Liikenne- ja viestintävaliokunta

Lausuntopyyntö 3.11.2017, jatkokirjelmä UJ 29/2017 vp liittyen valtioneuvoston kirjelmään U 68/2016 vp eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja asetuksiksi ja komission tiedonannosta

EU:n sähköisen viestinnän sääntelyn uudistamista koskevat ehdotukset

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä liittyen Euroopan komission ehdotuksiin sähköisen viestinnän sääntelykehyksen uudistamiseksi. Jatkokirjelmä täydentää valtioneuvoston marraskuussa 2016 asiassa antamaa U-kirjelmää.

Yleistä sääntelyehdotuksista

Viestintävirasto toimitti U-kirjelmään liittyen liikenne- ja viestintävaliokunnalle 13.2.2017 lausuntonsa (dnro 118/04/2017) komission sääntelyehdotuksista. Viestintävirasto kannattaa niitä ehdotuksia, jotka toteutuessaan merkitsisivät sääntelyn keventymistä ja joustavoittamista. Viestintäviraston näkemyksen mukaan sääntelyä ei myöskään tulisi ulottaa uusiin palveluihin kuten esim. OTT-palveluihin, vaan ensisijaisesti vanhaa sääntelyä tulisi purkaa. Uuden sääntelyn tulisi kohdistua vain tilanteisiin, joissa on olemassa selkeä sääntelytarve ja joka on kartoitettu kattavalla vaikutusten arvioinnilla.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan ehdotuksia, jotka toteutuessaan lisäisivät sekä viranomaiselle että yrityksille koituvaa hallinnosta taakkaa ja pitkittäisivät kohtuuttomasti jo muutoinkin aikaa vieviä lupa- ja päätösprosesseja ei voida pitää kannatettavina. Viestintävirasto ei myöskään pidä kannatettavina ehdotuksia, jotka toteutuessaan merkitsisivät kansallisen toimivallan siirtämistä yhä enenevässä määrin EU-toimielimille.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on nostettu erityisesti esille Euroopan parlamentin ehdotukset EU:n sisäisten ulkomaan puheluiden hintasääntelylle, vaaratiedotteita koskeva ehdotus sekä viestinnän luottamuksellisuuteen ja tietoturvaan liittyvät ehdotukset. Viestintävirasto lausuu kyseisten sekä alla tarkemmin eriteltyjen ehdotusten osalta seuraavaa:

Viestintävirasto
Kommunikationsverket
Finnish Communications
Regulatory Authority

Itämerenkatu 3 A
PL 313
00181 Helsinki
Puhelin 0295 390 100
www.viestintävirasto.fi

Östersjögatan 3A
PB 313, FI-00181
Helsingfors, Finland
Telefon +358 295 390 100
www.kommunikationsverket.fi

Itämerenkatu 3A
P.O. Box 313, FI-00181
Helsinki, Finland
Telephone +358 295 390 10
www.ficora.fi

EU:n sisäisten ulkomaanpuheluiden hintasääntely

Euroopan parlamentti on ehdottanut EU:n sisäisten ulkomaanpuhelujen lisämaksujen poistamista (uusi artikla 92a). Ehdotuksen mukaan EU-maasta toiseen soitettavista puheluista ei lähtökohtaisesti saisi periä ylimääräistä maksua vastaavaan kotimaan sisällä soitettuun puheluun nähden.

Valtioneuvoston jatkokirjeessä todetun mukaisesti ulkomaanpuhelut tulee erottaa mm. roaming-puheluista, joissa on kyse oman operaattorin liittymän käytöstä toisessa EU-maassa. Roaming-maksuja koskevan sääntelyn perusteella käyttäjältä ei lähtökohtaisesti voida ulkomailla oleskelun aikana periä kotimaan hintoja korkeampia hintoja. Sääntely on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteisiin, joissa oleskelu ulkomailla on tilapäistä eikä sitä siten voida verrata tilanteeseen, jossa kotimaasta soitetaan ulkomaanpuheluita. Roaming-maksujen osalta teleyrityksellä on niin ikään tietyin edellytyksin mahdollisuus lisämaksujen perimiseen kustannusten kattamiseksi.

Ulkomaanpuheluista aiheutuu teleyrityksille paitsi terminointimaksuja myös muun muassa ns. transit-maksuja toisten teleyritysten verkkojen käytöstä. Ulkomaanyhteyksiä varten tarvitaan myös merikaapeleita, joiden rakentaminen on kallista. Valtioneuvoston jatkokirjeessä esitetyn mukaisesti ulkomaanpuheluiden hintasääntely ehdotetulla tavalla voi aiheuttaa hinnannostopaineita muissa viestintäpalveluissa, kun teleyrityksen ei olisi mahdollista kattaa ulkomaanpuheluiden kustannuksia puheluista perittävissä vähittäishinnoissa.

Ulkomaanpuheluiden hintasääntelyssä olisi kyse täysin uudesta hintasääntelystä, jolle Suomessa ei ole nähty tarvetta. Myös EU:ssa ulkomaanpuhelujen sääntely on yleisellä tasolla nähty tarpeettomaksi jo vuosia sitten, kun EU:n komissio poisti ulkomaanpuhelujen vähittäismarkkinat relevanttien säänneltyjen markkinoiden listalta. Suomessa ulkomaanpuhelujen vähittäismarkkinat vapautettiin jo tätä ennen huomattavan markkinavoiman (HMV)-sääntelystä, koska kilpailun todettiin toimivan. Markkinoilla oli tuolloin ja on edelleen lukuisia keskenään kilpailevia palveluntarjoajia. Kun lisäksi kuluttajille on tullut tarjolle monia, perinteisiä puhelinpalveluja korvaavia yhteydenpitovaihtoehtoja, on erittäin vaikea nähdä, että markkinatilanne olisi kuluttajan kannalta ainakaan huonompi.

Uuden sääntelyinstrumentin käyttöön otolle tulisi olla riittävän painavat perusteet. Asian jatkokäsittelyssä tulisi vähintäänkin selvittää ehdotuksen tosiasialliset vaikutukset niin teleyrityksille kuin loppukäyttäjillekin. Niin ikään menettelyn, jolla säännelty hinta määritettäisiin, tulisi olla riittävän yksinkertainen.

Vaaratiedotteita koskeva ehdotus

Euroopan parlamentti ehdottaa ns. "käänteisen 112-järjestelmän" perustamista. Järjestelmän avulla jäsenmaat pystyisivät tiedottamaan tietyn alueen väestölle sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla käynnissä olevista katastrofeista, hyökkäyksistä ja tulevista uhista. Kansallinen järjestelmä olisi perustettava. Lisäksi olisi arvioitava mahdollisuuksia rajat ylittävän järjestelmän kehittämiselle.

Viestintävirasto yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotus on sinänsä yleisellä tasolla kannatettava. Ratkaisu olisi niin ikään sovitettava kansallisiin ja paikallisiin oloihin. Viestintäviraston näkemyksen mukaan järjestelmän toteutustapaa arvioitaessa tulisi painottaa sovellustasolla, älypuhelimilla (apps) toteutettavia, nykyisiä vaaratiedotejärjestelyjä täydentäviä vaihtoehtoja, joita voidaan lähtökohtaisesti pitää merkittävästi kustannustehokkaampana kuin esimerkiksi viestintäverkkopohjaisia CBS- eli Cell Broadcast Service-malleja. Jatkokirjeessä esitetyin tavoin tulee järjestelmän toteutuksessa huolehtia erityisesti myös viestin sisällöllisestä oikeellisuudesta kuten myös siitä, ettei järjestelmää käytetä väärin.

Viestinnän luottamuksellisuus ja tietoturva

Euroopan parlamentti ehdottaa toimenpiteitä viestinnän luottamuksellisuuden ja tietoturvallisuuden parantamiseksi. Parlamentti ehdottaa mm. päästä-päähän salauksen edistämistä tai siihen velvoittamista viestintäpalvelujen tarjonnassa.

Viestintävirasto pitää sinänsä hyvänä erilaisten viestinnän suojaamiskeinojen huomioon ottamista viestinnän luottamuksellisuuden ja tietoturvallisuuden kehittämisessä. Yleisissä viestintäverkoissa on jo nykyisellään verkkojen eri osissa, kuten matkaviestinverkkojen radiorajapinnassa, käytössä viestinnän salaustekniikoita, mutta ehdotettu, viestintäverkko/-palvelutasoinen päästä-päähän salaus on kuitenkin erittäin haasteellinen toteuttaa niin teknisesti kuin kustannuksiltaan arvioiden. Esimerkiksi nykyisiin, jo useiden satojen megabittien siirtonopeuksilla toimiviin kiinteisiin verkkoihin ei ole realistista teknistä toteutustapaa salauksen toteuttamiseksi. Salaus on helpommin toteutettavissa sovellustasoa lähestyttäessä.

Viestinnän luottamuksellisuutta koskevien ehdotusten yhteydessä on otettava huomioon EU:ssa valmisteilla oleva sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus (ePrivacy), joka tulee korvaamaan nykyisen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY). Eri lainsäädäntöehdotuksia valmisteltaessa tulee varmistua sääntelyjen yhdenmukaisuudesta siten, että yleinen lainsäädäntö ja erityislainsäädäntö eivät olisi ristiriidassa keskenään.

Taajuusasiat

Kuten Viestintäviraston 13.2.2017 valiokunnalle toimittamassa lausunnossa todetaan, pitää Viestintävirasto ylimitoitettuna ehdotuksia, joiden mukaan komissiolle annettaisiin päätösvaltaa mm. taajuushuutokauppoihin, lupakäytäntöihin ja lupaehtoihin liittyen. Kannatettavana ei myöskään voida pitää ehdotuksia, jotka toteutuessaan lisäisivät viranomaiselle koituvaa hallinnosta taakkaa ja turhaa byrokratiaa. Tällaisia ovat muun muassa taajuusasioihin liittyvät BERECin ja komission kuulemismenettelyt.

Parlamentin tekemät uudet ehdotukset vahvistaisivat entisestään komission päätösvaltaa ja rajoittaisivat kansallista liikkumavaraa. Esimerkkinä on ehdotus (artikla 37), jonka mukaan tietyissä tilanteissa kahden tai useamman jäsenmaan olisi pakko järjestää jonkin tietyn taajuusalueen huutokauppa yhdessä. Perusteet, milloin näin tulisi toimia, ovat kuitenkin erittäin epäselvät ja vaikeasti tulkittavat. Lisäksi parlamentti ehdottaa (artikla 49) pakollista myönnettyjen lupien välitarkastelua 10 vuoden kuluttua luvan myöntämisestä. Välitarkastelussa voitaisiin mm. arvioida, ovatko luvan haltijat ottaneet taajuudet käyttöön ja pitäisikö myönnetty lupa peruuttaa, jos asetetut ehdot eivät täyty.

Yleispalvelu

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen mukaan yleispalveluksi määriteltäisiin jatkossa puhelinpalvelut ja perustason laajakaista. Ehdotuksessa puhelinkopit ja yhteystietopalvelujen ehdotetaan jääväksi yleispalvelusääntelyn ulkopuolelle. Viestintävirasto pitää komission ehdotuksia yleispalvelun laajuuden osalta kannatettavina.

Sääntelyehdotusten jatkokäsittelyn aikana on ehdotettu, että vanha yleispalvelusääntely voisi jatkua. Jäsenvaltiot voisivat jatkaa myös yleispalvelurahastojen käyttämistä teleyritysten kustannusten kattamiseksi, silloin kun yleispalvelun tarjonta ei ole taloudellisesti kannatettavaa. Yleispalveluksi voisi edelleen siis määrätä yleisöpuhelinten ja puhelinluetteloiden tarjonnan ja näiden kustantamiseksi voisi velvoittaa myös uusien telepalveluiden (OTT) tarjoajat. Viestintävirasto ei kannata vanhojen yleispalveluvelvoitteiden rahoittamista yleispalvelurahastolla.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja hallinnolliset maksut

Euroopan parlamentti ehdottaa (artikla 21, 4a-kohta), että tietyissä tilanteissa, joissa teleyritys toimii useammassa jäsenvaltiossa, voisi ainoastaan yrityksen päätoimipaikan viranomainen pyytää yritykseltä tietoja - vaikka tiedot liittyisivätkin yrityksen toimintaan toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotuksen perusteella Viestintäviraston tulisi esimerkiksi markkina-analyysejä tehdessään pyytää Teliaa koskevia tietoja Ruotsin sääntelyviranomaiselta. Ehdotuksen mielekkyyttä on vaikea ymmärtää. Toteutuessaan se rajoittaisi merkittävästi viranomaisen tiedonsaantioi-

keuksia ja aiheuttaisi turhaa hallinnollista taakka sekä viranomaisille että yrityksille itselleen tietopyyntöjen kiertäessä useampien välikäsien kautta.

Parlamentti ehdottaa lisäksi, että teleyrityksiltä ei voitaisi periä mitään hallinnollisia maksuja, mikäli yritys toimii alle kolmessa jäsenmaassa ja sen Unionin alueen kokonaisliikevaihto on alle 100 miljoonaa euroa. Ehdotuksella olisi toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia Viestintäviraston perimien kaikkien hallinnollisten maksujen kokonaiskertymään ottaen huomioon, että Suomessa valtaosa toimijoista jäisi maksujen ulkopuolelle. Ehdotus romuttaisi käytännössä Viestintäviraston nykyisen rahoitusmallin kokonaisuudessaan ja edellyttäisi rahoituksen kokonaisvaltaista uudelleen arviointia.

Johtaja Johanna Juusela

Erityisasiantuntija Päivi-Maria Virta