

31.10.2023

Lausuntoyhteenveto: Hallituksen esitys laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta sekä radiolaitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista koskevasta asetusluonnoksesta. Ehdotetuilla muutoksilla saatettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2022/2380/EU) radiolaitedirektiivin muuttamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Lausunto pyydettiin 62 taholta. Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti hallituksen esitysluonnoksen ja luonnoksen valtioneuvoston asetuksesta lausuntokierrokselle 22.8.2023 ja lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 29.9.2023. Lausuntoja saatiin yhteensä 19. Lausunnon antoivat oikeusministeriö (OM), sisäministeriö (SM), valtiovarainministeriö (VM), Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), Liikenne- ja viestintävirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Kaupan liitto ry, Business Finland Oy, Telia Finland Oyj ja yksi yksityishenkilö. Maa- ja metsätalousministeriö (MMM), puolustusministeriö (PLM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (EOK), Huoltovarmuuskeskus (HVK), Tuomioistuinvirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) sekä Markkinavalvonnan yhteyspiste (Fipoint) ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa asiassa.

Lausuntojen perusteella hallituksen esityksen mukaisia muutoksia ja sen tavoitteita pidettiin lähtökohtaisesti kannatettavina, positiivisina ja hyödyllisinä. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota lakiehdotuksen mukaiseen viittaustekniikkaan, esitettyihin tiettyjä radiolaiteluokkia koskeviin uusiin vaatimuksiin, radiolaitteiden markkinavalvontaan ja Liikenne- ja viestintäviraston määräraharatarpeeseen sekä esityksen kansallisen tason vaikutuksiin. Lausuntokierroksen perusteella hallituksen esitykseen tai asetusluonnokseen ei tehty merkittäviä sisällöllisiä muutoksia.

Radiolaitteiden markkinavalvonta

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset vastaavat radiolaitedirektiivin muutoksen hyvin yksityiskohtaista ja teknistä sääntelyä. Virasto totesi kannattavansa esitystä ja sen tavoitteita, jotka ovat markkinoiden pirstoutumisen estäminen, kuluttajien käyttömukavuuden parantaminen sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromun määrän vähentäminen. Viraston mukaan ehdotetut muutokset osaltaan turvaavat matkapuhelinten ja vastaavien radiolaitteiden sisämarkkinoiden toimivuutta kuluttajien ja muiden loppukäyttäjien etu huomioiden. Virasto kannatti lausunnossaan myös esitettyä eri viranomaisten välistä toimivallan jakoa.

Liikenne- ja viestintävirasto nosti lausunnossaan esiin sen, että ehdotettujen muutosten myötä virastolle on tulossa uusia radiolaitteiden

markkinavalvontatehtäviä, joilla on vaikutuksia viraston työmäärään ja resursseihin. Viraston mukaan näitä uusia tehtäviä tulee tarkastella säännöllisesti ehdotuksen mukaisen valvonnan käynnistyttyä täysimääräisesti. VM totesi olevan erinomaista, että Liikenne- ja viestintävirastolle uusista tehtävistä aiheutuva määrärahatarve pystyttäisiin kattamaan viraston olemassa olevista resursseista. Esityksen mukaisin taloudellisin vaikutuksin sitä ei ole tarpeen käsitellä raha-asiaivaliokunnassa.

Ei jatkotoimenpiteitä.

Laila säätämisen vaatimus (PL 80 §) ja hallituksen esityksessä käytetty viittaustekniikka

OM yhtyi lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti siihen, että direktiivin liite I a sisältää teknisluonteista ja yksityiskohtaista sääntelyä, joka kohdistuu rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita. Jäsenvaltiolla ei ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa. OM totesi lausunnossaan, että suorien viittausten käyttäminen on EU-direktiivien täytäntöönpanossa joissakin tapauksissa mahdollista, vaikka siihen onkin lähtökohtaisesti suhtauduttava pidättyvästi. OM kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota dynaamisiin viittauksiin, jotka koskevat tilanteita, joissa komissiolla on valta antaa delegoituja säädöksiä koskien tiettyjä muutosdirektiivissä erikseen määritellyjä seikkoja. OM:n mukaan tällaiset viittaukset eivät ole perustuslain näkökulmasta suotavia.

OM nosti lausunnossaan esiin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 5/2013), jossa otetaan kantaa dynaamisiin viittauksiin, joilla täytäntöönpannaan direktiiviin myöhemmin tehtäviä muutoksia ikään kuin etukäteen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että kuvatus kaltaisen täytäntöönpanotekniikan käytölle ei ole suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä. Valiokunnan mukaan teknisen sääntelyn sisällyttäminen valtuutussäännöksen nojalla annettavaan asetukseen on kuitenkin dynaamisen viittauksen käyttämistä selkeämpää.

OM:n lausunnon mukaan lakiehdotuksen ja asetusluonnoksen direktiiviviittaukset vaikuttavat lähtökohtaisesti olevan asianmukaisia. Myös asetusluonnoksen viittaukset komission täytäntöönpanosäädöksiin ovat lausunnon mukaan puhtaan lakiteknisesti mahdollisia. Telia Oyj totesi lausunnossaan, että valittu linja siirtää direktiivi sellaisenaan kansalliseen lainsäädäntöön on hyvä.

Jatkotoimenpiteet: Täydennetään säätämisyjärjestysperusteluja OM:n lausunnon perusteella ja viitataan lain tasolla säätämisen lisäksi myös asetustasoon. Vaikka suorien viittausten käyttämistä direktiivien täytäntöönpanossa tulisi lähtökohtaisesti välttää (PeVL 5/2013 vp, PeVL 35/2020 vp, PeVL 34/2022 vp), on perustuslakivaliokunta poikkeuksellisesti myös hyväksynyt sääntelyn, jossa lain tasolla viitataan teknisluonteisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntelystä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, PeVL 34/2022 vp). OM:n lausunnon

mukaan edellä esitetyt kriteerit täyttyvät myös nyt käsillä olevan muutosdirektiivin osalta.

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa mainittua viittaustekniikkaa on käytetty aiemminkin. Laissa viitataan säännönmukaisesti suoraan radiolaitedirektiiviin, sen liitteisiin sekä komission antamiin täytäntöönpanosäädöksiin. Radiolaitedirektiivin säännökset ovat pääosin teknisiä ja viittaustekniikalla implementoidut säännökset koskevat vain tiettyjä radiolaiteluokkia, jotka määritellään kyseisissä EU-säädöksissä. Lakiehdotuksen suorat direktiivi viittaukset koskevat kaikki hyvin teknistä ja yksityiskohtaista sääntelyä, joka ei jätä kansallista liikkumavaraa. Nyt täytäntöön pantavan muutosdirektiivin yhteydessä radiolaitedirektiiviin lisätty uusi liite I a sisältää tiettyjä radiolaiteluokkia koskevia yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia, eritelmiä, graafisia kuvia ja merkintöjä sekä viittauksia standardeihin.

Mainituista eritelmistä ja muista yksityiskohtaisista tiedoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää lain tai asetuksen tasolla, sillä ne koskevat vain liitteessä erikseen mainittuja radiolaiteluokkia, eivätkä kaikkia sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tai radiolaitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvia radiolaitteita.

Mikäli nyt esitetyllä viittaustekniikalla implementoitavat kohdat kirjoitettaisiin auki lain tai asetuksen tasolle, tulisi laaja sähköisen viestinnän palveluista annettu laki tai alemman asteinen asetus muutettavaksi aina komission antaessa delegoidun säännöksen, jolla muutetaan vain tiettyjä radiolaiteluokkia koskevia yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia, eritelmiä, graafisia kuvia ja merkintöjä tai standardeja. Tämä tekisi myös säännökset sisältävistä pykälistä hyvin pitkiä, yksityiskohtaisia ja vaikeaselkoisia jo valmiiksi hyvin laajassa ja monimutkaisessa laissa.

On myös huomattava, että ehdotetun sääntelyn kohteena on rajallinen joukko alan ammattimaisia toimijoita, eli sähkö- ja elektroniikkalaitteiden valmistajia, valtuutettuja edustajia, maahantuoja ja jakelijoita. Ehdotettu laki ja viittaustekniikalla täytäntöön pantavat muutosdirektiivin säännökset muodostavat sääntelyn kohteena olevien toimijoiden kannalta riittävän selkeän kokonaisuuden. Ehdotetun viittaustekniikan käyttäminen olisi perusteltua myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti.

Tiettyjä radiolaitteita koskevat uudet vaatimukset

Kaupan liitto totesi lausunnossaan esityksen merkittävimpien vaikutusten liittyvän radiolaitteiden ja latauslaitteiden erillismyyntiä koskevaan vaatimukseen. Kaupan liiton mukaan ehdotetun sääntelyn kertaluonteisia ja pysyvämpiä kustannusvaikutuksia eri talouden toimijoihin on esityksessä käyty kattavasti läpi. Lausunnon mukaan sääntelyn vaikutuksia yritysten myyntiin on haastavaa ennakoida esimerkiksi myyjien tuotevalikoimien erilaisuuden, teknologisen kehityksen ja asiakaskäyttäytymisen muutosten vuoksi.

Lausunnon mukaan sääntely saattaa heijastua radiolaitteita ja latauslaitteita maahantuovien yritysten ja niitä tarjoavien jakelijoiden myyntiin epätasaisesti näiden tuotevalikoimasta ja myyntikanavasta riippuen. Lausunnossa mainitaan myös tarvikelaturit, joita myydään myös kansainvälisissä verkkokaupoissa ja verkkomarkkinapaikoilla. Kaupan liitto toivoi, että hallituksen esitystä täydennettäisiin kansallisten markkinavalvontaviranomaisten arviolla siitä, paljonko vaatimustenvastaisia latureita Suomeen vuosittain tuodaan ja miten lakimuutos mahdollisesti vaikuttaa asiaan. Kaupan liitto piti lausunnossaan tarpeellisena, että markkinavalvonnassa seurataan, lisäävätkö kuluttajat latauslaitteiden ostamista verkkomarkkinapaikkojen kautta, ja tarvittaessa valvotaan tehostetusti latauslaitteiden vaatimustenmukaisuutta. Lisäksi Kaupan liitto katsoi, että latauslaitteen puuttumista ei voida jatkossa pitää kuluttajansuojalain 5 luvun 13 §:n nojalla myyjän virheenä, vaikka kuluttaja ei olisi huomannut asianmukaisesti esitettyä kuvamerkkiä. Asia ei Kaupan liiton mukaan edellytä lakimuutosta, mutta se on huomioitava viranomaisvalvonnassa. EK totesi lausunnossaan kannattavansa Kaupan liiton lausuntoa ja siinä esitettyjä näkökohtia.

KKV korosti lausunnossaan keskeisenä seikkana sen varmistamista, että kuluttaja ymmärtää radiolaitteen ja latauslaitteen erillismyynnin yhteydessä, toimitetaanko radiolaitteen mukana latauslaite vai ei. KKV:n näkemyksen mukaan merkin esittäminen ”näkyvällä ja luettavissa olevalla tavalla” tarkoittaa etämyynnin yhteydessä sitä, ettei merkki voi olla esimerkiksi linkin takana, vaan kuluttajalla tulisi olla mahdollisuus havaita merkki hintamerkin läheltä ilman, että sen näkyminen edellyttää kuluttajalta minkäänlaisia aktiivisia toimenpiteitä.

Yksityishenkilö totesi antamassaan lausunnossa, että USB-C on latausliittimenä yksi huonoimmista mahdollisista vaihtoehdoista ja sen käyttöön pakottaminen tulee lisäämään elektroniikkaromun määrää. Lausunnon mukaan USB-liittimen käyttäminen latausliittimenä on myös vakava tietoturvariski. Elektroniikkalaitteissa on erilaisia tehontarpeita eikä yksi ja sama virtaliitin voi toimia kaikissa. USB-C:n pakottaminen kannettavien tietokoneiden latausliittimeksi on lausunnon mukaan järjetöntä. Tietyissä käyttökohteissa, kuten esimerkiksi ns. rugged-puhelinten tapauksessa, latausliittimeltä vaadittaisiin tyypillisesti myös vedenpitävyyttä sekä tavallista suurempaa mekaanista kestävyyttä, joista kumpaakaan USB-C ei kykene tarjoamaan.

Ei jatkotoimenpiteitä. Radiolaitedirektiivin alaisella sääntelyllä ei voida puuttua siihen, mistä yksittäiset kuluttajat ostavat latauslaitteensa. Nyt täytäntöön pantava sääntely ei myöskään koske latureita, vaan radiolaitteita. Seuranta tai arvioita latureiden ostomäärästä tai -paikoista ei ole saatavilla, eikä asia kuulu Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan tai valvonnan alaisuuteen. Sähkölaitteiden osalta TUKES on toimivaltainen viranomaisen mahdollisten sähköturvallisuuden liittyvien kysymysten osalta.

Lausuntoja ei pyydetty radiolaitedirektiivin muutoksesta, vaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta sekä radiolaitteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen

muuttamista koskevasta asetuseronnoksesta. Esimerkiksi kosteissa tiloissa käytettävät radiolaitteet on rajattu direktiivimuutoksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi radiolaitedirektiivin uuden 3 artiklan 4 kohdan mukaan langallisella latauksella ladattavien radiolaitteiden osalta komissiolle siirretään valta antaa 44 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan liitteen I a I osaa tieteellisen ja teknologisen kehityksen tai markkinakehityksen perusteella. Tavoitteena on varmistaa radiolaitteiden ja niiden latauslaitteiden yhteinen vähimmäisyhteentoimivuus sekä parantaa kuluttajien käyttömukavuutta, vähentää ympäristöjätettä ja välttää markkinoiden pirstoutuminen. Komissio voi delegoiduilla säädöksillä muuttaa, lisätä tai poistaa sekä liitteen I a I osan mukaisia radiolaiteluokkia että latausliittimiin ja -protokolleihin liittyviä teknisiä eritelmiä, viitetietoja ja kuvauksia. Teknologiseen kehitykseen varautumiseksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä myös sellaisten laitteiden osalta, jotka voidaan ladata muulla kuin langallisella latauksella.

Pienempiä huomioita

- OM kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että rinnakkaistestit puuttuvat esityksestä.

Rinnakkaistekstit lisätään esitykseen jatkovalmistelun aikana.

- OM mukaan asetuseronnoksen 1 §:n 1 momentin viittaus ”radiolaitedirektiivin 44 artiklassa ja 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa täytäntöönpanosäännöksissä määriteltyihin radiolaiteluokkiin kuuluviin radiolaitteisiin” on ongelmallinen, koska viitatuissa artikloissa ei tarkoiteta tiettyjä täytäntöönpanosäännöksiä, vaan valtuutetaan niiden antamiseen. OM:n käsityksen mukaan pitäisi käyttää muotoilua em. lainkohtien ”nojalla annetuissa täytäntöönpanosäännöksissä.”

Muutetaan viittaus vastaamaan OM:n ehdottamaa muotoilua.

- SM:n mukaan viranomaisten käyttämissä radiopäätelaitteissa ja niiden lisälaitteissa olisi yhteisen latausratkaisun lisäksi mahdollistettava valmistajakohtaisesti yhteensopivuus nyt käytössä olevien radiopäätelaitteiden latausratkaisujen kanssa. Laittevalmistajien tulisi voida jatkossakin tarjota viranomaistoimintaan ja viranomaistoiminnassa käytettävien radiopäätelaitteiden käyttöympäristöön soveltuvia kestäviä latausratkaisuja.
- Kaupan liiton mukaan esitysluonnoksessa viitataan vähittäiskauppioiden ja jakelijoiden toimintaan kohdistuvien vaikutusten osalta komission vaikutustenarvioinnin taulukossa 32 eikä taulukossa 30 esitettyyn lukuun, johon sisältyvät matkapuhelinten ohella muutkin sääntelyn piiriin kuuluvat radiolaitteet. Lausunnon mukaan vastaavaa arviota kansallisista vaikutuksista ei ole esitetty, mutta ainakin karkea arvio olisi tervetullut arvion tekemisen haastavuudesta huolimatta.

Korjataan taulukkoa koskeva viittaus. Radiolaitteiden valmistus Suomessa on vähäistä, eikä täytäntöönpanettavaan muutosdirektiiviin

sisälly kansallista liikkumavaraa. Tästä syystä mainittua arviota ei ole pystytty tekemään.