



Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Dato
11. juli 2016

Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af forordning nr. 531/2012 i forhold til regler for engrosmarkederne for roaming

KOM(2016) 399

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 15. juni 2016 offentliggjort forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af forordning nr. 531/2012 i forhold til regler for engrosmarkederne for roaming. Kommissionen foreslår bl.a. at reducere de eksisterende engrosprislofter for tale, sms og data til henholdsvis 0,29 DKK/minut, 0,07 DKK/sms og 0,06 DKK/MB.

Kommissionen følger med forslaget op på en forordning vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i efteråret 2015, som lægger op til at afskaffe detailtillæg for roaming inden for EU fra midten af 2017.

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU. Forslaget vurderes endvidere at påvirke dansk ret, idet forslaget tvistløsningsmekanisme vil kræve en ændring af teleloven.

Regeringen deler Kommissionens bekymring over de høje priser for international roaming, da de høje priser fortsat er en hindring for et indre marked for mobilkommunikation i EU og dermed er en barriere for innovation og vækst. Regeringen støtter Kommissionens ønske om at sænke engrospriserne for roaming, men lægger vægt på, at der fastsættes betydeligt lavere lofter end de af Kommissionen foreslåede.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 399 af den 15. juni 2016 fremsat forslag om ændring af forordning om roaming på offentlige mobiltelefonnet i EU. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



Siden 2007 har der i EU været fastsat prislofter for brug af mobiltelefoner i andre EU-lande, såkaldt international roaming. Der har været fastsat lofter for mobiludbydernes takster for tale-, sms- og datatjenester både mellem hinanden (engrosniveau) og over for forbrugerne (detailniveau). Desuden er der i EU-reguleringen fastsat regler med henblik på at øge og sikre gennemsigtigheden for og beskyttelsen af forbrugerne på roamingtjenester.

Priserne for roaming har været reguleret, fordi markederne for roaming ikke er tilstrækkeligt konkurrenceprægede. Reguleringen er en reaktion på vedvarende bekymring over den manglende konkurrence på markedet for internationale roamingtjenester og de heraf følgende høje priser, som de europæiske forbrugere og virksomheder måtte betale for roamingtjenester på rejser i EU, inden reguleringen trådte i kraft. Inden reguleringen blev indført, var priserne markant højere end omkostningerne forbundet med at udbyde tjenesterne og meget højere end priserne for tilsvarende nationale tjenester. Prislofterne er løbende blevet sat ned i erkendelse af, at markederne for roamingtjenester fortsat ikke er velfungerende og ikke er prægede af konkurrence.

Den 25. november 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet at afskaffe detailtillæg for roaming inden for EU fra den 15. juni 2017.¹ Afskaffelsen af detailtillæg for roaming indebærer, at det fremover som udgangspunkt skal koste det samme at bruge mobiltelefonen, uafhængigt af om man befinder sig hjemme eller i et andet EU-land ("Roam-Like-At-Home" (RLAH)).

Afskaffelsen af detailtillæg for roaming er dog betinget af, at Kommissionen foretager en undersøgelse af engrosmarkedet for roaming i EU med henblik på at vurdere, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at muliggøre en bæredygtig afskaffelse af detailtillæg for roaming senest den 15. juni 2017. Samtidig er afskaffelsen også betinget af, at Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af forordning nr. 531/2012 i forhold til regler for engrosmarkederne for roaming vedtages.

Selskaber, der reelt vil tabe penge på at sælge roaming til hjemlige priser, vil dog fortsat kunne opkræve en mindre roamingafgift for at dække dette tab (bæredygtighedsmekanisme).

Derudover vil selskaberne kunne anvende en "politik om rimeligt forbrug" i forbindelse med forbruget af detailroamingtjenester til hjemlige priser. Politikken om rimeligt forbrug har til formål at forhindre forbrugeres misbrug eller unormale anvendelser af regulerede detailroamingtjenester til andre formål end periodiske rejser, og

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 af 25. november 2015 om foranstaltninger vedrørende adgang til det åbne internet og om ændring af direktiv 2002/22/EF om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester og forordning (EU) nr. 531/2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen.



dermed undgå fx "permanent roaming", hvor forbrugerne i deres hjemland anvender sim-kort fra andre lande, hvor de nationale priser er lavere. Hvis en forbruger overstiger "fair use"-grænsen, vil mobilselskaberne fortsat kunne opkræve et mindre gebyr for roaming.

Det følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120, at Kommissionen på den baggrund skal fastsætte nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen senest den 15. december 2016 i to gennemførelsesretsakter.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag skal sikre gennemførelsen af det digitale indre marked ved at regulere engrosprisløfterne for roaming. Det skal bane vejen for, at detailtillæg for roaming kan afskaffes den 15. juni 2017 uden, at de hjemlige og besøgte markeder påvirkes negativt.

Kommissionen konstaterer i sit forslag, at de nationale engrosmarkeder for roaming ikke er velfungerende, og at dette ikke vil ændre sig under den fremtidige RLAH-løsning (Roam-Like-At-Home). Det nye forslag indeholder derfor en sænkning af engrosprisløfterne for tale, sms og data til henholdsvis 0,29 DKK/minut, 0,07 DKK/sms og 0,06 DKK/MB.

Tabel 1: Udvikling i regulerede engrosprisløfter for roaming, DKK

	1. juli 2011	1. juli 2012	1. juli 2013	1. juli 2014	1. juli 2015	1. juli 2016	15. juni 2017
Foretage taleopkald	1,34	1,04	0,74	0,37	0,37	0,37	0,29
Afsende sms	0,29	0,22	0,14	0,14	0,14	0,14	0,07
Data	3,72	1,86	1,11	0,37	0,37	0,37	0,06

Note: Der er anvendt følgende omregningskurs: 1 € = 7,4414 DKK (pr. 3. maj 2016).

Derudover gives der i forslaget mulighed for, at der mellem selskaberne aftales at fravige de regulerede engrosprisløfter til fordel for en ureguleret kontrakt, fx kapacitetsbaseret prisfastsættelse eller andre typer kontrakter. Kommissionen foreslår hermed, at operatørerne bør gives mulighed for at forhandle innovative prisordninger for engrostjenester, som ikke er direkte forbundet til det faktiske forbrug, og dermed muligheden for at indgå en aftale om ikke at benytte de maksimale regulerede engrosroamingtakster. Ifølge Kommissionen vil dette have en positiv indvirkning på engrosmarkedet for roaming, og dette er dermed foreslået som en supplerende foranstaltning.



Endelig indføres der nye regler om tvistløsning for aftaler mellem selskaber, således at tvister mellem besøgte netoperatører og andre operatører vedrørende de gældende priser for de input, som er nødvendige for at levere regulerede engrosroamingtjenester, kan henvises til den eller de kompetente nationale tilsynsmyndigheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt. Dette begrundes med:

En fælles tilgang til regulering af engrosmarkeder for roaming for hele Unionen vil forhindre, at de enkelte medlemsstater håndterer problemet med høje engrospriser på forskellige måder. Disse forskellige tilgange vil skabe barrierer for det indre marked, da udbydere af roamingtjenester i Unionen vil være underlagt forskellige lovrammer, alt efter om de er udbydere af roamingtjenester (som besøgte udbydere) eller købere af engrosroamingtjenester (som hjemmeudbydere), på trods af de regler for detailroaming, som er fastlagt i roamingforordningen.

Et andet argument for en fælles tilgang på EU-plan er, at enkelte medlemsstater kan besidde utilstrækkelige incitamenter til at regulere nationale engrosmarkeder på en måde, der tager hensyn til, hvordan deres regler kan påvirke muligheden for at anvende RLAH i andre medlemsstater. Et initiativ på EU-plan vil bedre kunne tage hensyn til alle medlemsstaters generelle interesser. Hvis det ikke er muligt at sikre ensartet regulering af engrosmarkeder for roaming på EU-plan, kan det, grundet den øgede risiko for uoverensstemmelser mellem engrosomkostninger pådraget i andre medlemsstater og detailindtægter, vanskeliggøre ikrafttrædelsen af RLAH.

Regeringen deler Kommissionens vurdering og finder også, at nærhedsprincippet er overholdt i nærværende forslag.

6. Gældende dansk ret

De nationale tilsynsmyndigheders adgang til at foretage markedsundersøgelser er reguleret i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester².

Derudover er der i en bekendtgørelse³ fastsat bestemmelser om tilsyn med overholdelse af roaming-forordningerne. Bekendtgørelsen fastlægger endvidere, hvilke

²Jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014, som senest ændret ved lov nr. 1567 af 15. december 2015.

³Bekendtgørelse nr. 342 af 31. marts 2016 om adgang til det åbne internet og international roaming.



sanktioner der kan pålægges, hvis reglerne ikke overholdes, samt hvordan man kan klage over de afgørelser, som tilsynsmyndigheden træffer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagets tvistløsningsmekanisme vil have lovgivningsmæssige konsekvenser og vil kræve en ændring af teleloven, idet forordningen henviser til tvistløsningsmekanismen i rammedirektivet⁴. Den danske implementering af rammedirektivets tvistløsningsmekanisme betyder, at det alene er Erhvervsstyrelsen, der har mulighed for at anvende bestemmelsen. Dette skyldes, at bestemmelsen alene gælder i forhold til adgangsreguleringen, som varetages af Erhvervsstyrelsen. Der eksisterer ikke en generel bestemmelse om alternativ tvistbilæggelse, som Energistyrelsen, som ansvarlig myndighed, vil kunne anvende på roaming. Derfor vil der være behov for en indførelse af en anvendelig bestemmelse i teleloven.

Forslaget vurderes herudover ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet forordningen har direkte virkning og ikke skal implementeres i dansk ret.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU. Forslaget skal bidrage til gennemførelsen af det digitale indre marked og vurderes at medføre øget brug af digitale løsninger på tværs af landegrænser, både for erhvervslivet og den enkelte forbruger, øget innovation og fordele for forbrugerne.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at påvirke udbydernes indtjening som følge af de sænkede engrosprislofter. Indførelsen af lavere engrosprislofter kan på kort sigt reducere selskabernes engrosindtægter på roaming. Imidlertid reduceres samtidig selskabets engrosomkostning, når selskabet køber roaming på engrosniveau for at kunne levere roamingtjenester til deres egne kunder. Men den resulterende større efterspørgsel efter mobile tjenester på rejser i EU, især for data, bør afbøde og opveje begge effekter i et stort omfang.

Udviklingen af nye anvendelser af netværkstilsluttede enheder og applikationer på rejser i EU kan udløse betydelige nye indtægter for industrien.

Grundet de lave danske mobilpriser kan indførelsen af RLAH fra midten af 2017 gøre det særligt dyrt for de danske selskaber, såfremt engrosprislofterne ikke ned-

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.



sættes tilstrækkeligt. Således kan for høje engrosprislofter indebære en risiko for at underminere rentabiliteten i selskabernes roamingforretning.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes ikke have en væsentlig indvirkning på udviklingslande, international handel eller investeringer. EU's roamingforordning er en retsakt med fokus på oprettelsen af det indre marked i EU. Anvendelsesområdet dækker trafikken inden for EU, når en kunde af en mobiloperatør i EU roamer på en anden mobiloperatørs mobilnet i EU.

8. Høring

Forslaget har i perioden den 15. juni til 22. juni 2016 været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik.

Der er indkommet et fælles høringssvar fra Hi3G, TDC, Telenor og Telia samt supplerende høringssvar fra Hi3G, TDC og Telia. Der er endvidere modtaget et høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk.

Selskaberne Hi3G, TDC, Telenor og Telia (herefter "selskaberne") bemærker i deres fælles høringssvar, at det er nødvendigt med foranstaltninger på engrosniveau, og at der er en meget tæt sammenhæng mellem engrosprislofterne og niveauet og sammensætningen af en politik om rimeligt forbrug (fair use). Derfor mener selskaberne, at der ikke kan træffes afgørelse om disse to spørgsmål uafhængigt af hinanden.

Selskaberne er enige med Kommissionen i, at der bør fastsættes ensartede engrosprislofter på tværs af EU. Selskaberne anfører dog, at de foreslåede niveauer for tale, sms og data er for høje, og ikke afspejler de reelle omkostninger ved at levere disse tjenester. Særligt vigtige er niveauerne for tale og data.

Derudover bemærker selskaberne, at forslaget bør fastsætte en løbende og automatisk nedjustering af engrosprislofterne i de kommende år eller i det mindste en revisionsklausul i fx 2019 med henblik på en fortsat nedsættelse af engrosprislofterne for at afspejle effektivitetsgevinster og den forventede høje vækst i især data-trafikken.

Endelig finder selskaberne det positivt, at der gives mulighed for på fuldt frivillig basis at indgå engrosaftaler om roaming, hvis struktur afviger fra dem, der er skitseret i forslaget. Dog bør der indføres sikkerhedsforanstaltninger, således at den svage part ikke er tvunget ind i en sådan aftale.

Supplerende til det fælles høringssvar anfører TDC, at det selv med meget lav fair use grænse og RLAH ikke vil være muligt at opretholde en rentabel mobilforretning for lande og selskaber, der er nettoaftager af roamingtrafik, og som Danmark hhv.



TDC har lave priser og dertil meget store datapakker. Således vil der være risiko for, at der vil komme flere abonnementer uden roaming, medmindre prisloftet justeres. Dette vil være særligt problematisk for selskaber, der som TDC kun opererer som netværksoperatør i én medlemsstat.

TDC anmoder derfor om, at der fra dansk side arbejdes for følgende prisloft for en væsentlig nedsættelse af engrosprislofterne til 0,055 DKK/minut, 0,00074 DKK/sms og 0,0037 DKK/MB.

Hi3G anfører i sit supplerende høringssvar, at engrosprislofterne bør fastsættes væsentligt lavere end det af Kommissionen foreslåede. Det er selskabets vurdering, at engrosprislofterne bør være 0,074 DKK/minut, 0,037 DKK/sms og 0,018 DKK/MB, og at disse niveauer afspejler engrosomkostningerne for roaming og giver de besøgte netværksoperatører et afkast af deres investeringer i nettet.

Hi3G ønsker endvidere, at der bør være en konsekvent regulering af mobiltermineringstaksterne i EU og på et niveau under det regulerede engrosprisloft for tale. For at RLAH kan være bæredygtig i hele EU, bør der ikke være forskelle mellem mobiltermineringstakster på tværs af EU.

Derudover anfører Hi3G, at engrosprislofterne bør fastsættes på et niveau, der gør det muligt for operatører, der driver deres net effektivt, at få dækket deres omkostninger, når deres net bruges til roaming. Samtidig bør lofterne være tilstrækkeligt lave til at gøre det muligt for alle hjemmeudbydere at tilbyde RLAH til deres kunder, og uden at det medfører tab for hjemmeudbyderne.

Telia angiver i sit supplerende høringssvar, at engrosprisloftet for tale skal reduceres markant. Telia ønsker således, at engrosprisloftet for tale skal være tæt på niveauet for det vægtede gennemsnit for mobiltermineringspriser i EU. Sker det ikke, vil det den operatør, der har en kunde, der roamer, ikke kunne få dækket sine detailomkostninger. Telia angiver også, at det foreslåede engrosprisloft for data er for højt.

Forbrugerrådet Tænk finder, at det fremlagte forslag ikke i tilstrækkelig grad sikrer opnåelsen af et fælles marked for roaming. Man ønsker derfor, at Danmark skal arbejde for, at de nye engrosprislofter skal være omkostningsbaserede og fair. Endvidere skal lofterne være på et niveau, der sikrer, at mindre, konkurrencedygtige selskaber ikke bliver tvunget ud af markedet.

Forbrugerrådet Tænk mener, at Roam-Like-At-Home skal gælde for alle forbrugere, der roamer, hos alle selskaber i EU. Det kan kun lade sig gøre gennem stærk regulering af engrosmarkedet. Endvidere mener man, at permanent roaming bør gøres mulig for at opnå et ægte fælles marked. Hvis konkurrencen faktisk fungerer på mobilmarkederne, vil der kun være begrænset risiko for, at det bliver en domine-



rende praksis. I fald der ikke opnås aftale om tilstrækkeligt lave engrosprislofter, bør der etableres en tidsramme for en glidende overgang til omkostningsbaserede og fair lofter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet i Rådets arbejdsgruppe for telekommunikation. Som forventet viste de første holdningstilkendegivelser en tydelig nord-syd opdeling. De lande, som har en stor indgående roamingtrafik og dermed sælger en stor mængde roamingtrafik, ønsker at bibeholde de nuværende engrosprislofter, mens de lande, som har en stor udgående roamingtrafik og dermed køber en stor mængde roamingtrafik, ønsker en nedsættelse af engrosprislofterne.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen deler Kommissionens bekymring over de høje priser for international roaming, da de høje priser fortsat er en hindring for et indre marked for mobilkommunikation i EU og dermed er en barriere for innovation og vækst.

Det er regeringens holdning, at de konkurrenceproblemer, der knytter sig til international roaming, er af en særlig karakter, og at prisregulering på engrosniveau derfor er en nødvendighed af hensyn til både virksomheder og forbrugere. Det er endvidere regeringens holdning, at konkurrenceproblemerne på markedet for international roaming fortsat ikke kan løses på nationalt niveau, men kræver en indsats på EU-niveau.

Regeringen støtter Roam-Like-At-Home løsningen. Regeringen vil arbejde for at finde en langtidsholdbar løsning, som kan sikre rimelige roamingpriser til glæde for forbrugere og virksomheder og dermed sikre den europæiske målsætning om, at priserne for international roaming skal være de samme som de nationale priser fra den 15. juni 2017.

Hvis forbrugerne på tværs af EU skal få reel gavn af Roam-Like-At-Home løsningen, er det afgørende, at engrosprislofterne på roaming sænkes væsentligt. Ellers risikerer selskaberne at miste penge på at levere roamingtjenester i EU. Konsekvensen heraf kan være, at selskaberne ophører med at tilbyde disse tjenester – især i de billige abonnementer – eller at de hjemlige priser stiger væsentligt. Regeringen finder det derfor væsentligt, at der findes en balance, der gør det muligt for forbrugerne at bruge deres mobiltelefoner, når de rejser i Europa, og samtidig ikke betyder, at operatørerne vil tabe penge, når de leverer roamingtjenester.

Regeringen vurderer, at der er plads til en yderligere reducere af engrosprislofterne, og at de af Kommissionen foreslåede engrosprislofter er for forsigtigt fastsat, særligt hvad angår data. Regeringen lægger vægt på, at der fastsættes væsentligt lavere engrosprislofter end de af Kommissionen foreslåede.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.