



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.7.2011
COM(2011) 407 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**over de resultaten van de werking van Verordening (EG) nr. 717/2007 van het Europees
Parlement en de Raad van 27 juni 2007 betreffende roaming op openbare mobiele
telefoonnetwerken binnen de Gemeenschap, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr.
544/2009**

{SEC(2011) 870 definitief}
{SEC(2011) 871 definitief}

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**over de resultaten van de werking van Verordening (EG) nr. 717/2007 van het Europees
Parlement en de Raad van 27 juni 2007 betreffende roaming op openbare mobiele
telefoonnetwerken binnen de Gemeenschap, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr.
544/2009**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Achtergrond.....	3
2.1.	Huidige verordening.....	3
2.2.	Overzicht van de markt	3
2.3.	Ontwikkelingen sedert de goedkeuring van de verordening.....	4
2.4.	Raadpleging.....	5
3.	Evaluatie.....	5
3.1.	Verwezenlijken van doelstellingen	6
3.2.	Invoering van structurele maatregelen	7
3.3.	Verlenging van de verordening en uitbreiding van het toepassingsgebied.....	8
4.	Conclusie.....	10

1. INLEIDING

De Europa 2020-strategie¹ wil van "de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie (...) maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie". Een van de bouwstenen voor deze nieuwe strategie is de Digitale agenda voor Europa² (DAE), waarin een aantal essentiële prestatiedoelstellingen worden gedefinieerd om een digitale interne markt tot stand te brengen. Wat de diensten van internationale mobiele roaming betreft, streeft men naar een "verschil tussen roaming- en nationale tarieven [dat] (...) tegen 2015 bijna nul [moet] zijn"³. Deze doelstelling zal bereikt zijn wanneer consumenten dankzij de concurrentie op de markten voor mobiele telefonie snel en simpel een roamingdienst kunnen kiezen tegen een tarief dat vergelijkbaar is met het concurrerende binnenlandse prijstarief of dicht in de buurt daarvan ligt.

De behoefte om roamingproblemen aan te pakken met de bedoeling van de interne markt een tastbare realiteit te maken voor Europese burgers en bedrijven, komt ook tot uitdrukking in de op 13 april 2011 door de Commissie vastgestelde Akte voor de interne markt. De digitale interne markt is een van de hefboomen die in deze Akte zijn aangewezen waarmee het potentieel van de interne markt voor groei, banen en vertrouwen van de burger kan worden aangesneden, inclusief met betrekking tot mobiele diensten over heel Europa.

Verordening (EG) nr. 717/2007 (gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 544/2009 betreffende roaming op openbare mobiele telefoonnetwerken) (hierna: "de verordening"), die in juni 2007 in werking is getreden, zal op 30 juni 2012 verstrijken tenzij ze - eventueel in gewijzigde vorm - op basis van een voorstel van de Commissie verlengd wordt door het Parlement en de Raad. Overeenkomstig de verordening moet de Commissie de werking evalueren en uiterlijk 30 juni 2011 een verslag voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad. Op grond van artikel 11 van de verordening moet de Commissie beoordelen of de doelstellingen van deze verordening verwezenlijkt zijn, dat wil zeggen of ervoor gezorgd is dat consumenten geen, in vergelijking met de concurrerende nationale tarieven, buitensporige tarieven worden aangerekend voor roamingdiensten in de EU. Op die manier wordt tegelijkertijd bijgedragen aan de soepele werking van de interne markt, wordt een hoog niveau van consumentenbescherming geboden, worden de concurrentie en de transparantie op de markt bevorderd en wordt zowel innovatie aangemoedigd als de keuze voor de consument uitgebreid.

In dit verslag licht de Commissie de resultaten toe van haar evaluatie van de werking van de verordening, gaat zij in op de voornaamste door haar voorgestelde beleidsveranderingen en doet zij een voorstel voor een dienovereenkomstige wijziging van de verordening. De details en de hieraan ten grondslag liggende redenen zijn opgenomen in het wetsvoorstel en de bijbehorende effectbeoordeling. Evenals bij de verordening zelf, is artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (ex artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) de rechtsgrond voor het nieuwe voorstel.

¹ Zie de mededeling van de Commissie: Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 van 3.3.2010.

² Zie de mededeling van de Commissie : Een digitale agenda voor Europa, COM(2010) 245 definitief/2 van 26.8.2010.

³ Zie de Digitale agenda, bijlage 2.

2. ACHTERGROND

2.1. Huidige verordening

Gezien de specifieke structuur van de roamingmarkt en haar grensoverschrijdende karakter, beseften de nationale regelgevende autoriteiten al in 2005 dat ze niet over de passende instrumenten beschikten om de concurrentieproblemen die ten grondslag lagen aan de hoge roamingprijzen aan te pakken, en dat afzonderlijke maatregelen van de lidstaten niet doelmatig zouden zijn en de totstandkoming en werking van de interne markt zouden belemmeren.

Om het vraagstuk van hoge roamingprijzen op doeltreffende en geharmoniseerde wijze tijdig te regelen, werden daarom op EU-niveau maatregelen genomen in de vorm van een eerste verordening betreffende roaming op openbare mobiele telefoonnetwerken binnen de Europese Unie (de roamingverordening), die door het Europees Parlement en de Raad in juni 2007 werd goedgekeurd. Bij de roamingverordening worden de kosten van roaming voor gesprekken op wholesale- en retailniveau gereguleerd door prijsplafonds (Eurotarieven), die jaarlijks verlaagd worden. Exploitanten zijn verplicht een Eurotarief aan te bieden maar het staat hun vrij de klanten alternatieve aanbiedingen te doen voor roamingdiensten.

In juli 2009 werd een herziene verordening vastgesteld die een verlenging van de geldigheidsduur van de oorspronkelijke verordening en een uitbreiding van het toepassingsgebied inhield, zodat voortaan ook de wholesale- en retailprijzen van sms-berichten en de wholesaleprijzen voor dataroaming onder de verordening vallen. Verder werden maatregelen ingevoerd om de transparantie te verbeteren. Deze herziene verordening is van kracht tot 30 juni 2012. Hoewel de verordening slechts een beperkte periode van kracht is, is bepaald dat ze in het licht van een door de Commissie uitgevoerd onderzoek, gewijzigd of verlengd kan worden.

Verder had de Commissie tot taak toe te zien op de tenuitvoerlegging en moest zij het Europees Parlement en de Raad een verslag voorleggen over de werking van de verordening. In juni 2010⁴ hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een tussentijds verslag over de werking van de roamingverordening.

2.2. Overzicht van de markt

De EU-markt voor mobiele roamingdiensten kan worden gesplitst in gespreksdiensten, sms- en breedbanddatadiensten. Qua omvang vertegenwoordigde de Europese retailroamingmarkt in 2009 4,777 miljard euro aan inkomsten (71% uit gespreksdiensten, 17% uit data- en ongeveer 11% uit sms-diensten). De cijfers voor wholesale-inkomsten (buiten de eigen groep) zijn vergelijkbaar (69% uit gespreksdiensten, 15% uit sms-diensten en 16% uit datadiensten). De totale wholesalemarkt vertegenwoordigde in 2009 1,253 miljard euro.

De totale inkomsten van de Europese markt voor mobiele telefonie in de EU bedroegen in 2008 ongeveer 164 miljard euro, zodat de roaminginkomsten ongeveer 3,68% van de totale EU-markt voor mobiele telefonie uitmaken. Tussen 2007 en 2009 lieten de inkomsten voor gespreksroaming een forse daling zien als gevolg van zowel lagere prijzen als een daling van

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het tussentijdse verslag over de ontwikkeling van roamingdiensten binnen de Europese Unie, COM(2010) 356 definitief van 29.6.2010.

het gespreksverkeer (-3,2%). De impact van de verordening op sms-roaming is nu al duidelijk zichtbaar. De totale inkomsten vertoonden in 2009 ondanks een forse stijging van het verkeer (+23,1%) een scherpe daling ten opzichte van 2008. Tot slot heeft de toename van het verkeer met 43,6% tussen 2008 en 2009, in combinatie met de daling van de wholesaleprijzen die het gevolg was van de verordening, geresulteerd in een algemene daling van de inkomsten. Op retailniveau, waar geen prijsplafonds gelden voor dataroaming, bleven de totale inkomsten in 2009 echter op het zelfde niveau als in 2008.

2.3. Ontwikkelingen sedert de goedkeuring van de verordening

De Commissie heeft de ontwikkelingen in de roamingmarkt nauwlettend gevolgd en merkte in haar tussentijds verslag⁵ betreffende de werking van de verordening op dat de concurrentiekrachten nog onvoldoende sterk waren. Voorts stelde zij vast dat de tenuitvoerlegging van de roamingverordening over de gehele linie soepel was verlopen en dat de exploitanten zich hadden gehouden aan de nieuwe bepalingen. Consumenten profiteren van prijsverlagingen voor gespreks- en sms-roamingdiensten en van de toegenomen transparantie en genieten bescherming tegen onverwacht hoge rekeningen.

De gemiddelde prijzen voor het door exploitanten aangeboden Eurotarief en van alternatieve tarieven liggen echter rond de niveaus van de gereguleerde plafonds. De prijzen voor dataroaming zijn eveneens gedaald maar deze verlagingen op wholesaleniveau worden nog niet volledig doorberekend naar de consument. De diensten van de Commissie blijven nauw samenwerken met het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Body of European Regulators for Electronic Communications - BEREC), de opvolger van de ERG (European Regulators Group), die een zeer waardevolle bijdrage heeft geleverd aan het voortdurende toezicht van de Commissie op de roamingverordening en aan deze evaluatie van de verordening.

Artikel 11 van de roamingverordening bepaalt specifiek dat de Commissie bij de beoordeling van andere methoden dan prijsregulering, die gebruikt zouden kunnen worden om een concurrerende interne markt voor roaming tot stand te brengen, rekening moet houden met een door BEREC uitgevoerde analyse. Om te voldoen aan deze verplichting maakte BEREC in december 2010 een volledige analyse bekend van de roamingverordening, vergezeld van zijn visie inzake mogelijke toekomstige aanpakken op het gebied van de regelgeving⁶.

In zijn verslag meent BEREC dat er nog steeds structurele problemen zijn op zowel retail- als wholesaleniveau, die een remmende werking hebben op de concurrentie waardoor de prijzen rond het prijsplafond blijven schommelen. Voorts vindt BEREC dat de huidige verordening moet worden verlengd en dat een zekere vorm van regelgeving moet worden aangehouden omdat onder de huidige omstandigheden het risico bestaat dat de prijzen opnieuw omhoog zouden gaan als de regelgeving zou worden geschrapt.

Niet alleen BEREC heeft algemene gegevens verzameld, zoals hierboven is uitgelegd, maar ook alle nationale regelgevingsinstanties hebben de Commissie, in het kader van hun algemene toezichtverplichting, rechtstreeks specifieke gegevens over hun exploitanten verstrekt. Met behulp daarvan kon een economisch model worden geconstrueerd aan de hand waarvan de impact van de huidige verordening alsmede de economische impact van de in dit verslag uiteengezette beleidsalternatieven min of meer in kaart kunnen worden gebracht.

⁵ Zie COM(2010) 356 definitief van 29.6.2010.

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

De diensten van de Commissie hebben tijdens de evaluatie van de roamingverordening ook talloze vergaderingen gehad met mobiele exploitanten. In opdracht van de Commissie werd verder een studie uitgevoerd over de opties om de concurrentieproblemen aan te pakken in de EU-roamingmarkt⁷.

2.4. Raadpleging

De Commissie lanceerde op 8 december 2010 een uitgebreide openbare raadpleging waarin zij het publiek verzocht om opmerkingen over de evaluatie van de roamingverordening. Er kwamen veel reacties binnen – ongeveer 90 in het totaal.

De meeste respondenten waren voorstander van voortzetting van regelgeving ook na 2012. De reacties van de industriesector waren gemengd — de meesten beseften dat verdere regelgeving onvermijdelijk was maar anderen vonden dat de concurrentie een dusdanig niveau had bereikt dat toekomstige interventie in de vorm van regelgeving niet gerechtvaardigd was. De meeste respondenten verklaarden dat de huidige verordening voordelen had opgeleverd voor de consument. Slechts zeer weinigen waren daarentegen van oordeel dat de concurrentie sedert de inwerkingtreding van de verordening was versterkt. Met name de industrie toonde zich sceptisch over het vermogen van het huidige model om de concurrentie te bevorderen.

De Commissie had een aantal opties geformuleerd om de regelgeving in de toekomst aan te pakken. Overeenkomstig de verordening omvatten deze ook andere methoden dan prijsregulering die gebruikt kunnen worden om een interne markt voor roaming tot stand te brengen, namelijk mogelijke structurele oplossingen voor het gebrek aan mededinging op de roamingmarkt. Deze alternatieve opties zijn door de belanghebbenden onderzocht maar de meningen daarover liepen sterk uiteen. Sommige netwerkexploitanten en nationale autoriteiten hadden twijfels over structurele oplossingen die ze te duur, tijdrovend en moeilijk uitvoerbaar vonden. De toegangsverplichting voor mobiele virtuele netwerkexploitanten (MVNO's) lag minder gevoelig en sommigen (kleinere exploitanten) meenden dat dit de concurrentie wellicht zou kunnen bevorderen. De meeste belanghebbenden waren voorstander van voortzetting van het bestaande systeem met prijsplafonds.

De meeste exploitanten waren gekant tegen retailregulering van dataroaming terwijl consumenten, lidstaten en anderen dan weer voorstander waren van een dergelijke regelgeving. Indien zulke regulering zou worden voorgesteld, diende naar mening van netwerkexploitanten voor de retailprijs een plafond te worden vastgesteld dat ruimte zou laten voor flexibiliteit in deze nieuwe en opkomende markt. Andere belanghebbenden (lidstaten, consumentenorganisaties en sommige MVNO's) betoogden dat de spreiding tussen de retailprijs en het wholesaleprijsplafond te breed was en aantoonde dat de concurrentie nog niet sterk was ontwikkeld. Men was het er over het algemeen over eens dat de huidige technologie in dit stadium nog geen realistisch substituuat kan bieden voor roaming.

3. EVALUATIE

In het licht van de Europa 2020-strategie en de Digitale agenda voor Europa en aansluitend op de conclusies van het in juni 2010 bekendgemaakte tussentijds verslag betreffende roaming

⁷ http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf

beoogt deze evaluatie de werking en de verdere ontwikkeling van de digitale interne markt voor roamingdiensten in de hele EU te bevorderen.

3.1. Verwezenlijken van doelstellingen

De Commissie is de ontwikkelingen op de roaming markt op de voet blijven volgen. De prijsniveaus van roaming zijn de afgelopen paar jaar weliswaar gestaag gedaald, maar dat is hoofdzakelijk te danken aan de regulering van de wholesale- en retailprijzen. Zoals reeds opgemerkt in het tussentijds verslag van de Commissie van juni 2010⁸, is de mate waarin exploitanten hun prijzen vaststellen onder de gereguleerde prijsplafonds voor gespreks- en sms-diensten, de voornaamste indicator van het concurrentieniveau op de markt. De gemiddelde EU-tarieven blijven over het algemeen echter erg dicht in de buurt van de bij de wijzigingsverordening van 2009 vastgestelde prijsplafonds. De wholesaletarieven voor dataroaming vormen hierop de enige uitzondering. De roamingkosten voor Europese klanten blijven dan ook hoog — veel hoger dan de prijzen voor binnenlandse diensten — en weerspiegelen niet de onderliggende kosten voor het verstrekken van roamingdiensten. De retailkosten, met name voor dataroamingdiensten zijn in sommige gevallen zelfs zevenmaal hoger dan wholesalekosten⁹.

Dataroamingdiensten zijn de enige diensten waarvan de tarieven op retailniveau momenteel niet gereguleerd worden. Bovendien is vastgesteld dat de tarieven op zowel wholesale- als retailniveau aan het dalen zijn sedert de invoering van het wholesaleprijsplafond, hoewel de daling van de wholesaleprijzen blijkbaar niet wordt doorberekend op retailniveau. De marges van de mobiele exploitanten zijn dan ook nog steeds erg hoog.

De consumenten tonen zich verheugd over de tot dusverre genomen transparantiemaatregelen, die hen meer bewust hebben gemaakt van roamingprijzen en hen in staat stellen hun facturen te controleren.

Wat de concurrentiesituatie van kleinere exploitanten betreft, is vastgesteld dat niet alle exploitanten in dit stadium toegang tot het netwerk hebben om roamingdiensten te kunnen leveren, met name mobiele virtuele netwerkexploitanten, die niet altijd commerciële overeenkomsten kunnen sluiten. Hoewel onlangs een aantal alternatieve processen werden ontwikkeld zoals internalisering en lokalisering¹⁰, die enige concurrentiedruk zouden kunnen uitoefenen op wholesaleroamingprijzen, wordt niet verwacht dat zij een volwaardige plaatsvervanger worden voor roaming.

Concurrerende marktkrachten zijn in dit stadium derhalve nog onvoldoende ontwikkeld en de prijzen blijven rond de prijsplafonds liggen. Dit gebrek aan concurrentiedruk is nog steeds merkbaar op zowel wholesale- als retailniveau, hoofdzakelijk omdat structurele problemen zoals obstakels voor markttoegang en hoge overstapkosten op de roamingmarkt niet zijn aangepakt. Wanneer de verordening verstrijkt, is het dan ook niet ondenkbaar dat dit tot een stijging van de prijzen kan leiden. Dit toont ook duidelijk dat een andere regelgevingsaanpak nodig is. De huidige aanpak van prijsregulering heeft in de betrokken periode voor de consument weliswaar belangrijke prijsverlagingen opgeleverd maar heeft de structurele problemen in de roamingmarkt niet opgelost en heeft dus niet gezorgd voor een duurzame oplossing.

⁸ Zie COM(2010) 356 definitief van 29.6.2010.

⁹ Zie de effectbeoordeling voor meer details over de berekening.

¹⁰ Zie de effectbeoordeling voor meer details.

Geen van de momenteel beschikbare technologieën wordt door de consumenten beschouwd als een goed substituuat voor roaming. Dergelijke technologieën zullen dan ook waarschijnlijk nauwelijks impact hebben op de concurrentiedruk op roamingprijzen in de toekomst.

3.2. Invoering van structurele maatregelen

Overeenkomstig artikel 11 van de roamingverordening dient de Commissie ook andere methoden dan prijsregulering te onderzoeken die gebruikt zouden kunnen worden om een concurrerende interne markt te creëren voor internationale roaming. De Commissie onderzoekt hiertoe verschillende beleidsopties en deze uitvoerige analyse is opgenomen in de begeleidende effectbeoordeling. Om de dynamiek van de roamingmarkt te versterken en uitgaande van de beoordeling van de voor- en nadelen van de verschillende opties, stelt de Commissie voor de volgende combinatie van structurele oplossingen in te voeren die gericht zijn op zowel de vraag- als de aanbodzijde van de roamingmarkt.

Maatregel met waarschijnlijke impact op het niveau van de consument (vraagzijde)

Het gebrek aan concurrentiedruk op retailroamingprijzen kan worden verklaard door een aantal factoren. In de eerste plaats zijn exploitanten nauwelijks gemotiveerd om te concurreren omdat roamingdiensten over het algemeen worden aangeboden als onderdeel van een uitgebreider mobiel pakket met inbegrip van binnenlandse mobiele diensten en derhalve niet kunnen worden aangeboden als element om nieuwe klanten aan te trekken. Hoge overstapkosten en het gebrek aan adequate alternatieven vormen een verder obstakel voor de ontwikkeling van concurrerende alternatieven. Volgens BEREC ligt in de retailmarkt de klemtoon in de concurrentie bovendien op de binnenlandse diensten en zijn de huidige kenmerken van de retailmarkt voor de aanbieders weinig stimulerend om een agressief prijsbeleid voor roaming te gaan voeren. Door de keuze voor de consument te verruimen en meer transparantie te creëren bij roamingprijzen zouden uiteindelijk betere voorwaarden tot stand worden gebracht voor meer concurrentie op retailniveau.

Voorstel

1. Mandaat om roamingdiensten in de binnenlandse markt afzonderlijk aan te bieden (ontkoppeling)

De Commissie stelt voor dat consumenten de mogelijkheid krijgen af te zien van de standaardroamingdiensten van hun aanbieder van binnenlandse diensten en in de nationale markt een alternatieve aanbieder kunnen kiezen die hen uitsluitend roamingdiensten verstrekt. Telkens wanneer de klant roamt, zal de retailroamingdienst automatisch overschakelen op deze alternatieve provider.

Een dergelijke maatregel zal waarschijnlijk een positieve impact hebben op de concurrentie op retailniveau omdat het makkelijker wordt over te stappen op een andere exploitant en zal de vraagelasticiteit verhogen door de consumenten bij de keuze van een abonnement meer bewust te maken van het roamingelement. Tevens wordt gezorgd voor meer transparantie en zullen alternatieve tarieven makkelijker met elkaar kunnen worden vergeleken.

Maatregel die waarschijnlijk invloed heeft op de structuur van de markt (aanbodzijde)

Om ervoor te zorgen dat de afzonderlijke verkoop van roamingdiensten op retailniveau echt resultaat oplevert, moet deze gecombineerd worden met een toegangsverplichting die de

toegang tot de markt zal vergemakkelijken voor bestaande exploitanten of nieuwkomers, inclusief voor providers van grensoverschrijdende roamingdiensten, om de concurrentiedynamiek op retailniveau te verhogen.

Voorstel

2. Toegang tot de markt verbeteren door toegang tot wholesaleroaming verplicht te stellen

De Commissie stelt voor netwerkexploitanten ertoe te verplichten te voldoen aan alle redelijke verzoeken tot wholesaletoegang om roamingdiensten te kunnen leveren.

Hierdoor wordt het gemakkelijker om alternatieve mobiele roamingpakketten aan te bieden, met name voor kleinere exploitanten en mobiele virtuele netwerkexploitanten (MVNO's). Zij kunnen dan rechtstreeks met mobiele netwerkexploitanten (MNO's) in andere lidstaten onderhandelen over roamingovereenkomsten of over gereguleerde wholesaletoegang tot roamingdiensten van hun gast-netwerkexploitant in de nationale markt.

Dit zal voorts de concurrentiedruk op de wholesalemarkt verhogen en exploitanten op die manier aanmoedigen wholesalediensten aan te bieden tegen de laagst mogelijke prijs.

In samenhang met het bovengenoemde eerste voorstel van structurele oplossing door ontkoppeling zal deze maatregel ook nieuwe commerciële kansen creëren voor kleinere exploitanten, doordat zij grensoverschrijdende roamingdiensten kunnen leveren en tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de soepele werking van de digitale interne markt.

3.3. Verlenging van de verordening en uitbreiding van het toepassingsgebied

Verlenging van de verordening tot 2022

De Commissie stelt voor de geldigheid van de verordening met 10 jaar te verlengen, tot 30 juni 2022. Verwacht wordt dat de tenuitvoerlegging van bovengenoemde structurele oplossingen tijd zal vergen alvorens zij effect kunnen sorteren op de markt. Op grond van de verordening moeten dan ook overgangsprijsplafonds worden gehanteerd om de consument een hoge bescherming te bieden in de tussenperiode voordat structurele oplossingen effectief worden. Prijsplafonds voor de retailmarkt zouden in beginsel moeten gelden tot 30 juni 2016. Mocht uit marktinformatie blijken dat de concurrentie zich voldoende heeft ontwikkeld, dan kunnen deze plafonds eerder worden geschrapt. De wholesaleprijssplafonds zouden in beginsel tijdens de volledige reguleringsperiode gehandhaafd moeten blijven om nieuwkomers op de markt voldoende stabiliteit te garanderen, waarbij zij overigens wel kunnen worden geschrapt indien uit marktinformatie blijkt dat er voldoende concurrentie is.

De Commissie stelt voor de werking van de verordening te evalueren in 2015, dit is één jaar na de uiterste datum voor de volledige tenuitvoerlegging van de structurele maatregelen en één jaar vóór het geplande verval van de retailplafonds. Deze evaluatie zal in het bijzonder betrekking hebben op de invloed van deze maatregelen op het concurrentieniveau op de roamingmarkten. Indien uit de evaluatie blijkt dat de in de verordening vastgestelde structurele maatregelen niet toereikend zijn om de concurrentie op de roamingmarkten te bevorderen ten gunste van alle Europese consumenten, zal de Commissie passende voorstellen doen aan het Europees Parlement en de Raad om deze situatie aan te pakken. De Commissie zal in het bijzonder onderzoeken of het noodzakelijk is de structurele maatregelen

te wijzigen of de geldigheidsduur van de voorgenomen overgangsprijsplafonds voor de retailmarkt te verlengen. Na 2015 zal de werking van de verordening ook in het licht van technologische ontwikkelingen periodiek door de Commissie worden geëvalueerd voordat de verordening afloopt in 2022.

Prijsplafond op retailniveau tot 2016 en uitbreiding tot dataroaming

De combinatie van structurele maatregelen zou op retailniveau een duurzame oplossing voor het probleem van de buitensporige roamingprijzen moeten opleveren zonder dat dit prijsregulering op lange termijn vergt. Omdat tijd nodig is om deze oplossingen uit te voeren blijft het echter noodzakelijk de consument te beschermen tegen buitensporige roamingtarieven door gedurende een bepaalde tijd passende overgangsprijsplafonds te handhaven voor alle diensten. Dergelijke prijsplafonds moeten voldoende hoog liggen om de potentiële concurrentievoordelen van structurele oplossingen niet te verstoren en kunnen volledig geschrapt worden wanneer de structurele oplossingen effect beginnen te sorteren en de consument kan profiteren van de toenemende concurrentie.

Voorts heeft de Commissie in haar evaluatie vastgesteld dat de retailprijzen ondanks een prijsplafond op wholesaledataprijzen nog steeds erg hoog liggen. De prijsverlagingen op wholesaleniveau worden op retailniveau niet doorberekend en ondanks alle in 2009 ingevoerde transparantiemaatregelen blijven de tarieven voor de consument voor dataroamingdiensten erg hoog. BEREC deelt deze conclusie en merkte op dat de concurrentiedruk voor dataroamingdiensten in de retailmarkt onvoldoende hoog is om de prijzen terug te brengen tot een redelijk concurrentieniveau. BEREC pleit derhalve voor regulerend optreden om de retailtarieven voor dataverkeer omlaag te brengen zoals reeds het geval was voor gespreks- en sms-diensten.

Voorstel

3. Tot 30 juni 2016 een overgangsvangnet vaststellen voor retailprijzen, inclusief een nieuw prijsplafond voor de retailprijzen van dataroamingdiensten

De overgangsprijsplafonds voor de retailmarkt zullen geleidelijk worden verlaagd totdat de structurele oplossingen zijn uitgevoerd (in 2014). Vervolgens blijven de retailprijzplafonds voor maximaal nog eens twee jaar ongewijzigd tot 30 juni 2016. De prijsplafonds zullen daarna volledig worden geschrapt of al eerder indien uit marktinformatie blijkt dat er voldoende concurrentie is.

In het kader van de in 2015 uit te voeren evaluatie zal de Commissie echter nagaan of de voorgestelde structurele maatregelen toereikend zijn om de concurrentie in de roamingmarkten te bevorderen. Indien dat niet het geval is, zal de Commissie passende voorstellen doen om deze situatie aan te pakken. De Commissie zal in het bijzonder onderzoeken of het noodzakelijk is de structurele maatregelen te wijzigen of de geldigheidsduur van de overgangsplafonds voor de retailprijzen te verlengen.

De Commissie stelt voor het mechanisme van retailprijzplafonds uit te breiden tot dataroamingdiensten. Voor de levering van gereguleerde dataroaming waarop het Eurotarief voor dataverkeer van toepassing is, zal de thuisaanbieder zijn roamende klanten tarieven moeten hanteren die in kilobytes worden uitgedrukt (behalve wanneer de klant de voorkeur geeft aan een tariefplan).

Daarnaast zullen maatregelen inzake transparantie en facturering per eenheid van toepassing blijven, net als bij de huidige verordening het geval is, zij het met enige wijzigingen.

Verlenging van de prijsplafonds op wholesaleniveau tot 2022

Om ervoor te zorgen dat gelijke concurrentievoorwaarden blijven gelden, met name voor nieuwkomers in de ontkoppelde roamingmarkt, moeten tijdens de looptijd van de nieuwe verordening wholesaleprijsplafonds gehandhaafd blijven. Aangezien er structurele maatregelen gelden, kunnen deze prijsplafonds vóór 2022 worden geschrapt als uit marktinformatie blijkt dat de concurrentie een voldoende peil heeft bereikt. De wholesalemarkt voor dataroamingdiensten heeft overigens een meer dynamisch karakter dan de overeenstemmende wholesalemarkten voor gespreks- en sms-diensten.

Voorstel

4. Prijsplafonds voor wholesalediensten handhaven tot 2022

De prijsplafonds voor wholesaletarieven worden gehandhaafd en zullen tot 30 juni 2015 fors omlaag gaan om vervolgens ongewijzigd te blijven tot de nieuwe verordening in 2022 verstrijkt.

De prijsplafonds voor wholesalediensten kunnen geschrapt worden vóór de nieuwe verordening verstrijkt indien uit marktinformatie blijkt dat er voldoende concurrentie is.

4. CONCLUSIE

Uit de evaluatie is gebleken dat de bij de roamingverordening vastgestelde maatregelen de consumenten de afgelopen jaren belangrijke voordelen hebben gebracht, zowel wat betreft lagere prijzen als betere transparantie. Ondanks deze positieve resultaten is de dynamiek van de markt van internationale mobiele roaming onvoldoende veranderd, hetgeen aantoont dat het bestaande model een beperkt vermogen heeft om de concurrentie aan te zwengelen en om een blijvende oplossing van het roamingprobleem te verzekeren.

Voorts zullen de marktkrachten alleen de komende jaren waarschijnlijk niet leiden tot een aanzienlijke daling van de roamingtarieven, zoals is bevestigd in de analyse van BEREC. Er is dan ook duidelijk behoefte aan verdere regelgevende maatregelen na 2012.

De Commissie stelt voor de verordening te herzien door concurrentiebevorderende structurele maatregelen in te voeren en de geldigheidsduur te verlengen tot 30 juni 2022. Met de voorgestelde structurele maatregelen wil zij het probleem aanpakken bij de wortel, namelijk het gebrek aan concurrentie en aan keuze voor de consument dat de kern van het probleem van de hoge roamingprijzen vormt. Dit gebeurt enerzijds door de markt toegankelijk te maken voor verschillende soorten aanbieders (en zo het roamingaanbod uit te breiden) en anderzijds door consumenten meer bewust te maken van de roamingprijzen en hun keuze te verruimen door de mogelijkheid roaming als afzonderlijke dienst aan te schaffen.

Deze maatregelen zullen waarschijnlijk leiden tot een duurzame oplossing voor het concurrentieprobleem op de roamingmarkt, omdat met de concurrentiedruk die hiervan uitgaat, in de toekomst voldoende zal zijn om lage retailprijzen te garanderen, zonder dat deze tarieven op lange termijn moeten worden gereguleerd. Deze structurele oplossingen vergen

tijd alvorens ze effect kunnen sorteren. De Commissie stelt dan ook voor de wholesaleprijsplafonds te handhaven tot er op de markt voldoende concurrentie is, en de beschermende prijsplafonds op de retailmarkt nog gedurende een beperkte tijd te handhaven om te zorgen voor stabiliteit en voorspelbaarheid voor exploitanten en voor voortgezette bescherming van de consument. Voorts stelt zij voor de overgangsplafonds voor de retailmarkt uit te breiden tot de verstrekking van dataroamingdiensten.

Roamingmarkten vertonen unieke kenmerken die uitzonderlijke maatregelen rechtvaardigen. Deze maatregelen moeten dan in de tijd worden beperkt en derhalve uiterlijk 30 juni 2022 verstrijken. De Commissie zal na de inwerkingtreding, rekening houdend met het advies van BEREC, aan de Raad en het Parlement periodiek verslag uitbrengen over de werking van de verordening en, indien noodzakelijk, mogelijke wijzigingen overwegen (inclusief de mogelijkheid tot het verlengen van de geldigheidsduur van de voorgenomen overgangsplafonds voor de retailmarkt).

De Commissie zal alles in het werk stellen om het Europees Parlement en de Raad te helpen over bovengenoemde punten zo spoedig mogelijk overeenstemming te bereiken om ervoor te zorgen dat de Europese gebruikers van mobielecommunicatiediensten tegen 1 juli 2012 kunnen profiteren van deze voorstellen. Dit is van wezenlijk belang om te voldoen aan de legitieme verwachtingen van de burgers en om ervoor te zorgen dat de EU hen concrete resultaten blijft bieden.