



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.7.2011
SEC(2011) 871 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

**EVALUATIE VAN DE COMMISSIE VAN DE WERKING VAN VERORDENING
(EG) nr. 544/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 18 JUNI
2009**

BETREFFENDE

**ROAMING OP OPENBARE MOBIELE TELEFOONNETWERKEN IN DE
GEMEENSCHAP**

{COM(2011) 407 definitief}
{SEC(2011) 870 definitief}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

**Begeleidend document bij de
EVALUATIE VAN DE COMMISSIE VAN DE WERKING VAN VERORDENING
(EG) nr. 544/2009 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 18 JUNI
2009
BETREFFENDE
ROAMING OP OPENBARE MOBIELE TELEFOONNETWERKEN IN DE
GEMEENSCHAP**

1. ACHTERGROND

In dit verslag over een effectbeoordeling worden de opties onderzocht die voortvloeien uit de evaluatie van de werking van de roamingverordening¹. Onderzocht wordt of de regelgeving na 30 juni 2012, de datum waarop de verordening verstrijkt, moet worden verlengd en welke opties hiervoor bestaan.

Sedert de inwerkingtreding van de gewijzigde roamingverordening op 1 juli 2009 heeft de Commissie de ontwikkelingen op de roamingmarkt op de voet gevolgd. Op 8 december 2010 werd een openbare raadpleging gestart waarin belanghebbenden om hun mening werd gevraagd over de herziening van de roamingverordening. Op 30 juni 2010 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een tussentijds verslag. Hierin werd geconcludeerd dat de verordening naar behoren was uitgevoerd, maar dat er nog geen sprake was van sterke concurrentie.

2. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Voordat regelgevende maatregelen werden genomen, lagen de roamingprijzen buitensporig hoog zonder gerechtvaardigd te worden door de onderliggende kosten voor het verstrekken van deze diensten. De huidige en de voorgaande roamingverordening beoogden deze buitensporig hoge prijzen aan te pakken en de concurrentie te bevorderen. De afgelopen paar jaar zijn de prijzen gedaald maar dat is hoofdzakelijk het gevolg van de prijsregulering en kan niet worden toegeschreven aan een toename van de concurrentie. De marge tussen wholesale- en retailprijzen is in absolute termen gelijk gebleven of licht gedaald. Dit betekent dat de marge in relatieve termen is gestegen. De gemiddelde EU-tarieven blijven dicht in de buurt van de bij de verordening vastgestelde prijsplafonds waaruit kan worden afgeleid dat er nog niet echt sprake is van concurrentie op de roamingmarkt.

Technologische en marktontwikkelingen

Hoewel er een aantal alternatieven zijn die roamingdiensten ten dele kunnen vervangen, moeten deze veeleer worden beschouwd als een *aanvulling* omdat zij geen concurrentiedruk uitoefenen op de roamingmarkt. De ontwikkeling van nieuwe netwerken (bijv. LTE) met een

¹ PB L 171 van 29 juni 2007, blz. 32-40.

hogere capaciteit waardoor een intensiever datagebruik mogelijk wordt, zal zonder structurele concurrentiebevorderende maatregelen de retailprijzen niet omlaag brengen.

Onderliggende oorzaken

Een belangrijke factor bij bilaterale onderhandelingen tussen exploitanten op wholesaleniveau is welk verkeersvolume een exploitant zal doorsturen naar het netwerk van een andere exploitant. Deze situatie werkt concurrentiebeperkend. Op retailniveau zijn er weinig of geen alternatieven voor roaming. Een andere reden tot bezorgdheid op de retailmarkt is de beperkte elasticiteit van de vraag naar roamingdienstenpakketten. Bij aankoop van een pakket mobiele diensten staan gebruikers niet stil bij de roamingprijs hetgeen betekent dat exploitanten niet concurreren op basis van dit element van de mobiele bundel. Ook is er een gebrek aan transparantie, omdat het vergelijken van roamingtarieven in mobiele dienstenbundels ingewikkeld en tijdrovend is.

3. ZIJN EU-MAATREGELEN OP GROND VAN SUBSIDIARITEIT GERECHTVAARDIGD ?

Gezien de grensoverschrijdende aard van de internationale roamingmarkt is EU-regelgeving noodzakelijk omdat de nationale regelgevende instanties (NORIA's) het probleem van hoge prijzen niet op nationaal niveau kunnen aanpakken. Omdat de lidstaten niet geneigd zijn bij prijsregulering rekening te houden met de mogelijke gevolgen voor andere lidstaten, verdient EU-ingrijpen aanbeveling omdat op deze manier beter rekening kan worden gehouden met het algemeen belang van de overige lidstaten. Met een EU-aanpak kan worden vermeden dat de lidstaten uiteenlopende maatregelen nemen om het probleem van de hoge prijzen aan te pakken waardoor obstakels voor de interne markt worden gecreëerd.

Op basis van artikel 114 van het Verdrag², heeft de Europese wetgever al twee verordeningen vastgesteld in 2007 en 2009. De rechtsgrond voor deze verordeningen werd door een aantal mobiele exploitanten aangevochten, maar het Europese Hof van Justitie (HvJ) heeft onlangs bevestigd dat artikel 95 van het VEG³ wel degelijk de rechtsgrond is voor de verordening van 2007⁴. Na onderzoek werden in ditzelfde arrest van het HvJ ook de subsidiariteit en de evenredigheid van de maatregelen van de Europese wetgever bevestigd.

4. DOELSTELLINGEN

Een van de bouwstenen van de EU 2020-strategie is de nieuwe Digitale agenda voor Europa (DAE)⁵ waarin een aantal essentiële prestatiedoelstellingen worden gedefinieerd om een digitale interne markt tot stand te brengen. Wat de internationale mobiele roamingdiensten betreft, streeft men naar een "*verschil tussen roaming- en nationale tarieven [dat] (...) tegen 2015 bijna nul [moet] zijn*"⁶. Deze doelstelling zal bereikt zijn wanneer consumenten middels concurrentie toegang krijgen tot roamingdiensten tegen een tarief dat vergelijkbaar is met het

² Voorheen artikel 95 VEG.

³ Zie nieuw artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁴ Zie zaak C-58/08: Arrest van het Hof van 8 juni 2010.

⁵ Zie http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm

⁶ Zie bijlage 2 van de Digitale agenda voor Europa.

concurrerende binnenlandse prijstarief. In deze context is sprake van drie algemene beleidsdoelstellingen:

- de eerste beoogt de ontwikkeling van een samenhangend regelgevingskader, *dat bijdraagt aan de ontwikkeling van de interne markt*;
- de tweede wil duurzame *concurrentie* in de digitale interne markt bevorderen en versterken;
- de derde algemene doelstelling is *het belang van burgers te bevorderen* met name door zorg te dragen voor een hoge *consumentenbescherming* in de EU.

In deze effectbeoordeling worden ook een reeks specifieke en operationele doelstellingen gedefinieerd die bovenstaande algemene beleidsdoelstellingen ondersteunen. Beleidsdoelstellingen worden getoetst aan hun vermogen om deze doelstellingen te kunnen bereiken.

5. BELEIDSOPTIES

In deze effectbeoordeling worden een aantal beleidsopties onderzocht om de eerder genoemde problemen aan te pakken. Structurele maatregelen beogen de onderliggende oorzaken van hoge roamingkosten aan te pakken, d.w.z. de concurrentie te versterken. Structurele maatregelen zijn onder meer maatregelen die de toegang tot de markt vergemakkelijken of maatregelen die de keuze voor de consument verruimen door hem de mogelijkheid te bieden roaming als afzonderlijke dienst aan te kopen. Prijsplafonds alleen leiden niet tot een verbetering van de concurrentie op de roamingmarkt; ze bieden de consument weliswaar enige tijd bescherming maar geven geen oplossing voor de onderliggende problemen en moeten dan ook in de volgende regelgevingsperiode waarschijnlijk opnieuw worden toegepast. De beleidsopties die in deze effectbeoordeling worden overwogen zijn:

1. Geen regelgeving

2. Handhaving van de huidige aanpak waarbij een prijsplafond wordt gehanteerd voor zowel de wholesale- als de retailprijs, met inbegrip van een uitbreiding van de retailprijsplafonds tot dataroamingdiensten (in b en c hieronder):

- (a) *voortzetting van de huidige aanpak* met dezelfde prijsplafonds; dit scenario wordt beschouwd als een "basisscenario";
- (b) uitbreiding van het huidige model met aangepaste jaarlijkse prijsplafonds en prijsplafonds voor dataroaming; deze optie houdt een scherpere daling van de prijzen in dan bij de huidige verordening het geval is en leidt tot retailprijzen die dichter in de buurt liggen van de binnenlandse prijzen;
- (c) Roam-Like-Home/Roam-like-a-Local (roaming tegen voorwaarden zoals in het thuisland/gastland) met een vaste toeslag; dit is een vorm van prijsplafonds waarbij een gereguleerde toeslag aan de binnenlandse prijzen mag worden toegevoegd om de wholesale- en retailroamingkosten te dekken (hetzij in de thuismarkt van de klant hetzij in de markt van het gastland).

3. Structurele oplossing – invoering van een combinatie van 2 of 3 nieuwe elementen op wholesale- en retailniveau:

- (a) ontkoppeling - een structurele maatregel op retailniveau. Klanten krijgen de mogelijkheid roamingdiensten aan te kopen bij een andere exploitant dan hun exploitant voor binnenlandse diensten;
- (b) toegang verlenen aan mobiele virtuele netwerkexploitanten (MVNO's)⁷. Deze optie houdt de invoering in van een structurele maatregel op wholesaleniveau waarbij MVNO's roamingtoegang krijgen tot specifieke *wholesale tariefniveaus*. Deze optie kan alleen of samen met optie 3(a) worden toegepast;
- (c) bovenstaande opties a) en b) in combinatie met tijdelijke prijsplafonds. De maatregel, waarbij tarieven worden losgekoppeld in combinatie met toegang voor MVNO's, zal waarschijnlijk leiden tot concurrentiedruk in de retailmarkt.

4. Spotmarkt

Dit handelsmechanisme beoogt de bestaande belemmeringen te verwijderen die verband houden met het feit dat de wholesaleprijs in de wholesalemarkt voor binnenkomend verkeer hoofdzakelijk bepaald wordt door het volume van roamingverkeer dat een exploitant op zijn beurt kan aanbieden. Deze optie zou kunnen leiden tot kostengeoriënteerde wholesaleprijzen voor al het roamingverkeer en alle exploitanten. Deze drastische verandering in de structuur van de roamingmarkt zal waarschijnlijk niet gunstig zijn voor de Europese industrie omdat niet zeker is of de gunstige aanbiedingen van partnerschappen van verschillende landen nog steeds mogelijk zijn wanneer hun nationale partner van deze partnerschappen op de spotmarkt moeten opereren. Een spotmarkt zou geen concurrentie opleveren op retailniveau.

6. EVALUATIE VAN DE EFFECTEN

Alle beleidsopties werden eerst kwalitatief geëvalueerd om na te gaan of ze daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen. Vervolgens wordt een shortlist opgesteld van alle opties die vervolgens worden getoetst aan de hand van een economisch model om na te gaan wat de voordelen zijn voor de industrie, de consument en het algemeen belang. Vervolgens wordt voor alle opties op de shortlist een kosten-batenanalyse uitgevoerd.

Kwalitatieve analyse

Optie 1: Geen verordening

Uit het gebrek aan concurrentie op wholesale- en retailniveau blijkt dat de prijzen, wanneer de huidige verordening verstrijkt, niet zullen dalen. Het is meer waarschijnlijk dat ze zullen stijgen omdat minder exploitanten daadwerkelijk kunnen concurreren op de retailmarkt.

Optie 2a: Voortzetting met de huidige prijsplafonds

⁷ Alsmede mobiele netwerkexploitanten die op nieuwe markten actief willen worden.

Bij het basisscenario ligt het zwaartepunt op het voorkomen van buitensporige retailtarieven en wordt tegelijkertijd gezorgd voor transparantie van roamingtarieven en het voorkomen van astronomisch hoge rekeningen voor dataroaming. De consument zou echter niet de voordelen kunnen genieten van lagere roamingtarieven die zouden voortvloeien uit lagere kosten en het gevaar van buitensporige retailprijzen voor dataroaming zou blijven bestaan. Bij de huidige regelgevingsaanpak worden een aantal obstakels op zowel de wholesale- (binnenkomend verkeer en wederverkoop) als de retailmarkt niet structureel aangepakt.

Optie 2b: Uitbreiding van het huidige model met aangepaste prijsplafonds en prijsplafonds op retailniveau voor dataroaming

Deze aanpak zou leiden tot een automatische verlaging van de retailprijzen voor gespreks-, sms- en dataroaming in de betrokken periode op een niveau dat in de buurt ligt van de prijzen voor binnenlands verkeer. Dit zou zorgen voor een betere bescherming van de consument. Anderzijds wordt de concurrentie op de interne markt op deze wijze niet bevorderd en worden de onderliggende structurele problemen niet aangepakt. Deze aanpak is geen duurzame oplossing op lange termijn en zal waarschijnlijk na het verstrijken van de volgende regelgevingsperiode moeten worden herhaald.

Optie 2c: Roam-Like-Home/Roam-like-a-Local met een vaste toeslag

Hoewel de concurrentie bij het verstrekken van roamingdiensten bij deze optie nauwelijks wordt versterkt omdat de onderliggende structurele problemen niet worden aangepakt, zorgen deze methodes ervoor dat de voordelen van binnenlandse concurrentie op retailniveau automatisch wordt doorgegeven aan roamingklanten. Voor bepaalde consumentengroepen zou dit leiden tot prijzen die lager zijn dan de huidige prijzen maar in vergelijking met de prijsplafonds voor Eurotarieven (zie optie 2b) heeft deze optie minder voordelen wanneer het de bedoeling is de roamingprijzen voor alle consumenten in de buurt van de nationale tarieven te brengen.

Optie 3a: Ontkoppeling

Men gaat ervan uit dat met deze optie de problemen van het gebrek aan concurrentie en de beperkte keuze voor de consument kunnen worden aangepakt. De uitvoering zal echter tijd vergen, zodat de prijsplafonds voor de retailprijzen wellicht moeten worden gehandhaafd. Met ontkoppeling alleen kunnen wellicht niet de voorwaarden worden gecreëerd voor toetreding van nieuwe deelnemers tot de markt. Dit betekent dan weer dat de verplichting om toegang tot de markt te verlenen misschien moet worden ingevoerd (zie optie 3b).

Optie 3b: Verplichting om toegang te verlenen tegen gereguleerde prijzen voor wholesaleroaming

Dit kan de concurrentie een nieuwe impuls geven doordat de ontwikkeling van pan-Europese virtuele netwerken wordt gesteund en zij klanten in verschillende landen dezelfde roamingtariefplannen kunnen aanbieden. Verwacht wordt dat optie 3b ten minste op wholesaleniveau een positief effect zal hebben op de concurrentievoorwaarden op de markt. De mogelijkheden om de concurrentie te verbeteren worden aanzienlijk verhoogd wanneer deze optie gecombineerd wordt met structurele verplichtingen op retailniveau (optie 3a).

Optie 3c: Ontkoppeling/toegangsverplichting /beschermende prijsplafonds

Om ervoor te zorgen dat ontkoppeling een zo groot mogelijk effect heeft, moet dit gecombineerd worden met een verplichting om toegang te verlenen waardoor nieuwkomers of bestaande exploitanten, met inbegrip van pan-Europese exploitanten van roamingdiensten makkelijker toegang krijgen tot de markt. Een dergelijke combinatie zou de concurrentie versterken en zou niet betekenen dat lage prijzen voor de consument alleen mogelijk zijn met strikte prijsplafonds voor de retailsector. Omdat deze oplossing echter tijd vergt, zou het passend zijn gedurende enige tijd beschermende prijsplafonds te handhaven die voldoende hoog zijn om ruimte voor concurrentie te laten, om de consumenten een vangnet te verschaffen totdat de ontkoppelingsmaatregelen volledig operationeel en werkzaam zijn. Deze oplossing zou de onderliggende problemen aanpakken en een duurzame oplossing op het vlak van de concurrentie bieden voor roaming zonder dat de prijzen op lange termijn moeten worden gereguleerd.

Optie 3d: Spotmarkt

Bij deze optie wordt de concurrentie in de retailsector niet versterkt en kan derhalve niet worden gegarandeerd worden dat de roamingprijzen worden afgestemd op de binnenlandse tarieven van de verschillende lidstaten. Omdat de voordelen van deze optie zeer onzeker zijn, kunnen de doelstellingen met deze optie niet op doelmatige en evenredige manier worden verwezenlijkt.

Kwantitatieve analyse

Op basis van bovenvermelde beoordeling wordt voorgesteld een kwantitatieve beoordeling uit te voeren van optie 1, optie 2a, optie 2b en optie 3c. Voor de beoordeling van de economische effecten werd een gedetailleerd economisch model ontwikkeld. Met dit model moet in het totaal en voor elk land de effecten worden vastgesteld die de verschillende reguleringsopties hebben op roamingverkeer en -inkomsten, de voordelen voor consumenten en producenten alsmede de totale geschapen maatschappelijke welvaart.

Bij opties 2b en 3c worden de prijsplafonds op verschillende tijdstippen ingevoerd en opgeheven. Om de vergelijking te vereenvoudigen, zijn de kwantitatieve effecten van deze opties berekend op basis van hun respectieve prijsplafonds voor de eindafnemers zonder rekening te houden met de prijsdrukkende werking van aanvullende concurrentie overeenkomstig 3c.

Duidelijk wordt aangetoond dat opheffing van de reguleringsmaatregelen (optie 1) belangrijke negatieve gevolgen heeft. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het bestaande gebrek aan concurrentie op zowel wholesale- als retailniveau. Opties 2b en 3c hebben een vergelijkbare positieve werking voor de maatschappelijke welvaart. Deze opties hebben gemeen dat een prijsplafond op retailniveau, naast het bestaande prijsplafond voor de overige diensten, voordelig is voor de consument. Optie 3c zal waarschijnlijk dezelfde resultaten opleveren als optie 2b, zij het zonder prijsregulering op lange termijn. Optie 3c is overigens gebaseerd op een minder strikte toepassing van prijsplafonds en laat ruimte voor prijsbepaling door de marktkrachten.

Omdat bij roamingdiensten over het algemeen nauwelijks sprake is van elasticiteit (behalve bij dataroaming op retailniveau), zijn de effecten op de totale welvaart in het algemeen gering zodat ook de verschillen tussen deze opties klein zijn omdat een verlaging van de prijs alleen inhoudt dat de consument minder betaalt voor ruwweg hetzelfde verbruik, dat wil zeggen dat er een overdracht plaatsvindt van bedrijven naar consumenten. Hierin kan verandering komen

als gevolg van de verwachte toename van data, omdat lagere dataroamingprijzen waarschijnlijk leiden tot een hoger dataroamingverbruik.

Administratieve kosten

Opties 1, 2a en 2b zouden geen belangrijke bijkomende kosten met zich brengen omdat ze of uitgaan van een situatie zonder regulering of juist voortzetting van de status quo inhouden. In beide gevallen blijven de kosten van toezicht op de naleving en de administratieve kosten even hoog als voorheen. Optie 3c zal tijd in beslag nemen omdat er samen met de Commissie, BEREC, exploitanten en eventueel normaliseringsinstanties naar oplossingen moet worden gezocht voor een aantal technische en veiligheidsvraagstukken en routingkwesties. Anderzijds zullen de kosten voor toezicht en naleving waarschijnlijk omlaaggaan, na de invoering van de structurele oplossing en wanneer de prijsplafonds in de retailsector eenmaal zijn opgeheven.

7. VERGELIJKING VAN OPTIES

Een kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie laat zien dat de maatschappelijk welvaart in beide gevallen een positieve werking ondervindt van opties 2b en 3c. Optie 2b (prijsplafonds) presteert wat de consumentenbescherming betreft lichtjes beter omdat op retailniveau rechtstreeks doortastend ingrijpen mogelijk is, zodat er via regulering voor wordt gezorgd, dat alle consumenten, ongeacht de marktvoorwaarden, elk moment lagere prijzen moeten betalen. Anderzijds biedt optie 3c de mogelijkheid van meer concurrentie voor roamingdiensten, waardoor de prijzen voor de consument omlaag gaan en gedurende enige tijd beschermende prijsplafonds worden gehanteerd om enige mate van consumentenbescherming te kunnen bieden totdat de ontkoppelingsmaatregelen volledig operationeel en werkzaam zijn. Door de concurrentie te verhogen zou deze optie leiden tot stabielere regelgeving over een langere periode. Bij optie 2b zouden geen concurrentiebevorderende structurele veranderingen worden ingevoerd en zou het niet nodig zijn na 2015 de retailprijzen verder te reguleren. Derhalve wordt voorgesteld een herziene roamingverordening toe te passen waarbij optie 3c gedurende een periode van tien jaar wordt uitgevoerd en waarbij de Commissie om de twee jaar een volledig verslag opstelt over de werking ervan.

8. EVALUATIE EN MONITORING

De individuele NORIA's, BEREC en de Commissie zullen de uitbreiding en verlenging van de regulering voor mobiele roaming op de voet blijven volgen. De NORIA's blijven belast met de monitoring en het toezicht op de naleving en kunnen op eigen initiatief ingrijpen om de regelgeving te handhaven in overeenstemming met de gewijzigde verordening. Wat de evaluatie van de verlengde verordening betreft gaat men er van uit dat eenzelfde aanpak kan worden gevolgd als bij de huidige regelgeving. Het is de bedoeling dat de Commissie, rekening houdend met het advies van BEREC, een evaluatie zal houden en daarover in 2015 verslag zal uitbrengen aan de Raad en het Parlement. Daarna zal de Commissie om de 2 jaar periodiek verslag uitbrengen voordat de verordening in 2022 vervalt.