FiCom ry | Marko Lahtinen
6.9.2024

FiComin lausunto selvityksestä valkoiseen kirjaan

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa Valtioneuvoston selvityksestä (E 42/2024 vp; myöh. selvitys) komission valkoiseen kirjaan digitaalisen infrastruktuurin tarpeista. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- **Komission tavoitteena on luoda yksi sisämarkkina sähköisen viestinnän palveluille, mutta on epäselvää, miksi ja mitä sillä tavoitellaan. EU:ssa ei liene millään toimialalla yhtä sisämarkkinaa.**
- **FiCom pitää Suomen kantaa pääosiltaan hyvänä ja kannatettavana. Siinä on hyvin otettu huomioon ja sovitettu yhteen eri intressitahojen näkemyksiä.**
- **Esimerkiksi näkemykset, jotka koskevat sähköisen viestinnän sääntelyn markkinaehtoisuutta, teknologianeutraalisuutta, lisäsääntelystä pidättäytymistä sekä keskittymistä sääntelyn yhdenmukaiseen ja ennakoitavaan toimeenpanoon, viranomaisyhteistyön tiivistämiseen ja hallinnollisen taakan vähentämiseen, ovat kannatettavia. Myös kansallisten erityisolosuhteiden ja kansallisen turvallisuuden huomioiminen muun muassa taajuuspolitiikassa, verkkotoimiluvissa ja yleispalvelussa on kannatettavaa.**
- **FiCom jäi kaipaamaan Suomen kantaan selkeää ja vahvaa viestiä siitä, että sääntelyä tulee keventää ja yksinkertaistaa nykyisestään.**
- **Suomen kannassa tulisi painottaa tasapuolisen sääntelyn merkitystä samoilla markkinoilla toimiviin niin, että nykyistä sääntelyä kevennetään kaikilta sen sijaan, että se laajennettaisiin koskemaan myös uusia toimijoita.**
- **Radiotaajuuksia koskeva päätösvalta tulee pääasiassa säilyttää kansallisena, sillä Suomi on harjoittanut erinomaista taajuuspolitiikkaa. Muiden jäsenmaiden tulisi ottaa käyttöön "suomalainen taajuusmalli".**
- **FiCom suhtautuu Suomen tavoin varauksella keskusverkkojen sääntelyn muuttamiseen kohdemaaperiaatesääntelystä alkuperämaaperiaatesääntelyyn.**
- **FiCom ei pidä Suomen yksiselitteistä kantaa HMV-sääntelyn säilyttämisestä telemarkkinoiden sääntelytyökaluna tarkoituksenmukaisena ja tulevaisuuteen suuntautuvana. Sääntely on osoittautunut hyvin raskaaksi ja monimutkaiseksi, eikä se edistä HMV-yrityksen investointeja.**
- **Yleispalvelu on tarkoitettu loppukäyttäjien viimesijaiseksi peruspalvelujen turvaverkoksi silloin, kun kaupallisia palveluita ei ole saatavilla. FiComin näkemyksen mukaan peruspalvelut ovat jo nyt kaikkien saatavilla, joten yleispalvelusääntely ei enää ole tarpeen. Esimerkiksi Suomessa yleispalveluliittymiä on ollut vain muutama, kun liittymien kokonaismäärä on yli 10 miljoonaa.**
- **Lähtökohtaisesti FiCom kannattaa Suomen myönteistä suhtautumista merikaapeli-infrastruktuurin turvallisuuden ja häiriösietokyvyn edistämiseen. Suomen tulisi suhtautua varauksellisesti komission ehdotuksiin kriittisten merenalaisten kaapelien sijaintitietojen tai muiden teknisten tietojen keräämistä ja toimittamista EU:n hallintoelimille tai millekään kansallisten turvallisuusviranomaisten ulkopuolisille tahoille.**

Komissio järjesti valkoisesta kirjasta julkisen kuulemisen, joka päättyi 30.6.2024. FiComin lausunto kuulemisesta on luettavissa kokonaisuudessaan FiComin verkkosivuilta.

Komission tavoitteena yksi sisämarkkina sähköisen viestinnän palveluille
Euroopan komission White Paper eli valkoinen kirja Euroopan sähköisen viestinnän ja viestintäinfrastruktuurin tulevaisuudesta julkaistiin helmikuussa 2024. Se on jaoteltu kolmeen pilariin ja 12 skenaarioon. Pilari I käsittelee teollisen ekosysteemin luomista, pilari II sisämarkkinoita (sääntely) ja pilari III verkkoturvallisuutta. FiCom keskittyy lausunnossaan siihen Suomen kantaan, joka koskee pilaria II eli sisämarkkinoita.

Kirjan keskeisimpänä tavoitteena on pitää huolta Euroopan kilpailukyvystä. Tämä edellyttää komission mukaan huippulaadukasta ja turvallista verkkoinfrastruktuuria kaikille ja kaikkialla EU:n alueella. Valkoisessa kirjassa on oikein tunnistettu, että teleyritysten investointikyvystä on pidettävä huolta. Ratkaisuna tähän esitetään ennen kaikkea skaalautuvuutta; nykyistä suurempia yrityskokoja ja markkinatoimijoiden vähäisempää määrää sekä erilaisia rakenteellisia muutoksia näiden saavuttamiseksi.

Komission mukaan haasteet ovat moninaisia. Sen huolena on viestintämarkkinoiden pirstaleisuus: EU:ssa on 27 kansallista televiestintämarkkinaa, joilla on erilaiset verkkoarkkitehtuurit, erilaiset verkon peittotasot, erilainen kansallinen taajuuksien hallinta ja erilaiset säädökset. Tähän pirstaloituneisuuteen komissio hakee muutosta valkoisen kirjan ehdotuksilla.

Komission tavoitteena on luoda yksi sisämarkkina sähköisen viestinnän palveluille. Tätä ei raskaasta sääntelystä huolimatta ole saatu luotua, ja tämä on komission mielestä ongelma. On kuitenkin epäselvää, mikä on sähköisen viestinnän sisämarkkina? Verkkoja on rakennettu rajojen yli, ja myös palvelut (puhelut, viestit, data) toimivat rajojen yli. Onko komission tavoitteena, että sähköisen viestinnän markkinalla sääntely, verkot, palvelut ja hinnat olisivat kaikkialla EU:ssa täysin yhdenmukaisia? EU:ssa ei ole esimerkiksi yhtenäistä ajoneuvo-, elintarvike-, finanssi- tai liikennemarkkinaa.

Sääntelyä tulee keventää ja saattaa nykyaikaan
Suomen kanta on lähtökohtaisesti hyvä ja kannatettava. Yleisnäkemyksistä kannatettavia ovat esimerkiksi EU:n sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden kehittäminen digitaalisen vuosikymmenen tavoitteiden vahvistamiseksi, tavoite edistää EU:ssa digitaalisen infrastruktuurin eli valokuitu- ja 5G-verkkojen nopeaa rakentumista sekä 6G-teknologian varhaista käyttöönottoa sekä sitä, että sähköisen viestinnän sääntely on jatkossakin pääasiassa markkinaehtoista ja teknologianeutraalia. Kannatettavaa on myös se, että sisämarkkinoilla tulisi pidättäytyä lisäsääntelystä ja keskittyä sääntelyn yhdenmukaiseen ja ennakoitavaan toimeenpanoon, viranomaisyhteistyön tiivistämiseen ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. Lisäksi kannatettavaa on kansallisten erityisolosuhteiden ja kansallisen turvallisuuden huomioiminen muun muassa taajuuspolitiikassa, verkkotoimiluvissa ja yleispalvelussa.

FiCom jäi kaipaamaan **Suomen kantaan selkeää ja vahvaa viestiä siitä, että sääntelyä tulee keventää ja yksinkertaistaa nykyisestään**. Kuten komissio itsekin valkoisessa kirjassa toteaa, voimassa oleva sääntely on monimutkaista, ja sen tarjoamat puitteet ovat jääneet hyödyntämättä, mikä on hidastanut

investointeja erittäin suurikapasiteettisiin verkkoihin. Nykyisen sääntelyn runko, pohja ja ideologia ovat viime vuosituhannen puolelta.

Sääntelyä ja sen tarkoitusta tulee ajatella aivan uudelta pohjalta. Tätä komissio pyrkii valkoisessa kirjassa joiltain osin tekemään, mutta monissa ratkaisuehdotuksissa näkyy vanha ajattelumalli teleyrityksiin kohdistettavasta seikkaperäisestä sääntelystä, vallan keskittämisestä komissiolle tai peräti kilpailun vähentämistä kohti pan-eurooppalaisia keskusverkko-operaattoreita tms. skaalautumismalleilla, joiden taustalla ovat suuremmat yrityskoot ja markkinatoimijoiden vähäisempi määrä. **Suomen kantaan tulee lisätä, että toimialan EU:n sääntelykehyksen tulee hyödyttää pitkällä aikavälillä eurooppalaisten kuluttajien hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä.** Teleyritysten investointikyvystä voidaan huolehtia muilla tavoin kuin edistämällä konsolidaatiota regulaation keinoin.

Nykyinen televiestintädirektiivi on hyvin monimutkainen. Sitä on uudistettava ja yksinkertaistettava, ja siinä tulee siirtyä kohti yleistä kilpailu- ja kuluttajalainsäädäntöä. Direktiivien tavoite on ollut, että erityissääntelystä voidaan luopua ja siirtyä kohti yleissääntelyä.

Tasapuolinen sääntely samoilla markkinoilla toimiviin

Valkoisessa kirjassa nostetaan esille tasapuolisen regulaatioympäristön (level playing field) tärkeys. Tämä onkin keskeinen edellytys sille, että kilpailussa pärjäävät ne, jotka pystyvät innovatiiviseen, kustannustehokkaaseen ja asiakkaiden tarpeita vastaavaan palveluntarjontaan. Suomen kannassa suhtaudutaan varauksella teledirektiivin soveltamisalan laajentamiseen.

EU on perinteisesti kohdistanut sääntelyn teleyrityksiin, mutta tasapuoliseen kilpailuympäristöön pääsemiseksi nykyistä sääntelyä tulee keventää ja sujuvoittaa kohdistamalla se tasapuolisesti samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Tällöin kaikilla samoilla markkinoilla toimivilla olisi jatkossa yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet. **Suomen tulisi painottaa tasapuolisen sääntelyn merkitystä samoilla markkinoilla toimiviin tahoihin siten, että sääntelyä kevennetään ja yksinkertaistetaan kaikilta sen sijaan, että nykyinen sääntely laajennettaisiin koskemaan uusia toimijoita.** Sisämarkkinoilla tulisi pidättäytyä lisäsääntelystä ja keskittyä sääntelyn yhdenmukaiseen ja ennakoitavaan toimeenpanoon, viranomaisyhteistyön tiivistämiseen ja hallinnollisen taakan vähentämiseen. **Monimutkaista sääntelyä tulee selkeyttää ja yksinkertaistaa.**

Taajuudet

FiCom on samaa mieltä Suomen kanssa siitä, että taajuuksien käyttöoikeuksista ja niiden yksityiskohtaisista ehdoista, kuten toimilupaprosesseista ja verkkotoimilupien ehdoista, tulee jatkossakin päättää pääasiassa kansallisella tasolla.

FiComin näkemyksen mukaan taajuuksien hallinnan keskittäminen ja ehtojen täydellinen harmonisointi eivät ole parhaita ja Euroopan edun mukaisia ratkaisuja. Liiallinen yhdenmukaistaminen voi hidastaa edistyneimpiä jäsenvaltioita. Taajuuksien osalta - kuten myös sääntelyssä yleisesti - joidenkin yksittäisten jäsenvaltioiden ongelmia ei pidä ratkaista yhteisellä ja yhdenmukaistetulla sääntelyllä. **Taajuuksia koskeva päätösvalta tulee pääasiassa säilyttää kansallisena, sillä Suomi on harjoittanut erinomaista taajuuspolitiikkaa.** Suomen tietoliikennemarkkinoilla on saavutettu hyviä tuloksia erityisesti sillä, että

taajuuksien jakamisesta ei ole peritty kohtuuttomia maksuja tai laadittu sääntöjä huutokauppamaksujen korottamiseksi. Lisäksi uusia taajuuksia on otettu käyttöön erittäin nopeasti, ja ne on pääasiassa varattu valtakunnalliseen käyttöön. Näitä periaatteita soveltamalla voidaan Euroopan markkinoilla edistää entistä laadukkaimpia verkkoja ja tiedon laajamittaista käyttöä. Muiden jäsenmaiden tulisi ottaa käyttöön "suomalainen taajuusmalli".

FiComin mielestä **taajuussääntelyssä voisi EU-tason yhdenmukaistamista tapahtua kansallisesti myönnetyillä valtakunnallisilla toimiluvilla. Niiden vähimmäiskeston on kuitenkin oltava riittävä** (esim. 20 vuotta), **toimiluvan jatkamisesta tulee päättää vähintään viisi vuotta ennen sen päättymistä** nykyisen kahden vuoden sijaan, ja **voimassaolon jatkoa on pidennettävä vähintään kymmeneen vuoteen** nykyisen viiden vuoden sijaan. Perusteluina tälle ovat mm. investointien kannattavuus, ennustettavuus ja laadukkaiden palvelujen tarjoaminen loppukäyttäjille tulevaisuudessa.

Keskusverkot

On kannatettavaa, että Suomi suhtautuu varauksella keskusverkkojen sääntelyn muuttamiseen kohdemaaperiaatesääntelystä alkuperämaaperiaatesääntelyyn. **Ehdotuksiin eurooppalaisen ydinverkko-operaattorimarkkinoiden tai "alkuperämaan" lainsäädäntöperiaatteen käyttöönottamiseksi on suhtauduttava erittäin varovaisesti.**

Sääntelyssä tulee jatkossakin ottaa huomioon markkinoiden ja kansallisen turvallisuuden kansalliset erot. Jos näin ei tehdä, ehdotukset voivat johtaa epätasa-arvoiseen kilpailuympäristöön kansallisella tasolla, koska markkinatkin ovat kohdemaakohtaisia. Tämä asettaisi toimijat eri asemaan samalla markkinalla riippuen siitä, mistä maasta niitä säännellään, jolloin säänneltäisiin eri markkinaa kuin missä toimitaan. Tällaiset lainsäädännöllä toteutetut rakenteelliset muutokset voivat johtaa myös palvelu- ja infrastruktuuritason eriytymiseen ja siten saavutettujen ja saavutettavien hyötyjen menettämiseen.

Huomattavan markkinavoiman (HMV) sääntely

Suomi kannattaa huomattavan markkinavoiman sääntelyn säilyttämistä työkaluna telemarkkinoiden sääntelyyn. **FiCom ei pidä näin yksiselitteistä kantaa tarkoituksenmukaisena ja tulevaisuuteen suuntautuvana.** Nykyinen HMV-sääntely ei välttämättä enää edistä investointeja. Sen sijaan se voi hidastaa perinteisten HMV-toimijoiden investointeja

Telekoodin ja sen edeltäjien alkuperäisen tavoitteen mukaan HMV-sääntelyn tulisi siirtyä ennakkosääntelystä jälkikäteiseen sääntelyyn tai ainakin jättää tämä kansallisen harkinnan varaan. Valkoisen kirjan mukaan jopa komission mielestä nykyinen HMV-sääntely on monimutkaista ja siitä tulisi siirtyä kohti yleistä kilpailuoikeutta. FiCom mielestä komission ehdottamat muutokset ovat edelleen liian maltillisia ja hitaita, kun otetaan huomioon verkkoteknologioiden nopea kehitys. Esimerkiksi vuoden 2030 digitaalisen vuosikymmenen tavoitteissa 5G- ja kiinteitä VHC-verkkoja pidetään tasapuolisina, jolloin myös molempien verkkotekniikoiden sääntelyn tulisi olla tasa-arvoista. Tähän pitää päästä keventämällä ja yksinkertaistamalla nykyistä HMV-sääntelyä merkittävästi, ei sääntelyä lisäämällä.

Jos HMV-sääntelyä pidetään vielä joiltain osin tarpeellisena, sen käytön tulee jatkossa olla poikkeus, ei sääntö. Jatkossa HMV-sääntelyä tulee soveltaa vain, jos siihen on perusteltu kansallinen syy, joka sääntelyviranomaisen on osoitettava.

Yleispalvelu

Suomen kannan tavoin FiCom on sitä mieltä, että yleispalvelu on tarkoitettu loppukäyttäjien viimesijaiseksi peruspalvelujen turvaverkoksi silloin, kun kaupallisia palveluita ei ole saatavilla. Yleispalvelun tason on jatkossakin huomioitava kansalliset erityispiirteet, ja se on voitava toteuttaa teknologianeutraalisti. Yleispalvelua ja sen tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös satelliittipalvelut, jotka mahdollistavat peruspalvelut myös kaikkein haastavimmilla alueilla.

FiComin näkemyksen mukaan peruspalvelut ovat jo nyt kaikkien saatavilla. Nykyisen hallinnollisestikin raskaan yleispalvelusääntelyn ja sen perusteella tehtävien markkina-analyysien sijaan **tulee siirtyä ennakkosääntelystä jälkisääntelyyn ja turvautua tapauskohtaisiin arviointeihin**. Esimerkiksi yleispalveluliittymiä on Suomessa ollut vain muutama koko yleispalvelusääntelyn voimassa olon aikana, kun liittymien kokonaismäärä on yli 10 miljoonaa, joten sääntely on suhteetonta.

FiCom pitää tarkoituksenmukaisena tarjota kuluttajille jäsenvaltioiden rahoittamia kuponkeja, joilla voidaan ehkäistä tai korjata mahdollista jakautumista erittäin suurikapasiteettisiin verkkoihin. Setelit eivät vääristä markkinoita ja edellyttävät kevyempiä menettelyjä kuin hallinnollisesti raskaat valtiontukijärjestelmät tai muut vastaavat tukijärjestelmät.

FiCom ei Suomen tavoin tue yleispalvelun rahoituspohjan laajentamista numeroriippumattomiin viestintäpalveluihin.

Viestintäverkkojen turvallisuus ja merikaapelisuositus

Lähtökohtaisesti FiCom kannattaa Suomen myönteistä suhtautumista erityisesti komission valkoisen kirjan ja merenalaisten kaapeli-infrastruktuurisuosituksen yhteiseen ja kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan edistää merikaapeli-infrastruktuurien turvallisuutta ja häiriösietokykyä.

Valkoisesta kirjasta ja suosituksesta **kannatettavia ovat esimerkiksi kansallisten ja kansainvälisten lupien keventämiseen sekä rahoituksen ja huolto- ja korjauskapasiteetin edistämiseen liittyvät ehdotukset**. Toisaalta **FiCom ei tue kriittisten merenalaisten kaapelien sijaintitietojen tai muiden teknisten tietojen keräämistä ja toimittamista EU:n hallintoelimille tai millekään kansallisten turvallisuusviranomaisten ulkopuolisille tahoille**. Näitä tietoja voidaan tarvittaessa pyytää suoraan verkkotoimijoilta, jos tietoturva voidaan varmistaa ja operaattorit voivat päättää, miten ja kenelle ulkopuolisille tahoille tietoja jaetaan. Nämä tiedot saattavat kuulua kansallisen turvallisuuden piiriin, eikä EU:lla välttämättä ole asiassa mandaattia. FiComin mielestä koordinoiva, kevyt ja käytännöllinen EU:n yhteistyöelin, joka ei aiheuta hallinnollista taakkaa ja johda tarpeettomaan byrokratiaan, voi olla kokeilemisen arvoinen, ellei se kuulu kansallisen turvallisuuden soveltamisalan piiriin.

FiCom ry
Marko Lahtinen

Lakiasiat