



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/11359/VNK-2019-2

17.3.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esitysluonnos on kauttaaltaan hyvin valmisteltu. Sähköisen viestinnän nykytilasta ja kehittämistarpeista saa helposti käsityksen esityksen perusteella. Direktiivien neuvotteluprosessi, Suomen kannanmuodostus ja kansallinen liikkumavara on esitetty esimerkillisesti. Vaikutusarviot ovat pääsääntöisesti kattavia ja huolellisesti pohdittuja. Etenkin yritysvaikutuksia on kuvattu hyvin tukeutuen analyyttiseen pohdintaan, tutkimustietoon ja muiden maiden kokemuksiin. Esitystä on valmisteltu esitysluonnoksen perusteella huolellisesti ja avoimesti, mikä on todennäköisesti edesauttanut laadukkaasti esitysluonnoksen aikaansaamista. Kokonaisuudessaan esitys noudattaa säädösehdotusten vaikutusarviointiohjetta, neuvostolla on vain joitakin kehittämissuhteita luonnokseen:

- i) Esitysluonnoksessa todetaan, että viestintäverkkojen investointien lisääntyminen voi johtaa energiankulutuksen kasvuun ja aiheuttaa siten ympäristövaikutuksia. Luonnoksen mukaan näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida täsmällisesti. Ympäristö- ja ilmastovaikutusten arviointi onkin epävarmaa puutteellisen tutkimustiedon vuoksi. On kuitenkin todennäköistä, että viestintäverkkojen rakentamisen myötä energiankulutus kasvaa merkittävästi, mikä voisi tuoda selkeämmin esiin.
- ii) Esityksen eräänä tavoitteena on parantaa huippunopeiden yhteyksien saatavuutta unionin alueella ja edistää 5G-verkkojen käyttöönottoa. Esitysluonnoksessa käsitellään hajanaisesti nopeiden yhteyksien kokonaistaloudellisia hyötyjä. Kokonaistaloudellisia vaikutuksia voisi koota yhteen, jotta ne kirkastuisivat lukijalle paremmin.
- iii) Esitysluonnos on pääsääntöisesti ymmärrettävästi kirjoitettu, mutta siinä on joitakin epäselviä ja teknisiä kohtia, joista voi olla vaikea ymmärtää käsiteltävän asian merkitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain pieniä lisäysehdoituksia esitysluonnokseen.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on muun muassa edistää laajakaistaverkkojen ja viestintäpalvelujen saatavuutta sekä palvelujen esteettömyyttä ja kuluttajan oikeuksia. Sähköisen viestinnän palvelulain uudistuksessa pannaan täytäntöön EU:n audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (ns. AVMS-direktiivi) ja eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten (ns. teledirektiivi) tuomat vaatimukset. Samalla uudistetaan kansallista sähköisen viestinnän sääntelyä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että määräaikaisten matkaviestinverkon puhelinliittymien enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä 24 kuukaudesta 12 kuukauteen. Sopimusajan lyhentäminen helpottaisi kuluttajien mahdollisuuksia vaihtaa matkaviestinverkon tarjoajaa.

Esitysluonnoksen mukaan televisiotoimijoiden ääni- ja tekstitysvelvoitteet laajenisivat koskemaan osittain myös tilausohjelmopalvelujen tarjoajia. EU-lainsäädäntö edellyttää, että audiovisuaalisten mediapalvelujen esteettömyyttä parannetaan asteittain.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan yleispalvelulaajakaistan vähimmäisnopeuden nostoa 5Mbit/s nopeuteen. Tällä hetkellä yleispalveluyritykseksi nimetyn teleyrityksen on tarjottava jokaiseen vakinaiseen asuntoon ja yrityksen pysyvään toimipaikkaan kohtuuhintainen ja laadukas, vähintään 2Mbit/s yhteys.

Huippunopeiden langattomien yhteyksien saatavuutta edistettäisiin säätämällä muun muassa radio- taajuuksien käyttönoton määräajoista sekä uusista verkkotoimilupamenettelyistä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yritysten huomattavaa markkinavoimaa koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että yrityksille voitaisiin asettaa uudenlaisia velvollisuuksia huippunopeiden laajakaistayhteyksien edistämiseksi. Tällaisia olisivat esimerkiksi yhtenäistetyt menettelyt yritysten välisille yhteisinvestoinneille sekä vanhan infrastruktuurin korvaamista koskevat säännökset.

Jatkossa valtakunnallisiin tilaajanumeroihin (ent. yritysnumerot) soittaminen saisi maksaa vain matkapuhelin- tai paikallispuhelinmaksun verran, jolloin valtakunnalliset tilaajanumerot voivat, teleyritysten niin halutessa, kuulua osaksi normaaleja puhepaketteja tai rajattomia liittymiä. Tässä esityksessä ei kuitenkaan puututa palvelunumeroiden käyttöön.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on kauttaaltaan hyvin valmisteltu. Direktiivin ja hallituksen esitysluonnoksen tavoitteet ja keskeiset esitykset on kuvattu asianmukaisesti. Markkinoiden nykytilasta saa hyvän käsityksen. Luonnoksessa on tiiviisti ja ymmärrettävästi kyetty kuvaamaan esimerkiksi telemarkkinoiden markkinatilanne ja kuluttajien puhelinlaskujen vaihteluja.

Direktiivin taustalla olevista uudistamistarpeista, neuvotteluprosesseista sekä Suomen kannoista saa hyvän käsityksen. Esitysluonnoksessa on yksityiskohtaisesti kuvattu muutostarpeet Suomen lainsäädäntöön sekä kansallinen liikkumavara. Kansallisen liikkumavaran käyttöä on myös perusteltu ja pohdittu eri vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että direktiivien neuvotteluprosessia, Suomen kantoja ja kansallista liikkumavaraa sekä toteuttamisvaihtoehtoja on kuvattu esimerkillisesti. Esitysluonnoksen perusteella direktiivien soveltaminen ei aiheuta kansalliseen lainsäädäntöön merkittäviä muutoksia.

Luonnoksen perusteella esitystä on valmisteltu avoimesti ja huolellisesti. Lausuntokierroksen lisäksi valmistelun tueksi perustettiin seurantaryhmä, joka on seurannut ja kommentoinut valmistelua säännöllisesti. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti kuvattu lausuntokierroksen keskeinen palaute ja sen perusteella tehdyt muutokset.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kuulemiseen ja avoimeen valmisteluun on kiinnitetty huomiota. Tämä on todennäköisesti edesauttanut laadukkaan esitysluonnoksen aikaansaamista.

Hallituksen esitysluonnos on pääsääntöisesti ymmärrettävästi kirjoitettu, mutta siinä on joitakin epäselviä ja teknisiä kohtia, joista voi olla vaikea ymmärtää asian merkitystä.¹

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen vaikutusarvioit ovat pääsääntöisesti kattavia ja huolellisesti pohdittuja. Arviointineuvosto pitää hyvänä ratkaisuna, että olennaisimmat vaikutukset on koottu vaikutusarvio-osion alkuun yhteen taulukkoon. Tutkimustiedon hyödyntäminen vaikutusten arvioinnissa on myös myönteistä.

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa on kuvattu keskeisiä vaikutuksia kuluttajille. Määräaikaisten matkaviestiverkon puhelinliittymäsopimusten rajoittaminen 12 kuukauteen parantaa kuluttajansuojaa. Lisääntyvät investoinnit kuituverkkoihin parantavat kuluttajien mahdollisuuksia käyttää nopeita yhteyksiä myös harvaan asutuilla seuduilla. Soittaminen valtakunnallisiin tilaajanumeroihin halpenee. Lisäksi tuodaan esille, että mainonnan määrä ja tuotesijoittelu voivat lisääntyä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on monipuolista ja analyttistä pohdintaa keskeisistä vaikutuksista kotitalouksille. Kokonaisvaikutuksia kotitalouksien viestintämenoihin ei ole tuotu esille, mutta tämä liittyy yhteisvaikutusten epävarmuuksiin.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Yhteisinvestoinneilla ja uudistuneilla toimilupakäytännöillä voidaan kannustaa yrityksiä kuituverkkojen investointeihin. Luonnoksessa käsitellään myös aiemman infrastruktuurin korvaamisesta syntyviä kustannuksia sekä puhelinliittymäsopimus määräajan rajoittamisen vaikutuksia. Tietoyhteiskuntamaksu poistuu pieniltä toimijoilta. Kotimaisen televisiotuotannon rahoitus helpottuu mainostulojen lisääntyessä. Ääni- ja tekstitysvelvoitteiden laajeneminen puolestaan lisää joidenkin toimijoiden kustannuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutuksista saa kokonaisuudessaan hyvän käsityksen. Yritysvaikutuksia on arvioitu tukeutuen analyttiseen pohdintaan, tutkimustietoon ja muiden maiden kokemuksiin. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä tapana arvioida vaikutuksia. Määrällisiä arvioita on paljon ja ne ovat pääsääntöisesti perusteltuja. Esitysluonnoksessa on kuvattu myös kilpailuvaikutuksia yksittäisten esitysten osalta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että verkkojen purkamisesta voi syntyä kustannuksia isoille alan toimijoille. Lisäksi esityskokonaisuus saattaa sisältää joitakin muita yksittäisiä kustannuseriä alan toimijoille.

2.2.3 Vaikutukset kansantalouteen

Esityksen eräänä tavoitteena on parantaa huippunopeiden yhteyksien saatavuutta unionin alueella ja edistää 5G-verkkojen käyttöönottoa. Esityksessä käsitellään hajanaisesti nopeiden yhteyksien kokonaistaloudellisia hyötyjä. Kokonaistaloudellisia vaikutuksia voisi koota yhteen, jotta niiden merkitys

¹ Esimerkiksi numerointia, vaaratiedotusjärjestelmää ja huomattavan markkinavoiman yrityksen sitoumusmenettelyä koskevat kohdat kaipaisivat selvennystä. Numerointi viittaa ilmeisesti esineiden internetiin. Luonnoksessa voisi konkretisoida numerointia ja sen merkitystä. Vaaratiedotusjärjestelmässä on ilmeisesti tarkoitus kirjata lakiin nykyinen tilanne. Luonnoksessa kuitenkin annetaan ymmärtää, että tällä parannetaan kansalaisten tiedonsaantia hätätilanteessa. Miten nykytilan ylläpitäminen parantaa kansalaisten tiedonsaantia? Esitysluonnoksessa on mainittu huomattavan markkinavoiman yrityksen sitoumusmenettely. Kuvauksen perusteella on vaikea hahmottaa sitoumusmenettelyn konkreettista merkitystä Suomessa.

kirkastuisi lukijalle paremmin. Konkreettiset esimerkit voisivat myös auttaa asian tärkeyden ymmärtämisessä.

Esitysluonnoksen perusteella jää hiukan epäselväksi, kuinka merkittävästi juuri tämä esitys edistää huippunopeiden yhteyksien ja 5G-verkon rakentamista Suomessa. Mikäli tämän esityksen merkitys on vähäinen, niin silloin kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat myös vähäisempiä.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen perusteella viranomaistehtävien muutokset ovat verrattain pieniä.

Poliisille annetaan uusi työkalu puuttua laittomaan verkkosisältöön tietoa välittävän teleyrityksen kautta. Tällä pyritään rikosten torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn. Esitysluonnoksen mukaan uuden pykälän konkreettisten soveltamistapausten lukumääriä yritettiin selvittää etukäteen muutamilta käräjäoikeuksilta. Tuomioistuinten hakutoiminnot eivät soveltuneet tietopyyntöön kovin hyvin, mutta selvityksen perusteella tapauksia ei oleteta olevan kovin monia.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa on käsitelty monipuolisesti myös muutoin kuin vaikutusarvioinnin osalta. On myönteistä, soveltamistapauksia on yritetty selvittää etukäteen. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin hiukan epäselväksi, miten merkittävä uudistus on poliisin näkökulmasta.

2.4 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että viestintäverkkojen investointien lisääntyminen voi johtaa energiankulutuksen kasvuun. Verkkojen purkamisesta ja rakentamisesta aiheutuu myös ympäristövaikutuksia. Liikkuminen saattaa puolestaan vähentyä parempien viestintäyhteyksien vuoksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että suoraan sovellettavan tutkimustiedon puutteen vuoksi ympäristövaikutusten täsmällinen arviointi ei ole mahdollista.

Arviointineuvosto yhtyy huomioon, että ympäristö- ja ilmastovaikutusten arviointi on epävarmaa puutteellisen tutkimustiedon vuoksi. On kuitenkin todennäköistä, että energiankulutus ylipäättään kasvaa merkittävästi huippunopeiden yhteyksien rakentamisen myötä, minkä voisi tuoda selkeämmin esiin.² Energiankulutus puolestaan kiihdyttää ilmastopäästöjä. Esitysluonnoksessa voisi pohtia, missä määrin juuri tämä esitys kiihdyttää verkkojen rakentamista ja siten vaikuttaa energiankulutukseen.

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa tulisi käsitellä verkkojen rakentamisen vaikutuksia mm. maanrakennus-, vesihuolto- ja metsätöihin. Kuta enemmän kuituverkkoja vedetään ympäri maata, sitä useammin niihin myös törmätään. Kuituverkot saattavat esimerkiksi katketa vahingossa maanrakennustoissa ja toisaalta verkkojen sijainnin selvittelyyn kuluu aikaa.

² ICT-alan sähkönkulutuksen ennustetaan kasvavan tulevaisuudessa. Digitaaliset palvelut kasvattavat verkkodataliikennettä ja lisäävät uusien palvelukeskusten tarvetta. Euroopan komissio arvioi, että ICT-sektorin globaalin energiankulutuksen olevan tällä hetkellä noin 7 % kokonaiskulutuksesta ja ennakoii sen kasvavan 13 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Matkapuhelinverkkoja päivittäminen 4G-verkoista 5G-verkkoihin aiheuttaa lisäkuormitusta, kun uusia tukiasemia tarvitaan lisää eikä entisiä pureta pois. (Kts. esimerkiksi Bertoldi, P, Avgerinou, M., Castellazzi, L. (2017): Trends in data centre energy consumption under the European Code of Conduct for Data Centre Energy Efficiency, European Commission's Joint Research Centre. Katsigiannis (2016): Techno-economics of radio access networks: case of Finland, Aalto University publications series, doctoral dissertations No. 180. Pihkola, H., Hongisto, M., Apilo, O., & Lasanen, M. (2018). Evaluating the Energy Consumption of Mobile Data Transfer—From Technology Development to Consumer Behaviour and Life Cycle Thinking, Sustainability, Vol. 10. Katsigiannis, 2016; Ge et al., 2017; Pihkola et al, 2018)

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu lapsi-, perusoikeus- ja yhdenvertaisuusvaikutuksia, vaikutuksia alueelliseen tasa-arvoon sekä sukupuoli- ja tietoyhteiskuntavaikutuksia. Vaikutuksia verkkoturvallisuuteen on myös käsitelty. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksessa on kiinnitetty hyvin huomiota esityksen moniin yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että teleyrityksille tulee oikeus sijoittaa langattomana liittymäpisteinä toimiva tukiasema pienalueelle sekä viranomaisen hallinnassa olevaan kiinteistöön, rakennukseen tms. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä tukiaseman rakentaminen käytännössä tarkoittaa yksityisen kiinteistön tai rakennuksen omistajalle. Millaista hyötyä ja haittaa tukiasemasta aiheutuu? Miten todennäköistä on, että päädytään esimerkiksi pakkosijoitusprosessiin?

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu sähköisen viestinnän palveluja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.2.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain pieniä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.

Helsingissä 17. maaliskuuta 2020

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri