



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 6.7.2011
KOM(2011) 407 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**verkkovierailuista yleisissä matkaviestintäverkoissa yhteisön alueella 27 päivänä
kesäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY)
N:o 717/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 544/2009,
toimivuudesta**

{SEK(2011) 870 lopullinen}

{SEK(2011) 871 lopullinen}

**KOMISSIION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**verkkovierailuista yleisissä matkaviestintäverkoissa yhteisön alueella 27 päivänä
kesäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY)
N:o 717/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 544/2009,
toimivuudesta**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Taustaa	4
2.1.	Voimassa oleva asetus.....	4
2.2.	Markkinakatsaus	4
2.3.	Kehitys asetuksen antamisen jälkeen.....	5
2.4.	Kuulemismenettely	6
3.	Uudelleentarkastelu.....	6
3.1.	Tavoitteiden saavuttaminen	6
3.2.	Rakenteellisten toimenpiteiden käyttöönotto.....	7
3.3.	Asetuksen voimassaolon jatkaminen ja soveltamisalan laajentaminen	9
4.	Päätelmät.....	11

1. JOHDANTO

Eurooppa 2020 -strategian¹ tavoitteena on varmistaa, että ”EU:sta tehdään älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla”. Yksi uuden strategian rakennuskivistä on Euroopan digitaalistrategia², jossa määritellään useita ”keskeisiä suoritusavoitteita” digitaalisten yhtenäismarkkinoiden aikaan saamiseksi. Kansainvälisiä verkkovierailupalveluja koskeva tavoite on, että ”verkkovierailuhintojen ja kansallisten hintojen eron olisi lähestyttävä nolaa vuoteen 2015 mennessä”³. Tavoite saavutetaan, jos kilpailu matkaviestinmarkkinoilla antaa kuluttajille mahdollisuuden nopeasti ja helposti valita verkkovierailupalvelu, jonka hinta vastaa kilpailuun perustuvaa kotimaista hintatasoa tai on lähellä sitä.

Myös komission 13. huhtikuuta 2011 hyväksymä sisämarkkinoiden toimenpidepaketti heijastaa tarvetta puuttua verkkovierailuongelmiin, jotta sisämarkkinoista tulisi kouraantuntuvaa todellisuutta Euroopan kansalaisille ja yrityksille. Digitaaliset sisämarkkinat ovat yksi toimenpidepaketin ”viputekijöistä”, joiden avulla sisämarkkinoiden mahdollisuudet luoda kasvua, työpaikkoja ja kansalaisluottamusta voidaan hyödyntää myös mobiilipalveluissa kaikkialla Euroopassa.

Verkkovierailuista yleisissä matkapuhelinverkoissa annettu asetus N:o 717/2007 (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 544/2009) (jäljempänä ”asetus”) tuli voimaan kesäkuussa 2007, ja sen voimassaolo päättyy 30. kesäkuuta 2012, elleivät parlamentti ja neuvosto jatka sen voimassaoloa – mahdollisesti muutetussa muodossa – komission ehdotuksen perusteella. Asetuksessa edellytetään, että komissio tarkastelee uudelleen asetuksen toimivuutta ja antaa siitä kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 30. kesäkuuta 2011. Asetuksen 11 artiklan mukaan komission tehtävänä on arvioida, onko asetuksen tavoitteet saavutettu. Tavoitteita ovat varmistaa, että yleisten matkapuhelinverkkojen käyttäjät eivät joudu maksamaan EU:n laajuisista verkkovierailupalveluista kohtuuttomia hintoja kilpailukykyisiin kotimaisiin hintoihin verrattuna, ja samalla edistää sisämarkkinoiden asianmukaista toimivuutta. Siten saavutetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja, turvataan kilpailu ja hinnoittelun läpinäkyvyys sekä tarjotaan kannustimia innovointiin ja valinnanmahdollisuuksia kuluttajille.

Tässä kertomuksessa esitellään asetuksen toimivuutta koskevan komission uudelleentarkastelun tulokset ja selitetään tärkeimmät toimintalinjojen muutokset, joita komissio päätelmiensä mukaisesti ehdottaa. Kertomuksen liitteenä on vastaavalla tavalla muutettavaa asetusta koskeva säädösehdotus. Tarkemmat tiedot ja perustelut annetaan säädösehdotuksessa ja siihen liitettyssä vaikutustenselvityksessä. Uuden säädösehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla (entinen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artikla) eli sama kuin voimassa olevassa asetuksessa.

¹ Ks. komission tiedonanto: Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

² Ks. komission tiedonanto: Euroopan digitaalistrategia, KOM(2010) 245 lopullinen/2, 26.8.2010.

³ Ks. digitaalistrategia, liite 2.

2. TAUSTAA

2.1. Voimassa oleva asetus

Verkkovierailumarkkinoiden erikoisrakenteen ja sen rajat ylittävä luonteen takia kansalliset sääntelyviranomaiset myönsivät jo vuonna 2005, ettei niillä ollut sopivia välineitä käsitellä tehokkaasti verkkovierailupalvelujen korkeaan hintaan johtaneita kilpailuongelmia ja että jäsenvaltioissa toteutettavat erisuuntaiset toimet olisivat tehottomia ja haittaisivat sisämarkkinoiden aikaansaamista ja niiden toimintaa.

Tästä syystä EU:n tasolla toteutettiin toimenpiteitä, jotta korkeiden verkkovierailuhintojen ongelmaa voitiin käsitellä hallitusti, yhdenmukaisesti ja ripeästi. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat ensimmäisen verkkovierailuja yleisissä matkapuhelinverkoissa Euroopan unionissa koskevan asetuksen (jäljempänä ”verkkovierailuasetus”) kesäkuussa 2007. Verkkovierailuasetuksessa tukku- ja vähittäistason verkkovierailupalvelujen hintoja säännellään asettamalla hintakatot (”eurotariffit”), joiden tasoa alennetaan vuosi vuodelta. Vaikka operaattoreilta edellytetään eurotariffien tarjoamista, ne voivat vapaasti tarjota myös vaihtoehtoisia vähittäistason tarjouksia verkkovierailupalveluista.

Heinäkuussa 2009 annettiin tarkistettu asetus, jolla pidennettiin alkuperäisen asetuksen voimassaoloa ja laajennettiin sen soveltamisala kattamaan tukku- ja vähittäistason tekstiviestimaksut ja datapalvelujen tukkutason verkkovierailumaksut. Siinä otettiin myös käyttöön toimenpiteitä hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämiseksi edelleen. Tarkistettu asetus on voimassa 30. kesäkuuta 2012 asti. Vaikka asetus on annettu määräajaksi, siinä säädetään myös, että asetuksen voimassaolo voidaan komission suorittaman uudelleentarkastelun perusteella jatkaa tai sitä voidaan muuttaa.

Komission tehtävänä oli tänä aikana seurata asetuksen toimivuutta ja antaa siitä kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komissio antoi verkkovierailuasetuksen toimivuutta koskevan väliraportin kesäkuussa 2010⁴.

2.2. Markkinakatsaus

Matkaviestinnän verkkovierailupalveluiden EU-markkinat voidaan jakaa puhelu-, tekstiviesti- ja laajakaistadatapalveluihin. EU:n vähittäistason verkkovierailumarkkinoiden koko oli tuloina vuonna 2009 4,777 miljardia euroa (puhelu 71 %, datapalvelut 17 % ja tekstiviestit noin 11 %). Tukkutason tulojen jakautuminen poikkeaa tästä vain vähän siten, että oman yritysryhmän ulkopuolisista verkkovierailutuloista 69 prosenttia tuli puhelupalveluista, 15 prosenttia tekstiviesteistä ja 16 prosenttia datapalveluista. Tukku- ja vähittäistason markkinoiden koko vuonna 2009 oli yhteensä 1,253 miljardia euroa.

Kun EU:n matkaviestinmarkkinoiden koko oli vuonna 2008 yhteensä noin 164 miljardia euroa, EU:n (tukku- ja vähittäistason) verkkovierailutulot näyttävät edustavan noin 3,68:aa prosenttia EU:n matkaviestinnän kokonaismarkkinoista. Vuosina 2007–2009 puhelujen verkkovierailutulot putosivat varsin merkittävästi sekä entistä alempien hintojen että pienentyneiden liikennemäärien (–3,2 prosenttia) takia. Tekstiviestien verkkovierailuissa asetuksen vaikutus on jo selvästi nähtävissä, koska kokonaistulot vuonna 2009 verrattuna

⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle verkkovierailupalvelujen kehitystilannetta Euroopan unionissa koskevasta väliraportista, KOM(2010) 356 lopullinen, 29.6.2010.

vuoteen 2008 vähenivät merkittävästi huolimatta suuresta määrän kasvusta (+23,1 prosenttia). Datapalvelujen osalta liikennemäärät lisääntyivät vuosina 2008 ja 2009 43,6 prosentilla, mutta asetuksen ansiosta tukkuhinnat laskivat, ja yhteisvaikutus johti tulojen kokonaismäärän vähenemiseen. Vähittäistasolla, jolla datapalvelujen verkkovierailuille ei ollut säädetty hintakattoa, kokonaistulot pysyivät vuonna 2009 samalla tasolla kuin vuonna 2008.

2.3. Kehitys asetuksen antamisen jälkeen

Komissio on seurannut verkkovierailumarkkinoiden kehitystä huolellisesti, ja asetuksen toimivuutta koskevassa väliraportissa⁵ todettiin, että kilpailu ei edelleenkään ollut riittävän voimakasta. Komissio totesi väliraportissa, että verkkovierailuasetuksen täytäntöönpano on kokonaisuudessaan sujunut hyvin ja operaattorit ovat noudattaneet uusia säännöksiä. Kuluttajat ovat hyötynet puhelu- ja tekstiviestiverkkovierailupalvelujen hintojen alenemisesta, hinnoittelun lisääntyneestä läpinäkyvyydestä ja suojasta jättilaskuja vastaan.

Sekä operaattorien tarjoamat keskimääräiset eurotariffit että vaihtoehtoiset tariffit ovat kuitenkin sijoittuneet säänneltyjen kattojen tienoille. Myös datapalvelujen verkkovierailuhinnat ovat alentuneet, mutta tukkutasolla tehtyjä hinnanalennuksia ei ole vielä kokonaisuudessaan siirretty kuluttajille. Komission henkilöstö on jatkanut tiivistä yhteistyötä ERG:n seuraajan BERECin (Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen) kanssa. Komissio on saanut BERECiltä paljon hyödyllistä aineistoa verkkovierailuasetuksen jatkuvaa seurantaa ja asetuksen uudelleentarkastelua varten.

Verkkovierailuasetuksen 11 artiklassa edellytetään erityisesti, että komissio ottaa BERECin tekemät analyysit huomioon arvioidessaan hintasääntelyn ohella muita tapoja, joiden avulla voitaisiin luoda kilpailuun perustuvat verkkovierailupalveluiden sisämarkkinat. Velvoitteen täyttämiseksi BEREC julkaisi joulukuussa 2010 täydellisen analyysin verkkovierailuasetuksen vaikutuksista ja mahdollisia tulevia sääntelytapoja koskevan näkemyksensä⁶.

BEREC katsoo kertomuksessaan, että sekä vähittäis- että tukkutasolla on edelleen rakenteellisia ongelmia, jotka heikentävät kilpailua ja aiheuttavat hintojen pysymisen lähellä hintakattoa. BEREC katsoo myös, että voimassa olevan asetuksen voimassaoloaikaa on jatkettava ja jonkinlaista sääntelyä on edelleen pidettävä yllä. Nykyisissä olosuhteissa vallitsee riski, että hinnat nousevat uudelleen, jos sääntely poistetaan.

BERECin edellä mainitun yleisten tietojen keruun lisäksi kaikki kansalliset sääntelyviranomaiset ovat antaneet komissiolle suoraan operaattorikohtaisia tietoja osana yleistä seurantatehtäväänsä. Näiden kattavien tietojen perusteella on voitu muodostaa taloudellinen malli, jonka avulla on mahdollista arvioida voimassa olevan asetuksen vaikutus samoin kuin tässä kertomuksessa esitettyjen toimintavaihtoehtojen taloudellinen vaikutus.

Komission henkilöstö on järjestänyt verkkovierailuasetuksen uudelleentarkastelun aikana myös lukuisia kokouksia matkaviestinoperaattorien kanssa. Komission toimeksiannosta on tehty tutkimus vaihtoehtoista, joilla EU:n verkkovierailumarkkinoiden kilpailuongelmiin voitaisiin puuttua⁷.

⁵ Ks. KOM(2010) 356 lopullinen, 29.6.2010.

⁶ Bor (10) 58 BEREC *Report on International Mobile Roaming Regulation*.

⁷ [Http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf).

2.4. Kuulemismenettely

Komissio käynnisti 8. joulukuuta 2010 laaja-alaisen julkisen kuulemisen, jossa pyydettiin kommentteja verkkovierailuasetuksen tarkistamista varten. Vastausprosentti oli korkea – yhteensä saatiin noin 90 lausuntoa.

Useimmissa vastauksissa vedotaan tarpeeseen jatkaa sääntelyä vuoden 2012 jälkeen. Toimialan antamat vastaukset vaihtelevat. Useimmissa vastauksissa tunnustetaan sääntelyn jatkamisen väistämättömyys, mutta joissakin vastauksissa väitetään, että kilpailu on kehittynyt tasolle, joka ei oikeuta sääntelytoimien jatkamista. Useimmat vastaajat myöntävät, että voimassa oleva asetus on onnistunut tuomaan etuja kuluttajille. Toisaalta hyvin harvat katsovat, että kilpailu on nyt voimakkaampaa kuin asetuksen tullessa voimaan. Toimiala suhtautuu erityisen epäilevästi nykyisen mallin mahdollisuuksiin lisätä kilpailua.

Komissio on esittänyt joukon vaihtoehtoja tulevaisuuden sääntelymalleiksi. Kuten asetuksessa säädetään, niihin sisältyy hintasääntelyn ohella myös muita tapoja, joiden avulla voitaisiin luoda kilpailuun perustuvat verkkovierailupalveluiden sisämarkkinat. Tällä tarkoitetaan mahdollisia rakenteellisia ratkaisuja, joiden avulla verkkovierailumarkkinoiden vähäiseen kilpailuun liittyvät ongelmat voitaisiin poistaa. Sidosryhmät ovat arvioineet näitä vaihtoehtoisia tapoja, mutta niiden näkemykset vaihtelevat melko lailla. Eräät verkko-operaattorit ja kansalliset viranomaiset suhtautuvat epäilevästi rakenteellisiin ratkaisuihin, joiden toteuttamista pidetään liian kalliina, aikaa vievänä ja haastavana. Velvoitteeseen antaa virtuaalisille matkaviestinoperaattoreille (MVNO, *Mobile Virtual Network Operator*) käyttöoikeus suhtaudutaan neutraalimmin, ja eräissä (pienehköjen operaattorien) vastauksissa korostetaan sen mahdollisuuksia lisätä kilpailua. Useimmat sidosryhmät suosivat nykyisen hintakattomallin jatkamista.

Useimmat operaattorit vastustavat vähittäistason datapalvelujen verkkovierailujen sääntelyä, kun taas kuluttajat, jäsenvaltiot ja muut tahot tukevat tätä toimintamallia. Jos tällaista sääntelyä ehdotetaan, verkko-operaattorit ehdottavat, että vähittäishintakaton olisi oltava riittävän väljä, jotta uudella kehityksessä olevalla markkinalla olisi joustonvaraa. Muut sidosryhmät (jäsenvaltiot, kuluttajien edustajat ja eräät virtuaaliset matkaviestinoperaattorit) väittävät, että vähittäishinnan ja tukkuhintakaton välinen erotus on liian suuri, mikä osoittaa, että kilpailu ei ole kunnolla päässyt käyntiin. Siitä ollaan laajalti yhtä mieltä, että nykyinen tekniikka ei tässä vaiheessa tarjoa verkkovierailun korvaavaa toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa.

3. UDELLEENTARKASTELU

Tämän uudelleentarkastelun tavoitteena on parantaa EU:n laajuisten digitaalisten sisämarkkinoiden toimivuutta ja edistää edelleen niiden kehitystä verkkovierailupalvelujen osalta Eurooppa 2020 -strategian ja Euroopan digitaalistrategian pohjalta ja ottaen huomioon kesäkuussa 2010 julkaistun väliraportin päätelmät.

3.1. Tavoitteiden saavuttaminen

Komissio on edelleen seurannut verkkovierailumarkkinoiden kehitystä. Verkkovierailujen hintataso on tasaisesti laskenut muutamina viime vuosina, mutta se johtuu ensisijaisesti tukku- ja vähittäishintojen sääntelystä. Kuten kesäkuussa 2010 annetussa komission

väliraportissakin⁸ todettiin, keskeisenä kilpailun tasoa kuvaavana indikaattorina pidetään puhelujen ja tekstiviestien osalta sitä, missä määrin operaattorit tarjoavat säänneltyjä hintakattoja alempia hintoja. Keskimääräiset EU:n tariffit ovat kuitenkin yleisesti pysyneet hyvin lähellä vuoden 2009 muutosasetuksella asetettuja hintakattoja. Ainoa poikkeus ovat datapalvelujen verkkovierailujen tukkuhinnat. Näin ollen eurooppalaiset kuluttajat maksavat edelleen verkkovierailuista erittäin korkeaa hintaa – paljon kotimaista hintatasoa korkeampaa –, eikä hinta vastaa verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta johtuvia kustannuksia. Erityisesti datapalvelujen verkkovierailujen vähittäishinnat ovat toisinaan jopa seitsenkertaisia tukkuhintoihin verrattuna.⁹

Datapalvelujen verkkovierailu on ainoa palvelu, jonka hintoja ei tällä hetkellä säännellä vähittäistasolla. Vaikka on todettu, että hinnat ovat laskeneet sekä tukku- että vähittäistasolla tukkutason hintakaton käyttöönoton jälkeen, tukkuhintojen lasku ei näytä kokonaan siirtyneen vähittäistasolle. Näin ollen matkaviestinoperaattoreiden voittomarginaalit ovat edelleen hyvin korkeita.

Kuluttajat ovat suhtautuneet myönteisesti tähän mennessä toteutettuihin hinnoittelun läpinäkyvyyttä parantaviin toimenpiteisiin, jotka ovat lisänneet kuluttajien tietoisuutta verkkovierailuhinnoista ja mahdollisuuksia tarkistaa laskunsa.

Pienten operaattorien kilpailutilanteesta on todettu, että tässä vaiheessa kaikkien operaattorien käytössä ei ole verkon käyttöoikeutta verkkovierailupalvelujen tarjoamista varten. Tämä koskee erityisesti virtuaalisia matkaviestinoperaattoreita, joilla ei aina ole mahdollisuuksia päästä osaksi kaupallisia sopimuksia. Vaikka äskettäin on kehitetty joitakin vaihtoehtoisia menettelyjä, kuten internalisointi ja lokalisointi¹⁰, jotka saattavat luoda jonkin verran kilpailupainetta verkkovierailujen tukkuhintoihin, niiden ei odoteta voivan täysin korvata verkkovierailua.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tässä vaiheessa markkinoiden kilpailuvoimat eivät ole kehittyneet riittävästi, ja hinnat ovat edelleen ryhmittyneet hintakattojen tuntumaan. Kilpailupaineen puuttuminen tuntuu edelleen sekä tukku- että vähittäistasolla etupäässä sen takia, että rakenteellisiin ongelmiin, kuten markkinoille pääsyn esteisiin ja verkkovierailumarkkinoilla vallitseviin korkeisiin vaihtokustannuksiin, ei ole vielä voitu puuttua. Tästä syystä on olemassa merkittävä riski, että asetuksen voimassaolon päättymisen johtaisi hintojen nousuun. Se osoittaa myös tarpeen omaksua toisenlainen sääntelymalli. Nykyinen hintasääntelymalli on tosin tuonut kyseisellä ajanjaksolla kuluttajille huomattavia hinnanalennuksia, mutta se ei ole ratkaissut verkkovierailumarkkinoiden rakenteellisia ongelmia, eikä se siitä syystä tarjoa pysyvää ratkaisua.

Kuluttajien mielestä mikään nykyisin käytettävissä olevista verkkovierailulle vaihtoehtoisista tekniikoista ei riitä korvaamaan verkkovierailua. Näin ollen on hyvin epätodennäköistä, että niillä olisi mitään vaikutusta verkkovierailuhintojen kilpailupaineeseen tulevaisuudessa.

3.2. Rakenteellisten toimenpiteiden käyttöönotto

Kuten verkkovierailuasetuksen 11 artiklassa säädetään, komission on arvioitava hintasääntelyn ohella muita tapoja, joiden avulla voitaisiin luoda kilpailuun perustuvat

⁸ Katso KOM(2010) 356 lopullinen, 29.6.2010.

⁹ Lisätietoja laskentatavasta on vaikutustendarvioinnissa.

¹⁰ Lisätietoja on vaikutustendarvioinnissa.

verkkovierailupalveluiden sisämarkkinat. Siitä syystä komissio on eritellyt erilaisia vaihtoehtoisia toimintalinjoja, joita koskeva yksityiskohtainen analyysi on oheisessa vaikutustenselvityksessä. Komissio ehdottaa eri vaihtoehtojen etujen ja haittojen arvioinnin perusteella seuraavaa verkkovierailumarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuoleen kohdistuvien rakenteellisten ratkaisujen yhdistelmää verkkovierailumarkkinoiden dynamiikan tehostamiseksi.

Kuluttajatasoon (kysyntäpuoleen) todennäköisesti vaikuttava toimenpide

Verkkovierailuhintojen puuttuva kilpailupaine voidaan selittää monilla tekijöillä. Ensinnäkin operaattoreilla on vain vähän kannustimia kilpailla, koska verkkovierailupalvelut tarjotaan yleensä osana laajempaa matkaviestintäpakettia, johon sisältyvät kotimaiset palvelut, eikä niitä siten voida käyttää välineenä houkutellessa uusia asiakkaita. Myös korkeat vaihtokustannukset ja riittävien korvaavien vaihtoehtojen puute estävät vaihtoehtoisten kilpailuun perustuvien tarjoustensa kehittämistä. BEREC katsoo myös, että vähittäismarkkinoilla kilpailun keskittyminen kotimaisiin palveluihin ja vähittäismarkkinoiden nykyiset ominaispiirteet tarjoavat vähittäistoimittajille vain vähän kannustimia kilpailla voimakkaasti verkkovierailupalvelujen tarjoamisessa. Tästä syystä kuluttajien valinnanvapauden lisääminen ja verkkovierailuhintojen läpinäkyvyyden parantaminen voisivat vihdoin auttaa luomaan kilpailulle otolliset olosuhteet vähittäistason.

Ehdotus

1. Säädetään verkkovierailupalvelujen myynti kotimarkkinoilla erilliseksi (palvelujen eriyttäminen)

Komissio ehdottaa, että kuluttajille annetaan mahdollisuus olla valitsematta kotimaisten palvelujen tarjoajansa oletusarvoisia verkkovierailupalveluja ja valita sen sijaan erikseen verkkovierailupalveluja varten vaihtoehtoinen kotimainen operaattori. Vähittäistason verkkovierailupalvelu vaihtuisi automaattisesti tälle vaihtoehtoiselle toimittajalle, joka kerta kun kuluttaja verkkovierailee.

Tällaisella toimenpiteellä odotetaan olevan myönteinen vaikutus vähittäistason kilpailuun, sillä se helpottaisi vaihtoa ja lisäisi kysynnän joustavuutta, kun kuluttajalla on liittymän tilauksen yhteydessä aiempaa enemmän tietoa verkkovierailupalveluista. Se parantaa myös hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja helpottaa vaihtoehtoisten hintatarjoustensa vertailua.

Markkinoiden rakenteeseen (tarjontapuoleen) todennäköisesti vaikuttava toimenpide

Jotta vähittäistason verkkovierailupalvelujen erillinen myynti olisi täysin tehokasta, siihen on vähittäistason kilpailudynamiikan lisäämiseksi yhdistettävä käyttöoikeuden antamisvelvoite. Näin helpotetaan nykyisten tai uusien toimijoiden markkinoille pääsyä, rajat ylittäviä verkkovierailupalveluja tarjoavat toimijat mukaan luettuina.

Ehdotus

2. Markkinoille pääsyä parannetaan säätämällä verkkovierailujen tukkutason käyttöoikeudesta

Komissio ehdottaa, että verkko-operaattoreille asetetaan velvoite toteuttaa kaikki tukkutason käyttöoikeutta koskevat kohtuulliset pyynnöt verkkovierailupalvelujen tarjoamista varten.

Tämä helpottaa erityisesti pienten operaattorien ja virtuaalisten matkaviestinoperaattoreiden mahdollisuuksia kehittää vaihtoehtoisia tarjouksia verkkovierailupalveluista. Virtuaaliset matkaviestinoperaattorit voivat tällöin suoraan neuvotella verkkovierailusopimuksista muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien matkaviestinoperaattorien kanssa tai saada säännellyn tukkutason käyttöoikeuden verkkovierailupalveluihin isäntäverkko-operaattoriltaan kotimaassa.

Näin lisätään tukkutason kilpailupainetta ja kannustetaan operaattoreita tarjoamaan tukkutason palveluja mahdollisimman edullisin hinnoin.

Yhdessä ensimmäisen edellä ehdotetun verkkovierailupalvelujen eriyttämistä koskevan rakenteellisen ratkaisun kanssa tämä toimenpide avaa myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia pienille operaattoreille. Ne voivat tarjota rajat ylittäviä verkkovierailupalveluja, mikä lisää myös digitaalisten sisämarkkinoiden toimivuutta.

3.3. Asetuksen voimassaolon jatkaminen ja soveltamisalan laajentaminen

Asetuksen voimassaoloa jatketaan vuoteen 2022

Komissio ehdottaa, että asetuksen voimassaoloaikaa jatketaan kymmenellä vuodella 30. kesäkuuta 2022 asti. Odotetaan, että vie aikaa, ennen kuin edellä mainitut rakenteelliset ratkaisut voidaan toteuttaa ja ne tuottavat vaikutuksia markkinoilla. Tästä syystä asetuksessa säädetään siirtymävaiheen hintakattojen ylläpitämisestä kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi myös tässä välivaiheessa, ennen kuin rakenteelliset ratkaisut vaikuttavat. Vähittäistason hintakattoja sovellettaisiin periaatteessa 30. kesäkuuta 2016 asti. Ne voitaisiin kuitenkin poistaa jo aikaisemmin, jos markkinatiedot osoittavat, että kilpailu on riittävän kehittynyttä. Tukkutason hintakatot olisi periaatteessa säilytettävä koko sääntelyjakson ajan, jotta uusien markkinoille tulijoiden toiminnan puitteet voidaan taata riittävän vakaiksi. Ne olisi samoin mahdollista poistaa, jos markkinatiedot osoittavat kilpailun riittävää kehittymistä.

Komissio ehdottaa, että asetuksen toimintaa tarkastellaan uudelleen vuonna 2015 eli vuosi sen jälkeen, kun rakenteelliset toimenpiteet on viimeistään pitänyt toteuttaa täysimääräisesti, ja vuotta ennen kun vähittäishintakatot on määrä poistaa. Tarkastelussa selvitetään erityisesti rakenteellisten toimenpiteiden vaikutusta kilpailuasteeseen verkkovierailumarkkinoilla. Jos tarkastelu osoittaa, että asetuksessa säädetty rakenteelliset toimenpiteet eivät ole riittäviä kilpailun edistämiseksi verkkovierailumarkkinoilla Euroopan kuluttajien hyödyksi, komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle asianmukaisia ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Komissio tarkastelee erityisesti, onko rakenteellisia toimenpiteitä muutettava tai onko asetuksessa säädettyjen tilapäisten vähittäishintakattojen voimassaoloaikaa jatkettava. Vuoden 2015 jälkeen komissio arvioi asetuksen toimintaa säännöllisesti myös teknisen kehityksen pohjalta siihen saakka, kunnes asetuksen voimassaolo päättyy vuonna 2022.

Vähittäistason hintakatto turvataan vuoteen 2016, ja se ulotetaan koskemaan datapalvelujen verkkovierailuja

Rakenteellisten toimenpiteiden yhdistelmän odotetaan vähittäistasolla johtavan kohtuuttomien verkkovierailuhintojen ongelman ratkaisuun kestäväällä ja kilpailuun perustuvalla tavalla tarvitsematta pitkäaikaista hintasääntelyä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että ratkaisujen toteuttaminen vie aikaa, on tarpeen varmistaa jatkuva kuluttajansuoja kohtuuttomia verkkovierailumaksuja vastaan pitämällä siirtymävaiheessa suojatoimenpiteenä tietyn ajan yllä kaikkia palveluja koskevia, asianmukaiselle tasolle asetettuja hintakattoja.

Siirtymävaiheen hintakatot olisi asetettava riittävän korkealle tasolle, jotta ne eivät vääristäisi rakenteellisten ratkaisujen mahdollisia kilpailuetuja, ja ne voitaisiin poistaa kokonaan heti, kun rakenteelliset ratkaisut ovat alkaneet vaikuttaa tarjoamalla kuluttajille etuja tehokkaamman kilpailun kautta.

Lisäksi komissio totesi uudelleentarkastelussa, että vaikka tukkutason datapalveluhinnoille oli asetettu hintakatto, vähittäishinnat ovat edelleen hyvin korkeita. Tukkutason datahintojen alennukset eivät ole siirtyneet vähittäistasolle, ja huolimatta kaikista vuonna 2009 käyttöön otetuista hinnoittelun läpinäkyvyyttä lisäävistä toimenpiteistä kuluttajat joutuvat edelleen maksamaan korkeata hintaa vähittäistason datapalvelujen verkkovierailuista. Myös BEREC on yhtä mieltä tästä päätelmästä, ja se on huomauttanut, että vähittäistason datapalvelujen verkkovierailuissa ei vallitse riittävä kilpailupaine, jotta hinnat laskisivat kohtuulliselle kilpailuun perustuvalla tasolla. Näin ollen se suosittaa sääntelytoimenpiteitä vähittäistason datahintojen alentamiseksi, samoin kuin puhelujen ja tekstiviestien osalta on menetelty.

Ehdotus

3. Säilytetään vähittäishintojen siirtymävaiheen turvaverkko 30. kesäkuuta 2016 saakka, ja säädetään uusi vähittäishintakatto datapalvelujen verkkovierailuja varten

Siirtymävaiheen vähittäishintakatot muuttuvat asteittain, kunnes rakenteelliset ratkaisut ovat toiminnassa (vuoteen 2014 mennessä), minkä jälkeen hintakatot pysyisivät muuttumattomina vielä enintään kahden vuoden ajan 30. kesäkuuta 2016 asti. Vähittäishintakatot poistetaan sen jälkeen tai ennemminkin, jos markkinatiedot osoittavat, että kilpailu on riittävän kehittyntä.

Vuonna 2015 tehtävän uudelleentarkastelun yhteydessä komissio arvioi, ovatko ehdotetut rakenteelliset toimenpiteet riittäviä kilpailun edistämiseksi verkkovierailumarkkinoilla. Jos ne eivät osoittaudu riittäviksi, komissio antaa asianmukaisia ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi. Komissio tarkastelee erityisesti, onko rakenteellisia toimenpiteitä muutettava tai onko tilapäisten vähittäishintakattojen voimassaoloaika jatkettava.

Komissio ehdottaa, että vähittäishintakattoja koskeva menettely ulotetaan suojatoimenpiteenä koskemaan myös datapalvelujen verkkovierailuja. Tarjotessaan säänneltyjä datapalvelujen verkkovierailuja, joihin sovelletaan datapalvelujen eurotariffia, kotimaisen palveluntarjoajan on veloittava verkkovierailuasiakkaita kilotavuperusteella (ellei asiakas valitse hintaohjelmaa).

Lisäksi hinnoittelun läpinäkyvyyttä koskevia toimenpiteitä ja yksikkökohtaista laskutusta sovelletaan edelleen pienin muutoksin, samoin kuin voimassa olevassa asetuksessa.

Tukkutason hintakattojen voimassaoloa jatketaan vuoteen 2022

Jotta tasapuoliset toimintaedellytykset voidaan jatkuvasti varmistaa varsinkin eriytettyjen verkkovierailumarkkinoiden uusille tulijoille, tukkuhintakatot on säilytettävä uuden asetuksen koko voimassaoloajan. Sen jälkeen, kun rakenteelliset toimenpiteet ovat hyvin vakiintuneet, hintakatot olisi mahdollista poistaa ennen vuotta 2022, jos markkinatiedot osoittavat kilpailun riittävää kehittymistä. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että datapalvelujen verkkovierailujen tukkumarkkinat ovat dynaamisempia kuin vastaavat puhelujen ja tekstiviestien tukkumarkkinat.

Ehdotus

4. Säilytetään tukkuhintoja koskevat hintakatot vuoteen 2022

Tukkuhintakatot säilytetään, ja niitä lasketaan selvästi vuosittain 30. kesäkuuta 2015 asti, minkä jälkeen ne pidetään muuttumattomina, kunnes uuden asetuksen voimassaolo päättyy vuonna 2022.

Tukkuhintakatot voitaisiin poistaa ennen uuden asetuksen voimassaolon päättymistä, jos markkinatiedot osoittavat, että kilpailu on riittävän kehittyntä.

4. PÄÄTELMÄT

Uudelleentarkastelu on vahvistanut, että verkkovierailuasetuksella käyttöön otetut toimenpiteet ovat viime vuosina tuottaneet kuluttajille merkittäviä etuja sekä alennettujen hintojen muodossa että hinnoittelun läpinäkyvyyden parantumisenä. Myönteisistä tuloksista huolimatta kansainvälisten verkkovierailumarkkinoiden dynamiikka ei ole riittävästi muuttunut, mikä osoittaa nykyisen mallin rajoitukset edistää kilpailua ja varmistaa verkkovierailuongelmaan pysyvä ratkaisu.

Lisäksi, kuten BERECin analyysi vahvistaa, markkinavoimien ei odoteta yksistään tuottavan merkittävästi alempia verkkovierailuhintoja tulevina vuosina. Näin ollen sääntelytoimenpiteitä tarvitaan selkeästi edelleen vuoden 2012 jälkeen.

Komissio ehdottaa, että asetusta tarkistetaan ottamalla käyttöön kilpailua edistäviä rakenteellisia toimenpiteitä ja että sen voimassaoloa jatketaan 30. kesäkuuta 2022 asti. Ehdotetuilla rakenteellisilla toimenpiteillä pyritään puuttumaan ongelman syihin eli kilpailun ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksien puuttumiseen, jotka ovat korkeiden verkkovierailuhintojen taustalla. Tämä tehdään toisaalta varmistamalla, että markkinat ovat avoinna eri tyyppisille tarjoajille (mikä lisää verkkovierailupalvelujen tarjontaa), toisaalta parantamalla kuluttajien tietoisuutta verkkovierailuhinnoista ja lisäämällä kuluttajien valinnanmahdollisuuksia antamalla heille mahdollisuus ostaa verkkovierailupalvelu erillisenä palveluna.

Toimenpiteiden odotetaan voivan ratkaista verkkovierailumarkkinoiden ongelma kestävällä ja kilpailuun perustuvalla tavalla, koska katsotaan, että niiden tuottama kilpailupaine riittää tulevaisuudessa takaamaan alhaiset vähittäishinnat tarvitsematta pitkäaikaista sääntelyä. Vie kuitenkin aikaa, ennen kuin nämä rakenteelliset toimenpiteet voidaan toteuttaa ja ne tuottavat tuloksia. Tämän takia komissio ehdottaa, että tukkuhintakatot säilytetään, kunnes markkinoilla on merkkejä riittävästä kilpailusta, ja että vähittäishintakatot säilytetään suojatoimenpiteenä rajoitetun ajan, jotta voidaan varmistaa operaattoreiden toimintaedellytysten vakaus ja ennakoitavuus ja kuluttajansuojan jatkuminen. Lisäksi komissio ehdottaa, että siirtymävaiheen vähittäishintakatot ulotetaan koskemaan vähittäistason datapalvelujen verkkovierailuja.

Verkkovierailumarkkinoilla on ainutlaatuisia piirteitä, jotka oikeuttavat poikkeukselliset toimenpiteet. Tästä syystä sääntelytoimenpide on rajoitettava ajallisesti siten, että se päättyy 30. kesäkuuta 2022. Komissio antaa neuvostolle ja parlamentille säännöllisesti asetuksen toimintaa koskevan kertomuksen, jossa otetaan huomioon BERECin lausunto, ja tarvittaessa

harkitsee mahdollisia muutoksia (mm. mahdollisuutta pidentää asetuksessa säädettyjen tilapäisten vähittäishintakattojen voimassaoloaikaa).

Komission tarkoituksena on tehdä parhaansa auttaakseen Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pääsemään sopimukseen edellä mainituista seikoista mahdollisimman lyhyessä ajassa, jotta voidaan varmistaa, että eurooppalaiset matkaviestinpalvelujen käyttäjät voivat hyötyä ehdotuksista 1. heinäkuuta 2012 mennessä. On tärkeää vastata kansalaisten oikeutettuihin odotuksiin ja varmistaa, että EU:sta on heille jatkossakin käytännön hyötyä.