

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1204

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: mededeling over de EU en haar aangrenzende regio's: een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1202)
- Fiche 2: richtlijn radioactieve stoffen in water (Kamerstuk 22 112, nr. 1203)
- Fiche 3: richtlijn roaming regulering
- Fiche 4: verordening tariefcontingent invoer rundvlees (Kamerstuk 22 112, nr. 1205)
- Fiche 5: mededeling Europees systeem voor het traceren van terrorisme-financiering (Kamerstuk 22 112, nr. 1206)
- Fiche 6: richtlijn bescherming werknemers tegen risico's van elektromagnetische velden (Kamerstuk 22 112, nr. 1207)
- Fiche 7: wijziging Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (Kamerstuk 22 112, nr. 1208)
- Fiche 8: aanbeveling inzake elementaire betaalrekening (Kamerstuk 22 112, nr. 1209)
- Fiche 9: richtlijn Omnibus II: bevoegdheden Europese autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1210)
- Fiche 10: richtlijn gebruikswijzen verweesde werken (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1211)
- Fiche 11: richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1212)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: richtlijn roaming regulering

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobiele-communicatienetwerken binnen de Unie (herschikking)

Datum Commissiedocument: 6 juli 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 402 final; 2011/0187 (COD)

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200652

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
Impact Assessment Commissie: SEC(2011)870 final
Opinie Impact Assessment Board: D(2011) d.d. 8 april 2011

Behandelingstraject Raad: Naar verwachting wordt dit onderwerp besproken op de VTE-Raad van 13 december 2011.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, m.n. artikel 114.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissing Europees Parlement; De EP-commissie die dit voorstel behandelt is ITRE (Industry, Research and Energy), de rapporteur is nog niet benoemd.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* Betreft voorstel tot herschikking van een verordening en leidt niet tot het (opnieuw) overdragen van gedelegeerde of uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel is een herschikking van de EU-roamingverordening d.d. 27 juni 2007 ((EG) nr. 717/2007), herzien op 29 juni 2009 ((EG) nr. 544/2009). Voorgesteld wordt om het gebruik van mobiele telefoons en andere mobiele apparatuur bij gebruik in een andere EU-lidstaat (roamen) te *ontbunndelen* van de nationale diensten (de mogelijkheid om desgevraagd een apart roamingcontract af te sluiten bij een andere provider). Klanten moeten vanaf 1 juli 2014 hiertoe de mogelijkheid krijgen. Dit moet de concurrentie bevorderen, zodat de roamingtarieven gaan dalen. Als overgangsmaatregel worden de tariefplafonds voor spraak, SMS-en en dataverkeer bij gebruik van mobiele apparatuur in een andere EU-lidstaat tijdelijk gehandhaafd, waarbij een verdere daling van het tariefplafond is voorzien.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsordeel*

In haar uitspraak op 8 juni 2010 heeft het Europese Hof van Justitie (zaak C-58/08) geoordeeld dat de Europese Unie bevoegd was tot het vaststellen van tariefplafonds en heeft bevestigd dat de roamingverordening voldoet aan subsidiariteit en proportionaliteit. Nederland heeft de voorstellen van de Europese Commissie steeds gesteund.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Belangrijke vraag is of met de door de Commissie nu voorgestelde maatregelen ook het gewenste doel bereikt wordt, namelijk dat met de beoogde concurrentie er een zodanige daling van de roamingtarieven wordt bereikt dat het verschil tussen de nationale tarieven en roamingtarieven na 2015 nagenoeg verdwijnt.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland deelt op zich de intentie van de Commissie dat structurele maatregelen gericht op effectieve concurrentie te prefereren zijn, omdat een blijvende prijsregulering in beginsel niet wenselijk is. Zolang effectieve concurrentie uitblijft zal prijsregulering echter noodzakelijk blijven om de consument te beschermen. Een intensieve evaluatie van de ontwikkelingen is noodzakelijk. Nederland vindt het wenselijk dat de verordening meer aandacht schenkt aan maatregelen als het gewenste effect van elkaar naderende nationale tarieven en roamingtarieven uitblijft.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Met dit wetgevingsvoorstel heeft de Europese Commissie een voorstel neergelegd voor een lange termijnoplossing voor de aanhoudend hoge kosten van roamen. Bij deze rechtstreeks bindende verordening worden structurele maatregelen voorgesteld om te komen tot (meer) concurrentie in de roamingmarkt, waarbij klanten vanaf 1 juli 2014 de mogelijkheid moeten krijgen om desgevraagd een apart roamingcontract af te sluiten bij een andere provider, los van het contract voor nationale mobiele diensten, met behoud van hetzelfde telefoonnummer. Mobiele exploitanten (inclusief zogenaamde virtuele mobiele exploitanten, die geen eigen netwerk hebben) krijgen het recht om netwerken van andere exploitanten in andere lidstaten te gebruiken tegen gereguleerde tarieven. Dit moet meer mobiele operators aanzetten tot concurrentie op de roamingmarkt. In afwachting van het volledig operationeel zijn van deze structurele maatregel worden de prijsplafonds voor de roamingtarieven spraak, sms-en en dataverkeer (wholesale en retail) als overgangsmaatregel gehandhaafd en verder naar beneden bijgesteld. Tevens wordt een dalend retailprijsplafond voor dataroaming geïntroduceerd. Voorzien wordt dat de tariefplafonds voor consumenten (retail) vanaf 1 juli 2016 worden beëindigd, voorafgegaan door een evaluatie. De tariefplafonds voor wholesale (de verrekenprijzen tussen de operators) blijven langer in stand, in ieder geval tot aan 30 juni 2018.

- *Impact assessment Commissie*

In de impact assessment is het probleem gedefinieerd van het uitblijven van concurrentie op de roamingmarkt. De Commissie heeft in vervolg op een analyse van BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) een aantal mogelijke maatregelen naast elkaar gezet en beoordeeld op structurele bruikbaarheid en de te verwachten effecten.

4. Bevoegdheidvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *bevoegdheid*

Gedeelde bevoegdheid onder verwijzing naar artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Nederland deelt dit oordeel, hetgeen is bevestigd in een uitspraak d.d. 8 juni 2010 van het Europese Hof van Justitie (zaak C-58/08).

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief. Gebleken is dat het probleem van de hoge roamingtarieven niet effectief aangepakt kon worden door Nationale Regelgevende Instanties op basis van het Europees regelgevend kader

voor de elektronische communicatiesector. Optreden op unieniveau is daarom noodzakelijk, hetgeen is bevestigd in de uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Het Hof concludeert dat gelet op de onderlinge afhankelijkheid van de retail- en de wholesaletarieven, de uniewetgever zich terecht op het standpunt stelt dat een gemeenschappelijke aanpak op communautair niveau noodzakelijk was om de harmonieuze werking van de interne markt te waarborgen, die er tegelijk voor zorgt dat de exploitanten binnen een enkel, coherent regelgevingkader kunnen opereren.

Proportionaliteit: positief, zij het met een kanttekening.

Het oordeel is wat betreft de vaststelling van de tariefplafonds positief. Door het ontbreken van effectieve concurrentie op de roamingtarieven is regulering van de roamingtarieven onontkoombaar. De voorgestelde tariefmaatregelen sluiten aan bij de al van kracht zijnde verordening en zijn eenvoudig en goed handhaafbaar en leiden daarom niet tot een noemenswaardige extra administratieve belasting van partijen. Of dit ook geldt voor de voorgestelde maatregelen om de concurrentie te bevorderen valt echter nog te bezien. Nederland betwijfelt op dit moment of deze maatregelen proportioneel zijn. Enerzijds is het de vraag of de maatregelen wel effectief zullen zijn, anderzijds zullen de maatregelen mogelijk hoge uitvoeringskosten voor het bedrijfsleven opleveren en mogelijke negatieve effecten op het gebruiksgemak voor eindgebruikers. Een meer definitief oordeel hierover zal tot stand komen op basis van een nadere toelichting van de Commissie en een rapport over de (technische) werking van de voorstellen en het oordeel over de uitvoerbaarheid door BEREC.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*: geen

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: Omdat wordt aangesloten bij de al van kracht zijnde roamingverordening worden wat betreft de toezichtkosten geen meerkosten verwacht. Het monitoren van de prijsontwikkelingen als gevolg van het ontbundelen en de meer uitgebreide wholesaleregulering zullen extra kosten met zich meebrengen. Naar verwachting zullen deze kosten beperkt zijn.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: Naar verwachting leidt inwerkingtreding van deze voorstellen tot verlaging van kosten voor de burger die gebruik maakt van roamingdiensten en navenante daling van inkomsten uit roamingdiensten bij mobiele operators. Zoals hierboven gesteld, leiden de maatregelen om concurrentie te bevorderen mogelijk tot hoge uitvoeringskosten voor het bedrijfsleven.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: Omdat de bestaande tariefmaatregelen en bestaande rapportageverplichtingen worden voortgezet, wordt verwacht dat er op dat punt niet, danwel van een geringe toename sprake is. De nieuwe structurele maatregelen voor het ontbundelen van de roamingdiensten ter bevordering van de concurrentie betekenen naar verwachting wel een grote last voor het bedrijfsleven. Het loskoppelen van roaming van de nationale mobiele diensten vergt technische aanpassingen, implementatiemaatregelen en aanpassingen in facturering. Dit brengt aanzienlijke kosten in de vorm van inhoudelijke nalevingkosten met zich mee voor de mobiele operators. Een exacte inschatting van deze kosten voor het bedrijfsleven is nog moeilijk te maken omdat de praktische (technische)

invulling van de plannen nog moet plaatsvinden.¹

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten in het bijzonder is er sprake van een reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijging van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale afspraken. Compensaties dienen zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het betreft een rechtstreeks bindende verordening met een directe werking. Mogelijk is een aanpassing in het wetsartikel in de Telecommunicatiewet nodig dat het toezicht door OPTA regelt i.v.m. wijziging van het EG nummer, waarnaar in de Nederlandse wettekst wordt verwezen.
- b) *Voorgestelde datum inwerkingtreding*
Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel voorziet in een evaluatie zonder dat voldoende helder wordt aangegeven welke maatregelen genomen worden als de beoogde doelstellingen niet worden gehaald. De doelstelling moet zijn dat nationale tarieven en roamingtarieven bij elkaar worden gebracht, waarbij het bevorderen van concurrentie het middel kan zijn. De Commissie stelt voor de geldigheid van de verordening met 10 jaar te verlengen, tot 30 juni 2022. De Commissie verwacht dat de tenuitvoerlegging van de voorgestelde structurele oplossingen tijd zal vergen alvorens zij effect kunnen sorteren op de markt.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid:* Wordt aangesloten bij bestaande uitvoering, neergelegd bij OPTA.
- b) *Handhaafbaarheid:* Wordt aangesloten bij bestaand toezicht en rapportage door OPTA.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland heeft altijd de roamingverordening en latere aanpassingen gesteund. Nederland steunt ook nu op zich de uitgangspunten van de Commissie die ten grondslag liggen aan de herschikking van de verordening. Het is in beginsel wenselijk met een structurele, lange termijn, oplossing te komen voor het laten dalen van de aanhoudend hoge kosten van het gebruik van mobiele telefoons en andere mobiele apparatuur bij verblijf in een andere EU lidstaat. Het introduceren van condities die concurrentie bevorderen is daarvoor een belangrijk middel. Zolang nog geen sprake is van een effectieve concurrentie blijft prijsregulering noodzakelijk om consumenten te beschermen tegen hoge roamingtarieven. Nederland steunt dan ook het introduceren van een retailprijsplafond voor het dataroamen. Nederland hecht grote waarde aan de uiteindelijke doelstelling, dat het verschil tussen nationale tarieven en roamingtarieven op een korte termijn tot een minimum wordt teruggebracht. M.n. wat betreft het realiseren van deze laatste doelstelling, elkaar

¹ Volgens de door de Commissie opgestelde Impact Assessment (d.d. 06.07.2011, SEC(2011)870 final) worden de kosten voor het ontbundelen van de diensten in Europa door de industrie geschat op een totaal bedrag van 300 miljoen Euro, zie voetnoot 64.

naderende nationale tarieven en roamingtarieven, heeft Nederland twijfels of dit met de nu voorgestelde maatregel, het roamen te ontbinden van de nationale diensten, gaat lukken. De inzet van de Commissie richt zich vooral op het middel, het bevorderen van concurrentie. Bovendien heeft Nederland vragen bij de technische uitvoerbaarheid van het voorstel voor ontbinding van roamingdiensten en de kosten die dat voor de operators met zich mee gaat brengen. Dit behoeft een kritische benadering en nadere toelichting door de Commissie, omdat het impact assessment op deze punten onvoldoende helderheid biedt. Goed moet worden afgewogen of de kosten die deze maatregelen vergen zijn te rechtvaardigen, gegeven de te verwachten uitkomsten. Hierbij acht Nederland het van belang dat het voorstel niet tot financiële gevolgen mag leiden voor de Europese en nationale begrotingen. Eventuele financiële gevolgen voor de EU-begroting dienen te worden opgevangen binnen de betreffende uitgavencategorie begroting. Mogelijke kosten voor de nationale overheid dienen te worden opgevangen door het beleidsverantwoordelijke departement. Nederland zal er voor pleiten dat in de verordening de regeling over het vasthouden aan een retailplafond ook na 2016 scherper wordt vastgelegd. Het voorstel voorziet in een evaluatie zonder dat voldoende helder wordt aangegeven welke maatregelen genomen worden als de beoogde doelstellingen niet worden gehaald. De doelstelling moet zijn dat nationale tarieven en roamingtarieven bij elkaar worden gebracht, waarbij het bevorderen van concurrentie het middel kan zijn. In de nu voorliggende voorstellen lijkt het er op dat het middel het doel is geworden.