

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 maj 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunikationsmarknadslagen (RP 74/2004 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 32/2004 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Harri Pursiainen, kommunikationsministeriet
- utredningschef Timo Mattila, Konkurrensverket
- generaldirektör Rauni Hagman, Kommunikationsverket

- verkställande direktör Esko T. Haaparanta, Alajärven Puhelinosuuskunta
- verkställande direktör Veli-Matti Mattila, direktör Juha Malmberg och chefsjurist Anne Vainio, Elisa Communications
- verkställande direktör Risto Siivola, Oulun Puhelin Oyj
- jurist Mikko Sundström, Saunalahti Group Oyj
- chef för juridiska ärenden Jukka-Pekka Joensuu, Song Networks Ab
- verkställande direktör Anni Vepsäläinen och utvecklingsdirektör Tapio Haapanen, Telia-Sonera Oyj
- verkställande direktör Seppo Toivonen, chef för juridiska ärenden Jukka Rahikkala och vicehäradshövding Tuomas Aho, Finnet-förbundet rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— utbildningssekreterare Kari Vilkmán, Metallarbetarförbundet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunikationsmarknadslagen får en bestämmelse om att Kommunikationsverket i stället för en kostnadsorienterad prissättningskyldighet ska ha rätt att i prissättningen av nyttjanderätten mellan teleföretagen, sätta ett klart pristak i euro för företag med betydande marknadsinflytande som verkar i det fasta nätet. Samtidigt får Kommunikationsverket rätt

att bestämma om det högsta beloppet av ersättning när verket i enskilda fall bedömer om teleföretagets prissättning är kostnadsorienterad.

Regeringen föreslår också att samtrafikbestämmelserna om ringning från det fasta nätet till mobilnätet ändras så, att en operatör i det fasta telefonnätet till skillnad från nuvarande praxis har rätt att köpa en samtrafiktjänst av en mo-

bilnätoperatör och sälja den till sin kund vid sidan av sin egen lokalsamtalstjänst då kunden valt operatören i det fasta telefonnätet med ett så kallat operatörsprefix eller förhandsval. Då bestämmer operatören i det fasta nätet, och inte mobilnätoperatören som enligt de nuvarande reglerna, det pris som kunden betalar för användningen av mobilnätet. Kommunikationsverket kan förplikta mobilnätoperatörer med betydande marknadsinflytande att iaktta en kost-

nadsorienterad prissättning då de prissätter samtrafiken mellan en mobilnätoperatör och det fasta telefonnätet. När kunden inte använder ett operatörsprefix eller förhandsval följs nuvarande praxis.

Syftet med propositionen är att främja konkurrensen och därmed indirekt sänka användarpriserna. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan den har blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Samtal från det fasta nätet till ett mobilnät

Trafikutskottet gjorde en ingående bedömning av samtrafiken i sitt betänkande TrUB 26/2002 rd med anledning av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden. Utskottet konstaterade då bl.a. att principen är att också den lägre nätnivån har rätt att ta ut en avgift av användaren för samtal från en lägre nätnivå till en högre, medan priset för tjänster på en högre nätnivå bestäms av det teleföretag som tillhandahåller tjänster på den nivån. Varje teleföretag inom olika segment i näthiearkin prissätter alltså själva sina tjänster, och den avgift som användaren betalar är det sammantagna beloppet av kundpriserna inom olika segment i näthiearkin.

Avgiftsspecificeringen utifrån näthiearkin behövs, eftersom Finland på olika nivåer inom näthiearkin har flera tjänsteoperatörer som konkurrerar med varandra och som i vissa fall bara opererar på en enda nivå inom näthiearkin.

Teleföretag måste särredovisa priserna för den trafik som går från ett annat teleföretagsnät till dess eget nät. Denna sammankopplingsersättning för inkommande trafik brukar kallas termineringsersättning. Skyldigheten att ha en sär-

skild prissättning på den inkommande trafiken gäller inte trafik mellan det fasta nätet och ett mobilnät. Regeln innebär i praktiken att en mobiloperatör på en högre nivå inom näthiearkin inte är skyldig att sälja terminering, alltså styrning av inkommande trafik till ett mobilnät, till en lokal operatör på en lägre nivå inom hiearkin. I den gällande ordningen är det bara teleföretag på en och samma nivå inom näthiearkin eller på en lägre nivå inom nät hiearkin som är skyldiga att ta emot trafik mot en termineringsersättning. Frågan är så tillvida viktig att det finns en särskild koppling i vårt system mellan ersättningarna för samtrafik och kundavgifterna. I de kommersiella avtalen mellan teleföretagen har det av tradition ansetts att teleföretagen har rätt att lägga fast den sammantagna avgiften för kunderna bara om de själva betalar termineringsersättning för telefontrafiken till ett annat teleföretag.

Utskottet tog också upp en annan konsekvens av termineringen i betänkande TrUB 26/2002 rd, nämligen att samtal från en mobiltelefon till en annan mobiltelefon prissätts på ett annat sätt än samtal från en mobiltelefon till en fast telefon eller vice versa. I detta hänseende har Finland andra regler än de övriga länderna i Europa. Hos oss är det mobilteleoperatörerna som direkt bestämmer priset för kundernas samtal från ett fast telefonnät till en mobiltelefon. I de övriga europeiska länderna får operatörerna i det fasta telefonnätet själva sätta pris på sina samtal från det fasta telefonnätet till ett mobilnät. Därför är det dyrare att ringa från ett fast telefonnät till en mo-

biltelefon än från en mobiltelefon till en annan mobiltelefon, trots att produktionskostnaderna för interna samtal i ett mobilnät enligt den nu aktuella propositionen är högre än kostnaderna för ett samtal från det fasta nätet till ett mobilnät.

Det är inte önskvärt, menade trafikutskottet, att olika villkor råder för konsumenterna som använder mobila nät respektive fasta nät. Därför ansåg utskottet det viktigt att regeringen utreder vilka problem det finns med kriterierna för termineringen inom samtrafiken och ersättningarna för termineringen och gör en bedömning av om och hur lagstiftningen bör ändras.

Överallt i Europa används normalt s.k. totalprissättning. Det innebär att en operatör i det fasta nätet bestämmer priset på samtal från det fasta nätet till ett mobilnät och kunden köper hela samtalet till ett enda pris. Hos oss däremot används s.k. segmentprissättning, där en operatör i det fasta nätet sätter pris bara på början av samtalet medan mobilnätoperatören bestämmer sitt eget kundpris för resten av samtalet. I vår modell betalar kunden samtalet i två segment. Regeringen bedömer i propositionen att det tar 3—5 år att övergå till trafik enligt den nya praxisen med totalprissättning och därefter sker ca 90 % av samtalen från det fasta nätet till mobilnät genom förhandsval av operatör.

Kommunikationsverket uppger att prisen på samtal från en mobiltelefon till en annan mobiltelefon har närmast sig prisen för samtal från en fast telefon till en annan fast telefon. Utvecklingen har lett till att samtalen mellan mobiltelefoner och samtalen från mobiltelefoner till fasta telefoner har blivit billigare. Däremot har prisen på samtal från fasta telefoner till mobiltelefoner knappt alls rört sig efter att lagen stiftades.

Regeringen utgår i propositionen från att lagändringen får operatörerna i det fasta nätet att sänka priset på mobilsamtalets andel av samtal från det fasta nätet till mobilnätet rejält. Bedömningen är att slutkundspriserna sjunker med 20—30 % från nuvarande. Övergången till totalprissättning beräknas efter övergångsperioden åsamka mobilnätoperatörerna ett årligt inkomstbortfall på ca 180 miljoner euro, beräknat på omsättningen, och ca 70 miljoner euro, beräk-

nat på täckningen. För operatörerna i det fasta nätet blir det fråga om en inkomstöverföring på ca 120 miljoner euro beräknat på omsättningen och omkring 15 miljoner beräknat på täckningen. Den totala nyttan av prissänkningen för slutkunderna beräknas uppgå till i runt tal 60 miljoner euro per år.

Konkurrensen måste, som regeringen föreslår, absolut kunna ske på lika villkor i alla tele-nät. En sak som utskottet trots allt vill lyfta fram i propositionen är att företagssektorn bedöms övergå till att använda förhandsval av operatör relativt snabbt men att det på konsumentens sida tar avsevärt längre tid. Utskottet ser med oro på att det förefaller räcka länge innan nyttan av om-läggningen kommer vanliga konsumenter till godo och understryker att kommunikationsministeriet och kommunikationsverket aktivt bör gå ut med informationskampanjer till konsumenterna om hur de själva kan påverka priserna på samtal från det fasta nätet till mobilnäten.

Pristak

Utskottet vill påpeka att det föreslagna pristaket gäller operatörer i det fasta nätet och därtill endast prissättningen mellan operatörer men inte prissättningen visavi slutkunder. Slutkundspriserna och utvecklingen av bredbandsnäten och bredbandstjänsterna påverkas bara indirekt av ändringen. Syftet med lagändringen är att ge kommunikationsverket möjligheter att bestämma ett högsta pris i samband med såväl förhandskontrollen med stöd av 37 § 1 mom. 3 punkten i lagförslaget som efterhandskontrollen med stöd av 86 § 3 mom.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelsen om pristaket behöver kompletteras så att den anger syftet med pristaket och att pristaket är en sista eller exceptionell och därför tidsbestämd utväg för att styra marknaden. Kommunikationsverkets beslut ska alltså vara så tillvida tidsbestämt att det av beslutet framgår för vilken tid det gäller. Dessutom föreslår grundlagsutskottet att paragrafen får bestämmelser om

vilka omständigheter, däribland säkerställande av en skälig avkastning för ägarna, som ska beaktas när maximipriset läggs fast.

Behovet av ett pristak

Trafikutskottet påpekade i sitt betänkande TrUB 26/2002 rd — RP 112/2002 rd om lagstiftningen gällande kommunikationsmarknaden att kommunikationsmarknadslagstiftningen avser att öppna för en gynnsam omvärld för kommersiella aktiviteter för att företagen ska kunna tillhandahålla högkvalitativa tjänster som tillgodoser kundernas behov. Ett annat syfte är att minska särbestämmelserna om kommunikationsnät inom ramen för vad som är möjligt med avseende på utvecklingen inom sektorn och EU:s lagstiftning samt att styra kommunikationen mer mot normal företagsamhet, vilket samtidigt betyder att styrningen av marknaden huvudsakligen är en uppgift för konkurrens- och konsumentmyndigheterna. Utskottet såg det som ett stort plus att propositionen följde principen om minsta möjliga reglering.

Vid behandlingen av den nu aktuella propositionen framhöll kommunikationsministeriet under sakkunnigförhøret att den på Kommunikationsverkets anvisningar baserade styrningen visat sig vara otillräcklig. Många bolag har trots förhandlingar och förpliktande beslut vägrat anpassa sina priser efter lagen utan så gott som alla beslut har överklagats. Enligt 127 § 3 mom. i kommunikationsmarknadslagen kan Kommunikationsverket i sitt beslut bestämma, och gör det också i regel enligt kommunikationsministeriet, att beslutet ska iakttas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Denna bestämmelse tillämpas också på beslut om pristak som avses i propositionen. Vid besvär har det visserligen ofta bestämts att beslutet inte får iakttas innan besvären avgjorts. Med tanke på att behandlingstiderna är 4–5 år har tidigare utfärdade beslut en ytterst minimal styrande effekt. Utskottet anser därför att det är på sin plats med bestämmelser om ett pristak med de begränsningar grundlagsutskottet krävt. Utskottet vill trots allt understryka att Kommunikationsverket primärt bör utnyttja andra styr-

instrument innan det lägger fast ett pristak. Pristaket bör vara en exceptionell åtgärd som tillgrips bara om icke-diskriminering och kostnadsorientering inte uppnås med andra medel.

Kostnadsorientering

Kostnadsorienterat pris är per definition i 84 § i kommunikationsmarknadslagen pris som med hänsyn till kostnaderna och verksamhetens effektivitet är skäliga. I priset får ingå prestationskostnaderna och en skälig avkastning på kapitalet.

Kostnaderna bedöms utifrån uppgifter som teleföretagen själva lämnar. Redan 1997 ålades de teleföretag som omfattas av lagstiftningen att upprätthålla ett kostnadsredovisningssystem där kostnaderna fördelas på olika produkter. Kostnaderna för reglerade produkter får inte flera gånger läggas på olika produkter. I det fallet skulle kostnader som redan en gång täckts täckas en gång till med avgifter som tas ut av ett konkurrerande teleföretag. Om de lämnade uppgifterna är bristfälliga eller om det finns särskild anledning att ifrågasätta verksamhetens effektivitet, kan Kommunikationsverket ta till jämförelser. Då jämförs priset med produktionspriset för samma prestation vid teleföretag som arbetar under likvärdiga förhållanden. Det är utmärkt, menar utskottet, att t.ex. regionala skillnader vägs in också i jämförelser.

Teleföretagen kan använda en skälig avkastning exempelvis på nätinvesteringar. Bedömningen av om avkastningen är skälig eller inte sker i två faser. Först gör man en uppskattning av beloppet av det i verksamheten vunna kapital som kan generera inkomst i form av avkastning. Dessutom gör man en uppskattning av kapitalkostnaderna, dvs. den skäliga avkastningsprocenten. För att komma fram till avkastningen använder man vanligtvis en beräkningsmodell för uträkning av ett företags vägda kapitalkostnad (Weighted Average Cost of Capital, WACC). Denna universella beräkningsmodell tar hänsyn till kostnaderna för såväl eget som främmande kapital. Utgående från modellen och expertyttrandet avgör Kommunikationsverket vilken den skäliga genomsnittliga avkastningen är på kapi-

talet i fasta telenät. En motiverad utredning om företagsspecifika skillnader kan ge anledning att avvika från den genomsnittliga skäliga avkastningen. Det är bra, menar utskottet, att man på detta sätt i bedömningen av prissättningen tar hänsyn till att företagen är olika och att också avvikande kostnadsstrukturer godtas.

Uppföljning

Trafikutskottet påpekade i sitt betänkande TrUB 26/2002 rd att skyldigheterna för företag med betydande marknadsinflytande bör stå i rätt proportion till syftet. Detta är extra viktigt när det gäller små regionala telekomföretag och teleföretag i glesbygden som omfattas av principen om samhällsomfattande tjänster. Utskottet underströk att Kommunikationsverket bland de tillbudsstående instrumenten bara ska välja de särskilda skyldigheter som är nödvändiga för att konkurrenshinder ska undanröjas och konkurrensen främjas. Dessutom måste Kommunikationsverket motivera varför en skyldighet är relevant och hur den uppfyller proportionalitetskravet.

De nu föreslagna bestämmelserna bedöms få positiva effekter för priserna på samtal från det fasta nätet till det mobila nätet samt när det gäller pristaket för utvecklingen av bredbandsnätet. Utskottet är intresserat av vilka andra effekter förslaget eventuellt kan få och understryker vikten av att avseende fästs vid alla konsekvenser i uppföljningen av hur lagstiftningen verkställs. Utskottet påpekar att om Kommunikationsverket eventuellt lägger fast ett pristak bör det ta hänsyn till de villkor under vilka små regionala företag och teleföretag i glesbygden arbetar under och särskilt till möjligheterna att även framdeles investera i en utbyggnad av det fasta nätet.

Det nu föreslagna pristaket avviker från den allmänna principen i kommunikationsmarknadslagstiftningen att det bara ska finnas ett minimum av regler. Detta är en anledning till att ge akt på vilka konsekvenser algändringen får, menar utskottet och föreslår ett uttalande där kommunikationsministeriet åläggs att årligen lämna kommunikationsutskottet en rapport om hur lag-

stiftningen följs (*Utskottet förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

37 §. *Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor.* Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med att ett högsta pris kan läggas fast, om priset för nyttjanderätten klart och tydligt överstiger den allmänna prisnivån eller det annars behövs för att tillgodose syftet med nyttjanderätten. Meningen är i alla fall att ett högsta pris skall läggas fast bara i undantagsfall. Kommunikationsverkets beslut ska därför vara tidsbegränsat och ange vilken tid det gäller. Beloppet vid vilket taket läggs bör bedömas mot bakgrund av att det ska vara kostnadsorienterat i den mening 84 § avser. Priset ska vara skäligt och kostnadsorienterat. För att detta villkor ska uppfyllas måste hänsyn tas också till en skälig avkastning på kapitalet, som påverkas av teleföretagets investeringar och riskerna i anknytning här till. Utskottet anser även att teleföretag i samma situation ska likabehandlas av det högsta priset.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslaget godkänns enligt propositionen, men 37 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

37 §

Prissättning av överlåtelse av nyttjanderätt och sammankoppling samt övriga villkor

(1 och 2 mom. som i RP)

Det i 1 mom. 3 punkten avsedda maximipriset får fastställas bara i undantagsfall om priset för nyttjanderätten klart överstiger den allmänna prisnivån eller om det annars behövs för att tillgodose syftet med nyttjanderätten. Maximipriset skall fastställas med hänsyn till att det är kostnadsorienterat i enlighet med 84 §. Pristaket fastställs för högst tre år i sänder. I fråga om Kommunikationsverkets skyldighet att

upphäva pristaket gäller vad som bestäms i 18 § 3 mom. och 19 § 3 mom. (Nytt)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att kommunikationsministeriet årligen lämnar kommunikationsutskottet en rapport om hur lagstiftningen genomförts och vilka effekter den fått.

Helsingfors den 7 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent
Risto Kuisma /sd
Reino Ojala /sd

Erkki Pulliainen /gröna
Eero Reijonen /cent
Pertti Salovaara /cent
Arto Seppälä /sd
Harry Wallin /sd (delvis)
Raimo Vistbacka /saf
ers. Reijo Paaajanen /saml
Lyly Rajala /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.