

U 74/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja komission tiedonannosta (EU:n sähköisen viestinnän sisämarkkinoita koskeva asetusehdotus ja televiestinnän sisämarkkinoita koskeva tiedonanto)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä syyskuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direk-

tiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta, samassa yhteydessä annettu komission tiedonanto (COM(2013) 627 lopullinen) televiestinnän sisämarkkinoista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2013

Liikenneministeri *Merja Kyllönen*

Viestintäneuvos Päivi Antikainen

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2013/1510

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPPALAISIA SÄHKÖISEN VIESTINNÄN SISÄMARKKINOITA JA KOKO EUROOPAN YHTEEN LIITTÄMISTÄ KOSKEVISTA TOIMENPITEISTÄ SEKÄ DIREKTIIVIEN 2002/20/EY, 2002/21/EY JA 2002/22/EY JA ASETUSTEN (EY) N:O 1211/2009 JA (EU) N:O 531/2012 MUUTTAMISESTA SEKÄ KOMISSION TIEDONANTO TELEVIESTINNÄN SISÄMARKKINOISTA (COM(2013) 627 LOPULLINEN)**

## **1 Ehdotukset ja niiden tavoitteet**

Komission antoi 11.9.2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä. Lisäksi ehdotuksella muutetaan voimassa olevaa valtuutusdirektiiviä (2002/20/EY), puitedirektiiviä (2002/21/EY) ja yleispalveludirektiiviä (2002/22/EY) sekä osin myös BEREC-asetusta ((EY) N:o 1211/2009) ja verkkovierailuasetusta ((EU) N:o 531/2012). Asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Komission esityksen tavoitteena on mahdollistaa EU-laajusten sähköisten viestinnän sisämarkkinoiden syntyminen televiestinnän lainsäädäntöä harmonisoimalla ja eurooppalaisia markkina-alueita yhteen liittämällä. Esitetyillä toimilla pyritään hyödyntämään Euroopan uusia kasvun lähteitä kilpailukyvyn palauttamiseksi, innovoinnin edistämiseksi ja uusien työpaikkojen luomiseksi.

Tavoitteena on, että palvelun tarjoajat voivat kaikkialla Euroopassa tarjota palveluitaan riippumatta siitä, minne ne ovat sijoittuneet ja missä niiden asiakkaat ovat. Kansalaisilla ja yrityksillä tulisi puolestaan olla mahdollisuus saada palveluita riippumatta siitä mistä

ne tarjotaan ilman perusteettomia lisäkustannuksia.

Vuoden 2013 keväällä kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti digitaalisten sisämarkkinoiden merkitystä kasvulle ja kehotti komissiota esittämään mahdollisimman pian konkreettisia toimenpiteitä tieto- ja viestintätekniikan sisämarkkinoiden luomiseksi. Komission ehdotus on vastaus tähän haasteeseen.

Komissio perustelee sähköisen viestinnän lainsäädännön kehittämistarvetta sillä, että ala kärsii toiminnan lokeroitumisesta kansallisten rajojen sisälle, sääntelyn riittämättömästä ennustettavuudesta unionissa, tiettyjen palvelujen kohtuuttoman korkeista hinnoista, kuluttajansuojan ja verkkoneutraliteetin puutteista sekä investointivajeesta. Lisäksi maailman kilpailu- ja taloudellinen tilanne on muuttunut oleellisesti, eikä kansallisten kotimarkkinoiden suojele ole enää mahdollista globaalien kilpailun vuoksi. Ehdotuksella pyritään lisäksi vähentämään eri toimijoille koituvaa hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa. Komission näkemyksen mukaan EU on jäänyt merkittävästi jälkeen sähköisen viestinnän kehittämisessä tärkeimmistä kilpailijoistaan kuten Yhdysvalloista ja Kiinasta. Kilpailukyiset televiestinnän sisämarkkinat auttaisivat ratkaisemaan nämä ongelmat.

Esityksen keskeinen sisältö voidaan jakaa seuraaviin pääteemoihin: eurooppalaisen palveluntarjoajan ja sen oikeuksien ja velvollisuuksien määrittely, taajuuksien käytön ja toimilupaprosessien vahvempi EU-tason koordinointi, eurooppalaisia virtuaalisia verkon käyttöoikeustuotteita koskeva sääntely ja kuluttajansuoja säännösten harmonisointi. Lisäksi komissio esittää muutoksia valtuutus-, puite- ja yleispalveludirektiiveihin sekä BEREC- ja verkkovierailuasetuksiin.

Säädösehdotusten lisäksi komissio antoi tiedonannon televiestinnän sisämarkkinoista. Siinä tuodaan esiin sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden haasteita sekä korostetaan sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen tärkeyttä. Tiedonannossa perustellaan asetuksen mukaisten toimen tarpeellisuutta ja kehoitetaan Euroopan parlamenttia ja neuvosta hyväksymään sen ensisijaisena poliittisena prioriteettina.

Komission tavoitteena on, että esitys käsiteltäisiin pikaisesti vielä nykyisen Euroopan parlamentin ja komission toimikautena.

## 2 Pääasiallinen sisältö

### *Yleiset säännökset (I luku, artikkelit 1–2)*

Yleisissä säännöksissä esitellään asetuksen tavoitteet ja määritelmät sekä vahvistetaan sääntelyn periaatteet sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden aikaan saamiseksi.

### *EU- valtuutus (II luku, artikkelit 3–7)*

Komission esityksen mukaan yhden ilmoituksen tekeminen palveluntarjoajan päätoimipaikan sääntelyviranomaiselle riittäisi sähköisten viestintäverkkojen ja – palveluiden tarjoamiselle samoin edellytyksin koko unionin alueella (ns. EU-valtuutus). Tämän myötä syntyy lainsäädännöllinen jako ”eurooppalaisiin sähköisen viestinnän tarjoajiin” ja ”sähköisen viestinnän tarjoajiin”. Esityksessä säädetään myös sääntely- ja valvontatoimivallan jaosta palveluntarjoajan kotivaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä. Kotivaltio on jäsenvaltio, jossa eurooppalaisen sähköisen viestinnän palveluntarjoajan päätoimipaikka sijaitsee. Vastaanottavalla

valtiolla tarkoitetaan muuta kuin kotijäsenvaltiota, jossa eurooppalainen sähköisen viestinnän tarjoaja tarjoaa sähköisiä viestintäverkkoja tai – palveluita. Eurooppalaisen sähköisen viestinnän tarjoajalle voitaisiin asettaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa hallinnollisia maksuja ja yleispalveluvelvoitteen mukaisia kustannuksia vain tietyin edellytyksin.

### *Radiotaajuuksien harmonisointi (III luvun 1 jakso, artikkelit 8–16)*

Komission esityksessä langattomaan viestintään tarkoitettujen taajuuksien myöntämistapaa sekä niiden käyttö- ja toimilupaehtoja yhdenmukaistetaan. Kansalliset toimilupaehdot tulisi säilyttää minimissä. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä muun muassa taajuuksien saatavuuden, käyttöilupien jakamisen ajoituksen ja taajuuksien käyttöilupien voimassaoloajan yhdenmukaistamiseksi. Asetuksen perusteluissa viitataan myös komission mahdollisuuteen antaa maksuja koskevia säännöksiä.

Esitys mahdollistaa jo myönnettyjen toimilupien Euroopan laajuisen harmonisoinnin voimassaolevia toimilupaehtoja muuttamalla. Väestöpeittovaatimuksia voitaisiin asettaa lupaehtoisissa vain tietyin edellytyksin. Esitys mahdollistaa lisäksi rahallisen korvauksen niille taajuuksien haltijoille, joiden käyttöoikeutta rajoitetaan tai taajuudet siirretään toiseen käyttötarkoitukseen. Komissiolle ja muille jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus arvioida käyttö lupiin ja käyttöön liittyviä kansallisia toimenpide-ehdotuksia, joihin komissiolle tulisi veto-oikeus.

Asetuksella yksinkertaistetaan myös langattoman lähiverkon (esim. Wifi) käyttöönoton ja tarjonnan edellytyksiä. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi sallittava mahdollisimman pienin rajoituksin erilaisten matkaviestinverkon tukiasemien kuluttajakäyttö.

### *Eurooppalainen virtuaalinen laajakaistaverkon käyttöoikeustuote sekä laatuvarmistetut liityntätuotteet (III luvun 2 jakso, artikkelit 17–20, liitteet 1–2)*

Komission esityksen mukaisten käyttöoikeus – ja liityntätuotteiden tavoitteena on pa-

rantaa viestintäverkkojen yhteentoimivuutta ja edistää rajat ylittävien palveluiden tarjontaa samoin edellytyksin koko Euroopassa. Esityksessä huomattavan markkinavoiman (HMV) yrityksille asetetaan ns. eurooppalaisen virtuaalisen laajakaistaverkon käyttöikeustuotteen vuokrausvelvoite. Vuokratuotteen tulisi täyttää asetuksessa tarkemmin määritellyt kriteerit. Lisäksi operaattoreiden tulisi voida tarjota vastavuoroisesti täysin uudenlaista, ns. eurooppalaista laatuvarmistettua liityntätuotetta, jolle asetuksessa määritellään tarkemmat kriteerit. Asetus kaventaisi myös kansallisten viranomaisten harkintavaltaa HMV-velvoitteita asetettaessa.

*Yhdenmukaistetut loppukäyttäjien oikeudet, verkkoneutraliteetti ja palveluntarjoajan vaihtamisen helpottaminen (luvut IV ja V, artiklat 21–30)*

Komission esitys turvaa Internetin sisältöjen vapaan käytön mitään sisältöä, sovellutusta tai palvelua syrjimättä (ns. verkkoneutraliteetti). Se antaa loppukäyttäjille mahdollisuuden tehdä sopimuksia datasiirron määristä, internetin nopeuksista sekä korkean palvelun laadun palveluiden tarjoamisesta. Esitys mahdollistaa myös kohtuullisen verkkoliikenteen hallinnan, joka voi liittyä mm. tuomioistuimen määräyksen toimeenpanoon, verkon ja palveluiden eheyden turvaamiseen, loppukäyttäjän haluaman ei-toivotun viestinnän lopettamiseen ja verkon ruuhkautumiseen. Roskapostin suodatukseen edellytetään loppukäyttäjän suostumusta.

Asetuksella pyritään yhtenäistämään viestintäpalvelusopimuksiin liittyviä tietovaatimuksia ja viestintäpalveluiden tarjontaan liittyvien tietojen julkaisemista ja läpinäkyvyyttä. Esitys määrittelee varsin pitkälti julkaistavien tietojen sisällön, joihin kuuluu muun muassa tiedot palvelun laadusta, yhteysnopeuksista, hinnoista, tiedonsiirron määrällisistä rajoituksista ja hyvitysmahdollisuuksista virhetilanteissa. Lisäksi se yhdenmukaistaa sopimusten irtisanomisehtoja ja loppukäyttäjän keinoja oman viestintäpalveluiden kulutuksen valvontaan. Sopimusta ei voisi irtisanoa ennen kuin on kulunut kuusi kuukautta sen solmimisesta.

Komission esitys mahdollistaa puhelinnumeron säilyttämisen teleoperaattoria vaihdettaessa ja rajoittaa numeronsiirrosta kuluttajille koituvia kustannuksia. Siirto on tehtävä yhdessä vuorokaudessa ja asiakas on oikeutettu korvauksiin siirron viivästyessä. Esitys sisältää lisäksi uutta sääntelyä sähköpostin uudelleen ohjauksesta velvoittamalla jälleen lähettämiseen ilman korvausta 12 kuukauden ajan palveluntarjoajan vaihtamisesta.

Komissio esittää, että jäsenmaissa on otettava käyttöön sertifiointijärjestelmä viestintäpalveluiden laadun vertailumahdollisuuksien parantamiseksi. Perusteluissa todetaan, että asetuksen luvuissa 4 ja 5 loppukäyttäjien viittaavia säännöksiä olisi sovellettava kuluttajien lisäksi myös muihin loppukäyttäjärühmiin, ensisijaisesti mikroyrityksiin.

Esityksen mukaan kesästä 2014 lähtien ulkomaan puheluiden hinnat EU:n alueella eivät saa ylittää 0,19 senttiä minuutissa matkaviestinnässä, eikä kotimaan kaukaviestinnän hintoja kiinteässä verkossa.

*Organisatoriset ja loppusäännökset (luku VI, artiklat 31–33)*

Asetus edellyttää jäsenmaiden säätävän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Lisäksi siinä annetaan komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä ja säätää komiteamenettelystä.

*Muutokset valtuutus-, puite- ja yleispalveludirektiiveihin (luku VI, artiklat 34–36)*

Muutokset valtuutus- ja yleispalveludirektiiviin ovat luonteeltaan teknisiä. Puitedirektiivin osalta asetuksella laajennetaan EU-komission valtuuksia velvoittaa kansallinen viranomainen muuttamaan tai perumaan huomattavan markkinavoiman (HMV) yritystä koskeva päätösehdotuksensa. Komission toimivalta ulottuisi aiemmasta poiketen yrityksille asetettaviin velvoitteisiin silloin kun velvoitteita asetetaan EU-valtuutuksen omaavalle yritykselle. Velvoitteita arvioidessaan komissio kiinnittäisi erityistä huomiota komission antamien suositusten noudattamiseen. Esitys johtaisi siihen, että markkinoilla toimisi kahdenlaisia yrityksiä, joihin sovelletaan eri säännöksiä. Toisaalta puhtaasti kan-

sallisesti toimivia yrityksiä, joihin komission veto-oikeus ei yltäisi, ja toisaalta EU-valtuutuksen omaavia yrityksiä, joille asetettävien velvoitteiden sisältöön komissio voisi vaikuttaa.

*Muutokset verkkovierailuasetukseen sekä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) asetukseen (luku VI, artikkelit 37–38)*

Verkkovierailuasetukseen esitettyjen muutosten tavoitteena on saavuttaa Euroopan laajuisesti tilanne, jossa verkkovierailumaksut (puhe, tekstiviestit ja data) ovat kohtuullisen käytön osalta yhtenäiset kotimaisten hintojen kanssa kesään 2016 mennessä. Tavoite esitetään saavutettavaksi operaattoreiden kahden tai monenvälisiä verkkovierailusopimuksia solmimalla. Teleoperaattorit voivat vaihtoehtoisesti toimeenpanna voimassa olevan verkkovierailuasetuksen mukaisen velvoitteen verkkovierailupalveluiden erillisen tarjonnan mahdollistamisesta kesään 2014 mennessä. Lisäksi komissio esittää, että kesästä 2014 lähtien verkkovierailussa vastaanotetuista puheluista ei saa periä käyttäjiltä maksua.

BEREC-asetuksen osalta ehdotuksessa esitetään päätoimisen, riippumattoman ja ammattimaisen puheenjohtajan nimittämistä johtamaan viraston sääntelyneuvostoa kolmen vuoden toimikaudelle. Sääntelyneuvosto koostuu kunkin jäsenvaltion sääntelyviranomaisen päälliköistä. Lisäksi asetuksella säädelään viraston hallintojohtajan nimittämisestä ja kansallisten asiantuntijoiden käytöstä.

*Voimaantulo ja uudelleentarkastelu (luku VI, artikkelit 39–40)*

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.7.2014 lähtien ja komission edellytetään toimittavan sen toimeenpanoa koskeva ensimmäinen kertomus vuonna kesällä 2018.

### 3 Lainsäädännölliset vaikutukset

Liikenne- ja viestintäministeriössä on päätymässä hallitusohjelman mukaisesti laaditun tietoyhteiskuntakaaren valmistelu. Uuteen

säännökseen kootaan keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Hallituksen esitykseen sisällytetään viestintämarkkinalaki, laki televisio- ja radiotoiminnasta, laki radiotaajuuksista ja telelaitteista, laki eräiden taajuuksien huutokaupoista, sähköisen viestinnän tietosuojalaki, verkkotunnuslaki, laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta sekä laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä. Tarkoituksena on, että uusi sääntely tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Asetusehdotuksella on vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön, erityisesti viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain sääntelyn piiriin kuuluviin asioihin. Mahdolliset vaikutukset muuhun kansalliseen lainsäädäntöön olisivat todennäköisesti vähäisiä.

Koska komission ehdotus on säädösmuodoltaan asetus, se olisi Suomessa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Suomessa kansallinen lainsäätävä ei voisi muuttaa tai esimerkiksi täsmentää asetuksen sääntelyä, vaan se olisi sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Asetuksen välitön oikeusvaikutus edellyttää myös niiden ensisijaisuutta ristiriitaiseen kansalliseen normistoon nähden.

Tässä vaiheessa asetusehdotuksen eri artiklojen suhdetta valmisteilla olevaan tietoyhteiskuntakaareen ei ole arvioitu yksityiskohtaisemmin eikä jo vuoden 2011 lopulla aloitetun tietoyhteiskuntakaaren valmistelun yhteydessä ole voitu ottaa huomioon nyt annettua asetusehdotusta.

Merkittävimmät lainsäädäntövaikutukset koskisivat kuitenkin radiotaajuuksien hallintaa, huomattavan markkinavoiman yrityksiä ja verkkoneutraliteettia. Loppukäyttäjien, kuten kuluttajien oikeuksia koskevat ehdotukset vastaavat osin Suomessa voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotus pitää kuitenkin sisällään myös Suomen lainsäädännöstä poikkeavia elementtejä sekä kuluttajasäännöksiä, joita ei Suomessa tällä hetkellä ole.

### 4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on

lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletointia. Valtakunnan viranomaisten tulee itsehallintolain 30 §:n 6 kohdan mukaisesti huolehtia siitä, että maakunta saa käyttöönsä tarvittavat taajuudet radio- ja televisiolähteyksiä varten.

## 5 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia EU-budjettiin. Ehdotuksen voi kuitenkin arvioida kasvattavan merkittävästi komission ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) hallinnollista taakkaa. Asetuksessa esitetyn tehtävät edellyttävät viranomaisilta huomattavien resurssien osoittamista uusien tehtävien toimeenpanemiseen ja tarvittavan asiantuntemuksen lisäämistä.

Ehdotus lisää merkittävästi erityisesti kansallisten sääntelyviranomaisten, mutta myös yritysten hallinnollista taakkaa. Ehdotusten mukaisten vaatimusten toimeenpaneminen edellyttää Viestintävirastossa jonkinasteista lisäresurssointia.

Toimialan taloudellisen merkittävyyden huomioon ottaen voidaan olettaa, että toimialan sääntelyä koskevilla ehdotuksilla olisi todennäköisesti myös laajempia taloudellisia vaikutuksia. Tieto- ja viestintäteknologioiden merkitys kansantalouden kasvun, työllisyyden ja tuottavuuden parantamiseksi sekä innovaatioiden lisäämiseksi on huomattava, ja Suomen kansantaloudelle ICT:n rooli on erityisen merkittävä. Asetuksella voi olla suoria vaikutuksia sähköisten viestinnän tarjoajien toimintaedellytyksiin sekä epäsuoria vaikutuksia kansalliseen tietoyhteiskuntakehitykseen. Toteutuessaan ehdotus alentaisi ulkomailla soitettujen puheluiden vähittäishintoja. Ehdotusten kokonaistaloudellisia vaikutuksia Suomen markkinoiden osalta ei ole voitu arvioida.

EU:n sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden hyödyntämättömän potentiaalin arvioidaan vastaavan 0,9:ää prosenttia bkt:stä, eli 110:tä miljardia euroa vuodessa. Sisämarkkinoista yrityksille suunnatuille viestintäpalveluille koituvat hyödyt voivat nousta miltei 90 miljardiin euroon vuodessa. Tieto- ja viestintäteknologiat ovat vastanneet 50 prosentista

kaikkien alojen tuottavuuden kasvusta ja ne luovat viisi uutta työpaikkaa kahta menetettyä kohti.

## 6 Toimivaltaperusta

Komission ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan, koska se liittyy sähköisen viestinnän sisämarkkinoihin ja niiden toiminnasta huolehtimiseen.

## 7 Osapuolten kuuleminen

Liikenne- ja viestintäministeriö järjesti kirjallisen lausuntokierroksen 16.9. - 30.9.2013. Lausuntoja annettiin yhteensä 29 kappaletta, joista 8 ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta, 7 teleyrityksiltä, 3 televisioyhtiöiltä, 1 yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta sekä 13 toimialaa ja käyttäjiä edustavilta järjestöiltä ja työmarkkinajärjestöiltä. Kirjallisen lausuntokierroksen lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on perustanut kannanmuodostuksen tueksi kansallisen seurantar ryhmän, jonka puitteissa järjestettiin kuulemistilaisuus 4.10.2013. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuullut viestintäjaostoa ja kansallista seurantar ryhmää myös eduskunnalle laadittavasta U-kirjelmäluonnoksesta.

Kirjalliset lausunnot olivat yleiseltä linjaltaan hyvin yhteneväisiä. Komission esityksen tavoitteet Euroopan kilpailukykyyn parantamisesta, innovaatioiden edistämisestä ja työpaikkojen luomisesta saivat laajaa tukea. Myös pyrkimystä yhtenäisemmän ja ennustettavamman sääntelykehikon luomiseksi pidettiin kannatettavana. Konkreettisten esitysten suhteen ehdotuksessa nähtiin kuitenkin runsaasti ongelmia.

Useassa lausunnossa kyseenalaistettiin esitettyjen toimenpiteiden merkitys sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetusta pidettiin monissa lausunnoissa kyseenalaisena sääntelyinstrumenttina tavoitteisiin pääsemiseksi. Direktiiviä ehdotettiin asetusta sopivammaksi tavaksi toteuttaa esitetyt tavoitteet. Monessa lausunnossa suhtauduttiin kriittisesti myös komission toimivallan kasvattamiseen koska

siltä nähtiin puuttuvan tarvittava kansallisten ja paikallisten markkinoiden tuntemus.

Usean lausunnon mukaan ehdotettu sääntely on monimutkaista, epäselvää ja ristiriitaista. Epäselvästä sääntelystä mainittiin esimerkkeinä muun muassa virtuaaliset käyttöoikeustuotteet, eri toimijoiden vastuut, hintatasot sekä kilpailuoikeuden ja ehdotuksen säännösten välinen suhde.

Ehdotuksen valmistelua kritisoitiin laajasti siitä, että se ei ole ollut avointa, ja asetuksesta katsottiin puuttuvan perusteellinen vaikutustenarviointi. Sääntelystä katsottiin myös puuttuvan ennakoitavuus. Ehdotuksen voimaantulon aikataulua pidettiin yleisesti liian kireänä. Lisäksi lausunnoissa esitettiin huoli markkinoiden keskittymisestä ja edistyksekkäiden reuna-alueiden, kuten Suomen ajautumisesta asetuksen myötä kärsivän sopeutujan rooliin.

Lausunnoissa sai yleisellä tasolla eniten tukea radiotaajuuksien käyttöoikeuksien yhdenmukaistaminen samaan käyttötarkoitukseen sekä loppukäyttäjien oikeuksia ja verkko-neutraliteettia koskevat osuudet. Useassa lausunnoista toivottiin radiotaajuuksien myöntämismenettelyjen pysyvän kokonaisuudessaan kansallisen päätöksenteon piirissä.

EU-valtuutusta ei pidetty käytännöllisistä syistä tarkoituksenmukaisena vaikkakin sen tavoitetta pidettiin kannatettava. Virtuaalisten käyttöoikeustuotteiden määrittelemistä EU-asetuksen tasolla pidettiin pitkälti epätarkoituksenmukaisena ja teknologianeutraliteetin vastaisena, vaikkakin näiden tuotteiden tarjontaa pidettiin yleisesti kannatettavana. Useissa lausunnoissa painotettiin hallinnollisen taakan lisääntymistä ja markkinatoimijat ilmaisivat huolensa kustannusten kasvamisesta. Teleoperaattoreiden mukaan asetuksen mukaiset keinot eivät ole oikea keino Euroopan teleoperaattoreiden investointihalukkuuden tai -kyvykkyyden parantamiseen. Yleisen näkemyksen mukaan taloudelliset hyödyt on asetusehdotuksessa arvioitu liian optimistisesti.

Esitettyssä verkkovierailujen sääntelymallissa nähtiin riski kansallisten hintojen korotuspaineeseen ja sitä koskevaa lainsäädäntörytmiä pidettiin liian tiuhana, oikeudellista epävarmuutta lisäävänä ja investointeja hait-

taavana. Erityisesti loppukäyttäjiä edustavat tahot antoivat tukensa loppukäyttäjien asemaa parantaville ehdotuksille ja verkkovierailuhintojen alentamiselle. Esitykset eivät saisi kuitenkaan johtaa kuluttajien aseman heikentymiseen kansallisesti.

## 8 Valtioneuvoston kanta

### *Yleistä*

Valtioneuvosto kannattaa voimakkaasti ehdotuksen perimmäistä tavoitetta Euroopan laajuisten digitaalisten sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi. Suomi katsoo, että digitaalisen talouden edellytyksiä parantamalla voidaan edistää kasvua, kilpailukykyä, työllisyyttä, innovaatioita ja hyvinvointia koko Unionin alueella. Tieto- ja viestintäteknologia on aikakautemme merkittävin mahdollistajateknologia, joka auttaa uudistamaan ja tehostamaan toimintaa sekä vastaamaan globaalin kilpailun asettamiin haasteisiin kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Televiestintä on yksi digitaalitalouden moottoreista, ja toimivien sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden edistäminen on siten tavoitteena kannatettava.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että komission esityksen mukaisilla toimenpiteillä päästäisiin tavoitteiden mukaiseen tulokseen. Sen näkemyksen mukaan jo pitkälle harmonisoidulla ja raskaasti säännellyllä televiestintäsektorilla välitöntä tarvetta sähköisen viestinnän sääntelykehityksen uudistamiselle ei ole. Komission ehdotusta käsiteltäessä tulisikin huomioida voimassa olevan sääntelyn toimeenpanon mahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto ei kannata komission ehdotuksen nopeaa käsitteilyä valmistelun laadun kustannuksella.

Valtioneuvosto katsoo, että keskeisimmät digitaalisten sisämarkkinoiden esteet ovat toisaalla, muun muassa tekijänoikeuksia, sähköistä kauppaa ja arvonnäkökäytäntöjä koskevissa kysymyksissä. Lisäksi Euroopan unionissa tarvittaisiin yhteinen lähestymistapa sille, minkälaisissa tilanteissa, ja millä tavoin toisen jäsenvaltion alueella asuvan ja toimivan kansalaisen tai yrityksen viestinnän luottamuksellisuutta voidaan rajoittaa. Lisäk-

si merkittävä osa sähköisistä viestintäpalveluista tarjotaan muiden kuin teleyritysten tarjoamien väylien kautta. Näin ollen velvollisuus huolehtia käyttäjien yksityisyyden suojasta viestejä välitettäessä tulisi laajentaa koskemaan myös muita viestinnän välittäjiä, kuten internetissä toimivia sosiaalisen median palveluntarjoajia ja hakukoneita.

Valtioneuvosto katsoo, että esitys pitää sisällään riskin markkinahäiriöiden syntymiseen horjuttamalla jo hyvin toimivia ja kilpailtuja markkinoita. Jatkotyössä tulisi pyrkiä näiden riskien minimoimiseen. Sääntelyn ei tulisi myöskään johtaa markkinoiden epätaroituksenmukaiseen keskittymiseen. Esitetyt toimenpiteet eivät automaattisesti koidu suomalaisten kuluttajien eduksi ja moni niistä aiheuttaa yrityksille ja kansallisille sääntelyviranomaisille tarpeetonta byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa.

Valtioneuvosto pitää direktiiviä parempana sääntelyinstrumenttina kuin asetusta. Jos asetukseen kuitenkin päädytään, olisi tärkeää, että jäsenmaiden kansalliset erityispiirteet otetaan siinä riittävässä määrin huomioon. Unionin jäsenvaltiot ovat hyvin erilaisessa asemassa esimerkiksi markkinatilanteensa, väkilukunsa, kulttuurinsa, sijaintiinsa ja yhdyskuntarakenteensa perusteella. Valtioneuvosto ei myöskään pidä kannatettavaa, että ehdotuksella kavennetaan merkittävästi kansallisten viranomaisten toimivaltaa ja siirretään sitä yhä enemmän komissiolle. Tämä ei edesauta kansallisten erityispiirteiden ja paikallisten olosuhteiden huomioon ottamista, mikä on erityisen tärkeää Suomen kaltaiselle, Euroopan reunalla sijaitsevalle, suurelle mutta harvaan asutulle maalle.

Toimivallan voimakas keskittäminen komissiolle ei ole Suomelle eduksi senkään vuoksi, että Suomeen on kyetty luomaan kansallisella lainsäädännöllä varsin edistyskelliset viestintämarkkinat sekä hyvät edellytykset uusien teknologioiden nopealle käyttöön otolle. Tämä etunoja tulee mahdollistaa jatkossakin. Valtioneuvosto ei vastusta sähköisen viestinnän lainsäädännön kehittämistä sisämarkkinoiden toimintaa edistävään sekä yritysten ja kuluttajien joustavampia toimintamahdollisuuksia lisäävään suuntaan. Kehitystyössä tulisi kuitenkin komission ehdotusta paremmin huomioida kansallisten ja alu-

eellisten markkinoiden toimintaedellytykset eikä jäykistää niiden toimintaa liiallisella EU-tason sääntelyllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission esityksen vaikutusten arvioinnin olisi tullut olla kattavampi mm. sääntelyinstrumentin valinnan, nykysääntelyn tarjoamien mahdollisuuksien, kustannusvaikutusten ja digitaalisten sisämarkkinoiden todellisten esteiden osalta. Valtioneuvosto ei jaa komission näkemystä siitä, että Euroopan heikko menestys sisältöpalveluiden tarjonnassa johtuisi nimenomaisesti verkkoinfrastruktuurin heikkouksista tai että Eurooppa olisi jäänyt jälkeen Yhdysvaltojen ja Aasiaan telemarkkinoista. Eurooppalaisten operaattoreiden kannattavuus on yleisesti hyvällä tasolla ja ne voisivat halutessaan jo nyky-lainsäädännön puitteissa investoida ja tarjota palveluitaan laajemmin EU:n alueella.

Valtioneuvosto haluaa lisäksi kiinnittää jatkossa huomiota EU- sääntelyn valmistelun avoimuuteen, ja keskeisten osapuolten laajalaiseen kuulemiseen sekä riittävän käsittelyajan turvaamiseen neuvostossa ja muissa EU-instituutioissa. Teknologisen kehityksen ollessa varsin nopeaa, sähköisen viestinnän sääntelyn tulisi olla ennustettavaa, mahdollisimman teknologianeutraalia, oikeusvarmuutta luovaa, vaikutuksiltaan huolellisesti arvioitua sekä investointeihin kannustavaa. Valtioneuvosto ei myöskään pidä kannatettavaa vasta kehitysvaiheessa olevien tuotteiden ja palveluiden sääntelyä vaan tällaisten markkinoiden tulisi antaa kehittyvä omaehtoisesti.

Komission ehdotuksen mukaan asetusta tulisi soveltaa 1.7.2014 lähtien. Valtioneuvoston näkemyksen mukaa esitetty valmisteluai-kataulu ei ole realistinen Euroopan parlamentin ja komission jäljellä olevan toimikauden pituus huomioon ottaen.

#### *EU- valtuutus*

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tavoite viestintäpalveluiden tarjoamisesta samoin edellytyksin useassa jäsenmaassa yhteen ilmoitukseen perustuen on kannatettava. Sen ei tulisi kuitenkaan lisätä alkuperäisen tavoitteen vastaisesti kansallisten sääntelyviranomaisten ja yritysten byrokratiaa ja hal-



linnollista taakkaa. Valtioneuvosto voi hyväksyä mallin, jossa viestintäpalvelujen tarjoaminen eri jäsenmaissa on mahdollista yhdenmukaisin menettelyin edellyttäen, että malli on selkeä eikä tuo tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Koti- ja vastaanottavan valtion viranomaisten toimivaltuuksiin ja valvontaan liittyvät tehtävät tulisivat olla selkeät. EU-valtuutuksesta huolimatta, loppukäyttäjien tulisi voida luottaa kansallisen sääntelyviranomaisen mahdollisuuksiin puuttua mahdollisiin epäkohtiin.

#### *Radiotaajuuksien harmonisointi*

Valtioneuvosto pitää tavoitetta taajuuksien harmonisoinnista kannatettavana, mutta katsoo, että harmonisoinnin tulee koskea vain taajuusalueiden käyttötarkoitusta sekä käyttöön ottoa, jolle tulisi asettaa vain aikataulullinen takaraja. Toimilupa- ja käyttöoikeusehdot sekä taajuusalueiden käyttöönoton tarkat aikataulut tulisi säilyttää kansallisessa päättäjävallassa jäsenmaiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Valtioneuvosto ei kannata komission veto-oikeutta kansallisia toimilupaehtoja koskien, koska se saattaisi hidastaa uusien taajuusalueiden käyttöönottoa kansallisesti. Valtioneuvosto pitää langattoman lähiverkon tarjonnan edellytysten yksinkertaistamista perusteltuna ja kannatettavana, mutta katsoo, että tämä olisi mahdollista toteuttaa jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Pienalueen langattomien liityntäpisteiden harmonisointi asetuksen tasoisella sääntelyllä ei ole tarkoituksenmukaista esimerkiksi taajuuksien käytön häiriöttömyyden varmistamisen vuoksi.

#### *Eurooppalainen virtuaalinen laajakaistaverkkojen käyttöoikeustuote sekä laatuvarmistetut liityntätuotteet*

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tavoite yhdenmukaistaa eurooppalaisia kiinteän laajakaistaverkon virtuaalisia käyttöoikeustuotteita on periaatteellisesti kannatettava, mutta esitetyt keinot edellyttävät lisätarkastelua. Valtioneuvosto katsoo, että nykyllä lainsäädännön mahdollisuudet käyttöoikeustuotteiden harmonisointiin tulisi ensisijaisesti hyödyntää. Virtuaalisia laajakaistaverkkojen

käyttöoikeustuotteita koskeva sääntely on samanaikaisesti vaikeaselkoista, epäselvää ja yksityiskohtaista, eikä siihen siten voi vielä tässä vaiheessa ottaa pitkälle meneviä kantoja. Laatuvarmistetun liityntätuotteen tarjonnan osalta tavoite on kannatettava. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, ettei niiden tarjontaa tulisi edellyttää kaikilta operaattoreilta kokoon katsomatta, koska niillä ei ole samanlaisia edellytyksiä tuotteen tarjoamiseen. Tuotteiden tarjonnan edellyttämisen tulisi lisäksi olla riittävässä kustannus-hyöty-suhteessa, eikä tuotteiden teknisten ominaisuuksien yksityiskohtainen määrittely asetuksessa ole tarkoituksenmukaista.

#### *Yhdenmukaistetut loppukäyttäjien oikeudet, verkkoneutraliteetti ja palveluntarjoajan vaihtamisen helpottaminen*

Asetusehdotuksen sisältö verkkoneutraliteetin, loppukäyttäjien oikeuksien ja palveluntarjoajan vaihtamisen helpottamisen osalta on pitkälti kannatettava ja suurelta osin kansallisen lainsäädännön mukainen. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tulisi sallia järkevä, syrjimätön ja verkon toiminnan kannalta välttämätön liikenteen hallinta yhteysien laadun ja käytettävyyden turvaamiseksi. Lisäksi verkkojen runkoyhteyksiä kuormittavan haitallisen liikenteen ja roskapostin suodatus tulee sallia ilman käyttäjän suostumustakin ja teleyrityksille tulee turvata riittävät mahdollisuudet tarjota erilaisia tuotteita ja palveluita. Valtioneuvosto suhtautuu myös varauksella sääntelyviranomaisten liikkumavaran kaventamiseen palveluiden laadun vähittäisvaatimusten määrittämisessä. Valtioneuvosto ei pidä ulkomaanpuhelin vähittäishintojen sääntelyä kannatettavana tilanteessa, jossa kilpailu on jo toimivaa.

Loppukäyttäjien oikeuksia koskevasta sääntelystä ei saisi syntyä eri toimijoille kohutonta hallinnollista taakkaa. Viestintäpalvelujen loppukäyttäjän oikeuksien minimi-harmonisointi EU-tasolla on kuitenkin kannatettavaa Valtioneuvosto korostaa tarvetta korkeaan kuluttajasuojan tasoon. Kuluttajasäännösten osalta tulisi varmistua siitä, ettei uusi sääntely lisää EU:n kuluttajaoikeudellisten säännösten tulkinnanvaraisuutta. Pitkällä aikavälillä digitaalisten sisämarkkinoiden ai-

kaansaaminen edistää tehokkaasti myös kuluttajille tarjottavien viestintäpalveluiden kehittämisestä. Ehdotuksen välittömästi kuluttajien asemaa viestintäpalveluiden käyttäjinä edistävästä toimenpiteistä ovat erityisen tärkeitä ne, joiden tarkoituksena on helpottaa palveluntarjoajan vaihtamista.

*Muutokset valtuutus-, puite- ja yleispalveludirektiiveihin*

Valtioneuvosto ei pidä komission suositusten juridisen sitovuuden lisäämistä tai komission veto-oikeutta kansalliseen huomattavan markkinavoiman sääntelyyn kannatettavana. Komission ehdotukset heikentäisivät tarpeettomasti mahdollisuutta kansallisten olosuhteiden ja kansallisen lainsäädännön huomioon ottamisen markkinoita analysoitaessa ja velvoitteita asetettaessa. Valtuutus- ja yleispalveludirektiivin osalta esitetyt muutokset ovat luonteeltaan teknisiä.

*Muutokset verkkovierailuasetukseen sekä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) asetukseen*

Valtioneuvosto kannattaa tavoitetta verkkovierailuhintojen alentamisesta, mikä edis-

tää kuluttajien ja muiden loppukäyttäjien asemaa poistamalla esteen palveluiden käytämiselle muualla kuin kotimaassa. Verkkovierailuhintojen alentaminen ei kuitenkaan saisi johtaa matkaviestinnän kotimaisten hintojen nousuun. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota komission esityksen mukaisen sääntelymallin mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin. Ne voivat pahimmillaan johtaa teleoperaattoreiden investointihalukkuuden hiipumisen verkkovierailupalveluiden erillisen myynnin mahdollistamiseksi vuonna 2014 lopullisesti voimaan tulevan verkkovierailuasetuksen mukaisesti. Ehdotetussa operaattoreiden kahden- tai monenvälisessä sopimusmallissa on puolestaan riskinä se, että operaattorit liittoutumia muodostaessaan synnyttäisivät kartelleja. Sääntelyä muutettaessa tulisi lisäksi turvata oikeusvarmuus sekä operaattoreiden yhdenvertaisuus. Valtioneuvosto on valmis hyväksymään nykyisen verkkovierailuasetuksen muuttamisen siten, että tavoitteena on verkkovierailumaksujen poistuminen, edellyttäen että edellä mainitut mahdolliset haittavaikutukset kyetään minimoimaan. BEREC-asetuksen uudistusten osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että BERECin toiminnan tehokkuus ja riippumattomuus turvataan.