäksi selvityksessä kartoitetaan vertailumaissa tehtyjä julkisesti saatavilla olevia tutkimuksia hinnoitteluvälvönnän vaikutuksista markkinoilla.

Hintasääntelyn säädöstaso vaihtelee merkittävästi eri maiden välillä. Iso-Britanniassa ja Tanskassa sääntely on lain tasolla hyvin avointa ja yleisluontoista ja sääntelyviranomaiselle on annettu laajat toimivaltuudet määrittellä kulloinkin parhaaksi katsomansa hintasääntelymenetelmä. Yksityiskohtaisinta lain tasoinen sääntely on Saksassa.

Pitkän aikavälin lisäkustannuksiin perustuva LRIC-malli on yleisin käytössä oleva hintasääntelymenetelmä. Verko-omaisuuden arvostamisessa käytetään yleisimmin nykykäyttöarvoa. Säännelty hinta sisältää kaikissa tutkituissa maissa kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle ja tuotto prosenttien määrittelyssä käytetään kaikissa maissa WACC-mallia. Raskaimmat hintasääntelyvelvoitteet on kaikissa tutkituissa maissa asetettu suurimmalle valtakunnalliselle huomattavan markkinavoiman yritykselle. Tärkeimpien säänneltyjen tukkuotteiden hinnat vahvistetaan etukäteen Saksassa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa.

Kaikki sääntelyviranomaiset kiinnittävät huomiota käyttämiensä sääntelymenetelmien yhtenäisyyteen. HMOV-päätöksiin sisältyy sääntelyn vaikutusten arviointi Iso-Britanniassa ja Ruotsissa. Tanskassa on luotu erillinen laskentamalli hintaruuvien arviointia varten.



Publikationsdatum
2.4.2012

Publikation

Jämförande utredning gällande övervakning av prissättningen på telemarknaden. De nationella regleringsmyndigheternas metoder att övervaka prissättningen av teleföretagen

Författare

Henriikka Piekkala, Advokatbyrå Borenius Ab

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets
publikationer 10/2012

ISSN (webbpublikation) 1795-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-295-7
URN [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-243-295-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-295-7)
HARE-nummer

Ämnesord

prissättning, reglering, telemarknad, övervakning, kommunikationspolitik, betydande marknadsinflytande

Kontaktperson

Kreetta Simola

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag

I utredningen jämförs bestämmelser gällande tillsyn av prissättningen på telemarknaden i Sverige, Tyskland, Danmark och Storbritannien. Dessutom görs en jämförelse av tillsynsmyndighetens behörighet i val av övervakningsmetoder för prissättningen och övervakningsmetoder som är i bruk på lagstadgade grossistmarknader i dessa länder. Ytterligare kartläggs i utredningen offentligt tillgängliga undersökningar i jämförelseländerna angående prissättnings tillsynens inverkan på marknaderna.

Författningsnivå av prisregleringen varierar avsevärt bland de olika länderna. I Storbritannien och Danmark är bestämmelserna på lagnivå mycket öppna och allmänna och de reglerande myndigheterna har fått utsträckt behörighet att besluta om prisregleringsmetoder som det anser vara bäst. Tyskland har den mest detaljerade regleringen.

LRIC-kostnadsmodellen som grundar sig på långsiktiga särkostnaden är den mest vanliga prisregleringsmetod som används. Vid värdering av nätegendomen används vanligtvis nuvarande bruksvärde. Det reglerade priset innehåller i alla undersökta länder en rimlig avkastning på investerat kapital och vid fastställande av avkastningsprocenten används WACC-modellen. I alla undersökta länderna är de strängaste förpliktelserna för prisreglering ställda på det största riksomfattande företagen med betydande inflytande på marknaden. Priserna på de viktigaste reglerade grossistprodukterna bekräftas på förhand i Tyskland, Danmark och Storbritannien.

Samtliga reglerande myndigheter fäster uppmärksamhet vid enhetligheten av de regleringsmetoder som används. I besluten angående betydande inflytande på marknaden ingår bedömning av regleringens inverkan i Storbritannien och Sverige. I Danmark har det skapats en separat kalkylmodell för värdering av marginal prispres (margin squeeze).



Ministry of Transport and Communications

Date
2 April 2012

Title of publication

Comparative study on telecom price regulation. Price regulation methods available for national regulatory authorities

Author(s)

Henriikka Piekkala, Attorneys at law Borenius Ltd

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications

Publication series and number

Publications of the Ministry of
Transport and Communications
10/2012

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-295-7
URN [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-243-295-7](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-295-7)
Reference number

Keywords

pricing, regulation, telecommunications market, supervision, communications policy,
significant market power

Contact person

Kreetta Simola

Language of the report

Finnish

Other information

Abstract

The report compares statutes concerning the price regulation in telecommunications market in Sweden, Germany, Denmark and the United Kingdom, the powers granted to the regulatory authorities in selecting the price regulation methods and the price regulation methods used in the regulated wholesale markets of each country. In addition, the report charts the publicly available studies on the effects of price regulation on the market made in the compared countries.

The statutory level concerning price regulation varies significantly from one country to another. In the United Kingdom and Denmark, the statutory regulations are very general, and the regulatory authorities have been given extensive powers to determine a price regulation method they consider to be the best at the time. The statutory regulations are the most specific in Germany.

The Long-Run Incremental Cost (LRIC) model is the most common price regulation method in use. In most cases, the network assets are valued at their current replacement cost. In all of the studied countries, regulated price includes a reasonable return on invested capital and WACC model is used in determining the rate of return in all of the countries. The most invasive price regulation obligations have been imposed on the largest national operator with significant market power in all of the countries. The prices of the most important regulated wholesale products are confirmed in advance in Germany, Denmark and the United Kingdom.

All regulatory authorities take notice of the conformity of the regulation methods they use. The decisions on significant market power include an impact assessment of the effects of regulation in the United Kingdom and Sweden. In Denmark, a specific calculation method has been created for the margin squeeze assessment.

Esipuhe

Sähköisen viestinnän sääntelyä on yhdenmukaistettu ja markkinoita avattu kilpailulle EU-sääntelyn avulla jo 1980-luvulta lähtien. Nykyinen sääntely perustuu vuonna 2002 annettuun direktiivipakettiin, jota on muutettu vuonna 2009. EU-sääntelyn tarkoituksena on edistää yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittymistä sekä yhdenmukaistaa sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmiä unionin jäsenmaissa.

Tässä selvityksessä verrataan Ruotsin, Saksan, Tanskan ja Iso-Britannian telemarkkinoiden hinnoittelun valvontaa koskevia säännöksiä sekä näissä maissa valvontaviranomaiselle annettua toimivaltaa hinnoittelun valvontamenetelmien valinnassa. Selvitys toimii tausta-aineistona suomalaisen lainsäädännön uudistamistarpeita arvioitaessa.

Helsingissä, huhtikuun 2 päivänä 2012

Kreetta Simola
Neuvotteleva virkamies

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	7
1.1	Telemarkkinoiden erityissääntelyn tausta ja tavoite	7
1.2	EU:n teledirektiivien hinnoittelua koskevat säännökset	7
1.3	Komission hinnoittelua koskevat suositukset.....	9
1.3.1	Kiinteiden yhteyksien best practice –hinnoittelu	10
1.3.2	Yhteenliittämisen hinnoittelua koskevat suositukset	10
1.3.3	Laskevan liikenteen LRIC-hinnoittelu	11
1.3.4	NGA-verkkojen sääntely ja hinnoittelu	11
1.4	BERECin ja ERG:n hinnoittelua koskevia näkemyksiä	12
2.	Ruotsi	14
2.1	Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset.....	14
2.2	Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet tukkumarkkinoilla	15
2.2.1	LRIC- hinnoittelumallit.....	16
2.2.2	Historiallisiin kustannuksiin perustuvat hinnoittelumallit.....	18
2.2.3	Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu.....	18
2.2.4	Marginaalikustannuksiin perustuva hinnoittelu	19
3.	Saksa.....	20
3.1	Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset.....	20
3.2	Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet tukkumarkkinoilla	21
3.2.1	LRIC-kustannusmallit	23
3.2.2	<i>Price cap</i> –hintasääntely	23
3.2.3	<i>Ex post</i> –sääntelyyn perustuvat mallit	23
3.2.4	Hintaruuviarvio.....	24
4.	Iso-Britannia.....	24
4.1	Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset.....	24
4.2	Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet	25
4.2.1	Hintakatto.....	26
4.2.2	Kustannussuuntautunut hinnoittelu	27
4.2.3	Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu.....	27
5.	Tanska.....	28
5.1	Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset.....	28
5.2	Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet	29
5.2.1	LRAIC-hinnoittelumallit	30
5.2.2	Historiallisiin kustannuksiin perustuva malli.....	30
5.2.3	Vähittäishintaan sidottu malli (<i>retail minus</i>)	31
5.2.4	Kohtuullinen hinnoittelu	31
5.2.5	Parhaisiin käytäntöihin perustuva hinnoittelu (<i>best practice</i>)	31
5.2.6	Hintaruuvin valvontamalli	31
6.	Hinnoittelusääntelyn vaikutus markkinoilla.....	32
7.	Yhteenveto	33

1. Johdanto

1.1 Telemarkkinoiden erityissääntelyn tausta ja tavoite

Televiestintämarkkinat ovat historiallisesti olleet kilpailulta suojattuja monopoleja. Kilpailun avaamisesta huolimatta perinteisillä kiinteissä televerkoissa toimivilla yrityksillä on edelleen merkittävä asema markkinoilla. EU:ssa on katsottu, että telemarkkinoiden erityispiirteiden takia yleinen kilpailuoikeus ja jälkikäteinen kilpailuvalvonta eivät riittävästi mahdollista kilpailun syntymistä. Tämän vuoksi telemarkkinoilla on erityissääntelyä. Erityissääntelyn avulla markkinoiden rakenteellisiin ongelmiin voidaan puuttua tehokkaasti etukäteen.

Telemarkkinoiden erityissääntelyn tavoitteena on avata markkinat kilpailulle ja tukea kilpailevan liiketoiminnan syntymistä. Erityissääntelyä kohdistetaan vain niille markkinoille, joilla on kilpailuongelmia. EU:n komissio on antanut suosituksen¹, jossa on lueteltu ne televiestinnän markkinat, joilla sääntely on todennäköisesti tarpeen. Vuonna 2007 annetussa suosituksessa on seitsemän markkinaa, joista yksi on kiinteän televerkon vähittäispalveluita koskeva markkina, viisi kiinteän verkon tukkumarkkinaa ja yhden matkaviestinverkon tukkumarkkinan. Säännellyt tukkumarkkinat koskevat tuotteita ja palveluita, joita teleyritykset tarjoavat toisilleen ja joiden avulla ne toteuttavat vähittäisasiakkaille tarjoamia palveluita. Kansalliset sääntelyviranomaiset analysoivat näiden markkinoiden kilpailutilanteen. Jos kilpailu ei toimi, markkinavoimaa omaava yritys nimetään huomattavan markkinavoiman (HMV) yritykseksi ja sille asetetaan sääntelyviranomaisten tarpeelliseksi katsomat velvoitteet.

HMV-yritys voidaan velvoittaa tarjoamaan verkkonsa käyttöoikeuksia kilpailijoille. Käyttöoikeuksien avulla kilpailijat voivat esimerkiksi jälleenmyydä HMV-yrityksen liittymiä, tarjota omia palveluita HMV-yritykseltä vuokrattujen verkkoelementtien kuten tilaajayhteyksien avulla tai vuokrata kaapelikanavia oman verkon rakentamista varten. HMV-yritys voidaan velvoittaa myös liittämään kilpailijoiden verkot yhteen HMV-yrityksen oman televerkon kanssa. Käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevien velvoitteiden tueksi HMV-yritykselle voidaan asettaa hinnoittelovelvoitteita. Hinnoittelovelvoitteiden tarkoituksena on varmistaa, että kilpailevat teleyritykset voivat hyödyntää HMV-yrityksen tarjoamia käyttöoikeuksia kohtuulliseen hintaan ja estää HMV-yritystä perimästä säännellystä tuotteista ylihintaa tai soveltamasta muutoin kilpailua rajoittavia hintoja.

1.2 EU:n teledirektiivien hinnoittelua koskevat säännökset

Sähköisen viestinnän sääntelyä on yhdenmukaistettu ja markkinoita avattu kilpailulle EU-sääntelyn avulla jo 1980-luvulta lähtien. Tällä hetkellä sääntely perustuu vuonna 2002 annettuun direktiivipakettiin,² jota on muutettu vuonna 2009 paremman sääntelyn direk-

...

¹ Komission suositus sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY mukaisesti ennakkosääntelyn alaisiksi tulevista merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista sähköisen viestinnän alalla (2007/879/EY)

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi), direktiivi 2002/20/EY sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista (valtuutusdirektiivi), direktiivi 2002/19/EY sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä (käyttöoikeusdirektiivi) ja direktiivi 2002/22/EY yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi)

tiivillä³. EU-säätelyn tarkoituksena on edistää yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittymistä ja luoda yhdenmukainen sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmä kaikkiin unionin jäsenmaitiin.

Puitedirektiivissä säännellään muun muassa kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia, velvoitteiden asettamisessa noudatettavaa menettelyä sekä komission toimivaltuuksia.

Puitedirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltiossa on oltava riippumaton kansallinen sääntelyviranomaisen, jolla on toimivalta hoitaa direktiiveissä määritellyt tehtävät. Sääntelyviranomaisen tulee hoitaa tehtävänsä puolueettomasti, läpinäkyvästi ja viivytyksettä. Kansallisen sääntelyviranomaisen tulee ottaa mahdollisimman pitkälle huomioon Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen BERECin hyväksymät lausunnot ja yhteiset kannat.

Puitedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on edistettävä kilpailua sähköisten viestintäverkkojen, sähköisten viestintäpalvelujen ja niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen tarjoamisessa muun muassa edistämällä tehokkaita investointeja perusrakenteisiin.

HMV-yrityksille asetettavista hinnoittelovelvoitteista säädetään käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklassa. Direktiivin mukaan kansallinen sääntelyviranomaisen asettaa kustannusvastaavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien hintojen kustannuslähtöisyyttä ja kustannuslaskentaa koskevat velvollisuudet, jos markkina-analyysi osoittaa, että todellinen kilpailu puuttuu ja tämä saattaa johtaa siihen, että kyseinen operaattori saattaa pitää hintoja liian korkealla tasolla tai harjoittaa hintapainostusta lopputukäyttäjien haitaksi. Kansallisten sääntelyviranomaisten on otettava huomioon operaattorin tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit sekä sallittava sijoitetulle pääomalle kohtuullinen tuotto. Käytettävien hinnoittelumenetelmien tulee edistää tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä tuoda kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyä. Tässä yhteydessä kansalliset sääntelyviranomaiset voivat ottaa huomioon myös vastaavilla kilpailluilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.

Hinnoittelovelvoitteiden yksityiskohtaista sisältöä ei ole direktiiveissä harmonisoitu, vaan kansallisille viranomaisille on jätetty harkintavaltaa sen suhteen, minkälaiset velvoitteet parhaiten sopivat ratkaisemaan kullakin kansallisella markkinalla havaitut kilpailuongelmat. Kansallisen sääntelyviranomaisen on kuitenkin annettava HMV-analyysia ja velvoitteiden asettamista koskevat päätösluonnoksensa tiedoksi komissiolle, BERECille ja muille kansallisille viranomaisille ja varattava näille mahdollisuus lausua päätösluonnoksesta. Komissiolla on puitedirektiivin 7(5) artiklan mukaan veto-oikeus markkinamäärittelyä ja HMV-yrityksen nimeämistä koskeviin kansallisiin päätöksiin. Veto-oikeus ei koske asetettuja velvoitteita.

Vuonna 2009 hyväksytty paremman säätelyn direktiivi lisäsi komission mahdollisuuksia vaikuttaa myös velvoitteiden asettamista koskeviin kansallisiin päätöksiin. Puitedirektiivin uuden 7a artiklan mukaan komissio voi ilmoittaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle, että ehdotettu HMV-velvoitteiden asettamista, muuttamista tai poistamista koskevaa päätösluonnos muodostaa komission näkemyksen mukaan esteen yhtenäismarkkinoille, tai että komissio epäilee vakavasti ehdotuksen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kans-

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/140/EY sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY muuttamisesta

sa. Tällöin kansallinen sääntelyviranomaisen on lykättävä päätöksen antamista kolmella kuukaudella ja tehtävä yhteistyötä komission ja BERECin kanssa asianmukaisimman ja tehokkaimman sääntelytoimenpiteen yksilöimiseksi. Komissiolla on mahdollisuus antaa suositus, jossa asianomaista kansallista sääntelyviranomaista vaaditaan muuttamaan päätösluonnosta tai perumaan se. Komission on esitettävä yksityiskohtaiset muutosehdotukset ja niiden perusteet. Suositus ei ole juridisesti kansallista sääntelyviranomaista sitova, mutta sillä tulee olemaan suurta käytännön merkitystä. Monissa kansallisissa lainsäädännöissä kansallisen sääntelyviranomaisen velvollisuutena on ottaa huomioon komission suositukset.

Komissio on ilmoittanut mielipiteensä kansallisten sääntelyviranomaisten HMOV-yrityksille asettamista velvollisuuksista jo aikaisemman puitedirektiivin mukaisessa menettelyssä, vaikka komissiolla ei ole ollut virallisia toimivaltuuksia puuttua kansallisiin velvoitteisiin ja hinnoittelumenetelmiin. Komissio on ottanut kantaa esimerkiksi Iso-Britannian kiinteän verkon yhdysliikennemaksujen sääntelyyn ja katsonut, että hintasääntelyssä tulisi ottaa käyttöön pitkän aikavälin lisäkustannuksiin perustuva LRIC-menetelmä (*long run incremental costs*, LRIC) vuoden 2012 loppuun mennessä ja tämän vuoksi OFCOMin ehdottama hintasääntelyjaksoa tulisi lyhentää niin, että asetetut velvoitteet olisivat voimassa vain vuoden 2012 loppuun ehdotetun 2013 sijasta.⁴ Iso-Britannian sääntelyviranomaisen OFCOM ei pitänyt tällaista muutosta tarpeellisena.

Eriyistäpauksissa hinnoittelua voidaan säännellä myös suoraan velvoittavilla EUnormeilla. EU:n parlamentin ja neuvoston antamassa verkkovierailuasetuksessa⁵ säännellään EU:n sisäisiä verkkovierailupuheluiden, tekstiviestien ja datasiirron hinnoittelua. Asetuksessa on säädetty sekä tukku- että vähittäistuotteille kiinteät euromääräiset hinnakatot.

1.3 Komission hinnoittelua koskevat suositukset

Vuoden 2009 direktiiviudistuksessa lisättiin komission toimivaltaa velvoitteiden asettamista koskevissa asioissa. Uudistetun puitedirektiivin 19 artiklan mukaan komissio voi antaa suosituksen direktiivien säännösten soveltamisen yhdenmukaistamisesta, jos se toteaa että kansallisten sääntelyviranomaisten soveltamiskäytännön erot voivat luoda esteen sisämarkkinoille. Komission tulee valmistella suositus yhteistyössä BERECin kanssa ja ottaa tämän lausunto mahdollisimman tarkasti huomioon. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset ottavat toiminnassaan mahdollisimman tarkasti huomioon komission 19 artiklan nojalla antamat suositukset. Jos kansallinen sääntelyviranomaisen päättää olla noudattamatta suositusta, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle ja perusteltava kantansa.

Komissio on loppuvuodesta 2010 käynnistänyt julkisen kuulemisen, joka koskee tärkeimpien säänneltyjen tuotteiden hintasääntelyssä käytettäviä kustannuslaskentamalleja. Tällä hetkellä kansallisten sääntelyviranomaisten asettamat HMOV-velvoitteet ja hintasääntelyssä käyttämät menetelmät eroavat toisistaan. Komission tarkoituksena on laatia hintasääntelymenetelmiä koskeva suositus, joka lisäisi HMOV-sääntelyn yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta eri jäsenmaissa.⁶

....

⁴ Komission kommentit asiassa UK/2009/0898

⁵ Asetus (EC) No 544/2009 verkkovierailuista yleisissä matkapuhelinverkoissa yhteisön alueella

⁶ Komission lehdistötiedote 3.10.2011, IP/11/1147

1.3.1 Kiinteiden yhteyksien best practice –hinnoittelu

Komission vuonna 2005 antamassa kiinteitä yhteyksiä koskevassa suosituksessa⁷ annetaan tietoa ja ohjeita parhaan nykykäytännön (*best practice*) mukaisista hinnoista sekä niiden soveltamisesta kiinteiden yhteyksien sääntelyyn. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat käyttää parhaan nykykäytännön mukaisia hintoja vertailukohtana arvioidessaan kansallisen HMV-yrityksen hinnoittelua. Parhaan nykykäytännön mukaiset hinnat ovat erityisen hyödyllisiä määritettäessä hintoja silloin, kun HMV-yritykset eivät ole toimittaneet kansalliselle sääntelyviranomaiselle riittävän luotettavia ja yksilöityjä kustannustietoja. Ne toimivat myös osviittana määritettäessä väliaikaisia hintoja silloin, kun riittävän perusteellinen kustannusanalyysi on kesken. Niiden avulla kansallinen sääntelyviranomaisen voi myös vahvistaa HMV-operaattorilta saamansa kustannustiedot. Kansallinen sääntelyviranomaisen voi asettaa suositeltuja parhaan nykykäytännön mukaisia hintoja korkeampia hintoja, jos HMV-operaattori pystyy esittämään luotettavaa näyttöä siitä, että esitetty nykykäytännön mukainen hinta alittaa tehokkaan palvelujen tarjonnan kustannukset, kohtuullinen tuotto mukaan luettuna.

1.3.2 Yhteenliittämisen hinnoittelua koskevat suositukset

Yhteenliittämisellä tarkoitetaan televerkosta toiseen kulkevaa liikennettä ja yhteenliittämismaksuilla niitä maksuja, joita teleyritykset perivät toisiltaan tästä liikenteestä. Komissio on antanut ensimmäisen yhteenliittämisen hinnoittelua koskevan suosituksensa jo vuonna 1998.⁸ Suosituksen mukaan yhteenliittämisen hinnoittelussa on paras noudattaa pitkän aikavälin ennakoituihin keskimääräisiin lisäkustannuksiin (*long run average incremental costs, LRAIC*) perustuvaa laskentamenetelmää, koska se soveltuu parhaiten kilpailuille markkinoille. Suosituksen mukainen LRAIC-malli sisältää osuuden tehokkaan toimijan yhteisistä kustannuksista.

Koska LRAIC-mallien soveltaminen vie aikaa, on suosituksessa katsottu tarpeelliseksi säännellä yhteenliittämisen hintoja myös muulla tavoin. Ennen kuin LRAIC-malliin perustuvat yhteenliittämismaksut on määritelty, on suosituksen mukaan ollut tarpeen julkaista kansainvälisiä vertailuja yhteenliittämismaksuista kansallisten sääntelyviranomaisten avuksi niiden varmistamiseksi, että yhteenliittäminen ilmoitettujen operaattorien verkkoihin on kustannuslähtöistä. Suosituksessa julkaisuja vertailuhintoja on päivitetty vuonna 2000.⁹ LRAIC-hinnoittelun saatua jalansijaa on vertailuhintoihin perustuva sääntely tullut tarpeettomaksi ja se on poistettu suosituksesta vuonna 2002.¹⁰

Komission yhteenliittämisen hinnoittelua koskeva suositus on edelleen voimassa muun yhteenliittämisen osalta lukuun ottamatta laskevan liikenteen hinnoittelua, josta on annettu erillinen suositus vuonna 2009.

⁷ Komission suositus 29.3.2005, kiinteiden yhteyksien vuokratarjonnasta Euroopan unionissa Osa 2 - Tukutason vuokrajohtojen tilaajaosien hinnoitteluun liittyviä näkökohtia K(2005) 951/1 lopullinen

⁸ Komission suositus 8.1.1998, yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla Osa 1: Yhteenliittämisen hinnoittelu (98/195/EY)

⁹ Komission suositus 20.3.2000, yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla annetun suosituksen 98/511/EY muuttamisesta, Osa 1: Yhteenliittämisen hinnoittelu (2000/263/EY)

¹⁰ Komission suositus 22.2.2002, yhteenliittämisestä vapautetuilla telemarkkinoilla annetun suosituksen 98/195/EY, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna suosituksella 2000/263/EY, muuttamisesta, Osa 1: Yhteenliittämisen hinnoittelu (2002/175/EY)

1.3.3 Laskevan liikenteen LRIC-hinnoittelu

Kiinteiden ja matkaviestinverkkojen laskevan liikenteen¹¹ hinnoittelua koskevassa suosituksessa vuodelta 2009¹² komissio on ottanut kantaa laskevan liikenteen sääntelyssä käytettävään hinnoittelumalliin. Suosituksen mukaan laskevan liikenteen maksujen tulisi perustua tehokkaasti toimivalle operaattorille aiheutuviin kustannuksiin ja olla symmetrisiä. Tehokkaat kustannukset määritellään suosituksen mukaan käyttäen perustana teoreettiseen, tehokkaasti rakennetun verkon nykykustannuksia, jotka määritellään pitkän aikavälin lisäkustannuksina (LRIC-malli, *Long Run Incremental Costs*). Verkon nykykustannusten vertailuperustana käytetään saatavilla olevaa tehokasta teknologiaa. Suositus perustuu ns. puhtaaseen LRIC-malliin (*pure LRIC*), jossa huomioidaan vain kolmansille osapuolille tukkutasolla tarjottava puheensiirron laskeva liikenne. Pure LRIC -mallissa ei oteta lainkaan huomioon liikenteestä riippumattomia kustannuksia.

Suosituksen mukainen laskevan liikenteen hinnoittelu tulisi ottaa jäsenmaissa käyttöön vuoden 2012 loppuun mennessä. Poikkeuksellisesti kansalliset viranomaiset voivat asettaa väliaikaisia hintakattoja vaihtoehtoisen mallin perusteella 1. helmikuuta 2014 saakka. Oikeus poiketa pure LRIC -mallin soveltamisesta annetaan suosituksen mukaan sellaiselle kansalliselle sääntelyviranomaiselle, joka ei erityisesti rajallisten resurssiensa takia kykene ottamaan suositeltua kustannuslaskentamallia käyttöön ajoissa. Kansallisen sääntelyviranomaisen tulee kuitenkin pystyä osoittamaan, että sen käyttämä muu malli johtaa suosituksen kanssa johdonmukaisiin tuloksiin. BEREC tulee tarjoamaan kansallisille sääntelyviranomaisille käytännön tukea ja ohjeistusta resurssien vähyydestä ja varsinkin suositellun mallin käyttöönotosta aiheutuviin kustannuksista johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Jos sääntelyviranomaisen olisi saamastaan tuesta huolimatta objektiivisesti katsoen kohtuuttoman vaikeaa soveltaa suositeltua kustannusmallia helmikuun 2014 jälkeen, se voi jatkaa vaihtoehtoisen mallin soveltamista suosituksen uudelleentarkastelun ajankohtaan saakka. Vaihtoehtoiseen malliin perustuvat hintakatot eivät saa olla korkeampia kuin pure LRIC -mallin avulla asetettujen sääntelyjen hintojen keskiarvo. Komissio tulee tarkastelemaan suositusta uudestaan viimeistään vuonna 2016.

1.3.4 NGA-verkkojen sääntely ja hinnoittelu

Komissio on vuonna 2010 antanut uuden sukupolven verkkoja (*Next Generation Access*, NGA) koskevan suosituksen.¹³ Suosituksen tavoitteena on tukea yhtenäismarkkinoiden kehitystä parantamalla oikeusvarmuutta ja edistämällä investointeja, kilpailua ja innovointia laajakaistapalvelujen markkinoilla erityisesti siirryttäessä seuraavan sukupolven liityntäverkkoihin. Suosituksessa komissio antaa varsin pitkälle meneviä näkemyksiä siitä, missä tilanteissa kansallisten sääntelyviranomaisten tulisi säännellä NGA-verkkoja ja millaista hintasääntelyä tulisi käyttää.

Suosituksen mukaan kaapeli-infrastruktuurin, paikallisosien sekä eriytetyistä kuitutilaaja-yhteyksistä perittävän hinnan olisi oltava kustannuslähtöinen ja siinä olisi otettava huomioon HMV-operaattorille aiheutuva kvantifioitavissa oleva lisäriski. Lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että tukku- ja vähittäishintojen välillä on riittävä marginaali, jotta tehokkaasti toimiva kilpailija voi tulla markkinoille. Sääntelyviranomaisten tulee valvoa HMV-yrityksen hinnoittelua hintaruuvitestin avulla. Hintaruuvilla tarkoitetaan tilannetta, jossa HMV-yrityksen tukkuhinnan ja vähittäishinnan välinen mar-

¹¹ Laskeva liikenne tarkoittaa puheen tai dataliikenteen siirtämistä televerkkojen yhteensiirtymispisteestä vastaanottajan verkkoon. Laskevasta liikenteestä käytetään myös nimitystä terminointi tai saapuva liikenne.

¹² Komission suositus 7.5.2009 kiinteän ja matkaviestintäverkon kohdeverkkomaksujen sääntelystä EU:ssa (2009/396/EY)

¹³ 2010/572/EU: Komission suositus 20.9.2010 seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä - C(2010) 6223

ginaali ei mahdollista kilpailevaa toimintaa. Hintaruuvitestissä käytettävät menetelmät, parametrit ja testin perusteella määrättävät korjaavat toimenpiteet tulisi suosituksen mukaan määrittellä etukäteen.

Tarkemmat NGA-verkkojen ja eri verkkoelementtien käyttöoikeuksien hinnoitteluperiaatteet on koottu komission suosituksen liitteeseen 1. Liitteen mukaan sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että käyttöoikeuksien hinnat vastaavat HMV-operaattorille tosiasiallisesti aiheutuvia kustannuksia. Sääntelyviranomaisten olisi erityisesti otettava huomioon infrastruktuurin tosiasiallinen käyttöikä ja mahdolliset HMV-operaattorille aiheutuvat säästöt käyttökustannuksissa. Käyttöoikeuksien hinnoittelun olisi heijastettava infrastruktuurin tosiasiallista arvoa, mukaan lukien verkon arvonalennus. Sääntelyn johdonmukaisuus voi edellyttää, että hintasääntelyssä käytetään erilaisia kustannusperusteita tai –parametreja sen mukaan, onko kyse toisinnettavasta vai ei-toisinnettavasta omaisuudesta.

NGA-tuotteiden hinnoittelussa on otettava huomioon HMV-operaattorille aiheutuva kvantifioitavissa oleva lisäriski. NGA-verkkojen kohtuullista tuottoa arvioitaessa on otettava tasapainoisesti huomioon sekä riittävien investointikannusteiden tarjoaminen yrityksille (mikä merkitsee sitä, että tuoton on oltava riittävän suuri) että toisaalta allokaatiivisen tehokkuuden, kestävän kilpailun ja mahdollisimman suurten kuluttajajahyötyjen edistäminen (mikä merkitsee sitä, ettei tuotto saa olla kohtuuttoman suuri). NGA-investointeihin liittyvää riskiä lisäävät muun muassa seuraavat epävarmuustekijät: i) vähittäis- ja tukukukysyntään liittyvä epävarmuus; ii) käyttöönoton, kaapeli-infrastruktuurin ja hallinnollisen toteutuksen kustannuksiin liittyvä epävarmuus; iii) teknologian kehitykseen liittyvä epävarmuus; iv) markkinadynamiikkaan ja kehittyvään kilpailutilanteeseen, kuten infrastruktuuripohjaisen ja/tai kaapelitelevisioverkkokilpailun esiintymisasteeseen, liittyvä epävarmuus; ja v) makroekonominen epävarmuus. Toisaalta NGA-investoinneista aiheutuvaa riskiä todennäköisesti vähentävät esimerkiksi HMV-yrityksen mittakaavaedut (varsinkin jos investointi tehdään pelkästään kaupunkialueilla), suuret vähittäismarkkinaosuudet, olennaisten infrastruktuurien hallussapito, säästöt käyttökustannuksissa, kiinteän omaisuuden myyntitulot sekä etuoikeutettu pääsy osake- ja velkamarkkinoille. NGA-verkkojen suurempaa investointiriskiä vastaava korotus lisätään erillisenä riskilisänä WACC-laskelmaan (*Weighted Average Cost of Capital*), jonka avulla määritellään säänneltyjen tuotteiden kohtuullinen tuottotas. Näin ollen NGA-verkkojen säännelty kohtuullinen tuotto voi olla suurempi kuin perinteisille kupariverkoille sallittu tuotto. Lisäriskin suuruutta on arvioitava uudelleen säännöllisin väliajoin.

1.4 BERECin ja ERG:n hinnoittelua koskevia näkemyksiä

Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin BEREC on EU:n asetuksella¹⁴ perustettu komission ja kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyöfoorumi. BERECin tehtävänä on muun muassa kehittää sääntelyä koskevia parhaita käytäntöjä, kuten EU:n sääntelyjärjestelmän täytäntöönpanoa koskevia yhteisiä lähestymistapoja, menetelmiä tai suuntaviivoja sekä julkaista selvityksiä ja antaa neuvoja ja lausuntoja sähköiseen viestintään liittyvistä kysymyksistä. BERECillä on virallinen rooli puitedirektiivin artiklan 7 ja 7a mukaisissa HMV-päätöksiä koskevissa kuulemismenettelyissä ja 19 artiklan mukaisessa suositus- ja päätösmenettelyssä.

Eurooppalaiset televiranomaiset ovat tehneet yhteistyötä jo ennen BERECin perustamista muun muassa sääntelymenetelmiin ja hintasääntelyyn liittyen. Vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuneilla *European Regulators Groupilla* (ERG) ja *Independent Regulators Groupilla* (IRG) ei ollut BERECin kaltaista virallista roolia EU:n sääntelyjärjestelmässä.

¹⁴ Asetus (EY) N:o 1211/2009, Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja viraston perustamisesta, 25.11.2009

ERG ja BEREC ovat ottaneet kantaa laskevan liikenteen hintasääntelyyn. ERG on vuonna 2007 julkaissut yhteisen näkemyksen laskevan liikenteen hintojen symmetrisyydestä.¹⁵ ERG:n yhteisen näkemyksen mukaan laskevan liikenteen hinnoittelun tulee olla symmetristä. ERG:n kannanotossa symmetrisyydellä tarkoitetaan täyttä symmetriaa, jossa kaikki teleyritykset perivät toisiltaan saman hinnan sekä vastavuoroisuutta, jossa samanlaisella verkkoarkkitehtuurilla toimivat yritykset veloittavat toisiltaan samaa hintaa, mutta eri hintoja muilta teleyrityksiltä. ERG:in jäsenet ovat sitoutuneet ottamaan yhteiset näkemykset tarkasti huomioon ja perustelemaan mahdolliset poikkeamat yhteisestä näkemyksestä. ERG ja nyttemmin BEREC monitoroivat säännöllisesti symmetrisyyden toteutumista jäsenmaissa.¹⁶

ERGIN yhteinen näkemys tarkoituksenmukaisten HMOV-velvoitteiden määrittämisestä ja valinnasta on julkaisu vuonna 2006.¹⁷ Näkemyksen mukaan HMOV-velvoitteet tulee valita niin, että ne tukevat verkkokilpailun syntymistä. Jos kilpailevien verkkojen rakentaminen ei ole taloudellisesti järkevää, sääntelyn avulla tulee varmistaa riittävä verkkoon pääsy tukkumarkkinoilla. Hintasääntelymenetelmien tulisi olla yhdenmukaisia verkkoon pääsyn eri portailla. Yhteisessä näkemyksessä ei suositella mitään tiettyä hintasääntelymenetelmää, vaan todetaan, että menetelmä tulee valita tapauskohtaisesti. ERG kuitenkin toteaa, että LRIC-mallit, jotka perustuvat tehokkaan toimijan nykykustannuksiin, antavat yleensä muita malleja oikeampia signaaleita teleyritysten päätöksenteolle pidemmällä aikavälillä. Vaikka historiallisiin kustannuksiin perustuvat mallit ovat yksinkertaisempia, antavat nykykustannuksiin perustuvat mallit oikeampia hintaindikaatioita sekä nykyisille toimijoille että uusille markkinoille tulijoille. Kokonaiskustannuksiin (*Fully Distributed Costs*, FDC) perustuvia malleja käytettäessä tulisi varmistaa, etteivät ne sisällä tehottoman toiminnan kustannuksia. Muina hinnoittelun sääntelymenetelminä dokumentissa kuvataan vähittäishintoihin perustuvaa *retail minus* -hinnoittelua sekä vertailuhintoihin perustuvaa *benchmarking*-sääntelyä. Lisäksi dokumentissa käsitellään investointeihin kannustamisen huomiointia hinnoittelusääntelyssä.

ERG on vuonna 2007 julkaissut yhteisen näkemyksen kohtuullisen tuoton arvioinnissa käytettävästä menetelmästä.¹⁸ Näkemyksessä suositellaan WACC- (*Weighted Average Cost of Capital*) ja CAPM- (*Capital Asset Pricing Model*) mallien käyttöä tuoton arvioinnissa sekä annetaan suosituksia malleissa käytettyjen parametrien määrittelyyn.

BEREC on julkaissut alustavia näkemyksiä NGA-verkkojen sääntelyn parhaista käytännöistä vuonna 2011.¹⁹ Raportissa on käsitelty komission NGA-suosituksessa esiintuotuja sääntelymalleja ja hinnoittelun osalta erityisesti NGA-verkkoihin liittyvän lisäriskin arvioimista. Lisäriski voidaan huomioida joko erillisenä riskipreemiona tai käyttämällä kustannuslaskentamallien pohjana maltillisia oletuksia muun muassa kysynnästä. NGA-verkkoihin liittyvän riskin arvioiminen CAPM-mallin avulla on hankalaa, koska markkinoilla ei ole listattuja, ainoastaan NGA-palveluita tai laajakaistapalveluita tarjoavia yrityksiä. Tämän vuoksi riskiarviot pitää perustaa muilta markkinoilta saataviin tietoihin tai oletuksiin. BEREC korostaa sääntelyn johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden tärkeyttä NGA-investointien kannalta. BEREC myös katsoo, että erot kansallisissa markkinaolosuhteissa voivat edellyttää erilaisia sääntelyratkaisuja.

¹⁵ ERG (07) 83 Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates sekä BoR (10) 31 BEREC Action Plan to achieve conformity with ERG Common Position on symmetry of termination rates

¹⁶ BoR (10) 31 BEREC Action Plan to achieve conformity with ERG Common Position on symmetry of termination rates

¹⁷ ERG (06) 33 Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

¹⁸ ERG (07) 05 Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation

¹⁹ BoR (11) 43 BEREC Report on the Implementation of the NGA-Recommendation

BEREC on antanut yhteisen lausunnon komission hinnoittelumenetelmiä koskevaan lausuntopyyntöön.²⁰ Vastauksessaan BEREC katsoo, että on tärkeää lisätä sääntelyn yhdenmukaisuutta EU:ssa soveltamalla yhteisiä periaatteita. Toisaalta sääntelyn johdonmukaisuus ja jatkuvuus vaikuttavat investointeihin ja uusien kilpailijoiden markkinoille tuloon enemmän kuin jäsenmaiden väliset hintaerot. Hinnoittelusääntelyn avulla ei tulisi ajaa liian monia tavoitteita ja sääntelyssä tulisi koko ajan ottaa huomioon markkinoiden kysynnän luomat edellytykset palveluiden tarjoamiseen. Sääntelyn tavoitteet ja kyseessä olevan markkinan olosuhteet vaikuttavat siihen, mitä HVM-velvoitteita kansallisesti asetetaan ja mitä kustannuslaskentamalleja sovelletaan. Jotta sääntely voi olla tehokasta, on kansallisille sääntelyviranomaisille jätettävä harkintavaltaa sääntelyn yksityiskohtien määrittämisessä kansallisten olosuhteiden perusteella.

2. Ruotsi

2.1 Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset

Ruotsissa televiestinnän markkinoita sääntelee laki sähköisestä viestinnästä, *Lag om elektronisk kommunikation 2003:389* (LEK). Kansallisena sääntelyviranomaisena toimii *Post- och telestyrelsen* (PTS), jonka tehtäviin kuuluvat markkina-analyysit sekä velvoitteiden asettaminen HVM-yrityksille.

Tukkumarkkinoilla sovellettavista hinnoitteluelvoitteista säädetään LEK 4 luvun 11 §:ssä. Lainkohdan mukaan HVM-yritykselle voidaan asettaa velvollisuus noudattaa kustannusvastaavuutta (*kostnadstäckning*) tai velvollisuus soveltaa kustannussuuntautunutta (*kostnadsorienterad*) tai muuta hinnoittelua. Hinnoitteluelvoite voidaan asettaa, jos markkina-analyysi osoittaa, että HVM-yritys voisi kilpailun puutteen vuoksi ylihinnoitella palvelunsa tai soveltaa hintaruuvia tavalla, joka tuo haittaa loppukäyttäjille.

Lain esitöiden²¹ mukaan kustannussuuntautuneella hinnoittelumallilla tarkoitetaan ensisijassa komission suosittamaa LRIC-mallia, jossa otetaan huomioon myös tehokkaalle toimijalle aiheutuvat yhteiset kustannukset. Esitöissä on katsottu, että LRIC-malli johtaa nopeasti kehittyvillä markkinoilla kilpailua paremmin edistävään lopputulokseen kuin historiallisiin kustannuksiin perustuva hintasääntely. Lainsäädäntö ei kuitenkaan estä muunlaisten kustannusmallien käyttöä. Esitöiden mukaan laissa mainittu muu hinnoitteluelvoite voi tarkoittaa muuta kuin kustannuksista lähtevää hinnoittelumallia, mutta tällaisenaan mallin nojalla asetettavat hinnat eivät voi alittaa yrityksen kustannuksia.

Lain mukaan sekä hallituksella että PTS:llä on toimivalta antaa tarkempia määräyksiä kustannussuuntautuneen hinnan laskemisesta sovellettavasta metodista, laskelman perusteeksi otettavista tekijöistä sekä laskelman toteuttamisesta. Sähköistä viestintää koskevalla asetuksella (2003:396) tehtävä on osoitettu PTS:lle.

PTS on antanut määräyksen LRIC-metodin soveltamisesta. Määräystä on uudistettu viimeksi vuonna 2011.²² Määräyksen lisäksi PTS on julkaissut sekä kiinteässä verkossa että matkaviestinverkossa sovellettavista LRIC-malleista tarkempaa dokumentaatiota, joissa selvitetään yksityiskohtaisesti mallien perusteeksi otettavia tekijöitä ja malleissa käytettäviä muuttujia. Molemmista LRIC-malleista on julkaistu myös taulukkolaskentamallit.

²⁰ BoR (11) 65 BEREC response to the Commission's Questionnaire on costing methodologies for key wholesale access prices in electronic communications

²¹ Proposition 2002/03: 110 Lag om elektronisk kommunikation, m.m.

²² PTSFS 2011: 1 - Föreskrifter om ändring i PTS föreskrifter (PTSFS 2004: 5) om LRIC-metoden för beräkning av kostnadsorienterad prissättning

LEK 4 luvun 12 §:n mukaan hinnoittelun valvonnassa on otettava huomioon HMV-yrityksen tekemät investoinnit ja hinnoitteluelvoite tulee muotoilla niin, että operaattori saa kohtuullisen tuoton pääomainvestoinneilleen. Käytännössä PTS on soveltanut pääoman tuottoa laskiessaan WACC-mallia.

Vähittäismarkkinoilla sovellettavista hinnoitteluelvoitteista säädetään LEK 5 luvun 13 §:ssä. Lainkohdan mukaan HMV-yritykselle voidaan asettaa velvollisuus soveltaa määrättyä korkeinta tai matalinta hintaa. Lain esitöiden mukaan vähittäishintasäätely ei saa johtaa hintaruuviin ja HMV-yritykselle asetettavien vähittäis- ja tukkuhintasäätelyiden on oltava yhteensopivia. Tällä hetkellä Ruotsissa ei säännellä vähittäishintoja.

PTS:n hinnoitteluvalvonta keskittyy pääasiassa HMV-yritysten tämänhetkisiin hintoihin. PTS:llä on kuitenkin toimivalta tutkia takautuvasti myös HMV-yritysten aiempaa hinnoittelua ja ottaa siihen tarvittaessa kantaa.

2.2 Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet tukkumarkkinoilla

Kansallisen lainsäädännön mukaan (LEK 8:5) PTS:n tulee analysoida ennakkosäätelyn alaiset telemarkkinat säännöllisesti. PTS:llä on toimivalta valita kullekin säännellylle markkinalle se laissa mainittu hinnoittelun arviointimenetelmä, joka parhaiten soveltuu havaittujen kilpailuongelmien poistamiseen. Hinnoitteluelvoitteet asetetaan HMV-päätöksellä.

Ruotsissa suurimmalla osalla säänneltyjä markkinoita on vain yksi HMV-yritys, TeliaSonera Ab, joten hintasäätely kohdistuu pääasiassa vain yhteen yritykseen. Sekä kiinteiden verkkojen että matkaviestinverkkojen laskevan liikenteen markkinoilla hintasäätely kohdistuu kaikkiin verkkoyrityksiin. Maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen markkinoilla on yksi HMV-yritys, Teracom Ab.

PTS:llä on toimivalta määritellä valitun hinnoitteluelvoitteen tarkempi sisältö. Määritellään hinnoitteluelvoitteen sisältöä PTS arvioi, millainen vaikutus velvoitteella on säännelyihin markkinoihin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa PTS ottaa huomioon muun muassa loppukäyttäjien tarpeen saada edullisia palveluita sekä tarpeen edistää palvelu- ja infrastruktuurikilpailua. PTS:n soveltamiskäytännössä kustannussuuntautunut hinnoittelu on tarkoittanut joko LRIC-malliin tai historiallisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua. PTS:n käyttämiä muita hinnoitteluelvoitteita ovat ns. oikeudenmukaisen ja kohtuullisen hinnoittelun velvoite sekä marginaalikustannuksiin perustuva hinnoitteluelvoite.

PTS:n asettamat hinnoitteluelvoitteet vaihtelevat samalla säännellyllä markkinalla sekä tuote- että yrityskohtaisesti. Kiinteän verkon laskevan liikenteen markkinoilla LRIC-malliin perustuva hinnoitteluelvoite on asetettu vain TeliaSoneralle ja pienemmille HMV-yrityksille on asetettu oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua koskeva velvoite. Kiinteän verkon nousevan liikenteen markkinoilla hinnoitteluelvoitteet on eriytetty tuotekohtaisesti siten, että nouseva liikenne tulee hinnoitella LRIC-mallin mukaisesti, mutta yhteenliittämisen (*operatörsaccess*) kustannukset määritellään historiallisten kirjanpitoarvojen perusteella. Kiinteiden yhteyksien markkinoilla hinnoitteluelvoite koskee vain niitä tuotteita, joita TeliaSonera tarjoaa kilpaileville teleyrityksille, mutta joita TeliaSonera ei käytä omassa toiminnassaan.

PTS:n HMV-päätöksiin sisältyy laaja valittujen velvoitteiden ja sääntelymenetelmien vaikutusten arviointi. Arvioinnin tarkoituksena on varmistaa, että asetetut velvoitteet ovat sopivia havaittujen kilpailuongelmien poistamiseen, mutta lisäksi oikeasuhtaisia eivätkä rajoita HMV-yrityksen toimintavapauksia enempää kuin on tarpeellista. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, miten velvoitteiden asettaminen vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin, investointeihin sekä kuluttajille ja yhteiskunnalle tuleviin hyötyihin.

Säännelty markkina/tuote		HMV-yritys	Hintasääntelymenetelmä
M1	Pääsy kiinteään televerkkoon tukkutuote	TeliaSonera	Marginaalikustannukset
M2	kiinteän verkon nouseva liikenne a) yhteenliittäminen b) nouseva liikenne	TeliaSonera	a) historialliset kustannukset b) LRIC hybridimalli
M3	kiinteän verkon laskeva liikenne	TeliaSonera	LRIC hybridimalli
		Muut operaattorit	oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu
M4	Tilaaajayhteys	TeliaSonera	LRIC hybridimalli
M5	Tukkutason laajakaistayhteys	TeliaSonera	LRIC hybridimalli
M6	Kiinteät yhteydet	TeliaSonera	Historialliset kustannukset
M7	Matkaviestinverkon laskeva liikenne	Kaikki HMV-operaattorit	LRIC
M13	TV- ja radiolähetyspalvelut	Teracom	Historialliset kustannukset

Taulukko 1. Voimassa olevat hinnoitteluvaihtoehdot, Ruotsi

2.2.1 LRIC- hinnoittelumallit

LRIC-mallin tarkoituksena on määrittää ne pitkän aikavälin lisäkustannukset, joita tehokkaasti toimivalle yritykselle aiheutuisi säännelyn tuotteen tai palvelun tuottamisesta. Kustannukset lasketaan verkkoelementtien jälleenhankintahinnasta eikä laskelman perusteena käytetä HMV-operaattorille todellisuudessa aiheutuneita historiallisia kustannuksia. Tällöin säännellyt hinnat asettuvat samalle tasolle kuin kilpailluilla markkinoilla, eli vastaavat modernia tekniikkaa käyttävän kilpailevan operaattorin hinnoittelua. HMV-päätöksissä PTS on katsonut, että LRIC-menetelmän avulla voidaan parhaiten turvata käyttäjien edut sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. PTS:n mukaan eteenpäin suuntautuva jälleenhankintahintoihin pohjautuva hinnoittelumalli soveltuu markkinoille, joilla halutaan varmistaa neutraali valintatilanne palveluiden tarjoamiseksi joko HMV-yrityksen säänneltyjen tukkutuotteiden avulla tai rakentamalla omaa kilpailevaa infrastruktuuria. Erityisesti niillä markkinoilla, joilla vanhoja verkkoja päivitetään ja joilla investoidaan kilpaileviin verkkoihin, on kansantalouden kokonaistehokkuuden kannalta tärkeää, että sovellettava hintasääntelymalli kannustaa oikealla tavalla jo olemassa olevien verkkojen käyttämiseen ja uusien verkkoinvestointien tekemiseen.²³

PTS:n LRIC-määräyksen 2011 mukaan LRIC-mallin tulee perustua nykyaikaista tekniikkaa käyttävän tehokkaan yrityksen pitkän aikavälin erilliskustannuksiin ja mallin pitää kattaa tehokkaalle toimijalle kilpailluissa olosuhteissa aiheutuvat yhteiskustannukset. PTS on kuitenkin matkaviestinverkkojen laskevaa liikennettä koskevissa HMV-päätöksissä todennut, ettei ole laillista estettä muuttaa LRIC-mallia kattamaan vain erilliskustannukset. PTS:ltä saadun tiedon mukaan LRIC-määräystä on tarkoitus muuttaa niin, että myös komission suositteleman pure LRIC-mallin käyttö olisi jatkossa mahdollista.

PTS:n kiinteässä verkossa soveltama LRIC-malli on ns. hybridimalli, joka perustuu kahden eri laskelmaan. Hybridimallissa kustannukset lasketaan sekä TeliaSoneran olemassa olevan verkon että teoreettisen tehokkaan toimijan verkon perusteella. Hybridimalli sisältää myös osuuden tehokkaan toimijan yhteisistä kustannuksista ja kohtuullisen tuoton pääomalle. Kohtuullinen tuotto määritellään WACC-mallin avulla. Vuodesta 2013 lähtien kiinteän verkon laskevan liikenteen kustannukset tullaan määrittämään komission suosituksen mukaisesti pure LRIC –mallin perusteella. Kiinteän verkon laskevan liikenteen hinnoittelussa on käytössä siirtymäkausi, jonka aikana hinnat määräytyvät uuden ja van-

²³ Esim. PTS:n päätös 24.5.2010, Dnro 07-11741/23, kohta 9.5.1.

han LRIC-mallin yhdistelmänä siten, että hinnat saavuttavat pure LRIC –mallin mukaisen tason vuoden 2014 aikana.

PTS päivittää kiinteän verkon LRIC-mallia säännöllisesti ja on ilmoittanut uudistavansa kiinteän verkon LRIC-mallia vuoden 2012 aikana. Tällä hetkellä sovellettava malli on voimassa 26.5.2011 alkaen ja sen sisältö on kuvattu seuraavissa PTS:n julkaisemissa asiakirjoissa:

- Dokumentation av hybridmodell v8.1, 26.5.2011 (Dnro 10-420/2.1.2)
- Fastställande av kalkylröntan för det fasta nätet, 2.2.2011 (Dnro 10-420/2.1.2)
- LRIC prismetod för grossistprodukter – rev g, 26.5.2011 (Dnro 10-420)

LRIC-mallia sovelletaan myös matkaviestinverkkojen laskevan liikenteen hinnoitteluun. Heinäkuusta 2011 asti LRIC-mallia on sovellettu kaikkiin matkaviestinverkon HMV-operaattoreihin.²⁴ Aikaisemmin pienemmillä operaattoreilla oli velvollisuus hinnoitella laskeva liikenne oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti.

Heinäkuussa 2011 käyttöön otettu uudistettu matkaviestinverkon LRIC-malli perustuu teoreettisen tehokkaan operaattorin nykykustannuksiin. Aiempi LRIC-malli perustui teleyrityskohtaisiin laskelmiin. Siirtyminen uuteen LRIC-malliin tapahtuu vaiheittain siten, että 1.7.2011 kustannukset määritellään puoliksi uuden ja vanhan mallin avulla ja kokonaan uuden mallin mukaiseen hinnoitteluun siirrytään 1.7.2012. Uuden LRIC-mallin avulla määritetään sekä pitkän aikavälin keskimääräiset kustannukset sisältäen osuuden yhteisistä kustannuksista että laskevan liikenteen tuottamisesta aiheutuvat lisäkustannukset (ns. pure LRIC). Malliin sisältyvä kohtuullinen tuotto pääomalle määritetään WACC-mallin avulla. Tällä hetkellä säännelty hinta sisältää osuuden yhteisistä kustannuksista, mutta PTS on ilmoittanut jatkossa siirtyvänsä komission suosituksen mukaiseen pure LRIC -hinnoitteluun.

Tällä hetkellä matkaviestintäverkossa sovellettava LRIC-malli on voimassa 1.7.2011 alkaen ja sen sisältö on kuvattu seuraavissa PTS:n julkaisemissa asiakirjoissa:

- Ny LRIC-modell för mobilnät, Dokumentation för slutlig kalkylmodell, 16.5.2011, Analysys Masonin raportti
- Prismetod för samtalssterminering i mobilnät, 21.6.2011 (Dnro 10-8320/2.1.2)

PTS päivittää matkaviestinverkon LRIC-mallin volyyymi- ja muut muuttuvat tiedot vuosittain. Lisäksi tarkempi mallien päivittäminen tehdään vähintään kolmen vuoden välein.

PTS julkaisee vuosittain LRIC-mallien avulla lasketut säänneltyjen tuotteiden kustannukset. Tuotenimikkeitä, joiden kustannukset julkaistaan on yli sata. PTS ei aseta HMV-yritysten hintoja, vaan vastuu hinnoittelusta on HMV-yrityksellä. HMV-yrityksen tulee hintoja asettaessaan noudattaa PTS:n hinnoittelumalleja²⁵ ja perustaa hinnat LRIC-mallin mukaisiin kustannuksiin. Hinnoittelumalli antaa HMV-yritykselle liikkumavaraa yksittäisten tuotteiden hinnoittelussa siten, että säännellyn tuotteen keskimääräisen hinnan tulee vastata tuotteen LRIC-mallin mukaisia kustannuksia. Kilpailevien teleyritysten on ollut joissakin tilanteissa vaikea selvittää, vastaako TeliaSoneran hinnoittelu hinnoitteluohjeen mukaisesti LRIC-mallin mukaisia kustannuksia. PTS:n kehotuksesta TeliaSonera on marraskuussa 2011 julkaisut oman selvityksensä²⁶ siitä, miten yhtiön säänneltyjen valokui-

....

²⁴ Hintasääntelyn alaiset matkaviestinyritykset (per tammikuu 2012): Hi3G, Lycamobile, Net1, TDC, Tele2, Telenor, Telia Sonera, Ventelo

²⁵ LRIC prismetod för grossistprodukter – rev g, 26.5.2011 (Dnro 10-420) ja Prismetod för samtalssterminering i mobilnät, 21.6.2011 (Dnro 10-8320/2.1.2)

²⁶ Redogörelse av hur Skanovas prislister för tillträde till fiber uppfyller kostnadsresultaten från hybridmodellen med beaktande av prismetoden. Selvitys on saatavilla

tuyhteyksien hinnoittelu vastaa LRIC-mallin kustannuksia ja hinnoitteluohjetta. Sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon yhdysliikenteen hinnoittelussa on menossa siirtymävaihe, jossa otetaan käyttöön uusi LRIC-malli. PTS on julkaissut siirtymäkautta koskevat hintasuositukset sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon säännellyille yhdysliikennemaksuille. PTS tarkastaa säännöllisesti, että HVM-yritysten hinnoittelu perustuu LRIC-mallin mukaisiin kustannuksiin.

2.2.2 Historiallisiin kustannuksiin perustuvat hinnoittelumallit

Historiallisiin kustannuksiin perustuva hinnoittelumalli on käytössä kiinteän verkon yhteenliittämisessä (ns. operatorsaccess-tuote) sekä kiinteiden yhteyksien ja maanpäällisten televisio- ja radioverkkojen sääntelyssä. Malli pohjautuu HVM-yrityksen kirjanpidon kustannuksiin. Malliin sisältyvä kohtuullinen tuotto pääomalle määritetään WACC-mallin avulla. Myös pääoma, jolle tuotto lasketaan, määritellään historiallisten kirjanpidon kustannusten perustella.

PTS on katsonut, että historiallisiin kustannuksiin perustuva malli luo HVM-yritykselle vain heikkoja kannusteita tehostaa toimintaansa ja vähentää kustannuksia, sillä kustannusten väheneminen johtaa vastaavasti säännellyn hinnan alenemiseen. Lisäksi jälleenhankintahinnan sijasta historiallisiin hankintahintoihin perustuva malli voi antaa kansantalouden kokonaistehokkuuden kannalta vääriä signaaleja jo olemassa olevien verkkojen käyttöön tai uusien verkkoinvestointien tekemiseen. Toisaalta historiallisiin kustannuksiin perustuva malli estää HVM-yritystä ylihinnoittelemasta tuotteita tai palveluita, mutta takaa samalla yritykselle korvauksen kaikista palvelun tuottamisen aiheuttamista kustannuksista ja investoinneista.

PTS:n mukaan historiallisiin kustannuksiin pohjautuva hintasääntely soveltuu niille tuotteille, joille ei ole olemassa LRIC-laskentamallia. Televisio- ja radioverkkojen markkinoilla PTS on katsonut historiallisiin kustannuksiin pohjautuvan hintasääntelyn perustelluksi, koska kilpailevien verkkojen rakentaminen ei tällä markkinalla ole todennäköistä ja koska historiallisiin kustannuksiin pohjautuvan sääntelyn avulla voidaan estää ylihinnan periminen säännellystä tuotteesta.

PTS ei vahvista etukäteen historiallisten kustannusten perusteella määräytyviä hintoja, vaan HVM-yritys hinnoittelee itse tuotteensa asetetun velvoitteen mukaisesti.

2.2.3 Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu

Oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua sovelletaan kiinteän televerkon laskevan liikenteen markkinoilla muihin HVM-yrityksiin kuin TeliaSoneraan. Ennen vuotta 2011 oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu on ollut käytössä myös matkaviestinverkon laskevan liikenteen hinnoittelussa pienemmillä HVM-operaattoreilla. PTS on perustellut oikeudenmukaisen ja kohtuullisen hinnoitteluvuorituksen asettamista pienemmille HVM-operaattoreille suhteellisuusarvioinnilla. Oikeudenmukaisen ja kohtuullisen hinnoittelun avulla päästään samaan lopputulokseen kuin LRIC-mallia soveltamalla, mutta ilman LRIC-mallin yritys kohtaisten laskelmien vaatimia merkittäviä panostuksia.

Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu vastaa LEK 4 luvun 11 §:n mukaista muuta hinnoittelua. Sillä ei ole suoraa sidosta yrityksen kustannuksiin, mutta lain esitöiden mukaan hinnoittelu ei saa alittaa yrityksen kustannuksia. PTS:n antamien kiinteän verkon laskevaa liikennettä koskevien HVM-päätösten²⁷ mukaan oikeudenmukaisella ja kohtuullisella hinnoittelulla tarkoitetaan hintaa, joka saa olla enintään TeliaSoneralle kiinteän

osoitteessa

<https://www.skanova.se/skcons/groups/public/documents/webdocument/ts015308.pdf>

²⁷ PTS:n päätökset 4.11.2009, Dnrot 09-9039 – 09-9063

verkon LRIC-mallin perusteella määräytyvän hinnan suuruinen. Lisäksi hinnoittelun tulee olla vastavuoroista. Tukholman kamarioikeus on arvioinut oikeudenmukaista ja kohtuullista hinnoittelua matkaviestinverkkojen laskevaa liikennettä koskevassa päätöksessään.²⁸ Kamarioikeuden mukaan ei ole estettä määrittää oikeudenmukaista ja kohtuullista hintaa siten, että teleyritys saa korvauksen kustannuksilleen ja kohtuullisen tuoton pääomalle samojen periaatteiden mukaisesti kuin LRIC-mallissa. Mallia, jossa joidenkin operaattoreiden kustannuksia arvioitaisiin eri periaatteiden mukaisesti kuin LRIC-mallissa, ei voitaisi pitää oikeudenmukaisena ja kohtuullisena. Oikeudenmukaisessa ja kohtuullisessa hinnoittelussa lähtökohtana on verrata hinnoittelua muiden laskevan liikenteen markkinoiden hinnoitteluun.

PTS ei vahvista oikeudenmukaista ja kohtuullista hintaa etukäteen, vaan HMV-yritys hinnoittelee itse tuotteensa asetetun velvoitteen mukaisesti. PTS on julkaissut kiinteän verkon laskevalle liikenteelle LRIC-mallin kustannuksiin pohjautuvan hintasuosituksen, joka käytännössä määrittää korkeimman sallitun hintatason myös oikeudenmukaiselle ja kohtuulliselle hinnalle.

2.2.4 Marginaalikustannuksiin perustuva hinnoittelu

PTS on asettanut marginaalikustannuksiin perustuvan hinnoitteluelvoitteen TeliaSoneralle kiinteään televerkkoon pääsyn markkinalla (M1).²⁹ Hinnoitteluelvoite koskee operaattoreille tarjottavaa tukku tuotetta, jonka avulla kilpaileva operaattori voi tarjota kiinteän verkon liittymiä vähittäisasiakkaille. Säännelty tukku tuote vastaa kiinteän liittymän jälleenmyyntiä. Marginaalihinnoittelun tarkoituksena on estää hintaruuvien käyttö ja ristiinsubventio. PTS on todennut, että kustannusvastaava hinnoittelu voi johtaa siihen, ettei tukku- ja vähittäistuotteen välinen hintamarginaali ole riittävän suuri turvaamaan kilpailevien operaattoreiden toimintamahdollisuuksia.

Asetetun velvoitteen mukaan TeliaSoneran kiinteästä liittymästä perimä tukkuhinta saa vastata enintään vertailukelpoisen loppuasiakastuotteen hintaa vähennettynä määrättyllä marginaalilla. Vertailukelpoisena loppuasiakastuotteena PTS on pitänyt palvelupakettia, joka sisältää kiinteän liittymän, matkaviestinliittymän sekä televisiopalveluita.³⁰ Marginaalin tulee olla sen suuruinen, että kilpailevat operaattorit pystyvät tukku tuotteen avulla kilpailemaan vähittäismarkkinoilla. Marginaalia määriteltäessä otetaan huomioon ne kustannukset, jotka TeliaSonera välttää tarjotessaan liittymä tuotetta tukkuasiakkaille verrattuna niihin kustannuksiin, joita sille aiheutuisi vähittäistuotteiden myynnistä. Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi vähittäismyynti-, markkinointi-, asiakaspalvelu- ja laskutuskustannukset. Myös tukku tuotteen myynnistä aiheutuvat kustannukset otetaan arvioinnissa huomioon. Marginaalikustannukset määritellään mahdollisimman pitkälle samojen periaatteiden mukaan kuin LRIC-mallissa.

HMV-yritys on itse vastuussa siitä, että sen hinnat ovat asetetun hinnoitteluelvoitteen mukaiset. Valvontansa yhteydessä PTS on todennut, ettei TeliaSoneran hinnoittelu ole jättänyt kilpailijoille riittävää marginaalia ja on velvoittanut PTS:n alentamaan hintojaan. Käytännössä PTS on määritellyt marginaalihinnoittelun piirissä oleville tuotteille suurimman sallitun hinnan kruunuissa. Vuonna 2010 annetun päätöksen mukaan tukku tuotteen hinta saa olla enintään 98 tai 102 kruunua riippuen liittymän palvelutasosta.³¹

Vuoteen 2010 asti myös laajakaistatukku tuotteen (M5) markkinoilla sovellettiin marginaalikustannuksiin perustuvaa hinnoittelua. Tätä hinnoittelun valvontamallia oli kuitenkin vaikea soveltaa tukku tuotteeeseen, jonka avulla voidaan toteuttaa lukuisia keskenään

²⁸ Kammarrätten i Stockholm 12.6.2009, dnrot 5481-08 ja 5482-08

²⁹ PTS:n päätös 4.11.2009, Dnrot 09-9035, 09-9036, 09-9037 ja 09-9038

³⁰ PTS:n päätös 28.4.2010, Dnro 10-354

³¹ Ibid.

hyvin erilaisia loppuasiakastuotteita. Menetelmä ei myöskään ole läpinäkyvä, koska las-kentamalli perustuu HMV-yrityksen loppuasiakasmarkkinoita koskeviin liikesalaisuustie-toihin. Tämän vuoksi PTS on vaihtanut laajakaistatukku tuotteen hinnoittelun valvonta-menetelmäksi LRIC-malliin perustuvan kustannussuuntautuneen hinnoittelun.³²

3. Saksa

3.1 Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset

Saksassa telemarkkinoiden sääntelystä on säädetty televiestintää koskevassa laissa, *Telekommunikationsgesetz* (TKG), joka on tullut voimaan 26.6.2004. Lain tarkoituksena on muun muassa turvata oikeudenmukaiset kilpailumahdollisuudet, edistää kestäväää palve-lu- ja verkkokilpailua sekä tehokkaita infrastruktuuri-investointeja. Toimivaltainen kan-sallinen sääntelyviranomaisena on liittovaltion verkkotoimialojen sääntelystä vastaava virasto, *Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* (BNetzA). BNetzA vastaa paitsi telemarkkinoiden, myös sähkö-, kaasu-, posti- ja rautatiemarkkinoiden sääntelystä.

HMV-yritysten hinnoittelun valvontaa koskevat säännökset ovat TKG 3 luvussa. Lain mu-kaan hintasääntelyn tarkoituksena on estää HMV-yritysten kilpailua rajoittava hinnoittelu. Sääntelyviranomaisen on huolehdittava siitä, että sovellettavat hintasääntelyvelvoitteet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, ja että velvoitteet ovat oikeassa suhteessa lain tavoitteisiin nähden.

TKG 28 §:n mukaan HMV-yrityksen hinnoittelua pidetään kilpailua rajoittavana, jos ase-tetut hinnat perustuvat ainoastaan yrityksen markkinavoimaan, merkittävästi estävät muiden yritysten kilpailumahdollisuuksia tai suosivat joitakin käyttäjiä. Kilpailua rajoitta-vana hinnoitteluna pidetään erityisesti hintaa, joka ei kata sen tuottamisesta aiheutuvia pitkän aikavälin muuttuvia kustannuksia sekä kohtuullista tuottoa. TKG 28 §:n nojalla myös hintaruuvi sekä perusteeton tuotteiden paketointi on kielletty.

Tukku tuotteiden hintasääntely on TKG:n mukaan lähtökohtaisesti ennakollista (*ex ante*). Ennakkosääntely tarkoittaa, että HMV-yrityksen on haettava säänneltyjen tuotteiden hin-noilleen sääntelyviranomaisen hyväksyntä ennen hintojen käyttöönottoa. Hintojen en-nakkosääntely voi perustua joko palvelun tehokkaasta tuottamisesta aiheutuviin kustan-nuksiin tai hintaindeksiin sidottuun hintakattoon (*price cap*). Sääntelyviranomaisena voi ottaa huomioon myös kilpailluilta markkinoilta saatavilla olevat vertailutiedot. Viranomai-sen ei tarvitse määrittellä kustannuksia HMV-yrityksen käyttämän kustannuslaskentamal-lin avulla, vaan viranomaisella on toimivalta soveltaa haluamiaan muita malleja. HMV-yrityksen on toimitettava viranomaiselle tämän tarvitsemat ja laissa erikseen määritellyt kustannustiedot vuosittain ja aina pyydettyä. Ennakkosääntelyä sovelletaan vähittäis-hintoihin vain, jos kyseisten markkinoiden ei odoteta kehittyvän kohti kilpailua.

TKG 31 §:n mukaan tehokkaan toiminnan kustannukset määrittellään palvelun tuottami-sen pitkän aikavälin lisäkustannuksina (LRIC), jotka sisältävät osuuden volyyymista riip-pumattomista yhteiskustannuksista sekä kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle. Kohtuullista tuottoa arvioitaessa viranomaisen on otettava huomioon HMV-yrityksen pää-omarakenne, kansallisten ja kansainvälisten pääomamarkkinoiden tilanne, oman pää-oman riski sekä taloustilanteen vakaus pitkällä aikavälillä.

BNetzA voi TKG 34 §:n mukaan asettaa ennakkohinnan myös ns. *price cap* –menetelmän avulla. Mallissa säänneltyjen tuotteiden muodostaman hintakorin hintataso nousee tai laskee määrätyssä suhteessa yleisen hintaindeksin kehitykseen ja HMV-yritykselle ase-

³² PTS:n päätös 24.5.2010, Dnro 07-11741/23

tettuun tehostamistavoitteeseen nähden. BNetzA määrittää hintakoriin kuuluvat tuotteet siten, että samaan koriin kuuluvien tuotteiden kilpailutilanne on samankaltainen. Hintakorin hintojen lähtötason tulisi perustua kyseisten tuotteiden säänneltyyn hintaan. Hintakorin hinnan muutosta arvioitaessa sääntelyviranomaisen ottaa huomioon yleisen hintaindeksin muutoksen, HMV-yrityksen odotetun toiminnan tehostumisen sekä muut tekijät, joiden avulla voidaan estää HMV-aseman väärinkäyttö.

Ennakkosääntely voi koskea myös tukku tuotteiden jälleenmyyntihintoja. TKG 30(5) §:n mukaan tukku tuotteet, joita HMV-operaattori tarjoaa jälleenmyyntiä varten muille teleyrityksille, on hinnoiteltava vähittäishintoihin perustuen (*retail minus*). Vähittäishintoihin perustuvan tukkuhinnan tulee mahdollistaa kilpaileville teleyrityksille kohtuullinen tuotto pääomalle ja hinnan tulee vastata tehokkaan toiminnan kustannuksia.

Jälkikäteistä (*ex post*) hintasääntelyä voidaan soveltaa, jos HMV-operaattorilla on HMV-asema ainoastaan säännellyn tuotteen tukkumarkkinoilla ja jos jälkikäteinen hinnoittelun valvonta riittää lain tavoitteiden saavuttamiseen. Jälkikäteistä hintasääntelyä sovelletaan myös HMV-yrityksen tarjoamiin tukku tuotteisiin, joita ei ole säännelty TKG 22 §:n mukaisesti sekä niihin teleyrityksiin, joilla ei ole HMV-asemaa, mutta jotka hallitsevat käyttäjän yhteyttä televerkkoon. Jälkikäteinen hintasääntely soveltuu myös niihin HMV-yrityksen vähittäistuotteisiin, joihin ei sovelleta ennakkosääntelyä.

Jälkikäteisestä hinnoittelusääntelyä koskevan TKG 38 §:n mukaan jälkikäteisen sääntelyn piiriin kuuluvat hinnat tulee ilmoittaa sääntelyviranomaiselle kaksi kuukautta ennen niiden voimaan tuloa. Myös kaikki kahdenvälisesti sovitut hinnat tulee ilmoittaa sääntelyviranomaiselle välittömästi hintoja koskevan sopimuksen solmimisen jälkeen. BNetzA:lla on mahdollisuus kieltää hintojen soveltaminen, jos ne ovat selvästi kilpailua rajoittavia. BNetzA:lla on lisäksi toimivalta julistaa hinnat pätemättömiksi sekä määrätä lainmukaisesta hintatasosta. Sääntelyviranomaisella on toimivalta tutkia sovellettavien hintojen lainmukaisuutta ilmoitusmenettelyn lisäksi koska tahansa jälkikäteen.

Saksassa hintasääntely keskittyy voimassa olevien ja tulevien hintojen valvontaan, mutta lainsäädäntö ei estä hintojen tutkimista myös takautuvasti.

TKG:n uudistus on vireillä. Telemarkkinoista vastaava talous- ja teknologiaministeriö on julkaissut luonnoksen uudeksi lainsäädännöksi maaliskuussa 2011 ja sen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2012 aikana. Ehdotettu uudistus on tuomassa BNetzA:lle laajemmat toimivaltuudet käyttää hinnoittelun valvonnassa myös muita kuin laissa nimenomaisesti mainittuja sääntelymenetelmiä. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan hintasääntelyssä tulisi jatkossa huomioida uuden sukupolven verkkojen mahdollinen korkeampi riskitaso.

3.2 Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet tukkumarkkinoilla

BNetzA:lla on toimivalta valita kullekin säännellylle markkinalle se laissa määritelty hinnoittelumenetelmä, joka parhaiten soveltuu havaittujen kilpailuongelmien poistamiseen. Hinnoitteluelvoitteet asetetaan HMV-päätöksellä. Kuten edellä on todettu, Saksassa hinnoitteluelvoitteet ja niiden sisältö on määrätty suoraan lainsäädännössä, ja sääntelyviranomaisella on vain vähän itsenäistä harkintavaltaa velvoitteiden sisällön määrittelyssä.

Sääntelyviranomaisella on toimivalta määrittää ne tarkemmat menetelmät, joiden mukaisesti TKG:ssä määritellyt kustannukset tai hintakatot määritetään. BNetzA on julkaissut LRIC-metodiin perustuvat analyyttiset kustannusmallit (*Analytisches Kostenmodell*) erikseen tilaajayhteysverkolle, laajakaistaverkolle, kiinteän verkon yhteenliittämiselle ja matkaviestinverkolle. Lisäksi on erillinen malli, jonka avulla kohdistetaan ylätasoa yhteisiä kustannuksia (*Branchenprozessmodell*). BNetzA on julkaissut myös ohjeet hintaruuvien arvi-

oinnissa käyttämistään periaatteista³³, kielletystä sitomisesta³⁴ sekä hintasääntelyn yhdenmukaisuudesta³⁵.

Saksassa suurimmalla osalla säännellyistä markkinoista on vain yksi HMV-yritys, entinen monopoliyritys Deutsche Telecom AG (DT). Laskevan liikenteen markkinoilla HMV-asema on myös muilla verkkoyrityksillä. Televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla sääntely kohdistuu paikallisiin lähetysverkkoyrityksiin.

BNetzA:lla on lain mukainen velvollisuus arvioida asettamia hintasääntelyvelvoitteita kokonaisuutena ja varmistaa, että velvoitteet muodostavat yhdenmukaisen kokonaisuuden. Tässä arvioinnissa BNetzA ottaa huomioon paitsi tukku- ja vähittäishintojen keskinäisen suhteen, myös eri säänneltyjen tukkuotteiden väliin jäävän marginaalin. Kokonaisarvioinnin tarkoituksena on varmistaa, että sääntely turvaa kaikille teleyrityksille mahdollisuuden toimia markkinoilla tehokkaasti, edistää tehokkaita investointeja ja turvaa kilpailuedellytykset. BNetzA:n näkemyksen mukaan nämä tavoitteet saavutetaan parhaiten, kun säännellyt hinnat vastaavat tehokkaan toimijan kustannuksia ja kilpailujen markkinoiden hintatasoa.

Sääntely markkina/tuote		HMV-yritys	Hintasääntelymenetelmä
M1	Pääsy kiinteään televerkkoon tukkuotuote	DT	Ex post
M2	kiinteän verkon nouseva liikenne	DT	Ex ante LRIC
M3	kiinteän verkon laskeva liikenne	DT	Ex ante LRIC
		muut	Ex post
M4	Tilaajayhteys a) kupariyhteys b) valokuituyhteys	DT	a) Ex ante LRIC b) Ex post
M5	Tukkutason laajakaistayhteys	DT	Ex post
M6	Kiinteät yhteydet	DT	Ex post
M7	Matkaviestinverkon laskeva liikenne	DT, Vodafone, Telefonica, E-Plus	Ex ante LRIC
		muut	Ex post
M18	TV- ja radiolähetyspalvelut	Useita yrityksiä ³⁶	Ex post

Taulukko 2. Voimassa olevat hinnoitteluelvoitteet, Saksa

³³ Hinweise zu Preis-Kosten-Scheren i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG (Amtsblatt 22/2007, Mitteilung 940)

³⁴ Hinweise zu sachlich ungerechtfertigter Bündelung i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG (Amtsblatt 15/2005, Mitteilung 196)

³⁵ Hinweise zur konsistenten Entgeltregulierung i.S.d. § 27 Abs. 2 TKG (Amtsblatt 21/2009, Mitteilung 548)

³⁶ Kaapeliverkkoyritykset Kabel Baden-Württemberg, Kabel Deutschland, Ish NRW ja Iesy Hessen sekä FM-radilähetyspalveluita tarjoava yritys T-Systems Business Services

3.2.1 LRIC-kustannusmallit

TKG 31(2) §:n mukaan kustannussuuntautuneen hinnan määrittelyssä on otettava huomioon liikennemääristä riippumattomat yhteiset kustannukset. BNetZA:n käyttämät LRIC-mallit sisältävät yhteiskustannukset lain edellyttämällä tavalla.

BNetZA mallintaa tilaajayhteysverkon, laajakaistaverkon, kiinteän yhtenliittämisen sekä matkaviestinverkon LRIC-kustannukset hypoteettisen, tehokkaan ja nykyaikaisen verkon pitkäaikaisten keskimääräisten lisäkustannusten perusteella. Yleiskustannukset lasketaan erillisen Branchenprozessmodelin avulla, joka perustuu koko toimialan olemassa olevan yleiskustannusrakenteen mallinnukseen. BNetZA:n käyttämät mallit on luonut Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK). BNetZA:n mukaan nykykustannuksiin perustuva hintasääntely edistää investointeja moderneihin verkoihin. Liian alhaiset säännellyt hinnat heikentäisivät jo tehtyjen investointien arvoa ja estäisivät uudet investoinnit, mikä olisi vastoin sääntelyn tarkoitusta. BNetZA korostaa myös hinnoittelun vakautta ja ennustettavuutta.

Tilaajaverkon LRIC-malli on kehitetty vuosina 1997 - 1998 ja uudistettu vuonna 2000. Mallinnettavan hypoteettisen tilaajayhteysverkon rakenne perustuu DT:n olemassa oleviin keskittimiin (ns. *scorched node* -metodi). BNetZA vahvistaa mallin mukaan määräytyvät hinnat määrääjäksi etukäteen. Tilaajayhteyshinnat on viimeksi vahvistettu kesäkuussa 2011 ja hinnat ovat voimassa kesäkuun 2013 loppuun.

Laajakaistaverkon LRIC-mallin uusimmassa versiossa vuodelta 2011 käytetään mallinnettavana nykytekniikkana NGA-tekniikkaa.

Matkaviestinverkon laskevan liikenteen markkinoilla kaikkien neljän verkko-operaattorin kustannukset on vuodesta 2010 alkaen mallinnettu LRIC-mallin avulla. Mallissa otetaan huomioon myös taajuushuutokaupoista operaattoreille aiheutuneet kustannukset. Tällä hetkellä voimassa olevat mobiiliterminointihinnat on vahvistettu vuonna 2010 ja ne ovat voimassa vuoden 2012 loppuun. Matkaviestinverkon LRIC-mallia ollaan kehittämässä komission suosituksen mukaisesti. Vuonna 2011 BNetZA järjesti lausuntokierroksen mallin uudesta versiosta, jossa laskevan liikenteen kustannukset määritetään ilman yleiskustannuksia (ns. *pure LRIC*). Uudella kustannusmallilla on mahdollista määritellä myös yleiskustannukset sisältävät LRIC-kustannukset. *Pure LRIC*-mallin käyttöönotto edellyttää lainmuutosta.

3.2.2 *Price cap* –hintasääntely

TKG 34 §:ää vastaava hintaindeksiin sidottu *price cap* –menetelmä on ollut käytössä kiinteän verkon vähittäismarkkinoilla vuoteen 2006 asti. Tällä hetkellä vastaava malli on käytössä erällä muilla säännellyillä markkinoilla kuten postimarkkinoilla. Sen sijaan telemarkkinoiden säänneltyjen tukkutuotteiden hinnoittelussa menetelmää ei tällä hetkellä käytetä.

3.2.3 *Ex post* –sääntelyyn perustuvat mallit

Jälkikäteinen hinnoittelun valvonta perustuu TKG 38 §:ään. BNetZA on asettanut *ex post* –hinnoitteluelvoitteen muun muassa DT:n valokuitutilaajayhteyksille ja tukkutason laajakaistayhteyksille. Jälkikäteistä hinnoittelun valvontaa sovelletaan myös pienempiin HMV-yrityksiin sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon laskevan liikenteen markkinoilla. *Ex post* –hinnoittelussa BNetZA vertaa perittyä hintaa säännellyn tuotteen tuottamisesta aiheutuviin pitkän aikavälin muuttuviin kustannuksiin, jossa on mukana kohtuullinen tuotto. Jälkikäteinen kustannusten arviointi ei kuitenkaan perustu LRIC-kustannusmalliin, vaan kustannuksia voidaan arvioida myös muulla tavalla. Lisäksi arvioinnissa kiinnitetään huomiota hintaruuviin sekä kiellettyyn paketointiin.

3.2.4 Hintaruuviarvio

Hintaruuvien valvonta on osa BNetzA:n jälkikäteistä hinnoitteluvalvontaa. TKG 28 §:n mukaan kilpailua vääristävänä ja HMV-yrityksiltä kiellettynä hinnoitteluna pidetään muun muassa hintaruuvia. Hintaruuvilla tarkoitetaan pykälän mukaan tilannetta, jossa HMV-operaattorin tukku tuotteesta perimän hinnan ja vastaavan vähittäishinnan välinen marginaali ei ole riittävän suuri, jotta se mahdollistaisi tehokkaalle kilpailijalle kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle.

BNetzA on julkaissut muistion periaatteista, joita se soveltaa hintaruuviarvioissa.³⁷ Hintaruuviarvio ei perustu ennalta määriteltäisiin laskentamalleihin, vaan kyse on aina tapauskohtaisesta arvioinnista. Muistion mukaan HMV-yrityksen hinnoittelun tulee mahdollistaa kilpaileva toiminta koko maassa eikä vain paikallisesti. Lähtökohtana on, että tehokas kilpailija pystyy pitkällä aikavälillä tarjoamaan palveluita vähintään yhtä tehokkaasti kuin HMV-toimija. Arviointi tehdään niin pitkälle kuin mahdollista säänneltyjen tuotteiden hyväksytyjen hintojen perusteella. Arviointi on eteenpäin suuntautuvaa ja se perustuu keskimääräisen asiakkaan ennakoituun kulutuskäyttäytymiseen. Hintaruuviarvio koskee lähtökohtaisesti vain yhtä hintaa ja tuotetta, mutta tapauskohtaisesti voidaan arvioida myös yhdistelmähintoja ja tuotepaketteja. Muistiossa todetaan, että hintaruuviarviointi on hankalaa, jos tuotepakettiin kuuluu sekä säänneltyjä että sääntelemättömiä tukku tuotteita.

4. Iso-Britannia

4.1 Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset

Iso-Britanniassa sähköisen viestinnän markkinoita säätelee *Communications Act 2003* ja kansallisena sääntelyviranomaisena toimii *Office of Communications* (Ofcom). Ofcomin yleisenä velvollisuutena on edistää kansalaisten ja kuluttajien etuja muun muassa kilpailua edistämällä. Lain mukaan Ofcomin tulee noudattaa puitedirektiivin 8 artiklassa asetettuja tavoitteita ja periaatteita. Jos puitedirektiivin ja kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita, tulee puitedirektiivin tavoitteille ja periaatteille antaa etusija.

Communications Act antaa Ofcomille varsin laajan toimivallan määritellä käytettävät hintasääntelymenetelmät ja kustannuslaskentamallit sen mukaan, mitä Ofcom kulloinkin arvioi tarkoituksenmukaiseksi. Lain 88 §:n mukaan Ofcom voi asettaa HMV-yritykselle hinnoitteluun liittyviä velvoitteita, jos Ofcom markkina-analyysin perusteella havaitsee, että HMV-yritys voi soveltaa kohtuuttoman korkeita hintoja tai hintaruuvia. Velvoitteen asettamisen tulee edistää tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta ja tuoda loppukäyttäjille suurin mahdollinen hyöty. Velvoitteita asetettaessa Ofcomin on otettava huomioon HMV-yrityksen tekemät investoinnit.

Lain 7 §:n mukaan Ofcomin tulee tehdä vaikutusarviointi aina, jos sääntelyllä todennäköisesti on merkittävää vaikutusta yrityksiin tai suureen yleisöön tai jos Ofcom merkittävästi muuttaa aiempaa linjaansa. Vaikutusarviointia koskevissa ohjeissaan³⁸ Ofcom on ilmoittanut, että se liittyy vaikutusarvioinnin valtaosaan päätöksistään. Vaikutusarvioinnin yhteydessä Ofcom selvittää eri sääntelyvaihtoehdot ja niiden vaikutukset alan yrityksiin, eri käyttäjäryhmiin sekä markkinoiden kilpailuolosuhteisiin. Arvioinnin yhteydessä kartoitetaan myös eri vaihtoehtojen kustannukset ja hyödyt. Arvioinnin tarkoituksena on valita kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopiva sääntelyvaihtoehto ja vähentää sääntelyn haitallisia sivuvaikutuksia.

³⁷ Hinweise zu Preis-Kosten-Scheren i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG (Amtsblatt 22/2007, Mitteilung 940)

³⁸ Better Policy Making Ofcom's approach to Impact Assessment, 21.5.2005

Lain 47(2) §:n mukaan OFCOM voi asettaa HMV-yritykselle velvollisuuksia tai muuttaa niitä vain jos toimenpide on objektiivisesti perusteltavissa, syrjimätön, läpinäkyvä ja kohtuullisessa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

OFCOM on julkaissut vuonna 2001 hintasääntelyä ja kustannuslaskentaa koskevat ohjeet.³⁹ Ohjeet eivät ole juridisesti sitovat, vaan OFCOM voi tarvittaessa poiketa niistä. Ohjeissa palvelut on jaettu neljään luokkaan: 1) kilpailullisiin palveluihin, 2) uusiin palveluihin, 3) potentiaalisesti kilpailullisiin palveluihin ja 4) ei-kilpailullisiin palveluihin. Luokkiin 1 ja 2 ei kohdisteta hintasääntelyä. Ohjeen mukaan luokkiin 3 ja 4 kuuluvia palveluita säännellään niin sanotun hintakorimallin mukaisesti, missä säänneltyjen tuotteiden hintakorin keskimääräisen hinnan muutoksen tulee vastata asetettua prosenttia (RPI +/-X %). Ohjeissa on lisäksi todettu, että hintaa ei yleensä pidetä kilpailua rajoittavana, jos se vastaa enintään palvelun tuottamisen kokonaiskustannuksia ja vähintään sen tuottamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia. OFCOM käyttää muitakin hintasääntelymenetelmiä kuin ohjeissa mainittua RPI +/-X -mallia.

Ohjeiden uudistaminen on käynnistynyt vuonna 2011 ja OFCOM on järjestänyt julkisen lausuntokierroksen ohjeiden päivittämisestä.⁴⁰ OFCOM on pyytänyt lausuntoja kustannussuuntautuneen hinnoittelun tavoitteista, määrittelystä ja käytännön soveltamisesta. Uudistetun ohjeen odotetaan valmistuvan vuoden 2012 loppuun mennessä.

OFCOMin hinnoitteluvälvonta keskittyy pääasiassa HMV-yritysten tämänhetkisiin ja tuleviin hintoihin. OFCOMilla on kuitenkin toimivalta tutkia takautuvasti myös HMV-yritysten aiempaa hinnoittelua ja ottaa siihen tarvittaessa kantaa joko valituksen perusteella tai oma-aloitteisesti.

4.2 Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluvälvoitteet

Iso-Britanniassa useimmat markkinat ovat maantieteellisesti jakautuneet siten, että *British Telecom* (BT) on HMV-asemassa koko valtakunnassa lukuun ottamatta Hullin aluetta, missä on oma alueellinen HMV-operaattori *Kingston Communications* (KCOM). Laskevan liikenteen markkinoilla on lukuisa määrä muitakin HMV-operaattoreita sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon markkinoilla. Tiukimmat hinnoitteluvälvoitteet on asetettu BT:lle kun taas KCOMin hinnoittelua säännellään yleensä lievemmin. OFCOM on perustellut KCOMin lievempää sääntelyä mm. suhteellisuusperiaatteella, sillä KCOM on selvästi BT:tä pienempi ja sillä on vähäisemmät resurssit. Lisäksi kilpailevat operaattorit eivät ole juurikaan kiinnostuneita tarjoamaan palveluitaan Hullin alueella, eikä säännellyille tukku-tuotteelle ole tämän vuoksi kysyntää.

OFCOM asettaa ja määrittelee hinnoitteluvälvoitteet markkina- ja tarvittaessa tuotekoh- taisesti HMV-päätöksissä. Tukkutason laajakaistayhteyksien markkinoilla OFCOM on eriyttänyt hinnoittelusääntelyä sen perusteella, millainen kilpailutilanne on maantieteelli- sesti. Säännelty markkina on jaettu kolmeen alueeseen keskitinaluekohtaisesti siten, että niillä alueilla, joilla BT on ainoa operaattori (alue 1), on tiukimmat hintasääntelyvälvoit- teet. Hintasääntely on poistettu niiltä keskitinalueilta (alue 3), joilla on BT:n lisäksi vähin- tään kolme muuta teleyritystä sekä alueet, joilla on BT:n lisäksi kaksi muuta teleyritystä ja BT:n markkinaosuus on alle 50 %.⁴¹

³⁹ Guidelines on the Operation of the Network Charge Controls from October, 5.12.2001

⁴⁰ Review of cost orientation and regulatory financial reporting in telecoms, consultation document, 8.11.2011

⁴¹ Ofcom Review of the wholesale broadband access markets, Statement on market defi- nition, market power determinations and remedies, 3.12.2010

Vaikka OFCOMilla on laajat toimivaltuudet hinnoitteluelvoitteiden valinnassa, se käyttää vakiintuneesti vain muutamia hinnoitteluelvoitetta. Näitä ovat hintakatto, kustannussuuntautunut hinnoittelu sekä oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu. Joissakin tapauksissa OFCOM on hyväksynyt HMV-yrityksen antamat vapaaehtoiset sitoumukset tiettyjen tuotteiden hinnoittelusta; tällöin varsinaista hinnoitteluelvoitetta ei ole asetettu tai velvoite on toissijainen sitoumukseen nähden. Hinnoitteluun liittyviä sitoumuksia on voimassa ainakin kiinteiden yhteyksien markkinoilla. OFCOMilta saadun tiedon mukaan HMV-yritykset ovat noudattaneet antamia sitoumuksia.

Säännelty markkina/tuote		HMV-yritys	Hintasääntelymenetelmä
M1	Pääsy kiinteään televerkkoon tukkuotuote	BT	kustannussuuntautuneisuus hintakatto
		KCOM	kustannussuuntautuneisuus
M2	kiinteän verkon nouseva liikenne	BT	kustannussuuntautuneisuus hintakatto
		KCOM	kustannussuuntautuneisuus
M3	kiinteän verkon laskeva liikenne	BT	kustannussuuntautuneisuus hintakatto
		KCOM	kustannussuuntautuneisuus
		Muut	oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu
M4	Tilaaajayhteys	BT	kustannussuuntautuneisuus hintakatto
		KCOM ⁴²	kustannussuuntautuneisuus
M5	Tukkutason laajakaistayhteys a) keskitinalue 1 b) keskitinalue 2 c) keskitinalue 3	BT	a) kustannussuunt. hinta hintakatto b) kustannussuunt. hinta c) ei hintasääntelyä
		KCOM	ei hintasääntelyä
M6	Kiinteät yhteydet	BT	kustannussuuntautuneisuus hintakatto
		KCOM	vapaaehtoinen sitoumus toissijaisesti kustannussuuntautuneisuus
M7	Matkaviestinverkon laskeva liikenne	neljä suurinta ⁴³	Pure LRIC
		Muut	oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu

Taulukko 3. Voimassa olevat hinnoitteluelvoitteet, Iso-Britannia

4.2.1 Hintakatto

Hintakatto (*network charge controls*, NCC) on yksi OFCOMin käyttämistä hintasääntelymenetelmistä. Hintakaton avulla voidaan varmistaa, ettei HMV-yritys peri kohtuuttoman korkeita hintoja. OFCOM käyttää hintakattojen asettamisessa pääsääntöisesti RPI +/-X -mallia.

RPI +/-X -mallin avulla voidaan estää kohtuutonta ylihinnoittelua ja samalla lisätä HMV-yrityksen tehokkuutta. Mallissa säänneltyjen tuotteiden hintataso nousee tai laskee mää-

⁴² KCOMilla on velvollisuus tarjota verkkoon pääsyä, mutta ei varsinaista tilaaajayhteystuotetta

⁴³ Vodafone, O2, Everything Everywhere (BT) ja H3G

rättyssä suhteessa yleisen hintaindeksin kehitykseen nähden. RPI (*retail price index*) on kansallinen inflaatiota kuvaava indeksi. OFCOM määrittelee X-muuttujan erikseen kullekin palvelulle tai palvelukorille sen mukaan, miten kyseisten säänneltyjen hintojen tulisi OFCOMin näkemyksen mukaan kehittyä.

X:n arvon määrittämisessä otetaan huomioon säännellyn palvelun kustannustason muutokset sekä HMV-yritykselle asetettu tehostamistavoite. Kustannustason arviointi perustuu hypoteettisen jatkuvan verkkotoiminnan kustannuksiin, jotka määritetään kokonaan kattajien nykykustannusten perusteella (*Fully Allocated Current Cost Accounting, CCA FAC*). Mallissa käytetään verkon todellisia taloudellisia pitoaikoja ja se perustuu arvioihin sääntelykauden liikennemääristä ja muista vastaavista hinnoitteluun vaikuttavista parametreista. Malliin kuuluva tehostamistavoite määritellään vertailutietojen avulla.

OFCOM asettaa RPI +/-X hintakatot etukäteen määrätulle ajanjaksolle, pääsääntöisesti neljäksi vuodeksi kerrallaan. Näin BT:lle syntyy kannuste tehostaa toimintaansa, koska BT voi pitää itsellään ne voitot, jotka se saavuttaa alentamalla kustannuksiaan asetettua tavoitetasoa enemmän.

4.2.2 Kustannussuuntautunut hinnoittelu

OFCOMin kustannussuuntautunutta hinnoittelua koskevan veloitteen mukaan HMV-yrityksen jokaisen perityn maksun tulee olla kohtuullisella tavalla johdettu palvelun tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista, jotka määritellään eteenpäin suuntautuvan pitkän ajan lisäkustannusmallin mukaisesti. Hinnoittelussa saa olla mukana kohtuullinen yleiskustannuslisä sekä kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle.

OFCOMin vuonna 2001 julkaisemien ohjeiden mukaan kustannussuuntautuneen hinnan tulee olla palvelun tuottamisesta aiheutuvien LRIC-kustannusten ja erilliskustannusten (*stand alone cost, SAC*) välillä. HMV-yrityksellä on vapaus asettaa hintansa näiden kustannustasojen väliin.

Tilaaajayhteysmarkkinoita koskevassa päätöksessä OFCOM on nimenomaisesti todennut, että kustannussuuntautunut hinta tarkoittaa LRIC+ -menetelmän avulla määriteltyjä hintoja. Tässä mallissa säänneltyjen tuotteiden kustannuksina otetaan huomioon myös kohtuullinen osuus yhteisistä kustannuksista. LRIC-malliin sisältyvä kohtuullinen tuotto pääomalle määritellään WACC-mallin avulla.

OFCOM soveltaa LRIC-hinnoittelua myös suurimpien kansallisten matkaviestinoperaattoreiden laskevan liikenteen hinnoitteluun. Aiemmin sovellettu LRIC-malli sisälsi osuuden verkko-operaattorin yleiskustannuksista. Maaliskuussa 2011 OFCOM on muuttanut hintojen määrittelyperustetta ja ryhtynyt soveltamaan matkaviestinmarkkinoilla komission suosituksen mukaista pure LRIC-mallia. OFCOM on asettanut laskevan liikenteen hinnoille vuosittaiset, asteittain laskevat enimmäishinnat siten, että säännelty hintataso tavoittaa pure LRIC-kustannustason vuonna 2015. Pure LRIC-mallin käyttöön ottaminen alentaa laskevan liikenteen hintatasoa merkittävästi. Vuosien 2010/2011 säännelty hinta oli 4.18 penceä ja vuosille 2014/2015 asetettu enimmäishinta on 0,69 penceä.

4.2.3 Oikeudenmukainen ja kohtuullinen hinnoittelu

Sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon laskevan liikenteen markkinoilla on pienemmille HMV-operaattoreille asetettu velvoite hinnoitella laskeva liikenne siten, että hinnat ovat oikeudenmukaiset ja kohtuulliset (*fair and reasonable*). OFCOM on katsonut, että velvoite on oikeassa suhteessa kyseisten yritysten kokoon, liiketoiminnan laajuuteen sekä käytössä oleviin resursseihin nähden. Käytännössä OFCOM on tulkinut veloitteen tarkoittavan sitä, että hintojen on oltava vastaavalla tasolla kuin BT:n hinnat, ellei tästä ole poikkeuksellisia tilanteita perusteltua syytä poiketa. BT:n hintojen katsotaan vas-

taavan tehokkaan toimijan hintoja, koska BT:n laskevan liikenteen hintojen on perustuttava kustannuksiin. Lisäksi hinnoille on asetettu hintakatto.

5. Tanska

5.1 Hinnoittelua koskevat kansalliset säädökset

Tanskassa televiestinnän markkinoita sääntelee laki sähköisistä viestintäverkoista ja palveluista, *Lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (LOV nr 169 af 03/03/2011)*. Laki tuli voimaan 25.5.2011. Kaikki tällä hetkellä voimassa olevat HMV-päätökset ja niissä asetetut hinnoitteluelvoitteet on tehty aikaisemman telelain⁴⁴ perusteella.

Kansallisena sääntelyviranomaisena toimii 1.1.2012 alkaen talouselämästä ja kasvusta vastaavan ministeriön alainen virasto (*Erhvervsstyrelsen*, ERST), jolle on siirretty aiemman televiranomaisen (*IT- og Telestyrelsen*) tehtävät. Uuden telelain mukaan ERST:lla on toimivalta määrätä HMV-yritysten hintasääntelyssä käytettävistä valvontamenetelmistä. ERST myös analysoi markkinat säännöllisesti ja asettaa velvoitteet HMV-yrityksille.

HMV-yrityksille asetettavista hinnoitteluelvoitteista säädetään lain 46 §:ssä. Lain mukaan hinnoitteluelvoite voidaan asettaa, jos HMV-yritys voisi puutteellisesta kilpailusta johtuen periä ylisuuria hintoja tai soveltaa hintaruuvia loppukäyttäjien vahingoksi. Hinnoitteluelvoitetta asetettaessa on otettava huomioon HMV-yrityksen tekemät investoinnit ja sallittava kohtuullinen tuotto relevantille investoidulle pääomalle ottaen huomioon siihen liittyvä riski. Kun arvioidaan uusien verkkoinvestointien riskiä, tulee ottaa huomioon se riskitaso, joka investoinnilla on sitä tehtäessä. Hinnoitteluelvoitteita asetettaessa on varmistettava, että käytetty hinnoitteluelvoite edistää tehokkuutta, luo pysyvää kilpailua ja lisää kuluttajien etua.

Aikaisemmassa lainsäädännössä hintasääntelymenetelmät oli lueteltu tyhjentävästi lain tasolla. Vuonna 2011 kumotun vanhan telelain mukaan tukkumarkkinoilla voitiin soveltaa jotakin laissa nimetystä neljästä hinnoittelumallista: historiallisiin kustannuksiin perustuva malli, parhaisiin käytäntöihin perustuva malli (*best practice*), vähittäishintoihin perustuva malli (*retail minus*) tai LRAIC-malli. Vähittäismarkkinoilla ei voitu soveltaa LRIC-mallia, mutta muutoin vähittäistuotteiden sääntelyssä käytetyt hinnoittelumenetelmät vastasivat tukkumarkkinoiden sääntelyä.

Uudessa laissa ei enää mainita HMV-sääntelyssä sovellettavia hinnoittelumenetelmiä. Lain esitöiden⁴⁵ mukaan uudistuksen tarkoituksena on ollut tehdä hintasääntelystä joustavampaa ja antaa mahdollisuus käyttää uusia hintasääntelymenetelmiä tai eri menetelmien yhdistelmiä. Lähtökohtaisesti sääntelyssä kuitenkin sovellettaisiin samoja menetelmiä kuin aiemman lain aikana. Uuden lain 46.8 §:n mukaan ERST:lla on toimivaltaa antaa tarkempia säännöksiä käytettävistä hinnoitteluelvoitteista sekä velvoitteiden laatimisesta, käyttämisestä ja päivittämisestä. ERST voi lisäksi antaa määräyksiä siitä, milloin ja missä laajuudessa alan toimijoita kuullaan hintasääntelyä valmisteltaessa. ERST on antanut hinnoittelumenetelmiä koskevan määräyksen⁴⁶, joka on tullut voimaan 25.5.2011. Määräyksen mukaan ERST käyttää yhtä tai useampaa määräyksessä tarkemmin määritellyistä neljästä hinnoittelun valvonnan menetelmistä. Määräyksessä mainitut menetelmät ovat LRAIC, historiallisiin kustannuksiin perustuva menetelmä, vähittäishintaan perustuva menetelmä sekä kohtuullinen hinnoittelu.

⁴⁴ Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007

⁴⁵ L 59 Forslag til lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester

⁴⁶ Bekendtgørelse om priskontrolmetoder BEK nr 385

ERST on julkaissut tarkat kuvaukset käyttämistään matkaviestinverkon ja kiinteän verkon LRAIC-hinnoittelumalleista. ERST on lisäksi julkaissut hintaruuvien arviointia koskevan valvontamallin.

ERST:lla on toimivalta puuttua HMV-yritysten hinnoitteluun myös taannehtivasti. ERST voi tutkia HMV-yritysten aiemmin voimassa olleita hintoja ja antaa päätöksen niiden lainmukaisuudesta. Taannehtivaa hinnoittelua koskevalla päätöksellä voi olla merkitystä kilpaileville teleyrityksille muun muassa kun ne hakevat vahingonkorvauksia lainvastaisesta hinnoittelusta yleisissä tuomioistuimissa.

5.2 Valvontaviranomaisen asettamat hinnoitteluelvoitteet

ERST:lla on toimivalta valita kullekin säännellylle markkinalle se hinnoittelumenetelmä, joka parhaiten soveltuu havaittujen kilpailuongelmien poistamiseen. Hinnoitteluelvoitteet asetetaan HMV-päätöksellä.

Tanskassa lähes kaikilla säännellyillä markkinoilla on vain yksi HMV-yritys, TDC A/S, joten hintasääntely kohdistuu pääasiassa vain yhteen yritykseen. Matkaviestinverkkojen laskevan liikenteen markkinoilla hintasääntely kohdistuu kaikkiin verkkoyrityksiin. Kiinteän verkon laskevan liikenteen markkinoilla hintasääntelyn alaisena on tällä hetkellä vain TDC. ERST on tammikuussa 2011 esittänyt laskevan liikenteen hintasääntelyn ulottamista myös keskikokoisiin kiinteän verkon teleyrityksiin (Telenor, Telia ja Colt), mutta näiden yritysten osalta päätökset on vedetty takaisin ja niihin sovelletaan tällä hetkellä vuonna 2006 annettuja HMV-päätöksiä, joihin ei sisälly hinnoitteluelvoitteita.⁴⁷

ERST:n tavoitteena on mahdollisuuksien mukaan käyttää tukkumarkkinoiden sääntelyssä yhdenmukaisia menetelmiä kaikilla säännellyillä markkinoilla. ERST:n mukaan näin voidaan taata yhdenmukainen hinnoittelu koko arvoketjussa ja turvata tasapainoiset kannusteet sekä verkko- että palvelukilpailuun. ERST:n käyttämä pääasiallinen hintasääntelymenetelmä on LRAIC, mutta asetetut hinnoitteluelvoitteet vaihtelevat jonkin verran sekä markkina- että tuotekohtaisesti. Historiallisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua sovelletaan pääasiassa vain niihin tuotteisiin, joita ei niiden vähämerkityksellisyyden tai muun syyn takia ole otettu mukaan LRAIC-malliin.

Säännelty markkina/tuote		HMV-yritys	Hintasääntelymenetelmä
M1	Pääsy kiinteään televerkkoon tukkutuote	TDC	Historialliset kustannukset
M2	kiinteän verkon nouseva liikenne a) nouseva liikenne, tilojen yhteiskäyttö b) muut tuotteet ⁴⁸	TDC	a) LRAIC b)Historialliset kust.
M3	kiinteän verkon laskeva liikenne a) laskeva liikenne b) muut tuotteet	TDC	a) LRAIC b)Historialliset kust.
		Telenor, Telia, Colt	2006 päätös voimassa, ei hinnoitteluelvoitteita

⁴⁷ ERST on 20.1.2011 asettanut LRAIC-hinnoitteluelvoitteen Telenorille, Telialle ja Coltille. Valitusviranomaisen on palauttanut Telenorin ja Telian päätökset ERST:lle uudelleen käsiteltäviksi. ERST on vetänyt takaisin myös Coltia koskevan päätöksen. Yrityksiin sovelletaan toistaiseksi vuoden 2006 HMV-päätöksiä, joissa niille ei ole asetettu hinnoitteluelvoitteita.

⁴⁸ Taulukossa mainitut "muut tuotteet" tarkoittavat niitä tuotteita, joita ei ole mallinnettu LRAIC-mallissa

		Muut	ei hinnoitteluelvelvoitteita
M4	Tilaajayhteys a)määritellyt tilaajayhteys- tuotteet b) muut tuotteet	TDC	a) LRAIC b)Historialliset kust.
M5	Tukkutason laajakaistayhteys a)määritellyt laajakaista- tuotteet b) muut tuotteet	TDC	a) LRAIC b)Historialliset kust.
M6	Kiinteät yhteydet a) laitetilojen yhteiskäyttö b) määritellyt tuotteet c) muut tuotteet	TDC	a) LRAIC b)Historialliset kust. c)Historialliset kust.
M7	Matkaviestinverkon laskeva liikenne	TDC, Telenor, Telia, Hi3G	LRAIC
		Barablu (MVNO)	Best Practice
	SMS terminointi	TDC, Telenor, Telia, Hi3G	LRAIC

Taulukko 4. Voimassa olevat hinnoitteluelvelvoitteet, Tanska

5.2.1 LRAIC-hinnoittelumallit

ERST katsoo, että LRAIC-malli parhaiten edistää kestävä ja tehokkaan kilpailun kehittymistä säännellyille markkinoille. Malli varmistaa, ettei HVM-yritys voi sisällyttää tehotomasta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia säänneltyjen tukkuotteiden hintoihin. LRAIC-mallin avulla voidaan myös edistää verkkokilpailun syntymistä.

Malli perustuu tehokkaan toimijan kustannuksiin, jotka määritellään teoreettisen, optimaalisen ja tehokkaan verkon sekä modernin teknologian jälleenhankintahintojen perusteella. Malliin sisältyy lisä, jolla katetaan yhteiset kustannukset. Malliin kuuluva kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle määritetään WACC-mallin avulla.

ERST asettaa LRAIC-mallin perustella säännellyt hinnat etukäteen vuosittain. Seuraavan vuoden hinnat asetetaan edellisen vuoden lokakuun loppuun mennessä.

Sekä kiinteän verkon että matkaviestinverkon laskevan liikenteen hintasääntelyyn tullaan tekemään komission suosituksen perustuva muutos. Jatkossa laskevan liikenteen hinnoittelussa ei oteta huomioon yhteisiä kustannuksia tai yleiskustannuksia, vaan hinnat tullaan määrittelemään ns. pure LRIC-mallin mukaisesti vuoden 2013 alusta lukien.

5.2.2 Historiallisiin kustannuksiin perustuva malli

Historiallisiin kustannuksiin perustuva hintasääntelymallia käytetään lähinnä niiden tuotteiden sääntelyyn, joita ei ole mallinnettu LRAIC-mallin avulla. Tässä mallissa kustannuksina käytetään HVM-yrityksen kirjanpidon kustannuksia ja pääomien kirjanpitoarvoja.

ERST on katsonut, että historiallisiin kustannuksiin perustuva malli on paremmin linjassa pääasiallisen hinnoittelumenetelmän eli LRAIC-mallin kanssa kuin muut vanhan telelain mukaan käytettävissä olleet hinnoittelumenetelmät.

Historiallisiin kustannuksiin perustuvia hintoja ei aseteta etukäteen, mutta HVM-yrityksen on toimitettava ERST:lle hinnoittelunsa perusteena olevan kustannuslaskelmat. Tarvittaessa ERST voi puuttua HVM-yrityksen hinnoitteluun.

5.2.3 Vähittäishintaan sidottu malli (*retail minus*)

Vähittäishintaan perustuvassa mallissa säännelty hinta muodostuu HMV-yrityksen vähittäishinnasta, josta on vähennetty ne kustannukset, jotka eivät ole välttämättömiä tukkutuotteen tarjoamiseksi. Mallissa ei määritellä tukkutuotteen täsmällistä hintatasoa, vaan se marginaali, joka tulee jäädä säännellyn tukkutuotteen ja sen avulla tarjotun vähittäistuotteen väliin. Määritellyn marginaalin tulee kattaa vähittäistuotteen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset.

ERST on katsonut, ettei retail minus –hinnoittelu sovellu laajakaistatukkutuotteen eikä tilaajayhteyksien hinnoittelun valvontaan, koska menetelmä ei edistä verkkokilpailua. Lisäksi retail minus hinta ei perustu tukkutuotteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaan säännelty hinta voi olla kustannuksia suurempi. Näin ollen HMV-yrityksellä olisi mahdollisuus periä kilpailijoilta ylihintaa säännellyistä tukkutuotteista.

Retail minus mallia käytetään ensisijaisesti estämään hintaruuvien käyttöä. Retail minus velvoite on ollut käytössä muun muassa kiinteään verkkoon pääsyn tukkutuotteessa (M1) vuoteen 2010 asti.

5.2.4 Kohtuullinen hinnoittelu

ERST:n hinnoittelumalleja koskevan määräyksen mukaan kohtuullisen hinnoittelun velvoitetta asetettaessa voidaan määrätä, HMV-yritys säilyttää hintansa entisellä tasolla määrätyn siirtymäkauden ajan tai että säänneltyjen tuotteiden hintataso määritellään kotimaisten tai ulkomaisten vertailuhintojen perusteella. Kohtuullisen hinnoittelun velvoite voidaan asettaa siirtymäkauden ajaksi, kun hintasääntelyssä siirrytään käyttämään aiemmasta poikkeavaa hintasääntelymallia. Kohtuullisen hinnoittelun velvoitetta voidaan soveltaa myös silloin, kun muita hintasääntelymalleja ei voida jonkin tietyn HMV-yrityksen tai säännellyn tuotteen osalta käytännössä soveltaa. Lisäksi kohtuullisen hinnoittelun velvoite voidaan asettaa vähittäismarkkinoilla toimivalle HMV-yritykselle.

Tällä hetkellä kohtuullisen hinnoittelun velvoitetta ei ole asetettu millään säännellyllä markkinalla.

5.2.5 Parhaisiin käytäntöihin perustuva hinnoittelu (*best practice*)

Aiemman, vuonna 2011 kumotun telelain mukaan hinnoittelusääntely voitiin perustaa parhaisiin käytäntöihin (*best practice*). Tällöin hinnat määritellään kyseisen säännellyn tuotteen kotimaisten tai ulkomaisten vertailuhintojen perusteella. Tällä hetkellä voimassa olevissa HMV-päätöksissä *best practice* –hinnoittelua on sovellettu matkaviestinverkon virtuaaliverkko-operaattori Barablu A/S:n hinnoitteluun. HMV-päätöksen mukaan *Best practice* -hinnoittelua sovelletaan siihen asti, kunnes virtuaaliverkkoyritysten hinnoitteluun soveltuva LRAIC-malli on saatu luotua. ERST on HMV-päätöksen antamisen jälkeen todennut, ettei virtuaaliverkkotoiminta sovellu LRIC-mallintamiseen muun muassa sen vuoksi, ettei siitä ei ole saatavilla tarpeeksi tietoja laskennan perusteeksi.

Best practice –hinnoittelumalli ei sisälly ERST:n tällä hetkellä voimassa olevaan hinnoittelumenetelmiä koskevaan määräykseen.

5.2.6 Hintaruuvien valvontamalli

ERST:n pääasiallisesti soveltama hinnoittelun valvontamenetelmä LRAIC ei estä HMV-yritystä soveltamasta hintaruuvia. ERST on tilaajayhteyksimarkkinoita koskevassa HMV-päätöksessä⁴⁹ todennut, että TDC:n tytäryhtiö Telmore on eräässä tarjouskampanjassaan

⁴⁹ Markedsafgørelse over for TDC på engrosmarkedet for fysisk netværksinfrastruktur-adgang (marked 4), 1.5.2009

syyllistynyt hintaruuvien käyttöön. Mikäli TDC jatkossa soveltaa hintaruuvia pidemmän ajan tai toistuvasti, ERST on ilmoittanut harkitsevansa hintasäätelymallin muuttamista. Varmistuaakseen, ettei TDC myy vähittäismarkkinoilla laajakaistapalveluitaan negatiivisella marginaalilla, ERST on vuonna 2010 ottanut käyttöön erillisen hintaruuvien valvontamallin (*konkurrencemarginmodel*).⁵⁰

Mallin avulla määritellään marginaali, joka kilpailevalle teleyritykselle jää, kun se tarjoaa laajakaistapalveluita säänneltyjen tukkutuotteiden avulla. Malli ei perustu yhdenkään olemassa olevan kilpailijan todellisiin kustannuksiin, vaan teoreettisen, kohtuullisen tehokkaan operaattorin (*Reasonably Efficient Operator, REO*) kustannuksiin. Mallissa otetaan kustannuksina huomioon yrityksen oman verkon kustannukset, säänneltyjen tukkutuotteiden hankkimisesta aiheutuvat kustannukset sekä loppuasiakastuotteiden ja –palveluiden tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. REO:n kustannukset mallinnetaan käyttämällä LRAIC-mallista saatavia kustannustietoja.

Palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia verrataan TDC:n julkisessa hinnastossa oleviin laajakaistatuotteiden hintoihin. Vertailussa on mukana tavanomaisen laajakaistapalvelun (ns. *single play*) lisäksi paketoituja palveluita (*double play ja triple play*). Laskennassa käytettävä excel-malli on saatavilla ERST:n kotisivuilla.⁵¹

ERST käyttää hintaruuvien valvontamallin tuloksia hyväkseen kiinteän verkon markkinoiden säätelyn seurannassa ja kehittämisessä. Mallin tuloksiin on viitattu muun muassa tilaajayhteysmarkkinan uudelleenarviointia koskevassa muistiossa.⁵²

6. Hinnoittelusäätelyn vaikutus markkinoilla

Yhtenä selvityksen osa-alueena oli selvittää kussakin maassa sovelletun hinnoitteluvalvonnan vaikutuksia markkinoilla ja kartoittaa mahdolliset telemarkkinoiden hintasäätelyn markkinavaikutuksia koskevat kansallisten viranomaisten tutkimukset tai selvitykset.

Missään selvityksen kohteena olleessa maassa säätelyviranomainen ei ole tehnyt nimenomaista erillistä tutkimusta hinnoittelun markkinavaikutuksista. Säätelyviranomaiset kuitenkin arvioivat hinnoitteluvaihteluiden vaikutuksia ja tarpeellisuutta HMV-päätöksissään. Säätelyn jatkamista tai muuttamista koskevissa päätöksissään säätelyviranomaiset ottavat huomioon käytössä olleiden säätelykeinojen vaikutukset ja markkinoilla tapahtuneen kehityksen. Yleisesti säätelyviranomaiset ovat pitäneet tärkeimpien verkkoon pääsyä koskevien tuotteiden hintasäätelyä edelleen perusteltuna ja käytössä olleita hintasäätelymenetelmiä tehokkaina. Kunkin säätelyviranomaisen hintasäätelylle esittämiä perusteluita on käyty läpi edellä.

European Competitive Telecommunications Association (ECTA) on analysoinut säätelyn toimivuutta 22 Euroopan maassa. Viimeisin julkaistu tutkimus koskee vuotta 2009.⁵³ Tutkimuksessa arvioidaan koko säätelyn kenttää ja siinä on otettu huomioon muun muassa säätelyviranomaisen itsenäisyys ja aktiivisuus sekä markkinoiden kilpailutilanne. Selvityksessä ei käsitellä hintasäätelyn yksityiskohtia. ECTA:n selvityksen mukaan viranomaisen aktiivisuus korreloi markkinoiden toimivuuden kanssa siten, että aktiivinen regulaatio johtaa yleensä parempiin tuloksiin kilpailun ja kuluttajien kannalta.

⁵⁰ Dokumentation af IT- og Telestyrelsens konkurrencemarginmodel, 30.11.2010.

⁵¹ www.itst.dk/tele-og-internetregulering/smp-regulering/konkurrencemarginmodel (viitattu 10.2.2012)

⁵² Marked 4, Udkast til markedsargrænsning af analyse, 30.9.2011

⁵³ ECTA Regulatory Scorecard 2009

Wieniläinen sääntelyn taloustieteen instituutti RIRE⁵⁴ on julkaissut vuonna 2011 tutkimuksen sääntelyn vaikutuksista NGA-investointeihin.⁵⁵ RIRE on myös antanut lausunnon komissiolle julkisessa kuulemisessa koskien tärkeimpien säänneltyjen tuotteiden hintasääntelyssä käytettäviä kustannuslaskentamalleja.⁵⁶ RIRE:n tutkimuksessa ja lausunnossa suhtaudutaan varsin kriittisesti hintasääntelyyn. RIRE:n mukaan hintasääntelyllä on negatiivinen vaikutus sekä säänneltyjen yritysten että kilpailijoiden investointihalukkuuteen. Tutkimus myös kyseenalaistaa direktiivien taustalla olevan ajatuksen ns. investointitikapuista (*ladder of investment*) toteamalla, ettei mallin toimivuudelle ole osoitettavissa empiiristä näyttöä. Tutkimuksessa ja lausunnossa referoidaan useita viimeaikaisia akateemisia tutkimuksia. RIRE on lausunnossaan viitannut muun muassa Nitschen ja Wiethausin tutkimukseen⁵⁷, jossa on analysoitu eri sääntelymallien vaikutuksia investointihalukkuuteen ja hyvinvointiin. Tutkimuksen mukaan FAC-hintasääntelymalli, jossa kustannukset katetaan kokonaan tai väliaikainen sääntelystä vapauttaminen (*regulatory holiday*) kannustavat parhaiten investointeihin, kun taas riskinjakomallit tuottavat parhaan tuloksen hyvinvoinnin kannalta. LRIC-mallien todettiin tässä tutkimuksessa johtavan pienimpiin investointeihin.

WIK Consult GmbH:n ECTA:lle tekemässä lausunnossa⁵⁸ käsitellään tilaajayhteysverkon eri hintasääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia NGA-investointeihin ja kilpailevien teleyritysten toimintaedellytyksiin. Lausunnossa ei analysoida voimassa olevan hintasääntelyn markkinavaikutuksia vaan keskitytään tulevien sääntelyvaihtoehtojen arviointiin. Lausunnossa kannatetaan kuparipohjaisen tilaajayhteysverkon hinnoittelua historiallisten tai lyhyen aikavälin lisäkustannusten perusteella.

7. Yhteenveto

Hintasääntelyn säädöstaso vaihtelee merkittävästi eri maiden välillä. Iso-Britanniassa ja Tanskassa sääntely on lain tasolla hyvin avointa ja yleisluontoista ja sääntelyviranomaiselle on annettu laajat toimivaltuudet määrittellä kulloinkin parhaaksi katsomansa hintasääntelymenetelmä. Iso-Britannian sääntelyviranomaisen OFCOM on antanut vain vähän yleisiä ohjeita soveltamistaan hintasääntelymalleista. Sen sijaan OFCOM täsmentää hintasääntelyssä sovellettavat menetelmät ja niiden yksityiskohtat kutakin markkinaa koskevassa HVM-päätöksessä. Tanskassa hintasääntelymenetelmät määritellään sääntelyviranomaisen antamassa määräyksessä. Ruotsissa hintasääntelymenetelmät kuvataan pääpiirteissään lain tasolla ja sääntelyviranomaisen toimivalta koskee vain kunkin hintasääntelymenetelmän soveltamisen yksityiskohtia. Kaikkein tiukinta ja yksityiskohtaisinta lainsäätelyä on Saksassa, mutta ehdotettu lainmuutos on tuomassa sääntelyviranomaiselle aiempaa laajempia toimivaltuudet käyttää myös muita kuin laisassa määriteltyjä hintasääntelymenetelmiä.

⁵⁴ Research Institute for Regulatory Economics, Vienna University of Economics and Business

⁵⁵ Regulation and Investment in Next Generation Access Networks: Recent Evidence from the European Member States, 2011

⁵⁶ Comments of the Research Institute for Regulatory Economics on the European Commission Questionnaire "For the public consultation on costing methodologies for key wholesale access prices in electronic communications ", 25 November 2011

⁵⁷ Nitsche, R., Wiethaus, L. (2011), Access regulation and investment in next generation networks – A ranking of regulatory regimes, *International Journal of Industrial Organization* Vol. 29, 263-272

⁵⁸ Cost Methodologies and Pricing Schemes to Support the Transition to NGA, selvitys saatavilla osoitteesta http://ectaportal.com/en/upload/File/Reports/WIK_Cost_Methodologies_Final_Report.pdf (viitattu 10.2.2012)

Raskaimmat hintasääntelyvelvoitteet on kaikissa tutkituissa maissa asetettu suurimmalle valtakunnalliselle HMV-yritykselle. Pienempien teleyritysten sääntelyssä käytetään usein sekä sääntelyviranomaisen että teleyrityksen kannalta kevyempiä keinoja. Esimerkiksi laskevan liikenteen hinnoittelu on sekä Iso-Britanniassa että Ruotsissa sidottu suurimman HMV-yrityksen säänneltyyn hintaan. Jos pienempien teleyritysten hintoja säännellään LRIC-mallilla, kyseinen malli on yhteinen koko markkinalle. Missään tutkitussa maassa ei ole käytössä useita rinnakkaisia teleyrityskohtaisia LRIC-malleja.

OFCOMin laajasti käyttämä CCA FAC-malli, joka perustuu nykykäyttöarvoon määriteltyihin kokonaiskustannuksiin, on lähinnä Suomessa tällä hetkellä käytössä olevaa hintasääntelymenetelmää. OFCOMin mallia ei kuitenkaan ole tiukasti sidottu kirjanpidon poistoihin. Esimerkiksi tilaajayhteyksien osalta malli perustuu ns. jatkuvasti päivitettävään verkkomalliin, jossa poistokustannukset määritetään verkkokomponenttien todellisen käyttöiän perusteella.

LRIC-hinnoittelu on jossakin muodossa käytössä kaikissa tutkituissa maissa, yleisimmin laskevan liikenteen hinnoittelussa. LRIC-kustannusmallit ovat laajoja ja komplisoituja ja ne on yleensä kehitetty kokonaan tai osittain konsulttien avustuksella. Malleja myös päivitetään ja tarkennetaan säännöllisesti. LRIC-mallien soveltaminen vaatii viranomaiselta kykyä ennakoita markkinoiden kehitystä, sillä useat mallien taustalla olevat parametrit perustuvat tulevia vuosia koskeviin ennusteisiin muun muassa liikennemäärien ja tuotteiden kysynnän kehityksestä.

Kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa maissa komission suosituksen mukainen laskevan liikenteen pure LRIC –malli, joka ei sisällä yleiskustannuksia on jo otettu käyttöön tai mallin käyttöönottoa valmistellaan. Saksassa menetelmän käyttöönotto vaatii lain muutoksen, sillä nykyisen TKG:n mukaan LRIC-malliin on sisällytettävä osuus yhteisistä kustannuksista.

Verkko-omaisuuden arvostamisessa käytetään yleisimmin nykykäyttöarvoa. Kaikki käytössä olevat LRIC-mallit ja myös OFCOMin CCA FAC-kustannusmalli perustuvat verkko-omaisuuden nykykäyttöarvoihin. Kaikissa tutkituissa maissa sääntelyviranomaiset katsovat nykykäyttöarvoihin perustuvan sääntelyn kuvaavan parhaiten kilpailtujen markkinoiden hintatasoa ja luovan kannusteita sekä HMV-yrityksen että kilpailijoiden verkkoinvestoinneille.

Historiallisiin kirjanpidon kustannuksiin perustuva hintasääntelymenetelmä on käytössä Ruotsissa ja Tanskassa. Historiallisiin kustannuksiin perustuvaa hintasääntelyä sovelletaan niiden tuotteiden sääntelyyn, joita ei mallinnetta LRIC-kustannusmallilla joko niiden vähämerkityksellisyyden vuoksi tai koska ne eivät muutoin ominaisuuksiensa vuoksi sovellu LRIC-mallintamiseen. Lisäksi historiallisiin kustannuksiin perustuvaa sääntelymallia on pidetty Ruotsissa perusteltuna televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla, koska kilpailevien verkkojen rakentaminen ei PTS:n mukaan ole tällä markkinalla todennäköistä.

Säännelty hinta sisältää kaikissa tutkituissa maissa kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle. Kohtuullisen tuoton määrittämisessä käytettävä menetelmä on kaikissa maissa sama. Tuottoprosentit määritellään WACC- ja CAPM-mallien avulla sekä LRIC-malleissa että muissa kustannuksiin perustuvissa hinnoittelumalleissa.

Tärkeimpien säänneltyjen tukku tuotteiden hinnat asetetaan etukäteen Saksassa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa. Säännellyt hinnat vahvistetaan vuosittain tai pidemmäksi ennalta määräytyksi ajanjaksoksi, enimmillään 4 vuoden ajaksi. Yleisimmin hinnat vahvistetaan euromääräisinä. Joillakin markkinoilla, erityisesti laskevan liikenteen sääntelyssä, on käytössä asteittain laskevia hintapolkuja. Hintapolut ovat yleisiä etenkin silloin, kun sääntelyviranomaisen muuttaa hinnoittelun sääntelymallia, esimerkiksi tekee muutoksia

LRIC-malliin. OFCOM käyttää hintojen ennakkosääntelyssä indeksiin ja tehostamistavoitteeseen sidottua RPI+/-X hinnoittelua. Ruotsissa HMV-yrityksen hinnoittelua ei vahvisteta etukäteen. PTS laskee LRIC-mallin mukaiset säänneltyjen tuotteiden kustannukset vuosittain, mutta hinnoittelu on HMV-yrityksen vastuulla ja sillä on hintojen asettamisessa jonkin verran liikkumavaraa.

Iso-Britanniassa OFCOMilla on lakisääteinen velvollisuus tehdä hinnoitteluvaihtoehtojen asettamisen yhteydessä myös sääntelyn vaikutusten arviointi. OFCOMin tulee selvittää eri hintasääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia markkinatoimijoihin ja arvioida, mikä vaihtoehdoista on kokonaisuutena arvioiden paras ja aiheuttaa vähiten vahingollisia sivuvaikutuksia. Vastaava sääntelyn vaikutusten arviointi sisältyy myös Ruotsin PTS:n tekemiin HMV-päätöksiin.

Sääntelyviranomaisilla on erityinen laissa asetettu velvollisuus edistää yhtenäistä hintasääntelyä sekä Iso-Britanniassa että Saksassa. Myös Tanskassa ja Ruotsissa sääntelyviranomaisen on perustellut asettamiaan hintasääntelyvelvoitteita sääntelyn yhdenmukaisuudella.

Sekä Tanskassa että Saksassa sääntelyviranomaisen kiinnittää erityistä huomiota säänneltyjen tuotteiden mahdollisesti luomaan hintaruuviin. Tanskassa ERST on kehittänyt hintaruuvien arviointia varten erillisen laskentamallin. Kun sääntelyviranomaisen ottaa omatoimisesti huomioon hintaruuvien, riski sääntelyn kilpailua vääristävistä vaikutuksista pienenee. Hintaruuvi on ollut merkittävä kilpailuongelma erityisesti laajakaistamarkkinoilla. Sekä hinnoittelun tason että hintaruuvien tarkasteluiden keskittäminen sääntelyviranomaiselle mahdollistaa kokonaisarviointin, jossa voidaan paremmin ottaa huomioon koko palveluiden tarjonnan ketju. Tällöin tukutuotteiden hintasääntelyssä otetaan vahvemmin huomioon myös sääntelyn vaikutukset vähittäismarkkinoille sekä kuluttajien ja käyttäjien näkökulma.

Kaikilla tutkituilla sääntelyviranomaisilla on toimivaltaa puuttua HMV-yritysten hinnoitteluun sekä etu- että jälkikäteen. Niillä on mahdollisuus tutkia HMV-yrityksen hinnoittelua myös takautuvasti.