

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakia muutettavaksi. Lain yleispalvelua koskevaa sääntelyä täydennettäisiin komission virallisessa huomautuksessa edellytetyillä säännöksillä yleispalveluyrityksen nimeämismenettelystä, yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta sekä kustannusten korvaamisesta erityistapauksessa.

Yleispalvelun käsitettä laajennettaisiin nykyistä teknologianeutraalimmaksi. Yleispalvelun tarjonta ei enää olisi sidottua yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon, vaan palvelua voitaisiin tarjota tekniikasta riippumatta minkä tahansa viestintäverkon välityksellä.

Muutos ei välittömästi vaikuttaisi nykyisten kiinteän puhelinliittymän haltijoiden asemaan, vaan konkretisoituisi alkuun lähinnä uutta liittymää hankittaessa. Käyttäjällä olisi valitusta tekniikasta riippumatta lisäksi edelleen oikeus samoihin peruspuhelinpalve-

luihin kuin ennenkin.

Myös teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmän valvontaan liittyviä säännöksiä ehdotetaan tarkennettavan. Viestintävirastolle annettaisiin valtuutus antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista Sen ohella Viestintävirasto voisi antaa määräyksiä muun muassa siitä, mitä kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusta koskevia tietoja tilintarkastajan kertomuksen tulee sisältää.

Kolmas ehdotettu muutos koskee kansallista verkkovierailua. Viestintäviraston päätös kansallisen verkkovierailun järjestämisvelvollisuudesta olisi jatkossa yleisluontoisempi ja kohdistuisi teknologialta riippumatta kaikkiin matkaviestinverkkoihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Johdanto.....	3
2. Nykytila.....	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	6
2.3. Nykytilan arviointi.....	12
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
3.1. Tavoitteet	14
3.2. Toteuttamisvaihtoehdot.....	14
3.3. Keskeiset ehdotukset	14
4. Esityksen vaikutukset	15
4.1. Taloudelliset vaikutukset	15
4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan	17
4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	17
5. Asian valmistelu.....	17
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	17
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	18
6. Riippuvuus muista esityksistä.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	19
1. Lakiehdotusten perustelut.....	19
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	25
3. Voimaantulo.....	25
4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	26
4.1. Omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus	26
4.2. Säätämisyjärjestyksen arviointi	27
LAKIEHDOTUS	28
Laki viestintämarkkinalain muuttamisesta.....	28
LIITE	31
RINNAKKAISTEKSTIT	31
Laki viestintämarkkinalain muuttamisesta.....	31

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Kiinteä puhelinverkko on ollut olennainen osa Suomen telemarkkinoiden rakennetta. Se on perinteisesti kattanut koko maan kaikki asutut alueet ja tarjonnut käyttäjille heidän tarvitsemansa tietoliikenteen peruspalvelut.

Puhelinpalveluiden rakennemuutos, joka alkoi 1990-luvun alussa, on kuitenkin muuttanut markkinoiden painopistettä kiinteän puhelinverkon palveluista matkaviestinpalveluihin. Kotitalouksien kiinteän puhelinverkon liittymien määrä on laskenut kymmenessä vuodessa 94 prosentista 49 prosenttiin. Kiinteiden puhelinliittymien määrä alitti matkaviestinliittymien määrän Suomessa ensimmäistä kertaa vuonna 1999. Kiinteän puhelinverkon liittymät ovat vähentyneet 3–7 prosenttia ja puheluminuutit 10–15 prosenttia vuodessa. Internetin ja laajakaistayhteyksien mahdollistamat uudet puhelupalvelut kiihdyttävät tätä kehitystä edelleen.

Myös muualla Euroopassa kiinteän puhelinverkon liittymien määrä on vähentynyt jyrkästi viimeisen kahden vuoden aikana. Kehitys ei siis ole tyypillisesti suomalaista, vaan yleiseurooppalaista. Muutos on seurausta tekniikan kehittymisestä ja uusien, korvaavien palveluiden ilmaantumisesta. Kehityksen suunta on ollut käyttäjän kannalta myönteinen, koska se on laskenut puheluiden hintaa ja tuonut markkinoille uusia, monikäyttöisempiä viestintäpalveluita. Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2005 teettämän hintatutkimuksen mukaan matkapuheluiden hinnat ovat jo lähes kaikissa tapauksissa halvempia kuin kiinteästä puhelinverkosta soittujen puheluiden.

Kiinteällä puhelinverkolla on kuitenkin edelleen tärkeä rooli laajakaistayhteyksien tarjonnassa etenkin haja-asutusalueilla. Teleyritysten kupariverkko säilyttäneekin asemansa erityisesti kiinteän laajakaistan perusinfrastruktuurina vielä pitkään.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädäntö

Käyttäjän oikeus kiinteän puhelinverkon liittymään

Viestintämarkkinalain (393/2003) 59 §:n 1 momentin mukaan teleyritys, jolla on huomattava markkinavoima kiinteässä puhelinverkossa tietyllä toimialueella, on velvollinen tarjoamaan toimialueellaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän kiinteään puhelinverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Käyttäjän oikeus liittymään rajoittuu kuitenkin ainoastaan henkilön tai yrityksen vakinaiseen asuin- tai sijaintipaikkaan. Teleyritys ei siten ole velvollinen tarjoamaan liittymää esimerkiksi henkilön vapaa-ajan asunnolle.

Kohtuullisella hinnalla tarkoitetaan pykälässä hintaa, joka on keskimääräisen käyttäjän näkökulmasta kohtuullinen. Hinta vaihtelee liittymän maantieteellisestä sijainnista sekä sen rakentamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvista kustannuksista riippuen. Hinta ei voi olla myöskään teleyrityksen kannalta kohtuuton, eikä säännös siten velvoita teleyritystä tarjoamaan liittymää sille aiheutuneita kustannuksia alempana hintaan.

Jos 1 momentissa tarkoitettua huomattavan markkinavoiman yritystä ei ole määrätty tietyllä toimialueella, pykälässä tarkoitettu velvollisuus on sillä teleyrityksellä, jonka liittymien määrällä mitattu markkinaosuus on kyseisellä alueella suurin. Pykälän 2 momentin säännöstä ei ole käytännössä jouduttu soveltamaan.

Tarjottavan puhelinyhteyden tulee pykälän 3 momentin mukaan olla sellainen, että siitä voidaan soittaa ja vastaanottaa lähipuheluita, kaukopuheluita, ulkomaanpuheluita ja muita tavanomaisia puheluita sekä lähettää ja vas-

taanottaa telekopioita. Puhelinliittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Tarkoituksenmukainen internet-yhteys on käsite, jonka on tarkoitettu muuttuvan ajan myötä tekniikan ja käyttötutustumusten kehittyessä.

Teleyrityksen on pykälän 4 momentin mukaan toimitettava puhelinliittymä kohtuullisessa ajassa tilauksesta.

Käytäntö

Viestintävirasto on maaliskuussa 2004 nimennyt 42 teleyritystä huomattavan markkinavoiman yrityksiksi kiinteässä puhelinverkossa. Viestintäviraston tekemät päätökset löytyvät osoitteesta www.ficora.fi/suomi/tele/HMV1.htm.

Kiinteän liittymän toimitusvelvollisuuteen liittyvät, Viestintäviraston käsiteltäväksi saatetut riitakysymykset ovat koskeneet muun muassa liittymän toimituskulujen kohtuullisuutta, kohtuullista toimitusaikaa sekä liittymän toteuttamistekniikkaa. Säännöksen soveltamiskäytännössä ei kuitenkaan ole ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Yleispalvelua koskeva komission virallinen huomautus

Komissio on 13 päivänä heinäkuuta 2005 antanut Suomelle virallisen huomautuksen, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla antaman direktiivin (2002/22/EY, jäljempänä *yleispalveludirektiivi*) kansallista täytäntöönpanoa. Komissio on huomautuksessaan katsonut, että Suomi ei ole noudattanut yleispalveludirektiivin 8 artiklan 2 kohdan, 12–13 artiklan ja direktiivin liitteen IV mukaisia velvollisuuksiaan.

Komission mukaan Suomen voimassa olevan lainsäädännön soveltaminen johtaa automaattisesti siihen, että huomattavan markkinavoiman yritys nimetään yleispalvelun tarjoajaksi, eikä muilla teleyrityksillä ole edes mahdollisuutta tulla otetuksi huomioon.

Kustannuslaskentajärjestelmä

Viestintämarkkinalain 87 §:n mukaan Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä

asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen tukkumarkkinoita tai vähittäismarkkinoita koskevan hinnoittelun valvomiseksi.

Teleyritys saa pykälän 2 momentin mukaan itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Teleyrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

Viestintämarkkinalain 88 §:n 1 momentin mukaan hyväksytyt ja riippumattoman tilintarkastajan on tarkastettava teleyrityksen käyttämä kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus, joka on toimitettava Viestintävirastolle.

Viestintäviraston tulee lain 88 §:n 2 momentin mukaan vuosittain julkaista kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan teleyrityksissä, joille on asetettu velvollisuus sitä käyttää.

Käytäntö

Keskuskauppakamarin tilastojen mukaan Suomessa on 25 HTM-tilintarkastajayhteisöä ja 37 KHT-tilintarkastajayhteisöä. Hyväksytyjä HTM-tilintarkastajia on 776 ja KHT-tilintarkastajia 707. Vuonna 2005 hyväksyttiin vain 24 uutta KHT-tilintarkastajaa ja 14 uutta HTM-tilintarkastajaa.

Velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää on vuoden 2004 alusta voimaan tulleilla Viestintäviraston päätöksillä asetettu noin 30:lle huomattavan markkinavoiman yritykselle. Viestintävirasto on vuonna 2005 saanut näiden yritysten valitsemilta tilintarkastajilta kertomukset, joiden perusteella virasto on itse laatinut teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmien noudattamista koskevan kertomuksensa.

Viestintävirasto on yleisarviona vastaanottamistaan tilintarkastajien lausunnoista todennut, että niistä ei riittävässä määrin ilmene Viestintäviraston tehtävänä olevan valvonnan kannalta olennaisia tietoja teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmistä.

Kustannuslaskentajärjestelmiä koskeva komission tiedustelu

Komissio on 23 päivänä joulukuuta 2005 päivätyllä kirjeellään (D(2005) 657415) pyytänyt Suomelta huomioita Viestintäviraston puuttuvista oikeuksista asettaa teleyrityksille kustannuslaskentajärjestelmään liittyviä velvollisuuksia.

Komissio on tältä osin kritisoinut erityisesti viestintämarkkinalain 87 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan teleyritys saa itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Komissio katsoo, että säännös ei tältä osin edistä kuluttajan etua tai kilpailua sisämarkkinoilla. Komissio ei myöskään ole varma, onko säännös sopusoinnussa käyttöoikeusdirektiivin 13 artiklan 1 tai 2 kohdan tai kka yleispalveludirektiivin 17 artiklan 4 kohdan kanssa.

Kansallinen verkkovierailu

Viestintämarkkinalain 18 §:n mukaan Viestintäviraston on päätöksellään asetettava huomattavan markkinavoiman yritykselle kilpailun esteiden poistamiseksi tai kilpailun edistämiseksi tarvittavat 2 momentissa tarkoitetut velvollisuudet. Velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Velvollisuutta asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon:

- 1) käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehityksessä ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen;
- 2) käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuus käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen;
- 3) tietosuojan ja tietoturvan liittyvät vaatimukset;
- 4) huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit;
- 5) tarve turvata kilpailu pitkällä aikavälillä;
- 6) asiaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet;
- 7) eurooppalaisten palvelujen tarjoaminen.

Huomattavan markkinavoiman yritykselle voidaan muun muassa asettaa velvollisuus järjestää kansallinen verkkovierailu siten kuin lain 34 §:ssä säädetään. Lain 34 §:n 1 momentin mukaan verkkoyritys, jolla on huomattava markkinavoima ja toimilupa

GSM-matkaviestinverkossa, on velvollinen neuvottelemaan verkkovierailusta verkkoyrityksen kanssa, jolla on toimilupa kolmannen sukupolven matkaviestinverkossa.

Pykälän 2 momentin mukaan Viestintävirasto voi toisen teleyrityksen hakemuksesta asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden järjestää verkko vierailu tietyillä maantieteellisillä alueilla, jos verkkovierailuoikeutta pyytävällä teleyrityksellä ei ole alueella omaa GSM-matkaviestinverkkoa tai sopimukseen perustuvaa oikeutta verkkovierailuun toisessa GSM-matkaviestinverkossa ja verkkovierailuoikeutta pyytävän teleyrityksen kolmannen sukupolven matkaviestinverkon kattamalla alueella asuu vakituisesti vähintään 20 prosenttia teleyrityksen koko toimilupa-alueen väestöstä. Oikeus verkko vierailuun voidaan myöntää teleyritykselle ainoastaan kerran.

Teleyrityksen, jolle Viestintävirasto on asettanut edellä tarkoitetun velvollisuuden, on noudatettava lain 35 §:n säännöksiä, jos verkkovierailun ehdoista ei muuta sovi. Lain 35 §:n mukaan verkkovierailu kestää enintään kahdeksan vuotta. Verkkovierailu päättyy kullakin maantieteellisellä alueella viimeistään kaksi vuotta sen jälkeen, kun huomattavan markkinavoiman yrityksen oma kolmannen sukupolven matkaviestinverkko kattaa vähintään 80 prosenttia alueesta.

Lain 35 §:n 2 momentin mukaan Viestintäviraston tulee päätöksessään määritellä se radiotekninen taso, jolla täytetään 1 momentissa tarkoitettu edellytys. Verkkovierailun päättyminen vahvistetaan tarvittaessa Viestintäviraston päätöksellä. Viestintävirasto voi pidentää 35 §:n 1 momentissa tarkoitettuja määräaikoja sellaisten seutukuntien osalta, joiden asukastiheys on enintään viisi asukasta neliökilometrillä.

Verkkovierailua pyytävän teleyrityksen on 35 §:n 3 momentin mukaan korvattava huomattavan markkinavoiman yritykselle GSM-matkaviestinverkon välityskyvyn lisäämistä aiheutuneet kustannukset, jos välityskykyä on verkkovierailun vuoksi pysyvästi lisättävä yli 10 prosenttia.

Verkkovierailuoikeus koskee 35 §:n 4 momentin mukaan kaikkia huomattavan markkinavoiman yrityksen GSM-matkaviestinverkossa tarjottavia viestintäpalveluita, jollei se ole teknisesti mahdotonta.

Viestintäviraston on 18 §:n 2 momentin mukaan muutettava päätöstään, jos 1 momentissa tarkoitetuissa seikoissa tai markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia.

Kansallista verkkovierailua koskeva komission tiedustelu

Komissio on 23 päivänä joulukuuta 2005 päivätyllä kirjeellään (D(2005) 657415) tiedustellut Suomelta, rajoittavatko viestintämarkkinain (393/2003) kansallista verkkovierailua koskevat 34–36 §:n säännökset Suomen mielestä Viestintäviraston toimivaltuuksia asettaa teleyrityksille sellaisia velvollisuuksia, jotka ovat puitedirektiivin 8 artiklan tarkoittamassa mielessä ongelman luonteeseen liittyviä, suhteellisia ja oikeutettuja.

Komissio on pitänyt ongelmallisena myös sitä, että mainitut velvollisuudet asetetaan huomattavan markkinavoiman yritykselle suoraan lain nojalla.

2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yleispalvelua koskeva EU-lainsäädäntö

Yleispalveludirektiivi pyrkii varmistamaan tiettyjen peruspuhelinpalveluiden tarjonnan viestintämarkkinoilla. Yleispalveluiden tulisi unionin jäsenvaltioissa olla maantieteellisestä sijainnista riippumatta kaikkien käyttäjien saatavilla kohtuulliseen hintaan ja tietyn laatuina.

Keskeisin yleispalveluvelvoite on käyttäjän oikeus kiinteän puhelinverkon liittymään. Yleispalveludirektiivin 4 artiklan mukaan vähintään yhden teleyrityksen on jokaisessa jäsenvaltiossa pystyttävä tarjoamaan käyttäjälle liittymää kiinteään puhelinverkkoon käyttäjän vakituudessa asuinpaikassa kohtuullisella hinnalla. Liittymän tulee olla sellainen, että sen välityksellä pystyy käyttämään tavanomaisia puhelinpalveluita sekä internet-yhteyttä, joka nopeudeltaan vastaa väestön enemmistön käytössä olevia internet-yhteyksiä.

Yleispalveludirektiivin 4 artiklan mukaan teleyrityksen tulee täyttää kaikki kohtuulliset pyynnöt. Kiinteän liittymän rakentamisesta perittävä korvaus ei siis voi olla myöskään

teleyrityksen kannalta kohtuuton. Säännös ei siis esimerkiksi velvoita teleyritystä tarjoamaan liittymää kustannuksiaan alempaan hintaan.

Suomessa on perinteisesti katsottu, että vaikka edellä tarkoitettu velvollisuus kohdistuu teleyritykseen, jolla on huomattava markkinavoima kiinteässä puhelinverkossa, tämä ei tarkoita sitä, että vaadittavaa liittymää ei voisi tarvittaessa toteuttaa myös radioteitse. Liittymän puheluiden hinnoittelun tulee kuitenkin näissäkin tapauksissa vastata kiinteän puhelinverkon hinnoittelua.

Myös erilaiset hakemistopalvelut kuuluvat direktiivin mukaan yleispalvelun käsitteeseen. Jäsenvaltioiden on yleispalveludirektiivin 5 artiklan mukaan varmistettava, että käyttäjien saatavilla on vähintään yksi kattava painetussa tai sähköisessä muodossa oleva puhelinluettelo ja numerotiedotuspalvelu. Suomen markkinoilla on lukuisia puhelinluettelo- ja numerotiedotuspalveluita, eikä näiden palveluiden siitä syystä ole Suomessa enää katsottu kuuluvan yleispalveluvelvoitteen ydinalueeseen.

Myös yleisöpuhelinien eli puhelinkioskien ylläpito kuuluu direktiivin 6 artiklan mukaan erään poikkeuksin yleispalvelun käsitteeseen. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse asettaa teleyrityksille yleisöpuhelinien tarjontaa koskevia velvollisuuksia, jos markkinoilla on riittävästi tarjolla niitä korvaavia palveluita, kuten matkapuhelinpalveluita. Muun muassa Suomessa teleyrityksille ei enää vuosikausiin ole asetettu velvollisuutta ylläpitää yleisöpuhelimia juuri matkapuhelinpalveluiden yleisyydestä johtuen.

Direktiivissä yleispalvelun käsitteeseen liittyvät erilaiset vammaisten käyttäjien erityis-oikeudet. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa toteutettava erityistoimenpiteitä vammaisia käyttäjiä varten, jotta yleisesti saatavilla olevat puhelinpalvelut, kuten hätäpalvelut, numerotiedotus ja puhelinluettelot ovat vammaisten saatavilla kohtuuhintaan ja muiden käyttäjien mahdollisuuksia vastaavalla tavalla.

Jäsenvaltiot voivat 7 artiklan 2 kohdan mukaan lisäksi toteuttaa kansallisiin erityisolosuhteisiin liittyviä erityistoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että vammaisilla käyttäjillä on sama mahdollisuus kuin muiden käyttäjien enemmistöllä valita eri yritysten ja palvelun-

tarjoajien välillä.

Direktiivin tavoitteena on taata tietyt peruspuhelinpalvelut ensisijaisesti kilpailun avulla. Sen varalta, ettei markkinoiden kilpailutilanne riitä takaamaan käyttäjien tarpeita, direktiivissä on eräitä säännöksiä yleispalvelun tarjonnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Yleispalvelun rahoitusta koskevilla säännöksillä pyritään minimoimaan kilpailun vääristyminen.

Yleispalveludirektiivin 8-14 artiklassa on säännökset yleispalveluyrityksen nimeämismenettelystä sekä järjestelmän kustannusten rahoittamisesta. Jäsenvaltiot voivat 8 artiklan 1 kohdan mukaan nimetä yhden tai useamman yrityksen yleispalvelun tarjoajaksi taakseen sen, että yleispalvelu on koko maan alueella saatavilla. Yleispalvelun osatekijät tai maantieteellinen tarjonta voidaan jakaa usean yrityksen kesken.

Nimeäminen on 8 artiklan 2 kohdan mukaan tehtävä tehokkaasti, puolueettomasti, avoimesti ja syrjimättömästi siten, ettei minäkään yrityksen mahdollisuutta tulla nimetyksi ole lähtökohtaisesti suljettu pois. Menettelyllä pyritään varmistamaan yleispalvelun tarjonta mahdollisimman kustannustehokkaasti. Menettelyn tulee siis olla sellainen, että palvelun nettokustannukset voidaan määrittää.

Jos yleispalveluvollisuus on asetettu jollekin nimetylle teleyritykselle, kansallisen sääntelyviranomaisen on yleispalveludirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan seurattava yleispalvelun piiriin kuuluvien palveluiden hinnoittelua sekä verrattava sitä jäsenvaltion kuluttajahintoihin ja yleiseen tulotasoon.

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käyttäjän ei tarvitse yleispalvelua vastaanottaessaan maksaa tarpeettomista tai pyydetyn palvelun kannalta aiheuttomista toiminnoista tai palveluista. Säännöksellä pyritään siis siihen, ettei yleispalveluyritys voi edellyttää käyttäjän ostavan yleispalvelun kylkiäisenä siltä jotain toista viestintäpalvelua.

Jos yleispalvelun tarjoaminen muodostaa kohtuuttoman rasitteen palvelun tarjoajalle, sääntelyviranomaisen on direktiivin 12 artiklan mukaan laskettava palvelun tarjoamisen nettokustannukset. Nettokustannuksilla tarkoitetaan 12 artiklassa niitä kustannuksia, joita teleyritys ei pysty kattamaan palvelun käyttäjältä saatavilla maksuilla. Jos yleispal-

velun tarjonnasta koituu yritykselle kohtuutonta taakkaa, jäsenvaltion on kyseisen yrityksen pyynnöstä päätettävä yleispalvelun rahoitusjärjestelmästä.

Rahoitus voidaan direktiivin 13 artiklan mukaan järjestää joko julkisista varoista tai toimialarahoituksella jakamalla yleispalvelun nettokustannukset sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken. Myös näiden rahoitusmuotojen yhdistelmä on mahdollinen. Toimialarahoitukseen turvauttaessa jäsenvaltion on perustettava sääntelyviranomaisen tai edunsaajista riippumattoman elimen hallinnoima kustannusten jakojärjestelmä.

Kustannusten jakojärjestelmän tulee yleispalveludirektiivin liitteen IV mukaan olla avoin, markkinoita mahdollisimman vähän vääristävä, syrjimätön ja oikeasuhteinen. Jäsenvaltiot voivat päättää, ettei maksuja peritä yrityksiltä, joiden liikevaihto alittaa tietyn rajan.

Direktiivin 13 artiklan 4 j kohdan mukaan maksut on eriytettävä ja yksilöitävä erikseen kunkin yrityksen osalta. Maksua ei saa periä yritykseltä, joka ei tarjoa palveluita kustannustenjakojärjestelmän perustaneen jäsenvaltion alueella.

Yleispalvelua koskeva kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Seuraavassa on selostettu esityksen kannalta keskeisten yleispalveludirektiivin määräysten voimaan saattamista muissa Euroopan unionin (jäljempänä *EU*) jäsenmaissa sekä Norjassa. Päähuomio kiinnitetään niihin direktiivimääräyksiin, joiden täytäntöönpanotapa on jäsenvaltioiden valittavissa.

Liittymää, puhelinluettelo ja numerotiedotusta koskevat vähimmäisvelvollisuudet on kaikissa tarkastelun kohteena olevissa jäsenvaltioissa pantu täytäntöön yleispalveludirektiivin sanamuodon mukaisesti. Näitä velvollisuuksia ei ole sen vuoksi tarpeen käsitellä erikseen. Myös yleisöpuhelimia koskeva sääntely sivuutetaan esityksessä, koska näiden direktiivisäännösten täytäntöönpano on vapaaehtoista, eikä sääntelyä esitetä tältä osin muutettavan nykyisestä.

Keskeiset direktiivimääräykset liittyvät siten yleispalvelun tarjoajan nimeämiseen ja palvelun aiheuttamien kustannusten rahoit-

tukseen. Joidenkin valtioiden osalta esitetään lisäksi arvioita keskimääräisistä kustannuksista sekä eräitä muita merkityksellisiä yksityiskohtia säännösten soveltamiskäytännöstä.

Ruotsissa yleispalveluvollisuuksista on säännökset sähköisen viestinnän laissa (Lag om elektronisk kommunikation, 2003:389, luku 5). Yritysten nimeäminen on valvontaviranomaisen (Post och Telestyrelsen, PTS) tehtävä. Valintakriteerinä on lain mukaan yrityksen kykenevyys ja sopivuus tehtävän hoitamiseen.

Yleispalveluvelvoitteen aiheuttamat kustannukset maksetaan tarvittaessa valtion varoista. PTS on laatimiinsa selvityksiin perustuen katsonut, että kiinteään puhelinverkkoon liittyminen on ainoa palvelu, jossa markkinoilla ei ole riittävästi kilpailua. Muilla markkinoilla tarvetta yleispalveluyrityksen nimeämiseen ei ole. PTS on nimennyt valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin TeliaSoneran yleispalveluyritykseksi. PTS on laskenut yleispalvelun kustannukset ja todennut, että ne eivät aiheuta kohtuutonta räsitusta yritykselle. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata. TeliaSonera on valittanut PTS:n päätöksestä.

Tanskassa yleispalveluvollisuuksista on säännökset kilpailuolosuhteista ja kuluttajan oikeuksista televiestintämarkkinoilla annetussa laissa (Bekendtgørelse af lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, nr 661, 10.7.2003) sekä sen voimaantuloasetuksessa (Bekendtgørelse om forsyningspligtigheder, nr. 665, 10.7.2003). Yritysten nimeäminen on sääntelyviranomaisen (IT- och Telestyrelsen i Danmark) tehtävä.

Valinta tehdään lain ja ministeriön tarkempien ohjeiden mukaan joko yrityksen markkinaosuuden tai eräissä tapauksissa tarjouskilpailun pohjalta. Sääntelyviranomainen on nimennyt yleispalveluyritykseksi valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin TDC:n.

Viranomainen päättää yrityksen ehdotuksen pohjalta yleispalvelun enimmäishinnan. Yrityksen ehdotus ei sido viranomaista. Yleispalveluvelvoitteen aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Sääntelyviranomainen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja todennut, että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta yritykselle. Kustannuksia ei

tämän vuoksi korvata.

Norjassa yleispalveluvollisuuksista on säännökset sähköisen viestinnän laissa (Lov om elektronisk kommunikasjon, 2003-07-04-83, luku 5) sekä ministeriön yleispalveluvelvollisuutta koskevassa määräyksessä (Forskrift om elektronisk kommunikasjonnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste, FOR-2004-02-16-401, luku 5, Leveringspliktige tjenester). Yrityksen nimeäminen on sääntelyviranomaisen (Post- og teletilsynet i Norge) tehtävänä. Sääntelyviranomainen on nimennyt valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin (Telenor) yleispalveluyritykseksi. Yrityksen valinnassa käytettäisiin tarjouskilpailua siinä tapauksessa, että palvelun tarjonnasta aiheutuvat kustannukset päättäisiin korvata teleyritykselle.

Yleispalveluvelvoitteen mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä erityiseen rahastoon, joka perustetaan tarvittaessa ministeriön päätöksellä. Kustannukset jaettaisiin pääosin yrityksen markkinaosuuden perusteella. Sääntelyviranomainen voi päättää uusia tai pieniä yrityksiä koskevista vapautuksista kustannusten jaossa. Sääntelyviranomainen on laskenut yleispalvelun tuottokustannukset ja todennut, että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta valitulle yritykselle. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Isossa-Britanniassa yleispalveluvollisuudesta säädetään viestintälaisissa (Communications Act 2003, 64-72 §). Yleispalvelun tarjontaan veloitettujen yritysten nimeäminen on sääntelyviranomaisen (Ofcom) tehtävä. Valintamenettelyn tulee Ofcomin antaman viranomaismääräyksen mukaan olla puolueeton, tehokas, läpinäkyvä ja syrjimätön.

Yleispalveluvelvoitteen mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Ofcom on nimennyt yleispalveluyrityksiksi valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin British Telecomin sekä yhden paikallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin Kingstonin (Hull). Ofcom on laskenut yleispalvelun vuosikustannuksiksi enintään 0,41 euroa per kiinteän verkon liittymä ja todennut, ettei tämä kustannus aiheuta kohtuutonta räsitusta teleyritykselle. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Irlannissa yleispalveluvollisuuksista on säädetty yleispalvelusta ja käyttäjän oikeuksista annetussa laissa (S. I. No. 308 of 2003 Universal Service and Users' Rights Regulations). Yritysten nimeäminen on annettu sääntelyviranomaisen (Commission for Communications Regulations) tehtäväksi. Valintamenettelyyn tulee direktiivin sanamuodon mukaisesti olla puolueeton, tehokas, läpinäkyvä ja syrjimätön.

Yleispalveluvoiton mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Sääntelyviranomaisen on nimennyt valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin Eircomin yleispalveluyritykseksi.

Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja todennut, että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta rasitusta yritykselle. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata. Sääntelyviranomaisen seuraa kuitenkin tilanteen kehittymistä.

Saksassa yleispalveluvollisuuksista säädetään televiestintälaissa (Telekommunikationsgesetz 22.6.2004, luku 6, 78–87 §). Yritysten nimeäminen on sääntelyviranomaisen (Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post) tehtävä. Valintakriteerinä on yrityksen kykenevyys hoitaa tehtävä. Jos yritys vaatii tehtävästä korvausta, viranomaisen voi järjestää julkisen tarjouskilpailun ja nimetä tehtävään halvimman tarjouksen tehneen yrityksen. Jos tarjouksia ei tule, viranomaisen asettaa velvollisuuden jollekin teleyritykselle. Käytännössä palvelun tarjoajaa ei ole kuitenkaan vielä nimetty.

Saksassa lainsäädännössä on muista maista poiketen määritelty se, millaisia yleispalvelun tuottokustannuksia voidaan pitää kohtuullisina. Voimassa olevassa laissa tämä määritellään käyttämällä vertailukohtana 100 000 asukkaan kaupungin palveluntarjonnan hintatasoa vastaavia kustannuksia. Yleispalveluvoiton mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Velvoite osallistua kustannuksiin on kaikilla teleyrityksillä, joiden liikevaihdon osuus relevantista markkinasta on suurempi kuin neljä prosenttia.

Ranskassa yleispalveluvollisuuksista on säännökset televiestintälaissa (LOI n° 96-659 du 26 juillet 1996, De réglementation des télécommunications, luku 3, artikla 35)

sekä asetuksessa (Degree 2003-239, 18.3.2003). Yritysten nimeäminen on periaatteessa sääntelyviranomaisen (L'Autorité de régulation des communications électroniques et de postes, ARCEP) tehtävä, mutta myös ministeriö osallistuu menettelyyn. Valintakriteerinä mainitaan laissa yrityksen kykenevyys hoitaa tehtävää. Sääntelyviranomaisen on nimennyt yleispalveluyritykseksi valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin France Telecomin.

Yleispalveluvoiton mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Kustannukset jaetaan teleyritysten liikennemäärän perusteella. Pienillä yrityksillä, joiden liikevaihto on vähemmän kuin 400 000 euroa vuodessa, ei ole kuitenkaan velvollisuutta osallistua kustannusten jakoon.

Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja määrännyt niitä koskevan korvauksen maksettavaksi yleispalvelurahastosta. Yleispalvelurahasto on ollut Ranskassa käytössä jo vuodesta 1997 lähtien.

Italiassa yleispalveluvollisuudesta säädetään sähköisen viestinnän laissa (Decreto legislativo recante il Codice delle comunicazioni elettroniche N. 259/2003). Yritysten nimeäminen on sääntelyviranomaisen (ARCOM) tehtävänä. Valintakriteerinä on lain mukaan yrityksen kykenevyys hoitaa tehtävää. ARCOM on nimennyt valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin Telecom Italian yleispalveluyritykseksi.

Yleispalveluvoiton mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Kustannusten jako perustuu liikevaihtojen suhteeseen, joista on vähennetty yhteenliittämiskustannukset, vuokrajohtokustannukset ja verkkovierailukustannukset. Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun vuosittaisiksi kustannukset 1,2 euroa per liittymä ja määrännyt, että tämän ylittävät kustannukset on korvattava Telecom Italialle.

Espanjassa yleispalveluvollisuuksista on säännökset yleisessä televiestintälaissa (LEY 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, Artículo 22–24). Yrityksen nimeäminen on ministeriön tehtävä. Yleispalveluyritykseksi on nimetty valtakunnallinen huomattavan markkinavoiman

lankaoperaattori Telefonica.

Yleispalveluvelvoitteen mahdollisesti aiheuttamat kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Kansallinen sääntelyviranomaisen (CMT) voi asettaa vähimmäisliikevaihdon, jonka alle jäävän teleyrityksen ei tarvitse osallistua kustannusten rahoittamiseen. CMT on laskenut yleispalvelun kustannukset ja päättänyt, että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta yrityselle. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Alankomaissa yleispalveluvollisuuksista säädetään televiestintälaissa (610, Wet van 19 oktober 1998, Houdende regels inzake de telecommunicatie, Telecommunicatiewet).

Yleispalveluyrityksen nimeää sääntelyviranomaisen (OPTA). Yleispalvelun tarjoajaksi on nimetty valtakunnallinen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattori KPN.

Jos ministeriö päättää, että palvelun tarjonnasta vastuulliselle teleyritykselle on korvattava yleispalvelun tarjonnasta aiheutuneet kustannukset, yleispalvelun tarjoajan valinta tehdään tarjouskilpailun perusteella. Palvelun tarjoajaksi valitaan tuolloin se yritys, joka pystyy tuottamaan palvelun pienimmillä mahdollisilla nettokustannuksilla.

Yleispalveluvelvoitteen aiheuttamat mahdolliset kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Kustannukset jaetaan teleyritysten kesken liikevaihdon perusteella. Ministeriö voi asettaa vähimmäisliikevaihdon, jonka alle jäävän teleyrityksen ei tarvitse osallistua kustannusten jakoon. Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja päättänyt että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta yritysille. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Itävallassa yleispalveluvollisuuksista on säännökset televiestintälaissa (Telekommunikationsgesetz 2003 – TKG 2003). Yritysten nimeäminen on ministeriön tehtävä. Valinta tehdään tarjouskilpailun perusteella. Jos vain yksi kykenee tarjoamaan palvelun, tarjouskilpailua ei tarvitse järjestää. Ministeriö on nimennyt yleispalveluyritykseksi valtakunnallisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin Telekom Austrian.

Yleispalveluvelvoitteen mahdolliset kustannukset kerätään tarvittaessa muilta teleyrityksiltä. Jos yleispalvelun tarjoajalla on yli

80 prosentin markkinaosuus, korvauksia ei kuitenkaan makseta. Korvattavat kustannukset jaetaan teleyritysten kesken niiden markkinaosuuden perusteella. Jos teleyrityksen liikevaihto on 5 miljoonaa euroa tai vähemmän, sen ei tarvitse osallistua kustannusten jakoon.

Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja päättänyt, että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta yritysille. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Portugalissa yleispalveluvollisuudesta säädetään sähköisen viestinnän laissa (Lei das Comunicações Electrónicas, no. 5/2004). Yritysten nimeäminen on sääntelyviranomaisen (ANACOM) tehtävä. Valinta tehdään tarjouskilpailun perusteella.

Yleispalveluvelvoitteen aiheuttamat mahdolliset korvattavat kustannukset korvataan vaihtoehtoisesti julkisista varoista tai kerätään muilta teleyrityksiltä. Jos kustannukset kerätään muilta teleyrityksiltä, on perustettava rahasto, jota ylläpitää sääntelyviranomaisen tai hallituksen nimeämä yhteisö sääntelyviranomaisen valvonnassa. Pienet yritykset voidaan sulkea kustannusten jaon ulkopuolelle. ANACOM on nimennyt valtiollisen huomattavan markkinavoiman lankaoperaattorin PT Communicacoesin yleispalveluyrityksiksi.

Sääntelyviranomaisen on laskenut yleispalvelun kustannukset ja päättänyt että ne eivät ainakaan toistaiseksi aiheuta kohtuutonta räsitusta yritysille. Kustannuksia ei tämän vuoksi korvata.

Yleispalvelun laajuus sekä kustannusten laskemisen edellytykset on kaikissa tarkastellun kohteena olleissa jäsenvaltioissa määritelty melko uskollisesti direktiivin sanamuodon mukaisesti. Kustannusten laskentatavat poikkeavat sen sijaan enemmän. Eräissä valtioissa laskentatapoja koskevat säännökset ovat hyvin yksityiskohtaiset.

Nimittävä viranomaisen on pääsääntöisesti kansallinen sääntelyviranomaisen. Ainoastaan Espanjassa nimitys kuuluu ministeriölle. Nimittämismenettely ja siihen kiinteästi liittyen nimittämisen edellytykset vaihtelevat huutokaupan ja kauneuskilpailun välillä.

Yleispalvelun kustannukset kerätään lähes poikkeuksetta toisilta teleyrityksiltä. Ainoastaan Ruotsissa korvaukset maksetaan julkis-

sista varoista. Portugalissa voidaan käyttää molempia rahoituslähteitä. Liikevaihdoltaan pienet teleyritykset on yleensä vapautettu rahoitusvelvollisuudesta.

Tarkastellut jäsenvaltiot voidaan soveltamiskäytännön perusteella jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. Saksassa ja Luxemburgissa yleispalveluvelvoite on käytännössä varsin kevyt ja yleispalvelun tarjoajaa ei ole edes nimetty. Ankan soveltamisen ryhmään, jossa yleispalvelun tarjoaja on nimetty ja nettokustannukset on laskettu sekä määrätty korvattavaksi, kuuluvat vain Ranska ja Italia. Loput tarkastelun kohteena olleista valtioista kuuluvat keskiryhmään, jossa yleispalvelun tarjoaja on nimetty, mutta palvelun nettokustannuksia ei käytännössä korvata. Ruotsissa yleispalveluntarjoaja on nimetty ainoastaan kiinteään puhelinverkon liittymän tarjoajaksi ja sen voidaan katsoa sijoittuvan lievän sääntelyn ja keskiryhmän väliin.

Nimetty yritys on poikkeuksetta ollut valtakunnallinen tai paikallinen huomattavan markkinavoiman yritys.

Niissä maissa, joista yleispalvelun nettokustannuksista on ollut saatavissa luotettavaa tietoa, keskimääräinen kustannus asukasta kohden vuodessa on vaihdellut noin puolesta eurosta yhteen euroon.

Yleispalveluvelvollisuus on yleensä voimassa toistaiseksi. Määräaikaisten veloitteiden kesto on vaihdellut kolmesta kymmeneen vuoteen.

Kustannuslaskentajärjestelmää koskeva EU-lainsäädäntö

Sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2002/19/EY, jäljempänä *käyttöoikeusdirektiivi*) 13 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi asettaa käyttöoikeuksia tarjoavalle teleyritykselle myös kustannusvastavuutta ja hintavalvontaa koskevia velvollisuuksia, mukaan lukien kustannuslaskentaa koskevan velvollisuuden. Velvollisuuksien asettamisen edellytyksenä on se, että markkinoilla ei markkina-analyysin perusteella ole kilpailua ja tämä saattaa johtaa liian korkeaan hinnoitteluun tai käyttäjiä haittaavaan hintapaino stukseen.

Sääntelyviranomaisen on hinnoitteluelvoitetta asettaessaan otettava huomioon myös kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto, johon vaikuttavat teleyrityksen tekemät investoinnit ja niihin liittyvät riskit.

Sääntelyviranomaisten on 13 artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava, että kaikki pakollisiksi määrättävät kustannusvastavuusjärjestelmät tai hinnoittelumenetelmät edistävät tehokkuutta ja kestävästä kilpailusta sekä tuovat kuluttajille mahdollisimman paljon hyötyjä. Sääntelyviranomaiset voivat ottaa huomioon myös vastaavilla markkinoilla käytössä olevan hintatason.

Jos teleyritys on velvoitettu tarjoamaan palveluitaan kustannusvastaavasti, teleyrityksen on 13 artiklan 3 kohdan mukaan osoitettava, että hinnat perustuvat kustannuksiin ja investoinneille saatavaan kohtuulliseen tuottoon. Sääntelyviranomainen voi suorittaa teleyrityksen kustannuslaskennasta riippumattoman kustannuslaskennan, jos se on tarpeen tehokkaan palvelun tarjonnan kustannusten selvittämiseksi. Sääntelyviranomainen voi vaatia teleyritystä toimittamaan täydelliset perustelut hinnoilleen sekä vaatia tarvittaessa hintojen tarkistamista.

Jos jonkin kustannuslaskentajärjestelmän käyttö määrätään hintavalvonnan yhteydessä pakolliseksi, kustannuslaskentajärjestelmästä on 13 artiklan 4 kohdan mukaan julkistettava kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat sekä säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan. Hyväksytyin, riippumattoman elimen on tarkastettava kustannuslaskentajärjestelmän noudattaminen. Noudattamisesta on julkaistava vuosittain lausunto.

Myös yleispalveludirektiivissä on kustannuslaskentaa koskeva säännös. Yleispalveludirektiivin 17 artiklan 4 kohdan mukaan sääntelyviranomaisten on varmistettava, että vähittäishintojen sääntelyn kohteeksi joutuva teleyritys soveltaa tarpeellisia ja asianmukaisia kustannuslaskentajärjestelmiä. Sääntelyviranomaiset voivat määrittellä noudatettavan muodon ja kirjanpitomenetelmän.

Pätevän, riippumattoman elimen on 4 kohdan mukaan myös tarkastettava, noudatetaanko kustannuslaskentajärjestelmää. Sääntelyviranomaisten on lisäksi huolehdittava, että vuosittain julkaistaan lausunto, jossa todetaan, onko teleyritys noudattanut kustan-

nukslaskentajärjestelmää vai ei.

Kustannuslaskentajärjestelmää koskeva kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Viestintävirastoa vastaavalla kansallisella valvontaviranomaisella on muissa EU-jäsenvaltioissa lähes poikkeuksetta oikeus päättää teleyrityksen käyttämästä kustannuslaskentajärjestelmästä.

Komissio on 19 päivänä syyskuuta 2005 antanut suosituksen sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän mukaisista kirjanpidon eriyttämis- ja kustannuslaskentajärjestelmistä (2005/698/EY). Komission suositus tulee jatkossa ottaa huomioon viranomaistoiminnassa jäsenvaltioissa.

Suosituksessa kiinnitetään erityisesti huomiota kustannuslaskentajärjestelmälle asetettaviin kriteereihin, kuten siihen tarkkuuden tasoon, jolla teleyritysten kustannuslaskelminen tulee tuottaa tietoa. Suosituksessa kiinnitetään huomiota myös kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksesta annettavan raportin sisältöön sekä kansallisen valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin varmistua kustannuslaskentajärjestelmän asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta.

Verkkovierailua koskeva EU-lainsäädäntö

Verkkovierailumahdollisuus luokitellaan sähköisen viestinnän direktiiveissä yhdeksi niistä monista käyttöoikeuksista, joita huomattavan markkinavoiman yritys on tiettyssä tilanteessa velvollinen luovuttamaan kilpailijoilleen.

Käyttöoikeusdirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on toimivalta asettaa yrityksille eräitä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskevia velvollisuuksia. Jos teleyrityksellä todetaan markkina-analyysin perusteella olevan huomattavaa markkinavoimaa, sääntelyviranomaisen on kilpailutilanteen sitä vaatiessa asetettava yritykselle velvollisuuksia, jotka koskevat muun muassa erityisten verkkotoimintojen käyttöoikeuksia.

Käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklassa näistä käyttöoikeuksista säädetään yksityiskohtaisemmin. Artiklan mukaan teleyritys voidaan

velvoittaa luovuttamaan verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeus toiselle teleyritykselle silloin, jos se on kohtuullista ja jos käyttöoikeuden epääminen estäisi kilpailun kehittymisen vähittäismarkkinoilla. Harkitessaan velvollisuuden asettamista sääntelyviranomaisen on arvioitava kilpailevien toimintojen kannattavuutta, ehdotetun käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuutta, toiminnon omistajan tekemiä perusinvestointeja ja niihin liittyviä riskejä, tarvetta turvata pitkän aikavälin kilpailu, mahdollisia asiaan liittyviä teollis- ja tekijänoikeuksia sekä mahdollisuutta edistää yleiseurooppalaisten palvelujen tarjontaa.

Verkkovierailua koskeva kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Muissa EU-jäsenvaltioissa verkkovierailua koskeva velvollisuus on tyypillisesti ilmaistu lainsäädännössä yleisluonteisemmin kuin Suomen viestintämarkkinalaissa. Verkkovierailuvelvollisuus on myös muissa jäsenvaltioissa yleinen, eikä rajoitu vain toisen ja kolmannen sukupolven matkaviestinverkkojen välille.

Muiden jäsenmaiden lainsäädännössä ei yleensä lain tasolla säännellä verkkovierailuvelvollisuutta yhtä yksityiskohtaisesti kuin Suomessa. Tyypillisimmin käyttöoikeusvelvollisuuden asettava viranomainen päättää velvollisuuden tarkemmasta sisällöstä omassa velvoitepäätöksessään.

2.3. Nykytilan arviointi

Yleispalvelu

Voimassa oleva yleispalvelua koskeva sääntely on toiminut moitteettomasti. Suomalaisen kiinteän verkon puhelupalveluiden hintataso on ollut Euroopan unionin halvimpia. Suomalaiset käyttäjät ja teleyritykset ovat olleet tyytyväisiä Suomessa valittuun toimintamalliin, jossa palvelun tarjonta on alueella toimivan huomattavan markkinavoiman yrityksen tehtävänä suoraan lain nojalla. Järjestelmän muuttaminen on kuitenkin nykyisessä tilanteessa välttämätöntä komission antaman virallisen huomautuksen johdosta.

Sääntelymuutoksilla ei kuitenkaan tulisi

pyrkii muuttamaan vallitsevaa markkinatilannetta, koska siihen ei ole tarvetta. Erityisesti kiinteään puhelinverkkoon liittyvän yleispalvelun kustannusten korvaamiseen tulisi Suomessa suhtautua erittäin varauksellisesti. Kyseessä on vanhentuva ja väistyvä tekniikka, jonka tukeminen valtion rahoituksella tai toisilta teleyrityksiltä perittävillä maksuilla vääristäisi markkinoita, hidastaisi teknistä kehitystä sekä viivästyttäisi uusien palveluiden käyttöönottoa.

Uuden sääntelyn tulisi siten olla sellaista, että kustannukset tulevat käytännössä korvattaviksi vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tapauksissa, eivätkä aiheuta markkinahäiriöitä. Tähän tavoitteeseen päästään, jos yleispalvelu määritellään mahdollisimman teknologianeutraalisti eikä sitä koskevaa veloitetta enää sidota yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon.

Komissio on huomautuksessaan kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yleispalveluvelvoite on Suomessa suoraan laista johtuva velvoite. Komissio ei ole pitänyt tätä ratkaisua direktiivin mukaisena, vaan on edellyttänyt erillisen nimeämismenettelyn käyttöönottoa. Direktiivin mukaan nimeämismenettelyn tulee olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön.

Nimeämismenettelyllä tulee yleispalveludirektiivin mukaan varmistaa se, että yleispalvelua tarjotaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Muita kriteereitä yleispalveluyrityksen valinnalle ei direktiivissä anneta. Suomessa yleispalvelu on perinteisesti nähty enemmänkin teleyrityksen velvollisuutena kuin sen oikeutena. Tästä syystä nimeämismenettelykin tulisi sitoa jollain järkevällä tavalla viestintämarkkinalain yleisten tavoitteiden toteutumiseen sekä käyttäjän edun turvaamiseen pitkällä aikavälillä.

Kustannuslaskentajärjestelmä

Viestintävirastolle tulisi antaa oikeus antaa tarkempia määräyksiä teleyritysten käyttämän kustannuslaskentajärjestelmän tuottamista tiedoista. Viestintävirasto tarvitsee tarkempia tietoja hinnoittelun valvontaa varten.

Laissa tulisi myös tarkemmin säännellä kustannuslaskentajärjestelmään kohdistuvan tilintarkastajien tarkastusvelvollisuuden sisältöä. Voimassa olevassa viestintämarkkina-

laissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä teleyritysten kustannuslaskentaa tarkastavien tilintarkastajien kertomusten laatimistavasta tai sisällöstä. Viestintävirastolla ei myöskään ole toimivaltaa antaa tarkastuskertomuksia koskevia velvoittavia määräyksiä tilintarkastajille. Tilintarkastajat sekä Viestintävirasto kokevat nykytilanteen epätydyttäväksi. Voimassa olevaa lakia tulisi selvittää tältä osin.

Viestintävirasto on yleisarviona vastaanottamistaan tilintarkastajien lausunnoista todennut, että niistä ei riittävässä määrin ilmene Viestintäviraston tehtävänä olevan valvonnan kannalta olennaisia tietoja teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmistä. Myös EU:n komissio on kyseenalaistanut Viestintäviraston toimivaltuudet kustannuslaskentajärjestelmien määrittelyssä ja pitänyt viestintämarkkinalain nykyistä muotoilua tässä suhteessa riittämättömänä.

Verkkovierailu

Kaikki kolmannen sukupolven matkaviestinverkkoon toimiluvan saaneet kolme teleyritystä Suomessa ovat jo rakentaneet verkostaan valtakunnanlaajuisen. Kansallista verkkovierailua koskeva voimassa olevan lain säännös, jolla tätä rakentamista on pyritty vauhdittamaan, on siten nykyisin jo tarpeeton.

Käyttöoikeusdirektiivin täytäntöön panemiseksi Viestintävirastolle on kuitenkin annettava toimivalta tarvittaessa asettaa verkkovierailua koskeva velvoite. Säännöksen tulee komission näkemyksen mukaan olla yleisluonteinen, matkaviestinverkossa käytetystä tekniikasta riippumaton velvoite. Voimassa olevan lain säännöstä on siten muutettava.

Voimassa olevaan lakiin sisältyvä 10 prosentin investointivelvoite tulisi poistaa, jos säännöksen soveltamisala laajenee nykyisestä. Nykyisenkaltaista investointivelvoitetta ei uudessa tilanteessa enää voida pitää teleyrityksen kannalta kohtuullisena. Myös teleyrityksen oma käyttö ja kohtuullinen tuleva tarve tulee suojata perustuslain omaisuuden suojausjärjestelmällä.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Yleispalvelun tarjonta on Suomessa varsin hyvää ja laadukasta. Myös yleispalveluiden hinnoittelu on tällä hetkellä varsin kohtuullista. Käytännön syytä vähittäishintojen sääntelyyn ei siten ole, eikä esityksellä pyritäkään siihen. Viestintämarkkinalain muuttamisella pyritään välttämään komission Suomelle antaman virallisen huomautuksen eteneminen.

Yleispalvelu pyritään esityksessä muotoilemaan mahdollisimman teknologianeutraalisti. Tavoitteena on edistää uusien tekniikoiden käyttöönottoa ja yleistymistä.

3.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Yleispalvelua koskevaa säännöstä olisi voitu muuttaa siten, ettei veloitteen ydinsisäntöön eli liittymän tarjoamisvelvollisuuteen olisi kajottu. Tässä vaihtoehdossa teleyrityksen yleispalveluvelvollisuus olisi edelleen kohdistunut vain kiinteään puhelinverkkoon.

Ratkaisu olisi saattanut merkitä olennaista puuttumista markkinoiden tekniseen kehitykseen, koska komission huomautuksessa on edellytetty, että Suomi implementoi myös yleispalvelun rahoitusta koskevat direktiivin säännökset. Teleyrityksellä on niiden mukaan tietyin edellytyksin oikeus korvaukseen palvelun tarjonnan aiheuttamista nettokustannuksista.

Suomen markkinatilanteen huomioon ottaen veloitteen sitominen yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon olisi merkinnyt käytännössä sitä, että kiinteän puhelinverkon rakennus- ja ylläpitokustannukset olisivat pitkällä aikavälillä tulleet valtion maksettaviksi. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, koska kyseessä on vanhentuva ja väistävä tekniikka, eikä valtio muutoinkaan Suomessa osallistu viestintäpalveluiden perusinfrastruktuurin rahoittamiseen.

Yleispalvelun kustannukset olisi voitu korvata myös teleyrityksiltä perittävillä maksuilla muodostetusta rahastosta. Maksujen kerääminen, niiden jako ja rahaston yleinen hallinnointi olisivat kuitenkin olleet osapuolten kannalta enemmän kustannuksia aiheuttava ratkaisu. Valittu vaihtoehto on myös

lainsäädäntöteknisesti helpompi toteuttaa.

Kustannusten korvaamisvelvollisuuden realisoitumista pidetään erittäin epätodennäköisenä suomalaisilla viestintämarkkinoilla. Jos tällainen poikkeuksellinen tilanne joskus vastoin odotuksia syntyisi, lakia voidaan tarvittaessa muuttaa siten, että korvaukset kerätään muilta teleyrityksiltä perittävillä maksuilla, kuten monissa muissa EU-jäsenvaltioissa.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Yleispalvelu

Viestintämarkkinalain yleispalvelua koskevaa sääntelyä täydennettäisiin komission virallisen huomautuksen edellyttämällä säännöksillä yleispalveluyrityksen nimeämismenetelystä, yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta sekä kustannusten korvaamisesta erityistapauksessa.

Yleispalvelun käsitettä laajennettaisiin nykyisestä teknologianeutraalimpaan suuntaan. Yleispalvelun tarjonta ei enää olisi sidottua yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon, vaan palvelua voitaisiin tarjota tekniikasta riippumatta minkä tahansa viestintäverkon välityksellä. Muutos ei merkittävästi vaikuttaisi käyttäjän asemaan, koska hänellä olisi edelleen oikeus samoihin peruspuhelinpalveluihin kuin ennenkin.

Kustannuslaskentajärjestelmä

Viestintävirastolle annettaisiin ehdotuksessa kaksi uutta määräyksenantovaltuutusta, jotka molemmat liittyvät kustannuslaskentajärjestelmän valvontaan. Viestintävirastolle annettaisiin valtuutus antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista. Sen ohella Viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusta koskevia tietoja tilintarkastajan kertomuksen tulee sisältää.

Verkkovierailu

Viestintäviraston oikeutta asettaa teleyritykselle verkkovierailuun liittyvä velvoite ehdotetaan muutettavan komission edellyttämään suuntaan. Viestintäviraston päätös

velvollisuuden asettamisesta olisi jatkossa yleisluontoisempi ja kohdistuisi teknologias- ta riippumatta kaikkiin matkaviestinverkkoi- hin.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Yleispalvelua koskevien muutosten valtion- taloudelliset vaikutukset

Esityksen valtiontaloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, joudutaanko yleispalvelun kustannuksia jossain vaiheessa korvaamaan teleyrityksille valtion varoista. Esityksen voimaantulohetkellä tämä ei vaikuta toden- näköiseltä.

Teleyritysten kokonaisliikevaihto on vuo- na 2004 ollut 4 592,6 miljoonaa euroa. Tästä paikallispuhelinuiminnan osuus on ollut 14,5 prosenttia, kaukopuhelupalvelut 0,9 prosenttia, kansainväliset puhelinpalvelut 1,2 prosenttia, matkaviestintäpalvelut 52 prosent- tia sekä datansiirto ja laajakaistapalvelut 15,8 prosenttia. Kaapelitelevisiotoiminta on lisä- si muodostanut kokonaisliikevaihdosta 15,3 prosenttia. Kiinteän puhelinverkon liikevaihto on siten ollut yhteensä 16,6 prosenttia te- leyriyten kokonaisliikevaihdosta eli noin 762,4 miljoonaa euroa.

Valmisteluvaiheessa tehdyn kansainvälisen vertailun mukaan yleispalvelun nettokustan- nuksia on tähän mennessä laskettu Ranskas- sa, Italiassa, Isossa-Britanniassa ja Espanjäs- sa. Näissä maissa nettokustannukset ovat kiinteän verkon liittymää kohden olleet alle kaksi euroa vuodessa. Asukasta kohden kus- tannukset ovat alle yhden euron vuodessa.

Yleispalveluvelvoitteen mahdollisia kus- tannuksia Suomessa on vaikea arvioida. Jos arvioinnin lähtökohdaksi otetaan yleispalve- lun nettokustannukset edellä mainituissa EU- jäsenvaltioissa ja jos nettokustannukset suh- teutetaan Suomen asukasluukuun, yleispalve- lun nettokustannusten enimmäismäärä olisi noin 5,3 miljoonaa euroa. Tämä on noin seit- semän promillea kiinteässä puhelinverkossa toimivien teleyritysten yhteenlasketuista pu- helutuloista. Jos taas lasketaan yhteen sekä

kiinteästä puhelinverkosta että matkaviestin- verkosta saatavat tulot, yleispalvelun netto- kustannusten osuus olisi alle kaksi promillea yritysten yhteenlasketuista puhelutuloista.

Suomessa yleispalvelun nettokustannus asukasta kohden olisi kuitenkin todennäköi- sesti vielä pienempi kuin tutkituissa EU- jäsenvaltioissa. Kiinteän puhelinverkon liit- tymien määrä on ollut vuonna 1999 kor- keimmillaan 2850 000 liittymää. Suomessa kiinteän puhelinverkon liittymä on siten jo rakennettu lähes joka talouteen ja useimmilla kotitalouksien jäsenistä on sen ohella myös matkapuhelin. Perinteisestikin toteutetun yleispalvelun merkitys Suomessa on siten vähäisempi kuin niissä maissa, joissa liittyy- mättiäisyys on alhaisempi.

Suomalaiset viestintämarkkinat poikkeavat muiden EU-valtioiden markkinoista myös te- leyriyten määrän ja markkina-asemien suh- teen. Muissa EU-maissa telemarkkinoilla toimii yleensä vain muutama huomattavan markkinavoiman yritys ja niiden toiminta- alue kattaa yleensä koko maan. Teletoin- taimoitusten mukaan Suomessa toimii tällä hetkellä 232 teleyritystä. Näistä kiinteään puhelinverkkoon liittyvä yleispalveluvelvoite kohdistuu 42:een huomattavan markkina- voiman yritykseen kunkin yrityksen maantie- teellisellä toimialueella.

Suomessa yleispalveluvelvoite jakautuisi siis käytännössä usean teleyrityksen kesken ja se olisi rajattu vain tiettyyn maantieteelli- seen alueeseen. Edellä arvioidut viiden mil- joonan euron laskennalliset enimmäiskustan- nukset eivät siis realisoituisi, koska mahdol- lisissa korvaustapauksissakin kyseessä olisi- vat vain tiettyyn maantieteelliseen alueeseen, ei koko Suomen kattavaan palveluntarjontaan liittyvät kustannukset. Harvaan asutussa maassa tietyn maantieteellisen alueen palve- luntarjonnan kustannukset eivät yleensä nou- se merkittäviksi. Tämä pitää paikkansa erity- sesti palveluntarjonnassa, jonka perusrin- rastruktuuri on jo käytännössä olemassa.

Valtion korvausvelvollisuuden kannalta on kuitenkin merkittävintä se, että esityksen mukaan yleispalvelun tarjonnassa käytettyä tekniikkaa ei ole rajoitettu. Teleyritykset voi- sivat tarjota palvelua edullisimmalla saatavil- la olevalla teknisellä tavalla, jolloin nettokus- tannuksia ei käytännössä syntyisi.

Yleispalvelua koskevien muutosten yritys-vaikutukset

Yleispalvelun tuottamisen nettokustannusten kohtuullisuutta arvioitaisiin teleyrityskohtaisesti. Esityksen mukaan yleispalvelun tarjonnassa käytettyä tekniikkaa ei olisi rajoitettu. Yleispalveluvelvoite ei siten käytännössä muodostuisi teleyrityksille taloudelliseksi rasitteeksi, vaan ne voisivat jatkaa nykyistä palvelun tarjontaansa parhaaksi katsomallaan tekniikalla.

Jos palvelun tarjonnasta kuitenkin aiheutuisi teleyritykselle kohtuuttomia kustannuksia, ne korvattaisiin yritykselle valtion varoista. Esitys poikkeaisi tältä osin niistä muista elinkeinotoiminnan alueista, joilla yrityksillä on Suomessa perinteisesti katsottu olevan palvelun toimitusvelvollisuus ja sopimuspakko, kuten sähkön, veden tai kaasun jakelussa, taikka esimerkiksi peruspankkitoiminnassa. Esityksellä ei siten olisi ainakaan lähtökohdaisesti negatiivisia taloudellisia vaikutuksia teleyrityksille.

Teleyritys saattaisi ehdotuksen mukaan kuitenkin joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei ole teleyrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioiden kohtuutonta. Teleyrityksellä ei olisi myöskään oikeutta kaikkia nettokustannuksia koskevaan korvaukseen, vaan ainoastaan oikeus kohtuuttoman rasitteen muodostavaan osuuteen aiheutuneista kustannuksista.

Teleyritys saa yleispalveluyrityksen asemastaan kuitenkin aina jonkin verran kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille. Tämä ansaintamalli toistuu teleyritykselle tyypillisessä liiketoiminnassa muutoinkin. Teleyritys ei välttämättä saa yksittäisen viestintäpalvelun tarjonnasta merkittävää voittoa, mutta sen tarjonta voi silti olla mielekästä ja tuottavaa teleyrityksen asiakaskunnan tarpeita ja viestintäpalveluiden palveluntarjonnan muodostamaa kokonaisuutta ajatellen.

Yleispalvelun tarjonta voi myös muodostaa niin vähäisen osan teleyrityksen liiketoiminnasta, ettei sen mahdollisilla huomattavillaakaan tappioilla ole merkitystä teleyrityksen kokonaistaloudelliseen asemaan.

Ehdotetun muutoksen seurauksena myös muille kuin huomattavan markkinavoiman yrityksille avautuisi mahdollisuus tarjota yleispalvelua niin halutessaan. Esitys saattaa

tältä osin vaikuttaa positiivisesti pieneempien, yleispalvelun tarjonnasta kiinnostuneiden teleyritysten asemaan.

Pidemmällä aikavälillä esitys saattaa vähentää kiinteiden puhelinverkkojen merkitystä. Esitys ei pakota teleyrityksiä ja käyttäjiä mihinkään, mutta se mahdollistaa jo muutoinkin käynnissä olevan teknisen kehityksen jatkumisen. Esityksellä on siis todennäköisesti myönteinen markkinavaikutus ja siten positiivista vaikutusta suomalaisten teleyritysten kilpailukykyyn.

Kustannuslaskentajärjestelmä

Kustannuslaskentajärjestelmään liittyvillä muutosehdotuksilla ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Tällä hetkellä kustannuslaskentajärjestelmiin kohdistuvat tilintarkastukset ovat varsin summittaisia. Kustannuslaskentajärjestelmää koskevasta tarkastuskertomuksesta tulisi jatkossa ilmetä yksityiskohtaisempia tietoja, joita voidaan hyödyntää paremmin teleyritysten palveluiden hinnoittelun valvonnassa. Teleyrityksille tilintarkastuksesta aiheutuvat kulut tulevat siis muutosten johdosta todennäköisesti nousemaan, koska palvelun hintaan vaikuttaa tarkastuksesta aiheutuva työmäärä.

Tilintarkastuksesta aiheutuvat kulut riippuvat tilintarkastuksen työmäärän ohella myös yrityksen koosta sekä tilintarkastajan koulutuksesta. Näihin hinnanmääräytymiskäytöihin esitys ei vaikuta.

Tilintarkastusten kokonaiskustannukset suomalaisissa pienyrityksissä vaihtelevat. Tilintarkastajien palkkion ohella kustannuksia aiheuttaa yrityksen sisäisten resurssien sitoutuminen tilintarkastustyöhön. Muutosesitys todennäköisesti nostaa näitä molempia kustannuksia jonkin verran erilaisten selvitystehtävien lisääntyessä. Kustannusten nousulla ei pitäisi kuitenkaan olla teleyrityksen kokonaistalouden kannalta merkitystä.

Verkkovierailu

Verkkovierailua koskevilla muutosehdotuksilla ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Muutoksella ei ole käytännössä merkitystä myöskään teleyrityksille, koska ne sopivat verkkovierailuista keskenään jo tällä hetkellä

kaupallisin perustein. Esitys ei puutu teleyritysten sopimusoikeuteen tältä osin.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yleispalvelu

Yleispalvelun nettokustannusten laskemisesta aiheutuu kustannuksia viranomaisille. Esityksessä tarkoitettujen viranomaistehtävät liikenne- ja viestintäministeriössä sekä Viestintävirastossa on kuitenkin tarkoitus hoitaa olemassa olevien kokonaisresurssien puitteissa.

Esityksen valmistelussa lähtökohtana on ollut se, ettei nettokustannuksia käytännössä jouduttaisi korvaamaan teleyrityksille. Korvausmahdollisuuden olemassaolo luo kuitenkin edellytykset jopa järjestelmän väärinkäytölle. Viranomaisia voidaan pyytää laskemaan nettokustannuksia sellaisissakin tapauksissa, joissa se on ilmeisen tarpeellista. Tämä on pyritty estämään säännöksellä, jonka mukaan Viestintävirasto on velvollinen laskemaan nettokustannukset vain, jos niiden kohtuuttomuus on ilmeistä. Säännöksellä pyritään välttämään turhaa viranomaistyötä.

Kustannuslaskentajärjestelmä

Kustannuslaskentajärjestelmään liittyvät muutosehdotukset helpottavat Viestintäviraston valvontatehtäviä.

Verkkovierailu

Verkkovierailuvelvoitetta koskeva muutos ei aiheuttaisi lisätyötä Viestintävirastolle. Huomattavaan markkinavoimaan liittyvät velvoitepäätökset annetaan vasta komission relevantteja markkinoita koskevan uuden suosituksen ilmestymisen jälkeen. Verkkovierailua koskevia markkinoita ei ole tällä hetkellä nimetty komission suosituksessa, eikä voimassa olevan lain säännöstä ole siten sovellettu tähänkään mennessä. Ehdotettu muutos ei toisi muutosta nykytilaan tältä osin.

4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yleispalvelua koskevien muutosten vaikutukset käyttäjiin

Muutos ei välittömästi vaikuttaisi nykyisten kiinteän puhelinliittymän haltijoiden asemaan, vaan konkretisoituisi alkuun lähinnä uutta liittymää hankittaessa. Käyttäjällä olisi valitusta tekniikasta riippumatta lisäksi edelleen oikeus samoihin peruspuhelinpalveluihin kuin ennenkin.

Esitys todennäköisesti vauhdittaa puhelinpalveluiden siirtymistä matkapuhelinverkkoon sekä muiden uusimpien tekniikoiden käyttöönottoa. Matkapuheluiden hinnat ovat jo tällä hetkellä lähes kaikissa tapauksissa kiinteän liittymän hintoja halvemmat, joten yleispalveluvelvoitetta ei ole käyttäjän näkökulmasta enää tarpeen sitoa kiinteään puhelinverkkoon.

Esitys helpottaa uusien teknisten ratkaisujen yleistymistä erityisesti haja-asutusalueilla ja sillä on siten positiivinen vaikutus yleiseen tietoyhteiskuntakehitykseen.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu virkamiestyönä liikenne- ja viestintäministeriössä. Esityksen peruseriaatteista on valmistelun aikana keskusteltu teleyritysten edustajien kanssa Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry:n jäsentilaisuudessa. Lisäksi valmistelun aikana on erillisissä tapaamisissa kuultu yksittäisten teleyritysten näkemyksiä esityksestä. Tilaisuudet on järjestetty Ficom ry:n ja teleyritysten aloitteesta.

Ehdotuksesta pyydettiin lausuntoa kaikilta teletoimintailmoituksen tehneiltä teleyrityksiltä ja muilta alan toimijoilta, keskeisiltä viranomaisilta sekä etujärjestöiltä. Ehdotus oli lausuntoajan saatavilla myös ministeriön internetsivuilla, joilla kaikkia halukkaita kehoitettiin antamaan lausunto ehdotuksesta. Lausunto saatiin noin 30:lta lausunnon antajalta. Lausuntokokoelma on saatavilla ministeriön verkkosivuilla.

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksen yleispalvelua koskevat muutosehdotukset ovat saaneet varsin myönteisen vastaanoton lausuntokierroksella. Yleispalvelua koskevan säännöksen muuttamista teknologianeutraaliin muotoon on poikkeuksetta kannatettu.

Joissain lausunnoissa on virheellisesti tullut, että yleispalveluvelvoite koskisi myös laajakaistapalveluita. Esityksen perusteluita on tältä osin selvennetty.

Kiinteään puhelinverkkoon ajatuksellisesti liittyvät termit lähipuhelu ja kaukopuhelu on esityksen jatkovalmistelussa korvattu teknologianeutraalimmalla ilmaisulla, koska tähän on lausunnoissa kiinnitetty erityistä huomiota.

Eräissä lausunnoissa on toivottu, että esityksessä korostettaisiin voimakkaammin yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn poikkeuksellisuutta. Elinkeinoelämän etujärjestöjen ja eräiden teleyritysten lausunnoissa on todettu, että yleispalvelun piiriin kuuluvia palveluita on Suomessa riittävästi saatavilla jo markkinaehtoisesti.

Kuluttajavirasto ja kuluttajien etujärjestöt ovat lausunnoissaan esittäneet vastakkaisen näkemyksen. Sen mukaan palveluiden markkinaehtoinen tarjonta ei riitä takaamaan yleispalvelua kaikille kuluttajaryhmille, kuten maksuhäiriöisille kuluttajille. Kuluttajavirasto on lausunnossaan korostanut sopimuspakon merkitystä peruspalveluiden tarjonnal-

le ja pitänyt nimeämismenettelyn käyttöönottoa kuluttajan asemaa heikentävänä seikkana. Komissio on virallisessa huomautuksessaan kuitenkin kiinnittänyt huomiota juuri nimeämismenettelyn puuttumiseen, joten voimassa olevaa sääntelyä on tältä osin pakko muuttaa. Lisäksi lain 1 §:ssä mainitut kriteerit, jotka koskevat muun muassa palvelun ehtojen kohtuullisuutta käyttäjän näkökulmasta, antavat Viestintävirastolle nimeämismenettelyssä riittävästi toimivaltaa huolehtia kuluttajien aseman turvaamisesta koko maassa. Esityksen perusteluita on tältä osin kuitenkin vielä selvennetty.

Verkkovierailuvelvoitetta koskevaa säännöstä on eräissä lausunnoissa pidetty teleyrityksen kannalta kohtuuttomana siltä osin kuin se velvoittaa teleyrityksen korvauksetta sitoutumaan tiettyyn määrään investointeja. Investointivelvoite on poistettu esityksen jatkovalmistelussa ja samalla on suojattu teleyrityksen oma käyttö ja mahdollinen tuleva käyttötarve perustuslain edellyttämällä tavalla.

Kustannuslaskentajärjestelmään ja niiden valvontaan liittyviä muutosesityksiä on lausunnoissa sekä kannatettu että vastustettu. Esityksen säännöksiä ei ole jatkovalmistelussa muutettu tältä osin.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista esityksistä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälän 27 kohdan piste ehdotetaan muutettavan puolipisteeksi. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 28 kohta, jossa määriteltäisiin yleispalvelun käsite. Uuden määritelmän mukaan yleispalvelulla tarkoitettaisiin yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa sekä numerotiedotuspalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjontaa.

Yleisiä puhelinpalveluita tarjotaan yleisölle eli ennalta rajoittamattomalle henkilöpiirille. Sen vastakohta on erillisverkossa eli suljetulle käyttäjäpiirille tarjottavat palvelut.

Yleisten puhelinpalveluiden käsite määriteltäisiin tarkemmin 60 c §:ssä. Liittymän tulisi sen mukaan olla sellainen, että sillä voidaan soittaa hätäpuheluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan- ja ulkomaanpuheluita sekä käyttää muita yleisesti saatavilla olevia, tavanomaisia puhelinpalveluita. Liittymän tulisi lisäksi mahdollistaa tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Tarkoituksenmukaisen internet-yhteyden käsitettä on selostettu tarkemmin 60 c §:n yksityiskohtaisissa perusteissa.

Tällä hetkellä yleispalveluvelvoite on sidottu kiinteän puhelinverkon liittymän välityksellä tarjottaviin palveluihin. Määritelmä on kuitenkin kirjoitettu tarkoituksellisesti mahdollisimman teknologianeutraalisti. Teknisen kehityksen edetessä ja kiinteiden puhelinverkkojen harvetessa liittymä yleiseen viestintäverkkoon olisi mahdollista tarjota myös muullakin kuin perinteisellä PSTN-tekniikalla, esimerkiksi internetin välityksellä (Voice over Internet Protocol, VoIP-palvelu). Liittymän tai useammasta liittymästä muodostuvan palvelukokonaisuuden välityksellä olisi kuitenkin aina pystyttävä käyttämään lain 60 c §:ssä tarkoitettuja, yleisesti käytössä olevia puhelinpalveluita.

Myös numerotiedotuspalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjonta kuuluisivat määri-

telmän mukaan yleispalvelun piiriin yleispalveludirektiivin 5 artiklan edellyttämällä tavalla. Suomessa numerotiedotuspalvelun ja puhelinluettelopalveluiden markkinat ovat kokoonsa nähden kuitenkin erittäin hyvin kilpailtuja, eikä tarvetta yleispalveluyrityksen nimeämiseen näille markkinoille käytännössä ole. Tätä hyvin toimivaa kilpailua tukevat osaltaan myös lain 56–58 §:t, joissa asetetut velvoitteet koskevat jatkossakin tasapuolisesti kaikkia hakemistopalvelun tarjoajia, ilman yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyäkin. Yleispalveluvelvoitteen keskeisin sisältö Suomessa olisi siten tietyt peruspuhelinpalvelut mahdollistavan liittymän tarjonta.

34 §. Velvollisuus järjestää kansallinen verkkovierailu. Viestintävirasto voi pykälän 1 momentin mukaan asettaa lain 18 §:n mukaisella päätöksellä matkaviestinverkossa toimivalle huomattavan markkina-voiman yritykselle velvollisuuden järjestää kansallinen verkkovierailu.

Viestintäviraston on 18 §:n 1 momentin mukaan asetettava huomattavan markkina-voiman yritykselle kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi tarvittavat velvollisuudet.

Kilpailluilla markkinoilla toiminta perustuu teleyritysten välisiin kaupallisiin sopimuksiin. Lähtökohtana pidetään, että kilpailu huolehtii siitä, että käyttäjille tarjottavien palvelujen hinnoittelu ja palvelun tarjonnan muut ehdot ovat käyttäjien kannalta kohtuullisia.

Markkinoiden toimintaan puuttuminen sääntelyn keinoin tulee viestintämarkkinalain mukaan kysymykseen vain siinä tapauksessa, että markkina-analyysi osoittaa sen välttämättömäksi. Jos lain mukaiset edellytykset täyttyvät, Viestintäviraston on nimettävä tietyt teleyritykset huomattavan markkina-voiman yrityksiksi. Kilpailun esteiden poistamiseksi ja kilpailun edistämiseksi tarpeelliset erityisvelvollisuudet asetetaan vain näille yri-

tyksille.

Asetettavien velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Asetettava velvollisuus ei saa olla teleyrityksen kannalta kohtuuton sillä tavoiteltavaan kilpailun edistämispäämäärään nähden. Velvollisuuden tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhteisuus on myös perusteltava. Viestintäviraston toimivaltaa velvollisuuksia asettaessa rajoittavat viestintämarkkinalain säännösten lisäksi myös suomalaisen hallinnon yleiset periaatteet kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Lain 18 §:n 1 momentissa on luettelo seikoista, jotka velvollisuutta asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon. Tällainen seikka on muun muassa käyttöoikeuden tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus markkinoiden kehitysaste ja käyttöoikeuden laatu huomioon ottaen. Asetettava velvollisuus ei saa tämän kriteerin mukaan olla teknisesti ja taloudellisesti epätarkoituksenmukainen sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Lain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan velvoitetta asetettaessa tulee myös harkita käyttöoikeuden toteuttamiskelpoisuutta käytettävissä oleva kapasiteetti huomioon ottaen. Jos velvoitteen asettaminen johtaisi käytettävissä olevan kapasiteetin suhteelliseen vähentymiseen huomattavalla tavalla ja tällä olisi merkittävää vaikutusta velvollisuuden kohteena olevan yrityksen toimintaan, velvoitteen asettamisesta olisi luovuttava. Tällainen tilanne olisi kuviteltavissa esimerkiksi matkaviestinverkossa, jos matkaviestinverkon tukiaseman kokonaiskanavamäärää kasvatettaisiin jakamalla kanavia useammalle operaattorille. Tällaisessa tilanteessa tukiaseman hyötysuhde laskisi ja tukiaseman kautta välittyvien puhelujen määrä vähenisi.

Lain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan käyttöoikeutta koskevaa velvollisuutta asetettaessa tulee erityisesti ottaa huomioon tietosuojan ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset. Kriteeri on osittain päällekkäinen momentin 1 kohdassa mainitun harkintaperusteen kanssa. Sitä sovelletaan samalla tavalla kuin 1 kohdassa on esimerkkitapauksen avulla selostettu. Momentin 3 kohdan nojalla luovutusvelvollisuuden tarkoituksenmukaisuutta harkitaan yleisellä tasolla luovutusvelvollisuuden kohteen tietosuoja- ja tietoturvaominaisuuksien näkökulmasta.

Velvollisuutta asetettaessa tulee saman pykälän 4 kohdan mukaan ottaa huomioon myös huomattavan markkinavoiman yrityksen tekemät investoinnit ja riskit. Teleyrityksen toiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Teleyrityksellä tulee olla mahdollisuus saada tehdystä investoinnista kohtuullinen tuotto investoinnilla otettu riski huomioon ottaen. Yritystä ei saa rasittaa velvoitteilla, jotka vesittäisivät yrityksen mahdollisuudet taloudellisesti kannattavaan liiketoimintaan pitkällä aikavälillä. Kriteeri liittyy olennaisesti vaatimukseen velvoitteen suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Lain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan velvollisuutta asetettaessa on pyrittävä turvaamaan kilpailu pitkällä aikavälillä. Markkinoiden tasapainon ja kilpailun kannalta on tärkeätä, että markkinoilla on useampia kannattavaa liiketoimintaa harjoittavia teleyrityksiä. Huomattavankaan markkinavoiman yritykselle asetettavat velvollisuudet eivät saa olla sellaisia, että ne estävät pitkällä aikavälillä yrityksen järkevän liiketoiminnan.

Lain 38 §:ssä suojataan yksittäistapauksessa käytettävissä olevaan kapasiteettiin kohdistuvaa teleyrityksen omaa käyttöä ja kohtuullista tulevaa tarvetta tilanteessa, jossa luovutusvelvollisuus on jo asetettu. Teleyrityksen omat käyttötarpeet olisivat siis etusijalla myös verkkovierailuvelvollisuutta arvioidessa.

Viestintäviraston päätökseen saa 127 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisella tavalla. Muutoksenhakuoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan jokaisella, jonka oikeutta tai etua asia koskee. Myös muilla teleyrityksillä kuin päätöksen kohteena olevalla teleyrityksellä on siis muutoksenhakuoikeus Viestintäviraston velvollisuuden asettamista koskevaan päätökseen, jos päätöksellä on vaikutusta muutoksen hakijan oikeuksiin tai etuihin. Muutoksenhaku voi kohdistua myös Viestintäviraston ratkaisuun olla asettamatta huomattavan markkinavoiman yritykselle tiettyä velvollisuutta.

Viestintäviraston on muutettava velvoitepäätöstään, jos markkina-analyysin perusteella markkinoiden kilpailutilanteessa havaitaan tapahtuneen merkityksellisiä muutoksia.

Lain 18 §:n mukaista menettelyä sekä käyt-

töoikeuden luovutusvelvollisuuteen liittyvää hinnoitteluvollisuutta on tarkemmin selostettu viestintämarkkinalakia koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä 112/2002 vp.

Verkkovierailua koskevalla säännöksellä pannaan täytäntöön käyttöoikeusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan g alakohta.

38 §. *Oma käyttö tai kohtuullinen tuleva tarve.* Kansallista verkkovierailua sääntelevän 34 §:n soveltamisalan laajentuessa esityksessä ehdotetulla tavalla on tarpeen huolehtia siitä, että teleyrityksen oma käyttö ja kohtuullinen tuleva tarve on myös verkkovierailutilanteissa turvattu perustuslain omaisuussuojan edellyttämällä tavalla. Tästä syystä pykälään ehdotetaan lisättävän viittaus verkkovierailua koskevaan 34 §:ään. Omaisuussuojasääntelyn taustaa on tarkemmin selostettu esityksen kohdassa 4.1 sekä viestintämarkkinalakia koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä 112/2002 vp.

59 §. *Yleispalveluyrityksen nimeäminen.* Lain 59 §:ää ehdotetaan muutettavan. Pykälän 1 momentin mukaan Viestintäviraston on päätöksellään nimettävä yksi tai useampi teleyritys, numerotiedotuspalvelua tarjoava yritys tai puhelinuettelopalvelua tarjoava yritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämättömästä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella.

Yleispalveluyrityksen nimeäminen ei yleensä olisi välttämätöntä, jos palvelumarkkinoilla on kilpailua ja siten riittävästi myös yleispalvelun tarjontaa. Markkinoilla vallitseva kilpailukaan ei kuitenkaan aina välttämättä takaa lain määritelmät täyttävän yleispalvelun olemassa oloa. Esimerkiksi tietyillä kuluttajien erityisryhmillä voi olla vaikeuksia saada tarvitsemaansa peruspalvelua. Nimeämismenettelyllä yleispalvelun tarjonta voitaisiin turvata kaikkialla Suomessa ja kaikille kuluttajaryhmille.

Yleispalveluyrityksen nimeäminen ei rajoittaisi muiden yritysten oikeutta kilpailla samalla alueella samojen yleispalveluiden tarjonnasta. Yleispalveluyritys ei siten saisi yleispalvelun tarjontaan yksinoikeutta, vaan nimeämismenettelyllä pyrittäisiin ainoastaan tietyn perustarjonnan takaamiseen palvelumarkkinoilla. Yleispalvelun tarjonta voitaisiin nimeämispäätöksissä jakaa osiin siten, että yleispalvelun eri osia voisivat hoitaa eri

yritykset.

Nimeämismenettelyn tulisi pykälän 2 momentin mukaan olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön. Säännöksellä pannaan täytäntöön yleispalveludirektiivin 8 artiklan 2 kohta, johon komissio on myös virallisessa huomautuksessaan kiinnittänyt huomiota.

Yleispalveludirektiivin ja komission virallisen huomautuksen lähtökohtana on se, että yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyssä on kyse teleyrityksen oikeudesta tulla nimeytyksi yleispalveluyritykseksi. Tästä syystä myös 59 §:n 2 momentin säännös on muotoiltu ikään kuin kyse olisi yrityksen oikeudesta, vaikka kyseessä on tosiasiaa yritykselle asetettava velvollisuus. Yleispalveluyritykseksi tulisi 59 §:n 2 momentin mukaan nimetä se yritys, jolla on parhaat edellytykset lain 1 §:ssä säädetyt tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan.

Käytännössä Viestintävirasto asettaisi velvollisuuden tutkittuaan ensin yleispalvelun tarjontaa tietyllä maantieteellisellä markkinalla ja tehtyään selvitystä alueella toimivista teleyrityksistä sekä kuluttajien mahdollisuuksista tehdä sopimuksia. Viestintävirasto voisi niin halutessaan myös esimerkiksi julkaista ilmoituksen, jolla haetaan tietyn alueen yleispalvelun tarjonnasta kiinnostuneita teleyrityksiä.

Vaihtoehtoisesti Viestintävirasto voi viran puolesta selvittää alueella toimivat teleyritykset käyttäen apunaan virastolle tehtäviä teletoimintailmoituksia. Jälkimmäinen vaihtoehto tulee useimmissa tapauksissa kyseeseen, koska teleyritysten ei kovin suurella todennäköisyydellä voida olettaa vapaaehtoisesti ilmoittautuvan osallisiksi menettelyyn, jossa niille asetetaan velvoitteita. Oli valittu menettely mikä tahansa, sen tulee siis pykälän mukaan kuitenkin olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön.

Suomalaisen hallintoviranomaisen tulee jo hallintolain (434/2003) 6 §:n perusteella kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien tulee hallintolain 6 §:n nojalla olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden tulee hallintolain 6 §:n mukaan lisäksi suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Nimeämismenettelyn tulisi luon-

nollisesti täyttää nämä hallintolain vaatimukset.

Yleispalveluyrityksen ei enää välttämättä tulisi olla huomattavan markkinavoiman yritys, kuten voimassa olevassa laissa on edellytetty, vaan jokaisella teleyrityksellä olisi ehdotuksen mukaan tulevaisuudessa mahdollisuus tulla nimetyksi yleispalveluyritykseksi. Yleispalveluyritykseksi tulee 59 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin nimetä se yritys, jolla on parhaimmat edellytykset lain 1 §:n tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjoamiseen.

Viittauksella lain 1 §:ään pyritään erityisesti huolehtimaan käyttäjien etujen turvaamisesta. Viestintämarkkinalain tavoitteena on lain 1 §:n mukaan edistää palveluiden tarjontaa ja käyttöä viestintäverkkoissa sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluita on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Sopimusehtojen kohtuullisuus nousee erityisasemaan yleispalveluiden tarjonnassa, koska kyse on peruspalveluista, joita ilman käyttäjä ei voi selviytyä jokapäiväisestä elämästään.

Lain tavoitteena on lisäksi huolehtia siitä, että Suomessa saatavilla olevat mahdollisuudet televiestintään ovat käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisia, keskenään kilpailevia, teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. Lain 1 §:n säännöstä sovelletaan muun muassa verkkolupia myönnettäessä. Sen soveltamiskäytäntöä on siten jo olemassa.

Suomen poikkeuksellisista maantieteellisistä olosuhteista johtuen erityisesti palvelujen alueellinen saatavuus on tärkeä tavoite teletoiminnassa. Palveluiden tulisi vastata käyttäjien tarpeita paitsi teknisesti, myös alueellisesti. Suomessa tulisi olla saatavilla yhtäläisiä palveluita kohtuullisin ehdoin koko maassa. Erityisen tärkeää tämä on yksittäisten kuluttajien kannalta.

Käyttäjien kohtuulliset tarpeet vaihtelevat viestintämarkkinoilla yhteiskuntakehityksen ja teknisen kehityksen mukana. Käyttäjien kohtuullisilla tarpeilla viitataan säännöksessä myös erilaisten käyttäjien erityisryhmien, kuten vammaisten tarpeisiin.

Palvelujen keskinäisen kilpailun tulisi olla käyttäjiä hyödyttävää. Suomalaisilla käyttäjillä tulisi olla mahdollisuuksia valita use-

ammasta viestintäpalvelun tarjoajasta kilpailukykyisin.

Viestintäpalvelun laatua mittavia muuttujia ovat yleispalveludirektiivin mukaan esimerkiksi perus liittymän toimitusaika, vikojen määrä liittymälinjaa kohden, vian korjausaika, vastausaika operaattorin neuvontapalveluissa tai numerotiedotuksessa sekä laskutuksen oikeellisuutta koskevien valitusten määrä.

Palvelujen toimintavarmuuteen ja turvallisuuteen kuuluu se, että palvelut toimivat teknisesti moitteettomasti. Toimintavarmuutta ja turvallisuutta koskeva tavoite on osittain päällekkäinen palvelun korkeaa laatua koskevan tavoitteen kanssa. Turvallisuudella viitataan paitsi tekniseen turvallisuuteen, myös palvelujen tietosuojaan ja tietoturvaan liittyviin tavoitteisiin. Palvelujen toimintavarmuuden ja turvallisuuden tulee olla taattu myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Viestintäpalvelujen edullisuutta on arvioitava käyttäjien näkökulmasta. Yleispalveluyrityksen valinnassa tulisi pyrkiä ensisijaisesti varmistamaan palvelun tarjonta mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Hinnoittelun ohella myös palvelun muiden käyttöehtojen tulee olla paitsi kohtuullisia, myös selkeitä. Viestintämarkkinalain 7 luvussa säädetään tarkemmin erityisesti kuluttajasopimuksissa sovellettavista periaatteista.

Viestintäviraston olisi 3 momentin mukaan muutettava 1 momentissa tarkoitettua päätöstään, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia. Yleispalveluyrityksen nimeämisspätös olisi toisin sanoen kumottava, jos yleispalvelun tarjonta voidaan olosuhteiden muutoksen johdosta taata muulla tavoin tai jos yleispalveluyritykseksi nimetty yritys ei olosuhteiden muutoksen vuoksi enää täytä lain 1 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.

60 §. *Yleispalvelun hintojen seuranta.* Viestintäviraston olisi seurattava yleispalveluyritysten tarjoaman yleispalvelun hinnoittelua ja verrattava sitä muiden viestintäpalveluiden hintatasoon. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön yleispalveludirektiivin 9 artiklan 1 kohta.

Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että yleispalvelun hinnoittelu seuraa muuta keskimääräistä kuluttajahinnoittelua ja on käyttäjien kannalta kohtuullista. Yleispalve-

luuryrityksen nimeämismenettelyn tavoitteenahan on tuottaa yleispalvelu mahdollisimman kustannustehokkaasti ja käyttäjien kannalta edulliseen hintaan. Hinnoittelun seurantavoitotteella pyritään takaamaan tämän tavoitteen toteutuminen.

Viestintäviraston hintaseurannalle ei säännöksessä asetettaisi erityistä määräaikaakaan eli se olisi periaatteessa jatkuva. Käytännössä Viestintävirasto voisi kuitenkin toteuttaa hintaseurannan esimerkiksi tietyin määräajoin tehtävällä otannalla.

60 a §. Yleispalvelun nettokustannukset. Pykälän 1 momentissa yleispalvelun nettokustannukset määriteltäisiin niiksi palvelun tuottamisesta aiheutuneiksi kustannuksiksi, joita yleispalveluyritys ei saa katetuksi palvelun tuotoilla. Palvelun tuottoja määritettäessä on yleispalveludirektiivin IV liitteen A osan säännöksen mukaisesti otettava huomioon kaikki yleispalvelun tarjonnasta saatavat tuotot, myös teleyrityksen mahdollisesti saama aineeton hyöty.

Pykälän 2 momentin mukaan yleispalvelun nettokustannusten korvaamista teleyritykselle harkittaisiin vain, jos on ilmeistä, että yleispalvelun tarjonta muodostaa yleispalveluyritykselle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen ja jos yleispalveluyritys vaatii kustannusten korvaamista. Viestintäviraston olisi tällaisessa tapauksessa laskettava vaatimuksen esittäneen yksittäisen yleispalveluyrityksen tarjoaman yleispalvelun nettokustannukset noudattaen yleispalveludirektiivin IV liitteen määräyksiä. Viestintäviraston käyttämät laskentaperusteet olisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla julkisia.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön yleispalveludirektiivin 12 artikla ja direktiivin liite IV sekä artikla 14.1.

60 b §. Kustannusten korvaaminen yleispalveluyritykselle. Yrityksen kokoon, yritystoiminnan laatuun ja yrityksen harjoittaman teletoinnin, numerotiedotuspalvelun tai puhelinluettelopalvelun liikevaihtoon sekä muihin, näihin rinnastettaviin seikkoihin nähden kohtuuttoman taloudellisen rasitteen muodostava osuus yleispalvelun nettokustannuksista olisi 1 momentin mukaan korvattava yleispalveluyritykselle valtion varoista, jos yleispalveluyritys sitä vaatii. Pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten kor-

vaamisesta päättäisi liikenne- ja viestintäministeriö Viestintäviraston laatiman kustannuslaskelman pohjalta.

Kustannusten korvaamisen edellytyksenä olisi siis se, että Viestintävirasto on 60 a §:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa joutunut laskemaan palvelun tuottamisesta aiheuttamat nettokustannukset ja ne on todettu yrityksen kokoon, liikevaihtoon ja muihin vastaaviin seikkoihin verrattuna kohtuuttomiksi. Lisäksi yleispalveluyrityksen tulisi nimenomaisesti vaatia kustannusten korvaamista liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetulla hakemuksella.

Vähäiset nettokustannukset eivät vielä välttämättä oikeuttaisi pykälässä tarkoitettuun korvaukseen. Yleispalveluyritys saattaisi säännöksen mukaan siis joutua tarjoamaan yleispalveluita myös tappiolla, jos se ei ole yrityksen kokonaistaloudellinen tilanne huomioiden kohtuutonta. Yleispalveluyrityksellä ei olisi myöskään oikeutta kaikkia nettokustannuksia koskevaan korvaukseen, vaan ainoastaan oikeus kohtuuttoman rasitteen muodostavaan osuuteen aiheutuneista kustannuksista.

Ratkaisu on perusteltu muun muassa siitä syystä, että yritys saa yleispalveluyrityksen statuksestaan kilpailuetua myös muille palvelumarkkinoille. Tämän edun osoittaminen on hyvin vaikeata käytännössä. Se kuvastaa kuitenkin laajemminkin teleyritysten liiketoiminnan luonnetta. Teleyritys ei välttämättä saa yksittäisen palvelun tarjonnasta merkittävää voittoa, mutta viestintäpalvelun tarjonta voi silti olla mielekäästä ja tuottavaa teleyrityksen asiakaskunnan tarpeita ja palvelutarjonnan muodostamaa kokonaisuutta ajatellen.

Yleispalvelun tarjonta voi myös muodostaa niin vähäisen osan teleyrityksen liiketoiminnasta, ettei sen mahdollisilla huomattavillaan tappioilla ole merkitystä teleyrityksen kokonaistaloudelliseen asemaan.

Pykälän 3 momentin mukaan korvausta maksettaisiin taannehtivasti enintään vuoden ajalta vaatimuksen esittämisestä.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön yleispalveludirektiivin 13 artikla ja direktiivin liite IV.

60 c §. Yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa koskeva yleispalveluvollisuus. Teleyritys, jolle Viestintävirasto on 59 §:ssä tarkoitettulla tavalla asettanut yleisten puhelinpal-

veluiden tarjontaa koskevan yleispalveluvelvoitteen, olisi pykälän 1 momentin mukaan velvollinen tarjoamaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän yleiseen viestintäverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Säännös vastaa sanamuodoltaan muutoin voimassa olevan lain 59 §:ää, mutta velvollisuutta ei enää olisi sidottu yksinomaan kiinteään puhelinverkkoon, eikä siis yhteen tekniikkaan.

Teleyrityksen olisi toimitettava liittymä kohtuullisessa ajassa tilauksesta. Säännös vastaa voimassa olevan 59 §:n 4 momenttia. Siitä, mitä aikaa missäkin tilanteessa on pidettävä kohtuullisena, on jo olemassa Viestintäviraston ratkaisukäytäntöä.

Pykälässä tarkoitettu yleispalveluvelvoite voitaisiin täyttää esimerkiksi tarjoamalla nykyisin käytössä oleva matkapuhelinpalveluta. Tarjottavan liittymän tulisi kuitenkin 2 momentin mukaan olla sellainen, että siitä voidaan soittaa hätäpuheluja, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluja, sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluita. Säännös ei siis tarkemmin määrittele, millä tekniikalla liittymä yleiseen viestintäverkkoon toteutetaan, mutta se määrää ne palvelut, joita liittymän välityksellä on päästävä käyttämään.

Palveluita voitaisiin tarjota myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei käyttäjälle aiheudu kohtuuttomia lisäkustannuksia. Kohtuuttomia lisäkustannuksia voisivat olla esimerkiksi kalliiden lisälaitteiden hankintavelvollisuus tai lukuisat liittymien avausmaksut.

Pykälässä tarkoitettuja yleisiä puhelinpalveluita voitaisiin tarjota kiinteän puhelinverkon ohella myös esimerkiksi matkaviestinverkon välityksellä. Liittymän tulisi aina toimia moitteettomasti siinä käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa, jota sopimus koskee, mutta tämä vaatimus ei estäisi sitä, että liittymä on käytettävissä myös liikkuvasti. Jos siis pykälässä tarkoitettu yleispalveluliittymä toteutettaisiin matkapuhelin-tekniikalla, matkapuhelinta ei enää tarvitsisi asentaa kiinteästi, kuten voimassa olevan lain aikana on toimittu, elleivät osapuolet nimenomaisesti niin halua menetellä.

Liittymän kohtuullinen hinta voi vaihdella eri puolella maata. Kuten tänäkin päivänä,

hinnan kohtuullisuutta olisi arvioitava sekä käyttäjän että teleyrityksen näkökulmasta. Kohtuullisessa hinnassa voitaisiin ottaa huomioon paitsi liittymän käyttökustannukset, myös yhteyden rakentamiskustannukset.

Jos kyse on matkapuhelinliittymästä, sen hinnoittelun kohtuullisuutta on arvioitava siten, ettei se saa olla käyttäjälle ainakaan kiinteän liittymän käyttökustannuksia kalliimpi.

Liittymän olisi 2 momentin mukaan lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Tarkoituksenmukaisen internet-yhteyden käsitettä on tässä yhteydessä arvioitava direktiivin säännösten perusteella ja siis EU:n laajuisten markkinoiden tasolla. Yleispalveludirektiivin johtolauseessa 8 on todettu, että yleispalvelun piiriin kuuluvalla tarkoituksenmukaisella internet-yhteydellä ei tarkoiteta vielä kovin kehittyneitä siirtonopeutta. Lisäksi komission 24 päivänä toukokuuta 2005 antamassa yleispalvelua koskevassa tiedonannossa (KOM(2005) 203 lopullinen) on todettu, ettei laajakaistaliittymä tällä hetkellä kuulu yleispalveludirektiivissä tarkoitettuun yleispalvelun piiriin, koska kyseessä ei ole tekniikka, joka vielä olisi käyttäjien enemmistön käytössä.

Tarkoituksenmukaisella yhteydellä ei pykälässä siis suinkaan tarkoiteta nopeinta saatavilla olevaa tekniikkaa, kuten laajakaistaliittymää, vaan liittymää, jolla internetin peruspalvelut, kuten sähköposti ja internet-sivujen selailu, toimivat tyydyttävällä tavalla. Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa nykytilaa tältä osin. Pykälässä tarkoitettu tarkoituksenmukainen internet-yhteys voidaan tällä hetkellä tarjota esimerkiksi GSM-matkapuhelinliittymän avulla.

Pykälän 3 momentin mukaan yleispalvelu-yrityksellä olisi oikeus kieltäytyä tekemästä käyttäjän kanssa 1 momentissa tarkoitettua liittymäsopimusta, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalvelu-yrityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, eräantyneitä ja riidattomia velkoja.

Säännös vastaa voimassa olevan lain 60 §:ää. Se ehdotetaan lainsäädäntöteknisistä syistä johtuen yhdistettäväksi yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa koskevaan yleispal-

velupykälään. Säännöksillä on ilmeinen asiallinen yhteys, kuten voimassa olevan lain 59 ja 60 §:kin.

83 a §. Säännösten pakottavuus. Lain 58 a § ehdotetaan lakiteknisistä syistä siirrettävän 7 luvun viimeiseksi pykäläksi. Säännöksen sisältöä ei ehdoteta muutettavan.

87 §. Kustannuslaskentajärjestelmä. Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 3 momentti, jonka mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista sekä kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksesta. Määräykset voisivat säännöksen mukaan koskea kustannuslaskentajärjestelmän ja hinnoittelun välisen yhteyden osoittamisessa välttämättömiä tietoja, kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisältöä ja muotoa sekä kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen toimittamista Viestintävirastolle.

Muutoksen taustalla on erityisesti komission 19 päivänä syyskuuta 2005 antama suositus sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän mukaisista kirjanpidon eriyttämis- ja kustannuslaskentajärjestelmistä (2005/698/EY), jota on selostettu tarkemmin edellä kohdassa 2.2. Määräyksenantovaltuudella pyritään huolehtimaan siitä, että Viestintävirastolla on komission suosituksessa tarkoitetut tarvittavat toimivaltuudet.

88 §. Kustannuslaskentajärjestelmän valvonta. Teleyrityksen tulisi 1 momentin mukaan valita tilintarkastuslaissa (936/1994) tarkoitettu hyväksytty ja riippumaton tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Voimassa olevassa laissa sama asia on ilmaistu passiivilla, mikä on aiheuttanut käytännön ongelmia. Kustannuslaskentajärjestelmän tarkastavan tilintarkastajan valinta olisi jatkossa selvemmin nimenomaan teleyrityksen velvollisuus.

Tilintarkastajan olisi 1 momentin mukaan laadittava tarkastuksesta kertomus. Teleyrityksen on toimitettava kertomus Viestintävirastolle teleyrityksen tilikauden päättymistä seuraavan elokuun loppuun mennessä. Säännöstä tarkennettaisiin nykyisestä lisäämällä siihen aikaraja, johon mennessä kertomus on toimitettava. Aikaraja liittyy Viestintäviraston oman kertomuksen julkaisuvelvollisuuteen.

Viestintävirasto voisi uuden 2 momentin

mukaan antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tietoja ja aineistoa tilintarkastajan kertomuksen tulee sisältää. Määräykset voisivat pykälän mukaan koskea yleisiä tietoja tarkastettavasta teleyrityksestä ja tarkastuksen suorittamistapaa, tarkastusvelvollisuuden kohteena olevaa aineistoa, kriteerejä, joilla voidaan todeta, vastaako teleyrityksen toiminta sille asettuja velvoitteita sekä tilintarkastajan kertomuksen liitteenä toimitettavaa aineistoa.

Tarkoituksena on kehittää tilintarkastajien lausunnotmenettelyä nykyistä negatiivista lausuntoa yksityiskohtaisempaan suuntaan. Viestintäviraston määräyksillä voitaisiin muun muassa vaikuttaa tarkastuksen varmuustasoon ja siinä käytettäviin mittareihin sekä määrittellä tarkastuskertomuksen vähimmäisisältö ja sen liiteasiakirjat.

Pykälän 3 momentin mukaan Viestintäviraston olisi julkaistava vuosittain kertomus siitä, miten 87 §:ssä tarkoitettuja kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan teleyrityksissä. Säännös on yhden sanan poistoa lukuunottamatta sama kuin voimassa olevassa laissa. Muutos on yksinomaan kieliasuun liittyvä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta määräyksenantovaltuutusta Viestintävirastolle. Molemmat liittyvät kustannuslaskentajärjestelmän valvontaan.

Valtuutussäännökset ovat sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 2 momentin kanssa. Sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella ja valtuutussäännökset ovat riittävän tarkkarajaisia sekä soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja. Kyse on asiallisesti vähäisistä yksityiskohdista, joiden sääntelyyn ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

3. Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian lain hyväksymisen jälkeen. Nopea voimaantulo on merkityksellinen erityisesti yleispalvelua koskevien säännösten

kannalta, koska komissio on antanut Suomal-
le näitä koskevan virallisen huomautuksen.

4. Suhde perustuslakiin ja säättä- misjärjestys

4.1. Omaisuudensuoja ja elinkeinovapa- us

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vies-
tintämarkkinalakia. Eräät ehdotetuista muu-
toksista ovat merkityksellisiä perustuslain pe-
rusoikeuksien näkökulmasta. Ehdotusta on
tarkasteltava erityisesti perustuslain 15 §:ssä
säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omai-
suus on turvattu. Omaisuuden pakkolunas-
tuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta
vastaan säädetään lailla. Perustuslakivalio-
kunta on lausuntokäytännössään käsitellyt
asiaa muun muassa lausunnoissa PeVL
1/1996 vp (teletoimintalain muuttaminen),
PeVL 47/1996 vp (telemarkkinalaki), PeVL
34/2000 ja PeVL 5/2001 vp (telemarkkina-
lain muuttaminen), PeVL 8/2002 (viestintä-
markkinoita koskevan lainsäädännön muut-
taminen) sekä PeVL 61/2002 vp (viestintä-
markkinalaki).

Valiokunnan lausuntokäytäntö voidaan ti-
ivistää siten, että velvoitteet ovat omaisuuden
eritysluonne huomioon ottaen perustuslain-
mukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain tä-
mällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kan-
nalta kohtuullisia. Perustuslakivaliokunta on
pitänyt keskeisenä myös sitä, että omistajan
oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve ra-
joittaa asetettavia velvollisuuksia.

Esityksen säännöksiä pakollisesta verkkoi-
vierailusta on tarkasteltava omaisuuden suo-
jan näkökulmasta. Verkkovierailuvelvoitteen
asettamiselle on hyväksyttävä syy, koska se
on matkapuhelimen normaalin käytön ja sit-
ten yksilön sananvapauden toteutumisen kan-
nalta välttämätöntä.

Viestintäviraston harkintavaltaa velvolli-
suutta asetettaessa rajoittavat viestintämark-
kinalain 18 §:ssä asetetut edellytykset. Ni-
den mukaan velvoitteen tulee muun muassa
olla kilpailun edistämiseksi välttämätön sekä
oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan pää-
määrään nähden. Lain 18 §:ssä on lukuisia
muitakin viranomaisen toimivaltaa rajaavia

edellytyksiä, joita on tarkemmin selostettu
verkkovierailua koskevan pykäläehdotuksen
yksityiskohtaisissa perusteluissa. Käyttöoi-
keuden luovutus tapahtuu lain 84 §:n mukaan
kohtuulliseen hintaan ja sitä määritettäessä
otetaan pykälän mukaan huomioon myös
kohtuullinen pääomalle laskettava tuotto. Te-
leyrityksen oma käyttö ja kohtuullinen tuleva
tarve suojataan 38 §:ssä. Ehdotus täyttää tältä
osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytän-
nössä asetetut vaatimukset.

Myös yrityksen yleispalveluvelvoitteeseen
saattaa liittyä omaisuudensuojanäkö kohtia tai
elinkeinotoiminnan vapautteen liittyviä näkö-
kohtia.

Yleispalveluvelvoitteen asettamisella pyri-
tään ehdotuksessa turvaamaan yleispalveluun
kuuluvien yleisten puhelinpalveluiden tasa-
puolinen saatavuus maan koko alueella, min-
kä vuoksi velvoitteen asettamista on pidettä-
vä hyväksyttävänä ja painavan yhteiskunnal-
lisen tarpeen vaatimana.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa
postipalvelulaista antamassaan lausunnossa
(PeVL 28/2000 vp) todennut, että yleispalve-
luvelvoitteen asettaminen ei saa olla yrityk-
sen kannalta kohtuutonta. Hakemuksetta
määrättävä velvoite ei siten saa muodostua
yritykselle kohtuuttoman ras kaaksi, vaan
velvoitteen tulee olla oikeassa suhteessa yri-
tyksen toiminnan laatuun ja laajuuteen näh-
den.

Yleispalveluvelvoitteesta aiheutuvat koh-
tuuttomat kustannukset ehdotetaan esitykses-
sä korvattavan valtion varoista. Kustannusten
korvaamisesta päättäisi liikenne- ja viestintä-
ministeriö Viestintäviraston laatiman kus-
tannuslaskelman pohjalta ottaen harkinnas-
saan huomioon laissa mainitut kriteerit, joilla
kustannusten kohtuuttomuutta arvioidaan
suhteessa yrityksen kokonaistaloudelliseen
asemaan.

Esitys merkitsisi tältä osin parannusta
yleispalveluyritysten nykyiseen asemaan,
koska yleispalvelusta aiheutuvat kustannuk-
set on voimassa olevassa laissa säilytetty yri-
tysten maksettaviksi ilman sitä mahdollisuut-
takaan, että ne korvattaisiin yleispalveluyri-
tykselle takaisin. Esityksen voidaan myös
yleisesti arvioida vähentävän yleispalvelusta
aiheutuvia kustannuksia, koska teleyritys
voisi jatkossa valita yleisten puhelinpalvelu-
jen teknisen tarjontatavan.

Myös yleispalvelua koskeva sääntely täyttää siten perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudelle asettavat vaatimukset.

4.2. Säättämisjärjestyksen arviointi

Edellä kerrotuilla perusteilla hallitus kat-

soo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

viestintämarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 23 päivänä toukokuuta 2003 annetun viestintämarkkinalain (393/2003) 35 ja 58 a §, sellaisena kuin niistä on 58 a § laissa 759/2006,
muutetaan 2 §:n 27 kohta, 34 ja 38 §, sellaisena kuin niistä on 38 § laissa 26/2006 sekä 59 ja 60 §, jotka samalla siirretään lakiin lisättävään uuteen 6 a lukuun, ja 88 § sekä
lisätään 2 §:ään uusi 28 kohta, lakiin uusi 6 a luku ja uusi 83 a § sekä 87 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

27) *kuluttajalla* luonnollista henkilöä, joka käyttää palveluja pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaa varten;

28) *yleispalvelulla* yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa tietyssä sijaintipaikassa sekä numerotiedotuspalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjontaa.

34 §

Velvollisuus järjestää kansallinen verkkovierailu

Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa matkaviestinverkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden järjestää kansallinen verkkovierailu.

38 §

Oma käyttö tai kohtuullinen tuleva tarve

Edellä 23–30, 34 ja 36 §:n nojalla asetettua velvollisuudesta huolimatta velvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on teleyri-

tyksen tai 26 §:n 3 momentissa tarkoitettun yrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen näiden yritysten omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

6 a luku

Yleispalvelua koskevat säännökset

59 §

Yleispalveluyrityksen nimeäminen

Viestintäviraston on päätöksellään nimeävä yksi tai useampi teleyritys, numerotiedotuspalvelua tarjoava yritys tai puhelinluettelopalvelua tarjoava yritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella.

Nimeämismenettelyn tulee olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön. Yleispalveluyritykseksi tulee nimetä se yritys, jolla on parhaat edellytykset lain 1 §:ssä säädetyt tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan.

Viestintäviraston on muutettava 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

60 §

Yleispalvelun hintojen seuranta

Viestintäviraston on seurattava yleispalvelu-ryityksiksi nimeämiensä yritysten tarjoaman yleispalvelun hinnoittelua ja verrattava sitä muiden viestintäpalveluiden hintatasoon.

60 a §

Yleispalvelun nettokustannukset

Yleispalvelun nettokustannuksilla tarkoitetaan niitä palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia, joita yleispalvelu-ryitys ei saa katetuiksi palvelun tuottamalla tuloilla.

Jos on ilmeistä, että yleispalvelun tarjonta muodostaa yleispalvelu-ryitykselle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, ja jos yleispalvelu-ryitys sitä vaatii, Viestintäviraston on laskettava yleispalvelun nettokustannukset.

Viestintävirasto ei ole nettokustannuksia laskiessaan sidottu yleispalvelu-ryityksen ilmoittamiin tietoihin tai sen kustannuslaskennassa käytettyihin periaatteisiin.

60 b §

Kustannusten korvaaminen yleispalvelu-ryitykselle

Yrityksen kokoon, yritystoiminnan laatuun ja yrityksen harjoittaman teletoiminnan, numerotiedotuspalvelun tai puhelinluettelopalvelun liikevaihtoon sekä muihin, näihin rinnastettaviin seikkoihin nähden kohtuuttoman taloudellisen rasitteen muodostava osuus yleispalvelun nettokustannuksista on korvattava yleispalvelu-ryitykselle valtion varoista, jos yleispalvelu-ryitys sitä vaatii.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten korvaamisesta päättää liikenne- ja viestintäministeriö Viestintäviraston laatiman nettokustannuslaskelman pohjalta.

Taannehtivasti korvausta maksetaan enintään vuoden ajalta vaatimuksen esittämisestä.

60 c §

Yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa koskeva yleispalveluvelvollisuus

Teleyritys, jonka Viestintävirasto on 59 §:ssä tarkoitettulla tavalla nimennyt yleisissä puhelinpalveluissa yleispalvelun tarjoajaksi, on velvollinen tarjoamaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän yleiseen viestintäverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Teleyrityksen on toimitettava liittymä kohtuullisissa ajassa tilauksesta.

Tarjottavan liittymän tulee olla sellainen, että siitä voidaan soittaa hätäpuheluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavanomaisia puhelinpalveluita. Liittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Teleyritys voi tarjota edellä tarkoitettuja palveluita myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Yleispalvelu-ryityksellä on oikeus kieltäytyä tekemästä käyttäjän kanssa sopimusta 1 momentissa tarkoitettua liittymästä, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalvelu-ryityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erään-tyneitä ja riidattomia velkoja.

7 luku

Käyttäjän oikeudet

83 a §

Säännösten pakottavuus

Tämän luvun säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa kuluttajan vahingoksi. Luvun 67 a—67 i, 71—75 ja 78—80 §:ää sovelletaan muun kuin kuluttajan kanssa tehtäviin sopimuksiin vain, jos muuta ei ole sovittu.

87 §

Kustannuslaskentajärjestelmä

 Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista sekä kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksesta. Määräykset voivat koskea:

- 1) kustannuslaskentajärjestelmän ja hinnoittelun välisen yhteyden osoittamisessa välttämättömiä tietoja;
- 2) kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisältöä ja muotoa;
- 3) kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen toimittamista Viestintävirastolle.

88 §

Kustannuslaskentajärjestelmän valvonta

Teleyrityksen tulee valita tilintarkastuslaisissa (936/1994) tarkoitettu hyväksytty ja riippumaton tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyri-

tyksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus. Teleyrityksen on toimitettava kertomus Viestintävirastolle teleyrityksen tilikauden päättymistä seuraavan elokuun loppuun mennessä.

Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tietoja ja aineistoa tilintarkastajan kertomukseen tulee sisältää. Määräykset voivat koskea:

- 1) yleisiä tietoja tarkastettavasta teleyrityksestä ja tarkastuksen suorittamistapaa;
- 2) tarkastusvelvollisuuden kohteena olevaa aineistoa;
- 3) kriteerejä, joilla voidaan todeta, vastaako teleyrityksen toiminta sille asetettuja velvoitteita;
- 4) tilintarkastajan kertomuksen liitteenä toimitettavaa aineistoa.

Viestintäviraston on julkaistava vuosittain kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan teleyrityksissä.

 Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

viestintämarkkinalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 23 päivänä toukokuuta 2003 annetun viestintämarkkinalain (393/2003) 35 ja 58 a §, sellaisena kuin niistä on 58 a § laissa 759/2006,
muutetaan 2 §:n 27 kohta, 34 ja 38 §, sellaisena kuin niistä on 38 § laissa 26/2006 sekä 59 ja 60 §, jotka samalla siirretään lakiin lisättävään uuteen 6 a lukuun, ja 88 § sekä
lisätään 2 §:ään uusi 28 kohta, lakiin uusi 6 a luku ja uusi 83 a § sekä 87 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

27) *kuluttajalla* luonnollista henkilöä, joka käyttää palveluja pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaa varten.

34 §

Velvollisuus järjestää kansallinen verkkovierailu

Verkkoyritys, jolla on huomattava markkinavoima ja toimilupa GSM-matkaviestinverkossa, on velvollinen neuvottelemaan verkkovierailusta verkkoyrityksen kanssa, jolla on toimilupa kolmannen sukupolven matkaviestinverkossa.

Viestintävirasto voi toisen teleyrityksen hakemuksesta 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden järjestää verkkovierailu tietyillä maantieteellisillä alueilla, jos

Ehdotus

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

27) *kuluttajalla* luonnollista henkilöä, joka käyttää palveluja pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin elinkeinotoimintaa varten;

28) *yleispalvelulla* yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa tietyssä sijaintipaikassa sekä numerotiedotuspalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjontaa.

34 §

Velvollisuus järjestää kansallinen verkkovierailu

Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa matkaviestinverkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden järjestää kansallinen verkkovierailu.

verkkovierailuoikeutta pyytävällä teleyrityksellä ei ole alueella omaa GSM-matkaviestinverkkoa tai sopimukseen perustuvaa oikeutta verkkovierailuun toisessa GSM-matkaviestinverkossa ja verkkovierailuoikeutta pyytävän teleyrityksen kolmannen sukupolven matkaviestinverkon kattamalla alueella asuu vakituisesti vähintään 20 prosenttia teleyrityksen koko toimilupa-alueen väestöstä. Maantieteellisillä alueilla tarkoitetaan alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) 7 §:n mukaisia seutukuntia.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu oikeus verkkovierailuun voidaan myöntää teleyritykselle ainoastaan kerran.

Teleyrityksen, jolle Viestintävirasto on asettanut 2 momentissa tarkoitetun velvollisuuden, on noudatettava 35 §:n säännöksiä, jos verkkovierailun ehdoista ei muuta sovi ta.

35 §

(kumotaan)

Kansallisen verkkovierailun ehdot

Verkkovierailu kestää enintään kahdeksan vuotta. Verkkovierailu päättyy kullakin maantieteellisellä alueella viimeistään kaksi vuotta sen jälkeen, kun huomattavan markkinavoiman yrityksen oma kolmannen sukupolven matkaviestinverkko kattaa vähintään 80 prosenttia alueesta.

Viestintäviraston tulee päätöksessään määritellä se radiotekninen taso, jolla täytetään 1 momentissa tarkoitettu edellytys. Verkkovierailun päättyminen vahvistetaan tarvittaessa Viestintäviraston päätöksellä. Viestintävirasto voi pidentää 1 momentissa tarkoitettuja määräaikoja sellaisten seutukuntien osalta, joiden asukastiheys on enintään viisi asukasta neliökilometrillä.

Verkkovierailua pyytävän teleyrityksen on korvattava huomattavan markkinavoiman yritykselle GSM-matkaviestinverkon välityskyvyn lisäämisestä aiheutuneet kustannukset, jos välityskykyä on verkkovierailun vuoksi pysyvästi lisättävä yli 10 prosenttia.

Verkkovierailuoikeus koskee kaikkia huomattavan markkinavoiman yrityksen GSM-

Voimassa oleva laki

GSM-matkaviestinverkossa tarjottavia viestintäpalveluita, jollei se ole teknisesti mahdollonta.

38 §

Asetettua velvollisuutta koskevat rajoitukset

Edellä 23–30 ja 36 §:n nojalla asetetusta velvollisuudesta huolimatta velvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen tai 26 §:n 3 momentissa tarkoitetun yrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen näiden yritysten omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

59 §

Käyttäjän oikeus kiinteän puhelinverkon liittymään

Teleyritys, jolla on huomattava markkinavoima kiinteässä puhelinverkossa tietyllä toimialueella, on velvollinen tarjoamaan toimialueellaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän kiinteään puhelinverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa.

Jos 1 momentissa tarkoitettua teleyritystä ei ole, siinä tarkoitettu velvollisuus on teleyrityksellä, jonka liittymien määrällä mitattu markkinaosuus on kyseisellä alueella suurin.

Tarjottavan puhelinliittymän tulee olla sellainen, että siitä voidaan soittaa ja vastaanottaa lähipuheluita, kaukopuheluita, ukomaanpuheluita ja muita tavanomaisia puheluita sekä lähettää ja vastaanottaa telekopioita. Puhelinliittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys.

Teleyrityksen on toimitettava puhelinliittymä kohtuullisessa ajassa tilauksesta.

Ehdotus

38 §

Oma käyttö tai kohtuullinen tuleva tarve

Edellä 23–30, 34 ja 36 §:n nojalla asetetusta velvollisuudesta huolimatta velvollisuutta ei ole, jos käyttöoikeuden kohde on teleyrityksen tai 26 §:n 3 momentissa tarkoitetun yrityksen omassa käytössä tai se on tarpeen näiden yritysten omaa kohtuullista tulevaa tarvetta varten.

6 a luku

Yleispalvelua koskevat säännökset

59 §

Yleispalveluyrityksen nimeäminen

Viestintäviraston on päätöksellään nimeävä yksi tai useampi teleyritys, numerotiedotuspalvelua tarjoava yritys tai puhelinluettelopalvelua tarjoava yritys yleispalveluyritykseksi, jos se on välttämätöntä yleispalvelun tarjonnan takaamiseksi tietyllä maantieteellisellä alueella.

Nimeämismenettelyn tulee olla tehokas, puolueeton, avoin ja syrjimätön. Yleispalveluyritykseksi tulee nimetä se yritys, jolla on parhaat edellytykset lain 1 §:ssä säädetyt tavoitteet täyttävän yleispalvelun tarjontaan.

Viestintäviraston on muutettava 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, jos päätöksen perusteena olleissa seikoissa tapahtuu merkityksellisiä muutoksia.

60 §

Oikeus kieltäytyä tekemästä kiinteän puhelinverkon liittymäsopimusta

Teleyrityksellä on oikeus kieltäytyä tekemästä kiinteän puhelinverkon liittymäsopimusta käyttäjän kanssa, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka käyttäjällä on jonkin teleyrityksen 59 §:ssä tarkoitetun liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja.

60 §

Yleispalvelun hintojen seuranta

Viestintäviraston on seurattava yleispalveluyrityksiksi nimeämiensä yritysten tarjoaman yleispalvelun hinnoittelua ja verrattava sitä muiden viestintäpalveluiden hintatasoon.

60 a §

Yleispalvelun nettokustannukset

Yleispalvelun nettokustannuksilla tarkoitetaan niitä palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia, joita yleispalveluyritys ei saa katetuiksi palvelun tuottamalla tuloilla.

Jos on ilmeistä, että yleispalvelun tarjonta muodostaa yleispalveluyritykselle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen, ja jos yleispalveluyritys sitä vaatii, Viestintäviraston on laskettava yleispalvelun nettokustannukset.

Viestintävirasto ei ole nettokustannuksia laskiessaan sidottu yleispalveluyrityksen ilmoittamiin tietoihin tai sen kustannuslaskennassa käytettyihin periaatteisiin.

60 b §

Kustannusten korvaaminen yleispalveluyritykselle

Yrityksen kokoon, yritystoiminnan laatuun ja yrityksen harjoittaman teletoiminnan, numerotiedotuspalvelun tai puhelinluettelo- palvelun liikevaihtoon sekä muihin, näihin rinnastettaviin seikkoihin nähden kohtuuttoman taloudellisen rasitteen muodostava osuus yleispalvelun nettokustannuksista on

Ehdotus

korvattava yleispalveluyritykselle valtion varoista, jos yleispalveluyritys sitä vaatii.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten korvaamisesta päättää liikenne- ja viestintäministeriö Viestintäviraston laatiman nettokustannuslaskelman pohjalta.

Taannehtivasti korvausta maksetaan enintään vuoden ajalta vaatimuksen esittämisestä.

60 c §

Yleisten puhelinpalveluiden tarjontaa koskeva yleispalveluvelvollisuus

Teleyritys, jonka Viestintävirasto on 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla nimennyt yleisissä puhelinpalveluissa yleispalvelun tarjoajaksi, on velvollinen tarjoamaan maantieteellisestä paikasta riippumatta kohtuullisella hinnalla liittymän yleiseen viestintäverkkoon käyttäjän vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa. Teleyrityksen on toimitettava liittymä kohtuullisessa ajassa tilauksesta.

Tarjottavan liittymän tulee olla sellainen, että siitä voidaan soittaa hätäpuheluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavantomaisia puhelinpalveluita. Liittymän on lisäksi mahdollistettava tarkoituksenmukainen internet-yhteys. Teleyritys voi tarjota edellä tarkoitettuja palveluita myös useamman liittymän välityksellä, jos siitä ei aiheudu käyttäjälle kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Yleispalveluyrityksellä on oikeus kieltäytyä tekemästä käyttäjän kanssa sopimusta 1 momentissa tarkoitetusta liittymästä, jos käyttäjä on asetettu syytteeseen tai viimeisen vuoden aikana tuomittu jonkin teleyrityksen liittymää hyväksi käyttäen tehdystä tietoliikenteen häiritsemisestä taikka jos käyttäjällä on toisen yleispalveluyrityksen liittymän käytöstä aiheutuneita maksamattomia, erääntyneitä ja riidattomia velkoja.

7 luku

Käyttäjän oikeudet

83 a §

Säännösten pakottavuus

Tämän luvun säännöksistä ei saa sopimuksin poiketa kuluttajan vahingoksi. Luvun 67 a—67 i, 71—75 ja 78—80 §:ää sovelletaan muun kuin kuluttajan kanssa tehtäviin sopimuksiin vain, jos muuta ei ole sovittu.

87 §

Kustannuslaskentajärjestelmä

Viestintävirasto voi 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinoivoin yritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen tukkumarkkinoita tai vähittäismarkkinoita koskevan hinnoittelun valvomiseksi.

Teleyritys saa itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Teleyrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta käyvät ilmi vähintään kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

87 §

Kustannuslaskentajärjestelmä

Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä kustannuslaskentajärjestelmän avulla kerättävistä tiedoista sekä kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksesta. Määräykset voivat koskea:

- 1) kustannuslaskentajärjestelmän ja hinnoittelun välisen yhteyden osoittamisessa välttämättömiä tietoja;*
- 2) kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisältöä ja muotoa;*
- 3) kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen toimittamista Viestintävirastolle.*

88 §

Kustannuslaskentajärjestelmää koskeva valvontavelvollisuus

Tilintarkastuslaissa (936/1994) tarkoitettun hyväksytyin ja riippumattoman tilintarkastajan on tarkastettava teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus, joka on toimitettava Viestintävirastolle.

Viestintäviraston on julkaistava vuosittain kertomus siitä, miten 87 §:ssä tarkoitettuja kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan kyseisissä teleyrityksissä.

88 §

Kustannuslaskentajärjestelmän vaivonta

Teleyrityksen tulee valita tilintarkastuslaissa (936/1994) tarkoitettu hyväksytty ja riippumaton tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus. Teleyrityksen on toimitettava kertomus Viestintävirastolle teleyrityksen tilikauden päättymistä seuraavan elokuun loppuun mennessä.

Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tietoja ja aineistoa tilintarkastajan kertomuksen tulee sisältää. Määräykset voivat koskea:

- 1) yleisiä tietoja tarkastettavasta teleyrityksestä ja tarkastuksen suorittamistapaa;*
- 2) tarkastusvelvollisuuden kohteena olevaa aineistoa;*
- 3) kriteerejä, joilla voidaan todeta, vastaako teleyrityksen toiminta sille asetettuja velvoitteita;*
- 4) tilintarkastajan kertomuksen liitteenä toimitettavaa aineistoa.*

Viestintäviraston on julkaistava vuosittain kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan teleyrityksissä.

—
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
—