

**CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA
DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA
REVISIÓN DE LOS MERCADOS MAYORISTAS
DE ITINERANCIA, POLÍTICAS DE
UTILIZACIÓN RAZONABLE Y EL MECANISMO
DE SOSTENIBILIDAD REFERIDOS EN EL
REGLAMENTO DE ITINERANCIA 531/2012 Y
SU MODIFICACIÓN POR EL REGLAMENTO
2015/2120**

11 de febrero de 2016

INF/CNMC/004/16

**CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA
SOBRE LA REVISIÓN DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE
ITINERANCIA, POLÍTICAS DE UTILIZACIÓN RAZONABLE Y EL
MECANISMO DE SOSTENIBILIDAD REFERIDOS EN EL REGLAMENTO DE
ITINERANCIA 531/2012 Y SU MODIFICACIÓN POR EL REGLAMENTO
2015/2120.**

INF/CNMC/004/16

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.ª María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

Dª. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Dª. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 11 de febrero de 2016

La Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente Informe relativo a la consulta pública realizada por la Comisión Europea en relación con la revisión de los mercados mayoristas de itinerancia, las medidas de utilización razonable y el mecanismo de sostenibilidad del Reglamento de itinerancia 531/2012 y su modificación por el Reglamento 2015/2120.

Índice

1. Estructura del informe	5
2. Exposición del contexto y evolución de la regulación de los servicios de itinerancia en la Unión Europea	5
3. Modificación del Reglamento de itinerancia: «itinerancia como en casa»	8
4. Descripción del estado del mercado de la itinerancia	10
<i>ANEXO I: Respuesta de la CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea sobre servicios de itinerancia publicada el 26 de noviembre de 2015</i>	14
1. General information.....	14
2. Review of national wholesale roaming markets	17
2.1. Functioning of national wholesale roaming markets.....	17
2.2. Main regulatory options at wholesale level	28
2.3. Possible risks associated with permanent roaming and possible solutions to address them	36
3. Fair use policy.....	40
3.1. General approach and scope of roaming needs to be accommodated by any fair use policy	41
3.2. Definition of the scope of periodic travel.....	43
3.3. Consistency with domestic tariff plans	48
3.4. Incoming calls on pre-paid SIM cards.....	50
4. Sustainability mechanism	50
4.1. Determining the overall actual and projected costs from the provision of regulated retail roaming services.....	51
4.2. Determining the overall actual and projected revenues from the provision of regulated retail roaming services.....	54
4.3. Actual and projected time series to be considered to assess sustainability of a domestic charging model under RLAH	57
4.4. Assessment of sustainability of a domestic charging model under RLAH	59
4.5. Estimating the 'retail roaming margin' and the 'domestic margin'	61

CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA REVISIÓN DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE ITINERANCIA, POLÍTICAS DE UTILIZACIÓN RAZONABLE Y EL MECANISMO DE SOSTENIBILIDAD REFERIDOS EN EL REGLAMENTO DE ITINERANCIA 531/2012 Y SU MODIFICACIÓN POR EL REGLAMENTO 2015/2120.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 11 de febrero de 2016, ha aprobado el presente informe relativo a la consulta pública¹ publicada por la Comisión Europea (en lo sucesivo, CE) el 26 de noviembre de 2015 en relación con la revisión de los mercados mayoristas de itinerancia, políticas de utilización razonable y el mecanismo de sostenibilidad referidos en el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y el Consejo 531/2012² relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión y su modificación por el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y el Consejo 2015/2120³.

Este informe tiene por objeto presentar la posición de la CNMC en relación con la revisión del mercado de itinerancia en los países del Espacio Económico Europeo (EEE)⁴, así como poner de manifiesto a la CE todos aquellos aspectos que puedan ayudar a dicha institución en esta revisión.

En este sentido, se debe señalar que la CNMC ha colaborado con la CE en el proceso de revisión e implementación del Reglamento de Itinerancia a través del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (en adelante, ORECE)⁵. Dicha colaboración va a continuar en el futuro y será significativa próximamente, en particular, en relación a las consultas previstas sobre los nuevos artículos 6 *quinquies* y 6 *sexies* del Reglamento de itinerancia.

El informe se emite en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de su creación (en adelante, LCNMC).

¹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy-and>

² Reglamento (UE) nº 531/2012 del Parlamento europeo y del Consejo de 13 de junio de 2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

³ Reglamento (UE) nº 2015/2120 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) nº 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

⁴ EEE: Espacio Económico Europeo formado por los países de la Unión Europea junto con Islandia, Liechtenstein y Noruega. El alcance del Reglamento de Itinerancia abarca a todos los países de la Unión Europea, haciéndose extensibles a los países Islandia, Liechtenstein y Noruega, una vez la norma es incorporada a los acuerdos de los países del EEE.

⁵ Sus siglas en inglés: BEREC (*Body of European Regulators of Electronic Communications*).

En este sentido, el artículo 6 de la LCNMC dispone que este organismo “supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas”.

1. Estructura del informe

El presente informe se estructura en cinco secciones:

- i. Estructura del informe.
- ii. Exposición del contexto y evolución de la regulación de los servicios de itinerancia en la Unión Europea.
- iii. Modificación del Reglamento de itinerancia: «itinerancia como en casa» (*Roam Like at Home*, o RLAH).
- iv. Descripción del estado del mercado de la itinerancia.
- v. ANEXO I: Respuesta de la CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea sobre servicios de itinerancia publicada el 26 de noviembre de 2015.

A su vez, la consulta de la CE se estructura en tres grandes bloques:

- i. Revisión del mercado mayorista de Itinerancia.
- ii. Políticas de utilización razonable.
- iii. Sostenibilidad del RLAH.

Las respuestas de esta Comisión a la citada consulta pública se exponen en el ANEXO I siguiendo la estructura y formato propuesto por la CE.

2. Exposición del contexto y evolución de la regulación de los servicios de itinerancia en la Unión Europea

El servicio de itinerancia o *roaming* permite a un usuario seguir realizando y recibiendo comunicaciones cuando se desplaza fuera del área de cobertura de la red con la que tiene contratados sus servicios domésticos, es decir, cuando se desplaza de su red doméstica a una red visitada. En el caso de itinerancia internacional, la red visitada pertenecería a la de un operador de otro país.

Desde 2007, los servicios de itinerancia internacional dentro del territorio de la Unión Europea se han visto sometidos a regulación a través de diversos Reglamentos de la Unión Europea debido, por un lado, a los altos precios observados y, por otro, por la consideración de estos servicios como un instrumento clave para asegurar el buen funcionamiento del mercado interior. Así, el 27 de junio de 2007 se aprobó el Reglamento (CE) 717/2007⁶ cuyo objetivo era la regulación del precio máximo de las llamadas de voz dentro del

⁶ Reglamento (CE) nº 717/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de junio de 2007 relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y por el que se modifica la Directiva 2002/21/CE.

ámbito europeo, tanto en el nivel minorista como en el mayorista. En este contexto, también se introdujeron medidas específicas para promover una mayor transparencia hacia el consumidor como la obligatoriedad de enviar un SMS al usuario al cruzar una frontera para informarle del precio de los servicios de itinerancia.

El 18 de junio de 2009 se aprobó el Reglamento (CE) 544/2009⁷ por el que se actualizaron y extendieron los precios máximos al envío de SMS (mayorista y minorista) y de datos (de momento, por aquel entonces solo a nivel mayorista). La regulación introdujo también medidas adicionales de protección al consumidor para evitar facturas desorbitadas en itinerancia (*bill-shock*), como el envío de un aviso al usuario en el caso de sobrepasar un límite pre-establecido de consumo.

El 25 de junio de 2012 se aprobó el vigente Reglamento (CE) 531/2012⁸ (en adelante, Reglamento de Itinerancia), por el que se revisaron nuevamente los precios máximos de voz, SMS y datos (para datos se introdujo un límite también a nivel minorista que en la revisión anterior no existía). El Reglamento también prevé que haya empresas que puedan vender el servicio de itinerancia por separado. Por ejemplo, un usuario podría contratar en el extranjero un bono de datos a un operador local, sin necesidad de cambiar su tarjeta SIM. No obstante, las nuevas medidas anunciadas para equiparar los precios de la itinerancia a los precios domésticos han reducido el interés por este tipo de medidas. Muestra de ello es que a día de hoy es muy limitado el número de operadores que han optado por esta alternativa.

En los siguientes gráficos se resume la evolución de los precios máximos regulados (mayoristas y minoristas) para los servicios móviles en itinerancia (voz, SMS y datos) desde la aprobación del primer Reglamento de Itinerancia en el año 2007.

⁷ Reglamento (CE) nº 544/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por el que se modifican el Reglamento (CE) nº 717/2007 relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad y la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

⁸ Reglamento (UE) nº 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

Figura 1: Evolución de los precios máximos regulados del servicio de voz para llamadas salientes.

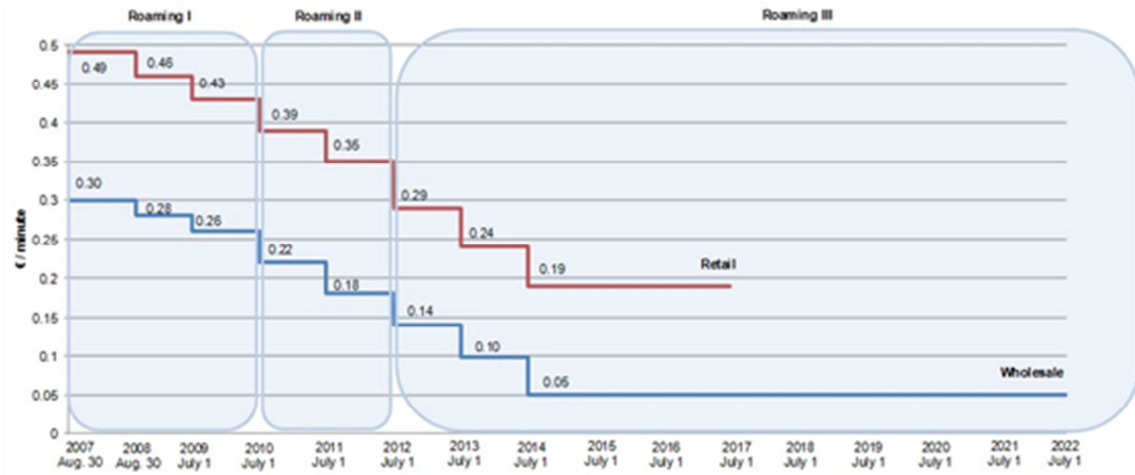


Figura 2: Evolución de los precios máximos regulados del servicio de voz para llamadas entrantes.

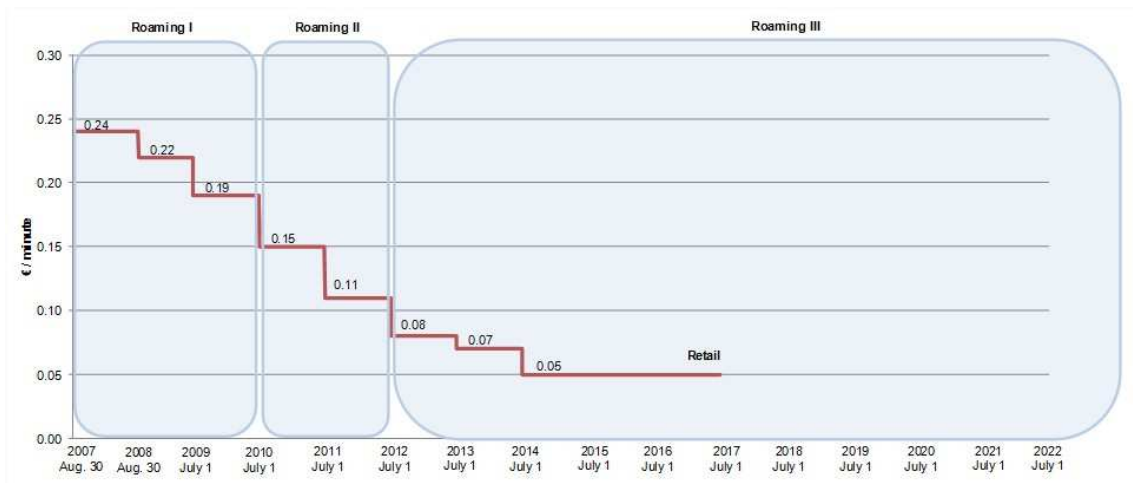


Figura 3: Evolución de los precios máximos regulados del servicio de SMS enviados.

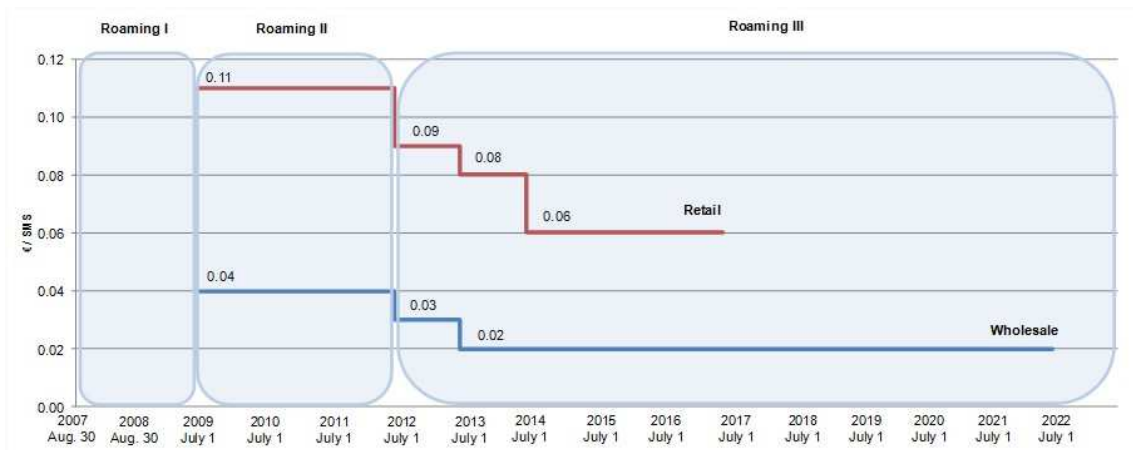
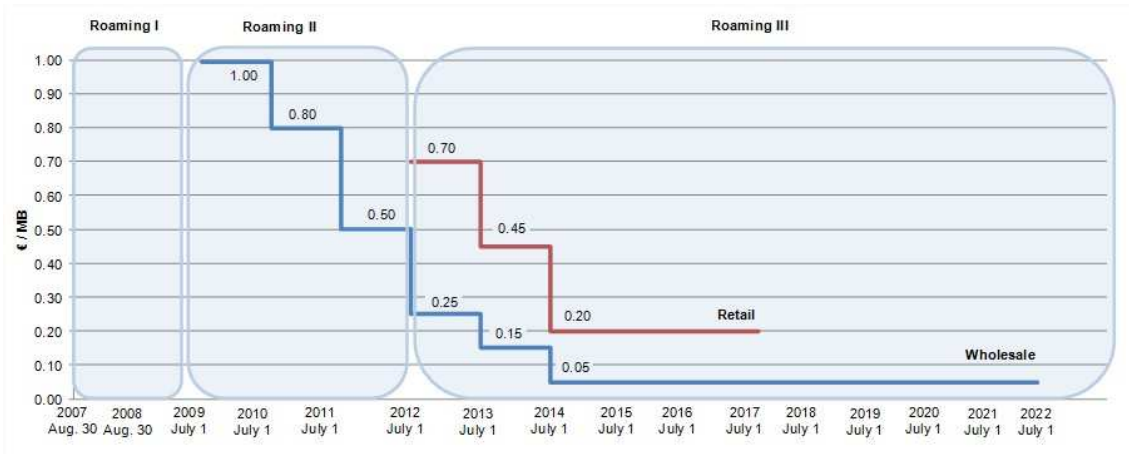


Figura 4: Evolución de los precios máximos regulados del servicio de datos.



3. Modificación del Reglamento de itinerancia: «itinerancia como en casa»

El 25 de noviembre de 2015, se modificó el actual Reglamento de Itinerancia mediante el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n o 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión⁹ (en lo sucesivo, el Reglamento). Este Reglamento introduce, entre otras medidas, la eliminación de los recargos por itinerancia minorista a partir del 15 de junio de 2017 en el ámbito del EEE¹⁰, conocida también como «itinerancia como en casa» (*Roam Like At Home*, en adelante RLAH). En otras palabras, a partir del 15 de junio de 2017 los consumidores pagarán lo mismo por los servicios móviles en itinerancia que por los servicios móviles domésticos.

La supresión de los recargos de los servicios de itinerancia al por menor sobre la tarifa doméstica estará condicionada por las políticas de utilización razonable (*Fair Use Policy*, FUP) a fin de evitar que los clientes itinerantes utilicen de forma abusiva o anómala los servicios regulados de itinerancia así como la utilización de los servicios de itinerancia de manera continua (“itinerancia permanente”). Antes del 15 de diciembre de 2016, la CE, mediante actos de ejecución, establecerá normas detalladas de aplicación sobre la política de utilización razonable. Asimismo, también se fijarán los criterios y la metodología empleada para evaluar si en algún caso excepcional alguna tarifa doméstica no es sostenible para los servicios de itinerancia y, en su caso, permitir la

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=ES>

¹⁰ El ámbito de aplicación del Reglamento de Itinerancia es la Unión Europea así como los estados de Noruega, Liechtenstein e Islandia una vez las disposiciones del Reglamento 2015/2120 sean incorporadas en los acuerdos del EEE

aplicación de un mínimo recargo a la tarifa minorista de itinerancia hasta compensar las posibles pérdidas y evitar así el impacto negativo sobre los precios domésticos. En este escenario deberán ser las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) quienes, siguiendo las directrices que establezca la CE, autoricen la aplicación y el límite para el recargo.

Durante un periodo transitorio comprendido entre el 30 de abril de 2016 y el 14 de junio de 2017 los operadores podrán optar por establecer un recargo sobre la tarifa minorista doméstica, siempre que ese recargo no supere la tarifa mayorista regulada en cada momento (actualmente 5c€/minuto, 2c€/SMS y 5c€/Mbyte) y, en ningún caso, la tarifa minorista de itinerancia (esto es, la doméstica junto con el recargo) supere las siguientes tarifas (que se corresponden con los actuales precios minoristas de itinerancia regulados):

Tabla 1: Tarifas máximas minoristas en itinerancia en el caso de que el operador aplique un recargo adicional al precio doméstico.

Tarifas máximas minoristas	
Llamadas salientes	19 c€/min
Llamadas entrantes	1,14 c€/min (Media ponderada europea del precio máximo de terminación móvil) ¹¹
SMS	6 c€/SMS
Datos	20 c€/Mbyte

A partir del 15 de junio de 2017 los operadores únicamente podrán aplicar el recargo una vez el usuario haya consumido los límites fijados en la política de utilización razonable (FUP), siempre que la tarifa minorista junto con el recargo no supere la tarifa máxima minorista. No obstante, si los precios minoristas domésticos sin el recargo son superiores a las tarifas minoristas de roaming, el Reglamento permite que los servicios de roaming sean superiores a las tarifas máximas reguladas minoristas ya que serían equivalentes a la tarifa doméstica.

Asimismo, también se permite a los usuarios elegir tarifas diferentes a la regulada (tarifas alternativas), incluso una vez superado el periodo transitorio previsto para la implantación del RLAH.

En consecuencia, antes del 15 de junio de 2016, la CE deberá enviar al Parlamento y el Consejo una propuesta para la modificación de los precios mayoristas o establecer otras medidas que permitan eliminar los recargos para los servicios de itinerancia el 15 de junio de 2017. Entre otras cuestiones, la CE deberá tener en cuenta en su propuesta la necesidad de que los operadores recuperen todos los costes para proporcionar los servicios de itinerancia mayoristas (incluyendo costes comunes y conjuntos).

Por último, el Reglamento incluye una serie de medidas de transparencia

¹¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2352 de la Comisión de 16 de diciembre de 2015 por el que se establece la media ponderada de las tarifas máximas de terminación de la telefonía móvil en toda la Unión.

adicionales relativas al contenido de los contratos y la obligación de mantener informados a los usuarios de los límites de utilización razonable para cada uno de los servicios regulados (voz, SMS y datos).

4. Descripción del estado del mercado de la itinerancia

Antes de dar una contestación detallada a cada una de las cuestiones de la Consulta Pública, la CNMC estima conveniente describir brevemente la situación del mercado de itinerancia en el contexto español, sobre la base de la información proporcionada por los operadores y publicada en el informe de itinerancia internacional del ORECE¹² con datos de octubre de 2014 a marzo de 2015, así como del informe de la CNMC relativo al servicio de itinerancia en la UE¹³. El análisis de los precios de los servicios de itinerancia internacional, en el ámbito mayorista y en el minorista, indica que tanto las tarifas reguladas como las alternativas se sitúan por debajo de los máximos regulados.

Tabla 2: Comparativa de los precios mayoristas máximos regulados con respecto a los precios negociados medios a nivel del EEE y con operadores españoles.

Servicios mayoristas	Primer trimestre 2015		
	Precio máximo regulado	Media EEE	España
Llamadas realizadas (c€/min)	5	3,7	3,4
SMS (c€/SMS)	2	1,3	1,3
Datos (c€/MB)	5	1,9	1,7

¹² BoR (15) 134 International Roaming BEREC Benchmark Data Report October 2014 – March 2015

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/5440-international-roaming-berec-benchmark-data-report-october-2014-8211-march-2015

¹³ Informe de 24 de septiembre de 2015 relativo al servicio de itinerancia internacional en la UE provisto por operadores en España ESTAD/CNMC/0005/15.

http://cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/publicaciones_periodicas/OtrasPublicaciones/150924_Inf_ESTAD_CNMC_005_15_Roaming%202014_.pdf

Tabla 3: Comparativa de los precios minoristas máximos regulados con respecto a los precios negociados medios a nivel del EEE y con operadores españoles.

Servicios minoristas	Primer trimestre 2015		
	Precio máximo regulado	Media EEE	España ¹⁴
Llamadas realizadas (c€/min)	19	13,1	18,2
Llamadas recibidas (c€/min)	5	3,4	4,9
SMS (c€/SMS)	6	5,4	5,4
Datos (c€/MB)	20	5,2	10,3

Estos valores se han reducido progresivamente en los últimos años. Según información de los operadores españoles para la elaboración del informe del ORECE, los usuarios tuvieron acceso a bonos de datos cuyo precio medio por minuto se redujo a 7,9 c€/Mbyte en el tercer trimestre de 2015.

Para mayor detalle, en la siguiente tabla se muestra la evolución de los precios medios minoristas para las llamadas de voz salientes desde la entrada en vigor del presente Reglamento de Itinerancia (julio de 2012). Se puede observar que, en el caso de la Eurotarifa (tarifa regulada según los precios máximos minoristas fijados en la Tabla 3), el precio medio por minuto de las llamadas salientes en itinerancia que los operadores españoles han facturado a sus abonados se ha situado siempre por debajo del precio máximo regulado.

Es igualmente interesante señalar que desde el segundo trimestre de 2014 los precios de las tarifas alternativas¹⁵ se situaron por debajo del precio medio en los países del EEE y a finales de 2014 se situaron, incluso, por debajo de los precios minoristas regulados.

¹⁴ En el caso de España, se han tenido en cuenta los precios de las tarifas alternativas (bonos) en lugar de los precios de las tarifas reguladas (eurotarifas lineales con un precio fijo por unidad) para los servicios de llamadas enviadas y datos, al apreciarse recientemente una tendencia en el empaquetamiento de los servicios de itinerancia que resultan en un precio por unidad consumida menor, en los casos señalados.

¹⁵ Se entiende por tarifa alternativa: una tarifa específica de itinerancia distinta de la Eurotarifa que el abonado debe elegir deliberadamente porque considere que le es más beneficiosa que la tarifa por defecto (Eurotarifa).

Tabla 4: Precio medio de los servicios de voz minorista para llamadas salientes en itinerancia €/min (Fuente: Requerimientos semestrales a los operadores de la CNMC e Informe de Itinerancia Internacional del ORECE).

	Eurotarifa (España)	Alternativas (España)	Eurotarifa media EEE	Alternativas medias EEE	Precio minorista regulado
Q3 2012	0,279	0,364	0,265	0,330	0,29
Q4 2012	0,274	0,344	0,259	0,320	0,29
Q1 2013	0,268	0,338	0,253	0,310	0,29
Q2 2013	0,293	0,368	0,262	0,307	0,29
Q3 2013	0,236	0,386	0,217	0,283	0,24
Q4 2013	0,238	0,366	0,211	0,286	0,24
Q1 2014	0,233	0,364	0,206	0,271	0,24
Q2 2014	0,236	0,253	0,196	0,278	0,24
Q3 2014	0,188	0,208	0,157	0,250	0,19
Q4 2014	0,188	0,170	0,140	0,248	0,19
Q1 2015	0,188	0,182	0,131	0,227	0,19

El hecho de que las tarifas alternativas se sitúen por debajo de los precios regulados y converjan a precios medios del EEE indica que en los dos últimos años ha existido presión competitiva tanto en los mercados minoristas como en los mayoristas.

Otra muestra de esta dinámica ha sido la aparición en el mercado de determinadas ofertas de RLAH antes de que sea obligatorio por la regulación y, en algunos casos, incluyendo países no comunitarios. Así se indica en el informe de la OCDE sobre itinerancia publicado en septiembre de 2015¹⁶.

En concreto, en el mercado español cabe destacar los productos de RLAH de los siguientes operadores:

- Vodafone¹⁷, publicita la eliminación de los recargos de itinerancia en determinadas tarifas. En concreto, lo describe de la siguiente forma: «*si eres cliente de una tarifa Red, podrás utilizar tus minutos, SMS y GB cuando viajes, igual que si estuvieras en España, sin tener que contratar otra tarifa y sin pagar más, porque eliminamos el Roaming en Europa y EE.UU.*»
- Lycamobile (operador móvil virtual)¹⁸, proporciona a sus abonados una cantidad de minutos y SMS, en función de sus planes nacionales, a

¹⁶ Informe de la OCDE del 4 de septiembre de 2015: Report on the Implementation of the Recommendation of the Council on International Mobile Roaming Services [C(2012)7].

¹⁷ <http://www.vodafone.es/particulares/es/descubre-vodafone/te-puede-interesar/roaming-en-el-extranjero/eliminamos-el-roaming>

¹⁸ <http://www.lycamobile.es/es/viaja-sin-roaming>

consumir en 18 países europeos sin recargos de itinerancia con un máximo de 30 días anuales.

En lo que respecta al mercado mayorista, España es un país turístico receptor neto de tráfico de itinerancia, habiendo recibido durante el tercer trimestre de 2014 nueve veces más tráfico de itinerancia de abonados de diferentes países que el tráfico cursado por los abonados de los operadores nacionales en el extranjero. El tráfico de itinerancia recibido parece generar suficientes incentivos para que los operadores compitan entre sí.

Así, no sólo el precio mayorista de voz que los operadores se facturan está por debajo de los precios máximos regulados sino que, por ejemplo, el servicio mayorista de datos desde el segundo trimestre de 2013 se sitúa por debajo de los precios medios de los países del EEE, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 5: Precios medios del servicio de datos minoristas y mayoristas €/Mb (Fuente: Requerimientos semestrales a los operadores de la CNMC e Informe de Itinerancia Internacional del ORECE).

	Mayorista operadores españoles	Mayorista EEE	Mayorista regulado
Q3 2012	0,098	0,079	0,25
Q4 2012	0,101	0,076	0,25
Q1 2013	0,072	0,069	0,25
Q2 2013	0,063	0,081	0,25
Q3 2013	0,060	0,076	0,15
Q4 2013	0,056	0,061	0,15
Q1 2014	0,031	0,042	0,15
Q2 2014	0,024	0,037	0,15
Q3 2014	0,025	0,027	0,05
Q4 2014	0,028	0,026	0,05
Q1 2015	0,017	0,019	0,05

Finalmente, cabe resaltar que la demanda de los servicios en itinerancia es sensible a esta disminución de precios tanto a nivel mayorista como minorista. En particular, el volumen de datos a nivel minorista cursado por usuarios españoles se ha multiplicado por tres en el último año (del primer trimestre de 2014 al primer trimestre de 2015). En el ámbito mayorista, el aumento del volumen de Mbytes cursados se ha multiplicado por el mismo coeficiente.

ANEXO I: Respuesta de la CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea sobre servicios de itinerancia publicada el 26 de noviembre de 2015

Public consultation on the review of national wholesale roaming markets, fair use policy and the sustainability mechanism referred to in the Roaming Regulation 531/2012 as amended by Regulation 2015/2120.

You are invited to first read the background document to this consultation and fill in the online questionnaire available below.

The questionnaire of the public consultation has a first section on general information from the respondent, followed by three sections, which are dedicated to the areas to be covered by the legislative act and by the implementing acts to be adopted before **roam-like-at-home (RLAH)** becomes applicable from 15 June 2017:

- National wholesale roaming markets review
- Fair use policy
- Sustainability mechanism

You can skip questions that you do not feel comfortable responding to. You can also pause at any time and continue later. Once you have submitted your answers, you will be able to download a copy of your completed responses.

We would expect individual consumers to be interested in replying to the questions in the 'Fair use policy' section in particular (questions 43 to 54), as well as to questions 36 to 42 on permanent roaming in the section on 'National wholesale roaming markets review'.

Replies to questions marked with an asterisk are compulsory.

Throughout the questionnaire, "the Regulation" refers to Regulation 2015/2120 (OJ L 310 of 26 November 2015) amending the Roaming Regulation 531/2012 (see the background document to this consultation).

1. General information

1. General information

***Question 1:** You answer as:

- Individual in your personal capacity
- Consumer association or user association
- Business (please specify sector below)
- Mobile Network Operator
- Mobile Virtual Network Operator
- Other Electronic communications network or service provider

- Internet content provider
- Government authority
- National Regulatory Authority
- Other public bodies and institutions (please specify below)
- Other (please specify below)

Please specify business sector (if applicable) or if "other".

If you answer as an individual in your personal capacity, what is your name?

*If you answer as an individual in your personal capacity, what is your e-mail address?

info@cnmc.es

***Question 2:** Is your organisation registered in the Transparency Register of the European Commission and the European Parliament?

- Yes
- No
- Not applicable (I am replying as an individual in my personal capacity)

If yes, please indicate your organisation's registration number in the Transparency Register:

If you are an entity not registered in the Transparency Register, please register in the Transparency Register before answering this questionnaire. If your entity responds without being registered, the Commission will consider its input as that of an individual.

*Please enter the name of your institution/organisation/business:

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Please enter your organisation's address:

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Barquillo 5 (28004), Madrid

Bolivia 56 (08018), Barcelona

Please enter your organisation's website: <http://www.cnmc.es>

Please enter the name of a contact person:

Please enter the phone number of a contact person:

Please enter the e-mail address of a contact person:

If you object to publication of the personal data on the grounds that such publication would harm your legitimate interests, please indicate this below and provide the reasons for such objection.

***Question 3:** What is your country of residence? (In case of legal entities, please select the primary place of establishment of the entity you represent)

- Austria
- Belgium
- Bulgaria
- Czech Republic
- Croatia
- Cyprus
- Denmark
- Estonia
- France
- Finland
- Germany
- Greece
- Hungary
- Italy
- Ireland
- Latvia
- Lithuania
- Luxembourg
- Malta
- Netherlands
- Poland
- Portugal
- Romania
- Spain
- Slovenia
- Slovakia
- Sweden
- United-Kingdom

2. Review of national wholesale roaming markets

The Regulation imposes an obligation on operators of mobile telecommunications to not levy any surcharge in addition to the domestic retail price on a roaming customer in any Member State for any regulated roaming call made or received, for any regulated roaming SMS message sent and for any regulated data roaming services used, subject to fair use policy.

A service provider that wants to offer roaming services to its customers (the 'home operator') has to buy them from mobile network operators located in the different visited countries ('visited operators'). To this end, commercial agreements between service providers have to be concluded. The term "wholesale roaming services" refers to the provision of roaming services between service providers located in different countries. The provision of wholesale roaming services implies the payment of wholesale roaming charges from the home operator to the visited operator. The level of this wholesale roaming charge is currently regulated at EU level (Regulation No 531/2012). The wholesale roaming charge represents the main cost of providing retail roaming services for the home operator, at least when it has a net negative wholesale balance, i.e. when the traffic of its customers roaming on foreign networks is greater than the traffic it receives from foreign customers roaming on its own domestic network.

The main questions of the review of national wholesale roaming markets are whether, under the current EU Roaming Regulation, the functioning of these markets is sufficiently competitive to enable the abolition of retail roaming surcharges in the EU from 15 June 2017, subject to fair use policy, by the home operator, and, if not, what measures would be needed to ensure this objective. The questions in this section aim at gathering views from stakeholders on the competitive situation of national wholesale roaming markets in the EU, as well as views on the main regulatory options available at the wholesale level, including on possible additional safeguards to mitigate the risks that might be associated with permanent roaming.

2.1. Functioning of national wholesale roaming markets

Question 4: Under current roaming regulation, do you consider that any of the following national wholesale roaming markets are well-functioning markets in the EU (multiple choices possible)?

- voice
- SMS messages
- data
- none
- it depends on the visited Member State

don't know

Please indicate the factor(s) showing that the market(s) is/are functioning well and provide examples:

La CNMC comparte los objetivos establecidos en el Reglamento 2015/2120, por el que se modifica el Reglamento 531/2012, en relación a la supresión de los recargos por itinerancia internacional al por menor dentro del EEE. Estas medidas contribuirán significativamente al desarrollo de ofertas competitivas de itinerancia para los usuarios europeos así como al impulso de la construcción del mercado interior. En este sentido, la CNMC se complace en contribuir con su aportación al análisis para la implementación de estas medidas a fin de que los usuarios puedan beneficiarse del nuevo marco regulatorio de una manera sostenible.

No obstante es importante destacar que esta aportación tiene un carácter preliminar. La concreción de las políticas de uso razonable, la definición de la itinerancia en permanencia, la revisión del mercado mayorista y la definición de la sostenibilidad del “roaming como en casa” (RLAH) son cuestiones estrechamente relacionadas entre sí, que deberán concretarse en los próximos meses. Por otro lado, es relevante recordar que existe cierto grado de incertidumbre en el impacto concreto que puede tener la introducción del RLAH en la demanda y en los patrones de uso de estos servicios, factores que influirán también en la sostenibilidad del RLAH.

En referencia al funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia internacional, de acuerdo con la información publicada por parte del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (en adelante, ORECE) en octubre de 2015¹⁹, existen indicios suficientes para poder afirmar que el mercado mayorista es competitivo. De hecho, los precios mayoristas negociados entre operadores para los servicios de itinerancia de voz, SMS y datos han disminuido en un 44%, 24% y 45% en el último año, respectivamente, situándose en el primer trimestre de 2015 un 31%, 36% y 65% por debajo de los precios mayoristas regulados.

Asimismo, como se detalla en las preguntas siguientes, hay evidencias suficientes que apuntan a que cuanto mayor es el volumen de tráfico a entregar a un mismo operador, menor es el precio que ofrece en su red de acceso. En consecuencia, se puede afirmar que los mercados mayoristas de itinerancia se caracterizan por la capacidad negociadora de los operadores demandantes y que los precios responden de manera muy significativa al volumen negociado.

En este contexto, en los últimos meses han aparecido ofertas minoristas de itinerancia compatibles con el esquema de RLAH. Es previsible que estas ofertas condicionen a los operadores a negociar a la baja los precios

¹⁹http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5440-international-roaming-berec-benchmark-da_0

mayoristas, lo que repercutirá a su vez en un mayor uso de los servicios de itinerancia, tal y como indica el estudio del ORECE. Como en cualquier otro mercado considerado competitivo, la reducción de los precios mayoristas estará condicionada por los costes de producción que tenga cada uno de los operadores para la prestación del servicio de itinerancia. En el caso particular del servicio de itinerancia esos costes pueden ser muy diferentes entre países por diversos factores, entre ellos, la estacionalidad, que obliga a los operadores de países meramente receptores de tráfico a dedicar recursos de red para unos pocos meses al año.

En el caso de España, según datos proporcionados por los operadores, en el mes más turístico el tráfico mayorista de itinerancia es un 185% superior a la media anual y, además, localizado en menos del 2,5% de los municipios. En esta línea, los datos de Eurostat muestran que España, aparte de ser uno de los destinos turísticos preferidos, es el país de la Unión Europea con mayor diferencia entre el número de noches que los ciudadanos de la Unión Europea pernoctan en nuestro país en el mes más turístico respecto al número de noches del mes con menos afluencia de turismo. Esa diferencia fue de 27 millones de noches/mes, con datos de 2014. Estos datos se traducen en la necesidad de llevar cabo inversiones específicas para el servicio mayorista de itinerancia para unos pocos meses al año.

Una explicación más detallada del efecto de la estacionalidad en los costes adicionales del servicio mayorista de itinerancia se lleva a cabo en la respuesta a la pregunta 35.

Question 5: If the answer to Question 4 is "it depends on the visited Member State", please indicate the Member States, if any, where, under current roaming regulation, you consider that the following wholesale roaming markets are well-functioning markets:

Question 6: If the answer to Question 4 is "it depends on the visited Member State", please indicate what the relevant factor(s) influencing the functioning of the national wholesale roaming market might be (multiple choices possible):

- the number of operators on the national market of the visited Member State
- whether the visited Member State has a positive or negative imbalance of roaming traffic
- the size of the (positive or negative) imbalance in roaming traffic of the visited Member State
- whether a (positive or negative) imbalance in roaming traffic of the visited Member State is concentrated in a short period of time within the year
- the size of the national market of the visited Member State

- whether one or more operators in the visited country has significant spare capacity in its network
- other (please specify below)
- don't know

Please explain in which direction the factor(s) identified might influence the level of competition on the national wholesale roaming market (i.e. towards more or less competition). If those factors differ across different Member States, please specify the Member States associated with the identified factors:

En la respuesta 4 se ha contestado que el mercado mayorista es competitivo al observarse una disminución de los precios por debajo de los máximos regulados para todos los servicios. En esta respuesta se aclaran los motivos por los cuales algunos países ofrecen mejores precios mayoristas que otros.

La conclusión a la que se llega es que en el escenario actual marcado por una demanda creciente de los servicios de itinerancia, se observa que en aquellos países en los que los operadores manejan unas previsiones de tráfico mayores se tiende a ofrecer los precios mayoristas más bajos.

En este sentido, la comparativa del ORECE de precios y volúmenes de los servicios de itinerancia en los diferentes Estados Miembros de octubre 2015 (BoR/15/134) muestra que mientras que el precio medio mayorista negociado en el conjunto del EEE para el servicio de datos en el primer trimestre de 2015 se situaba un 62,5% por debajo del precio máximo regulado, los países cuyos operadores ofrecían un precio inferior a la media han sido: Croacia 74% del precio medio en el EEE, Irlanda 71%, Grecia 70%, Austria 69%, Noruega 68%, Francia 66%, España 66%, Italia 65%, Polonia 65%, Reino Unido 65%, Alemania 64%, Hungría 63%, Bélgica 63% y Portugal 63%.

Este conjunto de países en los que los precios negociados son inferiores a la media está formado tanto por mercados nacionales con más de tres operadores como mercados sujetos a procesos recientes de concentración. Asimismo, incluye países con una gran variedad en el número de usuarios y en los precios para servicios domésticos. Por último, ese conjunto recoge también países turísticos netamente receptores de tráfico de itinerancia y países con un saldo de tráfico de itinerancia (mayorista – minorista) negativo. El denominador común de todos ellos es que son receptores de una gran cantidad de usuarios visitantes que generan grandes volúmenes de tráfico de itinerancia mayorista, lo que sugiere que el principal factor que determina el precio mayorista sería el volumen de tráfico que cada operador entregue en una misma red.

Asimismo, se observa que son precisamente aquellos operadores que disponen de mayor capacidad vacante en sus redes (por ejemplo, cuartos operadores) los que suelen ofrecer precios mayoristas más competitivos, por lo que no parecen ser tanto las economías de escala de los grandes operadores el principal factor para reducir los costes, sino precisamente el compromiso de entregar el mayor tráfico posible en una red concreta a cambio de recibir el menor precio posible.

Los dos principales factores en la reducción de los precios mayoristas de itinerancia son: (i) el elevado poder negociador del operador con gran demanda del servicio mayorista de itinerancia, plasmado en un mejor precio negociado cuanto mayor es el volumen comprometido y (ii) la existencia de cuartos operadores con capacidad excedente.

El poder negociador de los operadores que demandan servicios mayoristas de itinerancia se apoya en su capacidad de escoger la red visitada más acorde con sus intereses, principalmente la que ofrece mejor precio. Mediante el proceso de redireccionamiento de tráfico o *steering* el operador puede decidir qué red del país visitado utilizará su cliente, teniendo presente factores como la cobertura, la calidad requerida y el precio. Siendo ello así, la competencia efectiva entre los operadores de las redes visitadas se verá más reforzada cuanto más precisa sea la técnica de redireccionamiento de tráfico (*steering*) del operador a la red o redes preferidas que les ofrecen los mejores precios y les garantiza, entre todas ellas, una cobertura más amplia.

Otro de los factores que se considera especialmente relevante es la existencia de operadores con capacidad excedente. En los mercados donde existen operadores con capacidad excedente, normalmente cuartos operadores, se observa un ajuste a la baja de los precios mayoristas de servicios de itinerancia. En efecto, el operador con capacidad excedente tiene incentivos para bajar los precios para favorecer un uso más eficiente de sus redes. A su vez, el resto de operadores de ese mismo país se ven abocados a revisar sus precios mayoristas a la baja en caso de querer competir en igualdad de condiciones.

No obstante, la influencia de los cuartos operadores en la bajada de precios mayoristas no es ilimitada. Estos operadores generalmente no disponen de cobertura global ni capacidad ilimitada, y no les compensa llevar a cabo inversiones adicionales por el aumento del tráfico de itinerancia.

Es por ello que los acuerdos de itinerancia normalmente cuentan con un porcentaje del tráfico que se entrega a otros operadores en caso de falta de cobertura o capacidad. Con RLAH y el aumento de tráfico esperado, no es tan evidente quién llevará a cabo las inversiones necesarias por capacidad si la regulación no deja margen para la negociación entre operadores.

Question 7: If you find any national wholesale roaming markets to be well-functioning in response to Question 4 or 5, please indicate, for each of them, which elements and analysis lead you to that conclusion:

En línea con las respuestas a las preguntas anteriores, se considera que los mercados mayoristas de itinerancia están funcionando correctamente.

La previsibilidad del tráfico facilita que los operadores puedan llevar a cabo las inversiones necesarias para atenderlo y diseñar ofertas de precios competitivas acordes con la evolución de la demanda y la necesidad de inversión. Por tanto, uno de los factores que favorece el correcto funcionamiento de un mercado mayorista de itinerancia es la garantía para los operadores de las redes visitadas de que se va a cursar un volumen de tráfico determinado previamente.

En este sentido, en la comparativa del ORECE (BoR/15/134) se observa que la demanda de los servicios de itinerancia es creciente, en especial para el servicio de datos, que se ha multiplicado por tres en un año. A su vez, la previsión de que el consumo de los servicios de itinerancia se incremente a partir de junio de 2017 es un factor que favorece la confianza de los operadores para mantener e incrementar el volumen de negocio, fomentando a su vez una mayor competencia para ofrecer el mejor precio.

Por otro lado, el aumento del volumen de tráfico cursado en itinerancia previsiblemente hará necesario realizar inversiones para aumentar la capacidad de las redes de acceso, incrementando a su vez los costes de la prestación del servicio. Estos costes deberán tenerse debidamente en cuenta. En caso contrario, podría tener lugar una reducción de la calidad de la prestación del servicio al no resultar rentable acometer las inversiones necesarias para atender la nueva demanda, lo que tendría efectos indeseables. Por ejemplo, esta situación podría dar lugar a que los operadores, para evitar incurrir en pérdidas y mantener la calidad de la red para sus propios usuarios, relegaran a los usuarios de itinerancia a redes de segunda generación 2G con muy baja capacidad para la transmisión de datos. Otro posible escenario podría ser que estos operadores trasladaran estos costes adicionales de itinerancia a los usuarios locales aumentando los precios nacionales.

Question 8: For each of the national wholesale roaming markets that you do not find well-functioning in Question 4 or 5, if any, please indicate the obstacles to efficient functioning and/or competition that you identify in these markets:

Las fuerzas de los mercados mayorista y minorista están funcionando en la dirección correcta. Sin embargo, resulta necesario analizar si esta dinámica es suficiente para que en junio de 2017 se den las condiciones para que la supresión de los recargos por itinerancia al por menor (RLAH) sea sostenible en todos los países y para todos los tipos de operadores. En este contexto, como se indica al inicio de la respuesta a la consulta pública, la sostenibilidad deberá ser analizada no sólo en relación con el mercado mayorista sino también a la vista de los niveles de uso razonable que se determinen y del límite de itinerancia en permanencia.

En lo que se refiere a los países, el estudio del ORECE de 2014 (BoR/15/134), pone de manifiesto que en la gran mayoría de Estados Miembros (a excepción de 3 ó 4 países) se podrían ofrecer servicios de RLAH dentro de los límites de uso razonable sin que sea necesario aplicar ningún recargo, teniendo en cuenta los precios mayoristas negociados y la tendencia a la baja de los mismos. Además, los indicadores disponibles apuntan a un buen funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia, especialmente en los países que reciban mayor tráfico, por lo que cabe esperar que, ante el incremento de tráfico esperado tras la introducción del RLAH, la dinámica del mercado conduzca por sí misma a reducciones adicionales de los precios mayoristas (ver preguntas 4, 5 y 7)

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el propio reglamento introduce las cautelas necesarias para evitar que la introducción del RLAH sea

insostenible para algunos países o tipos de operadores. En primer lugar, el reglamento contempla la implantación de políticas de uso razonable orientadas a atenuar hipotéticos efectos negativos. En segundo lugar, el Reglamento de Itinerancia contempla para los casos más extremos cierta flexibilidad permitiendo recargos, previa autorización del regulador nacional, en los casos en los que no fuera sostenible introducir el RLAH incluso con una política de utilización razonable.

No obstante, es importante subrayar la necesidad de que estas medidas se apliquen de manera excepcional, únicamente en los casos en los que sea necesario para asegurar la sostenibilidad, con el fin de preservar las expectativas de los consumidores de poder utilizar las tarifas nacionales dentro de la UE y la aplicación efectiva del Reglamento.

En lo que se refiere a los operadores, es también importante determinar si todos los tipos de operadores, independientemente del Estado miembro en el que se ubiquen, están en posición de ofrecer RLAH. Así, los grandes operadores pertenecientes a grandes alianzas y con presencia en varios países y un volumen de tráfico mayor tendrían mayor facilidad para ofrecer ofertas de RLAH que los pequeños operadores de nicho, como es el caso de algunos operadores móviles virtuales (OMV) que podrían tener mayores dificultades para negociar los mismos niveles de precios mayoristas. De esta forma, aunque los OMV completos tienen cierta flexibilidad para contratar los servicios de itinerancia de manera separada de los servicios domésticos, de momento la mayoría de ellos no han hecho uso de esta posibilidad y contratan estos servicios a través de su operador host.

En este escenario, los reguladores nacionales son los mejor posicionados para analizar cada caso concreto y asegurar, si es necesario, que los OMV se beneficien también de los precios más ventajosos que obtienen sus operadores anfitriones. Esta opción permitiría atender a las necesidades de este tipo de operadores de una manera más eficiente y proporcionada que imponer de manera general una regulación mayorista pensada para dar solución a las necesidades específicas de los OMV.

Question 9: If you are a mobile operator, do you negotiate wholesale roaming prices with some other mobile operators in the context of (a) roaming alliance(s)?

- Yes
- No
- don't know

Question 10: If you are a mobile operator, please indicate for which service(s), if any, the level of negotiated prices are substantially below existing wholesale roaming price caps (multiple choices possible):

- voice
- SMS messages

- data
- don't know

Question 11: If you are a mobile operator, do you apply roaming traffic steering techniques (i.e. routing the traffic of your subscriber while roaming) to one specific visited network?

- Yes
- No
- don't know

Question 12: If the answer to Question 11 is 'Yes', how much of your roaming traffic is steered towards one or more specific networks in a visited country?

- all traffic
- only a fraction (please indicate below the share of overall roaming traffic)
- don't know

Question 13: If the answer to Question 11 is 'No' or the answer to Question 12 is 'only a fraction', please indicate the reasons why, including technical as well as cost obstacles to full control of traffic in visited countries, or any other strategic or commercial reasons:

Las preguntas de la 9 a la 13 son preguntas para operadores móviles por lo que no se considera oportuno manifestarse al respecto.

Question 14: Do you consider that Roam-Like-At-Home (RLAH) (i.e. the fact that roaming consumption will be charged at domestic retail price) might have any effect on the functioning of the national wholesale roaming markets?

- Yes
- No
- it depends on the visited Member State
- don't know

Please explain your response and provide examples; if you consider that RLAH might have an effect on the functioning of the wholesale roaming markets, please specify which and justify

Para evitar que la introducción del RLAH de lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia, deberán establecerse unos precios máximos mayoristas que no sólo cubran estrictamente los costes, sino que además fomenten la competencia en infraestructuras y el desarrollo de las inversiones necesarias. El establecimiento de estos precios debe relacionarse con la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las tarifas minoristas y la definición de una política de uso razonable.

El artículo 19 del Reglamento de Itinerancia establece que los operadores de las redes visitadas deben poder recuperar todos los costes de la prestación de servicios regulados de itinerancia al por mayor, incluidos los costes comunes y conjuntos. Es más, el Reglamento no prevé que los precios máximos regulados deban estar orientados a costes.

De hecho, la CNMC entiende que los precios mayoristas deberían cumplir además los siguientes tres criterios:

- (i) evitar el riesgo de distorsión en los mercados nacionales, por lo que es necesario establecer precios mayoristas de itinerancia superiores a los precios de los mercados de acceso móvil nacionales
- (ii) garantizar las inversiones necesarias por el aumento esperado de tráfico y las mejoras tecnológicas
- (iii) tener un nivel suficiente para, por un lado, incentivar y, por otro lado, permitir el libre juego del mercado, dejando margen para la negociación y la diferenciación de la calidad de red.

Si estas condiciones se cumplen, RLAH no debería afectar a los mercados nacionales de ningún Estado Miembro. En caso contrario, pueden materializarse los siguientes riesgos:

Riesgo de aumento de precios en redes visitadas

En el caso de que existan operadores que no puedan recuperar los costes mayoristas de itinerancia, la introducción de RLAH supondrá que estos operadores tendrán que internalizar las pérdidas y, en consecuencia, podrían llegar a trasladarlas a sus usuarios aumentando el precio de los servicios domésticos. Esto significaría que los usuarios de los países visitados, viajen o no, serían los que soportaran los costes de la implantación del RLAH en beneficio de los usuarios que viajan.

Empeoramiento de la calidad del servicio

Si el precio mayorista es insuficiente para abordar las inversiones necesarias ante el aumento de tráfico esperado (punto ii), los operadores podrían verse obligados a disminuir la calidad del servicio tanto para sus usuarios como para los usuarios visitantes o incluso existiría el riesgo de que determinados operadores tuvieran la tentación de discriminar el tráfico de itinerancia degradando los mismos a servicios de segunda categoría. Ninguna de las dos opciones sería deseable ni encajaría en los objetivos de la Estrategia para un Mercado Único Digital²⁰.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

Posibles arbitrajes

Si los precios mayoristas se situaran por debajo de los precios mayoristas de acceso a los servicios móviles en el mercado doméstico, se produciría una distorsión del mercado doméstico de acceso al regular indirectamente el precio de acceso de los operadores móviles virtuales (OMV) a las redes de sus operadores anfitriones (*hosts*). Esto es así porque en un escenario de precios mayoristas inferiores a los precios mayoristas nacionales, sería más ventajoso para cualquier empresa entrar en un mercado doméstico a través de la regulación de itinerancia, tanto desde el punto de vista de mejores precios como de la inversión inicial necesaria. Además esta empresa tendría la mejor cobertura posible puesto que no dependería de un operador anfitrión (*host*) sino que en cada momento escogería la red del país visitado que le ofreciera la mejor cobertura.

Si los niveles de precios máximos mayoristas son además inferiores a los precios minoristas del operador propietario de la tarjeta SIM, no existirá incentivo para que este operador aplique ninguna política de utilización razonable a nivel minorista puesto que el saldo para el operador visitante será positivo. Este tipo de arbitraje podría resultar especialmente atractivo en el caso de servicios de datos, ya que en este caso el uso de numeración extranjera no produciría ningún perjuicio al usuario.

En conclusión, los OMVs y los propios operadores de red podrían replantearse su modelo de negocio hacia uno más dirigido a la reventa de terceros, dejando de lado sus inversiones. Esta situación supondría una ventaja competitiva injusta frente a los operadores de red y OMV presentes actualmente en el mercado distorsionando los precios, la inversión y la calidad de servicio para todos los usuarios.

Ineficacia de las medidas a nivel mayorista para prevenir la itinerancia permanente

La facilidad para adoptar prácticas destinadas a impedir el seguimiento de los usuarios.

Ver más detalle en la respuesta a la pregunta 36.

En definitiva, la cautela en la fijación de los precios mayoristas es la mejor prevención.

Question 15: If the answer to Question 14 is "it depends on the visited Member State", please indicate the Member States, if any, where you expect RLAH to have an effect on the functioning of the wholesale roaming markets:

Question 16: If the answer to Question 14 is 'Yes', would you expect any of the following national wholesale roaming markets to be well-functioning markets under RLAH (multiple choices possible)?

- voice
- SMS messages
- data
- none
- it depends on the visited Member State
- don't know

Question 17: If the answer to Question 16 is "it depends on the visited Member State", please indicate the Member State(s), if any, where you expect the following national wholesale roaming markets to be well-functioning markets under RLAH:

N/A

Question 18: If you expect any of the national wholesale roaming markets to be a well-functioning market under RLAH in Question 16 or 17, please indicate, for each of them, which elements and analysis lead you to that expectation:

N/A

Question 19: For each of the national wholesale roaming markets that you do not expect to be a well-functioning market under RLAH in Question 16 or 17, if any, please indicate the obstacles to efficient functioning of and/or competition that you expect in these markets:

N/A

Question 20: Do you consider that the functioning of the national wholesale roaming markets absent regulation would be capable of delivering RLAH at the retail level in accordance with the domestic charging model?

- Yes
- No
- it depends on the Member State
- don't know

Question 21: If 'No', please indicate what are in your view the obstacles in national wholesale roaming markets for the sustainability of RLAH at the retail level in accordance with the domestic charging model:

La regulación de precios a nivel mayorista en el mercado de itinerancia se considera conveniente como límite de salvaguarda para aquellos operadores con más dificultades para acceder a los descuentos por volumen de los

grandes operadores, y poder hacer extensivo así el RLAH a todos los usuarios de todos los operadores.

En el caso de eliminar la regulación a nivel mayorista sin fijar ningún precio máximo, los grandes operadores podrían obtener ofertas competitivas dadas las características del mercado mayorista (ver preguntas 4, 5 y 7). Sin embargo, los operadores de reducido tamaño, con menor volumen de tráfico y no pertenecientes a grandes alianzas, podrían verse perjudicados.

2.2. Main regulatory options at wholesale level

Question 22: Is the provision of retail roaming services at domestic prices, subject to a fair use policy designed to prevent anomalous or abusive use, sustainable with current wholesale roaming price caps and without changing the domestic charging model?

- Yes
- No
- it depends on the Member State
- don't know

Please explain your response and provide examples. Please formulate your answer by reference to wholesale prices negotiated and effectively paid:

El Reglamento de Itinerancia dispone de los mecanismos necesarios para evitar que los operadores aumenten los precios nacionales de los servicios móviles, con el consiguiente perjuicio para todos los usuarios de la planta de los operadores –viajen o no-, siendo el mantenimiento de los actuales precios máximos regulados la mejor manera de evitar la transferencia de costes de unos servicios a otros, especialmente en la etapa inicial donde existe tanta incertidumbre en cuanto a los riesgos asociados a una revisión a la baja de los precios mayoristas máximos regulados.

La principal dificultad para la introducción de RLAH radica, por una parte, en los bajos precios domésticos de algunos países del EEE y, por otra, en la desigualdad de los costes para la provisión de los servicios de itinerancia.

En particular, operadores de determinados países y determinados operadores de nicho podrían tener con RLAH precios minoristas por debajo de los costes mayoristas de itinerancia.

No obstante, el nivel de las tarifas minoristas no es el único factor que influye en su sostenibilidad, que depende también, entre otras cuestiones, de (i) la asiduidad con la que los usuarios se desplazan a otros países del EEE o (ii) su volumen de consumo medio del servicio de datos. Por lo tanto, para los países mencionados, dado que su consumo y número de días que se desplazan fuera de su país es inferior a la media del EEE, sería preciso un estudio mucho más detallado para conocer el impacto de la introducción de RLAH en cada caso.

Adicionalmente, el Reglamento introduce salvaguardas para evitar que los precios domésticos se vean afectados por la introducción del RLAH. La primera

de ellas es la posibilidad de introducir políticas de uso razonable. En particular, en los países con precios domésticos más reducidos, el uso de estas políticas, junto con la menor propensión al desplazamiento y el menor uso del servicio de datos son factores que podrán limitar el posible impacto del RLAH.

Finalmente, el operador tiene la opción de solicitar a su ANR la autorización de la aplicación de recargos si detecta que su modelo doméstico no es sostenible (cláusula de exclusión prevista en el artículo 6 quater del Reglamento de Itinerancia). Se evitaría así una repercusión negativa para los usuarios domésticos que no viajan.

Question 23: If the answer to Question 22 is "it depends on the Member State", in which Member State(s), if any, do you think this would not be sustainable with current wholesale caps and without increasing domestic prices?

Question 24: What are the obstacles at wholesale level making the provision of retail roaming services at domestic prices in the EU unsustainable? (multiple answers possible, please indicate their order of importance below).

- the existence of current wholesale roaming regulation
- too high wholesale roaming caps
- lack of effective competition in the provision of wholesale roaming services
- too large differences in the costs of providing wholesale roaming services across Member States with respect to the diversity of domestic retail prices for mobile services across Member States
- lack of efficient market, preventing trade of wholesale roaming traffic in a given country at the best pricing conditions at any time
- lack of bargaining power of smaller operators
- other (please specify below)
- don't know

Please rank your answers in order of importance (strongest obstacle ranked 1), explain your response and provide examples:

El Reglamento de Itinerancia dispone de los mecanismos necesarios para evitar que los operadores aumenten los precios nacionales de los servicios móviles, siendo el mantenimiento de los actuales precios mayoristas máximos regulados la mejor manera de evitar la transferencia de costes de unos servicios a otros, especialmente en la etapa inicial donde existe tanta incertidumbre en cuanto a los riesgos asociados a una definición a la baja de los precios mayoristas.

Para más detalle ver respuesta a pregunta 22

Question 25: What would be the most appropriate of the following options at wholesale level to enable the provision of retail roaming services at domestic

prices in the EU, subject to any fair use policy to prevent anomalous or abusive use?

- lift any wholesale roaming regulation
- keep current roaming regulation (Regulation No 531/2012) unchanged, i.e. maintain current wholesale roaming price caps
- lower current wholesale roaming price caps
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

En la modificación del mercado mayorista podría valorarse la introducción de las medidas necesarias para que los reguladores nacionales puedan evaluar la conveniencia de trasladar a los OMVs los descuentos a los que acceden sus operadores *hosts*. Esta solución sería más eficiente y proporcionada que la definición a la baja de los precios máximos mayoristas de manera generalizada.

De acuerdo con los datos del ORECE, los precios mayoristas medios negociados están significativamente por debajo de los regulados, especialmente los de los servicios de datos. Sin embargo, existen indicios de que algunos pequeños operadores así como algunos OMV (no todos, por ejemplo Lycamobile ofrece RLAH en buena parte de los países Europeos) no tienen acceso de la misma manera a estos precios más ventajosos que los regulados. Teniendo en cuenta que el mercado mayorista muestra signos de ser competitivo y responde adecuadamente al aumento de tráfico con descensos de los precios negociados, puede ser razonable mantener los actuales precios regulados mayoristas y tratar la situación de los OMV caso por caso, a nivel nacional.

Question 26: If you consider that new wholesale roaming price caps should be defined, should these caps be:

- EU-wide: the level of the wholesale roaming price cap is the same in all Member States
- country-specific: the level of the wholesale roaming price cap is different in each Member State, reflecting the differences in the costs of providing mobile communications services in each Member State
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide justifications:

La fijación de un precio diferente por cada uno de los países complicaría la gestión y negociación entre las partes sin un beneficio evidente de políticas comunes a nivel de la Unión Europea. Por tanto, se estima que la mejor opción sería la fijación de un precio máximo mayorista único que garantice que no se produzcan distorsiones en ninguno de los diferentes mercados domésticos.

En cualquier caso, el precio mayorista a nivel común del EEE debe ser elegido para garantizar que se recuperen los costes en todos los países y evitar las distorsiones anteriormente mencionadas.

Question 27: In case of EU-wide new wholesale roaming price caps, should these caps be set:

- by reference to the costs of providing wholesale roaming services across the EU by a hypothetical efficient operator (i.e. an operator using the most efficient technologies and optimal operations commercially available)
- by reference to the actual costs of providing wholesale roaming services across the EU by existing operators
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples. If you have chosen "actual costs", please indicate which sources of actual costs you would use:

Es importante reiterar que el Reglamento no prevé la imposición de precios regulados orientados a costes. En todo caso, debe de tenerse especial cuidado con que los precios mayoristas permitan la recuperación de todos los costes de los operadores, incluidos comunes y conjuntos, en cada país, así como el margen necesario para que los operadores puedan competir y diferenciarse para ofrecer un acceso de buena calidad y también acometer las inversiones necesarias para adaptar sus redes ante el aumento esperado de tráfico de itinerancia asociado al nuevo esquema regulatorio.

En la respuesta 31 se hace especial hincapié en que los costes de red deberían ser calculados de forma específica por cada país (al igual que en el caso de los modelos de costes para los servicios de terminación móvil), mientras que en el ámbito europeo se puede determinar los costes específicos de itinerancia, tránsito y de estacionalidad a añadir para ofertar los servicios de itinerancia.

Como se verá en la respuesta a la pregunta 35, habida cuenta del carácter marcadamente estacional del tráfico de itinerancia, precisamente uno de los costes más relevantes para ciertos operadores es el coste de estacionalidad o, en otras palabras, el coste adicional del servicio mayorista de itinerancia respecto al servicio mayorista doméstico, por el hecho de que el tráfico de itinerancia se concentra en unos pocos meses al año.

Question 28: The Regulation sets the requirement of covering wholesale costs of operators in visited countries, and has the objective of supporting a sustainable RLAH provision at retail level in all Member States (outside specific and exceptional circumstances under which an operator may be authorised to apply retail roaming surcharges). Please specify how you would set an EU-wide cap that meets that requirement and that objective. Please indicate which are likely to be the main practical difficulties with this option and whether and

how they could be overcome:

El mantenimiento de los actuales precios máximos mayoristas evitaría que los costes de los servicios de itinerancia tuvieran que ser asumidos por usuarios de los servicios domésticos de los países visitados, la gran mayoría de ellos sin hacer uso de la itinerancia. Teniendo en cuenta que el Reglamento ampara las situaciones en las que el RLAH no fuera sostenible a nivel minorista (a través de la política de uso razonable y la cláusula de exclusión prevista en el artículo 6 *quater*), se considera que la regulación a nivel mayorista no debe romper la actual dinámica competitiva de este mercado sino favorecerla.

En todo caso, si se opta por la actualización de los precios máximos mayoristas, debe asegurarse que en ningún caso los límites que se fijen estén por debajo de los costes mayoristas de itinerancia de ninguno de los países, con especial cuidado de los costes por estacionalidad, ni se interfiera en el mercado mayorista doméstico, dejando el suficiente margen para que los operadores se distingan en calidad y se favorezcan las inversiones.

Question 29: In case of country-specific new wholesale roaming price caps, should these caps be set for each Member State using:

- a common cost model that can be populated with country-specific inputs for each Member State
- a cost model developed and applied by each Member State but based on a common methodology (as, for example, is currently recommended for mobile termination rates)
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

Tal como se ha indicado de manera más detallada en la pregunta 28 anterior, el modelo debería asegurar que se consideran todos los costes, tanto comunes y conjuntos, así como los costes adicionales necesarios para afrontar las inversiones asociadas a la estacionalidad de los servicios de itinerancia.

La mejor manera para conseguirlo es que los países calculen los costes del servicio de acceso nacional mediante sus propios modelos de costes dado que son los países los que disponen de la mayor información sobre las particularidades específicas.

Question 30: In case of a common cost model that would need to be populated with country-specific inputs for each Member State, please indicate which are likely to be the main practical difficulties with this option and how they could be overcome:

Question 31: In case of a cost model developed and applied by each Member State based on a common methodology, please indicate which are likely to be the main practical difficulties with this option and how they could be overcome:

Se considera que el coste de las redes móviles debería ser calculado de forma específica por cada país, mientras que en el ámbito europeo se puede determinar el coste añadido de ofertar los servicios de itinerancia.

Los costes para proporcionar los servicios mayoristas nacionales varían significativamente entre países. Esto es debido a diferencias en cuanto a diferentes costes laborales, orografía o costes de las licencias de espectro, entre otros.

Si se elabora un modelo que proporciona resultados para un conjunto de países, es altamente probable que se obtengan unos costes de red que no se correspondan a la realidad nacional de ciertos países ya que los parámetros concretos del modelo diferirán necesariamente de un país a otro (ej. nivel de WACC). Este hecho puede suponer distorsiones e inferencias con el correcto funcionamiento y desarrollo de los mercados móviles nacionales. Es más, podría ocasionar inconsistencias entre los resultados de los modelos utilizados a nivel nacional y los resultados del modelo europeo.

Estas inconsistencias podrían ser motivo de conflictividad en los mercados nacionales. Es más, en último término podría suponer un quebranto del principio de subsidiariedad.

Teniendo en cuenta la experiencia y el conocimiento de los mercados nacionales que tienen las ANR, los reguladores nacionales serían los mejor posicionados para desarrollar sus modelos de costes pueden reflejar con más exactitud la realidad de cada país.

Por otro lado, el cálculo del coste adicional de los servicios de roaming también puede verse influenciado por factores como la estacionalidad de la demanda, que varía significativamente de un país a otro.

Question 32: In defining a common methodology to estimate the costs of wholesale roaming services, please indicate which are the areas to focus on and how the common methodology should be defined:

Véase respuestas a preguntas 22 a 31.

Se incide nuevamente en el hecho de que cada país debería calcular los costes para la prestación del servicio mayorista.

En definitiva, se trataría de continuar con la metodología que ha venido utilizando ORECE hasta la fecha para la fijación de los precios máximos regulados en los diferentes Reglamentos de Itinerancia, pero haciendo especial hincapié en las siguientes cuestiones:

1. Costes específicos de estacionalidad (ver respuesta a pregunta 35).
2. Costes específicos de itinerancia.
3. Costes de tránsito

Cabe señalar que aparte del cálculo de los costes por país, si la Comisión Europea estimara conveniente que los precios máximos mayoristas debieran ser revisados, estos tendrían que ser escogidos como los máximos a nivel Europeo para evitar que en ningún país no se recuperen costes, con la posibilidad de descartar algún caso excepcional que se aleje marcadamente de la media.

Question 33: Should there be additional regulatory measure(s) to ensure the more efficient functioning of and/or competition on the national wholesale roaming markets and the sustainability of the abolition of retail roaming surcharges? Please specify, explain your response and provide examples:

Es pronto para determinar si las medidas actuales son suficientes o no ya que no se han llegado a implementar. Por otro lado, existe también un alto nivel de incertidumbre sobre la evolución de la demanda y la continuación de la senda descendiente de los precios mayoristas.

En este contexto, parece innecesario introducir nuevas medidas o una bajada excesiva de los precios mayoristas que puedan generar incertidumbre en los mercados y en los planes de inversión de los operadores mientras no se tengan datos más precisos sobre el funcionamiento del Reglamento en sus términos actuales.

No obstante, como se ha comentado en la respuesta a la pregunta 25, algunos OMV podrían no obtener los mismos precios mayoristas que los operadores anfitriones.

En este sentido, se considera que el artículo 3 del Reglamento de Roaming, en conjunción con los instrumentos de las Directivas Marco y Acceso, transpuestas a nivel nacional, dotan a las ANR de las herramientas necesarias para garantizar que los precios que los hosts ofrecen a sus OMV son razonables.

Question 34: If you are a mobile operator with networks in more than one Member State, please: 1) specify these Member States, 2) order these Member States by the level of network costs involved in supplying wholesale mobile roaming services (ordering the Member States from higher network costs to lower network costs), 3) group these Member States by similar levels of network costs involved in supplying wholesale mobile roaming services:

Pregunta destinada a operadores.

Question 35: Do you think that there are specific costs related to investments made in order to accommodate seasonal traffic variations derived from increased roaming demand?

- Yes
- No
- don't know

If 'Yes', please explain your response and provide examples. In particular, please specify in what circumstances additional network investment needs in areas with localised seasonal traffic peaks would be sufficiently significant to merit inclusion in a cost model based on EU-wide or country-specific costs, and how to estimate those costs:

Tras el estudio llevado a cabo del tráfico de itinerancia en los 8119 municipios españoles durante 2014 con motivo de la actualización del modelo de costes por parte de la consultora Axon Partners Group, se ha podido comprobar que el tráfico de itinerancia presenta una distribución anual significativamente diferente a la del tráfico nacional al estar concentrado de manera más abrupta en ciertos meses del año y ciertos municipios.

Las redes de los operadores no están diseñadas para satisfacer la demanda media dado que ello provocaría una severa congestión para los picos de tráfico. Es por ello que las redes se dimensionan para satisfacer la demanda en los picos de tráfico (esto es, la demanda máxima).

Hay que tener en cuenta que para un mismo pico de tráfico de itinerancia que de tráfico doméstico, el precio por unidad (minuto, SMS y/o MB) de los servicios de itinerancia es mayor. Por ejemplo, si en un municipio los costes para un operador son un millón de euros, para dimensionar una red que en agosto cursa medio millón de minutos de servicios minoristas (usuarios propios) así como medio millón de minutos de servicios mayoristas de itinerancia generados por visitantes, se podría pensar que los costes por minuto serían iguales para ambos servicios. Pero la realidad es que las diferentes distribuciones de tráfico de ambos servicios condicionan que los costes por unidad sean diferentes, ya que el mismo coste debe ser dividido por una cantidad de minutos anual menor en el caso de los servicios de itinerancia, resultando en un coste por unidad mayor. Por ejemplo, si ese mismo medio millón de minutos de servicios minoristas se cursa el resto de meses, el tráfico total generado a nivel minorista (medio millón de minutos mensuales) sería de 6 millones de minutos anuales. Por el contrario si se tratase de un municipio muy turístico, con sólo tráfico durante agosto, el tráfico mayorista se limitaría al medio millón cursado en ese mes. Por lo tanto, si se dividen los costes anuales de cada servicio (medio millón de euros) por los minutos anuales cursados, resulta que el coste por minuto del servicio mayorista de itinerancia (1€/min) sería 12 veces superior al coste por minuto del servicio minorista doméstico (0,083€/min).

Aunque se trata de un ejemplo, la idea que se desea transmitir es que, si no se distribuyen correctamente los costes, serán los usuarios domésticos los que sufragarán los sobrecostes de proporcionar el servicio de itinerancia a los usuarios visitantes. Es más, los operadores serán reacios a invertir en zonas no rentables, viéndose menoscabada la calidad del servicio.

Según los datos disponibles de tráfico para los 8119 municipios españoles analizados, se calcula que en media el tráfico en el mes de máxima afluencia de tráfico de itinerancia (agosto, en la mayoría de los casos) es el doble que la

media anual, mientras que para el tráfico nacional la relación entre el pico y la media solo representa poco más del 50% adicional.

Es decir, tanto el tráfico doméstico como el de itinerancia están sujetos a variaciones intra-anales debido a la estacionalidad, pero el efecto en el tráfico de itinerancia es mucho más significativo. Más aún, el tráfico de itinerancia se concentra en ciertas regiones. En España, se calcula que alrededor del 75% del tráfico cursado en el mes más turístico se lleva cabo en un área cubierta por menos del 2,5% de los municipios.

El objetivo del estudio fue el cálculo de la hora cargada de los servicios de itinerancia a partir de datos de la demanda anual para estos servicios al comparar el tráfico pico con el tráfico medio anual.

Para ello, en primer lugar no se consideraron como estacionales aquellos municipios para los que el mes de máxima afluencia de tráfico de itinerancia no fuera también el mes de máximo tráfico total (doméstico + itinerancia).

A continuación se calculó el incremento de tráfico pico respecto al tráfico medio anual, tanto para el servicio móvil doméstico (minorista) como para el servicio de itinerancia (mayorista), resultando ser la diferencia entre ambos servicios del 24%. Cabe destacar que el 24% representa la diferencia entre la estacionalidad del servicio doméstico y la estacionalidad del servicio de itinerancia.

Dicha particularidad se ha diseñado en el modelo de costes definiendo una hora cargada para estos servicios un 24% mayor que para los servicios domésticos. Aun cuando el modelo de costes se encuentra en su fase definitiva de modelado, se está en condiciones de estimar que los costes adicionales para estos servicios en comparación a los de un OMV se ven incrementados alrededor de un 25%, al margen de otros costes comunes y conjuntos así como los costes de tránsito propios del servicio de itinerancia. Como se puede observar, el incremento de tráfico de la hora pico respecto a la media (24%) conlleva un incremento muy similar en cuanto a costes (25%)

2.3. Possible risks associated with permanent roaming and possible solutions to address them

The Regulation specifies that, while conducting the wholesale roaming market review, the Commission shall take into account the need to prevent permanent roaming. Permanent roaming is understood as a situation whereby a subscriber actively uses a SIM card of an operator based in country A exclusively or almost exclusively either in his country of residence, which is different from country A, or in a number of countries other than country A.

Question 36: What are the risks associated with permanent roaming for a mobile operator, if any? Please explain your response and provide examples:

La respuesta a la pregunta 14 proporciona mayor detalle de los riesgos asociados a la itinerancia permanente. Para mayor comodidad, se resumen a continuación:

-A nivel minorista, las medidas asociadas a la política de utilización razonable pueden limitar los riesgos asociados a la itinerancia permanente.

-A nivel mayorista, como se explica en detalle en la respuesta 14, la itinerancia permanente también puede entrañar pérdidas recurrentes en caso que los costes mayoristas sean mayores que los precios máximos mayoristas. También se produciría una distorsión de los mercados nacionales en el caso de que los precios máximos mayoristas se sitúen por debajo de los precios negociados en el mercado doméstico de acceso mayorista (mercado de acceso de OMVs).

En resumen, en la medida en que los precios máximos mayoristas no sean inferiores a los precios negociados en los diferentes mercados de acceso móvil domésticos y, al mismo tiempo, permitan recuperar todos los costes mayoristas del servicio de itinerancia, no se considera que la itinerancia permanente represente, per se, un problema para los operadores.

En este sentido se considera que la cautela en la fijación de los precios mayoristas puede favorecer a ciertos servicios como los de M2M dado que dependen en muchos casos de la itinerancia permanente, facilitando así su implantación mediante los acuerdos bilaterales entre operadores en lugar de ser considerados como servicios a ser bloqueados. Es relevante considerar, en el caso del M2M, que se trata de servicios con características muy específicas y referidas a un segmento del mercado sujeto a necesidades y condiciones distintas. Por ejemplo, los fabricantes de objetos conectados pueden tener un poder de compra significativo que les permita acceder a tarifas de itinerancia muy competitivas. Por otro lado, la evolución técnica de las SIM podría solucionar la situación de itinerancia permanente para un número significativo de las comunicaciones M2M a corto/medio plazo.

Question 37: In case you have identified risks associated with permanent roaming, should regulatory safeguards to mitigate those risks be foreseen in any future roaming regulation, in addition to the two included in the Regulation (i.e. fair use policy, lifting of obligation to give wholesale roaming access upon reasonable request if roaming access is sought for the purpose of permanent roaming)?

- Yes
 No
 don't know

Please explain your response and provide examples

Tal como se detalla en respuesta a la pregunta 14, si los precios máximos mayoristas que fije la CE en la revisión de junio de 2016 se sitúan por debajo de los precios negociados en el mercado mayorista doméstico (OMVs), medidas equivalentes a las minoristas se podrían considerar a nivel mayorista, tal y como se prevé en el Reglamento.

En particular, se podrían diferenciar precios mayoristas en función de una política de utilización razonable a nivel mayorista. No obstante, ello se prevé

técnicamente complejo porque requeriría llevar un seguimiento de todas las tarjetas SIM durante largos periodo de tiempo, con la posible ineficiencia de cualquier medida que se aplique (por la posibilidad de alternar SIMs, selección manual de red, cambio automático de red, etc.).

Una posibilidad más sencilla podría ser la consideración de diferentes precios según el volumen de tráfico total intercambiado. Una vez superado cierto límite razonable, los operadores podrían negociar los precios mayoristas por encima de los límites fijados por la regulación.

No obstante, cualquier medida a nivel mayorista debería ser analizada cuidadosamente en el marco del artículo 3 del Reglamento de modo que los operadores pudieran implementarla de manera efectiva.

Question 38: If 'Yes', which additional regulatory safeguards should be foreseen? Please explain your response and provide examples:

Ver respuesta a pregunta 37.

Question 39: Do you consider that there are currently or that there will be in the future circumvention mechanisms for users to get around limitations on permanent roaming in the context of RLAH?

- Yes
 No
 don't know

Please explain your response and provide examples:

El Reglamento prevé medidas a nivel minorista y mayorista para para prevenir el uso abusivo o fraudulento de los servicios de itinerancia. A nivel minorista, las políticas de utilización razonable se diseñarán precisamente para evitar estos riesgos y a nivel mayorista, las ofertas de referencia podrán incluir cláusulas que lo prevengan.

Tal como se describe en mayor profundidad en la respuesta a la pregunta 40, existen maneras sencillas de sortear los límites fijados mediante la disposición de varias tarjetas SIM entre las que ir alternando (ya que existen terminales multiSIM), cambiar el IMSI, ir seleccionando manualmente diferentes redes, etc.

Question 40: If the answer to Question 39 is 'Yes', please describe these mechanisms and explain why and for which services they would be more attractive in the context of RLAH, including possibly quantitative evidence:

El Reglamento de Itinerancia establece que su objeto es regular la itinerancia de llamadas en los viajes periódicos dentro de la Unión Europea, y no obliga a

que los operadores de acceso deban atender solicitudes de itinerancia permanente bajo condiciones reguladas, pudiendo los operadores acordar las condiciones económicas que consideren convenientes para este tipo de servicios. En este sentido el Reglamento prevé dos medidas para prevenir usos anómalos o abusivos de los servicios de itinerancia:

1. A nivel minorista los operadores podrán aplicar una política de utilización razonable (FUP) de los servicios de itinerancia.
2. A nivel mayorista, los operadores pueden incluir cláusulas en las oferta de referencia mayorista para evitar dichos usos abusivos o anómalos.

En el caso de las medidas a nivel minorista, el seguimiento del uso de los servicios de itinerancia es relativamente sencillo. No obstante, las medidas a nivel mayorista aplicadas por el operador de la red visitada no siempre pueden ser igualmente efectivas por los siguientes motivos:

- La dificultad de llevar un seguimiento de gran cantidad de usuarios por periodos largos de tiempo.
- La facilidad para adoptar prácticas destinadas a impedir este seguimiento como: cambio automático y transparente para el usuario de red visitada cada cierto tiempo para evitar la detección de prácticas de arbitraje, selección manual de red visitada, tener varias tarjetas SIM prepago entre las que simultanear, así como otras más sofisticadas como la modificación del IMSI.

Question 41: In case you consider measures circumventing limitations on permanent roaming as likely or more attractive in a RLAH setting, leading in particular to permanent roaming, please indicate how you consider this specific risk should be addressed:

- only at retail level
- only at wholesale level, in particular with safeguards against anomalous increase of demand for roaming traffic
- at retail and at wholesale level
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

A nivel minorista, se entiende que aún es prematuro para decir que las políticas de utilización razonable que fije la CE no tendrán el efecto deseado de prevenir el uso abusivo o fraudulento de los servicios de itinerancia, por lo que parece prudente evaluar el resultado de las mismas antes de poner límites adicionales a todos usuarios.

A nivel mayorista, por el contrario, tal como se responde en las preguntas 14 y 40, la posibilidad de incluir una cláusula que prevenga la itinerancia permanente va en la correcta dirección, aunque puede no ser del todo efectiva. En caso de complementarla con otras medidas, se plantea como solución la fijación de medidas de utilización razonable a nivel mayorista que contemplen un volumen máximo de tráfico agregado, a partir del cual los operadores podrían negociar precios por encima de los límites máximos regulados. No obstante, tal como se refleja en la respuesta a la pregunta 37, dicha medida podría ser difícil de implementar. En todo caso, se insiste nuevamente que la mejor medida para prevenir la itinerancia permanente negativa para las redes visitadas no es otra que el mantenimiento de los precios regulados a un nivel adecuado.

Question 42: If the answer to Question 41 is "only retail" or "at retail and at wholesale level", what measure would you consider most appropriate in addition to fair use policy?

- applying a minimum activation duration or minimum domestic activity before allowing pre-paid subscribers to use their roaming services (if so, please indicate the minimum activation period or domestic activity that you would apply)
- creating an industry database that would allow EU operators to detect and block end users using pre-paid SIM cards for permanent roaming
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

Ver respuesta a la pregunta 41.

3. Fair use policy

Like previous EU roaming regulations, the Regulation regulates the use of roaming services when periodically travelling in the EU. The Regulation provides that from 15 June 2017 customers may consume mobile communications services (voice, SMS, data) in the same way and for the same price whether they are at home or periodically travelling abroad in the EU.

In contrast, if the customer permanently stays in country A with a mobile subscription of country B, where costs and competitive conditions may be very different, this is not considered fair use of roaming services, but anomalous or abusive roaming. In order to avoid such an anomalous use of roaming services, the Regulation provides that the operator may apply a surcharge to roaming consumption in excess of fair use.

More specifically, Article 6b of Regulation No 531/2012 as amended by the Regulation provides that "roaming providers may apply (...) a fair use policy to the consumption of regulated roaming services provided at the applicable domestic retail price level, in order to prevent abusive or anomalous usage of regulated roaming services by roaming customers".

This article also provides that "any fair use policy shall enable the roaming provider's customers to consume volumes of roaming services at the applicable domestic price that are consistent with their respective domestic tariff plans".

The set of questions in this section seeks views on the scope of fair use policies for roaming services and their formulation in practice. In particular, the replies to this set of questions will facilitate the further elaboration of the concept of periodic travel and contribute to the formulation of fair use policies on roaming consumption that ensures consistency with domestic tariff plans. Inputs will be used by the Commission when laying down detailed rules on the application of fair use policies in the Commission implementing act mandated by the Regulation.

Pursuant to the Regulation, in the case of domestic tariff plans including (un)limited volumes of domestic consumption per service (voice, SMS messages, data), roaming consumption at domestic prices means that roaming consumption is included without any surcharge in the (un)limited volume of the domestic tariff plan.

It is important to note that applying a fair-use policy is not an obligation imposed on mobile operators, but a possibility to which certain minimum parameters will be set by the Commission in accordance with the Regulation.

You are invited to respond to the questions below, to the extent possible for you, in the light of the evolution of pricing and consumption patterns in the Member States, the degree of convergence of domestic price levels across the Union, and any observable risks of distortion of competition and investment incentives in domestic and visited markets.

3.1. General approach and scope of roaming needs to be accommodated by any fair use policy

Question 43: Do you think any fair use policy should take a form other than time or volume limits on the level of consumption of roaming services at domestic prices?

- Yes
- No
- don't know

Question 44: Limits in any fair use policy should be:

- set at the same level across the whole EU
- set at different levels per Member State, based on harmonised criteria at EU level
- applied by the operator, to ensure consistency with the respective tariff plans, in the light of harmonised criteria at EU level and monitored by NRAs

- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

Los dos principios que deberían guiar la forma de establecer la política de utilización razonable serían: la necesidad de que sea transparente y fácilmente entendible para el usuario y la facilidad de aplicación por parte de los operadores. Además, el Reglamento establece la condición de que la política de utilización razonable permita consumir los volúmenes que correspondan a los planes de tarifas de los clientes.

En este contexto, es importante encontrar un equilibrio entre la armonización de la interpretación y aplicación del Reglamento en todos los Estados y la necesidad de adaptar la aplicación de los límites de utilización razonable a cada tarifa. Así, se propone establecer dos tipos de límites:

Límite por volumen

Dada la gran variedad de ofertas minoristas, la única posibilidad de que la política de utilización razonable en términos de volumen sea consistente con las respectivas tarifas domésticas, según estipula la regulación, es que sea fijada por el operador y supervisada por los reguladores a nivel nacional. Esta opción facilitaría la implementación por parte de los operadores.

Límite por tiempo

La política de utilización razonable en términos de número de días podría ser fijada a nivel de EU. Esta opción permitiría una interpretación armonizada de la itinerancia permanente.

No obstante, en cuanto a la implementación práctica, habida cuenta de ciertas limitaciones técnicas por parte de algunos operadores para llevar a cabo el seguimiento de usuarios concretos por periodos de tiempo determinados así como problemas para almacenar esa información en ciertos países, sería recomendable que fuesen igualmente los operadores los que implementasen la política de utilización razonable, supervisada por las ANRs y en función de unas directrices comunes establecidas a nivel de la UE.

Question 45: What should be the general objective of fair use policy on roaming consumption at domestic prices? Fair use policy should allow for (multiple answers possible):

- inadvertent roaming (the customer does not leave his/her country but may, unwillingly, be roaming due to a stronger cross-border signal in border areas)
- roaming needs of cross-border workers (workers residing in one Member State, usually near a border, and working on a daily basis in

- another Member State)
- roaming needs while on frequent travel for professional purposes (exceeding annual paid holiday duration, i.e. typically exceeding 5 weeks cumulatively per year)
 - roaming needs while on travel for personal purposes, e.g. holidays, tourism
 - other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

La política de utilización razonable deberá permitir que los usuarios que viajan periódicamente puedan consumir en itinerancia a precios domésticos dentro de unos límites de utilización razonable. Esta utilización razonable debería, por tanto, poder cubrir las necesidades de aquellos usuarios que viajen con una cierta asiduidad pero no necesariamente a los grandes consumidores de itinerancia.

Los grandes consumidores de itinerancia tienen incentivos para contratar planes de tarifas en los que se contemple específicamente el consumo de itinerancia. Especialmente los usuarios del sector negocios que viajan frecuentemente tienen típicamente acceso a contratos específicos para adecuarse a sus necesidades.

Respecto a los trabajadores transfronterizos, las necesidades prácticamente diarias de servicios de itinerancia se podrían considerar dentro de la categoría de itinerancia permanente. Se trata de usuarios cuyo nivel de consumo en itinerancia podría ser equiparable al que realizan a nivel doméstico e irían más allá, por tanto, del concepto de viajeros periódicos.

La itinerancia inadvertida ha sido una preocupación constante desde el inicio de la regulación de estos servicios. Para afrontar este problema, el Reglamento establece medidas de transparencia como la obligación de notificar al consumidor cuando ha cambiado de red. En las zonas en las que este problema sea particularmente acuciante deberían articularse medidas específicas para abordar esta cuestión. En todo caso, el Reglamento de itinerancia no supone el instrumento más adecuado para dar solución a problemas que están más relacionados con la cobertura de los operadores, interferencias transfronterizas y redireccionamiento de tráfico. Esta norma tiene otros objetivos y un alcance más general, abarcando todo el territorio de la UE, mientras que este problema está focalizado en áreas concretas que precisan soluciones concretas. No sería proporcionado ni adecuado extenderlas a una normativa de aplicación más general.

3.2. Definition of the scope of periodic travel

According to Article 6b of Regulation No 531/201 as amended by the Regulation the "use of [roaming] services by roaming customers in a Member

State other than that of their domestic provider for purposes other than periodic travel" is considered "abusive or anomalous usage of regulated roaming services". In this section we are seeking views about how the concept of "periodic travel" should be interpreted for the purpose of identifying abusive or anomalous usage of regulated roaming services at domestic prices.

Question 46: Please indicate at which level you think periodic travel should be established as a minimum amount of time for fair use policy:

- at EU level
- per Member State
- per operator
- per domestic tariff plan (e.g. possibly different for plans aimed at business users, frequent travellers, mass-market)
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

Como se ha indicado anteriormente, en relación con la determinación de la política de utilización razonable, el número de días debería ser definido de manera armonizada a nivel de la UE. Sin embargo, la implementación debería ser definida por cada operador y supervisada por los reguladores nacionales en función de criterios precisos definidos por la CE. De esta forma se facilitaría la aplicación de la norma.

Irrespective of the level at which periodic travel is established (i.e. the EU, Member State, operator or tariff plan level), the definition of periodic travel should be based on a common criterion. This criterion should refer to travelling time abroad within the EU of individuals in the relevant group (i.e. all EU residents, all residents of the Member State, all subscribers of the operator or all subscribers of the tariff plan, respectively).

The purpose of the next questions is to identify the most appropriate criterion to define periodic travel for each of the relevant groups described in the previous question. One of the possible criteria relies on the concept of percentile which allows to define which part of each relevant group should be covered by periodic travel. The 100th percentile means that all individuals of the group considered are covered; the 50th percentile corresponds to the median, meaning that half of the group considered (the half travelling less) is entirely covered, while the other half (the half travelling more) is not entirely covered (i.e. individuals in this half are not covered for the days abroad in the EU that exceed those of the median of the group).

Please answer all questions below even when they relate to the alternatives you have not selected in Question 46.

Question 47: In case of defining periodic travel at EU level, what should be

the criterion to define periodic travel abroad in the EU on a yearly basis for the purpose of identifying abusive or anomalous usage of regulated roaming services at domestic prices?

The *X*th percentile annual number of days abroad within the EU of the residents of all Member States (**please specify below which percentile, a figure between 0 and 100**). *Example: the 70th percentile is a number of days abroad such that the annual number of*

days abroad within the EU of 70% of the residents of all EU Member States would be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy. This means that the annual number of days abroad within the EU of the top 30% most travelling residents of all EU Member States would not be fully covered by the definition of periodic travel in the fair use policy.

the maximum period for residing on the territory of a Member State without any condition or formality pursuant to EU applicable legislation (i.e. 3 months pursuant to Article 6(1) Directive 2004/38/EC)

the weighted average annual number of days of paid holidays to which employees are entitled by law (i.e. mandatory minimum number of paid holidays) in the EU Member States

the highest annual number of days of paid holidays to which employees are entitled by law (i.e. mandatory minimum number of paid holidays) in an EU Member State (5 weeks)

183 days per year (half a year)

the average annual number of working days in the EU (in order to cover the needs of cross-border workers or frequent travellers for business purposes)

the maximum annual number of working days in the EU

tick this box if you consider that intermittent travel time (i.e. travel for less than 24 hours) should be excluded (e.g. should not count against the fair use limit) from the criterion selected above

other (please specify below)

Please explain your response and provide examples, as well as indicating billing and implementation costs for implementing the preferred criteria if any. In case you chose the first option, please specify the percentile (a number between 0 and 100):

El cálculo del límite de días que delimita el uso para viajes periódicos debería evitar usos que fueran más allá de permitir los viajes periódicos. Este cálculo debe poder satisfacer las necesidades de aquellos usuarios que utilizan los servicios de itinerancia pero no necesariamente los que hacen un uso especialmente intensivo ya que, como se ha mencionado anteriormente, las necesidades de estos grandes consumidores de servicios de itinerancia por un lado, van más allá del alcance del Reglamento y, por otro, especialmente en el caso de usuarios no residenciales, pueden tener a su alcance tarifas que se ajusten específicamente a su nivel de consumo, sin imponer el coste de un uso

intensivo al resto de usuarios.

Un aspecto importante a tener en cuenta para realizar cualquier cálculo basado en los días en que los usuarios viajan es determinar si se tienen en cuenta los usuarios que viajan o toda la base de ciudadanos. Considerando que hay países en los que la mayoría de residentes no viajan nunca, incluirlos en el cálculo podría suponer que no se pudiera llegar al mínimo necesario para cubrir suficientemente el objetivo del Reglamento de proporcionar itinerancia a precios domésticos para viajes periódicos de los usuarios que sí que viajan.

Respecto al criterio a utilizar, una buena aproximación podría ser considerar el número mínimo de días que los usuarios europeos disponen para sus vacaciones (35 días). Este enfoque tiene la ventaja adicional de ser sencillo y fácilmente calculable. Cabe señalar adicionalmente que, de acuerdo con el informe del ORECE²¹ de 16 de diciembre de 2014, estos 35 días cubrirían con holgura el percentil 70 de los días de viaje de los ciudadanos europeos que viajan a otros Estados Miembros.

En concreto, según el informe de ORECE de 2014, el número medio de días a nivel de EEE (sin tener en cuenta los usuarios que no viajan) es de 11,6 días, siendo el país con la media más baja de 3,2 días y el país con la media más alta 30,4 días.

En conclusión, el rango de días debería encontrarse entre los 11,6 días de media a nivel de EEE y los 30,4 días del país cuyos usuarios se desplazan con diferencia más frecuentemente a otros países de su entorno. En todo caso, 35 días sería el límite superior al tratarse del periodo máximo vacacional a nivel de la UE.

Question 48: In case of defining periodic travel at Member State level, what should be the criterion to define periodic travel abroad in the EU on a yearly basis for the purpose of identifying abusive or anomalous usage of regulated roaming services at domestic price?

- the *X*th percentile annual number of days abroad within the EU of the residents of the Member State of the subscriber (**please specify below which percentile, a figure between 0 and 100**). *Example: the 70th percentile is a number of days abroad such that the annual number of days abroad within the EU of 70% of the residents of the Member State of the subscriber would be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy. This means that the annual number of days abroad within the EU of the top 30% most travelling residents of the Member State of the subscriber would not be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy.*
- the annual number of days of paid holidays to which employees are entitled*

²¹http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/4826-international-roaming-analysis-of-the-im_0.pdf. Please find it also in attach.

- by law in the Member State of the subscriber
- in line with the criteria to establish residence in the Member State of the subscriber, e.g. one year (365 days) minus the minimum number of days of residence per year required to establish legal residence in the Member State of the subscriber
- the annual number of working days in the Member State of the subscriber (in order to cover the needs of cross-border workers or frequent travellers for business purposes)
 - tick this box if you consider that intermittent travel time (i.e. travel for less than 24 hours) should be excluded (e.g. should not count against the fair use limit) from the criterion selected above
 - other (please specify below)

Please explain your response and provide examples, as well as indicating billing and implementation costs for implementing the preferred criteria if any. In case you chose the first option, please specify the percentile (a number between 0 and 100):

Ver respuesta a la pregunta 46

Question 49: In case of defining periodic travel at operator level, what should be the criterion to define periodic travel abroad in the EU on a yearly basis for the purpose of identifying abusive or anomalous usage of regulated roaming services at domestic price?

- the *X*th percentile annual number of days abroad within the EU of the subscribers of the operator (please specify below which percentile, a figure between 0 and 100). **Example:** the 70th percentile is a number of days abroad such that the annual number of days abroad within the EU of 70% of the subscribers of the operator would be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy. This means that the annual number of days abroad within the EU of the top 30% most travelling subscribers of the operator would not be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy.
- the *X*th percentile annual number of days abroad within the EU of the subscribers of the tariff plan of the subscriber (please specify below which percentile, a figure between 0 and 100). **Example:** the 70th percentile is a number of days abroad such that the annual number of days abroad within the EU of 70% of the subscribers of the tariff plan of the subscriber would be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy. This means that the annual number of days abroad within the EU of the top 30% most travelling subscribers of the tariff plan of the subscriber would not be covered by the definition of periodic travel in the fair use policy.
 - other (please specify below)

Please explain your response and provide examples, as well as indicating billing and implementation costs for implementing the preferred criteria if any. In case you chose the first option, please specify the percentile (a number between 0 and 100):

Ver respuesta a la pregunta 46

3.3. Consistency with domestic tariff plans

In the previous section, we have considered the scope of "periodic travel" in terms of number of days per year. This constitutes the first parameter to be set in any fair use policy on roaming consumption at domestic prices. In the following set of questions, we are seeking views about whether and how operators could complement the design of any fair use policy formulated in those terms, so as to ensure its consistency with different domestic tariff plans.

Question 50: The scope of periodic travel is discussed in section 3.2. on a yearly basis, in particular to accommodate for the seasonal variations of travels over the year. However, it might be possible for actual fair use limits reflecting the annual scope of periodic travel to be set for shorter periods than a year, provided the sum of those shorter period limits is equal to or higher than the annual definition of periodic travel. Please indicate the period of time over which fair use limits reflecting the scope of periodic travel established in the previous section should be applied

- a year, i.e. no further temporal break-down of fair use policy.
- a semester
- a quarter
- a month
- a week
- a day
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples, including considerations on billing and implementation costs:

El límite debe ser fijado a nivel anual pero, tal como se ha mencionado en respuestas anteriores, se debe dar la flexibilidad suficiente a los operadores para que al final de cada mes puedan informar a sus usuarios de los días consumidos así como buscar alternativas técnicas viables para situaciones específicas de ciertas tarifas.

Question 51: In the case of domestic tariff plans with a limited (fixed) volume per service (voice, SMS messages, data), what should be the minimum share of the domestic tariff plan that should be available to the subscriber at domestic prices while periodically travelling abroad in the EU as considered in section 3.2. above?

- 100% (the whole volume of the domestic tariff plan is available without any surcharge to the customer while periodically travelling abroad in the EU)

- between 50% and 100%
 - 50% (i.e. half of the whole volume of the domestic tariff plan is available without any surcharge to the customer while periodically travelling abroad in the EU)
 - less than 50%
 - the percentage share should depend on the domestic tariff plan (please specify how below)
- Please explain your response and provide examples, including considerations on billing and implementation costs. If you chose the last option, please specify how the percentage share should depend on the domestic tariff plan:

Las disposiciones del Reglamento se dirigen a abordar el uso de los servicios de itinerancia a precios domésticos durante los viajes. Si el uso en itinerancia sobrepasa el 50% del uso doméstico, es un indicio claro de que se trata de un uso superior al previsto en la norma. Por otro lado, y como se ha comentado anteriormente, los grandes usuarios de itinerancia poder tener acceso a tarifas más competitivas para estos servicios que las del usuario medio, especialmente en el caso del sector de negocios.

Question 52: In the case of a domestic tariff plan including unlimited volume of any particular service (voice, SMS messages, data), of two of these services, or of the three services, what should be the minimum basis for setting any limits in the fair use policy on roaming consumption of that (or those) service(s) at domestic prices available to the customer while periodically travelling abroad in the EU as considered in section 3.2. above?

- the application by analogy of any domestic fair use policy to which the nominally unlimited domestic tariff plan might be subject
- the roaming fair use limits allowed for in the largest fixed volume domestic tariff plan of the operator (if any)
- the average daily domestic consumption of the subscribers of the tariff plan of the subscriber
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples, including considerations on billing and implementation costs:

Dada la gran variedad de tarifas existentes, se debería dejar flexibilidad a los operadores para el diseño de los límites de utilización razonable por volumen. Los reguladores asegurarían el cumplimiento de los objetivos del marco supervisando las diferentes tarifas. En el caso de identificar tarifas análogas, podrían utilizarse como referencia para el análisis.

En cualquier caso, de las opciones propuestas, la que parecería acercarse más a las necesidades de los usuarios a la vez que facilitaría la implementación por parte del operador, sería la elección de los límites de uso máximos fijados para

cualquiera de las otras tarifas del operador, en lugar de tratar de ir más allá y reproducir los consumos medios del usuario o reproducir las políticas de uso de los contratos domésticos.

Question 53: In the above two sections the formulation of possible parameters for fair use policies includes a maximum number of days per year (defining periodic travel), possibly broken down in shorter periods, and possibly complemented by limits on the volume of consumption available while roaming abroad in the EU during that maximum number of days. If you think that the minimum parameters for fair use policy should be formulated differently, please specify:

Los parámetros definidos en función de tiempo y de volumen son adecuados.

3.4. Incoming calls on pre-paid SIM cards

Question 54: Do you think that use of pre-paid SIMs roaming only with the purpose to receive calls should be addressed under fair use policy?

- Yes
 No
 don't know

If 'Yes', please explain your how you would address this risk through fair use policy:

La recepción de llamadas será gratuita en RLAH. Si no hay política de utilización razonable, es evidente que los usuarios preferirán recibir llamadas que realizarlas, ganando atractivo las llamadas perdidas a la espera de recibir una llamada en respuesta. Como el operador no ingresará nada en minorista por las llamadas entrantes pero sí que tendrá que pagar a la red visitada el precio de terminación móvil, tendrá que asumir las pérdidas por cada minuto de llamada entrante cursada.

Habida cuenta de las diferencia a nivel de EEE en cuanto a precios de terminación móvil así como el gran desbalanceo de flujo de tráfico entre redes (siendo los países turísticos los que reciben más tráfico), esta problemática será más acusada para ciertos operadores.

4. Sustainability mechanism

In some specific and exceptional circumstances, the provision of RLAH may affect the sustainability of an operator's domestic charging model, for example, if its domestic prices are below the prices they have to pay to the visited network operators hosting their roaming customers when travelling abroad in the EU and the operator's overall revenues are low relative to its effective roaming costs. For these exceptional cases, and in view of avoiding an increase in domestic prices, the Regulation foresees, as an exception, the possibility for these operators to still apply a surcharge to their roaming customers, subject to a prior authorisation of the national regulatory authority. To obtain this

authorisation, the operator will have to provide to the national regulatory authority all the necessary information proving that the abolition of roaming surcharges would lead to its domestic charging model becoming unsustainable. The Regulation provides that the roaming surcharge applied shall however not be higher than the strict minimum necessary to recover the operator's costs of providing retail roaming services.

Pursuant to the Regulation, the methodology for assessing the sustainability of the abolition of retail roaming surcharges shall be based on an analysis of: (i) the overall actual and projected costs of providing regulated retail roaming services by reference to the effective wholesale roaming charges for unbalanced traffic and a reasonable share of the joint and common costs necessary to provide regulated roaming services, (ii) the overall actual and projected revenues from the provision of regulated retail roaming services, (iii) the consumption of such services and of domestic services, and (iv) the level of domestic competition, prices and revenues, and any observable risks that domestic prices would be appreciably affected by RLAH pricing.

This set of questions seeks views on the appropriate methodology to be used by national regulatory authorities for assessing the sustainability or otherwise of a domestic charging model following the abolition of retail roaming surcharges and, consequently, on the necessary information to be submitted by a roaming provider to its national regulatory authority for the purposes of that assessment. All inputs will be used by the Commission when laying down detailed rules on this methodology in the Commission implementing act mandated by the Regulation.

4.1. Determining the overall actual and projected costs from the provision of regulated retail roaming services

This section seek views on how to determine the overall actual and projected costs of providing regulated retail roaming services by reference to the effective wholesale roaming charges for unbalanced traffic and a reasonable share of the joint and common costs necessary to provide regulated roaming services.

The costs of providing regulated retail roaming services, calculated by reference to the effective wholesale roaming charges for unbalanced traffic and to a reasonable share of necessary joint and common costs, can be represented as follows:

Costs of providing retail roaming services = retail roaming costs + wholesale roaming payments for unbalanced traffic (if total wholesale roaming payments > total wholesale roaming revenues)

Retail roaming costs

Question 55: One way to determine retail costs of providing roaming services would be to obtain them from the operator's accounts. Do you think that it is an appropriate way to do so?

- Yes
- No
- don't
know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate the retail costs of providing regulated roaming services:

La CNMC está analizando el mecanismo de sostenibilidad a través del ORECE. Dicho organismo, en línea con el artículo 6 *quinquies*, deberá elaborar un informe sobre la sostenibilidad del RLAH para la CE en junio de 2016. La CNMC se remite, por tanto, a este futuro informe para la respuesta detallada a esta sección del cuestionario limitándose en esta ocasión a compartir las siguientes consideraciones generales:

De acuerdo con el artículo 6 *ter* del Reglamento de itinerancia, el nivel de volumen de tráfico a proporcionar a precios domésticos dependerá de cada tarifa. En este sentido, el análisis del mecanismo de sostenibilidad deberá determinar si los ingresos de itinerancia superan sus costes para una tarifa concreta y no existe, por tanto, un estrechamiento de márgenes.

Se debe analizar, por tanto, si los ingresos de itinerancia superan sus costes para una tarifa concreta. En el caso de identificar una oferta que arrojará margen negativo se compararía con el margen de la parte “doméstica” y se analizaría en qué porcentaje el operador podría trasladar ese margen negativo a los consumidores vía mayores precios. El grado en el traslado de costes hacia los consumidores vendrá determinada por el nivel de competencia minorista (junto a la transparencia de las ofertas y los bajos costes de cambio). Así, si hay una fuerte competencia aguas abajo y solo sufren insostenibilidad los operadores menos eficientes, éstos tendrán dificultades para subir sus precios ya que podrían perder clientes.

Cualquier análisis de márgenes es muy sensible a los datos utilizados. Una ligera mala estimación de costes o ingresos puede significar que el análisis muestre que una oferta es sostenible, cuando en realidad no lo es o vice versa. Las dificultades para realizar este análisis se pueden ilustrar con los siguientes parámetros:

- Contabilidad: las contabilidades financieras de los operadores móviles no están pensadas para obtener ingresos o costes individualizados por tarifas o segmentos, por lo que, mientras que podría ser una forma robusta de conocer la rentabilidad de un servicio en su totalidad, la de una tarifa concreta requiere de una estimación sujeta a un error potencialmente elevado.

- Reparto de los ingresos: cada vez existe mayor número de tarifas de móvil que forman parte de un paquete de servicios que incluyen servicios fijos y audiovisuales (ej. triple y cuádruple-play). Además, hay multitud de

configuraciones distintas: tarifas planas, por consumo, por capacidad, otras que incluyen equipos, otras que aportan ingresos adicionales (ej. pay per view).

• **Reparto de costes:** hay costes que se aplican por igual a todos los servicios por lo que son fácilmente atribuibles (facturación), pero en cambio hay otros que dependen del tipo de servicio y se pueden estimar de distintas formas y repartir con distintos pesos (publicidad).

• **Uso de la itinerancia:** una vez implementado el RLAH, la evolución de los consumos en itinerancia es muy incierta. Incluso teniendo en cuenta que el incremento es muy previsible, es difícil estimar en qué grado, también puede que lo hagan de formas muy diversas en los diferentes países, o consumidores.

Las directrices de la CE para la aplicación de la metodología serán esenciales para guiar a las ANRs en los distintos elementos a tener en cuenta y garantizar la aplicación armonizada del Reglamento. Sin embargo, debe contemplarse un grado suficiente de flexibilidad para su aplicación por parte de las ANRs.

Question 56: Please indicate the categories of retail roaming costs that you consider should be included to estimate the costs of regulated retail roaming services, including a reasonable share of joint and common costs. Please provide a brief description for each category of cost and specify the different categories of costs involved:

Total wholesale roaming payments

Question 57: Do you agree that wholesale roaming payments should be based on the payments for these services obtained from the operator's accounts?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate the wholesale roaming payments:

Wholesale roaming payments for unbalanced traffic

Question 58: Do you agree that wholesale roaming payments for unbalanced traffic should be obtained by summing up wholesale roaming payments for bilateral unbalanced traffic between the domestic operator and each individual EU operator visited by the domestic operator's customers when roaming?

- Yes
- No

don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate the wholesale roaming payments for unbalanced traffic, as foreseen in the Regulation:

Total wholesale roaming revenues

Question 59: Do you agree that wholesale roaming revenues should be based on the revenues for these services obtained from the operator's accounts?

Yes

No

don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate wholesale roaming revenues:

4.2. Determining the overall actual and projected revenues from the provision of regulated retail roaming services

This section seeks views on how to determine the overall actual and projected revenues from the provision of regulated roaming services

Revenues from the provision of retail roaming services

There are several approaches that could be used to estimate the revenues derived from the provision of retail roaming services. In principle, the revenue streams from retail roaming services that should be considered for the purpose of assessing sustainability should be composed of:

- In-bundle revenues (i.e. revenues derived from the use of services up to the volume limits allowed by the bundle)
- Out-of-bundle revenues (i.e. revenues derived from the use of services exceeding the volume limits allowed by the bundle)
- Out-of-fair use policy revenues (i.e. including any surcharges derived from the use of services exceeding the limits allowed by the roaming fair use policy)

Question 60: Do you agree that the revenue streams from retail roaming services that should be considered for the purpose of assessing sustainability should be composed of the three types of revenues described above?

Yes

No

don't know

If you have responded 'No', please indicate which other revenues from retail roaming services should be taken into account in the assessment of sustainability and/or which of the above revenue streams you believe should not be taken into account:

Question 61: In the case of *in-bundle* revenues, one possible approach would be to derive retail roaming revenues as a share of total domestic and roaming consumption within the bundle (i.e. the revenues derived from the bundle should be allocated pro rata between roaming and domestic consumption volumes). Do you consider that this approach to derive *in-bundle* retail roaming revenues would be appropriate?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to calculate actual and projected in-bundle revenues from retail roaming services:

In the case of bundled offers, each tariff plan typically includes certain limits of usage for each of the services (i.e. minutes of voice calls, number of SMS and Mbytes of data). Under RLAH the end-user will be able to consume the in-bundle volumes like at home while roaming, subject to fair use. The difficulty in assessing the share of consumption lies in the fact that the level of usage of each service may vary (e.g. an end-user may consume 100% of voice call minutes, 80% of SMS and 50% of total data allowed by the bundle). In order to estimate the share of consumption (i) while roaming and (ii) domestically, one possible approach to derive the share of in-bundle revenues driven by retail roaming traffic (as opposed to retail domestic traffic) is to give weights to the different volumes of services.

Below we present a simplified example to illustrate this approach. For the sake of simplicity, in the example we give equal weights to each of the three services. As there are three services, an equal weight would imply a 33% weight for each (i.e. 1/3 each). In the example, the actual domestic and roaming consumption in-bundle is 92% and 8%, respectively (note that for simplicity we assume that for voice the roaming consumption occurs after the domestic consumption, resulting in 30 minutes of calls out-of-bundle, to be taken into account in a subsequent stage). Thus, in the example the in-bundle revenues of this plan (€30) should be allocated 92% to domestic consumption and 8% to roaming consumption:

BUNDLE PLAN (€30 monthly)		Weight	33%
Min	300	xxx	Inputs in this colour
SMS	40		
Data	1000		
		xxx	Calculations in this colour

DOMESTIC consumption				ROAMING consumption			
Volumes				Volumes			
Min	300			Min	0		
SMS	30			SMS	5		
Data	850			Data	90		

In bundle				In bundle					
Volumes				Volumes					
	Volumes	% Actual	% Weighted		Volumes	% Actual	% Weighted		
Min	300	100%	33%	Min	0	0%	0%		
SMS	30	86%	29%	SMS	5	14%	5%		
Data	850	90%	30%	Data	90	10%	3%		
sum of weighted shares =			92%	% Domestic	sum of weighted shares =			8%	% Roaming

In other words, the weight for each roaming service is obtained as follows:

$$SMS = (roaming\ consumption) / (roaming + domestic\ consumption) \times (weight) = 5 / (5 + 30) \times 33\% = 5\%$$

Question 62: Do you consider that an approach using weights like the one depicted in the example above is the most appropriate to derive the share of in-bundle volumes and, subsequently, the in-bundle revenues that should be allocated to retail roaming services?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to calculate the share of revenues from retail roaming services:

Question 63: In your view, with an approach using weights for every service, which of the following weights would be preferable for bundles incorporating the three main mobile services (voice, SMS, data):

- consider that each service (voice minutes, SMS, data) has the same weight (i.e. 33%) in the bundle of services, irrespective of the respective volume limits
- consider that each service (voice minutes, SMS, data) has a weight proportional to their estimated underlying cost
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

Question 64: In the case of out-of-bundle and out-of-fair use policy revenues, do you agree that these should be based on the revenues obtained from out-of-

bundle and out-of-fair use policy consumption while roaming? It should be borne in mind that out-of-bundle roaming consumption would normally be priced in the same way as out-of-bundle volumes for domestic consumption, whereas out-of-fair use policy roaming consumption would be subject to a maximum surcharge on top of the applicable domestic rate (whether in-bundle or out-of-bundle, depending on the circumstances).

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate out-of-bundle and out-of-fair use policy retail roaming revenues:

Question 65: In the case of dual-, triple- or quadruple-play bundles, some of the in-bundle revenues could be associated with services unrelated to roaming (e.g. fixed telephony, pay-TV or fixed broadband). In your opinion, what would be the best approach to estimate the share of revenues related to mobile services (which, subsequently, would have to be allocated to roaming and domestic consumption, as described in the previous questions)?

- consider that each service (fixed telephony, mobile telephony, pay-TV and/or broadband) has the same weight (i.e. $1/(\text{number of services in the bundle})$) in the bundle of services
- consider that each service (fixed telephony, mobile telephony, pay-TV and/or broadband) has a weight proportional to their estimated underlying cost
- consider that each service (fixed telephony, mobile telephony, pay-TV and/or fixed broadband) has a weight proportional to the price of an offer from the same operator providing the service on a standalone basis (if any)
- other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

4.3. Actual and projected time series to be considered to assess sustainability of a domestic charging model under RLAH

Application for derogation from the RLAH regulation before its implementation

Question 66: In the case of an application before the implementation of RLAH, the period of the *projected* time series used to assess sustainability should be:

- 6 months
- one year
- two years

- three years
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

Question 67: In the case of an application before the implementation of RLAH, please explain on which basis would the operator assess the impact of RLAH on the roaming traffic of its customers (i.e. the price-elasticity of demand for roaming following the elimination of roaming surcharges imposed by RLAH):

- based on the impact on the demand for roaming of previous rounds of price reductions imposed by the Roaming Regulations
- based on the impact on the demand for roaming of the introduction by *that operator* of a RLAH-type of offer before the implementation of the RLAH obligation
- based on the impact on the demand for roaming of the introduction by *another operator* of a RLAH-type of offer before the implementation of the RLAH regulation
- based on the impact on the demand for domestic services of previous changes in the prices of the operator's domestic tariff plans
- it would not be possible to estimate the impact on demand for roaming of the introduction of the RLAH regulation
- other (please specify below)

Application for derogation from the RLAH regulation **after** its implementation

Question 68: In the case of an application after the implementation of RLAH, the period of the actual time series data **after** the implementation of RLAH used to assess sustainability should be at least:

- no actual time series data should be needed to assess sustainability
- 3 months
- 4 months
- 6 months
- one year
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

Question 69: In the case of an application after the implementation of RLAH, the total period of the *projected* time series data used to assess sustainability should be:

- no projected time series data should be needed to assess sustainability

- 6 months
- one year
- two years
- three years
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples:

There are several methodologies that could be used to assess the sustainability of a domestic charging model. A possible approach would be to (i) estimate the net margin (revenues minus costs) on regulated retail roaming services ('retail roaming margin') following the implementation of RLAH; and, where the latter is negative, (ii) estimate the net margin on domestic services ('domestic margin'); and (iii) compare the domestic margin to the negative retail roaming margin to assess the potential impact on the evolution of the operator's domestic prices (so-called "waterbed effect"), if any.

Question 70: In the case of an application after the implementation of RLAH, please explain on which basis would the operator assess the impact of RLAH on the roaming traffic of its customers (i.e. the price-elasticity of demand for roaming following the elimination of roaming surcharges imposed by RLAH):

- based on the impact on the demand for roaming of previous rounds of price reductions imposed by the Roaming Regulations
- based on the impact on the demand for roaming from the subscribers of that operator of the introduction of the RLAH obligation only
- based on the impact on the demand for roaming from the subscribers of all operators in the market of the introduction of the RLAH
- based on the impact on the demand for domestic services of previous changes in the prices of the operator's domestic tariff plans
- other (please specify below)

Please justify your response and explain how you consider the operator could overcome any difficulties in estimating the impact on demand of the introduction of the RLAH obligation:

4.4. Assessment of sustainability of a domestic charging model under RLAH

Question 71: Do you agree that the most appropriate methodology to assess sustainability would be to compare the 'retail roaming margin' (if negative) and the 'domestic margin'?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an

alternative approach:

Question 72: When all operators active in a market are similarly impacted by a structural change potentially affecting their margins on an aspect of their activities, such as for example the introduction of RLAH, it may be argued that these operators may have a greater incentive to adapt their tariffs to compensate for the potential negative margins than if the change was asymmetric (i.e. only affecting one or some of the operators active in the market, or affecting some significantly more than others). In the latter case, any attempt to increase prices by the affected company would be likely to fail when faced by competition from other companies that were not affected, or less affected, by such change of circumstances. However, the ability of companies affected by a symmetric structural change, such as RLAH, to adapt their domestic charging model and "pass on" increases in prices to its customers to compensate for any potential negative retail roaming margin following the implementation of RLAH will also be somewhat limited by other factors. In your opinion, should the limitation to "pass on" an increase in domestic prices to customers to compensate for a potential negative margin from the implementation of RLAH be taken into account when assessing the sustainability of the domestic charging model:

- Yes
- No
- don't know

Please justify your response. If your answer is 'Yes', please explain how this should be taken into account when assessing sustainability:

Question 73: In light of the level of competition in EU telecommunications markets, and of differences between operators (e.g. in geographic scope of operations, customer base, etc.), if the implementation of RLAH resulted in a negative retail roaming margin for certain operators, what share of this loss would in your view be passed on through price increases in its domestic charging model:

- 100%
- 80-99%
- 60-79%
- 40-59%
- 20-39%
- 1-19%
- 0%

Please explain your response and provide examples, if necessary citing any relevant differences between countries or operators:

Question 74: In your opinion, taking into account your view in Question 72 on

the limitations on an operator's ability to pass increases in prices on to its customers to compensate for potential losses from the implementation of RLAH, should an operator's domestic charging model be considered unsustainable if it results in a negative retail roaming margin and the proportion of this negative margin when compared to the domestic margin is at least (in absolute terms):

$$\text{Proportion} = \text{Retail roaming margin} / \text{Domestic margin}$$

- 5%
- 10%
- 15%
- 20%
- other (please specify below)

Please explain your response and provide examples. If you consider that a fixed proportion would not adequately reflect variations in objective factors such as high or low domestic prices or margins, consumption levels or pass-on possibilities, please indicate the alternative approach that you would favour:

4.5. Estimating the 'retail roaming margin' and the 'domestic margin'

Once the costs of, and revenues from, providing retail roaming services have been calculated using the methodology described above in the two sections 4.1 and 4.2, the retail roaming margin can be calculated as follows:

$$\text{Retail roaming margin} = \text{revenues from retail roaming services} - \text{costs of providing retail roaming services}$$

The 'retail roaming margin' can then be compared to the 'domestic margin' according to the methodology established in section 4.4 above. The following questions seek views on how to estimate the 'domestic margin'.

Question 75: There are different methodologies that could be used to estimate the domestic margin. For simplicity, one possible approach would be to use a financial measure from the operator's annual reports. Do you consider that using a financial from the operator's annual reports to estimate the domestic margin would be appropriate?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach to estimate the domestic margin:

Question 76: If the domestic margin was estimated using a financial measure from the operator's annual reports, which financial would be the most appropriate?

- EBITDA

- EBIT
- After tax profit
- Other (please specify below)
- don't know

Please explain your response and provide examples:

Question 77: If the domestic margin was estimated using a financial measure from the operator's annual reports, this financial would already incorporate the roaming margin. In order to avoid double counting, do you agree that the retail roaming margin estimated using the methodology above should be subtracted (if positive) or re-introduced (if negative) from the financial estimate?

- Yes
- No
- don't know

If you have responded 'No', please explain your response and provide an alternative approach:

