

Asia: VN/16923/2021

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi yleispalveluun käytettävästä internetyhteydshallinnasta ja erityisryhmille tarjottavien palveluiden vähimmäisvaatimuksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FiComin lausunto internetyhteyden vähimmäisnopeudesta yleispalvelussa

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa valtioneuvoston asetuserinnoksesta tarkoituksenmukaisen internetyhteyden vähimmäisnopeudesta yleispalvelussa ja erityisryhmille tarjottavien palveluiden vähimmäisvaatimuksista. FiCom kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit:

- Ehdotuserinnos ei vastaa teledirektiivin yleispalvelun tarkoitusta viimekätisestä turvaverkosta: ehdotus on tosiasiasa laajakaistarakentamiseen velvoittavaa sääntelyä. Lisäksi ehdotuksessa olisi käytännössä kyse verkkoinvestointien edistämisen välineestä, joka on vastoin teledirektiiviä.
- Traficomin raportin mukaan nykyisen yleispalvelutason (2 Mbit/s) pitäisi riittää tukemaan telepakettidirektiivin liitteessä V määriteltyjä vähimmäispalveluita. SVPL:n hallituksen esityksen mukaan vähimmäisnopeuden nosto 5 Mbit/s tasolle nykyisen kaltaisilla laatuvaatimuksilla tarkoittaisi sitä, että teledirektiivin liitteessä V mainitut vähimmäispalvelut toimisivat moitteettomasti.

- Kiinteän verkon laatutason määrittely on tehty Traficomın laatiman kannanoton kiinteän verkon kaupallista toimintaa koskevasta kohdasta. Laatuvaatimusten kiristämislle ei ole tiedollisia, juridisia eikä teknisiä perusteita, joten laatuvaatimuksia koskevia ehdotuksia tulee muuttaa jatkovalmistelussa. Ensisijaisesti tulee noudattaa kannanoton mukaista teknologiajaottelua tai vaihtoehtoisesti säilyttää voimassa olevat laatuvaatimukset.
- Ehdotettu laatuvaatimus aiheuttaa kohtuuttomia ja erittäin merkittäviä kustannusvaikutuksia teleyrityksille. Liikenne- ja viestintäministeriön teettämän selvityksen mukaan ehdotettu laatuvaatimus ei toteutuisi noin 3 000 asunnossa, jolloin matkaviestinverkon enimmäiskustannus olisi toteutuessaan noin 29 M € (yli 120 tukiasemaa + taajuuslaajennuksia nykytukiasemiin).
- FiCom huomauttaa vielä, että SVPL:n esitöiden mukaan tiukkojen laatuvaatimusten asettaminen yleispalveluyhteydelle tarkoittaa käytännössä sitä, että tietyllä alueella teleyrityksen täytyy priorisoida yleispalveluyhteyttä varmistaakseen palvelun säännellyn toimivuuden. Tämä voi heikentää saman tukiaseman alueella olevien muiden käyttäjien, esimerkiksi mökkiläisten, käytössä olevien yhteyksien toimivuutta ja nopeutta.

Luonnos ei vastaa teledirektiivin yleispalvelun tarkoitusta

Yleispalvelun tarkoitus on toimia viimesijaisena turvaverkkona ja saatavuuden takaajana, mikäli tarjolla ei ole markkinaehtoisia ratkaisuja. Tämä perusperiaate käy ilmi teledirektiivin (EU 2018/1972) resitaalista 212: sen mukaan ”yleispalvelu on turvaverkko, jolla varmistetaan vähintään tiettyjen vähimmäispalvelujen saatavuus kaikille loppukäyttäjille ja kohtuulliseen hintaan kuluttajille, jos tällaisen käyttöoikeuden puuttumisesta seuraava sosiaalisen syrjäytymisen riski estäisi kansalaisilta täysimittaisen sosiaalisen ja taloudellisen osallistumisen yhteiskuntaelämään”.

Lisäksi teledirektiivin yhtenä lähtökohtana on, että yleispalveluvelvoitetta ei tulisi käyttää verkkoinvestointien edistämisen välineenä. Teledirektiivin resitaalissa 229 todetaan, että ”markkinoilla on keskeinen asema laajakaistainternetyhteyden saatavuuden varmistamisessa kapasiteetin kasvaessa

jatkuvasti. Alueilla, joilla ratkaisua ei voida löytää markkinoilta, riittävän laajakaistainternetyhteyden saatavuutta tukevat muut toimintapoliittiset välineet ovat periaatteessa kustannustehokkaampia ja vähemmän markkinoita vääristäviä kuin yleispalveluvelvoitteet. Tällaisia ovat esimerkiksi rahoitusvälineet, joita on saatavilla vaikkapa Euroopan strategisten investointien rahaston tai Verkkojen Eurooppa -välineen kautta, julkinen rahoitus Euroopan rakenne- ja investointirahastoista, kattavuusvelvoitteiden liittäminen radiotaajuuksien käyttöoikeuksiin laajakaistaverkkojen käyttöönoton tukemiseksi harvaan asutuilla alueilla sekä julkiset investoinnit unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti.”

Luonnoksessa ehdotetaan nostettavaksi tarkoituksenmukainen internetyhteyden vähimmäisnopeus saapuvassa liikenteessä nykyisestä 2 Mbit/s:stä 5 Mbit/s:iin. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön

kiinteän verkon laatutasoa vastaava määrittely, jossa yleispalvelulaajakaistayhteydelle määriteltäisiin saapuvassa liikenteessä miniminopeus (70 % maksiminopeudesta eli 3,5 Mbit/s), normaalinopeus (90 % maksiminopeudesta eli 4,5 Mbit/s) sekä maksiminopeus (yleispalvelunopeus eli 5 Mbit/s).

Sähköisen viestinnän palvelulain (SVPL) mukaan tarjottavan liittymän on mahdollistettava kaikille käyttäjille ja mikroyrityksille tarkoituksenmukainen internetyhteys, ottaen huomioon käyttäjien enemmistön käytössä oleva yhteysnopeus, tekninen toteutettavuus ja kustannukset. Teledirektiivin liitteessä V mainittujen palveluiden tulee olla käytettävissä tarjottavalla liittymällä. Mainitussa liitteessä on määritelty, että riittävän laajakaistan internetyhteyksipalvelun on tuettava seuraavia palveluita: sähköposti, hakukoneet, jotka pystyvät hakemaan ja löytämään kaikenlaista tietoa, verkkopohjaiset perusvälineet koulutukseen, verkkolehdet tai -uutiset, tavaroiden tai palvelujen ostaminen tai tilaaminen verkossa, työnhaku ja työhakuvälineet, ammatillinen verkostoituminen, verkkopankki, sähköisten viranomaispalvelujen käyttö, sosiaalinen media ja pikaviestintä ja vakiolaatuiset puhelut ja videopuhelut.

Traficommin vuonna 2019 SVPL:a valmistelua varten laatimassa raportissa todetaan, että nykyisen yleispalvelutason (2 Mbit/s) pitäisi riittää tukemaan telepakettidirektiivin liitteessä V määriteltyjä vähimmäispalveluita. Vaatimukset nopeudelle ovat kuitenkin verkkopalvelukohtaisia, ja osa palveluista saattaa edellyttää myös nopeampaa yhteyttä.

Ehdotuksen nopeudennosto ja laatuvaatimuksien kiristäminen ovat niin merkittäviä ja reilusti vaativampia kuin mitä teledirektiivin liitteen mukaisilta tuettavilta palveluilta edellytetään, että ehdotus on tosiasiaassa laajakaistarakentamiseen velvoittavaa sääntelyä. Teledirektiivin vastainen verkkoinvestointien edistämisen väline ilmenee myös ehdotusta varten teetetystä selvityksestä. Sen mukaan arvio vakituksista asunnoista, joissa ehdoton minimivaatimus ei toteudu kiinteän verkon määritelmällä olisi noin 3 000 asuntoa ja joka edellyttäisi yli 120 tukiaseman rakentamista sekä taajuuslaajennuksia nykytukiasemiin. Tämä on vastoin teledirektiivin näkemystä yleispalvelun tarkoituksesta ja sen viimekätisen turvaverkon roolista.

Teledirektiivin vastaisuutta kuvastaa ehdotuksen kohta, jonka mukaan ”digitalisaatiokehityksen ja muiden yhteiskunnallisten kehityskulkujen myötä sähköinen asiointi ja etätyöt oletettavasti lisääntyvät. Selvempi minimitason toimintavarmuus varmistaisi myös lähivuosina toimivan sähköisen asioinnin.” Teledirektiivissä on nimenomaisesti määritelty ne palvelut, jotka yleispalveluliittymän on tuettava – ja ne voidaan edellä todetun mukaisesti toteuttaa jo nykyisellä palvelutasolla tai ainakin 5 Mbit/s nopeudella nykyisellä laatutasolla. Velvoittavan sääntelyn ei tule olla spekulatiivista ja harkinnanvaraista.

SVPL:n esitöissä ja siihen liittyneissä selvityksissä arvioitiin vähimmäisnopeuden tarjoamiseen teleyrityksiltä vaadittavia lisäinvestointeja, kun verkon liikennemäärä on nykytasolla tai kaksinkertainen nykyliikenteeseen nähden. Käytännössä liikennemäärän lisääntyminen pienentää

peittoaluetta ja vähimmäisnopeuden nostaminen todellista saatavuutta. Liikennemäärän kasvaminen edellyttää investointeja verkkoon. Yleispalveluyrityksille muodostuu käytännössä kustannuksia muun muassa mastojen ja tukiasemien rakentamisesta, taajuuslaajennuksista sekä yhteydelle asetettavista laatuvaatimuksista. On myös huomattava, että teleyritysten toteutuviin kustannuksiin vaikuttaa realisoituva kysyntä, eli ne vähimmäisnopeuden noston myötä liikenne- ja viestintävirastolle tulevat yleispalvelua koskevat vaatimukset ja valitukset, jotka johtavat toimenpiteisiin.

Teledirektiivin yleispalvelun tarkoituksen vastaisuutta, jossa yleispalvelua käytetään verkkoinvestoinnin edistämisen välineenä, kuvaavat myös SVPL:n esitöissä olevat maininnat alueellisesta tasa-arvoisuudesta ja siitä, että vähimmäisnopeuden nosto parantaa saatavuutta. Saatavuutta joko on tai ei ole, nopeuden nostolla tai alueellisella tasa-arvolla ei tule olla merkitystä arvioitaessa yleispalvelun tarpeellisuutta.

Ehdotuksen viittauksella operaattoreiden peittoalueisiin ja kaupallisia liittymiä koskevien sopimusehtojen laatulupauksiin vähintään vastaavan tason vähimmäisnopeuksista ei ole eikä tule olla tekemistä yleispalvelun tarkoituksen kanssa. Ehdotuksessa pyritään rinnastamaan kaupallinen liittymätarjonta yleispalveluun, vaikka näiden rinnastaminen on täysin perusteetonta. Tätä kuvastaa ehdotuksen perustelumuistion toteamus siitä, että muutoksen myötä yleispalvelulaajakaistan miniminopeuden laatu vastaisi nykyistä paremmin kaupallisesti tarjottuja liittymiä siten, että liittymälle on asetettu selkeä vähimmäisnopeus, joka olisi vain vähän alhaisempi kuin kaupallisissa mobiililiittymissä (s. 6). Ehdotus pyrkii selvästi velvoittamaan operaattoreita tarjoamaan kaupallisia liittymiä vastaavia palveluja yleispalveluna ja tiukemmilla laatuvaatimuksilla.

Ehdotuksen perustelut ja lausumat eivät vastaa yleispalvelun ratiota: ehdotuksessa ei ole enää kyse viimekätisestä turvaverkosta.

Kiinteän verkon laatutason määrittely on tehty kaupallista toimintaa varten

Luonnoksessa esitetyt laatutason määrittelyt on tehty kaupallista verkkopalvelua varten, ei reguloitua yleispalvelua varten, joten viitekonteksti on jo lähtökohtaisesti virheellinen. Ehdotuksessa todetaan nimenomaisesti, että nopeuden määrittely vastaisi terminologialtaan ja mittausmahdollisuuksiltaan nykyistä paremmin kaupallisia liittymiä (s. 5), mikä ei luonnollisesti ole tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Ehdotuksessa todetaan, että sen sääntely on teknologianeutraalia, koska yleispalveluliittymät voidaan toteuttaa operaattorin valitsemalla tekniikalla. Tämä ei käytännössä täysin pidä paikkansa, koska SVPL:stä ja asetusluonnoksen esitöistä sekä niitä koskevista selvityksistä ilmenee, että yleispalveluyhteys on tarkoituksenmukaista toteuttaa mobiiliyhteydellä, ei kiinteällä yhteydellä, joten tältäkin osin ehdotus on teknisesti tarkasteltuna virheellinen sekä vastoin teknologianeutraaliteettia. Teknologianeutraalisuus ei toteudu käytännössä, koska harvaan asutuilla alueilla käytettävä tekniikka on mobiiliteknologia. Tämä on

selkeä ja yksiselitteinen näkemys ja lähestymistapa myös SVPL:n esitöissä ja kaikissa selvityksissä ja myös tästä syystä laatuvaatimusten tulee noudattaa teknologian mukaisia reunaehdoja.

Ehdotuksen perusteettomuutta tukee myös se, että siinä viitataan 5G-tekniikan hyödyntämiseen yleispalveluliittymien tarjonnassa, ja että selvitys perustuu kustannusvaikutuksen osalta vain matkaviestinverkkoon ja -operaattoreihin. Ehdotuksessa on viitattu ns. verkkoviipaloinnin hyödyntämiseen ja resurssointiin yleispalvelun tarjonnassa ei ole todennäköistä, koska siinä käytetään stand alone-verkkotekniikkaa, joka on vasta tulossa ja sekin ensisijaisesti tiheään asututuilla seuduilla.

Ehdotus on ristiriitainen muun muassa siksi, että ehdotuksen ja siihen liittyvien selvitysten mukaan käytännössä yhteyksien saatavuusongelmat koskevat erittäin harvaanasuttuja alueita, joihin laajakaistaa ei ole kustannussyistä tarkoituksenmukaista toteuttaa kiinteillä, vaan mobiiliyhteyksillä. Kuitenkin laatuvaatimukset ovat kiinteiden yhteyksien mukaisia, ja niitä perustellaan yksinomaan käyttäjän edun kannalta, joka on hyvin yksipuolinen ja kapea perustelu, jossa ei huomioida kokonaisuutta, kuten teknologiaa.

Laatuvaatimuksen kiristämiseksi ei ole perusteita senkään takia, että SVPL:n esitöissä (HE s. 136) on nimenomaisesti kirjattu, että käytännössä vähimmäisnopeuden nosto 5 Mbit/s tasolle nykyisenkaltaisilla laatuvaatimuksilla tarkoittaisi sitä, että teledirektiivin liitteessä V mainitut vähimmäispalvelut toimisivat moitteettomasti.

Edellä esitetyn perusteella ei ole olemassa tietoon nojautuvia perusteluja kiristää nykyisiä laatuvaatimuksia nopeudennoston lisäksi. Pelkkä nopeudenosto voimassa olevilla laatuvaatimuksilla on riittävä. Muutoin ehdotus on vastoin lain esitöitä ja niitä koskevia selvityksiä, joiden tulisi toimia ehdottomina reunaehtoina alemman asteiselle sääntelylle.

Kaupallista kiinteän verkon laatusuositusta ei ole perustelua viedä koskemaan mobiiliverkkoja, vaan nämä eri teknologioita koskevat laatumäärittelyt tulisi erottaa toisistaan ja laatia eri teknologioille omansa. Jatkovalmistelussa tulisi pitäytyä Traficomin kannanoton (Kannanotto internetyhteyksipalvelun nopeuden kohtuullisesta ilmoittamistavasta) mukaisessa luokituksessa, jonka mukaan ”Mobiililaajakaistaliittymän arvioidun maksiminopeuden pitää olla realistisesti saavutettavissa todellisissa käyttöolosuhteissa. Liittymälle määritetty maksiminopeus ei siten voi olla liittymän teoreettinen maksiminopeus”. Traficomin kannanotosta ei voi eikä tule ”poimia rusinoita pullasta” ja kohdentaa velvoitteita sellaisiin käyttökohteisiin, joihin niitä ei ole tarkoitettu.

Myös verkkoneutraliteettiasetuksessa (art 4) on asetettu kiinteälle ja matkaviestinverkolle erilaiset nopeuden ilmoittamistavat ja siihen on selkeät ja perustellut syyt.

Teknologianeutraalia olisi asettaa yleispalveluyhteydelle erilaiset laatuvaatimukset, riippuen siitä tarjoaako yleispalvelua kiinteän tai matkaviestinverkon kautta. Jos tätä muutosta ei tehdä ja laatuvaatimuksissa käytetään kiinteän verkon kriteereitä, tulee yleispalveluanalyyseissä ja kriteereissä jatkossa ensisijaisesti asettaa velvoitteet sellaiselle kiinteän verkon toimijalle, joka on saanut julkista tukea verkon rakentamiseen.

Ehdotus on vastoin verkkoneutraliteettisäätelyn ja SVPL:n hengen vastainen ja sitä voidaan pitää paitsi ristiriitaisena myös epäloogisena ja epätarkoituksenmukaisena. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että teledirektiivin mukaiset palvelut olisivat SVPL:n esitöiden ja sen selvitysten mukaan mahdollista toteuttaa nykyisillä nopeus- ja laatuvaatimuksilla, ei ehdotetulle laatuvaatimukselle ole juridisia, teknisiä eikä käytännön perusteita. Säätelyn tulee perustua tietoon, ei mihinkään muuhun.

Kiinteän verkon laatuvaatimus nostaisi merkittävästi kustannuksia

Ehdotuksen laatuvaatimus aiheuttaisi erittäin merkittäviä ja täysin kohtuuttomia kustannuksia matkaviestinverkon teleyrityksille.

Asetusluonnosta varten teetetystä selvityksestä ilmenee, että jos yleispalvelulaajakaistalle asetetaan ehdoton minimivaatimus vaihtoehtojen 2 tai 3 mukaan, ja osoittautuu, ettei tarjottu laajakaistayhteys pysty vaatimusta täyttämään, voi yleispalvelulaajakaistan vaatimusten alapuolelle jäävien asuntojen määrä kasvaa merkittävästi, myös nykyisen LTE-peruspeiton alueella. Selvityksen mukaan arvio vakituisista asunnoista, joissa ehdoton minimivaatimus ei toteudu kiinteän verkon määritelmällä olisi noin 3 000 asuntoa ja matkaviestinverkon enimmäiskustannus olisi noin 29 M € (yli 120 tukiasemaa + taajuuslaajennuksia nykytukiasemiin).

Ehdotuksen laatuvaatimuksia tulee sen jatkovalmistelussa muuttaa teknologiakohtaisiksi raja-arvoiksi tai voimassa olevien laatuvaatimusten mukaisiksi.

Priorisoinnista ja muuta

SVPL:n esitöissä todetaan, että tiukkojen laatuvaatimusten asettaminen yleispalveluyhteydelle tarkoittaa käytännössä sitä, että tietyllä alueella teleyrityksen täytyy priorisoida yleispalveluyhteyttä varmistaakseen palvelun säännellyn toimivuuden. Tämä voi osaltaan heikentää saman tukiaseman

alueella olevien muiden käyttäjien, esimerkiksi mökkiläisten, käytössä olevien yhteyksien toimivuutta ja nopeutta.

Toisin kuin ehdotuksessa väitetään, jotkin sidosryhmät eivät ole esittäneet, että poistettaisiin yleispalveluyhteyttä koskevat laatuvaatimukset. Sitä vastoin FiCom on esittänyt ehdotuksen, että yleispalveluyhteydelle määriteltäisiin tietty nopeus esim. ehdotettu 5 Mbit/s, sillä liittymän laatuvaatimus tulee jo teledirektiivin liitteessä V luetelluista palveluiden toteuttamisvelvollisuudesta. Liitteessä V luetellut palvelut ja 5 Mbit/s-nopeusvaatimus täyttäisivät sekä direktiivin että SVPL:n ja asetuksen vaatimukset. Tältä osin ehdotuksen virheellistä sisältöä tulee muuttaa sen jatkovalmistelussa.

Tietoliikenteen- ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Marko Lahtinen

lakiasiat

Lahtinen Marko
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry