

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 23.9.2008
SEK(2008) 2490

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 717/2007 dėl tarptinklinio ryšio per viešuosius judriojo telefono ryšio tinklus Bendrijoje, iš dalies keičiantį Direktyvą 2002/21/EB/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

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

SANTRAUKA

1. FAKTAI

Europos Komisija turi persvarstyti Tarptinklinio ryšio reglamento veikimą ir iki 2008 m. gruodžio 30 d. pateikti Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą. Savo ataskaitoje Komisija turi įvertinti, ar pasiekti Tarptinklinio ryšio reglamente nustatyti tikslai, ar reikia pratęsti jo galiojimą ir (arba) jį iš dalies pakeisti. Europos Parlamentas ir Taryba taip pat konkrečiai pavedė Komisijai apžvelgti tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo paslaugų, įskaitant trumpųjų pranešimų paslaugas (SMS) ir daugiaformačių pranešimų paslaugas (MMS), didmeninių ir mažmeninių kainų pokyčius ir prireikus pateikti rekomendacijų dėl būtinybės reguliuoti šias paslaugas.

Šioje poveikio vertinimo (PV) ataskaitoje nagrinėjamos galimybės, Komisijai persvarsčius Tarptinklinio ryšio reglamento veikimą. Visų pirma nagrinėjama galimybė pratęsti dabartinį jo galiojimo terminą, kuris baigiasi 2010 m. birželio 30 d., tarptinklinio ryšio balso paslaugų atžvilgiu ir galbūt išplėsti jo taikymo sritį, įtraukiant į ją tarptinklinio ryšio SMS ir (arba) paketinių duomenų perdavimo paslaugas. Rugsėjo 1 d. Poveikio vertinimo valdyba dėl šio dokumento pateikė pastabų, į kurias buvo atsižvelgta.

2. POKYČIAI PRIĖMUS TARPTINKLINIO RYŠIO REGLAMENTĄ

2007 m. birželio 30 d. įsigaliojus Tarptinklinio ryšio reglamentui, 2007 m. rudenį Komisijos tarnybos jau pradėjo rengtis jo veikimo persvarstymui. Reglamento įgyvendinimas, ypač perėjimas prie Europos tarifo, vyko sklandžiai, ir nacionalinės reguliavimo institucijos (NRI) nurodė tik keletą išimčių.

Bendradarbiaudama su Komisija, Europos reguliuotojų grupė (ERG) šešis mėnesius rinko išsamius duomenis, kuriais remiantis parengtos dvi lyginamosios ataskaitos. Rengiant šias ataskaitas nustatyta, kad mažmeninio ir didmeninio lygmens kainos ne itin skyrėsi nuo didžiausių leistinų ribų, tad buvo galima nuspręsti, kad šios rinkos dabar yra konkurencingos. Ataskaitoje taip pat iškeltas klausimas, kad dauguma operatorių apmokestina tarptinklinio ryšio paslaugas remdamiesi minutėmis, o ne tikrąja tarptinklinio ryšio trukme.

Ataskaitų duomenimis, kad daugumoje valstybių narių tarptinklinio ryšio SMS paslaugų mažmeninio ir didmeninio lygmens kainos kito nedaug. Be to, duomenų perdavimo paslaugų padėtis, vertinant vidutinę 1 MB duomenų perdavimo kainą, yra visiškai kitokia, nes kainų skirtumai atskirose šalyse tebėra dideli, o kai kuriose šalyse vis dar taikomos itin didelės vidutinės kainos.

2.1. Viešosios konsultacijos

2008 m. gegužės 7 d. pradėjusi plataus masto viešąsias konsultacijas Europos Komisija prašė pateikti pastabų dėl Tarptinklinio ryšio reglamento persvarstymo ir galimo tarptinklinio ryšio SMS ir duomenų perdavimo paslaugų įtraukimo į jo taikymo sritį. Nors dauguma operatorių nepritaria tam, kad tarptinklinio ryšio balso paslaugos būtų toliau reguliuojamos, dauguma

NRI ir valstybės narės bei kai kurie mažesni operatoriai ir vartotojų grupės mano, kad ji būtina tęsti.

Dėl apmokestinimo minutės ir sekundės tikslumu operatoriai paprastai mano, kad tai turėtų nulemti rinką, o ERG ir vartotojų grupės tikina, jog būtina skubiai imtis priemonių ir išspręsti šį klausimą, kurį jos vadina „paslėptu apmokestinimu“.

ERG pažymėjo, kad iki 2008 m. balandžio mėn. tarptinklinio ryšio SMS paslaugų mažmeninės kainos nedaug pakito. Todėl ji rekomendavo nustatyti tarptinklinio ryšio SMS paslaugų vidutinio didmeninio tarifo ribą ir iš dalies pakeisti Europos tarifo įpareigojimą, papildant jį tarptinklinio ryšio SMS paslaugos siūloma kaina, kurios mažmeninis tarifas neviršytų didžiausios nustatytos ribos. Vartotojų organizacijos taip pat pasisakė už SMS paslaugos reguliavimą ir didmeniniu, ir mažmeniniu lygmeniu. Kita vertus, GSM asociacija ir judriojo ryšio operatoriai, išskyrus kelias išimtis, paprastai tokiam reguliavimui nepitaria.

Dėl tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo paslaugos beveik visuotinai sutarta, kad reikia užkirsti kelią nelauktai didelėms sąskaitoms. Vartotojų organizacijos taip pat pasisakė už reguliavimą ir didmeniniu, ir mažmeniniu lygmeniu. ERG mano, kad būtina nedelsiant imtis oficialaus reguliavimo siekiant daugiau skaidrumo ir vengiant nelauktai didelių sąskaitų. GSM asociacija ir dauguma operatorių pasisakė prieš kainų reguliavimą, nors kai kurie operatoriai pritartų didmeninio lygmens reguliavimui.

2.2. Kiti pokyčiai

Komisijos tarnybos visos procedūros metu noriai bendravo su suinteresuotosiomis šalimis. Komisija taip pat užsakė nepriklausomų konsultantų tyrimą, kurio ataskaitą Komisija paskelbė 2008 m. birželio 27 d.

2008 m. vasario mėn. Pasauliniame GSM kongrese Barselonoje šio sektoriaus atstovus Komisijos narė V. Reding įspėjo iki 2008 m. liepos mėn. sumažinti tarptinklinio ryšio SMS ir duomenų perdavimo paslaugų kainas, kad būtų išvengta reguliavimo. Be to, 2008 m. birželio 4 d. Komisijos narė V. Reding taip pat išsiuntė visų Europos Sąjungos judriojo ryšio operatorių vadovams raštą, kuriame paprašė pranešti jų 2008 m. liepos 1 d. siūlomas tarptinklinio ryšio SMS ir duomenų perdavimo paslaugų ES kainas ir šioms paslaugoms jų taikomas skaidrumo priemonės.

Visos NRI pateikė konkrečių operatorių duomenis, kuriuos surinko vykdydamos savo įprastą stebėjimo veiklą. Remdamosi šiais išsamiais duomenimis Komisijos tarnybos parengė ekonominį modelį, pagal kurį įvertintas galiojančio reglamento poveikis, taip pat šioje ataskaitoje paaiškintų politikos galimybių ekonominis poveikis.

3. PROBLEMOS APIBRĖŽIMAS

3.1. Tarptinklinio ryšio balso paslaugos

Nors vartotojams buvo naudingos mažesnės tarptinklinio ryšio balso paslaugų kainos, tačiau sprendžiant iš įrodymų, surinktų priėmus šį reglamentą, struktūrinės tarptinklinio ryšio balso

paslaugų rinkos problemos nepakito. Komentuodama viešąsias konsultacijas, ERG patvirtino, kad prieš priimant šį reglamentą buvusios esminės problemos neišnyko.

3.2. Balso paslaugų apskaitomieji vienetai

Reglamente nustatyti tarptinklinio ryšio balso paslaugų Bendrijoje kainų apribojimai, kurie išreikšti tam tikra „minutės“ pagrindu skaičiuojama pinigine suma. Tačiau atitinkamose reglamento nuostatose aiškiai nenurodyta, kokie turėtų būti mažiausi laiko vienetai, pagal kuriuos turėtų būti skaičiuojamos didmeninių ir mažmeninių tarptinklinio ryšio balso paslaugų kainos. 2007 m. rugsėjo mėn.–2008 m. kovo mėn. lyginamojoje ERG duomenų ataskaitoje apskaičiuota, kad taikant Europos tarifą paslaugas apskaičius minutėmis tipinė mažmeninio lygmens sąskaita už skambinimą padidėjo vidutiniškai maždaug 24 %, o už priimtus skambučius – 19 %. Judriojo ryšio operatorių taikoma nevienoda apskaitomųjų vienetų tvarka labai trukdo Europos tarifą taikyti nuosekliai.

3.3. SMS

Panašiai kaip balso paslaugų atveju, viena iš priežasčių, kodėl tarptinklinio ryšio SMS paslaugos kainuoja brangiai, yra ta, kad vartotojai neatsižvelgia į šias kainas, kai renkasi judriojo ryšio operatorių. Apie taikomas dideles kainas jie dažnai sužino jau pradėję naudotis paslaugomis. Bendrijoje tarptinklinio ryšio SMS paslaugų kainos daro poveikį milijonams ES piliečių. SMS paslaugomis ypač aktyviai naudojasi jaunesni vartotojai. Neatrodo, kad tarptinklinio ryšio SMS paslaugų didmeninės kainos Bendrijoje pagrįstos pagrindinėmis sąnaudomis, ir panašu, kad operatoriams trūksta konkurencinių paskatų mažinti kainas.

3.4. Tarptinklinio ryšio paketinio duomenų perdavimo paslaugos

Tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo paslaugų kainų lygmens klausimas iškeltas per politines diskusijas prieš reglamento priėmimą. Nors būta tam tikrų teigiamų pokyčių, tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo paslaugų didmeninio ir mažmeninio lygmens kainos Europos Sąjungoje nepagrįstai didelės, palyginti su atitinkamų vidaus rinkose teikiamų paslaugų kainomis ir su pagrindinėmis šių paslaugų teikimo sąnaudomis, taigi dažnai kyla nelauktai didelių sąskaitų problema. Dėl *inter alia* ribotų galimybių valdyti srautus nustatomos nuolat didelės tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo paslaugų didmeninės kainos (visų pirma ne tuose tinkluose, kuriais pageidaujama naudotis) lemia gerokus didmeninių sąnaudų skirtumus. Dėl tokių pernelyg didelių didmeninių kainų iškreipiamos konkurencijos sąlygos trukdo vidaus rinkai sklandžiai veikti.

4. TIKSLAI

Bendras ES veiksmų tikslas – skatinti tolesnę bendrosios elektroninių ryšių paslaugų (kurioms priskiriama balso telefonija, SMS ir duomenų perdavimo paslaugos) rinkos plėtrą po Bendriją keliaujantiems vartotojams, besinaudojantiems viešaisiais judriojo ryšio tinklais teikiamomis ES masto tarptinklinio ryšio paslaugomis. Tiksliau pasakius, užtikrinti, kad viešųjų judriojo ryšio tinklų vartotojų, keliaujančių Bendrijoje, už ES tarptinklinio ryšio paslaugas mokamos kainos nebūtų nepagrįstai didesnės už kainas, kurias tie vartotojai moka už skambinimą, SMS arba duomenų siuntimą savo šalyje.

5. ALTERNATYVIOS POLITIKOS GALIMYBĖS

Šiame PV svarstomi alternatyvūs požiūriai į tikslinį reguliavimą, kaip antai savireguliacija, bendras reguliavimas ir mažiausios galios teisės aktai. Tačiau atsižvelgus į ypatingą nustatytų problemų pobūdį nuspręsta, kad šios galimybės nėra įmanomos (žr. 5 skyrių).

Reguliavimo galimybės vertinamos pagal šiuos kriterijus: efektyvumą, konkurenciją, veiksmingumą, nuoseklumą ir darnumą.

6. TARPTINKLINIO RYŠIO BALSO PASLAUGŲ POLITIKOS GALIMYBĖS

Svarstomos kelios tarptinklinio ryšio balso paslaugų politikos galimybės. Viena iš jų – galimybė nekeisti politikos, kuri šiuo atveju reikštų, kad reglamento galiojimas pasibaigtų 2010 m. birželio 30 d. Tačiau padaryta išvada, kad be pakankamų konkurencinių paskatų tarptinklinio ryšio balso paslaugų rinkoje kiltų didelis pavojus, kad mažmeninės ir didmeninės kainos vėl padidėtų, jei reglamente nustatytų kainų įpareigojimų neliktų jam netekus galios 2010 m. Dėl šios priežasties manoma, kad reglamento galiojimo 2010 m. terminas turėtų būti pratęstas trejais metais – iki 2013 m. birželio 30 d.

Tarptinklinio ryšio balso paslaugų skaidrumo priemonės – neatsiejama dabartinio reglamento dalis. Tačiau manoma, kad vien skaidrumo priemonės nebūtų veiksmingos.

Taip pat nustatyta, kad reguliavimo mastas turėtų būti padidintas ir didmeniniu, ir mažmeniniu lygmeniu. Be didmeninio reguliavimo kyla pavojus sutrikdyti tvarkingą tarptinklinio ryšio rinkos veikimą, nes mažesni operatoriai atsidurtų ypač nepalankioje padėtyje konkurencijos atžvilgiu. Kartu, jeigu reguliavimas būtų taikomas tik didmeniniu lygmeniu, tikėtina, kad mažmeninės kainos vartotojui nesumažėtų.

Šiame PV taip pat nagrinėjamos balso paslaugų didesnio reguliavimo struktūros galimybės visų pirma ar reikėtų numatyti dabartinių didmeninių ir mažmeninių didžiausių kainų ribų mažinimo kreivę, ir jeigu taip, koks turėtų būti tokio mažinimo dydis. Nuspręsta, kad šios didžiausios ribos turėtų toliau mažėti atsižvelgiant į numatomą sąnaudų mažėjimą. Nuspręsta, kad veiksmingiausias požiūris – nustatyti mažinimo kreivę, pagal kurią būtų tęsiamas pagal dabartinį reguliavimą skatinamas linijinis kainų mažinimas mažmeniniu lygmeniu ir kartu būtų sudaryta galimybė labiau mažinti kainas didmeniniu lygmeniu atsižvelgiant į prognozuojamą sąnaudų mažėjimą. Šis požiūris skatina konkurenciją, nes užtikrina didesnę lankstumą konkuruoti.

7. APSKAITOMŲJŲ VIENETŲ POLITIKOS GALIMYBĖS

Galima manyti, kad taikant skirtingus tarptinklinio ryšio skambučių apskaitos principus sukuriama skirtingos sąlygos, vadinasi, trukdoma nuosekliai taikyti Europos tarifą ir iškreipiamos konkurencijos bendroje rinkoje sąlygos. Todėl vertėtų reglamentu suderinti su tuo susijusius judriojo ryšio operatorių įpareigojimus.

Šio klausimo sprendimo galimybės šios: politikos nekeisti, pereiti prie griežtos sekundžių apskaitos, pereiti prie modifikuotos sekundžių apskaitos ir tikslinti didžiausias kainų ribas.

Nuspręsta, kad modifikuota sekundžių apskaita yra veiksmingiausias būdas, nes ją pritaikius, vartotojams paprastai reikės mokėti tik už tai, ką jie suvartoja, o operatoriai galės susigrąžinti pagrįstas sujungimo sąnaudas ir galės lanksčiai skirstyti savo pasiūlymus taikydami ne didesnę kaip 30 sekundžių apmokestinimo intervalą skambučio pradžioje. Priimami skambučiai ir didmeniniai skambučiai turėtų būti griežtai apskaitomi sekundžių tikslumu.

8. SMS POLITIKOS GALIMYBĖS

Kaip ir tarptinklinio ryšio balso paslaugų atveju, nagrinėjamos įvairios galimybės spręsti iškeltas tarptinklinio ryšio SMS paslaugų rinkos problemas. Tačiau vidaus rinkos SMS ir tarptinklinio ryšio SMS kainų skirtumas tebėra nepagrįstai didelis. Nepaisant pastarųjų atkaklių Europos Komisijos ir nacionalinių reguliavimo institucijų raginimų gerokai sumažinti kainas, kainų pokyčiai rinkoje buvo palyginti nedideli.

Manoma, jog būtina imtis priemonių užtikrinti tarptinklinio ryšio SMS paslaugų skaidrumą. Tačiau taip pat manoma, kad vien skaidrumo priemonės nebus veiksmingos sprendžiant šias problemas.

Reguliuojant tik didmeniniu lygmeniu reikėtų pakankamai stiprių rinkos jėgų siekiant užtikrinti, kad sumažinus didmenines kainas mažmeninės kainos taip pat būtų atitinkamai sumažintos per palyginti trumpą laiką. Ir atvirkščiai, be didmeninio lygmens reguliavimo mažesni operatoriai galėtų nukentėti dėl kainų skirtumo mažinimo, nes jiems gali tekti mokėti palyginti dideliais didmeniniais tarifais, o jų mažmeninės kainos būtų apribotos.

Kaip ir balso paslaugų atveju, manoma, kad veiksmingas rezultatas būtų užtikrintas derinant skaidrumo priemones ir mažmeninio bei didmeninio lygmens reguliavimą. Šiai nuomonei pritaria ERG, mananti, kad didmeninės SMS kainos nepagrįstos priimančiojo tinklo operatoriaus sąnaudomis.

Komisijos tarnybos nusprendė, kad reglamentas turėtų būti iš dalies pakeistas, įtraukiant į jį tarptinklinio ryšio SMS paslaugų didmeninio ir mažmeninio lygmens reguliavimo priemones, taip pat skaidrumo priemones, kurios įsigaliotų 2009 m. liepos 1 d. ketveriems metams, iki 2013 m. birželio 30 d.

PV nagrinėjamos trys didmeninių ir mažmeninių tarptinklinio ryšio SMS paslaugų kainų reguliavimo galimybės. Pirmoji galimybė – tai Danijos nacionalinės reguliavimo institucijos (NITA) pasiūlytas sąnaudomis pagrįstas modelis. Kitas galimybes pasiūlė ERG. Pagal NITA modelį siūloma taikyti 3,48 cento tarifą mažmeniniu lygmeniu ir 0,8 cento didmeniniu lygmeniu. Pagal pirmąją ERG galimybę siūloma taikyti 15 centų viršutinę ribą mažmeniniu lygmeniu ir 8 centų ribą didmeniniu lygmeniu. Pagal antrąją ERG galimybę siūloma nustatyti 11 centų ribą mažmeniniu lygmeniu ir 4 centų ribą didmeniniu lygmeniu. Nors NITA požiūris turi daugiau pranašumų, manoma, jog pagal jį didžiausios kainų ribos būtų pernelyg didelės, kad būtų praktiškai taikomos beveik visose valstybėse narėse.

Didmeniniu lygmeniu teikiama pirmenybė antrajai iš dviejų ERG pasiūlytų galimybių, nes joje geriau atsižvelgiama į faktiškai patirtas didmenines sąnaudas ir kartu užtikrinamas

didesnis lankstumas, palyginti su NITA pasiūlyme numatytu principu. Mažmeniniu lygmeniu vartotojams aiškiai naudingesnis antrasis ERG pasiūlymas.

9. TARPTINKLINIO RYŠIO DUOMENŲ PERDAVIMO PASLAUGŲ POLITIKOS GALIMYBĖS

Vidaus rinkos ir tarptinklinio ryšio duomenų perdavimo kainų skirtumai tebėra dideli ir labai įvairūs valstybėse narėse, taigi vartotojams gresia pavojus gauti nelaukta dideles sąskaitas. Skaidrumo stoka tebėra pagrindinė problema, ir visiškai neaišku, ar priemonėmis, kurių siekdami daugiau šios paslaugos skaidrumo pastaruoju metu ėmėsi tam tikri operatoriai, bus užtikrinta, kad nelaukta didelių sąskaitų problema bus išspręsta visose valstybėse narėse. Taigi, nors reguliuotojų įsikišimo galimybė turėtų būti vertinama apdairiai, manoma, kad galimybė „politikos nekeisti“ nėra įmanoma.

Nustatyta, kad skaidrumo klausimui spręsti visų pirma reikėtų imtis dviejų priemonių: vartotojams ypač svarbi teikiama pagrindinė kainų informacija, todėl reikėtų pasiūlyti tokios informacijos teikimo reguliavimo priemonę. Kartu galimybė vartotojui pasirinkti paslaugų teikimo nutraukimo ribas būtų labai veiksminga priemonė spręsti nelaukta didelių sąskaitų problemą, taigi tokia galimybė taip pat turėtų būti pasiūlyta.

Šiame PV taip pat visapusiškai apsvaistyta reguliavimo mažmeniniu ir didmeniniu lygmeniu galimybė. Dėl didelių didmeninių kainų (visų pirma ne tuose tinkluose, kuriais pageidaujama naudotis) ir dėl sunkumų valdyti tarptinklinio ryšio duomenų srautą iškreipiamos konkurencijos sąlygos, ir operatoriams sunku numatyti savo didmenines sąnaudas. Apsauginis didmeninės kainos apribojimas pašalintų šiuos pernelyg didelius mokesčius ir kartu užtikrintų konkurenciją likusioje didmeninės rinkos dalyje. Tokia didžiausia riba turi būti pakankamai maža, kad būtų išspręsta nelaukta didelių sąskaitų problema, ir pakankamai didesnė už kai kuriuos šiuo metu rinkoje siūlomus tarifus, kad būtų išvengta trukdymo konkurencijos jėgoms.

Taigi manoma, kad reikia didmeninio reguliavimo (kartu su skaidrumo priemonėmis). Reguliavimo laikotarpis suderinamas su balso ir SMS paslaugų reguliavimo terminu, t. y. iki 2013 m. birželio 30 d.

Manoma, kad mažmeninės kainos neturėtų būti reguliuojamos tikintis, kad dėl galimų pakaitinių pasiūlymų rinkoje atsiras konkurencinių paskatų.

10. ĮVERTINIMAS IR STEBĖJIMAS

NRI bei Komisija ateityje itin atidžiai vertins būtinybę pratęsti judriojo tarptinklinio ryšio reguliavimą. Komisijos tarnybos mano, kad duomenys turėtų būti toliau renkami panašiu mastu ir dažnumu per visą siūlomą pratęsimo laikotarpį. NRI bus paprašytos rinkti duomenis apie mažmenines ir didmenines tarptinklinio ryšio balso, SMS ir duomenų perdavimo paslaugas kartą per šešis mėnesius. Tarptinklinio ryšio reguliavimo veiksmingumas ir svarba bus įvertinti po trejų metų – baigiantis nustatytam laikotarpiui, kai bus atliekamas persvarstymas.