

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

487. TÄYSISTUNTO 13. JA 14. HELMIKUUTA 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle radiotaajuusresurssien yhteiskäytön edistämisestä sisämarkkinoilla”

COM(2012) 478 final

(2013/C 133/04)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Euroopan komissio päätti 3. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle radiotaajuusresurssien yhteiskäytön edistämisestä sisämarkkinoilla

COM(2012) 478 final.

Asian valmistelusta vastannut ”Liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. tammikuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 13.–14. helmikuuta 2013 pitämässään 487. täysistunnossa (helmikuun 13. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 89 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission lähestymistapaa, jolla pyritään edistämään radiotaajuusresurssien yhteiskäyttöä sisämarkkinoilla, kun otetaan huomioon, että langattomat yhteydet ovat koko ajan tärkeämpiä taloudessa.

1.2 ETSK toivoo, että koko strategiasta tosiasiallisen viimekätisen hyödyn saavat Euroopan kansalaiset, jotka pääsevät hyödyntämään kaikkea edistystä. Näin ollen tulee varmistaa, että käyttöön jaettuun taajuuksiin hyödynnetään niin suuressa määrin kuin mahdollista, sekä taata täysi yksityisyyden suoja ja tietoturva.

1.3 Kaikessa uudessa sääntelyssä tulee varmistaa korkea kulluttajansuojan taso ja taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen

koheesio, jotta voidaan välttää digitaalisen kuilun laajeneminen ja tietoyhteiskunnan edistyminen kahdella nopeudella.

1.4 Taajuuksien yhteiskäyttöä tulee hallinnoida siten, että saavutetaan korkea työllisyysaste ja parannetaan Euroopan talouden kilpailukykyä puitteissa, joissa vapaa kilpailu ei vääristy, hyödyntäen tilaisuutta syventää tutkimusta ja kehittää innovatiivisia teknologioita. Komitea kehottaa komissiota varmistamaan ennen taajuuksien vapauttamista, että operaattorien välisen kilpailun lisääntyminen taajuuksilla johtaa työpaikkojen luomiseen nettomääräisesti. Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti onkin kiinnitettävä erityisesti huomiota niiden valtioiden tilanteeseen, jotka ovat kärsineet talous- ja finanssikriisin vaikutuksista.

1.5 ETSK toivoo, että komissio antaa suosituksen taajuuksien yhteiskäyttösopimusten yhteisestä mallista ja yhteisestä terminologiasta yhteiskäyttöehtojen ja -sääntöjen kirjaamista varten.

2. Johdanto

2.1 Taajuudet ovat olennaisen tärkeä julkinen resurssi keskeisille toimialoille ja palveluille, joita ovat esimerkiksi matkaviestintä, langaton laajakaistaviestintä ja satelliittiviestintä, televisio- ja radiolähetystoiminta, liikenne, radiopaikannus sekä erilaiset sovellukset, kuten hälytysjärjestelmät, kaukosäätimet, kuulolaitteet, mikrofonit ja lääketieteelliset laitteistot.

2.2 Taajuuksia tarvitaan julkisten palvelujen, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyvien palvelujen, väestönsuojelu mukaan luettuna, moitteettomaan toimintaan sekä tieteelliseen toimintaan, kuten meteorologiaan, kaukokartoitukseen, radioastronomiaan ja avaruustutkimukseen.

2.3 Sillä, että taajuuksia voi saada helposti käyttöön, on merkitystä myös sähköisen viestinnän mahdollisuuden tarjoamiselle, erityisesti niiden käyttäjien ja yritysten saataville, jotka ovat sijoittautuneet harvaanasutuille tai syrjäisille alueille, kuten maaseudulle tai saarille.

2.4 Sen lisäksi, että taajuuksien sääntely vaikuttaa talouteen, kulttuuriin, tieteeseen, sosiaalisiin olosuhteisiin ja ympäristöön, sillä voi olla vaikutuksia myös turvallisuuteen, terveyteen ja yleiseen etuun.

2.5 Vuonna 2002 annetussa radiotaajuuksia koskevassa päätöksessä vahvistettiin perussäännöt radiotaajuuksia sääntelevälle politiikalle, ja vuonna 2012 niitä täydennettiin alan politiikkaa EU:ssa ohjaavaa monivuotista ohjelmaa koskevalla päätöksellä; komitea on jo antanut tästä lausunnon.

2.6 EU:n sääntelyjärjestelmällä pyritään helpottamaan taajuuksien saatavuutta käyttäen perustana mahdollisimman kevyttä käyttöoikeuksia koskevaa valtuutusjärjestelmää. Siinä suositaan yleisvaltuuksia, lukuun ottamatta tapauksia, joissa yksittäiset toimiluvat ovat selvästi välttämättömiä. Sääntelyjärjestelmä perustuu taajuuksien tehokkaan käytön ja tuloksellisen hallinnon periaatteisiin sekä teknologia- ja palveluneutraaliuteen.

On olemassa riittävä oikeusperusta, jonka pohjalta komissio voi käsitellä taajuushallintoa: viestinnän oikeudelliset puitteet, sisämarkkinoita koskevat säännöt, liikennettä koskevat säännöt ja vapaan kilpailun vääristämisen estävät säännöt.

2.7 Koska oikeanlainen taajuushallinto on olennainen edellytys digitaalisille sisämarkkinoille, tarkasteltavana oleva aloite

tukee suoraan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita. Komissio pyrkii saamaan radiotaajuuspoliittisen ohjelman mukaisesti laajan hyväksynnän ehdotetuille toimille, joilla pyritään edistämään langattomien innovaatioiden kehitystä EU:ssa ja varmistamaan näin, että nykyisin käyttöön jaettu taajuuksia hyödynnetään niin suuressa määrin kuin mahdollista.

3. Komission tiedonanto

3.1 Tiedonannossa tarkastellaan taajuuksien yhteiskäytön mahdollistavia ja sitä edistäviä tekijöitä. Niitä ovat esimerkiksi langaton laajakaista, langattomasti verkottunut yhteiskunta sekä tutkimus ja innovatiiviset teknologiat. Komissio korostaa seuraavaa:

— Toimiluvanvaraisten tai toimiluvista vapaiden langattoman laajakaistan taajuuksien yhteiskäyttö tuo kustannussäästöjä matkaviestinoperaattoreille, mahdollistaa kohtuuhintaiset internet-yhteydet ja tarjoaa mahdollisuuksia infrastruktuurin yhteiskäyttöön.

— Suuntaus kohti verkottunutta yhteiskuntaa osoittaa lisäarvon, joka toimiluvista vapautettujen yhteiskäyttökannavien matalasta käyttökynnyksestä saadaan, koska ne toimivat langattomien innovaatioiden kasvualustana ja edistävät vikaistoisempien langattomien teknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa.

— Tutkimuksen ansiosta taajuuksia on voitu avata yhteiskäyttöön niin, että ensisijaiset käyttötarkoitukset on voitu suojata. Kognitiivisten radioteknologioiden kehitystä tuetaan yhdenmukaistettuja standardeja koskevilla toimeksiannoilla ja eurooppalaisissa tutkimushankkeissa toteutettavilla kokeiluilla. Lisäedistystä on odotettavissa havainnoinnin ja pienten solutukiasemien käytön alalla.

3.2 Tiedonannossa käsitellään taajuuksien yhteiskäytön lisäämisen haasteita: haitallisten häiriöiden hallinta epävarmuustekijöiden poistamiseksi, riittävien kannustimien ja takeiden luominen kaikille osapuolille ja toimiluvista vapaiden taajuuskaistojen kapasiteetti.

3.2.1 Tällainen taajuuksien yhteiskäytön lisääminen edellyttää, että

— käyttäjät ottavat keskinäisen vastuun hyväksyttävistä häiriötasoista ja tarvittavista häiriönestostrategioista

- vallitsee oikeusvarmuus sovellettavista säännöistä ja ehdoista, käytössä on tarvittavat valvontamenettelyt ja yhteensopivuussarvioinneissa käytetyt oletamat ja suoja oikeudet ovat avoimesti tiedossa
- luodaan kannustimia investoida parempiin teknologioihin, joista on hyötyä vakiintuneille käyttäjille ja lisäkäyttäjille turvaamalla kuitenkin samalla kilpailu ja edistämällä sitä
- RLANin kehitystä varten löydetään leveitä taajuuskanavia ja laaditaan ruuhkautumisenusteita, joilla parannetaan tärkeimpien yhteiskäytössä olevien kaistojen ennakoitavuutta ja luotettavuutta
- varmistetaan, että kaikki siirtymät yksinomaisista käyttöoikeuksista yhteiskäyttöön edistävät lisäkäyttäjien taholta tulevaa kilpailua, eivätkä varsinkaan luo aiheetonta kilpailuetua nykyisille tai tuleville oikeudenhaltijoille.

3.3 Komissio ehdottaa, että kehitetään seuraavat kaksi lisävälinettä, joilla edistetään nykyisten taajuusresurssien laajempaa ja tehokkaampaa käyttöä:

- EU:n lähestymistapa, jonka mukaisesti voidaan löytää suotuisia yhteiskäyttömahdollisuuksia yhdenmukaistetuilla ja yhdenmukaistamattomilla taajuuskaistoilla
- taajuuksien yhteiskäyttöoikeudet sääntelyllisenä välineenä, jolla annetaan valtuutuksia yhteiskäyttömahdollisuuksia varten ja taataan tietyn tasoinen suoja häiriöitä vastaan.

3.4 Teknologian edistyminen luo sisämarkkinoilla uusia suotuisia yhteiskäyttömahdollisuuksia, joten komission näkemyksen mukaan on tarpeen edistää investointeja ja kannustaa taajuuksien käyttäjiä hyödyntämään taajuusvarojaan paremmin määrittelemällä tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa EU:n tasolla prosessi ja keskeiset kriteerit suotuisen yhteiskäyttömahdollisuuksien löytämiseksi (esim. suosituksella).

3.5 Komission mukaan taajuuksien yhteiskäyttö sopimukset voivat parantaa käyttäjien oikeusvarmuutta ja luoda markkinapohjaisia kannustimia, myös rahallisen korvauksen muodossa, jolloin sisämarkkinoilla voidaan löytää lisää suotuisia yhteiskäyttömahdollisuuksia, jos kansalliset sääntelyviranomaiset myöntävät taajuuksien yhteiskäyttöoikeuksia lisäkäyttäjille tietyllä taajuuskaistalla.

3.6 Komissio ehdottaa, että tulevissa vaiheissa toteutetaan seuraavat toimet:

- 1) Yksilöidään suotuisia yhteiskäyttömahdollisuuksia sekä toimiluvanvaraisilla että toimiluvista vapailta taajuuskaistoilla.
- 2) Harkitaan riittävien EU-tasolla yhdenmukaistettujen toimiluvista vapautettujen taajuuksien antamista langattomien innovaatioiden käyttöön.
- 3) Määritellään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yhteinen etenemistapa yhteiskäyttömahdollisuuksien lisäämiseksi käyttäjien välisten sopimusjärjestelyjen pohjalta.
- 4) Tehdään käyttäjien välisiä sopimusjärjestelyjä, joilla voidaan parantaa käyttäjien oikeusvarmuutta.

4. Yleistä

4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonannon sisältöön, koska sillä käynnistetään keskusteluprosessi, joka on tarpeen EU:n sääntely-ympäristön mukauttamiseksi tulevaisuudessa monivuotisen radiotaajuuspoliittisen ohjelman tavoitteisiin.

4.1.1 Tämän vuoksi tiedonannossa tutkitaan keinoja korjata ongelma, joka johtuu vapaiden taajuuksien puutteesta ja siitä, että taajuuksien uudelleenallokointi uusiin käyttötarkoituksiin on kallista. Nämä seikat rajoittavat monella tapaa langattomien yhteyksien käyttämistä. Tiedonannossa esitetäänkin perustavia muutoksia taajuushallintoon.

4.2 Jotta pystytään poistamaan innovatiivisten radiotien käyttöteknologioiden käyttöönoton nykyiset sääntelylliset esteet ja edistämään taajuuksien yhteiskäyttöä, komissio puoltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kansallisten sääntelyviranomaisten sekä taajuuksien vakiintuneiden käyttäjien ja lisäkäyttäjien välisten sopimusten on määrä edistää aktiivisesti taajuuksien rinnakkais- ja yhteiskäyttöä.

4.3 Lisäksi komissio aikoo toimia EU:n voimassa olevan sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän pohjalta kehittämällä ja noudattamalla taajuuksien tehokkaan käytön ja tuloksellisen hallinnoinnin sekä teknologia- ja palveluneutraaliuden periaatteita. ETSK:n mielestä tämä on hyvin tarkoituksenmukaista. Komissio aikoo näin ollen käyttää järkevästi toimivaltuuksiaan alalla, jotta voidaan parantaa ja lisätä mahdollisimman paljon radiotaajuuksien käyttöä. Tähän voidaan päästä hyödyntämällä vapaata kilpailua ja lähentämällä kansallisten sääntelyviranomaisten noudattamia käyttöoikeuksien myöntämiskriteerejä kiinnittäen erityistä huomiota yhteisiin toimilupiin perustuviin käyttömahdollisuuksiin.

4.4 Komitea tähdentää kuitenkin komission tiedonannon sisällön tiettyjä näkökohtia, jotta voidaan tukea mahdollisimman tehokkaasti radiotaajuuksia koskevan sääntelyn tulevien vaiheiden kehitystä siten, että ne perustuvat vakaisiin periaatteisiin ja erityisesti demokratian, avoimuuden, perusoikeuksien kunnioittamisen sekä kuluttajien ja sähköisen viestinnän käyttäjien oikeuksien kunnioittamisen periaatteisiin. Erityisesti kuluttajien ja käyttäjien oikeudet tulee turvata nimenomaisesti petoksilta siten, että asetetaan kriteerejä, joiden avulla voidaan edistää oikean hinnan määräytymistä, taajuuksien laajoja käyttömahdollisuuksia sekä tehokkaita valitus- ja korvausmenettelyjä. Lisäksi tulee varmistaa, että riippumattomat valvojat pystyvät ratkaisemaan rajat ylittävät, taajuuksien käyttöä koskevat riidat haitallisten häiriöiden välttämiseksi. Komission tulee laatia säännöllisesti kertomuksia mainittujen oikeuksien ja velvollisuuksien alalla toteutetuista toimista ja saavutetuista tavoitteista.

4.5 Komitea kehottaa komissiota laatimaan asiaa koskevan sääntelykehityksen tulevaa kehittämistä silmällä pitäen mahdollisimman kattavan luettelon innovatiivisia radiotien käyttötieteologioita koskevista "sääntelyllisistä esteistä".

4.6 Tulee välttää se, että käyttäjien suojeluksi naamioituihin tekosiin vedoten pyrittäisiin todellisuudessa estämään kansallisuuden tai muun protektionistisen motiivin vuoksi taajuuksien mahdollisimman laaja avaaminen, joka lisäisi muiden käyttäjien käyttömahdollisuuksia ja helpottaisi innovatiivisten teknologioiden käyttöönottoa. ETSK:n mielestä on tarpeen, että tiedonantoa täytäntöönpannaessa varmistetaan uusien teknologioiden entistä parempi saatavuus vammaisille.

4.7 Lisäksi tämä kasvattaisi taajuuksien käyttömaksuista saatavia tuloja, minkä hyödyt ovat kiistattomia. Tulee kuitenkin korostaa, että koska taajuudet ovat rajattuja fyysisiä tiloja ja suunnitellut toimet lisäävät käyttäjälikennettä, on pohdittava huolellisesti useita kysymyksiä. Näitä ovat esimerkiksi korvaukset käyttöoikeuksien nykyisille haltijoille, miten välttää taajuuksien käytön estyminen tai vaikeutuminen liiallisen käytön vuoksi, miten varmistaa innovatiivisempien teknologioiden käyttöönotto. Vaikka tämän lausunnon tavoite ei ole sama kuin tiettyjen aiempien lausuntojen, joissa käsitellään teknologian kehitykseen liittyvien EU:n toimien toteuttamista, kuten digitaalista kuilua, tulisi selvittää näiden toimien todellisia vaikutuksia, jotta voidaan järjeistää radiotaajuuksia sääntelevän EU:n politiikan kehityksen synnyttämiä odotuksia.

4.8 Toisaalta komitea on taipuvainen rajoittamaan kansallisten sääntelyviranomaisten myöntämiä yksittäisiä toimilupia mahdollisimman paljon ja puoltaa huomattavasti laajempaa saatavuutta edellyttäen, että se on mahdollista aineellisen

saatavuuden ja taajuuksien käyttäjien saamien oikeuksien kunnioittamisen kannalta. Sen vuoksi komitea kehottaa kansallisia sääntelyviranomaisia myöntämään yksittäisiä toimilupia vain rajoitetusti ja erittäin hyvin perustein, jotta voidaan edistää huomattavasti laajempaa saatavuutta.

4.9 Tiedonannosta käy ilmi myös, että muiden tärkeiden tavoitteiden joukossa on tarve pienentää sähköisen viestinnän laitteiden eurooppalaisten ja unionin ulkopuolisten valmistajien teknologista kuilua, jonka syynä on muun muassa voimassa olevan sääntelykehityksen hajanaisuus. Komitea kehottaa Euroopan komissiota liittämään tiedonantoon vaikutustenarvioinnin mahdollisista hyödyistä, joita taajuuksien avaamisella voisi olla unionin jäsenvaltioiden välisen digitaalisen kuilun kaventamiseksi. Komitea kannattaa tämän sääntelykehityksen kiireellistä mukauttamista ja luottaa siinä komission kykyyn säännellä taroituksenmukaisesti komitologiamenettelyjen pohjalta.

4.9.1 Toisaalta komitea tähdentää EU:n vahvaa sitoumusta kunnioittaa perusoikeuksia ja kehottaa komissiota suojelemaan tinkimättömästi perusoikeuksia asianomaisia mukauttamissääntöjä laatiessaan. Näistä perusoikeuksista mainittakoon yksityisyyden suoja, salassapitovelvollisuus ja sellaisten tietojen käsittely, joita sähköisen viestinnän alan palveluntarjoajat saattavat varastoida.

4.9.2 Lienee aiheellista myös valvoa tehokkaasti lisäkäyttäjien pääsyä toimiluvista vapaille kaistoille silloin, kun ne ovat teknologisten innovaatioidensa tuottaman arvonlisän vuoksi ensisijaisessa asemassa. Tämä pätee erityisesti silloin, kun ne haittaavat taajuuksien rauhanomaista käyttöä niiden kolmansien osapuolten kannalta, joiden oikeuksia suojeluun kansallinen sääntelyviranomaisen ei ole taannut. ETSK ilmaisee huolensa siitä, että taajuuksien vapauttamisella voi olla seurauksia yleishyödyllisten palveluiden (poliisi, ambulanssit, pelastuspalvelut jne.) saatavuutta koskevan periaatteen toteutumisen kannalta.

4.9.3 Samoin tulee selvittää huolellisesti niiden yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien käyttäjien tilanne, jotka haluavat käyttää taajuuksia. Niille voitaisiin myöntää vapautus rahallisen korvauksen maksamisesta tai voitaisiin määrittää vain nimellinen korvaus rajat ylittävän määrärauksen avulla ja mahdollisesti asianmukaisella säädöksellä.

4.9.3.1 Mikään edellä sanottu ei rajoita velvollisuutta edistää yleisen edun mukaisia tavoitteita unionin lainsäädännön mukaisesti, erityisesti sisällön sääntelyyn ja audiovisuaalialan politiikkaan liittyviä tavoitteita, eikä jäsenvaltioiden oikeutta järjestää taajuutensa ja käyttää niitä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tarkoituksia varten.

4.10 Riippumattomuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi ETSK ehdottaa niin ikään, että vastuu käyttäjien välisten yhteiskäyttö-sopimusten valvonnasta ja niistä tiedottamisesta sekä yhteensopivuudesta kilpailusääntöjen kanssa kuuluu kansallisille sääntelyviranomaisille ja tarpeen mukaan Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimelle (BEREC), kun tarvitaan strategista suunnittelua, koordinoitua ja yhtenäistämistä. Tämä pätee erityisesti radiotaajuuksia koskevien yleisvaluuksien tai yksittäisten käyttöoikeuksien myöntämismenettelyihin silloin, kun on tarpeen voittaa sisämarkkinoiden kehittämisen esteet.

4.11 Komission tulisi laatia yhdessä kuluttajajärjestöjen ja yritysten edustajien kanssa ”käytännösäännöt”, jotka koskevat EU:n tasolla tiedottamista suotuisia yhteiskäyttömahdollisuuksia koskevista hakemuksista ja niiden tuloksista. Se helpottaisi avointen prosessien yleistämistä ja käytettävissä olevien resurssien optimaalista hallinnointia ”taajuuskartoituksessa”.

4.12 Lopuksi komitea kehottaa komissiota laatimaan radiotaajuuspolitiikkaa käsittelevän ryhmän (RSPG) työskentelyn

pohjalta täytäntöönpanosäädöksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan mukaisesti. Se edistäisi tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi sellaisilla aloilla kuin yhteiskäyttöä koskeviin lupiin liittyvä yhteinen käsite sekä sellaisten suositusten sisältö, joilla edistetään näiden lupien myöntämisen yhteisten perusteiden käyttöä EU:ssa siten, että helpotetaan niiden noudattamista kaikissa jäsenvaltioissa.

4.12.1 Tähän säädökseen tulisi sisältyä muiden tärkeiden seikkojen ohella vapaan kilpailun periaatteiden suojelu sekä sähköisen viestinnän käyttäjien turvallisuuden ja oikeuksien suojelu. Tällöin tulee painottaa erityisesti viestintäpalvelujen tarjoajien palveluista johtuvien maksujen pienentämistä.

4.13 Komitea on vakuuttunut siitä, että mahdollisia teknologisia innovaatioita, joiden taustalla on operaattoreiden lisääntyminen taajuuksilla, voitaisiin tukea jossain määrin EU:n rahoitusta, jotta edistetään teknologista kehitystä vähemmän kehittyneissä EU:n jäsenvaltioissa.

Bryssel 13. helmikuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON