

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkovierailuista yleisissä matkaviestintäverkoissa unionin alueella” (uudelleenlaadittu)

(COM(2021) 85 final – 2021/0045 (COD))

(2021/C 374/06)

Esittelijä: **Christophe LEFÈVRE**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 24.3.2021
	Euroopan unionin neuvosto, 11.3.2021
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava jaosto	”sisämarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen jaostossa	15.6.2021
Hyväksyminen täysistunnossa	7.7.2021
Täysistunnon nro	562
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	204/0/1

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) toteaa, että komission ehdotus kuuluu seuraaviin toimintakehyksiin:

- katvealueiden poistamiseen ja laajakaistayhteyksiin liittyvän infrastruktuurin sekä uuden sukupolven teknologian (5G) käyttöönotto
- tavoite saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso ja luoda kilpailua matkaviestinverkkojen operaattorien välille
- ”Euroopan digitaalisen valmiuden” luominen, jotta sisämarkkinoiden esteet eivät palaisi.

1.2 Komitea toteaa, että ehdotus lisää avoimuutta vähittäiskaupan tasolla, kun seuraavista ilmoitetaan muun muassa sopimusehdoissa:

- käytettävissä olevan verkkovierailupalvelun laatu EU:n alueella
- lisäarvopalveluja koskeva viestintä, tietojen antaminen palvelutyypeistä, joihin voidaan soveltaa korkeampia maksuja, ja vastaavien tietojen antaminen ”tervetulotekstiviestissä”, joka lähetetään uuteen maahan saavuttaessa
- tieto erilaisista keinoista käyttää hätäpalveluja verkkovierailun aikana.

Ehdotus parantaa yleisesti kuluttajansuojan tasoa.

1.3 Erään tutkimuksen mukaan verkkovierailua varten käyttöön annettu paikallisverkko on ollut laadultaan heikompi. Ehdotuksen tarkoituksena onkin velvoittaa tarjoamaan verkkovierailupalvelut (verkkovierailupalvelujen käyttö kotimaan hinnalla) samoin ehdoin kuin kotimaisessa kulutuksessa ja rajoittamatta mahdollisuutta käyttää kaikkia saatavilla olevia verkkoteknologioita ja uusimpia teknologiasukupolvia. Kun syynä on paikallisen infrastruktuurin heikko laatu, ETSK kehottaa lisäämään infrastruktuuriin kohdistuvia investointeja, jotka suunnataan erityisesti kattavuuden parantamiseen katvealueilla, sekä asettamaan vähimmäisvaatimukset, joita operaattorien on asteittain noudatettava, jotta kuluttajat voivat käyttää palveluja rajoituksetta.

1.4 Vierailuverkkojen vierailevilta operaattoreilta perimien enimmäishintojen (pricecaps) lasku on myös tervetullut, mutta alennus ei ole riittävä, kun otetaan huomioon ero veloitetujen hintojen ja vierailuverkossa vierailun todellisten kustannusten välillä. Sen seurauksena perusliittymien kuluttajahinnat nousevat ja virtuaalisten matkaviestinverkkojen operaattorien, joiden täytyy ostaa verkkovierailupalvelut matkaviestinverkkojen perusoperaattoreilta, kilpailukyky heikkenee. Erityisesti datan kulutus on kasvamassa voimakkaasti. Jotta virtuaalisten matkaviestinverkkojen operaattoreihin ja pieniin matkaviestinverkko-operaattoreihin ei kohdistuisi kielteisiä laajentamisvaikutuksia, tukkuhintakattoja on alennettava samassa tahdissa kuin kulutus kasvaa.

1.5 ETSK:n tulisi ilmaista tukensa ehdotuksen parhaaksi arvioidulle vaihtoehdolle 3 ”Kestävä ja aito RLAH-kokemus” (roam-like-at-home) ja varmistaa, että enimmäishinnat laskevat enemmän kuin mitä ehdotuksessa esitetään.

1.6 Asetusehdotuksella parannetaan lisäarvohintojen avoimuutta luomalla lisäarvopalvelujen numeroalueita eli perustamalla operaattoreiden käyttöön keskitetty EU:n tietokanta näitä numeroalueita varten. Komitea suosittaa, että ehdotukseen sisällytetään myös mahdollisuus keskeyttää vilpilliseen tarkoitukseen luotu palvelu (ping call) oikeus- tai poliisiviranomaisten varoituksesta sekä muutoksenhakukeinot näiden palvelujen ylläpitäjiä varten.

1.7 Asetuksessa mainitaan ”kohtuullinen käyttö” kuvattaessa verkkovierailupalvelujen käyttöä, mutta komitea pitää valitettavana, ettei asetuksessa määritellä mitenkään tämän käsitteen rajoja eikä vahvisteta sääntöjä, jotka koskisivat oikeudenmukaista käyttöä rajoittamattomissa hinnoittelumalleissa, tai käsitellä ulkomaanpuhelujen hinnoittelua, olipa soittava asiakas vierailuverkossa tai ei. Komitean mielestä ilmaus ”edellyttäen, että verkkovierailupalveluja käytetään kohtuullisesti” olisi poistettava, koska sen laajuutta ei ole täsmennetty, sillä tosiasiaa operaattorit rajoittavat tällä perusteella kiinteämääräisen liittymän käyttöä vierailuverkoissa huomattavan paljon.

1.8 Mitä tulee kuluttajan saamaan varoitukseen siitä, että kuluttajan tai operaattorin asettama kulutusraja on lähestymässä, komitea katsoo, että operaattori olisi velvoitettava lähettämään uusi varoitus kuluttajalle aina, kun ensimmäisen kulutusrajan mukainen määrä on kulutettu uudelleen, ennen kaikkea jos on kyse samasta puhelusta tai datankäyttökerrasta.

1.9 Komitea kiinnittää erityistä huomiota matkaviestinten käyttöön alueilla, jotka sijaitsevat Euroopan unioniin kuulumattomien maiden rajalla, ja suosittaa seuraavaa:

- Vaaditaan erityisjärjestelyjä operaattoreilta, jotka tarjoavat palveluja Euroopan unionin puolella, jotta EU:n RLAH-verkkovierailuhinnan kattavuus voidaan laajentaa kyseisiin maihin tai maantieteellisille naapurialueille.
- Tehdään kansainvälisiä sopimuksia EU:n RLAH-verkkovierailujen laajentamiseksi EU:n rajanaapurimaihin.

1.10 Komitea panee merkille, että EU:n asetuksen tarkistamiseen liittyvä tutkimus ja kuulemiset on toteutettu osittain ennen covid-19-kriisiä. Kriisi on rajoittanut dramaattisesti Euroopan sisäistä liikkuvuutta ja johtanut etätyövälineiden laajamittaiseen käyttöön sekä yliopistokurssien etälähetyksiin, mikä koskee erityisesti Erasmus+-opiskelijoita.

1.11 Komitea toteaa, että Euroopan unionissa on edelleen monia alueita, missä kuluttajille ei tarjota laajakaistayhteyksiä ja missä yhteydet eivät riitä vastaamaan näiden dataa runsaasti kuluttavien videokonferenssien vaatimaan kysyntään verkkovierailutilanteessa tai muuten.

1.12 Komitea kehottaa vahvistamaan merkittävästi sekä valokuitulaajakaistaverkon alueelliseen kattavuuteen liittyvää strategiaa että valmiuksia tarjota laajakaistayhteyksiä niin paikallisille tilaajille kuin matkaviestinverkossa.

1.13 ETSK kehottaa ottamaan EU:n asetuksen täytäntöönpanon tavoitteeksi, että Euroopan unioni muodostaa lopulta sisämarkkinoilla yhden hinta-alueen, jolla voidaan käyttää dataa ja soittaa ”paikalliseen” hintaan kaikkien niiden kuluttajien matkapuhelimiin ja kiinteisiin puhelimiin, joilla on puhelinliittymä Euroopassa, samalla nopeudella ja samassa infrastruktuurissa riippumatta soittajan tai puhelun vastaanottajan maasta.

1.14 Komitea on huolissaan siitä, että tukkutason enimmäishintojen tarkistamismenetelmäksi ehdotetaan delegoitua säädöstä, ja kehottaa tekemään kattavan lainsäädäntöanalyysin, jossa otetaan huomioon verkkovierailujen kehittymisen yhteiskunnalliset näkökohdat.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Ehdotuksen tarkoituksena on jatkaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 531/2012⁽¹⁾ voimassaoloa, joka päättyy 30. kesäkuuta 2022. Ehdotuksella mukautetaan tukkutason enimmäishintoja niin, että vähittäistason verkkovierailupalveluja voidaan tarjota kestäväällä tavalla kotimaan hinnoin. Lisäksi siinä otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä avoimuuden lisäämiseksi ja sen varmistamiseksi, että verkkovierailupalvelut vastaavat kotimaisia palveluja palvelun laadun ja hätäpalvelujen saatavuuden osalta. Koska asetusta (EU) N:o 531/2012 on muutettu useita kertoja, ehdotuksen tarkoituksena laatia asetus uudelleen sen selkeyden parantamiseksi ja korvata sen sisältämät useat muutossäädökset.

2.2 Tärkeimmillä ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan, että operaattorit voivat tarjota kotimaan palveluja vastaavia verkkovierailupalveluja ja kattaa kustannukset kestäväällä tavalla tukkutasolla. Ehdotuksessa asetetaan puheluiden, tekstiviestien ja datan EU:n laajuiset verkkovierailujen tukkutason enimmäishinnat tasolle, joka on 30. kesäkuuta 2022 saakka voimassa ollutta tasoa alhaisempi.

2.3 Sovellettavien tukkutason enimmäishintojen alentamisen lisäksi ehdotus sisältää tarkistuksia, joilla pyritään varmistamaan todellinen kotimaan palvelua vastaava verkkovierailukokemus loppukäyttäjille ja helpottamaan innovointia ja pääsyä verkkoihin samalla kun luodaan tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava sääntelykehys kuluttajille ja operaattoreille.

2.4 Ehdotuksella edistetään yleisesti ”Euroopan digitaalisen valmiuden” kehittämistä ja pyrkimystä hyödyntää digitaalista siirtymää parhaalla mahdollisella tavalla, jotta ihmisille tarjottaisiin paremmat mahdollisuudet yhteydenpitoon ja viestintään ja helpotettaisiin ammatillista ja kaupallista toimintaa sisämarkkinoilla. Tavoitteena on varmistaa, että sisämarkkinoiden esteet, jotka poistettiin verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen poistamisen myötä, eivät palaa.

3. Oikeusperusta

3.1 Ehdotuksen oikeusperusta on 114 artikla, jota käytetään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettaville toimenpiteille, joiden tarkoituksena on luoda sisämarkkinat tai parantaa niiden toimintaa (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artikla).

4. Yleistä

4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotettuun EU:n asetukseen ja pitää tarpeellisena, että ehdotuksella pyritään viimein tarjoamaan kuluttajille sama palvelutaso ja sama kuluttajansuojan taso ulkomailla ja kotimaassa. Operaattoreilla olisi kuitenkin oltava mahdollisuus neuvotella tukkutason verkkovierailusopimuksensa kaupallisten tarpeidensa mukaisesti. Toisaalta asetuksen ei pitäisi tarkoittaa, että tukkutason käyttöoikeussopimuksia voidaan solmia vain niiden operaattoreiden kanssa, joilla on kehittyneimmät verkot.

4.2 Komitea toteaa, että komission ehdotus kuuluu seuraaviin toimintakehyksiin:

- katvealueiden poistamiseen ja laajakaistayhteyksiin liittyvän infrastruktuurin sekä uuden sukupolven teknologian (5G) käyttöönotto
- tavoite saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso ja luoda kilpailua matkaviestinverkkojen operaattorien välille
- ”Euroopan digitaalisen valmiuden” luominen, jotta sisämarkkinoiden esteet eivät palaisi.

4.3 ETSK toteaa, että komissio on toteuttanut vaikutustenarviointeja vuodesta 2018 ja järjesti muun muassa 12 viikkoa kestäneen julkisen kuulemisen vuonna 2020. Kuulemisen tarkoituksena oli kerätä näkemyksiä 1) vähittäistason verkkovierailupalveluista (palvelun laatuun, lisäarvopalveluihin ja hätäviestintään liittyvät selvennykset ja toimenpiteet verkkovierailuskenaariossa), 2) tukkutason verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta, 3) asetukseen (EU) N:o 531/2012 liittyvästä hallinnollisesta rasitteesta ja mahdollisten yksinkertaistamistoimenpiteiden vaikutuksesta.

4.4 Komitea toteaa, että ehdotus lisää avoimuutta vähittäiskaupan tasolla, kun seuraavista ilmoitetaan muun muassa sopimusehdoissa:

- käytettävissä olevan verkkovierailupalvelun laatu EU:n alueella

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 531/2012, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2012, verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella (EUVL L 172, 30.6.2012, s. 10).

- lisäarvopalveluja koskeva viestintä, tietojen antaminen palvelutyypeistä, joihin voidaan soveltaa korkeampia maksuja, ja vastaavien tietojen antaminen "tervetulotekstiviestissä", joka lähetetään uuteen maahan saavuttaessa
- tieto erilaisista keinoista käyttää hätäpalveluja verkkovierailun aikana, erityisesti "tervetulotekstiviestissä".

4.5 Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) vuonna 2019 tekemässä tutkimuksessa kävi ilmi palvelujen heikompi laatu verkkovierailutilanteessa, vaikka samaan aikaan on käynnissä koko alueen kattava teknisten parannusten strategia. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että verkkovierailupalvelut tarjotaan samoin ehdoin ja samanlaatuisina kuin kotimaisessa kulutuksessa ja että matkaviestinoperaattorit voivat tarjota mahdollisuuden käyttää kaikkia saatavilla olevia verkkoteknologioita ja teknologiasukupolvia.

4.6 Ehdotetut toimenpiteet ovat tarpeellisia kuluttajien oikeutettuihin odotuksiin vastaamiseksi ja verkkovierailuasetuksen alkuperäisten tavoitteiden täyttämiseksi. Kun syynä on paikallisen infrastruktuurin heikko laatu, ETSK kehottaa lisäämään infrastruktuuriin kohdistuvia investointeja, jotka suunnataan erityisesti kattavuuden parantamiseen katvealueilla, sekä asettamaan vähimmäisvaatimukset, joita operaattorien on asteittain noudatettava, jotta kuluttajat voivat käyttää palveluja rajoituksetta.

4.7 Vierailuverkkojen vierailevilta operaattoreilta perimien enimmäishintojen (pricecaps) lasku on myös tervetullut, mutta alennus ei ole riittävä, kun otetaan huomioon ero veloitetujen hintojen ja vierailuverkossa vierailun todellisten kustannusten välillä. Sen seurauksena perusliittymien kuluttajahinnat nousevat ja virtuaalisten matkaviestinverkkojen operaattorien, joiden täytyy ostaa verkkovierailupalvelut matkaviestinverkkojen perusoperaattoreilta, kilpailukyky heikkenee.

4.8 ETSK:n tulisi ilmaista tukensa ehdotuksen parhaaksi arvioidulle vaihtoehdolle 3 "Kestävä ja aito RLAH-kokemus" ja varmistaa, että enimmäishinnat laskevat enemmän kuin mitä ehdotuksessa esitetään.

4.9 Ehdotuksella lisätään tukkutason avoimuutta lisäarvopalvelujen numeroalueiden suhteen perustamalla operaattoreiden käyttöön keskitetty EU:n tietokanta lisäarvopalvelujen numeroalueita varten.

4.10 Komitea kehottaa sisällyttämään ehdotukseen mahdollisuuden keskeyttää vilpilliseen tarkoitukseen luotu palvelu (ping call) oikeus- tai poliisiviranomaisten varoituksesta sekä muutoksenhakukeinot näiden palvelujen ylläpitäjiä varten.

4.11 Ehdotuksessa taataan verkkovierailuasiakkaille mahdollisuus käyttää hätäpalveluja maksutta toteuttamalla tukkutasolla erityistoimenpiteitä, joihin kuuluvat puhelun maksuttomuus ja maantieteellinen paikantaminen.

4.12 Vaikka asetusehdotuksen tarkoituksena on poistaa poikkeamia, joita on havaittu vierailuverkkoon pääsyssä (yhteyden laatu, pääsyn rajaaminen 3G- tai 4G-verkkoon jne.) verrattuna kuluttajaan, jolla on liittymä vierailun kohdemaassa, ETSK toteaa, että sillä ei kuitenkaan ratkaista muun muassa seuraavia poikkeaviksi katsottavia käytäntöjä:

- liittymään kuuluvien megatavujen määrän rajaaminen ulkomailla, kun dataa käytetään vierailuverkossa
- edelleen liian korkeat kuluttajahinnat muualla kuin vierailuverkossa, kun kuluttaja luo yhteyden sellaiseen liittymänhaltijaan, jonka mobiililiittymä on otettu toisesta maasta.

4.13 Asetuksessa mainitaan "kohtuullinen käyttö" kuvattaessa verkkovierailupalvelujen käyttöä, mutta komitea pitää valitettavana, ettei asetuksessa määritellä mitenkään tämän käsitteen rajoja eikä vahvisteta sääntöjä, jotka koskisivat oikeudenmukaista käyttöä rajoittamattomissa hinnoittelumalleissa, tai käsitellä ulkomaanpuhelujen hinnoittelua, olipa soittava asiakas vierailuverkossa tai ei. Komitean mielestä ilmaus "edellyttäen, että verkkovierailupalveluja käytetään kohtuullisesti" olisi poistettava, koska sen laajuutta ei ole täsmennetty, sillä tosiasiallisesti operaattorit rajoittavat tällä perusteella kiinteämääräisen liittymän käyttöä vierailuverkoissa huomattavan paljon.

4.14 Komitea kiinnittää erityistä huomiota matkaviestinten käyttöön alueilla, jotka sijaitsevat Euroopan unioniin kuulumattomien maiden rajalla, ja suosittaa seuraavaa:

- Vaaditaan erityisjärjestelyjä operaattoreilta, jotka tarjoavat palveluja Euroopan unionin puolella, jotta EU:n RLAH-verkkovierailuhinnan kattavuus voidaan laajentaa kyseisiin maihin tai maantieteellisille naapurialueille.
- Tehdään kansainvälisiä sopimuksia EU:n RLAH-verkkovierailujen laajentamiseksi EU:n rajanaapurimaihin.

4.15 Komitea panee merkille, että EU:n asetuksen tarkistamiseen liittyvä tutkimus ja kuulemiset on toteutettu osittain ennen covid-19-kriisiä. Kriisi on rajoittanut dramaattisesti Euroopan sisäistä liikkuvuutta ja johtanut etätyövälineiden laajamittaiseen käyttöön sekä yliopistokurssien etälähetyksiin, mikä koskee erityisesti Erasmus+-opiskelijoita.

4.16 Komitea toteaa, että Euroopan unionissa on edelleen monia alueita, missä kuluttajille ei tarjota laajakaistayhteyksiä ja missä yhteydet eivät riitä vastaamaan näiden dataa runsaasti kuluttavien videokonferenssien vaatimaan kysyntään verkkovierailutilanteessa tai muuten.

4.17 Komitea kehottaa vahvistamaan merkittävästi ja laadullisesti toisaalta valokuitulaajakaistaverkon alueelliseen kattavuuteen liittyvää strategiaa ja toisaalta valmiuksia tarjota laajakaistayhteyksiä sekä paikallisille tilaajille että matkaviestinverkossa.

4.18 Mitä tulee kuluttajan saamaan varoitukseen siitä, että kuluttajan tai operaattorin asettama kulutusraja on lähestymässä, komitea katsoo, että operaattori olisi velvoitettava lähettämään uusi varoitus kuluttajalle aina, kun ensimmäisen kulutusrajan mukainen määrä on kulutettu uudelleen, ennen kaikkea jos on kyse samasta puhelusta tai datankäyttökerrasta. Siltä varalta, että varoitusten lähettäminen epäonnistuu tai niitä ei ole otettu käyttöön, olisi luotava mekanismit kohtuuttomien maksujen korvaamiseksi.

4.19 Komitea suosittaa, että kun otetaan käyttöön keskitetty tietokanta lisäarvopalvelujen numeroalueita varten, siihen sisällytetään mahdollisuus keskeyttää vilpilliseen tarkoitukseen luotu palvelu (ping call) oikeus- tai poliisiviranomaisten varoituksesta sekä muutoksenhakukeinot näiden palvelujen ylläpitäjiä varten.

4.20 ETSK kehottaa ottamaan EU:n asetuksen täytäntöönpanon tavoitteeksi, että Euroopan unioni muodostaa lopulta todelliset sisämarkkinat, jolla voidaan käyttää dataa ja soittaa "paikalliseen" hintaan kaikkien niiden kuluttajien matkapuhelimiin ja kiinteisiin puhelimiin, joilla on puhelinliittymä Euroopassa, samalla nopeudella ja samassa infrastruktuurissa riippumatta soittajan tai puhelun vastaanottajan maasta.

4.21 Komitea on huolissaan siitä, että tukkutason enimmäishintojen tarkistamismenetelmäksi ehdotetaan delegoitua säädöstä. Olisi tehtävä kattava lainsäädäntöanalyysi, jossa otetaan huomioon verkkovierailujen kehittymisen kaikki yhteiskunnalliset näkökohdat. Euroopan parlamentin ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kuuleminen on tässä asiassa tärkeää.

Bryssel 7. heinäkuuta 2021.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Christa SCHWENG