

Bruselj, 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta
o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (prenovitev)

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

Povzetek
Ocena učinka pregleda in podaljšanja uredbe o gostovanju (prenovitev)
A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Uredba (EU) št. 531/2012 preneha veljati 30. junija 2022. Brez podaljšanja pravil o gostovanju lahko potrošniki in podjetja izgubijo koristi gostovanja kot doma (v nadaljnjem besedilu: RLAH), dodatne ovire pa bi lahko omejile nemoteno uporabo mobilnih storitev in inovativnih aplikacij med potovanjem na enotnem trgu EU/EGP. Skoraj 170 milijonov evropskih uporabnikov gostovanja trenutno uživa RLAH in koristi, ki jih prinaša, da med potovanjem v EU/EGP ostanejo povezani kot doma. Komisija je v poročilu o pregledu iz leta 2019 opredelila težave, ki naj bi jih ta pobuda obravnavala. Analiza temelji na širokem naboru podatkov in povratnih informacij deležnikov, ki so bili uporabljeni pri oceni, kako se je ta uredba izvajala in kako deluje trg gostovanja v skladu z obstoječimi pravili EU o gostovanju. V nadaljevanju so povzete glavne težave. A. RLAH ne more biti vzdržen brez reguliranih veleprodajnih cen ali reguliranih maloprodajnih storitev gostovanja zaradi nezadostne konkurenčne dinamike (nedelovanje trga). B. Potrošniki ne vedo vedno, kakšno raven storitev lahko pričakujejo (kakovost storitve) ali kako se zaračunajo klici za storitve z dodano vrednostjo med gostovanjem (višji stroški). Kakovost nudene storitve je včasih nižja kot doma, četudi je na voljo enakovredna raven. Brezplačen dostop do služb za pomoč v sili z alternativnimi sredstvi in zagotavljanje informacij o lokaciji ključnega nista vedno zagotovljena, zlasti za končne uporabnike invalide. C. Ponudniki storitev gostovanja v okviru veleprodajnega gostovanja včasih težka pridobijo dostop do zahtevanih omrežij. Ker pri klicih na storitve z dodano vrednostjo ni dovolj preglednosti, ponudniki gostovanja ne morejo prepoznati ustreznih številskih območij, kar lahko povzroči nepričakovane stroške. Zdajšnja pravila EU o gostovanju morda ne bodo dovolj primerna, da bi omogočila inovacije ter obravnavala tehnološke in poslovne spremembe.
Kaj bi bilo treba doseči?
Namen pobude je doseči naslednje: A) zagotoviti, da je RLAH vzdržen za operaterje in da lahko pokrijejo stroške zagotavljanja storitev gostovanja na veleprodajni ravni, pri čemer se ohranjajo spodbude za naložbe v obiskana omrežja in preprečuje izkrivljanje domače konkurence na obiskanih trgih. B) zagotoviti resnično izkušnjo RLAH za uporabnike gostovanja in končne uporabnike navdati z zaupanjem, da lahko brez pomislekov ostanejo povezani med potovanjem znotraj EU. Potrošniki in poslovni končni uporabniki bi morali biti deležni enake kakovosti storitev med gostovanjem kot doma, imeti možnost uporabe inovativnih storitev in korist od večje preglednosti, da bi se izognili nepričakovano visokim računom zaradi uporabe storitev z dodano vrednostjo. Enakovreden dostop do služb za pomoč v sili za vse bi bilo treba zagotoviti na enak način kot doma; C) spodbujati inovacije, zagotoviti veleprodajni dostop za gostovanje do zahtevanih omrežnih tehnologij in operaterjem pomagati pri preprečevanju izgub, povezanih s storitvami z dodano vrednostjo. Namen pobude je tudi poenostaviti stvari in zmanjšati breme za operaterje in druge deležnike.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Na trgu mednarodnega gostovanja je potrebno ukrepanje na ravni EU za izboljšanje enotnega trga elektronskih komunikacij. Kot je bilo ugotovljeno v prelomni sodbi Sodišča o gostovanju (C-58/08 Vodafone), dejstvo čezmejnosti mednarodnega gostovanja samo po sebi upravičuje ukrepanje na ravni EU, saj države članice tega vprašanja same ne morejo učinkovito rešiti. Poleg tega nacionalni regulativni organi niso imeli orodij, da bi sami rešili težave.

Ugotovitve iz poročila Komisije o pregledu iz leta 2019 in ugotovitve Organa evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije (BEREC) potrjujejo, da je odprava maloprodajnih cen gostovanja v EGP znatno prispevala k dokončanju enotnega trga. Koristi RLAH so bili deležni tudi končni uporabniki, pri čemer se je obseg od junija 2017 znatno povečal. Poročilo zaključuje, da se kljub znakom določene konkurenčne dinamike na maloprodajnih in veleprodajnih trgih gostovanja osnovni konkurenčni pogoji niso spremenili do te mere, da bi lahko ukinili malo- ali veleprodajno reguliranje trga gostovanja, prav tako pa ni verjetno, da bi se to zgodilo v bližnji prihodnosti. Dodana vrednost je v omogočanju vzdržnega in resničnega RLAH za končne uporabnike prek veleprodajnih cenovnih kapic na ravni EU, kar lahko zagotovi le instrument EU.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?
Komisija predlaga in ocenjuje štiri različne možnosti: Možnost 1 (osnovna možnost) – razširitev pravil, pri čemer se ohranijo zdajšnje določbe uredbe o gostovanju na maloprodajni in veleprodajni ravni. Možnost 2 – nadaljevanje uredbe o gostovanju s pojasnili, večjo preglednostjo in ukrepi za krepitev konkurence. Možnost 3 – vzdržni in resnični RLAH (prednostna možnost). Možnost 4 – razširjene veleprodajne in maloprodajne obveznosti za boljšo izkušnjo RLAH. Prednostna možnost je možnost 3, ki bi zagotovila največjo uspešnost in učinkovitost pri doseganju ciljev pregleda in podaljšanja uredbe o gostovanju (v obliki prenovitve). Vključuje ukrepe za zagotovitev vzdržnega zagotavljanja RLAH s predlaganim stopenjskim pristopom za znižanje kapic na veleprodajni ravni. Uvaja tudi izboljšave za odziv na tehnološki in poslovni razvoj ter zagotavljanje resnične izkušnje RLAH za končne uporabnike, povezane s kakovostjo storitev, storitvami z dodano vrednostjo in komunikacijami v sili. Vključuje horizontalno poenostavitev in ukrepe za zmanjšanje upravnega bremena.
Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?
Deležniki imajo različna stališča o ravni cenovnih kapic, zahtev glede kakovosti storitev in dostopa do služb za pomoč v sili. Veliki omrežni operaterji z dohodnim prometom (in zlasti skupine na ravni Unije) se nagibajo k ohranjanju veleprodajnih cenovnih kapic na sedanji ravni. Po drugi strani se zdi, da majhni omrežni operaterji z odhodnim prometom (ki imajo bazo uporabnikov, ki porabijo več mobilnih storitev v tujini, kot jih porabijo uporabniki partnerskih operaterjev v njihovem omrežju) in operaterji virtualnih omrežij podpirajo znatno znižanje veleprodajnih kapic.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Prednostna možnost uravnotežuje interese operaterjev pri zagotavljanju vzdržne RLAH, ne da bi bilo ogroženo povračilo stroškov pri zagotavljanju veleprodajnih storitev gostovanja. Nižje veleprodajne cenovne kapice pomenijo verjetno znižanje veleprodajnih stroškov gostovanja za operaterje z odhodnim prometom. Analiza vzdržnosti, ki jo je opravila Komisija, ocenjuje, da bo to privedlo do zmanjšanja odstotka operaterjev z nevzdržnim poslovanjem (negativna marža gostovanja, ki presega 3 % njihove domače marže) in s tem povezanega znižanja skupne negativne marže za gostovanje v primerjavi z osnovnim stanjem 42 % leta 2023 in 52 % leta 2025. Pomembne so tudi koristi za potrošnike; delež končnih uporabnikov, ki tvegajo pribitke, kadar je bilo operaterju odobreno odstopanje zaradi vzdržnosti, bi se zmanjšal za več kot 40 %, izjemoma plačani pribitki pa bi se dodatni znižali. Ta možnost bo izboljšala izkušnjo končnih uporabnikov med gostovanjem, saj bo prispevala k boljši kakovosti storitev in večji ozaveščenosti potrošnikov o kakovosti storitev, ki bi jih lahko pričakovali med gostovanjem, ter pomagala uporabnikom gostovanja, da se izognejo nepričakovano visokim računom zaradi klicev na storitve z dodano vrednostjo. Oboje bo verjetno povečalo zadovoljstvo uporabnikov in zmanjšalo število pritožb. Ta možnost operaterjem daje potrebna orodja za izvajanje brezplačnega dostopa do služb za pomoč v sili in

zagotavljanje informacij o lokaciji ključnega vsem končnim uporabnikom gostovanja, tudi invalidom. To bo pripomoglo k varovanju njihovega zdravja, življenja ali premoženja. Nazadnje, namen prednostne možnosti je potrošnikom in poslovnim uporabnikom omogočiti, da med potovanjem izkoristijo tehnološki razvoj in inovacije, ki temeljijo na 5G. Pričakujejo se tudi nekatere (manjše) okoljske koristi, saj je uporabnikom gostovanja olajšana uporaba okolju prijaznih mobilnih storitev in aplikacij (npr. novih mobilnih storitev 5G in interneta stvari za povezavo vozil in cestne infrastrukture, kar bi lahko preprečevalo človeške žrtve ter zmanjšalo stroške goriva in onesnaženost zraka).
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Znižanje veleprodajnih cenovnih kapic pomeni verjetno zmanjšanje prihodkov od veleprodajnega gostovanja za operaterje z dohodnim prometom, hkrati pa še vedno zagotavlja povračilo celotnih stroškov. Za operaterje je morebitno zmanjšanje prihodkov od maloprodajnega gostovanja povezano z nižjimi pribitki – od potrošnikov se lahko zahteva plačilo v izjemnih primerih, kadar so pribitki dovoljeni (odstopanje glede na politiko poštene uporabe in odstopanje zaradi vzdržnosti), pri čemer pribitki ne smejo presegati veleprodajnih cenovnih kapic. Dodatni stroški usklajevanja za operaterje in uprave so majhni (po ocenah povprečno znašajo manj kot 6 človek/dni za vsakega na leto). Predlagani ukrep o dostopu do služb za pomoč v sili pomeni stroške izvajanja. Vendar so ti večinoma povezani z uveljavljanjem pravic in obveznosti, ki so že opredeljene v drugi zakonodaji EU (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah). Poleg tega bosta razvoj in vzdrževanje zbirke podatkov s številskimi območji storitev z dodano vrednostjo v EGP povzročila stroške za BEREC (odgovoren za obe nalogi) in skromne stroške za nacionalne regulativne organe (odgovorne za posodabljanje vsebine zbirke podatkov).
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja (MSP)?
MSP bodo lahko deležna koristi resnične izkušnje RLAH zaradi boljše kakovosti storitev in manjšega tveganja odstopanj zaradi vzdržnosti. MSP in razvijalci aplikacij bodo z izboljšano in znano kakovostjo storitev imeli še več koristi od potrošnikov, ki uporabljajo aplikacije pri prečkanju meja. Nove aplikacije in storitve, ki zahtevajo visoko kakovost storitev ali 5G, lahko posredno koristijo: nemoteni uporabi na notranjem trgu, ki lahko podpre njihovo uvajanje.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Ne pričakujejo se nobeni znatni učinki na nacionalne proračune in uprave.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Zmanjšanje upravnega bremena je mogoče doseči s predlogom za revizijo veleprodajnih cenovnih kapic, po potrebi z delegiranim aktom, ki poenostavlja zakonodajni postopek (po letu 2025). Dodatni prihranki so povezani s poenostavljenim sistemom spremljanja, poenostavljenimi zahtevami za operaterje zunaj euroobmočja in razveljavitvijo zastarelih določb.
Sorazmernost?
Prednostna možnost vsebuje sklop ukrepov, ki niso niti vsiljivi niti nesorazmerni. Omejeni so na tiste vidike, ki so bili zaznani in jih zdajšnja uredba ni obravnavala v zadostni meri ter jih ni mogoče učinkovito obravnavati na nacionalni ravni. Omejeno trajanje deset let dodatno zagotavlja sorazmernost.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Komisija predlaga desetletno veljavnost nove uredbe, da bi zagotovili varnost na trgu in zmanjšali regulativno breme. Pričakuje se, da se konkurenca na trgu v tem obdobju ne bo bistveno spremenila. Prvo poročilo o pregledu je načrtovano za leto 2025, ko bo Komisija ocenila, kako deluje trg gostovanja in ali je potreben pregled politike za

obravnavanje novih izzivov.