

Liikenne- ja viestintäministeriö

Asia: lausuntopyyntö LVM/1598/03/2016

FiComin lausunto sähköisen viestinnän sääntelykehysten uudistamiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa komission esityksistä sähköisen viestinnän sääntelykehysten uudistamiseksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Sääntelyn tavoitteet ovat monelta osin kannatettavia.
- Sääntelyä tulisi huomattavasti selkeyttää, keventää ja yksinkertaistaa, koska useat säännökset ovat erittäin monimutkaisia, raskaita ja byrokraattisia.
- Sääntelyn tulisi toimia enemmän mahdollistajana ja säännellä vain ja ainoastaan välttämättömistä asioista.
- FiCom ei kannata komission toimivallan kasvattamista ja keskittämistä, koska se heikentää kansallisten markkinoiden erityispiirteiden huomioimista.
- Sääntely kohdistuu edelleen merkittävilta osin yksinomaan perinteisiin teleyrityksiin, mikä ei toteuta level playing field -tavoitetta.
- Edistyksellisen taajuuspolitiikan varmistamiseksi on tärkeää, että sen sääntely säilyy pääosin kansallisella tasolla.
- Yleispalvelun sääntelyn keventäminen on kannatettavaa, mutta ehdotus edullisten palveluiden takaamisesta on subsidiariteettiperiaatteen vastainen.

Yleistä

EU-komission syyskuussa antama ehdotus sähköisen viestinnän sääntelykehysten uudistamiseksi perustuu komission toukokuussa 2015 julkaisemaan digitalisia sisämarkkinoita koskevaan Digital Single Market -strategiaan, jossa yhtenä kuudestatoista toimenpiteestä on nykyisten televiestintäsääntöjen uudistaminen.

Hyvänä ja tarkoituksenmukaisena voidaan pitää sitä, että aikanaan jo voimaan tullessaan vanhentunutta sääntelyä uudistetaan. Ehdotuksessa on hyviä puolia, mutta vastapainoksi siinä on myös runsaasti kehitettävää ja parannettavaa. Hyvää on, että sääntelyinstrumenttina on jatkossakin direktiivi, mikä mahdollistaa enemmän joustavuutta muun muassa markkinoiden kansallisten eroavaisuuksien huomioimisessa. Lisäksi positiivisena voidaan pitää sitä, että ehdotus yhdistää aiemmat neljä direktiiviä yhdeksi kokonaisuudeksi.

Ehdotuksen tavoitteita muun muassa kilpailun edistämiseksi ja huippunopean laajakaistan saatavuuden lisäämiseksi voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavina. Tavoitteiden saavuttamiseksi esitetyt sääntelykeinot vaikuttavat kuitenkin monelta osin erittäin raskailta, byrokraattisilta ja monimutkaisilta. Kokonaisuutta arvioitaessa uudistuksesta valitettavasti jäävät puuttumaan rohkeus, edistyksellisyys ja tulevaisuuden visiointi.

Lähestymistapana ovat "näin on ennenkin tehty" -periaate ja varovaisuus. Tämä näkyy esityksen rakenteesta, sillä se pohjautuu vanhaan sääntelyyn, jossa teleyrityksiin kohdistuva sääntely tuntuu monessa suhteessa jatkuvan entisellään, ja lisäksi siihen olisi tulossa vielä uutta, osin hyvin yksityiskohtaista lisäsääntelyä.

Aiempien sääntelyehdotusten kanssa sama tematiikka EU-komission vallan kasvattamisesta ja keskittämisestä on edelleen vahvasti läsnä. Tämä käy ilmi esimerkiksi taajuuksia ja käyttöoikeuksia koskevista ehdotuksista ja komission veto-oikeuksien laajentamisesta. REFIT ja sääntelyn keventäminen eivät ole ehdotuksen keskiössä, ja tämä ei edistä telesektorin suomalaista normienpurkutavoitetta. Suomessa on millä tahansa mittarilla mitattuna tarjolla edullisia, kattavia ja laadukkaita viestintäpalveluita, eikä tätä tilannetta tulisi heikentää EU-tasoisella sääntelyllä. Tästä syystä kansallisten markkinoiden parempi huomioiminen tulisi olla asian jatkovalmistelun keskiössä. Kunkin maan viranomaiselle tulisi myös antaa mahdollisuus arvioida kansallisten markkinoiden tilannetta ja sen erityispiirteitä sen sijaan, että valtaa ja päätöksentekoa esitetään keskitettäväksi Brysseliin.

Punaisena lankana asian jatkovalmistelussa tulisi olla se, että sääntelyn tulisi toimia enemmän mahdollistajana ja säännellä vain ja ainoastaan välttämättömistä asioista. Lisäksi sääntelyn tulisi olla mahdollisimman selkeää ja yksinkertaista.

FiComin lausunto koskee lähinnä lausuntopyynnön 1. kohtaa (telecom-direktiivi). Seuraavaksi lausunnossa kommentoidaan yleisellä tasolla keskeisempiä asiakokonaisuuksia:

Access-sääntely

FiCom pitää positiivisena sitä, että ehdotuksessa pyritään luomaan kannustimia nopeiden verkkojen investointeihin. Muun muassa yhteisinvestointeja koskevat ehdotukset ja niihin liittyvät sääntelykevennykset tarjoavat uusia mahdollisuuksia. Toisaalta investointisuunnitelmia koskevat kartoitus- ja velvoite-ehdotukset ovat hyvin monimutkaisia ja luovat tarpeetonta hallinnollista lisätaakkaa. Komission valtuuksia tulisi keventää muun muassa markkina-analyysin ja HMV -veto-oikeuksien osalta.

Kansallisten markkinoiden erityispiirteet ja -tilanteet tulisi selkeästi huomioida sääntelyssä ja antaa kansalliselle viranomaiselle edellytykset näiden huomioimiselle. Kansallisia markkinoita koskevan toimivallan siirtoa komissiolle ja BERECille ei pidetä kannatettava.

Muutama artiklatasoinen huomio:

Lisäbyrokratiaa ja hallinnollista taakkaa tulisi ehdottomasti välttää, esimerkkinä artiklan 20 mukaiset tietojen toimittamisvelvollisuudet muun muassa BERECille ja muille toimivaltaisille viranomaisille. Myös artiklan 22 mukaisia investointisuunnitelmien tutkimuksia voidaan pitää byrokraattisena mallina, joka ei

käytännössä päädy haluttuun lopputulokseen. Ei ole tarpeellista eikä mielekästä säännellä direktiivitasolla sitä, millaisia tietoja kansallisten regulaattorien tulisi kerätä.

Erityisen vahingollinen ja käytännölle vieras on artiklaan sisältyvä velvollisuus kerätä sitovia tietoja suunnitelluista investoinneista 3 vuoden ajanjaksolle siten, että suunnitelmasta poikkeaminen (tietojen mahdollinen puutteellisuus tai virheellisyys) voi johtaa sanktioihin. Investoinnit ja investointikohteiden valinta tulisi voida tehdä kysyntäperusteisesti ja suunnitelmia tulisi voida olla mahdollista muuttaa tarpeen vaatiessa ilman pelkoa sanktioista. Ylipäätään ehdotettu malli ei lisää investointeja nopeisiin verkkoihin, vaan ainoastaan jäykistää ja vähentää investointeja vastoin direktiiviluonnoksen tavoitteita. Kyselyiden perusteella ei myöskään saataisi todellista tilannekuvaa, koska sanktioiden uhka johtaisi operaattorit ilmoittamaan vain täysin varmat investoinnit. Investoinnit ja investointikohteet ovat myös teleyritysten liikesalaisuuksia, joita ei pidä viranomaisen kautta julkistaa kolmeksi seuraavaksi vuodeksi.

Puheen terminointihinnoittelussa tulisi pyrkiä nykyisen monimutkaisen ja suuria kustannuksia aiheuttavan kustannuslaskentamallin korvaamiseen. Samalla tulee kuitenkin muistaa, että terminointimarkkinoihin tulee ensi vaiheessa soveltaa HMM-analyysiä, jossa vähittäismarkkinoiden kilpailutilanne on ratkaiseva sääntelytarpeen laukaiseva tekijä. Yksinkertaistakaan terminointihinnan sääntelymallia ei tule käyttää, jos markkinoilla ei ole ongelmia. Koska nyt esitettyä mallia sovelletaan käytännössä vasta 2020-luvulla ja markkinakehitys johtaa entistä suurempaan puhepalvelujen korvattavuuteen ja kilpailun lisääntymiseen, ei ehdotetun kaltaista hyvin monimutkaista sääntelymallia tulisi hyväksyä. Siinä jokaisen jäsenmaan tulisi selvittää komission nykyisen suosituksen mukaisella laskentamallilla kansalliset terminointikustannukset. Tämän lisäksi komissio määrittäisi EU-terminointihinnan, jolle olisi vielä tämän lisäksi säädetty hintakatot, jota ei voisi ylittää.

Ehdotus yhteisinvestoinneista (74 art) on lähtökohtaisesti kannatettava ajatus, jolla pyritään kannustamaan investointeihin ja edistämään verkkojen rakentamista. Tämäkin ehdotus on kuitenkin turhan monimutkainen, ja sitä tulisi yksinkertaistaa jatkovalmistelussa. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi pohtia sen suhdetta muun muassa HMM-alueisiin.

Vain tukkumarkkinoilla toimivaa HMM-verkkoyritystä koskevaa ehdotusta (77 art) voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana.

Taajuudet

Taajuushallinnon harmonisoinnin tavoitteet, jotka edistävät langattoman laajakaistan käyttämien taajuuksien samanaikaista käyttöönottoa kaikissa jäsenvaltioissa ja taajuuskoordinaatioita jäsenvaltioiden rajoilla, ovat kannatettavia. Myös taajuuksien tehokasta käyttöä koskevat ehdotukset ja lisenssien myöntäminen vähintään 25 vuodeksi ovat kannatettavia.

Taajuuksia koskevaa sääntelyä ja taajuushallintoa ehdotetaan tässäkin uudistuksessa keskitettäväksi enenevässä määrin komissiolle ja/tai BERECille, mitä ei ole pidettävä yleisesti kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Edistyksellisen taajuuspolitiikan varmistamiseksi on tärkeää, että sen sääntely säilyy pääosin kansallisella tasolla.

Lisäksi on tärkeää huomioida, että merkittävää matkaviestintotoimintaa ei voi perustaa taajuuksille, jotka ovat muussa kuin yhdelle toimijalle osoitetussa käytössä. Tällaisissa yhteishallinto/-käyttötilanteissa häiriöriskit ovat liian suuria, millä on suoria heijastusvaikutuksia palveluiden laatuun.

Rajat ylittäviä toimilupia koskevaa ehdotusta (art 37) voidaan pitää tarpeettomana, koska nykyinen sääntely ei estä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Myös roaming-vähittäismaksujen poistuminen kesällä 2017 puoltaa sääntelyn tarpeettomuutta.

Yleispalvelu

FiCom kannattaa yleispalvelusäännösten keventämistä. Viestintäpalveluiden tarjonta kaikille on tärkeää. Suomessa siinä on onnistuttu, eikä näiden palveluiden saatavuudessa ole ongelmia. Komission ehdottama malli edullisten palveluiden takaamisesta ja saatavuudesta on suomalaiselle yhteiskunnalle täysin vieras. Peruspalveluiden (asunto, ruoka, energia, sähkö, puhelin) saamiseksi Suomessa ja muissa Pohjoismaissa on oma sosiaaliturvaan perustuva järjestelmänsä. Yhdelle toimialalle ei mitään perusteita ja tarpeita luoda esitetyn kaltaista täysin uutta, hallinnollisesti hyvin raskasta mekanismia.

Ehdotus on myös subsidiariteettiperiaatteen vastainen, koska esimerkiksi vähävaraisille palveluiden saatavuus voidaan kansallisesti hoitaa tehokkaammin ja kevyemmin jo voimassa olevilla toimenpiteillä ilman uusia sääntely- ja hallintomekanismeja. Yleispalvelusääntelylle ei ole tarvetta, koska perusviestintäpalveluiden saatavuus on kaupallisen tarjonnan perusteella toteutunut, joten sääntely tulisi poistaa kokonaan.

Palvelut ja loppukäyttäjät

FiCom kannattaa erityissääntelyn keventämistä ja vähintään sellaisilta osin missä voidaan soveltaa yleissääntelyä. Tältä osin siirtyminen kohti yleistä kuluttajansuojalakia vastaa myös esityksen tavoitetta kevyemmästä erityissääntelystä. Tämä vastaa myös tasapuolisen sääntelyn tavoitetta, koska toimijoita tulee kohdella yhdenmukaisesti riippumatta palvelun toteutustavasta.

Valitettavasti sääntely kohdistuu edelleen yksinomaan perinteisiin teleyrityksiin, joten sääntelyn tasapuolisuus ei ole toteutumassa. Tällainen lähestymistapa kuvaa hyvin esityksen monelta osin vanhaa sääntelymallia. Lisäksi erittäin epätoivottavana voidaan pitää sitä, että direktiivin tasolla annetaan uusia detaljitason säännöksiä muun muassa sopimuksen sisältövaatimuksista, varsinkin jos niistä säädetään yleisessä kuluttajansuojassa. DSM:n tavoitteiden mukaisena ei voi pitää sitä, että palvelun muuttuessa yhdistetyissä tuote- ja palvelukonsepteissa syntyisi asiakkaalle irtisanomisoikeus koko paketin osalta (art 100). Esimerkiksi myyjästä riippumattomaista syistä yhden tv-ohjelman lähetysoikeuden päättyminen oikeuttaisi irtisanomaan viihde- ja laajakaistapalvelun sekä päätelaitteen. Myös erityisten lomakkeiden (art 95) vaatimusta sopimusten osana voidaan pitää suomalaiselle oikeusjärjestykselle vieraana ja byrokraattisena.

Yli kahden vuoden sopimusta koskeva ehdotus on kannatettava, koska se vastaa osaltaan nopeiden yhteyksien investointikannustimiin, joissa kysyntä ja sen lisääminen on keskeisin osatekijä. Kannatettavaa on myös ehdotus (art 98) siitä, että loppukäyttäjällä ei ole irtisanomisoikeutta tilanteessa, jossa teleyritys joutuu tekemään välttämättömiä muutoksia sopimusehtoihin lainsäädännön muutoksen tai viranomaisen päätöksen takia. Esitys vastaa myös FiComin jo pidemmän aikaa esittämiä muutosehdotuksia.

Hallinto

Kansallisen sääntelyviranomaisen markkinatuntemus on parempi kuin komission tai BERECin. Suomen muista maista poikkeavaa markkinarakennetta kiinteässä verkossa ei ole ymmärretty eikä sääntelyn harmonisointia näillä markkinoilla ole mahdollista saavuttaa. Uhkana on, että BEREC ja komissio jatkossakin päättäisivät estää Suomen markkinoille oikeat sääntelyratkaisut siksi, että ne eivät sovellu muiden EU-maiden tilanteeseen.

Marko Lahtinen

lakiasiat