

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 23.9.2008  
SEK(2008) 2490

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUKIRJA**

*oheisasiakirja*

ehdotukseen

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI**

**verkkovierailuista yleisissä matkapuhelinverkoissa yhteisön alueella annetun asetuksen (EY) N:o 717/2007 ja sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY muuttamisesta**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

{KOM(2008) 580 lopullinen}  
{SEK(2008) 2489}

## TIIVISTELMÄ

### 1. TAUSTAA

Euroopan komission on tarkasteltava uudelleen verkkovierailuasetuksen toimivuutta ja annettava siitä kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 30. joulukuuta 2008. Kertomuksessaan komission on arvioitava, onko verkkovierailuasetuksen tavoitteet saavutettu ja onko tarvetta pidentää sen voimassaoloa ja/tai muuttaa sitä. Komissio sai Euroopan parlamentilta ja neuvostolta myös toimeksiannon tarkastella erityisesti dataviestintäpalvelujen (mukaan lukien teksti- ja multimediaviestit) verkkovierailusta perittävien tukku- ja vähittäishintojen kehitystä ja antaa tarvittaessa suosituksia näiden palvelujen sääntelemisestä.

Vaikutustenarviointikertomuksessa tutkitaan komission tekemässä verkkovierailuasetuksen toimivuutta koskevassa uudelleenarvioinnissa esille tulleita vaihtoehtoja. Siinä tutkitaan ennen kaikkea asetuksen voimassaolon mahdollista pidentämistä nykyisen päättymispäivän (30. kesäkuuta 2010) yli verkkovierailupuhelujen osalta ja sen soveltamisajan mahdollista laajentamista tekstiviestien verkkovierailuun ja/tai pakettidatapalvelujen verkkovierailuun. Vaikutustenarviointilautakunta antoi 1. syyskuuta tästä asiakirjasta huomautuksia, jotka on otettu huomioon.

### 2. VERKKOVIERAILUASETUKSEN ANTAMISEN JÄLKEEN TAPAHTUNUT KEHITYS

Verkkovierailuasetus tuli voimaan 30. kesäkuuta 2007. Komission yksiköt aloittivat valmistelut sen toimivuutta koskevaa uudelleentarkastelua varten jo syksyllä 2007. Eurotariffien käyttöönotto sujui moitteettomasti, sillä kansalliset sääntelyviranomaiset havaitsivat vain joitakin ongelmia.

Euroopan sääntelyviranomaisten ryhmä (ERG) aloitti yhdessä komission kanssa kuusi kuukautta kestäneen laajan tiedonkeruun, jonka perusteella laadittiin kaksi vertailuraporttia. Tässä yhteydessä todettiin, että vähittäis- ja tukkuhinnat ovat pysytelleet liian lähellä sallittua enimmäismäärää, joten markkinoita ei voida pitää kilpailtuina. Kertomuksessa todettiin myös, että useat operaattorit laskuttavat verkkovierailupalvelut minuuttikohtaisesti sen sijaan, että hinnoittelu perustuisi tosiasialliseen käyttöaikaan.

Kertomuksissa todetaan myös, että useimmissa jäsenvaltioissa tekstiviestien verkkovierailusta perittävät vähittäis- ja tukkuhinnat eivät ole juurikaan muuttuneet. Myös datapalvelujen osalta megatavua kohden perittävä keskihinta vaihtelee eri maiden välillä huomattavasti. Keskihinnat ovat edelleen erittäin korkeat eräissä maissa.

#### 2.1. Julkinen kuuleminen

Euroopan komissio käynnisti laajan julkisen kuulemisen 7. toukokuuta 2008 saadakseen kommentteja verkkovierailuasetuksen uudelleentarkastelusta ja sen mahdollisesta laajentamisesta tekstiviestien ja datapalvelujen verkkovierailuun. Vaikka useimmat operaattorit vastustavat verkkovierailupuhelujen sääntelyn jatkamista, useimmat kansalliset sääntelyviranomaiset ja jäsenvaltiot sekä jotkut pienet operaattorit puoltavat sitä.

Operaattorit katsovat yleisesti, että päätös minuutti- ja sekuntikohtaisesta laskutuksesta olisi jätettävä markkinoiden hoidettavaksi. ERG ja kuluttajaryhmät uskovat puolestaan, että toimia on toteutettava viipymättä tällaisten ”piilomaksujen” estämiseksi.

ERG totesi, että tekstiviestien verkkovierailusta veloittavat vähittäishinnat eivät olleet juurikaan muuttuneet huhtikuuhun 2008 mennessä. Sen vuoksi se suositti hintakaton käyttöönottoa tekstiviestien verkkovierailusta perittäville keskimääräisille tukkuhinnoille ja eurotariffivelvoitteen muuttamista siten, että tekstiviestien verkkovierailusta veloittavalle vähittäishinnalle asetetaan yläraja. Myös kuluttajajärjestöt ovat ilmoittaneet puoltavansa tekstiviestien tukku- ja vähittäishintojen sääntelyä. Toisaalta GSM Association ja, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, matkaviestintäoperaattorit vastustavat yleisesti tällaista sääntelyä.

Datapalvelujen verkkovierailun osalta oltiin lähes yksimielisiä siitä, että jättilaskuista on päästävä eroon. Kuluttajajärjestöt ovat ilmoittaneet puoltavansa sekä tukku- että vähittäishintojen sääntelyä. ERG:n mielestä virallisia sääntelytoimia on toteutettava viipymättä avoimuuden lisäämiseksi ja jättilaskujen estämiseksi. GSM Association ja useimmat operaattorit vastustavat hintasääntelyä, vaikka useat operaattorit puoltavat tukkuhintojen sääntelyä.

## **2.2. Muu kehitys**

Komission yksiköt ovat pitäneet yhteyttä interessitahoihin koko prosessin ajan. Riippumattomat konsultit tekivät komission toimeksiannosta tutkimuksen, jonka komissio julkaisi 27. kesäkuuta 2008.

Komissaari Reding varoitti matkaviestinalaa helmikuussa 2008 Barcelonassa pidetyssä GSM-maailmankongressissa, että sääntely otetaan käyttöön, jos tekstiviestien ja datapalvelujen verkkovierailuhinnat eivät alene heinäkuuhun 2008 mennessä. Komissaari Reding kirjoitti myös kaikkien Euroopan unionin matkaviestintäoperaattoreiden pääjohtajille 4. kesäkuuta 2008 ja pyysi niitä toimittamaan tiedot siitä, millaisia hintoja ne perivät EU:ssa tekstiviestien ja datapalvelujen verkkovierailusta 1. heinäkuuta 2008 ja mitä avoimuustoimenpiteitä ne ovat toteuttaneet verkkovierailupalvelujen osalta kyseiseen päivämäärään mennessä.

Kaikki kansalliset sääntelyviranomaiset ovat toimittaneet operaattorikohtaiset tiedot yleisten valvontatoimiensa yhteydessä. Näiden kattavien tietojen ansiosta komission yksiköt ovat voineet laatia taloudellisen mallin, jonka avulla voidaan arvioida voimassaolevan asetuksen vaikutusta ja tässä kertomuksessa mainittavien toimintavaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia.

## **3. ONGELMAN MÄÄRITTELY**

### **3.1. Verkkovierailupuhelut**

Vaikka kuluttajilta perittävät verkkovierailupuhelujen hinnat ovat alentuneet, asetuksen voimaantulosta lähtien kerätyn todistusaineiston mukaan verkkovierailupuhelumarkkinoiden rakenteellisia ongelmia ei ole ratkaistu. Julkisessa kuulemisessa ERG vahvisti, että ennen asetuksen voimassaoloa vallinneet perusongelmat jatkuvat edelleen.

### **3.2. Puhelujen laskutusyksikkö**

Asetuksessa säädetään hintarajat yhteisön sisäisille verkkovierailupuheluille. Nämä hinnat ilmaistaan minuuttikohtaisina. Asetuksen säännöksissä ei kuitenkaan eritellä, mitä vähimmäisaikayksikköä olisi käytettävä perusteena verkkovierailupuheluista perittäviä tukku- ja vähittäishintoja laskettaessa. ERG:n syyskuun 2007 ja maalikuun 2008 välistä aikaa koskevassa vertailukertomuksessa arvioidaan, että minuuttikohtaisen laskutuksen vuoksi tavanomainen lasku on vähittäisasiakkaalle noin 24 prosenttia suurempi soitettujen puhelujen osalta ja noin 19 prosenttia vastaanotettujen puhelujen osalta silloin, kun käytetään eurotariffeja. Matkaviestintäoperaattoreiden käyttämät erilaiset laskutusyksiköt vaikeuttavat huomattavasti eurotariffien johdonmukaista käyttöä.

### **3.3. Tekstiviestit**

Yksi syy korkeisiin tekstiviestien verkkovierailuhintoihin on verkkovierailupuhelujen tapaan se, että valitessaan matkaviestintäoperaattoria kuluttajat eivät ota näitä hintoja huomioon. Sen vuoksi asiakkaat ymmärtävät hintojen korkeuden vasta palvelun käytön jälkeen. Yhteisössä perittävät tekstiviestien verkkovierailuhinnat vaikuttavat miljooniin EU:n kansalaisiin. Tekstiviestipalveluita käyttävät erityisesti nuoret kuluttajat. Tekstiviestien lähettämisestä verkkovierailun yhteydessä perittävät tukkuhinnat eivät yhteisössä vastaa taustakustannuksia. Operaattoreihin ei myöskään näytä kohdistuvan riittävästi kilpailupaineita, jotta ne alentaisivat hintoja.

### **3.4. Pakettikytkentäisten dataviestintäpalvelujen verkkovierailu**

Datapalveluista perittävien verkkovierailuhintojen tasosta käytiin poliittista keskustelua ennen asetuksen antamista. Vaikka kehitys on jossakin määrin ollut myönteistä, datapalvelujen verkkovierailusta perittävät tukku- ja vähittäishinnat ovat EU:ssa perusteettoman korkeat, kun niitä verrataan vastaavista kotimaan palveluista perittäviin hintoihin ja näiden palvelujen tarjoamisesta aiheutuviin taustakustannuksiin. Tämä johtaa usein jättilaskuihin. Mm. liikenteenohjauksen rajoitteista johtuvat datapalvelujen verkkovierailusta perittävät korkeat tukkuhinnat (erityisesti muissa kuin ensisijaisissa verkoissa) johtavat suuriin vaihteluihin tukkukustannuksissa. Liian korkeat tukkuhinnat johtavat kilpailuolosuhteiden vääristymiseen, mikä puolestaan häiritsee sisämarkkinoiden toimivuutta.

## **4. TAVOITTEET**

EU:n toimien yleisenä tavoitteena on kehittää sähköisten viestintäpalvelujen yhtenäismarkkinoita, joihin kuuluvat puhelut, tekstiviestit ja datapalvelut, yleisten matkaviestintäverkkojen käyttäjien hyväksi heidän matkustaessaan yhteisössä ja käyttäessään verkkovierailupalveluja. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että tavoitteena on varmistaa, että yleisten matkaviestintäverkkojen käyttäjien verkkovierailupalveluista maksamat hinnat eivät ole yhteisössä matkustettaessa perusteettomasti korkeammat kuin puheluiden soittamisesta ja tekstiviestien tai datan lähettämisestä perittävät hinnat kuluttajan kotimaassa.

## **5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Tässä vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan toimintavaihtoehtoja kohdistetulle sääntelylle. Niitä ovat esim. itsesääntely, yhteissääntely ja ei-sitovat säädökset. Ongelmien erityisluonteen vuoksi katsotaan kuitenkin, että nämä vaihtoehdot eivät tule kyseeseen (ks. 5 luku).

Arvioitaessa vaihtoehtoja sääntelylle käytetään seuraavia arviointiperusteita: vaikuttavuus, kilpailu, tehokkuus, yhdenmukaisuus ja johdonmukaisuus.

## **6. VERKKOVIERAILUPUHELUIJA KOSKEVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Verkkovierailupuhelujen osalta tarkastellaan useita toimintavaihtoehtoja. Yksi vaihtoehto on, että mitään toimia ei toteuteta, jolloin asetuksen voimassaolo päättyisi 30. kesäkuuta 2010. Jos kuitenkin asetuksessa säädettyjä hintavelvoitteita ei enää noudatettaisi vuonna 2010 tapahtuvan asetuksen voimassaolon päättymisen jälkeen, vaarana olisi, että tukku- ja vähittäishinnat nousisivat jälleen, koska verkkovierailupuhelumarkkinoilla ei esiinny kilpailua. Tästä syystä todetaan, että asetuksen voimassaoloa olisi jatkettava kolmella vuodella 30. kesäkuuta 2013 asti.

Verkkovierailupuheluita koskevat avoimuustoimenpiteet ovat välttämätön osa nykyistä asetusta. Pelkkää avoimuustoimenpiteiden toteuttamista ei kuitenkaan pidetä tehokkaana.

Lisäksi todetaan, että sääntelyä olisi laajennettava sekä tukku- että vähittäistasolla. Jos tukkutaso ei kuuluisi sääntelyn piiriin, vaarana olisi, että verkkovierailumarkkinoiden toimivuus häiriintyisi, koska pienet operaattorit joutuisivat huomattavasti huonompaan kilpailuasemaan. Samoin jos sääntelyn piiriin kuuluisi pelkästään tukkutaso, kuluttajat eivät todennäköisesti saisi hyötyä vähittäishintojen alenemisen kautta.

Tässä vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan vaihtoehtoja puhelujen laajennetun sääntelyn rakenteelle ja erityisesti sitä, olisiko nykyisten hintakattojen alentamiselle asetettava siirtymäaika tukku- ja vähittäistasolla ja kuinka suurilla tällaiset alennukset olisivat. Katsotaan aiheelliseksi, että näitä hintakattoja olisi alennettava edelleen, koska kustannustenkin odotetaan alenevan. Tehokkaimpana lähestymistapana pidetään siirtymäajan vahvistamista. Tällöin vähittäishinnat alenisivat lineaarisesti voimassaolevan asetuksen mukaisesti ja samalla tukkuhinnat voisivat alentua aiempaa enemmän, koska kustannusten oletetaan alenevan. Tällainen lähestymistapa lisää kilpailua ja lisää sen joustavuutta.

## **7. LASKUTUSYKSIKKÖÄ KOSKEVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Verkkovierailupuhelujen laskutukseen sovellettavat erilaiset lähestymistavat aiheuttavat erilaisia olosuhteita, mikä vaikeuttaa eurotariffien johdonmukaista käyttöä ja vääristää kilpailuolosuhteita yhtenäismarkkinoilla. Sen vuoksi asetuksella olisi yhdenmukaistettava matkaviestintäoperaattoreihin sovellettavat vaatimukset tältä osin.

Toimintavaihtoehtoina ovat nykyisen tilanteen jatkaminen, tiukkaan sekuntikohtaiseen laskutukseen siirtyminen, mukautetun sekuntikohtaisen laskutuksen käyttöönotto ja ylärajojen mukauttaminen. Mukautettu sekuntikohtainen laskutus katsotaan tehokkaimmaksi lähestymistavaksi, sillä silloin asiakasta laskutetaan yleensä vain kulutuksen mukaan ja operaattorit saavat puhelunmuodostuskustannuksista kohtuullisen korvauksen ja ne voivat joustavasti eriyttää tarjoamia hintoja puhelujen alussa sovellettavan enintään 30 sekunnin pituisen vähimmäislaskutusajan ansiosta. Puheluiden vastaanottaminen ja tukkutason puhelut olisi laskutettava tiukasti sekuntikohtaisesti.

## **8. TEKSTIVIESTEJÄ KOSKEVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Verkkovierailupuhelujen tapaan tarkastellaan useita eri vaihtoehtoja tekstiviestien verkkovierailumarkkinoilla havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Kotimaan tekstiviestihintojen ja tekstiviestien verkkovierailuhintojen välinen ero on kuitenkin edelleen perusteettoman korkea. Vaikka Euroopan komissio ja kansalliset sääntelyviranomaiset ovat voimakkaasti vaatineet hintojen merkittävää alentamista, ne eivät ole juurikaan muuttuneet.

Tekstiviestien verkkovierailuun on ehdottomasti sovellettava avoimuustoimenpiteitä. Pelkkää avoimuustoimenpiteiden toteuttamista ei kuitenkaan pidetä tehokkaana tapana ratkaista nämä ongelmat.

Jos sääntely tapahtuisi pelkästään tukkutasolla, markkinavoimien olisi riitettävä takaamaan, että tukkuhintojen alennus heijastuisi suhteellisen lyhyessä ajassa myös vähittäishintoihin. Sitä vastoin jos tukkutaso ei kuuluisi sääntelyn piiriin, vaarana on, että pienten operaattoreiden marginaalit pienenisivät kohtuuttomasti, koska niiltä perittävät tukkuhinnat saattavat olla suhteellisen korkeat, kun taas vähittäishinnoille on asetettu yläraja.

Parhaat tulokset katsotaan puhelujen tapaan saatavan yhdistämällä avoimuustoimenpiteet ja tukku- ja vähittäistason sääntely. Tästä on yhtä mieltä ERG, joka katsoo, että tekstiviestien tukkumaksuja ei voida perustella kotioperaattorille aiheutuneilla kustannuksilla.

Komission yksiköt katsovat, että asetusta olisi muutettava lisäämällä sen soveltamisalaan tukku- ja vähittäistason sääntelytoimenpiteet ja tekstiviestien verkkovierailua koskevat avoimuustoimenpiteet 1. heinäkuuta 2009 alkaen neljäksi vuodeksi, eli 30. kesäkuuta 2013 asti.

Tässä vaikutusten arvioinnissa tutkitaan kolmea vaihtoehtoa tekstiviestien verkkovierailusta perittävien tukku- ja vähittäishintojen sääntelylle. Ensimmäistä kustannusperusteista mallia ehdotti Tanskan sääntelyviranomaisen. Muut kolme vaihtoehtoa olivat ERG:n ehdotuksia. Tanskan mallissa ehdotetaan vähittäishinnaksi 3,48 senttiä ja tukkuhinnaksi 0,8 senttiä. Ensimmäisessä ERG:n vaihtoehdossa ehdotetaan vähittäishinnan ylärajaksi 15 senttiä ja tukkuhinnan ylärajaksi 8 senttiä. Toisessa ERG:n vaihtoehdossa ehdotetaan vähittäishinnaksi 11 senttiä ja tukkuhinnaksi 4 senttiä. Vaikka Tanskan esittämässä vaihtoehdossa on monia hyviä puolia, sen katsotaan aiheuttavan liian aggressiiviset hintakatot, joita olisi käytännössä vaikea soveltaa lähes kaikissa jäsenvaltioissa.

Tukkutason osalta ERG:n toista vaihtoehtoa pidetään parempana kuin sen ensimmäistä, sillä se kuvastaa paremmin tosiasiallisia tukkukustannuksia ja se on joustavampi kuin Tanskan esittämä vaihtoehto. Vähittäistason osalta ERG:n toista vaihtoehtoa pidetään selkeästi parempana kuluttajien kannalta.

## **9. DATAPALVELUJEN VERKKOVIERAILUA KOSKEVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Datapalvelujen hinnat kotimaassa ja datapalvelujen verkkovierailuhinnat ovat jäsenvaltioissa edelleen hyvin erilaiset. Tämä saattaa aiheuttaa kuluttajille jättilaskuja. Perusongelmana on avoimuuden puute. Ei ole läheskään varmaa, että eräiden operaattoreiden viime aikoina toteuttamat avoimuuden lisäämiseen tähtäävät toimet johtaisivat jättilaskuja koskevan ongelman poistumiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Sen vuoksi, vaikka sääntelyyn olisi

suhtauduttava varovaisesti, tilanteen pysymistä ennallaan ei pidetä varteenotettavana vaihtoehtona.

Erityisesti katsotaan tarvittavan kahta toimenpidettä avoimuusongelman ratkaisemiseksi. Ensinnäkin kuluttajien olisi saatava perustiedot hinnoista. Tätä vaatimusta olisi ehdotettava kuuluvaksi sääntelyn piiriin. Toiseksi kuluttajien olisi voitava valita palvelun katkaisurajat. Tämä olisi erittäin tehokas väline jättilaskujen kaltaisen ongelman poistamiseen, jonka vuoksi myös sen olisi kuuluttava sääntelyn piiriin.

Myös vähittäis- ja tukkuhintojen mahdollista sääntelyä tarkastellaan huolellisesti tässä vaikutusten arvioinnissa. Korkeat tukkumaksut (erityisesti muissa kuin ensisijaisissa verkoissa) ja liikenteenohjausvaikeudet datapalvelujen verkkovierailussa vääristävät kilpailua ja operaattoreiden on vaikeampi ennakoida tukkukustannuksiaan. Tukkuhintojen turvaraja poistaisi tällaiset kohtuuttomat maksut, mutta kilpailu olisi edelleen mahdollinen muilla tukkumarkkinoiden osilla. Tällaisen katon on oltava riittävän alhainen, jotta jättilaskujen kaltaiset ongelmat voitaisiin ratkaista. Sen olisi kuitenkin oltava myös riittävän paljon korkeampi kuin eräät markkinoilla tarjottavat hinnat, jotta kilpailun syntymistä ei estettäisi.

Sen vuoksi katsotaan, että tukkutason on syytä kuulua sääntelyn piiriin (yhdessä avoimuustoimenpiteiden kanssa). Sääntely olisi voimassa yhtä pitkään kuin puheluita ja tekstiviestiä koskeva sääntely eli 30. kesäkuuta 2013 asti.

Vähittäishintoja ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa sääntelyn piiriin, sillä on todennäköistä, että markkinoille syntyy lisää kilpailua korvaavien palveluiden ansiosta.

## **10. ARVIOINTI JA SEURANTA**

Sekä kansalliset sääntelyviranomaiset että komissio seuraavat edelleen erittäin tarkasti verkkovierailuasetuksen laajentamista. Komission yksiköt katsovat, että ehdotetun voimassaolon pidennysajan aikana olisi tietojen keruuta jatkettava yhtä laajalti ja yhtä usein. Kansallisia sääntelyviranomaisia pyydetään keräämään tietoja verkkovierailupuhelujen sekä tekstiviestien ja datapalvelujen vähittäis- ja tukkuhinnoista kuuden kuukauden välein. Verkkovierailuasetuksen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja merkitystä arvioidaan uudelleentarkastelun yhteydessä lähempänä kolmen vuoden pidennysajan loppua.