



Bryssel 23.6.2025
COM(2025) 324 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

verkkovierailumarkkinoiden tarkastelusta

{SWD(2025) 164 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

verkkovierailumarkkinoiden tarkastelusta

1. Johdanto

Verkkovierailupolitiikka on eurooppalainen menestystarina, jonka ansiosta miljoonat kuluttajat ja yritykset EU:ssa voivat päivittäisessä elämässään olla yhteydessä toisiinsa digitaalisilla sisämarkkinoilla ilman lisämaksuja. Unionin asukkaat ovat 15. kesäkuuta 2017 lähtien voineet käyttää matkaviestinpalveluja (puhe-, tekstiviesti- ja datapalveluja) ilman lisäkustannuksia matkustaessaan ajoittain Euroopan unionissa (EU) tai Euroopan talousalueella (ETA).

Näissä tapauksissa matkaviestinoperaattorit eivät saa periä verkkovierailupalveluista kotimaisten hintojen lisäksi muita maksuja. Näitä verkkovierailusääntöjä kutsutaan yleisesti **RLAH-säännöiksi ("roam like at home")**, ja niillä viitataan verkkovierailupalvelujen käyttöön kotimaan hinnoilla.

RLAH-sääntöjä tarkistettiin vuonna 2022. Säännöt vahvistetaan nyt uudelleenlaaditussa asetuksessa (EU) 2022/612¹, jäljempänä 'verkkovierailuasetus', jolla samalla jatkettiin sääntöjen soveltamista kymmenellä vuodella kesäkuuhun 2032 saakka.

Vuonna 2022 otettiin käyttöön seuraavat uudet toimenpiteet kuluttajien hyötyjen ja suojelun lisäämiseksi:

- **Uusilla palvelun laatua koskevilla toimenpiteillä selkeytetään aiempia säännöksiä** ja varmistetaan, että verkkovierailuasiakkaat voivat saada ulkomailla laadultaan vähintään samantasoista palvelua kuin tavallisesti kotonaan esimerkiksi nopeuden ja verkkosukupolven suhteen, kun tämä on teknisesti mahdollista. Lisäksi vierailumaan matkaviestinoperaattoreiden on annettava vieraileville operaattoreille mahdollisuus käyttää kaikkia verkkoteknologioita ja -sukupolvja, jos nämä esittävät tukkutasen käyttöoikeutta koskevan kohtuullisen pyynnön.
- **Hätäviestintää** koskevia sääntöjä on parannettu, jotta verkkovierailuasiakkaat voivat tavoittaa hätäpalvelut saumattomasti ilman riskiä maksuista. He voivat esimerkiksi soittaa eurooppalaiseen hätänumeroon 112 kaikkialla EU:ssa tai käyttää tekstiviestejä tai hätäsovelluksia ilman lisämaksuja. Matkustajille olisi myös tiedotettava siitä, miten he voivat käyttää hätäpalveluja matkan kohteena olevassa EU-/ETA-maassa. Nämä tiedot tulisi antaa myös vammaisille käyttäjille tarkoitetuista palveluista.
- Jotta verkkovierailuasiakkaita voitaisiin suojella odottamattomilta lisämaksuilta, käyttöön otettiin uudet säännöt, joilla varmistetaan, että verkkovierailuoperaattorit antavat asiakkailleen riittävästi tietoa lisäkustannuksista, joita voi aiheutua verkkovierailun aikana **lisäarvopalvelujen** käytöstä taikka yhteyden muodostamisesta **muuhun kuin maanpäälliseen verkkoon** esimerkiksi laivalla tai lentokoneessa.

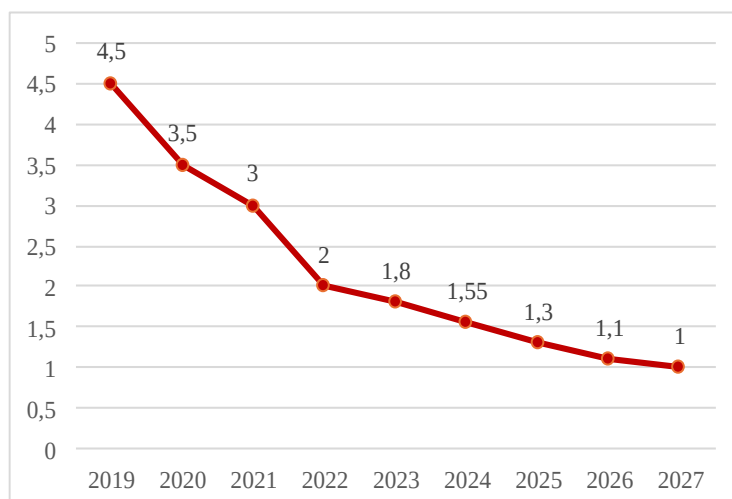
¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/612, annettu 6 päivänä huhtikuuta 2022, verkkovierailuista yleisissä matkaviestinverkoissa unionin alueella (EUVL L 115, 13.4.2022, s. 1–37).

Verkkovierailuasiakkaille on nyt tarjolla kaksi automaattista verkkovierailupalvelujen saldorajaa (50 ja 100 euroa). Aiemman asetuksen mukaan asiakkaiden oli erikseen otettava käyttöön tällainen palvelu.

- Lisäksi RLAH-järjestelmästä on tehty operaattoreiden kannalta kestävä. Tukkutason **hintakattoja alennettiin edelleen merkittävästi vuonna 2022** erityisesti dataliikenteen osalta. Tukkuhintakattoja alennetaan asteittain joka vuosi vuoteen 2027 asti (1 euroon gigatavua kohti), jotta markkinatoimijat voivat hyötyä tukkuhinnoista, jotka mahdollistavat verkkovierailupalvelujen kestävä tarjoamisen asiakkaille kotimaisilla hinnoilla ilman lisämaksuja.

Verkkovierailujen tukkuhintakatot, jotka perustuvat operaattoreiden kustannukset huomioon ottavaa kustannusmallia koskevaan tutkimukseen², varmistavat myös sen, että tukkutason verkkovierailupalveluja tarjoavat operaattorit pystyvät kattamaan palvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan. Alenevat tukkuhintakatot hyödyttävät myös vähittäispuolta. Kuluttajiin poikkeuksellisesti sovellettavat lisämaksut pienenevät jatkuvasti, koska tukkuhintakatot asettavat enimmäismäärän lisämaksuille, joita operaattorit voivat soveltaa vähittäismarkkinoilla.

Kaavio 1: Operaattoreiden datapalveluista perimien lisämaksujen laskeva suuntaus vuosien mittaan (EUR/Gt)



Lähde: asetus (EU) 2022/612.

Verkkovierailuasetuksessa säädettyjen³ raportointivelvoitteidensa mukaisesti komissio julkaisi 15. tammikuuta 2024 komission yksiköiden valmisteluasiakirjan, jossa tarkastellaan verkkovierailupalvelujen kohtuullisen käytön politiikan sääntöjä ja komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 säädettyä kestävyyspoikkeusta

² [Verkkovierailujen matkapuhelujen kustannusmallin viimeistely ja delegoitu säädös yhtenäisestä EU:n laajuudesta matkapuhelujen terminoinnista | Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa, 18. joulukuuta 2024.](#)

³ Verkkovierailuasetuksen 7 artikla.

koskevan vuoden 2023 määräraikasarvioinnin tuloksia. Vuoden 2023 tarkasteluraportissa todettiin, että kohtuullisen käytön politiikka on kaiken kaikkiaan tuottanut tulosta⁴.

Verkkovierailuasetuksen mukaan komission on lisäksi toimitettava viimeistään 30. kesäkuuta 2025 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kattava tarkastelukertomus, jossa arvioidaan verkkovierailumarkkinoiden toimintaa. Se onkin tämän raportin ja siihen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan tarkoitus.

2. VERKKOVIERAILUMARKKINOIDEN TOIMINTA

2.1. Sääntöjen noudattaminen

Kansallisten sääntelyviranomaisten on verkkovierailuasetuksen 17 artiklan mukaisen kattavan tiedonkeruun lisäksi seurattava ja valvottava verkkovierailuasetuksen noudattamista.

Kansallisten sääntelyviranomaisten ja Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) tietojen perusteella verkkovierailuasetuksen noudattamisen on todettu olevan hyvällä tasolla. Kansalliset sääntelyviranomaiset käyttävät RLAH-säännösten täytäntöönpanon valvonnassa sekä reaktiivisia menetelmiä (esim. kuluttajien tekemien valitusten käsittely) että ennakoivia menetelmiä (esim. säännölliset arvioinnit).

Samaan aikaan kuluttajien tyytyväisyys näyttää olevan korkealla tasolla kahden viimeisimmän Eurobarometri-tutkimuksen⁵ perusteella (noin 80 % matkustajista koko EU:ssa katsoo hyötывänsä verkkovierailusäännöistä), ja kansalliset sääntelyviranomaiset saavat suhteellisen vähän valituksia⁶.

Niissä yhdeksässä maassa, jotka ovat vuodesta 2022 lähtien ilmoittaneet sääntöjen noudattamatta jättämisistä, kansalliset sääntelyviranomaiset ovat ratkaisseet useimmat ongelmat nopeasti, mikä on osoitus täytäntöönpanon tehokkuudesta. Kansalliset sääntelyviranomaiset eivät ole vielä raportoineet vuonna 2022 käyttöön otettujen palvelun laatua koskevien säännösten valvonnasta. Palvelun laatua koskevan tutkimuksen⁷ tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että sääntöjen noudattamista voitaisiin vielä parantaa merkittävästi. Taustalla olevien olosuhteiden seuranta ja arviointia on joka tapauksessa tarpeen jatkaa.

⁴ Tarkastelu vahvisti, että valtaosa unionin asukkaista käyttää matkapuhelinpalveluja RLAH-ehdoin matkustaessaan EU-/ETA-alueella. Operaattorit ovat ottaneet laajalti käyttöön voimassa olevan kohtuullisen käytön politiikan, minkä ansiosta ne ovat voineet varmistaa RLAH-järjestelmän hyödyt ajoittain matkustaville ja samalla puuttua verkkovierailupalvelujen vilpilliseen tai poikkeavaan käyttöön. Kotimaisilla markkinoilla ei ole havaittu merkittäviä vaikutuksia, vaan kotimaisten matkapuhelinliittymien hinnoittelurakenne ja saatavuus ovat pysyneet ennallaan.

⁵ Flash-eurobarometri 521 (Euroopan komissio, heinäkuu 2023) ja erityiseurobarometri 560 (ei vielä julkaistu).

⁶ Vuonna 2023 useimmat kansalliset sääntelyviranomaiset ilmoittivat saaneensa kuluttajilta alle 50 valitusta. Jopa väestöltään suurimmat maat ilmoittivat saaneensa alle 300 valitusta.

⁷ Ks. s. 11–12.

2.2. Vähittäistason verkkovierailumarkkinat

Verkkovierailupalvelujen kulutuksen jatkuva kasvu johtuu datan kulutuksesta

RLAH-järjestelmän käyttöönotto vuonna 2017 johti vähittäistason verkkovierailuliikenteen nopeaan, voimakkaaseen kasvuun järjestelmää edeltäviin määriin verrattuna. Ensimmäisenä vuonna järjestelmän käyttöönoton jälkeen verkkovierailutilassa kulutetun datan määrä kasvoi viisinkertaiseksi⁸ ja verkkovierailutilassa soitettujen puhelujen määrä 2,5-kertaiseksi⁹ edellisvuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna.

Viime vuosina verkkovierailutilassa tapahtuva mobiilidatan kulutus on jatkanut voimakasta kasvuaan. Kun tarkastellaan kunkin vuoden kolmatta neljännestä, jolloin verkkovierailuja tehdään kaikista vuosineljänneksistä eniten, datan kulutus on kasvanut 48-kertaiseksi sen jälkeen, kun RLAH-järjestelmä vuonna 2017 otettiin käyttöön¹⁰.

Puheliikenteen osalta vähittäistason verkkovierailuliikenne on kuitenkin vähentynyt lievästi mutta tasaisesti vuoden 2019 kolmannesta neljänneksestä lähtien. Tämä suuntaus voi johtua OTT-alustojen yleistymisestä. Ne tarjoavat puhe- ja viestipalveluja internetin kautta ja täydentävät yhä kasvavassa määrin perinteisiä äänipuhelua ja tekstiviestejä, mikä osaltaan lisää verkkovierailujen aikana tapahtuvaa datan kulutusta.

Verkkovierailutilassa tapahtuvan datan kulutuksen voimakas kasvu vähittäistasolla on osoitus siitä, että RLAH-järjestelmä on onnistunut tehokkaasti tuomaan konkreettisia hyötyjä unionin asukkaille: sen ansiosta he voivat RLAH-alueella ajoittain matkustaessaan pitää yhteyttä toisiinsa samaan tapaan kuin kotimaassaan.

Tukkuhintakattojen asteittainen alentaminen on lisännyt kuluttajille verkkovierailun aikana sallittua datamäärää

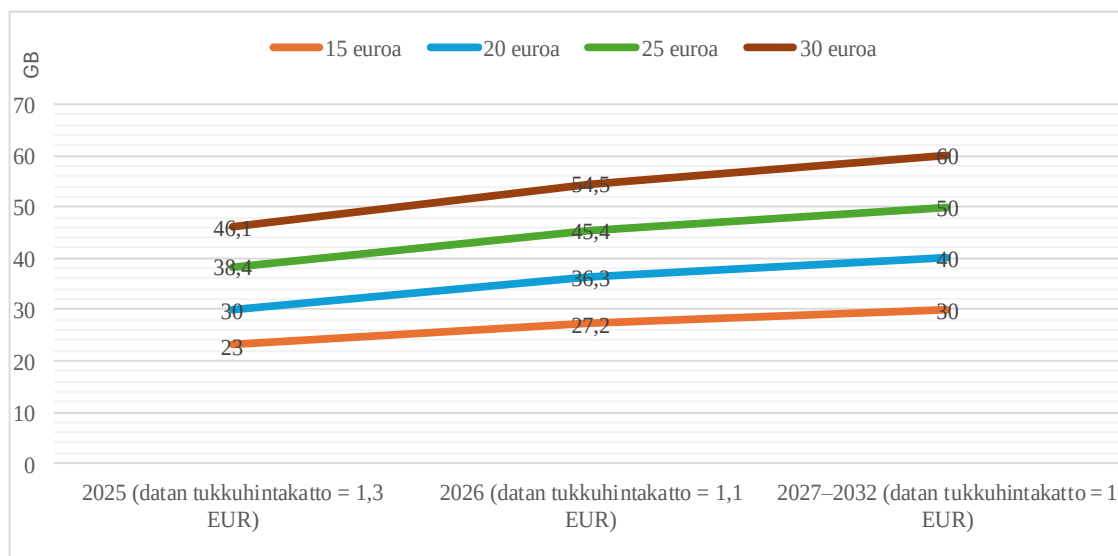
Unionin kuluttajat hyötyvät suoraan tukkuhintojen asteittaisesta alentamisesta seuraavista alhaisemmista vähittäishinnoista (tavoitteena on, että tukkuhintakatto on vuoteen 2027 mennessä 1 euroa/Gt). Operaattoreista 71 prosenttia sovelsi vuonna 2024 kohtuullisen käytön politiikkaa niin kutsuttuihin avoimiin datapaketteihin, joissa verkkovierailun aikana sallittu datamäärä on suoraan sidoksissa tukkuhintakattoihin, jotka ovat tällä hetkellä laskussa. Näin ollen unionin kuluttajien käytettävissä on vuosi vuodelta enemmän dataa, kuten kaaviosta 2 käy ilmi.

⁸ Kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen aikana RLAH-järjestelmän käyttöönoton jälkeen (Q3/2017, Q4/2017 ja Q1/2018) vuoden takaiseen tasoon verrattuna.

⁹ Vuoden 2017 kolmannen neljänneksen aikana edellisvuoteen verrattuna.

¹⁰ Vuoden 2017 kolmannen neljänneksen ja vuoden 2024 kolmannen neljänneksen välillä.

Kaavio 2: Kohtuullisen käytön datarajojen (Gt/kk) tuleva kehitys eri vähittäishinnoilla (ilman alv:tä), kun datarajoja sovelletaan rajoittamattomiin paketteihin vuosina 2025–2032¹¹



Lähde: Euroopan komissio. Laskelma perustuu komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/2286 4 artiklan 2 kohtaan luettuna yhdessä verkkovierailuasetuksen (EU) 2022/612 11 artiklan 1 kohdan kanssa.¹²

Tukkuhintakattojen laskeva suuntaus on johtanut verkkovierailun aikana sallitun datamäärän jatkuvaan, tasaiseen kasvuun, mikä hyödyttää unionin kuluttajia ja vastaa verkkovierailuliikenteen kasvaviin tarpeisiin. Koska tukkuhintakattojen lasku jatkuu, on huomattava, että kuluttajille koitua lisähyöty riippuu liittymätyypistä. Kuluttajat, joiden liittymään sisältyy rajoittamaton datapaketti (eli liittymä ei sisällä kotimaisia datarajoituksia), saavat tukkuhintakattojen alenemisen myötä asteittain enemmän dataa käyttöönsä.¹³

Kohtuullisen käytön politiikka on tarkoituksenmukaista, ja sen rajat ylittävästä käytöstä peritään lisämaksuja vain poikkeustapauksissa

Operaattorit soveltavat kohtuullisen käytön politiikkaa laajalti (80 % operaattoreista sovelsi vuonna 2024 vähintään yhtä kohtuullisen käytön politiikan mukaista

¹¹ Kaaviossa 2 esitetään tapaukset, joissa operaattorit soveltavat komission täytäntöönpanoasetuksen sallimia avointen datapakettien rajoituksia. Kaavio osoittaa yhteyden tukkuhintakaton alentamisen ja kohtuullisen käytön politiikan mukaisesti verkkovierailun aikana sallitun datamäärän kasvun välillä, kun käyttäjän liittymän kuukausihinta pysyy vakiona vuosien välillä. Käytetty kaava on seuraava: Kohtuullisen käytön politiikan mukainen sallittu datamäärä = (hinnoittelumallin mukainen hinta ilman alv:tä / verkkovierailujen tukkuhintakatto).

¹² Jos verkkovierailun aikana sovellettava kohtuullisen käytön datarajoitus ylittää kotimaisen datarajoituksen, sovelletaan kotimaista datarajoitusta. Kaikki hinnat ja hintakatot ovat havainnollistavia ja esitetään ainoastaan esimerkin vuoksi. Esitetyt kohtuullisen käytön politiikan mukaiset rajat on saatu edellä käytetystä kaavasta. Kohtuullisen käytön politiikan soveltaminen riippuu siitä, pidetäänkö liittymää avoimena vai rajoittamattomana datapakettina.

¹³ Sitä vastoin muiden avointen datapakettien kuluttajat (eli kuluttajat, joiden kotimaiseen liittymään sisältyvän datan hinta gigatavua kohti on pienempi kuin säännelty tukkuhint) eivät hyödy sallitun datamäärän kasvusta. Näissä tapauksissa verkkovierailuasiakas voi edelleen käyttää koko kotimaisen datamääränsä myös verkkovierailun aikana, kuten jo nykyäänkin. Alhaisempi tukkuhint ei kuitenkaan lisää verkkovierailun aikana sallittua datamäärää kyseisen asiakkaan osalta, koska verkkovierailuoperaattorit eivät ole velvollisia toimittamaan verkkovierailudataa enemmän kuin kotimainen datarajoitus sallii.

toimenpidettä). Vaikka operaattorit soveltavat tätä politiikkaa edelleen yleisesti, on syytä huomata, että suurin osa verkkovierailuasiakkaista ei koskaan ylitä asetettuja rajoja (näin teki vain 4,65 % verkkovierailijoista vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä). Näin ollen lisämaksuja kohtuullisen käytön mukaiset rajat tai toimenpiteet ylittävistä käytöstä peritään vain poikkeustapauksissa.

Operaattorit ovat vuodesta 2022 lähtien ilmaisseet pitävänsä kohtuullisen käytön politiikan mekanismeja tehokkaina, mutta vuonna 2024 tulokset operaattoreiden keskuudessa laskivat. Kehityksen syyt eivät käy ilmi käytettävissä olevista tiedoista tai BEREcin lausunnosta¹⁴, mutta komissio aikoo seurata asiaa. Lisäksi sidosryhmät ovat tuoneet esiin joidenkin kohtuullisen käytön politiikan mukaisten toimenpiteiden teknisen monimutkaisuuden ja kustannukset. Kohtuullisen käytön politiikan täytäntöönpanovaikeudet koskevat kuitenkin lähinnä uusia toimijoita, sillä useimmat nykyiset operaattorit ovat soveltaneet kohtuullisen käytön politiikkaa jo vuodesta 2017 lähtien.

Operaattorit saattavat periä lisämaksuja niissä harvoissa tapauksissa, kun suojamekanismit aktivoituvat tai käyttäjät ylittävät asetetut kohtuullisen käytön rajat. Myös tällöin lisämaksut rajoittuvat enintään tukkuhintakattojen tasolle. Kuten edellä on kuvattu, hintakatot noudattavat vuonna 2022 vahvistettua asteittain alenevaa polkua. Vuodesta 2025 alkaen hintakatot ovat 1,30 euroa gigatavua kohti (laskee 1 euroon vuonna 2027), 0,003 euroa tekstiviestiltä ja puhelujen osalta 0,019 euroa minuutilta.

Näin ollen kohtuullisen käytön politiikan mukaiset toimenpiteet ovat edelleen tarkoituksenmukaisia, koska ne ovat tasapainossa unionin kuluttajille koituvien hyötyjen ja operaattoreiden kestävyys- ja kustannustarpeiden kattamisen välillä. Ne eivät myöskään rajoita perusvapauksien käyttämistä. Komission analyysi vahvistaa vuoden 2023 tarkastelukertomuksen¹⁵ havainnot, eikä siinä vaadita välittömiä toimia. Komissio aikoo tarkastella edelleen säännöllisesti verkkovierailuasetuksen 7 artiklan mukaisia kohtuullisen käytön politiikkaa koskevia sääntöjä.

Poikkeusmekanismi toimii tehokkaana turvaverkkona niille muutamalle operaattorille, jotka edelleen tarvitsevat tällaisia toimenpiteitä

RLAH-sääntöjen käyttöönoton jälkeen kestävyyyteen liittyvät poikkeussäännöt ovat toimineet tuloksellisesti. Viime vuosina poikkeuksia tarvitsevien operaattoreiden määrä on selvästi vähentynyt. Vuodesta 2022 lähtien yksikään matkaviestinoperaattori ei ole pyytänyt tai hakenut kestävyyyteen liittyviä poikkeuksia.¹⁶ Kestävyyyteen liittyvien lisämaksujen piiriin kuuluvien verkkovierailupuhelujen ja -datapalvelujen määrät ovat laskeneet alle 0,82 prosenttiin kaikissa tarkastelluissa jäsenvaltioissa.

Nämä myönteiset tulokset selittyvät pääasiassa verkkovierailupalvelujen tukkuhintakattojen alentamisella ja sillä, että joissakin tapauksissa tosiasiallisesti sovelletut tukkutason verkkovierailuhinnat jäivät jopa alle kattojen.

¹⁴ BoR(25)48.

¹⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, ”Findings of the review of the rules on roaming fair use policy and the sustainability derogation laid down in the Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 of 15 December 2016” (SWD(2024) 8).

¹⁶ Vuonna 2024 kestävyyyteen liittyvä poikkeus myönnettiin vain yhdeksälle virtuaalisen matkaviestinverkon operaattorille.

Muut operaattorit, kuten virtuaalisen matkaviestinverkon operaattorit, jäljempänä 'virtuaaliverkko-operaattorit', kuitenkin käyttävät poikkeusmekanismia edelleen ja pitävät sitä hyödyllisenä, tehokkaana turvaverkkona. Sen avulla operaattorit voivat välttää kotimaiset hinnankorotukset, jos ne pystyvät osoittamaan, että säänneltyjen verkkovierailupalvelujen tarjoaminen todennäköisesti aiheuttaisi niille huomattavan negatiivisen katteen.

Myös kestävyyyteen liittyvä poikkeusjärjestelmä on saattanut osaltaan estää kotimaisten hintojen nousun RLAH-järjestelmän tultua voimaan. Täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/2286 asetettu 3 prosentin negatiivisen katteen raja, joka on vähimmäisedellytys sille, että kansallinen sääntelyviranomaisella voi myöntää poikkeuksen, ei ole haitannut poikkeuksiin liittyvien kestävyystavoitteiden saavuttamista.

RLAH-järjestelmä ei vaikuta kotimaisten hintojen kehitykseen tai rakenteeseen

Vaikka verkkovierailuliikenteen määrä kasvaa, RLAH-järjestelmällä ei ole ollut kielteisiä vaikutuksia EU-/ETA-maiden kotimaisten hintojen rakenteeseen tai kehitykseen.

BERECin tiedot osoittavat, että vuosina 2019–2024 keskimääräiset tulot maksavaa käyttäjää kohti (ARPPU) pysyivät vakaalla tasolla. Tämä johtuu hintojen vakaudesta ja palveluntarjonnan laajentumisesta (esim. datamäärien kasvu). Tätä tulojen kasvua ei kuitenkaan voida kytkeä pelkästään RLAH-järjestelmään, koska myös inflaatio ja kilpailu vaikuttavat hintoihin. BEREC on havainnut suuntauksen kohti rajoittamattomia hinnoittelumalleja ja korostaa kohtuullisen käytön politiikan merkitystä RLAH-järjestelmän ylläpitämisessä.

Kansalliset sääntelyviranomaiset ja BEREC eivät voi arvioida tarkasti verkkovierailuasetuksen vaikutuksia kansallisiin markkinoihin, koska vaikutukset ovat luonteeltaan dynaamisia. Ei ole mahdollista määrittää, mitkä kansallisilla markkinoilla tapahtuneet muutokset johtuvat verkkovierailutoimenpiteistä ja mitkä muista tekijöistä. BEREC ei ole löytänyt näyttöä siitä, että matkaviestinoperaattoreita olisi poistunut markkinoilta verkkovierailuasetuksen velvoitteiden vuoksi.

Vuosina 2017–2024 toteutetun mobiililaajakaistayhteyksien hintoja Euroopassa tarkastelleen tutkimuksen ”Mobile Broadband Prices in Europe”¹⁷ tulokset vahvistavat, että hinnat ovat laskeneet koko EU:ssa RLAH-järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Edullisimpien tarjousten hinnat laskivat kaikkien analysoitujen mobiililiittymäkorien osalta keskimäärin 19–86 prosenttia vuosien 2017 ja 2024 välillä.

Vain pienellä osalla käyttäjistä on liittymä, joka sisältää vain kotimaan käyttöä. BERECin mukaan sellaisten vain kotimaan käyttöä sisältävien liittymien keskimääräinen osuus, joiden SIM-kortti sallii verkkovierailut, on laskenut EU-/ETA-alueella 4,4 prosentista 3,2 prosenttiin vuoden 2021 viimeisen neljänneksen ja vuoden 2024 kolmannen neljänneksen välisenä aikana. Vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä vain kotimaan käyttöä sisältävien liittymien osuus matkaviestinoperaattoreiden liittymistä oli 3 prosenttia ja virtuaaliverkko-operaattoreiden osalta 2 prosenttia.

¹⁷ Empirican toteuttamissa tutkimuksissa sovellettiin analysoitujen korien osalta euroina ilmaistuja normalisoituja vähimmäishintoja (euroa/ostovoimapariteetti) kussakin EU:n jäsenvaltiossa. Tarkempia tietoja kunkin analysoidun korin osalta huomioon otetusta kulutuksesta on tutkimuksen kohdassa 3 (Methodology).

Vaihtoehtoisten hintojen käyttö vähenee tasaisesti. Vaikka kolmasosa operaattoreista tarjoaa vaihtoehtoisia hintoja, vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä vaihtoehtoisiin hintoihin perustuvien liittymien osuus ETA:n alueella verkkovierailutilassa puhutuista minuuteista oli 5,5 prosenttia ja verkkovierailutilassa käytetyn datan osalta 4,2 prosenttia. BEREcin mukaan vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä keskimäärin 4,17 prosentilla ETA-alueen asiakkaista, joiden liittymä sallii verkkovierailut, oli vaihtoehtoisiin hintoihin perustuva liittymä.

Kaiken kaikkiaan tämä osoittaa, että RLAH-järjestelmä on tuonut hyötyjä asukkaille unionissa vaikuttamatta kuitenkaan hinnoittelurakenteeseen kansallisella tasolla, mikä on myös osoitus RLAH-aloitteen onnistumisesta.

Kotimaanhintaisen verkkovierailujen hyötyjen laajentaminen EU:n rajojen ulkopuolelle

RLAH-politiikan hyödyt kuluttajille ovat niin ilmeiset, että useat EU:n ulkopuoliset alueet ovat päättäneet ottaa käyttöön toimenpiteitä verkkovierailumaksujen alentamiseksi rajat ylittävissä yhteyksissä. Länsi-Balkanilla on ollut käytössä alueellinen RLAH-järjestelmä vuodesta 2021 alkaen.

Verkkovierailuasetus kannustaa toteuttamaan aloitteita, joilla pyritään vastavuoroisuuden pohjalta alentamaan unionin ja kolmansien maiden välisistä verkkovierailupalveluista perittäviä maksuja. Taloudellisten hyötyjen lisäksi tietyissä tapauksissa, erityisesti ehdokasmaiden kansalaisille, mahdollisuus käyttää vapaasti mobiililaitteita matkustettaessa ajoittain EU:n alueella näyttää merkitsevän symbolisesti ”EU-perheeseen” kuulumista.

EU on jo ryhtynyt toimiin RLAH-alueen laajentamiseksi ETA-maihin ja viime aikoina myös joihinkin ehdokasmaihin. Kotimaanhintaisen verkkovierailujen hyötyjen laajentaminen EU:n ulkopuolisiin maihin edellyttää, että nämä maat sisällyttävät niin kutsutun unionin verkkovierailusäännösten kansalliseen lainsäädäntönsä. EU:n verkkovierailusäännösten kuuluvat verkkovierailuasetus, komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/2286¹⁸, komission delegoitu asetus (EU) 2021/654¹⁹ sekä asetuksen (EU) 2018/1971²⁰ ja direktiivin (EU) 2018/1972²¹ tietyt säännökset.

¹⁸ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/2286, annettu 15 päivänä joulukuuta 2016, yksityiskohtaisista säännöistä kohtuullisen käytön politiikan soveltamiseksi sekä menetelmistä verkkovierailujen vähimmäistason lisämaksujen poistamisen kestävyys arvioimiseksi ja verkkovierailuoperaattorin tätä arviointia varten toimittamasta hakemuksesta (EUVL L 344, 17.12.2016, s. 46, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/oj).

¹⁹ Komission delegoitu asetus (EU) 2021/654, annettu 18 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/1972 täydentämisestä vahvistamalla unionin yhteinen matkapuhelujen terminoinnin enimmäismaksu ja unionin yhteinen kiinteän verkon puhelujen terminoinnin enimmäismaksu (EUVL L 137, 22.4.2021, s. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/654/oj).

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1971, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) ja BEREcin tukiviraston (BEREC-virasto) perustamisesta, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1211/2009 kumoamisesta (EUVL L 321, 17.12.2018, s. 1–35).

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36–214).

Ukraina ja Moldova ovat edistyneet hyvin polulla kohti unionin RLAH-alueeseen liittymistä. Ukraina on täysin yhdenmukaistanut lainsäädäntönsä unionin verkkovierailulainsäädännön kanssa. Tämän perusteella komissio ehdotti neuvostolle Ukrainan liittämistä unionin RLAH-alueeseen siten, että operaattoreille annetaan siirtymäaika mukautuksia varten. Tämä ehdotus edellyttää neuvoston hyväksyntää ennen lopullisen päätöksen tekemistä, jotta unionin RLAH-alueen tosiasiallinen laajentaminen Ukrainaan olisi mahdollista. Moldova puolestaan on ilmoittanut komissiolle lainsäädäntönsä yhdenmukaistamisesta unionin verkkovierailusäännösten kanssa. Myös se saatetaan liittää RLAH-alueeseen – edellyttäen, että yhdenmukaistamisen asteesta tehdään myönteinen arvio. Komissio seuraa, miten RLAH-alueen laajentaminen näihin kahteen ehdokasmaahan ja muihin mahdollisiin ehdokasmaihin, kuten Länsi-Balkanin maihin, etenee lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Komissio tutkii oikeudellisesti toteuttamiskelpoisia ratkaisuja RLAH-alueen laajentamiseksi Länsi-Balkanille Länsi-Balkanin kasvusuunnitelman jatkotoimenä. Tämän rinnalla Ukrainan²², Moldovan²³ ja Länsi-Balkanin²⁴ operaattoreilla on vapaaehtoisia järjestelyjä joidenkin unionin operaattoreiden kanssa verkkovierailumaksujen alentamiseksi.

Verkkovierailupalvelujen käyttö muualla maailmassa

Seuratakseen verkkovierailuhintojen mahdollista nousua EU/ETA-alueen ulkopuolella BEREK kerää tietoja kansainvälisten verkkovierailupalvelujen vertailuarvoraporttejaan varten. Se ei ole havainnut viitteitä verkkovierailuhintojen noususta ETA:n ulkopuolella RLAH-järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Itse asiassa operaattoreiden mukaan verkkovierailupalvelujen keskimääräiset vähittäishinnat ovat yleisesti laskeneet EU-ETA-alueen ulkopuolella.

Operaattorit ilmoittivat, että vuoden 2020 viimeisen neljänneksen ja vuoden 2024 kolmannen neljänneksen välisenä aikana niiden keskimääräiset vähittäishinnat verkkovierailupalvelujen käytöstä ”muualla maailmassa” laskivat 10,87 eurosta 5,16 euroon gigatavua kohti, kun taas vastaanotettujen ja soitettujen puhelujen ja tekstiviestien hintojen lasku oli loivempaa²⁵. Tästä myönteisestä laskusuuntauksesta huolimatta kansalliset sääntelyviranomaiset ovat saaneet kuluttajilta valituksia, joiden mukaan EU:n ulkopuolella tapahtuvista verkkovierailuista veloitetaan edelleen toisinaan

²² EU:n ja Ukrainan välinen vapaaehtoinen sopimus edullisista tai maksuttomista verkkovierailuista ja ulkomaanpuheluista allekirjoitettiin huhtikuussa 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_22_2371.

²³ EU:n ja Moldovan matkaviestinoperaattoreiden yhteinen julistus verkkovierailumaksujen alentamisesta allekirjoitettiin toukokuussa 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/joint-declaration-eu-and-moldovan-mobile-operators-reduce-roaming-charges#:~:text=Thanks%20to%20the%20declaration%2C%20from,tariffs%20and%20data%20roaming%20tariffs>.

²⁴ EU:n ja Länsi-Balkanin yhteinen verkkovierailuja koskeva julkilausuma allekirjoitettiin joulukuussa 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/eu-wb-roaming-declaration.pdf>.

²⁵ Verrattaessa vuoden 2022 viimeistä neljännestä vuoden 2023 kolmanteen neljännekseen puhelujen ja tekstiviestien osalta on havaittavissa hienoista nousua. Tämä johtuu vuonna 2021 toteutetusta verkkovierailuja koskevasta metodologisesta muutoksesta, jossa brittiläiset palveluntarjoajat (tukkutaso) ja brittiläiset käyttäjät (vähittäistaso) luokiteltiin uudelleen ETA-ryhmästä muu maailma -ryhmään, mikä vaikutti verkkovierailuhintoihin Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

erittäin korkeita maksuja, erityisesti silloin, kun kuluttajille ei ole tarjolla erityisjärjestelyjä (lisäpalvelut, erikoistarjoukset, lomapaketit).

Lisäksi brexitin jälkeen useimmat Yhdistyneen kuningaskunnan suurimmista matkaviestinoperaattoreista ovat ottaneet uudelleen käyttöön vähittäisasiakkailta perittävät lisämaksut EU:n alueella tapahtuvista verkkovierailuista, mikä osoittaa nykyisen RLAH-järjestelmän merkityksellisyys. Komissio on myös tyytyväinen monien unionin operaattoreiden aloitteisiin, joilla ne pyrkivät säilyttämään eurooppalaisille kuluttajille suotuisat ehdot ja mahdollisuuden lisämaksuttomiin verkkovierailuihin Yhdistyneen kuningaskunnan alueella.

2.3. Tukkutason verkkovierailumarkkinat

Verkkovierailupalvelujen tukkuhinnat ovat laskeneet tasaisesti

Kuten tähän kertomukseen liittyvässä valmisteluasiakirjassa esitetään, ETA:n alueella keskimääräiset verkkovierailupalvelujen tukkuhinnat laskivat vuosina 2018–2021 datapalvelujen osalta 2,2 eurosta 1,3 euroon gigatavua kohti, mikä merkitsee 41 prosentin laskua. Tämä lasku noudattaa säänneltyä datapalvelujen tukkuhintakattoa, jota alennettiin samalla ajanjaksolla (2018–2021) 6 eurosta 3 euroon gigatavua kohti.²⁶

Vuonna 2022 uudelleenlaaditussa verkkovierailuasetuksessa vahvistettiin uusi polku, jonka mukaisesti verkkovierailupalvelujen tukkuhintakattoja alennetaan edelleen siten, että ne ovat datapalvelujen osalta 2 euroa/Gt vuonna 2022, 1,8 euroa/Gt vuonna 2023 ja 1,55 euroa/Gt vuonna 2024. Säänneltyjen tukkuhintakattojen alentaminen näkyi myös tosiasiallisesti sovelletuissa tukkuhinnoissa, jotka laskivat 0,7 euroon/Gt vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä. Tämä merkitsee 50 prosentin laskua verrattuna vuoden 2021 kolmannella neljänneksellä tosiasiallisesti sovellettuihin tukkuhintoihin, jotka olivat 1,3 euroa/Gt²⁷.

Puhepalvelujen osalta verkkovierailupalvelujen säänneltyjä tukkuhintakattoja on vuosina 2017–2022 alennettu asteittain 3,2 sentistä 2,2 senttiin minuutilta.²⁸ Tästä asteittaisesta alentamisesta huolimatta tosiasiallisesti sovelletut hinnat ovat laskeneet nopeammin viiden viime vuoden aikana. Hinnat laskivat 2,14 sentistä 1,97 senttiin minuutilta vuoden 2018 toisen neljänneksen ja vuoden 2021 toisen neljänneksen välillä, mikä merkitsee 8 prosentin laskua. Vuoden 2024 kolmanteen neljännekseen mennessä hinnat olivat laskeneet edelleen 1,3 senttiin/minuutti, mikä merkitsee 34 prosentin laskua vuoden 2021 arvoon verrattuna.

Verkkovierailupalvelujen tukkuhintojen lasku johtuu useista tekijöistä. Ensinnäkin vuoden 2017 verkkovierailuasetuksessa käyttöön otetut uudet, asteittain laskevat enimmäistukkuhinnat sekä asetuksen vuoden 2022 uudelleenlaadinnan yhteydessä käyttöön otetut uudet enimmäishintojen alennukset ovat laskeneet tukkuhintakattoja. Tämä piristi kilpailua niiden operaattoreiden välillä, jotka tarjoavat

²⁶ Vuoden 2022 verkkovierailuasetuksessa käyttöön otetut uudet verkkovierailupalvelujen tukkuhintakatot ovat 1,55 euroa/Gt vuonna 2024, 1,3 euroa/Gt vuonna 2025, 1,1 euroa/Gt vuonna 2026 ja 1 euro/Gt vuodesta 2027 alkaen.

²⁷ BEREC, ”30th BEREC International Roaming Benchmark Data and Monitoring Report”, BoR(24)38, maaliskuu 2024.

²⁸ Vuodesta 2025 alkaen verkkovierailupalvelujen tukkuhintakatto on puhepalvelujen osalta 1,9 senttiä/minuutti.

verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeuksia näiden kattojen alle jäävillä hinnoilla.

Toiseksi RLAH-järjestelmän käyttöönoton myötä verkkovierailuliikenteen määrä on kasvanut merkittävästi, kuten ensimmäisessä jaksossa osoitettiin. Operaattorit tarjoavat yhä useammin verkkovierailuliikenteen määrään perustuvia alennuksia, mikä on painanut verkkovierailupalvelujen tukkuhinnat alle säänneltyjen hintakattojen. Lisääntynyt liikennemäärä ja volyyymiin perustuvat hinnoittelukannustimet yhdessä ovat kiristäneet kilpailua ja alentaneet tukkuhintoja edelleen erittäin kilpaillussa markkinaympäristössä.

Komissio suhtautuu myönteisesti tähän markkinadynamiikkaan, joka voi johtaa verkkovierailumarkkinoiden parempaan ja vakaampaan toimintaan. Tällaiset markkinasuuntaukset voivat edistää dynaamisempien ja tuottavampien tukkutason verkkovierailumarkkinoiden syntymistä, mutta ne vaativat vielä tarkkailua ja arviointia.

Lisäksi 5G-teknologian kehitys on alentanut merkittävästi verkkopalvelujen tarjoamisen yleisiä kustannuksia, minkä ansiosta operaattorit voivat tarjota entistäkin alhaisempia verkkovierailupalvelujen tukkuhintoja. Yhdessä nämä tekijät ovat onnistuneet torjumaan RLAH-järjestelmän haitalliset vaikutukset liikennettä lähettäviin operaattoreihin.

Uusi kustannusmalli osoittaa, että tukkuhintakattojen alentaminen edelleen voi olla taloudellisesti mahdollista

Komissio on julkaissut ulkopuolisen selvityksen, jossa laadittiin kustannusmalli tehokkaasti toimivalle matkaviestinverkolle kussakin EU-/ETA-maassa.²⁹ Mallista sekä operaattoreiden toimittamista kauttakulkuhintoja koskevista täydentävistä tiedoista³⁰ johdetut arviot osoittavat, että vuoden 2017 verkkovierailuasetuksessa vahvistetut tukkuhintakatot ja asetuksen vuoden 2022 uudelleenlaadinnan yhteydessä käyttöön otetut uudet hintakattojen alennukset ovat antaneet mahdollisuuden kattaa kaikki tukkutason kustannukset katteineen.

Verkkovierailupalvelujen tukkuhintojen laskun johdosta keskimääräiset tukkuarvot ovat jatkuvasti jääneet alhaisemmiksi kuin säänneltyt enimmäistukkuhinnat, vaikka jälkimmäisiä lasketaan koko ajan. Tämä todistaa sen, että operaattorit ovat pystyneet vastaamaan tukkutason verkkovierailupalvelujen kasvavaan kysyntään ja samalla kattamaan verkkoinvestointiensa kustannukset, pääomakulut mukaan lukien.

Komission tilaaman ulkopuolisen tutkimuksen perusteella BEREC arvioi, että tukkuhintakattojen alentamiselle olisi jonkin verran taloudellista liikkumavaraa. Samalla ne kuitenkin pidettäisiin kaikissa jäsenvaltioissa taustalla olevia kustannuksia korkeammalla, ja kattojen alle jäisi jonkin verran neuvotteluvaraa.

²⁹ AXONin toteuttama tutkimus CNECT/2022/OP/0065, ”Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA”, joulukuu 2024, saatavilla osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call-0>. Alankomaat, Islanti, Latvia, Liechtenstein, Liettua ja Viro eivät toimittaneet tarvittavia tietoja mallin laatimiseksi näiden maiden osalta. Tutkimus toteutettiin tiiviissä yhteistyössä kansallisten sääntelyviranomaisten ja BERECin kanssa.

³⁰ Kustannusmalli ja sen tulokset sekä arviot kauttakulkuhinnoista esitetään tähän kertomukseen liittyvässä valmisteluasiakirjassa.

Komissio ottaa nämä tiedot huomioon arvioidessaan tukkuhintakattoja. Se aikoo myös tarkastella vaikutuksia, joita aiheutuisi RLAH-alueen laajentamisesta EU:n ulkopuoliin maihin, kuten edellä on kuvattu.

Virtuaaliverkko-operaattoreiden erityistilanne tukkutason verkkovierailumarkkinoilla

Erityisluonteensa³¹ vuoksi virtuaaliverkko-operaattorit eivät voi ottaa vastaan verkkovierailuliikennettä ulkomaisilta matkaviestinoperaattoreilta vastineeksi verkkovierailuliikenteestä, jota ne lähettävät kyseisille matkaviestinoperaattoreille. Sen sijaan niiden on ostettava ulkomailla olevien asiakkaidensa aikaansaama lähtevä verkkovierailuliikenne tukkuhintaan, eivätkä ne voi vaihtaa sitä vastaanotettavaan verkkovierailuliikenteeseen.

Tämä rakenteellinen ero asettaa virtuaaliverkko-operaattorit eri asemaan kuin matkaviestinoperaattorit neuvoteltaessa verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeuksista, kuten BEREC on todennut aiemmissa lausunnoissaan (2019 ja 2021). Nämä haasteet vaikuttavat osaltaan siihen, että virtuaaliverkko-operaattoreilla on vaikeuksia kilpailla matkaviestinoperaattoreiden kanssa. Pääsiallinen syy tähän on niiden riippuvuus matkaviestinoperaattoreiden verkkoyhteyksistä sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Lisäksi virtuaaliverkko-operaattoreilla ei yleensä ole merkittävää ostovoimaa, koska ne ovat tavallisesti kooltaan pienempiä. Aihetta kuvataan tarkemmin tähän kertomukseen liittyvässä valmisteluasiakirjassa.

Palvelun laatu

Verkkovierailuasetuksessa on vuodesta 2022 alkaen säädetty uusista ja selkeytetyistä palvelun laatua koskevista velvoitteista vähittäis- ja tukkutasolla. Vähittäistasolla verkkovierailuoperaattoreiden on varmistettava, että verkkovierailuasiakkaat saavat vähintään samanlaatuista palvelua kuin tavallisesti kotimaassaan, jos tämä on teknisesti mahdollista. Tukkutasolla vierailuverkon operaattoreiden on varmistettava, että kaikki tukkutason käyttöoikeutta koskevat kohtuulliset pyynnöt täytetään ja että tukkutason käyttöoikeutta hakeville operaattoreille annetaan pääsy kaikkiin teknologioihin ja verkkoihin, jotta ne voivat tarjota samanlaatuista palvelua kuin ne tavallisesti tarjoavat asiakkailleen kotimaassaan.

Tukkutason velvoitteella varmistetaan, että vierailuverkon operaattorit eivät rajoita tukkutason käyttöoikeuksia tiettyjen verkkojen tai teknologioiden osalta. 5G:n käyttöönoton lisääntyessä on odotettavissa, että jäljempänä selostetut erot kotimaisten ja verkkovierailupalvelujen laadussa vähitellen pienenevät. Verkkovierailuasetuksessa annetaan verkkovierailupalveluille jonkin verran joustovaraa kuroa kiinni vähitellen tapahtuvaa teknistä kehitystä.

BEREC ei yksilöinyt lausunnossaan mitään ongelmia palvelun laatua koskevien säännösten osalta. Sen sijaan se katsoo, että ne ovat olennaisen tärkeitä RLAH-periaatteen toimivuuden kannalta. Kansalliset sääntelyviranomaiset eivät ole raportoineet käyttöoikeutta hakevien ja käyttöoikeuksia tarjoavien verkkovierailuoperaattoreiden välisistä riidoista, jotka koskisivat säänneltyjen verkkovierailupalvelujen tai laitteiden välisten (M2M) verkkovierailupalvelujen laatua.

³¹ Virtuaaliverkko-operaattoreilla ei ole omaa radioliityntäverkkoa maissa, joissa ne tarjoavat palveluja.

Sidosryhmät, jotka vastasivat BEREKin lausuntoa koskevaan kannanottopyyntöön, katsovat, että palvelun laatua koskevat velvoitteet varmistavat tehokkaasti, että verkkovierailuasiakkaat voivat saada samanlaatuista palvelua kuin kotimaassaan. Jotkin operaattorit ovat ilmaisseet huolensa syrjivistä käytännöistä. BEREC vahvistaa, että palvelun laatu vaatii jatkuvaa seurantaa ja saattaa vaatia jatkossa myös lisähuomiota ja arviointia. Lisäksi voi olla tarpeen yksilöidä laadunvaihteluun vaikuttavat tekijät.

Komissio esitti vuoden 2023 tarkastelukertomuksessaan yksityiskohtaisia havaintoja palvelun laadusta. Tulosten mukaan noin joka neljäs kuluttaja on saanut verkkovierailun aikana heikompilaatua palvelua kuin yleensä kotonaan (esim. pienempi nopeus tai eri verkkosukupolvi).

Vuoden 2025 Eurobarometri-tutkimus vahvistaa, että verkkovierailijat kohtaavat edelleen eroja kotimaan ja verkkovierailupalvelujen laatutasossa. Yksi kolmesta kahden viime vuoden aikana matkustaneesta vastaajasta (11 % kaikista kyselyyn vastanneista) oli kokenut mobiiliyhteyden nopeuden olleen pienempi kuin yleensä kotimaassaan. Lähes joka kolmas vastaaja oli kokenut laajakaistan laadun olleen heikompina kuin kotimaassaan.

BEREC toteaa, että palvelun laatu on yksi niistä seikoista, joista kuluttajat tekevät vähiten valituksia (3 % saaduista valituksista).

Vuonna 2025 toteutettu palvelun laatua koskeva tutkimus³², jonka komissio tilasi Mozarkilta, tuotti aiheesta tarkempaa tietoa. Latausnopeuksien osalta tutkimus osoitti, että 76 prosenttia verkkovierailupalvelujen loppukäyttäjistä koki suorituskyvyn olleen heikompina kuin heidän kotiverkossaan, ja 80 prosentissa tapauksista latausnopeudet olivat olleet pienemmät kuin vierailuverkon paikallisilla käyttäjillä. Tulokset ovat hieman paremmat lähetyksnopeuksien osalta: 63 prosentissa tapauksista verkkovierailijoiden lähetyksnopeudet olivat olleet pienemmät kuin heidän kotiverkossaan, ja 68 prosentissa tapauksista ne olivat olleet pienemmät kuin vierailuverkossa yleensä. Myös viipeen osalta verkkovierailijoiden kokema suorituskyy oli ollut heikompina kuin heidän kotiverkossaan (92 % tapauksista) ja kuin vierailuverkon paikallisilla loppukäyttäjillä (90 % tapauksista).

Tarkempi analyysi tapauksista, joissa vierailuverkon suorituskyy oli koettu heikommaksi kuin kotiverkossa, osoittaa, että 84 prosenttia vastaajista ilmoitti pienemmistä latausnopeuksista ja 78 prosenttia pienemmistä lähetyksnopeuksista vierailuverkon tavallisesti tarjoamaan suorituskyyyn verrattuna. Niistä tapauksista, joissa verkkovierailijat ilmoittivat viipeen olleen suurempi kuin heidän kotiverkossaan, 91 prosentissa se ylitti myös vierailuverkon tavanomaisen viipeen.

Toisaalta verkkovierailijoista 17 prosenttia ilmoitti kotiverkkoaan suuremmista latausnopeuksista ja 30 prosenttia suuremmista lähetyksnopeuksista. Kun suorituskyy verrattiin vierailuverkon yleiseen tasoon, verkkovierailijoista 14 prosenttia ilmoitti suuremmista latausnopeuksista ja 24 prosenttia suuremmista lähetyksnopeuksista. Viipeen osalta verkkovierailijoista 4 prosenttia ilmoitti pienemmästä viipeestä kuin heidän kotiverkossaan ja 3 prosenttia pienemmästä viipeestä kuin vierailuverkossa yleensä.

³² Ei vielä julkaistu. Viitenumero: EC-CNECT/2024/OP-0084.

Vuoden 2025 palvelun laatua koskevassa tutkimuksessa todetaan matkaviestinverkon sukupolven osalta, että verkkovierailijoilla oli mahdollisuus käyttää 5G-teknologiaa yli 70 prosentissa testitapauksista.

Nämä tulokset voivat johtua useista teknisistä tai kaupallisista tekijöistä. Jotta mahdollisista ongelmista saataisiin parempi yleiskuva, kansallisten sääntelyviranomaisten olisi seurattava ja arvioitava operaattoreiden soveltamia palvelun laatua koskevia käytäntöjä.

2.4. Markkinat ja tekninen kehitys

5G:n käyttöönotolla Euroopassa oli myönteinen vaikutus verkkovierailuihin

Vuoden 2025 digitaalista vuosikymmentä koskevan kertomuksen mukaan vuonna 2023 5G-verkko kattoi 94,35 prosenttia³³ EU:n alueesta. Komissio on ottanut tämän teknisen kehityksen huomioon verkkovierailumarkkinoiden arvioinnissa.

Vähittäistasolla verkkovierailuasetuksen uudelleenlaadinnalla vuonna 2022 pyrittiin varmistamaan, että unionin kuluttajat voivat hyötyä suoraan 5G-verkkojen kehityksestä matkustaessaan EU:ssa. Verkkovierailupalveluja EU-/ETA-alueella käyttävien unionin asukkaiden olisi voitava saada samanlaatuista palvelua kuin kotimaassaan, myös matkaviestinverkon sukupolven ja teknologioiden osalta.

5G-teknologia parantaa verkkojen suorituskykyä ja ominaisuuksia nopeuden, viipeen ja virtualisoinnin suhteen. Verkon viipalointi on 5G:n mahdollistama uusi keskeinen teknologia, joka tarjoaa uudenlaisia käyttömahdollisuuksia. Tähän mennessä 5G-verkon viipalointiratkaisuja ei ole otettu laajamittaisesti käyttöön markkinoilla. Ei ole myöskään mitään viitteitä siitä, että niitä otettaisiin käyttöön lähitulevaisuudessa tai keskipitkällä aikavälillä. Tämän vahvistaa myös BEREC lausunnossaan, jossa todetaan, että on vielä ennen aikaista arvioida kehityksen vaikutusta perinteisiin verkkovierailupalveluihin. Uusien tai innovatiivisten verkkovierailupalvelujen ja verkkovierailuille vaihtoehtoisten ratkaisujen suhteen 5G ei ole merkittävästi muuttanut verkkovierailuympäristöä.

Tukkutason kustannusmalli osoittaa, että 5G-standardien käyttöönotto on merkittävästi vähentänyt teoreettisen ”tehokkaasti toimivan operaattorin” yksikkökustannuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että 5G:hen investoivat operaattorit pystyvät alentamaan kustannuksiaan ja parantamaan kilpailukykyään markkinoilla. RLAH-järjestelmän yleinen kestävyys on parantunut, koska tukkutason verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten aleneminen on alentanut myös vierailevien operaattoreiden maksamia tukkuhintoja. Tätä hintojen alenemista ei näytä kompensoivan 5G:n käyttöönoton mahdollistama vastaava verkkovierailuliikenteen määrän kasvu.

Tällä hetkellä ei ole olemassa pakottavia syitä säännellä laitteiden välisiin (M2M) tai esineiden internetin (IoT) yhteyksiin liittyviä pysyviä verkkovierailuja

³³ 5G-tavoitetta koskevassa keskeisessä suorituskykyindikaattorissa ei oteta huomioon tarjotun palvelun laatua, ja siksi suurin osa tähän mennessä käyttöönotetuista 5G-liittymistä voidaan luokitella ”perustason” 5G:ksi. Niin kutsuttu itsenäinen 5G on erittäin toimintavarma, lyhyen vasteajan verkko. Se on ratkaisevassa roolissa kehittyneiden ominaisuuksien mahdollistamisessa, mutta sitä ei ole edelleenkään otettu käyttöön merkityksellisessä mittakaavassa hyvin harvoja yksityisiä verkkoja lukuun ottamatta. Vuonna 2024 5G-verkon kattavuus 3,4–3,8 GHz:n taajuusalueella oli 67,72 prosenttia (tätä taajuusaluetta pidetään 5G:n ensisijaisena pioneeritaajuusalueena unionissa, ja se on ainoa laajasti saatavilla oleva keskikaista, joka tarjoaa hyvän tasapainon kattavuuden ja kapasiteetin välillä).

Periaatteessa M2M/IoT-käyttötapauksiin sovelletaan keskimääräisiä verkkovierailupalvelujen tukkuhintakattoja ja kohtuullisen käytön politiikkaa.

Käyttötapauksiin liittyvät pysyvät verkkovierailut edellyttävät kuitenkin kaupallisia tukkutason neuvotteluja, ja operaattoreiden odotetaan yhä useammin tekevän pysyviä verkkovierailusopimuksia näitä tarkoituksia varten.³⁴

Asetuksella (EU) 2022/612 pyritään³⁵ helpottamaan M2M/IoT-käyttötapauksiin liittyvää verkkovierailua, koska asetuksen mukaan tämä on merkittävä unionin teollisuuden digitalisoinnin edistäjä. Asetuksessa todetaan lisäksi, että M2M/IoT-käyttötapauksia helpottavissa toimenpiteissä olisi ”hyödynnettävä aiheeseen liittyviä unionin politiikkoja muun muassa sellaisilla aloilla kuin terveydenhuolto, energia, ympäristö ja liikenne”.

M2M/IoT-käyttötapauksiin liittyvät verkkovierailuyhteydet ovat herättäneet kysymyksiä siitä, pitäisikö sääntelytapaa muuttaa esineiden internetin suhteen (ja säännellä hinnoittelua laajemminkin kuin ajoittaisen matkustamisen osalta) ja olisiko M2M/IoT-verkkovierailuja tarpeen helpottaa edelleen.

Komissio on arvioinut M2M/IoT-käyttötapauksia koskevien markkinoiden kehitystä (ks. valmisteluasiakirjassa esitetty yksityiskohtainen analyysi) ja todennut, että kilpailuympäristö toimii yleisesti ottaen tehokkaasti ja että verkkovierailuyhteyksien tarjoajien mahdolliseen markkinavoimaan kohdistuu sekä suoraa että epäsuoraa kilpailupainetta.

M2M/IoT-käyttötapausten tarjoajilla on helposti saatavilla pysyvän verkkovierailun mahdollistavia yhteysratkaisuja, joilla on EU:n laajuinen kattavuus ja joiden vähittäishinnat yhdistettyä laitetta kohti ovat suhteellisen alhaiset. Näin ollen tässä vaiheessa ei ole pakottavaa näyttöä siitä, että M2M/IoT-käyttötapauksiin liittyviä pysyviä verkkovierailuyhteyksiä koskevia ehtoja olisi tarpeen säännellä.

Virtuaaliverkko-operaattorit ovat kuitenkin ilmoittaneet, että ainakin jotkin kansallisilla markkinoilla vahvassa asemassa olevat matkaviestinoperaattorit ovat pysyvien verkkovierailusopimusten tekemisen (ennakko)ehtona ottaneet käyttöön mahdollisesti rajoittavia tukkutason käytäntöjä, kuten verkkovierailuja koskevia yksinoikeussopimuksia tai vaikeasti saavutettavissa olevia palvelun vähimmäisostomääriä. Tarkempi analyysi näistä kysymyksistä on esitetty valmisteluasiakirjassa.

Komissio aikoo seurata edelleen M2M/IoT-markkinoiden kehitystä ja verkkovierailuasetuksen riittävyyttä niiden erityistarpeisiin nähden.

³⁴ Asetuksen (EU) 2022/612 johdanto-osan 21 kappaleessa todetaan seuraavaa: ”Pysyvää verkkovierailua käsitellään kuitenkin kaupallisissa neuvotteluissa, ja kaksi verkkovierailukumppania voi sopia siitä tukkutason verkkovierailusopimuksessa. Jotta laitteiden välisen viestinnän markkinat voisivat kehittyä tehokkaammiksi ja kilpailulle avoimmiksi, on odotettavissa, että matkaviestinverkon operaattorit vastaavat yhä enemmän kaikkiin kohtuullisiin tukkutason verkkovierailusopimuksia koskeviin pyyntöihin ja hyväksyvät ne kohtuullisin ehdoin ja nimenomaisesti sallivat pysyvän verkkovierailun laitteiden välisessä viestinnässä.”

³⁵ Ks. asetuksen (EU) 2022/612 johdanto-osan 68 kappale.

Muu tekninen kehitys

Vuoden 2019 tarkastelukertomuksessa³⁶ komissio arvioi teknisen kehityksen vaikutusta verkkovierailumarkkinoihin. Arvioinnissa analysoitiin erityisesti OTT-palvelujen, langattomien lähiverkkojen, eSIM-tekniikan ja 5G:n vaikutuksia. Komissio totesi, että nämä teknologiat aiheuttavat kilpailupainetta jonkin verran mutteivät kuitenkaan riittävästi muuttamaan verkkovierailupalvelujen kilpailuympäristöä. Komissio arvioi asiaa uudelleen tässä tarkastelukertomuksessa.

Säännelyihin verkkovierailupalveluihin mahdollisesti vaikuttava tekninen kehitys voidaan yleisesti ottaen jakaa kahteen pääryhmään: i) tekniikat, jotka antavat loppukäyttäjälle mahdollisuuden ohittaa verkkovierailun (esim. langattomat lähiverkot (Wi-Fi) ja Wi-Fi-verkkojen aggregointipalvelut, OTT-palvelut sekä matalan kiertoradan (LEO) satelliittiyhteydet), ja ii) tekniikat, jotka mahdollistavat uusien verkkovierailupalvelujen tarjoajien tulemisen markkinoille (esim. eSIM-kortit ja 5G-verkon viipalointi).

Kumpaankin kategoriaan liittyy tiettyjä etuja, mutta kumpikaan niistä ei näytä kykenevän käytännössä korvaamaan RLAH-järjestelmän mukaisia säännelyjä verkkovierailupalveluja eikä siten aiheuttamaan merkittävää kilpailupainetta. BEREC katsoo lausunnossaan, että teknologiat, jotka saattaisivat pyrkiä korvaamaan verkkovierailupalveluja, ovat luonteeltaan täydentäviä tai soveltuvat vain hankkeisiin, joissa päätelaitteilta edellytetään tarkoin määriteltyjä ominaisuuksia. Vaikka eSIM-tekniikka saattaa aiheuttaa jonkin verran painetta operaattoreille, sitä käytetään tällä hetkellä lähinnä muualla maailmassa tapahtuvien verkkovierailujen yhteydessä.

Langattomien lähiverkkojen osalta lisääntyneen saatavuuden ja helppokäyttöisyyden vastavoimana on täyden kattavuuden puute ja 5G:n parempaan laatuun liittyvät merkittävät edut sekä RLAH-järjestelmän joustavuus, jonka ansiosta käyttäjät voivat hyödyntää kotimaista liittymäänsä. Samaan aikaan 5G-verkon viipalointi ei ole vielä saanut merkittävää jalansijaa eikä sitä ole vielä otettu laajalti käyttöön.

OTT-palvelujen merkitys näyttää kasvavan sekä kotimaisen että verkkovierailuliikenteen osalta, mutta sen vaikutusta etenkin verkkovierailuihin ei voida pitää merkittävänä. Lisäksi eSIM-tekniikka ei ainakaan lähitulevaisuudessa tule vaikuttamaan verkkovierailupalveluihin. Sen merkittävänä haittana pidetään sitä, että joissakin tapauksissa eSIM-ratkaisut voivat edellyttää, että käyttäjän on vaihdettava matkapuhelinnumeroaan verkkovierailun ajaksi.

eSIM-ratkaisut edellyttävät lisäksi laajaa yhteistyötä arvoketjun eri osapuolten, kuten laitevalmistajien, matkaviestinoperaattoreiden, virtuaaliverkko-operaattoreiden ja kuluttajien, välillä. Vaikka eSIM-korttien määrä on kasvanut huomattavasti, tekniikan odotetaan nousevan merkittävämpään asemaan muualla maailmassa tapahtuvien verkkovierailujen osalta kuin RLAH-ympäristössä.

LEO-satelliitit kattavat koko EU-/ETA-alueen, mutta nämä ratkaisut eivät ole vielä laajalti loppukäyttäjien saatavilla.

³⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, oheisasiakirja komission kertomukseen verkkovierailumarkkinoiden tarkastelusta (SWD(2019) 416 final).

Lisäksi vaikka verkossa toimivia kauppapaikkoja on olemassa, vain harvat operaattorit käyttävät niitä. Näin ollen niiden kapea-alaisuus estää niitä alentamasta tukkuhintoja siinä määrin, että verkkovierailuasetuksen mukaisten sääntelyvelvoitteiden poistaminen olisi perusteltua.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä ei tapahdu sellaista teknistä kehitystä, joka voisi vakavasti kilpailla nykyisin sovellettavan RLAH-järjestelmän kanssa tai korvata sen tai joka aiheuttaisi niin paljon kilpailupainetta, että nykyisestä järjestelmästä tulisi merkityksetön.

Näin ollen käyttöön otetut sääntelytoimenpiteet vaikuttavat nykyisessä tilanteessa edelleen asianmukaisilta ja tarkoituksenmukaisilta.

3. Päätelmät

Tämä tarkastelu, joka kattaa kaikki verkkovierailuasetuksen 21 artiklassa esitetyt merkitykselliset tekijät, osoittaa, että RLAH-järjestelmä on edelleen tarkoituksenmukainen ja että sillä saavutetaan tuloksellisesti sille asetetut tavoitteet, jotka ovat kilpailun edistäminen, hintojen alentaminen ja verkkovierailupalvelujen laadun parantaminen eurooppalaisten kuluttajien hyödyksi.

Vuoden 2019 tarkastelun tavoin tämäkin tarkastelu osoitti, että vaikka sekä vähittäis- että tukkutason verkkovierailumarkkinoilla on havaittavissa merkkejä kilpailudynamiikasta, taustalla vaikuttavat kilpailun perusedellytykset eivät ole muuttuneet merkittävästi eivätkä todennäköisesti muutu lähitulevaisuudessakaan.

Verkkovierailuasetuksen muodostama yleinen kehys on osoittautunut toimivaksi myös tukkutason kilpailun kirittämisessä ja dynamiikan luomisessa tukkumarkkinoille, sillä verkkovierailupalvelujen tukkuhinnat ovat laskeneet tasaisesti ja pysyneet selvästi säänneltyjen hintakattojen alapuolella.

Brexitistä saatu esimerkki (verkkovierailupalvelujen sääntelyn täydellinen purkaminen EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä) nostaa esiin nykyisen RLAH-kehysten tärkeyden ja tarpeen ylläpitää sitä, jotta voidaan varmistaa verkkovierailupalvelujen maksuttomuus EU:n kuluttajille. Samanaikaisesti RLAH-alue todennäköisesti laajenee ensimmäistä kertaa tulevina kuukausina Ukrainaan sekä Moldovaan, jos sen lainsäädännön sovittamisesta yhteen EU-lainsäädännön kanssa tehdään myönteinen arvio. Komissio tulee seuraamaan tätä prosessia.

Kustannusmallin tulosten ja BERECin lausunnon perusteella komissio aikoo edelleen seurata ja arvioida varsinkin markkinoiden dynamiikkaa ja tukkuhintakattojen alentamisen mahdollisia vaikutuksia, kun otetaan huomioon kustannusmallin osoittama taloudellinen liikkumavara.

BEREC ehdotti lausunnossaan, että jo hyvin toimiviin verkkovierailusääntöihin voitaisiin harkita parannuksia, jotka koskevat tiettyjen kohtuullisen käytön politiikan mekanismien selkeyttämistä, tervetuloviestin ja avoimuustoimenpiteiden (myös tietokantojen) parempaa toteutusta sekä sen varmistamista, että tahattomaan verkkovierailuun liittyviin ongelmiin puututaan tehokkaasti. Näiden sääntöjen täytäntöönpanon seuranta on tarpeen jatkaa. Vastaavasti palvelutasoa koskevat havainnot osoittavat, että kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission on tarpeen seurata tarkasti nykyisin sovellettavia palvelutasoehtoja. Lisäksi voitaisiin toteuttaa joitakin muita BERECin ehdottamia

parannuksia ilman verkkovierailuasetuksen muuttamista (esim. tiedonkeruuprosessin sujuvoittaminen kansallisten sääntelyviranomaisten ja BEREKin välillä).

Kaiken kaikkiaan ehdotetut parannukset eivät kuitenkaan aseta kyseenalaisiksi asetuksen taustalla olevia yleisiä periaatteita, jotka ovat edelleen relevantteja ja toimivia ja jotka olisi pidettävä ennallaan. Tämä on erityisen tärkeää, kun tämä menestyksellä eurooppalainen kehys on tarkoitus pian ulottaa koskemaan myös EU:n ulkopuolisia maita.