



Bryssel 29.11.2019
COM(2019) 616 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

verkkovierailumarkkinoiden tarkastelusta

{SWD(2019) 416 final}

1. JOHDANTO

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat lokakuussa 2015 asetuksen (EU) 2015/2120¹, jossa määrättiin vähittäistason verkkovierailumaksut poistettaviksi unionissa 15. kesäkuuta 2017 alkaen, kunhan noudatetaan kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyysliittävää poikkeusta. Näitä uusia verkkovierailusääntöjä kutsutaan yleisesti RLAH:ksi, ja niillä viitataan verkkovierailupalvelujen käyttöön kotimaan hinnoilla (”roam like at home”).

RLAH:n tarjoamiseksi kestäväällä tavalla koko unionissa lainsäätäjät ovat sopineet seuraavista toimenpiteistä:

- huomattavasti nykyistä alemmat verkkovierailupalveluiden tukkuhintakatot²
- operaattoreiden mahdollisuus soveltaa kohtuullisen käytön politiikkaa, jotta ne voivat estää verkkovierailupalveluiden käytön kotimaan hinnoin vilpillisellä tai poikkeavalla tavalla
- väliaikainen poikkeusjärjestely, jolla operaattorit voivat torjua riskin kotimaanhintojen noususta.

Lainsäätäjiltä saamansa toimeksiannon mukaisesti komissio hyväksyi 15. joulukuuta 2016 komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/2286 yksityiskohtaisista säännöistä kohtuullisen käytön politiikan soveltamiseksi sekä menetelmistä, joita käytetään kestävyysliittävää poikkeusta koskevien hakemusten toimeksisaamisessa ja arvioinnissa, jäljempänä ’täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/2286’³.

Näitä sääntöjä on sovellettu EU- ja ETA-maissa⁴ 15. kesäkuuta 2017 alkaen.

Lainsäätäjien verkkovierailuasetuksella⁵ komissiolle asettamien raportointivelvollisuuksien mukaisesti komissio

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2120, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, avointa internetyhteyttä koskevista toimenpiteistä ja yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY sekä verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella annetun asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta.

² Otettu käyttöön asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkuhintakattojen osalta 17 päivänä toukokuuta 2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/920.

³ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/2286, annettu 15 päivänä joulukuuta 2016, yksityiskohtaisista säännöistä kohtuullisen käytön politiikan soveltamiseksi sekä menetelmistä verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen poistamisen kestävyysliittävyyden arvioimiseksi ja verkkovierailuoperaattorin tätä arviointia varten toimeksisaamisesta hakemuksesta.

⁴ ETA:n sekakomitean päätöksillä N:o 173/2012 (saatavilla [täällä](#)), 92/2016 (saatavilla [täällä](#)) ja 105/2017 (saatavilla [täällä](#)) lisätään asetukset 531/2012, 2015/2120 ja 2017/920 ETA-sopimuksen liitteeseen XI ”Sähköinen viestintä, audiovisuaaliset palvelut ja tietoyhteiskunta”.

⁵ Tässä kertomuksessa asetusta (EU) 531/2012, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2015/2120 ja asetuksella (EU) 2017/920, kutsutaan verkkovierailuasetukseksi.

- hyväksyi 12. joulukuuta 2018 välikertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle RLAH-sääntöjen täytäntöönpanosta ensimmäisten 18 kuukauden aikana, jäljempänä ’väliraportti’⁶;
- julkaisi 28. kesäkuuta 2019 komission yksiköiden valmisteluasiakirjan täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 vahvistettujen kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyyteen liittyvää poikkeusta koskevien sääntöjen uudelleentarkastelun tuloksista, jäljempänä ’kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyyteen liittyvää poikkeusta käsittelevä komission yksiköiden valmisteluasiakirja’⁷.

Väliraportissa todetaan RLAH-uudistuksen osoittautuneen ensimmäisten 18 kuukauden aikana yleisesti ottaen onnistuneeksi, ja siitä käy ilmi etenkin se, että matkaviestinpalveluiden kysyntä EU- ja ETA-maissa matkustettaessa on kasvanut nopeasti ja erittäin voimakkaasti RLAH-sääntöjen voimaantulon jälkeen. Kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyyteen liittyvää poikkeusta käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todetaan, että verkkovierailuasetuksessa säädetyt vähittäiskaupan suojatoimet, joiden tarkoituksena on estää häiriöt kotimarkkinoilla, ovat toistaiseksi toimineet riittävän hyvin tarvittavissa kohdin.

Väliraportin sekä kohtuullisen käytön politiikan ja kestävyyyteen liittyvän poikkeuksen uudelleentarkastelun jatkotoimena verkkovierailuasetuksessa annetaan komissiolle tehtäväksi antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle 15. joulukuuta 2019 mennessä tarkastelukertomus, jossa arvioidaan verkkovierailumarkkinoiden toimintaa RLAH-sääntöjen voimaantulon jälkeen. Tästä on kyse tässä kertomuksessa. Kertomuksen tueksi tehdyn analyysin menetelmistä ja tuloksista kerrotaan tarkemmin kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁸. Kertomuksessa pääasiassa vahvistetaan komission väliraportissa sekä kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyyteen liittyvää poikkeusta käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetyt havainnot, joiden mukaan RLAH-uudistus on ollut onnistunut ja täyttänyt tavoitteensa eli vapauttanut verkkovierailupalveluiden kysynnän. Tarkastelu osoittaa, että kilpailun dynamiikka verkkovierailujen tukku- ja vähittäismarkkinoilla ei ole muuttunut – eikä sen odoteta muuttuvan – siinä määrin, että verkkovierailuja koskevat säännöt voitaisiin lähivuosina poistaa. Joillakin osa-alueilla on myös edelleen kehittämisen varaa. Komission olisi siksi toteutettava tarvittavat lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet sen varmistamiseksi, että eurooppalaiset voivat jatkossakin hyötyä lisämaksuttomista verkkovierailuista ja että tukkumarkkinat toimivat moitteetta.

⁶ Kertomus verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella 13 päivänä kesäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 531/2012, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2015/2120 ja asetuksella (EU) 2017/920, täytäntöönpanosta, COM(2018) 822 final, saatavilla [täällä](#).

⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Findings of the review of the rules on roaming fair use policy and the sustainability derogation laid down in the Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 of 15 December 2016”, SWD(2019) 288 final, saatavilla [täällä](#).

⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Findings of the review of the functioning of the roaming market”, SWD(2019) 416 final.

2. VERKKOVIERAILUASETUKSEN SOVELTAMISALA JA KESKEISET SÄÄNNÖKSET

Verkkovierailuasetuksen mukaan verkkovierailu tarkoittaa palvelua, jossa yhdessä EU- tai ETA-maassa toimivan matkaviestinnän (virtuaali)verkko-operaattorin asiakas voi käyttää toisessa EU- tai ETA-maassa toimivan matkaviestinverkko-operaattorin tarjoamia matkaviestinpalveluita (puhelu-, tekstiviesti- tai datapalveluita)⁹. Näin matkaviestinoperaattori varmistaa, että sen asiakkaat ovat ulkomaille matkustaessaan edelleen yhteydessä matkaviestinverkkoon samalla matkapuhelimella (tai dataverkkovierailun kyseessä ollessa kannettavalla tietokoneella tai tablet-tietokoneella) ja samalla puhelinnumerolla. Matkaviestinoperaattorin, joka haluaa tarjota asiakkailleen verkkovierailupalveluita (”vähittäistason verkkovierailupalvelut”) toisessa maassa, on ostettava ne vierailumaassa sijaitsevalta matkaviestinverkko-operaattorilta (”tukkutason verkkovierailupalvelut”). Tätä varten matkaviestinoperaattoreiden on tehtävä keskenään sopimus kaupallisista tukkutason verkkovierailupalveluista. Kun asiakas soittaa puhelun tai käyttää matkaviestindataa hyödyntäessään verkkovierailupalvelua ulkomailla, kyseisen palvelun tarjoaa käytännössä vierailumaan matkaviestinoperaattori. Verkkovierailuasiakkaan kotimaisen operaattorin on maksettava palvelusta vierailumaan operaattorille. Näitä maksuja kutsutaan verkkovierailun tukkumaksuiksi. Maksuille on asetettu yläraja verkkovierailuasetuksessa, ja dataliikenteen osalta rajaa lasketaan vuosittain (asiasta tarkemmin jäljempänä tässä luvussa).

Matkaviestinoperaattoreille ei 15. kesäkuuta 2017 jälkeen ole enää ollut sallittua periä (vähittäistason) verkkovierailupalveluiden eli puhelu-, tekstiviesti- ja datapalveluiden tarjoamisesta asiakkailleen kotimaan hinnan lisäksi muita maksuja, kun asiakas matkustaa tilapäisesti EU-/ETA-maissa. Matkaviestinoperaattorit voivat soveltaa kohtuullisen käytön politiikkaa, jolla ne voivat estää pysyvät verkkovierailut tai muunlaisen verkkovierailupalveluiden vilpillisen tai poikkeavan käytön kotimaan hinnoin, mikä saattaisi vaikuttaa kielteisesti kotimarkkinoihin.

Kohtuullisen käytön politiikan erityisenä tavoitteena on varmistaa, että verkkovierailuja kotimaan hinnoin käytetään vain silloin, kun matkustaminen EU-/ETA-maissa on tilapäistä. Operaattori voi tätä varten pyytää asiakastaan todistamaan asumisensa tai muun pysyvän yhteytensä siihen EU- tai ETA-maahan, jossa operaattori tarjoaa palveluita ja jossa se on luovuttanut SIM-kortin käytettäväksi kotimaan hinnoin ulkomaanmatkan aikana. Operaattori voi myös tarkistaa, käytetäänkö SIM-korttia enemmän operaattorin kotimaassa kuin ulkomailla. Jos tällaista kohtuullisen käytön politiikkaa sovelletaan ja vähintään neljän kuukauden pituisen ajanjakson aikana asiakas käyttää enemmän verkkovierailupalveluita kuin kotimaisia palveluita tai viettää aikaa muissa unionin jäsenvaltioissa enemmän kuin kotimaassaan, operaattorin on

⁹ Verkkovierailupalvelua voidaan tarjota kotimaassa (kansallinen verkkovierailu), jolloin matkaviestinoperaattori käyttää toisen operaattorin verkkoa tarjotessaan matkaviestinpalveluita asiakkailleen kotimaassa. Kansalliset verkkovierailut eivät kuitenkaan kuulu verkkovierailuasetuksen soveltamisalaan, vaan sillä säännellään vain kansainvälisiä verkkovierailuja EU-/ETA-maissa eli verkkovierailua ulkomaisessa verkossa EU- ja ETA-maiden alueella.

varoitettava asiakasta siitä, että se aikoo tarkistaa, onko verkkovierailupalveluiden käyttö kotimaan hinnoin mahdollisesti vilpillistä tai poikkeavaa. Kun varoituksesta on kulunut vähintään 14 päivää, operaattori saattaa ryhtyä perimään tukkuhintakattoihin yhteydessä olevaa pientä verkkovierailujen lisämaksua, jos asiakas jatkaa matkaviestinpalveluiden käyttämistä ulkomailla.

Operaattori voi lisäksi soveltaa kotimaan hinnoin kulutettuun verkkovierailudataan turvarajaa, jotta se pystyy jatkossakin tarjoamaan datasiirtoa mahdollisimman edulliseen hintaan (esimerkiksi rajoittamatonta datasiirtoa) kotimarkkinoilla¹⁰. Tämän rajan ylittävästä datasiirrosta operaattori voi periä pientä verkkovierailujen lisämaksua, joka ei kuitenkaan saa ylittää datasiirtoon sovellettavaa verkkovierailun tukkuhintakattoa¹¹ (aiheesta tarkemmin jäljempänä tässä luvussa).

Silloinkaan, kun kohtuullinen käyttö ylittyy, kotimaan hinta ja perittävä pieni verkkovierailujen lisämaksu yhteensä eivät saa olla suurempia kuin verkkovierailumaksut, jotka olivat käytössä vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä eli ennen RLAH:n heinäkuussa 2017 tapahtunutta käyttöönottoa edeltänyttä siirtymäaikaa¹².

Poikkeuksellisissa ja erityisissä olosuhteissa operaattori voi hakea oman maansa kansalliselta sääntelyviranomaiselta niin kutsuttua kestävyysliittävää poikkeusta, jotta sen ei tarvitse nostaa kotimaan hintojaan. Tätä varten operaattorin on osoitettava, että verkkovierailupalveluita ei voi tarjota kestävästi nykyisessä kotimaisessa hinnoittelumallissa ilman lisämaksun perimistä¹³. Kansallinen sääntelyviranomainen voi tällöin antaa operaattorille yhden vuoden ajaksi luvan pienen verkkovierailujen lisämaksun perimiselle. Lupaa voidaan jatkaa, jos operaattori hakee sitä vuosittain uudelleen.

¹⁰ Täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 säädetään, että verkkovierailun aikana käytettävien datapalveluiden enimmäismäärän on oltava vähintään kaksi kertaa suurempi kuin matkaviestintäpaketin vähittäishinta jaettuna verkkovierailun tukkuhintakatolla. Käyttäjä voi siis kuluttaa datapalveluita vähintään kaksi kertaa sen määrän, jonka operaattori voi ostaa (käyttäjän maksamalla hinnalla) tukkutasolla vierailumaan operaattorilta, jos vierailumaan operaattori veloittaa katon mukaisen hinnan.

¹¹ Datapalveluiden määrälle asetetun turvarajan ylittämisestä ei voi seurata muuta kuin verkkovierailujen lisämaksun periminen verkkovierailun aikana kulutetuista vähittäistason datapalveluista (ks. BERECin vähittäistason verkkovierailupalveluita koskevat ohjeet, BoR(17)56, kohta 70).

¹² Vastaanotettujen puheluiden osalta kohtuullisen käytön ylittävään kulutukseen sovellettavan verkkovierailujen vähittäistason lisämaksun ylärajaksi on määriteltävä jäsenvaltioissa käytössä olevan laskevan liikenteen korvauksen painotettu keskiarvo, jota komissio siis tarkistaa vuosittain alaspäin. Vuonna 2019 yläraja on ollut 0,0085 euroa minuutilta.

¹³ Täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 säädetään, että kansallinen sääntelyviranomainen voi katsoa, ettei operaattorin kotimaan laskutusmalli ole kestävä ilman verkkovierailujen lisämaksua, jos operaattorin verkkovierailupalvelujen vähittäistason *negatiivinen* nettokate (ilman verkkovierailujen lisämaksua) on vähintään kolme prosenttia sen matkaviestintäpalvelujen katteesta.

Tukkuhintakattoja alennettiin merkittävästi vuonna 2017 annetulla verkkovierailuasetuksella¹⁴. Tämä koskee etenkin datapalveluita, joiden hintakatto on määrä alentaa vuosittain aina vuoteen 2022 saakka. Tarkoituksena on varmistaa, että markkinatoimijat voivat hyödyntää tukkuhintoja, jotka sallivat verkkovierailupalveluiden tarjoamisen asiakkaille ilman kotimaan hinnan lisäksi perittäviä maksuja. Verkkovierailun tukkuhintakatoilla varmistetaan myös, että tukkutason verkkovierailupalvelun tarjoava operaattori voi periä tukkumaksut täysimääräisinä takaisin.

Verkkovierailusäännöt on vahvistettu asetuksella, minkä vuoksi niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja myös ETA-maissa¹⁵. Verkkovierailusääntöjen seuranta, valvonta ja täytäntöönpano jäsenvaltioissa annetaan verkkovierailuasetuksessa kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi. Sääntelyviranomaisen toiminnan johdonmukaisuuden varmistamiseksi Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (BEREC) julkaisi maaliskuussa 2017 vähittäistason verkkovierailupalveluita koskevat ohjeet¹⁶ ja kesäkuussa 2017 tukkutason verkkovierailupalveluita koskevat ohjeet¹⁷, jotka on laadittu tiiviissä yhteistyössä komission kanssa sidosryhmien kuulemisen jälkeen. BERECin ohjeet eivät ole sitovia, mutta niillä tuetaan kansallisia sääntelyviranomaisia uusien verkkovierailusääntöjen käytännön seurannassa, valvonnassa ja täytäntöönpanossa. BERECin ohjeet tarjoavat myös yksityiskohtaista ohjeistusta matkaviestinoperaattoreille siitä, miten uusia verkkovierailusääntöjä voi toteuttaa eri tuotteissa.

Verkkovierailuasetuksen voimassaolo päättyi 30. kesäkuuta 2022.

3. VERKKOVIERAILUMARKKINOIDEN TOIMINTA

Tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtainen analyysi siitä, miten vähittäis- ja tukkutason verkkovierailumarkkinat EU- ja ETA-maissa ovat toimineet RLAH-sääntöjen voimaantulon eli 15. kesäkuuta 2017 jälkeen¹⁸. Analyysi perustuu tietoihin, joita on saatu matkaviestinoperaattoreilta, kansallisilta sääntelyviranomaisilta, ulkopuolisista tutkimuksista ja BERECiltä. Analyysissä otetaan

¹⁴ Vuonna 2019 on sovellettu seuraavia verkkovierailun tukkuhintakattoja: 0,032 euroa/minuutti soitetuista puheluista, 0,01 euroa/tekstiviesti sekä 4,5 euroa/1 Gt datasiirtoa. Tammikuun 1. päivästä 2020 lähtien datasiirron uusi hintakatto on 3,5 euroa/1 Gt. Vuonna 2021 hinta laskee edelleen 3 euroon/1 Gt ja vuonna 2022 2,5 euroon/1 Gt. Vertailun vuoksi mainittakoon, että 15. kesäkuuta 2017 saakka hintakatot olivat 0,05 euroa/minuutti, 0,02 euroa/tekstiviesti ja 50 euroa/1 Gt.

¹⁵ Norja, Islanti ja Liechtenstein. Verkkovierailusäännöt on otettu osaksi ETA-sopimusta 15. kesäkuuta 2017 lähtien eli siitä päivästä alkaen, jolloin ne tulivat voimaan EU:ssa.

¹⁶ Asetusta (EU) N:o 531/2012, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2015/2120 ja asetuksella (EU) 2017/920, koskevat BERECin ohjeet vähittäistason verkkovierailupalveluista, BoR(17)56, saatavilla [täällä](#).

¹⁷ Asetusta (EU) N:o 531/2012, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2015/2120 ja asetuksella (EU) 2017/920, koskevat BERECin ohjeet tukkutason verkkovierailupalveluista, BoR(17)114, saatavilla [täällä](#).

¹⁸ Kaikki tässä luvussa esitetyt tiedot ja luvut ovat mukana myös kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

huomioon 19. kesäkuuta 2019 julkaistu BERECin lausunto¹⁹ verkkovierailumarkkinoiden toiminnasta, jäljempänä 'BERECin lausunto', sekä 20. syyskuuta 2019 julkaistu BERECin täydentävä analyysi tukkutasen verkkovierailukustannuksista²⁰.

a. Sääntöjen noudattaminen

Joulukuussa 2018 annetussa väliraportissa todettiin, että matkaviestinoperaattorien oli havaittu yleisesti ottaen noudattaneen uusia verkkovierailusääntöjä niiden voimaantulosta eli 15. kesäkuuta 2017 lähtien. Sääntöjä on yleensä noudatettu myös vuonna 2019. Jos jossakin jäsenvaltiossa havaittiin sääntöjä rikotun, kansallinen sääntelyviranomainen ratkaisi asian kyseisen operaattorin kanssa nopeasti, usein jo ennen virallisen menettelyn aloittamista tai menettelyn aikana.

Jos on ilmennyt uudenlaisia tuotteita koskevia täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä, joita ei ole erikseen käsitelty BERECin ohjeissa, kansalliset sääntelyviranomaiset ovat koordinoineet vastauksiaan yhteistyössä komission kanssa BERECin oman kansainvälisen verkkovierailuasiantuntijoiden työryhmän kautta. Merkittävin ryhmän käsittelemä täytäntöönpanoon liittyvä kysymys on ollut se, kuinka uusia datapakettia kuluttamattomia palveluita²¹ olisi kohdeltava RLAH-sääntöjen nojalla. Kaksi operaattoria riitautti kahdessa saksalaisessa tuomioistuimessa ryhmässä sovitun ja kansallisten sääntelyviranomaisten²² näissä tapauksissa noudattaman verkkovierailusääntöjen tulkinnan. Kansalliset tuomioistuimet vahvistivat kansallisten sääntelyviranomaisten noudattaman tulkinnan oikeaksi²³. Komissio tukee BERECin verkkovierailumarkkinoista antamassa lausunnossa esittämää ehdotusta, jonka mukaan vähittäistason verkkovierailupalveluita koskevat ohjeet olisi päivitettävä datapakettia kuluttamattomien palveluiden osalta, kunhan nämä datapalvelut ovat asetuksen (EU) 2015/2120 mukaisia.

b. Vähittäistason verkkovierailumarkkinat

Verkkovierailupalveluiden kulutuksen kasvu on ollut nopeaa ja erittäin voimakasta

¹⁹ BERECin lausunto "Opinion on the functioning of the roaming market as input to EC evaluation", BoR(19)101, jäljempänä 'BERECin lausunto', saatavilla [täällä](#).

²⁰ BERECin täydentävä analyysi "Supplementary analysis on wholesale roaming costs", BoR(19)168, 20. syyskuuta 2019, saatavilla [täällä](#).

²¹ Datapakettia kuluttamattomat palvelut ("zero-rated -palvelut") ovat datapalveluita, joiden kulutusta ei oteta huomioon liittymän sallitussa datakäyttömäärässä. Näiden palveluiden käyttö ei siis vähennä käyttäjän laskutuskauden aikana käytössä olevan datasiirron saldoa. Datapakettia kuluttamattomien palveluiden käyttöä ei useimmiten ole lainkaan rajoitettu.

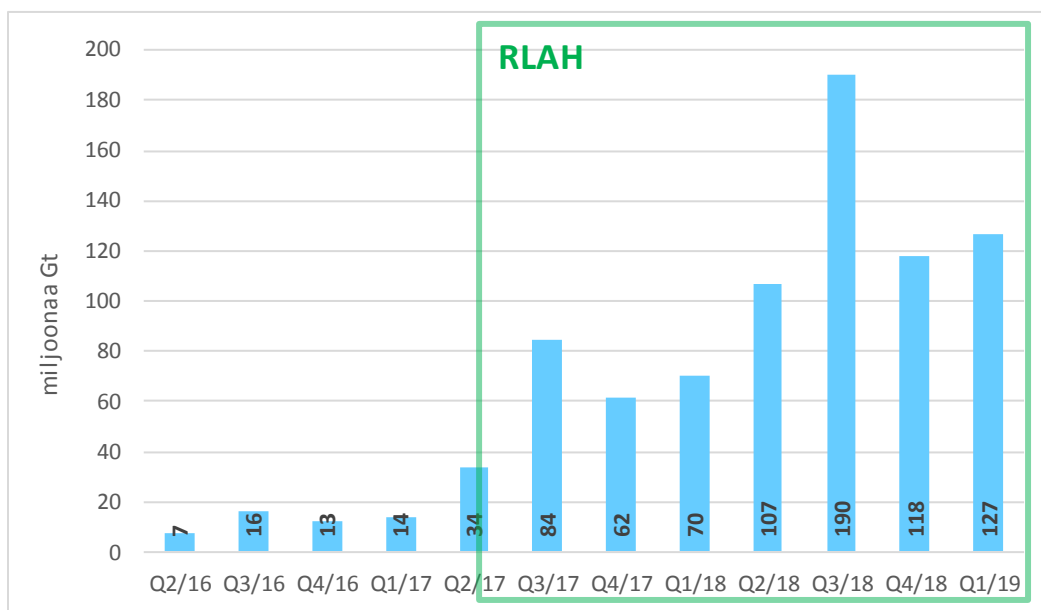
²² Katso kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset tapauksissa [BNetzA](#) (Saksa) ja [ANACOM](#) (Portugali). Tulkinnasta esitetään lyhyt yhteenveto kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyttä koskevaa poikkeusta käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (s. 12).

²³ Verwaltungsgericht Köln (Kölnin hallintotuomioistuin), 20. marraskuuta 2018 (tuomio luettavissa [täällä](#)) ja Landgericht Düsseldorf (Düsseldorfin alueellinen alioikeus), 19. kesäkuuta 2019 (tuomio luettavissa [täällä](#)).

Verkkovierailuasetuksista on vuodesta 2007 lähtien ollut kuluttajille konkreettista hyötyä, kun puhelu-, tekstiviesti- ja datapalveluiden ulkomaankäytön hinnat ovat laskeneet. Tästä huolimatta monet eurooppalaiset ovat edelleen pyrkineet kokonaan välttämään tai ainakin rajoittamaan matkapuhelimen ja datapalveluiden käyttöä kotijäsenvaltionsa ulkopuolella matkustaessaan välttääkseen verkkovierailumaksujen kertymisen. RLAH-sääntöjen myötä tilanne on vihdoinkin muuttunut merkittävästi ja matkaviestinpalveluiden kysyntä EU-alueella matkustavien parissa on vapautunut.

Verkkovierailumaksujen poistumisesta 15. kesäkuuta 2017 lähtien verkkovierailupalveluiden kulutuksen kasvu on ollut nopeaa ja erittäin voimakasta (Kuvio 1). Datapalveluiden käyttö verkkovierailutilassa EU-/ETA-maissa kesällä 2018 (vuoden 2018 kolmas neljännes) oli kasvanut 12-kertaiseksi verrattuna viimeiseen kesään ennen RLAH-sääntöjen voimaantuloa (vuoden 2016 kolmas neljännes). Verkkovierailutilassa soitettujen puheluiden määrä oli kolminkertainen. Palveluiden kulutus kasvoi vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen (jolta viimeisimmät tiedot ovat saatavilla) ja RLAH-sääntöjen voimaantuloa edeltävän vastaavan ajanjakson (vuoden 2017 ensimmäinen neljännes) välillä datapalveluiden osalta 9-kertaisesti ja puhepalveluiden osalta 2,2-kertaisesti. Matkailijat käyttivät datapalveluita verkkovierailutilassa kesällä 2018 keskimäärin 440 Mt/kk, kun luku kesällä 2016 oli 60 Mt/kk²⁴.

Kuvio 1: Vähittäistason verkkovierailupalveluiden dataliikenne ETA-maissa vuoden 2016 toisesta vuoden 2019 ensimmäiseen neljännekseen (milj. gigatavua)



Lähde: Perustuu BERECin 23. kansainväliseen verkkovierailupalveluita koskevaan vertailuraporttiin (23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report), BoR(19)90, lokakuu 2018 – maaliskuu 2019.

²⁴ Verkkovierailutilassa käytettyjen datapalveluiden kokonaisvolyymien kasvu ETA-maissa johtuu paitsi verkkovierailuasiakkaiden keskimääräisen kulutuksen kasvusta, myös siitä, että entistä useammat matkailijat käyttävät datapalveluita verkkovierailutilassa.

Kotimaanpalveluiden hinnoittelurakenne on pysynyt suurimmaksi osaksi entisellään

BERECin verkkovierailumarkkinoista antamassa lausunnossa todetaan, että operaattorien oman ilmoituksen mukaan niiden tarjoamat hinnoittelumallit ovat pysyneet enimmäkseen samoina myös RLAH-sääntöjen voimaantulon jälkeen²⁵. BERECin mukaan kotimaanpalveluiden hinnoittelumallien rakenteessa ei yleisesti ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Poistuneet hinnoittelumallit ovat olleet pääasiassa perinteisiä hinnoittelumalleja, joita jää säännöllisesti pois käytöstä. RLAH:lla ei kaiken kaikkiaan katsota olleen juurikaan vaikutusta kotimaanpalveluiden tarjontaan.

Väliraportissa todettiin, että vain kotimaan käyttöä sisältävien hinnoittelumallien²⁶ hyödyntäminen on jäänyt vähäiseksi ja ne ovat käytössä lähinnä paikallisia viestintätarpeita palvelevilla prepaid-markkinoilla. Tämä pitää edelleen paikkansa. Alle viidellä prosentilla kaikista matkaviestinliittymäasiakkaista EU- ja ETA-maissa oli käytössään vain kotimaan käyttöä sisältävä hinnoittelumalli²⁷ vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä, eikä osuus ole sittemmin juuri muuttunut.

Palvelun laatu

Ulkomailla matkustaville tarjottavien matkaviestinpalveluiden laatu ja etenkin tiedonsiirron nopeus ovat keskeisiä verkkovierailukokemukseen vaikuttavia tekijöitä. Ei ole osoitettu, että verkkovierailupalveluiden käyttäjät joutuisivat tyytymään hitaampaan tiedonsiirtoon kuin kotimaiset käyttäjät²⁸. BERECin lausunnossa kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, etteivät monetkaan operaattorit ilmoita avoimesti, kuinka nopeita tiedonsiirtopalveluita niiden asiakkaille verkkovierailun aikana tarjotaan. Tiedonsiirtonopeus ei riipu pelkästään kotimaisesta operaattorista, vaan suurelta osin vierailuverkossa tarjottavan palvelun laadusta. 4G-teknologia kattaa kuitenkin tällä hetkellä lähes koko unionin alueen, minkä vuoksi voidaan yleensä odottaa, että verkkovierailunkin aikana tarjotaan 4G-palvelua.

Komissio on BERECin kanssa yhtä mieltä siitä, että operaattorit eivät saa tarkoituksella tarjota asiakkailleen verkkovierailun aikana hitaampia tiedonsiirtonopeuksia kuin kotimaassa. Komissio katsoo, että palvelun laatu on olennainen osa tuotetta, jonka hintaa säännellään. Kun käyttäjä maksaa tietyn hinnan, hän saa käyttää määrättyä matkaviestinpalvelua kotimaassa. Verkkovierailuasetuksessa edellytetään, että käyttäjä voi käyttää samaa palvelua ulkomailla EU- ja ETA-maissa samaan hintaan, kunhan palvelu voidaan tarjota vierailuverkossa.

²⁵ Komission ja BERECin yhteinen matkaviestinoperaattoreita koskeva kyselytutkimus, maaliskuu 2019.

²⁶ Hinnoittelumallit, jotka sallivat matkaviestinpalveluiden käytön vain liittymän hankintamaassa.

²⁷ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90. Eniten (yli 10 prosentin osuus) vain kotimaan käyttöä sisältävien liittymien käyttäjiä on Romaniassa, Virossa, Latviassa ja Bulgariassa.

²⁸ Komission ja BERECin maaliskuussa 2019 tekemän yhteisen kyselytutkimuksen perusteella verkkovierailuihin liittyvien valitusten määrä ei useimmissa jäsenvaltioissa ole kasvanut RLAH:n käyttöönoton jälkeen, ja valitukset, joiden syynä on loppukäyttäjien tyytymättömyys verkkovierailun aikana tarjottujen palveluiden laatuun, muodostavat vain pienen osan kaikista kansallisten sääntelyviranomaisten saamista valituksista.

Komissio aikoo harkita tätä koskevien selvennysten sekä verkkovierailun aikana käytettävään palveluun sovellettavien avoimuusvelvoitteiden sisällyttämistä verkkovierailuasetukseen. Komissio tukee myös BEREcin ehdotusta, jonka mukaan verkkovierailupalveluiden laadun seuraamista on jatkettava.

Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden markkina-asema näyttää pysyneen yleisesti ottaen samana

Useimmissa niissä maissa, joista on saatavilla riittävästi tietoja, matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit ovat liittymäasiakkaiden määrissä mitattuna pitkälti säilyttäneet kotimaisen markkinaosuutensa tai kasvattaneet sitä hieman. Keskimääräisen käyttäjäkohtaisen vähittäislaskutuksen voidaan myös todeta pysyneen yleisesti samalla tasolla niiden muutamien matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden osalta, jotka ovat toimittaneet tarvittavat tiedot riittävän pitkältä ajalta. Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden tilanteen tarkastelu koko EU:ssa on kuitenkin edelleen haasteellista, koska vain pieni osa virtuaaliverkko-operaattoreista on toimittanut johdonmukaisesti ajallisesti vertailukelpoisia tietoja.

Kohtuullisen käytön politiikka on hyödyllinen keino puuttua yksittäisiin väärinkäyttötapauksiin

Kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyttä koskevaa poikkeusta käsittelevästä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta käy ilmi, että valtaosa operaattoreista (95 prosenttia matkaviestinverkko-operaattoreista ja 78 prosenttia matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreista) on soveltanut kohtuullisen käytön politiikkaa estääkseen verkkovierailupalveluiden vilpillisen tai poikkeavan käytön kotimaan hinnoin. Kohtuullisen käytön politiikan toimenpiteistä operaattorit käyttävät eniten avoimien datapakettien käyttöraja²⁹ (tätä keinoa hyödyntää 84 prosenttia avoimia datapaketteja tarjoavista matkaviestinoperaattoreista). Suojatoimenpidettä on hyödynnetty lähes yksituumaisesti. Tämä saattaa olla osoitus siitä, että toimenpiteellä on todellakin ollut vaikutusta siihen, että kilpailukykyisimmin hinnoiteltuja datapaketteja on ollut kotimarkkinoilla kaiken aikaa saatavilla.

Kohtuullisen käytön politiikkaa koskevat säännöt kattavat kuitenkin lähes kaikkien verkkovierailupalveluita hyödyntävien käyttäjien tarpeet, minkä vuoksi niiden asiakkaiden osuus, jotka tosiasiallisesti ylittävät jonkin kohtuullisen käytön politiikan raja-arvon, on edelleen hyvin pieni. Vain 0,6 prosenttia niiden matkaviestinverkko-operaattoreiden liittymäasiakkaista, jotka ovat soveltaneet neljän kuukauden tarkastelujaksoa, on saanut varoitusviestin. Tästä osuudesta edelleen vain puolet on joutunut maksamaan pientä lisämaksua verkkovierailuista varoituksen jälkeen. Kaikkiaan vain neljään prosenttiin kaikesta EU- ja ETA-maissa verkkovierailutilassa soitetusta puhelinliikenteestä ja viiteen prosenttiin dataliikenteestä sovellettiin vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen aikana kohtuullisen käytön ylittävästä liikenteestä perittävää pientä verkkovierailun lisämaksua³⁰. Käytännössä kohtuullisen käytön

²⁹ Ks. alaviite **Error! Bookmark not defined.**

³⁰ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report, BoR(19)90.

politiikka vaikuttaa siis vain häviävän pieneen osuuteen kaikkein suurimmista verkkovierailupalveluiden käyttäjistä, kun taas ylivoimaisen enemmistön ei tarvitse välittää siitä lainkaan.

Kestävyyttä koskevaan poikkeukseen liittyvä mekanismi toimii tehokkaana suojana mahdollisia vääristymiä vastaan niillä muutamilla kotimarkkinoilla, joilla tällainen riski on havaittu

Kansalliset sääntelyviranomaiset ovat myöntäneet kestävyyteen liittyvän poikkeuksen matkaviestinoperaattoreille, jotka ovat osoittaneet, että ne eivät pysty kattamaan RLAH:n toteuttamiseksi tarjottavista säännellyistä verkkovierailupalveluista aiheutuvia toteutuneita ja ennakoituja kustannuksiaan ilman kotimaanhintojen nostamista. Poikkeusta hakivat odotetusti muutamien tiettyjen jäsenvaltioiden matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit sekä matkaviestinverkko-operaattorit jäsenvaltioissa, joissa datasiirtohinnot ovat erittäin matalat ja toisaalta verkkovierailupalveluiden käyttö on epätasapainossa ja/tai käyttäjäkohtainen liikevaihto jää pieneksi (Viro, Liettua, Puola ja Suomi). Myönnettyjen poikkeusten tarkoituksena on yksinomaan antaa niitä hakeneille operaattoreille mahdollisuus kattaa kustannukset, joita operaattorille koituu verkkovierailupalveluiden tarjoamisesta omille asiakkailleen, jolloin kotimaanhintojen korotukset voidaan välttää. Kestävyyshyödynnettyjä mekanismeita on siis hyödynnetty lainsäätäjien tarkoittamalla tavalla, ja se on toiminut tarvittavalla tavalla suojakeinona, jolla vältetään vääristymät kotimarkkinoilla ja etenkin hintojen nousu. Kaikesta EU- ja ETA-maissa vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä kulkeneesta vähittäistason verkkovierailupalveluiden dataliikenteestä vain 1,3 prosentista ja puheluliikenteestä 3,1 prosentista perittiin lisämaksua poikkeuksen vuoksi³¹.

Poikkeusten määrä on myös odotetusti vähentynyt ajan myötä, kun verkkovierailupalveluiden enimmäistukkuhintoja on laskettu säännellysti. Yksikään Viron kolmesta matkaviestinverkko-operaattorista ei kesäkuussa 2019 hakenut poikkeuksen uusimista, Liettuan kolmesta matkaviestinverkko-operaattorista yksi jätti hakemuksensa niinikään uusimatta, ja Ranskassa matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreista hakemuksensa uusi vain kolme, kun luku vuonna 2017 oli 11. BEREC toteaa verkkovierailumarkkinoista antamassaan lausunnossa, että poikkeusmekanismi koskee vain pientä ja jatkuvasti kutistuvaa osaa markkinoista ja että kansalliset sääntelyviranomaiset uskovat poikkeusten määrän edelleen vähenevän lähivuosina.

Kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyteen liittyvää poikkeusta käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa todetaan myös, että operaattorit, joille poikkeus on myönnetty, ovat hyödyntäneet sitä varsin varovasti. Monet niistä tarjoavat edelleen liittymäasiakkailleen suuria volyymeja verkkovierailupalveluita ilman lisämaksuja säilyttääkseen kilpailukykynsä kotimarkkinoillaan. Silloinkin, kun operaattori perii sallittua verkkovierailun lisämaksua, se on huomattavasti (datasiirron osalta yli 90 prosenttia) pienempi verrattuna siihen, mitä

³¹ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report, BoR(19)90.

verkkovierailumaksut olivat ennen 15. kesäkuuta 2017. Asiakkaat hyötyvät siis näissäkin tapauksissa varsin paljon verkkovierailuhintojen merkittävästä laskusta.

EU- ja ETA-maiden ulkopuolella perittävät verkkovierailuhinnat ovat edelleen keskimäärin laskeneet

EU- ja ETA-maiden matkaviestinoperaattorit ovat edelleen laskeneet verkkovierailuista EU- ja ETA-maiden ulkopuolella perimiään vähittäishintoja. Datapalvelujen verkkovierailuhinnat EU- ja ETA-maiden ulkopuolisissa maissa laskivat vuoden 2017 ensimmäisen neljänneksen ja vuoden 2019 ensimmäisen neljänneksen välillä kahdeksan prosenttia ja puhepalvelujen yli 30 prosenttia³². Datapalvelujen verkkovierailuhintojen jyrkkä laskusuuntaus EU- ja ETA-maiden ulkopuolella on siis jatkunut RLAH:n käyttöönoton jälkeen. EU- ja ETA-alueen sisäisten verkkovierailumaksujen poistaminen ei siis ole yleisesti johtanut verkkovierailuhintojen nousuun muualla maailmassa³³.

Kuluttajat ovat erittäin tyytyväisiä

Väli raportissa todettiin, että eurooppalaiset olivat hyvin tietoisia RLAH-uudistuksesta ja pitivät sitä hyvänä asiana. Vuoden kuluttua RLAH:n käyttöönotosta tehdyn Eurobarometri-kyselyn mukaan 81 prosenttia matkailijoista tiesi, että verkkovierailumaksut oli poistettu EU- ja ETA-maissa, ja 69 prosenttia kaikista eurooppalaisista katsoi, että tästä on hyötyä heille itselleen tai heidän tutuilleen. Komission kuluttajajärjestöiltä kesäkuun 2017 jälkeen saama palaute on ollut kaikkiaan erittäin myönteistä.

c. Tukutason verkkovierailumarkkinat

Väli raportissa vuosi sitten tehtyjen havaintojen voidaan edelleen todeta pitävän paikkansa. Edellä luvussa 3.b todetulla verkkovierailupalveluiden kysynnän huomattavalla kasvulla on ollut vaihtelevia vaikutuksia eri operaattoreihin sen mukaan, millaisia yksittäisen operaattorin asiakaskunnan liikennevirrat ovat. Liikenteen suunnan perusteella operaattori voi olla joko liikennettä lähettävä tai sitä vastaanottava operaattori. Liikennettä lähettävän operaattorin asiakaskunta kuluttaa enemmän matkaviestinpalveluita ulkomailla (eli muissa EU-maissa toimivien kumppanioperaattoreiden verkoissa) kuin mitä kumppanioperaattoreiden asiakaskunta kuluttaa lähettävän operaattorin verkossa. Vastaavasti liikennettä vastaanottavan operaattorin asiakaskunta kuluttaa vähemmän matkaviestinpalveluita ulkomailla kuin mitä kumppanioperaattoreiden asiakaskunta kuluttaa vastaanottavan operaattorin verkossa. Matkailijavirtojen vuoksi Pohjois-Euroopan maiden operaattorit ovat tyypillisesti verkkovierailuliikennettä nettomääräisesti lähettäviä operaattoreita, kun taas Etelä-Euroopan

³² Ks. edellinen alaviite.

³³ Yleisessä kehityksessä on kyse keskiarvosta. Verkkovierailumaksuihin on silti saatettu tehdä yksittäisiä korotuksia joidenkin EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten maiden, joidenkin hinnoittelumallien ja joidenkin jäsenvaltioiden osalta. Tämä koskee etenkin matkailukohteina vähemmän suosittuja EU- ja ETA-maiden ulkopuolisia maita.

maissa operaattorit ovat yleensä verkkovierailuliikenteen vastaanottajia, joskin tästä säännöstä on myös muutamia poikkeuksia.

Verkkovierailupalveluiden tukkuhintakatot ovat olennainen osa verkkovierailuasetusta. Hintakatoilla on kaksi tavoitetta: toisaalta niiden tarkoituksena on antaa kaikille tai lähes kaikille unionissa toimiville operaattoreille mahdollisuus tarjota RLAH:ta, ja toisaalta niillä halutaan varmistaa tukkutason kustannusten kattaminen kaikkialla unionin alueella.

Sääntelyn ansiosta tukkuhinnat ovat alentuneet merkittävästi, mikä on hyödyttänyt operaattoreita, joilla on nettomääräisesti enemmän lähetettävää kuin vastaanotettavaa liikennettä

Väliraportissa todettu verkkovierailupalveluiden tukkuhintojen jyrkkä lasku on edelleen jatkunut etenkin datapalveluissa. Datapalveluiden keskimääräinen tukkuhinta verkkovierailutilassa oli vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä laskenut 1,78 euroon/1 Gt, kun se vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä oli 8,22 euroa/1 Gt. Puhepalveluissa keskimääräinen tukkuhinta verkkovierailutilassa oli vuoden 2019 ensimmäisellä neljänneksellä 1,97 euroa minuutilta, kun se vuoden 2017 ensimmäisellä neljänneksellä oli 2,90 euroa minuutilta³⁴.

Verkkovierailupalveluiden tukkuhintojen lasku johtuu pääasiassa kahdesta tekijästä. Verkkovierailuasetuksessa vuonna 2017 vahvistetut uudet (ja datasiirron osalta vuosittain pienenevät) verkkovierailupalveluiden enimmäistukkuhinnat ovat ensinnäkin muodostaneet hintakaton huomattavasti matalammalle tasolle³⁵, mikä on piristänyt kilpailua markkinoilla, kun operaattorit ovat pyrkineet tarjoamaan tukkutason verkkovierailumahdollisuutta tämän katon alle jäävillä hinnoilla. RLAH:n käyttöönoton myötä verkkovierailupalveluiden käyttö on toisekseen kasvanut merkittävästi, mikä on kiristänyt kilpailua katon alle jäävissä tukkutason verkkovierailuhinnoissa. Tukkutason verkkovierailuhintojen lasku on lieventänyt merkittävästi RLAH:n käyttöönoton mahdollista vaikutusta liikennettä lähettäviin operaattoreihin.

Verkkovierailupalveluiden kasvanut kysyntä on hyödyttänyt operaattoreita, joilla on nettomääräisesti enemmän vastaanotettavaa liikennettä

Tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetystä analyysistä käy ilmi, että liikennettä vastaanottavat operaattorit ovat hyötäneet verkkovierailupalveluiden kysynnän huomattavasta kasvusta. Samoin käy ilmi, että liikennettä lähettävälle operaattoreille nettomääräisesti suurempi lähtävä verkkovierailuliikenne muodostaa vain pienen osan (yleensä alle viisi prosenttia) niiden kotimaanliikenteestä, vaikka lähtävän verkkovierailuliikenteen määrä onkin RLAH:n käyttöönoton jälkeen kasvanut huomattavasti.

³⁴ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report, BoR(19)90, lokakuu 2019.

³⁵ Verkkovierailutilassa käytettävien puhepalveluiden tukkuhintakatto oli vuonna 2016 viisi senttiä minuutilta, mutta 15. kesäkuuta 2017 se laskettiin 3,2 senttiin minuutilta. Datasiirron osalta tukkuhintakatto on laskettu vaiheittain: vuonna 2016 se oli 50 euroa/1 Gt, 15. kesäkuuta 2017 alkaen 7,7 euroa/1 Gt, 1. tammikuuta 2018 alkaen 6 euroa/1 Gt ja 1. tammikuuta 2019 alkaen 4,5 euroa/1 Gt.

Tukkutason verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset saadaan katettua

Nyt käsillä olevan verkkovierailupalveluiden tarkastelun pohjaksi komissio on muun muassa teettänyt ulkopuolisen tutkimuksen, jossa laadittiin kustannusmalli tehokkaasti toimivalle matkaviestinverkolle kussakin jäsenvaltiossa ja Norjassa³⁶. Kustannusmallista sekä operaattoreiden toimittamista kauttakulkuhintoja koskevista täydentävistä tiedoista³⁷ johdetut arviot osoittavat, että verkkovierailuasetuksessa vuonna 2017 vahvistetut verkkovierailupalveluiden tukkuhintakatot antavat mahdollisuuden kattaa kaikki kustannukset tukkutasolla ja saada lisäksi katetta.

Edellä mainitun verkkovierailupalveluiden tukkuhintojen jyrkän laskun johdosta keskimääräiset tukkumarkkinahinnat ovat jatkuvasti jääneet alemmiksi kuin säänneltyt enimmäistukkuhinnat, vaikka jälkimmäisiä lasketaan koko ajan. Tämä todistaa vakuuttavasti sen, että operaattorit ovat pystyneet vastaamaan tukkutason verkkovierailupalveluiden kasvavaan kysyntään ja samalla kattamaan verkkoinvestointiensa kustannukset, pääomakulut mukaan lukien. Tiedot, joita komissio on kerännyt virtuaaliverkko-operaattoreiden kotimaisten käyttöoikeuksien tukkuhinnoista, osoittavat lisäksi, että tukkutason verkkovierailupalveluja tarjoavat operaattorit pystyvät kattamaan kulunsa nykyisten hintakattojen vallitessa.

Komission teettämän ulkopuolisen tutkimuksen perusteella BEREC laati oman arvionsa tukkutason verkkovierailupalveluiden kustannuksista³⁸. BEREC toteaa, että vaikka tukkutason hintakattoja laskettaisiin edelleen hieman, ne jäisivät silti kaikissa jäsenvaltioissa korkeammiksi kuin taustalla olevat kustannukset, ja kattojen alle jäisi jonkin verran neuvotteluvaraa.

Komissio ottaa huomioon muun muassa nämä tiedot, kun se harkitsee, onko verkkovierailupalveluiden tukkuhintakattojen muuttamiselle jatkossa perusteita tai taloudellisia mahdollisuuksia, jos hintakatot halutaan pitää taustalla olevia kustannuksia korkeammalla kaikissa jäsenvaltioissa.

Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden erityistilanne tukkutason verkkovierailumarkkinoilla

Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorilla ei ole toimintamaassaan tai -maissaan omaa radioliityntäverkkoa. Tästä syystä virtuaaliverkko-operaattori ei voi ottaa vastaan verkkovierailuliikennettä verkko-operaattorilta vastineeksi verkkovierailuliikenteestä, jota se lähettää ulkomaisen verkko-operaattorin verkkoon. Virtuaaliverkko-operaattori voi yleensä vain

³⁶ AXONin laatima tutkimus SMART 2017/0091 ”Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA”, heinäkuu 2019, saatavilla [täällä](#). Luxemburg, Islanti ja Liechtenstein eivät ole toimittaneet tietoja, joita näitä maita koskevien mallien laatimisessa tarvittaisiin. Tutkimus toteutettiin tiiviissä yhteistyössä kansallisten sääntelyviranomaisten ja BERECin kanssa. Kaikki tutkimuksesta julkaistut aineistot ovat saatavilla [täällä](#).

³⁷ Kustannusmalli ja sen tulokset sekä arviot kauttakulkuhinnoista esitetään tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

³⁸ BERECin täydentävä analyysi ”Supplementary analysis on wholesale roaming costs”, BoR(19)168, syyskuu 2019.

ostaa tukkutasolla ulkomailla olevien asiakkaidensa aikaansaamaa lähtevää verkkovierailuliikennettä, eikä sillä ole mahdollisuutta vaihtaa sitä kokonaan tai osittain vastaanotettavaan verkkovierailuliikenteeseen. Verkkovierailupalveluiden tukkutason käyttöoikeuksista neuvoteltaessa matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit ovat näin ollen rakenteellisesti toisenlaisessa tilanteessa kuin matkaviestinverkko-operaattorit³⁹. Tämä juontuu virtuaaliverkko-operaattoreiden liiketoimintamallista. Virtuaaliverkko-operaattorit voivat toisaalta vedota omien vähittäisasiakkaidensa aikaansaamaan tukkutason verkkovierailuliikenteeseen kotimaisen isännöivän verkko-operaattorinsa kanssa neuvotellessaan, koska liikenteen ansiosta isännöivä verkko-operaattori voi neuvotella tukkutason verkkovierailupalveluiden tarjoajien kanssa edullisemmat hinnat. Virtuaaliverkko-operaattorit maksavat tästä huolimatta tukkutason verkkovierailupalveluista yleensä korkeampia hintoja kuin matkaviestinverkko-operaattorit, ja useissa tapauksissa hinta on sama tai lähes sama kuin verkkovierailupalveluiden tukkuhintakatto. Tähän kertomukseen liittyvästä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta käy kuitenkin ilmi, että joidenkin matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden maksamat tukkutason verkkovierailuhinnat ovat huomattavasti alempia kuin useimpien EU-maiden säännellyt hinnat ja samalla tasolla kuin matkaviestinverkko-operaattoreilta perittävät hinnat.

Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit ovat joka tapauksessa hyötynneet tukkutason verkkovierailuhintojen huomattavasta laskusta, jonka vuonna 2017 päätetty hintakattojen jyrkkä madaltaminen on saanut aikaan. Kuten edellä luvussa 3.b mainittiin, virtuaaliverkko-operaattorit ovat yleensä säilyttäneet asemansa kotimarkkinoillaan. Komissio ottaa huomioon virtuaaliverkko-operaattoreiden tilanteen, kun se harkitsee, onko verkkovierailupalveluiden tukkuhintakattoja edelleen syytä tarkistaa BERECin verkkovierailumarkkinoista antamassa lausunnossa esitetyn tärkeimmän suosituksen mukaisesti.

BERECin ehdotusten mukaisesti komissio aikoo harkita myös, onko tukkumarkkinoita koskeviin sääntöihin syytä esittää uusia selvennyksiä, jotka tukevat matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden asemaa tukkutason verkkovierailupalveluista käytävissä neuvotteluissa. Selvennykset koskisivat esimerkiksi sitä, että hintakattoa sovelletaan myös vaihtoehtoihin tukkutason verkkovierailuratkaisuihin, kuten sponsoroituihin verkkovierailuihin (”sponsored roaming”)⁴⁰, että matkaviestinverkko-operaattoreiden on annettava matkaviestinnän

³⁹ Matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit tekevät sopimuksia verkkovierailupalveluiden tukkutason käyttöoikeuksista enimmäkseen epäsuorasti (kun ne tekevät sopimuksen oman maansa isännöivän verkko-operaattorin, jonkin toisen verkko-operaattorin tai verkkovierailuhubin kanssa), mutta toisinaan myös suoraan (kun ne neuvottelevat suoraan kahdenvälisesti matkaviestinverkko-operaattoreiden kanssa tukkutason verkkovierailupalveluista).

⁴⁰ Sponsoroitu verkkovierailu on tukkutason toimintamalli, jossa matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattori hyödyntää kahteen IMSI-tunnukseen perustuvaa ratkaisua, jossa toinen IMSI-alue kuuluu sponsoroidulle verkolle. IMSI (International Mobile Subscriber Identity) eli kansainvälinen matkaviestintilaajan tunnus on ITU:n kansainvälinen standardi. Sillä tarkoitetaan yksilöllistä numerosarjaa, joka yksilöi matkaviestinliittymän omistajan, matkaviestinoperaattorin ja maan. Kahteen IMSI-tunnukseen perustuva ratkaisu tarkoittaa, että matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorin loppukäyttäjillä on toinen identiteetti verkkovierailua varten, ja he voivat hyödyntää

virtuaaliverkko-operaattoreille mahdollisuus käyttää verkkovierailussa uusia teknologiasukupolvien (esimerkiksi 4G, 5G) sitä mukaa kun ne tulevat saataville vierailumaan markkinoilla, että sopimusneuvotteluja ei pitäisi venyttää tarpeettomasti ja että nykyisten sääntöjen perusteella kolmen kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä myönnettävien verkkovierailupalveluiden tukkutason käyttöoikeuksien olisi oltava käytettävissä kokonaan eikä vain osittain.

Markkinat eivät ole tarttuneet mahdollisuuteen myydä verkkovierailudatapalveluja erikseen

Verkkovierailuasetuksessa on vuodesta 2012 saakka säädetty, että operaattorit eivät saa estää loppukäyttäjää käyttämästä vaihtoehtoisen verkkovierailuoperaattorin vierailuverkossa tarjoamia säänneltyjä verkkovierailudatapalveluja⁴¹. Tämän datan paikalliseksi jakamiseksi kutsutun rakenteellisen toimenpiteen tarkoituksena oli edistää kilpailua verkkovierailumarkkinoilla. Komissio on yhtä mieltä BERECin huomiosta ja teknistä kehitystä koskevassa ulkopuolisessa tutkimuksessa⁴² tehdystä havainnosta, joiden mukaan kyseistä mahdollisuutta ei ole käytännössä hyödynnetty⁴³. Tätä tarkastelua varten vuonna 2019 tehtyjen markkinatutkimusten pohjalta sekä BEREC että ulkopuolisen tutkimuksen tekijät kiinnittävät huomiota siihen, että markkinatoimijat eivät ole kiinnostuneita tällaisen ratkaisun toteuttamisesta myöskään jatkossa. Näin ollen komissio harkitsee, onko syytä ehdottaa datan paikallista jakamista koskevien velvoitteiden poistamista verkkovierailuasetuksesta.

d. Kilpailun dynamiikka verkkovierailujen tukku- ja vähittäismarkkinoilla ei ole muuttunut – eikä sen odoteta muuttuvan – siinä määrin, että sääntely voitaisiin poistaa lähivuosina

Kuten jo ennen RLAH:ta, myös RLAH-sääntöjen voimaantulon jälkeen säänneltyjä hintakattoja on tarvittu pitämään hinnat kurissa tukkutason verkkovierailumarkkinoilla. Hintakatot ovat edelleen toimineet vertailuhintoina verkkovierailuja koskevissa tukkutason neuvotteluissa, ja kilpailu on kiihkeintä aivan näiden hintakattojen tuntumassa. Kaikki alennukset tukkutason verkkovierailumarkkinoilla tehdään näistä viitehinnoista. Lisäksi tietyt markkinatoimijat, etenkin eräät matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorit ja pienemmät operaattorit, jotka toimivat vain yhdessä maassa ja joilla lähetettävän verkkovierailuliikenteen määrä ylittää huomattavasti

kaikkia sponsoroidulle verkolle kuuluvia verkkovierailusopimuksia. Matkaviestinliikenteen hinnat päättää sponsoroitu verkko.

⁴¹ Verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella 13 päivänä kesäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 531/2012 4 artikla.

⁴² WIK Consultin laatima tutkimus SMART 2018/0012 ”Technological developments and roaming”, heinäkuu 2019, saatavilla [täällä](#).

⁴³ BERECin kansainvälisessä verkkovierailupalveluita koskevassa vertailuraportissa mainittiin vuonna 2016 vain yksi operaattori, joka tarjosi datan paikallista jakamispalvelua EU:n alueella. Tätä liettualaista operaattoria (Cheap Data Communications) ei kuitenkaan ole ilmeisesti enää olemassa ainakaan alkuperäisessä muodossaan. Komission käytettävissä olevien tietojen perusteella datan paikallista jakamista ei ole tämän jälkeen enää käytetty.

vastaanotettavan liikenteen määrän, maksavat verkkovierailusta usein tukkuhintaa, joka on hintakaton tasalla tai lähellä sitä.

BERECin mukaan RLAH-asetuksen yleinen tavoite on saavutettu onnistuneesti. BERECissä ei kuitenkaan uskota, että verkkovierailumarkkinoiden kilpailuolosuhteet muuttuisivat lähitulevaisuudessa siten, ettei sääntelytoimia enää lainkaan tarvittaisi⁴⁴. BEREC suosittelee, että verkkovierailusäännöt olisi säilytettävä nykyisessä muodossaan ja rakenteessaan siihen saakka, että verkkovierailumarkkinoita voidaan arvioida uudelleen. Tukkutason verkkovierailumarkkinoiden toimintaa koskevan katsauksensa perusteella BEREC katsoo, että verkkovierailupalveluiden tukkuhintakatoille on edelleen tarvetta ja niitä on alennettava edelleen, jotta RLAH:n toimivuus koko EU:ssa ja kaikkien markkinatoimijoiden kannalta voidaan varmistaa jatkossakin. BEREC katsoo lisäksi, että 15. kesäkuuta 2017 voimaan tulneiden vähittäistason verkkovierailusääntöjen soveltamista olisi yleisesti ottaen jatkettava lähivuosina, vaikka sääntöjä voikin olla tarve selkeyttää ja kehittää. Näin varmistetaan, että loppukäyttäjät hyötyvät edelleen RLAH:sta kaikkialla EU:ssa⁴⁵.

Komission tätä tarkastelua varten tilaamassa ulkopuolisessa tutkimuksessa⁴⁶ havainnoitiin myös, millaisia vaikutuksia aiheeseen liittyvällä teknologisella ja kaupallisella kehityksellä mahdollisesti on verkkovierailumarkkinoiden kilpailuun niin tukku- kuin vähittäistasolla⁴⁷. Tutkimuksessa todetaan, että perusteita tukku- tai vähittäistason verkkovierailusääntöjen merkittävälle muuttamiselle tämän tarkastelun yhteydessä ei ole, mutta tällä ei suljeta pois mahdollisuutta tarkistaa enimmäistukkuhintoja. Tutkimuksen mukaan tässä vaiheessa minkään käynnissä olevan tai ennakoitavan teknologisen tai kaupallisen kehityskulun ei odoteta lähivuosina muuttavan kilpailuolosuhteita tukku- tai vähittäistasolla niin paljon, että operaattorit jatkaisivat RLAH:n tarjoamista, vaikka verkkovierailusääntöjä ei enää olisi.

Tutkimuksessa suositellaan kuitenkin, että eSIM-korttien käyttöönottoa sekä OTT-puhepalvelujen ja -viestipalvelujen kehittymistä seurataan jatkossakin, jotta niiden vaikutusta verkkovierailumarkkinoiden kilpailuun keskipitkällä aikavälillä voidaan arvioida. 5G-verkkojen

⁴⁴ BERECin täydentävä analyysi ”Supplementary analysis on wholesale roaming costs”, BoR(2019)168, syyskuu 2019.

⁴⁵ Vähittäistason verkkovierailusääntöjä koskevia BERECin huomautuksia on analysoitu kesäkuussa 2019 julkaistussa kohtuullisen käytön politiikkaa ja kestävyyyteen liittyvää poikkeusta käsittelevässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Näissä huomautuksissa ei kyseenalaisteta sääntöjen periaatetta eikä niiden soveltamisen jatkamista lähivuosina.

⁴⁶ WIK Consultin laatima tutkimus SMART 018/0012 ”Technological developments and roaming”, heinäkuu 2019, saatavilla [täällä](#).

⁴⁷ Tutkimuksessa analysoitiin seuraavien mahdollisia vaikutuksia verkkovierailumarkkinoihin: langattomat lähiverkot ja langattomien verkkojen aggregointipalvelut, OTT (Over-the-Top) -palvelut, RCS (Rich Communication Services) -palvelut, verkon välityksellä käyttöönotettavat eSIM-kortit, 5G ja 5G-verkon räätälöinti (”network slicing”), esineiden internet (IoT), datan paikallinen jakaminen, verkkovierailumarkkinoille tulevat uudet liiketoimintamallit ja toimijat (kuten usean matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattorin väliset sopimukset, useassa maassa toimivat virtuaaliverkko-operaattorit sekä laitteiden, sisältöjen ja palveluiden tarjoajien tulo verkkovierailumarkkinoille).

ja IP-pohjaisen matkaviestinnän kehittyminen lähitulevaisuudessa saattaa myös jatkossa vaikuttaa tukkutason verkkovierailutuotteiden luonteeseen, valikoimaan ja hinnoitteluun. Nämä kehityskulut on otettava huomioon verkkovierailuasetuksen tulevassa uudelleentarkastelussa.

Komissio panee merkille myös tutkimuksessa mainitun aivan äskettäisen kehityksen, jossa tukkutason verkkovierailuliikenteellä tehdään kauppaa uusilla tavoilla, esimerkiksi verkossa toimivilla kauppapaikoilla. Nämä tavat saattavat edistää kilpailua tukkutason verkkovierailumarkkinoilla ja helpottaa operaattoreiden välisiä neuvotteluita. Verkon kauppapaikat alkavat olla toiminnassa, ja komissio kannustaakin operaattoreita käymään kauppaa osalla kapasiteetistaan näiden kanavien välityksellä, kunhan toiminnassa noudatetaan EU:n lainsäädäntöä kaikilta osin. Komissio seuraa tiiviisti tämän osa-alueen kehittymistä todetakseen, muodostuuko näiden kauppapaikkojen käytöstä ajan mittaan peruste tarkastella tukkutason verkkovierailupalvelujen sääntelyä uudella tavalla.

Tämän tarkastelun kattaman lyhyemmän aikavälin osalta tutkimus ja BEREKin näkemykset toistavat eräiltä markkinatoimijoilta saatua palautetta, jossa pyydetään täsmällisempiä sääntöjä tai suuntaviivoja sille, miten käsitellään pysyvää verkkovierailuoikeutta koskevia pyyntöjä silloin, kun kyse on laitteiden väliseen viestintään tai esineiden internetiin tarvittavasta internetyhteydestä. Komissio huomauttaa, että vaikka verkkovierailuasetus on laadittu hyödyttämään loppukäyttäjiä, jotka käyttävät mobiililaitetta matkustaessaan tilapäisesti EU- ja ETA-maissa, laitteiden välistä viestintää ei ole suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle⁴⁸. Verkkovierailuasetuksen 3 artiklassa säädetyt verkkovierailupalveluiden tukkutason käyttöoikeuksia koskevat velvoitteet pätevät siis myös silloin, kun käyttöoikeutta pyydetään laitteiden välistä viestintää varten. Verkkovierailuasetus ei sinänsä kiellä pysyviä verkkovierailuja, vaan kaksi verkkovierailukumppania voi sopia niistä tukkutason verkkovierailupalveluita koskevassa sopimuksessa⁴⁹. Komission käytettävissä olevien tietojen perusteella operaattorit ovat usein kiinnostuneita isännöimään laitteiden välistä viestintäliikennettä omissa verkoissaan myös pysyvästi, koska ne saavat tästä tukkutason liikevaihtoa. Se, soveltuvatko volyyymiin perustuvat tukkutason kattohinnat vähän volyyymia ja kaistaa käyttävään laitteiden väliseen viestintään, vaatii vielä lähempää tarkastelua. Eurooppalaisessa sähköisen viestinnän säännöstössä määrätään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset sääntelyviranomaiset asettavat saataville numeroita, joita voidaan käyttää pysyvästi jäsenvaltion ulkopuolella (numeroiden käyttöoikeus oman alueen ulkopuolella)⁵⁰. Tarkoituksena on etenkin helpottaa laitteiden välisten, koko Euroopan kattavien

⁴⁸ Lukuun ottamatta verkkovierailuasetuksen 15 artiklan erityissäännöksiä (avoimuusvelvoitteet).

⁴⁹ Verkkovierailuasetuksen 3 artiklassa säädetyt tukkutason toimenpiteet, joilla annetaan vierailumaan operaattoreille mahdollisuus estää pysyvät verkkovierailut, on tarkoitettu hyödynnettäviksi matkailijoiden henkilökohtaisessa viestinnässä, mutta niitä voidaan käyttää myös laitteiden välisessä viestinnässä. Oletuksena kuitenkin on, ettei vierailumaiden operaattoreilla ole syytä estää pysyviä verkkovierailuja, kun kyse on laitteiden välisestä viestinnästä.

⁵⁰ Eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 93 artiklan 4 kohta (EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36). Jäsenvaltioiden on saatettava säännöstö osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 21. joulukuuta 2020, ja sitä on sovellettava kyseisestä päivästä alkaen.

viestintäpalveluiden kehittymistä. Komissio harkitsee, lisätäänkö verkkovierailuasetukseen tarvittavia selvennyksiä, jotka koskevat pysyviin verkkovierailuihin liittyviä tukkutason käyttöehtoja silloin, kun kyse on kun kyse on laitteiden väliseen viestintään tai esineiden internetiin tarvittavasta internetyhteydestä.

4. PÄÄTELMÄT

Komissio totesi Romanian Sibiussa 9. toukokuuta 2019 pidetyssä EU27-maiden johtajien epävirallisessa kokouksessa, että RLAH on yksi Junckerin komission kahdestakymmenestä tärkeimmästä saavutuksesta. Kesäkuun 2017 jälkeen koettu nopea ja erittäin voimakas verkkovierailuliikenteen kasvu osoittaa, että RLAH-uudistus on saavuttanut tavoitteensa ja sillä on vapautettu matkaviestinpalveluiden kysyntä EU-alueella matkustavien parissa. Tässä tarkastelussa vahvistetaan, että uudistus on ollut onnistunut ja että verkkovierailumarkkinat toimivat yleisesti ottaen hyvin uusien sääntöjen tultua voimaan.

Tarkastelu osoittaa, että vaikka sekä vähittäis- että tukkutason verkkovierailumarkkinoilla on havaittavissa joitakin merkkejä kilpailun kiristymisestä, taustalla olevat kilpailun perusedellytykset eivät ole muuttuneet. Ne eivät todennäköisesti lähitulevaisuudessa muutukaan siinä määrin, että verkkovierailumarkkinoiden sääntely vähittäis- tai tukkutasolla voitaisiin poistaa. BERECin arvion mukaan hintakattojen laskemiseen kuitenkin on varaa, ja se suosittaa, että verkkovierailupalveluiden tukkuhintakattoja laskettaisiin edelleen, jotta matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden kilpailuvoimaa voitaisiin lähivuosina lisätä. Näyttää siltä, että tämänhetkisten, vuoteen 2022 saakka voimassa olevien tukkuhintakattojen ja toisaalta kaikkien operaattoreiden kustannustason välillä on jonkin verran taloudellista liikkumavaraa. On kuitenkin tutkittava tarkemmin, voisiko tukkuhintakattoja vielä alentaa RLAH-järjestelmän toiminnan parantamiseksi siten, että kilpailu kotimarkkinoilla kuitenkin säilyisi.

Edellä esitetyn ja tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tarkemmin selostetun tarkastelun perusteella komissio aikoo tehdä vuoden 2020 alkupuoliskolla vaikutustenarvioinnin siitä, olisiko sen syytä tehdä Euroopan parlamentille ja neuvostolle lainsäädäntöehdotus verkkovierailuasetuksen voimassaolon jatkamisesta kesäkuun 2022 jälkeen. Komissio harkitsee erityisesti vähittäis- ja tukkutason verkkovierailusääntöjen voimassaolon jatkamista 30. kesäkuuta 2022 jälkeen ja tutkii tässä yhteydessä, ovatko verkkovierailupalvelujen tukkuhintakatot riittäviä. Vähittäistason suojatoimenpiteiden (kohtuullisen käytön politiikka ja kestävyyttä koskeva poikkeus) toimivuuden osalta komissio ei aio tässä vaiheessa muuttaa täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 vahvistettuja sääntöjä.

Mahdollisen lainsäädäntöehdotuksen vaikutustenarvioinnin valmistelua varten komissio järjestää julkisen kuulemisen vuoden 2020 alkupuolella. Vaikutustenarvioinnin valmistelutyön kuluessa arvioidaan myös tarkemmin mahdollisuutta lisätä verkkovierailuasetukseen tässä kertomuksessa mainittuja selvennyksiä ja ajantasaistuksia, jotka koskevat palvelun laatua, matkaviestinnän virtuaaliverkko-operaattoreiden käyttöoikeuksia, verkkovierailun aikana käytettävien datapalveluiden myyntiä erikseen sekä laitteiden välistä viestintää.