

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen, 7 a § i lagen om televisions- och radioverksamhet, 6 § i lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar samt ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av kommunikationsmarknadslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 februari 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av kommunikationsmarknadslagen, 7 a § i lagen om televisions- och radioverksamhet, 6 § i lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar samt ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av kommunikationsmarknadslagen (RP 272/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kaisa Laitinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet

- biträdande direktör Merja Saari, jurist Anu Kettunen och jurist Henriikka Piekkala, Kommunikationsverket
- biträdande direktör Timo Mattila, Konkursverket
- jurist Miina Ojajärvi, Konsumentverket
- jurist Anna Tsakirakis, DNA Oy
- Executive Vice President Ilkka Kivisaari, Digi Ab
- avdelningschef Turkka Koivu och jurist Satu Puranen, Elisa Abp
- Project Director Janne Holopainen, PlusTV
- legal counsel Karol Mattila, TeliaSonera Abp
- expert Veijo Turunen, Finlands Näringsliv.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Konsumentförbund
- Mediernas Centralförbund rf
- FiCom.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i kommunikationsmarknadslagen, lagen om televisions- och radioverksamhet och lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar. Dessutom föreslås det att ikraftträdandebestämmelsen i lagen om tempo-

rär ändring av kommunikationsmarknadslagen ska ändras.

Enligt förslaget ska kommunikationsmarknadslagens konsumentskyddsbestämmelser ändras så att beloppen av den standardersättning och

standardgottgörelse som betalas i situationer där det förekommer dröjsmål eller fel vid leveransen av kommunikationstjänster ska höjas.

Bestämmelsen om rättelse av fel föreslås ändrad så att man vid bedömningen av huruvida de kostnader som teleföretaget orsakas av avhjälpandet av ett fel är skäliga särskilt ska beakta felets betydelse, prestationens värde och om felet kan avhjälpas på något annat sätt utan att detta medför väsentlig olägenhet för användaren.

Vidare föreslår regeringen att paragrafen om avtal om kommunikationstjänster ändras så att man i fortsättningen i fråga om en bredbandsförbindelse alltid också ska nämna variationsintervallet för informationsöverföringshastigheten i avtalet.

Enligt propositionen ska kommunikationsmarknadslagen också ändras så att teleföretagen åläggs en skyldighet att direkt informera användarna om väsentliga fel eller störningar i kommunikationsnäten eller kommunikationstjänsterna. Dessutom föreslås det att nätkoncessionshavarnas skyldighet att tillämpa kostnadsorienterad prissättning ska upphävas.

Vidare föreslås det att lagen om televisions- och radioverksamhet och lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar ska ändras så att det preciseras att Rundradion Ab:s frekvensbehov ska fastställas i statsrådets frekvensplan. Genom denna ändring strävar man inte efter att förändra det gällande rättsläget, utan regleringen ändras så att den överensstämmer med gällande praxis.

I propositionen föreslås även en förlängning av giltighetstiden för den temporära bestämmelse i kommunikationsmarknadslagen som gäller tillsyn över iakttagandet av och påföljder vid brott mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 717/2007 om roaming i allmänna mobiltelefonnät i gemenskapen och om ändring av direktiv 2002/21/EG. Enligt propositionen ska giltighetstiden för denna temporära bestämmelse förlängas med två år.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt, med undantag för 67, 67 b, 67 e, 67 f och 128 § i kommunikationsmarknadslagen, vilka avses träda i kraft den 1 januari 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen behövs och tjänar sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande anmärkningar.

Syftet med propositionen är att förbättra konsumenternas ställning bl.a. i vissa situationer där det förekommer fel eller dröjsmål i samband med kommunikationstjänster. Utskottet understöder syftet att förbättra konsumentens ställning som part i avtalet om kommunikationstjänster och som konsument av dessa tjänster.

Högre standardersättning och standardgottgörelse. Enligt 67 a § i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) är leveransen av en kommunikationstjänst i princip fördröjd om tjänsten inte levereras vid den överenskomna tidpunkten.

Kunden har då enligt samma lag rätt till en standardersättning på minst 15 euro för varje påbörjad vecka som leveransen fördröjs, dock högst 120 euro. Om leveransen har avbrutits har kunden rätt till en standardgottgörelse. Regeringen föreslår nu att beloppet på ersättningen och gottgörelsen ska höjas så att det i fortsättningen är 20 euro för varje påbörjad vecka som leveransen fördröjs, dock högst 160 euro. De höjda kompensationsbeloppen motiveras med att kundernas genomsnittliga kostnader för att utreda felen har ökat.

Det har under sakkunnigutfrågningen framförts kritiska synpunkter på höjda ersättningar och på de föreslagna ersättningsnivåerna. Detta beror bland annat på att de gällande kompensationsreglerna enligt dessa sakkunniga varit i kraft relativt kort tid, att alla teleföretag inte

gjort sin kundservice avgiftsbelagd och att man numera delvis utreder felen via Internet.

Enligt uppgift har kundernas genomsnittliga kostnader stigit bland annat till följd av att det allmänna levnadskostnadsindexet stigit och att flera teleföretag har börjat ta betalt för samtal till sina kundtelefoner efter det att de gällande bestämmelserna om kompensation infördes. Vidare har det kommit till utskottets kännedom att konsumenternas genomsnittliga kostnader vid fel också påverkas av att det ofta kostar att köa när man ringer företagets kundservice. Avsikten med standardersättning är att förhindra tvister i samband med dröjsmål, minska det utredningsarbete som föranleds av tvisterna och lätta på parternas bevisbörda. Ersättningen ska inte bara täcka de genomsnittliga kostnaderna, utan också väsentlig förlust av den nytta som kommunikationstjänsten skulle ha medfört. Således anser utskottet de föreslagna ändringarna av bestämmelserna om kompensation vara ändamålsenliga och motiverade.

Yttranden om kostnadsorienterad prissättning. Vissa sakkunnigutlåtanden tog fasta på den föreslagna ändringen av 10 § i kommunikationsmarknadslagen. Den innebär att operatörer av markbundna tv-nät inte längre enligt lag ska vara skyldiga att ha en kostnadsorienterad prissättning. Enligt dessa utlåtanden borde man noga överväga om förslaget är motiverat och om ändringen behövs.

Enligt uppgift ska denna lagstadgade skyldighet slopas eftersom kommunikationsmarknadslagens bestämmelser om företag med betydande marknadsinflytande ger möjlighet att införa de skyldigheter i fråga om prissättning som man eventuellt behöver för nätoperatörer. Utskottet instämmer i detta utifrån inkommen utredning.

Underrättelse om väsentliga fel eller störningar till användarna. Regeringen föreslår att teleföretagen i fortsättningen också utan dröjsmål ska underrätta användarna om väsentliga fel eller störningar i kommunikationsnäten eller kommunikationstjänsterna. Utskottet påpekar att information om väsentliga fel och störningar i ett nät

eller en tjänst i dag kan vara av mycket stor betydelse för många användares vardagsliv eller försörjning. Därför anser utskottet det vara motiverat och synnerligen välkommet att också de som använder tjänsterna direktinformerar om sådana lägen.

Uppgift om variationsintervallet i avtal. I slutet av 2009 fanns det mer än 2 200 000 bredbandsanslutningar i Finland. Av dessa var 75 % konsumentabonnemang. Avtal om bredband ingås både för viss tid och tills vidare. Enligt den gällande kommunikationsmarknadslagen ska ett avtal om kommunikationstjänster ange tjänsternas art och egenskaper. Det har enligt lagen skett ett fel vid tjänsteleveransen, om kommunikationstjänstens kvalitet eller leveranssättet inte överensstämmer med vad som kan anses avtalat.

Bredbandsuppkopplingar kännetecknas av att förbindelsehastigheten varierar. Nu för tiden kan det ändå hända att det sägs i avtalet hur snabb förbindelsen är t.ex. i form av en teoretisk högsta hastighet eller på något annat sätt så pass allmänt att konsumenten har svårt att bedöma hurdan tjänstelevererans han eller hon betalar för eller när det finns ett fel i tjänsteleveransen. Bland annat därför föreslår regeringen att man i avtalet om kommunikationstjänster också ska uppge variationsintervallet för dataöverföringshastigheten i fråga om bredbandstjänster.

Vissa sakkunniga har pekat på att man i motiven till bestämmelsen om att variationsintervallet ska nämnas hänvisar till kommunikationsministeriets förordning om minimihastigheten för en ändamålsenlig internetförbindelse i anslutning till samhällsomfattande tjänster (732/2009). Den förordningen gäller uttryckligen den lägsta hastigheten på internetförbindelser som tillhandahålls av företag som utsetts till operatörer för samhällsomfattande tjänster. Utskottet noterar att hänvisningen är ett exempel på hur det går att exakt ange variationsintervallet för bredbandshastighet. Det är enligt utskottets uppfattning klart att ett teleföretag självt får bestämma intervallet enligt den föreslagna bestämmelsen separat för varje typ av bredbandsabonnemang. När man emellertid beaktar vad be-

stämelsen innebär för konsumenten måste intervallet enligt utskottets uppfattning bestämmas så att det tillräckligt exakt anger hastighetens faktiska variationsintervall. Intervallet ska ge konsumenterna den information de behöver för att kunna bedöma om abonnemanget i fråga är lämpligt för de egna konsumtionsvanorna och även ge konsumenten något att ta fasta på när han eller hon ska bedöma och åberopa ett fel i fråga om förbindelsehastigheten.

Av yttrandena från de sakkunniga framgår det också att bredband är en komplicerad produkt vars hastighet påverkas av många faktorer som teleföretaget inte nödvändigtvis har någon som helst möjlighet att påverka. Som exempel kan nämnas användarens terminal och dess egenskaper, användarens särskilda rutiner, var en användare befinner sig och hur pass rörlig han eller hon är osv. Enligt uppgift är bredbandshastigheten ändå en så pass central egenskap när man köper tjänsten att den måste kunna specificeras i tjänsteavtalet. Utskottet pekar också på att den föreslagna bestämmelsen inte kräver att teleföretaget exakt ska ange hastigheten utan endast dess variationsintervall, och då kan och till och med måste man beakta olika faktorer som påverkar hastigheten. I propositionsmotiven framför man som god praxis att teleföretaget bland standardvillkoren i avtalet räknar upp de viktigaste av användaren och dennes utrustning beroende orsakerna som kan påverka den faktiska hastigheten. Detta bland annat för att användaren själv ska kunna minimera sin egen inverkan på bredbandshastigheten. Utskottet anser det vara klart att teleföretaget inte har ansvaret när uppkopplingshastigheten av en orsak som tydligt beror på användaren själv sjunker under det variationsintervall som teleföretaget uppgett. Men samtidigt konstaterar utskottet att den generella utgångspunkten är att det är tjänsteleverantören som har bevisbördan i en konsumentrelation.

Enligt vissa sakkunnigyttanden bör den föreslagna bestämmelsen om variationsintervallet för bredbandsuppkopplingen inte tillämpas på avtal som ingåtts innan lagens ikraftträdande. De sakkunniga hänvisar då t.ex. till skälighet och

egendomsskydd. Utskottet hänvisar i detta avseende till vad propositionen säger om lagstiftningsordningen.

Utskottet påpekar att antalet bredbandsabonnemang är stort och att avtalen typiskt sett är långvariga. Bland annat därför kommer syftet med regleringen, dvs. att förbättra konsumentens ställning, inte att nås på avsett sätt om bestämmelsen i fråga bara tillämpas på avtal som ingås efter det att lagen trätt i kraft. Enligt utskottets uppfattning kommer den föreslagna bestämmelsen inte att öka konsumentens rättigheter som part i avtal som ingåtts före den föreslagna lagens ikraftträdande, men däremot ger den konsumenter möjlighet att i praktiken utöva sina rättigheter i vissa situationer där tjänsten inte fungerar. Dessutom är det väsentligt att påpeka att propositionen innebär att man på eventuella påföljder tillämpar den lag som gällde vid ikraftträdandet, om ett fel i en kommunikationstjänst uppdragats innan den föreslagna lagens ikraftträdande. Avsikten med förslaget är enligt uppgift inte att ändra den uppkopplingshastighet som en konsument erbjudits på grundval av ett tidigare avtal, utan att ge konsumenten information om det faktiska variationsintervallet i fråga om den avtalade hastigheten. Enligt inkommen utredning kan detta i fråga om de avtal som ingåtts före lagens ikraftträdande i praktiken genomföras exempelvis genom att intervallet meddelas i samband med teleföretagets normala fakturering. Det är positivt om branschen idkar självreglering, menar utskottet. Sådan reglering är också en lämplig metod för att nå många av de uppställda målen. Utskottet konstaterar ändå utifrån inhämtad utredning att det visat sig att självreglering i praktiken inte vara tillräckligt för att tillgodose konsumenternas rättigheter när det gäller uppkopplingshastighet.

Det är mycket viktigt, menar utskottet, att den ändring som innebär att variationsintervallet för dataöverföringshastigheten ska anges kan träda i kraft på det sätt som avses i propositionsmotiveringen, dvs. efter en tillräckligt lång övergångstid, så att teleföretagen har tid att uppfylla lagens krav.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 12 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Marko Asell /sd
Kalle Jokinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf

Markku Pakkanen /cent
Lyly Rajala /saml
Tero Rönni /sd
Pertti Salovaara /cent
Janne Seurujärvi /cent
Ilkka Viljanen /saml (delvis)
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Outi Mäkelä /kok.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.