Sini Wirén, Tanja Müller, Suvi Nevalainen (LVM)

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Valtioneuvoston selvitys U 68/2016 vp: EU:n sähköisen viestinnän sääntelyn uudistaminen

1. Asian tausta

Euroopan komissio antoi 14.9.2016 laajan esityksensä gigabittiyhteiskuntaa koskevaksi strategiaksi. Lainsäädäntöehdotusten osalta esitys koostuu sähköisen viestinnän direktiiviehdotuksesta (jäljempänä ”direktiiviehdotus”), sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelintä BERECiä koskevasta asetusehdotuksesta (jäljempänä ”BEREC-asetusehdotus”) sekä paikallisyhteisöjen internetyhteyksien parantamista koskevasta asetusehdotuksesta (jäljempänä ”WiFi4EU-asetusehdotus”).

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on koota yhteen voimassa olevien sähköisen viestinnän direktiivien säädökset sekä tehostaa ja yhdenmukaistaa verkkojen ja palvelujen tarjoajiin kohdistuvaa sääntelyä. Ehdotus sisältää erityisesti verkkojen markkinasääntelyä, taajuuksien hallinnointia, viestintäpalvelujen käyttäjien oikeuksia, numerointia, sähköisen viestinnän hallintoa ja toimivaltasuhteita koskevia ehdotuksia. Direktiiviehdotuksen sisältöön yhteydessä olevan BEREC-asetusehdotuksen tavoitteena on korvata BERECin toimivaltaa ja hallintoa koskeva nykyinen asetus ja tehdä BERECista EU:n erillisvirasto.

WiFi4EU-asetusehdotuksella osoitettaisiin EU-tasoista julkista laajakaistarahoitusta sellaisille asutuskeskusten julkisille paikoille, joissa ei vielä ole avoimia nopean laajakaistayhteyden mahdollistavia langattomia Wi-Fi-verkkoja.

Lisäksi edellä kuvattujen säädösehdotusten yhteydessä annetussa 5G-tiedonannossaan komissio esittää unionin laajuisen etenemissuunnitelman seuraavan sukupolven verkkoteknologian nopealle ja koordinoidulle käyttöönotolle.

2. Komission ehdotusten keskeisin sisältö

Viestintäverkkojen käyttöoikeuksien osalta komissio ehdottaa nykyiseen kilpailuoikeudelliseen erityissääntelyyn eli ns. huomattavan markkinavoiman sääntelyyn perustuvan järjestelmän säilyttämistä. Nykytilaan esitetään kuitenkin eräitä muutoksia, joista osan arvioidaan joustavoittavan ja keventävän voimassa olevaa markkinasääntelyä. Ehdotus sisältää myös säännöksiä, joilla toimijoita kannustettaisiin yhteisinvestointeihin ja esimerkiksi avoimen verkkoon pääsyn malleihin. Toisaalta komissio ehdottaa myös uusia säännöksiä, joiden voitaisiin arvioida raskauttavan voimassaolevaa huomattavan markkinavoiman sääntelykehystä. Esimerkkejä tällaisista ovat ehdotukset laajennetuista viranomaisten tiedonkeruuvelvoitteista ja vastaavasti teleyritysten uusista tiedonluovutusvelvoitteista. Komission tavoitteena on erityisesti edistää investointeja huippunopeisiin laajakaistaverkkoihin.

Radiotaajuuksien hallinnoinnin osalta komission ehdotukset sisältävät lukuisia uusia menettelytapoja ja periaatteita. Ehdotuksilla vahvistettaisiin taajuuksien EU-tason koordinointia. Taajuuksiin liittyvää päätäntävaltaa siirrettäisiin sen myötä merkittävässä määrin komissiolle ja kansallisesti poliittisesta päätöksenteosta hallinnonalan virastolle. Ehdotuksessa muun muassa täsmennettäisiin niitä tavoitteita, periaatteita ja menettelyjä, joiden mukaisesti taajuuksia hallinnoidaan jäsenvaltiossa. Koordinaation tehostamiseksi komissio esittää myös muun muassa vertaisarviointiprosessia, jossa yksittäisten jäsenvaltioiden toimilupaprosessit alistettaisiin BERECin, komission ja muiden jäsenvaltioiden arvioitavaksi. Komission tavoitteena on tehostaa

radiotaajuuksien käyttöä kansallisten sääntelykäytäntöjen välisiä eroja poistamalla ja siten edistää langattomien laajakaistayhteyksien saatavuutta ja varautumista uusien matkaviestinteknologioiden (esimerkiksi 5G) nopeaan käyttöönottoon unionin alueella.

Loppukäyttäjien oikeuksien osalta komissio esittää sääntelyn täysharmonisointia, mikä merkitsee keskeistä muutosta minimi-sääntelyyn pohjautuvaan nykytilanteeseen. Jäsenvaltiot eivät saisi jatkossa pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisessa lainsäädännössään säännöksiä, jotka poikkeavat direktiivin mukaisista loppukäyttäjän oikeuksia koskevista säännöksistä. Loppukäyttäjien oikeuksia koskevan sääntelyn täysharmonisointi on komission mukaan tarpeen säännösten noudattamiseen liittyvän taakan keventämiseksi ja jäsenvaltioiden markkinaolosuhteiden vääristymisen välttämiseksi. Komissio on ehdotuksellaan pyrkinyt lisäksi keventämään sääntelytaakkaa poistamalla tarpeettomia tai yleisen kuluttajansuojalainsäädännön asianmukaisesti kattamia sääntelyvelvoitteita. Suurinta osaa loppukäyttäjiä koskevista säännöksistä sovellettaisiin ainoastaan internetyhteyspalveluihin ja numeroihin perustuviin henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin. Velvoitteet koskisivat siis käytännössä vain teleyrityksiä, mutta eivät OTT-toimijoita eli teleyrityksistä riippumattomia, dataverkkoja ja mobiilipäätelaitteta hyödyntäviä toimijoita (esimerkiksi Netflix).

Yleispalvelusääntelyn osalta esityksessä on lähtökohtana verkkojen saatavuuden parantamisen sijaan kohtuuhintaisuus. Yleispalvelun on tarkoitus toimia turvaverkkona, joka ei vie mahdollisuuksia kaupalliselta toiminnalta. Jotta verkkojen ja palvelujen kehittäminen on mahdollista erillään toisistaan, yleispalvelu määriteltäisiin kansallisesti dynaamisena listana verkkopalveluita, joita enemmistö kansalaisista käyttää. Yhteyskapasiteetin tulisi olla vähintään sen tasoinen, että näiden palvelujen käyttäminen onnistuu. Esteettömyyssäännökset siirtyisivät yleisen esteettömyyssääntelyn piiriin. Yleispalveluvelvoitteen asettamisessa tulisi ottaa markkina-analyysi huomioon, ja päätös olisi aina perusteltava tästä näkökulmasta.

Lisäksi direktiiviehdotus sisältää pienessä määrin myös **numerointia, turvallisuutta ja toimintavarmuutta, hätäliikennettä, palveluntarjoajien ilmoitusmenettelyä, hallinnollisia maksuja ja siirtovelvoitetta (”must carry”)** koskevia muutosehdotuksia.

BEREC-asetusehdotuksella vahvistettaisiin Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen BERECin asemaa. Ehdotusten myötä BERECistä tulisi EU-toimielin, jolla olisi juridisen oikeushenkilön status. BERECille osoitettaisiin merkittävissä määrin uusia tehtäviä ja myös uusia toimivaltuuksia kansallisiin päätöksentekoprosesseihin nähden. Myös viraston henkilöstöresursseja lisättäisiin olennaisesti.

WiFi4EU-asetusehdotuksella luotaisiin uusi EU:n julkiseen tukeen perustuva palvelusetelijärjestelmä, jonka kautta kansalliset paikallisviranomaiset voisivat tarjota ilmaisia Wi-Fi-yhteyksiä kaikille kansalaisille esimerkiksi julkisissa rakennuksissa, terveyskeskuksissa, puistoissa tai toreilla ja niiden ympäristössä. Ehdotuksen sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston kirjelmässä E 113/2016 vp.

3. Komission ehdotusten vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla olisi voimaan tullessaan merkittäviä suoria vaikutuksia viestintäverkkoja ja -palveluja tarjoavien yritysten toimintaan ja näitä verkkoja ja palveluja hyödyntävien loppukäyttäjien asemaan. Siten ehdotetuilla säännöksillä olisi merkittävää välillistä vaikutusta digitaaliseen talouteen ja tietoyhteiskuntakehitykseen. Direktiiviehdotus edellyttäisi voimaan tullessaan merkittäviä muutoksia ainakin tietoyhteiskuntakaareen (917/2014). Säädösehdotuksista WiFi4EU-asetusehdotuksella sekä BEREC-asetusehdotuksella olisi myös vaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon.

4. Ehdotusten käsittelyvaihe Euroopan unionissa

Direktiiviehdotuksen käsittely käynnistyi yleisen tason esittelyillä ja vaikutustenarviointien läpikäynneillä neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä loppuvuonna 2016. Televiestintäministerineuvostossa joulukuussa 2016 asiasta käytiin yleistasoinen politiikkakeskustelu. Maltan puheenjohtajuuskaudella keväällä 2017 työryhmässä keskitytään erityisesti palveluja koskevien direktiiviehdotuksen säännösten käsittelyyn sekä mahdollisesti verkkojen- ja radiotaajuuksien sääntelyyn liittyviin osioihin. Toukokuun 2017 televiestintäministerineuvostossa puheenjohtajan tavoitteena on osittainen yleisnäkemys tai edistymisraportti.

Direktiiviehdotuksella on yhteys myös sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyyn erityisesti eräiden määritelmien osalta. Kyseinen asetusehdotus annettiin 10.1.2017 ja myös sitä tullaan käsittelemään neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä.

Parlamentissa direktiiviehdotuksen esittelijäksi on nimetty Pilar del Castillo (EPP, Espanja) ja BEREC-asetusehdotuksen esittelijäksi Evzen Tosenovsky (ECR, Tšekin tasavalta). Direktiiviehdotuksen varjoesittelijänä toimii suomalainen Miapetra Kumpula-Natri (S&D). Alustavan tiedon mukaan ITRE-valiokunnan muutosesitysten takaraja on 28.3.2017 ja valiokunta äänestää asiasta 22.6.2017.

WiFi4EU-asetusehdotuksen käsittely neuvostossa käynnistyi lokakuussa 2016. Parlamentin alustavan aikataulun mukaisesti esittelijän raportti annettaisiin 30.1.2017, muutosesitykset siihen olisi toimitettava 1.3. mennessä ja ITRE:n äänestys pidettäisiin 25.4.2017.

5G-tiedonanto ei ole juridisesti sitova instrumentti, eikä sitä varsinaisesti käsitellä neuvostossa. On kuitenkin mahdollista, että neuvosto ottaa myöhemmässä vaiheessa siihen kantaa esimerkiksi päätelmien muodossa.

5. Valtioneuvoston kanta komission ehdotuksiin

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusten tavoitteita digitaalisten sisämarkkinoiden edistämisestä sekä sääntelyn selkeyttämisestä ja päivittämisestä tärkeinä. Voimassa oleva unionin sähköisen viestinnän sääntely on monelta osin vanhentunutta ja raskasta, ja siten sääntelykehyksen kokonaisvaltainen uudistaminen on kannatettavaa. Valtioneuvosto arvioi neljän direktiivin yhdistämisen yhden kokonaisuuden alle selkeyttävän lainsäädännön rakennetta niin käyttäjien, sääntelyn kohteena olevien toimijoiden kuin sääntelyä soveltavien viranomaistenkin kannalta.

Valtioneuvosto on kuitenkin katsonut, että vanhentuneen lainsäädännön purkamista ja muita sääntelyn parantamiseen johtavia toimia voitaisiin toteuttaa vielä huomattavasti komission esittämää rohkeammin. Säädösten sujuvoittamista koskevan kärkihankkeen mukaisesti valtioneuvosto kannattaakin komission esitystä pääasiassa niiden ehdotusten osalta, jotka toteutuessaan merkitsisivät sääntelyn selkeyttämistä ja joustavoittamista. Toteutuessaan direktiiviehdotuksella luotaisiin merkittävissä määrin uusia velvoitteita telealan toimijoille ja kansallisille viranomaisille. Alakohtaisen sääntelyn täydentämisen ja vahvistamisen sijasta valtioneuvosto pitäisi useimpien asiakokonaisuuksien osalta parempana lähtökohtana sektori- tai palvelukohtaisen sääntelyn keventämistä ja siirtymistä enenevästi pelkkään yleissääntelyyn. Tällöin tulee kuitenkin varmistua siitä, että yleissääntely on tasoltaan riittävän kattavaa.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotukset ovat monilta osin tulkinnanvaraisia ja niitä tulisi selventää ja tarkentaa. Jatkovalmistelussa olisi tärkeä huolehtia siitä, ettei ehdotuksella luoda päällekkäistä sääntelyä jo voimassa olevien tai valmisteilla olevien muiden EU-säädösten kanssa. Tällainen riski on tunnistettu esimerkiksi loppukäyttäjien oikeuksia koskevien ehdotusten osalta.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla kriittisesti sähköiseen viestintään liittyvän toimivallan enenevään keskittämiseen kansallisilta viranomaisilta komissiolle ja BERECille. Valtioneuvosto pitää todennäköisenä, että toimivallan keskittämisen seurauksena mahdollisuus kansallisten viestintämarkkinoiden ja käyttäjien tarpeiden erityispiirteiden ja kansallisten hyvien käytäntöjen huomioon ottamiseen vähenisi merkittävästi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Suomessa vallitsevat edistykselliset, kilpaillut viestintämarkkinat sekä hyvät edellytykset uusien teknologioiden nopealle käyttöön otolle voidaan turvata myös jatkossa. Valtioneuvosto katsoo toimivaltakysymysten olevan erityisen olennaisia muun muassa radiotaajuuksien hallinnointia koskevien ehdotusten arvioinnissa.

Tarkempi kanta ehdotuksen yksityiskohtiin on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 68/2016 vp.

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