

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.9.2008
SEC(2008) 2490

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за изменение на Регламент (ЕО) № 717/2007 относно роуминга в обществени мобилни телефонни мрежи в рамките на Общността и на Директива 2002/21/ЕО относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги.

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 580 окончателен}
{SEC(2008) 2489}

РЕЗЮМЕ

1. ПРЕДВАРИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ

Европейската комисия трябва да направи преглед на функционирането на регламента относно роуминга и да докладва на Европейския парламент и на Съвета не по-късно от 30 декември 2008 г. Изисква се в доклада на Комисията да бъде направена оценка за това дали са постигнати целите на регламента за роуминга и дали е необходимо удължаване на неговия срок на действие и/или изменение на регламента. Европейският парламент и Съветът възложиха на Комисията по-конкретно да направи преглед на развитието на цените на едро и на дребно за роуминговите услуги за пренос на данни, включително за SMS и MMS и, ако е уместно, да включи препоръки относно необходимостта от регулиране на тези услуги.

Докладът за оценката на въздействието (ОВ) разглежда възможностите, които произтичат от прегледа, направен от Комисията, на функционирането на регламента за роуминга. По-специално той разглежда възможното удължаване на сегашния срок на действие — 30 юни 2010 г., с оглед на гласовите роумингови услуги и възможното разширяване на обхвата на регламента, за да бъдат включени роуминговите услуги за SMS и/или за пакети от данни. На 1 септември Съветът за оценка на въздействието представи бележките си върху документа, които бяха взети под внимание.

2. РАЗВИТИЕ НА СИТУАЦИЯТА СЛЕД ПРИЕМАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА ЗА РОУМИНГ

Регламентът за роуминга влезе в сила на 30 юни 2007 г. и службите на Комисията още през есента на 2007 г. започнаха подготовка за прегледа на неговото функциониране. Прилагането и по-специално преходът към „Евротарифата“ са преминали добре, само с няколко изключения, отбелязани от националните регулаторни органи (НРО).

Съвместно с Комисията Групата на европейските регулатори (ГЕР) започна масштабна инициатива за събиране на данни в продължение на шест месеца, която създаде основата за два доклада за съпоставка с набелязаните цели. С инициативата беше установено, че цените на едро и на дребно не се различават съществено от максимално разрешените горни граници, така че не може да бъде направен изводът, че на пазарите има ценова конкуренция. Докладът също така установи, че много оператори таксуват роуминговите услуги на минута, а не в зависимост от действително потребеното време.

Освен това докладите показаха, че има съвсем малки промени в цените за роуминговите услуги за SMS в повечето държави-членки, както при цените на дребно, така и при цените на едро. Също така при средните цени за мегабайт на услугите за прехвърляне на данни картината е твърде разнообразна, различията между цените в отделните държави остават големи, като някои държави продължават да поддържат много високи средни цени.

2.1. Обществени консултации

На 7 май 2008 г. Европейската комисия започна широки обществени консултации, като отправи въпроси относно прегледа на регламента за роуминга и относно възможното

разширяване на неговия обхват, за да бъдат включени роуминговите услуги за SMS и данни. Въпреки че повечето оператори се обявяват срещу удължаването на срока на действие на регулирането на гласовите роумингови услуги, повечето НРО и държави-членки, както и някои по-малки оператори и потребителски организации, са на мнение, че срокът трябва да бъде удължен.

По въпроса за таксуването на минута и на секунда, операторите като цяло са на мнение, че той трябва да бъде решен от пазарните механизми, докато ГЕР и потребителските организации смятат, че са необходими спешни мерки във връзка с проблема, който те наричат „скрито таксуване“.

ГЕР отбеляза, че се наблюдава слабо движение в роуминговите цени на дребно за SMS-и до април 2008 г. Ето защо тя препоръча въвеждане на таван за средната цена на едро за роуминг на SMS-и и допълване на задължението за прилагане на Евротарифата, за да бъде включено предлагането на SMS роуминг по цени на дребно, които не превишават определена горна граница. Потребителските организации също се изказаха в подкрепа на регулирането на цените за SMS-ите както на равнище цени на едро, така и на равнище цени на дребно. От друга страна GSM асоциацията и мобилните оператори, с някои изключения, като цяло не са съгласни с подобно регулиране.

По отношение на роуминга на данни има почти общ консенсус в желанието да бъде елиминиран „шокът от сметката“. Потребителските организации също се произнесоха в подкрепа на регулирането както при цените на едро, така и при цените на дребно. ГЕР смята, че са необходими официални и незабавни регулаторни мерки, за да се повиши прозрачността и за да бъде елиминиран шокът от сметката. GSM асоциацията и повечето оператори се обявиха срещу ценовото регулиране, въпреки че редица оператори подкрепят регулирането на равнище цени на едро.

2.2. Други промени в ситуацията

Службите на Комисията бяха отворени за дискусии със заинтересованите страни през целия процес на оценка. Комисията също така поръча проучване на независими консултанти, което беше публикувано от Комисията на 27 юни 2008 г.

На Световния конгрес на GSM операторите в Барселона през февруари 2008 г. комисарят Рединг предупреди телекомуникационните компании, че цените на роуминговите услуги за SMS и за данни е необходимо да бъдат понижени до юли 2008 г., за да се избегне регулиране. На 4 юни 2008 г. комисарят Рединг също така изпрати писма до главните изпълнителни директори на всички мобилни оператори в Европейския съюз, като поиска информация за ценовите им оферти за роуминговите услуги за SMS-и и за данни в ЕС, както и за мерките за прозрачност, предприети спрямо тези услуги към 1 юли 2008 г.

Всички НРО представиха данни конкретно за всеки оператор, които са събирани от тях като част от общото наблюдение на дейността в сектора. Тези подробни данни позволиха на службите на Комисията да създадат икономически модел за оценка на въздействието на действащия в момента регламент, както и на икономическото влияние на възможностите за управленчески решения, представени в настоящия доклад.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Гласов роуминг

Въпреки че потребителите са реализирали ползи от по-ниските цени на роуминга, събраните данни за периода след приемането на регламента показват, че проблемите на пазара на гласов роуминг са останали нерешени. В отговор на общественото допитване ГЕР потвърждава, че основните проблеми, които съществуваха преди приемането на регламента, продължават да бъдат актуални.

3.2. Период на таксуване на гласовите повиквания

Регламентът налага ценови ограничения за роуминговите гласови услуги в рамките на Общността, които се изразяват като определена сума, отчитана на базата на една минута. Съответните разпоредби на регламента обаче не конкретизират ясно коя точно е минималната единица време, спрямо която се изчисляват цените на едро и на дребно за роумингови гласови услуги. Докладът със съпоставителни данни на ГЕР за септември 2007 г. — март 2008 г. установи, че практиките на таксуване за минута увеличават с около 24 % обичайната сметка по цени на дребно за изходящи разговори и с 19 % за входящи обаждания, при използване на Евротарифата. Различните практики за периода на отчитане, използвани от мобилните оператори сериозно възпрепятстват последователното прилагане на Евротарифата.

3.3. Кратки текстови съобщения

Подобно на ситуацията с гласовите услуги, една от причините за високите цени за роуминг на SMS-и е че при избора на мобилен оператор потребителите не вземат под внимание тези цени. В резултат на това потребителите често разбират за високите цени, едва след като са използвали услугата. Цените за роуминг на SMS-и в Общността оказват влияние върху милиони граждани на ЕС. SMS услугите се използват особено много от младите потребители. Равнището на цените на едро за изпращане на SMS чрез роуминг в рамките на Общността не може да бъде оправдано с направените за услугата разходи, а също така изглежда липсва достатъчно конкурентен натиск върху операторите, който да понижи цените.

3.4. Роумингови услуги за данни с пакетна комутация

В политическите дискусии, които предшестваха приемането на регламента, беше изразено безпокойство от таксите за роуминговите услуги за данни. Въпреки че бяха отбелязани някои положителни тенденции, цените за роуминговите услуги за данни на територията на ЕС както на равнище цени на едро, така и на равнище цени на дребно, са неоправдано високи, когато бъдат съпоставени с таксите за аналогични вътрешни услуги и със самите разходи за предоставяне на услугите, като това е честа причина за „шок от сметката“. Оставащите в сила високи цени на едро за роуминговите услуги на данни (особено в непредпочитани мрежи), които, *наред с друго*, произтичат от ограничения при управлението на трафика, водят до много широко разнообразие от разходи за доставка по цени на едро. Тези прекомерно високи цени на едро водят до нарушаване на условията за конкуренция, което пречи на безпроблемното функциониране на вътрешния пазар.

4. ЦЕЛИ

Общата цел на действията на ЕС е да се насърчи по-нататъшното развитие на единния пазар за електронни комуникационни услуги, които включват гласовата телефония, SMS-ите и услугите за данни, за потребители на обществени мрежи за мобилна телефония при използването от тях на роумингови услуги в ЕС при пътувания на територията на Общността. По-конкретно, целта е да се подсигури, че цените, плащани от потребителите на обществени мрежи за мобилна телефония за роумингови услуги в ЕС при пътувания в рамките на Общността, не са неоправдано по-високи от цените, плащани от тях при обаждания, изпращане на SMS-и или данни в родните им страни.

5. АЛТЕРНАТИВНИ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Настоящата оценка на въздействието разглежда различни подходи за целево регулиране, като например саморегулиране, съвместно регулиране и актове с незадължителна юридическа сила. Като се има предвид обаче конкретното естество на установените проблеми, се достигна до извода, че тези варианти не са приложими (вж. глава 5).

Възможностите за регулиране се оценяват в зависимост от следните критерии: ефективност, конкуренция, ефикасност, съгласуваност, съответствие.

6. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА СПРЯМО ГЛАСОВИЯ РОУМИНГ

За гласовия роуминг бяха разгледани няколко варианта за политика. Един от тях е за запазване на досегашната политика, като това означава изтичане на срока на действието на регламента на 30 юни 2010 г. В същото време обаче беше направен изводът, че има сериозна опасност липсата на конкурентен натиск на пазара за гласови повиквания да доведе до връщане към по-високи цени на едро и на дребно, ако с изтичането на срока на действие на регламента през 2010 г. изчезнат и ценовите задължения, произтичащи от него. Поради тази причина беше направено заключението, че действието на регламента следва да бъде удължено след 2010 г. с още три години до 30 юни 2013 г.

Мерките за прозрачност за гласовите роумингови услуги са необходим елемент от действащия регламент. В същото време обаче беше направен изводът, че само мерките за прозрачност няма да дадат желаните резултати.

Следващият извод е, че срокът на действие на регламента трябва да бъде удължен както на равнище цени на едро, така и на равнище цени на дребно. Без регулирането на цените на едро съществува риск от нарушаване на нормалното функциониране на роуминговия пазар, като по-малките оператори са поставяни в драматично неизгодни конкурентни позиции. Също така, ако регламентът се прилага единствено на равнище цени на едро, има вероятност потребителят да не усети ползите под формата на по-ниски цени на дребно.

Оценката на въздействието след това се спира на възможностите за структурата на регламента за гласовите повиквания с удължен срок на действие, по-специално дали да бъдат понижавани сегашните тавани за цените на едро и дребно и ако да, в каква степен. Беше направен изводът, че трябва да продължи понижаването на тези тавани, за

да се отрази очакваното намаление на разходите. Беше преценено, че най-ефективният подход е да се продължи с понижението, заложен в действащия регламент на равнище цени на дребно, като в същото време се позволят по-големи намаления на равнище цени на едро, за да бъде отразен очакваният спад в разходите. Този подход насърчава конкуренцията, тъй като ѝ предоставя възможности за повече гъвкавост.

7. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА СПРЯМО ПЕРИОДА НА ОТЧИТАНЕ

Различните подходи, приложими към периодите на отчитане на роуминговите разговори, създават различни условия, като по този начин подкопават последователното прилагане на Евротарифата и нарушават условията за конкуренция на единния пазар. Следователно е необходимо регламентът да хармонизира задълженията на мобилните оператори в това отношение.

Възможностите за решаване на този проблем включват запазване на досегашната политика, категорично преминаване към период на отчитане една секунда, модифицирано отчитане за една секунда и адаптиране на равнищата на горните граници. Беше направен изводът, че модифицираното отчитане за една секунда е най-ефективният подход, тъй като при него потребителите като цяло са таксувани само за това, което потребяват, а на операторите се позволява да компенсират в разумна степен разходите за свързване и да проявяват гъвкавост при диференциране на офертите чрез максимум 30-секунден интервал за налагане на първоначална такса при повикване. Входящите повиквания и повикванията по цени на едро следва задължително да бъдат таксувани при период на отчитане една секунда.

8. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКАТА СПРЯМО SMS

Подобно на случая с гласовия роуминг, бяха взети под внимание различни варианти за преодоляване на проблемите, установени на пазара за роуминг на SMS-и. В същото време обаче, несъответствието между цените на SMS-ите на вътрешните пазари и цените на роуминговите SMS-и остава неоправдано голямо. Въпреки неотдавнашните енергични призови от страна на Европейската комисия и на националните регулаторни органи за значителни намаления на цените, на пазара бяха отбелязани сравнително малки промени.

Мерките за повишаване на прозрачността на роуминговите услуги за SMS-и се смятат за изключително важни. В същото време обаче беше направен изводът, че само мерките за прозрачност не са достатъчни за решаване на проблемите.

Регулирането единствено на равнище цени на едро предполага, че пазарните сили ще бъдат достатъчни, за да гарантират значително прехвърляне на намаленията в цените на едро към цените на дребно в рамките на относително кратък период. В същото време обаче без регулиране на цените на едро съществува риск да се намали маржа на печалбата на по-малките оператори, тъй като те могат да се окажат изправени пред сравнително високи цени на едро, докато техните цени на дребно са ограничени.

Подобно на случая на гласовите услуги, се смята, че комбинация от мерки за прозрачност, както и регулирането на цените на дребно и на едро, ще дадат ефективни резултати. Това становище се подкрепя от ГЕР, която е на мнение, че цените на едро за SMS-и не са оправдани с разходите на приемащия оператор.

Службите на Комисията стигнаха до извода, че регламентът трябва да бъде изменен, за да бъдат включени регулаторни мерки на равнище цени на едро и цени на дребно, както и мерки за прозрачност за роуминговите услуги за SMS-и, които влизат в сила от 1 юли 2009 г. за период от четири години до 30 юни 2013 г.

Оценката на въздействието разглежда три варианта за регулиране на цените на едро и на дребно за роуминг на SMS-и. Първият вариант беше предложен от датския национален регулаторен орган (NITA) и предлага модел на основата на разходите, а останалите варианти бяха предложени от ГЕР. В модела на NITA се предлага цена на дребно от 3,48 цента и цена едро 0,8 цента. Първият вариант, предложен от ГЕР, предполага горна граница от 15 цента за цените на дребно и 8 цента за цените на едро. Вторият вариант на ГЕР предлага цена на дребно от 11 цента и цена едро 4 цента. Въпреки че подходът на NITA има много предимства, беше преценено, че той ще утвърди ценови тавани, които са прекалено агресивни, за да бъдат прилагани на практика в почти всички държави-членки.

На равнище цени на едро вторият вариант беше предпочетен пред първия вариант, предложен от ГЕР, тъй като по-добре отразява действително направените разходи на едро, като в същото време подsigурява по-голяма гъвкавост в сравнение с подхода, предложен в модела на ДНРО. На равнище цени на дребно от гледна точка на потребителя явно предпочитан е вторият вариант.

9. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА СПРЯМО РОУМИНГА НА ДАНИИ

Несъответствията между вътрешните цени за преноса на данни и цените за роуминга на данни остават значителни, като варират в различните държави-членки, което запазва възможността за „шок от сметката“ за потребителите. Липсата на прозрачност остава ключов проблем и не е сигурно, че усилията, полагани напоследък от някои оператори за повишаване на прозрачността при предоставянето на тази услуга, ще подsigурят елиминирането на проблема „шок от сметката“ във всички държави-членки. В резултат на това, въпреки че регулаторните вмешателства трябва да бъдат третиращи предпазливо, се смята, че вариантът „липса на промяна в политиката“ не е приложим.

Беше направен изводът, че по-специално е необходимо да бъдат предприети две групи мерки за повишаване на прозрачността: подsigуряването на основна информация за цените е от изключително важно значение за потребителите и трябва да бъде предложено като регулаторна мярка. Също така възможността потребителят да избира прагове на прекъсване ще подsigури изключително ефективен инструмент за преодоляване на проблема „шок от сметката“ и следователно трябва да бъде предложена.

Възможността за регулиране на равнище цени на дребно и цени на едро също беше разгледана внимателно в настоящата оценка на въздействието. Високите цени на едро (особено при непредпочитаните мрежи) в съчетание с трудностите при управлението на трафика влошават условията за конкуренция и създават непредсказуемост при определянето на разходите за цени на едро на операторите. Въвеждането на защитна горна граница би елиминирало тези прекомерни разходи, като в същото време би позволило развитието на конкуренцията в останалата част от пазара на едро. Подобен таван обаче е необходимо да бъде достатъчно нисък, за да повлияе върху проблема

„шок от сметката“, като в същото време е достатъчно по-висок от някои предложения на пазара в момента, за да се избегне нарушаване на действието на конкурентните сили.

Следователно се смята, че е необходимо регулиране при цените на едро (в комбинация с мерки за прозрачност). Периодът на регулиране съответства на този за гласовите повиквания и за SMS-ите, т.е. до 30 юни 2013 г.

Смята се, че регулиране на цените на дребно не трябва да бъде въведено, като се има предвид вероятността от конкурентен натиск на пазара от страна на потенциални заместващи услуги.

10. ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ

Удължаването на срока на действие регламента за мобилния роуминг ще продължи да бъде внимателно наблюдавано от НРО и от Комисията. Службите на Комисията смятат, че събирането на данни със сходен обхват и честота следва да продължи в периода на предложеното удължение. От НРО ще бъде поискано да събират на всеки шест месеца данни за цените на едро и на дребно за гласови повиквания, SMS-и и роумингови услуги за данни. Оценката на ефективността, ефикасността и адекватността на регламента за роуминга ще бъде извършена в края на тригодишния период на удължено действие като част от оценката за него.