



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.9.2008
SEC(2008) 2490

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 717/2007 relativo al roaming sulle reti mobili pubbliche all'interno della Comunità e la direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

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

SINTESI

1. CONTESTO

La Commissione europea deve esaminare il funzionamento del regolamento sul roaming e riferirà in merito al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 30 dicembre 2008. Nella relazione la Commissione è chiamata a valutare se gli obiettivi del regolamento sul roaming sono stati raggiunti e se è necessario prolungarne la durata e/o modificarlo. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno inoltre incaricato la Commissione di esaminare in particolare l'andamento dei prezzi dei servizi di roaming dati all'ingrosso e al dettaglio, compresi messaggi SMS e MMS, includendovi se del caso raccomandazioni sulla necessità di regolamentare tali servizi.

Nella relazione sulla valutazione d'impatto vengono esaminate le opzioni indicate dalla Commissione nel suo esame del funzionamento del regolamento sul roaming. In particolare, viene valutata la possibile proroga del regolamento oltre la data di scadenza attuale del 30 giugno 2010 per quanto riguarda i servizi di roaming vocale e il possibile ampliamento del suo ambito di applicazione ai servizi di roaming SMS e/o dati. Il 1° settembre il comitato per la valutazione d'impatto ha fornito osservazioni in merito al presente documento, che sono state tenute in considerazione.

2. SVILUPPI DALL'ADOZIONE DEL REGOLAMENTO SUL ROAMING

Il regolamento sul roaming è entrato in vigore il 30 giugno 2007 e nell'autunno dello stesso anno i servizi della Commissione hanno avviato la preparazione della verifica del suo funzionamento. L'attuazione, in particolare il passaggio all'eurotariffa, è avvenuta correttamente, ad eccezione di pochi casi riscontrati dalle autorità nazionali di regolamentazione (ANR).

In associazione con la Commissione, il gruppo dei regolatori europei (ERG) ha condotto un'ampia raccolta dati durata 6 mesi che ha costituito la base per due relazioni di riferimento. La raccolta dati ha evidenziato che il livello dei prezzi al dettaglio e all'ingrosso non è variato a sufficienza rispetto ai livelli massimi consentiti per poter concludere che questi mercati sono ora competitivi. La relazione ha inoltre riscontrato problemi relativi alle modalità di fatturazione adottate da molti operatori per i servizi di roaming, che calcolano i costi al minuto anziché in base al tempo effettivamente utilizzato.

Come illustrato dalla relazione, sembrano esserci state poche variazioni nei prezzi dei servizi di roaming SMS nella maggior parte degli Stati membri, sia al dettaglio che all'ingrosso. Inoltre, per i servizi di dati i prezzi medi per MB mostrano uno scenario variegato, nel quale le differenze tra paesi rimangono notevoli e alcuni Stati hanno tuttora tariffe medie molto elevate.

2.1. Consultazione pubblica

Il 7 maggio 2008 la Commissione ha lanciato un'ampia consultazione, chiedendo pareri in merito al riesame del regolamento sul roaming e la sua possibile estensione per comprendere i servizi di roaming SMS e dati. Sebbene la maggior parte degli operatori si sia espressa contro

l'estensione della regolamentazione dei servizi di roaming vocale, la maggior parte delle ANR e degli Stati membri, nonché alcuni operatori minori, ritengono che il regolamento debba essere esteso.

In merito al problema della fatturazione al minuto e al secondo, gli operatori ritengono in generale che la soluzione debba essere affidata al mercato, mentre l'ERG e le associazioni dei consumatori ritengono necessario agire tempestivamente per affrontare quelli che essi definiscono "costi occulti".

L'ERG ha rilevato che fino ad aprile 2008 le tariffe per il roaming SMS al dettaglio hanno mostrato scarse variazioni ed ha perciò raccomandato di introdurre un tetto per la tariffa media all'ingrosso del roaming SMS e di modificare le prescrizioni in materia di eurotariffa per includere un'offerta di roaming SMS ad una tariffa non superiore al tetto massimo stabilito. Anche le associazioni dei consumatori si sono espresse a favore della regolamentazione degli SMS sia all'ingrosso che al dettaglio. D'altro lato l'associazione GSM e gli operatori mobili, con alcune eccezioni, sono in generale contrari a tale regolamentazione.

Per quanto riguarda il roaming dati, vi era un consenso quasi generale in merito alla necessità di eliminare le bollette esorbitanti. Anche le associazioni dei consumatori si sono espresse a favore della regolamentazione sia all'ingrosso che al dettaglio. L'ERG ritiene che sia necessaria un'azione normativa formale immediata al fine di aumentare la trasparenza ed eliminare le bollette esorbitanti. L'associazione GSM e la maggior parte degli operatori si sono espresse contro la regolamentazione delle tariffe, sebbene alcuni operatori siano favorevoli ad una regolamentazione per il mercato all'ingrosso.

2.2. Altri sviluppi

I servizi della Commissione sono rimasti a disposizione delle parti interessate durante tutto il processo. La Commissione ha inoltre affidato a consulenti indipendenti uno studio pubblicato il 27 giugno 2008.

In occasione del Congresso mondiale GSM tenutosi a Barcellona a febbraio 2008, la commissaria Reding ha avvertito gli operatori del settore che, per evitare una regolamentazione, le tariffe dovevano essere ridotte entro luglio 2008. Il 4 giugno 2008 la commissaria Reding ha inoltre scritto agli amministratori delegati di tutti gli operatori mobili dell'UE chiedendo informazioni in merito ai piani tariffari per i servizi di roaming dati ed SMS intracomunitari, nonché sulle misure di trasparenza applicate a tali servizi al 1° luglio 2008.

Tutte le ANR hanno fornito dati relativi ai singoli operatori, raccolti nell'ambito delle loro normali attività di monitoraggio. I dati completi hanno permesso ai servizi della Commissione di creare un modello economico che consente di stimare l'impatto del regolamento attuale e l'impatto economico delle opzioni illustrate nella presente relazione.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Roaming vocale

Nonostante i consumatori abbiano beneficiato di tariffe inferiori per il roaming vocale, le prove documentate raccolte a partire dall'adozione del regolamento indicano che persistono i problemi strutturali relativi al mercato del roaming vocale. Nella risposta alla consultazione

pubblica l'ERG conferma che persistono i problemi fondamentali che esistevano prima del regolamento.

3.2. Unità di fatturazione del traffico vocale

Il regolamento fissa dei limiti di prezzo per i servizi di roaming vocale intracomunitari, stabilendo degli importi specifici espressi "al minuto". Le relative disposizioni del regolamento, tuttavia, non precisano quale debba essere l'unità temporale minima secondo cui calcolare i prezzi per i servizi di roaming vocale all'ingrosso e al dettaglio. Il rapporto dell'ERG, sulla base dei dati di riferimento per settembre 2007-marzo 2008, ha stimato infatti che la fatturazione al minuto comporta l'aumento di una fattura tipo in euro tariffa al dettaglio del 24% circa per le chiamate effettuate e del 19% circa per le chiamate ricevute. Le diverse unità di fatturazione utilizzate dagli operatori mobili pregiudicano gravemente un'applicazione coerente dell'euro tariffa.

3.3. SMS

Similmente a quanto avviene per i servizi vocali, una delle ragioni che determinano l'alto prezzo del roaming SMS è il fatto che questo elemento non viene preso in considerazione nella scelta di un operatore mobile rispetto a un altro. Di conseguenza, i consumatori spesso vengono a conoscenza delle elevate tariffe applicate solo quando utilizzano il servizio. I prezzi del roaming SMS nella Comunità hanno un impatto su milioni di cittadini comunitari e i servizi SMS sono utilizzati in particolare dai giovani. Il livello dei prezzi all'ingrosso per l'invio di un SMS in roaming all'interno della Comunità non sembra giustificato dai costi effettivi per la fornitura del servizio e la pressione concorrenziale non è sufficiente per spingere gli operatori ad abbassare le tariffe.

3.4. Servizi di roaming dati a commutazione di pacchetto

Le preoccupazioni relative al livello dei prezzi per i servizi di roaming dati sono state sollevate nel dibattito politico che ha preceduto l'adozione del regolamento. Nonostante alcuni sviluppi positivi, i prezzi per i servizi di roaming dati sul territorio dell'UE sia all'ingrosso che al dettaglio sono ingiustificatamente alti rispetto ai costi dei servizi nazionali equivalenti e ai costi connessi alla fornitura del servizio, e danno spesso luogo a bollette esorbitanti. Il persistere di alti prezzi all'ingrosso per i servizi di roaming dati (in particolare sulle reti non preferite) che derivano, tra le altre cose, dalle limitazioni alla direzione del traffico, causa un'estrema variabilità dei costi all'ingrosso. Queste eccessive tariffe all'ingrosso comportano distorsioni della concorrenza che pregiudicano il buon funzionamento del mercato interno.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo generale dell'azione comunitaria è promuovere lo sviluppo ulteriore del mercato unico per i servizi di comunicazione elettronica, in cui rientrano la telefonia vocale e i servizi di SMS e di dati, per gli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile che utilizzano i servizi di roaming intracomunitario quando si spostano sul territorio della Comunità. In termini concreti, l'obiettivo è provvedere affinché le tariffe applicate agli utenti delle reti pubbliche di telefonia mobile per i servizi in roaming su tutto il territorio della Comunità non siano ingiustificatamente superiori rispetto ai prezzi addebitati agli stessi utenti per effettuare chiamate, inviare SMS o trasmettere dati all'interno del loro paese di origine.

5. ALTRE OPZIONI POSSIBILI

La presente valutazione d'impatto prende in considerazione approcci alternativi alla regolamentazione mirata, quali l'autoregolamentazione, la coregolamentazione e gli strumenti giuridici non vincolanti. Tuttavia, in considerazione della natura particolare dei problemi individuati si è concluso che queste opzioni non sono praticabili (si veda il capitolo 5).

Le possibili modalità di regolamentazione sono valutate secondo i seguenti criteri: efficacia, concorrenza, efficienza, compatibilità, coerenza.

6. OPZIONI PER IL ROAMING VOCALE

Per il roaming vocale sono state considerate numerose opzioni. Tra esse anche lo status quo, nel qual caso la validità del regolamento terminerebbe il 30 giugno 2010. Si è ritenuto tuttavia che alla scadenza del regolamento nel 2010, venendo a mancare gli obblighi tariffari da esso previsti, vi sarebbe un rischio notevole che la mancanza di pressione concorrenziale nel mercato del roaming vocale causi il ritorno a tariffe all'ingrosso e al dettaglio più elevate. Per questo motivo si ritiene che il regolamento debba essere prorogato di tre anni oltre il 2010, fino al 30 giugno 2013.

Le misure per la trasparenza dei servizi di roaming vocale sono un elemento indispensabile dell'attuale regolamento. Si ritiene tuttavia che tali misure, da sole, non saranno efficaci.

Il regolamento dovrebbe inoltre essere prorogato sia per le tariffe all'ingrosso che al dettaglio. In assenza di regolamentazione all'ingrosso si rischia di ostacolare il buon funzionamento del mercato del roaming causando gravi svantaggi in termini di concorrenza per gli operatori più piccoli. Allo stesso modo, se il regolamento viene applicato solo all'ingrosso è probabile che i consumatori non ne traggano benefici in termini di tariffe al dettaglio più contenute.

La valutazione d'impatto considera poi le opzioni relative alla struttura della proroga per il mercato vocale, valutando in particolare la necessità di "pilotare" le riduzioni dei tetti di spesa attuali sia all'ingrosso che al dettaglio e, in caso affermativo, la portata di tali riduzioni. Si è concluso che tali limiti debbano continuare a scendere per riflettere le previste riduzioni dei costi. L'approccio più efficace consiste nel pilotare le diminuzioni portando avanti l'andamento lineare previsto dal regolamento attuale per il mercato al dettaglio, mentre per quello all'ingrosso è opportuno concedere riduzioni maggiori che riflettano le previste riduzioni dei costi. Questo approccio favorisce la concorrenza perché consente agli operatori maggiore flessibilità.

7. OPZIONI RELATIVE ALLE UNITÀ DI FATTURAZIONE

Le diverse modalità di fatturazione applicate alle chiamate in roaming creano condizioni divergenti, pregiudicando l'applicazione coerente dell'eurotariffa e distorcendo la concorrenza nel mercato unico. È perciò opportuno che il regolamento armonizzi gli obblighi per gli operatori in materia.

Per risolvere il problema sono stati presi in considerazione lo status quo, il passaggio ad una rigorosa fatturazione al secondo, la fatturazione al secondo modificata e la regolazione dei limiti tariffari. La fatturazione al secondo modificata è risultata essere l'approccio più efficace, in quanto ai consumatori verrebbe generalmente fatturato solo il tempo effettivamente

utilizzato, mentre gli operatori potrebbero recuperare costi di connessione ragionevoli e avrebbero la flessibilità necessaria per differenziare le loro offerte tramite una tariffa d'inizio chiamata applicata a un periodo non superiore a 30 secondi. Le chiamate in entrata e all'ingrosso dovrebbero essere fatturate rigorosamente al secondo.

8. OPZIONI PER GLI SMS

Come per il roaming vocale, per affrontare i problemi relativi al mercato del roaming SMS sono state valutate numerose opzioni. Tuttavia, la discrepanza tra i prezzi degli SMS sul territorio nazionale e degli SMS in roaming rimane ingiustificatamente elevata. Nonostante le pressanti richieste rivolte di recente dalla Commissione ai regolatori nazionali affinché ottenessero riduzioni di prezzo significative, nel mercato non si sono osservate grandi variazioni.

Le misure per la trasparenza nel mercato dei servizi di roaming SMS sono ritenute essenziali, ma esse non possono, da sole, risolvere i problemi.

Regolamentare solo il mercato all'ingrosso significa dare per scontato che le forze di mercato saranno sufficienti a garantire un sostanziale trasferimento delle riduzioni all'ingrosso sui prezzi al dettaglio in tempi relativamente brevi. Al contrario, senza una regolamentazione del mercato all'ingrosso vi è il rischio che gli operatori più piccoli soffrano di una compressione dei margini, perché potrebbero dover sostenere prezzi all'ingrosso relativamente elevati mentre i prezzi al dettaglio sono vincolati dai limiti fissati.

Come per il mercato vocale, una combinazione di misure per la trasparenza e una regolamentazione al dettaglio e all'ingrosso può dare effetti positivi. L'ERG condivide questa opinione e ritiene che le tariffe per gli SMS all'ingrosso non siano giustificate dai costi sostenuti dall'operatore della rete ospitante.

I servizi della Commissione ritengono che il regolamento debba essere modificato per includere misure che disciplinino i mercati all'ingrosso e al dettaglio, nonché misure per la trasparenza per i servizi di roaming SMS con effetto dal 1° luglio 2009 per un periodo di quattro anni, fino al 30 giugno 2013.

La valutazione d'impatto prende in esame tre opzioni per la regolamentazione delle tariffe di roaming SMS all'ingrosso e al dettaglio. La prima è stata proposta dall'autorità nazionale di regolamentazione danese (NITA) ed è un modello basato sui costi, mentre le altre opzioni sono state proposte dall'ERG. Il modello della NITA propone 3,48 centesimi al dettaglio e 0,8 centesimi all'ingrosso. La prima opzione dell'ERG propone un tetto di 15 centesimi al dettaglio e 8 centesimi all'ingrosso. La seconda opzione dell'ERG propone 11 centesimi al dettaglio e 4 centesimi all'ingrosso. L'approccio della NITA, pur essendo degno di nota, porterebbe a limiti tariffari eccessivi per un'applicazione pratica in quasi tutti gli Stati membri.

All'ingrosso, la seconda opzione dell'ERG è preferibile rispetto alla prima perché riflette più adeguatamente i costi effettivamente sostenuti e nel contempo offre una maggiore flessibilità rispetto all'approccio proposto dalla NITA. Al dettaglio, la seconda proposta di ERG è chiaramente preferibile dal punto di vista dei consumatori.

9. OPZIONI PER IL ROAMING DATI

Persiste una grande discrepanza, con un andamento diverso nei diversi Stati membri, tra i prezzi per i servizi di dati sul territorio nazionale e quelli per gli stessi servizi in roaming, che causa il rischio costante che i consumatori si vedano recapitare bollette esorbitanti. La mancanza di trasparenza rimane un problema centrale e non è affatto certo che gli sforzi intrapresi recentemente da alcuni operatori per aumentare la trasparenza possano risolvere il problema. Si ritiene pertanto che, se da un lato un intervento regolamentare dovrebbe essere gestito con cautela, dall'altro non sia praticabile l'opzione dello status quo.

In particolare, due misure sarebbero necessarie per affrontare il problema della trasparenza: la fornitura di informazioni tariffarie di base e la possibilità, per il consumatore, di impostare limiti di interruzione del servizio. Si tratta di misure essenziali ed efficaci per risolvere il problema delle bollette esorbitanti ed è quindi opportuno proporle come misure regolamentari.

La valutazione considera inoltre attentamente la possibilità di una regolamentazione del mercato al dettaglio e all'ingrosso. Le elevate tariffe all'ingrosso (in particolare sulle reti non preferite), unitamente alle difficoltà di direzione del traffico per il roaming dati, distorcono la concorrenza e impediscono agli operatori di prevedere con precisione i loro costi all'ingrosso. Un limite di salvaguardia all'ingrosso eliminerebbe queste tariffe eccessive e consentirebbe alla concorrenza di agire nel resto del mercato all'ingrosso. Tali limiti devono essere sufficientemente bassi per agire sul problema delle bollette esorbitanti, ma adeguatamente superiori ad alcune offerte attuali per evitare di perturbare le forze concorrenziali.

Si ritiene pertanto necessaria una regolamentazione all'ingrosso (combinata a misure per la trasparenza). Il periodo di regolamentazione è allineato a quello dei mercati vocale ed SMS, ossia fino al 30 giugno 2013.

Non si ritiene opportuno introdurre una regolamentazione dei prezzi al dettaglio perché è probabile che altri dispositivi alternativi presenti sul mercato esercitino una pressione concorrenziale.

10. VALUTAZIONE E MONITORAGGIO

Le ANR e la Commissione continueranno a monitorare molto da vicino l'estensione del regolamento sul roaming mobile. I servizi della Commissione ritengono opportuno effettuare raccolte di dati simili per estensione e frequenza durante il periodo di proroga. Sarà chiesto alle ANR di raccogliere dati relativi ai servizi di roaming vocale, SMS e dati, all'ingrosso e al dettaglio, ogni sei mesi. L'efficacia, l'efficienza e l'utilità del regolamento sul roaming saranno valutate verso la fine della proroga di tre anni, nell'ambito dell'esercizio di revisione.