



Brussel, 12.12.2018
COM(2018) 822 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van Verordening (EU) nr. 531/2012 van het Europees
Parlement en de Raad betreffende roaming op openbare
mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie, als gewijzigd bij Verordening (EU)
2015/2120 en Verordening (EU) 2017/920**

1 INLEIDING

In oktober 2015 namen het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2015/2120¹ aan waarbij de retailroamingtoeslagen in de Unie vanaf 15 juni 2017 werden afgeschaft, met de mogelijkheid om een beleid inzake redelijk gebruik en een afwijking in verband met de houdbaarheid toe te passen; Deze nieuwe regels voor roaming staan bekend onder de benaming “Roam-Like-At-Home” (hierna "RLAH", "roaming tegen thuishetarief" of “nieuwe roamingregels” genoemd).

Om ervoor te zorgen dat roaming tegen thuishetarief in de hele Unie op houdbare wijze kan worden aangeboden, hebben de medewetgevers de volgende maatregelen afgesproken:

- aanzienlijk verlaagde tariefplafonds voor wholesaleroaming²;
- de mogelijkheid voor exploitanten om een beleid inzake redelijk gebruik toe te passen ter voorkoming van misbruik of afwijkend gebruik van roamingdiensten tegen binnenlandse prijzen, zoals het permanente gebruik van een simkaart in andere lidstaten dan de lidstaat van deze simkaart;
- een uitzonderlijke en tijdelijke regeling waarvan exploitanten alleen gebruik kunnen maken indien zij daarvoor van de nationale regelgevende instantie onder strenge voorwaarden toestemming hebben gekregen wanneer het afschaffen van roamingtarieven op een specifieke markt tot gevolg kan hebben dat de binnenlandse prijzen stijgen voor de klanten van de exploitant.

Overeenkomstig de machtiging die de medewetgevers daartoe hebben verleend, stelde de Commissie op 15 december 2016 nadere bepalingen vast over de toepassing van een beleid inzake redelijk gebruik en de te gebruiken methodologie voor de indiening en de beoordeling van een verzoek om afwijking in verband met de houdbaarheid³.

De bovengenoemde reeks voorschriften is in de EU/EER van toepassing sinds 15 juni 2017.

¹ Verordening (EU) 2015/2120 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 tot vaststelling van maatregelen betreffende open-internettoegang en tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten en Verordening (EU) nr. 531/2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie.

² Verordening (EU) 2017/920 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 531/2012 wat betreft de voorschriften voor wholesaleroamingmarkten.

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 van de Commissie van 15 december 2016 tot vaststelling van gedetailleerde voorschriften betreffende de toepassing van het beleid inzake redelijk gebruik, betreffende de methodologie voor de beoordeling van de houdbaarheid van de afschaffing van retailroamingtoeslagen en betreffende de ten behoeve van die beoordeling door een roamingaanbieder in te dienen aanvraag.

Overeenkomstig artikel 19, lid 3, van de roamingverordening⁴ moet de Commissie uiterlijk op 15 december 2018 bij de medewetgevers een tussentijds verslag indienen met een overzicht van de effecten van de afschaffing van retailroamingtoeslagen⁵. Dat is het doel van dit verslag⁶.

2 HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE ROAMINGVERORDENING EN DE VOORNAAMSTE BEPALINGEN

Roaming in de zin van de roamingverordening is een dienst waardoor een klant van een mobiele (virtuele) netwerkexploitant (M(V)NO) in één land toegang krijgt tot mobiele diensten (spraak, SMS of data) van een MNO in een ander land⁷. De dienstenaanbieder (de mobiele exploitant) zorgt ervoor dat zijn klanten verbonden blijven met een mobiel netwerk wanneer zij in het buitenland reizen en gebruikmaken van dezelfde mobiele telefoon (of eventueel een laptop of een tablet in geval van dataroaming) en hetzelfde telefoonnummer. De dienstenaanbieder die zijn klanten roamingdiensten wenst aan te bieden (“retailroamingdiensten”) in een land, dient deze te kopen van een MNO die gevestigd is in het bezochte land (“wholesaleroamingdiensten”). Daarvoor moeten commerciële wholesaleroamingovereenkomsten worden gesloten tussen dienstenaanbieders. In de praktijk is het zo dat, wanneer een klant tijdens het roamen in het buitenland telefoneert of data gebruikt, deze dienst door een mobiele exploitant in het bezochte land wordt geleverd. De exploitant van het thuisnetwerk van de roamende klant moet de bezochte operator betalen voor deze dienst. In dit verband wordt gesproken van wholesaleroamingtoeslagen. Voor deze toeslagen zijn maximumtarieven en voor dataroaming jaarlijks dalende tarieven opgelegd door de Europese roamingverordening (zie hieronder).

Sinds 15 juni 2017 is het mobiele exploitanten niet meer toegestaan toeslagen boven op de binnenlandse prijs aan te rekenen voor het aanbieden van roamingdiensten (spraak, SMS en data) aan hun klanten die periodiek reizen in de EU/EER. Ter voorkoming van misbruik of afwijkend gebruik van roamingdiensten (zoals permanente roaming) tegen binnenlandse prijzen, hetgeen nadelige effecten kan hebben op de binnenlandse markten, mogen mobiele exploitanten een beleid inzake redelijk gebruik toepassen.

Een beleid inzake redelijk gebruik is bedoeld om misbruik of afwijkend gebruik van roamingdiensten tegen binnenlandse prijzen te voorkomen. Het moet met name ervoor zorgen

⁴ In dit verslag wordt Verordening (EU) nr. 531/2012, als gewijzigd bij Verordening (EU) 2015/2120 en Verordening (EU) 2017/920, de “roamingverordening” genoemd.

⁵ Artikel 19, lid 3, van Verordening (EU) nr. 531/2012 als gewijzigd door Verordening (EU) 2017/920.

⁶ Nog vóór dit verplichte tussentijdse verslag van de Commissie heeft het Europees Parlement in november 2018 een analyse gepubliceerd onder de titel "Roaming: One Year After Implementation".

⁷ Een roamingdienst kan in het binnenland worden aangeboden (nationale roaming), dit wil zeggen dat de mobiele operator gebruikmaakt van het netwerk van een andere operator om zijn klanten mobiele diensten aan te bieden in het land zelf. Deze nationale roaming valt echter niet binnen het toepassingsgebied van de roamingverordening. Hierin wordt alleen internationale roaming in de EU/EER gereguleerd, namelijk roaming op een buitenlands netwerk binnen de EU/EER.

dat roaming tegen binnenlandse prijzen wordt gebruikt tijdens periodieke reizen in de EU/EER. Met dat doel kan een mobiele exploitant zijn klant vragen om een bewijs van woonplaats in of een stabiele band met het EU/EE-land wanneer deze de simkaart aankoopt voor gebruik tegen binnenlandse prijzen tijdens reizen in het buitenland. Een exploitant kan ook nagaan of de simkaart meer in het binnenland dan in het buitenland wordt gebruikt. Indien de klant gedurende een periode van ten minste vier maanden in de EU meer in het buitenland dan thuis is geweest en elders in de EU meer dan thuis mobiele diensten heeft gebruikt, kan de exploitant contact opnemen met de klant en dit controleren. Na een waarschuwingsperiode van 14 dagen vanaf de datum van contact kan de exploitant kleine roamingtoeslagen toepassen die verband houden met de maximumtarieven voor wholesaleroaming indien de klant mobiele diensten in het buitenland blijft gebruiken. Om ervoor te zorgen dat de mogelijkheid behouden blijft om op de binnenlandse markten voortdurend de beste data-aanbiedingen te ontwikkelen ((met bijvoorbeeld onbeperkte data), kan een exploitant voorts een volumelimiet toepassen op tegen binnenlandse prijzen te gebruiken roamingdata. Boven dat volume kan de exploitant een kleine roamingtoeslag toepassen die niet meer bedraagt dan het plafond voor wholesaleroaming.

In uitzonderlijke en specifieke omstandigheden kan een exploitant, om te vermijden dat de binnenlandse prijzen omhooggaan, van zijn nationale regelgevende instantie (NRI) een zogenoemde houdbaarheidsafwijking krijgen. Daartoe moet de exploitant aan de NRI bewijzen dat de levering van roamingdiensten zonder toepassing van een toeslag niet houdbaar zou zijn met zijn bestaande binnenlandse tariefmodel. In dat geval kan de NRI de exploitant toestaan een kleine roamingtoeslag toe te passen voor één jaar. Voor de verlenging van een dergelijke vergunning moet de exploitant jaarlijks een nieuwe aanvraag indienen.

Op wholesaleniveau heeft de roamingverordening de prijsplafonds in 2017 aanzienlijk verlaagd⁸, met name wat de data betreft waarvoor de prijsplafonds volgens de regels jaarlijks verder moeten dalen tot 2022, om ervoor te zorgen dat marktspelers wholesaletarieven kunnen genieten die het mogelijk maken hun klanten roamingdiensten te leveren zonder dat zij daarvoor enige toeslag aanrekenen bovenop de binnenlandse prijs. Het prijsplafond voor wholesaleroaming zorgt er ook voor dat de wholesalekosten volledig worden gedekt door de exploitant die de wholesaleroamingdienst levert.

⁸ In 2018 zijn de volgende prijsplafonds voor wholesaleroaming van toepassing geweest: 0,032 EUR /minuut voor geïnitieerde oproepen, 0,01 EUR/sms, 6 EUR/GB. Vanaf 1 januari 2019 is het nieuwe plafond voor data 4,5 EUR/GB en vanaf 1 januari 2020 3,5 EUR/GB. Daarna zal het dalen tot 3 EUR/GB in 2021 en 2,5 EUR/GB in 2022. Ter vergelijking, deze plafonds bedroegen 0,05 EUR/minuut, 0,02 EUR/sms en 50 EUR/GB tot 15 juni 2017.

3 UITVOERING VAN DE REGELS VOOR "ROAMING TEGEN THUISTARIEF": IN HET ALGEMEEN GOEDE NALEVING

De roamingverordening is rechtstreeks toepasselijk in alle EU-lidstaten en EER-landen⁹. In deze verordening worden de NRI's belast met het toezicht op en de handhaving van de roamingregels in de lidstaten. Om een consistente aanpak van alle NRI's te verzekeren heeft het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec) in maart 2017 richtsnoeren voor retailroaming¹⁰ en in maart 2017 richtsnoeren voor wholesaleroaming¹¹ gepubliceerd, die in nauwe samenwerking met de Commissie en na overleg met belanghebbenden zijn opgesteld. Hoewel de richtsnoeren van Berec op zich niet bindend zijn, bieden zij de NRI's ondersteuning bij het toezicht en de handhaving in de praktijk van de nieuwe roamingregels. De richtsnoeren van Berec dienen ook als gedetailleerde handleiding voor mobiele exploitanten die de nieuwe roamingregels toepassen in hun uiteenlopende aanbiedingen.

In antwoord op de oproep van de Commissie om vanaf de eerste dag (15 juni 2017) de nieuwe regels voor roaming tegen thuistarief correct toe te passen, heeft elke NRI met het oog op de volledige uitvoering van deze regels in het eerste halfjaar van 2017 actief contact opgenomen met haar mobiele exploitanten. De NRI's en de Commissie bleven tijdens deze periode nauw met elkaar in contact staan om vanaf de dag van toepassing van de verordening een antwoord te verstrekken op praktische vragen in verband met de uitvoering ervan.

Dit voorbereidende werk heeft ertoe geleid dat de roamingregels over het algemeen werden nageleefd. Wanneer in een lidstaat een mogelijke inbreuk op de regels werd geconstateerd, werd daarvoor met de betrokken exploitant snel een oplossing gevonden, vaak nog voordat een formele procedure werd opgestart of tijdens de procedure zelf. In een paar gevallen¹² werden boetes opgelegd. Zoals voorgeschreven door de roamingverordening, moeten de NRI's in alle lidstaten de passende bevoegdheden krijgen om in geval van niet-naleving van de roamingregels bestraffend op te treden. Waar na 15 juni 2017 nieuwe vragen in verband met de toepassing zijn gerezen met betrekking tot nieuwe soorten aanbiedingen waarvoor de Berec-richtsnoeren geen specifiek antwoord hadden, hebben de NRI's hun aanpak in samenwerking met de Commissie gecoördineerd via de specifiek daartoe ingestelde deskundigenwerkgroep inzake internationale roaming van Berec¹³.

⁹ Noorwegen, IJsland, Liechtenstein.

¹⁰ Richtsnoeren van Berec over Verordening (EU) nr. 531/2012, als gewijzigd bij Verordening (EU) 2015/2120 en Verordening (EU) 2017/920 (richtsnoeren voor retailroaming) BoR(17)56, [hier](#) te raadplegen.

¹¹ Richtsnoeren van Berec over Verordening (EU) nr. 531/2012, als gewijzigd bij Verordening (EU) 2015/2120 en Verordening (EU) 2017/920 (richtsnoeren voor wholesaleroaming) BoR(17)114, [hier](#) te raadplegen.

¹² Volgens de antwoorden op de enquête die de Commissie in juni 2018 bij de NRI's verrichtte, kregen mobiele exploitanten in vijf gevallen een boete opgelegd wegens niet-naleving.

¹³ Het ging bijvoorbeeld over de wijze van behandeling van diensten die in het kader van de nieuwe roamingregeling aan nultarief worden aangeboden, zie bijvoorbeeld besluiten van [BNetzA](#) (Duitsland) en [ANACOM](#) (Portugal).

Door NRI's werden houdbaarheidsafwijkingen toegestaan aan exploitanten waarvoor verwacht kon worden dat zij vanwege hun bijzondere situatie voor die afwijking in aanmerking komen, namelijk MVNO's in een aantal lidstaten en enkele MNO's in een paar lidstaten met zeer lage dataprijzen met grote roamingonevenwichtigheden en/of lage inkomsten per gebruiker (Estland, Letland, Polen, Finland). Ondanks de afwijking bieden vele MNO's en MVNO's nog steeds grote volumes roamingdiensten zonder dat zij hun abonnees toeslagen aanrekenen, en dit om concurrerend te blijven op hun binnenlandse markt. Wanneer zij de toegestane roamingtoeslag toepassen, is deze drastisch verlaagd ten opzichte van de periode vóór 15 juni 2017 (met meer dan 90 % voor data) zodat de betrokken klanten zelfs in die gevallen een aanzienlijk voordeel halen uit de nieuwe regels (zie deel 4). In alle gevallen liggen de toeslagen die door de NRI worden toegestaan en door de exploitant worden toegepast, beneden en vaak ver beneden het prijsplafond voor wholesaleroaming en wordt daarmee de regel gevolgd dat toeslagen alleen mogen worden toegepast voor zover nodig om de kosten voor het leveren van gereguleerde wholesaleroamingdiensten te dekken, die anders zouden kunnen leiden tot een stijging van de binnenlandse prijzen.

4 EFFECTEN VAN DE NIEUWE ROAMINGREGELS OP DE EINDGEBRUIKER

Hoewel de opeenvolgende roamingverordeningen de consument sinds 2007 tastbare voordelen hebben gebracht in de vorm van prijsdalingen voor spraak-, SMS- en dataroamingdiensten, is een groot deel van de Europeanen bij reizen buiten de lidstaat het gebruik van de mobiele telefoon en van datadiensten blijven vermijden, of beperken, om toeslagen voor mobiele roaming te voorkomen. In 2014 schakelde meer dan de helft van de Europeanen zijn dataroamingfunctie uit bij reizen in de EU, en slechts één op de tien Europeanen voerde evenveel telefoongesprekken of ontving evenveel telefoonoproepen als in eigen land¹⁴. De nieuwe regels voor roaming tegen thuishetarief zijn er uiteindelijk in geslaagd deze situatie radicaal te veranderen en hebben een vraag naar mobiele communicatie tijdens reizen in de EU opgeroepen die nog niet was aangeboord.

In de delen 4.1, 4.2 en 4.3 hieronder zijn de aangehaalde cijfers afkomstig uit de laatste International Roaming Benchmark Reports van Berec (hierna “benchmarkverslagen” genoemd)¹⁵.

4.1 De nieuwe roamingregels hebben een massale en snelle stijging in roamingverbruik op gang gebracht

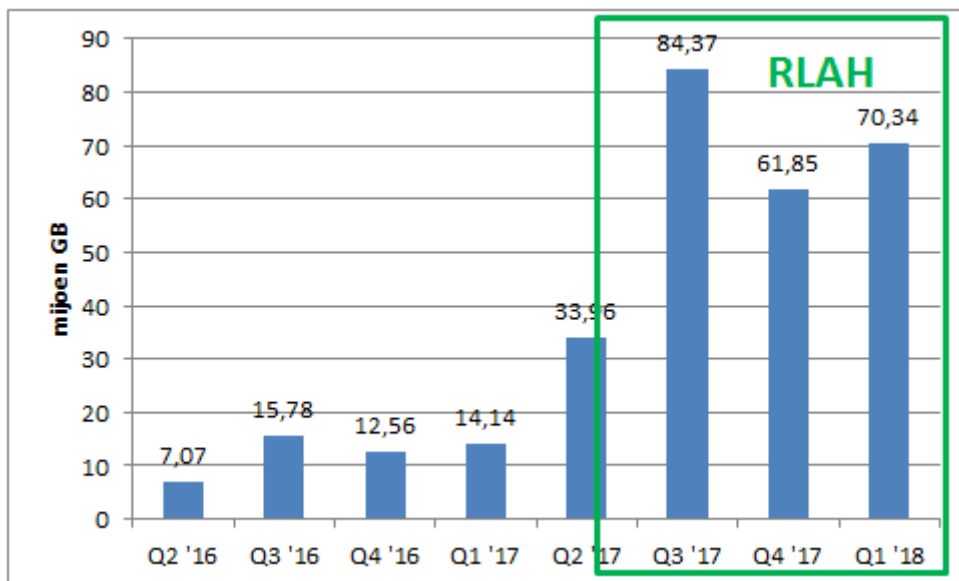
De Europese consument is onmiddellijk en op grote schaal gebruik beginnen te maken van het voordeel dat ontstaan is door de afschaffing van de roamingtarieven vanaf 15 juni 2017 in de EU/EER. Al in de zomer van 2017 werd 5,35 maal meer gebruik gemaakt van mobiele

¹⁴Special Eurobarometer 414, E-communications and telecom single market household survey, maart 2014, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_414_en.pdf.

¹⁵ 20e International Roaming BEREK Benchmark Data Report, april 2017 - september 2017, gepubliceerd op 14 maart 2018, BoR(18)31, [hier](#) te raadplegen; 21e International Roaming BEREK Benchmark Data Report, oktober 2017 - maart 2018, gepubliceerd op 10 oktober 2018, BoR(18)160, [hier](#) te raadplegen.

datadiensten tijdens het roamen (een stijging met 435 %) ten opzichte van de zomer van 2016, en werden 2,45 maal zoveel telefoongesprekken opgetekend (een stijging met 145 %). In de volgende twee kwartalen (Q4 2017 en Q1 2018) bleef het gebruik van roamingdata bijna 5 maal zo hoog liggen als één jaar eerder (figuur 1). In deze twee kwartalen lag het totale volume roaminggesprekken bijna twee maal zo hoog als vóór de toepassing van de nieuwe roamingregels. Volgens de conclusie van Berec in zijn 21e benchmarkverslag tonen deze cijfers duidelijk dat de regels voor roaming tegen thuishetarief in aanzienlijke mate hebben bijgedragen tot het stimuleren van de vraag naar roamingdiensten en het ontwikkelen van de internationale roamingmarkt in de EU/EER.

Figuur 1: Retaildataverkeer in roaming in EER, Q2 2016 – Q1 2018 (miljoen GB)



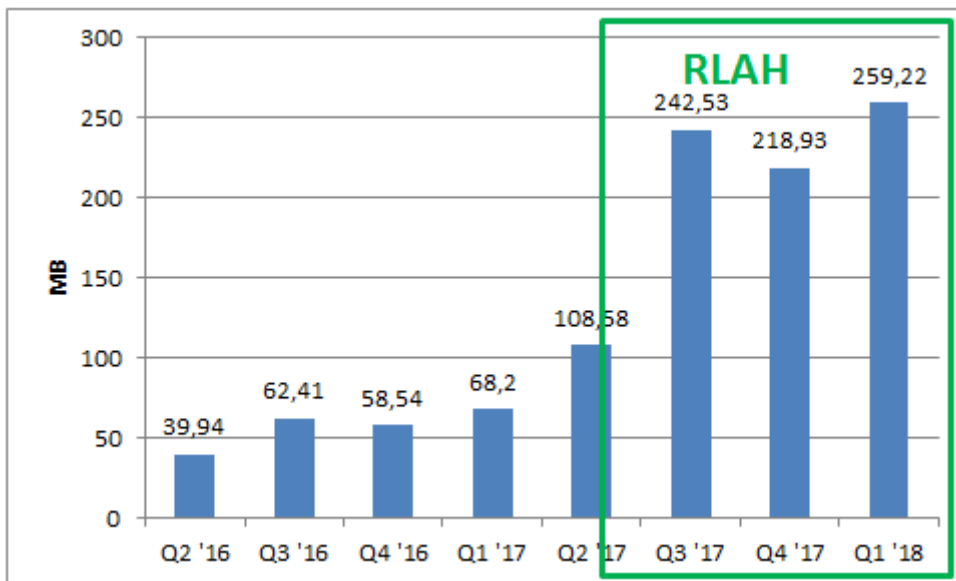
Bron: Op basis van het 21e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, oktober 2017 - maart 2018

Reizigers gebruiken nu gemiddeld bijna 4 maal zoveel data tijdens het roamen dan vóór de nieuwe roamingregels (zie figuur 2)¹⁶. Gemiddeld telefoneren zij ook ongeveer 1,7 maal meer tijdens het roamen dan vóór de toepassing van de nieuwe roamingregels¹⁷.

¹⁶ De toename van de totale dataroamingvolumes in de EER komt voort uit een gemiddeld hoger verbruik door roamende klanten maar wordt ook veroorzaakt door het feit dat meer reizende gebruikers hun dataroaming inschakelen.

¹⁷ De toename van de totalespraakroamingvolumes in de EER komt voort uit een gemiddeld hoger verbruik door roamende klanten maar wordt ook veroorzaakt door het feit dat meer reizende gebruikers hun gespreksroaming inschakelen.

Figuur 2: Gemiddeld dataroamingverbruik in EER, per maand per roamende abonnee (in MB), Q2 2016 – Q1 2018



Bron: Op basis van 21e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, oktober 2017 - maart 2018

Alle lidstaten hebben sinds juni 2017 een aanzienlijke toename van het roamingverbruik door abonnees opgetekend. Bijzonder sterke stijgingen in het roamingverbruik van klanten in de EU/EER zijn door Poolse, Roemeense, Bulgaarse, Kroatische en Spaanse exploitanten waargenomen voor spraak (meer dan verdriedubbeling) en door Bulgaarse, Kroatische, Tsjechische, Poolse, Spaanse en Letse exploitanten voor data (bijna vertienvoudiging of nog meer)¹⁸.

In de drie lidstaten waar sinds 15 juni 2017 aan alle MNO's een houdbaarheidsafwijking werd toegestaan (Finland, Litouwen en Estland¹⁹, zie deel 3), hebben de gebruikers ook opvallend meer mobiele diensten gebruikt bij het reizen in de EU/EER, en dat in proporties die vergelijkbaar zijn met vele andere lidstaten. De reden daarvoor is dat de exploitanten aan wie vrijstelling werd verleend, toch in bepaalde mate roamingdiensten zonder toeslagen leverden (deel 4.2) en wanneer toeslagen werden toegepast, deze door de NRI toegestane toeslagen aanzienlijk lager waren dan die welke vóór 15 juni 2017 werden toegepast. Daarom hebben de klanten van deze exploitanten ook een aanzienlijk voordeel gehaald uit de nieuwe roamingregels en hebben zij overeenkomstig gehandeld door meer roaming te gebruiken.

4.2 Roamingdiensten tegen thuishetarief zijn in ruime mate beschikbaar in de EU/EEA

Reeds in de zomer van 2017 konden nagenoeg alle Europeanen beschikken over een mobiel abonnement met roamingdiensten tegen thuishetarief: 1,8 % van de abonnees in de EU/EER

¹⁸ Vergelijking van respectievelijk Q1 2018 en Q4 2017 met Q1 2017 en Q4 2016. Zie figuren 30-31 en 71-72 van het 21e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, oktober 2017 - maart 2018.

¹⁹ In Polen werden tijdens het eerste halfjaar van 2018 afwijkingen verleend aan drie MNO's. Het effect van deze afwijking is nog niet zichtbaar in de gegevens voor Q1 2018.

betaalde roamingtoeslagen ten gevolge van een door de NRI toegestane afwijking terwijl dat voor 1,6 % het geval was omdat zij geen woonplaats in het land van de exploitant hadden of er geen stabiele banden mee onderhielden. Alle andere abonnees genoten het thuisstarief voor hun roaming of kozen bewust voor een alternatief roamingtarief dat tegemoetkwam aan hun bijzondere roamingbehoeften in niet-EU-landen.

Bijgevolg vertegenwoordigden roamingdiensten tegen thuisstarief in het eerste kwartaal van 2018 meer dan 90 % van het roamingverkeer voor gesprekken en data van EU/EER-abonnees op reis in de EU/EER₂₀. Zelfs in Finland, Litouwen en Estland, waar alle MNO's vanaf 15 juni 2017 het recht hadden om af te wijken van de nieuwe roamingregels, werden door deze exploitanten in werkelijkheid grote volumes roamingdiensten geleverd zonder toeslagen (in mindere mate in Litouwen). Daarom kan de overgrote meerderheid van de Finse en Estse abonnees bij het roamen gebruikmaken van het thuisstarief²¹.

4.3 Over het algemeen zijn mobiele aanbiedingen voor exclusief binnenlands gebruik beperkt en meestal te vinden het prepaidsegment van de markt

Volgens de meest recente benchmarkverslagen van Berec²² is het aandeel EU/EER-abonnees met een simkaart die roaming mogelijk maakt, sinds de zomer van 2017 stabiel gebleven rond 96 %. Simkaarten die beperkt zijn tot binnenlands gebruik (dit zijn simkaarten die helemaal geen roamingdiensten in het buitenland bieden), zijn in de meeste gevallen prepaidkaarten die lokale communicatiebehoeften dekken en/of producten voor exclusief datagebruik of vaste draadloze toegang die alleen op een specifieke locatie worden gebruikt²³. Tariefplannen voor exclusief binnenlands gebruik zijn daarom marginaal gebleven behalve in Roemenië, Estland, Letland en Bulgarije, waar meer dan 10 % van de gebruikers zich van een aanbod bedient dat alleen voor het binnenland geldt. Dit percentage is sinds de zomer van 2017 aan het dalen in Bulgarije en Letland maar is aanzienlijk gestegen in Roemenië²⁴. Oostenrijk is de enige andere lidstaat waar het percentage abonnees van exclusief binnenlandse diensten aanzienlijk

²⁰ De rest van het EU/EER-roamingverkeer verloopt voor het merendeel volgens alternatieve roamingtarieven die de consumenten bewust hebben gekozen. Het is opmerkelijk dat het aandeel van deze laatste aanzienlijk is gedaald in vergelijking met de periode vóór roaming tegen thuisstarief (een daling met een factor 2,5 voor spraak en bijna 2 voor data), hetgeen een teken is dat de nieuwe standaardregeling tegemoetkomt aan de behoeften van de Europeanen die minder dan tevoren teruggrijpen naar alternatieve roamingtarieven.

²¹ Zie figuren 25-26 (spraak) en 66-67 (data) van het 21e International Roaming BEREC Benchmark Data Report, oktober 2017 - maart 2018. Voorts zijn de toeslagen die overeenkomstig de afwijking worden toegepast, een stuk lager dan de toeslagen vóór de nieuwe roamingregels, namelijk meer dan 90 % minder voor data in 2018 ten opzichte van mei 2017.

²² 20e en 21e International Roaming Benchmark Data Reports, die betrekking hebben op de periode april 2017 – maart 2018.

²³ Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs van Berec, december 2018. Slechts 17 % van de exploitanten verklaarde dat zij de roamingdiensten uit bepaalde specifieke tariefplannen hadden verwijderd.

²⁴ Het aantal abonnees voor exclusief nationale diensten in Estland in het derde kwartaal 2017, vermeld in het 20e benchmarkverslag van Berec, is onjuist ten gevolge van problemen met de onderliggende gegevens. Voor Estland is het dan ook niet mogelijk te vergelijken met het derde kwartaal van 2017.

is toegenomen (van 4 % naar 9 % tussen de zomer van 2017 en het eerste kwartaal van 2018, voornamelijk MVNO-abonnees). Over het algemeen hebben MVNO's een groter aandeel (en soms zelfs een aanzienlijk hoger aandeel) exclusief binnenlandse abonnees dan MNO's, hetgeen waarschijnlijk te wijten is aan het klantensegment dat zij doorgaans viseren. In alle EU/EER-landen blijft het percentage exclusief binnenlandse mobiele abonnees echter ver onder het deel van de bevolking dat het afgelopen jaar niet naar het buitenland is gereisd. De Commissie zal de ontwikkeling van de exclusief binnenlandse tariefplannen monitoren, aangezien het prijsplafond voor dataroaming op wholesaleniveau blijft dalen.

4.4 De tevredenheid van de consument is hoog

In 2017 hebben de Commissie, het Europees Parlement en de nationale partners (bv. NRI's, consumentenorganisaties) uitgebreide middelen en kanalen aangesproken om de Europese burgers naar behoren te informeren over hun nieuwe rechten op het gebied van roaming tijdens reizen in de EU/EER. De hervorming door het aanbod van roaming tegen thuishet tarief wordt door de Europeanen alom erkend en gewaardeerd. Eén jaar na de invoering van de nieuwe roamingregels bleek uit een Eurobarometer-enquête dat 62 % van de Europeanen op de hoogte was van de afschaffing van de roamingtarieven in de EU/EER terwijl 69 % van mening was dat zichzelf, of iemand die zij kenden, profiteerden of zouden profiteren van dat voordeel. Het geïnformeerd zijn over de nieuwe regels steeg tot 81 % in het geval van personen die in de voorafgaande twaalf maanden hadden gereisd²⁵. In Finland, Litouwen en Estland, waar alle MNO's sinds 15 juni 2017 een houdbaarheidsafwijking hebben verkregen, heeft de afwijking, waarvan de exploitanten spaarzaam gebruik maken, geen verandering gebracht in de erkenning door consumenten van de voordelen van de hervorming, waardoor deze landen zelfs boven het EU-gemiddelde uitstijgen.

Uit de enquête blijkt ook dat er sprake is van een duidelijke gedragswijziging bij het roamen sinds de nieuwe regels gelden. Sinds juni 2017 zijn reizigers in de EU minder geneigd het gebruik van hun mobiele telefoon in het buitenland te beperken (53 %) dan vóór 15 juni 2017 (66 %). Het aandeel van de reizigers die vonden dat zij bij het roamen even vaak mobiele data gebruikten als thuis, steeg tot 34 % in vergelijking met 15 % vóór 15 juni 2017. Het aandeel van de reizigers die in het buitenland nooit mobiele data gebruiken, daalde tot 19 % in vergelijking met 42 % vóór 15 juni 2017 (en 52 % in 2014). Wat uitgaande gesprekken betreft, is het aandeel van de reizigers die bij het roamen hun mobiele telefoon even vaak gebruiken als thuis, gestegen tot 26 % in vergelijking met 11 % vóór 15 juni 2017.

In een recente studie van BELTUG²⁶ wordt bevestigd dat roaming tegen thuishet tarief ook voor bedrijven en hun werknemers aanzienlijke voordelen heeft opgeleverd, aangezien zakenreizigers zowel wat hun productiviteit als wat hun uitgaven betreft, hiervan profiteren bij hun reizen buiten hun land van herkomst. In de studie wordt onder meer geconcludeerd dat de invoering van de nieuwe roamingregels verandering heeft gebracht in de wijze waarop

²⁵ Flash Eurobarometer 468, The end of roaming charges one year later, juni 2018, [hier](#) te raadplegen.

²⁶ BELTUG, Roam Like at Home in the Business Market, oktober 2018.

werknemers gebruik maken van mobiele communicatie tijdens zakenreizen. Ondernemingen worden dan ook opgeroepen zich aan deze veranderende patronen aan te passen, willen zij de voordelen van roaming tegen thuishetarief ten volle benutten.

5 EFFECTEN VAN DE NIEUWE ROAMINGREGELS OP EXPLOITANTEN

5.1 Inleiding

De invoering van roaming tegen thuishetarief heeft het verbruik van mobiele diensten door EU-consumenten aanzienlijk vergemakkelijkt bij reizen binnen de Unie, zoals blijkt uit punt 4. In dit deel wordt nader ingegaan op de effecten van de afschaffing van roamingtoeslagen uit het oogpunt van de mobiele (met inbegrip van virtuele) netwerkexploitanten in de Unie²⁷.

Voor roamingdiensten is een bilaterale overeenkomst vereist tussen twee exploitanten van een mobiel netwerk die elk in een ander land aanwezig zijn, zodat hun klanten het netwerk van de andere exploitant kunnen gebruiken wanneer zij naar dat land reizen. In die zin kunnen de gevolgen van roaming tegen thuishetarief aanzienlijk variëren tussen exploitanten, afhankelijk van de verkeersstromen van het klantenbestand van de desbetreffende exploitant. Op basis van zijn verkeersstromen kan een exploitant worden omschreven als een “outbounder” of een „inbounder”.

Een “outbounder” is een exploitant met een klantenbestand dat meer mobiele diensten in het buitenland verbruikt (dat wil zeggen op de netwerken van partnerexploitanten in andere EU-landen) dan die welke worden verbruikt door de klantenbasis van de partnerexploitanten op zijn eigen netwerk. Omgekeerd heeft een “inbounder” een klantenbestand dat minder mobiele diensten in het buitenland verbruikt dan die welke worden verbruikt door de klantenbasis van de partnerexploitanten op zijn eigen netwerk. In de onderstaande analyse wordt gekeken naar de gevolgen van de invoering van de nieuwe roamingregels voor “outboundlanden” en “inboundlanden” afzonderlijk. Als gevolg van toeristenstromen zijn exploitanten in Noord-Europese landen doorgaans netto-outbounders voor roamingverkeer terwijl exploitanten in Zuid-Europese landen voor roamingverkeer doorgaans inbounders zijn, hoewel er enkele uitzonderingen bestaan.

In dit deel zijn de cijfers gebaseerd op de gegevens die NRI’s bij mobiele exploitanten hebben verzameld ten behoeve van de 19e, 20e en 21e International Roaming Benchmark Reports

²⁷ Door de nieuwe roamingregels is per definitie de inkomstenbron uit roaming op retailniveau voor exploitanten verdwenen (behalve wanneer retailroamingtarieven worden toegepast in geval van overmatig gebruik of volgens een afwijking). Bijgevolg bevatten de kwartaalinkomsten van de exploitanten gedurende het eerste jaar van toepassing van de nieuwe roamingregels geen roamingtoeslagen op retailniveau meer en verschillen deze van de kwartaalinkomsten van het jaar ervoor die wel retailroamingtoeslagen bevatten. Het mechanische effect hiervan is dat de inkomsten van een exploitant in de jaarvergelijkingen dalen tijdens het eerste jaar van roaming tegen thuishetarief. Vanaf het tweede jaar waarin de nieuwe regels worden toegepast, verdwijnt dit mechanische effect aangezien jaarvergelijkingen worden gemaakt voor perioden die nu volledig binnen de nieuwe regeling vallen. Wat overblijft, is de groeiende vraag naar datavolumes, ook tijdens reizen in de EU/EER, hetgeen de mobiele inkomsten voor exploitanten doet aandikken.

van Berec met betrekking tot Q4 2016 tot en met Q1 2018, en op een enquête die de Commissie in mei-juni 2018 bij de NRI's heeft verricht. De gegevensanalyse werd verricht door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Commissie²⁸.

5.2 Door regulering is een concurrentiedynamiek op gang gekomen met sterke dalingen van de wholesaleprijzen die “netto-outbounders” ten goede zijn gekomen.

Wanneer een klant van de ene exploitant in een ander EU-land roamt op het netwerk van een partnerexploitant voor roaming, moet de eerste exploitant kosten betalen om toegang te krijgen tot het netwerk van de tweede exploitant, de zogenoemde wholesaleroamingtarieven. De invoering van de nieuwe roamingregels ging gepaard met aanzienlijke verlagingen van de plafonds voor de wholesaleroamingtarieven, en blijkt verdere verlagingen van de werkelijke wholesaleprijzen te hebben veroorzaakt.

De gemiddelde wholesaleroamingprijs voor spraakdiensten in de EER bedroeg 2,93 eurocent/minuut in Q3 2016, ten opzichte van 2,41 eurocent/minuut in Q3 2017 en 2,06 eurocent/minuut in Q1 2018²⁹. Op dezelfde manier bedroeg de gemiddelde wholesaleroamingprijs voor datadiensten in de EER 9,9 EUR/GB in Q3 2016, ten opzichte van 4 EUR/GB in Q3 2017 en 2,7 EUR/GB in Q1 2018³⁰. De wholesaleprijzen voor netto uitgaand (ongelijk) roamingverkeer, dat wil zeggen het gedeelte van het roamingverkeer dat nettobetalingen van de ene exploitant aan de andere genereert, zijn zelfs lager (gemiddeld 1,84 eurocent/min voor spraak en 2,6 EUR/GB voor data in Q1 2018). Het gemiddelde over de exploitanten van de vijf laagste wholesaleprijzen voor netto uitgaand (ongelijk) roamingverkeer bedroeg 1,39 eurocent/minuut en 1,1 EUR/GB voor data in Q1 2018.

De daling van de wholesaleroamingtarieven werd vooral bepaald door twee factoren. Ten eerste heeft de invoering van de nieuwe roamingregels geleid tot een aanzienlijke toename van de roamingvolumes (zoals aangetoond in deel 4.1), waardoor de concurrentie in de wholesaleroamingtarieven wordt aangewakkerd. Ten tweede hebben de gereguleerde maximale wholesaleroamingtarieven in overeenstemming met de doelstelling van de roamingverordening gefungeerd als plafonds, waardoor een concurrerende marktdynamiek op gang wordt gebracht tussen exploitanten die wholesaleroamingtoegang onder deze plafonds aanbieden.

Deze dalingen van de wholesaleroamingprijzen moeten om drie redenen worden toegejuicht. Ten eerste hebben de lagere wholesaleroamingtarieven een sterk matigende invloed gehad op

²⁸ Het JRC verricht onderzoek namens de Commissie om onafhankelijke wetenschappelijke advisering en ondersteuning te verlenen aan het EU-beleid (raadpleeg de website [hier](#)).

²⁹ 20e en 21e International Roaming Benchmark Data Report van Berec, die betrekking hebben op april 2017 – maart 2018.

³⁰ 20e en 21e International Roaming Benchmark Data Report van Berec, die betrekking hebben op april 2017 – maart 2018.

de mogelijke gevolgen van de invoering van roaming tegen thuishetarief op outbounders³¹, aangezien deze daardoor minder wholesaleroaming hebben moeten betalen. Ten tweede vormen deze dalingen, samen met het feit dat de gemiddelde wholesalemarktprijzen onder de gereguleerde plafonds voor de wholesaletarieven lagen, een overtuigend bewijs dat de netto-inbounders hebben kunnen voldoen aan de stijgende vraag naar roamingdiensten en tegelijkertijd de kosten van hun netwerkinvesteringen, met inbegrip van de kapitaalkosten, hebben terugverdiend. Ten derde zijn deze verlagingen van de wholesaleroamingtarieven een teken van een beter functionerende interne markt op wholesaleniveau, ten minste voor een aanzienlijk deel van de bilaterale betrekkingen tussen exploitanten. De onmogelijkheid om op de verschillende binnenlandse markten buitensporige prijzen voor retailroamingdiensten te handhaven, blijkt in combinatie met het vrijkomen van ingehouden vraag door de toepassing van roaming tegen thuishetarief op retailniveau, in dat opzicht een positieve rol te hebben gespeeld.

5.3 Netto-inbounders hebben geprofiteerd van de toenemende roamingvraag

Met betrekking tot exploitanten in netto-inboundlanden blijkt uit de gegevens van de benchmarkverslagen van Berec dat van de 29 landen die in de exercitie waren opgenomen (namelijk de 28 EU-lidstaten plus Noorwegen), 13 netto-inbounders voor dataroamingverkeer zijn³². Er zijn enige verschillen in de toename van het inkomende dataroamingverkeer dat in deze landen is waargenomen na de invoering van de nieuwe roamingregels. Voor sommige landen (bv. Spanje, Cyprus en Italië) is de toename van de uitgaande dataroaming, startend vanaf een laag niveau in vergelijking met het inkomende dataroamingverkeer, naar verhouding groter geweest dan voor het inkomende roamingverkeer. Een soortgelijk patroon kan worden waargenomen voor het spraakroamingverkeer.

Het netto inkomende roamingverkeer vertegenwoordigt meestal tussen 1 % en 8 % van het binnenlands verkeer in inboundlanden. Voor data ging het in de zomer van 2017 om meer dan 10 % van het binnenlandse verkeer in Kroatië, Malta en Portugal en zelfs tot ongeveer 20 % in Cyprus en Griekenland. Exploitanten in alle netto-inboundlanden hebben geprofiteerd van de stijgende vraag naar wholesaleroamingdiensten tegen marktprijzen die exploitanten in netto-inboundlanden de mogelijkheid hebben geboden de kosten voor de levering van wholesaleroamingtoegang terug te winnen, met inbegrip van een passend rendement op hun investeringen (zoals hierboven beschreven in deel 5.2).

5.4 Ondanks de aanzienlijke toename vertegenwoordigt het netto uitgaand roamingverkeer maar een klein deel van de binnenlandse vraag.

Bij de beoordeling van de potentiële impact van de toenemende vraag naar roaming op de netto-outbounders is het nuttig het netto uitgaand verkeer in deze landen te analyseren. Het

³¹ Volgens de gegevens van het 21e International Roaming BEREC Benchmark Report zijn 16 van de 28 lidstaten plus Noorwegen netto-outbounders van dataroamingverkeer, namelijk: DE, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK en UK.

³² Netto-inboundlanden voor dataroaming zijn: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, MT en PT.

verschil tussen het uitgaande en inkomende roamingverkeer zal met andere woorden een indicatie kunnen geven van de omvang van de (netto) wholesaleroamingbetalingen van deze exploitanten. Uit de gegevens van de benchmarkverslagen van Berec blijkt dat het uitgaande nettodataroamingverkeer (d.w.z. uitgaande roamingdata minus inkomend dataroamingverkeer) ondanks de enorme toename van het roamingdataverkeer slechts een fractie vertegenwoordigt van het binnenlandse dataverkeer van deze exploitanten, doorgaans minder dan 3 % en niet meer dan 6 % van het binnenlandse dataverkeer voor welk land ook.

In het geval van spraakroaming blijkt hetzelfde, namelijk dat Poolse, Roemeense of Bulgaarse abonnees in de EU/EER weliswaar gemiddeld 4 tot 5 keer meer roaminggesprekken dan de gemiddelde EU/EER-abonnee verbruiken³³ maar dat het netto uitgaand spraakroamingverkeer in deze landen toch nog steeds minder dan 5 % van het binnenlandse spraakverkeer van deze exploitanten vertegenwoordigt.

5.5 De meeste exploitanten van mobiele netwerken hebben een beleid inzake redelijk gebruik ingevoerd.

Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 van de Commissie³⁴ zijn gedetailleerde regels vastgesteld om te zorgen voor een consistente toepassing van de beleidsmaatregelen inzake redelijk gebruik die roamingaanbieders kunnen toepassen ter voorkoming van afwijkend gebruik of misbruik van gereguleerde retailroamingdiensten bij roaming tegen thuishet tarief die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de binnenlandse markten. In dit verband heeft de Commissie in mei-juni 2018 een enquête bij de NRI's gehouden en onderzocht in welke mate degelijke beleidsmaatregelen door hun binnenlandse exploitanten wordt toegepast.

Zoals aangetoond in tabel 1, worden beleidsmaatregelen voor redelijk gebruik toegepast door het overgrote deel van de exploitanten en vooral door exploitanten van outboundlanden.

Tabel 1: Exploitanten met een beleid inzake redelijk gebruik

	NEEN	JA
Inboundlanden	20 %	80 %
Outboundlanden	6 %	94 %

Bron: Onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018)

³³ Zie figuur 7 in het 21e Berec International Roaming Benchmark Report, oktober 2017- maart 2018. Het komende prijsplafond voor gesprekken binnen de EU vanaf mei 2019 kan gevolgen hebben voor dit bijzonder hoge verbruik van roaminggesprekken.

³⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 van de Commissie van 15 december 2016 tot vaststelling van gedetailleerde voorschriften betreffende de toepassing van het beleid inzake redelijk gebruik, betreffende de methodologie voor de beoordeling van de houdbaarheid van de afschaffing van retailroamingtoeslagen en betreffende de ten behoeve van die beoordeling door een roamingaanbieder in te dienen aanvraag.

In het geval van MVNO's is het aandeel exploitanten met een beleid inzake redelijk gebruik relatief lager dan het vermelde gemiddelde (67 % voor MVNO's in inboundlanden en 87 % voor MVNO's in outboundlanden). Dit zou erop wijzen dat MVNO's over het algemeen meer dan MNO's geneigd zijn eerst af te wachten hoe hun klanten het thuishetarief voor roaming gebruiken, om dan na te gaan of ze al dan niet zullen investeren in een beleid inzake redelijk gebruik.

Wat de soorten van toegepast beleid betreft, heeft bijna de helft van de exploitanten het criterium van verblijfplaats/stabiele banden ingevoerd³⁵. Tabel 2 toont aan dat de overgrote meerderheid van de exploitanten zich heeft gebaseerd op de limieten voor open databundels, zij het minder in het geval van MVNO's. Dit beleid inzake redelijk gebruik stelt exploitanten in staat limieten vast te stellen voor het mobiele dataverbruik van hun tegen thuishetarief roamende klanten, op basis van de prijs van hun bundels en de gereguleerde maximumtarieven voor wholesaleroaming die op dat moment van toepassing zijn³⁶.

Tabel 2: Soorten beleidsmaatregelen van exploitanten in verband met redelijk gebruik

	NEEN	JA
a. Periode van 4 maanden	<i>Een periode van 4 maanden voor de beoordeling van het overwicht van binnenlands verbruik ten opzichte van roamingverbruik of van overwegend binnenlandse aanwezigheid van de klant ten opzichte van aanwezigheid in andere EU-lidstaten</i>	
Inboundlanden	74 %	26 %
Outboundlanden	55 %	45 %
b. Limieten voor open databundels	<i>De roamingklant moet volumes kunnen verbruiken die ten minste gelijk zijn aan het dubbele van het volume dat wordt verkregen door de binnenlandse retailprijs te delen door de maximale wholesaleplafonds.</i>	
Inboundlanden	21 %*	79 %*
Outboundlanden	13 %*	87 %*
c. prepaidlimieten	<i>De roamingklant moet volumes kunnen verbruiken die ten minste gelijk zijn aan het dubbele van het volume dat wordt verkregen door het beschikbare krediet te delen door de maximale wholesaleplafonds.</i>	
Inboundlanden	75 %**	25 %**
Outboundlanden	62 %**	38 %**
d. andere mechanismen	<i>Andere objectieve indicatoren zoals de lange inactiviteit van een simkaart, die meestal gebruikt wordt voor roaming of abonnementen en sequentieel gebruik van meerdere simkaarten door dezelfde roamende klant.</i>	

³⁵ Zie figuur 3 in BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs, december 2018.

³⁶ Voor een meer gedetailleerde beschrijving, zie Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 ([hier](#) te raadplegen) en de vragen en antwoorden inzake roaming van de Commissie ([hier](#) te raadplegen).

Inboundlanden	91 %	9 %
Outboundlanden	70 %	30 %

Bron: onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018)

* % van de ondervraagde exploitanten die open databundels aanbieden (75 % van de respondenten).

** % van de ondervraagde exploitanten die prepaidtariefplannen aanbieden (53 % van de respondenten).

Andere vormen van beleid inzake redelijk gebruik, zoals de periode van 4 maanden van overwegend binnenlands verbruik, datalimieten op prepaidkaarten of andere controlemechanismen die verbonden zijn met andere objectieve indicatoren vermeld in de uitvoeringsverordening van de Commissie, zijn daarentegen in de praktijk relatief weinig gebruikt door exploitanten. De voornaamste reden voor niet-gebruik van deze beleidsmechanismen was dat deze volgens de exploitanten weinig effectief waren, zoals aangetoond in tabel 3.

Tabel 3: Mening van exploitanten over de effectiviteit van bepaalde beleidsmechanismen voor redelijk gebruik

	Effectief/Gedeeltelijk effectief	Ineffectief	Niet noodzakelijk.
periode van 4 maanden	43,6 %	46,4 %	10 %
limieten voor open databundels	74,6 %	15,5 %	9,9 %
prepaidlimieten	49,2 %	24,8 %	26,0 %
andere mechanismen	43,1 %	33,7 %	23,2 %

Bron: onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018)

Voorts heeft een aanzienlijk deel van de ondervraagde exploitanten met betrekking tot het mechanisme van de 4-maandenperiode vermeld dat dit volgens hen te complex is (63 % van de exploitanten) of te duur is (23 % van de exploitanten).

Toch wordt het mechanisme van de 4-maandenperiode in outboundlanden toegepast door een kleine meerderheid van de MNO's (54 %). Daarnaast wordt door een aantal exploitanten naar eigen zeggen een "wait-and-see-strategie" toegepast en kunnen zij in de toekomst overwegen dit mechanisme voor redelijk gebruik te gebruiken afhankelijk van het aantal klanten dat de toegestane roamingconsumptie/aanwezigheid over de 4-maandenperiode overschrijdt.

Het beleid inzake redelijk gebruik wordt aan de roamende klanten op transparante wijze meegedeeld. Bijna alle exploitanten die limieten op open databundels toepassen, informeren hun klanten over de werkelijke waarde (in GB) van de limiet en het beschikbare resterende

volume. Zij sturen ook een waarschuwing wanneer die limiet wordt bereikt³⁷. Wanneer deze wordt toegepast, maakt de 4-maandenperiode als controlemechanisme deel uit van het contract van de klant. Nagenoeg twee derde van de exploitanten informeert de klanten over hun roaming- en binnenlands verbruik via hun persoonlijke klantenpagina (93 %) of via het callcenter (100 %). De overweldigende meerderheid van de roaminggebruikers verblijft echter veel kortere perioden in het buitenland en hoeft zich dus geen zorgen te maken over het controlemechanisme: bij 71 % van de exploitanten die het mechanisme van de 4-maandenperiode daadwerkelijk toepassen, kreeg 0 tot 1 % van de abonnees een waarschuwing voor overwegende aanwezigheid of overwegend gebruik in roaming³⁸. Nog veel minder abonnees kregen daadwerkelijk een roamingtoeslag opgelegd na een waarschuwing. Vermeld zij dat het controlemechanisme op zich een ontmoedigend effect heeft voor de klanten die de 4-maandenperiode overschrijden, hetgeen een verklaring kan vormen voor het kleine aantal klanten dat daadwerkelijk een waarschuwing krijgt. In gevallen waarin geen controlemechanisme wordt toegepast, kan het aantal klanten dat een overwegende roamingaanwezigheid/-consumptie heeft, hoger liggen dan in gevallen waar er een controlemechanisme bestaat.

5.6 Over het algemeen handhaven de MVNO's hun positie op de markt

De Commissie heeft een analyse verricht van de gegevens over MVNO's die voor de benchmarkverslagen zijn verzameld. Jammer genoeg ligt het aantal antwoorden van MVNO's lager dan voor MNO's en zijn de resultaten niet stabiel in de tijd aangezien het aantal op het verzoek om informatie reagerende MVNO's in elk benchmarkverslag verschilt. Bijgevolg moet voorzichtig worden omgegaan met eventuele conclusies uit de analyse van de MVNO-gegevens.

De gegevens over MVNO's van de benchmarkverslagen lijken erop te wijzen dat de MVNO's voor de meeste landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, hun binnenlands marktaandeel met succes hebben gehandhaafd (in aantallen abonnees) en in sommige gevallen hebben kunnen vergroten over de onderzochte periode. Gemiddeld is de zogenoemde ARRPU³⁹ van de MVNO's, een standaardmaatstaf die voor dergelijke vergelijkingen wordt gebruikt, tussen het vierde kwartaal van 2017 en het eerste kwartaal van 2018 gestegen, terwijl deze voor MNO's stabiel is gebleven⁴⁰.

De grote meerderheid van de ondervraagde MVNO's (71 %) verkrijgt toegang tot wholesaleroaming via hun nationale hostende MNO, slechts 5 % via directe bilaterale

³⁷ BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs, december 2018.

³⁸ Voor de overblijvende 30 % van de exploitanten kreeg 1 % tot 4 % van hun abonnees een waarschuwing volgens het 4-maandenmechanisme. Bron: onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018).

³⁹ Gemiddelde retailopbrengst per gebruiker.

⁴⁰ Zie figuur 90 in het 21e International Roaming Benchmark Data Report van Berec, dat betrekking heeft op oktober 2017 – maart 2018.

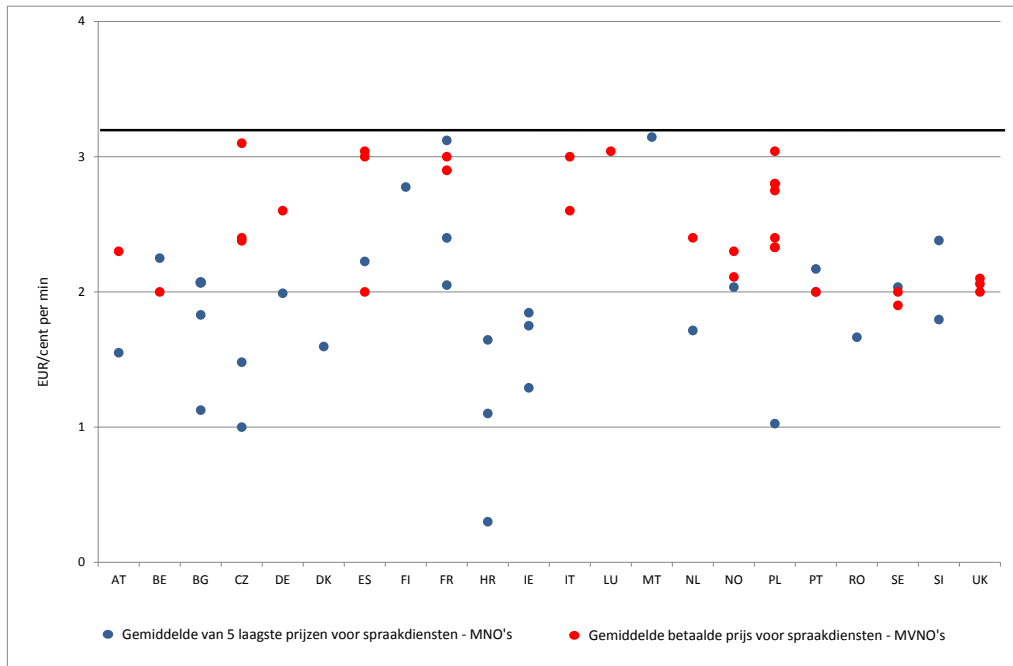
onderhandelingen met MNO's en 7 % via een hub⁴¹. Wat potentiële belemmeringen voor concurrentie van MVNO's met MNO's betreft, hebben sommige MVNO's gewezen, als belangrijkste factoren, op het feit dat zij wholesaleactiviteiten missen (hetgeen meebrengt dat zij geen ontvangsten uit inkomende roaming hebben) en dat de wholesaleprijzen op het niveau van het gereguleerde wholesaleplafond liggen (respectievelijk 35 % en 40 % van de ondervraagde MVNO's).

In dit verband worden in figuur 3 (voor spraak) en figuur 4 (voor data) de laagste wholesaleroamingprijzen voorgesteld die MVNO's en MNO's uit elk land voor elke dienst afzonderlijk betalen, en worden deze prijzen afgezet tegen de gereguleerde maximale wholesaleroamingtarieven⁴². Hoewel de gegevens niet het volledige beeld weergeven in alle landen, aangezien vele exploitanten geen gegevens verstrekken, kunnen de volgende voorlopige conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is het zo dat MVNO's doorgaans wholesaleroamingprijzen betalen die hoger liggen dan die welke MNO's betalen en dat sommige onder hen prijzen betalen die ruwweg overeenstemmen met het niveau van de wholesaleroamingplafonds. Toch zijn er tal van voorbeelden van MVNO's die wholesaleroamingprijzen betalen die in de meeste EU-landen ver onder de gereguleerde tarieven liggen. Uit deze gegevens kan dus niet worden geconcludeerd dat alle MVNO's per definitie wholesaleroamingprijzen betalen die op het niveau van de gereguleerde plafonds liggen. In de tweede plaats zijn er enkele voorbeelden van MVNO's die wholesaleroamingprijzen betalen op een niveau dat vergelijkbaar is met de door de MNO's betaalde prijzen.

⁴¹ Onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018). 17 % van de antwoordende MVNO's gebruikt andere kanalen, waarbij de hostende MNO vaak echter een deel van de oplossing is. Een roaminghub verleent toegang tot honderden internationale roamingovereenkomsten.

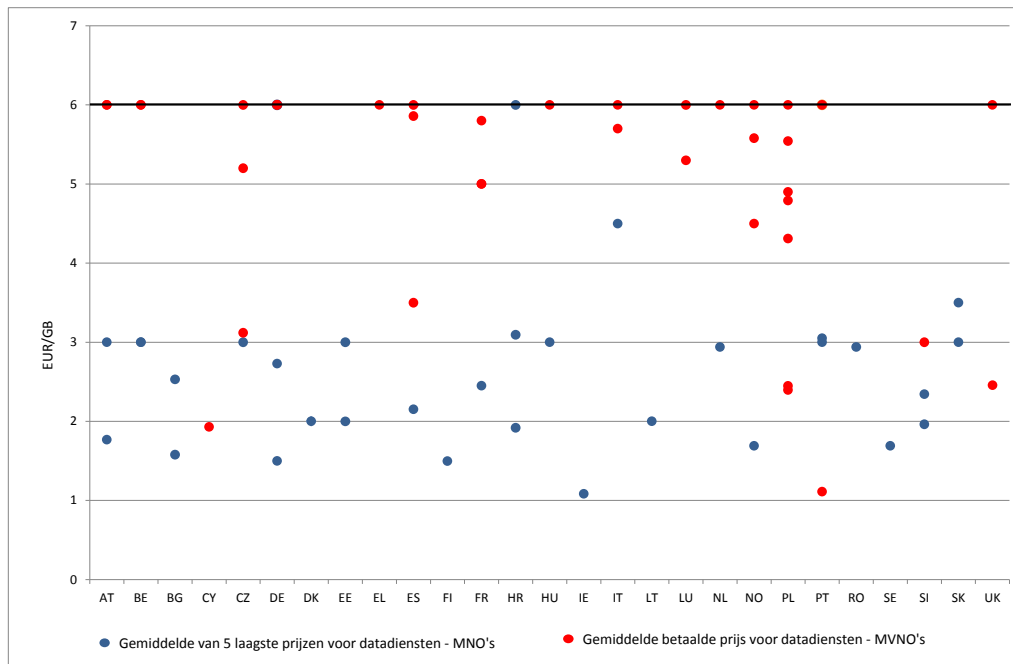
⁴² De in deze figuren vermelde informatie was afkomstig van het 21e International Roaming Benchmark Report van Berc (oktober 2018) en het onderzoek van de Commissie bij MVNO's (juni 2018). Het is dus mogelijk dat de informatie van MNO's en MVNO's niet volledig vergelijkbaar is. De grafiek maakt bijvoorbeeld gebruik van het gemiddelde van de 5 laagste door MNO's betaalde prijzen en de gemiddelde prijs voor MVNO's en kan daarom een overtrokken beeld geven van het voordeel voor de MNO's.

Figuur 3: Wholesaleprijzen betaald voor spraak door MNO's (blauwe punten) en MVNO's (rode punten)



Bron: 21e International Roaming BEREC Benchmark Report (oktober 2018) en onderzoek van de Commissie bij MVNO's (juni 2018). De grafiek gebruikt het gemiddelde van de 5 laagste door MNO's betaalde prijzen en de gemiddelde prijs betaald door MVNO's. Berekeningen van JRC.

Figuur 4: Wholesaleprijzen betaald voor data door MNO's (blauwe punten) en MVNO's (rode punten)



Bron: 21e International Roaming BEREC Benchmark Report (oktober 2018) en onderzoek van de Commissie bij MVNO's (juni 2018). De grafiek gebruikt het gemiddelde van de 5 laagste door MNO's betaalde prijzen en de gemiddelde prijs betaald door MVNO's. Berekeningen van JRC.

De gegevens in figuur 3 en figuur 4 lijken erop te wijzen dat de door MVNO's betaalde prijzen aanzienlijk kunnen verschillen op basis van andere factoren dan alleen hun positie als virtuele exploitant. Een MVNO kan bijvoorbeeld in staat zijn verschillende prijzen te bedingen naargelang van zijn omvang of de gebruikte onderhandelingsstrategie met de hostende MNO. In het laatste geval kan een MVNO die meer belang hecht aan roamingdiensten, in staat zijn in de onderhandelingen voor wholesaleroaming een betere deal af te dwingen dan een MVNO die dergelijke diensten niet zo belangrijk acht en de voorkeur geeft aan een strategie die op binnenlandse diensten is gericht.

De tweede belangrijkste factor (35,3 % van de respondenten) waarop de MVNO's wijzen, lijkt het feit te zijn dat zij geen eigen netwerk bezitten en dus geen daaraan verbonden ontvangsten uit inkomend roamingverkeer hebben. Dit feit kan samen met de relatief lagere volumes van (sommige) MVNO's (een punt waarop 11,8 % van de respondenten wijst) een verklaring vormen voor de relatief hogere prijzen die MVNO's betalen in vergelijking met MNO's. Deze factoren zijn inherent aan de bedrijfsmodellen van MVNO's.

5.7 De afwijkingen zijn beperkt gebleven tot marktdeelnemers in een klein aantal landen en zouden geleidelijk moeten verdwijnen

Aan exploitanten van mobiele netwerken die hebben aangetoond niet in staat te zijn hun werkelijke en geraamde kosten voor de levering van gereguleerde roamingdiensten te recupereren zonder dat zij hun binnenlandse prijzen moeten verhogen om roaming tegen thuishetarief te kunnen leveren, is door hun NRI een afwijking inzake houdbaarheid verleend. De verleende afwijkingen zijn uitsluitend bedoeld om hun kosten voor het aanbieden van roamingdiensten aan hun klanten te dekken en binnenlandse prijsverhogingen te voorkomen (zie deel 2). Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal afwijkingen dat gedurende het eerste jaar van de nieuwe roamingregels is verleend, uitgesplitst per land en soort exploitant (MNO of MVNO).

Tabel 4: Houdbaarheidsafwijkingen verleend door NRI's tijdens het eerste jaar van de nieuwe roamingregels (juni 2017 – juni 2018), uitgesplitst tussen MNO's en MVNO's

	Afwijkingen verleend in het eerste jaar van de nieuwe roamingregels	
	MNO	MVNO
AT	0	2
BE	0	1
DK	0	1
EE	3	0
ES	0	1
FI	3	1
FR	0	11
IT	0	4
LT	3	1
PL	4	7
RO	1	0
SI	0	1
Totaal	14	30

Bron: Onderzoek van de Commissie bij NRI's (juni 2018)

Zoals verwacht zijn de MVNO's de primaire gebruikers van de houdbaarheidsafwijking gelet op hun specifieke situatie op de wholesaleroamingmarkt (zie punt 5.6). Gedurende het eerste jaar van de nieuwe roamingregels is nagenoeg twee derde van de afwijkingen verleend aan MVNO's (30 tegenover 14). Toch is dit maar een fractie van de meer dan 330 MVNO's die in de Unie bestaan. De meeste exploitanten die een afwijking hebben verkregen, hebben een klein marktaandeel in hun land.

Wat de MNO's betreft, zijn er vier lidstaten waar alle MNO's een houdbaarheidsafwijking hebben verkregen, namelijk Estland, Finland, Litouwen en Polen (in het laatste geval pas sinds 2018). Ook aan de kleinere MNO van Roemenië werd een afwijking voor houdbaarheid verleend. Deze landen worden gekenmerkt door bijzonder lage prijzen voor mobiel dataverkeer en een hoog netto uitgaand roamingverkeer. De exploitanten in deze landen waren daarom het meest geneigd gebruik te maken van de afwijking waarin de roamingverordening voorziet om het niveau van de binnenlandse prijzen op deze markten niet aan te tasten. Omgekeerd is zoals verwacht geen ontheffing verleend aan MNO's in lidstaten die netto-ontvangers van inkomend roamingverkeer zijn.

In alle bovengenoemde gevallen hebben de exploitanten spaarzaam gebruik gemaakt van de afwijkingen en hebben zij alleen voor een subgroep van hun tariefplannen toeslagen ingevoerd⁴³, zodat het uitgaande roamingverkeer uit deze landen voor het merendeel nog steeds profiteert van roaming tegen thuishetarief (zie punt 4.2). Voorts liggen de door de NRI's toegestane maximumtoeslagen in vele gevallen onder de prijsplafonds voor wholesaleroaming.

In de tweede jaarhelft van toepassing van de nieuwe roamingregels is geen nieuwe afwijking verleend, tenzij wanneer het om verlenging van de reeds toegestane afwijkingen ging. In Frankrijk zijn enkele afwijkingen, en in Denemarken de enige afwijking, niet verlengd. In de andere lidstaten zijn de afwijkingen die vervallen zijn, door de NRI's vernieuwd na onderzoek van de nieuwe aanvragen die door de exploitanten werden ingediend. In de meeste gevallen zijn de nieuwe maximale toeslagen die de NRI's hebben toegestaan, lager dan die van de eerste afwijkingen.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de door de NRI's verleende en verlengde afwijkingen om te zorgen voor een consistente toepassing van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/2286 van de Commissie in de hele Unie. De Commissie heeft de NRI's verzocht bij de beoordeling van afwijkingsaanvragen hetzelfde nauwlettende toezicht uit te oefenen. De NRI's zijn bevoegd om hun beslissingen te herzien tijdens de geldigheidsduur van een toegestane afwijking, om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen en/of informatie over de situatie van de exploitant. De Commissie verwacht dat de afwijkingen geleidelijk zullen verdwijnen, met name vanaf 2019, wanneer een grotere daling van de gereguleerde wholesaleplafonds voor mobiele datadiensten in werking zal treden, waardoor de houdbaarheid van roaming tegen thuishetarief in deze landen zal verbeteren.

6 EFFECTEN VAN DE NIEUWE ROAMINGREGELS OP DE BINNENLANDSE MARKTEN

6.1 De dalende trend in de binnenlandse prijzen houdt over het algemeen aan in de EU/EER

Volgens de studie "Mobile Broadband Prices in Europe 2018"⁴⁴ is er in de periode van februari 2017 tot en met februari 2018 (dus een periode gaande van drie maanden vóór de invoering van de nieuwe roamingregels tot negen maanden erna) geen trend tot stijging van de binnenlandse prijzen.

⁴³ Zie deel 3.2 van het BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs, december 2018.

⁴⁴ Mobile Broadband Prices in Europe in 2018, een studie van Empirica voor de Europese Commissie.

Tussen deze twee tijdstippen is de gemiddelde prijs in de EU integendeel gedaald voor alle spraak- en datapakketten en voor alle datapakketten, zoals blijkt uit de volgende tabellen:

	100MB, 30 gesprekk en	500 MB, 100 gesprekk en	1GB, 300 gesprekk en	2 GB, 900 gesprekk en	2 GB, 100 gesprekk en	5 GB, 100 gesprekk en	
Verandering in gemiddelde EU- prijs voor spraak- en datapakketten	-14 %	-6 %	-6 %	-5 %	-16 %	-20 %	
	256 M B	512 M B	1 GB	2 GB	5 GB	10 GB	20 GB
Verandering in gemiddelde EU- prijs voor datapakketten	-10 %	-14 %	-5 %	-12 %	-4 %	-6 %	-16 %

Volgens deze studie vertonen slechts vijf lidstaten een trend van stijgende prijzen voor pakketten met spraak en data (BG, IE, LV, MT, SE), terwijl twaalf lidstaten een dalende trend vertonen (AT, BE, FR, DE, HU, IT, NL, PL, PT, RO, ES, UK). De prijzen in de overige lidstaten blijven stabiel of vertonen een gemengd beeld, een dalende trend voor bepaalde pakketten en een stijgende trend voor andere.

De situatie is vrij goed vergelijkbaar voor datapakketten. Vijf lidstaten vertonen een stijgende trend (HR, DK, EE, LT, MT), terwijl acht lidstaten een dalende trend vertonen (FI, FR, IE, IT, NL, PL, SE, UK).

Deze trends vertonen geen grote afwijkingen ten opzichte van die van de voorbije jaren, waarbij ook rekening wordt gehouden met het veranderende maturiteitsniveau van de datadiensten.

6.2 De penetratie van mobiele breedband en de 4G-dekking worden steeds groter

De invoering van de nieuwe roamingregels lijkt geen invloed in positieve of negatieve zin te hebben gehad op de penetratie van mobiele breedband of lijkt geen ongunstig effect te hebben gehad op de investeringen van mobiele exploitanten met het oog op de uitbreiding van hun 4G-netwerken.

Volgens de DESI-studie⁴⁵ blijft de penetratie van mobiele breedband in de hele EU toenemen, tot op een niveau van 90,2 % eind 2017 tegenover 83,8 % eind 2016. Het gaat nu om een gestage stijging ten opzichte van de voorgaande jaren⁴⁶.

⁴⁵ Index van de digitale economie en maatschappij (DESI) 2018. Connectivity – Broadband market developments in the EU, [hier](#) te raadplegen.

⁴⁶ In slechts twee landen heeft er zich een lichte (onbeduidende) daling van de mobiele penetratie voorgedaan, namelijk in Finland (146,3 % eind 2017 tegenover 147,2 % eind 2016) en het Verenigd Koninkrijk (89,8 % eind 2017 tegenover 91,4 % eind 2016).

7 CONCLUSIE

Met de invoering van roaming tegen thuishetarief vanaf juni 2017 is de vraag naar mobiel verbruik tijdens reizen in de EU/EER snel en massaal toegenomen. Daardoor zijn de grote roamingbehoeften van consumenten aan de oppervlakte gekomen waaraan voorheen niet werd voldaan, hetgeen heeft volgens Berec in aanzienlijke mate heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van de eengemaakte markt⁴⁹. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de tevredenheid van de consumenten over het geheel genomen hoog was. De mobiele exploitanten hebben zich over het algemeen geschikt naar de nieuwe regels terwijl de NRI's en de Commissie waakzaam hebben toegekeken. De garanties waarin de roamingverordening voorziet om verstoringen op de binnenlandse markten te voorkomen, namelijk het beleid inzake redelijk gebruik en de afwijking inzake houdbaarheid, hebben zoals verwacht waar nodig adequaat gefunctioneerd. De scherpe daling van de prijsplafonds voor wholesaleroaming, en voor sommige exploitanten de toestemming om daarvan af te wijken, hebben over het algemeen een sterk matigende invloed gehad op de impact die de invoering van roaming tegen thuishetarief heeft gehad op outbound gerichte MNO's en MVNO's. De opeenvolgende verlagingen van het prijsplafond voor data waarin de roamingverordening voorziet, zal het verstrekken van roaming tegen thuishetarief de komende jaren verder vergemakkelijken. Deze hervormingen blijken bovendien een belangrijke impuls te hebben gegeven aan de dynamiek van de interne markt op wholesaleniveau. In deze context zullen de NRI's aanvullend onderzoek moeten verrichten wanneer zij aanvragen van mobiele exploitanten tot verlenging van een afwijking moeten beoordelen.

⁴⁹ https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/press_releases/8019-press-release-on-public-debriefing-on-the-outcomes-of-34th-plenary-meetings