

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleen laadittu toisinto)”

(COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD))

(2017/C 125/08)

Ainoa esittelijä: **Jorge PEGADO LIZ**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 24.10.2016 neuvosto, 9.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	11.1.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	26.1.2017
Täysistunnon nro	522
Äänestystulos	162/3/23
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti eurooppalaista sähköisen viestinnän säännöstöä koskevan komission ehdotuksen yleiseen sisältöön, ajoitukseen, aihetta koskevaan lähestymistapaan sekä siihen, miten neljä voimassa olevaa direktiiviä (puitedirektiivi, valtuutusdirektiivi, käyttöoikeusdirektiivi ja yleispalveludirektiivi) on kodifioitu ja laadittu horisontaalisesti uudelleen yhdistämällä ne yhdeksi ainoaksi direktiiviksi nykyistä rakennetta yksinkertaistamalla lainsäädännön johdonmukaisuuden ja käytettävyyden parantamiseksi säännösten toimivuutta koskevan tavoitteen (REFIT) mukaisesti.

1.2 ETSK korostaa erityisesti kyseisten direktiivien uudelleenlaatimisen vaikeutta ja painottaa ensimmäistä kertaa tehdyn oikeudellisen työn erinomaisuutta, mutta kiinnittää huomiota tarpeeseen tarkistaa huolellisesti eri kieliversiot eräiden vähäisten sanamuotoon liittyvien puutteiden korjaamiseksi.

1.3 ETSK kannattaa ehdotuksen yleistavoitteita entistä parempien internetyhteyksien varmistamiseksi kaikille kansalaisille ja yrityksille aloitepaketin puitteissa, jotta investoimisesta uuteen laadukkaaseen infrastruktuuriin tehdään houkuttelevampaa kaikkien yritysten kannalta koko EU:ssa niin paikallistasolla kuin kansallisten rajojen yli.

1.4 ETSK pitää kuitenkin valitettavana päätöstä olla ottamatta huomioon tietosuojadirektiiviä, jonka tulisi olla kansalaisille loistava esimerkki unionin myönteisestä toiminnasta heidän hyväkseen. Tämän johdosta ehdotuksesta puuttuu yksi tärkeimmistä pilareista verkkojen käyttäjien keskeisten intressien takaamiseksi, ja se on näin ollen ehdotuksen heikko kohta.

1.5 Komitea pitää niin ikään valitettavana, että komissio on päättänyt valita direktiivin erilaisine yhdenmukaistamista koskevine järjestelyineen ja jättänyt useat tärkeät kysymykset jäsenvaltioiden päätettäväksi eikä ole estänyt markkinoiden pirstoutumista sen sijaan, että se olisi valinnut sellaisenaan sovellettavan asetuksen ja säätänyt kuluttajansuojan korkeammasta tasosta ja edistänyt näin sisämarkkinoiden pidemmälle menevää yhdentymistä.

1.6 Ehdotetun järjestelmän merkittäviä, ETSK:n kannattamia näkökohtia ovat erityisesti seuraavat:

- a) huomion kiinnittäminen ”vammaisten käyttäjien” mahdollisuuteen käyttää palveluita sekä tarve määritellä paremmin ”loppukäyttäjien oikeudet” sillä olennaisella varauksella, että sovelletaan kuluttajansuojaa koskevia EU:n sääntöjä, erityisesti direktiivejä 93/13/ETY, 97/7/EY ja 2011/83/EU;

- b) oikeudellisen kehyksen selkeyttämisen ja tulkinnan kannalta keskeisen uusien käsitteiden ja määritelmien muotoilemisen merkityksellisyys;
- c) markkina-analyysimenettelyjen muuttaminen ja nykyisten parhaiden käytäntöjen kokoaminen yhteen, jotta varmistetaan, että käyttöoikeusvelvollisuuksia määrätään vain silloin kun ja sinne missä se on tarpeen vähittäismarkkinoiden puutteiden korjaamiseksi ja loppukäyttäjien käyttömahdollisuuksien varmistamiseksi huolehtimalla samalla kilpailukykyisistä tuloksista;
- d) taajuuksien yhteiskäytön helpottaminen 5G-verkoissa ja loppukäyttäjien langattomiin verkkoihin pääsyn edistäminen, jolloin taajuuksien yhteiskäyttö yleisvaltuutuksen tai yksittäisten käyttöä koskevien oikeuksien pohjalta voi mahdollistaa tämän niukan resurssin intensiivisen ja tehokkaamman hyödyntämisen;
- e) kansallisten sääntelyviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten riippumattomuuden lujittaminen, josta osoituksena ovat erityistakeet, jotka annetaan asianomaisten hallinnointielinten jäsenten valintaa, toimikauden keston rajoittamista, hallinnoinnin itsenäisyyttä ja irtisanomista varten.

1.7 ETSK suhtautuu sitä vastoin suurin varauksin ja perustelluin epäilyksin erityisesti seuraaviin seikkoihin liittyviin näkökohtiin:

- a) tietyt ”yleispalvelussa” käyttöön otetut innovaatiot, joiden avulla asianomaisten järjestelmän väitetyt nykyaikaistamisen varjolla todellisuudessa korvataan palvelut ja jopa poistetaan soveltamisalasta joukko velvoitteita, kuten puhelinkioskit, kattavat puhelinluettelot ja numerotiedustelupalvelut, mikä tekee ehdotuksella tavoitellusta tuloksesta tyhjän;
- b) tarkoituksenmukaisen laajakaistan määritelmä, sillä tämä voi johtaa siihen, että luodaan ainoastaan sattumanvarainen luettelo saatavilla olevista internetpalveluista neutraalin, vähimmäislaatua vastaavan yhteyden sijasta, mikä voi näin tulevaisuudessa synnyttää loppukäyttäjää haittaavia syrjiviä käytäntöjä;
- c) sosiaaliapuun tai sosiaaliturvaan – toisin sanoen verovaroin rahoitettavaan kansalliseen talousarvioon – nojautuminen sen varmistamiseksi, että tuetaan ”pienituloisia loppukäyttäjää tai loppukäyttäjää, joilla on sosiaalisia erityistarpeita” tai jotka ovat vammaisia, ”kohtuuhintaisen tarkoituksenmukaisen internetyhteyden ja ääniviestintäpalvelujen saamisessa vähintään kiinteässä sijaintipisteessä”, mikä poistaa palvelujen tarjoajilta tällaiset velvoitteet ja mahdollistaa sen, että ne kattavat vain kannattavat sektorit, mikä suojelee niiden etuja ja supistaa yleispalvelun soveltamisalaa ja kuluttajien oikeuksia; samoin julkisen palvelun kustannukset on tarkoitus kattaa julkisista varoista, sillä aiempi kustannusten jakamisen mahdollisuus on poistettu;
- d) enimmäistason yhdenmukaistamisen nimenomainen valinta loppukäyttäjien oikeuksia varten ja suojelun alhainen taso, mikä johtaa käyttäjien oikeuksien kaventumiseen pyrittäessä yksinkertaistamiseen ja on vastoin ETSK:n järjestelmällisesti kannattamaa näkemystä;
- e) tiettyjen sääntelyvelvoitteiden poistaminen tai aiempien oikeuksien tai takeiden supistaminen sillä perusteettomalla verukkeella, etteivät ne enää ole tarpeen tai että ne kuuluvat yleisen kuluttajaoikeuden piiriin; tästä esimerkkinä mainittakoon se, että kansallisilta sääntelyviranomaisilta lakkautetaan valta säännellä suoraan huomattavan markkina-voiman operaattoreiden vähittäismyyntihintoja, tai tietyt sopimuksia, läpinäkyvyyttä, vammaisten käyttäjien käyttöoikeuksien vastaavuutta, numerotiedustelupalveluja ja digitaali-televisiolaitteiden yhteentoimivuutta koskevat säännökset;
- f) tiettyjen, käyttäjien kanssa tehdyissä sopimuksissa kohtuuttomiksi väitettyjen käytäntöjen puutteellinen sääntely, kun kyse on esimerkiksi sopimusten keston ylärajasta tai sopimusten irtisanomisesta, sopimusten uusimisesta yhdistettyjen tarjousten tapauksessa, seuraamusten puuttumisesta sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajan vaihto sujuu loppukäyttäjän kannalta tehokkaasti, tai säilytetystä velvollisuudesta maksaa loppukäyttäjälle ”korvaus sellaisten päätelaitteiden arvosta, jotka liitettiin sopimukseen sitä tehtäessä, ja aikaan suhteutettu (pro rata temporis) korvaus mahdollisista muista tarjouseduista, jotka ilmoitettiin sellaisiksi sopimusta tehtäessä”;

- g) se, että ehdotus ei vastaa neuvoston ilmaisemaan toiveeseen sähköisten viestintäpalvelujen käyttäjien oikeuksia koskevasta eurooppalaisesta säännöstöstä, jonka "tavoitteena on saada EU:n tasolla käyttöön yksinkertainen ja käyttäjäystävällinen väline, jolla voidaan yhdistää kaikki sähköisen viestinnän palvelujen käyttäjien oikeudet tieto- ja viestintätekniiikan ja kuluttajansuojan aloilla".

2. Lyhyt tiivistelmä komission ehdotuksesta

2.1 Ehdotus direktiiviksi

2.1.1 Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian⁽¹⁾ puitteissa ja kun otetaan huomioon viimeaikaiset nopeat ja syvällekkäyvät muutokset sähköisen viestinnän markkinoiden rakenteissa ja sellaisten aiemmin tuntemattomien toimijatyypin ilmaantuminen, jotka ovat alkaneet kilpailla perinteisten teleoperaattoreiden kanssa, sekä verkkosisältöpalvelujen lukumäärän ja suosion lisääntyminen, on tarpeen tarkistaa ja ajantasaistaa sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmää, jonka puitteet ovat peräisin vuodelta 2009. Tämä on tarpeen erityisesti, jotta kansalaiset ja yritykset voivat hyötyä saumattomasta pääsystä verkkotoimintoihin ja käyttää näitä toimintoja terveen kilpailun ehdoin. Parempien internetyhteyksien varmistaminen kaikille kansalaisille ja yrityksille on päätavoite, jonka komissio on asettanut itselleen 14. syyskuuta 2016 julkaisemassaan ehdotuksessa⁽²⁾.

2.1.2 Ehdotus on osa pakettia, jossa tavoitteena on tehdä investoimisesta uuteen laadukkaaseen infrastruktuuriin entistä houkuttelevampaa kaikkien yritysten kannalta koko EU:ssa niin paikallistasolla kuin kansallisten rajojen yli. Pakettiin sisältyy myös ehdotus asetukseksi Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimestä (BEREC) sekä komission tiedonanto aiheesta "Verkkoyhteydet kilpailukykyisillä digitaalisilla sisämarkkinoilla – Kohti eurooppalaista gigabittiyhteiskuntaa". On myös esitetty toimintasuunnitelma 5G-palveluiden käyttöönottamiseksi koko EU:n alueella vuodesta 2018 alkaen sekä ehdotus asetukseksi internetyhteyksien edistämiseksi paikallisyyhteisöissä ja julkisissa tiloissa (WiFi4EU).

2.1.3 Kaikilla näillä välineillä edistetään kolmea strategista liitettävyyden tavoitetta, jotka ulottuvat vuoteen 2025:

- a) kaikilla keskeisillä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoilla tulee olla mahdollisuus käyttää erittäin suuren kapasiteetin (gigabittitaso) yhteyttä;
- b) kaikilla eurooppalaisilla kotitalouksilla niin kaupungeissa kuin maaseudulla tulee olla mahdollisuus käyttää yhteyttä, jonka latausnopeus on vähintään 100 Mbit/s ja joka voidaan kasvattaa gigabittiin sekunnissa;
- c) kaikilla kaupunkialueilla sekä kaikilla maantie- ja rautatieliikenteen pääväylillä tulee olla keskeytymätön 5G-palvelu. Välitavoitteena 5G-palvelun tulisi olla kaupallisesti saatavilla ainakin yhdessä suuressa kaupungissa jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa vuoteen 2020 mennessä.

2.1.4 Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan, ja sen tavoitteena on sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden toteuttaminen ja niiden toiminnan varmistaminen. Ehdotuksessa on päätetty koodifoida ja laatia horisontaalisesti uudelleen neljä voimassa olevaa direktiiviä (puitedirektiivi, valtuutusdirektiivi, käyttöoikeusdirektiivi ja yleispalveludirektiivi) yhdistämällä ne yhdeksi ainoaksi direktiiviksi nykyistä rakennetta yksinkertaistamalla lainsäädännön johdonmukaisuuden ja käytettävyyden parantamiseksi säännösten toimivuutta koskevan tavoitteen (REFIT) mukaisesti, jotta niistä muodostuu näin todellinen eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö.

2.1.5 Käsiteltävien aihealueiden mukaan ehdotuksessa sovelletaan lainsäädännön yhdenmukaistamisen eri muotoja, jotka ulottuvat täysimittaisesta kohdennetusta vai valikoivasta yhdenmukaistamisesta, esimerkiksi kun kyse on loppukäyttäjien suojaa koskevista säännöistä, kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävien vähimmäistason yhdenmukaistamiseen korkealla tasolla tai täysimittaiseen yhdenmukaistamiseen taajuuksiin liittyvissä kysymyksissä.

2.1.6 Ehdotus perustuu laajaan 12 viikkoa kestäneeseen sidosryhmien julkiseen kuulemiseen, EP:n ja neuvoston ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoihin, useisiin tutkimuksiin, joita on käsitelty ja kommentoitu yksityiskohtaisesti vaikutustenarvioinnin yhteydessä, sekä SMART 2015/0005 -tutkimuksen puitteissa perustetun korkean tason asiantuntijapaneelin työskentelyyn.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 Tässä tarkasteltavalla ehdotuksella komissio pyrkii saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

- a) kilpailun lisääminen ja investointien ennustettavuuden parantaminen;
- b) radiotaajuuksien käytön parantaminen;
- c) kuluttajansuojan parantaminen aloilla, joilla yleiset kuluttajansuojasäännöt ovat riittämättömiä alakohtaisten tarpeiden johdosta;
- d) entistä turvallisempi verkkoympäristö käyttäjille ja nykyistä tasapuolisemmat säännöt kaikille toimijoille.

2.1.8 Lyhyesti sanottuna useissa ehdotetuissa muutoksissa – erityisesti niissä, jotka liittyvät taajuuksiin, yleispalveluun, käyttöoikeuksiin, loppukäyttäjiin, numerointiin ja hallinnointiin – pyrkimyksenä on ottaa käyttöön selkeät säännöt, mahdollistaa se, että osapuolet ymmärtävät oikeutensa ja velvollisuutensa vaivattomasti, ja estää ylisääntely ja hallinnolliset rasitteet.

2.1.9 Ehdotetut muutokset koskevat erityisesti seuraavia seikkoja: käyttöoikeutta koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen ja maantieteellinen kohdennus; yleisvaltuutuksen käyttö (jos mahdollista) yksittäisten taajuuslupien sijasta; taajuuksien jälkimarkkinoiden edistäminen; tiettyjen yleispalveluvelvoitteiden poistaminen, kuten tarve varmistaa puhelinkioskien ja paperisten puhelinluetteloiden tarjonta; yleispalvelun soveltamisalan kaventaminen; sääntelykehyksen soveltamisalan selkeyttäminen ja kuluttajansuojavelvoitteiden poistaminen silloin kun ne jo sisältyvät horisontaaliseen lainsäädäntöön tai markkinat täyttävät ne jo; numerointia koskevien sääntöjen ja hallinnon yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen laitteiden välisessä viestinnässä (M2M).

2.1.10 Komissio ehdottaa myös, että vahvistetaan kansallisten sääntelyviranomaisten ja BERECin roolia, jotta varmistetaan sääntöjen johdonmukainen ja ennustettava täytäntöönpano digitaalisilla sisämarkkinoilla kokonaisuudessaan ja vähennetään vallitsevaa hajanaisuutta ja nykyisiä epäjohdonmukaisuuksia uusien elinten tehokkaan hallinnon edistämiseksi⁽³⁾.

2.2 Uudelleenlaadintamenettely

2.2.1 Komissio ei ole tyytynyt pelkkään ”kodifiointiin” kokoamalla aiempien eri direktiivien sisällön yhteen yhdenmukaiseksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi niiden sisältöä muuttamatta, kuten se tekee useimmissa tapauksissa. Sen sijaan se on päättänyt hyödyntää 28. marraskuuta 2001 allekirjoitetun toimielinten välisen sopimuksen⁽⁴⁾ sille antamaa mahdollisuutta tehdä järjestelmään syvällekkäviä ja olennaisia muutoksia (nk. ”sisällön muutoksia”) samalla kun se on yhdistänyt aiemmat eri säädökset horisontaalisesti yhdeksi säädökseksi.

2.2.2 Tämäntyyppisessä menettelyssä, jossa lainsäädäntöä yksinkertaistetaan, kodifioidaan ja säädöksen oikeudellista kehystä muutetaan olennaisesti, ”yhteisön tavanomaista lainsäädäntömenettelyä noudatetaan kokonaisuudessaan” (sopimuksen 5 kohta), toisin sanoen asiassa pyydetään ETSK:n lausunto, ja uudelleenlaadintaa koskevan ehdotuksen on täytettävä tietyt vaatimukset ja säännöt, jotka luetellaan nimenomaisesti toimielinten välisen sopimuksen 6 ja 7 kohdassa.

3. Yleistä

3.1 Näkökohtia, joita ei tarkastella käsillä olevassa lausunnossa

3.1.1 Paitsi lausuntojensa pituuden asettamien rajoitusten myös ehdotuksen varsinaisen luonteen johdosta ETSK katsoo, ettei sen pidä ottaa uudelleen kantaa sisältöön, joka siirretään muuttamattomana aiemmista säädöksistä nykyiseen ehdotukseen, paitsi siltä osin kuin se on ehdottoman välttämätöntä joidenkin käsiteltävien kohtien ymmärtämisen kannalta.

3.1.2 Aiemmissa lausunnoissaan ETSK:lla on ollut mahdollisuus ottaa yksityiskohtaisesti kantaa kaikkiin näihin kysymyksiin, ja tässä yhteydessä se tyytyy yksinkertaisesti vahvistamaan nämä kannat.

3.1.3 Komitea ei myöskään ota tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti kantaa BERECin rakennetta ja toimintaa koskeviin seikkoihin, joita käsitellään ehdotuksessa ja joita analysoidaan seikkaperäisesti tämän lausunnon rinnalla parhaillaan laadittavassa lausunnossa.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ EUVL C 77, 28.3.2002, s. 1.

3.2 Arvio komission ehdotuksen yleislinjasta

3.2.1 ETSK onnittelee ensi alkuun komissiota sen aloitteen hyvästä ajoituksesta, sillä aloite on erittäin perusteltu markkinanäkökohtien, teknologisen kehityksen ja sähköisen viestinnän käyttäjien oikeussuojan kannalta. On tullut välttämättömäksi muotoilla uudelleen oikeudellista kehystä, jotta varmistetaan, että kansalaiset voivat hyötyä saumattomasta pääsystä verkkotoimintoihin ja että yritykset voivat käyttää näitä toimintoja terveen kilpailun ehdoin. Komitea suhtautuu niin ikään myönteisesti käytettyyn uudelleenlaadinnan menettelyyn, joka on erittäin soveltuva väline REFIT-ohjelman yleisissä puitteissa, ja pitää valitettavana ainoastaan sitä, että komissio hyödyntää kyseistä menetelmää hyvin niukasti.

3.2.2 Tältä osin ETSK antaa komissiolle tunnustuksen siitä, että se on toteuttanut vaikean uudelleenlaadinnan muodollisesti oikein noudattamalla tiukan muodollisesti vahvistettuja sääntöjä, ja pitää valitettavana ainoastaan sitä, ettei komissio noudata komitean usein suosittelemaa menettelytapaa julkaista samanaikaisesti lukijaystävällisempi ”puhdas” versio.

3.2.3 Komitea toteaa niin ikään olevansa yleisellä tasolla samaa mieltä ehdotettuun uuteen säädökseen sisällytetyistä uusista säännöistä sekä siitä, miten nämä oikeudelliset säännökset on sovitettu yhteen unionin muiden politiikkojen kanssa, on kyse sitten voimassa olevasta alakohtaisesta sääntelystä tai erityisesti kilpailulainsäädännön periaatteista ja horisontaalisesta kuluttajansuojalainsäädännöstä.

3.2.4 ETSK katsoo kuitenkin, että oikeudellinen yksinkertaisuus ja oikeusvarmuus olisivat lisääntyneet, jos valinta – jota ei itse asiassa ole kaikilta osin perusteltu – ei olisi kohdistunut näin kattavaan ja laaja-alaiseen direktiiviin, jossa niin monet näkökohdat jätetään kansallisen sääntelyn piiriin, ja jos sen sijaan olisi valittu puiteasetus, joka on välittömästi sovellettavissa suoraan ja yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, kuten komissio on itse asiassa ehdottanut, ja tietyistä asioista liittyvistä kysymyksistä, joihin sovellettaisiin eriasteista yhdenmukaistamista markkinaolosuhteiden ja kysymysten luonteen mukaan, olisi annettu erilliset direktiivit. Ehdotuksen hyväksymiseen (vähintään 18 kuukautta), saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä (vähintään kaksi vuotta) ja täytäntöönpanoon tarvittavan ajan johdosta tämä uusi järjestelmä ei tosiasiallisesti tule voimaan ennen vuosia 2021–2022.

3.2.5 Lisäksi se, ettei tietosuojadirektiiviä (jota koskeva ehdotus COM(2017) 10 final julkaistiin 10. tammikuuta 2017) – tietosuoja on yksi paketin keskeisistä ja tärkeimmistä aiheista – ole otettu huomioon, mikä on tosin ymmärrettävää lainsäädäntöaikatauluun liittyvistä syistä, on väistämättä ehdotuksen heikko kohta. Ehdotuksesta puuttuu näin yksi tärkeimmistä pilareista verkkojen käyttäjien keskeisten intressien takaamiseksi samalla, kun nykyisen sääntelyn yhteensovittaminen yksityisyyden suojaa koskevan tulevan välineen kanssa lykätään kaukaiseen tulevaisuuteen, mikä luo lisää ongelmia saatettaessa toimenpiteiden kokonaisuutta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pantaessa sitä täytäntöön.

3.2.6 Huomioon ei myöskään ole otettu ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkovierailuista yleisissä matkaviestintäverkoissa unionin alueella⁽⁵⁾ eikä tietyjä näkökohtia komission tiedonannosta radiotaajuusresurssien yhteiskäytön edistämisestä sisämarkkinoilla⁽⁶⁾, jotka olisi ollut aiheellista sisällyttää tähän säännöstöön.

3.2.7 On lisäksi hyvin ilmeistä, ettei ehdotus vastaa neuvoston ilmaisemaan toiveeseen sähköisten viestintäpalvelujen käyttäjien oikeuksia koskevasta eurooppalaisesta säännöstöstä, jonka ”tavoitteena on saada EU:n tasolla käyttöön yksinkertainen ja käyttäjäystävällinen väline, jolla voidaan yhdistää kaikki sähköisen viestinnän palvelujen käyttäjien oikeudet tieto- ja viestintätekniikan ja kuluttajansuojan aloilla”⁽⁷⁾, eikä myöskään digitaalistrategiassa ilmaistuun aikomukseen ”antaa vuoteen 2011 mennessä verkko-oikeuksia koskeva EU:n säännöstö, jossa esitetään tiivistelmä EU:n nykyisistä käyttäjien digitaaloikeuksista selkeässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa”⁽⁸⁾.

4. Erityistä

4.1 Kohde ja tavoite

ETSK pitää tervetulleena sitä, että komissio kiinnittää huomiota heti 1 artiklassa vammaisten mahdollisuuteen käyttää palveluja sekä tarpeeseen määritellä loppukäyttäjien oikeudet paremmin. Tässä mielessä erityisen tärkeä on 1 artiklan 4 kohdassa ilmaistu varauma, jonka mukaan direktiivin säännöksiä sovelletaan rajoittamatta kuluttajansuojaa koskevien unionin sääntöjen, erityisesti direktiivien 93/13/ETY, 97/7/EY ja 2011/83/EU, ja unionin lainsäädännön mukaisten kansallisten sääntöjen soveltamista. ETSK on juuri julkaissut näistä näkökohdista arviointitutkimukset (täysistunnossa joulukuussa 2016 hyväksytyt tiedonannot INT/795 ja INT/796).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ Neuvoston 3017. istunto, 31. toukokuuta 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 Määritelmät

Määritelmien osalta ETSK korostaa uusien käsitteiden muotoilun tarkoituksenmukaisuutta. Näistä käsitteistä voidaan esimerkkeinä mainita mm. "erittäin suuren kapasiteetin verkko", "henkilöiden välinen viestintäpalvelu", "henkilöiden välinen numeroihin perustuva viestintäpalvelu", "henkilöiden välinen numeroista riippumaton viestintäpalvelu", "verkkojen ja palvelujen turvallisuus", "pienalueen langaton liityntäpiste", "langaton lähiverkko (RLAN)", "radiotaajuuksien yhteiskäyttö", "yhdenmukaistetut radiotaajuudet", "häätäkeskus (PSAP)", "sopivin häätäkeskus", "hätäviestintä" ja "hätäpalvelu", jotka ovat oikeudellisen järjestelmän kannalta merkityksellisiä.

4.3 Tavoitteet

4.3.1 Tavoitteiden osalta ETSK kiinnittää huomiota keskeiseen näkökohtaan, joka koskee kansallisten sääntelyviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä sekä jäsenvaltioiden ja BERECin välistä yhteistyötä tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka komitean etusijalle asettamassa "mallissa" lähestymistapa on toinen, kuten todetaan komitean lausunnossa BERECin uudesta asemasta.

4.3.2 Tähän liittyen on erityisen tärkeää korostaa kansallisten sääntelyviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten sekä BERECin velvollisuuksien – joista säädetään 3 artiklan 2 kohdassa – uudelleenmäärittelyä.

4.3.3 On myös tärkeää, että jäsenvaltiot tekevät komission päätöksellä 2002/622/EY perustetussa radiotaajuuspolitiikkaa käsittelevässä ryhmässä keskenään ja komission kanssa sekä – niiden pyytessä – Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa yhteistyötä, jolla tuetaan radiotaajuuksia koskevien poliittisten toimintavaihtoehtojen strategista suunnittelua ja yhteensovittamista.

4.4 Eräitä olennaisen tärkeitä näkökohtia

4.4.1 Koska tämän lausunnon puitteissa ei ole mahdollista analysoida kaikkia ehdotetun direktiivin säännöksiä, ETSK aikoo keskittyä muutamaani seikkoihin, joita se pitää yhteiskunnallisesti erittäin merkittävänä.

4.4.2 Käyttöoikeuden sääntely

4.4.2.1 ETSK on tyytyväinen siihen, ettei käyttöoikeuksia koskevia sääntöjä ole muutettu merkittävästi, ja on komission kanssa samaa mieltä menettelyjen yksinkertaistamisesta sekä yleisen liitettävyyden ja erittäin suuren kapasiteetin edistämisestä, jotka ovat kilpailun edistämisen, sisämarkkinoiden toteuttamisen ja kuluttajien suojelun ohella keskeisiä tavoitteita alan sääntelykehityksessä.

4.4.2.2 ETSK kannattaa markkinoiden sääntelyyn tehtyjä erityisiä muutoksia, joissa sääntelyviranomaisia vaaditaan yksilöimään investointiaikeet ja joissa viranomaisille annetaan mahdollisuus etsiä investoijia alueilla, joilla kattavuus on puutteellinen. Tämän tulisi lisätä verkon käyttöönottoa koskevien suunnitelmien avoimuutta, parantaa ennustettavuutta investoijien kannalta ja mahdollistaa se, että sääntelyviranomaiset voivat markkina-analyysissään ottaa maantieteelliset erityispiirteet entistä paremmin huomioon.

4.4.2.3 Komitea on komission kanssa samaa mieltä markkina-analyysimenettelyjen muuttamisesta ja nykyisten parhaiden käytäntöjen kokoamisesta yhteen, jotta varmistetaan, että käyttöoikeusvelvollisuuksia määrätään vain silloin kun ja sinne missä se on tarpeen vähittäismarkkinoiden puutteiden korjaamiseksi ja loppukäyttäjien käyttömahdollisuuksien varmistamiseksi huolehtimalla samalla kilpailukykyisistä tuloksista. Markkinakatsauksille asetetun kolmen vuoden määräajan pidentämiselle viiteen vuoteen ei ETSK:n mielestä kuitenkaan ole perusteita.

4.4.2.4 ETSK on lisäksi yhtä mieltä siitä, että infrastruktuuriin perustuva kilpailu on yksi tehokkaimmista keinoista tarjota uusi tai parempi internetyhteys alueilla, joilla väestötiheys mahdollistaa useamman kuin yhden verkon.

4.4.3 Taajuuksien jakaminen

4.4.3.1 Vaikka EU on ollut ensimmäisenä kehittämässä langattomia 4G-teknologioita, niiden täytäntöönpanossa on viivästyksiä muihin alueisiin verrattuna. Taajuuksien jakaminen ja hallinnointi kuuluu periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja tämän seikan on yleisesti katsottu olevan synnä markkinoiden pirstoutumiseen, jolla on välitön kielteinen vaikutus langattomien verkkojen kattavuuteen ja käyttöönottoon koko Euroopassa. Mikäli tämä tilanne jatkuu, se uhkaa vaarantaa 5G-palvelujen onnistuneen käyttöönoton Euroopassa ja uusien innovatiivisten palveluiden kehittämisen.

4.4.3.2 Nimenomaan tästä syystä ehdotuksessa pyritään vahvistamaan joukko yhteisiä sääntöjä, jotka koskevat mm. luvan vähimmäiskestoa investointien tuottojen takaamiseksi, suurempaa liikkumavaraa taajuuskaupassa, sääntelytoimenpiteiden johdonmukaisuutta ja objektiivisuutta (varaaminen, menettelyt huutokaupan järjestämiseksi, enimmäishinnat ja taajuuslohkot, taajuuksien poikkeuksellinen varaaminen) sekä vertaisarviointia kansallisten sääntelyviranomaisten kesken jakamiskäytäntöjen johdonmukaisuuden varmistamiseksi BERECin puitteissa. Operaattoreiden on lisäksi sitouduttava käyttämään niille osoitettua taajuutta tehokkaasti.

4.4.3.3 ETSK kannattaa tätä uutta lähestymistapaa, sillä sen lisäksi, että näin vauhditetaan sähköisen viestinnän taajuuksien osoittamisen prosesseja ja säädetään selkeät määräajat sille, milloin taajuudet on asetettava saataville markkinoilla, seuraavan sukupolven langattomaan laajakaistaan investoivat hyötyvät paremmasta ennakoitavuudesta ja johdonmukaisuudesta, kun kyse on tulevista lupamenettelymalleista ja olennaisista ehdoista taajuuksia koskevien kansallisten oikeuksien myöntämiseksi tai uusimiseksi.

4.4.3.4 ETSK suhtautuu niin ikään myönteisesti siihen, että helpotetaan taajuuksien yhteiskäyttöä 5G-verkoissa ja edistetään loppukäyttäjien langattomiin verkkoihin pääsyä, sillä taajuuksien yhteiskäyttö yleisvaltuutuksen tai yksittäisten käyttöä koskevien oikeuksien pohjalta voi mahdollistaa tämän niukan resurssin intensiivisen ja tehokkaamman hyödyntämisen. Radiotaajuuksien käyttäjillä yleisvaltuutusjärjestelmän puitteissa on parempi sääntelyyn perustuva suoja haitallisilta häiriöiltä niin, että langattomien liityntäpisteiden käyttöönoton esteet poistuvat ja loppukäyttäjien pääsy jaettuihin langattomiin internetyhteyksiin helpottuu.

4.4.4 Yleispalvelujärjestelmän uudelleenmäärittely

4.4.4.1 Uudistettu yleispalvelujärjestelmä ja palveluihin tehdyt muutokset sekä loppukäyttäjien suoja koskevat säännöt ovat näkökohtia, joihin ETSK suhtautuu kaikkein varauksellisimmin. Itse asiassa yleispalvelu oli jo yksi eniten kritiikkiä osakseen saaneista näkökohdista ETSK:n aiemmissa lausunnoissa.

4.4.4.2 Tämän palvelun ulottaminen muihin palveluihin, kuten matkaviestinpalveluihin ja laajakaistaiseen internetyhteyteen, on jo pitkään ollut ensisijainen tavoite. Yleispalvelujärjestelmän väitetyt nykyaikaistamisen varjolla ehdotuksessa tosiasiaa kuitenkin korvataan palvelut ja jopa poistetaan soveltamisalasta joukko velvoitteita, kuten puhelinkioskit, kattavat puhelinluettelot ja numerotiedustelupalvelut, mikä tekee ehdotuksella tavoitellusta tuloksesta tyhjän. ETSK ei ole varma, onko ala riittävän kypsä, jotta voidaan varmistaa tällaisten palvelujen tarjonta jatkossakin ilman yleispalveluvelvoitteita. 82 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat jatkaa muiden palvelujen saatavuuden sekä kohtuuhintaisuuden turvaamista, mutta tämä ei riipu ainoastaan siitä, että "on selvästi osoitettu tarve tällaisille palveluille kansallisissa olosuhteissa" vaan avaa myös mahdollisuuden tällaisista palveluista luopumiseen lyhyellä aikavälillä niiden aiheuttamien kustannusten johdosta.

4.4.4.3 ETSK kyseenalaistaa tarkoituksenmukaisen laajakaistan määrittelyn, sillä se voi johtaa siihen, että luodaan ainoastaan sattumanvarainen luettelo saatavilla olevista internetpalveluista neutraalin, vähimmäislaatua vastaavan yhteyden sijasta, mikä voi näin tulevaisuudessa synnyttää loppukäyttäjää haittaavia syrjiviä käytäntöjä.

4.4.4.4 Ehdotetun direktiivin 79 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, "että kaikilla loppukäyttäjillä niiden alueella on kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintainen käyttöoikeus saatavilla oleviin tarkoituksenmukaisiin internetyhteyksiin ja ääniviestintäpalveluihin alueelle määritellyllä laatuasteella, varsinkin yhteys mukaan luettuna, vähintään kiinteässä sijaintipaikassa", ja ne voivat jopa "vaatia näitä palveluja tarjoavia yrityksiä tarjoamaan" pienituloisille loppukäyttäjille tai loppukäyttäjille, joilla on sosiaalisia erityistarpeita, "hintavaihtoehtoja tai -paketteja, jotka poikkeavat tavallisilla kaupallisilla edellytyksillä tarjotuista", ja "soveltamaan koko alueellaan yhteisiä tariffeja, mikä voi tarkoittaa myös maantieteellisiä keskiarvoja".

80 artiklan 4 ja 5 kohdassa nojaututaan kuitenkin sosiaaliapuun tai sosiaaliturvaan – toisin sanoen verovaroin rahoitettavaan kansalliseen talousarvioon – sen varmistamiseksi, että tuetaan "pienituloisia loppukäyttäjää tai loppukäyttäjää, joilla on sosiaalisia erityistarpeita" tai jotka ovat vammaisia, "kohtuuhintaisen tarkoituksenmukaisen internetyhteyden ja ääniviestintäpalvelujen saamisessa vähintään kiinteässä sijaintipisteessä", mikä poistaa palvelujen tarjoajilta tällaiset velvoitteet.

4.4.4.5 Lisäksi siinä tapauksessa, että kansalliset sääntelyviranomaiset toteavat, että yritykselle aiheutuu kohtuuton rasite, julkisen palvelun koko rahoitusjärjestelmä on rajoittunut sellaisen järjestelmän käyttöönottamiseen, ”joka korvaa määritetyt nettokustannukset kyseiselle yritykselle julkisista varoista siten, että korvauksen saamisen edellytykset ovat julkisia”. Toisin sanoen julkisen palvelun kustannukset on jälleen kerran katettava valtioiden talousarvioista verotuksen kautta erityisesti silloin, kun yleisölle tarkoitettujen palveluiden tarjoajia ei saada kannattamattomille alueille, sillä kustannusten jakamisen mahdollisuus, josta säädettiin aiemmin asianomaisen kumotun direktiivin 13 artiklan b alakohdassa, on poistettu. Siinä säädettiin seuraavaa: ”b) jakaa yleispalveluvollisuuksien nettokustannukset sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoajien kesken”.

4.4.5 Loppukäyttäjien oikeudet

4.4.5.1 Suurimmat ongelmat liittyvät ETSK:n mielestä kuitenkin loppukäyttäjien oikeuksia koskevaan uuteen otsikkoon, sillä valtaosaa komitean aiheesta antamista lausunnoista ei ole otettu huomioon tehdyissä ratkaisuisissa alkaen 94 artiklan mukaisesta täysimittaisen yhdenmukaistamisen valinnasta. ETSK:n käsityksenä on ollut, että kuluttajan oikeuksia koskevissa kysymyksissä on annettava joko vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtääviä direktiivejä tai asetuksia, joilla varmistetaan mahdollisimman korkea kuluttajansuojan taso.

4.4.5.2 ETSK ei pidä hyväksyttävänä tiettyjen sääntelyvelvoitteiden poistamista tai aiempien oikeuksien tai takeiden supistamista sillä perusteettomalla verukkeella, etteivät ne enää ole tarpeen tai että ne kuuluvat yleisen kuluttajaoikeuden piiriin: Tästä esimerkkinä mainittakoon se, että kansallisilta sääntelyviranomaisilta lakkautetaan valta säännellä suoraan huomattavan markkinavoiman operaattorien vähittäismyyntihintoja, tai tietyt sopimuksia, läpinäkyvyyttä, numeroti-edustelupalveluja ja digitaalitelevisiolaitteiden yhteentoimivuutta koskevat säännökset (95–98 ja 103–105 artikla).

4.4.5.3 Komission ehdotuksessa ei myöskään oteta huomioon sitä, että tiettyjä tilanteita, joissa käyttäjien kanssa tehtyjen sopimusten käytäntöjä väitetään kohtuuttomiksi, tulisi säännellä paremmin. Tämä koskee esimerkiksi sopimusten keston ylärajaa tai sopimusten irtisanomista, sopimusten uusimista yhdistettyjen tarjousten tapauksessa, seuraamusten puuttumista sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajan vaihto sujuu loppukäyttäjän kannalta tehokkaasti, tai säilytettyä velvollisuutta maksaa loppukäyttäjälle ”korvaus sellaisten päätelaitteiden arvosta, jotka liitettiin sopimukseen sitä tehtäessä, ja aikaan suhteutettu (pro rata temporis) korvaus mahdollisista muista tarjouseduista, jotka ilmoitettiin sellaisiksi sopimusta tehtäessä”.

4.4.5.4 Komitea suhtautuu kuitenkin myönteisesti erinäisiin uusiin säännöksiin, jotka koskevat mm. sopimusten luottavuuden parantamista sellaisen sopimuksen avulla, jossa esitetään tiivistelmä olennaisista tiedoista yksinkertaistetusti, kulutuksenseurantavälineiden käyttöönottamista, välineitä hintojen ja laadun vertailemiseksi sekä kansallisuuteen tai asuinmaahan perustuvan syrjinnän kieltoa.

4.5 Sääntelyviranomaiset ja muut toimivaltaiset viranomaiset

4.5.1 Sääntelyviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten tehtävien kannalta erityisen merkityksellinen on nykyisen 5 artiklan 1 kohdan uudelleenmuotoilu.

4.5.2 Erityisesti kansallisten sääntelyviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten riippumattomuuden osalta erottuvat 7–9 artiklan säännökset ja niihin sisältyvät erityistakeet, jotka annetaan asianomaisten hallinnointielinten jäsenten valintaa, toimikauden keston rajoittamista, hallinnoinnin itsenäisyyttä ja irtisanomista varten.

4.6 Sovitteluun perustuvat riitojenratkaisumenettelyt

4.6.1 Erityisen tärkeää on, että ehdotuksessa pyritään varmistamaan, että käytettävissä on avoimia, syrjimättömiä, nopeita, oikeudenmukaisia, yksinkertaisia ja edullisia tuomioistuimen ulkopuolisia menettelyjä ratkaisemattomien riitojen käsittelemiseksi kuluttajien ja sellaisten yritysten välillä, jotka tarjoavat yleisesti saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja, jotka ovat muita kuin henkilöiden väliset numeroista riippumattomat viestintäpalvelut, siltä osin kuin kyse on näiden verkkojen ja/tai palvelujen tarjoamista koskevien sopimusten sopimusehdoista ja/tai täytäntöönpanosta.

4.6.2 Sitäkin tärkeämpää on, että jäsenvaltioille on myönnetty mahdollisuus ulottaa pääsy näihin menettelyihin muille loppukäyttäjille, erityisesti pien- ja mikroyrityksille.

4.6.3 Rajat ylittävien riitojen tapauksessa ehdotuksessa esitetään kuitenkin ratkaisua, joka on puutteellinen sen johdosta, ettei unionin tasolla ole perustettu mekanismeja tämän tyyppisiä riitoja varten, ja näin ollen tuloksena on monimutkainen menettelyllinen kudelma, jonka tarjoamat tulokset ovat arveluttavia, kun ajatellaan sekä tehokkuutta että todellisia takeita intressien oikeudenmukaisesta sovittelemisesta määräajassa, ja joka lopulta joka tapauksessa johtaa oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa.

Bryssel 26. tammikuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS
