

Liikenne- ja viestintäministeriölle

## FiComin kommentit telepaketin implementoimiseksi

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on valmistelemassa sähköisen viestinnän palvelulain uudistusta, jossa on tarkoitus panna täytäntöön EU:n audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (ns. AVMS-direktiivi) ja eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten (ns. telepaketti-direktiivi) tuomat vaatimukset.

LVM on perustanut uudistusta varten seurantaryhmän, jonka valmistelutyön tueksi LVM on pyytänyt toimittamaan kirjallisia näkemyksiä lain muutostarpeista. Erityisesti näkemyksiä toivotaan siitä, miten direktiivit voidaan joustavasti implementoida, miten kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää sekä muista mahdollisista tarpeellisina pidetyistä kansallisista muutoksista. Tässä esitetyt näkemykset eivät pidä sisällään AVMS-direktiiviä ja must carry -säännöstä, joista toimitetaan erillinen näkemysdokumentti. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa seuraavaa:

### FiComin keskeiset viestit:

- **Uudistuksen painopisteinä tulee olla investointeihin kannustaminen sekä sääntelyn sujuvoittaminen ja selkeyttäminen turvaten samalla tehokkaan kilpailun edellytykset. Lisäksi sääntelyn tulee olla ennustettavaa ja tulevaisuuteen suuntautuvaa sekä sellaista, että se mahdollistaa palvelut, innovaatiot ja se pohjautuu markkinaehtoisuuteen.**
- **Maailman parasta taajuuspolitiikkaa tulee jatkaa Suomen edelläkävijyyden säilyttämiseksi. Tässä keskeistä on toimilupaan perustuva taajuuksien jakomenettely sekä pitkäkestoiset ja selkeät toimilupakaudet.**
- **Käyttöoikeuksien ja erityisesti erittäin suuren kapasiteetin verkkojen osalta direktiivin säännökset ovat epäonnistuneita niiden monimutkaisuuden ja epäselvyyden vuoksi. Uudistuksessa keskeistä on luoda selkeä, tasapuolinen, tietoyhteiskuntakehityksen varmistava ja oikeusvarma sääntelykehikko, jotta direktiivin tavoitteet olisivat edes jotenkin saavutettavissa.**
- **Käyttäjien oikeuksia koskeva osuus tulisi tehdä kokonaisuudistuksena. Vain tällä tavalla varmistetaan direktiivin tavoite täysharmonisoinnista, voidaan poistaa Suomi-lisät ja päästään sopimusvapauteen. Uudistuksen tavoitteen mukaisesti tulee toimia minimisääntelyperiaatteella eli säännellä vain välttämätön.**
- **Yleispalveluliittymien määrä on olematon suhteessa liittymien kokonaisvolyyymiin. Yleispalvelusääntelyn tarvetta tulee arvioida kriittisesti, ja sitä koskeva sääntely tulee implementoida minimisääntelyperiaatteella esimerkiksi rajaamalla se koskemaan ainoastaan kuluttajia ja vain liitteen V mukaisia palveluja.**
- **BERECin suuntaviivoihin tulee vaikuttaa kansallisesti ennakolta ja voimakkaasti, ja ne eivät saa ohjata ja ohittaa kansallista lainsäädäntövaltaa.**

## **Yleisiä huomioita**

Kuluvan hallituskauden hankkeita ovat olleet muun muassa digitalisaation edistäminen, kokeilukulttuurin käyttöönotto, hallinnollisen taakan keventäminen sekä sääntelyn ja lupaprosessien sujuvoittaminen. Monella sektorilla tavoitteisiin on jo päästy tai ne ovat hyvässä vauhdissa. Näitä Suomea eteenpäin vieviä teemoja tulee jatkaa myös tulevilla hallituskaudella. Myös viestintämarkkinoilla on edistetty digitalisaatiota hyvällä taajuuspolitiikalla ja lupaprosessien sujuvoittamisella.

Viestintämarkkinoita koskevan sääntelyn sujuvoittaminen on sitä vastoin jäänyt toteutumatta, osittain telepaketin takia. Nyt on se hetki, kun odottelu päättyy ja lupaukset tulevat lunastettaviksi. Sääntelyn uudistamisen keskiössä ja tavoitteena tulee olla Suomen nostaminen digitalisaation kärkimaaksi. Tavoite on kova, mutta realistinen, ja riman tulee olla hyvin korkealla eikä matalalla.

Tavoitteen ja katseen pitäminen tulevaisuudessa on koko uudistuksen ydin. FiCom pitää hyvänä valmistelun avoimuutta, seurantaryhmän tehtäviä ja uudistuksen lähtökohtia. Ne osaltaan luovat mahdollisuuden tavoitella digitalisaation kärkimaan paikkaa. Uudistuksen lähtökohdiksi LVM on todennut, että 1) käytetään joustovara implementoinnissa, 2) ei 'Suomi-lisiä' ja 3) vältetään turhaa hallinnollista taakkaa. Näihin erinomaisiin lähtökohtiin voisi sisällyttää tai lisätä vielä sen, että lainsäätäjän ja viranomaisen rooli on olla mahdollistaja ja investointeihin kannustaja sekä tietoyhteiskuntakehityksen turvaaja, ja että tavoite on sääntelyn selkeyttäminen, yksinkertaistaminen, tulevaisuuteen suuntautuminen ja markkinaehtoisuuteen pohjautuva. Keskeistä on, että myös sääntelyn soveltaminen tukee kaikin tavoin tavoitteita ja on ennustettavaa, selkeää ja johdonmukaista.

Direktiivin suomennoksessa on havaittu ongelmia ja selkeitä käänkövirheitä, joten käänköeseen tulee suhtautua varauksella. Vastaavasti termien määrittely pitää tehdä huolellisesti.

Tässä aikataulussa ja yhteydessä ei ole mahdollista antaa koko telepaketin ja sen artikloiden osalta kattavia kommentteja, vaan joitain yleisiä ja alakohtaisia näkemyksiä, joita LVM on pyytänyt.

## **Taajuudet**

Suomalainen taajuuspolitiikka on kiistatta osoittautunut kaikilla mittareilla ja kaikissa tilastoissa erinomaiseksi ja toimivaksi niin kuluttajien, yhteiskunnan kuin elinkeinoelämän kannalta, joten tätä politiikkaa on syytä vaalia myös tulevaisuudessa. Suomi onkin mobiilidatan käytössä maailman paras. FiCom pitää positiivisena sitä, että taajuuspolitiikan keskeiset elementit direktiivissä säilyvät kansallisessa harkintavallassa. Tätä mahdollisuutta on syytä hyödyntää Suomen edelläkävijyyden säilyttämiseksi.

Vaikka direktiivin mukaan yleisvaltuutus (art 46) on pääsääntö, FiCom katsoo, että Suomessa toimilupaan (direktiivi käyttää termiä yksittäinen käyttöoikeus) perustuva taajuuksien jakomenettely tulla olla edelleen pääasiallinen toimintamalli, ja tätä direktiivin mahdollisuutta tulee hyödyntää täysimääräisesti. Perusteluna on muun muassa, että Suomessa kaupallisille toimijoille osoitetut taajuudet ovat tehokkaassa käytössä, ne ovat edistäneet merkittävästi kilpailua, investointeja ja innovaatioita. Suomalainen menettely ja

toimintamalli vastaa direktiivin yleisvaltuutusta muun muassa WiFi:n ja mikrofonien tarvitsemien taajuuksien osalta, joten tämänkään takia muutostarpeille ei ole perusteita.

Oikeuksien keston (art 49) osalta FiCom katsoo, että selkeintä ja yksinkertaisina olisi muuttaa SVPL:n 16.1 §:n sananmuoto vastaamaan po. artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sananmuotoa, jolloin epäselvyyttä aiheuttava alakohta 2 ei olisi relevantti.

'Valtioneuvosto myöntää verkkotoimiluvan määrääjäksi, ~~enintään~~ vähintään 20 vuodeksi.'

FiCom pitää myös tarkoituksenmukaisena ja tarpeellisena (art 49 2 kohta 4 alakohta), että käyttöoikeuden voimassaolon jatkamista koskeva menettely aloitetaan vähintään kaksi vuotta ennen käyttöoikeuden päättymistä. Käyttöoikeuden keston osalta FiCom huomauttaa, että taajuuksien yhtäaikaista päättymistä koskeva säännös (artiklan 49 kohta 4) ei mahdollista 2 kohdan mukaisempia lyhyempiä käyttöoikeuksia.

Pienalueiden langattomien liityntäpisteiden käyttöönottoa edistävä art 57 on erinomainen, koska se viime kädessä mahdollistaa julkisen infrastruktuurin hyödyntämisen entistä paremmin esimerkiksi tukiasemien sijoittamisessa. Säännös tulee implementoida direktiivin mukaisesti niin, että kyse on nimenomaan teleyrityksen oikeudesta. Sijoittamiseen tulee lähtökohtaisesti suostua, ja yhdellä ilmoituksella tulee voida ilmoittaa useita liityntäpisteitä.

Kokoavasti ja myös muilta osin FiCom toteaa taajuuksien osalta seuraavaa:

- 1) Direktiivin teknologianeutraalisuutta korostava lähtökohta on kannatettava (art 45 kohta 4) ja teknologianeutraalisuudesta poikkeamisen tulisi olla mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.
- 2) Sääntelyn tulee olla ennustettavaa, joten implementoinnilla ei saa puuttua olemassa oleviin taajuuksiin.
- 3) Toimilupamenettely tulee olla vallitseva jakotapa, jolla varmistetaan mm häiriöttömyys.
- 4) Taajuuksien yhteiskäytön, taajuuksien jälkimarkkinoiden sekä mahdollisen kansallisen roamingin (esim. art 51 ja 61.4 ja res 156) tulee perustua lähtökohtaisesti kaupallisiin sopimuksiin.
- 5) SVPL:n 288 §:n markkinaehtoista taajuusmaksua ja LVM:n asetusta hallinnollisista taajuusmaksuista sekä niiden perusteita (kertoimet) tulee arvioida uudelleen direktiivin artiklan 16 perusteella ja erityisesti uusien taajuuksien osalta. Voimassa olevan lain ja asetuksen maksuperusteet voivat muodostaa täysin kohtuuttomat taajuusmaksut esimerkiksi 26 GHz:n osalta. Uudet taajuudet eivät ole sen arvokkaampia eivätkä aiheuta sen enempää hallinnollista työtä kuin nykyisetkään taajuudet, jotta ne oikeuttaisivat perimään suhteettoman korkeita taajuusmaksuja.

## **Käyttöoikeudet (access) ja HMV**

FiCom pitää hyvänä, että direktiivin yhtenä tavoitteena on erittäin suuren kapasiteetin verkkojen edistäminen ja niitä koskevien investointien helpottaminen. Valitettavasti direktiivin säännökset eivät tätä tue, koska säännökset ovat koko sääntelykehikon monimutkaisimmat, epäselvimät ja raskaimmat. Implementoinnilla on keskeistä selkeyttää sääntelyä, jotta se mahdollistaa direktiivin tavoitteita. Esimerkiksi yhteysinvestointeja koskevan artiklan 76 implementointi edellyttää ennustettavuutta ja selkeytystä, jotta artiklan tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa ja toteuttaa myös muutoin kuin teoriassa.

Voimassa olevassa SVPL:ssä (57 §) on koottu symmetriset velvoitteet (muut kuin HVM-asemaan perustuvat), ja samanlainen koontipykälä on hyvä säätää myös muutoksessa. Artikla 73:ssa säädetään lukuisista velvollisuuksista koskien erityisiä verkkoelementtejä, joita ei kuitenkaan ole määritelty. Uudistuksessa tulee selkeästi määrittellä, mitä erityisillä verkkoelementeillä tarkoitetaan.

Vähittäispalveluja koskeva artikla 83 ei edellytä sen implementoimista, ja sitä koskevista velvoitteista on Suomessa luovuttu, joten sen säätämiseksi ei ole tarvetta.

## **Käyttäjän oikeudet**

FiComin näkemyksen mukaan käyttäjien oikeuksia koskevassa implementoinnissa tulee pyrkiä direktiivin tavoitteen mukaiseen täysharmonisointiin. SVPL:n mukainen käyttäjän oikeuksia koskeva luku sisältää eniten kansallista erityissääntelyä, joten myös lain uudistuksen tavoitteen mukaisesti 'Suomi-lisät' tulee poistaa ja sääntelyä sujuvoittaa. Kaikkein selkeintä, tarkoituksenmukaisinta ja tehokkainta on tehdä käyttäjän oikeuksia koskeva kokonaisuudistus. Nykyinen SVPL:n mukainen sääntelykehikko tulee poistaa ja säännellä vain, mitä direktiivi edellyttää ja olla käyttämättä direktiivin mahdollistamia kansallisia lisäsääntelymahdollisuuksia (esim. art 102 kohdat 6 ja 7).

Voimassa oleva sääntely on hyvin seikkaperäistä, raskasta ja epäselvää, eikä sitä ole sujuvoitettu ensimmäisen direktiivipaketin (2002) jälkeen, vaan sen päälle on tuotu uutta sääntelyä. Pakottava sääntely on johtanut siihen, että esimerkiksi viestintäpalveluiden yleiset sopimusehdot vastaavat sisällöltään lain säännöksiä, koska säännösten mukaan asiat tulee ilmetä myös sopimuksista. Tämä tekee niistä tarpeettoman vaikeaselkoiset, pitkät ja raskaslukuiset. Samalla sääntely ei ole pelkästään kaventanut, vaan on lähestulkoon poistanut sopimusvapauden, joka on yleensä keskeinen periaate varallisuus-oikeudessa. Sääntelyn ja sopimusvapauden suhdetta ja siitä seurannutta rakenteellista ongelmaa tulee purkaa lisäämällä sopimusvapautta ja siirtymällä kohti sopimusmenettelyä.

Suomessa on yleinen kuluttajansuojalaki, joka sellaisenaan tarjoaa erittäin vahvan ja kattavan kuluttajaa suojaavan oikeusperustan, jota voidaan soveltaa myös sähköisen palvelun markkinoilla, siltä osin kuin se ei ole tiukempaa kuin mitä artikloissa 101 – 115 säädetään.

Uudistuksessa tulee ratkaista soveltamisala ja yhdenmukaistaa direktiivin sekavaa terminologiaa. Direktiivissä käytetään termejä kuluttaja, käyttäjä ja loppukäyttäjä samassa artikkelissa. Keskeistä on myös selkeästi ja yksiselitteisesti määrittellä, mitä palveluita direktiivin monimutkaiset määritelmät tarkoittavat normikohtaisesti eli puhe (mobiili ja/tai kiinteä), laajakaista (kiinteä ja/tai mobiili taikka kiinteä langaton), TV-palvelut jne. Lisäksi SVPL:n kuluttajamääritelmä tulee muuttaa vastaamaan direktiivin määritelmää.

Käyttäjien oikeuksia koskeva sääntelykehikko on tarkoituksenmukaista saattaa voimaan samanaikaisesti ja yhdellä kertaa, joten artiklan 101 kohdan 2 mukaiselle siirtymäajalle ei ole tarvetta ja perustetta.

## **Yleispalvelu**

Direktiivin resitaaleissa 213, 228 ja 229 todetaan, että perustason laajakaista on käytännössä yleisesti saatavilla, riittävä laajakaistayhteys on yleismaailmallisesti saatavilla ja yleispalvelu on toissijainen muihin toimintapoliittisiin välineisiin nähden. Näidenkin huomioiden perusteella yleispalvelun sääntelyn tarpeellisuutta tulee kokonaisuudessaan arvioida uudelleen.

Jos sääntely katsotaan tarpeelliseksi, tulee implementoida vain ehdottoman välttämätön, ja sääntelyn tulee olla rakenteeltaan hyvin kevyt. Kuten yleisesti on tunnettua ja tiedossa, Suomessa yleispalvelulle ei käytännössä ole ollut tarvetta, ja sen soveltamisessa on menty koko ajan kevyempään ja selkeämpään suuntaan. Tätä suuntausta voidaan pitää erinomaisena ja tavoiteltavana. Tällainen soft law tai valvontaviranomaisen suositus/ohjeistus, joka on laadittu sidosryhmien kanssa, tulisi olla riittävää.

Koska yleispalvelulle ei Suomessa ole ollut juurikaan tarvetta, sitä mahdollisesti koskevan sääntelyn tai muun ohjeistuksen soveltamisalan tulee koskea direktiivin pääsäännön mukaisesti ainoastaan kuluttajaa. Suomen ei pidä kansallisessa lainsäädännössä laajentaa yleispalvelua koskemaan muita tahoja, kuten yrityksiä ja yhteisöjä (esim. art 84 ja 85). Muussa tapauksessa sääntelystä uhkaa tulla tarpeettoman raskas, monimutkainen ja poikkeuksien kyllästämä mm. direktiivin uusien sosiaalisia erityistarpeita ja erityisryhmiä koskevien normien vuoksi. Erityisryhmien, erityisesti vähävaraisten, tarpeet tulee lähtökohtaisesti huomioida sosiaalisääntelyn ja -turvan kautta. Suomessa artiklan 85 mukaiselle, pientulaisia kuluttajia koskevalle erityissääntelylle ei ole tarvetta siitäkään syystä, että liittymät ovat kohtuuhintaisia ja Euroopan edullisimpia.

FiCom pitää direktiivin liitettä V yleispalvelun vähimmäispalveluista parempana kuin kansallista laajakaistan nopeutta koskevaa sääntelyä. Liitettä on pidettävä eurooppalaisena turvaverkkotasona ja miniminä, eikä sen lisäksi tule olla mitään muita säännöksiä tai säänneltyjä palveluja, joilla velvoitettaisiin tarjoamaan tätä minimiä enemmän.

Yleispalveluun kuuluva sääntely olisi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan samanaikaisesti ja yhdellä kertaa, joten artiklan 87 mukaiselle siirtymäajalle ei ole tarvetta ja perustetta.

## **BEREC ja suuntaviivat**

Direktiivissä on lukuisia kohtia, jossa kansallisten regulaattoreiden yhteenliittymälle BERECille osoitetaan oikeuksia antaa suuntaviivoja direktiivin johdonmukaiseksi soveltamiseksi, ja näitä tulisi noudattaa kansallisessa päätöksenteossa (art 10). Osa suuntaviivoista annetaan uudistuksen valmisteluvaiheessa. Valvontaviranomaisen suuntaviivoilla ei saa ohittaa ja ohjata kansallista lainsäädäntövaltaa. Suuntaviivat sekoittavat vallan kolmijako-oppia, jos valvontaviranomaisen toimielin vaikuttaa lain valmisteluun ja panee sitä täytäntöön. Kansallisesti tulee ennakolta ja vahvasti vaikuttaa BERECin suuntaviivoihin, jotta sitä kautta uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet eivät vesity.

**Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry**

Marko Lahtinen  
lakiasiat