

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (herschikking)

(COM(2021) 85 final — 2021/0045 (COD))

(2021/C 374/06)

Rapporteur: **Christophe LEFÈVRE**

Raadpleging	Europees Parlement, 24.3.2021 Raad van de Europese Unie, 11.3.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	15.6.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	7.7.2021
Zitting nr.	562
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	204/0/1

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) merkt op dat het voorstel van de Commissie in het kader past van:

- de uitrol van infrastructuur in verband met breedbandconnectiviteit en het wegwerken van witte zones, en de uitrol van technologieën van de volgende generatie (5G);
- de doelstelling om tot een hoog niveau van consumentenbescherming te komen en concurrentie tussen exploitanten van mobiele netwerken tot stand te brengen;
- de totstandbrenging van “een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk” teneinde te voorkomen dat er opnieuw belemmeringen voor de interne markt ontstaan.

1.2. Het Comité merkt op dat het voorstel de transparantie op detailhandelsniveau zal vergroten door, met name in contractvoorwaarden, informatie te verstrekken over:

- de kwaliteit van de beschikbare diensten voor roaming in de EU;
- de communicatie over diensten met toegevoegde waarde, over het soort diensten waarvoor hogere tarieven kunnen gelden, en over soortgelijke informatie via de “welkomst-sms” die bij binnenkomst in een nieuw land wordt verstuurd;
- de verschillende manieren om toegang te krijgen tot de noodhulpdiensten tijdens roaming.

Meer in het algemeen zal met dit voorstel de consumentenbescherming verbeterd worden.

1.3. Hoewel uit een studie is gebleken dat het lokale netwerk dat voor roaming wordt gebruikt, in mindere mate beschikbaar is, wordt met het voorstel beoogd ervoor te zorgen dat roamingdiensten (roaming zoals thuis) onder dezelfde voorwaarden als thuis worden aangeboden, met onbeperkte toegang tot de nieuwste netwerktechnologieën en -generaties die voor roaming beschikbaar zijn. Als de kwaliteit van de lokale infrastructuur te wensen overlaat, zou het EESC graag zien dat er meer in deze infrastructuur wordt geïnvesteerd, met name om de dekking van witte gebieden te verbeteren, maar ook om minimumcriteria in te voeren waaraan de exploitanten geleidelijk moeten voldoen, zodat de consument ten volle van deze diensten gebruik kan maken.

1.4. De verlaging van de maximumprijzen (*pricecaps*) die de bezochte netwerken de bezoekende exploitanten kunnen aanrekenen, moet eveneens worden toegejuicht, maar de omvang van de verlaging is onvoldoende gezien het verschil tussen de aangerekende prijzen en de werkelijke kosten van roaming in het bezochte netwerk. Dat verhoogt de kosten van het basisabonnement voor de consument en verzwakt het concurrentievermogen van exploitanten van virtuele mobiele netwerken (*mobile virtual network operator* — MVNO) die roamingdiensten van de belangrijkste exploitanten van mobiele netwerken moeten kopen. Vooral het dataverbruik neemt in hoge mate toe. Om negatieve schaafeffecten voor MVNO's en kleine exploitanten van mobiele netwerken (MNO's) te voorkomen, moeten de wholesaleplafonds in hetzelfde tempo dalen als het verbruik toeneemt.

1.5. Het EESC moet zijn steun uitspreken voor de voorkeursoptie in het voorstel, “Optie 3 — Houdbare en echte roaming tegen thuishetarief (RLAH) (voorkeursoptie)”, en ervoor zorgen dat de maximumprijzen lager liggen dan de prijzen die in het voorstel worden vermeld.

1.6. Hoewel het voorstel voor een verordening de transparantie van de tarieven voor diensten met toegevoegde waarde verbetert door de invoering van nummerreeksen van diensten met toegevoegde waarde door een gecentraliseerde EU-database voor nummerreeksen van diensten met toegevoegde waarde te bouwen die voor de exploitanten toegankelijk is, beveelt het Comité aan om in het voorstel de mogelijkheid op te nemen om de dienst, na waarschuwing van de justitiële autoriteiten of politie, te onderbreken wanneer die op frauduleuze wijze is opgezet (*ping-call*) en te voorzien in rechtsmiddelen voor de exploitanten van die diensten.

1.7. Hoewel de verordening “verwijst naar redelijk gebruik” om het gebruik van roaming te omschrijven, betreurt het Comité dat er geen beperkingen worden gesteld, dat er geen beleidsregels inzake redelijk gebruik voor onbeperkte tariefplannen worden vastgesteld en dat de prijsstelling voor internationale gesprekken, ongeacht of de binnenlandse klant roamt of niet, niet aan de orde wordt gesteld. Het Comité stelt voor om de term “regelingen inzake redelijk gebruik” te schrappen, wegens het gebrek aan duidelijkheid over het toepassingsgebied, aangezien die term momenteel door exploitanten wordt gebruikt om het gebruik van het roamingpakket sterk te beperken.

1.8. Wat betreft de waarschuwingen bij een verbruik dat een door de consument of de exploitant vastgesteld plafond nadert, beveelt het Comité aan dat de exploitant verplicht wordt de consument telkens opnieuw te waarschuwen wanneer het volume van de eerste waarschuwing opnieuw is verbruikt, met name tijdens eenzelfde gesprek of tijdens het datagebruik.

1.9. Het Comité besteedt bijzondere aandacht aan het gebruik van mobiele apparaten in grensoverschrijdende gebieden met niet-EU-landen, en beveelt aan:

- dat exploitanten die actief zijn in EU-gebieden gevraagd worden een specifieke omschrijving te geven van de RLAH-roamingtarieven in de EU die worden uitgebreid tot die landen of het aangrenzende geografische gebied;
- dat internationale overeenkomsten worden gesloten met het oog op de uitbreiding van RLAH-roaming in de EU met de landen die grenzen aan EU-landen.

1.10. Het Comité merkt op dat een deel van alle studies en raadplegingen ter herziening van de Europese verordening vóór de COVID-19-crisis is uitgevoerd. Deze crisis heeft geleid tot drastische beperkingen van het reizen binnen Europa, tot een massale toevlucht tot telewerken en tot het volgen van universitaire lessen op afstand, met name voor Erasmus +-studenten.

1.11. Het Comité wijst erop dat er in de Europese Unie nog veel gebieden zijn zonder breedbanddekking via het aansluitnetwerk en merkt vooral op dat de bandbreedte ontoereikend is om te voldoen aan de vraag naar die data-intensieve videoconferenties, al dan niet via roaming.

1.12. Het Comité beveelt aan dat zowel de strategie voor de dekking van gebieden met breedband op basis van glasvezel als de capaciteit om breedband aan te bieden, hetzij via het aansluitnetwerk hetzij via mobiele netwerken, aanzienlijk worden versterkt.

1.13. Het EESC beveelt aan dat de Europese verordening wordt uitgevoerd met als doel op termijn één tariefzone in de Europese Unie tot stand te brengen, op een interne markt, die het mogelijk maakt om tegen “lokale” tarieven te bellen en data te verbruiken voor alle mobiele en vaste telefoons van consumenten met een telefoonabonnement in Europa, met dezelfde snelheden en toegang tot de infrastructuur, ongeacht het land van oproep of ontvangst.

1.14. Het Comité is bezorgd over de voorgestelde wijziging van de methode om de maximale wholesaletarieven via een gedelegeerde handeling te herzien, en beveelt aan de wetgeving volledig te herzien wat betreft de maatschappelijke aspecten van de ontwikkeling van roaming.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1. Het doel van het voorstel is de toepassing te verlengen van Verordening (EU) nr. 531/2012 van het Europees Parlement en de Raad⁽¹⁾, die op 30 juni 2022 verstrijkt. Het voorstel omvat een aanpassing van de maximale wholesaletarieven teneinde de houdbaarheid van de levering van retailroamingdiensten tegen binnenlandse prijzen te waarborgen. Ook worden nieuwe maatregelen ingevoerd om de transparantie te vergroten en te zorgen voor een authentieke roamingervaring tegen thuistarief wat betreft de servicekwaliteit en de toegang tot noodhulpdiensten tijdens het roamen. Aangezien Verordening (EU) nr. 531/2012 meermaals is gewijzigd, wordt met het voorstel beoogd die verordening te herschikken om meer duidelijkheid te scheppen en de verschillende wijzigingshandelingen te vervangen.

2.2. Het feitelijke doel van de belangrijkste voorgestelde wijzigingen is te waarborgen dat exploitanten roaming tegen thuistarief kunnen leveren en de kosten op een houdbare manier op wholesaleniveau kunnen dekken. Volgens het voorstel worden de maximumtarieven voor wholesaleroaming voor gesprekken, sms-berichten en data op een lager niveau vastgelegd dan die welke gelden tot en met 30 juni 2022.

2.3. Naast een verlaging van de maximale toepasbare wholesaletarieven omvat het voorstel wijzigingen die gericht zijn op het waarborgen van daadwerkelijke roaming tegen thuistarief voor eindgebruikers en het bevorderen van innovatie en de toegang tot netwerken, binnen een toekomstbestendig regelgevingskader voor consumenten en exploitanten.

2.4. Kortom, het voorstel draagt bij aan de totstandbrenging van “een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk”, en tot de ambitie om optimaal gebruik te maken van de digitale transitie om mensen meer kansen te bieden om verbonden te zijn, te communiceren en zaken te doen en beroeps- en handelsactiviteiten op de interne markt te faciliteren. Het voorstel beoogt te waarborgen dat belemmeringen voor de interne markt, die zijn weggenomen toen retailroamingtoeslagen werden afgeschaft, niet opnieuw worden ingevoerd.

3. Rechtsgrondslag

3.1. De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 114, volgens de gewone wetgevingsprocedure en bestemd om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren (artikel 26 VWEU).

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité is ingenomen met deze Europese ontwerpverordening en acht het noodzakelijk dat het voorstel er eindelijk op gericht is de consument in het buitenland hetzelfde niveau van dienstverlening als in eigen land te bieden, en hetzelfde niveau van consumentenbescherming. Exploitanten moeten echter over hun wholesaleroamingovereenkomsten kunnen onderhandelen op basis van hun commerciële behoeften. De verordening mag niet betekenen dat alleen een overeenkomst inzake wholesaletaegang mag worden afgesloten met exploitanten die de meest geavanceerde netwerken hebben.

4.2. Het Comité merkt op dat het voorstel van de Commissie in het kader past van:

- de uitrol van infrastructuur in verband met breedbandconnectiviteit en het wegwerken van witte zones, en de uitrol van technologieën van de volgende generatie (5G);
- de doelstelling om tot een hoog niveau van consumentenbescherming te komen en concurrentie tussen exploitanten van mobiele netwerken tot stand te brengen;
- de totstandbrenging van “een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk” teneinde te voorkomen dat er opnieuw belemmeringen voor de interne markt ontstaan.

4.3. Het EESC merkt op dat de Commissie sinds 2018 effectbeoordelingen heeft uitgevoerd, waaronder een openbare raadpleging van twaalf weken in 2020, die betrekking hebben op 1) retailroamingdiensten (verduidelijkingen en maatregelen met betrekking tot de servicekwaliteit, diensten met toegevoegde waarde en noodcommunicatie in een roamingscenario); 2) de levering van wholesaleroamingdiensten; 3) de administratieve lasten met betrekking tot Verordening (EU) nr. 531/2012 en de gevolgen van mogelijke vereenvoudigingsmaatregelen.

4.4. Het Comité merkt op dat het voorstel de transparantie op detailhandelsniveau zal vergroten door, met name in contractvoorwaarden, informatie te verstrekken over:

- de kwaliteit van de beschikbare diensten voor roaming in de EU;

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 531/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PB L 172 van 30.6.2012, blz. 10).

- de communicatie over diensten met toegevoegde waarde, over het soort diensten waarvoor hogere tarieven kunnen gelden, en over soortgelijke informatie via de “welkomst-sms” die bij binnenkomst in een nieuw land wordt verstuurd;
- de verschillende manieren om toegang te krijgen tot de noodhulpdiensten tijdens roaming, met name in de “welkomst-sms”.

4.5. De studie van 2019 van het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie (Berec) heeft aangetoond dat de beschikbaarheid van diensten tijdens roaming is verminderd, terwijl op het hele grondgebied een strategie van technische verbeteringen wordt uitgevoerd. Het voorstel moet ervoor zorgen dat de roamingdiensten onder dezelfde voorwaarden als thuis en met dezelfde kwaliteit van dienstverlening worden aangeboden, en dat exploitanten van mobiele netwerken toegang tot alle beschikbare netwerktechnologieën en -generaties kunnen verlenen.

4.6. De voorgestelde maatregelen zijn derhalve noodzakelijk om ervoor te zorgen dat aan de legitieme verwachtingen van de consumenten wordt voldaan en dat de oorspronkelijke ambities van de roamingverordening worden verwezenlijkt. Als de kwaliteit van de lokale infrastructuur te wensen overlaat, zou het EESC graag zien dat er meer in deze infrastructuur wordt geïnvesteerd, met name om de dekking van witte gebieden te verbeteren, maar ook om minimumcriteria in te voeren waaraan de exploitanten geleidelijk moeten voldoen, zodat de consument ten volle van deze diensten gebruik kan maken.

4.7. De verlaging van de maximumprijzen (*pricecaps*) die de bezochte netwerken de bezoekende exploitanten kunnen aanrekenen, moet eveneens worden toegejuicht, maar de omvang van de verlaging is onvoldoende gezien het verschil tussen de aangerekende prijzen en de werkelijke kosten van roaming in het bezochte netwerk. Dat verhoogt de kosten van het basisabonnement voor de consument en verzwakt het concurrentievermogen van MVNO's die roamingdiensten van de belangrijkste exploitanten van mobiele netwerken moeten kopen.

4.8. Het EESC moet zijn steun uitspreken voor de voorkeursoptie in het voorstel, “Optie 3 — Houdbare en echte RLAH (voorkeursoptie)”, en ervoor zorgen dat de maximumprijzen lager liggen dan de prijzen die in het voorstel worden vermeld.

4.9. Het voorstel vergroot de transparantie op wholesaleniveau inzake nummerreeksen van diensten met toegevoegde waarde door een gecentraliseerde EU-database voor nummerreeksen van diensten met toegevoegde waarde te bouwen die voor exploitanten toegankelijk is.

4.10. Het Comité beveelt aan om in het voorstel de mogelijkheid op te nemen om de dienst, na waarschuwing van de justitiële autoriteiten of politie, te onderbreken wanneer die op frauduleuze wijze is opgezet (*ping-call*) en te voorzien in rechtsmiddelen voor de exploitanten van die diensten.

4.11. Het voorstel waarborgt gratis toegang tot noodhulpdiensten voor roamende klanten, door specifieke maatregelen op wholesaleniveau te treffen, waaronder gratis bellen en gratis geolocatie.

4.12. Het EESC merkt op dat, hoewel het voorstel voor een verordening bedoeld is om een einde te maken aan onregelmatigheden bij de toegang tot het roamingnetwerk (snelle verbinding, beperkte toegang tot 3G of 4G enz.) in vergelijking met een consument met een abonnement in het roamende land, het echter geen oplossing biedt voor praktijken die het als onregelmatigheden beschouwt, zoals:

- het feit dat het in het abonnement inbegrepen aantal megabyte in het buitenland beperkt is wanneer het tijdens roaming wordt verbruikt, en
- de praktijk om consumenten te veel aan te rekenen voor niet-roaming wanneer zij contact opnemen met een abonnee die in een ander land een abonnement heeft.

4.13. Hoewel de verordening “verwijst naar redelijk gebruik” om het gebruik van roaming te omschrijven, betreurt het Comité dat er geen beperkingen worden gesteld, dat er geen beleidsregels inzake redelijk gebruik voor onbeperkte tariefplannen worden vastgesteld en dat de prijsstelling voor internationale gesprekken, ongeacht of de binnenlandse klant roamt of niet, niet aan de orde wordt gesteld. Het Comité stelt voor om de term “regelingen inzake redelijk gebruik” te schrappen, wegens het gebrek aan duidelijkheid over het toepassingsgebied, aangezien die term momenteel door exploitanten wordt gebruikt om het gebruik van het roamingpakket sterk te beperken.

4.14. Het Comité besteedt bijzondere aandacht aan het gebruik van mobiele apparaten in grensoverschrijdende gebieden met niet-EU-landen, en beveelt aan:

- dat exploitanten die actief zijn in EU-gebieden gevraagd worden een specifieke omschrijving te geven van de RLAH-roamingtarieven in de EU die worden uitgebreid tot die landen of het aangrenzende geografische gebied;
- dat internationale overeenkomsten worden gesloten met het oog op de uitbreiding van RLAH-roaming in de EU met de landen die grenzen aan EU-landen.

4.15. Het Comité merkt op dat een deel van alle studies en raadplegingen ter herziening van de Europese verordening vóór de COVID-19-crisis is uitgevoerd. Deze crisis heeft geleid tot drastische beperkingen van het reizen binnen Europa, tot een massale toevlucht tot telewerken en tot het volgen van universitaire lessen op afstand, met name voor Erasmus +-studenten.

4.16. Het Comité wijst erop dat er in de Europese Unie nog veel gebieden zijn zonder breedbanddekking via het aansluitnetwerk en merkt vooral op dat de bandbreedte ontoereikend is om te voldoen aan de vraag naar die data-intensieve videoconferenties, al dan niet via roaming.

4.17. Het Comité beveelt aan dat, ook in kwalitatief opzicht, zowel de strategie voor de dekking van gebieden met breedband op basis van glasvezel als de capaciteit om breedband aan te bieden, hetzij via het aansluitnetwerk hetzij via mobiele netwerken, aanzienlijk worden versterkt.

4.18. Wat betreft de waarschuwingen bij een verbruik dat een door de consument of de exploitant vastgesteld plafond nadert, beveelt het Comité aan dat de exploitant verplicht wordt de consument telkens opnieuw te waarschuwen wanneer het volume van de eerste waarschuwing opnieuw is verbruikt, met name tijdens eenzelfde gesprek of tijdens het datagebruik. Indien die waarschuwingen mislukken of niet plaatsvinden, moeten er mechanismen zijn voor terugbetaling van ten onrechte in rekening gebrachte kosten.

4.19. Wat de voorziene gecentraliseerde databank voor nummers met toegevoegde waarde betreft, beveelt het Comité aan de mogelijkheid op te nemen om de dienst, na waarschuwing van de justitiële autoriteiten of politie, te onderbreken wanneer die op frauduleuze wijze is opgezet (*ping-call*) en te voorzien in rechtsmiddelen voor de exploitanten van die diensten.

4.20. Het EESC beveelt aan dat de Europese verordening wordt uitgevoerd met als doel op termijn dat de Europese Unie een daadwerkelijke interne markt tot stand brengt, die het mogelijk maakt om tegen "lokale" tarieven te bellen en data te verbruiken voor alle mobiele en vaste telefoons van consumenten met een telefoonabonnement in Europa, met dezelfde snelheden en toegang tot de infrastructuur ongeacht het land van oproep of ontvangst.

4.21. Het Comité is bezorgd over de voorgestelde wijziging van de methode om de maximale wholesaletarieven via een gedelegeerde handeling te herzien. Er moet worden gekozen voor een volledige herziening van de wetgeving, zodat rekening wordt gehouden met alle maatschappelijke aspecten van de ontwikkeling van roaming. De stem van het Europees Parlement en het maatschappelijk middenveld is hierbij belangrijk.

Brussel, 7 juli 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
