



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 29.11.2019
COM(2019) 616 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

για την επισκόπηση της αγοράς περιαγωγής

{SWD(2019) 416 final}

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τον Οκτώβριο του 2015 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/2120¹, με τον οποίο θεσπίστηκε η κατάργηση των τελών περιαγωγής λιανικής εντός της Ένωσης από τις 15 Ιουνίου 2017, με την επιφύλαξη πολιτικής εύλογης χρήσης και παρέκκλισης βιωσιμότητας. Οι νέοι αυτοί κανόνες περιαγωγής είναι ευρέως γνωστοί ως «περιαγωγή με χρέωση εσωτερικού» (RLAH).

Για την παροχή RLAH με βιώσιμο τρόπο σε ολόκληρη την Ένωση, οι συννομοθέτες συμφώνησαν να εφαρμόσουν τα ακόλουθα μέτρα:

- σημαντική μείωση των ανωτάτων ορίων των τιμών περιαγωγής χονδρικής².
- δυνατότητα των φορέων εκμετάλλευσης να εφαρμόζουν πολιτική εύλογης χρήσης για την αποτροπή καταχρηστικής ή πέραν του φυσιολογικού χρήσης των υπηρεσιών περιαγωγής σε εγχώριες τιμές.
- έκτακτο και προσωρινό σύστημα παρέκκλισης για τους φορείς εκμετάλλευσης για την αποφυγή κάθε κινδύνου αύξησης των εγχώριων τιμών.

Στις 15 Δεκεμβρίου 2016 η Επιτροπή, σύμφωνα με την εντολή που της έχει δοθεί από τους συννομοθέτες, εξέδωσε τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/2286 της Επιτροπής, που θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή της πολιτικής εύλογης χρήσης και τη μεθοδολογία που πρέπει να χρησιμοποιείται κατά την υποβολή και εκτίμηση αιτήσεων χορήγησης παρέκκλισης βιωσιμότητας (ο «εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/2286»)³.

Το προαναφερόμενο σύνολο κανόνων εφαρμόζεται εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ⁴ από τις 15 Ιουνίου 2017.

¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2015/2120 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, για τη θέσπιση μέτρων σχετικά με την πρόσβαση στο ανοικτό διαδίκτυο και για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/22/ΕΚ για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και του κανονισμού (ΕΕ) 531/2012 για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Ένωσης.

² Εισήχθη με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/920 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2017, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 531/2012 όσον αφορά τους κανόνες για τις αγορές περιαγωγής χονδρικής.

³ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/2286 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 2016, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων σχετικά με την εφαρμογή πολιτικής εύλογης χρήσης και τη μεθοδολογία εκτίμησης της βιωσιμότητας της κατάργησης των πρόσθετων τελών περιαγωγής λιανικής, καθώς και την αίτηση που υποβάλλει ο πάροχος περιαγωγής για τους σκοπούς της εν λόγω εκτίμησης.

⁴ Με τις αποφάσεις αριθ. 173/2012 της Μεικτής Επιτροπής του ΕΟΧ (διαθέσιμη [εδώ](#)), 92/2016 (διαθέσιμη [εδώ](#)) και 105/2017 (διαθέσιμη [εδώ](#)) προστίθενται αντιστοίχως οι κανονισμοί 531/2012, 2015/2120 και 2017/920 στο παράρτημα XI της συμφωνίας ΕΟΧ «Ηλεκτρονικές επικοινωνίες, οπτικοακουστικές υπηρεσίες και κοινωνία της πληροφορίας».

Σύμφωνα με τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων που προβλέπονται από τους συννομοθέτες στον κανονισμό για την περιαγωγή⁵, η Επιτροπή:

- ενέκρινε στις 12 Δεκεμβρίου 2018 ενδιάμεση έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων RLAH κατά τους πρώτους 18 μήνες (εφεξής «η ενδιάμεση έκθεση»)⁶.
- δημοσίευσε στις 28 Ιουνίου 2019 έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τα πορίσματα της επανεξέτασης των κανόνων πολιτικής εύλογης χρήσης και της παρέκκλισης βιωσιμότητας που προβλέπονται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/2286 (εφεξής «έγγραφο εργασίας σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας»)⁷.

Η ενδιάμεση έκθεση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση RLAH κατά τους πρώτους 18 μήνες ήταν ως επί το πλείστον επιτυχής, ειδικότερα δε ότι η ζήτηση για κατανάλωση κινητών επικοινωνιών σε άλλες χώρες εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ αυξήθηκε κατακόρυφα και μαζικά μετά τη θέσπιση της RLAH. Το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εν λόγω διασφαλίσεις λιανικής, που προβλέπονται στον κανονισμό για την περιαγωγή για την αποφυγή στρεβλώσεων στις εγχώριες αγορές, είχαν μέχρι τότε λειτουργήσει επαρκώς, όπου χρειάστηκε.

Ως συνέχεια της ενδιάμεσης έκθεσης και της επανεξέτασης της πολιτικής εύλογης χρήσης και της παρέκκλισης βιωσιμότητας, ο κανονισμός για την περιαγωγή αναθέτει περαιτέρω στην Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, έως τις 15 Δεκεμβρίου 2019, έκθεση επανεξέτασης για την αξιολόγηση της λειτουργίας της αγοράς περιαγωγής βάσει των κανόνων RLAH. Αυτό είναι το αντικείμενο της παρούσας έκθεσης. Η αναλυτική μεθοδολογία και τα αποτελέσματα της ανάλυσης για την τεκμηρίωση της παρούσας έκθεσης περιέχονται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής⁸. Η παρούσα έκθεση επιβεβαιώνει σε γενικές γραμμές τα πορίσματα που παρουσιάζονται στην ενδιάμεση έκθεση της Επιτροπής και στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας: η μεταρρύθμιση RLAH ήταν επιτυχής και πέτυχε τον στόχο της να απελευθερώσει την μέχρι σήμερα αναξιοποίητη

⁵ Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ως «κανονισμός για την περιαγωγή» νοείται ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 531/2012 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/2120 και τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/920.

⁶ Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) 531/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2012, για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Ένωσης, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/2120 και τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/920, διαθέσιμη [εδώ](#).

⁷ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τα πορίσματα της επανεξέτασης των κανόνων πολιτικής εύλογης χρήσης περιαγωγής και της παρέκκλισης για τη βιωσιμότητα που προβλέπεται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/2286 της Επιτροπής, της 15 Δεκεμβρίου 2016, SWD(2019) 288 final, διαθέσιμο [εδώ](#).

⁸ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τα πορίσματα της επανεξέτασης της λειτουργίας της αγοράς περιαγωγής, SWD (2019) 416 final,

κατανάλωση περιαγωγής. Η ανάλυση δείχνει ότι η δυναμική του ανταγωνισμού στις αγορές περιαγωγής χονδρικής και λιανικής δεν έχει αλλάξει –και δεν αναμένεται να αλλάξει– στον βαθμό που οι κανόνες για την περιαγωγή μπορεί να αρθούν τα επόμενα χρόνια. Επιπλέον, υπάρχουν τομείς που επιδέχονται βελτίωση. Επομένως, η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα, συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών μέτρων, για να εξασφαλίσει ότι οι Ευρωπαίοι θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από την περιαγωγή χωρίς πρόσθετα τέλη τα επόμενα χρόνια και ότι οι αγορές χονδρικής πώλησης θα λειτουργούν εύρυθμα.

2. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΚΥΡΙΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Η περιαγωγή, υπό την έννοια του κανονισμού για την περιαγωγή, είναι υπηρεσία που επιτρέπει σε πελάτη ενός φορέα εκμετάλλευσης (εικονικού) δικτύου κινητών επικοινωνιών (M(V)NO) σε μία χώρα της ΕΕ/του ΕΟΧ να έχει πρόσβαση σε υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών [φωνητικές κλήσεις, σύντομα γραπτά μηνύματα (SMS) ή δεδομένα] που παρέχει φορέας εκμετάλλευσης δικτύου κινητών επικοινωνιών (MNO) σε άλλη χώρα της ΕΕ/του ΕΟΧ⁹. Ο φορέας εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών μεριμνά ώστε οι πελάτες του να παραμένουν συνδεδεμένοι σε δίκτυο κινητών επικοινωνιών όταν ταξιδεύουν στο εξωτερικό χρησιμοποιώντας την ίδια χειροσυσκευή κινητού τηλεφώνου (ή ενδεχομένως τον ίδιο φορητό υπολογιστή ή την ίδια ταμπλέτα στην περίπτωση της περιαγωγής δεδομένων) και τον ίδιο αριθμό τηλεφώνου. Ο φορέας εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών που επιθυμεί να προσφέρει υπηρεσίες περιαγωγής στους πελάτες του («υπηρεσίες περιαγωγής λιανικής») σε άλλη χώρα πρέπει να τις αγοράζει από MNO που βρίσκεται στη χώρα επίσκεψης («υπηρεσίες περιαγωγής χονδρικής»). Για αυτόν τον λόγο, πρέπει να συνάπτονται εμπορικές συμφωνίες περιαγωγής χονδρικής μεταξύ φορέων εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών. Στην πράξη, όταν ο πελάτης πραγματοποιεί εξερχόμενη κλήση ή χρησιμοποιεί δεδομένα κινητών επικοινωνιών κατά την περιαγωγή στο εξωτερικό, η εν λόγω υπηρεσία παρέχεται από φορέα εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών στη χώρα επίσκεψης. Ο φορέας εκμετάλλευσης της χώρας προέλευσης του πελάτη περιαγωγής πρέπει να πληρώνει τον φορέα εκμετάλλευσης της χώρας επίσκεψης για την εν λόγω υπηρεσία. Αυτά ονομάζονται τέλη περιαγωγής χονδρικής. Το ύψος των εν λόγω τελών υπόκειται σε ανώτατα όρια βάσει του κανονισμού για την περιαγωγή και, όσον αφορά τα δεδομένα, μειώνεται ετησίως (βλέπε παρακάτω στην παρούσα ενότητα).

Από τις 15 Ιουνίου 2017 και εξής, οι φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών δεν επιτρέπεται να επιβάλλουν τέλη επιπροσθέτως της εγχώριας τιμής για την παροχή υπηρεσιών περιαγωγής (λιανικής) (φωνητικές κλήσεις, SMS και δεδομένα) στους πελάτες τους, όταν αυτοί ταξιδεύουν κατά περιόδους εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ. Για να αποτρέπεται η καταχρηστική ή πέραν

⁹ Υπηρεσίες περιαγωγής μπορούν να παρέχονται στην εγχώρια αγορά (εθνική περιαγωγή), όταν δηλαδή ένας φορέας εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών χρησιμοποιεί το δίκτυο άλλου φορέα εκμετάλλευσης για να παρέχει υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών στους δικούς του πελάτες στην εγχώρια αγορά. Ωστόσο, η εθνική περιαγωγή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού για την περιαγωγή. Ο εν λόγω κανονισμός ρυθμίζει μόνο τη διεθνή περιαγωγή εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ, δηλαδή την περιαγωγή σε αλλοδαπό δίκτυο εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ.

του φυσιολογικού χρήση υπηρεσιών περιαγωγής — όπως, για παράδειγμα, η μόνιμη περιαγωγή — σε εγχώριες τιμές, η οποία ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στις εγχώριες αγορές, οι φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών δύνανται να εφαρμόζουν πολιτική εύλογης χρήσης.

Σκοπός πολιτικής εύλογης χρήσης της είναι επίσης να διασφαλίζεται ότι η περιαγωγή σε εγχώρια τιμή χρησιμοποιείται μόνο στα κατά περιόδους ταξίδια εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ. Για αυτόν τον λόγο, φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να ζητά από τους πελάτες του αποδεικτικό διαμονής στη χώρα της ΕΕ/του ΕΟΧ στην οποία παρέχει υπηρεσίες και εκδίδει την κάρτα SIM που χρησιμοποιούν με εγχώρια τιμή όταν ταξιδεύουν στο εξωτερικό, ή απόδειξη άλλου σταθερού δεσμού με την εν λόγω χώρα. Ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί επίσης να ελέγχει κατά πόσον η κάρτα SIM χρησιμοποιείται περισσότερο στο κράτος μέλος προέλευσής της από ό,τι στο εξωτερικό. Εάν εφαρμόζεται πολιτική εύλογης χρήσης και, στη διάρκεια χρονικού διαστήματος τουλάχιστον τεσσάρων μηνών, η κατανάλωση περιαγωγής του πελάτη είναι μεγαλύτερη από την εγχώρια κατανάλωση ή η παρουσία του πελάτη σε άλλα κράτη μέλη της Ένωσης είναι μεγαλύτερη από την εγχώρια παρουσία, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να ειδοποιεί τον πελάτη για να εξακριβώσει αν γίνεται καταχρηστική ή πέραν του φυσιολογικού χρήση των υπηρεσιών περιαγωγής σε τιμές εσωτερικού. Έπειτα από περίοδο τουλάχιστον 14 ημερών από την ημερομηνία της προειδοποίησης, ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να επιβάλει μικρού ύψους πρόσθετα τέλη περιαγωγής συνδεδεμένα με τα ανώτατα όρια τιμών χονδρικής, εάν ο πελάτης εξακολουθεί να καταναλώνει υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών στο εξωτερικό.

Επιπλέον, ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να εφαρμόζει διασφάλιση όγκου στα δεδομένα περιαγωγής που καταναλώνονται σε εγχώριες τιμές, ώστε να καθίσταται εφικτή η διαρκής ανάπτυξη βέλτιστων προσφορών δεδομένων στις εγχώριες αγορές (π.χ. απεριόριστα δεδομένα)¹⁰. Πέραν του εν λόγω όγκου, ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να επιβάλλει μικρού ύψους πρόσθετο τέλος περιαγωγής το οποίο δεν υπερβαίνει το ανώτατο όριο τιμής περιαγωγής δεδομένων χονδρικής¹¹ (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. κατωτέρω στην παρούσα ενότητα).

Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και σε περίπτωση υπέρβασης της πολιτικής εύλογης χρήσης, το άθροισμα της εγχώριας τιμής συν το επιβαλλόμενο χαμηλό πρόσθετο τέλος περιαγωγής δεν

¹⁰ Ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2016/2286 ορίζει ότι το εν λόγω όριο όγκου δεδομένων περιαγωγής πρέπει να είναι ίσο ή μεγαλύτερο από το διπλάσιο της τιμής λιανικής της δέσμης κινητών επικοινωνιών διαιρούμενης διά του ανώτατου ορίου της τιμής περιαγωγής χονδρικής. Αυτό σημαίνει ότι ο χρήστης μπορεί να καταναλώσει τον διπλάσιο (ή ακόμα μεγαλύτερο) από τον όγκο δεδομένων που μπορεί να αγοράσει ο φορέας εκμετάλλευσης (με την τιμή που καταβάλλει ο χρήστης) σε επίπεδο χονδρικής από τον φορέα εκμετάλλευσης του δικτύου επίσκεψης, αν ο τελευταίος χρεώνει στο επίπεδο του ανώτατου ορίου.

¹¹ Η υπέρβαση της διασφάλισης του όγκου δεδομένων μπορεί να οδηγήσει μόνο στην επιβολή πρόσθετων τελών περιαγωγής στις υπηρεσίες περιαγωγής δεδομένων λιανικής (βλ. κατευθυντήριες γραμμές για την περιαγωγή λιανικής του BEREC, BoR (17) 56, σημείο 70).

μπορεί να υπερβαίνει τα τέλη περιαγωγής που ίσχυαν κατά το πρώτο τρίμηνο του 2016 (πριν από τη μεταβατική περίοδο που οδήγησε στην RLAH τον Ιούνιο του 2017)¹².

Σε εξαιρετικές και συγκεκριμένες περιστάσεις, ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να ζητήσει από την οικεία εθνική ρυθμιστική αρχή (EPA) να του χορηγήσει την αποκαλούμενη παρέκκλιση βιωσιμότητας, ώστε να μην αυξηθούν οι εγχώριες τιμές. Για τον σκοπό αυτό, ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να αποδείξει ότι η παροχή υπηρεσιών περιαγωγής χωρίς την επιβολή πρόσθετου τέλους δεν θα είναι βιώσιμη για τον εγχώριο τύπο χρέωσης που εφαρμόζει ο φορέας εκμετάλλευσης¹³. Σε αυτή την περίπτωση, η EPA δύναται να χορηγεί στον φορέα εκμετάλλευσης άδεια επιβολής μικρού πρόσθετου τέλους περιαγωγής για ένα έτος. Για την παράταση της η εν λόγω άδεια ο φορέας εκμετάλλευσης πρέπει να ανανεώνει την αίτησή του ετησίως.

Σε επίπεδο χονδρικής, τα ανώτατα όρια τιμών σημείωσαν σημαντική μείωση το 2017 λόγω του κανονισμού για την περιαγωγή¹⁴, ιδίως όσον αφορά τα δεδομένα, για τα οποία τα ανώτατα όρια τιμών προβλέπεται να μειώνονται περαιτέρω κάθε έτος έως το 2022, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι παράγοντες της αγοράς μπορούν να επωφελούνται από τιμές χονδρικής που καθιστούν εφικτή την παροχή υπηρεσιών περιαγωγής στους πελάτες τους χωρίς να επιβάλλουν πρόσθετα τέλη πέραν της εγχώριας τιμής. Με τα ανώτατα όρια τιμών περιαγωγής χονδρικής εξασφαλίζεται επίσης ότι οι δαπάνες χονδρικής ανακτώνται πλήρως από τον φορέα εκμετάλλευσης που παρέχει την υπηρεσία περιαγωγής χονδρικής.

Καθώς κατοχυρώνονται σε κανονισμό, οι κανόνες για την περιαγωγή εφαρμόζονται άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και ισχύουν επίσης στις χώρες του ΕΟΧ¹⁵. Ο κανονισμός για την περιαγωγή αναθέτει στις EPA το καθήκον της παρακολούθησης, της εποπτείας και της επιβολής των κανόνων περιαγωγής στα κράτη μέλη. Για την εξασφάλιση συνεκτικής προσέγγισης όλων των EPA, ο Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες

¹² Για τις ληφθείσες κλήσεις, το μέγιστο πρόσθετο τέλος περιαγωγής λιανικής που ισχύει καθ' υπέρβαση της πολιτικής εύλογης χρήσης ορίζεται ως ο σταθμισμένος μέσος όρος του τέλους τερματισμού κλήσεων κινητής τηλεφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, αναθεωρείται ετησίως προς τα κάτω από την Επιτροπή. Το 2019, το ποσό αυτό ανέρχεται σε 0,0085 EUR/λεπτό.

¹³ Σύμφωνα με τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/2286, η EPA μπορεί να θεωρεί ότι ο εγχώριος τύπος χρέωσης του φορέα εκμετάλλευσης ενδέχεται να μην είναι βιώσιμος χωρίς πρόσθετο τέλος περιαγωγής στην περίπτωση που το *αρνητικό* καθαρό περιθώριο περιαγωγής λιανικής (χωρίς πρόσθετο τέλος περιαγωγής) είναι ισοδύναμο με το 3 % ή περισσότερο του περιθωρίου υπηρεσιών κινητών επικοινωνιών που παρέχει.

¹⁴ Το 2019 ισχύουν τα ακόλουθα ανώτατα όρια τιμών περιαγωγής χονδρικής: 0,032 EUR/λεπτό για εξερχόμενες κλήσεις, 0,01 EUR/sms, 4,5 €/GB. Από την 1 Ιανουαρίου 2020, το νέο ανώτατο όριο για τα δεδομένα θα είναι 3,5 €/GB. Στη συνέχεια θα μειωθεί σε 3 €/GB το 2021 και σε 2,5 €/GB το 2022. Συγκριτικά, έως τις 15 Ιουνίου 2017 τα εν λόγω ανώτατα όρια τιμών ήταν 0,05 €/λεπτό, 0,02 €/sms και 50 €/GB.

¹⁵ Νορβηγία, Ισλανδία, Λιχτενστάιν. Οι κανόνες για την περιαγωγή έχουν ενσωματωθεί στη συμφωνία ΕΟΧ από τις 15 Ιουνίου 2017, δηλαδή την ίδια ημέρα με την έναρξη ισχύος τους στην ΕΕ.

(BEREC) εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για την περιαγωγή λιανικής¹⁶ τον Μάρτιο του 2017 και κατευθυντήριες γραμμές για την περιαγωγή χονδρικής¹⁷ τον Ιούνιο του 2017, τις οποίες εκπόνησε σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή και κατόπιν διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Οι κατευθυντήριες γραμμές του BEREC, αν και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, στηρίζουν τις ΕΡΑ στην παρακολούθηση, εποπτεία και επιβολή των νέων κανόνων περιαγωγής στην πράξη. Οι κατευθυντήριες γραμμές του BEREC λειτουργούν επίσης ως λεπτομερής καθοδήγηση των φορέων εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο αυτοί μπορούν να εφαρμόζουν τους νέους κανόνες περιαγωγής στις διάφορες προσφορές τους.

Ο κανονισμός για την περιαγωγή παύει να ισχύει στις 30 Ιουνίου 2022.

3. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΠΕΡΙΑΓΩΓΗΣ

Στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής περιλαμβάνεται λεπτομερής ανάλυση της λειτουργίας των αγορών περιαγωγής λιανικής και χονδρικής εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ από την έναρξη ισχύος των κανόνων «περιαγωγής με χρέωση εσωτερικού» («roam-like-at-home») στις 15 Ιουνίου 2017¹⁸. Η ανάλυση βασίζεται σε δεδομένα που συλλέχθηκαν από φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών και από ΕΡΑ, καθώς και από εξωτερικές μελέτες και τον BEREC. Λαμβάνει υπόψη τη γνώμη του BEREC σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς περιαγωγής, που δημοσιεύτηκε στις 19 Ιουνίου 2019 (εφεξής: «γνώμη του BEREC»)¹⁹, καθώς και τη συμπληρωματική ανάλυση του BEREC για το κόστος περιαγωγής χονδρικής, που δημοσιεύτηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2019²⁰.

α. Συμμόρφωση με τους κανόνες

Τον Δεκέμβριο του 2018, η ενδιάμεση έκθεση επισήμανε ότι οι φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών έχουν σε γενικές γραμμές συμμορφωθεί με τους νέους κανόνες περιαγωγής από την έναρξη ισχύος τους την 15η Ιουνίου 2017. Η συμμόρφωση σε γενικές γραμμές συνεχίστηκε το 2019. Στις περιπτώσεις που εντοπίστηκε παραβίαση των κανόνων σε κράτος μέλος, η ΕΡΑ διευθέτησε ταχέως το ζήτημα με τον ενδιαφερόμενο φορέα εκμετάλλευσης, συχνά πριν από την κίνηση επίσημων διαδικασιών ή κατά τη διάρκεια επίσημων διαδικασιών.

¹⁶ Κατευθυντήριες γραμμές του BEREC σχετικά με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 531/2012, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/2120 και τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/920 (κατευθυντήριες γραμμές για την περιαγωγή λιανικής), αριθμός εγγράφου BoR(17)56, οι οποίες διατίθενται [εδώ](#).

¹⁷ Κατευθυντήριες γραμμές του BEREC σχετικά με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 531/2012, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/2120 και τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/920 (κατευθυντήριες γραμμές για την περιαγωγή χονδρικής), αριθμός εγγράφου BoR(17)114, οι οποίες διατίθενται [εδώ](#).

¹⁸ Όλα τα δεδομένα και τα αριθμητικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται στο παρόν τμήμα περιλαμβάνονται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹⁹ Γνώμη του BEREC σχετικά με τη λειτουργία της αγοράς περιαγωγής ως συμβολή στην αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, BoR (19)101, διαθέσιμη [εδώ](#) («γνώμη του BEREC»).

²⁰ Συμπληρωματική ανάλυση του BEREC σχετικά με το κόστος περιαγωγής χονδρικής, BoR (19) 168, 20 Σεπτεμβρίου 2019, διαθέσιμη [εδώ](#).

Στις περιπτώσεις που ανέκυψαν νέα ερωτήματα εφαρμογής σχετιζόμενα με νέους τύπους προσφορών οι οποίοι δεν καλύπτονταν συγκεκριμένα στις κατευθυντήριες γραμμές του BEREC, οι EPA συντόνισαν την προσέγγισή τους συνεργαζόμενες με την Επιτροπή μέσω της εξειδικευμένης ομάδας εργασίας εμπειρογνομόνων του BEREC για θέματα διεθνούς περιαγωγής. Το πιο σημαντικό ζήτημα εφαρμογής το οποίο χειρίστηκε η ομάδα ήταν ο τρόπος αντιμετώπισης, στο πλαίσιο της RLAH, των νέων υπηρεσιών δεδομένων μηδενικής χρέωσης²¹. Η ερμηνεία των κανόνων περιαγωγής που συμφωνήθηκαν στην ομάδα, την οποία ακολούθησαν οι EPA²² στις περιπτώσεις αυτές, αμφισβητήθηκε από δύο φορείς εκμετάλλευσης ενώπιον δύο δικαστηρίων στη Γερμανία. Τα εθνικά δικαστήρια επιβεβαίωσαν την ερμηνεία που υιοθέτησε η EPA²³. Η Επιτροπή υποστηρίζει την πρόταση που κατέθεσε ο BEREC στη γνώμη του σχετικά με την αγορά περιαγωγής για την κατάλληλη επικαιροποίηση των κατευθυντήριων γραμμών για την περιαγωγή λιανικής όσον αφορά τις υπηρεσίες δεδομένων μηδενικής χρέωσης, στον βαθμό που συμμορφώνονται με τον κανονισμό 2015/2120.

β. Αγορά περιαγωγής λιανικής

Η αύξηση της κατανάλωσης περιαγωγής υπήρξε ταχεία και μαζική

Παρά το γεγονός ότι διαδοχικοί κανονισμοί για την περιαγωγή από το 2007 και έπειτα έχουν εξασφαλίσει απτά οφέλη για τους καταναλωτές με τις μειώσεις των τιμών υπηρεσιών περιαγωγής φωνητικών κλήσεων, SMS και δεδομένων, πολλοί Ευρωπαίοι εξακολουθούν να αποφεύγουν ή να μετριάζουν τη χρήση των κινητών τους τηλεφώνων και των υπηρεσιών δεδομένων τους όταν ταξιδεύουν εκτός του κράτους μέλους προέλευσής τους, προκειμένου να μην επιβαρύνονται με τέλη περιαγωγής κινητών επικοινωνιών. Οι κανόνες RLAH επιτρέπουν πλέον να αλλάξει ριζικά αυτή η κατάσταση και να απελευθερωθεί η αναξιοποίητη ζήτηση κατανάλωσης κινητών επικοινωνιών από ταξιδιώτες εντός της ΕΕ.

Η κατάργηση των τελών περιαγωγής οδήγησε σε ταχεία και μαζική αύξηση της κατανάλωσης περιαγωγής εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ μετά τις 15 Ιουνίου 2017 (Figure 1). Το καλοκαίρι του 2018 (τρίτο τρίμηνο '18), η χρήση των δεδομένων περιαγωγής στην ΕΕ/στον ΕΟΧ ήταν 12 φορές υψηλότερη σε σύγκριση με το τελευταίο καλοκαίρι πριν από την εφαρμογή της RLAH (τρίτο τρίμηνο '16). Ο όγκος των φωνητικών κλήσεων περιαγωγής ήταν 3 φορές υψηλότερος. Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019 (τελευταία διαθέσιμα στοιχεία), η χρήση, σε σύγκριση με την ίδια

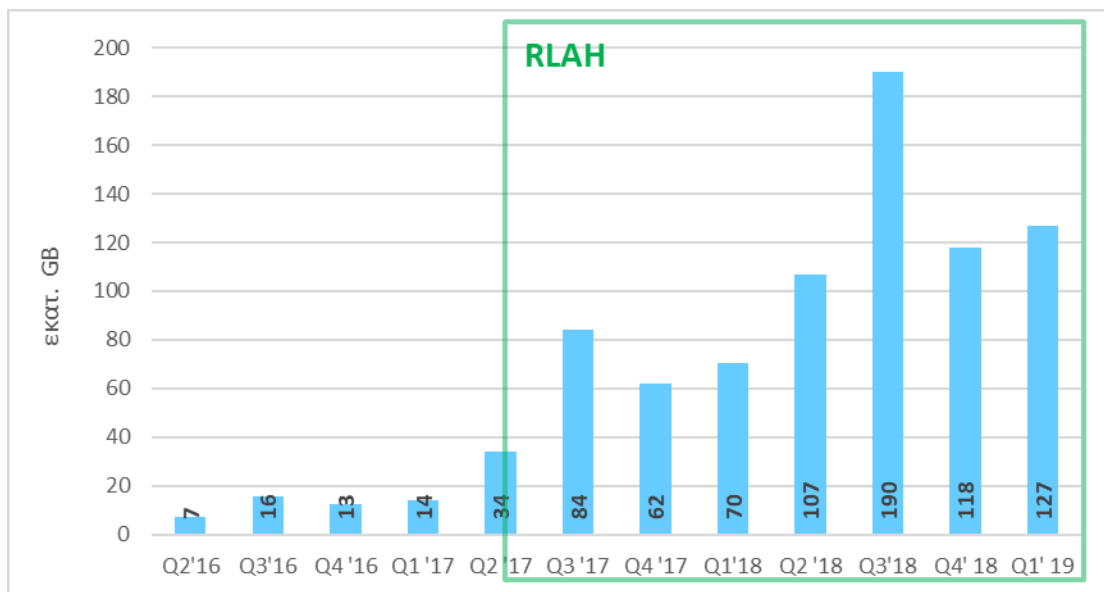
²¹ Οι υπηρεσίες δεδομένων μηδενικής χρέωσης δεν προσμετρούνται στο όριο δεδομένων της συνδρομής. Ως εκ τούτου, η κατανάλωση των εν λόγω υπηρεσιών δεν μειώνει τον όγκο των δεδομένων που διατίθενται στον χρήστη σε δεδομένη περίοδο τιμολόγησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι υπηρεσίες μηδενικής χρέωσης είναι απεριόριστες.

²² Βλέπε αποφάσεις των EPA [BNetzA](#) (Γερμανία) και [ANACOM](#) (Πορτογαλία). Σύνοψη περίληψη της ερμηνείας αυτής παρέχεται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας (σ. 12).

²³ Το Verwaltungsgericht Köln (Πρωτοβάθμιο διοικητικό δικαστήριο Κολωνίας), στις 20 Νοεμβρίου 2018 (βλ. την απόφαση [εδώ](#)) και το Landgericht Düsseldorf (Περιφερειακό πρωτοβάθμιο δικαστήριο Ντίσελντορφ) στις 19 Ιουνίου 2019 (βλ. την απόφαση [εδώ](#)).

περίοδο πριν από την εφαρμογή της RLAH (πρώτο τρίμηνο '17), ήταν 9 φορές μεγαλύτερη για τα δεδομένα και 2,2 μεγαλύτερη για τις φωνητικές επικοινωνίες. Το καλοκαίρι του 2018, οι ταξιδιώτες χρησιμοποίησαν κατά μέσο όρο 440 MB δεδομένων περιαγωγής ανά μήνα, έναντι 60 MB το καλοκαίρι του 2016²⁴.

Εικόνα 1: Κίνηση δεδομένων περιαγωγής λιανικής στον ΕΟΧ, δεύτερο τρίμηνο (Q2) του 2016 έως πρώτο τρίμηνο (Q1) του 2019 (σε εκατ. GB)



Πηγή: με βάση την 23η έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων του BEREC για τη διεθνή περιαγωγή BoR(19)90, που καλύπτει την περίοδο Οκτωβρίου 2018 - Μαρτίου 2019.

Η συνολική εγχώρια τιμολογιακή διάρθρωση παραμένει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητη

Όπως επισημαίνει ο BEREC στη γνώμη του σχετικά με την αγορά περιαγωγής, οι φορείς εκμετάλλευσης αναφέρουν ότι διατηρούν τη συνολική διαθεσιμότητα των τιμοκαταλόγων τους μετά την εφαρμογή της RLAH²⁵. Σύμφωνα με τον BEREC, δεν σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στη συνολική διάρθρωση των εγχώριων τιμολογιακών προγραμμάτων. Τα τιμολογιακά προγράμματα που καταργήθηκαν είναι κυρίως παλαιά τιμολογιακά προγράμματα, όπως συμβαίνει σε τακτική βάση. Συνολικά, οι κανόνες RLAH θεωρείται ότι δεν είχαν σχεδόν καμία επίπτωση στη διαθεσιμότητα των εγχώριων προσφορών.

Η παρατήρηση που διατυπώθηκε στην ενδιάμεση έκθεση, ότι η χρήση αποκλειστικά εγχώριων τιμολογιακών προγραμμάτων²⁶ παραμένει περιορισμένη και αφορά, ως επί το πλείστον, το

²⁴ Η αύξηση του συνολικού όγκου δεδομένων περιαγωγής στον ΕΟΧ οφείλεται σε υψηλότερη μέση κατανάλωση των πελατών περιαγωγής, καθώς και στο γεγονός ότι περισσότεροι ταξιδιώτες ενεργοποιούν την περιαγωγή δεδομένων.

²⁵ Κοινή έρευνα της Επιτροπής/του BEREC για τους φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών, Μάρτιος 2019

²⁶ Τιμολογιακά προγράμματα που παρέχουν υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών μόνο στη χώρα αγοράς της εν λόγω προσφοράς.

τιμήμα προπληρωμένων υπηρεσιών της αγοράς που εξυπηρετεί τοπικές ανάγκες επικοινωνίας, εξακολουθεί να ισχύει. Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019, λιγότερο από το 5 % του συνόλου των συνδρομητών στην ΕΕ/ΕΟΧ χρησιμοποίησε εγχώριο μόνο τιμολογιακό πρόγραμμα²⁷, μερίδιο που παρέμεινε σταθερό.

Ποιότητα παρεχόμενης υπηρεσίας

Η ποιότητα των υπηρεσιών κινητών επικοινωνιών, και ιδίως η ταχύτητα των δεδομένων, που παρέχονται σε ταξιδιώτες στο εξωτερικό αποτελεί ουσιώδη παράμετρο της εμπειρίας περιαγωγής. Παρότι δεν υπάρχουν ιδιαίτερα στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι χρήστες περιαγωγής λαμβάνουν χαμηλότερη ταχύτητα δεδομένων σε σχέση με τους τοπικούς χρήστες²⁸, η γνώμη του BEREC επισημαίνει την έλλειψη διαφάνειας ορισμένων φορέων εκμετάλλευσης όσον αφορά την ταχύτητα δεδομένων που παρέχεται στους πελάτες τους ενόσω αυτοί ταξιδεύουν στο εξωτερικό. Η εν λόγω ταχύτητα δεδομένων δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον φορέα εκμετάλλευσης της χώρας προέλευσης· εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται από το δίκτυο επίσκεψης. Ωστόσο, δεδομένου ότι η τεχνολογία 4G καλύπτει πλέον σχεδόν το σύνολο της επικράτειας της Ένωσης, κατά την περιαγωγή μπορεί κανονικά να αναμένεται ότι θα παρέχεται 4G.

Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη του BEREC ότι οι φορείς εκμετάλλευσης δεν επιτρέπεται να παρέχουν σκόπιμα χαμηλότερη ταχύτητα δεδομένων στους πελάτες τους κατά την περιαγωγή από ό,τι στο εσωτερικό. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ποιότητα της υπηρεσίας αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του προϊόντος του οποίου η τιμή ρυθμίζεται. Όταν καταβάλλει ορισμένη τιμή, ο χρήστης έχει πρόσβαση σε συγκεκριμένη υπηρεσία κινητών επικοινωνιών στην εγχώρια αγορά. Ο κανονισμός για την περιαγωγή ορίζει ότι ο χρήστης έχει πρόσβαση στην ίδια υπηρεσία στο εξωτερικό εντός ΕΕ/ΕΟΧ με την ίδια τιμή, εφόσον η εν λόγω υπηρεσία μπορεί να παρασχεθεί στο δίκτυο επίσκεψης.

Η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο εισαγωγής των σχετικών διευκρινίσεων στον κανονισμό για την περιαγωγή, καθώς και υποχρεώσεων διαφάνειας σχετικά με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών κατά την περιαγωγή. Η Επιτροπή στηρίζει επίσης την πρόταση του BEREC για περαιτέρω παρακολούθηση της ποιότητας των υπηρεσιών περιαγωγής.

Συνολικά, οι MVNO φαίνεται να διατηρούν τη θέση τους στην αγορά

Στις περισσότερες χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα επαρκή στοιχεία, οι MVNO έχουν σε γενικές γραμμές διατηρήσει ή αυξήσει ελαφρά το μερίδιό τους στην εγχώρια αγορά (σε

²⁷23^η έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων του BEREC για τη διεθνή περιαγωγή BoR(19)90. Τα κράτη μέλη με το υψηλότερο ποσοστό συνδρομητών αποκλειστικά εγχώριων προγραμμάτων (άνω του 10 %) είναι η Ρουμανία, η Εσθονία, η Λετονία και η Βουλγαρία.

²⁸ Σύμφωνα με την κοινή έρευνα της Επιτροπής/του BEREC του Μαρτίου 2019, ο αριθμός των καταγγελιών σχετικά με την περιαγωγή δεν αυξήθηκε στα περισσότερα κράτη μέλη μετά την εισαγωγή της RLAH και η δυσαρέσκεια των τελικών χρηστών όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών κατά την περιαγωγή είναι χαμηλή μεταξύ των καταγγελιών των καταναλωτών.

αριθμούς συνδρομητών). Επίσης παρατηρείται συνολική σταθερότητα του μέσου όρου των εσόδων λιανικής ανά χρήστη μεταξύ των λίγων MVNO που παρέχουν συστηματικά τα απαραίτητα στοιχεία. Ωστόσο, η εκπροσώπηση της κατάστασης των MVNO σε ολόκληρη την ΕΕ εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση λόγω του μικρού δείγματος των MVNO που έχουν συστηματικά παράσχει συναφή δεδομένα.

Η πολιτική εύλογης χρήσης είναι χρήσιμη για την αντιμετώπιση των μεμονωμένων καταχρήσεων

Όπως αναφέρεται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας, η συντριπτική πλειονότητα των φορέων εκμετάλλευσης εφαρμόσε πολιτική εύλογης χρήσης (95 % των MNO και 78 % των MVNO) προκειμένου να αποτρέψει την καταχρηστική ή μη φυσιολογική χρήση των υπηρεσιών περιαγωγής σε εγχώριες τιμές. Το όριο όγκου για τα πακέτα ανοικτών δεδομένων²⁹ είναι το μέτρο πολιτικής εύλογης χρήσης που εφαρμόζουν τις περισσότερες φορές οι φορείς εκμετάλλευσης (84 % των φορέων εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών που προσφέρουν τέτοιου είδους δέσμες χρησιμοποιούν το συγκεκριμένο μέτρο). Η σχεδόν καθολική χρήση αυτής της διασφάλισης μπορεί να υποδηλώνει ότι έχει πράγματι συμβάλει στη συνεχή διαθεσιμότητα των πιο ανταγωνιστικών πακέτων δεδομένων στις εγχώριες αγορές.

Ωστόσο, επειδή οι κανόνες της πολιτικής εύλογης χρήσης καλύπτουν τις ανάγκες όλων σχεδόν των χρηστών περιαγωγής, το ποσοστό των πελατών που πράγματι υπερβαίνουν τα όρια της πολιτικής εύλογης χρήσης παραμένει πολύ περιορισμένο: μόλις το 0,6 % των συνδρομητών των MNO που έχουν εφαρμόσει τον 4μηνο μηχανισμό ελέγχου έχουν λάβει προειδοποίηση και μόνο στο ήμισυ εξ αυτών έχει επιβληθεί το ελάχιστο πρόσθετο τέλος περιαγωγής μετά την ειδοποίηση. Συνολικά, μόνο στο 4 % της συνολικής κίνησης φωνητικών κλήσεων (και στο 5% αντίστοιχα, δεδομένων) περιαγωγής στην ΕΕ/στον ΕΟΧ επιβλήθηκε το μικρό πρόσθετο τέλος περιαγωγής για παράβαση της πολιτικής εύλογης χρήσης κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019³⁰. Στην πράξη, επομένως, η εφαρμογή μιας πολιτικής εύλογης χρήσης επηρεάζει μόνο μια εξαιρετικά μικρή μειονότητα χρηστών περιαγωγής, ενώ η συντριπτική πλειονότητα των χρηστών δεν χρειάζεται να ανησυχεί για αυτήν.

Ο μηχανισμός παρέκκλισης λειτουργεί ως αποτελεσματική διασφάλιση έναντι πιθανών στρεβλώσεων στις ελάχιστες εγχώριες αγορές στις οποίες έχει εντοπιστεί τέτοιος κίνδυνος.

Οι φορείς εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών που έχουν αποδείξει ότι δεν είναι σε θέση να ανακτήσουν τις πραγματικές και τις προβλεπόμενες βάσει προβολής δαπάνες για την παροχή ρυθμιζόμενων υπηρεσιών περιαγωγής χωρίς να αυξήσουν τις εγχώριες τιμές τους για να παρέχουν RLAH, έχουν λάβει παρέκκλιση βιωσιμότητας από την οικεία ΕΡΑ. Αυτό συνέβη σε περιπτώσεις που αναμένονταν, δηλαδή σε λίγους MVNO σε ορισμένα κράτη μέλη και σε MNO σε κράτη μέλη με πολύ χαμηλή τιμή δεδομένων με υψηλές ανισορροπίες περιαγωγής και/ή

²⁹ Βλ. υποσημείωση **Error! Bookmark not defined.**

³⁰23^η έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων του BEREC για τη διεθνή περιαγωγή BoR(19)90

χαμηλά έσοδα ανά χρήστη (Εσθονία, Λιθουανία, Πολωνία, Φινλανδία). Οι παρεκκλίσεις που έχουν χορηγηθεί αφορούν αυστηρά τη χορήγηση, στους φορείς εκμετάλλευσης, της δυνατότητας ανάκτησης των δαπανών παροχής υπηρεσιών περιαγωγής από τους πελάτες τους και την αποφυγή οποιασδήποτε αύξησης των εγχώριων τιμών. Ως εκ τούτου, ο μηχανισμός βιωσιμότητας εφαρμόστηκε όπως προβλεπόταν από τους συννομοθέτες και λειτούργησε επαρκώς, όπου χρειαζόταν, ως διασφάλιση για την αποφυγή στρεβλώσεων, ιδίως αυξήσεων των τιμών, στις εγχώριες αγορές. Κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019, μόλις στο 1,3 % της συνολικής κίνησης δεδομένων (και στο 3,1 %, αντίστοιχα, φωνητικής επικοινωνίας) περιαγωγής λιανικής εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ επιβλήθηκε το πρόσθετο τέλος λόγω της παρέκκλισης³¹.

Επιπλέον, όπως αναμένεται, ο αριθμός των παρεκκλίσεων μειώνεται με την πάροδο του χρόνου, με τη ρυθμιζόμενη μείωση των μέγιστων τιμών περιαγωγής χονδρικής: τον Ιούνιο του 2019, κανένας από τους 3 ΜΝΟ στην Εσθονία δεν ζήτησε ανανέωση της παρέκκλισης· 1 από τους 3 ΜΝΟ στη Λιθουανία δεν ανανέωσε την αίτησή του, και μόνο 3 ΜΝΟ ανανέωσαν τις αιτήσεις τους στη Γαλλία, έναντι 11 το 2017. Στη γνωμοδότησή του για την αγορά περιαγωγής, ο BEREC επισημαίνει ότι ο μηχανισμός παρέκκλισης αφορά ένα μικρό και συρρικνούμενο τμήμα της αγοράς και ότι οι ΕΡΑ αναμένουν ότι ο αριθμός των παρεκκλίσεων θα μειωθεί περαιτέρω τα επόμενα έτη.

Τέλος, όπως επισημαίνεται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας, οι φορείς εκμετάλλευσης στους οποίους έχει χορηγηθεί παρέκκλιση χρησιμοποιούν την παρέκκλιση με φειδώ: πολλοί από αυτούς εξακολουθούν να προσφέρουν μεγάλους όγκους υπηρεσιών περιαγωγής χωρίς πρόσθετα τέλη στους συνδρομητές τους, προκειμένου να παραμείνουν ανταγωνιστικοί εντός της αντίστοιχης εγχώριας αγοράς. Όταν επιβάλλουν το επιτρεπόμενο πρόσθετο τέλος περιαγωγής, αυτό είναι εξαιρετικά μειωμένο σε σύγκριση με το πρόσθετο τέλος περιαγωγής πριν από τις 15 Ιουνίου 2017 (κατά ποσοστό υψηλότερο από 90 % όσον αφορά τα δεδομένα), με αποτέλεσμα οι ενδιαφερόμενοι πελάτες να επωφελούνται όντως σημαντικά από τη μαζική μείωση των τιμών περιαγωγής σε τέτοιες περιπτώσεις.

Οι τιμές περιαγωγής σε χώρες εκτός ΕΕ/ΕΟΧ συνέχισαν, κατά μέσο όρο, να μειώνονται

Οι τιμές περιαγωγής λιανικής των φορέων εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών της ΕΕ/του ΕΟΧ σε χώρες εκτός ΕΕ/ΕΟΧ συνέχισαν να μειώνονται. Μεταξύ του πρώτου τριμήνου του 2017 και του πρώτου τριμήνου του 2019, τα ποσοστά για τις υπηρεσίες περιαγωγής δεδομένων σε χώρες εκτός ΕΕ/ΕΟΧ μειώθηκαν κατά 8 %, ενώ τα ποσοστά για τις φωνητικές υπηρεσίες μειώθηκαν κατά περισσότερο από 30 %³². Η έντονη πτωτική τάση όσον αφορά τις τιμές περιαγωγής δεδομένων σε χώρες εκτός ΕΕ/ΕΟΧ συνεχίστηκε, ως εκ τούτου, μετά την καθιέρωση της RLAH. Επομένως, συνολικά η κατάργηση του τέλους περιαγωγής εντός της

³¹23^η έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων του BEREC για τη διεθνή περιαγωγή BoR(19)90

³²Ο.π.

ΕΕ/του ΕΟΧ δεν έχει πραγματοποιηθεί με τίμημα υψηλότερες τιμές περιαγωγής στον υπόλοιπο κόσμο³³.

Η ικανοποίηση των καταναλωτών είναι υψηλή

Στην ενδιάμεση έκθεση επισημαίνεται ότι η μεταρρύθμιση RLAH χαίρει ευρείας αναγνώρισης και εκτίμησης από τους Ευρωπαίους. Ένα έτος μετά τη θέσπιση των κανόνων RLAH, σύμφωνα με έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, το 81 % των ταξιδιωτών γνωρίζουν ότι έχουν καταργηθεί οι χρεώσεις περιαγωγής εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ και το 69 % του συνόλου των Ευρωπαίων θεωρούν ότι οι ίδιοι ή κάποιος που γνωρίζουν επωφελείται ή θα επωφεληθεί από αυτό. Οι παρατηρήσεις που έλαβε η Επιτροπή από τις ενώσεις καταναλωτών από τον Ιούνιο του 2017 είναι συνολικά πολύ θετικές.

γ. Αγορά περιαγωγής χονδρικής

Οι παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στην ενδιάμεση έκθεση πριν από ένα έτος επιβεβαιώνονται. Ο αντίκτυπος των μεγάλων αυξήσεων στη ζήτηση περιαγωγής που επισημαίνεται στην ενότητα 3.b ανωτέρω διαφέρει σημαντικά μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης, ανάλογα με τις ροές κυκλοφορίας της πελατειακής βάσης του εκάστοτε φορέα εκμετάλλευσης. Με βάση τις οικείες ροές κίνησης, κάθε φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να χαρακτηριστεί φορέας εκμετάλλευσης εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής ή εισερχόμενης κίνησης περιαγωγής. Οι φορείς εκμετάλλευσης εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής διαθέτουν πελατειακή βάση που καταναλώνει περισσότερες υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών στο εξωτερικό (δηλαδή στα δίκτυα των φορέων εκμετάλλευσης-εταίρων σε άλλες χώρες της ΕΕ) από τις αντίστοιχες υπηρεσίες που καταναλώνει η πελατειακή βάση του φορέα εκμετάλλευσης-εταίρου στο δικό τους δίκτυο. Αντιστρόφως, οι φορείς εκμετάλλευσης εισερχόμενης κίνησης περιαγωγής διαθέτουν πελατειακή βάση που καταναλώνει λιγότερες υπηρεσίες κινητών επικοινωνιών στο εξωτερικό από τις αντίστοιχες υπηρεσίες που καταναλώνει η πελατειακή βάση του φορέα εκμετάλλευσης-εταίρου στο δικό τους δίκτυο. Λόγω των τουριστικών ροών, οι φορείς εκμετάλλευσης σε χώρες της βόρειας Ευρώπης είναι συνήθως φορείς εκμετάλλευσης καθαρής εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής, ενώ οι φορείς εκμετάλλευσης σε χώρες της νότιας Ευρώπης είναι συνήθως φορείς εκμετάλλευσης εισερχόμενης κίνησης περιαγωγής, αν και παρατηρούνται ορισμένες εξαιρέσεις.

Στο πλαίσιο αυτό, το επίπεδο των ανώτατων ορίων τιμών περιαγωγής χονδρικής αποτελεί βασικό στοιχείο του κανονισμού για την περιαγωγή. Ο διττός στόχος των ανώτατων ορίων είναι να δοθεί η δυνατότητα σε όλους, ή σχεδόν σε όλους, τους φορείς στην Ένωση να παρέχουν RLAH, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της ανάκτησης του κόστους σε επίπεδο χονδρικής σε ολόκληρη την Ένωση.

³³ Αυτή η συνολική εξέλιξη λαμβάνει χώρα κατά μέσο όρο. Δεν αποκλείει το ενδεχόμενο σημειακών αυξήσεων των τιμών περιαγωγής σε ορισμένες χώρες εκτός της ΕΕ/του ΕΟΧ σε ορισμένα τιμολογιακά προγράμματα σε ορισμένα κράτη μέλη. Αυτό μπορεί να ισχύει, ιδίως, για τις χώρες προορισμούς εκτός της ΕΕ/του ΕΟΧ που δέχονται λιγότερες επισκέψεις.

Ο κανονισμός οδήγησε σε σημαντικές μειώσεις των τιμών χονδρικής οι οποίες, αντιστοίχως, ωφέλησαν τους φορείς εκμετάλλευσης καθαρής εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής

Η απότομη μείωση των τιμών περιαγωγής χονδρικής που παρατηρήθηκε στην ενδιάμεση έκθεση συνεχίστηκε περαιτέρω, ιδίως για τις υπηρεσίες δεδομένων. Η μέση τιμή περιαγωγής δεδομένων χονδρικής μειώθηκε στα 1,78 €/GB το πρώτο τρίμηνο του 2019, έναντι 8,22 €/GB το πρώτο τρίμηνο του 2017. Για τις υπηρεσίες φωνητικής επικοινωνίας, η μέση τιμή περιαγωγής χονδρικής ήταν 1,97 λεπτά του ευρώ/λεπτό κατά το πρώτο τρίμηνο του 2019, έναντι 2,90 λεπτά του ευρώ/λεπτό το πρώτο τρίμηνο του 2017³⁴.

Η πτώση των τιμών περιαγωγής χονδρικής οφείλεται κυρίως σε δύο παράγοντες. Πρώτον, οι νέες (και, για τα δεδομένα, ετησίως μειούμενες) μέγιστες τιμές περιαγωγής χονδρικής που ορίστηκαν στον κανονισμό για την περιαγωγή το 2017 λειτούργησαν ως πολύ χαμηλότερα ανώτατα όρια για τις τιμές³⁵, με αποτέλεσμα να προκληθεί μια δυναμική ανταγωνισμού στην αγορά μεταξύ των φορέων που προσφέρουν υπηρεσίες περιαγωγής χονδρικής κάτω από τα εν λόγω ανώτατα όρια. Δεύτερον, η καθιέρωση των κανόνων RLAH οδήγησε σε σημαντικές αυξήσεις των όγκων περιαγωγής, τροφοδοτώντας έτσι περαιτέρω τον ανταγωνισμό στις τιμές περιαγωγής χονδρικής κάτω από τα ανώτατα όρια. Οι κατά πολύ χαμηλότερες τιμές περιαγωγής χονδρικής περιόρισαν σε σημαντικό βαθμό τυχόν αντίκτυπο της θέσπισης κανόνων RLAH σε φορείς εκμετάλλευσης εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής.

Οι φορείς εκμετάλλευσης καθαρής εισερχόμενης κίνησης έχουν επωφεληθεί από την αυξημένη ζήτηση περιαγωγής

Από την ανάλυση που περιλαμβάνεται στο συνοδευτικό υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας προκύπτει ότι οι φορείς εκμετάλλευσης εισερχόμενης κίνησης περιαγωγής έχουν επωφεληθεί από τη μεγάλη αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες περιαγωγής χονδρικής και ότι, για τους φορείς εκμετάλλευσης εξερχόμενης κίνησης, η καθαρή εξερχόμενη κίνηση περιαγωγής –παρά τη σημαντική αύξηση υπό το καθεστώς της RLAH– αντιπροσωπεύει μόνο ένα μικρό ποσοστό (κατά κανόνα λιγότερο από το 5 %) της εγχώριας κίνησής τους.

Το κόστος παροχής της περιαγωγής χονδρικής καλύπτεται

Ως μία εκ των πολλών συμβολών στην παρούσα επανεξέταση της περιαγωγής, η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση εξωτερικής μελέτης για τη δημιουργία ενός μοντέλου κόστους ενός δικτύου κινητής τηλεφωνίας αποτελεσματικής λειτουργίας για κάθε κράτος μέλος και τη

³⁴23^η έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης δεδομένων του BEREC για τη διεθνή περιαγωγή BoR(19)90, Οκτώβριος 2019

³⁵ Το ανώτατο όριο τιμών περιαγωγής χονδρικής για τις φωνητικές επικοινωνίες μειώθηκε από 5 λεπτά του ευρώ/λεπτό το 2016 σε 3,2 λεπτά του ευρώ/λεπτό στις 15 Ιουνίου 2017. Όσον αφορά τα δεδομένα, μειώθηκε από 50 EUR/GB το 2016 σε 7,7 EUR/GB στις 15 Ιουνίου, 6 EUR/GB από 1ης Ιανουαρίου 2018, 4,5 EUR/GB από 1ης Ιανουαρίου 2019.

Νορβηγία³⁶. Οι εκτιμήσεις που μπορούν να συναχθούν από το μοντέλο κόστους και από τα πρόσθετα στοιχεία σχετικά με τις τιμές διαβιβάσεως που παρέχονται από τους φορείς εκμετάλλευσης³⁷ δείχνουν ότι τα ανώτατα όρια τιμών περιαγωγής χονδρικής που καθορίστηκαν στον κανονισμό για την περιαγωγή το 2017 έχουν επιτρέψει την πλήρη ανάκτηση του κόστους σε επίπεδο χονδρικής συν κάποιο περιθώριο.

Η ραγδαία μείωση των τιμών περιαγωγής χονδρικής, που παρατηρήθηκε ανωτέρω, βάσει της οποίας οι μέσες τιμές της αγοράς χονδρικής συνέχισαν να κυμαίνονται κάτω από τις συνεχώς μειούμενες ρυθμιζόμενες μέγιστες τιμές χονδρικής, αποτελεί πειστική απόδειξη ότι οι φορείς εκμετάλλευσης μπόρεσαν να ανταπεξέλθουν στην αυξανόμενη ζήτηση υπηρεσιών περιαγωγής και, παράλληλα, να ανακτήσουν τις δαπάνες επενδύσεων στο δίκτυό τους, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών κεφαλαιακών επενδύσεων. Οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από την Επιτροπή σχετικά με τις τιμές χονδρικής για την πρόσβαση των εγχώριων MVNO αποδεικνύουν περαιτέρω ότι τα υφιστάμενα ανώτατα όρια επιτρέπουν στους φορείς εκμετάλλευσης που παρέχουν υπηρεσίες περιαγωγής χονδρικής να καλύπτουν το κόστος τους.

Με βάση την εξωτερική μελέτη της Επιτροπής, ο BEREC προέβη σε δική του εκτίμηση του κόστους περιαγωγής χονδρικής³⁸. Ο BEREC καταλήγει στο συμπέρασμα ότι υπάρχει περιθώριο περαιτέρω μείωσης των ανώτατων ορίων χονδρικής, με παράλληλη διατήρηση του υποκείμενου κόστους σε όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένου ορισμένου χώρου για διαπραγματεύσεις κάτω από τα ανώτατα όρια.

Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη αυτές και άλλες συνεισφορές για να εξετάσει κατά πόσον υπάρχει ανάγκη και οικονομικό περιθώριο για την περαιτέρω προσαρμογή των ανώτατων ορίων τιμών περιαγωγής χονδρικής, με παράλληλη διατήρηση των ορίων πάνω από το υποκείμενο κόστος σε όλα τα κράτη μέλη.

Η ειδική κατάσταση των φορέων εκμετάλλευσης εικονικών δικτύων κινητών επικοινωνιών (MVNO) στην αγορά περιαγωγής χονδρικής

Ένας MVNO δεν διαθέτει δίκτυο ασύρματης πρόσβασης στην/στις χώρα/-ες όπου ασκεί τις δραστηριότητές του. Ως εκ τούτου, ένας MVNO δεν μπορεί να φιλοξενήσει κίνηση περιαγωγής από έναν MNO σε αντάλλαγμα για την κίνηση περιαγωγής που ο MVNO αποστέλλει στον εν λόγω αλλοδαπό MNO. Ένας MVNO μπορεί συνήθως να αγοράζει σε επίπεδο χονδρικής μόνο

³⁶ Μελέτη SMART 2017/0091 «Αξιολόγηση του κόστους παροχής υπηρεσιών κινητών επικοινωνιών στην ΕΕ/ΕΟΧ», AXON, Ιούλιος 2019, διαθέσιμη [εδώ](#). Το Λουξεμβούργο, η Ισλανδία και το Λιχτενστάιν δεν έχουν παράσχει τα απαραίτητα στοιχεία για τη δημιουργία του μοντέλου σε αυτές τις τρεις χώρες. Η μελέτη πραγματοποιήθηκε σε στενή συνεργασία με τις ΕΡΑ και τον BEREC. Το πλήρες σύνολο του υλικού που δημοσιεύεται από την εν λόγω μελέτη είναι διαθέσιμο [εδώ](#).

³⁷ Το μοντέλο κόστους και τα αποτελέσματά του, καθώς και οι εκτιμήσεις των τιμών διαβιβάσεως παρουσιάζονται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

³⁸ Συμπληρωματική ανάλυση του BEREC σχετικά με το κόστος περιαγωγής χονδρικής, BoR(19)168, Σεπτέμβριος 2019

την εξερχόμενη κίνηση περιαγωγής που δημιουργούν οι πελάτες του στο εξωτερικό, χωρίς δυνατότητα εμπορίας/ανταλλαγής (μέρους) της εν λόγω εξερχόμενης κίνησης περιαγωγής έναντι εισερχόμενης κίνησης περιαγωγής. Ως εκ τούτου, οι MVNO βρίσκονται σε διαφορετική κατάσταση από διαρθρωτική άποψη σε σχέση με τους MNO, όταν διαπραγματεύονται την πρόσβαση σε περιαγωγή χονδρικής³⁹. Ο παράγοντας αυτός είναι εγγενής στα επιχειρηματικά μοντέλα των MVNO. Από την άλλη πλευρά, οι MVNO θα πρέπει να μπορούν να επικαλούνται την κίνηση περιαγωγής χονδρικής που παράγουν οι πελάτες τους λιανικής όταν συναλλάσσονται με τους εγχώριους φορείς υποδοχής τους, καθώς τούτο αναμένεται να τους βοηθήσει να επιτύχουν καλύτερες τιμές από τους παρόχους περιαγωγής χονδρικής. Παρ' όλα αυτά, οι MVNO συνήθως καταβάλουν υψηλότερες τιμές χονδρικής περιαγωγής από εκείνες που καταβάλλουν οι MNO, και σε ορισμένες περιπτώσεις κοντά ή στο επίπεδο των ανώτατων ορίων τιμών περιαγωγής χονδρικής. Ωστόσο, όπως φαίνεται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, υπάρχουν επίσης παραδείγματα MVNO που καταβάλλουν τιμές χονδρικής περιαγωγής πολύ χαμηλότερες από τις ρυθμιζόμενες τιμές στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, σε επίπεδα παρόμοια με εκείνα που καταβάλλουν οι MNO.

Σε όλες τις περιπτώσεις οι MVNO επωφελήθηκαν από τη σημαντική μείωση των τιμών περιαγωγής χονδρικής που προκλήθηκε από την απότομη μείωση των ανώτατων ορίων τιμών η οποία αποφασίστηκε το 2017. Όπως αναφέρεται ανωτέρω στην ενότητα 3.b, οι MVNO διατήρησαν συνολικά τη θέση τους στις αντίστοιχες εγχώριες αγορές τους. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη την κατάσταση των MVNO όταν θα εξετάσει αν θα προτείνει περαιτέρω προσαρμογή των ανώτατων ορίων τιμών περιαγωγής χονδρικής, σύμφωνα με την κύρια σύσταση του BEREC στη γνώμη του για την αγορά περιαγωγής.

Επιπλέον, η Επιτροπή, σύμφωνα με τις προτάσεις του BEREC, θα εξετάσει το ενδεχόμενο να προτείνει περαιτέρω διευκρινίσεις σχετικά με τους κανόνες χονδρικής που θα πρέπει να στηρίζουν τη θέση των MVNO στις διαπραγματεύσεις για την περιαγωγή χονδρικής, για παράδειγμα ότι το ανώτατο όριο τιμής εφαρμόζεται επίσης σε εναλλακτικές λύσεις περιαγωγής χονδρικής, όπως η χορηγούμενη περιαγωγή⁴⁰, ότι οι MNO πρέπει να παρέχουν πρόσβαση σε νέες γενιές τεχνολογιών (π.χ. 4G, 5G) στους MVNO για περιαγωγή καθώς αυτές θα καθίστανται διαθέσιμες σε αγορές επίσκεψης ή ότι οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμβάσεων δεν θα πρέπει να παρατείνονται αδικαιολόγητα και η πρόσβαση σε περιαγωγή χονδρικής που πρέπει να

³⁹ Οι MVNO συνάπτουν συμφωνίες πρόσβασης σε περιαγωγή χονδρικής κατά κύριο λόγο έμμεσα (μέσω του MNO που τους φιλοξενεί στη χώρα λειτουργίας τους ή άλλου MNO ή κόμβου), αλλά και άμεσα σε ορισμένες περιπτώσεις (άμεσες διμερείς διαπραγματεύσεις περιαγωγής χονδρικής με MNO).

⁴⁰ Η χορηγούμενη περιαγωγή είναι μια λύση χονδρικής στην οποία ο MVNO χρησιμοποιεί λύση διπλής IMSI, όπου η μία σειρά IMSI ανήκει στο χορηγούμενο δίκτυο. Η διεθνής ταυτότητα κινητού συνδρομητή (IMSI) αποτελεί διεθνές πρότυπο της Διεθνούς Ένωσης Τηλεπικοινωνιών. Πρόκειται για έναν μοναδικό αριθμό που ταυτοποιεί έναν συνδρομητή κινητών επικοινωνιών, καθώς και τον φορέα εκμετάλλευσης κινητών επικοινωνιών με τον οποίο είναι συμβεβλημένος και τη χώρα του. Το αποτέλεσμα αυτής της λύσης διπλής IMSI είναι ότι οι τελικοί χρήστες του MVNO έχουν μια δεύτερη ταυτότητα κατά την περιαγωγή και μπορούν να κάνουν χρήση όλων των συμφωνιών περιαγωγής που ανήκουν στο δίκτυο χορηγό. Οι τιμές κυκλοφορίας καθορίζονται από το χορηγούμενο δίκτυο.

χορηγείται εντός 3 μηνών από τη σύναψη της σύμβασης σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες θα πρέπει να είναι πλήρως, και όχι εν μέρει, λειτουργική.

Η χωριστή πώληση υπηρεσιών περιαγωγής δεδομένων δεν έχει χρησιμοποιηθεί από την αγορά

Από το 2012, ο κανονισμός για την περιαγωγή προβλέπει ότι οι τελικοί χρήστες δεν επιτρέπεται να εμποδίζονται από φορείς εκμετάλλευσης από το να έχουν πρόσβαση εντός δικτύου επίσκεψης σε ρυθμιζόμενες υπηρεσίες περιαγωγής δεδομένων που προσφέρονται από εναλλακτικό πάροχο περιαγωγής⁴¹. Το εν λόγω διαρθρωτικό μέτρο, γνωστό ως «local data break-out» («τοπική διαφυγή δεδομένων»), αποσκοπούσε στην ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αγορά περιαγωγής. Η Επιτροπή συμφωνεί με την παρατήρηση που διατυπώθηκε από τον BEREC και από εξωτερική μελέτη σχετικά με τις τεχνολογικές εξελίξεις⁴² ότι η λύση αυτή δεν έχει εφαρμοστεί στην πράξη⁴³. Όσον αφορά το μέλλον, με βάση τις μελέτες αγοράς που πραγματοποιήθηκαν το 2019 για τους σκοπούς της παρούσας επανεξέτασης, τόσο ο BEREC όσο και η μελέτη επισημαίνουν την έλλειψη ενδιαφέροντος από τους παράγοντες της αγοράς για την υλοποίηση μιας τέτοιας λύσης στο μέλλον. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο να προτείνει την κατάργηση των υποχρεώσεων «local data break-out» από τον κανονισμό για την περιαγωγή.

δ. Η δυναμική του ανταγωνισμού στις αγορές περιαγωγής χονδρικής και λιανικής δεν έχει αλλάξει –και δεν αναμένεται να αλλάξει– σε τέτοιο βαθμό που η ρύθμιση της αγοράς να μπορεί να αρθεί τα επόμενα χρόνια.

Όπως και στην περίοδο πριν από την RLAH, στο καθεστώς της RLAH, τα ρυθμιζόμενα ανώτατα όρια τιμών ήταν αναγκαία για να μειωθούν οι τιμές στην αγορά περιαγωγής χονδρικής. Τα ανώτατα όρια τιμών εξακολούθησαν να λειτουργούν ως τιμές αναφοράς στις διαπραγματεύσεις περιαγωγής χονδρικής και για την δυναμική του ανταγωνισμού κάτω από τα εν λόγω ανώτατα όρια. Κάθε έκπτωση στη χονδρική αγορά περιαγωγής πραγματοποιείται αφαιρώντας από τις εν λόγω τιμές αναφοράς. Επιπλέον, τμήματα της αγοράς, ιδίως ορισμένοι MVNO και μικρότεροι φορείς εκμετάλλευσης που δραστηριοποιούνται σε μία χώρα και με μεγάλες ανισορροπίες εξερχόμενης περιαγωγής, συχνά καταβάλλουν τιμές περιαγωγής χονδρικής στο επίπεδο του ανώτατου ορίου τιμών ή κοντά σε αυτό.

Ο BEREC αναγνωρίζει ότι «ο γενικός στόχος του κανονισμού RLAH έχει επιτευχθεί»· ταυτόχρονα, «δεν αναμένει ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού στην αγορά περιαγωγής θα αλλάζουν

⁴¹ Άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 531/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2012, για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Ένωσης

⁴² Μελέτη SMART 2018/0012 «Technological developments and roaming» (Τεχνολογική ανάπτυξη και περιαγωγή), WIK Consult, Ιούλιος 2019, διαθέσιμη [εδώ](#)

⁴³ Το 2016, η Έκθεση συγκριτικής αξιολόγησης για την διεθνή περιαγωγή του BEREC προσδιόρισε μόνο έναν φορέα που προσφέρει υπηρεσίες «τοπικής διαφυγής δεδομένων» στην ΕΕ. Φαίνεται, ωστόσο, ότι ο εν λόγω φορέας από τη Λιθουανία (Cheap Data Communications) δεν υφίσταται πλέον, τουλάχιστον όχι στην αρχική μορφή του. Έκτοτε, σύμφωνα με τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, δεν υπήρξε καμία περαιτέρω χρήση της λύσης «τοπικής διαφυγής δεδομένων».

στο εγγύς μέλλον κατά τρόπο ώστε να μην απαιτείται πλέον ρυθμιστική παρέμβαση»⁴⁴. Ο BEREC συνιστά τη διατήρηση των κανόνων για την περιαγωγή με την υφιστάμενη μορφή και δομή τους, μέχρι μια νέα αξιολόγηση της αγοράς περιαγωγής. Με βάση τη μελέτη που εκπόνησε για τη λειτουργία της αγοράς περιαγωγής χονδρικής, ο BEREC καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα ανώτατα όρια τιμών περιαγωγής χονδρικής εξακολουθούν να είναι αναγκαία και πρέπει να μειωθούν περαιτέρω, προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της RLAH σε ολόκληρη την ΕΕ και για την συνέχιση της λειτουργίας όλων των παραγόντων της αγοράς. Επιπλέον, θεωρεί ότι οι κανόνες περιαγωγής λιανικής που ισχύουν από τις 15 Ιουνίου 2017 θα πρέπει σε γενικές γραμμές να εξακολουθήσουν να ισχύουν τα επόμενα χρόνια, αν και με ορισμένες ενδεχόμενες διευκρινίσεις και βελτιώσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι τελικοί χρήστες εξακολουθούν να επωφελούνται από την RLAH σε ολόκληρη την ΕΕ⁴⁵.

Εξετάζοντας επίσης το μέλλον, μια εξωτερική μελέτη που ανατέθηκε από την Επιτροπή⁴⁶ για τους σκοπούς της παρούσας επανεξέτασης ανέλυσε τον πιθανό αντίκτυπο που μπορεί να έχουν οι σχετικές τεχνολογικές και επιχειρηματικές εξελίξεις στον ανταγωνισμό στις αγορές περιαγωγής, τόσο σε επίπεδο χονδρικής όσο και λιανικής⁴⁷. Η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα πως τίποτα δεν συνηγορεί υπέρ της πραγματοποίησης σημαντικών αλλαγών στους κανόνες περιαγωγής λιανικής και χονδρικής στο πλαίσιο της παρούσας επανεξέτασης (με την επιφύλαξη ενδεχόμενης αναθεώρησης των ανώτατων τιμών χονδρικής). Σύμφωνα με τη μελέτη, στο παρόν στάδιο, καμία από τις τρέχουσες και ορατές τεχνολογικές και επιχειρηματικές εξελίξεις δεν αναμένεται να τροποποιήσει, κατά τα προσεχή έτη, τις συνθήκες ανταγωνισμού σε επίπεδο χονδρικής και λιανικής σε τέτοιο βαθμό που η RLAH να συνεχίσει να παρέχεται από τους φορείς εκμετάλλευσης εν τη απουσία των κανόνων περιαγωγής.

Η μελέτη, ωστόσο, συνιστά να συνεχιστεί η παρακολούθηση της ανάπτυξης των ενσωματωμένων καρτών SIM και της εξέλιξης των επιφυών υπηρεσιών φωνής και ανταλλαγής μηνυμάτων, με σκοπό την εκτίμηση των επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό στις αγορές περιαγωγής λιανικής σε μεσοπρόθεσμη βάση. Οι εξελίξεις στις επικοινωνίες 5G και με βάση IP κατά τα προσεχή έτη θα μπορούσαν επίσης να επηρεάσουν τον χαρακτήρα, την ποικιλία και την

⁴⁴ Συμπληρωματική ανάλυση του BEREC σχετικά με το κόστος περιαγωγής χονδρικής, BoR(2019)168, Σεπτέμβριος 2019

⁴⁵ Οι παρατηρήσεις του BEREC για τους κανόνες περιαγωγής λιανικής έχουν αναλυθεί στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με την πολιτική εύλογης χρήσης και την παρέκκλιση βιωσιμότητας του Ιουνίου 2019. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση την αρχή που διέπει τους λόγω κανόνες ούτε τη συνέχιση της εφαρμογής τους κατά τα επόμενα έτη.

⁴⁶ Μελέτη SMART 018/0012 «Technological developments and roaming» (Τεχνολογική ανάπτυξη και περιαγωγή), WIK Consult, Ιούλιος 2019, διαθέσιμη [εδώ](#)

⁴⁷ Στη μελέτη αναλύεται ο πιθανός αντίκτυπος που θα έχουν στην αγορά περιαγωγής οι υπηρεσίες Wi-Fi και συγκέντρωση Wi-Fi, οι επιφυείς υπηρεσίες (OTT), οι υπηρεσίες RCS (Rich Communication Services), η ασύρματη παροχή ενσωματωμένων καρτών SIM, τα δίκτυα 5G και τα τεμάχια δικτύου 5G, το Διαδίκτυο των Πραγμάτων (ΔτΠ), η λύση «local data break-out», τα νέα επιχειρηματικά μοντέλα και οι νέοι παίκτες που εισέρχονται στην αγορά περιαγωγής (όπως οι συμφωνίες πολλαπλών MVNO και οι διασυννοριακοί MVNO, η είσοδος παρόχων εξοπλισμού, περιεχομένου και υπηρεσιών στην αγορά περιαγωγής).

τιμολόγηση των προϊόντων περιαγωγής χονδρικής στο μέλλον. Οι εξελίξεις αυτές θα πρέπει να ληφθούν υπόψη σε μελλοντική επανεξέταση του κανονισμού για την περιαγωγή.

Η Επιτροπή σημειώνει επίσης την πολύ πρόσφατη ανάπτυξη νέων τρόπων εμπορίας κίνησης περιαγωγής χονδρικής, όπως οι επιγραμμικές πλατφόρμες εμπορίας, που αναφέρονται στη μελέτη. Οι πλατφόρμες αυτές έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν τον ανταγωνισμό στην αγορά περιαγωγής χονδρικής και να διευκολύνουν τη διαδικασία διαπραγμάτευσης μεταξύ των φορέων εκμετάλλευσης. Δεδομένου ότι οι εν λόγω πλατφόρμες τίθενται πλέον σε λειτουργία, η Επιτροπή ενθαρρύνει τους φορείς εκμετάλλευσης να αρχίσουν να εμπορεύονται μέρος της δυναμικότητάς τους μέσω αυτού του διαύλου, με την επιφύλαξη της πλήρους συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς τις σχετικές εξελίξεις προκειμένου να διαπιστώσει κατά πόσον η χρήση των εν λόγω πλατφορμών θα μπορούσε συν τω χρόνω να δικαιολογήσει μια διαφορετική προσέγγιση στη ρύθμιση για την περιαγωγή χονδρικής.

Για τον πιο βραχυπρόθεσμο ορίζοντα της παρούσας επανεξέτασης, η μελέτη και ο BEREC συμφωνούν με τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν ορισμένοι παράγοντες της αγοράς, οι οποίοι ζητούν σαφέστερους κανόνες ή κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις αιτήσεις πρόσβασης για μόνιμη περιαγωγή για τους σκοπούς της συνδεσιμότητας μηχανής προς μηχανή/του Διαδικτύου των Πραγμάτων. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, ενώ ο κανονισμός για την περιαγωγή σχεδιάστηκε προς όφελος των τελικών χρηστών που χρησιμοποιούν την κινητή συσκευή τους ενώ ταξιδεύουν ανά τακτά χρονικά διαστήματα στο εξωτερικό εντός της ΕΕ/του ΕΟΧ, δεν αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του τις επικοινωνίες μηχανής προς μηχανή⁴⁸. Συνεπώς, οι υποχρεώσεις πρόσβασης σε περιαγωγή χονδρικής που προβλέπονται στο άρθρο 3 του κανονισμού για την περιαγωγή ισχύουν επίσης σε περίπτωση που αυτή η πρόσβαση ζητείται για τους σκοπούς των επικοινωνιών μηχανής προς μηχανή. Όσον αφορά τη μόνιμη περιαγωγή, δεν απαγορεύεται αυτή καθεαυτή από τον κανονισμό για την περιαγωγή και μπορεί να συμφωνηθεί από δύο πελάτες περιαγωγής στη σύμβαση περιαγωγής χονδρικής⁴⁹. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, οι φορείς εκμετάλλευσης συχνά έχουν συμφέρον να φιλοξενούν στα δίκτυά τους κίνηση επικοινωνιών μηχανής προς μηχανή, μεταξύ άλλων και σε μόνιμη βάση, προκειμένου να επωφελούνται από τα σχετικά έσοδα χονδρικής. Η σημασία των ανώτατων τιμών χονδρικής βάσει του όγκου για τις επικοινωνίες μηχανής προς μηχανή στενής ζώνης και μικρού όγκου απαιτεί περαιτέρω προσοχή. Προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάπτυξη πανευρωπαϊκών υπηρεσιών μηχανής προς μηχανή, ειδικότερα, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών ορίζει ότι τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι ΕΡΑ καθιστούν

⁴⁸ Εκτός από τις ειδικές διατάξεις του άρθρου 15 του κανονισμού για την περιαγωγή (υποχρεώσεις διαφάνειας).

⁴⁹ Ενώ τα μέτρα σε επίπεδο χονδρικής που προβλέπονται στο άρθρο 3 του κανονισμού για την περιαγωγή προκειμένου να δίνεται η δυνατότητα σε έναν φορέα εκμετάλλευσης του δικτύου επίσκεψης να αποτρέπει τη μόνιμη περιαγωγή έχουν σχεδιαστεί για να είναι χρήσιμα στην περίπτωση προσωπικών επικοινωνιών ταξιδιωτών, τα μέτρα αυτά μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται στην περίπτωση επικοινωνιών μηχανής προς μηχανή. Αναμένεται ωστόσο ότι, σε γενικές γραμμές, οι φορείς εκμετάλλευσης των δικτύων επίσκεψης δεν έχουν συμφέρον να εμποδίσουν τη μόνιμη περιαγωγή σε περίπτωση επικοινωνιών μηχανής προς μηχανή.

διαθέσιμους αριθμούς που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε μόνιμη βάση εκτός του κράτους μέλους (διάταξη που ονομάζεται «εξωεδαφική χρήση αριθμών»)⁵⁰. Η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο να εισαγάγει στον κανονισμό για την περιαγωγή τις σχετικές διευκρινίσεις για τις συνθήκες πρόσβασης χονδρικής για μόνιμη περιαγωγή για τους σκοπούς της συνδεσιμότητας μηχανής προς μηχανή/του Διαδικτύου των Πραγμάτων, όπου αυτό είναι αναγκαίο.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Όπως επισημαίνεται στη συμβολή της Επιτροπής στην άτυπη σύνοδο των ηγετών της ΕΕ των 27 στο Σιμπίου (Ρουμανία), στις 9 Μαΐου 2019, η «περιαγωγή με χρέωση εσωτερικού» αποτελεί ένα από τα κορυφαία 20 επιτεύγματα της ΕΕ κατά τη διάρκεια της θητείας της Επιτροπής Juncker. Η ταχεία και μαζική αύξηση της κίνησης περιαγωγής από τον Ιούνιο του 2017 έδειξε ότι η μεταρρύθμιση RLAH πέτυχε τον στόχο της, να απελευθερώσει την αναξιοποίητη ζήτηση για κατανάλωση κινητών επικοινωνιών από ταξιδιώτες στην ΕΕ. Η παρούσα επανεξέταση επιβεβαιώνει την επιτυχία της μεταρρύθμισης και τη συνολική καλή λειτουργία της αγοράς περιαγωγής βάσει των νέων κανόνων.

Από την επανεξέταση προκύπτει ότι, παρά τις ενδείξεις κάποιας δυναμικής του ανταγωνισμού τόσο στη λιανική όσο και στη χονδρική αγορά περιαγωγής, οι υποκείμενες συνθήκες ανταγωνισμού δεν έχουν μεταβληθεί και δεν είναι πιθανό να μεταβληθούν στο ορατό μέλλον, σε τέτοιο βαθμό που θα μπορούσε να αρθεί η ρύθμιση της αγοράς περιαγωγής λιανικής ή χονδρικής. Ο BEREC συνιστά να μειωθούν περαιτέρω τα ανώτατα όρια τιμών περιαγωγής χονδρικής *«προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστική θέση των MVNO κατά τα επόμενα έτη»* και εκτιμά ότι υπάρχει το σχετικό περιθώριο. Ενώ κάποια στοιχεία υποστηρίζουν την ύπαρξη οικονομικού περιθωρίου μεταξύ των ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής που έχουν προγραμματιστεί επί του παρόντος έως το 2022 και του επιπέδου του κόστους όλων των φορέων εκμετάλλευσης, η πρόταση περαιτέρω μειώσεων προκειμένου να λειτουργήσει καλύτερα το καθεστώς RLAH, με παράλληλη διατήρηση της εγχώριας ανταγωνιστικής δυναμικής, πρέπει να αναλυθεί περαιτέρω.

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, η οποία γίνεται πιο λεπτομερής στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, η Επιτροπή προτίθεται να εκπονήσει εκτίμηση επιπτώσεων κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020 σχετικά με το αν θα πρέπει να υποβάλει νομοθετική πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για την παράταση του κανονισμού για την περιαγωγή πέραν του Ιουνίου 2022. Η Επιτροπή θα εξετάσει ειδικότερα την επέκταση των κανόνων περιαγωγής λιανικής και χονδρικής πέραν της 30ής Ιουνίου 2022 και, στο πλαίσιο αυτό, θα εξετάσει περαιτέρω την επάρκεια των ανώτατων ορίων τιμών περιαγωγής χονδρικής. Προκειμένου να διασφαλίζεται η επαρκής λειτουργία των κανόνων περί

⁵⁰ Άρθρο 93 παράγραφος 4 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ 2018 L 321, σ. 36. Ο κώδικας πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη έως τις 21 Δεκεμβρίου 2020 και να εφαρμοστεί από την ημερομηνία αυτή.

διασφαλίσεων σε επίπεδο λιανικής (πολιτική εύλογης χρήσης και παρέκκλιση βιωσιμότητας), η Επιτροπή δεν προτίθεται στο παρόν στάδιο να τροποποιήσει τους κανόνες που κατοχυρώνονται στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2016/2286.

Για την εκπόνηση της εκτίμησης επιπτώσεων ενδεχόμενης νομοθετικής πρότασης, η Επιτροπή θα διοργανώσει δημόσια διαβούλευση στις αρχές του 2020. Στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την εκτίμηση επιπτώσεων θα αξιολογηθεί επίσης περαιτέρω κατά πόσον ενδείκνυται να εισαχθούν στον κανονισμό για την περιαγωγή οι διάφορες διευκρινίσεις και επικαιροποιήσεις που αφορούν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την πρόσβαση των MVNO, τη χωριστή πώληση υπηρεσιών περιαγωγής δεδομένων και τις επικοινωνίες μηχανής προς μηχανή που αναφέρονται στην παρούσα έκθεση.