



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 6.7.2011  
SEK(2011) 871 lõplik

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE**

**Lisatud dokumendile**

**KOMISJONI ANALÜÜS EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 18. JUUNI 2009.  
AASTA MÄÄRUSE (EÜ) NR 544/2009 (MILLES KÄSITLETAKSE RÄNDLUST  
ÜLDKASUTATAVATES MOBIILTELEFONIVÕRKUDES ÜHENDUSE PIRES)  
TOIMIMISE KOHTA**

{KOM(2011) 407 lõplik}  
{SEK(2011) 870 lõplik}

# KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

## MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

### Lisatud dokumendile:

### KOMISJONI ANALÜÜS EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU 18. JUUNI 2009. AASTA MÄÄRUSE (EÜ) NR 544/2009 (MILLES KÄSITLETAKSE RÄNDLUST ÜLDKASUTATAVATES MOBIILTELEFONIVÕRKUDES ÜHENDUSE PIRES) TOIMIMISE KOHTA

## 1. TAUST

Käesolevas mõju hindamise aruandes uuritakse rändlusteenuse määruse<sup>1</sup> toimimise läbivaatamise alusel välja pakutud võimalusi. Aruandes uuritakse, kas regulatiivset sekkumist on vaja pikendada pärast määruse kehtivusaja lõppemist 30. juunil 2012 ning millised on sellise sekkumisega kaasnevad võimalused.

Komisjon on jälginud rändlusteenuse turu arengut alates muudetud rändlusteenusemääruse jõustumisest 1. juulil 2009. 8. detsembril 2010 algatati avalik arutelu, et koguda arvamusi rändlusteenuse määruse läbivaatamise kohta. 30. juunil 2010 võttis komisjon vastu vahearuande. Aruandes leiti, et määruse rakendamine on läinud hästi, kuid konkurentsi ei ole veel tekkinud.

## 2. PROBLEEMI MÄÄRATLEMINE

Enne regulatiivset sekkumist olid rändlusteenuse hinnad üleliia kõrged ega olnud teenuste osutamise kuludega põhjendatud. Nii praegu kehtiva kui ka sellele eelnenud rändlusteenusemääruse eesmärk oli alandada hindu ja soodustada konkurentsi. Viimastel aastatel on hinnad langenud, kuid peamiselt tänu hindade reguleerimisele, mitte konkurentsijõudude tekkimisele. Marginaal hulgi- ja jaemüügihindade vahel on absoluutnäitajates jäänud samaks või veidi vähenenud. See tähendab, et suhtnäitajate poolest on marginaal tõusnud. Keskmised ELi tariifid on endiselt määrusega kindlaksmääratud ülempiiride lähedal. Selline areng viitab sellele, et rändlusteenuse turg ei ole veel konkurentsivõimeline.

### *Turu ja tehnika areng*

Kuigi rändlusteenustele on mitmeid osaliselt alternatiivseid variante, tuleb neid käsitada *täiendavana*, sest need ei avalda rändlusteenuse turule konkurentsipurvet. Ei ole alust eeldada, et uute võrkude (nt LTE) arendamine, mis kasvatab andmeside mahtu ja toob tõenäoliselt kaasa andmete intensiivsema kasutamise, alandaks jahindu, kui puuduvad konkurentsi soodustavad struktuurimeetmed.

### *Peamised põhjused*

---

<sup>1</sup> ELT L 171, 29.6.2007, lk 32–40.

Hulgimüügitasandil mõjutab operaatorite vahelisi kahepoolseid läbirääkimisi andmeliikluse hulk, mida operaator vastutasuks teise operaatori võrku suunab, ning mis piirabki konkurentsi. Jaemüügitasandil ei ole rändlusteenusele alternatiive või on neid vähe. Kompleksrändlusteenuse puhul tekitab jaeturul veel muret piiratud nõudluselastsus. Mobiilside kompleksteenust ostes ei huvita tarbijaid rändlusteenuse hind, mis tähendab seda, et operaatorid ei pea mobiilsideteenuste kogumi selle elemendi pärast konkureerima. Samuti puudub läbipaistvus, sest rändlusteenuse tariifide võrdlus mobiilsideteenuste kogumi raames on keeruline ja aeganõudev ülesanne.

### 3. KAS ELi MEEDE ON SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTE SEISUKOHAST PÕHJENDATUD?

Regulatiivne sekkumine ELi tasandil on vajalik, sest rahvusvahelise rändlusteenuseturu piiriülese olemuse tõttu ei suuda riikide reguleerivad asutused kõrgeid hindu siseriiklikul tasandil ohjeldada. Kuna üksikutel liikmesriikidel ei ole stiimulit rändlusteenuse turu reguleerimiseks, võttes arvesse reguleerimise võimalikku mõju teistele liikmesriikidele, tuleb eelistada ELi tasandil sekkumist, mis võtab arvesse kõikide ELi liikmesriikide üldisi huve. Euroopa tasandil lähenemine aitab vältida olukorda, kus liikmesriigid kasutavad kõrgete hindade probleemi lahendamiseks erinevaid lähenemisviise, mis loob takistusi siseturul.

ELi seadusandja võttis aastatel 2007 ja 2009 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 114<sup>2</sup> alusel vastu kaks määrust. Mõned mobiilsideoperaatorid vaidlustasid nende määruste õigusliku aluse, kuid Euroopa Kohus kinnitas hiljuti, et Euroopa Ühenduste asutamislepingu artikli 95<sup>3</sup> kohaldamine 2007. aasta määruse<sup>4</sup> õigusliku alusena on kehtiv. Euroopa Kohus kinnitas sama kohtuasja raames, et ELi seadusandja tegevus on subsidiaarne ja proportsionaalne.

### 4. EESMÄRGID

Euroopa 2020. aasta strateegia üheks alustalaks on uus digitaalarengu tegevuskava,<sup>5</sup> milles on määratletud digitaalse ühtse turu saavutamise peamised tulemuseesmärgid. Rändlusteenuse puhul on seatud eesmärgiks, et „rändlustasude ja riiklike tariifide vahe jõuaks 2015. aastaks nulli lähedale”<sup>6</sup>. Eesmärk on saavutatud, kui konkurents võimaldab tarbijatele juurdepääsu rändlushindadele, mis lähenevad konkurentsivõimelistele kodumaistele hindadele. Selles kontekstis on kolm üldist eesmärki:

- tagada ühtne sidus reguleeriv raamistik, *aidates nii kaasa siseturu arendamisele*;
- stimuleerida ja tugevdada jätkusuutlikku *konkurentsi* digitaalsel ühtsel turul;
- *edendada kodanike huve*, tagades eelkõige *tarbijakaitse* kõrge taseme ELis.

---

<sup>2</sup> Varasem EÜ asutamislepingu artikkel 95.

<sup>3</sup> Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114.

<sup>4</sup> Vt 8. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-58/08.

<sup>5</sup> Vt [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

<sup>6</sup> Vt Euroopa digitaalse tegevuskava 2. lisa.

Mõjuhindangus määratletakse ka mitmed eespool nimetatud eesmärgi toetavad konkreetseid tegevuseesmärgid. Poliitikavalikuid hinnatakse nende sobivuse alusel saavutada nimetatud eesmärgi.

## 5. POLIITIKAVALIKUD

Käesolevas mõjuhindangus käsitletakse erinevaid poliitikavalikuid eelmises jaotises määratletud probleemide lahendamiseks. Tuleb märkida, et struktuurimeetmete eesmärk on lahendada kõrgete rändlushindade põhjuseks olevad peamised probleemid, s.t stimuleerida konkurentsi. Struktuurimeetmed võivad hõlmata turule sisenemist hõlbustavaid meetmeid või tarbijavalikut edendavaid meetmeid, mis võimaldavad osta rändlusteenust eraldi teenusena. Ainuüksi piirhindade kehtestamine ei paranda konkurentsi rändlusturul ja kuigi see kaitseb tarbijaid teatud kindla perioodi vältel, jäävad peamised probleemid lahendamata ja tõenäoliselt tuleks järgmise reguleerimisperioodi järel piirhinnad uuesti kehtestada. Käesolevas mõjuhindangus esitatakse kaalumiseks järgmised poliitikavalikud:

### 1. Reguleerimine puudub

2. Säilitatakse praegu kehtiv lähenemisviis, kus piirhindade reguleerimist kohaldatakse nii hulgi- kui ka jaemüügi tasandil, sealhulgas jaemüügi piirhindade laiendamine andmeside rändlushindadele (allpool punktid b ja c):

- (a) jätkamine samade piirhindadega muudatusi tegemata; seda tuntakse põhistsenaariumina;
- (b) kehtiva mudeli pikendamine koos aastaste piirhindade kohandamisega ja piirhindade laiendamisega rändlusteenusele jaemüügi tasandil; see tähendab, et hinnatase langeb kiiremini kui kehtiva määruse puhul, tuues kaasa kodumaiste hindadega sarnased jaehinnad;
- (c) *Roam-Like-Home/Roam-like-a-Local* (rändle nagu kodus / rändle nagu kohalik) fikseeritud kasumimarginaaliga; see on piirhinna kehtestamise vorm, mille puhul on kodumaistele hindadele (kas kliendi kodu- või külastatava riigi turul) lubatud lisada reguleeritud marginaal, mis katab rändluse hulgi- ja jaehinnad.

3. **Struktuurne lahendus** – kehtestatakse kahe või kolme uue elemendi kombinatsioon hulgi- ja jaemüügi tasandil:

- (a) teenuste lahutamine – struktuurimeetme jaemüügi tasandil. Klientidel on võimalik osta rändlusteenust mõnelt teiselt operaatorilt kui kodumaiste teenuste pakkuvalt;
- (b) virtuaalse mobiilsidevõrgu operaatoritele<sup>7</sup> juurdepääsu võimaldamine; struktuurimeetme kehtestamine hulgimüügi tasandil, võimaldades virtuaalse mobiilsidevõrgu operaatoritele juurdepääsu *teatavatele hulgihindadele*. Seda võib kasutada eraldi või koos poliitikavalikuga 3(a).

---

<sup>7</sup> Ja mobiilside operaatoritele, kes soovivad siseneda uutele turgudele.

- (c) punktide a ja b kombineerimine teatavaks ajaks koos kaitsva piirhinna kehtestamisega. Teenuste lahutamise meede koos virtuaalse mobiilsidevõrgu operaatoritele juurdepääsu võimaldamisega peaks avaldama jaeturule konkurentsipurvet.

#### **4. Hetketurg**

Hetketurg on kauplemise mehhanism, mille eesmärk on kõrvaldada kehtivad tõkked, mille põhjuseks on asjaolu, et rändlusliikluse maht, mida operaator saab vastutasuks pakkuda, määrab suures osas hulgihinnad hulgiühendi sissetuleval turul. See variant võib kaasa tuua kulupõhiste hulgihindade kehtestamise kogu rändlusliiklusele ja kõikidele operaatoritele. Ei ole põhjust arvata, et suured muutused rändlusturu struktuuris tooksid Euroopa majandusele kasu, sest ei ole kindel, kas mitut riiki hõlmavate liitude soodsad pakkumised on veel võimalikud, kui nende liitude kõik riiklikud partnerid peavad toimima hetketuru kaudu. Hetketuru loomine ei soodusta konkurentsi jaemüügi tasandil.

#### **6. MÕJU HINDAMINE**

Esmalt hinnatakse poliitikavalikuid kvalitatiivselt nende eesmärke arvestades. Seejärel koostatakse valikutest nimekiri ja iga valikut analüüsitakse kvantitatiivselt, kasutades majandusharu tulule, tarbijate kasule ja heaolule avaldatava mõju hindamiseks majandusmudelit. Samuti viiakse läbi tasuvusanalüüs.

##### **Kvalitatiivne analüüs**

##### ***1. poliitikavalik: reguleerimine puudub***

Kui määrus kehtivuse kaotab, siis konkurentsi puudumise tõttu hulgi- ja jaemüügi tasandil hinnad ei lange. Tõenäoliselt hinnad pigem tõusevad, sest operaatoreid, kes suudavad jaeturul konkureerida, jääb vähemaks.

##### ***2a. poliitikavalik: jätkatakse kehtiva piirhindade süsteemiga***

Põhisstsenaarium keskendub liiga kõrgete jaemüügitariifide vältimisele, tagades samas rändlustasude läbipaistvuse ja vältides andmeside rändlusteenuse arvešokke. Tarbijad ei saa siiski kasu madalamatest rändlustasudest, mida vähenevad kulutused peaksid kaasa tooma, ning on endiselt oht, et nad peavad maksma andmeside rändlusteenuse eest liiga kõrget hinda. Praegune regulatiivne lähenemine ei kõrvalda struktureeritud viisil tõkkeid hulgi- (sissetulev turg ja edasimüük) ega jaemüügiturul.

##### ***2b. poliitikavalik: kehtiva mudeli pikendamine koos piirhindade kohandamise ja piirhindade laiendamisega andmeside rändlusteenusele jaemüügi tasandil***

Selline lähenemine alandab asjaomasel perioodil automaatselt kõnede, lühisõnumite ja andmeside rändlusteenuste jaehindu kodumaiste hindadega sarnasele tasemele. See tagab tarbijakaitse kõrge taseme. Samas ei soodusta kõnealune lähenemine konkurentsi siseturul ega lahenda peamisi struktuurilisi probleeme. See lähenemine ei paku pikaajalisi jätkusuutlikke lahendusi ja tõenäoliselt tuleb seda pärast järgmise reguleerimisperioodi kehtivuse lõppemist korrata.

**2c poliitikavalik: Roam-Like-Home/Roam-like-a-Local kindlaksmääratud kasumimarginaaliga**

Need meetodid tagavad, et kodumaise konkurentsi eelised jaeturul jõuavad automaatselt rändlusteenuse kasutajateni, kuid ei soodusta eriti konkurentsi rändlusteenuse osutamisel, sest ei lahenda peamisi struktuurilisi probleeme. Kuigi see variant toob mõnede tarbijarühmade jaoks kaasa praegustest tüüpilistest hindadest madalamad hinnad, ei suuda see eurotariifidega (vt eespool poliitikavalik 2b) võrreldes rändlushindu kõikide tarbijate jaoks kodumaistele hindadele lähemale tuua.

**3a. poliitikavalik: teenuste lahutamine**

Kõnealune valik lahendab eeldatavalt konkurentsi puudumise ja piiratud tarbijavaliku probleemid. Lahenduse rakendamine võtab siiski veidi aega, mis tähendab, et jaetasandil võib osutada vajalikuks jätkata kaitsvate piirhindade rakendamist. Teenuste lahutamine üksi ei loo uutele rändlusturule tulijatele soodsaid tingimusi. Seepärast peab sellega kaasnema juurdepääsukohustus (vt edaspidi poliitikavalik 3b).

**3b. poliitikavalik: juurdepääsu võimaldamise kohustus rändluse reguleeritud hulgihindadele**

See valik võib suurendada konkurentsi, millega kaasneb üle-Euroopaliste virtuaalvõrkude arendamine, mis võimaldab pakkuda kõikide riikide tarbijatele ühesuguseid rändlustetariife. Poliitikavalikul 3b on konkrentsil põhineva turu tingimustele eeldatavalt positiivne mõju vähemalt hulgi müügi tasandil, kui seda rakendatakse koos jaetasandi struktuurilise kohustusega (poliitikavalik 3a).

**3c. poliitikavalik: teenuste lahutamine / juurdepääsu võimaldamine / kaitsvad piirhinnad**

Selleks, et teenuste lahutamine oleks tõhus, peab sellega kaasnema juurdepääsu kohustus, mis hõlbustab uute või olemasolevate turuosaliste, sealhulgas üle-Euroopalise rändlusteenuse osutajate turule sisenemist. Selline kombinatsioon soodustab konkurentsi ja tarbijatele madalamate hindade pakkumiseks ei ole vaja rangeid jaemüügi piirhindu kehtestada. Arvestades siiski sellega, et kõnealuse lahenduse rakendamine võtab aega, oleks asjakohane säilitada teatud perioodil jaetasandil kaitsvad piirhinnad, mis oleksid piisavalt kõrged, et soodustada konkurentsi ning tagada turvavõrgustik tarbijatele, kuni teenuste lahutamise meetmed hakkavad täies ulatuses ja tõhusalt toimima. Kõnealune valik lahendab rändlusteenuse põhiprobleemid ning pakub jätkusuutliku ja konkrentsivõimelise lahenduse ilma pikaajalise hinnareguleerimise vajaduseta.

**3d. poliitikavalik: hetketurg**

See valik ei soodusta konkurentsi jaetasandil ega taga rändlusteenuse hindade ja erinevate liikmesriikide kodumaiste tasude ühtlustumist. Pidades silmas kõnealuse lähenemise äärmiselt ebakindlaid eeliseid, ei ole tõenäoline, et see aitab saavutada eesmärges tõhusalt ja proportsionaalselt.

**Kvantitatiivne analüüs**

Eespool kirjeldatud hindamisele tuginedes tehakse ettepanek viia läbi poliitikavalikute 1, 2a, 2b ja 3c kvantitatiivne hindamine. Majandusmõju hindamiseks on välja töötatud üksikasjalik majandusmudel. Mudeli eesmärk on määrata kindlaks, kuidas mõjutavad erinevad

reguleerivad valikud rändlusteenuse mahtusid ja tulusid, tarbijate ja tootjate saadavat kasu ning sotsiaalset heaolu tervikuna ja igas liikmesriigis eraldi.

Poliitikavalikud 2b ja 3c hõlmavad piirhindade kehtestamist ja tühistamist eri aegadel. Võrdluse lihtsustamiseks arvutati nende valikute kvantitatiivne mõju vastavate jaetasandi piirhindade suhtes, võtmata arvesse hindade alanemise mõju, mis kaasneb poliitikavaliku 3c tulemusel tekkiva lisakonkurenttsiga.

Määruse kehtivuse kaotamisega (1. poliitikavalik) kaasnev märkimisväärne negatiivne mõju on selgelt tuntav. See on tingitud eelkõige konkurentsi puudumisest nii hulgi- kui ka jaemüügi tasandil. Poliitikavalikud 2b ja 3c kätkevad positiivset ja võrreldavat kasu sotsiaalsele heaolule. Kõnealuste poliitikavalikute ühine joon on see, et tarbijad saavad kasu nii olemasolevatest teenuste piirhindadest kui ka jaetasandi andmeside piirhindadest. Poliitikavalik 3c annab poliitikavalikuga 2b eeldatavalt samasuguseid tulemusi, kuid pikaajalise hinna reguleerimiseta. Tuleb märkida, et poliitikavaliku 3c puhul lähenetakse piirhinnale leebemalt, jättes turujõududele võimaluse hindu määrata.

Üldine järeldus rändlusteenuste väikese elastsuse kohta, välja arvatud jaetasandi andmeside puhul, näitab seda, et mõju üldisele heaolule on väike ja seega on nende valikute erinevus samuti väike, sest hindade alanemine näitab vaid seda, et tarbijad maksavad umbes sama tarbimise eest vähem, s.t luuakse üleminek ettevõtjatelt tarbijatele. Andmeside oodatava kasvu tõttu võib see siiski muutuda, sest rändlusteenuse madalamad hinnad suurendavad eeldatavalt andmeside rändlusteenuse tarbimist.

#### *Halduskulud*

Poliitikavalikud 1, 2a ja 2b ei too kaasa märkimisväärseid täiendavaid kulusid, sest nendega ei kaasne üldse reguleerimist või jätkub praegune olukord ning meetme täitmisega seotud kulud ja halduskulud jäävad samaks. Poliitikavaliku 3c rakendamine võtab aega, sest lahendada tuleb mitmed tehnilised, turbealased ja marsruutimisega seotud probleemid koostöös komisjoni, BERECi, mobiilsideoperaatorite ja võimalik et ka standardiorganisatsioonidega. Kui aga struktuursed lahendused toimivad ja jaetasandi piihinnad on kaotatud, on oodata järelevalve- ja meetme rakendamisest tulenevate kulude vähenemist.

## **7. VALIKUTE VÕRDLUS**

Kvalitatiivse ja kvantitatiivse hinnangu alusel on poliitikavalikutel 2b ja 3c positiivne mõju sotsiaalsele heaolule. Tarbijakaitse seisukohast on poliitikavalik 2b (piirhinnad) veidi parem, sest sellega nähakse ette otsene otsustav sekkumine jaemüügi tasandil, mis tagab reguleerimisega seda, et olenemata turutingimustest maksavad kõik tarbijad mis tahes hetkel väiksemat hinda. Teisalt soodustab poliitikavalik 3c rändlusteenuse konkurentsi, tagades tarbijatele piirhindade säilitamisega teataval perioodil madalamad hinnad, eesmärgiga tagada tarbijakaitse teatav tase, kuni teenuste lahutamise meetmed hakkavad täies ulatuses ja tõhusalt toimima. Konkurentsi suurendamisega toob kõnealune valik kaasa stabiilsema regulatiivse sekkumise pikema aja jooksul. Poliitikavalik 2b ei too kaasa konkurentsi soodustavaid struktuurilisi muudatusi ja tõenäoliselt tuleb pärast 2015. aastat kehtestada uued reguleeritud jaehinnad. Seepärast tehakse ettepanek rakendada muudetud rändlusteenuse määrust, millega rakendatakse poliitikavalikut 3c kümne aasta jooksul, kusjuures komisjon esitab iga kahe aasta järel täieliku aruande selle toimimise kohta.

## **8. HINDAMINE JA JÄRELEVALVE**

Riikide reguleerivad asutused, BEREC ja komisjon jälgivad jätkuvalt tähelepanelikult mobiilside rändlusteenuse määruse kehtivuse pikendamist ja reguleerimisala laiendamist. Riikide reguleerivad asutused vastutavad jätkuvalt järelevalve ja nõuetele vastavuse kontrollimise eest ning võivad sekkuda omal algatusel, et tagada vastavus kooskõlas muudetud määruse tingimustega. Laiendatud reguleerimisalaga rändlusteenusmääruse hindamise suhtes leitakse, et vastu võib võtta praegu kehtiva määrusega sarnase lähenemisviisi. Nähakse ette, et komisjon vaatab BERECi esitatud arvamusi arvesse võttes küsimuse läbi ja esitab 2015. aastal nõukogule ja parlamendile aruande. Pärast seda esitab komisjon korrapäraselt aruandeid iga kahe aasta järel, kuni määruse kehtivusaja lõpuni 2022. aastal.