

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.9.2008
SEC(2008) 2490

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 717/2007 betreffende roaming op openbare mobiele telefoonnetwerken binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2008) 580 definitief}
{SEC(2008) 2489}

SAMENVATTING

1. ACHTERGROND

Voor 30 december 2008 dient de Europese Commissie de verordening betreffende roaming te evalueren en daarover verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad. In haar verslag dient zij te beoordelen of de doelstelling van de roamingverordening is verwezenlijkt en of er behoefte is aan een wijziging en/of verlenging van de verordening. Het Europees Parlement en de Raad hebben de Commissie tevens de opdracht gegeven een onderzoek te voeren naar de ontwikkelingen van de wholesale- en retailtarieven voor dataroamingverkeer, waaronder sms en mms⁴, en eventuele aanbevelingen te formuleren over de behoefte aan regulering van die diensten.

In deze effectbeoordeling worden de opties die tijdens de evaluatie van de resultaten van de roamingverordening door Commissie aan de oppervlakte zijn gekomen, onderzocht. Er wordt met name ingezoomd op de mogelijke verlenging van de regulering van de spraakroamingtarieven na de huidige einddatum van 30 juni 2010 en de eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening met sms-roaming en/of dataroamingpakketten. Hierbij is rekening gehouden met de op 1 september door de Raad voor Effectbeoordeling bij dit document geformuleerde opmerkingen.

2. ONTWIKKELINGEN SEDERT DE GOEDKEURING VAN DE ROAMINGVERORDENING

De roamingverordening is in werking getreden op 30 juni 2007. De diensten van de Commissie zijn reeds in de herfst van 2007 begonnen met de voorbereidingen voor de evaluatie van de roamingverordening. De invoering en overschakeling naar het Eurotarief zijn vlot verlopen en door de nationale regelgevende instanties (nri's) werden slechts enkele probleemgevallen genoteerd.

In samenwerking met de Commissie heeft de Europese Groep van regelgevende instanties (ERG) om de zes maanden gedetailleerde gegevens verzameld, die vervolgens zijn verwerkt in twee benchmarkreports. Op basis van die rapportage werd geconcludeerd dat de retail- en wholesaleprijzen niet voldoende zijn gedaald ten opzichte van de vastgestelde maxima om te besluiten dat die markten nu reeds concurrerend zijn. In het verslag werd ook melding gemaakt van het feit dat talrijke exploitanten roamingdiensten per minuut factureren in plaats van op basis van de reële duur van het gesprek.

Uit de verslagen blijkt ook dat de prijzen voor sms-roaming in de meeste lidstaten nauwelijks zijn gedaald, noch op retail-, noch op wholesaleniveau. De gemiddelde tarieven voor datacommunicatie vertonen grote prijsverschillen tussen de verschillende lidstaten en een aantal landen waar de gemiddelde prijs zeer hoog blijft.

2.1. Openbare raadpleging

Op 7 mei 2008 opende de Europese Commissie een uitgebreide raadplegingsprocedure waarbij zij reacties vroeg op de evaluatie van de verordening en het voorstel ook de sms- en dataroamingdiensten te reguleren. In tegenstelling tot de meeste exploitanten, die zich tegen een uitbreiding van de regulering van spraakroaming kantten, waren de meeste nri's en

lidstaten, een aantal kleinere exploitanten en de consumentenverenigingen wel voorstander van een uitbreiding.

Wat de facturering per minuut in plaats van per seconde betreft, pleiten de exploitanten er in het algemeen voor deze kwestie over te laten aan de markt. De ERG en de consumentenverenigingen zijn er daarentegen van overtuigd dat dringend maatregelen moeten worden genomen om komaf te maken met deze vorm van "verdoken facturering"

De ERG wees erop dat de retailtarieven voor sms-roaming tot april 2008 nauwelijks waren gedaald. Zij stelden derhalve voor een tariefplafond in te stellen voor het gemiddeld sms-roamingtarief en het Eurotarief aan te vullen met de verplichting sms-roaming aan te bieden tegen een prijs die niet hoger mag liggen dan een vastgesteld maximum. Ook de consumentenverenigingen hebben zich uitgesproken voor een regulering van de sms-tarieven op zowel wholesale- als retailniveau. Op enkele uitzonderingen na, was de GSM-Association daarentegen gekant tegen een dergelijke regulering.

Met betrekking tot dataroaming was er nagenoeg eensgezindheid over het feit dat komaf moet worden gemaakt met onverwachte torenhoge facturen. Ook de consumentenverenigingen waren voorstander van een wholesale- en retailregulering. De ERG is ervan overtuigd dat op korte termijn formele regulerende maatregelen moeten worden genomen om de transparantie te verbeteren en komaf te maken met onverwacht hoge facturen. De GSM-Association en de meeste exploitanten hebben zich verzet tegen prijsregulering, hoewel een aantal exploitanten voorstander zijn van regulering op wholesaleniveau.

2.2. Overige ontwikkelingen

Gedurende het hele proces stonden de diensten van de Commissie open voor contacten met belangstellende partijen. Voorts publiceerde de Commissie op 27 juni 2008 een studie die zij heeft laten uitvoeren door een team onafhankelijke deskundigen.

Commissaris Reding waarschuwde de sector op het GSM World Congres in Barcelona in februari 2008 dat de prijzen voor sms- en dataroaming tegen juli 2008 moesten worden verlaagd om een wetgevingsinitiatief te vermijden. Voorts richtte zij op 4 juni 2008 een schrijven aan alle CEO's van mobiele exploitanten in de EU waarin zij informatie vroeg over hun tarieven voor sms- en dataroaming in de EU alsmede over de transparantiemaatregelen die voor deze diensten zouden worden genomen vanaf 1 juli 2008.

Alle nri's hebben de in het kader van hun algemene toezichtactiviteiten verzamelde specifieke gegevens per exploitant meegedeeld. Dankzij deze gedetailleerde gegevens heeft de Commissie een economisch model kunnen ontwikkelen waarmee de impact van de huidige verordening kan worden geraamd alsmede de economische impact van de in dit verslag geschetste beleidsopties.

3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

3.1. Spraakroaming

Hoewel de prijzen voor spraakroaming zijn gedaald, blijkt uit de sinds de goedkeuring van de verordening verzamelde informatie dat de structurele problemen op de spraakroamingmarkt nog steeds dezelfde zijn. In zijn reactie op de publieke raadpleging bevestigt de ERG dat de fundamentele problemen die voor de inwerkingtreding van de verordening bestonden, nog niet zijn opgelost.

3.2. Eenheidstarieven voor spraakroaming

In de verordening zijn voor spraakroaming maximumprijzen vastgesteld, uitgedrukt in een bepaald bedrag “per minuut”. In de betrokken bepalingen van de verordening wordt echter niet gespecificeerd of bij de berekening van de wholesale en retailtarieven een minimumduur mag worden gehanteerd. In zijn benchmarkreport voor de periode september 2007-maart 2008 raamt de ERG dat de retailprijzen voor uitgaande oproepen en het ontvangen van oproepen tegen het Eurotarief door de facturering per minuut gemiddeld 24% en 19% hoger liggen dan wanneer per seconde zou worden gefactureerd. De verschillende eenheden die door de mobiele exploitanten worden gehanteerd, ondermijnen een consequente toepassing van het Eurotarief.

3.3. Sms

Net als bij spraakdiensten is een van de redenen waarom de sms-roamingtarieven zo hoog zijn het feit dat met die tarieven geen rekening wordt gehouden bij de keuze van een mobiele exploitant. Bijgevolg worden gebruikers zich pas bij het gebruik van de dienst bewust van de hoge tarieven. De sms-roamingtarieven in de EU zijn belangrijk voor miljoenen EU-burgers. Vooral jongeren maken gebruik van sms-diensten. De wholesaletarieven voor het verzenden van een sms vanuit het buitenland lijken niet gerechtvaardigd in het licht van de onderliggende kosten en de concurrentiedruk op de exploitanten blijkt onvoldoende om hen ertoe aan te zetten hun prijzen te drukken.

3.4. Pakketgeschakelde dataroaming

Tijdens de politieke besprekingen die aan de goedkeuring van de verordening vooraf gingen, werd reeds bezorgdheid geuit over de hoge dataroamingtarieven. Enkele positieve ontwikkelingen ten spijt, blijven de EU-roamingtarieven op zowel wholesale- als retailniveau onevenredig hoog ten opzichte van de tarieven voor vergelijkbare diensten thuis en de onderliggende kosten voor het aanbieden van die diensten en leiden die hoge tarieven regelmatig tot onverwacht hoge facturen. Het feit dat de wholesaletarieven voor dataroaming (met name via niet-preferentiële netwerken) hoog blijven, is onder meer het gevolg van de beperkte mogelijkheden om het verkeer te sturen, waardoor de wholesalekosten zeer sterk variëren. De buitensporige wholesaletarieven leiden tot een verstoring van de concurrentievoorwaarden, waardoor de werking van de interne markt wordt verstoord.

4. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van het EU-beleid is de verdere ontwikkeling van de interne elektronische communicatiemarkt voor spraaktelefonie, sms en dataverkeer voor gebruikers van roaming via publieke mobiele netwerken binnen de hele EU te bevorderen. Concreet betekent dit dat ervoor moet worden gezorgd dat gebruikers van publieke mobiele telefoonnetwerken binnen de EU voor roaming in het buitenland niet onevenredig meer betalen dan wanneer zij in hun eigen land een GSM-gesprek voeren of voor het verzenden van een sms of data.

5. ALTERNATIEVE BELEDSOPTIES

In deze effectbeoordeling worden een aantal alternatieven onderzocht voor een specifieke verordening: zelfregulering, coregulering en zachte wetgeving. Gelet op de specifieke aard

van het probleem wordt echter geconcludeerd dat die opties niet uitvoerbaar zijn (zie hoofdstuk 5).

De verordeningsopties worden getoetst aan de hand van de volgende criteria: doelmatigheid; concurrentie; efficiëntie; consistentie; coherentie.

6. BELEIDSOPTIES VOOR SPRAAKROAMING

Voor spraakroaming werden verschillende beleidsalternatieven onderzocht, waaronder “ongewijzigd beleid”, wat betekent dat de verordening op 30 juni 2010 verstrijkt. Er werd echter geconcludeerd dat het risico aanzienlijk is dat de retail- en wholesaleprijzen door het wegvallen van de maximumprijzen na het verstrijken van de verordening opnieuw zouden stijgen door een gebrek aan concurrentiedruk op de spraakroamingmarkt. Om die reden is besloten de verordening na 2010 nog met drie jaar te verlengen: tot 30 juni 2013.

De transparantiemaatregelen op het gebied van spraakroaming zijn een essentieel onderdeel van de huidige verordening. Men is evenwel van oordeel dat transparantiemaatregelen alleen ontoereikend zijn.

Voorts wordt geconcludeerd dat de verordening zowel op wholesale- als retailniveau moet worden verlengd. Zonder regulering van de wholesalemarkt bestaat het risico dat de goede werking van de roamingmarkt wordt verstoord omdat de concurrentiepositie van kleine exploitanten ernstig wordt aangetast. Anderzijds is de kans reëel dat, wanneer de verordening uitsluitend van toepassing zou zijn op de wholesaletarieven, de retailtarieven voor de consument niet naar omlaag gaan.

In het kader van deze effectbeoordeling werden verschillende opties voor de verlengde regulering van spraakroaming bekeken en met name of de huidige maximum wholesale- en retailprijzen verder geleidelijk moeten worden verlaagd en zo ja, met hoeveel. Men is van oordeel dat de maxima geleet op de te verwachten daling van de kosten verder moeten worden verlaagd. Er is besloten dat het de voorkeur verdient een glijpad te voorzien waarbij voor de retailtarieven de lineaire daling op grond van de huidige verordening wordt voortgezet en de wholesaleprijzen, als gevolg van de te verwachten daling van de kosten sneller naar beneden gaan. Door deze aanpak ontstaat een grotere concurrentiemarge.

7. BELEIDSOPTIES INZAKE EENHEIDSTARIEVEN

Door de uiteenlopende factureringmethoden van roaminggesprekken ontstaan verschillende voorwaarden, waardoor een consistente toepassing van het Eurotarief wordt ondermijnd en de concurrentie op de eengemaakte markt wordt verstoord. Derhalve dient de verordening te zorgen voor een harmonisering van de aan de exploitanten opgelegde verplichtingen.

De opties om dit probleem op te lossen zijn ongewijzigd beleid, een invoering van strikte tarifiering per seconde, een aangepaste tarifiering per seconde en een aanpassing van de maximumtarieven. Een aangepaste tarifiering per seconde wordt het doelmatigst geacht en zal ervoor zorgen dat de gebruiker slechts dient te betalen voor de reële beltijd, terwijl exploitanten redelijke connectiekosten kunnen aanrekenen en de flexibiliteit krijgen hun aanbod te diversifiëren op basis van een vaste minimumperiode van maximum 30 seconden bij het begin van de oproep. Inkomende gesprekken en wholesalegesprekken worden volledig per seconde gefactureerd.

8. BELEIDSOPTIES VOOR SMS

Net als voor spraakroaming zijn een aantal opties onderzocht om de problemen op het gebied van sms-roaming aan te pakken. De discrepantie tussen de binnenlandse sms-tarieven en de sms-roamingtarieven blijft onevenredig groot. Ondanks recente oproepen van de Europese Commissie en nationale regelgevende instanties om de prijzen aanzienlijk te verlagen, zijn de marktprijzen nauwelijks gedaald.

Transparantiemaatregelen voor sms-roaming worden noodzakelijk geacht. Men is evenwel van oordeel dat transparantiemaatregelen alleen ontoereikend zijn om deze problemen op te lossen.

Een regulering van alleen de wholesaleprijzen veronderstelt dat de marktinstrumenten toereikend zijn om ervoor te zorgen dat de verlaging van de wholesaletarieven op relatief korte termijn ook tot een sterke daling van de consumententarieven zal leiden. Omgekeerd bestaat zonder wholesaleregulering het risico dat de winstmarge van kleinere exploitanten wegsmelt omdat ze relatief hoge wholesaletarieven moeten betalen terwijl de retailprijzen worden begrensd.

Net als voor spraaktelefonie zou een combinatie van transparantiemaatregelen met een regulering van de wholesale- en retailmarkt de beste resultaten bieden. Dit standpunt wordt onderschreven door de ERG, die ervan overtuigd is dat de wholesale sms-tarieven niet overeenstemmen met de kosten van de ontvangende exploitant.

De Commissie concludeert dat de verordening vanaf 1 juli 2009 en gedurende een periode van vier jaar, tot 30 juni 2013, moet worden aangevuld met maatregelen om zowel de wholesale als retail sms-roamingmarkt te regelen en maatregelen om de transparantie inzake sms-roaming te verhogen.

In de effectbeoordeling werden drie opties onderzocht om de wholesale- en retail sms-roamingtarieven te reguleren. De eerste optie is een door de Deense regelgevende instantie (NITA) voorgesteld model op basis van de kostprijs, de twee andere opties zijn voorstellen van de ERG. Het NITA-model stelt een retailprijs voor van 3,48 cent en een wholesaletarief van 0,8 cent. De eerste ERG optie is een maximum retailprijs van 15 cent en een wholesaleprijs van 8 cent. De tweede ERG-optie voorziet in een retailprijs van 11 cent en een wholesaletarief van 4 cent. Hoewel de door de NITA voorgestelde aanpak erg verdienstelijk is, is men van oordeel dat de maximumtarieven te agressief en in de meeste lidstaten praktisch niet haalbaar zijn.

Op wholesaleniveau geniet de tweede optie de voorkeur boven het eerste ERG-voorstel omdat ze beter overeenstemt met de reële wholesalekosten en tegelijk een grotere flexibiliteit biedt dan de door de NITA voorgestelde aanpak. Op retailniveau geniet het tweede ERG-voorstel vanuit consumentenperspectief duidelijk de voorkeur.

9. BELEIDSOPTIES VOOR DATAROAMING

De kloof tussen de binnenlandse datatarieven en de prijzen voor dataroaming is nog steeds groot, met sterk uiteenlopende situaties in de verschillende lidstaten, en leidt soms tot onverwacht hoge facturen. Het gebrek aan transparantie blijft een groot probleem en het is helemaal niet zeker of de recente inspanningen van een aantal exploitanten om de transparantie met betrekking tot deze diensten te verbeteren ervoor zal zorgen dat het

probleem van de torenhoge facturen in alle lidstaten verdwijnt. Derhalve wordt weliswaar aangemaand tot voorzichtigheid bij het nemen van een wetgevend initiatief, maar niet ingrijpen is geen optie.

Twee maatregelen worden noodzakelijk geacht om voor meer transparantie te zorgen: het aanbieden van de belangrijkste tariefinformatie is essentieel voor de klant en moet als wettelijke verplichting worden opgelegd. Tevens wordt voorgesteld de gebruiker de mogelijkheid te bieden een maximumbedrag vast te stellen waarna de dienst wordt verbroken. Dit is een doeltreffend middel om onverwacht hoge facturen te vermijden.

Ook de mogelijkheid regulerend op te treden op retail- en wholesaleniveau is in het kader van deze effectbeoordeling grondig onderzocht. Hoge wholesaletarieven (met name voor niet-preferentiële netwerken) in combinatie met de beperkte sturingsmogelijkheden van het dataroaming verstoren de concurrentie en maken het voor de exploitanten moeilijk hun wholesalekosten te voorspellen. Door de wholesaletarieven kan komaf worden gemaakt met deze buitensporige tarieven zonder de concurrentie op de rest van de wholesalemarkt in het gedrang te brengen. Dat plafond moet enerzijds voldoende laag liggen om een eind te maken aan astronomische facturen, maar anderzijds een eind boven bepaalde huidige aanbiedingen om verstoring van de concurrentie tegen te gaan.

Derhalve wordt geoordeeld dat er behoefte is aan een regulering van de wholesale datamarkt (in combinatie met transparantiebevorderende maatregelen). De reguleringsperiode wordt afgestemd op die voor spraak en sms-roaming, namelijk tot 30 juni 2013.

Er wordt voor geopteerd de retailprijzen niet te reguleren gelet op de kans op concurrentiedruk door het op de markt brengen van alternatieve diensten.

10. EVALUATIE EN MONITORING

Op de werking van de verlengde roamingverordening zal nauwlettend worden toegezien door de Commissie en de nri's. De Commissie is van oordeel dat ook tijdens de voorgestelde verlenging van de verordening op eenzelfde intensieve en frequente manier marktgegevens moeten worden verzameld. De nri's zullen worden gevraagd om de zes maanden gegevens te verzamelen over de wholesale en retailmarkt voor spraak-, sms- en dataroaming. De doelmatigheid, efficiëntie en relevantie van de roamingverordening zal tegen het einde van haar driejarige looptijd worden beoordeeld in het kader van de geplande evaluatie.