

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till informationssamhällsbalk samt till lagar om ändring av 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 38 kap. 8 b § i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 februari 2014 regeringens proposition med förslag till informationssamhällsbalk samt till lagar om ändring av 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 38 kap. 8 b § i strafflagen (RP 221/2013 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

— LM 2/2014 rd Lag om ändring av 55 § i kommunikationsmarknadslagen (ledamot Jalonen /saf). Motionen remitterades till utskottet den 6 mars 2014.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet och ekonomiutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 18/2014 rd, FvUU 9/2014 rd, FsUU 4/2014 rd, KuUU 5/2014 rd, EkUU 15/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisnings- och kommunikationsminister Krista Kiuru, lagstiftningsråd Maaret Suomi, kommunikationsråd Kaisa Laitinen, kommu-

- nikationsråd Kreetta Simola, konsultativ tjänsteman Timo Kievari, konsultativ tjänsteman Elina Thorström och överinspektör Laura Tarhonen, kommunikationsministeriet
- IT-råd, enhetschef Mikael Kiviniemi, specialsakkunnig Aarne Hummelholm och specialsakkunnig Kimmo Janhunen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen och lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Timo Nuutinen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Ari-Pekka Dag och direktör för IT-näten Pekka Tulokas, inrikesministeriet
- överinspektör Virve Haapajarvi, arbets- och näringsministeriet
- planerare Tea Hoffren, Riksomfattande handikapprådet.
- chef för gruppen övervakning Sanna Hughes, chef Juhani Juselius, chef Merja Saari, chef Jarkko Saarimäki, jurist Eeva Lantto, jurist Sanna Lohtander och ledande expert Pertti Suortti, Kommunikationsverket
- dataombudsman Reijo Aarnio och överinspektör Iiro Loimaala, Dataombudsmannens byrå
- beredskapschef Tero Kauppinen, Försörjningsberedskapscentralen

KoUB 10/2014 rd — RP 221/2013 rd

- kriminalkommissarie Pertti Sovelius, Centralkriminalpolisen
- utredningschef Henrikki Oravainen och jurist Miina Ojajärvi, Konkurrens- och konsumentverket
- biträdande chef Petri Knape, skyddspolisen
- professor Ulla Liukkunen, Helsingfors universitet
- professor Tomi Voutilainen, Östra Finlands universitet
- universitetslektor Marko Ala-Fossi, Tammerfors universitet
- verksamhetsledare Antti Kotilainen, Upphovsrättens information- och övervakningscentral
- forsknings- och utvecklingschef Jyrki Kasvi, Utvecklingscentralen för Informationsområdet TIEKE
- juridisk chef Katri Olmo, Rundradion
- senior advisor Markku Lamminluoto och special advisor Anna Anttinen, DNA Oy
- vice president Sanna Tuominen, Digita Ab
- avdelningschef Rami Peltosaari, chef för juridiska ärenden Anne Vainio och jurist Mikko Raito, Elisa Abp
- chief research officer Mikko H. Hyppönen, F-Secure Oyj
- direktör för samhällskontakter David Motthander, Google Inc (Nordic)
- verkställande direktör Mikko Kurtti, Kaisanet Oy
- verkställande direktör Henrik Ekblom, Karjaan Puhelin
- biträdande direktör Petra Wikström, MTV Media
- vice President Ilkka Rahnasto, Nokia Oyj
- verkställande direktör Petteri Järvinen, Petteri Järvinen Oy
- intressechef Johanna Halkola, RadioMedia
- direktör för samhällskontakter Mika Lauhde, SSH Communications Security
- direktör Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland ja Sanoma News
- verkställande direktör Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverket Oy
- styrelseordförande Joel Jaakkola, Finlands Nummertjänst Ab
- direktör Mika Kervinen, TDC Oy
- utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, TeliaSonera Abp
- chef för IT- och kommunikationssektor Anssi Vuorio, Fackförbundet Pro
- verkställande direktör Reijo Svento, juridisk chef Marko Lahtinen, jurist Jussi Mäkinen och beredskapschef Kari Wirman, FiCom ry
- verkställande direktör Jarmo Matilainen och vanhempi lakimies Jaakko Turunen, Finnetförbundet rf
- verkställande direktör Pekka Rislakki, Kopiosto ry
- jurist Timo Niemi, Konsumentförbundet ry
- specialsakkunnig Simo Tanner, Finlands Kommunförbund
- jurist Mikko Hoikka, Mediernas Centralförbund rf
- vice ordförande Ville Oksanen, Electronic Frontier Finland ry EFFI
- biträdande direktör Lauri Kaira, Gramex ry
- ordförande Reijo Glad och styrelseledamot Pentti Teräväinen, Suomen Radio- ja Viestintäjärjestö
- verksamhetsledare Stiina Laakso, Suomen audiovisuallisen alan tuottaja SATU ry
- professor Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Statens revisionsverk
- kommunikationsministeriet
- undervisnings- och näringsministeriet
- skyddspolisen
- strålsäkerhetscentralen
- Apple Finland
- CSC — IT-centret för vetenskap
- DNA Oy
- Elisa Oyj
- Google Finland Oy
- Microsoft Oy
- Suomi24 Oy
- TeliaSonera Oyj
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Finnet-förbundet rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

— Tjänstemannacentralorganisationen STTK
rf

— Ficix ry
— Centralhandelskammaren.

Propositionen och motionen

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att det stiftas en ny informationssamhällsbalk samt att markanvändnings- och bygglagen och strafflagen ändras. Samtidigt upphävs kommunikationsmarknadslagen, lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation, lagen om radiofrekvenser och teleutrustningar, lagen om televisions- och radioverksamhet, lagen om domännamn, lagen om förbud mot vissa avkodningssystem, lagen om auktion av vissa radiofrekvenser och lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster.

Genom propositionen genomförs en totalreform av lagstiftningen om elektronisk kommunikation. Från medborgarnas synpunkt är målet att de tjänster som gäller telefoni, mobiltelefoni, internet, radio och television samt annan elektronisk kommunikation är tekniskt utvecklade, trygga och lättanvända och tillgängliga till ett rimligt pris. Avsikten med regleringen är vidare att säkerställa att elektroniska kommunikationstjänster finns tillgängliga överallt i Finland. Lagstiftningen syftar dessutom till att främja utbudet av elektroniska kommunikationstjänster. Samtidigt vill man skapa bättre legislativa förutsättningar för konkurrerande affärsverksamhet, för utveckling av kommunikationstekniken och för innovationer.

Propositionen syftar till att effektivisera och förenkla koncessionssystemet genom att en avsevärd del av programkoncessionsbesluten överförs till Kommunikationsverket. Enligt förslaget ska användningen av frekvenser inte längre vara avgiftsfri.

Det föreslås att auktionsförfarandet i fortsättningen ska tillämpas på nya frekvensområden som anvisats för mobil kommunikation.

Avsikten med de föreslagna ändringarna är också att effektivisera de nuvarande bestämmelserna om betydande marknadsinflytande samt att

möjliggöra sådan faktisk förhandsreglering som avses i Europeiska unionens direktiv. Kommunikationsverket avses t.ex. få rätt att fastställa kostnadsorienterade maximipriser på reglerade grossistprodukter.

Propositionen innebär en förbättring av konsumentskyddet genom att de bestämmelser som gäller teleföretagens och säljarnas eller tjänstleverantörernas gemensamma ansvar, teleföretagens ersättningsskyldighet och avtalsvillkoren ändras.

Regleringen av integritetsskyddet och säkerställandet av informationssäkerheten i samband med elektronisk kommunikation utsträcks till att gälla alla kommunikationsförmedlare.

De bestämmelser i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation som gäller skyldighet att lagra information ska enligt förslaget ändras till att motsvara de behov som de tekniska ändringarna av internetaccessstjänsterna gett upphov till.

Leverantörer av samhällsomfattande tjänster åläggs enligt förslaget skyldighet att informera om sina produkter samt skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande produkter och tjänster.

Bestämmelserna om samhällsomfattande tjänster ska utsträckas till att gälla tjänster för telefonkataloger och nummerupplysning. Avsikten är att Kommunikationsverket i fortsättningen ska göra marknadsanalyser och vid behov utse företag som ska tillhandahålla tjänster till ett skäligt pris, om sådana tjänster inte erbjuds på marknadsvillkor.

Enligt propositionen ska teleföretagen bättre än i dagsläget planera hur kontinuiteten i deras verksamhet kan tryggas i störningssituationer och när befogenheter enligt beredskapslagen utövas. De viktigaste nätövervakningscentralerna och andra kritiska system bör i fortsättningen förvaltas så att de under sådana undantagsförhål-

landen som avses i beredskapslagen utan dröjsmål kan återföras till Finland.

Kommunikationsverket ska enligt förslaget tillsätta en samarbetsgrupp för störningssituationer. Samarbetsgruppen ska bestå av representanter för el- och teleföretagen. Den ska enligt förslaget samla in information samt planera och samordna åtgärder för störningssituationer samt bistå Kommunikationsverket vid hanteringen av störningar.

Bestämmelserna om myndighetsnätet ska enligt förslaget ses över så att uppkopplingar till myndighetsnätet kan erbjudas också aktörer som sköter uppgifter som är nödvändiga med tanke på statens ledning och säkerhet, försvaret, gräns säkerheten, sjöräddningen, nödcentralsverksamheten, invandringen och den prehospitla akutsjukvården.

Teleföretagens rätt att få statlig ersättning för kostnader i samband med att de bistår myndigheter ska enligt förslaget begränsas till investeringskostnaderna för sådana system som svarar mot myndigheternas behov. Det föreslås att teleföretagen inte ska få statlig ersättning för det arbete som orsakas av att de använder system som behövs för att bistå myndigheterna och av att de överlåter information till myndigheterna.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2015.

Lagmotionen

I lagmotion LM 2/2014 rd föreslås det att telefonnummer som av misstag kan sammanblandas med det allmänna nödnumret 112 inte ska vara i bruk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Kommunikationsutskottet anser att det lagprojekt som utmynnat i propositionen om informationssamhällsbalk är bra och uttalar sitt stöd för det. Det primära syftet med propositionen har varit att samla all lagstiftning om kommunikation i en lag, sammantaget åtta gällande lagar. Det är bl.a. meningen att det tillgången till e-kommunikationstjänster ska garanteras i hela landet och att tjänsterna ska vara tekniskt utvecklade, säkra och lätta att använda samt tillhandahållas till ett skäligt pris. Utskottet anser att ett samlat regelverk om e-kommunikation är ägnat att öka rättssäkerheten, förbättra villkoren för dem som är verksamma i branschen och underlätta uppföljningen av de sammantagna konsekvenserna och vidareutvecklingen av regleringen.

Enligt utskottet är en av de viktigaste uppgifterna för informationssamhällsbalken

att trygga serviceanvändarnas rättigheter, såsom rätten till personlig integritet och att sända förtroliga meddelanden. Det kommer inte heller i fortsättningen att dagtingas med skyddsnivån i fråga om dem.

Behandlingen av informationssamhällsbalken har krävt en omfattande arbetsinsats av utskottet. På grund av propositionens omfattning tar betänkandet enbart upp de viktigaste frågorna som framkommit vid behandlingen och vid sakkunnigutfrågningarna. Bedömningen av hur lagens syften uppfylls och den fortsatta uppföljningen av lagens verkningar är därför av synnerligen stor betydelse.

Lagens namn

Vid utfrågningen av sakkunniga har det framförts kritik mot lagens namn och påpekats bl.a. att den inte till alla delar motsvarar lagens innehåll, eftersom den närmast gäller bestämmelser om elektronisk kommunikation. Det har dessutom anförts att lagens namn tydligt ska ange dess

ställning i författningshierarkin. Också grundlagsutskottet fäste uppmärksamhet vid den senare synpunkten.

Kommunikationsutskottet har övervägt saken och anser att informationssamhällsbalken innehåller en synnerlig viktig del av det regelverk som påverkar utvecklingen av informationssamhället och berör samtliga samhällssektorer. I gällande lagstiftning ingår flera lagar och förordningar som inte innehåller ordet lag eller förordning. Författningen namn börjar dessutom redan i viss utsträckning vara etablerat efter många år av beredning, särskilt bland aktörerna i branschen. Utskottet anser det vara motiverat att lagen i egenskap av primär lag om informationssamhället senare kan bilda kärnan i ett lagkomplex som senare kompletteras med annan lagstiftning som gäller informationssamhället. Utskottet anser att författningens namn tillräckligt väl beskriver lagens roll som betydande och samlande regelverk om informationssamhället.

Det internationella tillämpningsområdet för den föreslagna lagen

I förslagets 2 § ingår en bestämmelse som utsträcker bestämmelserna om integritetsskyddet, tryggheten av kommunikationens konfidentialitet och informationssäkerheten till att under vissa förutsättningar gälla också sådana tjänster för internationell kommunikationsförmedling som enligt förslagets definition har anknytning till Finland.

Sakkunniga har framfört skarp kritik mot den stränga avgränsningen av bestämmelsen, tydligheten i bestämmelsen och dess syften, svårigheten att tillämpa bestämmelsen och att det är svårt att bedöma konsekvenserna av förslaget. Likaså har det framförts synpunkter i anslutning till internationell privaträtt och EU-rätt. Också ekonomiutskottet påpekar i sitt utlåtande (EkUU 15/2014 rd) att förslaget är krävande och att regleringen från företagssynpunkt bör vara förutsägbar. Förslaget har trots det vunnit understöd, bl.a. därför att det främjar utvecklingen av likvärdiga konkurrensvillkor på marknaden och är

ägnat att främja den enskildas integritetsskydd också i fråga om internationella tjänster.

Utskottet ställer sig bakom syftet att skydda den enskildas integritetsskydd. Det måste vid behov vara möjligt att reagera också lagstiftningsvägen på förändringar som beror på teknisk eller annan utveckling i omvärlden och den ökade internationaliseringen. Det är i princip också motiverat att samma reglering tillämpas på aktörer inom samma bransch.

Det är viktigt, menar utskottet, att bestämmelser med sådan internationell räckvidd och förutsättningarna för deras tillämpning är tydliga och tillräckligt exakt avgränsade så att rättssäkerhet och förutsägbarhet kan garanteras. Utifrån en utredning föreslår utskottet därför att 2 § i propositionen ändras för att vissa entydigt angivna bestämmelser om dataskydd och informationssäkerhet ska kunna tillämpas på tjänster som ingår i kommunikation med verksamhetsutövare utanför EU-området i de situationer som närmare avgränsas i propositionen när den som tillhandahåller tjänsterna har nära anknytning till Finland eller användningen av tjänsterna i Finland.

Utskottet anser den föreslagna bestämmelsen principiellt viktig startpunkt när det gäller att anta de utmaningar som det mångskiftande internationella utbudet på kommunikationstjänster i nätmiljön och den föränderliga omvärlden ställer.

Utifrån en utredning till utskottet harmoniserar den ändrade 2 § med de EU-rättsakter som har anknytning till området, såsom direktivet om personuppgifter 95/46/EG och direktivet om elektronisk handel 2000/31/EG.

Bestämmelser om kommunikationsförmedlare

Det föreslås att en ny definition av kommunikationsförmedlare tas in i 3 §. Med kommunikationsförmedlare avses alla aktörer som i relation till användarna förmedlar kommunikation på motsvarande sätt som teleföretag. Genom förslaget utsträcks bestämmelserna om integritetsskydd och informationssäkerhet som för närva-

rande innefattar teleföretag, sammanslutningsabonnenter och andra tillhandahållare av mervärdestjänster till sådana nya aktörer som förmedlar konfidentiell elektronisk kommunikation för andra än personliga och därmed jämförbara normala privata syften, t.ex. i samband med vissa sociala medier eller sammanslutningstjänster.

Utskottet anser det i princip vara välkommet att i fråga om de bestämmelser som gäller vissa aktörer övergå till en mer jämlik reglering av viss verksamhet. Genom en reglering av denna typ är det möjligt att öka det förbättrade konfidentialitets- och integritetsskyddet också i en snabbt föränderlig omvärld och i fråga om nya slags tjänster.

Enligt utskottet är det emellertid viktigt att denna reglering, som är av ett helt nytt slag, granskas och utvärderas i fortsättningen.

Koncessionssystemet och frekvensavgifterna

Det föreslås att koncessionssystemet effektiviseras och förenklas, bl.a. genom att de beslut om programkoncessioner för televisions- och radioverksamhet som tidigare skötts av statsrådet i huvudsak överförs till Kommunikationsverket. Kommunikationsverket ska på det sätt som bestäms i 4 kap. bevilja programkoncessioner som uppfyller de allmänna förutsättningarna utan prövning av ändamålsenligheten i alla de fall där koncessioner kan beviljas alla sökande och beviljande av koncession inte har några betydande konsekvenser för den allmänna utvecklingen av kommunikationsmarknaden. Sedan Kommunikationsverket beviljat koncession får aktörerna också fritt besluta om programinnehållet. I annat fall beviljas programkoncessionerna av statsrådet som också kan ställa upp koncessionsvillkor för innehållet i sändningarna. Enligt 3 kap. i lagförslaget ska statsrådet i regel vara den instans som beviljar nätkoncessioner på det sätt som i stort sett motsvarar nuvarande praxis.

Enligt propositionen ska de nya frekvenser som tilldelas mobil kommunikation i stället kunna utauktioneras om statsrådet så beslutar. Kom-

munikationsutskottet hänvisar här till sitt tidigare uttalande (KoUB 12/2012 rd), enligt vilket riksdagen förutsätter att det görs en analys av hur frekvensauktionen 2013 (800 MHz) påverkar konkurrensen och konsumentprisernas utveckling i branschen innan koncessioner för mobil kommunikation inom frekvensområdet 700 MHz beviljas och att analysresultaten beaktas när frekvenserna på 700 megahertz fördelas.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 18/2014 rd) att ett koncessionssystem av den typ som föreslås i princip är problematiskt med hänsyn till yttrandefriheten, till vilken hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Den knappa tillgången på frekvenser har i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis varit ett sådant tekniskt motiv för en begränsning som gjort det acceptabelt att ha kvar koncessionssystemet med hänsyn till såväl yttrandefriheten som näringsfriheten. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att den föreslagna koncessionsregleringen inte är problematisk med tanke på närings- eller yttrandefriheten eftersom skälet för regleringen fortfarande är den knappa tillgången på frekvenser. I fråga om televisions- och radiofrekvenser konstaterade grundlagsutskottet att det fortfarande kan uppstå situationer där frekvenserna inte räcker till för alla sökande, och att utskottet inte heller såg några problem i att koncessionssystemet bevaras under dessa omständigheter. Grundlagsutskottet ansåg emellertid att det redan nu kan ifrågasättas om koncessionssystemet längre kan motiveras med att yttrandefriheten måste säkerställas, i synnerhet till den del det inte är frågan om televisionsverksamhet som i enlighet med 26 § tjänar allmänintresset. Det är därför skäl att gå över till en mindre sträng reglering när tillgången på frekvenser blir bättre, ansåg utskottet.

Kommunikationsministeriet anser att förslaget till moderniseringen och förenklingen av koncessionssystemet vara motiverat och värt att förorda i detta skede, bl.a. när det gäller att effektivisera frek-

vensanvändningen, lätta den administrativa bördan och öka flexibiliteten.

Det är enligt propositionen inte möjligt att utauktionera redan ibruktagna frekvenser, men enligt den föreslagna 288 § ska en marknadsbaserad frekvensavgift tas ut för dessa så kallade gamla frekvenser för tele- och televisionsverksamhet för att effektivisera frekvensanvändningen. Utskottet anser att det är motiverat att koppla den föreslagna marknadsbaserade frekvensavgiften till de nätkoncessioner som beviljas med den jämförande metoden på ett sådant sätt att den begränsade resurs som frekvenserna utgör inte längre ska kunna användas gratis. Med tanke på en effektiv frekvensanvändning ställer sig utskottet bakom dessa principer och storleken på den föreslagna frekvensavgiften, som enligt uppgift är relativt skälig också för dem som använder frekvenserna om man jämför den med praxis i vissa andra EU-länder.

Av försvarsutskottets utlåtande (FsUU 4/2014 rd) framgår det att vid bedömningen av storleken på den avgift som ska tas ut av försvarsmakten är rimligt att beakta att det är fråga om en av samhällets basfunktioner som det inte är motiverat att belasta med relativt sett lika stora avgifter som när det gäller kommersiell verksamhet. Kommunikationsutskottet utifrån en utredning att det har reserverats en relativt lång övergångsperiod, fram till ingången av 2024, för försvarsmakten i fråga om frekvensavgiften. Under denna period har försvarsmakten möjlighet att övergå till att använda transeuropeiska militärfrekvenser. Dessutom har frekvensavgiften med stöd av den koefficient för användningsändamål som ska tillämpas i kalkylen fastställts till ett belopp som är betydligt lägre för försvarsmakten än för aktörer på den fria marknaden.

Utskottet noterar utifrån en utredning att användningen av frekvenser för mobil kommunikation eventuellt kommer att öka störningarna i televisionssändningarna, och att även exempelvis vissa vindkraftsfunktioner kan ha motsvarande inverkan. Det är rimligt att den som förorsakar störningen ser till att den avhjälpas och också svarar för kostnaderna. Utskottet framhåller också 16 § 3 mom. 5 punkten enligt vilken en

nätkoncession kan förenas med villkor som gäller koncessionshavarens skyldighet att avhjälpas störningar av verksamheten som orsakas annan radiokommunikation som uppfyller föreskrivna krav och att ersätta kostnaderna för avhjälpandet av störningarna.

Utskottet har redan i tidigare sammanhang konstaterat att principen att förorsakaren betalar bör vara den som gäller också allmänt i samband med frekvensstörningar.

Bestämmelserna om betydande marknadsinflytande och övervakningen av prissättningen

Sakkunniga har framfört rätt så omfattande kritik av de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om betydande marknadsinflytande, bl.a. om övervakningen av prissättningen. De har också uttryckt sin oro över myndigheternas många roller. En tillsynsmyndighet kan t.ex. samtidigt vara den myndighet som ska styra verksamheten på marknaden.

Syftet med bestämmelserna om betydande inflytande på kommunikationsmarknaden är att kommunikationsnät och kommunikationstjänster på rimliga villkor ska vara tillgängliga för alla teleföretag och för användare i hela landet. Genom bestämmelserna kan man vid behov försöka befrämja verksamheten och konkurrensen på marknaden och därmed underlätta nya aktörers marknadsinträde. Utskottet noterar att bestämmelserna inte leder till direkta skyldigheter för något teleföretag. Syftet med regleringen är att Kommunikationsverket med jämna mellanrum fastställer vilka företag som har bestämmande inflytande på kommunikationsmarknaden utifrån marknadsanalyser och enligt andelen av vissa produkter eller tjänster på grossistmarknaden. De skyldigheter som åläggs företagen kan avse t.ex. överlåtelse av nyttjanderätt till nät, samtrafik och prissättning mellan teleföretag i samband med skyldigheterna. Utskottet noterar att regleringen baserar sig på EU-lagstiftningen.

Enligt 71 § kan Kommunikationsverket ålägga företag med betydande marknadsinflytande

och enligt 72 § under exceptionella förhållanden också andra teleföretag skyldighet att tillämpa sådana i lagen angiven prissättning som är kostnadsorienterad och baserad på avdrag från slutkundspriset samt rättvis och skälig.

Utifrån en utredning förutsätter EU-lagstiftningen i praktiken förhandsingripande i konkurrensproblem som beror på företag med betydande marknadsinflytande, så att oskälig prissättning kan förhindras. Enligt uppgift försöker man uppfylla de dessa krav på förhandsingripande genom 71 § 4 mom. i propositionen, där Kommunikationsverket ges befogenhet att för tre år fastställa marknadsbaserade maximipriser för reglerade produkter. Utskottet erfar att priserna på kommunikationstjänster i Finland allmänt taget inte är höga vid en jämförelse med övriga EU-länder. Priserna på mobiltjänster är bland de lägsta i unionen, medan däremot grossistpriserna i fråga om kopparbaserade accessnät är betydligt dyrare, enligt statistiska uppgifter bland de högsta i EU. Ekonomiutskottet instämde i sitt utlåtande i bedömningen att regleringen av betydande marknadsinflytande och reformer i fråga om konsumenternas rättigheter kommer att förbättra förutsättningarna för förbindelser till ett skäligt pris och skäliga villkor och för kommunikationstjänster av god kvalitet.

Bland de sakkunniga anses det att propositionens förslag om maximipriser ska få tillgripas endast som en sista utväg. Enligt 71 § 4 mom. i propositionen kan ett maximipris fastställas, om en prissättning som strider mot den kostnadsorienterade prissättningsskyldigheten skulle medföra allvarlig skada på marknaden i fråga och om endast skyldigheten till kostnadsorienterad prissättning inte kan anses vara tillräcklig för att undanröja konkurrenshinder eller för att främja konkurrensen på denna marknad. Utskottet anser att principen i bestämmelsen är motiverad och kan förordas. Syftet med förslagen om prisövervakning är att garantera skäliga grossistpriser. På så sätt kan man främja nya företagens möjligheter till marknadstillträde och öka konkurrensen, vilket är ägnat att sänka priserna och förbättra förhållandet mellan pris och kvalitet på de kommunikationstjänster som användarna er-

bjuds. Utskottet anser att bestämmelserna om prisövervakning utifrån dessa vägande samhällsliga behov är nödvändiga.

Utgångspunkten för granskningen av prissättningen ska i fortsättningen vara de kostnader en effektiv aktör har, inte uppkomna kostnader. Detta är enligt utskottet motiverat med tanke på en effektiv marknad.

Enligt en utredning till utskottet har Kommunikationsverket också i ett internationellt perspektiv relativt begränsade befogenheter att reglera marknaden. Utskottet anser därför att förslagen är befogade och anser att det för att eventuella problem ska kunna förebyggas är bra att tillsynsmyndigheten vid behov har tillräckliga redskap för att sköta sina lagfästa uppgifter.

Utskottet understryker att marknadsregleringen och åläggandet av skyldigheter måste tillämpas i rätta proportioner. Marknadsanalyserna ska genomföras med jämna mellanrum, och om en analys klart visar att det inte föreligger några problem och att konkurrensen fungerar bör några skyldigheter inte åläggas och eventuella skyldigheter som redan ålagts bör vid behov avskaffas. Vid bedömningen av regleringsbehovet bör man också beakta hur utvecklad marknaden är, och marknader som fortfarande håller på att utvecklas bör inte belastas med överdriven reglering.

Det ska ändå vid behov vara möjligt att ingripa i klara fall att missbruk av marknadskrafterna och störningar i konkurrensen och, i detta slag av situationer, i verksamhet som bedrivs av aktörer som i praktiken befinner sig i monopolställning. Enligt utskottets mening skapar propositionen bättre förutsättningar för detta än tidigare.

Utskottet anser trots det att det i regel vore bättre att försöka avreglera en strängt reglerad marknad än att utöka regleringen, och i stället sträva efter en reglering som befördrar marknaden och främjar investeringar. Aktörernas administrativ börda bör inte utökas om det inte är nödvändigt.

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att den centrala prioriteringen vid regleringen av kommunikationsmarknaden och verkställigheten av informationssamhällsbalken syftar till att minska den administrativa bördan, utveckla tjänsterna och öka investeringarna i branschen (Utskottets förslag till uttalande 3).

Vid utfrågningen av de sakkunniga i utskottet framkom det att propositionen leder till att i synnerhet teleföretagen får merkostnader för bl.a. avgifter till myndigheterna, såsom informations-samhällsavgiften. Utskottet ställer sig bakom förslaget att sammanslå den nuvarande kommunikationsmarknadsavgift med dataskyddsavgiften till en ny informationssamhällsavgift. Det föreslås också i propositionen att kriterierna för avgiften ska förenklas och att den ska bli mera förutsägbar.

Utskottet anser att de uppgifter som fastställts för Kommunikationsverket i informationssamhällsbalken är synnerligen viktiga för kommunikationsmarknaden och hela informationssamhällets funktion och att den föreslagna avgiften är nödvändig för att trygga att verket sköter sina uppgifter effektivt.

Utbyggnaden av bredband

Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att de lama investeringarna i bredbandsprojekt, i synnerhet i byggandet av optiska fibernät, är oro-väckande.

Utskottet anser att samhället också i fortsättningen måste bidra till investeringarna i bredbandsnät i glesbygdsområdena och fullföljandet av projekt, bl.a. för att trygga medborgarnas likabehandling och servicenivån också i de glesbygdsområden där nätet inte byggs ut på rent kommersiella grunder.

Genom att gynna snabba bredband och undanröja hinder för att fullfölja projekt är det möjligt att

öka produktiviteten, investeringarna och den ekonomiska tillväxten inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Utskottet konstaterar att teleföretagens investeringar eller bristen på dem indirekt påverkar hela samhällets funktion.

Utskottet understryker att bredbandsprojektet fortsatt ska styras av principen om teknikneutralitet och hithörande flexibilitet även när tekniken utvecklas. Det ska gå att efterfrågeanpassat använda olika tekniker samt fasta eller trådlösa nät på det lämpligaste och mest kostnadseffektiva sättet och i förekommande fall genom att kombinera dem. Det finns behov av bägge tekniklagen och såväl trådlösa som fasta nät också i fortsättningen.

Utskottet poängterar att det är av yttersta vikt för informationssamhällets utveckling och den regionala utvecklingen i vårt land under de närmaste åren att utbyggnaden av bredband fortskrider. I glesbygder med långa avstånd och utan heltäckande tillgång till fysisk service är behovet av fungerande och tillräckligt snabba uppkopplingar mycket uttalat.

Det verkar sannolikt att man i användningen av mobilnät kommer i större utsträckning kommer att övergå från fasta månadsavgifter till fakturering enligt överförda datamängder. En sådan utveckling ökar ytterligare behovet av att bygga ut de fasta näten med tanke på överföringen av innehåll som kräver stor nätkapacitet. Från konsumentens synpunkt sett är problemet med fakturering som baserar sig på överförda datamängder att det i praktiken är ytterst svårt att uppskatta vad tjänsterna kommer att kosta.

Sakkunniga har föreslagit att en möjlighet vore att bevilja en del av kapaciteten inom frekvensområdet 700 MHz för trådlöst bredband enligt den nuvarande jämförande metoden. Utifrån en utredning konstaterar utskottet att några beslut om frekvensområdet 700 MHz ännu inte har fattats och att frekvensområdet i fråga inte kommer att tas i bruk förrän tidigast den 1 januari 2017. Propositionen gör det möjligt att auktionera ut mobila frekvenser genom beslut av statsrå-

det, men det är också möjligt att också i fortsättningen bevilja dem enligt den jämförande metoden. Enligt utskottets uppfattning utgör förslaget inte något hinder för att en del av frekvenserna inom ett viss frekvensområde auktioneras ut och en del beviljas med den jämförande metoden. Också det faktum att det fortfarande inte finns några beslut i frågan på internationell nivå och EU-nivå gör att man inte vet hur många frekvensbandspar som kan säljas inom frekvensområdet 700 MHz och inte heller frekvensområdets värde. Utskottet anser därför att det fortfarande är för tidigt att ta ställning till hur frekvenserna inom frekvensområdet ska fördelas. Utskottet hänvisar också till regeringens frekvenspolitiska principbeslut från mars 2012, där det konstateras att när det i Finland blir möjligt att anvisa frekvensområdet för mobil kommunikation, kommer koncessioner för frekvensområdet att beviljas på det sätt som bäst främjar konkurrensen på marknaden. Det är viktigt att kommunikationsutskottet får fortlöpande information och hålls à jour med det aktuella läget.

Som en allmän fråga vill utskottet lyfta fram behovet för de som bygger ut bredbandsnätet att få ett skäligt skydd för sina investeringar. Utskottet konstaterar att mycket långfristiga skyldigheter när det gäller åtkomsträtt eller prissättning inte är ägnade att stödja nya nätinvesteringar. Det måste gå att få en skälig avkastning på investeringar i nätinfrastruktur i förhållande till investeringarnas nutida värde med beaktande av riskerna.

Utskottet noterar här 71 § 5 mom., enligt vilket de prissättningsskyldigheter som Kommunikationsverket ålägger företagen ska vara rimliga i förhållande till de eftersträlvade målen, sporra företagen till framtida investeringar och tillåta en rimlig avkastning på det kapital som bundits i den reglerade verksamheten. När det bedöms vad som är rimligt kan det också vara på sin plats att prioritera nyinvesteringar.

Domännamn

I 21 kap. i propositionen föreslås det ändringar i bestämmelserna om domännamn som bl.a. gör det möjligt att bevilja också utländska sökande domännamn. För närvarande kan ett finländskt domännamn endast beviljas en i Finland registrerad juridisk person, en privat näringsidkare, ett finländskt offentligt samfund, en främmande stats beskickning eller en person som fyllt 15 år, har hemkommun i Finland och en finländsk personbeteckning.

Enligt uppgift har den gällande regleringen delvis varit problematisk med tanke på bestämmelserna om den inre marknaden. Också ekonomiutskottet konstaterade i sitt utlåtande att det med avseende på den fria rörligheten för varor och tjänster på den europeiska interna marknaden är viktigt att medlemsstaterna avstår från kravet att innehavaren av domännamnet fysiskt ska vara etablerad i det land som domännamnet hänvisar till. Kommunikationsutskottet anser det i princip vara motiverat att göra det möjligt att bevilja domännamn också till företag, samfund och personer som inte är etablerade i Finland eller på Åland. Vid utfrågningen av sakkunniga dryftades delvis vilket faktiskt behov fysiska personer från ett annat land har av att skaffa ett finskt domännamn. Enligt en utredning anses det inte längre finnas några praktiska skäl för de gällande avgränsningarna.

En del av de sakkunniga var också oroliga för att man genom att bevilja inhemska domännamn enligt mindre stränga kriterier än nu kan öka risken för att finska domännamn används för bedrägerier och liknade riktade mot finländare, vilket också kan medföra försämrat förtroende för finska domännamn. Enligt upplysningar finns det emellertid inte några tydliga exempel internationellt sett där antalet bedrägerier skulle ha ökat i motsvarande situation, konstaterar utskottet. Här vill utskottet lyfta fram Kommunikationsverkets roll och behovet av att ingripa i tid, om den nya praxisen för beviljandet av domännamn får oönskade följder.

Det föreslås också att funktionerna i fråga om domännamn ska revideras så att Kommunikationsverket även i fortsättningen ska vara den

som förvaltar registret över domännamn, men domännamnsärendena ska skötas av registraren. Enligt uppgifter motsvarar det här allmän internationell praxis. Förslaget är bra, men utskottet påminner om behovet av att se till att registrerarna upprätthåller informations säkerheten och tryggar kundservicen.

Samhällsomfattande tjänster och prissättningen av dem

Genom skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster försöker man numera garantera att alla som bor i Finland ska ha tillgång till ett allmänt kommunikationsnät och en telefonförbindelse. Det föreslås i propositionen att det ska bli möjligt att ålägga också leverantörer av kontaktinformationstjänster denna skyldighet.

Enligt 86 § i lagförslaget kan Kommunikationsverket ålägga en leverantör av kontaktinformationstjänster att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om det utifrån en marknadsanalys framgår att det inte finns tillgång till tillräckligt med kontaktinformationstjänster för alla användare till ett skäligt pris. Enligt motiveringen till propositionen har den tekniska utvecklingen i viss mån lett till att tjänsterna erbjuds elektroniskt och att det inte längre finns tryckta telefonkataloger att tillgå i samma utsträckning som förr. Det är trots det nödvändigt att säkerställa att det är tillräckligt lätt att få tag i telefonnummer och namn, adresser och andra kontaktuppgifter.

Det är berömvärt att förslaget beaktar tjänsternas tillgänglighet och specialgrupper, som personer med funktionshinder, och vill förbättra deras ställning. Samtidigt vill utskottet framhålla behovet av att bedöma behovet av att i fortsättning katalogisera kontaktinformation om olika elektroniska tjänster och möjligheterna att få tillgång till dem. Utskottet understryker emellertid att det vid en sådan bedömning är skäl att ta särskild hänsyn till de synpunkter som sammanhänger med integritetsskyddet. Utskottet ställer sig bakom förslaget att ta med kontaktinformationstjänsterna bland de samhällsomfattande

tjänsterna och anser också förslaget i 91 § om leverantörens plikt att informera om sina samhällsomfattande skyldigheter motiverat för att användarna i större utsträckning än nu ska kunna kräva sådana tjänster.

Det föreslås i samband med paragrafen att prissättningens i fråga om samhällsomfattande tjänster i fortsättningen ska bedömas från den genomsnittliga användarens synpunkt. Också rimliga kostnader för byggandet av anslutningar och den geografiska placeringen ska beaktas. Med avseende på uppfyllelsen av målen för samhällsomfattande tjänster framhåller utskottet betydelsen av att priserna på tjänsterna ligger på en för användarna rimlig nivå. Utskottet anser att det med hänsyn till att användarnas synpunkt bör prioriteras är motiverat att öka tillgången till samhällsomfattande tjänster och förslaget förbättrar också ställningen för i synnerhet användare med små inkomster. Enligt utskottets bedömning förorsakar förslaget inte heller med hänsyn till syftet med regleringen oskäligen kostnader för leverantörerna av samhällsomfattande tjänster. Utskottet framhåller att leverantörer av samhällsomfattande tjänster enligt 94 § i lagförslaget kan få ersättning för nettokostnader som anses utgöra en oskäligen ekonomisk belastning.

Kanaler som tjänar allmänintresset och fler program producerade av oberoende producenter

Enligt 210 § i lagförslaget bör utövare av televisionssverksamhet i stället för nuvarande 15 procent i fortsättningen reservera 19 procent av sändningstiden, alternativt sin budget för programutbud, för program som producerats av europeiska oberoende producenter. Utskottet anser att förslaget går i rätt riktning och att man genom förslaget också kan sträva efter att bevara andelen finsk- och svenskspråkig oberoende programproduktion på en skälig nivå.

Kulturutskottet framhöll i sitt utlåtande (KuUU 5/2014 rd) betydelsen av att majoriteten av andelen program som producerats av oberoende producenter är nyproduktion. Enligt propositionen och gällande bestämmelser ska hälften

av programmen vara producerade under de senaste fem åren. Kommunikationsutskottet anser att den höjda kvoten för oberoende producenters program redan i sig är en betydande och i detta skede tillräckligt stor förändring. Enligt uppgifter är den föreslagna nivån ett högt ställt krav mätt med europeiska mått. Utskottet framhåller emellertid att en sådan kvot förmodligen är av mycket större betydelse för programproducenter i ett litet land som till övervägande del producerar program på de inhemska språken än för innehållsproducenter som är verksamma på betydligt större språkområden.

Kvoten för oberoende producenters program kan anses vara en bra kompromiss, som troligen främjar de inhemska produktionsbolagens konkurrenskraft i ett utmanande internationellt marknadsklimat.

Enligt 26 § i propositionen ingår det i kriterierna för att programkoncession ska beviljas kommersiella kanaler som tjänar allmänintresset bl.a. att programutbudet innehåller finsk- eller svenskspråkiga sändningar, nyheter och aktualitetsprogram samt innefattar t.ex. ljud- och textningstjänster. De kanaler som betjänar allmänintresset ska bl.a. i regel kunna tas emot av alla finländare. Enligt den föreslagna 26 § ska kanaler som tjänar allmänintresset anvisas tillräcklig mängd kapacitet i det markbundna televisionsnätet för sin verksamhet. Kulturutskottet föreslog i sitt utlåtande att det ska övervägas, om också sådana inhemska tv-kanaler som investerar i inhemska programproduktion och sysselsätter inhemska aktörer ska garanteras tillgång till sändningskapacitet. Enligt en utredning till kommunikationsutskottet råder det inte i dagens läge någon större brist på frekvenser för televisionssändningar och för närvarande finns det flera oanvända kanalknippen som är reserverade för televisionsverksamhet. Det är mycket viktigt att främja den inhemska innehållsproduktionen och sysselsättningen inom branschen, men av de skäl som anförts ovan anser utskottet ändå inte att det är ändamålsenligt att trygga tillgången på sändningskapacitet enligt de kriterier som kulturutskottet föreslår.

Man bör sörja för att kriterierna i fråga om televisionsverksamhet som tjänar allmänintresset är uppfyllda både när ansökan lämnas in och genom bl.a. tillsyn också i praktiken för att trovärdigheten hos koncessionssystem ska kvarstå. Utskottet har redan tidigare påpekat behovet av att utvärdera kriterierna för kanaler som tjänar allmänintresset från den aspekten att spelrummet kunde ökas utan att man prutar på kravnivån. Ett ökat spelrum kunde ge kanalerna mera marginal att skapa en egen programprofil och på så sätt ge tittarnas större valmöjligheter då skillnaderna mellan kanalerna ökar. Utskottet anser att de olika alternativen bör utredas.

Skyldighet att distribuera televisionsprogram

Det har inte framförts några ändringar när det gäller den gällande skyldigheten att distribuera televisionsprogram. Bestämmelserna om skyldigheten, som ingår i 227 §, kommer enligt uppgift att utvärderas före 2016 i enlighet med de riktlinjer som redan dragits upp. Vidaresändning i kabelnätet av de kanaler som tjänar allmänintresset enligt 26 § och som omfattas av distributionsskyldigheten är med stöd av 25 i § i upphovsrättslagen (404/1961) för närvarande helt befriad från upphovsrättsersättningar. Utskottet framhåller att den distributionsskyldighet som behandlas i den aktuella propositionen eller en utvidgning av den är något annat än vad som beaktas när upphovsrättsersättningarna enligt upphovsrättslagen bestäms. Utskottet hänvisar till det gällande uttalande som riksdagen godkänt (RP 13/2010 rp — KoUB 8/2010 rd) där riksdagen förutsatte att regeringen vidtar åtgärder i syfte att bedöma om 25 i § i upphovsrättslagen behöver ändras, om nät- och tjänsteutbudet 2011—2016 utvecklas på ett sätt som i dag inte kan förutses och om denna utveckling leder till ett oskäligt slutresultat för upphovsmännen eller medborgarna.

Utifrån en utredning till utskottet har Europeiska kommissionen nyligen i en formell under rättelse förutsatt att den eventuella konflikt som råder mellan Europeiska unionens lagstiftning och 25 § i upphovsrättslagen, som alltså inte bör

kopplas till den proposition som nu är under behandling, bör utvärderas och att rätten till ersättning bör återföras till bestämmelsen i upphovsrättslagen.

Utskottet poängterar att kulturutskottet ansett att lagen om upphovsrätt skyndsamt måste ändras på grund av kommissionens underrättelse för att garantera upphovsmän, framförare och producenter rätt till ersättning för vidareändring av kanaler som omfattas av distributionsskyldigheten.

Kommunikationsutskottet framhåller också allmänt hur viktigt det är att bekämpa klart olaglig piratism som kränker upphovsrätten i de omgivning som regleras av informationssamhällets balansen bl.a. med tanke på lönsamheten för dem som producerar kvalitetsinnehåll och för mediebranschen. Det är skäl att skapa modeller för innehållsproduktion för den digitala omgivningen som måste fungera avgjort bättre än nu och stödja den samtidigt som modellerna för framtida tjänster och användarnas valmöjligheter måste förbättras med avseende på utbud, distribution och innehållsanvändning.

Kommande förändringar i tv-kanalernas sändnings- och mottagningsteknik

En fråga som inte berör propositionen, men som står i nära samband med dess ämnesområde är övergången till ny sändnings- och mottagningsteknik för tv-sändningar under de närmaste åren, något som redan ingår i uppdragna riktlinjer. Än så länge bygger de markbundna tv-kanalernas sändningar huvudsakligen på sändnings- och mottagningstekniken DVB-T. För att kunna ta emot markbundna högupplösta sändningar behövs teknik enligt standarden DVB-T2. En annan sak som sammanhänger med behovet av att ta den nya tekniken i bruk är att frekvenserna i 700 MHz-bandet, som nu används för televisionsverksamhet, kommer att börja användas för mobil kommunikation, dock tidigast den 1 januari 2017.

Betal-tv-aktörerna kommer sannolikt att ha en framträdande roll i övergången till den nya tekniken, eftersom de med god marginal till andra aktörer kommer att använda sig uteslutande av den redan 2017. Utskottet har också tidigare ansett att det praktiskt taget är ett måste att reservera en tillräckligt lång övergångstid med tanke på de fritt mottagbara kanalerna. En av ambitionerna vid övergången är att tittarna själva ska få välja när de är redo för högupplösta sändningar.

Utskottet framhåller att det med tanke på tittarna är ytterst viktigt med gedigen information. Informationen är viktig också för att övergången till den nya tekniken ska lyckas. För tv-tittarna är det angeläget att i god tid få reda på beslut som inverkar på deras köp av nödvändig utrustning. Oavsett vilka ändringar som sker på marknaden för elektroniska medier och hur mycket tekniken än utvecklas ska man såvitt möjligt kunna ta hänsyn till medieanvändarna och likabehandla dem.

Ambitionen måste vara att de negativa effekter som den nya tekniken kan tänkas få för finländarna ska minimeras.

Lokalradioverksamhet och förbuden mot att kortvariga koncessionsperioder följer direkt på varandra och mot reklam

Lokalradioverksamheten har till övervägande del utvecklats mot större ägarcentrering och kortvariga koncessionsperioder i en följd, och det lokala programinnehållet som är så viktigt för den lokala identiteten har minskat märkbart. Antalet små lokala aktörer har minskat och den andel lokalt material som krävs för beviljande av koncession är relativt liten.

Den här utvecklingstrenden är enligt utskottet mycket beklaglig och i fortsättningen måste man också i lagstiftningen särskilt beakta lokalradioverksamheten och också de kommersiella faktorerna. Det är enligt utskottet mycket viktigt att satsa på den med tanke på den lokala