

Βρυξέλλες, 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΠΤΩΣΕΩΝ
που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου
Για την περιαγωγή σε δημόσια δίκτυα κινητών επικοινωνιών εντός της Ένωσης
(αναδιατύπωση)

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την επανεξέταση και την παράταση της ισχύος του κανονισμού για την περιαγωγή (αναδιατύπωση)
A. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί είναι πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;
Η ισχύς του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 531/2012 λήγει στις 30 Ιουνίου 2022. Χωρίς παράταση της ισχύος των κανόνων για την περιαγωγή, τα οφέλη της περιαγωγής σαν στο σπίτι (RLAH) ενδέχεται να χαθούν για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, ενώ πρόσθετοι φραγμοί θα μπορούσαν να περιορίσουν την απρόσκοπτη χρήση υπηρεσιών και καινοτόμων εφαρμογών κινητών επικοινωνιών κατά τη διάρκεια ταξιδιών στην ενιαία αγορά της ΕΕ/τον ΕΟΧ. Σχεδόν 170 εκατομμύρια Ευρωπαίοι πελάτες περιαγωγής απολαμβάνουν επί του παρόντος RLAH και τα οφέλη του να παραμένει κανείς συνδεδεμένος σαν να είναι στο σπίτι του, όταν ταξιδεύει στην ΕΕ/στον ΕΟΧ. Η έκθεση ανασκόπησης της Επιτροπής του 2019 προσδιόρισε τα προβλήματα που επιδιώκει να αντιμετωπίσει η παρούσα πρωτοβουλία. Η ανάλυση βασίζεται σε ευρύ φάσμα δεδομένων και παρατηρήσεων από τα ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία αξιοποιούνται για την αξιολόγηση της λειτουργίας του παρόντος κανονισμού και της αγοράς περιαγωγής σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες της ΕΕ για την περιαγωγή. Τα βασικά προβλήματα συνοψίζονται παρακάτω. A. Λόγω ανεπαρκούς δυναμικής του ανταγωνισμού (ανεπάρκεια της αγοράς), η RLAH δεν μπορεί να διατηρηθεί χωρίς ρυθμιζόμενα τέλη χονδρικής ή ρυθμιζόμενες υπηρεσίες περιαγωγής λιανικής. B. Οι καταναλωτές δεν γνωρίζουν πάντοτε ποιο επίπεδο υπηρεσιών μπορούν να αναμένουν (ποιότητα υπηρεσιών) ή πώς χρεώνονται οι κλήσεις σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας κατά την περιαγωγή (υψηλότερα τέλη). Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι μερικές φορές χαμηλότερη από εκείνη που παρέχεται στο εσωτερικό, ακόμη και αν είναι διαθέσιμο το αντίστοιχο επίπεδο. Δεν διασφαλίζονται πάντοτε η δωρεάν πρόσβαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης με εναλλακτικά μέσα και η παροχή πληροφοριών για τον εντοπισμό του καλούντος, ιδίως για τους τελικούς χρήστες με αναπηρία. C. Οι πάροχοι περιαγωγής αντιμετωπίζουν ενίοτε προβλήματα όσον αφορά την πρόσβαση σε περιαγωγή χονδρικής σε ζητούμενα δίκτυα. Λόγω έλλειψης διαφάνειας όσον αφορά τις κλήσεις σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας, οι πάροχοι περιαγωγής αδυνατούν να προσδιορίσουν τα σχετικά πεδία αριθμοδότησης και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να επιβαρυνθούν με απροσδόκητο κόστος. Οι ισχύοντες κανόνες της ΕΕ για την περιαγωγή ενδέχεται να μην είναι επαρκώς κατάλληλοι για να διευκολύνουν την καινοτομία και να αντιμετωπίσουν τις τεχνολογικές και επιχειρηματικές αλλαγές.
Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;
Η πρωτοβουλία έχει τους ακόλουθους στόχους: A) Διασφάλιση ότι η RLAH είναι βιώσιμη για τους φορείς εκμετάλλευσης και ότι μπορούν να ανακτήσουν το κόστος παροχής υπηρεσιών περιαγωγής σε επίπεδο χονδρικής, με διατήρηση των κινήτρων κίνητρα για επενδύσεις σε δίκτυα επίσκεψης και αποφυγή της στρέβλωσης του εγχώριου ανταγωνισμού στις αγορές επίσκεψης. B) Επίτευξη πραγματικής εμπειρίας RLAH για τους πελάτες περιαγωγής και παροχή εμπιστοσύνης στους τελικούς χρήστες ώστε να παραμένουν συνδεδεμένοι όταν ταξιδεύουν εντός της ΕΕ. Οι καταναλωτές και οι επιχειρηματικοί τελικοί χρήστες θα πρέπει να επωφελούνται από την ίδια ποιότητα υπηρεσιών κατά την περιαγωγή όπως και στη χώρα τους, να είναι σε θέση να χρησιμοποιούν καινοτόμες υπηρεσίες και να επωφελούνται από την αυξημένη διαφάνεια ώστε να αποφεύγονται οι δυσάρεστες εκπλήξεις από τη χρήση υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας. Θα πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται ισοδύναμη πρόσβαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για όλους, με τον ίδιο τρόπο όπως και στη χώρα τους. Γ) Διευκόλυνση της καινοτομίας, διασφάλιση της πρόσβασης σε περιαγωγή χονδρικής σε ζητούμενες τεχνολογίες δικτύου και παροχή βοήθειας στους φορείς εκμετάλλευσης ώστε να αποφεύγουν απώλειες που συνδέονται με υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας. Η πρωτοβουλία αποσκοπεί επίσης στην απλούστευση των διαδικασιών και στη

μείωση του φόρτου για τους φορείς εκμετάλλευσης και για άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);
Στη διεθνή αγορά περιαγωγής, απαιτείται δράση σε επίπεδο ΕΕ για τη βελτίωση της ενιαίας αγοράς ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Όπως επισημάνθηκε σε μια εμβληματική υπόθεση του Δικαστηρίου σχετικά με την περιαγωγή (C-58/08 Vodafone), το γεγονός ότι η διεθνής περιαγωγή είναι διασυνοριακή δικαιολογεί καθαυτό την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ, διότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν μόνο τους να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το ζήτημα. Επιπλέον, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές δεν διέθεταν τα εργαλεία για να αντιμετωπίσουν οι ίδιες τα προβλήματα. Τα πορίσματα της έκθεσης ανασκόπησης της Επιτροπής του 2019 και εκείνα του Φορέα Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) επιβεβαιώνουν ότι η κατάργηση των τελών περιαγωγής λιανικής στον ΕΟΧ έχει συμβάλει σημαντικά στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Οι τελικοί χρήστες μπόρεσαν επίσης να επωφεληθούν από την RLAH με σημαντική αύξηση του όγκου από τα τέλη Ιουνίου 2017. Η έκθεση καταλήγει ότι, παρά τις ενδείξεις κάποιας δυναμικής του ανταγωνισμού τόσο στη λιανική όσο και στη χονδρική αγορά περιαγωγής, οι υποκείμενες συνθήκες ανταγωνισμού δεν έχουν μεταβληθεί και είναι απίθανο να μεταβληθούν στο ορατό μέλλον, σε τέτοιο βαθμό που θα μπορούσε να αρθεί η ρύθμιση της αγοράς περιαγωγής λιανικής ή χονδρικής. Η προστιθέμενη αξία καθιστά δυνατή τη βιώσιμη και πραγματική RLAH για τους τελικούς χρήστες, μέσω ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής σε επίπεδο ΕΕ, τα οποία μπορεί να εξασφαλίσει μόνο ένα νομοθετικό μέσο της ΕΕ.
Β. Λύσεις
Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;
Η Επιτροπή προτείνει και αξιολογεί τέσσερις διαφορετικές επιλογές: Επιλογή 1 (βασικό σενάριο) – Παράταση των κανόνων, διατήρηση των ισχυουσών διατάξεων του κανονισμού για την περιαγωγή τόσο σε επίπεδο λιανικής όσο και σε επίπεδο χονδρικής. Επιλογή 2 – Συνέχιση της εφαρμογής του κανονισμού για την περιαγωγή με διευκρινίσεις, αυξημένη διαφάνεια και μέτρα ενίσχυσης του ανταγωνισμού. Επιλογή 3 – Βιώσιμη και πραγματική RLAH (προτιμώμενη επιλογή). Επιλογή 4 – Διευρυμένες υποχρεώσεις χονδρικής και λιανικής για ενισχυμένη εμπειρία RLAH. Προτιμώμενη επιλογή είναι η επιλογή 3, η οποία θα εξασφαλίσει την υψηλότερη δυνατή αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της επανεξέτασης και της παράτασης του κανονισμού για την περιαγωγή (υπό μορφή αναδιατύπωσης). Περιλαμβάνει μέτρα για τη διασφάλιση της βιώσιμης παροχής RLAH, με προτεινόμενη πορεία σταδιακής μείωσης των ανώτατων ορίων τιμών σε επίπεδο χονδρικής. Εισάγει βελτιώσεις για την ανταπόκριση στις τεχνολογικές και επιχειρηματικές εξελίξεις και τη διασφάλιση πραγματικής εμπειρίας RLAH για τους τελικούς χρήστες όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών, τις υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας και τις επικοινωνίες έκτακτης ανάγκης. Περιλαμβάνει οριζόντια απλούστευση και μέτρα μείωσης του διοικητικού φόρτου.
Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Οι ενδιαφερόμενοι έχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με το επίπεδο των ανώτατων ορίων τιμών, τις απαιτήσεις ποιότητας των υπηρεσιών και την πρόσβαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Οι μεγάλοι φορείς εκμετάλλευσης δικτύων εισερχόμενης κίνησης (και ιδίως οι πανευρωπαϊκοί όμιλοι) τείνουν να ευνοούν τη διατήρηση των ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής στο σημερινό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, οι μικροί φορείς εκμετάλλευσης δικτύων εξερχόμενης κίνησης («που έχουν βάση πελατών που καταναλώνει περισσότερες υπηρεσίες κινητής τηλεφωνίας στο εξωτερικό από εκείνες που καταναλώνονται στο δικό τους δίκτυο από την πελατειακή βάση των φορέων εκμετάλλευσης με τους οποίους συνεργάζεται) και οι εικονικοί φορείς εκμετάλλευσης φαίνεται να υποστηρίζουν τη σημαντική μείωση των ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη επιλογή εξισορροπεί τα συμφέροντα των φορέων εκμετάλλευσης όσον αφορά την εξασφάλιση βιώσιμης παροχής RLAH χωρίς να απειλείται η ανάκτηση του κόστους κατά την παροχή υπηρεσιών περιαγωγής χονδρικής. Η επιβολή χαμηλότερων ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής συνεπάγεται πιθανή μείωση του κόστους περιαγωγής χονδρικής για τους φορείς εκμετάλλευσης εξερχόμενης κίνησης. Η ανάλυση βιωσιμότητας της Επιτροπής εκτιμά ότι αυτό θα οδηγήσει σε μείωση του ποσοστού των μη βιώσιμων φορέων εκμετάλλευσης (αρνητικό περιθώριο κέρδους περιαγωγής που υπερβαίνει το 3 % του εγχώριου περιθωρίου τους) και σε σχετική μείωση του συνολικού αρνητικού περιθωρίου κέρδους περιαγωγής σε σύγκριση με το βασικό σενάριο του 42 % το 2023 και του 52 % το 2025.

Τα **οφέλη για τους καταναλωτές** είναι επίσης σημαντικά: το ποσοστό των τελικών χρηστών που κινδυνεύουν να επιβαρυνθούν με πρόσθετα τέλη όταν στον φορέα εκμετάλλευσης έχει χορηγηθεί παρέκκλιση για λόγους βιωσιμότητας θα μειωνόταν κατά περισσότερο από 40 % και τα κατ' εξαίρεση καταβληθέντα πρόσθετα τέλη θα μειώνονταν περαιτέρω. Η επιλογή αυτή θα βελτιώσει την εμπειρία των τελικών χρηστών κατά την περιαγωγή, συμβάλλοντας στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και στην αύξηση της ευαισθητοποίησης των καταναλωτών σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών που θα πρέπει να αναμένουν κατά την περιαγωγή, και θα βοηθήσει τους χρήστες περιαγωγής να αποφεύγουν τις δυσάρεστες εκπλήξεις στους λογαριασμούς από τις κλήσεις σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας. Και τα δύο ενδέχεται να οδηγήσουν σε αύξηση της ικανοποίησης των πελατών και σε μείωση των καταγγελιών.

Η επιλογή αυτή παρέχει επίσης τα απαραίτητα εργαλεία ώστε οι φορείς εκμετάλλευσης να εφαρμόζουν δωρεάν πρόσβαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και να παρέχουν πληροφορίες εντοπισμού του καλούντος σε όλους τους τελικούς χρήστες περιαγωγής, συμπεριλαμβανομένων εκείνων με αναπηρία. Αυτό θα συμβάλει στην προστασία της υγείας, της ζωής ή της περιουσίας τους.

Τέλος, η προτιμώμενη επιλογή έχει ως στόχο να δώσει τη δυνατότητα στους καταναλωτές και στους επιχειρηματικούς χρήστες να επωφεληθούν από τις τεχνολογικές εξελίξεις και την καινοτομία που στηρίζεται στο 5G στα ταξίδια τους στο εξωτερικό.

Αναμένονται επίσης ορισμένα (ελαφρά) περιβαλλοντικά οφέλη από τη διευκόλυνση της χρήσης φιλικών προς το περιβάλλον υπηρεσιών και εφαρμογών κινητών επικοινωνιών (π.χ. νέες κινητές υπηρεσίες 5G και IoT για τη σύνδεση οχημάτων και οδικών υποδομών που θα μπορούσαν να αποτρέψουν ανθρώπινες απώλειες και να μειώσουν το κόστος για καύσιμα και την ατμοσφαιρική ρύπανση).

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η μείωση των ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής συνεπάγεται πιθανή μείωση των εσόδων περιαγωγής χονδρικής για τους φορείς εκμετάλλευσης εισερχόμενης κίνησης, διασφαλίζοντας παράλληλα την πλήρη ανάκτηση του κόστους. Για τους φορείς εκμετάλλευσης, ενδεχόμενη μείωση των εσόδων περιαγωγής λιανικής συνδέεται με χαμηλότερα πρόσθετα τέλη — τα οποία μπορεί να ζητηθεί από τους καταναλωτές να καταβάλουν στις εξαιρετικές περιπτώσεις που επιτρέπεται (πολιτική εύλογης χρήσης και παρεκκλίσεις βιωσιμότητας), περιπτώσεις στις οποίες τα πρόσθετα τέλη δεν μπορούν να υπερβαίνουν τα ανώτατα όρια τιμών χονδρικής. Το πρόσθετο κόστος συμμόρφωσης για τους φορείς εκμετάλλευσης και τις διοικήσεις είναι μικρό (εκτιμάται ότι είναι μικρότερο από 6 ανθρωπομήρες ετησίως για κάθε επιχείρηση κατά μέσο όρο).

Το προτεινόμενο μέτρο για την πρόσβαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης συνεπάγεται κόστος εφαρμογής. Ωστόσο, αυτό συνδέεται κυρίως με την εφαρμογή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που έχουν ήδη οριστεί σε άλλες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ (Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών). Τέλος, η ανάπτυξη και συντήρηση βάσης δεδομένων με πεδία αριθμών για τις υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας σε ολόκληρο τον ΕΟΧ θα συνεπάγεται κόστος για τον BEREC (αρμόδιο και για τα δύο καθήκοντα) και μικρό κόστος για τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές (που είναι αρμόδιες για την επικαιροποίηση του περιεχομένου της βάσης δεδομένων).

Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις μικρές και στις μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ);

Οι ΜΜΕ θα μπορούν να απολαμβάνουν πραγματική εμπειρία RLAH, λόγω της βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών και του μειωμένου κινδύνου παρεκκλίσεων βιωσιμότητας. Οι ΜΜΕ και οι φορείς ανάπτυξης εφαρμογών θα ωφεληθούν περαιτέρω από τη χρήση εφαρμογών εκ μέρους των καταναλωτών σε διασυνοριακό

επίπεδο, με βελτιωμένη και γνωστή ποιότητα υπηρεσιών. Οι νέες εφαρμογές και υπηρεσίες που απαιτούν υψηλή ποιότητα υπηρεσιών ή 5G μπορούν να ωφεληθούν έμμεσα: η απρόσκοπτη χρήση σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά μπορεί να στηρίξει την υιοθέτησή τους.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Δεν αναμένονται σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Η μείωση του διοικητικού φόρτου είναι δυνατή χάρη στην πρόταση αναθεώρησης των ανώτατων ορίων τιμών χονδρικής, εάν χρειαστεί, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης, η οποία απλουστεύει τη νομοθετική διαδικασία (μετά το 2025). Η περαιτέρω εξοικονόμηση πόρων συνδέεται με ένα εξορθολογισμένο σύστημα παρακολούθησης, με απλουστευμένες απαιτήσεις για τους φορείς εκμετάλλευσης εκτός της ζώνης του ευρώ και με την κατάργηση παρωχημένων διατάξεων.
Αναλογικότητα
Η προτιμώμενη επιλογή περιλαμβάνει δέσμη μέτρων τα οποία δεν είναι ούτε παρεμβατικά ούτε δυσανάλογα. Τα εν λόγω μέτρα περιορίζονται στις πτυχές που έχουν προσδιοριστεί και δεν έχουν αντιμετωπιστεί επαρκώς από τον ισχύοντα κανονισμό και οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά σε εθνικό επίπεδο. Η περιορισμένη διάρκεια των 10 ετών διασφαλίζει περαιτέρω την αναλογικότητα.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Η Επιτροπή προτείνει ο νέος κανονισμός να έχει διάρκεια 10 έτη για να είναι εγγυημένη η ασφάλεια στην αγορά και να ελαχιστοποιηθεί ο κανονιστικός φόρτος. Ο ανταγωνισμός στην αγορά δεν αναμένεται να αλλάξει σημαντικά κατά την περίοδο αυτή. Μια πρώτη έκθεση επανεξέτασης έχει προγραμματιστεί για το 2025, όταν η Επιτροπή θα αξιολογήσει πώς λειτουργεί η αγορά περιαγωγής και κατά πόσον υπάρχει ανάγκη επανεξέτασης της πολιτικής για την αντιμετώπιση αναδυόμενων προκλήσεων.