

Bryssel 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direktiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta

{COM(2013) 627 final}
{SWD(2013) 331 final}

Tiivistelmä
Vaikutusten arviointi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä
A. TOIMIEN TARVE
Miksi? Mikä on ongelma?
Unionin viestintämarkkinat ovat hajallaan erillisillä kansallisilla markkinoilla, eikä sähköisille viestintäpalveluille ole olemassa aitoja sisämarkkinoita. EU:n säännöt pannaan täytäntöön eri tavoin, mikä muodostaa esteitä markkinoilletulolle ja johtaa siihen, että operaattorien on vaikeaa ja kallista tarjota rajat ylittäviä palveluja. Hajanaisuus koskee kaikkia olennaisia alakohtaisia sääntöjä: valtuutuksia toimia johdonmukaisin säännöin, kiinteiden ja mobiiliverkkojen keskeisten liiketoiminnallisten hyödykkeiden saatavuutta ja sääntöjä loppukäyttäjien suojasta. Merkittävä oire ovat rajat ylittävän viestinnän perusteettomat kulut unionissa. Hajanaisuus ei ole vain alakohtainen ongelma, vaan se koskee useita muitakin aloja, kuten liikenne ja rajat ylittävien palvelujen tarjonta (kauppa, matkailu ja rahoituspalvelut). Eurooppalaiset operaattorit eivät kykene hyötymään riittävästi mittakaavaeduista ja uusista kasvumahdollisuuksista. Ne eivät pysty hyödyntämään täysin internetin tarjoamia mahdollisuuksia. Samalla kuluttajilla on vähemmän valinnanvaraa ja saatavillaan vähemmän innovatiivisia ja laadukkaita palveluja, mutta silti he joutuvat maksamaan kovaa hintaa kansainvälisistä puheluista tai datansiirto- ja äänipuhelupalveluista matkustaessaan unionissa.
Mihin aloitteella pyritään?
Aloitteen tavoitteena on mahdollistaa eurooppalaisten sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden toteuttaminen. Poistamalla todetut esteet sisämarkkinoilta ja puuttumalla vallitsevaan erityyppiseen hajanaisuuteen yhdellä aloitteella voidaan edistää laajempaa kilpailua ja mahdollistaa innovointi uusissa palveluissa ja sovelluksissa. Sisämarkkinat luovat yrityksille edellytyksiä toimia laajemmassa mittakaavassa, mikä auttaa eurooppalaisia operaattoreita kilpailemaan menestyksekkäämmin maailmanlaajuisesti ja houkuttelee uusia tulokkaita markkinoille.
Mikä on EU-tason toiminnasta saatava lisäarvo?
EU-tason toimenpiteet ovat tarpeen, jotta voidaan poistaa nykyinen hajanaisuus puuttumalla todettuihin pullonkauloihin ja luomalla operaattoreille edellytykset hyötyä johdonmukaisesta sääntelystä ja yleisistä tuotantohyödykkeistä, joita tarvitaan palvelujen tarjoamiseksi yleiseurooppalaiselta pohjalta. EU:n tason toimenpiteet johtaisivat myös hallinnollisen ja sääntelyllisen taakan vähenemiseen, johdonmukaiseen ja korkeaan kuluttajansuojan tasoon, mikä edistäisi luottamusta, sekä laajempaan valinnanvaraansa käyttäjille.

B. RATKAISUT

Mitä lainsäädännöllisiä ja muunlaisia toimintavaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto asetettu etusijalle? Miksi?

Vaihtoehdolla 1 pyritään edistämään kilpailua sisämarkkinoilla koordinoimalla sääntelyä. Todettuihin ongelmiin puututtaisiin suositusten avulla (SEUT-sopimuksen 292 artikla ja puitedirektiivin 19 artikla) ja sähköisten viestintäpalvelujen ja -verkkojen sääntelyjärjestelmän osien uudelleentarkastelun yhteydessä (esim. yleispalveludirektiivi vuonna 2014 ja verkkovierailuasetus vuonna 2016).

Vaihtoehto 2, joka on etusijalle asetettu vaihtoehto, muodostaa yhtenäisen lainsäädännön, joka sisältää kohdennettuja toimenpiteitä täydellisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi sähköisiä viestintäpalveluja varten. Tätä tuettaisiin laajennetulla EU-tason koordinoinnilla (ottamalla käyttöön EU-valtuutus eurooppalaisia sähköisen viestinnän tarjoajia varten ja palvelutarjonta yhdenmukaistettujen kuluttajasuojasääntöjen pohjalta, lähentämällä korjaavia sääntelytoimenpiteitä, huolehtimalla mahdollisuudesta käyttää yleisiä tuotantopanoksia, kuten radiotaajuudet, kiinteät vuokrayhteydet ja bittivirta, sekä luomalla eurooppalainen kuluttaja-alue, jolla verkkovierailusta ja rajat ylittävistä palveluista perittävät hinnat eivät enää muodosta estettä markkinoille ja jolla taataan pääsy avoimeen internetiin). Vaihtoehto rakentuu nykyisen sääntelyjärjestelmän varaan, koska sen keskeiset elementit (esim. markkina-analyysi, määräävän markkina-aseman toteaminen ja ennakkosääntely toimivan kilpailun varmistamiseksi) säilytettäisiin ja sääntelyä vähennettäisiin asteittain, jos markkinat osoittautuvat kilpailluiksi, mutta samalla tehtäisiin myös kohdennettuja muutoksia, joilla on tarkoitus johdonmukaistaa sääntelyä erityisesti sellaisten yritysten osalta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, ja turvata käyttäjille edut, jotka koko Euroopan yhteen liittämisestä saataisiin.

Vaihtoehto 3 sisältää samat toimenpiteet kuin vaihtoehto 2, mutta poikkeaa siitä hallintorakenteensa puolesta. Tässä vaihtoehdossa perustettaisiin yhteinen EU:n sääntelyviranomainen, joka vastaisi yleiseurooppalaisten palvelujen täytäntöönpanosta ja sen valvonnasta, myös radiotaajuuksien osalta, tarvittaessa yhteistyössä kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa.

Kuka kannattaa mitäkin vaihtoehtoa?

Vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että sähköisten viestintäpalvelujen sisämarkkinoiden hajanaisuuteen liittyvistä ongelmista on kiireellisesti päästävä. Siitä, miten tämä voidaan parhaiten saavuttaa, on kuitenkin erilaisia näkemyksiä riippuen eri sidosryhmien intresseistä.

Jotkin sidosryhmät (varsinkin vakiintuneet operaattorit) puoltavat pitkälle meneviä muutoksia ja suurempaa johdonmukaisuutta sääntelykäytännöissä sekä kiinteissä että mobiiliverkoissa, suurempaa ennustettavuutta ja jatkuvuutta ja tuntuvampaa sääntelyn purkamista. Eräät operaattorit ovat huolissaan näiden ehdotusten tiettyjen elementtien vaikutuksesta niiden tuloihin (eritoten verkkovierailu ja kansainvälinen puhelinliikenne). Muut alan toimijat (mm. käyttöoikeuksien hakijat) kannattavat ”virtuaalisten” käyttöoikeustuotteiden tarjoamisen parempaa ja johdonmukaisempaa täytäntöönpanoa.

Kaikki teleoperaattorit ovat yhtä mieltä tarpeesta parantaa taajuuspolitiikan koordinointia, jotta voidaan vapauttaa lisää taajuuksia laajakaistapalveluille sääntely-ympäristössä, joka

suosii vakautta ja investointeja.

Kuluttajajärjestöt haluavat poistaa (esim. verkkovierailusta perittävät) keinotekoiset kulut, joita kuluttajille aiheutuu heidän käyttäessään palveluja toisessa maassa. Myös monet palveluntarjoajat (liikenne, navigointi, logistiikka) kannattavat verkkovierailumaksujen poistamista innovatiivisten liiketoimintamallien kehittämiseksi.

Ne vaativat myös, että palveluestojen ja palvelujen kuristamisen aiheuttamasta syrjinnästä on päästävä eroon. Yrityskäyttäjät suurista yrityksistä pk-yrityksiin (mm. verkkoyrittäjät ja uusyritykset) painottavat korkealaatuisten verkkoyhteyksien saannin merkitystä kilpailukyvyille, koska niiden avulla voidaan hyödyntää täysipainoisesti pilvipalvelusovelluksia ja laitteiden välisen suoran tiedonsiirron sovelluksia.

Yhä suurempi huolenaihe ovat puutteet laajakaistan kattavuudessa ja mobiiliverkkojen ruuhkautuminen.

Liikenne-, televiestintä- ja energianeuvostossa 6. kesäkuuta 2013 käydyssä poliittisessa keskustelussa huomattava määrä valtuuskuntia tuki tavoitetta televiestinnän sisämarkkinoista painottaen muun muassa sitä, että on taattava vahva kilpailu, edistettävä valinnanvaraa kuluttajille, otettava huomioon verkon neutraalius, puututtava verkkovierailukysymykseen oikeasuhteisesti, varmistettava suurempi johdonmukaisuus sääntelyssä, vältettävä sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö ja varmistettava tiiviimpi koordinointi kansallisten radiotaajuuskäytäntöjen välillä. Suuri määrä valtuuskuntia suhtautui vastustavasti keskitettyyn politiikkaan, jossa käyttöön otettaisiin eurooppalainen sääntelyviranomaisen ja/tai keskitetty EU-valtuutus ja radiotaajuuksien jakaminen.

Euroopan parlamentti on jo järjestänyt kolme kokousta keskustellakseen tulevista ehdotuksista. Parlamentin jäsenet korostivat, että aitoihin sähköisten viestintäpalvelujen sisämarkkinoihin kuuluu yhtenä osana verkkovierailun poistaminen, selkeät ja tiukat säännöt verkon neutraaliudesta ja kuluttajansuojan korkea taso. Parlamentin jäsenet painottivat myös tarvetta realismiin ja uusien ehdotusten arviointiin odotusten ja aikarajoitusten kannalta.

C. PARHAAKSI ARVIOIDUN VAIHTOEHDON VAIKUTUKSET

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta etuja? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset edut?

Sähköisten viestintäpalvelujen sisämarkkinoiden pääasiallinen välitön hyöty arvioidaan vuositasolla noin 110 miljardiksi euroksi. Muilla sektoreilla aiheutuvien positiivisten seurannaisvaikutusten ennakoidaan johtavan vuositasolla useiden kymmenien miljardien potentiaaliin hyötyihin. Etusijalle asetetun vaihtoehdon etuna on muihin nähden se, että se rakentuu nykyisen lainsäädännön ja hallintotavan perustalle ja että se keskittyy todettujen hajanaisuusongelmien olennaisiin näkökohtiin ilman tarpeetonta keskittämistä, minkä vuoksi se on realistinen tapa saavuttaa nämä hyödyt nopeammin ja varmemmin kuin muissa vaihtoehdoissa. Se on pragmaattinen vastaus pakottaviin ongelmiin liittyen etenkin taajuuksiin, koska se varmistaa oikea-aikaisen saatavuuden, jotta voidaan välttää verkkojen ruuhkautuminen tai toimintakatkot.

Ensinnäkin sähköiseen viestintään suoraan liittyvät alat, kuten telelaitteiden valmistus, sovellusten kehittäminen ja sisältöteollisuus, hyötyisivät välittömästi dynaamisemmista eurooppalaisista telemarkkinoista.

Toiseksi ajoneuvoteollisuuden, logistiikan ja energiantuotannon kaltaiset sektorit

hyötyisivät paremmista verkkoyhteyksistä sisämarkkinoilla ja tuottavuuden kasvusta, kun ne voivat hyödyntää esimerkiksi kaikkialla käytettävissä olevia pilvipalvelusovelluksia, verkkoon yhteydessä olevia esineitä ja mahdollisuuksia yhdenntettyyn palveluntarjontaan yrityksen eri osissa.

Kolmanneksi myös julkishallinnot ja yleiset palvelut, kuten erityisesti terveydenhuoltoala, hyötyisivät sähköisten viranomaispalvelujen ja sähköisen terveydenhuollon laajemmasta saatavuudesta. Varsinkin sähköisellä terveydenhuollolla on edellytyksiä tarjota parempilaatuista terveydenhuoltoa paljon vähäisemmin kustannuksin.

Viime kädessä eurooppalaiset kuluttajat tulevat hyötymään, kun valinnanvara lisääntyy ja saataville tulee innovatiivisempia ja parempilaatuisia palveluja. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon avulla voidaan päästä tavoiteltuun päämäärään luomatta uusia hallinnollisia rasitteita.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

Ehdotetusta yksinkertaistetusta sääntelyjärjestelmästä ei aiheutuisi sääntelyyn ja hallintoon liittyviä kustannuksia yrityksille, vaan se päinvastoin alentaisi niitä.

Jotkin toimenpiteet voivat johtaa eräiden tulovirtojen vähenemiseen operaattoreille. Jos verkkovierailupalveluja ja EU:n sisäisiä puheluja tarjotaan kotimaisten palvelujen hintaan, verkkovierailusta saatavien tulojen arvioidaan vähenevän 1 650 miljoonaa euroa ja kansainvälisiin puheluihin liittyvien tulojen 700 miljoonaa euroa vuodessa epäsuotuisimmassa skenaariossa (jossa ei oteta huomioon hintajouston vaikutuksia tai verkkovierailun kohtuullisen käytön kriteeriä). Siksi tosiasialliset vaikutukset ovat todennäköisesti paljon vähäisempiä. Lisäksi operaattorin tulot olisivat alentuneet joka tapauksessa, ennen muuta seurauksena verkkovierailuasetuksesta (joka edellyttää, että kansallisten hintojen ja kansainvälisten verkkovierailuhintojen välinen ero lähenee nollaa vuoteen 2016 mennessä), kasvavasta kilpailusta ja teknologisesta muutoksesta (esim. VoIP). Toisaalta uuden sääntelyjärjestelmän myötä voidaan hyödyntää uusia tulonlähteitä ja parempia edellytyksiä käyttää radiotaajuuksia ja hyötyä mittakaavaeduista.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, muun muassa pk-yrityksiin ja mikroyrityksiin?

Poistamalla esteet, jotka haittaavat verkkoyhteyksien hyödyntämistä, parhaaksi arvioitu vaihtoehto parantaa tuottavuutta ja tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia kaikille. Uusien sääntöjen avulla verkkopalvelujen tarjoajien on paljon helpompi ostaa sopivanlaatuisia yhteyksiä, jotka soveltuvat tarjottaviin palveluihin, samalla kun internet-yhteyksien laatu ylipäänsä parantuu Euroopassa, mikä palvelee kaikkia internet-pohjaisten palvelujen tarjoajia ja käyttäjiä.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Koska sääntelytavaksi valitaan asetus, viranomaisille ei aiheutuisi kustannuksia säädöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanosta. Lisäksi ehdotettujen toimenpiteiden vaikutus olisi viranomaisten kannalta pitkällä aikavälillä suotuista, koska taajuuksista saatavat suuremmat tulot lisäävät verotuloja ajan mittaan. Voi kuitenkin aiheutua joitain epäsuotuisia vaikutuksia, jos parhaita käytäntöjä ei noudateta.

Sääntelyn koordinoinnin tehostaminen viranomaisten välillä ei todennäköisesti vaadi lisäresursseja.

Onko muita merkittäviä vaikutuksia?
Sähköisten viestintäpalvelujen sisämarkkinat luovat pohjan digitaalisille sisämarkkinoille, minkä vuoksi positiiviset vaikutukset tuntuvat laajemmin koko digitaalitaloudessa.
D. SEURANTA
Milloin politiikkaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio arvioi ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksen neljän vuoden kuluttua ja ehdottaa tarvittaessa asianmukaisia muutoksia.