

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 32/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen (RP 150/2006 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Laura Vilkkonen, kommunikationsministeriet
- direktör Jorma Koivunmaa, Kommunikationsverket
- jurist Riitta Kokko-Herrala, Konsumentverket

- forskarprofessor Kari Jokela, Strålsäkerhetscentralen
- chefsjurist Anne Vainio, Elisa Abp
- vice president Pekka Takala och utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, TeliaSonera Oyj
- sakkunnig Veijo Turunen, Finlands Näringsliv
- direktör för juridiska ärenden Teemu Summanen, Finnet-förbundet rf
- chef för juridiska ärenden Riikka Tähtivuori, FiCom
- professor emeritus Osmo Hänninen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— yrkeshögskolelektor Christian Blom.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunikationsmarknadslagen ändras. Regleringen om samhällsomfattande tjänster i lagen kompletteras med bestämmelser som kommissionens formella under rättelse förutsätter när det gäller att utse företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, beräkna nettokostnaderna för dessa tjänster och i särskilda fall ersätta kostnaderna.

Begreppet samhällsomfattande tjänster breddas för att bli mer teknikneutralt. Utbudet av samhällsomfattande tjänster är enligt förslaget inte längre knutet enbart till ett fast telefonnät, utan tjänster kan tillhandahållas genom förmedling av vilket kommunikationsnät som helst oberoende av tekniken.

Ändringen påverkar inte omedelbart innehavarna av en fast telefonanslutning, utan konkretiseras till en början främst när en ny anslutning skaffas. Användaren har oberoende av den valda tekniken dessutom fortfarande rätt till samma allmänna telefonitjänster som tidigare.

Bestämmelserna om tillsynen över teleföretagens kostnadsredovisningssystem föreslås bli preciserade. Kommunikationsverket bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som samlas in med hjälp av kostnadsredovisningssystemet. Utöver det kan Kommunikationsverket meddela föreskrifter om bland annat vilka uppgifter med anknytning till granskning-

en av kostnadsredovisningssystemet som ska ingå i revisionsberättelsen.

Den tredje föreslagna ändringen gäller nationell roaming. Kommunikationsverkets beslut om införande av skyldighet att ordna nationell

roaming ska enligt förslaget framöver vara mer allmänt formulerat och ska oberoende av tekniken gälla alla mobilnät.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Principen om samhällsomfattande tjänster

Principen om samhällsomfattande tjänster enligt gemenskapsrätten

Artikel 3 i direktivet om samhällsomfattande tjänster (2002/22/EG) ålägger medlemsstaterna skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Medlemsstaterna ska säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna görs tillgängliga med angiven kvalitet för samtliga slutanvändare inom deras territorium oberoende av geografisk belägenhet och att de mot bakgrund av särskilda nationella förhållanden tillhandahålls till ett överkomligt pris. Medlemsstaterna får själva bestämma vilket tillvägagångssätt som är mest effektivt och lämpligt för att genomföra samhällsomfattande tjänster men måste ta hänsyn till principerna om objektivitet, insyn, icke-diskriminering och proportionalitet.

Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna säkerställa att samtliga rimliga krav på anslutning till det allmänna telefonnätet i en fast anslutningspunkt och på tillträde till allmänt tillgängliga telefonitjänster i en fast anslutningspunkt uppfylls av minst ett företag. Anslutningen måste uppfylla vissa kriterier. Den ska göra det möjligt för slutanvändarna att ringa och ta emot lokala, nationella och internationella telefonsamtal, telefax och datakommunikation med en datahastighet som tillåter funktionellt tillträde till Inter-

net, med beaktande av den aktuella teknik som används av majoriteten av abonnenterna samt den tekniska genomförbarheten.

Utskottet konstaterar att den nationella principen om samhällsomfattande tjänster måste följa direktivets principer.

Principen om samhällsomfattande tjänster enligt kommunikationsmarknadslagen

Den gällande lagen. Regeringen framhåller att enligt 59 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) är ett teleföretag med betydande marknadsinflytande i ett fast telefonnät inom ett visst verksamhetsområde skyldigt att inom sitt verksamhetsområde oberoende av geografiskt läge och till ett skäligt pris tillhandahålla en anslutning till det fasta telefonnätet på den ort där användaren stadigvarande bor eller finns. En användares rätt till en anslutning begränsas dock bara till den ort där användaren stadigvarande bor eller finns eller företaget har sin hemort. Teleföretaget är således inte skyldigt att tillhandahålla en anslutning t.ex. till en användares fritidsbostad.

Kommissionens underrättelse. Finland är tvungnet att lägga om sitt system på grund av kommissionens formella underrättelse. Kommissionen har i sin underrättelse speciellt noterat att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster är en skyldighet som i Finland följer direkt av lagen. Kommissionen har ansett att denna lösning inte är förenlig med direktivet utan har krävt ett särskilt urvalssystem. Utskottet påpekar att enligt artikel 8 i direktivet ska urvalssystemet vara effektivt, objektivt, öppet redovi-

sat och icke-diskriminerande samt proportionellt.

Ändring av principen om samhällsomfattande tjänster. I propositionen föreslås en sådan ändring avseende samhällsomfattande tjänster att dessa fastställs så teknikneutralt som möjligt i nya 60 c §. Utbudet av samhällsomfattande tjänster ska inte längre vara knutet enbart till ett fast telefonnät, utan tjänster kan tillhandahållas genom förmedling av vilket kommunikationsnät som helst oberoende av tekniken. Ändringen påverkar inte omedelbart innehavarna av en fast telefonanslutning utan konkretiseras till en början främst när en ny anslutning skaffas. Oberoende av den valda tekniken har användaren fortfarande rätt till samma telefonitjänster som tidigare.

Allmänna telefonitjänster enligt den nya 60 c § kan tillhandahållas genom förmedling av både ett fast telefonnät och t.ex. ett mobilnät. Anslutningen ska alltid fungera klanderfritt på den ort där användaren bor eller finns stadigvarande och som avtalet gäller, men kravet hindrar inte att anslutningen också kan användas mobilt. Om alltså en anslutning via vilken samhällsomfattande tjänster tillhandahålls byggs upp med mobiltelefoneteknik, behöver mobiltelefonen inte längre installeras fast såsom fallet varit under den gällande lagen, förutsatt att parterna inte uttryckligen vill det.

Utskottet bedömer principen om samhällsomfattande tjänster vara av ytterst vital betydelse och understryker att propositionen inte avser att ändra på principen utan endast på metoderna att genomföra den. Det enda ingreppet propositionen gör i de samhällsomfattande tjänsterna är att formulera dem så teknikneutralt som möjligt och inte längre knyta dem till ett fast nät. Användarens rätt till en telefonanslutning utgör fortfarande kärnan i principen om samhällsomfattande tjänster, poängterar utskottet.

Av topografiska skäl är mobilnät inte alltid lika tillförlitliga som fasta nät. Utskottet menar att det definitivt också behövs fasta nät på orter där exempelvis störningsfria mobila nödsamtal inte kan garanteras. Då kan förbindelserna till en

hög topp skötas genom förmedling av ett mobilnät och lokalsamtalen över en fast förbindelse.

Utskottet understryker att syftet med teknikneutraliteten är att göra det möjligt att tillhandahålla användarna lika goda tjänster oavsett vilken teknik som än används; som utgångspunkt för övervägandena tas då den telefonanslutning som tillhandahålls och hur väl den uppfyller kraven på samhällsomfattande tjänster. Bara när alla ifrågakommande teknikalternativ uppfyller kriterierna för samhällsomfattande tjänster i samma utsträckning, har företaget fri valmöjlighet. En mobilnätsanslutning som inte fås att fungera med samma tillförlitlighet som en fast linje är enligt utskottet inte ett godtagbart alternativ.

Elöverkänsliga och skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Utskottet har frågat ut experter om mobiltelefoners eventuella strålning och om de elöverkänslighetsymtom vissa personer uppvisar. Strålsäkerhetscentralen hävdar att några medicinska bevis inte finns för elöverkänslighet och eventuella strålningseffekter från mobiltelefoner. FN-organet WHO startade 1996 ett brett upplagt tvärvetenskapligt forskningsprojekt (The International EMF¹ Project). Resultaten av den ingående forskning som bedrivits under de senaste åren ger enligt WHO inte belägg för att exposition för lågfrekventa elmagnetiska fält skulle ge upphov till skadliga hälsoeffekter. Men WHO medger att det finns luckor i uppgifterna om biologiska effekter och menar att fortsatt forskning därför behövs.

Enligt utredning till utskottet verkar det finnas människor som reagerar på elektromagnetisk strålning, även strålning från mobiltelefoner, trots att fenomenet inte fått någon medicinsk etikett. Men de elallergiska har ingen officiell handikappstatus, eftersom det inte gått att medicinskt påvisa elöverkänslighet. Av samma orsak godtas elektromagnetisk strålning inte som grund för arbetsoförmåga för en elallergi-

¹ EMF = electromagnetic field, dvs. elektromagnetiskt fält

ker. Så länge samhället inte tillmäter fenomenet någon större hälsobetydelse och strålsäkerhetsmyndigheten inte utfärdar uttryckliga bestämmelser om saken, kan fenomenet enligt utredningen inte noteras i speciallagstiftningen.

Om elöverkänslighet längre fram blir medicinskt accepterad och elallergikerna beviljas officiell handikappstatus, har dessa personer rätt att med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), nedan handikappservicelagen, och förordningen om service och stöd på grund av handikapp (759/1987) av kommunen få bidrag för anskaffning av kommunikationshjälpmedel. Denna möjlighet gäller enligt handikappservicelagen redan nu alla som klassats som funktionsnedsatta, och t.ex. synskadade har med stöd av bestämmelsen fått ersättning för datorprogram och punktskriftmaskiner. Elallergikers behov bör under inga omständigheter ges företräde framför syn- och hörsel-skadades behov i det här skedet, och reglerna om eventuella tekniska hjälpmedel får inte i detta fall avvika från den allmänna handikapplagstiftningen.

Utskottet vill fokusera på kärnan i principen om samhällsomfattande tjänster, nämligen användarens rätt till en telefonförbindelse, och konstaterar att denna rätt även gäller elallergiker. Företagen är alltså skyldiga att tillhandahålla elallergiker telefonförbindelse, även om dessa inte enligt handikapplagstiftningen har rätt till särskilda tekniska hjälpmedel. Utskottet understryker att denna skyldighet uttryckligen påverkar den sedvanliga teknik som används för att tillhandahålla den tjänsten. Valet av teknik som tillgodoser principen om samhällsomfattande tjänster bör ske med hänsyn till att tekniken inte får förorsaka den som skaffar telefonanslutningen större problem än någon annan sedvanlig teknik som kan komma i fråga.

Utskottet påpekar att man i förekommande fall kan få strålningen från mobiltelefonanslutningar att minska avsevärt genom bostadsspecifika antennlösningar. Man kan också t.ex. använda handfriutrustning och sms-meddelanden, något som Strålsäkerhetscentralen redan nu re-

kommenderar för bl.a. barn med mobiltelefon. En tjänst som vid sidan av mobiltelefonen sannolikt kommer att utvecklas snabbt är IP-telefoni, dvs. telefoni med Internetteknik. Dessa tekniker bör enligt utskottet absolut räknas in bland alternativen när man funderar på hur principen om samhällsomfattande tjänster ska tillgodoses, i synnerhet om de är konsumentvänligare än någon annan teknik. För elallergiker går det att tillgodose principen om samhällsomfattande tjänster genom att kombinera sedvanliga tekniker exempelvis så att en telefonförbindelse till en geografiskt avlägsen plats ordnas med utnyttjande av såväl ett mobilt som ett fast nät. Ett fastighetsspecifikt antennalternativ gör det då möjligt att dra anslutningen från en på fastigheten belägen antenn in i huset med fast teknik.

Utgående från konstaterandet ovan om teknikneutralitet anser utskottet att personer med diagnostiserad elöverkänslighet måste erbjudas en fast telefonanslutning, om det är omöjligt för dem att använda en mobilanslutning. Företaget bör visserligen kunna sköta något avsnitt av anslutningen utan fast anslutning, om denna lösning för användarens del uppfyller kravet på lika tillgång till samhällsomfattande tjänster.

Skäligt pris. Enligt propositionen kan ett skäligt pris på en anslutning variera på olika håll i landet. Prisets skälighet bör precis som nu även i fortsättningen bedömas både ur användarens och telebolagets synvinkel. I ett skäligt pris kan beaktas driftskostnaderna för anslutningen men därtill också kostnaderna för att bygga anslutningen. Den i propositionsmotiven uttalade principen att prissättningens skälighet i fråga om en mobiltelefonanslutning ska bedömas utifrån kriteriet att priset åtminstone inte får vara dyrare än driftskostnaderna för en fast anslutning är utmärkt, menar utskottet. Det är också viktigt, anser utskottet, att man i valet av alternativ stannar för det som i ett totalperspektiv blir fördelaktigare för konsumenten. Ett företag som vill följa någon annan princip ska inte hindras att göra det, men då måste det stå för skillnaden mellan det billigare och det dyrare alternativet.

Andra bestämmelser. Kommunikationsmarknadslagens bestämmelser om samhällsomfattande tjänster kompletteras också med regler för hur urvalet av företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster sker, hur nettokostnaderna för samhällsomfattande tjänster räknas ut och i vilka särskilda fall ersättning betalas.

När ett visst teleföretag i urvalsförfarandet åläggs att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inom ett viss geografiskt område, betyder det i praktiken att teleföretaget är skyldigt att ingå ett avtal om den samhällsomfattande tjänsten med alla hugade användare. Saken regleras uttryckligen i föreslagna 60 c §. Av 3 mom. i den paragrafen framgår det bl.a. att det utsedda teleföretaget har rätt att vägra ingå avtal om anslutning bara i noga specificerade fall. På denna punkt är den föreslagna bestämmelsen identisk med den gällande regeln. Enligt kommunikationsministeriet borgar det föreslagna urvalsförfarandet för att också konsumenterna med sämre ekonomi får sina rättigheter tillgodosedda lika bra som enligt den gällande lagstiftningen.

Men för att konsumenterna med betalningsstörningar och andra utsatta konsumenterna ska skyddas måste urvalsförfarandet faktiskt användas och inte, som teleföretagen förslagit, klassas som ett exceptionellt förfarande. Utskottet vill därför understryka hur viktigt urvalsförfarandet är för att ekonomiskt hårt trängda konsumenterna ska få sina rättigheter tillgodosedda.

Detaljmotivering

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen. Utskottet har uppmanats att komplettera lagen med en övergångsbestämmelse om att teleföretagens nuvarande skyldigheter i fråga om samhällsomfattande tjänster förblir i kraft tills Kommunikationsverket genomfört den första urvals-rundan för att ta reda på om i lagen avsedda företag som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster behöver utses. Utskottet har lagt till en sådan övergångsbestämmelse.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslaget godkänns enligt propositionen men ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 . Teleföretagens rättigheter och skyldigheter enligt ändrade 59 och 60 § förblir emellertid i kraft tills Kommunikationsverket gjort en första bedömning enligt 59 § i denna lag av om urvalsförfarandet skall tas i bruk.

KoUB 32/2006 rd — RP 150/2006 rd

Helsingfors den 12 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd (delvis)
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd
Reino Ojala /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Timo Seppälä /saml
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /saml (delvis)
Raimo Vistbacka /saf
ers. Lyly Rajala /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.