

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det till kommunikationsmarknadslagen fogas en bestämmelse enligt vilken Kommunikationsverket i stället för en kostnadsorienterad prissättningsskyldighet skulle ha rätt att, när det gäller prissättningen av nyttjanderätten mellan teleföretagen, sätta ett klart pristak i euro för företag med betydande marknadsinflytande som verkar i det fasta nätet. Samtidigt får Kommunikationsverket rätt att bestämma om maximibeloppet av den ersättning som tas ut när verket i enskilda fall bedömer om teleföretagets prissättning är kostnadsorienterad.

I propositionen föreslås ytterligare att samtrafikregleringen som iakttas vid ringning från det fasta nätet till mobilnätet ändras så att en operatör i det fasta telefonnätet till skillnad från nuvarande praxis skulle ha rätt att köpa en samtrafiktjänst av en mobilnätoperatör och sälja den till sin kund

vid sidan av sin egen lokalsamtalstjänst då kunden valt operatören i det fasta telefonnätet med ett så kallat operatörsprefix eller förhandsval. Då skulle operatören i det fasta nätet, och inte mobilnätoperatören som i nuvarande regleringssystem, bestämma det pris som kunden betalar för användningen av mobilnätet. Kommunikationsverket skulle kunna ålägga mobilnätoperatörerna med betydande marknadsinflytande skyldigheten att iakttä en kostnadsorienterad prissättning vid prissättningen av samtrafiken mellan mobilnätoperatören och det fasta telefonnätet. Då kunden inte använder ett operatörsprefix eller förhandsval skulle nuvarande praxis följas.

Syftet med propositionen är att främja konkurrensen och således indirekt sänka användarpriserna. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Nuläge.....	4
1.1. Lagstiftning och praxis.....	4
1.1.1. Sammankoppling och samtrafikprissättning.....	4
1.1.2. Segmentprissättning och totalprissättning	4
1.1.3. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	4
1.1.4. Nummerportabiliteten i det fasta telefonnätet	5
1.1.5. Kommunikationsverkets förhandsprisreglering	5
1.1.6. Den priskontroll som Kommunikationsverket utövar i efterhand	6
1.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftning i utlandet och EG:s lagstiftning.....	6
1.2.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	6
1.2.2. Pristak	6
1.2.3. Kommissionens utlåtande.....	6
1.2.4. Direktiven om elektronisk kommunikation.....	7
1.3. Bedömning av nuläget	7
1.3.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	7
Trafikutskottets betänkande	7
Den nuvarande prissättningsmodellens goda sidor	8
Problem med den nuvarande prissättningsmodellen.....	9
Föreslagen kombinationsmodell	9
Kommissionens krav.....	9
1.3.2. Kommunikationsverkets förhandsprisreglering och priskontroll som utövas i efterhand	9
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	10
3. Propositionens verkningar	10
3.1. Verkningar på företagens ställning och ekonomi	10
3.1.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	10
Verkningar för teleföretag	10
Verkningar för företag som använder telekommunikationstjänster.....	11
3.1.2. Pristak	12
Verkningar för företag som använder telekommunikationstjänster.....	13
3.2. Verkningar på statsfinanserna.....	13
3.2.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	13
3.2.2. Pristak	14
3.3. Verkningar för medborgarna	14
3.3.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	14
3.3.2. Pristak	15
3.4. Verkningar för organisationer och personal.....	15
3.4.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	15

3.4.2. Pristak	15
3.5. Verknningar på miljön.....	15
3.5.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet	15
3.5.2. Pristak	16
4. Beredningen av propositionen	16
5. Andra faktorer som inverkar på propositionen.....	16
DETALJMOTIVERING	16
1. Motivering av lagförslagen	16
2. Närmare bestämmelser	18
3. Ikraftträdande	18
4. Förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordning	18
LAGFÖRSLAG	19
om ändring av kommunikationsmarknadslagen.....	19
BILAGA	21
PARALLELLTEXT.....	21
om ändring av kommunikationsmarknadslagen.....	21

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

1.1.1. *Sammankoppling och samtrafikprissättning*

Med sammankoppling avses en fysisk och funktionell sammankoppling av kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Sammankoppling är nödvändig för att användarna ska kunna ringa från ett telefonnät till ett annat som till exempel när man ringer från Elis fasta telefonnät till SoneraTelias mobiltelefonnät. Kommunikation från ett kommunikationsnät till ett annat kallas för samtrafik. I samtrafikprissättningen är det fråga om de ersättningar som teleföretagen betalar varandra och som tas ut för de meddelanden som trafikerar mellan sammankopplade kommunikationsnät. Samtrafikprissättningen inverkar indirekt på de samtalsavgifter som tas ut av konsumenterna och andra användare. Det är i regel de höga samtrafikprissättningarna som höjer samtalsavgifterna.

1.1.2. *Segmentprissättning och totalprissättning*

Det finns två sätt att prissätta ett samtal när samtalet passerar via flera teleföretags telefonnät. Det första är en så kallad segmentprissättning och det andra en så kallad totalprissättning.

Vid segmentprissättning bestämmer varje operatör som deltagit i förmedlandet av ett samtal sin egen andel av samtalets pris och säljer förbindelsen till användaren. Till den segmenterade prissättningen hör ett faktureringsförfarande som förpliktar en operatör att mot ersättning fakturera användaren även de andra operatörernas fordringar. Vid totalprissättning bestämmer ett teleföretag priset på kundens hela samtal

och köper de förbindelser som behövs till partipris av andra operatörer.

Den väsentliga skillnaden mellan prissättningsmodellerna ur användarens synvinkel är att endera ser kunden endast ett pris (totalprissättning) i sin telefonräkning eller så priset på varje teleföretags nätsegment för sig (segmentprissättning).

I Finland används segmentprissättning i fjärtrafiken inom landets fasta nät, i utgående utlandstrafik samt vid ringning från det fasta nätet till mobiltelefonnätet på det sätt som det nedan redogörs närmare för. Totalprissättning används för lokalsamtal och trafiken mellan mobiltelefonnäten. Teleföretag som verkar inom den internationella trafiken och fjärtrafiken har enligt lagen rätt till totalprissättning men i praktiken har de inte använt sig av den.

1.1.3. *Samtal från det fasta nätet till mobilnätet*

Om prissättningen av samtal från det fasta telefonnätet till mobilnätet bestäms i kommunikationsmarknadslagens (393/2003) 43 § 3 och 4 mom. Enligt paragrafens 3 mom. skall ett teleföretag prissätta särskilt för sig ersättning som tas ut hos ett annat teleföretag för användningen av telefonnätet till att upprätta en förbindelse, när förbindelsen upprättas från teleföretagets telefonnät till det andra teleföretagets telefonnät. Enligt paragrafens 4 mom. behöver denna så kallade inkommande trafik inte prissättas särskilt om förbindelsen upprättas från ett fast telefonnät till ett mobilnät. Regleringen innebär att ett teleföretag inom mobilnätet inte är skyldigt att sälja (dvs. att prissätta) samtrafiktjänsten till ett teleföretag inom det fasta telefonnätet utan kan sälja tjänsten direkt till användaren (dvs. i detta avseende iaktta segmentprissättning).

Övannämnda 43 § tillämpas inte automatiskt på alla teleföretag. Den tillämpas endast på ett teleföretag som

Kommunikationsverket ålagt sammankopplingskyldighet. Enligt kommunikationsmarknadslagens 39 § kan sammankopplingskyldighet i regel endast åläggas företag med betydande marknadsinflytande. Således gäller också 4 mom. i praktiken närmast företag med betydande marknadsinflytande.

Således har en operatör i det fasta nätet enligt den nuvarande lagen inte rätt att av en mobilnätoperatör köpa en samtrafiktjänst, dvs. en så kallad mobilterminering och sälja den till sin kund vid sidan av sin egen lokalsamtalstjänst. Det är mobilnätoperatören som bestämmer det pris som kunden ska betala för användningen av mobilnätet. Kommunikationsverket kan inte heller i detta avseende ålägga en mobilnätoperatör med betydande marknadsinflytande skyldighet att använda kostnadsorienterad prissättning eftersom det är fråga om kundpris.

1.1.4. Nummerportabiliteten i det fasta telefonnätet

Nummerportabiliteten har en konkurrensbefrämjande verkan. Ändringarna i samtrafikprissättningen sker till förmån för användaren vilket förutsätter en fungerande konkurrens även i det fasta nätet. Kommunikationsverket har 10.3.2004 meddelat en ny föreskrift om nummerportabilitet i det fasta nätet. Enligt denna föreskrift genomförs portabiliteten nu också för nummer i det fasta telefonnätet genom direkt dirigerings och med användning av master-databas. Detta förbättrar konsumenternas och företagens möjligheter att låta leverantörer av teletjänster konkurrera med varandra, då byte av teleföretag inte längre kräver ett nytt telefonnummer i det fasta telefonnätet.

Enligt föreskriften måste all trafik till porterade nummer stegvis och senast 31.3.2006 dirigeras direkt till det nät som abonnenten har övergått till. Användningen av telenätet effektivteras då trafiken inte längre routas genom den operatör som överlätit numret och ingen ersättning behöver betalas för routningen till det teleföretag som

överlätit numret. Förfarandet förbättrar teleföretagets möjligheter att konkurrera om kunder.

Företagsnummer och riksomfattande tillgänglighetstjänstenummer kommer också att omfattas av portabilitet senast 31.3.2005. Detta ökar konkurrens i betydande utsträckning för de företag som till sitt förfogande har flera sådana företagsnummer som genom föreskriften kommer att omfattas av portabilitet.

Föreskriften medför ändringar i telenätets centraler, routningar och master-systemet. Det finns skäliga övergångstider för ändringarna.

1.1.5. Kommunikationsverkets förhandsprisreglering

I kommunikationsmarknadslagens 37 § som gäller prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling finns en bestämmelse som gäller Kommunikationsverkets rätt att reglera priser. Enligt paragrafens 1 mom. kan Kommunikationsverket genom ett beslut enligt 18 § eller 19 § ålägga ett teleföretag en skyldighet att prissätta den ersättning som tas ut för överlåtelse av nyttjanderätt, roaming eller sammankoppling så att ersättningen i enlighet med 84 § är antingen kostnadsorienterad eller icke-diskriminerande eller kostnadsorienterad och icke-diskriminerande.

Med kostnadsorienterade pris avses enligt 84 § 1 mom. pris som med hänsyn till kostnaderna och verksamhetens effektivitet är skäliga. Vid bedömningen av skäligheten skall beaktas en skälig avkastning på kapitalet, vilket påverkas av teleföretagets investeringar och riskerna i anslutning till dem. Med icke-diskriminerande villkor avses enligt samma paragrafs 2. mom. villkor som berör teleföretag i samma situation på samma sätt. Om ett teleföretag använder en viss tjänst själv eller tillhandahåller den för sitt dotterbolag eller någon annan dylik aktör, skall företaget tillhandahålla motsvarande tjänst till motsvarande villkor även för konkurrerande teleföretag. Kommunikationsverket överväger från fall

till fall vilken typ av prissättningskyldighet den ålägger någon i samband med den skyldighet som gäller överlåtelse av nyttjanderätt. Det finns fyra alternativ: en kostnadsorienterad prissättning, en icke-diskriminerande prissättning, en prissättning som uppfyller de båda föregående villkoren eller ingen prisreglering alls. Däremot har Kommunikationsverket inte rätt att i stället för en kostnadsorienterad prissättning ålägga ett teleföretag ett klart pristak i euro när det gäller prissättning av nyttjanderätten mellan teleföretagen.

1.1.6. Den priskontroll som Kommunikationsverket utövar i efterhand

När Kommunikationsverket behandlar ett prissättningsärende är teleföretaget enligt kommunikationsmarknadslagens 86 § skyldigt att visa att det pris som företaget tar ut för en produkt eller en tjänst är kostnadsorienterat och icke-diskriminerande. I ärendet åvilar bevisbördan således teleföretaget. Om ärendet förblir oklart, kan Kommunikationsverket konstatera att priset strider mot bestämmelserna. I samma sammanhang är Kommunikationsverket dock inte berättigat att ta ställning till vilket det rätta priset är.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt beslut (28.8.2001/1927), som den gav med stöd av den tidigare kommunikationsmarknadslagen (396/1997), ansett att lagen inte ger Kommunikationsverket behörighet att bestämma om priser. Kommunikationsverkets behörighet har i detta avseende inte ändrats.

1.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftning i utlandet och EG:s lagstiftning

1.2.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet

Segmentprissättning används förutom i

Finland delvis i USA och möjligen i vissa andra länder. Användningen av segmentprissättning är typisk i sådana länder där det inom branschen åtminstone i någon mån finns konkurrens. Totalprissättning används i alla andra länder i Europeiska unionen samt även i stor utsträckning i övriga världen.

1.2.2. Pristak

Pristak används i alla andra stater i Europeiska unionen utom i Finland.

1.2.3. Kommissionens utlåtande

Europeiska unionens kommission, nedan Kommissionen, har 17.12.2003 gett sitt utlåtande (FI/2003/0028, FI/2003/0029, FI/2003/0030) om vissa av Kommunikationsverkets resolutionsförslag som gäller betydande marknadsinflytande och som getts med stöd av kommunikationsmarknadslagen.

Kommissionen har bland annat konstaterat att särskild uppmärksamhet borde fästas på en potentiell användning av prisskruv. För att kunna följa med denna användning kan det enligt kommissionen vara nödvändigt att ålägga behövliga skyldigheter. Vidare har kommissionen ansett att om, och speciellt när, det anses oskäligt att ålägga ett litet företag dyra kostnadsorienterings- och kostnadsberäkningsskyldigheter, skulle Kommunikationsverket kunna överväga andra former av kostnadsövervakning som t.ex. jämförelseanalyser.

Dessutom har Kommissionen 17.12.2003 gett ett utlåtande (FI/2003/0031) om Kommunikationsverkets resolutionsförslag som gäller inkommande trafik till ett privat mobilnät. Kommissionen har i detta sammanhang konstaterat att Kommunikationsverket ej bör tillämpa punkter i lagen som står i strid med direktiven. En dylik punkt i lagen är enligt Kommissionen kommunikationsmarknadslagens 43 § till den del som en operatör i det fasta telefonnätet inte enligt den har rätt att köpa en

samtrafiktjänst av en mobilnätoperatör och sälja denna tjänst vid sidan av sin egen lokalsamtalstjänst till sin kund. Finlands regering har en annan åsikt om frågan än kommissionen.

Regeringen har gett kommunikationsmarknadslagen till kommissionen för kännedom sommaren 2003. Kommissionen har inte krävt att kommunikationsministeriet ändrar kommunikationsmarknadslagen. Inte heller utlåtandet som getts 7.12.2003 har tillställts ministeriet.

Om kommissionen framför ett krav till Finlands regering blir man tvungen att besluta vilka åtgärder som borde vidtas med anledning av kravet. Alternativen är antingen en ändring av lagen eller en rättegång i Europeiska unionens domstol. Det är svårt att bedöma resultatet av en eventuell rättegång.

1.2.4. *Direktiven om elektronisk kommunikation*

I och med kommunikationsmarknadslagen började Finlands gällande rätt motsvara de krav som de så kallade direktiven om elektronisk kommunikation ställer. Dessa direktiv är Europaparlamentets och rådets direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster 2002/21/EG, nedan ramdirektiv, direktiv om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter 2002/19/EG, nedan tillträdesdirektiv, direktiv om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster 2002/20/EG, direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster 2002/22/EG samt beslutet om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen 676/2002/EG.

De ändringar som föreslås i denna proposition har direkt betydelse endast vad gäller tillträdesdirektivet. Syftet med tillträdesdirektivet är att förenhetliga de sätt på vilka medlemsstaterna reglerar marknaden

för leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och -tjänster. Bestämmelserna i direktivet tillämpas på elektroniska kommunikationsnät inom de produkt- och tjänstemarknader som definierats i ramdirektivet, för att de marknadsproblem som iakttagits mellan leverantörerna av nyttjanderätt och sammankoppling skulle kunna lösas. Syftet med direktivet är att garantera företagen rättsligt stabila förhållanden genom att precisera grunderna för deras rättigheter och skyldigheter samt grunderna för regleringsmyndigheternas ingripande i företagets verksamhet.

De föreslagna bestämmelserna om pristak och utövning av priskontroll i efterhand utgör enligt tillträdesdirektivet tillåtna tillägg till Kommunikationsverkets sätt att reglera verksamhet (13 artikeln). Ändringen som gäller samtrafikprissättningen överensstämmer med tillträdesdirektivets bestämmelser om sammankoppling (8 artikeln och 12.1 artikeln i) punkt i exempliförteckningen). När det gäller ändringen av samtrafikprissättningen bör ytterligare noteras att kommissionen, på det sätt som ovan redogjorts för, har ansett att direktiven kräver en ändring av lagen.

1.3. **Bedömning av nuläget**

1.3.1. *Samtal från det fasta nätet till mobilnätet*

Trafikutskottets betänkande

Riksdagens trafikutskott har bedömt det nuvarande regelverket mycket detaljerat i sitt betänkande över kommunikationsmarknadslagen (TrUB 26/2002 rd). I sitt utlåtande ansåg utskottet att det nuvarande regelverket i huvudsak fungerar. Utskottet konstaterade att det inte anser det önskvärt att kunderna har olika ställning beroende på om de använder mobilnätet eller det fasta nätet. Därför ansåg utskottet det vara viktigt att regeringen utreder motstridigheterna i grunderna för användningen av termineringssystemet och -ersättningarna inom samtrafiken och utifrån

dessa motstridigheter bedömer om det möjligen finns ett behov av att utveckla lagstiftningen.

Den nuvarande prissättningsmodellens goda sidor

Den nuvarande prissättningsmodellen för mobilterminering är en logisk del av det finländska samtrafiksystemet. I motsats till övriga Europa har det i Finland alltid verkat flera självständiga televerk. De lokala televerken har haft ett litet verksamhetsområde, men på detta område har de disponerat över största delen av de anslutningar som sålts till användarna.

Telefonnäten delas i Finland hierarkiskt in i tre nivåer: lokalnät, fjärrnät och utlandsnät. Av tekniska skäl har mobilnätet placerats på fjärrnätets nivå i näthierarkin. I praktiken ser den som använder tjänsten detta genom att samtal från mobiltelefon alltid förutsätter ett riktnummer. Tekniken kräver att mobilnätet placeras på fjärrnätets nivå eftersom anslutningsinnehavaren i mobilnätet rör sig från ett teleområde till ett annat på annat sätt än i det fasta nätet.

Efter att konkurrensen blev fri i mitten av 1990-talet har det i Finland i motsats till övriga Europa verkat flera teleföretag som konkurrerar med varandra om fjärr- och utlandssamtal. De avgifter som tas ut hos användarna av telefonnätet delas i Finland in i lokalnätsavgift samt en särskild fjärrsamtalsavgift eller en avgift för utlandssamtal. Operatören, från vilken användaren skaffat anslutningen till lokalnätet, bestämmer lokalnätsavgiften. Avgiften för fjärrsamtal eller avgiften för utlandssamtal bestämmer det teleföretag som tillhandahåller dessa tjänster. Teleföretaget får alltså själv bestämma sitt kundpris.

När man ringer från lokalnät till fjärrtelefonnät, mobilnät eller utlandsnät tar lokalnätsoperatören hos användaren utöver lokalnätsavgiften även ut en avgift för fjärrsamtal-, mobilsamtal- eller utlandssamtal, men operatören fakturerar vidare det teleföretag som i själva verket tillhandahåller tjänsten denna del av samtalsavgiften mot en skälig faktureringsersättning. Den delade

prissättningen, som går ut på att man hos användaren tar ut olika avgifter, kräver speciella faktureringsarrangemang av teleföretag. I Finland har dessa faktureringsystem uppkommit som ett resultat av en lång utveckling, från början i kommersiellt syfte till följd av samarbete mellan teleföretag.

För samtal som rings från mobilnätet tas ingen lokalnätsavgift ut eftersom mobilnätet i näthierarkin placerar sig på fjärrnätets nivå. För samtal som rings från mobilnätet till utlandsnätet tas utöver avgiften för utlandssamtal ut en så kallad mobilnätsavgift.

Principen är alltså, att när man ringer från en lägre nätnivå till en högre, är den lägre nätnivån berättigad att ta ut en avgift hos den som ringt för användningen av dess nät, medan kundpriset på en tjänst på högre nätnivå bestäms av det teleföretag som tillhandahåller tjänsten på den nivån. Varje teleföretag på de olika nivåerna i näthierarkin prissätter alltså de tjänster som de själva producerar och den totala avgiften som tas ut hos användaren är den sammanlagda summan av de separata kundpriserna på de olika nivåerna i näthierarkin. Denna indelning av avgifter, som grundar sig på näthierarkin, behövs därför att det i Finland på de olika nivåerna i näthierarkin finns många konkurrerande tjänsteoperatörer som i vissa fall faktiskt verkar på en enda nivå i näthierarkin.

I det gällande systemet är det endast de teleföretag, som befinner sig på samma nivå eller en lägre nivå i näthierarkin, som har skyldighet att motta trafik mot en termineringsersättning. Mobilnätsoperatören, som befinner sig på en högre nivå i näthierarkin, har inte skyldighet att sälja terminering, dvs. dirigerering av inkommande trafik till mobilnätet, till lokalnätsoperatören som befinner sig på en lägre hierarkinivå. Frågan har betydelse därför att det i det finländska systemet finns ett speciellt samband mellan samtrafikersättningarna och de ovan nämnda kundavgifterna; i kommersiella kontrakt mellan teleföretag gäller, att ett teleföretag är berättigat att bestämma den totala avgiften, som krävs av en kund, endast i de fall när det själv för ifrågavarande telefontrafik betalar

termineringsersättning till ett annat teleföretag.

Det prissättningssystem som följs har i Finland huvudsakligen ansetts fungera och man har ansett att det har en konkurrensökande effekt. Man har bland annat ansett det vara systemets förtjänst att det i Finland på fjärr- och utlandssamtalsmarknaden finns verklig konkurrens. Eftersom det finns många mobilnätoperatörer har man också ansett att priserna, tack vare konkurrensen som finns mellan operatörerna, är lägre än om en operatör i det fasta nätet på en marknad med svag konkurrens skulle betala sammankopplingsavgift till en mobilnätoperatör och därefter ta ut den totala samtalsavgiften hos slutanvändaren.

Problem med den nuvarande prissättningsmodellen

Det är även vissa problem förknippade med den nuvarande prissättningsmodellen. Det viktigaste av dem är en överprissättning av kundpriset. Det är mobilnätoperatören som bestämmer det pris som kunden ska betala för användningen av mobilnätet. Eftersom det är fråga om kundpris kan Kommunikationsverket inte ålägga en mobilnätoperatör med betydande marknadsinflytande en skyldighet att använda kostnadsorienterad prissättning.

Kundpriset för ett samtal som går från det fasta nätet till mobilnätet är högre än till exempel de ersättningar som tas ut för samtal mellan mobilnäten. Prisskillnaden är speciellt stor i jämförelse med ett samtal inom en och samma mobilnätoperatör. Produktionskostnaderna för interna samtal i mobilnätet är ändå högre än kostnaderna för ett samtal från det fasta nätet till mobilnätet. Prisskillnaden verkar därför vara onaturligt hög.

Till följd av överprissättningen blir de som använder det fasta nätet tvungna att indirekt betala en del av mobiltelefonanvändarnas kostnader. Konsumenterna får uppfattningen att det är billigare att ringa från mobiltelefonen än från det traditionella fasta nätet. Samtalen från det fasta nätet till

mobilnätet minskar och samtidigt minskar trafiken i det fasta nätet.

Dessutom bidrar den snedvridna prissättningen till att det uppkommer en marknad för konstgjorda tekniska lösningar. Med hjälp av dessa lösningar förmedlas den trafik som utgår från det fasta nätet med en specialanordning direkt från telefonväxeln till mobilnätet. Dessa arrangemang, som förverkligats för att kringgå prissättningsbestämmelserna, orsakar förutom onödiga kostnader även andra skadeverkningar såsom punktbelastningar av mobilnäten, en onödig användning av begränsade spektrumresurser samt en onödig försämring av kvaliteten på tjänsterna.

Föreslagen kombinationsmodell

Till följd av den förändring som föreslagits i propositionen skulle två parallella prissättningsmodeller för samtal från det fasta nätet till mobilnätet gälla i Finland. Den nuvarande modellen (segmentprissättning) skulle fortfarande följas när användaren är passiv och inte väljer något teleföretag med prefix eller har ett kontrakt på förhandsval. Den nya modellen (totalprissättning) skulle tillämpas i övriga fall. Förslagets positiva effekter på användarpriserna har i detta avseende redogjorts för i avsnittet allmänna motiveringar propositionens verkningar.

Kommissionens krav

Om lagen ändras på förslaget vis undviks en eventuell konflikt med Kommissionen.

1.3.2. *Kommunikationsverkets förhandsprisreglering och priskontroll som utövas i efterhand*

Kommunikationsverkets nuvarande behörighet är i viss mån otillräcklig. Att effektivisera verksamheten och påskynda förfaringsätten kräver utvidgad behörighet både vad gäller prisreglering och priskontroll.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att öka konkurrensen på bredbandsmarknaden, främja tillgången på bredband samt även i övrigt förbättra användarens ställning.

Man föreslår att det till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken Kommunikationsverket, i stället för en kostnadsorienterad prissättningsskyldighet, har rätt att, när det gäller teleföretagens interna prissättning av nyttjanderätten, sätta ett klart pristak i euro för företag med betydande marknadsinflytande som opererar i det fasta nätet (37 §). Pristaket skulle vara ungefär lika högt som det genomsnittliga priset hos likadana teleföretag. Teleföretaget skulle ha rätt att besvära sig över det pristak som Kommunikationsverket bestämt.

I propositionen föreslås ytterligare att samtrafikregleringen som iakttas vid ringning från det fasta nätet till mobilnätet ändras så att en operatör i det fasta telefonnätet skulle ha rätt att köpa en samtrafiktjänst av en mobilnätoperatör och sälja den till sin kund vid sidan av sin egen lokalsamtalstjänst då kunden valt operatören i det fasta telefonnätet med ett operatörsprefix eller förhandsval (43 §). Då skulle operatören i det fasta nätet, och inte mobilnätoperatören som i nuvarande regleringssystem, bestämma det pris som kunden betalar för användningen av mobilnätet. Kommunikationsverket skulle kunna ålägga mobilnätoperatörerna med betydande marknadsinflytande skyldigheten att iakttä en kostnadsorienterad prissättning vid prissättningen av samtrafiken mellan mobilnätoperatören och det fasta telefonnätet.

Kommunikationsverket ges även rätt att bestämma om maximibeloppet av den ersättning som tas ut när verket i enskilda fall bedömer om teleföretagets prissättning är kostnadsorienterad (86 §).

3. Propositionens verkningar

3.1. Verkningar på företagets ställning och ekonomi

3.1.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet

Verkningar för teleföretag

Propositionen förbättrar ställningen för operatörerna i det fasta nätet, men försvagar samtidigt mobilnätoperatörernas ställning. I och med förändringen öppnar sig en möjlighet för operatörerna i det fasta nätet att erbjuda kunderna totalprissättning för samtal från det fasta nätet till mobilnätet genom kontrakt på förhandsval med operatören eller med operatörsprefix. Ifall kunden inte använder förhandsval av operatör, skulle samtalet prissättas enligt den nuvarande modellen för segmentprissättning. En ökning av antalet samtal från det fasta nätet till mobilnätet genom användning av förhandsval av operatör skulle orsaka ett inkomstbortfall för mobilnätoperatörerna.

Nuförtiden använder cirka 65 % av kunderna förhandsval av operatör för fjärr- och utlandssamtal. Kunderna som använder förhandsval av operatör ringer klart flera fjärr- och utlandssamtal än en genomsnittlig kund. Av denna orsak har man beräknat att upp till 90 % av alla fjärr- och utlandssamtal rings med förhandsval av operatör.

Enligt beräkningarna skulle en betydande del av slutkunderna använda motsvarande möjlighet när det gäller att ringa från det fasta nätet till mobilnätet. Sannolikt skulle förhandsval av operatör för samtal till mobilnätet också främst användas av de kunder som i medeltal ringer flest samtal. Man kan också anta att förhandsval av operatör på lång sikt skulle komma att användas för samtal från det fasta nätet till mobilnätet i det närmaste lika aktivt som det nu används för fjärr- och utlandssamtal.

Övergången till ny praxis skulle sannolikt ske stegvis, inom ramen för en viss övergångsperiod. Samtalstrafiken från det fasta nätet till mobilnätet skulle övergå till totalprissättning i takt med att kunderna upprättar kontrakt på förhandsval av operatör eller börjar använda operatörsprefix för samtalen. Företagssektorn har beräknats övergå till att använda förhandsval av operatör relativt snabbt. Denna snabbare övergång skulle bero på operatörernas aktiva

marknadsföringsansträngningar, besparingarna som den nya prissättningsmodellen medför samt det stora antalet existerande kontrakt på förhandsval inom företagssektorn. Konsumentsektorns övergång förväntas å sin sida ta betydligt mera tid i anspråk. Detta skulle i sin tur bero på det stora antalet kontrakt på förhandsval av operatör som bör upprättas och på att den ekonomiska nyttan för både konsument och operatör är relativt liten jämfört med nyttan inom företagssektorn. Enligt beräkningarna skulle övergången till trafik enligt den nya praxisen med totalprissättning ta cirka 3-5 år. Efter denna övergångsperiod skulle cirka 90 % av samtalen från det fasta nätet till mobilnätet ske genom förhandsval av operatör och skulle på så sätt omfattas av totalprissättningen som presenteras i denna proposition om ändring av lag.

Närmare 90 % av samtalstrafiken från det fasta nätet till mobilnätet skulle alltså överföras från att omfattas av den nuvarande segmenterade prissättningen till totalprissättning. Samtidigt skulle omsättningen och täckningen som trafiken inbringar övergå från mobilnätsoperatörerna till operatörerna i det fasta nätet, samt tack vare den lägre prisnivån också utgöra nytta för konsumenterna och företagssektorn som utnyttjar telekommunikationstjänster. Trafikövergången har beräknats orsaka mobilnätsoperatörerna ett betydande inkomstbortfall. Mätt med dagens trafikmängder har verkningen av inkomstbortfallet efter den så kallade övergångsperioden beräknats uppgå till cirka 180 miljoner euro årligen beräknat på omsättningen och cirka 70 miljoner euro beräknat på täckningen.

En del av ovan nämnda inkomstbortfall överförs till operatörerna i det fasta nätet som ett tillägg till intäkterna som hänför sig till totalprissättningen. Storleken på denna inkomstöverföring har för sin del beräknats uppgå till cirka 120 miljoner euro beräknat på omsättningen och cirka 15 miljoner beräknat på täckningen. Den egentliga ökningen av omsättningen och täckningen beror till stor del på vilken prissättningsmodell operatörerna i det fasta nätet tar i bruk. I ovan nämnda beräkningar

har man antagit att operatörerna i det fasta nätet betydligt sänker priset på mobilsamtalets andel av samtal från det fasta nätet till mobilnätet, vilket innebär att priserna för slutkunden skulle sjunka med 20-30 % från nuvarande nivå.

Någon minskning av kostnaderna som skulle motsvara mobilnätsoperatörernas inkomstbortfall skapas inte genom den nya prissättningsmodellen, så bortfallet orsakar operatörerna en allmän försämring av lönsamheten. Denna försämring av lönsamheten skulle i sin tur orsaka ett tryck på kostnadseffektiviteten och sannolikt också i viss mån inverka på prissättningen av mobilnätsoperatörernas övriga tjänster. I praktiken skulle kostnadstrycket sannolikt synas i att takten på prissänkningen mattas av i fråga om mobilnätstjänster.

Sänkningen av priserna för slutkunderna för samtal från det fasta nätet till mobilnätet skulle sannolikt inverka positivt också på antalet samtal från det fasta nätet och på deras genomsnittliga längd. Detta å sin sida skulle föra med sig positiva verkningar för operatörerna i de fasta näten i form av ökad samtalstrafik och möjligtvis också genom att takten på avbokningar av abonnemangen mattas av. Samtidigt skulle utvecklingen bromsa upp överföringen av samtal till mobilnätet, så att tillväxten av andelen samtal som rings via mobilnätsoperatörerna skulle mattas av en aning jämfört med den nuvarande takten.

Propositionen kunde även ha positiva verkningar på konkurrensen inom lokalsamtalsverksamheten. Dessa verkningar skulle närmast förverkligas ifall slutanvändarna mera omfattande började tillämpa användningen av operatörsprefix och upprättade kontrakt på förhandsval av operatör. Då skulle konkurrerande operatörer ha allt bättre möjligheter att erbjuda slutkunderna också lokalsamtalstjänster.

Verkningar för företag som använder telekommunikationstjänster

Propositionen skulle inte ha några direkta verkningar på företag som använder telekommunikationstjänster. Den mest betydande av de indirekta verkningarna

skulle sannolikt vara det mera oförvrängda konkurrensläget och sänkningen av prisnivån som en följd av den nya praxisen.

Det mera oförvrängda konkurrensläget som en följd av propositionen skulle ge företagen en möjlighet att friare än i nuläget välja sin teleoperatör. Inom företagen utgör samtal som styrs till mobilnätet en betydande del av den totala trafiken i det fasta nätet. För tillfället har företagen ingen möjlighet att välja operatör för mobilavgiften för samtal som rings från det fasta nätet till mobilnätet. Enligt den nya praxisen kunde företaget fritt spela ut teleoperatörerna mot varandra också vad gäller samtal från det fasta nätet till mobilnätet.

Då konkurrensen blir friare kan man vänta sig att priserna sjunker betydligt från nuvarande nivå också för slutkunderna. Sänkningen av priserna för slutkunderna har beräknats ge företag som använder telekommunikationstjänster betydande besparingar på årsnivå i fråga om kostnader för teletjänster. Den totala nyttan av prissänkningen för slutkunderna har beräknats uppgå till cirka 60 miljoner euro, då övergången till prissättning enligt den nya modellen har realiserats fullt ut efter de närmaste 3–5 åren. Företagskundernas andel av nyttan för slutkunderna har beräknats vara 50–70 %. På så sätt skulle företagssektorn årligen spara in cirka 30–40 miljoner euro i telekommunikationskostnader då tillämpandet av den nya modellen har stabiliserats. Dessa besparingar skulle för sin del förbättra företagets konkurrenskraft och kunde å andra sidan även synas i en högre nyttjandegrad av teletjänster.

3.1.2. *Pristak*

Verkningar för teleföretag

Propositionen har inga direkta verkningar för teleföretagen. Kommunikationsverkets rättigheter att besluta om ett pristak har i alla fall betydande indirekta verkningar på teleföretagen. De indirekta verkningarna beror i hög grad på vilken praxis Kommunikationsverket väljer för tillämpandet av pristaket.

Pristakets belopp i euro kan inte fritt

avgöras och det är avsett att användas endast i undantagsförhållanden. På grund av detta kan propositionen anses ha främst positiva verkningar på marknadens allmänna partiprissättningsnivå och konkurrensläge. Undantagsförhållanden kunde utgöras av exempelvis sådana fall där prissättningen klart ligger över den allmänna nivån och tjänsternas egentliga kostnader inte kan påvisas.

Rätten att införa ett pristak styr i sig själv sannolikt teleföretagen mot att sköta sin partiprissättning effektivare än för tillfället avseende kostnadsmotsvarighet och rättvisa. I praktiken skulle detta effektivera konkurrensen på bredbandsmarknaden, vilket för sin del sannolikt skulle avspeglas positivt både på marknadspriserna på bredbandsanslutningar och på antalet sålda bredbandsanslutningar.

Tillämpandet av pristaket i praktiken förutsätter att Kommunikationsverket noggrant sätter sig in i enskilda fall, så att tillämpandet inte orsakar förvrängningar av marknaden. Då man inför ett pristak bör man speciellt beakta regionala skillnader i telebolagens produktionskostnader. Produktionskostnaderna för abonnemangen är i hög grad beroende av strukturen i operatörens fasta nät, som kan uppvisa betydande regionala skillnader. I allmänhet kan man konstatera att kostnaderna per abonnemang för nät som är koncentrerade i städer och tätbebyggda områden i genomsnitt är lägre än kostnaderna för nät i områden utanför tätorterna. Av den anledningen bör man använda liknande nät som jämförelseobjekt då ett pristak införs, så att pristaket inte blir märkbart högre eller lägre än kostnadsnivån.

Fastställandet av ett för lågt eller för högt pristak i förhållande till kostnadsnivån skulle ha betydande verkningar på operatörerna. Ett för lågt pristak i förhållande till kostnadsnivån skulle inverka ofördelaktigt på operatörernas ekonomi och därigenom också direkt på konkurrenskraften. Ett för lågt pristak skulle också betydligt skära ned på operatörernas nätinvesteringar och kunde i värsta fall ge upphov till att de fasta näten faller sönder. Ett för högt pristak å sin sida skulle ytterligare försvåra konkurrensen då

operatörerna i det fasta nätet, som ålagts betydande marknadsinflytande, skulle prissätta sina abonnemang och fasta nätanslutningar i enlighet med pristaket över den rådande kostnadsnivån.

Verkningar för företag som använder telekommunikationstjänster

Propositionen har överlag inga direkta verkningar för företag som använder telekommunikationstjänster. Propositionens indirekta verkningar består närmast av en sänkning av priserna för slutkunderna som skapas av en eventuell ökad konkurrens och sänkning av den allmänna kostnadsnivån. Sänkningen av priserna för slutkunderna kan för sin del komma att styra företagen till att använda teletjänster av allt högre kvalitet. Användningen av teletjänster av högre kvalitet skulle sannolikt effektivisera företagets verksamhet och därigenom förbättra deras konkurrenskraft.

Hotet om en föga genomtänkt användning av pristaket kan eventuellt försvåra eller bromsa upp tillgången på bredbandstjänster på vissa randområden.

3.2. Verkningar på statsfinanserna

3.2.1. Samtal från det fasta nätet till mobilnätet

Propositionen har inga direkta verkningar på statsfinanserna. Propositionen har i alla fall indirekta verkningar på statsfinanserna, som kan vara svåra att bedöma. Propositionen bedöms ha både positiva och negativa indirekta verkningar på statsfinanserna.

De negativa verkningarna av propositionen härrör från det lägre beskattningsutfallet på grund av de sjunkande priserna för slutkunderna. Minskningen av beskattningsutfallet utgörs av den minskade bolagsskatten från operatörerna samt av de minskade mervärdesskatterna på grund av lägre samtalskostnader.

Minskningen av bolagsskatten som operatörerna betalar kan beräknas genom att granska verkningarna av sänkningen av

priserna för slutkunderna på operatörernas rörelsevinst. Enligt beräkningarna och prognoserna öppnar ändringen av lagen samtalen från det fasta nätet till mobilnätet för konkurrens, så att man kan förutspå att priserna för slutkunderna i genomsnitt sjunker betydligt jämfört med nuvarande nivå. Slutsumman för denna sänkning av priserna för slutkunderna minskar betydligt mobiloperatörernas rörelsevinst – sammanlagt upp till närmare 70 miljoner euro. Samtidigt sker en överföring av inkomsterna till operatörerna i det fasta nätet, som medför en inkomstökning på cirka 15 miljoner euro. Slutsumman för minskningen av operatörernas rörelsevinst kan alltså vara över 50 miljoner euro på årsnivå, på grund av den lägre prisnivån. Propositionen har alltså negativa verkningar på bolagsskattebeloppet som betalas och därigenom indirekt också på statsfinanserna. Sänkningen av priserna för slutkunderna inverkar också på operatörernas omsättning och därigenom på mervärdesskattebeloppet. Även detta har bedömts indirekt inverka negativt på statsfinanserna.

De positiva verkningarna av propositionen utgörs närmast av kostnadsbesparingar för staten, som uppstår genom de sänkta priserna för slutkunderna, samt av den nytta för slutkunderna som medborgarna och företagen får ta del av och som indirekt kanaliseras till statens skatteinkomster. Enligt beräkningarna kan staten årligen spara betydande summor tack vare de lägre priserna för slutkunder som medför lägre telekommunikationsavgifter. Utöver detta drar staten också indirekt fördel av den nytta för slutkunderna som konsumenterna och företagen får ta del av bland annat i form av högre mervärdes- och bolagsskattebelopp. Det är svårt att exakt beräkna verkningarna av dessa skatter, men de bedöms upphäva en betydande del av det minskade beskattningsutfallet från teleföretagen.

I och med propositionen försvinner i praktiken också operatörernas behov att bygga upp konstgjorda lösningar för att koppla samtalstrafiken från det fasta nätet direkt från växeln till mobilnätet med hjälp av specialutrustning. Minskningen av antalet system å sin sida förbättrar användningen av

mobilnätens frekvenser, teletjänsternas kvalitet och teleföretagens konkurrenskraft genom att onödiga kostnader gallras bort.

3.2.2. *Pristak*

Propositionen har inga direkta verkningar på statsfinanserna. Propositionen kan i alla fall ha indirekta verkningar på statsfinanserna, som kan vara svåra att bedöma. Dessa verkningar har bedömts vara positiva. De positiva verkningarna skulle härröra från den utökade och effektiverade användningen av fasta nät och bredbandstjänster, som för sin del skulle inverka positivt på verksamhetens effektivitet och företagens konkurrenskraft på den internationella marknaden.

3.3. **Verkningar för medborgarna**

3.3.1. *Samtal från det fasta nätet till mobilnätet*

Propositionen har inga direkta verkningar för medborgarna. Propositionen har i alla fall indirekta verkningar för medborgarna, av vilka de mest synliga är möjligheten att byta operatör och den nya prissättningsmodellen som den nya modellen för med sig samt sänkningen av priserna för slutkunderna som detta sannolikt för med sig.

En övergång till en ny modell i enlighet med propositionen skulle ge medborgarna möjlighet att välja operatör för samtal från det fasta nätet till mobilnätet. Medborgarna kunde fortsätta verksamheten enligt den nuvarande modellen, enligt vilken priset för slutkunden utgörs av en lokalnätsavgift som debiteras av operatören i det fasta nätet samt en mobilnätsavgift som debiteras av mobilnätsoperatören. Om så önskas kunde medborgarna i alla fall välja operatör antingen genom att använda ett så kallat operatörsprefix för samtalet eller genom att med operatören upprätta ett kontrakt på förhandsval.

Möjligheten att välja operatör skulle utvidga konkurrensen avseende koppling av samtal från det fasta nätet till mobilnätet,

vilket gör att man kan förvänta sig en sänkning av tjänstens pris för slutkunderna jämfört med nuvarande nivå. Denna sänkning av priserna för slutkunderna förväntas inverka på ett betydande sätt på priserna på samtal från det fasta nätet till mobilnätet och därigenom medföra betydande årliga besparingar för medborgarna. Medborgarnas andel av marknads totala nytta för slutkunderna har uppskattats uppgå till 30–50 %, vilket motsvarar cirka 20–30 miljoner euro på årsnivå.

Utöver de positiva verkningarna kunde propositionen medföra negativa indirekta verkningar för medborgarna. Dessa negativa verkningar har bedömts vara mycket små. De negativa verkningarna utgörs närmast av den förvirring som användningen av två parallella prissättningsmodeller medför, samt att kostnadstrycket som riktas mot mobiloperatörerna på grund av inkomstbortfallet eventuellt kan återspeglas i priserna för slutkunderna.

Den nya totalprissättningen är till karaktären mindre transparent än den segmenterade prissättning per mobiloperatör som används för närvarande, vilket innebär att medborgarnas möjlighet att jämföra priser minskar. Å andra sidan förblir nuvarande praxis i kraft i fall då möjligheten att använda förhandsval av operatör inte tillämpas. En del av operatörerna i det fasta nätet skulle sannolikt erbjuda sina kunder ett fast minutpris oberoende av vilken operatör den mottagande mobilanslutningen använder. En sådan prissättningsmodell skulle ge konsumenten en bättre bild av samtalets pris jämfört med nuvarande praxis. I och med nummeröverföringen är det ofta svårt för konsumenten att veta till vilken mobilnätsoperatörs anslutning han eller hon ringer, så i den bemärkelsen kunde den nya prissättningsmodellen å andra sidan göra situationen tydligare ur konsumentens synvinkel. I sin helhet kommer prisjämförelser mellan olika operatörer och prissättningspraxis att vara mycket problematisk.

Eftersom konkurrensen är mycket hård inom mobiltjänstbranschen i Finland, är det inte troligt att kostnadstrycket som den nya praxisen medför på något betydande sätt

skulle inverka på prisnivån för mobilnätstjänsterna.

3.3.2. *Pristak*

Propositionen har inga direkta verkningar för medborgarna. Propositionen har i alla fall indirekta verkningar, som i huvudsak har bedömts vara positiva. Den mest betydande indirekta verkningen av propositionen skulle vara en ökning av konkurrensen om bredbandstjänsterna. Ökningen av konkurrensen skulle sannolikt synas för slutkunderna i form av bättre tillgång på tjänster och lägre priser. Det är också troligt att bredbandstjänsternas kvalitet i och med de lägre produktionskostnaderna skulle vara bättre än nuvarande nivå. De högklassigare bredbandstjänsterna skulle å sin sida ge medborgarna möjlighet att använda tjänster av allt bättre kvalitet via bredbandsanslutningarna. I sin helhet skulle propositionen främja den finländska bredbandsstrategin för medborgarnas del samt förbättra medborgarnas färdigheter i informationssamhället.

Propositionen har negativa verkningar för medborgarna endast i händelse av att Kommunikationsverket inför ett pristak som orsakar betydande förvrängningar av konkurrensen på telekommunikationsmarknaden i Finland eller försvårar investeringarna på vissa randområden. Denna hotbild kan inte anses sannolik, eftersom det skulle kräva att Kommunikationsverket gjorde ett betydande avsteg från den myndighetspraxis verket tillämpar.

3.4. **Verkningar för organisationer och personal**

3.4.1. *Samtal från det fasta nätet till mobilnätet*

Ändringar avseende mobilterminering i lagen har inga verkningar för organisationer eller personal.

3.4.2. *Pristak*

Propositionen skulle ha verkningar på Kommunikationsverkets organisation och personal endast i händelse av att man i fortsättningen tvingas tillämpa ett pristak på flera operatörers verksamhet. Införandet av pristak, dess verkningar och en vettig prisnivå bör undersökas noggrant för varje enskilt fall innan det egentliga beslutet om att införa ett pristak fattas. En noggrann utvärdering av de enskilda fallen är viktig för att garantera att de rätta och relevanta jämförelseobjekten används då pristaket införs. Denna utredning av enskilda fall skulle sannolikt bestå av en mera omfattande och detaljerad analys än den nuvarande utredningen av kostnadsmotvarighet. I detta sammanhang skulle ett omfattande tillämpande av pristak öka Kommunikationsverkets arbetsbörda och arbetskraftsbehov samt kunde utvidga användningen av utomstående resurser.

Propositionen utgår från att möjligheten att införa ett pristak är en faktor som styr aktörernas beteende tillräckligt väl, så att egentliga åtgärder inte i någon högre grad behöver vidtas av Kommunikationsverket.

3.5. **Verkningar på miljön**

3.5.1. *Samtal från det fasta nätet till mobilnätet*

Propositionen har inga betydande verkningar på miljön.

Den nya prissättningsmodellen skulle sannolikt kännbart sänka priserna för slutkunderna för samtal från det fasta nätet till mobilnätet. Denna sänkning av priset har beräknats bromsa upp övergången till att använda enbart mobilnät. Denna utveckling å sin sida skulle innebära att man sparar nätkapacitet och skulle därigenom även effektivera användningen av frekvensområden som allokerats för mobil kommunikation. Detta inverkar i viss mån på omfattningen av mobilnäten och kunde minska på trycket att utöka infrastrukturen av basstationer och därigenom minska deras negativa verkningar på miljön.

Samtidigt försvinner i praktiken också operatörernas behov att bygga upp konstgjorda lösningar för att koppla samtalstrafiken från det fasta nätet direkt från växeln till mobilnätet med hjälp av specialutrustning. Detta har beräknats ha lindriga positiva verkningar på miljön, då miljöbelastningen av onödiga investeringar faller bort.

3.5.2. *Pristak*

Ändringarna i lagen som inverkar på Kommunikationsverkets befogenheter kan anses ha positiva verkningar på miljön. Tack vare lagändringen skulle sambruket av fasta nät och nätelement effektivteras, vilket för sin del skulle minska behovet att bygga nya nät och de negativa verkningarna av detta.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid Kommunikationsministeriet. För operatörerna ordnade ministeriet 12.2.2004 en diskussion

om samtrafikreglering samt 11.3.2004 en öppen utfrågning om samtrafikreglering, prisreglering och priskontroll.

Utlåtanden om propositionen har begärts av viktiga aktörer och myndigheter inom branschen. Konkurrensverket och en del teleföretag har motsatt sig förslaget om pristak. Vissa mobilnätföretag har motsatt sig förslaget om mobilterminering. I övrigt har man huvudsakligen förhållit sig positivt till förslaget. Kommunikationsverket har understött alla förslag.

5. Andra faktorer som inverkar på propositionen

Propositionen är inte beroende av andra propositioner eller internationella åligganden. Om lagen till den del som gäller samtrafikprissättningen ändras på föreslaget vis undviks en eventuell konflikt med Kommissionen.

För kommissionens krav har redogjorts i den del av motiveringarna som behandlar nuläget.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering av lagförslagen

18 § *Skyldigheter för företag med betydande marknadsinflytande*. I paragrafens 2 mom. finns en lista på de skyldigheter som kan åläggas ett teleföretag med betydande marknadsinflytande. Formuleringen i 2 mom. 14 punkt ändras så att den även täcker den bestämmelse om maximipris som i denna proposition fogas till 37 §.

19 § *Skyldigheter för andra teleföretag*. I paragrafens 1 mom. 6 punkt görs en likadan ändring som i föregående 18 § 2 mom. 14 punkt.

37 § *Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor*. Paragrafen har för tydlighetens skull skrivits helt på nytt även

om man i praktiken endast fogar den nya bestämmelsen om fastställande av maximipris till den nuvarande bestämmelsens 1 mom. och ändrar 2 mom. så att det motsvarar den ändring som görs i 1 mom.

Enligt den föreslagna nya bestämmelsen (1 mom. 3 punkten) kan Kommunikationsverket, genom ett beslut med stöd av 18 eller 19 §, ålägga ett teleföretag en skyldighet att, vid den prissättning av nyttjanderätten som avses i 24 och 25 §, iaktta det maximipris som Kommunikationsverket fastställt, alltså med andra ord sätta ett pristak för ett teleföretag.

Bestämmelsen om pristaket gäller endast operatörer i det fasta nätet. I 24 §, som det hänvisas till i paragrafen, bestäms om

uthyrning av en abonnentförbindelse, en del av abonnentförbindelsen, förmedlingskapacitet och överföringskapacitet i en abonnentförbindelse samt uthyrning av utrymme för utrustning som behövs vid användningen av en abonnentförbindelse. I lagens 25 § bestäms om uthyrning av fasta förbindelser.

De höga avgifterna för att hyra bitar av det fasta nätet har å sin sida lett till att en jämförelse mellan EU-länderna visar att kundpriserna för bredband är höga i Finland. I Finland förhåller man sig ändå försiktigt till de pris som myndigheterna fastställer för telemarknaden. Därför har tillämpningsområdet för pristak i denna proposition begränsats till att gälla endast det allra nödvändigaste.

Skyldigheten att använda kostnadsorienterad prissättning är enligt kommunikationsmarknadslagen utgångspunkten när det på partimarknaden är nödvändigt att ålägga prissättningskyldighet. Som ett alternativ till detta föreslås nu en möjlighet att på förhand bestämma det maximipris som kan tas ut för en viss produkt som hänför sig till användningen av nätet. Enligt systematiken i lagen åläggs företag med betydande marknadsinflytande en sådan allmän skyldighet som åläggs på förhand, genom ett beslut med stöd av 18 § och övriga företag genom ett beslut med stöd av 19 §. Innan ett pristak ställs hörs utöver de egentliga parterna även andra teleföretag samt grupper som företräder dessa företag i stor omfattning om den föreslagna skyldigheten och grunderna till den. Det går även att göra en ändringsansökan om beslut som gäller pristak.

Pristak lämpar sig bäst för fasta telefonnät där det tack vare stabila nät och funktioner samt det stora antalet företag är möjligt att jämföra priser och kostnader mellan företag som verkar i liknande förhållanden. Utöver pris- och kostnadsjämförelser kunde man vid fastställandet av maximipriset beakta till vilket pris ett företag med betydande marknadsinflytande, som erbjuder ett konkurrerande företag partiprodukter inom det fasta nätet, eller företagets egen

tjänsteoperatör, erbjuder sina egna kunder motsvarande slutprodukter. För att kunna erbjuda slutkunderna tjänster på konkurrenskraftiga villkor borde ett konkurrerande företag som skaffar partiprodukter som råvara kunna köpa partinivå-tjänsterna till ett pris som inte överskrider det slutkundpris som ett företag med betydande marknadsinflytande på samma område tar ut minskat med de kostnader som företaget med betydande marknadsinflytande själv haft för att producera tjänsten.

Kommunikationsverkets behörighet att i enskilda fall besluta om maximibeloppet av den ersättning som kan tas ut för en partiprodukt skulle göra bestämmelsen tydligare. Även företagen inom branschen har önskat mera klarhet vad gäller priskontrollen. Att på förhand bestämma maximipriset gör det lättare att ta itu med klara missförhållanden såsom användning av prisskrub. Maximipriset som grundar sig på prisjämförelse eller kostnadsjämförelse är också för teleföretagen klarare och lättare att iakttä en kostnadsorienterad prissättning. Särskilt utredningen av kostnader för biprodukter med låg omsättning har i praktiken visat sig vara oskäligt betungande i förhållande till den erhållna nyttan. Rättssäkerhetsperspektiven tillstyrker att en övervakande myndighet i sitt beslut om åläggande av skyldighet även vid behov kan ge klara anvisningar om hur högt ett partipris får vara för att anses lagenligt.

Förslagets verkningar har i detta avseende även redogjorts för i avsnittet allmänna motiveringar propositionens verkningar.

43 § *Ersättning för användningen av telefonnät.* Tillämpningsområdet för den undantagsbestämmelse som finns i paragrafens 4 mom. begränsas till att gälla endast en sådan förbindelse som inte väljs med prefix eller förhandsval.

Med förhandsval avses ett system där samtalen automatiskt dirigeras till ett visst teleföretags nät, som väljs av användaren. Förhandsval förutsätter att det finns ett kontrakt mellan användaren och den som tillhandahåller tjänsten. Med prefixval åter avses ett system där användaren med ett prefix, som väljs före telefonnumret, väljer

att använda ett teleföretags tjänster för ett visst samtal.

Till följd av den ändring som föreslagits gäller två parallella prissättningsmodeller för samtal från det fasta nätet till mobilnätet i Finland. Den nuvarande modellen (segmentprissättning) följs fortfarande när användaren är passiv och inte väljer något teleföretag med prefix eller har ett kontrakt på förhandsval. Den nya modellen (totalprissättning) tillämpas i övriga fall.

För förslaget verkningar har i detta avseende redogjorts i avsnittet allmänna motiveringar propositionens verkningar.

86 § *Utredningsskyldighet och kostnadsredovisning i fråga om prissättning.* Det föreslås att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen. Enligt det nya 3 mom. kan Kommunikationsverket i enskilda fall besluta om maximibeloppet av den ersättning som tas ut när verket bedömer om prissättningen är kostnadsorienterad.

Hittills har Kommunikationsverket i sitt offentliga beslut inte klart kunnat konstatera vad som anses som ett lagenligt pris och en hur stor prissänkning som skulle vara påkallad av behovet. Att ett företag getts ett förpliktande beslut att korrigera prissättningen innebär att företaget bör tillstålla Kommunikationsverket en ny prislista och nya kostnadsberäkningar för godkännande. I praktiken börjar utredningsprocessen då från början. Det kan ta en oskäligt lång tid innan ett företag får säkert besked om att det pris som företaget fastställt anses skäligt. Teleföretaget kan också utnyttja den nuvarande regleringen till sin fördel och tillkämpat förlänga processen.

Då företaget ålagts en skyldighet att iakttä kostnadsorienterad prissättning, kan Kommunikationsverket, enligt propositionen, vid den kontroll som verket utövar i efterhand utöver kostnaderna och en skälig avkastning på kapitalet även beakta verksamhetens effektivitet med stöd av 84 § när det finns särskild orsak att ifrågasätta effektiviteten. Man kan ändå inte vänta sig att ett teleföretag, som enligt lagen har ansvar för sin prissättning, har uppgifter om andra

företags kostnader. Utgångspunkten är att endast en myndighet som bedömer prissättningen har tillgång till uppgifter om en motsvarande affärshemlighet. När Kommunikationsverket, i sitt beslut som det avger med anledning av den kontroll som det utövar, stöder sig på en effektivitetsbedömning som grundar sig på en jämförelse mellan företag, är det klarast och ändamålsenligast att Kommunikationsverket även i sitt beslut kunde konstatera vilket pris som enligt lagen utgör maximipris.

För förslaget verkningar har i detta avseende redogjorts i avsnittet allmänna motiveringar propositionens verkningar.

2. Närmare bestämmelser

Propositionen innehåller inga förslag om nya normgivningsbemyndiganden.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den blivit stadfäst.

4. Förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet har medverkat till den nuvarande lagen (GrUU 61/2002 rd). Ändringarna som nu föreslås är ringa. Ändringen som gäller samtrafiken (44 §) överensstämmer med grundlagen på samma grunder som den nuvarande lagen. Syftet med pristaket (37 §) och bedömningsrätten som gäller enskilda fall (86 §) är endast att effektivisera regleringen.

På ovannämnda grunder kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är trots allt önskvärt att utlåtande om propositionen begärs av grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av kommunikationsmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i kommunikationsmarknadslagen (393 /2003) av den 23 maj 2003 18 § 2 mom. 14 punkten, 19 § 2 mom. 6 punkten, 37 §, 43 § 4 punkten; samt fogas till 86 § nytt 3 mom. som följer:

18 §

Skyldigheter för företag med betydande marknadsinflytande

Företag med betydande marknadsinflytande kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

14) iaktta de i 37 § angivna skyldigheterna som gäller prissättning och andra villkor;

19 §

Skyldigheter för andra teleföretag

Teleföretag kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

6) iaktta de i 37 § angivna skyldigheterna som gäller prissättning och andra villkor;

37 §

Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor

Kommunikationsverket kan genom ett beslut enligt 18 eller 19 § ålägga ett teleföretag en skyldighet att:

1) prissätta den ersättning som tas ut för överlåtelse av nyttjanderätt, roaming eller sammankoppling så att ersättningen i enlighet med 84 § är antingen kostnadsorienterad eller icke-diskriminerande eller kostnadsorienterad och icke-diskriminerande;

2) även i övrigt iaktta icke-diskriminerande villkor;

3) vid prissättningen av den nyttjanderätt som avses i 24 och 25 § iaktta det maximipris som fastställs av Kommunikationsverket.

Kommunikationsverket kan ålägga ett teleföretag med betydande marknadsinflytande en sådan skyldighet som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten även om teleföretaget inte åläggs en skyldighet som gäller sammankoppling eller nyttjanderätt.

43 §

Ersättning för användningen av telefonnät

Inkommande trafik behöver dock inte prissättas särskilt om förbindelsen upprättas från ett fast telefonnät till ett mobilnät, utom om förbindelsen har valts med prefix eller förhandsval.

86 §

Utredningsskyldighet och kostnadsredovisning i fråga om prissättning

När Kommunikationsverket bestämmer om prissättningen är kostnadsorienterad kan verket i enlighet med 84 § 1 mom. i enskilda fall bestämma om maximibeloppet av den ersättning som tas ut.

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 30 april 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Kommunikationsminister *Leena Luhtanen*

Bilaga
Parallelltext

Lag

om ändring av kommunikationsmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i kommunikationsmarknadslagen (393 /2003) av den 23 maj 2003 18 § 2 mom. 14 punkten, 19 § 2 mom. 6 punkten, 37 §, 43 § 4 punkten; samt fogas till 86 § nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

18 §

Skyldigheter för företag med betydande marknadsinflytande

Företag med betydande marknadsinflytande kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

14) iaktta en kostnadsorienterad prissättning och även i övrigt icke-diskriminerande villkor så som bestäms i 37 §;

19 §

Skyldigheter för andra teleföretag

Teleföretag kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

6) iaktta en kostnadsorienterad prissättning och även i övrigt icke-diskriminerande villkor så som bestäms i 37 §;

Föreslagen lydelse

18 §

Skyldigheter för företag med betydande marknadsinflytande

Företag med betydande marknadsinflytande kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

14) iaktta de i 37 § angivna skyldigheterna som gäller prissättning och andra villkor;

19 §

Skyldigheter för andra teleföretag

Teleföretag kan under de förutsättningar och villkor som anges nedan i denna lag förpliktas att:

6) iaktta de i 37 § angivna skyldigheterna som gäller prissättning och andra villkor;

37 §

Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor

Kommunikationsverket kan genom ett beslut enligt 18 eller 19 § ålägga ett teleföretag en skyldighet att prissätta den ersättning som tas ut för överlåtelse av nyttjanderätt, roaming eller sammankoppling så att ersättningen i enlighet med 84 § är antingen kostnadsorienterad eller icke-diskriminerande eller kostnadsorienterad och icke-diskriminerande samt att även i övrigt iaktta icke-diskriminerande villkor.

Kommunikationsverket kan ålägga ett teleföretag med betydande marknadsinflytande en sådan prissättningsskyldighet som avses i 1 mom. även om teleföretaget inte åläggs en skyldighet som gäller sammankoppling eller nyttjanderätt.

43 §

Ersättning för användningen av telefonnät

Inkommande trafik behöver dock inte prissättas särskilt om förbindelsen upprättas från ett fast telefonnät till ett mobilnät.

86 §

Utredningsskyldighet och kostnadsredovisning i fråga om prissättning

37 §

Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor

Kommunikationsverket kan genom ett beslut enligt 18 eller 19 § ålägga ett teleföretag en skyldighet att:

1) prissätta den ersättning som tas ut för överlåtelse av nyttjanderätt, roaming eller sammankoppling så att ersättningen i enlighet med 84 § är antingen kostnadsorienterad eller icke-diskriminerande eller kostnadsorienterad och icke-diskriminerande;

2) även i övrigt iaktta icke-diskriminerande villkor;

3) vid prissättningen av den nyttjanderätt som avses i 24 och 25 § iaktta det maximipris som fastställs av Kommunikationsverket.

Kommunikationsverket kan ålägga ett teleföretag med betydande marknadsinflytande en sådan skyldighet som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten även om teleföretaget inte åläggs en skyldighet som gäller sammankoppling eller nyttjanderätt

43 §

Ersättning för användningen av telefonnät

Inkommande trafik behöver dock inte prissättas särskilt om förbindelsen upprättas från ett fast telefonnät till ett mobilnät, *utom om förbindelsen har valts med prefix eller förhandsval.*

86 §

Utredningsskyldighet och kostnadsredovisning i fråga om prissättning

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

När Kommunikationsverket bestämmer om prissättningen är kostnadsorienterad kan verket i enlighet med 84 § 1 mom. i enskilda fall bestämma om maximibeloppet av den ersättning som tas ut.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 ____ .