

Bryssel 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella (uudelleenlaadittu)

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi verkkovierailuasetuksen uudelleentarkastelusta ja voimassaolon jatkamisesta (uudelleenlaadinta)
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Asetuksen (EU) N:o 531/2012 voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2020. Jos verkkovierailusääntöjen voimassaoloa ei jatketa, kuluttajat ja yritykset voivat menettää kotimaanhintaisen verkkovierailujen ("roam-like-at-home", RLAH) hyödyt, ja lisäesteet voisivat rajoittaa mobiilipalvelujen ja innovatiivisten sovellusten saumatonta käyttöä EU:n/ETA:n sisämarkkinoilla matkustettaessa. Lähes 170 miljoonaa eurooppalaista verkkovierailuasiakasta nauttii tällä hetkellä RLAH:sta ja hyödyistä, joita syntyy siitä, että heillä on EU:ssa/ETA:ssa matkustaessaan samanlaiset yhteydet kuin kotonaan. Komission vuoden 2019 tarkastelukertomuksessa yksilöitiin ongelmat, joihin tällä aloitteella pyritään puuttumaan. Analyysi perustuu sidosryhmiltä saatuun laajaan tietoineistoon ja palautteeseen, joiden avulla on arvioitu, miten asetus on toiminut ja miten verkkovierailumarkkinat toimivat EU:n nykyisten verkkovierailusääntöjen mukaisesti. Keskeiset ongelmat ovat tiivistetysti seuraavat: A. RLAH:ta ei voida ylläpitää ilman säänneltyjä tukkuhintoja tai säänneltyjä vähittäistason verkkovierailupalveluja riittämättömän kilpailudynamiikan vuoksi (markkinoiden toimintapuute). B. Kuluttajat eivät aina tiedä, minkätasoisia palvelua he voivat odottaa (palvelun laatu) tai miten lisäarvopalveluihin tehtävistä puheluista veloitetaan verkkovierailun yhteydessä (korkeammat hinnat). Tarjotun palvelun laatu on joskus heikompi kuin kotimaassa, vaikka vastaava taso olisikin saatavilla. Häätäpalvelujen maksutonta käyttömahdollisuutta vaihtoehtoisin keinoin ja soittajan sijaintitietojen tarjoamista ei aina varmisteta etenkin vammaisille loppukäyttäjille. C. Verkkovierailuoperaattoreiden on joskus vaikea saada verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeuksia pyydettyihin verkkoihin. Koska myös lisäarvopalveluihin tehtäviä puheluja koskevat tiedot eivät ole riittävän avoimia, verkkovierailuoperaattorit eivät pysty yksilöimään asianomaisia numeroalueita, minkä vuoksi niistä voi aiheutua odottamattomia kustannuksia. EU:n nykyiset verkkovierailusäännöt eivät ehkä ole riittäviä innovoinnin mahdollistamiseksi ja teknologisten ja liiketoiminnallisten muutosten huomioon ottamiseksi.
Mitä olisi saavutettava?
Aloitteella on seuraavat tavoitteet: A) Varmistetaan, että RLAH on operaattoreiden kannalta kestävä ja että ne voivat kattaa verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta tukkutasolla aiheutuvat kustannukset, säilytetään kannustimet investoida vierailuverkkoihin ja vältetään kotimaisen kilpailun vääristyminen vierailumarkkinoilla. B) Saavutetaan todellinen RLAH-kokemus verkkovierailuasiakkaille ja annetaan loppukäyttäjille luottamus siihen, että he voivat käyttää verkkoa turvallisesti EU:ssa matkustaessaan. Kuluttajien ja yritysloppukäyttäjien olisi verkkovierailujen aikana voitava saada samanlaatuisia palveluja kuin kotona, käyttää innovatiivisia palveluja ja hyötyä lisääntyneestä avoimuudesta, jotta vältetään lisäarvopalvelujen käytöstä aiheutuvat jättilaskut. Olisi myös varmistettava, että kaikilla on samanlaiset mahdollisuudet käyttää hätäpalveluja kuin kotona. C) Helpotetaan innovointia, varmistetaan verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeudet pyydettyihin verkkoteknologioihin ja autetaan operaattoreita välttämään lisäarvopalveluihin liittyviä tappioita. Aloitteella pyritään myös yksinkertaistamaan sääntelyä ja keventämään siitä operaattoreille ja muille sidosryhmille aiheutuvaa taakkaa.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Kansainvälisillä verkkovierailumarkkinoilla tarvitaan EU:n tason toimia sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden parantamiseksi. Kuten unionin tuomioistuimen verkkovierailuja koskevassa merkittävässä asiassa (C-58/08,

Vodafone) antamassa tuomiossa todetaan, pelkästään se, että **kansainväliset verkkovierailut ovat rajatylittäviä**, oikeuttaa EU:n tason toimet, koska jäsenvaltiot eivät voi yksinään puuttua asiaan tehokkaasti. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla ei myöskään ole ollut keinoja puuttua ongelmiin itse.

Komission vuoden 2019 tarkastelukertomuksessa ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) raporteissa vahvistetaan, että verkkovierailujen vähittäistason lisämaksujen poistaminen ETA:ssa on merkittävästi edistänyt sisämarkkinoiden toteuttamista. Myös loppukäyttäjät ovat voineet hyötyä RLAH:sta, ja verkkovierailujen määrä on kasvanut merkittävästi kesäkuusta 2017 lähtien. Kertomus osoittaa, että vaikka sekä vähittäis- että tukkutasen verkkovierailumarkkinoilla on havaittavissa joitakin merkkejä kilpailun kiristymisestä, taustalla olevat kilpailun perusedellytykset eivät ole muuttuneet eivätkä todennäköisesti lähitulevaisuudessa muutukaan siinä määrin, että verkkovierailumarkkinoiden sääntely vähittäis- tai tukkutasolla voitaisiin poistaa. Lisäarvona on kestävän ja todellisen RLAH:n mahdollistaminen loppukäyttäjille asettamalla EU:n laajuiset tukkuhintakatot. Tämä voidaan varmistaa vain EU:n välineellä.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Komissio ehdottaa ja arvioi neljää eri vaihtoehtoa:

Vaihtoehto 1 (Perusskenaario) – Jatketaan sääntöjen voimassaoloa ja säilytetään verkkovierailuasetuksen nykyiset säännökset sekä vähittäis- että tukkutasolla.

Vaihtoehto 2 – Jatketaan verkkovierailuasetuksen voimassaoloa selventämällä säännöksiä, lisäämällä avoimuutta ja ottamalla käyttöön toimenpiteitä kilpailun vahvistamiseksi.

Vaihtoehto 3 – Kestävä ja aito RLAH-kokemus (parhaaksi arvioitu vaihtoehto).

Vaihtoehto 4 – Laajennetut tukku- ja vähittäistason velvoitteet RLAH-kokemuksen parantamiseksi.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehto 3, jolla varmistettaisiin mahdollisimman suuri vaikuttavuus ja tehokkuus verkkovierailuasetuksen uudelleentarkastelun ja voimassaolon jatkamisen tavoitteiden saavuttamisessa (uudelleenlaadinnan muodossa). Siihen sisältyy toimenpiteitä, joilla varmistetaan RLAH:n kestävä tarjoaminen, ja siinä ehdotetaan siirtymää alempiin tukkutasen hintakattoihin. Siinä otetaan käyttöön parannuksia, joilla vastataan teknologian ja liiketoiminnan kehitykseen ja varmistetaan loppukäyttäjille todellinen RLAH-kokemus palvelun laadun, lisäarvopalvelujen ja hätäviestinnän osalta. Siihen sisältyy horisontaalisia yksinkertaistamistoimia ja toimenpiteitä hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmillä on erilaisia näkemyksiä hintakattojen tasosta, palvelun laatua koskevista vaatimuksista ja hätäpalvelujen käyttömahdollisuudesta. Suuret liikennettä vastaanottavat verkko-operaattorit (ja erityisesti yleiseurooppalaiset konsernit) kannattavat yleensä tukkutasen hintakattojen säilyttämistä nykyisellä tasolla. Toisaalta pienet liikennettä lähettävät verkko-operaattorit (joiden asiakaskunta kuluttaa enemmän matkaviestinpalveluita ulkomailla kuin mitä kumppanioperaattoreiden asiakaskunta kuluttaa lähettävän operaattorin verkossa) ja virtuaalioperaattorit näyttävät tukevan tukkuhintojen merkittävää alentamista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa tasapainotetaan operaattoreiden edut varmistamalla RLAH:n kestävä tarjonta vaarantamatta kustannusten kattamista tukkutasen verkkovierailupalvelujen tarjonnassa. Alhaisemmat tukkuhintakatot merkitsevät todennäköisesti verkkovierailujen tukkutasen kustannusten alenemista liikennettä lähettävälle operaattoreille. Komission kestävyysanalyysissä arvioidaan, että tämä johtaa kestävämmien operaattorien (joiden verkkovierailupalvelujen negatiivinen kate on yli 3 prosenttia niiden kotimaan katteesta) osuuden pienenemiseen ja siihen liittyvän verkkovierailupalvelujen negatiivisen kokonaiskatteen pienenemiseen.

verrattuna perusskenaarioon, joka oli 42 prosenttia vuonna 2023 ja 52 prosenttia vuonna 2025. Myös kuluttajille koituvat hyödyt ovat merkittävät: niiden loppukäyttäjien osuus, jotka ovat vaarassa joutua lisämaksujen kohteeksi, kun operaattorille on myönnetty kestävyysliittymä poikkeus, pienenesi yli 40 prosenttia ja poikkeuksellisesti maksetut lisämaksut vähenisivät edelleen. Tämä vaihtoehto parantaa loppukäyttäjien verkkovierailukokemusta parantamalla palvelun laatua ja lisäämällä kuluttajien tietoisuutta siitä, minkälaista palvelun laatua he voivat odottaa verkkovierailujen aikana, ja auttamalla verkkovierailijoita välttämään lisäarvopalveluihin soitetuista puhelusta aiheutuvia jättilaskuja. Molemmat johtavat todennäköisesti asiakastytyväisyyden lisääntymiseen ja valitusten vähenemiseen. Tämä vaihtoehto tarjoaa myös operaattoreille tarvittavat välineet toteuttaa hätäpalvelujen maksuton käyttö ja tarjota soittajan sijaintitietoja kaikille verkkovierailujen loppukäyttäjille, myös vammaisille. Tämä auttaa suojelemaan loppukäyttäjien terveyttä, elämää tai omaisuutta. Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla pyritään myös antamaan kuluttajille ja yrityskäyttäjille mahdollisuus hyötyä teknologian kehityksestä ja 5G-vetoisesta innovoinnista matkustaessaan. Odotettavissa on myös joitakin (vähäisiä) ympäristöhyötyjä, koska käyttäjien on helpompi käyttää ympäristöystävällisiä mobiilipalveluja ja -sovelluksia (esim. uudet 5G- ja IoT-mobiilipalvelut ajoneuvojen ja tieinfrastruktuurin yhteenliittämistä varten, mikä voisi ehkäistä ihmishenkien menetyksiä ja vähentää polttoainekustannuksia ja ilman pilaantumista).
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Tukkuhintakattojen alentaminen merkitsee sitä, että liikennettä vastaanottavien operaattoreiden tukkutason verkkovierailutulot todennäköisesti pienenevät, samalla kun kuitenkin varmistetaan kustannusten täysimääräinen kattaminen. Operaattoreiden osalta vähittäistason verkkovierailutulosten mahdollinen pieneminen liittyy alhaisempiin lisämaksuihin – kuluttajia voidaan pyytää maksamaan lisämaksuja poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa ne ovat sallittuja (kohtuullisen käytön politiikka ja kestävyysliittymä poikkeukset), jolloin lisämaksut eivät voi ylittää tukkutason enimmäishintoja. Operaattoreille ja viranomaisille säännösten noudattamisesta aiheutuvat lisäkustannukset ovat vähäisiä (arvioiden mukaan keskimäärin alle kuusi henkilötyöpäivää vuodessa). Ehdotettu toimenpide, joka koskee hätäpalvelujen käyttömahdollisuutta, aiheuttaa täytäntöönpanokustannuksia. Ne linkittyvät kuitenkin pääasiassa muussa EU:n lainsäädännössä (eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö) jo määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien täytäntöönpanoon. Lisäksi BERECille aiheutuu kustannuksia lisäarvopalvelujen numeroalueita ETA-alueella koskevan tietokannan kehittämisestä ja ylläpidosta (BEREC vastaa molemmista tehtävistä), ja pieniä kustannuksia aiheutuu myös kansallisille sääntelyviranomaisille (jotka vastaavat tietokannan sisällön päivittämisestä).
Mitkä ovat vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin)?
Pk-yritykset voivat hyötyä todellisesta RLAH-kokemuksesta, koska palvelun laatu paranee ja kestävyysliittymäliittymien poikkeusten riski pienenee. Pk-yritykset ja sovelluskehittäjät hyötyvät myös siitä, että kuluttajat käyttävät sovelluksia rajoja ylittäessään, kun palvelun laatu paranee ja se tunnetaan paremmin. Uudet sovellukset ja palvelut, jotka edellyttävät korkeaa palvelun laatua tai 5G:tä, voivat hyötyä välillisesti: mahdollisuus saumattomaan käyttöön sisämarkkinoilla voi tukea niiden käyttöönottoa.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon ei uskota kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Hallinnollinen taakka voi keventyä, koska tukkutason enimmäishintoja ehdotetaan tarkistettavan tarvittaessa delegoidulla säädöksellä, mikä yksinkertaistaa lainsäädäntöprosessia (vuoden 2025 jälkeen). Lisäsäästöt liittyvät yksinkertaistettuun seurantajärjestelmään, euroalueen ulkopuolisia toimijoita koskevien vaatimusten yksinkertaistamiseen ja vanhentuneiden säännösten kumoamiseen.

Oikeasuhteisuus?
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto sisältää joukon toimenpiteitä, jotka eivät ole ylimitoitettuja eivätkä suhteettomia. Siinä rajoitutaan havaittuihin näkökohtiin, joita ei käsitellä riittävästi nykyisessä asetuksessa ja joihin ei voida puuttua tehokkaasti kansallisella tasolla. Myös rajoitettu kymmenen vuoden voimassaoloaika takaa oikeasuhteisuuden.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio ehdottaa, että uusi asetus olisi voimassa kymmenen vuotta, jotta voidaan taata oikeusvarmuus markkinoilla ja minimoida sääntelytaakka. Markkinoilla käytävän kilpailun ei odoteta muuttuvan merkittävästi tänä aikana. Ensimmäinen tarkastelukertomus on tarkoitus antaa vuonna 2025, jolloin komissio arvioi, miten verkkovierailumarkkinat toimivat ja onko toimintapolitiikkaa tarpeen tarkastella uudelleen, jotta esiin nouseviin haasteisiin voidaan vastata.