



Bruxelles, den 12.12.2018  
COM(2018) 822 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen, som ændret ved forordning (EU) 2015/2120 og forordning (EU) 2017/920**

**DA**

**DA**

## 1 INDLEDNING

I oktober 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2015/2120<sup>1</sup>, hvori afskaffelsen af detailroamingtillæg i Unionen blev indført fra den 15. juni 2017 med forbehold af politikker om rimeligt forbrug og mulighed for at pålægge roamingtillæg. Disse nye roamingregler kaldes "roaming til hjemmetakst" (RLAH).

For at RLAH kan leveres på en bæredygtig måde i hele Unionen, er Europa-Parlamentet og Rådet blevet enige om følgende foranstaltninger:

- væsentligt nedsatte prislofter for engrosroaming<sup>2</sup>
- muligheden for, at operatører kan anvende en politik om rimeligt forbrug for at forhindre misbrug eller unormal anvendelse af roamingtjenester til indenlandske priser, som f.eks. fast brug af et SIM-kort i andre medlemsstater end den, hvor det pågældende SIM-kort blev udstedt
- en ekstraordinær og midlertidig mulighed for at pålægge roamingtillæg for operatører, som kun kan anvendes, hvis den nationale reguleringsmyndighed godkender det, og under helt særlige omstændigheder, hvor afskaffelsen af roamingtillæg på et specifikt marked kan føre til prisstigninger for operatørens kunder på hjemmemarkedet.

I overensstemmelse med sit mandat fra Europa-Parlamentet og Rådet vedtog Kommissionen den 15. december 2016 detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til indgivelse og vurdering af anmodninger om at pålægge roamingtillæg ud fra bæredygtighedshensyn<sup>3</sup>.

Ovennævnte regelsæt har været gældende i EU/EØS siden den 15. juni 2017.

I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, i roamingforordningen<sup>4</sup> skal Kommissionen senest den 15. december 2018 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet "en foreløbig rapport med et

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/920 af 17. maj 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 531/2012 hvad angår regler for engrosmarkeder for roaming.

<sup>3</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016 om fastsættelse af detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til vurdering af, om afskaffelsen af detailroamingtillæg er bæredygtig, og for anmodninger, som indgives af en roamingudbyder med henblik på en sådan vurdering.

<sup>4</sup> I denne rapport benævnes forordning (EU) nr. 531/2012 som ændret ved forordning (EU) 2015/2120 og forordning (EU) 2017/920 "roamingforordningen".

sammendrag af virkningerne af afskaffelsen af detailroamingtillæg"<sup>5</sup>. Dette er formålet med nærværende rapport<sup>6</sup>.

## 2 ROAMINGFORORDNINGENS ANVENDELSESOMRÅDE OG VIGTIGSTE BESTEMMELSER

Roaming i henhold til roamingforordningen er en tjeneste, der gør det muligt for en kunde hos en (virtuel) mobilnetoperatør i ét land at få adgang til mobiltjenester (tale, SMS eller data) fra en mobilnetoperatør i et andet land<sup>7</sup>. Tjenesteyderen (mobilnetoperatøren) sikrer, at kunderne forbliver tilsluttet et mobilnet, når de rejser til udlandet og bruger den samme mobiltelefon (eller eventuelt laptop eller tablet for så vidt angår dataroaming) og samme telefonnummer. Tjenesteudbydere, der ønsker at tilbyde roamingtjenester til deres kunder ("detailroamingtjenester") i et andet land, skal købe dem hos en mobilnetoperatør, der er beliggende i det besøgte land ("engrosroamingtjenester"). Til dette formål skal der indgås kommercielle engrosroamingaftaler mellem tjenesteudbydere. Når en kunde foretager opkald eller bruger mobildata med roaming i udlandet, leveres denne service i praksis af en mobiloperatør i det besøgte land. Roamingkundens operatør i hjemlandet skal betale operatøren i det besøgte land for denne tjeneste. Dette kaldes en engrosroamingtakst. Størrelsen af disse takster er begrænset af EU's roamingforordning og falder hvert år for så vidt angår data (se nedenfor).

Siden den 15. juni 2017 har mobilnetoperatører ikke kunnet opkræve tillæg ud over den indenlandske pris for levering af roamingtjenester (tale, SMS og data) til deres kunder, når kunderne med jævne mellemrum rejser inden for EU/EØS. For at forhindre misbrug og unormal anvendelse af roamingtjenester — såsom permanent roaming — til hjemmemarkedspriser, der kan have en skadelig virkning på hjemmemarkedene, har mobilnetoperatørerne mulighed for at anvende en politik om rimeligt forbrug.

Politikker om rimeligt forbrug har til formål at forhindre misbrug og unormal anvendelse af roamingtjenester til hjemmemarkedspriser. De har navnlig til formål at sikre, at der anvendes roaming til hjemmemarkedspriser på lejlighedsvis rejser inden for EU/EØS. Til dette formål kan en operatør anmode sine kunder om et bevis for fast ophold i eller fast forbindelse til det EU/EØS-land, hvor de køber det SIM-kort, som skal anvendes til hjemmemarkedspris, når de rejser til udlandet. En operatør har også mulighed for at kontrollere, at SIM-kortet anvendes mere i dennes eget land end i udlandet. Hvis kunden i løbet af en periode på mindst fire måneder har været mere i udlandet inden for EU end hjemme og har gjort større brug af

---

<sup>5</sup> Artikel 19, stk. 3, i forordning (EU) nr. 531/2012 som ændret ved forordning (EU) 2017/920.

<sup>6</sup> Forud for Kommissionens foreløbige rapport offentliggjorde Europa-Parlamentet en analyse med titlen "Roaming: One Year After Implementation" i november 2018.

<sup>7</sup> En roamingtjeneste kan leveres på hjemmemarkedet (national roaming), dvs. når en mobilnetoperatør bruger en anden operatørs net til at levere mobiltjenester til sine kunder på hjemmemarkedet. National roaming er imidlertid ikke omfattet af roamingforordningen. Forordningen omfatter kun international roaming i EU/EØS, dvs. roaming på et udenlandsk net inden for EU/EØS.

mobiltjenester i udlandet inden for EU end hjemme, kan operatøren kontakte kunden for at bekræfte dette. Efter en varslingsperiode på 14 dage fra kontaktdatoen kan operatøren pålægge små roamingtillæg, der er knyttet til engrosprislofterne, hvis kunden fortsætter med at anvende mobiltjenester i udlandet. For at give mulighed for fortsat at udvikle de bedste datatilbud på hjemmemarkedene (f.eks. ubegrænsede data), kan en operatør derudover anvende mængdebeskyttelse på roamingdata, der forbruges til indenlandske priser. For data ud over denne fastsatte mængde kan operatøren pålægge et mindre roamingtillæg, der ikke overstiger engrosprisloftet for roaming.

Under særlige og specifikke omstændigheder kan en operatør få tilladelse fra sin nationale tilsynsmyndighed til at indføre et roamingtillæg på hjemmemarkedet. Med henblik herpå skal operatøren påvise over for den nationale tilsynsmyndighed, at leveringen af roamingtjenester uden at pålægge kunderne et tillæg ikke ville være bæredygtigt med den nuværende indenlandske afregningsmodel. I så fald kan den nationale tilsynsmyndighed give operatøren tilladelse til at pålægge et mindre roamingtillæg i et år. For at forlænge en sådan tilladelse skal mobilnetoperatøren forny sin ansøgning en gang om året.

På engrosniveau er prislofterne blevet nedsat væsentligt i 2017 i medfør af roamingforordningen<sup>8</sup>, navnlig for dataforbrug, hvor prislofterne er programmeret til at falde yderligere hvert år frem til 2022, for således at sikre, at markedsdeltagerne kan drage fordel af engrospriser på et niveau, som gør det muligt at udbyde roamingtjenester til deres kunder uden opkrævning af tillæg oven i hjemmemarkedsprisen. Engrosprislofterne for roamingtjenester sikrer også, at engrosomkostningerne inddrives fuldt ud af den operatør, der leverer engrosroamingtjenesten.

### **3 GENNEMFØRELSEN AF RLAH: OVERORDNET OVERHOLDELSE**

Roamingforordningen gælder umiddelbart i EU's medlemsstater og EØS-landene<sup>9</sup>. Det overlades til de nationale tilsynsmyndigheder at overvåge, føre tilsyn med og håndhæve roamingreglerne i medlemsstaterne. For at sikre, at alle de nationale tilsynsmyndigheder anvender en ensartet tilgang, offentliggjorde Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) i marts 2017 et sæt retningslinjer for detailroaming<sup>10</sup> og i juni 2017 et sæt retningslinjer for engrosroaming<sup>11</sup>, som er udarbejdet i tæt samarbejde med Kommissionen og efter høring af de berørte parter. Selv

---

<sup>8</sup> I 2018 har følgende lofter for engrosroamingpriser været gældende: 0,032 EUR pr. minut for udgående opkald, 0,01 EUR pr. sms, 6 EUR pr. GB. Fra den 1. januar 2019 vil det nye loft for data være på 4,5 EUR pr. GB, og fra den 1. januar 2020 vil det være 3,5 EUR pr. GB. Det vil derefter falde til 3 EUR pr. GB i 2021 og til 2,5 EUR pr. GB i 2022. Til sammenligning var disse lofter på 0,05 EUR pr. minut, 0,02 EUR pr. SMS og 50 EUR pr. GB indtil den 15. juni 2017.

<sup>9</sup> Norge, Island og Liechtenstein.

<sup>10</sup> BEREC's retningslinjer om forordning (EU) nr. 531/2012 som ændret ved forordning (EU) 2015/2120 og ved forordning (EU) 2017/920 (retningslinjer for detailroaming), BoR(17)56, findes [her](#).

<sup>11</sup> BEREC's retningslinjer om forordning (EU) nr. 531/2012 som ændret ved forordning (EU) 2015/2120 og ved forordning (EU) 2017/920 (retningslinjer for engrosroaming), BoR(17)114, findes [her](#).

om BEREC's retningslinjer ikke i sig selv er bindende, støtter retningslinjerne de nationale tilsynsmyndigheder i overvågningen af, tilsynet med og håndhævelsen af de nye regler for roaming i praksis. BEREC's retningslinjer fungerer også som detaljeret vejledning til mobilnetoperatører om, hvordan de skal indarbejde de nye roamingregler i deres forskellige tilbud.

Som svar på Kommissionens opfordring til at sikre korrekt gennemførelse af RLAH-reglerne fra dag ét (den 15. juni 2017) kontaktede hver af de nationale tilsynsmyndigheder aktivt deres mobilnetoperatører i løbet af første halvår af 2017 for at sikre fuld overholdelse af de nye regler. De nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen holdt tæt kontakt med hinanden i hele perioden for at kunne besvare mobiloperatørernes praktiske gennemførelsesspørgsmål forud for gennemførelsesdatoen.

Som følge af dette forberedende arbejde har mobiloperatørerne overordnet set kunnet overholde de nye roamingregler. I de tilfælde, hvor der blev konstateret en potentiel overtrædelse af reglerne i en medlemsstat, løste den nationale tilsynsmyndighed hurtigt problemet sammen med den pågældende operatør, ofte inden en formel procedure blev indledt eller i løbet af en sådan procedure. I enkelte tilfælde<sup>12</sup> måtte der pålægges bøder. I henhold til roamingforordningen skal de nationale tilsynsmyndigheder i alle medlemsstaterne tillægges passende sanktionsbeføjelser i tilfælde af manglende overholdelse af roamingreglerne. I tilfælde, hvor der efter den 15. juni 2017 opstod nye gennemførelsesspørgsmål i forbindelse med nye typer af tilbud, som ikke optrådte specifikt i BEREC's retningslinjer, har de nationale tilsynsmyndigheder koordineret deres tilgang i samarbejde med Kommissionen via BEREC's ekspertgruppe vedrørende international roaming<sup>13</sup>.

De nationale tilsynsmyndigheder givet operatører, som forventedes at være egnede til det, mulighed for at pålægge et roamingtillæg på grund af deres særlige situation. Dvs. visse virtuelle mobilnetoperatører i visse medlemsstater og visse mobilnetoperatører i nogle af de medlemsstater, som har meget lave datapriser, men høje roamingmæssige ubalancer og/eller lave indtægter pr. bruger (Estland, Litauen, Polen, Finland). På trods af disse muligheder for at pålægge roamingtillæg tilbyder mange mobilnetoperatører og virtuelle mobilnetoperatører stadig roamingtjenester med store mængder uden tillæg til deres abonnenter for at forblive konkurrencedygtige på deres hjemmemarked. I tilfælde, hvor det tilladte roamingtillæg anvendes, er det reduceret drastisk i forhold til før den 15. juni 2017 (med mere end 90 % for data), hvilket betyder, at de berørte kunder i væsentlig grad drager fordel af de nye regler selv i sådanne tilfælde (se afsnit 4). I alle tilfælde ligger de tillæg, der er godkendt af den nationale tilsynsmyndighed og anvendes af operatøren, under (og ofte langt under) engrosprisloftet for roamingtjenester i overensstemmelse med reglen om, at der kun bør pålægges eventuelle

---

<sup>12</sup> Ifølge svarene på Kommissionens undersøgelse af de nationale tilsynsmyndigheder fra juni 2018 har de nationale tilsynsmyndigheder i fem tilfælde siden juni 2018 pålagt mobilnetoperatører bøder for manglende overholdelse af RLAH-reglerne.

<sup>13</sup> Bl.a. om, hvordan nye tjenester uden tillæg skal behandles inden for rammerne af RLAH, f.eks. beslutningerne truffet af [BNetzA](#) (Tyskland) og [ANACOM](#) (Portugal).

tillæg i det omfang, det er nødvendigt for at dække omkostningerne ved at udbyde regulerede detailroamingtjenester, som ellers kunne medføre en stigning i hjemmemarkedspriserne.

#### **4 RLAH'S VIRKNINGER PÅ SLUTBRUGERNE**

Selv om flere på hinanden følgende roamingforordninger siden 2007 har givet forbrugerne konkrete fordele i form af prisnedsættelser for tale-, SMS- og dataroamingtjenester, fortsatte mange europæere med at undgå eller indskrænke brugen af deres mobiltelefoner og datatjenester, når de rejste uden for deres hjemland, for at undgå at skulle betale roamingtillæg. I 2014 slukkede over halvdelen af europæerne for deres dataroaming, mens de rejste i EU, og kun én ud af ti europæere foretog eller modtog opkald så ofte, som de gjorde i deres hjemland<sup>14</sup>. RLAH-reglerne har endelig muliggjort en ændring af denne situation og har frigjort den uudnyttede efterspørgsel efter mobilt forbrug blandt rejsende i EU.

Tallene i afsnit 4.1, 4.2 og 4.3 nedenfor stammer fra BEREC's seneste benchmarkrapport om international roaming<sup>15</sup>.

##### **4.1 RLAH har udløst en massiv og hurtig stigning i roamingforbruget**

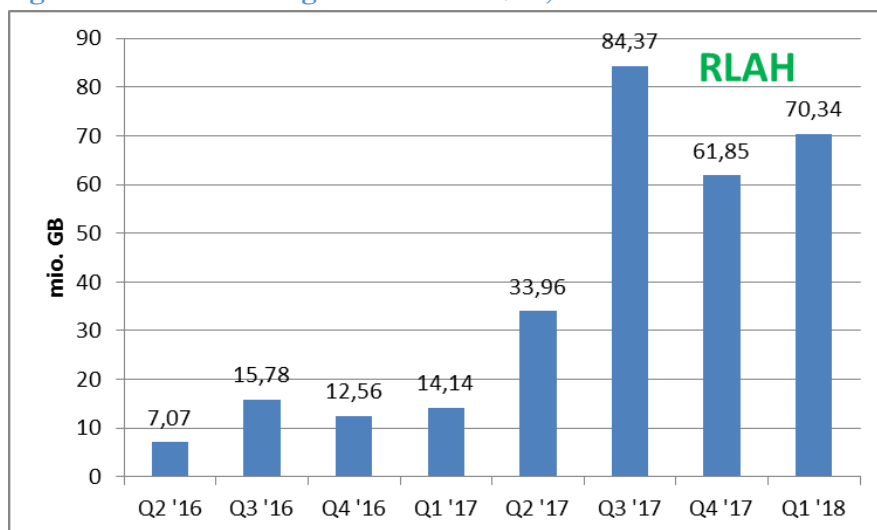
De europæiske forbrugere begyndte straks og i stor stil at udnytte afskaffelsen af roamingtillæg i EU/EØS fra den 15. juni 2017. Allerede i sommeren 2017 var forbruget af mobildatatjenester under roaming 5,35 gange større (+ 435 %) i EU/EØS sammenlignet med sommeren 2016, og der blev foretaget 2,45 gange så mange roamingtelefonsamtaler (+ 145 %). I de næste to kvartaler (4. kvartal i 2017 og 1. kvartal i 2018) var brugen af roamingdata næsten 5 gange så stor som året før (Figure 1). I disse to kvartaler er det samlede antal roamingopkald forblevet næsten dobbelt så højt som før RLAH. Som det fremgår af BEREC's konklusioner i den 21. benchmarkrapport om international roaming, viser disse tal klart, at RLAH-reglerne i betydelig grad har bidraget til at stimulere efterspørgslen efter roamingtjenester og udviklingen af det internationale roamingmarked i EU/EØS.

---

<sup>14</sup>*Special Eurobarometer 414 — E-communications and telecom single market household survey*, marts 2014, [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_414\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_414_en.pdf)

<sup>15</sup> *20<sup>th</sup> International Roaming BEREC Benchmark Data Report, April 2017 - September 2017* ("BEREC's 20. benchmarkrapport om international roaming, april 2017 — september 2017"), offentliggjort den 14. marts 2018, BoR(18)31, kan ses [her](#). *21<sup>st</sup> International Roaming BEREC Benchmark Report, October 2017- March 2018* ("BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018"), offentliggjort den 10. oktober 2018, BoR(18)160, kan ses [her](#).

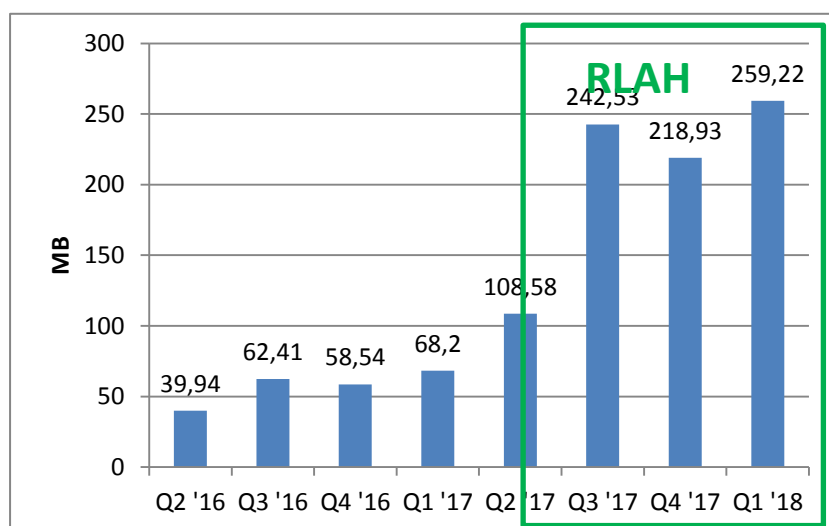
**Figur 1: Detailroamingdatatrafik i EØS, 2. kvartal 2016 — 1. kvartal 2018 (mio. GB)**



Kilde: Baseret på 21<sup>st</sup> International Roaming BEREC Benchmark Report, October 2017- March 2018 ("BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018").

Rejsende bruger nu i gennemsnit næsten 4 gange så meget roamingdata som før RLAH (se Figure 2)<sup>16</sup>. De ringer også i gennemsnit ca. 1,7 gange mere under roaming end før gennemførelsen af RLAH<sup>17</sup>.

**Figur 2: Gennemsnitligt forbrug af roamingdata i EØS pr. måned pr. abonnent (i MB), 1. kvartal 2016 — 1. kvartal 2018**



<sup>16</sup> Stigningen i det samlede forbrug af roamingdata i EØS skyldes kundernes større gennemsnitlige roamingforbrug, men det skyldes også det større antal rejsende, der anvender dataroaming.

<sup>17</sup> Stigningen i det samlede forbrug af roamingopkald i EØS skyldes kundernes større gennemsnitlige roamingforbrug, men det skyldes også det større antal rejsende, der fortager roamingopkald.

Kilde: Baseret på 21<sup>st</sup> *International Roaming BEREC Benchmark Report, October 2017- March 2018* ("BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018").

Alle medlemsstaterne har oplevet en betydelig stigning i abonnenternes roamingforbrug siden juni 2017. De polske, rumænske, bulgarske, kroatisk og spanske operatører har observeret særligt store stigninger i kundernes roamingforbrug i EU/EØS (til niveauer, der er over 3 gange så store), og de bulgarske, kroatisk, tjekkiske, polske, spanske og lettiske operatører har observeret lignende stigninger i dataforbruget (til niveauer, der er ca. 10 gange så store eller derover)<sup>18</sup>.

I de tre medlemsstater, hvor alle mobilnetoperatører har haft mulighed for at pålægge roamingtillæg siden den 15. juni 2017 (Finland, Litauen og Estland<sup>19</sup>, jf. afsnit 3), har brugerne også markant øget deres forbrug af mobiltjenester, når de rejser inden for EU/EØS, i en udstrækning, der svarer til den i mange andre medlemsstater. Dette skyldes, at operatører, der har tilladelse til at pålægge roamingtillæg, alligevel tilbød roamingtjenester uden tillæg til en vis grad (afsnit 4.2), og at de roamingtillæg, som var godkendt af den nationale tilsynsmyndighed, var betydeligt lavere end de ekstratillæg, der var gældende før den 15. juni 2017. Dermed har kunderne hos disse operatører også kunnet drage betydelige fordele af de nye roamingregler, og de har reageret i takt med den stigende efterspørgsel.

#### **4.2 RLAH er alment tilgængelig i EU/EØS**

Allerede i sommeren 2017 kunne stort set alle europæere benytte sig af et mobilabonnement, der leverer RLAH-tjenester: 1,8 % af EU/EØS-abbonenterne blev pålagt et roamingtillæg som følge af en tilladelse fra den nationale tilsynsmyndighed, og 1,6 % for ikke at være bosiddende i eller ikke at have faste forbindelser til operatørens land. Alle andre abonnenter drog fordel af RLAH eller valgte bevidst en alternativ roamingtaks for at opfylde deres særlige roamingbehov i lande uden for EU.

Som følge heraf foregik mere end 90 % af tale- og dataroamingtrafikken mellem EU/EØS-abbonenter på rejse inden for EU/EØS inden for rammerne af RLAH i 1. kvartal 2018<sup>20</sup>. Selv i Finland, Litauen og Estland, hvor alle mobilnetoperatører havde ret til at fravige RLAH fra den 15. juni 2017, leverede disse mobilnetoperatører faktisk i stor udstrækning

---

<sup>18</sup> Ved sammenligning af henholdsvis 1. kvartal 2018 og 4. kvartal 2017 med 1. kvartal 2017 og 4. kvartal 2016. Se figur 30-31 og 71-72 i 21<sup>st</sup> *International Roaming BEREC Benchmark Report, October 2017- March 2018* ("BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018").

<sup>19</sup> I Polen fik tre mobilnetoperatører mulighed for at pålægge roamingtillæg i løbet af første halvår af 2018. Virkningen af disse tillæg er endnu ikke synlig i dataene fra 1. kvartal 2018.

<sup>20</sup> Størstedelen af resten af roamingtrafikken i EU/EØS er underlagt alternative roamingtakster, der bevidst vælges af forbrugerne. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af forbrugere, der vælger at benytte alternative roamingtakster, er faldet betydeligt i forhold til perioden før RLAH (med en faktor på 2,5 for tale og næsten 2 for data). Dette er et tegn på, at den nye standardordning (RLAH) opfylder roamingbehovene hos europæerne, der nu har mindre behov for at gøre brug af alternative roamingtakster end tidligere.



roamingtjenester uden tillæg (i mindre grad i Litauen). Som følge heraf er langt størstedelen af roamingtrafikken fra finske og estiske abonnenter omfattet af RLAH<sup>21</sup>.

### **4.3 Samlet set er mobiltilbud, der er begrænset til hjemmemarkedet, ikke ret udbredte og tilbydes hovedsageligt i markedssegmentet for forudbetalte tjenester**

Ifølge BEREC's seneste benchmarkrapport om international roaming<sup>22</sup> har andelen af EU/EØS-abonnenter med et SIM-kort med roamingfunktion ligget stabilt på omkring 96 % siden sommeren 2017. SIM-kort, der er begrænset til indenlandsk brug (dvs. SIM-kort, der slet ikke tilbyder roamingtjenester i udlandet), er i de fleste tilfælde forudbetalte kort med henblik på lokale kommunikationsbehov og/eller udelukkende dataplener eller produkter med fast trådløs adgang, som kun kan anvendes på et bestemt sted<sup>23</sup>. Pris- og abonnementsvilkår, der er begrænset til hjemmemarkedet, er derfor forblevet marginale, undtagen i Rumænien, Estland, Letland og Bulgarien, hvor over 10 % af brugerne har benyttet sig af tilbud, der er begrænset til hjemmemarkedet. Denne andel har været faldende i Bulgarien og Letland siden sommeren 2017, men den er steget betydeligt i Rumænien<sup>24</sup>. Østrig er den eneste anden medlemsstat, hvor andelen af abonnenter, der er begrænset til hjemmemarkedet, er steget betydeligt (fra 4 % til 9 % mellem sommeren 2017 og 1. kvartal i 2018, primært abonnenter hos virtuelle mobilnetoperatører). Overordnet set har virtuelle mobilnetoperatører en højere andel (og undertiden en væsentligt højere andel) af kunder med abonnenter, der er begrænset til hjemmemarkedet, end almindelige mobilnetoperatører, hvilket sandsynligvis delvis kan tilskrives de kundesegmenter, som tilbuddene typisk er rettet mod. I alle EU/EØS-lande er andelen af kunder med abonnenter, der er begrænset til hjemmemarkedet, imidlertid fortsat et godt stykke under den andel af befolkningen, der ikke har været i udlandet i løbet af det seneste år. Kommissionen vil overvåge udviklingen af tilbud, der er begrænset til hjemmemarkedet, efterhånden som engrosprisloftet for dataroaming falder yderligere.

### **4.4 Høj forbrugertilfredshed**

I 2017 mobiliserede Kommissionen, Europa-Parlamentet og de nationale partnere (bl.a. nationale tilsynsmyndigheder og forbrugersammenslutninger) vigtige ressourcer og kanaler til på behørig vis at oplyse de europæiske borgere om deres nye roamingrettigheder, når de rejser

---

<sup>21</sup> Se figur 25-26 (tale) og 66-67 (data) i 21<sup>st</sup> *International Roaming BEREC Benchmark Report, October 2017-March 2018* ("BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018"). Desuden er tillæggene, når de anvendes i henhold til en undtagelse, meget lavere end tillæggene fra før RLAH: Sammenlignet med maj 2017 er taksterne for data 90 % lavere i 2018.

<sup>22</sup> BEREC's 20. og 21. benchmarkrapport om international roaming, som dækker perioden fra april 2017 til marts 2018.

<sup>23</sup> *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* ("BEREC's rapport om gennemsigtighed og sammenlignelighed af internationale roamingtakster"), december 2018. Kun 17 % af operatørerne erklærede, at de havde fjernet roamingtjenester fra visse specifikke pris- og abonnementsvilkår.

<sup>24</sup> På grund af problemer med de underliggende data er andelen af kunder i Estland med abonnenter, der er begrænset til hjemmemarkedet, i 3. kvartal 2017 ikke korrekt i BEREC's 20. benchmarkrapport. Det er derfor ikke muligt at sammenligne med 3. kvartal 2017 for så vidt angår Estland.

i EU/EØS. RLAH-reformen er bredt anerkendt og værdsat af europæerne. Et år efter indførelsen af RLAH viste en Eurobarometer-undersøgelse, at 62 % af europæerne var klar over, at roamingtillæg var blevet afskaffet i EU/EØS, og 69 % mente, at de, eller en person, de kender, enten nu eller i fremtiden vil drage fordel heraf. Kendskabet til de nye regler er oppe på 81 % blandt personer, der var rejst til udlandet i løbet af de foregående 12 måneder<sup>25</sup>. I Finland, Litauen og Estland, hvor alle mobilnetoperatører har haft mulighed for at pålægge roamingtillæg siden den 15. juni 2017, ændrede de tillæg, som operatørerne har anvendt relativt sparsomt, ikke ved forbrugernes anerkendelse af fordelene ved reformen, som faktisk er større end EU-gennemsnittet i disse lande.

Undersøgelsen viser også en markant ændring i roamingadfærden, efter RLAH-reglerne blev indført. Siden juni 2017 har rejsende været mindre tilbøjelige til at begrænse brugen af deres mobiltelefoner i udlandet i EU (53 %) end før den 15. juni 2017 (66 %). Andelen af rejsende, som angav, at de anvendte roamingmobildata i lige så stor grad som mobildata derhjemme, steg til 34 % sammenlignet med 15 % før den 15. juni 2017. I modsætning hertil faldt andelen af rejsende, der aldrig anvendte mobildata i udlandet, til 19 % sammenlignet med 42 % før den 15. juni 2017 (og 52 % i 2014). Med hensyn til opkald steg andelen af rejsende, som foretog roamingopkald i lige så stor grad som opkald derhjemme, til 26 % sammenlignet med 11 % før den 15. juni 2017.

En nylig undersøgelse foretaget af BELTUG<sup>26</sup> bekræfter, at RLAH også har medført betydelige fordele for virksomheder og deres ansatte, da det har udløst gevinster med hensyn til både produktivitet og udgifter for forretningsrejsende, når de befinder sig uden for deres hjemland. En af undersøgelsens konklusioner er, at indførelsen af RLAH har ændret den måde, hvorpå arbejdstagere anvender mobilkommunikation, når de rejser på forretningsrejser. For at høste det fulde udbytte af RLAH vil det kræve, at virksomhederne tilpasser sig sådanne skiftende mønstre.

## **5 RLAH'S VIRKNINGER PÅ OPERATØRER**

### **5.1 Indledning**

Indførelsen af RLAH har i høj grad lettet EU-forbrugernes forbrug af mobiltjenester, når de rejser inden for EU, som vist i afsnit 4. I dette afsnit fokuseres der på de virkninger, som afskaffelsen af roamingtillæg har, set fra mobilnetoperatørernes (herunder de virtuelle mobilnetoperatørers) perspektiv i Unionen<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Flash Eurobarometer 468, *The end of roaming charges one year later* ("Et år efter afskaffelsen af roamingtillæg"), juni 2018, kan ses [her](#).

<sup>26</sup> BELTUG, *Roam Like at Home in the Business Market* ("Roaming til hjemmetakst på erhvervsmarkedet"), oktober 2018.

<sup>27</sup> RLAH-reglerne har pr. definition fjernet detailroaming som en indtægtskilde for operatører (bortset fra tillæg for detailroaming, der overstiger mængden i en eventuel politik om rimeligt forbrug, eller i forbindelse med en mulighed for at oplægge roamingtillæg). I det første år med RLAH er detailroamingtillæg som følge heraf ikke længere en del af operatørernes kvartalsvise indtægter, der dermed sammenlignes med denne operatørs

Roamingtjenester kræver en bilateral aftale mellem to mobilnetoperatører, der befinder sig i hver sit land, således at deres kunder kan benytte den anden operatørs net, når de rejser til det pågældende land. I denne henseende kan virkningen af RLAH variere markant mellem operatørerne afhængigt af trafikstrømmene til og fra den pågældende operatørs kundegrundlag. På grundlag af trafikstrømmene kan operatører opdeles i outbunder-operatører og inbounder-operatører.

En outbunder-operatør har kunder, som i større grad forbruger mobiltjenester i udlandet (dvs. på partneroperatørs net i andre EU-lande) end den grad, i hvilken partneroperatørernes kunder forbruger mobiltjenester på operatørens eget net. Omvendt har en inbounder-operatør kunder, som i mindre grad forbruger mobiltjenester i udlandet end den grad, i hvilken partneroperatørernes kunder forbruger mobiltjenester på operatørens eget net. I nedenstående analyse undersøges virkningen af indførelsen af RLAH særskilt på lande med henholdsvis overskud/underskud af roamingtrafik hver for sig. Som følge af turiststrømmene er den udgående roamingtrafik fra operatørerne i de nordeuropæiske lande typisk mere omfattende end den indgående, mens den indgående roamingtrafik hos operatørerne i de sydeuropæiske lande typisk er mere omfattende end den udgående, selv om der er visse undtagelser.

Tallene i dette afsnit er baseret på de data, som de nationale tilsynsmyndigheder har indsamlet fra mobiloperatørerne med henblik på anvendelse i BEREC's 19., 20. og 21. benchmarkrapport om international roaming, som dækker perioden fra 4. kvartal 2016 til 1. kvartal 2018, og på en undersøgelse af de nationale tilsynsmyndigheder, som Kommissionen udførte i maj-juni 2018. Dataanalysen er udført af Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC)<sup>28</sup>.

## **5.2 Reguleringen har udløst en konkurrencedynamik, der fører til betydelige reduktioner i engrospriserne, som har gavnet netto-outbunder-operatører**

Når en kunde hos en operatør roamer på en partneroperatørs net i et andet EU-land, skal den førstnævnte operatør betale tillæg for at få adgang til den anden operatørs net: de såkaldte engrosroamingtillæg. Indførelsen af RLAH blev ledsaget af betydelige reduktioner i de maksimale engrosroamingpriser og lader til at have udløst yderligere reduktioner i de faktiske engrospriser.

Den gennemsnitlige engrosroamingpris i EØS for taletjenester var 2,93 eurocent/min. i 3. kvartal 2016 sammenlignet med 2,41 eurocent/min. i 3. kvartal 2017 og 2,06 eurocent/min. i

---

kvartalsvise indtægter inklusive detailroamingtillæg fra året før. Dette har den mekaniske virkning, at operatørens indtægter i det første år med RLAH fremstår lavere i sammenligninger på årsbasis. Fra og med andet år med RLAH forsvinder denne mekaniske virkning, da der foretages årlige sammenligninger for perioder, hvor RLAH er blevet anvendt fuldt ud. Det er stadig efterspørgslen efter voksende mængder af data, herunder på rejser i EU/EØS, som øger operatørernes mobilindtægter.

<sup>28</sup> Det Fælles Forskningscenter udfører forskning på vegne af Kommissionen med henblik på at yde uafhængig videnskabelig rådgivning og støtte til EU's politik (JRC's websted findes [her](#)).

1. kvartal 2018<sup>29</sup>. Ligeledes lå den gennemsnitlige engrospris i EØS for datatjenester på 9,9 EUR/GB i 3. kvartal 2016 sammenlignet med 4 EUR/GB i 3. kvartal 2017 og 2,7 EUR/GB i 1. kvartal 2018<sup>30</sup>. Engrospriserne for nettoudgående (ubalanceret) roamingtrafik, som er den del af roamingtrafikken, der genererer nettobetaling fra en operatør til en anden, er endnu lavere (1,84 eurocent/min. for tale og 2,6 EUR/GB for data i gennemsnit i 1. kvartal 1 2018). Gennemsnittet på tværs af operatørerne med de fem laveste engrospriser for nettoudgående (ubalanceret) roamingtrafik nåede op på 1,39 EUR/min for taletelefoni og EUR 1.1/GB for data i 1. kvartal 2018.

Faldet i engrosroamingpriserne blev hovedsagelig fastlagt på grundlag af to faktorer. For det første har indførelsen af RLAH medført betydelige stigninger i roamingforbruget (som vist i afsnit 4.1), og den fremmer dermed konkurrencen med hensyn til engrosroamingpriser. For det andet har de regulerede maksimale engrosroamingpriser i overensstemmelse med roamingforordningens mål fungeret som lofter og udløst en konkurrencepræget markedsdynamik mellem de operatører, der tilbyder engrosadgang til roamingtjenester under disse lofter.

Disse fald i engrospriserne for roaming bør hilses velkommen af tre årsager. For det første har de lavere engrosroamingpriser i høj grad afbødet RLAH's eventuelle virkninger på outbunder-operatører<sup>31</sup>, da deres engrosroamingbetalinger er faldet. For det andet er disse fald samt det forhold, at de gennemsnitlige engrospriser har ligget under de regulerede maksimale engrostakster, overbevisende tegn på, at netto-inbunder-operatører har været i stand til at imødekomme den stigende efterspørgsel på roamingtjenester, samtidig med at de kunne få dækket deres omkostninger i forbindelse med netinvesteringer, herunder kapitalomkostninger. For det tredje er sådanne reduktioner af engrospriserne et tegn på et bedre fungerende indre marked på engrosniveau, i det mindste for så vidt angår en betydelig del af de bilaterale forbindelser mellem operatørerne. Det lader til at have spillet en positiv rolle i denne henseende, at det var umuligt at opretholde de urimeligt høje priser for detailroamingtjenester på de forskellige nationale markeder, og samtidig at den ophobede efterspørgsel blev udløst, efter RLAH fandt anvendelse på detailniveau.

### **5.3 Netto-inbound-operatører har draget fordel af den øgede roamingefterspørgsel**

For så vidt angår operatører i netto-inbound-lande viser data fra BEREC's benchmarkrapporter om international roaming, at den indgående roamingtrafik til 13 ud af de 29 lande, der indgik i øvelsen (dvs. EU's 28 medlemsstater plus Norge), er mere omfattende

---

<sup>29</sup> BEREC's 20. og 21. benchmarkrapport om international roaming, som dækker perioden fra april 2017 til marts 2018.

<sup>30</sup> BEREC's 20. og 21. benchmarkrapport om international roaming, som dækker perioden fra april 2017 til marts 2018.

<sup>31</sup> Ifølge data fra BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming er den udgående roamingtrafik fra 16 af EU's 28 medlemsstater samt Norge på nettbasis mere omfattende end den indgående trafik. Der er navnlig tale om: DE, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, NL, NO, PL, RO, SE, SI, SK og UK.

på nettobasis end den udgående<sup>32</sup>. Der er visse forskelle i den stigning i den indgående roamingdatatrafik, som disse lande har oplevet efter indførelsen af RLAH. For nogle (f.eks. Spanien, Cypern og Italien) har stigningen i den udgående dataroamingtrafik, der begyndte på et lavt niveau i forhold til den indgående dataroamingtrafik, været forholdsmæssigt større end stigningen i den indgående roamingtrafik. Et lignende mønster kan konstateres i forbindelse med roamingopkald.

Den indgående roamingtrafik på nettobasis tegner sig typisk for mellem 1 % og 8 % af den indenlandske trafik i inbound-lande. Med hensyn til data tegnede den sig for over 10 % af den indenlandske trafik i sommeren 2017 i Kroatien, Malta og Portugal og for op til ca. 20 % i Cypern og Grækenland. Operatørerne i alle de lande, hvis indgående roamingtrafik på nettobasis er mere omfattende end den udgående, har draget fordel af den øgede efterspørgsel efter engrosroamingtjenester til markedspriser, som har gjort operatørerne i lande, hvis indgående roamingtrafik på nettobasis er mere omfattende end den udgående, i stand til at dække omkostningerne ved at tilbyde engrosadgang til roamingtjenester, herunder via et passende afkast af deres investeringer (som beskrevet i afsnit 5.2 ovenfor).

#### **5.4 På trods af væsentlige stigninger udgør indgående nettoroamingtrafik stadig kun en lille del af den indenlandske efterspørgsel**

Når de potentielle konsekvenser af stigende roamingefterspørgsel for netto-outbunderoperatører skal vurderes, kan det være nyttigt at analysere den trafik, som er udgående på nettobasis, i de pågældende lande. Med andre ord er det sandsynligt, at forskellen mellem udgående og indgående roamingtrafik kan give et fingerpeg om, hvor stor disse operatørers (netto-)engrosroamingbetalinger er. BEREC's benchmarkrapporter om international roaming viser, at på trods af den massive stigning i roamingdatatrafikken udgør den udgående nettodataroamingtrafik (dvs. udgående dataroamingtrafik minus den indgående dataroamingtrafik) kun en lille del af disse operatørers indenlandske datatrafik, typisk under 3 % og ikke over 6 % af det indenlandske forbrug af datatrafik for et land.

Tilsvarende udgør nettoudgående roamingtaletrafik fra Polen, Rumænien eller Bulgarien mindre end 5 % af operatørernes indenlandske taletrafik på trods af, at gennemsnitsabonnenten fra disse lande forbruger 4 til 5 gange mere roamingtaletrafik i EU/EØS end den gennemsnitlige EU/EØS-abonnent<sup>33</sup>.

#### **5.5 De fleste mobilnetoperatører har gennemført politikker om rimeligt forbrug**

---

<sup>32</sup> De lande, der har en indgående roamingtrafik på nettobasis, er: AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, MT og PT.

<sup>33</sup> Se figur 7 i BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 - marts 2018. Det kommende prisloft på opkald inden for EU, der træder i kraft fra maj 2019 kan påvirke dette særligt høje forbrug af roamingopkald.

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 2016/2286<sup>34</sup> fastsætter detaljerede regler, der skal sikre konsekvent gennemførelse af politikker om rimeligt forbrug (PRF'er), som roamingudbydere må anvende inden for rammerne af RLAH for at undgå unormal anvendelse eller misbrug af regulerede detailroamingtjenester, som kan have skadelige virkninger for de indenlandske markeder. I den forbindelse udførte Kommissionen i maj-juni 2018 en undersøgelse de nationale tilsynsmyndigheder vedrørende omfanget af de indenlandske operatørers anvendelse af PRF'er.

Som det fremgår af Table 1 nedenfor, har langt de fleste operatører anvendt en PRF, navnlig operatører fra inbound-lande.

**Table 1: Operatører, der anvender en PRF**

	NEJ	JA
<b>Inbound-lande</b>	20 %	80 %
<b>Outbound-lande</b>	6 %	94 %

Kilde: Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018)

Andelen af virtuelle mobilnetoperatører, der anvender en PRF, har været relativt lavere end gennemsnittet (67 % for virtuelle mobilnetoperatører i inbound-lande og 87 % for virtuelle mobilnetoperatører i outbound-lande). Dette tyder på, at virtuelle mobilnetoperatører generelt har været mere tilbøjelige end almindelige mobilnetoperatører til først at se, hvordan deres kunder har gjort brug af RLAH, før de har besluttet, om de skulle investere i PRF-foranstaltninger.

For så vidt angår typerne af anvendte PRF'er har ca. halvdelen af operatørerne implementeret et kriterium for forholdet mellem bopælsland og faste forbindelser til et land.<sup>35</sup> Table 2 nedenfor viser, at langt størstedelen af operatører har forladt sig på begrænsninger for åbne datapakker, selv om dette i ringere grad er tilfældet for virtuelle mobilnetoperatører. Denne politik om rimeligt forbrug giver operatørerne mulighed for at opsætte begrænsninger for, hvor meget mobildata deres kunder kan forbruge til hjemmetakst under roaming, på grundlag af priserne i deres pakker og de regulerede maksimale engrosroamingafgifter på det pågældende tidspunkt.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016 om fastsættelse af detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til vurdering af, om afskaffelsen af detailroamingtillæg er bæredygtig, og for anmodninger, som indgives af en roamingudbyder med henblik på en sådan vurdering (i det følgende benævnt "gennemførelsesforordningen").

<sup>35</sup> Se figur 3 i BEREC's rapport om internationale roamingafgifters gennemsigthed og sammenlignelighed, december 2018.

<sup>36</sup> En mere detaljeret beskrivelse kan læses i gennemførelsesforordningen ([her](#)) og Kommissionens spørgsmål og svar om roaming ([her](#)).

**Tabel 2: Typer af PRF'er pr. operatør**

	NEJ	JA
<b>a. 4-månedersperiode</b>	<i>En periode på fire måneder til at vurdere om kunderne har mere indenlandsk forbrug end roamingforbrug, eller om de primært har ophold i udbyderens medlemsstat eller andre medlemsstater i Unionen.</i>	
Inbound-lande	74 %	26 %
Outbound-lande	55 %	45 %
<b>b. Begrænsninger for åbne datapakker</b>	<i>Roamingkunder skal have mulighed for at forbruge en mængde, der svarer til to gang den mængde, der fås ved at dividere den indenlandske detailpris med det maksimale engrosloft</i>	
Inbound-lande	21 %*	79 %*
Outbound-lande	13 %*	87 %*
<b>c. Begrænsninger på forudbetalte kort</b>	<i>Roamingkunder skal have mulighed for at forbruge en mængde, der svarer til to gang den mængde, der fås ved at dividere det indbetalte beløb med det maksimale engrosloft</i>	
Inbound-lande	75 %**	25 %**
Outbound-lande	62 %**	38 %**
<b>d. Andre mekanismer</b>	<i>Andre objektive indikatorer, som f.eks. længerevarende inaktivitet fra SIM-kort, der mest bruges til roaming, eller samme brugers abonnering på og successiv brug af flere SIM-kort, mens der roames</i>	
Inbound-lande	91 %	9 %
Outbound-lande	70 %	30 %

Kilde: Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018)

\* % af de responderende operatører, der tilbyder åbne datapakker (75 % af respondenterne).

\* % af de responderende operatører, der tilbyder forudbetalte pris- og abonnementsvilkår (53 % af respondenterne).

Derimod er andre PRF'er, der er tilgængelige for operatørerne, som f.eks. den periode på fire måneder, hvor kunden primært skal opholde sig i den pågældende medlemsstat, databegrænsninger på forudbetalte kort eller andre kontrolmekanismer, der hidrører fra de andre objektive indikatorer, som fremgår af gennemførelsesforordningen, i praksis blevet brugt i et relativt beskedent omfang. Den primære grund til, at operatørerne ikke har forladt sig på PRF-mekanismerne, har i deres øjne været, at de ikke har været effektive nok, som vist i Table 3 nedenfor.

**Tabel 3: Operatørernes syn på effektiviteten af visse PRF-mekanismer**

	Effektiv/Delvis effektiv	Ineffektiv	Unødvendig
<b>4-måneders periode</b>	43,6%	46,4%	10%

<b>Begrænsninger for åbne pakker</b>	74,6%	15,5%	9,9%
<b>Begrænsninger på forudbetalte kort</b>	49,2%	24,8%	26,0%
<b>Andre mekanismer</b>	43,1%	33,7%	23,2%

Kilde: Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018)

Ydermere har en væsentlig andel af de adspurgte operatører fortalt i forbindelse med mekanismen, der vedrører perioden på fire måneder, at de anser den for at være enten for kompleks (63 % af operatørerne) eller for dyr (23 % af operatørerne).

På trods heraf anvender et lille flertal af netværksoperatørerne (54 %) 4-månedersmekanismen i outbound-lande. Derudover har et antal operatører anført, at de følger en vent-og-se-strategi, og at de overvejer at gøre brug af PRF-mekanismen i fremtiden, afhængigt af antallet af kunder, der overskrider det tilladte roamingforbrug/opholder sig for meget i udlandet i løbet af 4-månedersperioden.

En politik om rimeligt forbrug kommunikeres på gennemsigtig vis til roamingkunder. Næsten alle operatører, der gør brug af begrænsninger på åbne datapakker, informerer deres kunder om den faktiske værdi af begrænsningen (i GB) og den tilbageværende tilgængelige datamængde. De meddeler dem også, når de når grænsen.<sup>37</sup> Når den anvendes, er kontrolmekanismen på fire måneder en del af kundens aftale. Ca. 2/3 af operatørerne oplyser deres kunder om deres roamingforbrug og indenlandsk forbrug via deres personlige side (93 %) eller deres kundecenter (100 %). Det overvældende flertal af roamingkunder opholder sig imidlertid i udlandet i meget kortere perioder, og de behøver derfor ikke bekymre sig om kontrolmekanismen: For 71 % af de operatører, der rent faktisk har indført denne kontrolperiode på fire måneder, er det kun mellem 0 og 1 % af abonnenterne, der har modtaget en advarsel for at opholde sig for længe/forbruge for meget i udlandet.<sup>38</sup> Den andel af abonnenter, der har modtaget en ekstraregning efter at have modtaget en advarsel, er mindre end det. Det skal bemærkes, at kontrolmekanismen i sig selv har en afskrækkende virkning på kunderne, som afholder dem fra at overskride grænsen på 4 måneder, hvilket kunne forklare, hvorfor så lille en andel af kunderne modtager en advarsel. I tilfælde hvor der ikke anvendes nogen kontrolmekanisme, kan andelen af kunder, der primært opholder sig/har forbrug i udlandet, være lidt højere end i tilfælde, hvor der er indført en kontrolmekanisme.

## 5.6 Samlet set bevarer virtuelle mobilnetoperatører deres markedsposition

<sup>37</sup> *BEREC Report on Transparency and Comparability of International Roaming Tariffs* ("BEREC's rapport om gennemsigtighed og sammenlignelighed af internationale roamingtakster"), december 2018.

<sup>38</sup> For de resterende 30 % af operatører får mellem 1 og 5 % af deres abonnenter en advarsel i løbet af kontrolperioden på fire måneder. Kilde: Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018).



Kommissionen har analyseret de oplysninger om virtuelle mobilnetoperatører, der er indsamlet til benchmarkrapporterne. Desværre er svarprocenten for virtuelle mobilnetoperatører lavere end for almindelige mobilnetoperatører, og de har ikke været stabile over tid, idet et forskelligt antal virtuelle mobilnetoperatører har besvaret anmodningerne om oplysninger til hver benchmarkrapport. Det betyder, at eventuelle konklusioner på analyser af data vedrørende virtuelle mobilnetoperatører, skal tages med et vist forbehold.

Data vedrørende virtuelle mobilnetoperatører fra benchmarkrapporterne tyder på, at i de fleste lande, hvorfra der er tilgængelige oplysninger om disse operatører, har de bevaret deres markedsandel (i antal abonnenter), og i visse tilfælde ser de ud til at have været i stand til at øge markedsandelen i den relevante periode. I gennemsnit er de virtuelle mobilnetoperatørers såkaldte ARPU<sup>39</sup>, som er en standardmåleenhed for sådanne sammenligninger, steget mellem 4. kvartal 2017 og 1. kvartal 2018, mens tallet var stabilt for mobilnetoperatører.<sup>40</sup>

Langt størstedelen af de adspurgte virtuelle mobilnetoperatører får engrosadgang til roaming gennem deres indenlandske værtsmobilnetoperatører (71 %), kun 5 % får adgang gennem bilaterale forhandlinger med mobilnetoperatører og 7 % får adgang gennem en hub.<sup>41</sup> For så vidt angår virtuelle mobilnetoperatørers syn på potentielle hindringer for deres konkurrence med almindelige mobilnetoperatører, har nogen af dem angivet manglende engrosaktiviteter (hvorved det antydes, at de ikke har nogen indtægter fra indgående roaming) og engrospriser, der ligger på niveau med det lovbestemte engrosloft, som de primære faktorer (henholdsvis 35 % og 40 % af de adspurgte virtuelle mobilnetoperatører).

Figure 3 (for taletelefoni) og Figure 4 (for data) nedenfor viser de laveste engrosroamingtakster, som almindelige og virtuelle mobilnetoperatører betaler pr. land for hver tjeneste, og heri vises priserne i forhold til de lovbestemte maksimale engrosroamingtakster.<sup>42</sup> Selv om dokumentationen ikke afspejler det fulde billede for alle lande, eftersom mange operatører ikke har afgivet oplysninger, kan man drage følgende foreløbige konklusioner. For det første er det korrekt, at virtuelle mobilnetoperatører typisk betaler engrosroamingpriser, der er højere end mobilnetoperatørernes, og at nogle betaler, hvad der svarer til de regulerede engrosprislofter, men der er også mange eksempler på

---

<sup>39</sup> Gennemsnitsindtægt pr. bruger (*Average Retail Revenue per User*).

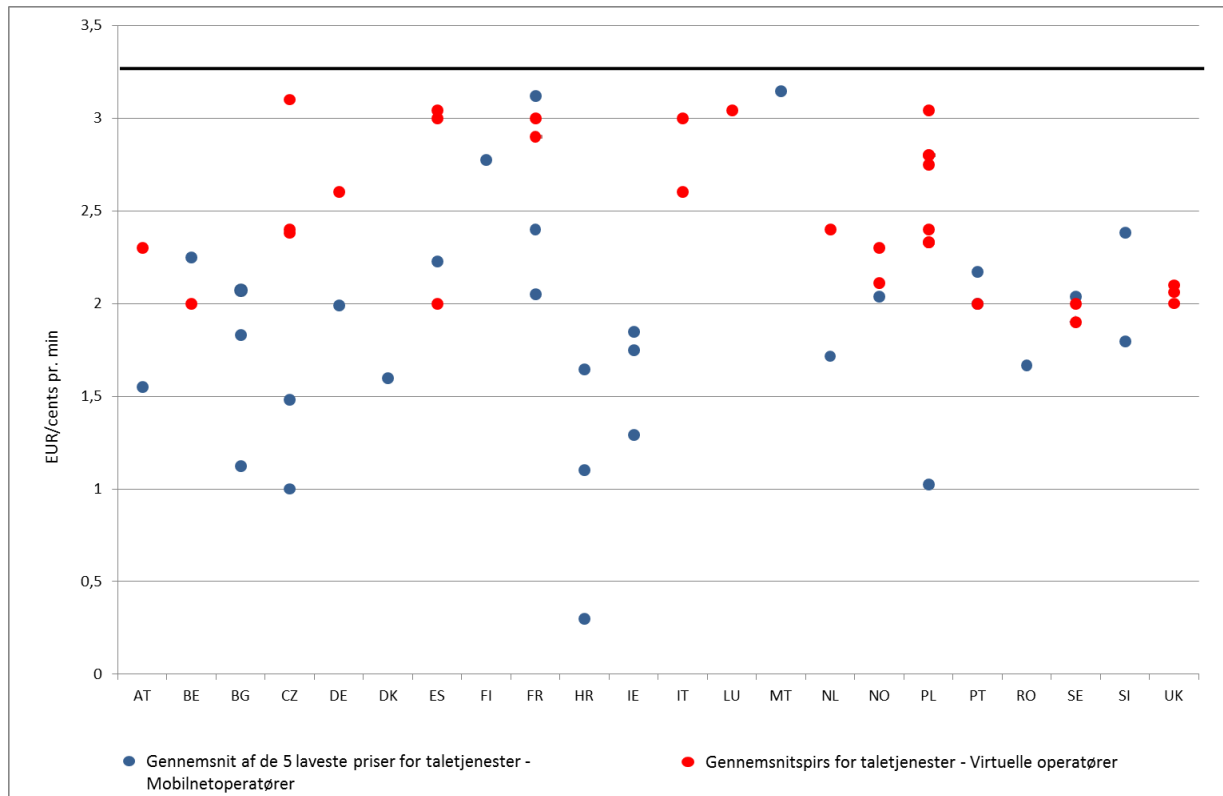
<sup>40</sup> Se figur 90 i BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 - marts 2018.

<sup>41</sup> Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018) 17 % af virtuelle mobilnetoperatører, der har svaret, anvender andre kanaler, hvilket imidlertid ofte indebærer, at værtsmobilnetoperatøren er en del af løsningen. En roaminghub giver adgang til hundredvis af internationale roamingaftaler.

<sup>42</sup> De data, der fremgår af figurerne, blev indhentet fra BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming (oktober 2018) og Kommissionens spørgeskema til virtuelle mobilnetoperatører (juni 2018). Oplysningerne om almindelige og virtuelle mobilnetoperatører er derfor ikke nødvendigvis fuldstændig sammenlignelige. For eksempel anvendes der i illustrationen et gennemsnit af de fem laveste priser, som almindelige mobilnetoperatører betaler, og den gennemsnitspris, som virtuelle mobilnetoperatører betaler, og dermed kan det overdrives, hvor stor en fordel almindelige mobilnetoperatører har.

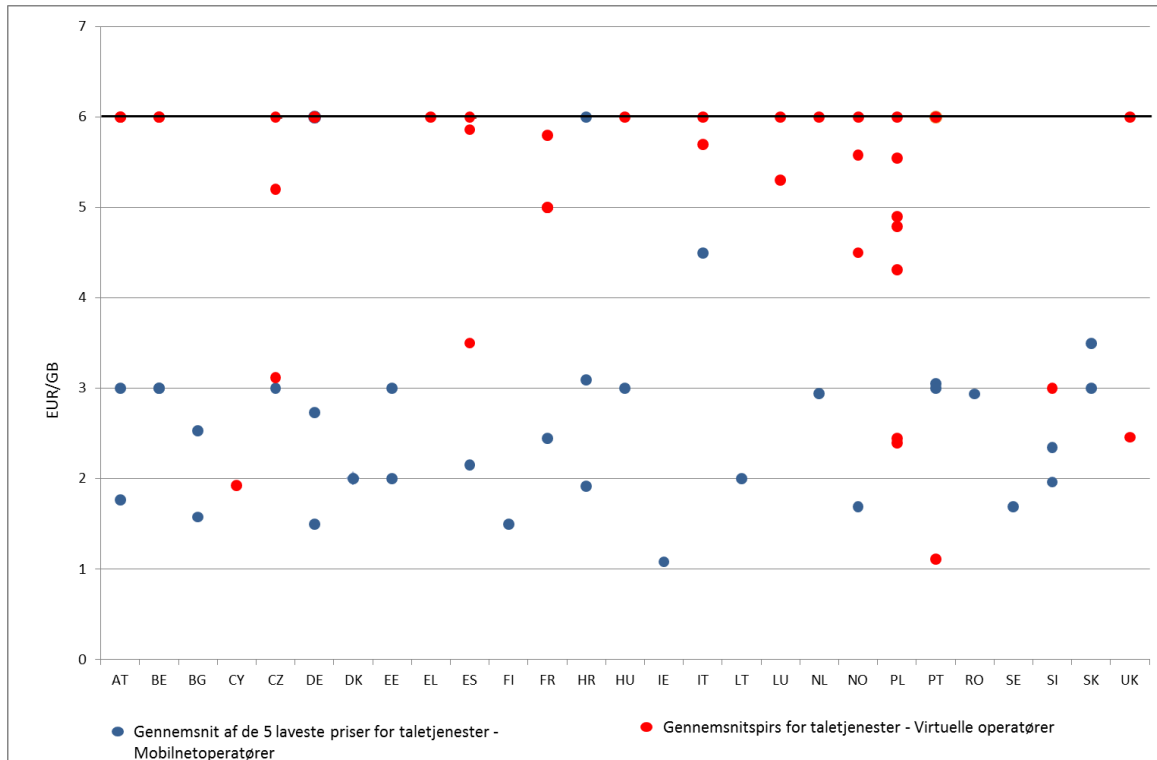
virtuelle mobilnetoperatører, der betaler engrosroamingpriser, som ligger langt under de lovbestemte takster i de fleste EU-lande. Det kan således ikke konkluderes på grundlag af denne dokumentation, at alle virtuelle mobilnetoperatører nødvendigvis betaler engrosroamingtakster, der er på niveau med de lovbestemte prislofter. For det andet er der nogle få eksempler på, at virtuelle mobilnetoperatører betaler engrosroamingtakster, der svarer til dem, som almindelige mobilnetoperatører betaler.

**Figur 3: Mobilnetoperatørers (blå prikker) og virtuelle mobilnetoperatørers (røde prikker) engrospriser for taleopkald**



Kilde: BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming (oktober 2018) og Kommissionens spørgeskema til virtuelle mobilnetoperatører (juni 2018). I illustrationen anvendes gennemsnittet af de fem laveste priser, som almindelige mobilnetoperatører betaler, og den gennemsnitspris, som virtuelle mobilnetoperatører betaler. JRC's beregninger.

**Figur 4: Mobilnetoperatørers (blå prikker) og virtuelle mobilnetoperatørers (røde prikker) engrospriser for data**



Kilde: BEREC's 21. benchmarkrapport om international roaming (oktober 2018) og Kommissionens spørgeskema til virtuelle mobilnetoperatører (juni 2018). I illustrationen anvendes gennemsnittet af de fem laveste priser, som almindelige mobilnetoperatører betaler, og den gennemsnitspris, som virtuelle mobilnetoperatører betaler. JRC's beregninger.

Dokumentationen i Figure 3 og Figure 4 ovenfor synes at antyde, at de priser, som virtuelle mobilnetoperatører betaler, kan variere betydeligt som følge af andet end det forhold, at mobilnetoperatørerne er virtuelle. F.eks. kan en virtuel mobilnetoperatør have været i stand til at forhandle forskellige priser afhængigt af dennes størrelse og forhandlingsstrategi over for værtsmobilnetoperatøren. En virtuel mobilnetoperatør, der lægger mere vægt på roamingtjenester, kan forhandle sig til en bedre aftale om engrosroamingadgang med mobilnetoperatøren, end en virtuel mobilnetoperatør, der ikke lægger vægt på roamingtjenester og foretrækker at fokusere sin strategi på indenlandske tjenester.

Den næstvigtigste faktor, som understreges af de virtuelle mobilnetoperatører (35,3 % af respondenterne), er det forhold, at de ikke ejer noget net, og derfor ikke har nogen af de indtægter, der er tilknyttet indgående roamingtrafik. Sammen med den forholdsvis lavere trafikvolumen hos (visse) virtuelle mobilnetoperatører (hvilket blev påpeget af 11,8 % af respondenterne i undersøgelsen) kan dette forklare de relativt højere priser, som virtuelle mobilnetoperatører må betale, sammenlignet med almindelige mobilnetoperatører. Disse faktorer er uløseligt forbundet med de virtuelle mobilnetoperatørers forretningsmodeller.

## 5.7 Roamingtillæg har været begrænset til operatører i få lande og bør gradvist forsvinde

Mobiloperatører, som har påvist, at de ikke er i stand til at dække deres faktiske og forventede omkostninger ved at levere regulerede roamingtjenester uden at hæve deres indenlandske priser for at levere, RLAH har fået tilladelse til at pålægge et roamingtillæg af deres nationale tilsynsmyndighed. Roamingtillæggene må kun anvendes til at dække omkostningerne ved at levere roamingtjenester til deres kunder og undgå indenlandske prisstigninger (se afsnit 2). Table 4 nedenfor viser antallet af roamingtillæg, der er blevet givet tilladelse til at opkræve i løbet af første år med RLAH pr. land, fordelt på operatørtype (almindelig og virtuel mobilnetoperatør).

**Tabel 4: Roamingtillæg godkendt af nationale tilsynsmyndigheder i løbet af første år med RLAH (juni 2017-juni 2018) fordelt på almindelige og virtuelle mobilnetoperatører**

<b>Roamingtillæg godkendt i første år med RLAH</b>		
	<b>Mobilnetoperatør</b>	<b>Virtuel mobilnetoperatør</b>
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
<b>I alt</b>	<b>14</b>	<b>30</b>

Kilde: Kommissionens spørgeskema til de nationale tilsynsmyndigheder (juni 2018)

Som forventet er det primært virtuelle mobilnetoperatører, der har fået tilladelse til at pålægge roamingtillæg som følge af deres specifikke situation på engrosroamingmarkedet (se afsnit 5.6). I løbet af det første år med RLAH er 2/3 af tilladelserne til at pålægge roamingtillæg givet til virtuelle mobilnetoperatører (30 mod 14). Denne andel udgør imidlertid stadig kun en lille del af de 330 virtuelle mobilnetoperatører, der findes i EU. De fleste af de operatører, der fik en sådan tilladelse, har et lille marked i deres respektive lande.

Der er kun fire medlemsstater, hvor alle almindelige mobilnetoperatører har fået tilladelse til at pålægge et roamingtillæg, nemlig Estland, Finland, Litauen og Polen (sidstnævnte kun siden 2018). Rumæniens mindre mobilnetoperatører har også fået en sådan tilladelse. Disse lande er karakteriseret ved særligt lave priser på mobildata og en høj udgående nettoroamingtrafik. Det er derfor mest sandsynligt, at operatørerne i disse lande har måttet ty til at søge om det roamingtillæg, der fremgår af roamingforordningen, for at undgå at komme til at påvirke de indenlandske priser på egne markeder. Modsat blev der som forventet ikke givet tilladelse til at pålægge roamingtillæg til mobilnetoperatører i medlemsstater, som er nettomodtagere af indgående roamingtrafik.

I alle ovenstående tilfælde har operatørerne anvendt roamingtillæggene sparsommeligt og kun indført tillæg på en del af deres pris- og abonnementsvilkår<sup>43</sup>, så størstedelen af den udgående roamingtrafik fra disse lande drager stadig fordel af RLAH (se afsnit 4.2). Ydermere er de maksimale tillæg, der er tilladt af de nationale tilsynsmyndigheder, under engrosprislofterne for roaming.

Der er ikke godkendt nogen nye roamingtillæg ud over forlængelser af dem, der allerede var godkendt, i det andet år af RLAH. I Frankrig er nogle få tillæg og i Danmark er det eneste tillæg ikke blevet fornyet. I de andre medlemsstater er de roamingtillæg, som er udløbet, blevet fornyet af de nationale tilsynsmyndigheder efter undersøgelse af de nye ansøgninger, operatørerne har indsendt. I de fleste tilfælde er det nye maksimale roamingtillæg, som de nationale tilsynsmyndigheder har godkendt, lavere end de første tillæg, der blev godkendt.

Kommissionen følger tæt de roamingtillæg, der godkendes og fornys af de nationale tilsynsmyndigheder, for at sikre at Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 anvendes konsekvent på tværs af EU. Kommissionen har opfordret de nationale tilsynsmyndigheder til at undersøge ansøgningerne grundigt, inden de beslutter, om der skal gives mulighed for roamingtillæg. De nationale tilsynsmyndigheder har beføjelser til at ændre deres afgørelser i løbet af tillæggenes gyldighedsperiode under hensyntagen til den seneste udvikling og/eller de nyeste oplysninger om operatørens situation. Kommissionen forventer, at roamingtillæggene gradvist vil forsvinde, især fra 2019 og frem når de lovbestemte engrosprislofter for datatjenester bliver lavere, hvilket vil forbedre bæredygtigheden af RLAH i disse lande.

---

<sup>43</sup> Se afsnit 3.2 i BEREC's rapport om internationale roamingafgifters gennemsigtighed og sammenlignelighed, december 2018.

## 6 RLAH'S INDVIRKNING PÅ DE INDENLANDSKE MARKEDER

### 6.1 Den faldende tendens i de indenlandske priser fortsætter overordnet set i EU/EØS

Ifølge undersøgelsen "Priser på mobilt bredbånd i Europa i 2018"<sup>44</sup> er der i perioden fra februar 2017 til februar 2018 (dvs. fra 3 måneder før indførelsen af RLAH til 9 måneder efter) ikke nogen tendens til stigende indenlandske priser.

Tværtimod er gennemsnitspriserne i EU mellem disse to datoer faldet for alle taleopkald og datapakker, samt for alle rene datapakker, hvilket afspejles i følgende tabeller:

	100 MB, 30 opkald	500 MB, 100 opkald	1 GB, 300 opkald	2 GB, 900 opkald	2 GB, 100 opkald	5 GB, 100 opkald	
Ændring af den gennemsnitlige EU-pris for tale- og datapakker	-14 %	-6 %	-6 %	-5 %	-16 %	-20 %	
	256 MB	512 MB	1 GB	2 GB	5 GB	10 GB	20 GB
Ændring af den gennemsnitlige EU-pris for rene datapakker	-10 %	-14 %	-5 %	-12 %	-4 %	-6 %	-16 %

Ifølge denne undersøgelse har kun fem medlemsstater haft stigende priser for pakker, der omfatter taleopkald og data (BG, IE, LV, MT, SE), mens 12 medlemsstater har haft faldende priser (AT, BE, FR, DE, HU, IT, NL, PL, PT, RO, ES, UK). Priserne i de resterende medlemsstater har enten været stabile eller haft en blandet tendens, hvor der har været stigende priser for nogle pakker og faldende priser for andre.

Situationen er stort set den samme for rene datapakker. Fem medlemsstater har haft stigende priser (HR, DK, EE, LT, MT), mens otte medlemsstater har haft faldende priser (FI, FR, IE, IT, NL, PL, SE, UK).

Den slags tendenser afviger ikke i væsentlig grad fra de foregående års under hensyntagen til datatjenesters forskellige modenhedsniveau på de forskellige markeder.

### 6.2 Stigningen i udbredelsen af mobilt bredbånd og 4G-dækningen fortsætter

Indførelsen af RLAH ser ikke ud til at påvirke udbredelsen af mobilt bredbånd i hverken positiv eller negativ retning eller til at påvirke mobiloperatørernes investeringer i at udvide deres 4G-net.

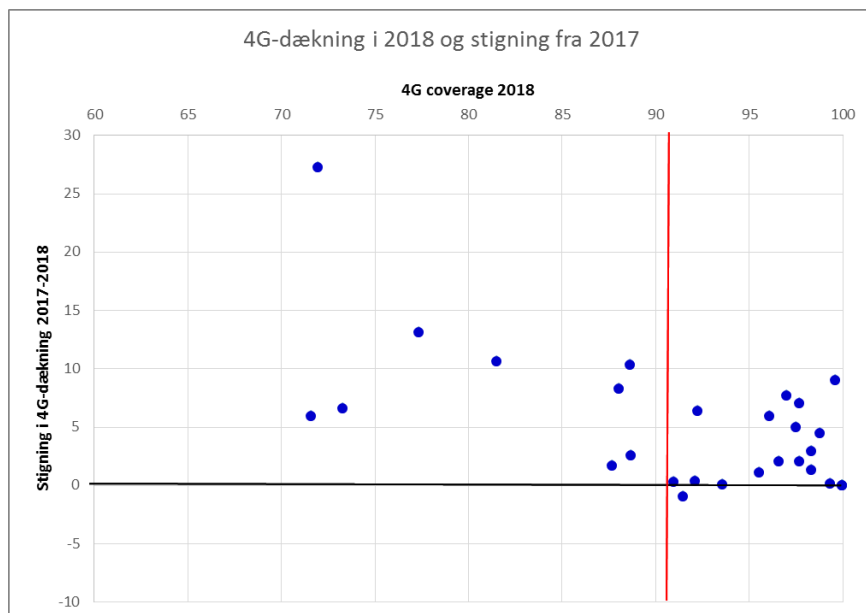
Ifølge DESI-undersøgelsen<sup>45</sup> fortsætter stigningen i udbredelsen af mobilt bredbånd i EU, og den er oppe på 90,2 % i slutningen af 2017 mod 83,8 % i slutningen af 2016, og der er en støt stigende tendens sammenlignet med tidligere år.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Priser på mobilt bredbånd i Europa i 2018, en undersøgelse gennemført for Europa-Kommissionen af Empirica.

Samtidig er 4G-dækningen i hele EU kommet op på 90,8 % ved udgangen af 2017 (sammenlignet med 85,6 % ved udgangen af 2016). I størstedelen af medlemsstaterne (se Figure 5) overstiger 4G-dækningen 90 %, mens den kun i fire er under 80 %. For medlemsstater, hvor 4G-dækningen var under 90 % ved udgangen af 2016 (11 i alt), har stigningen været højere end 5 %, undtagen for to (Italien og Tyskland).

**Figur 5: 4G-dækning i 2018 og stigning fra 2017 i EU-medlemsstaterne**



Kilde: Indeks over den digitale økonomi og det digitale samfund 2018 (DESI). *Connectivity – Broadband market developments in the EU*.

### 6.3 I gennemsnit falder roamingpriserne i ikke-EU/EØS-lande

Ifølge de seneste data fra BEREC er detailroamingpriserne mellem 1. kvartal 2017 og 1. kvartal 2018 for EU/EØS-mobiloperatører i ikke-EU/EØS-lande fortsat faldet i gennemsnit: -38 % for datatjenester og -8 % for opkald. Samlet set har afskaffelsen af interne EU/EØS-roamingpriser altså ikke medført højere roamingpriser i resten af verden (den såkaldte

<sup>45</sup> Indeks over den digitale økonomi og det digitale samfund 2018 (DESI). *Connectivity – Broadband market developments in the EU*, kan findes [her](#).

<sup>46</sup> Kun to lande har oplevet en let (ubetydelig) reduktion i udbredelsen af mobilt bredbånd, nemlig Finland (146,3 % ved udgangen af 2017 sammenlignet med 147,2 % ved udgangen af 2016) og Det Forenede Kongerige (89,8 % ved udgangen af 2017 sammenlignet med 91,4 % ved udgangen af 2016).

"vandsengseffekt")<sup>47</sup>. Flere og flere operatører inkluderer visse populære ikke-EU/EØS-lande i deres RLAH-tilbud eller pålægger reducerede roaminggebyrer for disse lande.<sup>48</sup>

## 7 KONKLUSION

Indførelsen af RLAH har siden juni 2017 medført, at efterspørgslen efter mobilt dataforbrug på rejser i EU/EØS er steget hurtigt og kraftigt. Dette har afsløret et anseeligt roamingbehov blandt forbrugerne, som tidligere ikke var tilfredsstillet, og som *har bidraget i væsentlig grad til udviklingen af det indre marked*, som BEREC bemærker.<sup>49</sup> Det er derfor ikke overraskende, at forbrugertilfredsheden samlet set har været høj. Mobiloperatørerne har i det store hele levet op til de nye regler, og de nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen har overvåget situationen nøje. De garantier, der er fastsat i roamingforordningen, med henblik på at undgå konkurrencefordrejninger på de indenlandske markeder, nemlig politikker om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge et roamingtillæg, har fungeret tilstrækkelig godt, hvor der har været behov for dem. Den drastiske sænkning af prislofterne på engrosroamingtjenester, og for visse operatører muligheden for at afvige fra disse lofter, har generelt i væsentlig grad afbødet RLAH's indvirkning på outbunder-mobilnetoperatører, såvel almindelige som virtuelle. De på hinanden følgende sænkninger af dataprisloftet, som er fastsat i roamingforordningen, vil yderligere fremme leveringen af RLAH i de kommende år. Derudover ser reformerne ud til at have sat kraftigt skub i dynamikken på det indre marked på engrosniveau. I den forbindelse vil de nationale tilsynsmyndigheder skulle foretage en meget grundig undersøgelse, når de vurderer mobiloperatørers fornyede ansøgninger om at pålægge roamingtillæg.

---

<sup>47</sup> Denne samlede udvikling er set i gennemsnit. Den omfatter ikke punktvis stigninger i roamingpriser i visse ikke-EU/EØS-lande for visse pris- og abonnementsvilkår i visse medlemslande. Dette kan især være tilfældet for mindre besøgte ikke-EU/EØS-lande.

<sup>48</sup> Ifølge BEREC's rapport om internationale roamingafgifters gennemsigtighed og sammenlignelighed (december 2018) er det praksis blandt halvdelen af operatørerne.

<sup>49</sup> [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](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)