Valiokunnan lausunto LiVL 22/2016 vp– U 33/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta (U 33/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- Euroopan parlamentin jäsen Miapetra Kumpula-Natri, Euroopan parlamentti
- neuvotteleva virkamies Sini Wirén, liikenne- ja viestintäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus koostuu kahdesta artiklasta, joista ensimmäinen sisältää kaikki verkkovierailuasetukseen ehdotetut muutokset ja toinen voimaantulosäännökset. Ehdotuksessa esitetyt keskeiset muutokset verkkovierailun tukkuhintasääntelyyn on esitetty tarkemmin seuraavassa.

Ehdotukset uusiksi tukkutason hintakatoiksi

Komission ehdotuksen 1 artiklan 2—4 kohdat sisältävät muutokset verkkovierailuasetuksen 7, 9 ja 12 artikloihin, joissa vahvistetaan keskimääräiset tukkutason verkkovierailuhintakatot puheluille, tekstiviesteille ja datansiirrolle. Ehdotuksella muutettaisiin näissä säännöksissä sovellettavia arvoja eli tukkutason enimmäishintakattoja.

Valmis
5.0

Ehdotuksen mukaan keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta kyseisestä vierailuverkosta soitetusta säännellystä verkkovierailupuhelusta, mukaan lukien muun muassa nousevan liikenteen, välityksen ja laskevan liikenteen kustannukset, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,04 euroa minuutilta. Voimassaoleva puhelujen tukkuhintakatto on 0,05 euroa minuutilta.

Keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta kyseisestä vierailuverkosta lähetetystä säännellystä verkkovierailutekstiviestistä, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,01 euroa tekstiviestiltä. Voimassaoleva tekstiviestien tukkuhintakatto on 0,02 euroa kappaleelta.

Keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta säänneltyjen verkkovierailudatapalvelujen tarjoamisesta kyseisen vierailuverkon avulla, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,0085 euroa (0,85 senttiä) siirrettyä datamegatavua kohti. Voimassaoleva datan tukkumyynnin hintakatto on 0,05 euroa megatavulta.

Kaikki uudet tukkuhintakatot olisivat voimassa 15 päivästä kesäkuuta 30 päivään kesäkuuta 2022 saakka. Toisin kuin voimassa olevassa verkkovierailuasetuksessa säädetään, säännellyt tukkuhintakatot eivät uuden ehdotuksen myötä enää alenisi asteittain.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa monelta osin sähköistä viestintää koskevan erityissääntelyn keventämistä. Valtioneuvosto kuitenkin pitää verkkovierailumarkkinoiden tukkutason yksityiskohtaista sääntelyä välttämättömänä ottaen huomioon vallitsevan markkinatilanteen sekä asetuksella (EU) 2015/2120 säädetyn tavoitteen verkkovierailun lisämaksujen poistamisesta vähittäistasolla kesällä 2017. Verkkovierailun tukkuhinnoilla, jotka sovitaan vähittäisliittymän tarjoavan teleyrityksen ja kohdemaan teleyritysten välillä, on merkittävä vaikutus verkkovierailupalvelujen vähittäishinnoittelulle.

Valtioneuvosto katsoo asiassa U 74/2013 vp linjatun ja neuvoston pöytäkirjaan 1.10.2015 jättämässä Suomen lausumassa korostetun mukaisesti, ettei uusi verkkovierailua koskeva sääntelykehys saa johtaa matkaviestinnän kotimaisten hintojen nousuun. Suomessa on tällä hetkellä EU:n alhaisimmat mobiilidatapalvelujen vähittäistason hinnat, ja suomalaiset ovat tottuneet käyttämään verrattain paljon matkaviestinpalveluja. Tästä johtuen liian korkeista tukkuhinnoista johtuva markkinahäiriöiden riski on huomattava erityisesti suomalaisen viestintämarkkinan kannalta. Valtioneuvosto arvioi, että liian korkeaksi säännelty tukkuhintojen maksimitaso voi johtaa matkaviestinpalvelujen kotimaisten hintojen korotuspaineisiin tai muihin muutoksiin, joista olisi merkittävää haittaa niin suomalaisille käyttäjille kuin laajemmin kotimaiselle ja eurooppalaiselle tietoyhteiskuntakehitykselle.

Valtioneuvosto pitää komission esitystä tukkuhintojen merkittävästä alentamisesta oikeasuuntaisena. Valtioneuvosto myös katsoo yleisellä tasolla, että komission esityksen perusteluissa on vaikutustenarviointien perusteella kuvattu asianmukaisesti verkkovierailumarkkinoiden tilannetta ja tarvetta riittävän tiukalle tukkuhintojen sääntelylle verkkovierailumarkkinoiden kestävyyden turvaamiseksi. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että säänneltyjen tukkuhintojen tulisi heijastaa pa-

remmin todellisia kustannuksia ja niiden tulisi siten olla vielä esitettyä alhaisempia. Valtioneuvosto arvioi saadun selvityksen perusteella, että komission esittämä tiedonsiirron enimmäistukkuhinta on asetettu liian korkealle suhteessa tehokkaasti toimivan teleyrityksen kustannuksiin. Säänneltyä maksimitukkuhintaa tulisi laskea merkittävästi komission ehdottamasta tasosta etenkin tiedonsiirron osalta, jotta verkkovierailupalvelujen asiakashinnoittelu voitaisiin toteuttaa taloudellisesti kestävästi myös suomalaisten käyttäjien osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetyille tukkuhintakatoille tulisi myös harkita aikaisempaa uudelleentarkastelua kuin komission esittämä vuoden 2022 uudelleentarkastelu. Vaihtoehtoisesti olisi harkittava, tulisiko enimmäistukkuhinnoille säätää vuosittain aleneva taso. Nyt komissio on ehdottanut, että esitetyt hintakatot olisivat voimassa muuttumattomina vuoteen 2022 saakka. Aikaistettu uudelleentarkastelu ja asteittain laskevat tukkuhintakatot muodostuvat erityisen olennaisiksi tekijöiksi siinä tapauksessa, että enimmäishintojen taso jää ensimmäisessä vaiheessa suomalaistoimijoiden kannalta liian korkeaksi.

Valtioneuvosto pitää valitettavana sitä, että verkkovierailumarkkinoiden tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavia ja toisistaan selvästi riippuvaisia tukkuhintoja, kohtuullisen käytön rajoja ja kustannusten kattamisen mekanismia käsitellään unionin toimielimissä eri aikaan ja eri menettelyin. Vaikka kohtuullisen käytön rajoista ja kustannusten kattamisesta tullaan säätämään eri lainsäädäntöinstrumentilla kuin tukkuhinnoista, valtioneuvosto pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että niitä valmisteltaisiin mahdollisimman avoimesti ja tiiviissä yhteydessä tukkuhintojen neuvotteluprosessin kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että tarkoituksenmukaisesta tukkuhintatasosta ja muista tukkuhintoihin liittyvistä säännöksistä päättäminen edellyttää tietoa tulevien täytäntöönpanosäädösten sisällöstä. Tukkuhinnat ja täytäntöönpanosäädökset olisi tarkoituksenmukaista sitoa toisiinsa myös mahdollisten uudelleentarkasteluaikataulujen osalta. Mikäli täytäntöönpanosäädöksillä määriteltäviä kohtuullisen käytön rajoja tultaisiin lähitulevaisuudessa muuttamaan, olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan harkittava muutostarpeen huomioimista myös tukkuhintakatoissa. Valtioneuvosto katsoo myös, että kohtuullisen käytön määristä tulisi säätää siten, että käyttörajat olisivat asiakkaille helppoja ymmärtää ja omaksua ja että ne eivät edellyttäisi teleyrityksiltä merkittäviä uusia investointeja laskutukseen tai muihin järjestelmiin. Myös sääntelyn noudattamisen valvonnan tulisi olla toteutettavissa riittävän tehokkaasti. Vastaavasti kustannusten kattamiseen liittyvä poikkeusmekanismi tulisi toteuttaa ennakoitavalla ja hallinnollisesti selkeällä tavalla. Tukkuhinta-asetuksesta ja täytäntöönpanosäädöksistä koostuvan sääntelykehyksen tulisi edistää oikeusvarmuutta ja luoda kerralla yksi toimiva kokonaisuus tulevan verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen perimisen kiellon (RLAH-säännön) kestävyyden turvaamiseksi.

Valtioneuvosto arvioi, että komission ehdotus on pääasiassa suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotettua pakollista BERECin kuulemista teleyritysten välisissä tukkuhintoja koskevissa riitatilanteissa sekä ehdotettua tietojenkeruuvelvoitteen laajentamista tulisi harkita uudelleen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jo voimassa olevat tietojenkeruuvelvoitteet ovat hallinnollisesti raskaita. Komission esittämät tavoitteet sääntelyviranomaisten välisestä yhteistyöstä verkkovierailumarkkinoiden kehityksen arvioimisessa ja asetuksen yhdenmukaisesta tulkinnasta voitaisiin saavuttaa myös kevyemmällä menettelyllä, eivätkä esitetyt tietojenkeruuvelvoitteet siten ole oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Valtioneuvosto katsoo, että säännöllisen ja pakollisen tietojenke-

ruumenettelyjen laajentamisen sijasta asetuksen tulisi mahdollistaa tietojenkeruu niissä tapauksissa, joissa se on tarpeen verkkovierailumarkkinoilla vallitsevien ilmiöiden ja ongelmien selvittämiseksi. Vastaavasti BERECin konsultoiminen riitatilanteissa tulisi säätää vapaaehtoiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää komission ehdotuksen tavoitetta alentaa operaattoreiden välisiä verkkovierailun tukkuhintoja kannatettavana. Käytännössä tämä on välttämätöntä, jotta palvelujen kuluttajahintojen laskiessa voidaan varmistaa, että operaattorit saavat kohtuullisesti katettua niille verkkovierailusta aiheutuvat kustannukset.

Verkkovierailun tukkuhinnoilla on keskeinen merkitys verkkovierailupalvelujen vähittäishinnoittelun kannalta, ja tukkuhintojen sääntelyllä voi olla välillistä vaikutusta myös kotimaassa tarjottavien viestintäpalvelujen hintoihin. Suomessa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällä hetkellä Euroopan unionin alhaisimmat matkaviestinpalvelujen hinnat. Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että verkkovierailupalvelujen tukkutason enimmäishintojen liian korkea taso ei saa johtaa kotimaisten kuluttajahintojen korotuspaineisiin.

Mobiilidatan käytön määrä kasvaa huomattavaa vauhtia koko Euroopassa. Suomi on ollut mobiilidatan käytössä edelläkävijä, mikä on edistänyt digitalisaation kehittymistä ja mahdollistanut asiakasystävällisen palvelujen hinnoittelun. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU-tason sääntelyllä ei heikennetä mahdollisuuksia käyttää Suomessa yleisesti käytössä olevaa datansiirron rajoittamattoman käytön hinnoittelumallia. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä siihen, että palveluja kehitetään tähän suuntaan yleisemminkin EU-tasolla.

Suomalaisilla eurooppalaisittain suhteellisen pienillä operaattoreilla on varsin rajalliset mahdollisuudet neuvotella suurten eurooppalaisten operaattoreiden kanssa enimmäistukkuhintoja matalammista verkkovierailumaksuista. Saadun selvityksen mukaan on todennäköistä, että suuret operaattorit tulevat sopimaan keskenään hintakattoa alhaisemmasta tukkuhintatasosta, mikä voi johtaa epätasa-arvoiseen kilpailutilanteeseen operaattoreiden välillä ja heikentää suomalaisten viestintämarkkinoiden toimijoiden kilpailukykyä. Epätoivottavien markkinavaikutusten välttämiseksi sääntelyllä tulisi asettaa riittävän nopea aikataulu sääntelyn uudelleen tarkastelulle ja markkinavaikutusten arvioinnille.

Saadun selvityksen mukaan Euroopan parlamentissa on valmisteltu komission ehdotusta matalampaa tukkumarkkinoiden hintakattoa koskevaa linjausta. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että kyseinen ehdotus on oikean suuntainen, mutta ei vielä riittävä. Valiokunta korostaa, että EU-tason tukkuhintasääntelyn hintakaton tulee olla mahdollisimman alhainen, jotta sääntely ei aiheuta kilpailuedellytysten epätasa-arvoistumista viestintämarkkinoilla tai hintojen korottamispaineita kotimaisissa palveluissa. Sääntely ei myöskään saa vähentää huomattavia vuosittaisia investointeja tekevien operaattoreiden investointikykyä tilanteessa, jossa investointeja tarvitaan muun muassa 5G-matkaviestinverkon kehittämiseen.

Valiokunnan lausunto LiVL 22/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula