

U 33/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä kesäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä elokuuta 2016

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Neuvotteleva virkamies Sini Wirén

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2016/1151

11.8.2016

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 531/2012 MUUTTAMISESTA VERKKOVIERAILUJEN TUUKKUMARKKINOIDEN SÄÄNTÖJEN OSALTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio on antanut 15 päivänä kesäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkovierailujen tukkutason markkinoiden uudeksi sääntelyksi (COM(2016) 399), jäljempänä ”komission ehdotus”. Ehdotus on tärkeä askel kohti tavoitetta käyttäjien maksamien verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen poistamisesta Euroopan unionin alueella, ja siten sillä on tarkoitus edistää unionin yleistä poliittista tavoitetta digitaalisista sisämarkkinoista.

Komission ehdotuksen taustalla on uusi verkkovierailun vähittäistason hintoja koskeva sääntelykehys. Unionissa astui 29 päivänä marraskuuta 2015 voimaan verkon neutraliteettia ja verkkovierailumaksuja koskeva asetus 2015/2120, jäljempänä ”sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetus”, jolla vähittäistason sääntelymallia uudistettiin merkittäväällä tavalla.

Verkkovierailujen tukku- ja vähittäistason markkinoilla on viimeisten 10 vuoden aikana tarvittu EU-tason sääntelyä. Vähittäistason osalta keskeisimpänä sääntelykeinona ovat aiemmin toimineet säädetyt enimmäishinnat, joita liittymän tarjoava teleyritys on voinut periä käyttäjiltä matkaviestinpalveluiden käyttämisestä unionin alueella matkustettaessa. Vastaavasti EU-tasolla on säännelty enimmäishintakaton verkkovierailun tukkutason palveluja, joita teleyritysten on ostettava toisilta teleyrityksiltä vierailun kohteena olevissa jäsenvaltioissa voidakseen tarjota matkaviestinpalveluja siellä matkustaville kotimaisille asiakkailleen. Verkkovierailupalvelujen sääntelyä unionin tasolla on pidetty perusteltuna, koska kansalliset viranomaiset eivät kykene itsenäisesti puuttumaan kaikkiin esiintyviin ongelmiin verkkovierailumarkkinoiden jäsenvaltioiden rajat ylittävän luonteen takia.

Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksella muutettiin voimassa olevaa verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annettua asetusta 531/2012 (jäljempänä ”verkkovierailuasetus”). Muutetun asetuksen mukaan matkaviestinpalvelujen käyttäjiltä perittävät verkkovierailujen vähittäistason lisämaksut poistetaan unionissa kokonaan 15 päivästä kesäkuuta 2017 alkaen (niin kutsuttu roam like at home –sääntö, jäljempänä ”RLAH-sääntö”). Edellytyksenä RLAH-säännön soveltamiselle tästä päivämäärästä alkaen on kuitenkin se, että komissio on toteuttanut verkkovierailujen tukkumarkkinoiden uudelleentarkastelun arvioidakseen tukkuhintatasolla tarvittavia toimenpiteitä. Asetuksen mukaan komission tuli antaa viimeistään 15 päivänä kesäkuuta 2016 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus tämän uudelleentarkastelun tuloksista ja liittää siihen asianmukainen lainsäädäntöehdotus verkkovierailuasetuksessa säädettyjen säänneltyjen verkkovierailupalvelujen tukkuhintojen muuttamiseksi tai jonkin muun ratkaisun tarjoamiseksi tukkutasolla määritettyjen kysymysten ratkaisemiseksi. Tämän tukkumarkkinoita koskeva uuden sääntelyn on oltava sovellettavissa silloin, kun RLAH-sääntö astuu voimaan.

Kun käyttäjiltä perittävistä vähittäistason lisämaksuista luovutaan, teleyritykset eivät voi enää jatkossa laskuttaa asiakkailtaan erillistä maksua verkkovierailupalveluista, lukuun ottamatta täytäntöönpanosääntelyllä tarkemmin määriteltävää kohtuullisen käytön säännön soveltamista ja vastaavasti täytäntöönpanosääntelyllä määriteltäviä mahdollisia poikkeustapauksia. Teleyritykset joutuvat kuitenkin edelleen maksamaan vierailuverkko-operaattorille tukkumaksua. Näin ollen tukkumarkkinoiden uudella sääntelyllä on tarkoitus varmistaa, että verkkovierailujen vähittäistason lisämaksut voidaan poistaa 15 päivään kesäkuuta 2017 mennessä ilman, että matkaviestinpalvelujen markkinat vääristyvät.

Komissio toteaa tekemänsä kattavan uudelleentarkastelun osoittaneen hyvin epätodennäköiseksi sen, että pelkkä vähittäistason RLAH-velvoite johtaisi tulevaisuudessa hyvin toimiviin verkkovierailujen tukkumarkkinoihin, jotka mahdollistaisivat RLAH:n tarjoamisen unionissa viimeistään 15 päivänä kesäkuuta 2017. Komission mukaan sen tekemä analyysi on osoittanut, että markkinahäiriöt vaikuttavat edelleen verkkovierailumarkkinoiden toimintaan ja että verkkovierailuliikenteen nettolähtäjien (mukaan lukien heikommat markkinatoimijat verkkovierailujen tukkumarkkinoilla) neuvotteluasema voi itse asiassa heikentyä uusien RLAH-sääntöjen myötä ja siten vääristää kotioperaattoreiden kotimarkkinoiden toimintaa, mikäli tilannetta ei tasoiteta sääntelytoimenpiteillä. Komissio mukaan uusilla tukkumarkkinoiden säännöillä on samanaikaisesti varmistettava myös se, että vierailuverkkojen operaattorit pystyvät kattamaan tukkutason verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset, myös yhteiset kustannukset. Tämän tarkoituksena on säilyttää teleyritysten kannustimet investoida vierailuverkkoihin ja välttää kotimaisen kilpailun vääristyminen myös vierailuverkon sijaintimaassa.

Komission mukaan unionin laajuisiin tukkuhintakattoihin perustuva sääntely sai laajimmin kannatusta esitetyistä sääntelyvaihtoehdoista. Komissio toteaa vaikutustenarvioinnin muutoinkin osoittaneen tämän vaihtoehdon soveltuvan parhaiten RLAH-säännön toteuttamiseksi kestäväällä tavalla unionissa. Arvionsa perusteella komissio on todennut voimassa olevien tukkuhintakattojen olevan liian korkeita tulevan RLAH-sääntelymallin turvaamiseksi edellä kuvatulla kestäväällä tavalla. Komission mukaan arvio on osoittanut nykyisten hintakattojen olevan selvästi tukkupalvelun tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia korkeampia, ja komissio katsoo niiden laskemisen olevan siten mahdollista, erityisesti tiedonsiirtopalvelujen osalta. Siten nyt käsiteltävän komission ehdotuksen keskeisimpänä tavoitteena on edellä kuvatun mukaisesti muuttaa verkkovierailuasetusta tukkumarkkinoita koskevien sääntöjen osalta siten, että voimassa olevia unionin laajuisia puheluiden, tekstiviestien ja datapalvelujen verkkovierailusta veloittavia enimmäistukkuhintoja lasketaan.

Tässä käsiteltävässä komission ehdotuksessa on kyse edellä kuvatusta, yksinomaan tukkuhintoja koskevasta lainsäädännöstä. Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksen mukaan RLAH-säännön voimaantullessa sovelletaan kuitenkin myös niin kutsuttua verkkovierailupalvelujen kohtuullisen käytön politiikkaa. Kohtuullisella käytöllä tarkoitetaan määrärajaa, jonka kautta teleyrityksillä on mahdollisuus rajoittaa verkkovierailupalvelujen käyttäminen kotimaisilla hinnoilla ajoittaiseen matkusteluun. Lisäksi tällöin sovelletaan teleyrityksen mahdollisuutta vapautukseen velvoitteesta poistaa käyttäjien maksamat lisämaksut sellaisessa tapauksessa, jossa vapautusta voidaan perustella liiketoiminnan kestävyysliittymällä syillä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että teleyritys voi hakea kansalliselta sääntelyviranomaiselta (Suomessa Viestintävirasto) lupaa lisämaksun perimiseen, mikäli se ei pysty kattamaan verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia kotimaisilla hinnoilla edes edellä mainitun kohtuullisen käytön osalta. Sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksen mukaan komissio hyväksyy 15 päivään joulukuuta 2016 mennessä, sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin BEREciä (jäljempänä ”BEREC”) kuultuaan, täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan sekä kohtuullisen käytön periaatetta että kestävyysliittymän perusteella

haettavan lisämaksujen perimisen periaatetta ja menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Annettavat säännöt tulevat koskemaan kohtuullisen käytön politiikan määrittelyä ja soveltamista, verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen poistamisen kestävyysarviointia ja hakemusta, joka verkkovierailuoperaattorin on toimitettava tällaista arviointia varten.

2 Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus koostuu kahdesta artiklasta, joista ensimmäinen sisältää kaikki verkkovierailuasetukseen ehdotetut muutokset ja toinen voimaantulosäännökset. Ehdotuksessa esitetyt keskeiset muutokset verkkovierailun tukkuhintasääntelyyn on esitetty tarkemmin seuraavassa.

Ehdotukset uusiksi tukkutason hintakatoiksi

Komission ehdotuksen 1 artiklan 2–4 kohdat sisältävät muutokset verkkovierailuasetuksen 7, 9 ja 12 artikloihin, joissa vahvistetaan keskimääräiset tukkutason verkkovierailuhintakatot puhelulle, tekstiviesteille ja datansiirrolle. Ehdotuksella muutettaisiin näissä säännöksissä sovellettavia arvoja eli tukkutason enimmäishintakattoja.

Ehdotuksen mukaan keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta kyseisestä vierailuverkosta soitetusta säännellystä verkkovierailupuhelusta, mukaan lukien muun muassa nousevan liikenteen, välityksen ja laskevan liikenteen kustannukset, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,04 euroa minuutilta. Voimassaoleva puhelujen tukkuhintakatto on 0,05 euroa minuutilta.

Keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta kyseisestä vierailuverkosta lähetetystä säännellystä verkkovierailutekstiviestistä, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,01 euroa tekstiviestiltä. Voimassaoleva tekstiviestien tukkuhintakatto on 0,02 euroa kappaleelta.

Keskimääräinen tukkuhinta, jonka vierailuverkon operaattori voisi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta säänneltyjen verkkovierailudatapalvelujen tarjoamisesta kyseisen vierailuverkon avulla, ei saisi ylittää turvarajaa, joka on 0,0085 euroa (0,85 senttiä) siirrettyä datamegataivua kohti. Voimassaoleva datan tukkumyynnin hintakatto on 0,05 euroa megatavulta.

Kaikki uudet tukkuhintakatot olisivat voimassa 15 päivästä kesäkuuta 30 päivään kesäkuuta 2022 saakka. Toisin kuin voimassa olevassa verkkovierailuasetuksessa säädetään, säännellyt tukkuhintakatot eivät uuden ehdotuksen myötä enää alenisi asteittain.

Muita verkkovierailuasetuksen säännöksiä koskevat muutosehdotukset

Komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa muutettaisiin verkkovierailuasetuksen 3 artiklaa antamalla osapuolille mahdollisuus tukkutason sopimuksiin, joissa luovuttaisiin verkkovierailuasetuksen 7, 9 ja 12 artiklassa säädettyjen puhelujen, tekstiviestien ja datan enimmäistukkuhintojen soveltamisesta. Käytännössä neuvotteluosapuolina olevilla teleyrityksillä olisi verkkovierailupalvelujen tarjoamiseen tarvittavista tukkutason käyttöoikeuksista neuvotellessaan vaihtoehtona neuvotella innovatiivisista hinnoittelujärjestelmistä ilman suoraa kytköstä tosiasiallisesti kulutettuihin määriin. Sopimukset voisivat perustua esimerkiksi kiinteämääräisiin maksuihin, up front -ennakkositoumuksiin, kapasiteettipohjaisiin sopimuksiin tai hinnoittelujärjestelmiin, joissa otetaan huomioon kysynnän vaihtelut vuoden aikana. Neuvotteluosapuolet voisivat sopia olevansa soveltamatta säänneltyjä enimmäistukkuhintoja joko verkkovierailupalvelujen tukkutason sopimuksen koko keston ajan tai muun ennalta määritellyn ajan. Asetusehdotuksen johdanto-osan sisältämien perustelujen mukaan tämä ei sulki pois sitä mah-

dollisuutta, että jompikumpi osapuoli myöhemmin pyytäisi verkkovierailupalvelujen käyttö-määrään perustuvien verkkovierailuasetuksessa vahvistettujen enimmäistukkuhintojen sovel-tamista tosiasiallisen kulutuksen perusteella. Tämän vaihtoehtoista sopimista koskevan mah-dollisuuden soveltaminen ei myöskään rajoittaisi niitä teleyrityksille säädettyjä velvoitteita, jotka koskevat säänneltyjen vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamista verkkovierai-luasetuksessa säädetyn RLAH-säännön mukaisesti.

Komission ehdotuksen 1 artiklan 5 kohdassa muutettaisiin verkkovierailuasetuksen 17 artiklaa siten, että BERECin kuuleminen varmistettaisiin teleyritysten välisissä säänneltyjä tukkuhin-toja koskeissa riidoissa. Muutoksen myötä toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen tai toimivaltaisten kansallisten sääntelyviranomaisten olisi riitatilanteissa kuultava BERECia toimista tilanteen ratkaisemiseksi ja odotettava BEREC:n lausuntoa ennen toimien aloittamis-ta.

Ehdotuksen 1 artiklan 6 kohdassa muutettaisiin verkkovierailuasetuksen uudelleentarkastelu-säännöstä siten, että varmistettaisiin sen johdonmukaisuus RLAH-säännön voimaantulon jäl-keen ja selvennettäisiin BERECin tiedonkeruuvaltuuksia uudelleentarkastelua varten. Komis-sion tulisi antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus kahden vuoden välein 15 päivän kesäkuuta 2017 jälkeen. Voimassa olevan verkkovierailuasetuksen mukaisesti kerto-muksen tulisi sisältää yhteenveto verkkovierailupalvelujen tarjoamista unionissa koskevasta valvonnasta sekä arvio kehityksestä kohti verkkovierailusääntelyn tavoitteiden saavuttamista. BEREC velvoitettaisiin keräämään kansallisilta sääntelyviranomaisilta tietoja verkko-operaattoreiden välillä liikennemääriltään tasapainoiseen ja epätasapainoiseen liikenteeseen sovellettavista tosiasiallisista hinnoista. Sen olisi myös kerättävä tietoja tapauksista, joissa tukkutason sopimuksen osapuolet ovat luopuneet tukkutason verkkovierailupalvelujen enim-mäishintojen soveltamisesta muun sopimuksen perusteella. Tietoa olisi kerättävä tukkutason toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on estää pysyvät verkkovierailut tai verkkovierailupalve-lujen tukkutason käyttöoikeuksien poikkeava tai vilpillinen käyttö muihin tarkoituksiin kuin sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksen tavoitteeseen eli säänneltyjen verkkovierailupal-velujen tarjontaan verkkovierailuoperaattoreiden asiakkaille näiden matkustaessa ajoittain unionissa. Muutoksella laajennettaisiin tiedonkeruovelvoitteita voimassa olevassa verkkovie-railuasetuksessa säädettyyn nähden.

3 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Komission ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan, jossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan toimivalta säätää tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevista toimenpiteistä.

Komission ehdotuksen oikeusperusta on valtioneuvoston näkemyksen mukaan asianmukai-nen.

4 Suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komission ehdotus on valtioneuvoston mielestä pääasiassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperi-aatteiden mukainen. Kuitenkin BERECn konsultointi- ja tiedonkeruovelvoitteiden osalta val-tioneuvosto katsoo, että komission ehdotusta olisi arvioitava uudelleen suhteellisuusperiaat-teen näkökulmasta, kuten jäljempänä on kuvattu.

5 Suhde EU:n ja Suomen lainsäädäntöön

Asetus on sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta eikä sitä siten panna täytäntöön kansalliseen lainsäädäntöön.

Voimassaolevan verkkovierailuasetuksen edellyttämistä kansallisesti säädettävistä seuraamuksista sekä asetuksen valvontaan ja riitojen ratkaisuun liittyvistä valtuuksista on säädetty tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 304 §:ssä. Komission ehdotus ei sisällä muutoksia näiden perusteena olevien artiklojen osalta, eikä ehdotus siten edellyttäisi muutoksia näihin kansallisiin säännöksiin.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletoimintaa.

7 Ehdotuksen vaikutukset

7.1 Komission vaikutustenarvioinnit

Ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissaan (SWD(2016) 202) komissio on selvittänyt lainsäädäntöehdotuksen tarvetta, mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä lopulta asetusehdotukseen valitun ratkaisumallin hyöty-, kustannus- ja yritysvaikutuksia. Osana vaikutustenarviointia komissio on kuullut laajassa julkisessa kuulemisessa eri sidosryhmiä sekä konsultoinut BERECiä. Komission ehdotus perustuu TERA Consultants –konsulttiyhtiön laskelmiin tehokkaan vierailuverkon operaattorin kustannuksista.

Komission vaikutustenarvioinnin keskeinen havainto on, että nykyisten EU-laajuisten tukkutasen enimmäishintojen laskeminen komission ehdottamalle tasolle mahdollistaisi RLAH-säännön soveltamisen unionissa kestäväällä tavalla, myös pienemmän neuvotteluvoiman ja vaikutusvallan omaavien teleyritysten osalta. Samalla esitetty malli turvaisi komission mukaan sen, että vierailun kohteena olevien verkkojen haltijat saisivat riittävän korvauksen verkon käytöstä ja siten markkinoilla säilyisi riittävät kannusteet tarvittavien verkkoinvestointien tekemiseen. Komissio toteaa vaikutustenarvioinnin osoittaneen, että esitetyt tukkutasen enimmäishinnat jättäisivät merkittävää neuvottelu- ja kilpailuvaraa mahdollistaen vielä edullisimmista tukkuhintatasoista sopimisen.

Valtioneuvosto pitää komission vaikutustenarviointia yleisesti kattavana. Komissio on oikeasuuntaisesti huomionnut analyysissään RLAH-sääntöön liittyvät kestävyysriskit sekä pienempien teleyritysten aseman tukkuhintamarkkinoilla. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että komission vaikutustenarvion taustalla olevan konsulttiselvityksen sisältämät laskelmat tukkutasen kustannuksista puoltaisivat vielä alhaisempaa enimmäishintatasoa ainakin langattoman tiedonsiirron osalta.

7.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksella olisi suoria vaikutuksia Euroopan unionin alueella toimivien matkaviestinyritysten toimintaedellytyksiin ja näiden asiakkaille, jotka kuluttavat matkaviestinpalveluja jossakin unionin alueella. Sen myötä ehdotuksella olisi vaikutuksia sekä kansalliselle viestintämarkkinalle ja tietoyhteiskuntakehitykselle että eurooppalaisten digitaalisen sisämarkkinoiden kehittymiselle ja toimivuudelle.

Suomalaisille käyttäjille matkaviestinpalveluja tarjoavat teleyritykset ovat arvioineet, että komission esittämät tukkutason enimmäishinnat tuottaisivat niille vaikeuksia ainakin tiedonsiirtoa ja mahdollisesti myös puheluita koskevan hintatason osalta. Käytännössä liian korkean tukkuhintatason aiheuttamat negatiiviset vaikutukset voisivat kohdistua suomalaisille käyttäjille tarjolla olevien matkaviestinpalvelujen käyttö- ja hinnoittelumalleihin sekä teleyritysten kotimaassa tekemiin verkkoinvestointeihin. Epävirallisista lähteistä saatujen tietojen perusteella on ennustettavissa, että komissio tulee esittämään suhteellisen korkeita kohtuullisen käytön rajoja eli korkeita vähimmäismääriä ilman lisämaksua käyttäjille tarjottaviksi verkkovierailupalveluiksi, mistä johtuen on ehdottoman tärkeää turvata tukkutason hintojen riittävän edullinen taso.

Sen sijaan komission esitystä matalammasta hintakattotasosta ei arvioida olevan mitään haittaa suomalaisille viestintämarkkinoille tai kuluttajille. Mikäli tukkuhintoja koskeva sääntely saataisiin toteutettua siten, että se mahdollistaisi kestäväällä tavalla RLAH-säännön soveltamisen eli mahdollisuuden käyttää kohtuullinen määrä matkaviestinpalveluja kotimaan hinnalla muissa EU-maissa matkustettaessa, voidaan ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioida olevan monin tavoin positiivisia.

Komission arvion mukaan ehdotettu uusi sääntely ei aiheuttaisi uusia hallinnollisia tai teknisiä kuluja verrattuna voimassa olevaan tukkuhintoja koskevaan sääntelykehykseen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus voi kuitenkin lisätä kansallisen sääntelyviranomaisen hallinnollista taakkaa ainakin siinä tapauksessa, että verkkovierailusopimuksista koskevista tietojenkeruuvälitteistä säädettäisiin komission esittämällä tavalla.

Ehdotuksella ei arvioida olevan vaikutusta valtion talousarvioon tai Euroopan unionin talousarvioon.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotus on esitelty jäsenmaille 17 päivänä heinäkuuta 2016 ja ehdotuksen käsittely neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskunta-asoiden työryhmässä käynnistyi 22 päivänä kesäkuuta 2016. Käsittely on jatkunut työryhmässä heinäkuussa ja jatkuu siellä odotettavasti myös syksyllä 2016.

Komission mukaan ehdotus tulee käsitellä mahdollisimman nopeasti, jotta varmistetaan sähköisen viestinnän sisämarkkina-asetuksen mukaisen verkkovierailujen vähittäistason lisämaksut kieltävän sääntelyn voimaantulo 15 päivästä kesäkuuta 2017 alkaen. Komissio on todennut, että neuvoston ja parlamentin olisi saavutettava ehdotuksen sisällöstä yhteisymmärrys viimeistään tammikuussa 2017.

Komission ehdotus jaettiin EU-asoiden komitean alaisen EU 19 -jaoston (viestintä) jäsenille sähköisesti 16 päivänä kesäkuuta 2016 ja siihen pyydettiin kirjallisia kommentteja 29 päivään kesäkuuta 2016 mennessä. Lausuntopyyntö myös julkaistiin kaikille avoimena liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivuilla. Kirjallisia lausuntoja ministeriölle annettiin yhteensä 5 kappaletta. Lausunnonantajat olivat Viestintävirasto, FiCom ry, Elisa Oyj, TeliaSonera Finland Oyj ja Kuluttajaliitto ry. Lausunnot olivat yleiseltä linjaltaan yhteneväisiä.

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltu luonnos valtioneuvoston U-kirjelmäksi on toimitettu kommentteille EU19 -jaostolle ajalle 4.7.2016-8.7.2016.

9 Muiden jäsenvaltioiden sekä Euroopan parlamentin kannat

Ensimmäisissä neuvoston työryhmäkokousten käsittelyissä sekä muissa yhteyksissä on käynyt selvästi ilmi, että jäsenmaiden kannat esityksestä jakautuvat voimakkaasti. Neuvotteluista on näin ollen odotettavissa haastavat. Lähtökohtaisesti muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden lähtökohdat asetusehdotuksen käsittelyyn ovat samankaltaiset kuin Suomella, ja useimpien Etelä-Euroopan maiden kannat taas pitkälti vastakkaisia. Taustalla on vallitseva tilanne, jossa pohjoiseurooppalaiset, verrattain paljon matkaviestinpalveluja kuluttavat käyttäjät matkustavat yleensä enemmän Etelä-Euroopan maihin kuin toisinpäin. Näin ollen pohjoisemman Euroopan maat tarkastelevat komission esitystä erityisesti ulospäin suuntautuvan verkkovierailuliikenteen näkökulmasta, ja eteläisemmän Euroopan ns. turistimaat erityisesti sisäänpäin suuntautuvan verkkoliikenteen näkökulmasta. Suomi pyrkii vaikuttamaan neuvotteluissa yhteistyössä muun muassa Tanskan, Ruotsin ja Puolan kanssa.

Euroopan parlamentissa komission ehdotusta tullaan käsittelemään ITRE-valiokunnassa. Parlamentin kannan koordinoijaksi on nimetty suomalainen Miapetra Kumpula-Natri (S&D). Parlamentti ei vielä ole ottanut esitykseen virallista kantaa. Yleisesti parlamentti on kannattanut voimakkaasti RLAH-säännön voimaantuloa ja sen mahdollistamiseksi myös uuden tukkuhintasääntelyn antamista. Tukkuhintasoa koskevien kantojen osalta on odotettavissa, että useiden parlamentin jäsenten kannat tulevat riippumaan vahvasti siitä, minkälaista jäsenvaltiota he edustavat.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa monelta osin sähköistä viestintää koskevan erityissääntelyn keventämistä. Valtioneuvosto kuitenkin pitää verkkovierailumarkkinoiden tukkutason yksityiskohdista sääntelyä välttämättömänä ottaen huomioon vallitsevan markkinatilanteen sekä asetuksella (EU) 2015/2120 säädetyn tavoitteen verkkovierailun lisämaksujen poistamisesta vähittäistasolla kesällä 2017. Verkkovierailun tukkuhinnoilla, jotka sovitaan vähittäisliittymän tarjoavan teleyrityksen ja kohdemaan teleyritysten välillä, on merkittävä vaikutus verkkovierailupalvelujen vähittäishinnoittelulle.

Valtioneuvosto katsoo asiassa U 74/2013 vp linjatun ja neuvoston pöytäkirjaan 1.10.2015 jättämässä Suomen lausumassa korostetun mukaisesti, ettei uusi verkkovierailua koskeva sääntelykehys saa johtaa matkaviestinnän kotimaisten hintojen nousuun. Suomessa on tällä hetkellä EU:n alhaisimmat mobiilidatapalvelujen vähittäistason hinnat, ja suomalaiset ovat tottuneet käyttämään verrattain paljon matkaviestinpalveluja. Tästä johtuen liian korkeista tukkuhinnnoista johtuva markkinahäiriöiden riski on huomattava erityisesti suomalaisen viestintämarkkinan kannalta. Valtioneuvosto arvioi, että liian korkeaksi säännelty tukkuhintojen maksimitaso voi johtaa matkaviestinpalvelujen kotimaisten hintojen korotuspaineisiin tai muihin muutoksiin, joista olisi merkittävää haittaa niin suomalaisille käyttäjille kuin laajemmin kotimaiselle ja eurooppalaiselle tietoyhteiskuntakehitykselle.

Valtioneuvosto pitää komission esitystä tukkuhintojen merkittävästä alentamisesta oikeasuuntaisena. Valtioneuvosto myös katsoo yleisellä tasolla, että komission esityksen perusteluissa on vaikutustenarviointien perusteella kuvattu asianmukaisesti verkkovierailumarkkinoiden tilannetta ja tarvetta riittävän tiukalle tukkuhintojen sääntelylle verkkovierailumarkkinoiden kestävyys turvaamiseksi. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että säänneltyjen tukkuhintojen tulisi heijastaa paremmin todellisia kustannuksia ja niiden tulisi siten olla vielä esitettyä alhaisempia. Valtioneuvosto arvioi saadun selvityksen perusteella, että komission esittämä tiedonsiirron enimmäistukkuhinta on asetettu liian korkealle suhteessa tehokkaasti toimivan teleyrityksen kustannuksiin. Säänneltyä maksimitukkuhintaa tulisi laskea merkittävästi komission

ehdottamasta tasosta etenkin tiedonsiirron osalta, jotta verkkovierailupalvelujen asiakashinnoittelu voitaisiin toteuttaa taloudellisesti kestävästi myös suomalaisten käyttäjien osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetyille tukkuhintakatoille tulisi myös harkita aikaisempaa uudelleentarkastelua kuin komission esittämä vuoden 2022 uudelleentarkastelu. Vaihtoehtoisesti olisi harkittava, tulisiko enimmäistukkuhinnoille säätää vuosittain aleneva taso. Nyt komissio on ehdottanut, että esitetyt hintakatot olisivat voimassa muuttumattomina vuoteen 2022 saakka. Aikaistettu uudelleentarkastelu ja asteittain laskevat tukkuhintakatot muodostuvat erityisen olennaisiksi tekijöiksi siinä tapauksessa, että enimmäishintojen taso jää ensimmäisessä vaiheessa suomalaistoimijoiden kannalta liian korkeaksi.

Valtioneuvosto pitää valitettavana sitä, että verkkovierailumarkkinoiden tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavia ja toisistaan selvästi riippuvaisia tukkuhintoja, kohtuullisen käytön rajoja ja kustannusten kattamisen mekanismeja käsitellään unionin toimielimissä eri aikaan ja eri menettelyin. Vaikka kohtuullisen käytön rajoista ja kustannusten kattamisesta tullaan säätämään eri lainsäädäntöinstrumentilla kuin tukkuhinnoista, valtioneuvosto pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että niitä valmisteltaisiin mahdollisimman avoimesti ja tiiviissä yhteydessä tukkuhintojen neuvotteluprosessin kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että tarkoituksenmukaisesta tukkuhintatasosta ja muista tukkuhintoihin liittyvistä säännöksistä päättäminen edellyttää tietoa tulevien täytäntöönpanosäädösten sisällöstä. Tukkuhinnat ja täytäntöönpanosäädökset olisi tarkoituksenmukaista sitoa toisiinsa myös mahdollisten uudelleentarkasteluaikataulujen osalta. Mikäli täytäntöönpanosäädöksillä määriteltäviä kohtuullisen käytön rajoja tultaisiin lähitulevaisuudessa muuttamaan, olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan harkittava muutostarpeen huomioimista myös tukkuhintakatoissa. Valtioneuvosto katsoo myös, että kohtuullisen käytön määrästä tulisi säätää siten, että käyttörajat olisivat asiakkaille helppoja ymmärtää ja omaksua ja että ne eivät edellyttäisi teleyrityksiltä merkittäviä uusia investointeja laskutukseen tai muihin järjestelmiin. Myös sääntelyn noudattamisen valvonnan tulisi olla toteutettavissa riittävän tehokkaasti. Vastaavasti kustannusten kattamiseen liittyvä poikkeusmekanismi tulisi toteuttaa ennakoitavalla ja hallinnollisesti selkeällä tavalla. Tukkuhinta-asetuksesta ja täytäntöönpanosäädöksistä koostuvan sääntelykehiksen tulisi edistää oikeusvarmuutta ja luoda kerralla yksi toimiva kokonaisuus tulevan verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen perimisen kiellon (RLAH-säännön) kestävyuden turvaamiseksi.

Valtioneuvosto arvioi, että komission ehdotus on pääasiassa suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotettua pakollista BERECin kuulemista teleyritysten välisissä tukkuhintoja koskevista riitatilanteissa sekä ehdotettua tietojenkeruuvaihteen laajentamista tulisi harkita uudelleen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jo voimassa olevat tietojenkeruuvaihteet ovat hallinnollisesti raskaita. Komission esittämät tavoitteet sääntelyviranomaisten välisestä yhteistyöstä verkkovierailumarkkinoiden kehityksen arvioimisessa ja asetuksen yhdenmukaisesta tulkinnasta voitaisiin saavuttaa myös kevyemmällä menettelyllä, eivätkä esitetyt tietojenkeruuvaihteet siten ole oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Valtioneuvosto katsoo, että säännöllisen ja pakollisen tietojenkeruumenettelyjen laajentamisen sijasta asetuksen tulisi mahdollistaa tietojenkeruu niissä tapauksissa, joissa se on tarpeen verkkovierailumarkkinoilla vallitsevien ilmiöiden ja ongelmien selvittämiseksi. Vastaavasti BERECin konsultointi riitatilanteissa tulisi säätää vapaaehtoiseksi.