

Brussel, 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie
(herschikking)

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening en de verlenging van de roamingverordening (herschikking)
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?
Verordening (EU) nr. 531/2012 vervalt op 30 juni 2022. Zonder verlenging van de roamingregels zouden consumenten en ondernemingen de voordelen van roaming tegen thuishetarief (“roam-like-at-home”) kunnen kwijtraken, en zouden bijkomende belemmeringen een beperking kunnen vormen voor het naadloze gebruik van mobiele diensten en innovatieve toepassingen op reis in de eengemaakte markt van de EU/EER. Bijna 170 miljoen Europese roamingklanten maken momenteel gebruik van roaming tegen thuishetarief en van de voordelen om op reis in de EU/EER net zoals thuis verbonden te blijven. In het evaluatieverslag van de Commissie uit 2019 zijn de problemen aangeduid die met dit initiatief moeten worden aangepakt. De analyse bouwt voort op een breed scala aan gegevens en feedback van belanghebbenden om de werking van de verordening en van de roamingmarkt te beoordelen conform de bestaande EU-roamingregels. De belangrijkste problemen worden hieronder samengevat: A. Roaming tegen thuishetarief is zonder gereguleerde wholesaletarieven of gereguleerde retailroamingdiensten niet houdbaar omdat de concurrentiedynamiek tekortschiet (marktfalen). B. Consumenten weten niet altijd welk dienstverleningsniveau zij mogen verwachten (servicekwaliteit) of hoe roaminggesprekken naar diensten met toegevoegde waarde worden aangerekend (hogere kosten). De aangeboden servicekwaliteit is soms lager dan thuis, zelfs als een gelijkwaardig niveau beschikbaar is. Gratis toegang tot nooddiensten via alternatieve middelen en de doorgifte van de locatiegegevens van de beller zijn niet altijd gewaarborgd, met name voor eindgebruikers met een beperking. C. Roamingaanbieders ondervinden soms problemen als ze om toegang tot wholesaleroaming op netwerken verzoeken. Door een gebrek aan transparantie met betrekking tot diensten met toegevoegde waarde, is het voor roamingaanbieders niet mogelijk om na te gaan welke nummerreeksen voor dergelijke diensten worden gebruikt, wat kan leiden tot onverwachte kosten. De huidige EU-roamingregels lijken onvoldoende op innovatie en op technologische en zakelijke veranderingen toegesneden.
Wat is het streefdoel?
Het initiatief beoogt het volgende: A) Waarborgen dat roaming tegen thuishetarief houdbaar is voor exploitanten en dat zij de kosten van het aanbieden van roamingdiensten op wholesaleniveau kunnen terugverdienen, met behoud van stimulansen om in bezochte netwerken te investeren en zonder de binnenlandse concurrentie op bezochte markten te verstoren. B) Roamingklanten een authentieke roamingervaring tegen thuishetarief bieden en eindgebruikers geruststellen dat zij ook op reis in de EU verbonden kunnen blijven. Consumenten en zakelijke eindgebruikers moeten thuis en tijdens het roamen dezelfde servicekwaliteit krijgen en innovatieve diensten kunnen gebruiken, en door meer transparantie onverwachts hoge rekeningen vanwege het gebruik van diensten met toegevoegde waarde kunnen vermijden. Ook moet gelijke toegang tot nooddiensten voor iedereen worden gewaarborgd, net als thuis. C) Innovatie bevorderen, wholesaleroamingtoegang tot verzochte netwerktechnologieën waarborgen, en exploitanten helpen verliezen in verband met diensten met toegevoegde waarde te vermijden. Het initiatief streeft voorts naar vereenvoudiging en lastenverlaging voor exploitanten en andere belanghebbenden.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?
Er moet op de internationale roamingmarkt op EU-niveau worden opgetreden om de eengemaakte markt voor elektronische communicatie te verbeteren. Zoals bepaald in het belangrijke arrest van het Hof van Justitie over roaming (C-58/08, <i>Vodafone</i>), rechtvaardigt het feit dat internationale roaming zelf grensoverschrijdend is, het optreden op EU-niveau, omdat de lidstaten zelf deze zaak niet doeltreffend kunnen aanpakken. Bovendien

beschikten de nationale regelgevende instanties niet over de instrumenten om de problemen zelf aan te pakken. In het evaluatieverslag van de Commissie uit 2019 en dat van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec) wordt bevestigd dat het afschaffen van retailroamingtarieven in de EER in aanzienlijke mate heeft bijgedragen tot de voltooiing van de eengemaakte markt. Eindgebruikers hebben ook van roaming tegen thuishetarief kunnen profiteren, zoals blijkt uit een aanzienlijke toename van de volumes sinds juni 2017. Het verslag concludeert dat, ondanks tekenen van een zekere concurrentiedynamiek op zowel de retail- als de wholesaleroamingmarkten, de onderliggende basisvoorwaarden voor mededinging niet in die mate zijn veranderd en dat in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet zullen doen, dat de retail- of wholesaleregulering van de roamingmarkt zou kunnen worden opgeheven. De meerwaarde bestaat erin houdbare en echte roaming tegen thuishetarief voor eindgebruikers mogelijk te maken, door middel van EU-brede wholesaleplafonds die alleen door een EU-instrument kunnen worden gewaarborgd.
B. Oplossingen
Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo niet, waarom?
De Commissie stelt vier verschillende opties voor en beoordeelt deze: Optie 1 (Referentie) – Verlenging van de regels en behoud van de huidige bepalingen van de roamingverordening op zowel retail- als wholesaleniveau. Optie 2 – Voortzetting van de roamingverordening met verduidelijkingen, meer transparantie en maatregelen om de concurrentie te versterken. Optie 3 – Houdbare en echte roaming tegen thuishetarief (voorkeursoptie). Optie 4 – Uitgebreide wholesale- en retailverplichtingen voor een betere roaming tegen thuishetarief-ervaring. De voorkeursoptie is optie 3, die de hoogste effectiviteit en efficiëntie garandeert bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de herziening en de uitbreiding van de roamingverordening (in de vorm van een herschikking). Deze omvat maatregelen om de houdbare levering van roaming tegen thuishetarief te waarborgen, met een voorstel voor een gefaseerde verlaging van de prijsplafonds op wholesaleniveau. Er worden verbeteringen ingevoerd die inspelen op de technologische en zakelijke ontwikkelingen en zorgen voor een authentieke roamingervaring tegen thuishetarief voor eindgebruikers met betrekking tot de servicekwaliteit, diensten met toegevoegde waarde en noodcommunicatie. Deze optie omvat horizontale vereenvoudiging en maatregelen om de administratieve lasten te verlagen.
Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?
Belanghebbenden verschillen van mening over de hoogte van de prijsplafonds, de vereisten van de servicekwaliteit en de toegang tot nooddiensten. Grote “inbounders” netwerkeexploitanten (en met name pan-Europese groepen) geven er doorgaans de voorkeur aan de wholesaleplafonds op het huidige niveau te handhaven. Kleine “outbounders” netwerkeexploitanten (met een klantenbestand dat meer mobiele diensten in het buitenland verbruikt dan die welke worden verbruikt door de klantenbasis van de partnerexploitanten op zijn eigen netwerk) en virtuele exploitanten daarentegen lijken een aanzienlijke verlaging van de wholesaleplafonds te steunen.
C. Effecten van de voorkeursoptie
Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?
De voorkeursoptie bewaart het evenwicht tussen de belangen van de exploitanten, door een houdbare levering van roaming tegen thuishetarief te waarborgen zonder de kostendekking van de levering van wholesaleroamingdiensten in gevaar te brengen. Lagere wholesaleplafonds betekenen waarschijnlijk een verlaging van de wholesaleroamingkosten voor outbounderexploitanten. Uit de raming van de houdbaarheidsanalyse van de Commissie blijkt dat dit zal leiden tot een vermindering van het percentage exploitanten in een onhoudbare situatie (negatieve roamingmarge van meer dan 3 % van hun binnenlandse marge) en een daarmee samenhangende vermindering van de totale negatieve roamingmarge ten opzichte van de referentiewaarde van 42 % in 2023 en

52 % in 2025.

Consumentenvoordelen zijn ook belangrijk: het aandeel eindgebruikers dat het risico loopt op bijkomende kosten als een exploitant een houdbaarheidsafwijking is toegekend, daalt met meer dan 40 %, en de uitzonderlijke toeslagen nog meer. Deze optie zorgt voor een betere roamingervaring voor eindgebruikers, enerzijds doordat de servicekwaliteit verbetert en de consument zich bewuster wordt van de te verwachten servicekwaliteit tijdens het roamen, en anderzijds doordat de consument geen onverwachts hoge rekeningen krijgt als gevolg van het gebruik van diensten met toegevoegde waarde. Deze twee elementen zullen naar verwachting tot meer klanttevredenheid en tot minder klachten leiden.

Deze optie biedt exploitanten ook de nodige instrumenten om alle roamende eindgebruikers, inclusief eindgebruikers met een beperking, gratis toegang tot nooddiensten en doorgifte van locatiegegevens te verlenen. Hun leven, gezondheid en eigendom zijn hierbij gebaat.

Tot slot strekt de voorkeursoptie ertoe consumenten en zakelijke gebruikers tijdens het reizen te laten profiteren van technologische ontwikkelingen en 5G-gestuurde innovatie.

Er zijn naar verwachting ook enkele (kleine) milieuvoordelen, doordat het voor roamers gemakkelijker wordt om milieuvriendelijke mobiele diensten en toepassingen te gebruiken (bijvoorbeeld nieuwe mobiele 5G- en IoT-diensten om voertuigen op de weginfrastructuur aan te sluiten, om levens te redden en brandstofkosten en luchtvervuiling te verminderen).

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Lagere wholesaleplafonds betekenen waarschijnlijk een verlaging van de wholesaleroamingopbrengsten voor inbounderexploitanten, waarbij er wel voor wordt gezorgd dat de kosten volledig worden gedekt. Voor exploitanten hangt een mogelijke verlaging van de retailroamingopbrengsten samen met lagere toeslagen — in de uitzonderlijke gevallen waarin dergelijke toeslagen zijn toegestaan (uitzonderingen op het beleid inzake redelijk gebruik en houdbaarheidsafwijkingen) kan consumenten worden gevraagd die te betalen, maar dan mogen de toeslagen niet hoger zijn dan de wholesaleplafonds. Voor exploitanten en overheden zijn de extra nalevingskosten gering (geraamd op minder dan gemiddeld 6 mandagen per jaar voor beide).

De voorgestelde maatregel inzake de toegang tot nooddiensten brengt uitvoeringskosten met zich mee. Die houden echter meestal verband met de uitvoering van rechten en plichten die reeds in andere Uniewetgeving (het Europees wetboek voor elektronische communicatie) zijn vastgelegd. Tot slot leidt de ontwikkeling en het onderhoud van een database met nummerreeksen van diensten met toegevoegde waarde in de EER tot kosten voor Berec (dat voor beide taken verantwoordelijk is) en tot bescheiden kosten voor de nationale regelgevende instanties (die verantwoordelijk zijn voor het bijwerken van de inhoud van de database).

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen?

Kleine en middelgrote ondernemingen kunnen van een authentieke roamingervaring tegen thuistarief profiteren, vanwege de betere servicekwaliteit en een kleiner risico op houdbaarheidsafwijkingen. Kleine en middelgrote ondernemingen en ontwikkelaars van toepassingen zullen er verder profijt van hebben dat consumenten hun toepassingen grensoverschrijdend gebruiken, met een betere en vertrouwde servicekwaliteit. Nieuwe toepassingen en diensten waarvoor een hoge servicekwaliteit of 5G nodig is, kunnen onrechtstreeks meeprofiten: het naadloze gebruik in de interne markt kan het gebruik ervan stimuleren.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er worden geen significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden verwacht.

Zijn er andere significante gevolgen?

Een vermindering van de administratieve lasten is mogelijk dankzij een voorstel om wholesaleplafonds te herzien door middel van een gedelegeerde handeling die het wetgevingsproces vereenvoudigt (na 2025). Verdere besparingen houden verband met een gestroomlijnd toezichtstelsel, vereenvoudigde vereisten voor exploitanten

buiten de eurozone en de intrekking van verouderde bepalingen.
Evenredigheid
De voorkeursoptie bevat een reeks maatregelen die inbreukmakend noch onevenredig zijn. Ze zijn beperkt tot de aspecten die aan het licht zijn gekomen en in de huidige verordening onvoldoende aan bod komen en die niet doeltreffend op nationaal niveau kunnen worden aangepakt. De beperkte duur van 10 jaar waarborgt de evenredigheid verder.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
De Commissie stelt voor dat de nieuwe verordening een looptijd van 10 jaar krijgt, om zekerheid op de markt te waarborgen en de regeldruk te beperken. De marktconcurrentie zal in deze periode naar verwachting niet significant wijzigen. Een eerste evaluatieverslag staat gepland voor 2025, wanneer de Commissie beoordeelt hoe de roamingmarkt functioneert en of er behoefte is aan een beleidsevaluatie om nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden.