



Bruxelles, den 15.6.2016
COM(2016) 398 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om undersøgelsen af engrosroamingmarkedet

{SWD(2016) 200 final}

DA

DA

1. INDLEDNING

Siden 2006 har Kommissionen arbejdet på at løse problemerne med de høje roamingtakster, som forbrugerne betaler for at bruge deres mobiltelefoner, når de rejser i udlandet i en anden EU-medlemsstat. Med de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som medlovgiverne vedtog i 2007, 2009 og 2012, blev der indført lofter over detail- og engrosroamingtaksterne.

Det endelige mål med disse foranstaltninger var at sikre, at markedskræfterne ville sikre et fælles marked for mobilkommunikationstjenester, hvor der ikke er forskel på indenlandske takster og roamingtakster, og derfor bad man Kommissionen verificere, hvorvidt foranstaltningerne sikrede opnåelsen af dette mål¹. Men selv om engros- og detailroamingtaksterne faldt efter vedtagelsen af disse foranstaltninger, var der fortsat forskel på roamingtakster og indenlandske takster. Eftersom afskaffelsen af forskellen mellem indenlandske detailtakster og detailtakster ved roaming er en vigtig del af et effektivt og fungerende fælles telekommunikationsmarked, fandt Kommissionen det derfor nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger for at forfølge dette mål.

Afskaffelsen af roamingtillæg blev bekræftet som et overordnet politisk mål i Kommissionens strategi for det digitale indre marked, hvor det medtages som et vigtigt element i skabelsen af de rette betingelser, for at digitale netværk og tjenester kan blomstre².

I 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2015/2120³, som trådte i kraft den 29. november 2015 og bl.a. ændrede forordning (EU) nr. 531/2012⁴ (roamingforordningen). Med forordning (EU) 2015/2120 indførtes kravet om afskaffelse af detailroamingtillæg i EU fra den 15. juni 2017 med forbehold af rimeligt forbrug af roamingtjenester, og idet udbyderne får mulighed for at ansøge om en undtagelse i ekstraordinære tilfælde, hvor en roamingudbyder ikke er i stand til at få dækket sine faktiske og forventede omkostninger ved at levere regulerede roamingtjenester gennem sine samlede faktiske og forventede indtægter fra levering af sådanne tjenester. Denne nye reguleringsordning for detailroamingtjenester i EU betegnes "roam-som hjemme" (RLAH)-ordningen i denne rapport.

Forordning (EU) 2015/2120 indeholder imidlertid ingen foranstaltninger vedrørende engrosroamingmarkedet, fordi der var behov for yderligere undersøgelser af markedsbetingelserne.

For at afskaffelsen af detailroamingtillæggene skal kunne være bæredygtig i hele EU, skal de indenlandske engrosroamingmarkeder i EU være konkurrencedygtige og tilbyde engrosroamingtakster, der giver udbyderne mulighed for at tilbyde detailroamingtjenester uden yderligere tillæg på en bæredygtig måde.

¹ Se navnlig artikel 19, stk. 2, i den oprindelige ordlyd i forordning (EU) nr. 531/2012, hvor Kommissionen blev opfordret til at fremsætte passende forslag, hvis forskellene mellem roamingtariffer og indenlandske tariffer ikke var forsvundet.

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En strategi for et digitalt indre marked i EU, COM(2015) 192 final af 6.5.2015.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120 af 25.11.2015 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.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13.6.2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen.

Eftersom et velfungerende engrosroamingmarked er en forudsætning for at gennemføre RLAH-ordningen, fik Kommissionen i roamingforordningen til opgave at gennemgå engrosroamingmarkederne og fremsætte hensigtsmæssige forslag med henblik på afskaffelse af detailroamingtillæg i EU fra den 15. juni 2017⁵.

I denne rapport fremlægges resultaterne af Kommissionens gennemgang af engrosroamingmarkederne. I afsnit 2 i rapporten analyserer Kommissionen engrosroamingmarkedernes funktion i EU under den nuværende forordning. I afsnit 3 fremlægger den sit forslag til, hvordan man via foranstaltninger på engrosniveau kan sikre afskaffelsen af detailroamingtillæg i EU fra den 15. juni 2017.

Med henblik på at indsamle de nødvendige oplysninger til denne gennemgang har Kommissionen gjort følgende:

- i samarbejde med Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) indsamlet omfattende data fra operatørerne i efteråret 2015⁶
- bestilt en ekstern undersøgelse for at få et skøn over omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester⁷
- afholdt en 12 ugers offentlig høring fra den 26. november 2015 til den 18. februar 2016⁸.

Rapporten ledsages af forslag til lovgivning om ændring af roamingforordningen. De nærmere detaljer og det underliggende ræsonnement bag forslaget fremgår af forslaget til retsakt⁹ og den tilhørende konsekvensanalyse¹⁰. Den detaljerede metodologi og resultaterne af analysen af engrosroamingmarkedernes funktion til underbygning af denne rapport kan findes i det ledsagende interne arbejdsdokument til Kommissionen (SWD)¹¹.

2. ENGROSROAMINGMARKEDERNES FUNKTION I EU

I overensstemmelse med artikel 19 i roamingforordningen har Kommissionen vurderet følgende¹²:

- udviklingen i konkurrencen på detailroamingmarkederne
- omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester i EU
- graden af konkurrence på de nationale engrosmarkeder.

⁵ I henhold til artikel 19 i roamingforordningen.

⁶ De indsamlede data blev analyseret i samarbejde med Kommissionens Fælles Forskningscenter (FFC).

⁷ Europa-Kommissionen, *Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EEA*, endelig rapport, undersøgelse gennemført af TERA Consultants, endnu ikke offentliggjort.

⁸ Et resumé og en fuldstændig synopsisrapport over den offentlige høring findes her: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>. Ud over spørgsmålene vedrørende gennemgangen af engrosroamingmarkedet omfattede den offentlige høring to sæt spørgsmål om politikken om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen i forordningen. I roamingforordningen tildeles Kommissionen gennemførelsesbeføjelser på disse to områder.

⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 531/2012 om regler for engrosroamingmarkederne.

¹⁰ Kommissionens interne arbejdsdokument med en konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 531/2012 om regler for engrosroamingmarkederne.

¹¹ Kommissionens interne arbejdsdokument, der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemgangen af engrosroamingmarkedet.

¹² Kommissionen har taget højde for de øvrige elementer i gennemgangen, som beskrives i artikel 19 i roamingforordningen, ved vurderingen af de mest hensigtsmæssige reguleringsforanstaltninger (se afsnit 3 nedenfor og den ledsagende konsekvensanalyse for nærmere oplysninger).

Kommissionen har ligeledes vurderet de forventede virkninger af detail-RLAH-forpligtelsen på engrosroamingmarkedernes funktion.

2.1. Udviklingen i konkurrencen på detailroamingmarkederne

BEREC-analysen¹³ viser, at der for nylig er forekommet en række vigtige udviklingstendenser på detailroamingmarkederne med indenlandske tilbud med mere rimelige roamingpriser for kunderne. Men som BEREC bemærker, er størstedelen af de nye RLAH-lignende detailroamingtilbud ikke rigtige RLAH-tilbud i roamingforordningens betydning, dvs. som dækker hele EU uden yderligere tillæg (ingen "add-on") inden for grænserne for rimelig brug. Desuden er disse udviklingstendenser ulige fordelt mellem medlemsstaterne.

Ved det aktuelle konkurrenceniveau på engrosroamingmarkederne har detailmarkederne ikke været i stand til at levere fuld RLAH i hele EU. Potentielle udviklingstendenser inden for teknologi og tjenesteydelser såsom spredningen af over-the-top-tjenester og indlejrede SIM-kort udgør endnu ikke en fuldstændig og operationel erstatning for detailroamingtjenester¹⁴. Derfor er deres nuværende markedspress fortsat begrænset, og dette vil sandsynligvis ikke ændre sig i den nærmeste fremtid.

2.2. Vurdering af omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester

Det er en vanskelig og kompliceret opgave at vurdere omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester. Der findes ingen enkelt metode til at analysere og vurdere disse omkostninger, og hver af metoderne omfatter en lang række valg og antagelser med både fordele og begrænsninger. I de senere år har de nationale tilsynsmyndigheder erhvervet stor erfaring med omkostningsmodellering med henblik på at regulere termineringstaksterne under hensyntagen til Kommissionens henstilling 2009/396/EF om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU¹⁵. Den eksterne undersøgelse var baseret på disse erfaringer, og man udviklede en omkostningsmodel, der så vidt muligt tager hensyn til særtræk ved landene¹⁶. Med henblik på dette gav de nationale tilsynsmyndigheder oplysninger om deres respektive omkostningsmodeller samt inputdata om landene. Ved undersøgelsen anvendte man desuden data fra operatørerne om omkostninger, der er specifikke for roamingtjenester, såsom drifts- og forvaltningsomkostninger ved roaming, finansieringsomkostninger og omkostninger ved sletning af data ved roaming, forhandlings- og kontraktforvaltningsomkostninger ved roaming.

Selv om der nødvendigvis fortsat hersker en vis usikkerhed om omkostningsestimaterne fra omkostningsmodellen, udgør de et nyttigt benchmark, der kan bruges i forbindelse med andre datakilder og observationer, navnlig: faktiske engrosroamingtakster, som er iagttaget på markedet, indenlandske detail- og engrospriser, og for tale de nationale regulerede mobiltermineringstakster.

Baseret på disse forskellige datakilder kan man med sikkerhed vurdere omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester i Det Europæiske Økonomiske Område (EØS) til at ligge

¹³ BEREC Report on the wholesale roaming market, BoR(16)33, februar 2016, afsnit 2.3.

¹⁴ Se afsnit 4 i det ledsagende interne arbejdsdokument.

¹⁵ Kommissionens henstilling af 7.5.2009 om regulering af fastnet- og mobiltermineringstakster i EU, C(2009) 3359 final.

¹⁶ Se afsnit 5 i det ledsagende interne arbejdsdokument.

under 0,04 EUR/minut¹⁷, 0,01 EUR/SMS og 0,085 EUR/MB, inklusive transitomkostninger, der afholdes af den besøgte operatør.

Hvad angår det specifikke spørgsmål om sæsonforholds indflydelse på omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester understregede en række medlemsstater udtrykkeligt i en fælles politisk erklæring, som blev fremsat ved vedtagelsen af forordning (EU) 2120/2015, behovet for at "tage hensyn til betydningen af sæsonforhold på omkostningsstrukturen for de tjenesteudbydere, der driver forretning i turistområder"¹⁸. Sæsonforholds betydning for omkostningerne ved roaming blev analyseret grundigt i undersøgelsen ved hjælp af de bedste tilgængelige data med henblik på at kvantificere fænomenet¹⁹.

Som følge af kraftige stigninger i den indenlandske efterspørgsel efter datatjenester har netværkenes behov for at understøtte indenlandske brugere en tendens til at overstige sommersæsonens højdepunkt bare få måneder efter dette højdepunkt, og under alle omstændigheder inden det forekommer året efter. Så eftersom netværkene allerede er ved at blive dimensioneret og udvidet til at imødekomme denne generelle opadgående tendens, synes enhver spidsbelastning på grund af sæsonbetingede roamingstrømme ikke at medføre nogen generel stigning i netværksomkostningerne på grund af dataroaming på RLAH-betingelser.

Selv om de sæsonbetingede omkostninger ved taletjenester ikke er ubetydelige i nogle lande²⁰, er de faktiske virkninger af sæsonudsvingene på vurderingen af den øvre del af engrosroamingomkostningerne i EØS fortsat begrænsede. Dette skyldes, at de lande, hvor sæsonvirkningerne vurderes som værende højest (Kroatien, Grækenland, Spanien, Bulgarien), ikke er blandt de lande, hvor omkostningerne ved taleopkaldsoprindelse er højest (Malta, Sverige, Nederlandene, Letland). De målte sæsonvirkninger i de lande, hvor omkostningerne ved taleopkald er højest, er mindre.

2.3. Graden af konkurrence på engrosroamingmarkederne i EØS

Engrosroamingmarkederne er kendetegnet ved en række markedssvigt, som er blevet beskrevet tidligere²¹. Engrosroamingmarkeder er præget af oligopoler. For at kunne levere roamingtjenester til sine kunder kan en operatør kun købe engrosroamingtjenester fra tre eller fire operatører i et givet land, og nogle af disse operatører kan være vanskelige at undgå, hvis

¹⁷ Omkostningsestimaterne for tale, som fremkommer ved hjælp af omkostningsmodellen, ligger en smule højere end 0,04 EUR/minut i Malta. Dette estimat strider imidlertid imod den gennemsnitlige engrosroamingtakst for ubalanceret trafik, som operatørerne i landet indberettede i 2015 (0,037 EUR/minut).

¹⁸ "Samt alle de situationer, hvor der er betydelige ubalancer i trafikken, der er forbundet med sæsonmæssige spørgsmål eller skyldes anderledes rejsemønstre på tværs af medlemsstaterne, hvilket sandsynligvis bliver forstærket af den forventede stigning i efterspørgslen som følge af afskaffelsen af tillæg". Se Dok. 12279/15 af 29.9.2015.

¹⁹ Kvartalsdata om roamingtrafik fra BEREC, data leveret af visse nationale tilsynsmyndigheder og operatører, månedsdata om overnatninger for ikke-statsborgere fordelt på land fra Eurostat.

²⁰ Det er vanskeligt at foretage disse teoretiske estimater, fordi virkningerne af de sæsonbetingede spidsbelastninger (og tilsvarende lokale virkninger af compensationseffekter), mulige teknikker til afhjælpning af spidsbelastninger og den begrænsede granularitet (geografisk og tidsmæssigt) af de tilgængelige data er meget lokale. De potentielle ekstraomkostninger ved sæsonbetingede spidsbelastninger for nogle landes vedkommende er fordelt på alle brugere (indenlandske brugere og roamingbrugere) som følge af betydelige sæsonbetingede strømme inden for landets grænser til turistområderne og som følge af roamingbrugernes compensationseffekt på kapacitetsudnyttelsen i storbyområder i sommerferieperioden.

²¹ Europa-Kommissionen, Resumé af konsekvensanalysen, ledsagedokument til Kommissionens gennemgang af funktionen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 544/2009 af 18.6.2009 om roaming på offentlige mobiltelefonnet i fællesskabet, COM(2011) 407 final, SEC(2011) 871 final.

man ønsker tilstrækkelig netværksdækning og kapacitet. Operatørerne har også kun uperfekte erstatninger på engrosniveau, en situation, som blev analyseret i en tidligere rapport bestilt af Kommissionen²². Engrosroamingaftaler er normalt baseret på den trafikmængde, som den besøgende operatør kan tilbyde under de bilaterale forhandlinger. Den vigtigste forhandlingsfaktor i bilaterale roamingaftaler er mængden af indgående og udgående trafik, der kan afbalanceres mellem hvert par af operatører, snarere end den endelige aftalte pris for den ubalancerede del. Virtuelle mobilnetoperatører (MVNO'er) og mindre operatører med lave trafikmængder opnår normalt ingen eller kun begrænsede rabatter på den maksimale engrosroamingtakst, der fastsættes i roamingforordningen.

Med henblik på at reducere de uforholdsmæssigt høje engrosroamingtakster, der skyldes den manglende konkurrence på dette marked, er der blevet lagt loft over disse takster i flere på hinanden følgende EU-forordninger. Lofterne er i øjeblikket fastsat til 0,05 EUR/min, 0,02 EUR/SMS og 0,05 EUR/MB i roamingforordningen. Den faktiske grad af konkurrence på engrosroamingmarkederne, således som disse er reguleret i øjeblikket, er blevet vurderet i forbindelse med denne gennemgang²³.

Udviklingen i engrosroamingtaksterne siden 2007

Udviklingen i engrostaksterne for tale- og SMS-roamingtjenester har været meget tæt knyttet til de på hinanden følgende og stedse lavere lofter over engrostaksterne, som er blevet fastsat på EU-niveau siden 2007²⁴. Med hensyn til engrosroamingtakster for data har markedspriserne ligget betydeligt lavere end de på hinanden følgende lofter i perioden 2009-2015 (det første loft over takster på engrosdataroaming blev indført i 2009).

Roamingtrafikstrømme i EØS

De observerede mønstre i taleroamingtrafikken mellem EØS-landene afspejler til en vis grad de særlige historiske, sproglige, kulturelle og økonomiske forbindelser mellem landene²⁵. Forholdet mellem den indgående og udgående roamingtrafik for de tre mobile tjenester (tale, SMS, data) synes at bekræfte en nord-syd-kløft i Europa mellem de store turistdestinationer i syd og nordlige destinationer med færre turister. Denne kløft er imidlertid ikke systematisk. Cypern, Grækenland, Malta og Spanien skiller sig ud som meget udtalte nettomodtagere af roamingtrafik for alle tre tjenester, mens Irland, Nederlandene, Norge, Slovakiet og Det Forenede Kongerige er udtalte nettoafsendere. I nogle lande som Frankrig, Italien, Letland, Litauen og Sverige er situationen mere afbalanceret.

Engrosroamingmarkedernes funktion

Ved den offentlige høring anerkendte interessenterne i høj grad, at enhver konkurrencedynamik på engrosroamingmarkederne i EU hovedsagelig hænger sammen med de nuværende EU-lofter over engrosroamingtaksterne, som udgør udgangspunktet for prisforhandlinger om bilaterale roamingaftaler. Uden regulering på EU-niveau ville engrosroamingtaksterne være højere end i dag, hvilket viser sig i de uregulerede engrosroamingtakster, der var gældende i EU, inden reguleringsforanstaltningerne blev iværksat, og uden for EU i øjeblikket. På grund af de markedssvigt, der beskrives ovenfor,

²² WIK-Consult (2010), Study on the Options for addressing Competition Problems in the EU Roaming Market, SMART 2010/018, december, s. 20-23.

²³ Se afsnit 6 i det ledsagende interne arbejdsdokument.

²⁴ *International roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015*, BoR(16)28, februar 2016.

²⁵ BEREC Report on the wholesale roaming market, BoR(16)33, februar 2016, afsnit 2.4.

ville engrosroamingmarkedet stadig udvise strukturelle problemer, hvis reguleringen blev afskaffet.

For så vidt angår reguleringen på EU-niveau viser gennemgangen, at selv om engrosroamingmarkederne viser tegn på en vis grad af konkurrence i alle medlemsstater²⁶, ligger de observerede priser på visse nationale engrosroamingmarkeder betydeligt højere end de skønnede omkostninger. Der er kun tale om en vis grad af priskonkurrence for den ubalancerede del af roamingtrafikken (priserne på den balancerede del ligger normalt tæt på loftet). Men disse priser ligger normalt et godt stykke over de indenlandske engrospriser (når disse er kendt) med et beløb, der ikke kan begrundes med roamingspecifikke omkostninger. Koncernoperatører, der er til stede i flere lande, kan styre trafikken inden for deres netværk og internalisere engrosroamingomkostningerne. De forhandler også typisk engrosroamingtakster med andre operatører på koncernniveau, så medlemmerne af koncernen opnår mere attraktive vilkår og priser som følge af koncernens forpligtelser til at aftage større volumener. I modsætning hertil opnår en række markedsaktører, navnlig mindre operatører med mindre trafikmængder og MVNO'er, generelt ikke engrosroamingtakster, der ligger betydeligt under lofterne.

Det gælder generelt, at operatører, hvis udgående roamingtrafik (klart) overstiger den indgående roamingtrafik, forsøger at minimere de engrostakster, der skal betales til besøgte netværk for at stille detailroamingtjenester til rådighed for deres abonnenter. Derfor er de tilhængere af lave engrosroamingtakster. I modsætning hertil søger operatører, hvis indgående roamingtrafik (klart) overstiger den udgående roamingtrafik at maksimere deres indtægter fra levering af engrosroamingtjenester. Derfor er de tilhængere af højere engrosroamingtakster.

Afhængigt af deres respektive placering og forhandlingskraft ved bilaterale engrosroamingforhandlinger gav operatørerne udtryk for forskellige opfattelser af, hvorvidt engrosroamingmarkederne fungerer effektivt, ved den offentlige høring²⁷.

Visse historiske monopolvirksomheder, operatører med bred tilstedeværelse og generelt operatører med omfattende indgående roamingtrafik anfører, at engrosroamingmarkederne er konkurrencebetonede, eftersom engrosmarkedstaksterne ofte ligger under de nuværende lovbestemte lofter.

Andre operatører, navnlig de mindre, MVNO'er og operatører med omfattende udgående roamingtrafik anfører, at de priser, som de får tilbudt på engrosmarkedet, svarer til eller ligger tæt på de nuværende lofter, men under alle omstændigheder ligger de betydeligt over omkostningerne og alt for langt over deres respektive indenlandske afregningsmodeller til at være bæredygtige, når detailroamingtillæg skal afskaffes i juni 2017.

MVNO'er anfører ligeledes, at de engrostakster, de skal betale for roaming, er et multiplum af engrostakster, som de betaler indenlands til deres værtsoperatører på mobilnettet, hvilket viser, at selv om mobilnetværksoperatørerne konkurrerer om at tilbyde indenlandske engrostjenester til MVNO'er, konkurrerer de tilsyneladende ikke aktivt om at tilbyde dem engrosroamingtjenester.

²⁶ Især engrosroamingpriserne for ubalanceret trafik har ligget under lofterne i de senere år, selv om de stadig ligger betydeligt over de fleste operatørers skønnede produktionsomkostninger.

²⁷ Den offentlige høring var åben fra den 26. november 2015 til den 18. februar 2016 på følgende side: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy-and>

2.4. Forventede virkninger af detail-RLAH-forpligtelsen på engrosroamingmarkedernes funktion

Detail-RLAH-forpligtelsen kan påvirke engrosroamingmarkedets funktion på forskellig vis. En RLAH-udløst stigning i roamingtrafikken kan bidrage til at sænke engrosroamingtaksterne som følge af stordriftsfordele. Derimod kan den hjemlige operatørs forpligtelse til at levere RLAH til sine kunder øge og forværre strukturelle forskelle og skævheder mellem markedsaktørernes relative forhandlingspositioner ved bilaterale roamingforhandlinger. Dette vil styrke forhandlingspositionen for nettomodtagere af roamingtrafik yderligere og svække den for nettoafsendere.

Under RLAH gælder det desuden, at den besøgte operatør måske vil forsøge at hente den del af de tabte indtægter på sin detailroaming (som hjemlig operatør) gennem højere engrosroamingtakster. Med andre ord vil den potentielle risiko for konkurrencefordrejning og investeringsincitament på indenlandske og besøgte engrosmarkeder som følge af indførelsen af RLAH i høj grad afhænge af, hvordan engrosmarkedet vil fungere, når RLAH træder i kraft.

3. FORSLAGET OM AT AFHJÆLPE DE KONSTATEREDE PROBLEMER PÅ ENGROSROAMINGMARKEDET

3.1. De resterende hindringer for RLAH's funktion

Ved at indføre forpligtelsen om, at detailroamingtjenester skal takseres til indenlandske priser (ikke flere detailroamingtillæg) i henhold til politikken om rimeligt forbrug af disse tjenester, har forordning (EU) 2015/2120 konkretiseret en ny detailordning for regulerede roamingtjenester. Det drejer sig om RLAH-ordningen, som indtil videre knap nok er blevet udbudt i EU på de gældende betingelser på engrosroamingmarkederne.

Selv om detailpriserne på roaming og indenlandske tjenester er harmoniseret gennem forordningen, foregår leveringen af detailroamingtjenester ikke på grundlag af de samme engrosinputs som indenlandske detailtjenester. Det skyldes, at levering af detailroamingtjenester pr. definition kræver, at der benyttes et andet (besøgt) netværk. Derfor skal den besøgende operatør købe disse engrosroaminginputs på markedet, inklusive en række roamingspecifikke omkostninger (dvs. som ikke skal afholdes ved levering af indenlandske tjenester).

For at sikre, at detailroamingtjenesterne kan leveres til indenlandske detailpriser, skal engrosroaminginputs være tilgængelige til en pris, der generelt gør det muligt at stille RLAH til rådighed for de besøgende (hjemlige) operatører, idet man samtidig sikrer, at de besøgte operatører kan få dækket omkostningerne ved levering af disse tjenester.

Fuldt konkurrencebaserede nationale engrosroamingmarkeder, hvor priserne kan knyttes direkte til marginalomkostningerne på besøgte netværk, vil helt klart gøre det nemmere at sikre RLAH's bæredygtighed. Men analysen viser, at engrosroamingmarkederne ikke altid fungerer på denne måde, og at den kommende RLAH-forpligtelse i sig selv sandsynligvis ikke vil føre til velfungerende engrosroamingmarkeder, der vil give mulighed for levering af RLAH i EU inden den 15. juni 2017.

I lyset af de problemer, der sammenfattes i denne rapport, er der behov for yderligere foranstaltninger for at regulere engrosroamingmarkederne med henblik på at kunne levere RLAH på en bæredygtig måde.

En tilgang, der omfatter hele EU, vil desuden betyde, at man kan undgå en situation, hvor enkelte medlemsstater anvender forskellige metoder til at håndtere problemet med høje engrostakster. En sådan situation vil skabe forhindringer på det indre marked, eftersom udbydere af roamingtjenester vil blive behandlet forskelligt i deres hjemland (som besøgt netværksoperatør) og i det land, hvor de tilbyder detailroamingtjenester (som besøgende netværksoperatør).

I en RLAH-sammenhæng kan manglen på en konsekvent tilsynsmæssig tilgang til de nationale engrosmarkeder rent faktisk medføre fordrejninger af distributionen, der er uden sammenhæng med omkostningerne, mellem operatørerne og i sidste ende mellem forbrugerne. Årsagerne til dette er følgende dobbelte interesser på engrosniveau:

- På den ene side skal de besøgte netværk dække omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester og investere tilstrækkeligt i deres netværk til at tage imod roamingtrafik.
- På den anden side skal de besøgende operatører, som måske ikke længere får dækket deres omkostninger ved at levere detailroamingtjenester via regulerede detailroamingtakster under RLAH, undgå at få indsnævret deres margen.

Risikoen for dette kan potentielt føre til højere priser på indenlandske markeder (vandsengseffekt) og/eller afvisning af at levere detailroamingtjenester, i det mindste til visse detailkunder.

Der er derfor behov for yderligere regulering på EU-niveau for at sikre engrosroamingtakster, der er lavere end de eksisterende, og som ligger tættere på de underliggende omkostninger. Dette vil give mulighed for RLAH i 2017, idet man samtidig bevarer bæredygtigheden af indenlandske afregningsmodeller. Derfor fremlægger Kommissionen et forslag til retsakt for Europa-Parlamentet og Rådet sammen med denne rapport.

3.2. Interessenternes synspunkter

Næsten alle operatører, der har reageret på denne offentlige høring²⁸, er enige om, at fastsættelsen af prislofter på EU-niveau, som gælder i alle medlemsstater, er den mest hensigtsmæssige metode til at sikre en fortsat regulering af engrosroamingmarkederne i en RLAH-sammenhæng²⁹.

Operatørerne står imidlertid delt, når det gælder niveauet for disse lofter med henblik på at sikre bæredygtig RLAH. Kun 28 % af de responderende operatører (visse historiske monopolselskaber og operatører med stor dækning og generelt operatører med stor indgående roamingtrafik) har den holdning, at engrosroamingmarkedernes funktion under de nuværende regler vil sikre RLAH i 2017. Derimod mener 53 % (mindre operatører, MVNO'er og operatører med omfattende udgående roamingtrafik), at dette ikke vil sikre RLAH i 2017. Andelen af operatører, som svarer "ved ikke" (18 %), er betydelig, mens kun én operatør mener, at det afhænger af medlemsstaten.

Delelinjerne mellem mobiloperatørerne er de samme med hensyn til, om RLAH-forpligtelsen vil øge eller mindske konkurrencen på engrosroamingmarkedet³⁰. Operatører, der forsvare

²⁸ En detaljeret analyse af resultaterne af den offentlige høring findes i bilag 2 til den ledsagende konsekvensanalyse.

²⁹ Kun fire ud af de 40 mobiloperatører, der reagerede på høringen (inklusive to respondenter fra samme selskab) anfører, at en ophævelse af engrosreguleringen ville være den bedste løsning.

³⁰ Se afsnit 7 i det ledsagende interne arbejdsdokument.

de nuværende lofter, anfører, at denne forpligtelse vil føre til øget konkurrence på engrosroamingmarkederne. I modsætning hertil fremfører operatører, der forsvarer lavere lofter, det modsatte argument.

På spørgsmålet om den mest hensigtsmæssige reguleringsforanstaltning på engrosniveau med henblik på at give mulighed for RLAH i 2017 svarer 28 % af de responderende operatører derfor, at de går ind for at fastholde de nuværende lofter på samme niveau eller fjerne enhver engrosregulering, imod 58 %, der mener, at lofterne på engrosroamingtaksterne bør sænkes.

De nationale tilsynsmyndigheder og regeringerne giver udtryk for de samme synspunkter som operatørerne i deres lande. Lande med omfattende indgående roamingtrafik mener, at de nationale engrosroamingmarkeder fungerer godt, mens lande med omfattende udgående roamingtrafik mener det modsatte. Endelig er forbrugere og forbrugerorganisationer forsigtige med at fremsætte synspunkter om engrosroamingmarkederne, eftersom de ikke er direkte involveret i disse markeder.

3.3. Lovgivningsforslag

Perspektivet for det indenlandske marked

Fordrejninger, der påvirker konkurrence og investeringer på de hjemlige operatørs indenlandske markeder, afhænger især af risikoen for en indsnævring af margenen på grund af høje engrosroamingtakster sammenlignet med indenlandske detailpriser, der kan anvendes over for slutbrugeren, navnlig for mindre operatører/operatører med udgående nettotrafik. Simulationer på landeniveau og operatørniveau³¹ viser, at hvis lofterne over engrosroamingtakster fastholdes på det nuværende niveau i 2017, vil RLAH formentlig ikke kunne forenes med indenlandske afregningsmodeller. Dette vil undergrave bæredygtigheden af indenlandske afregningsmodeller for mindst 20 % af operatørerne i den analyserede stikprøve og/eller i mindst seks medlemsstater. Dette falder ikke i tråd med roamingforordningens målsætning om at give mulighed for RLAH i EU. Det er heller ikke foreneligt med den ekstraordinære mulighed for undtagelser fra bæredygtighedsprincippet, hvor man går ud fra, at den indenlandske afregningsmodel er bæredygtig under RLAH for alle eller stort set alle operatører i EU til gavn for deres kunder.

Desuden ventes indtjeningsmulighederne på engrosroaming at stige betydeligt med de voksende roamingmængder i RLAH-sammenhæng og det deraf følgende fald i de underliggende enhedsomkostninger ved engrosroaming. Dette vil sandsynligvis føre til betydelige og stigende overførsler fra udgående operatører til indgående operatører, hvis lofterne for engrosroaming fastholdes på deres nuværende niveau.

Som det kort resumeres i afsnit 2.4 ovenfor, forventer man ikke, at dette problem vil blive løst ved, at RLAH-forpligtelsen har en entydig, envejs positiv indvirkning på konkurrencen på engrosroamingmarkederne. Det er usandsynligt, at RLAH-mængderne i sig selv vil bidrage til et generelt fald i engrosroamingtaksterne i en størrelsesorden, der vil mindske udgifterne ved RLAH til et bæredygtigt niveau, navnlig for lande, hvor denne omkostning er høj sammenlignet med indenlandske indtægter. Der vil muligvis opstå nye forretningsmodeller og forhandlingsdynamikker mellem operatørerne med indførelsen af RLAH. Der findes imidlertid en risiko for, at forhandlingspositionen for nettoafsendere af roamingtrafik, herunder de svagere aktører på engrosroamingmarkederne, rent faktisk vil

³¹ Se punkt 6.2 i den ledsagende konsekvensanalyse.

blive svækket yderligere som følge af forpligtelsen til at indføre RLAH. I mangel af udligningsforanstaltninger kan denne risiko ikke udelukkes. Samtidig er det legitimt at indføre sikkerhedslofter på et niveau, der giver operatører med omfattende dækning i EU eller med større trafikmængder mulighed for at opnå kommercielle fordele som følge af muligheden for at internalisere omkostningerne inden for koncernen eller ved at kunne forhandle sig frem til bedre betingelser hos besøgte operatører, der har en vis forhandlingsmargen i forhold til deres egne underliggende netværksomkostninger.

Sammenfattende kræver indførelsen af RLAH i EU i 2017 yderligere regulering af engrosroamingmarkederne, idet man samtidig bevarer bæredygtigheden af indenlandske afregningsmodeller for alle eller stort set alle operatører, så de tilbyder lavere takster end i dag. Som følge af det lavere udgangspunkt for forhandlingerne ventes lavere lofter at føre til lavere engrosmarkedstakster end i dag.

Perspektivet for det besøgte marked

For så vidt angår risiciene for konkurrence- og investeringsincitamenterne på besøgte markeder bør roamingmarkedernes funktion sikre, at omkostningerne kan hentes hjem. Dette skal sikre, at incitamenterne til at investere i besøgte netværk bevares, og skal undgå fordrejning af den indenlandske konkurrence på de besøgte markeder som følge af, der udøves regelarbitrage af operatører, der benytter retsmidler vedrørende roamingadgang til at konkurrere på ellers konkurrenceprægede indenlandske besøgte markeder.

Med hensyn til det første aspekt viser omkostningsestimaterne og de indsamlede oplysninger om de nuværende engrospriser på markedet, at de aktuelle engrosroamingtakster ligger et godt stykke over de underliggende omkostninger, navnlig for datatjenester.

Med hensyn til risikoen for regelarbitrage skal man først tage højde for, at de besøgte operatører har mulighed for at medtage betingelser, der forhindrer permanent roaming, atypisk brug eller misbrug af engrosroamingadgang i henhold til artikel 3, stk. 6, i roamingforordningen. Hvad sidstnævnte angår, kan bestemmelserne i engrosroamingaftalerne bruges til at modvirke en sådan praksis; dette gøres som regel ved at udelukke permanent roaming fra eventuelle prisrabatter. Eksistensen af en forskel mellem engrosroamingtakster med og uden rabat, dvs. mellem de maksimale takster og mulige forhandlede priser, er derfor en central faktor, der kan give operatørerne mulighed for at kontrollere en sådan praksis. I denne situation har man ligeledes vurderet de foreslåede foranstaltninger i forhold til denne risiko og de mulige forholdsregler til nedbringelse af denne risiko.

Sammenfattende er der mulighed for en yderligere sænkning af lofterne over engrosroamingtakster i forhold til det aktuelle niveau, navnlig for datatjenester, samtidig med at man fastholder lofterne over de underliggende omkostninger i alle lande.

Nye EU-lofter over engrosroamingtakster

Ved sin vurdering af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at give mulighed for RLAH i 2017, har Kommissionen taget højde for de politiske mål, der opstilles i roamingforordningen:

- i. give mulighed for en bæredygtig afskaffelse af detailroamingtillæg for alle eller stort set alle operatører i EU på de indenlandske markeder

- ii. sikre omkostningsdækning på engrosniveau, bevare incitamenterne til at investere i besøgte netværk og undgå fordrejning af den indenlandske konkurrence på de besøgte markeder.

Derfor har Kommissionen forsøgt at minimere de mulige tilfælde, hvor operatører vil benytte sig af muligheden for at opnå en undtagelse af hensyn til bæredygtigheden ved at sænke niveauet for engrosroamingtaksterne i EU, samtidig med at lofterne over de underliggende omkostninger i alle lande bevares (se afsnit 2.2).

Undtagelsen vedrørende vurderingen af bæredygtigheden i henhold til artikel 6c i roamingforordningen er baseret på to tests:

- et skøn over den gennemsnitlige omkostning ved RLAH på landeniveau for detailroamingudbydere (indenlandske operatører) sammenlignet med deres gennemsnitlige indtægter
- en bæredygtighedstest på (indenlandsk) operatørniveau³².

De to tests er baseret på delvist forskellige tilgængelige datasæt og er komplementære og vejledende tests af graden af bæredygtighed i de indenlandske afregningsmodeller ved de engrosroamingtakster, der er indeholdt i forslaget. Især testen på operatørniveau er ikke tænkt som en nøjagtig forudsigtelse af det faktiske antal mulige undtagelser fra bæredygtighedsprincippet. Disse vil de nationale tilsynsmyndigheder skulle vurdere på grundlag af langt flere data fra operatører, der rent faktisk ansøger om en sådan undtagelse, end Kommissionen har adgang til i øjeblikket, og i henhold til en metode, der skal specificeres nærmere i en kommende gennemførelsesretsakt.

Som et resultat af denne analyse foreslår Kommissionen, at der indføres maksimale regulerede engrosroamingtakster på 0,04 EUR/min, 0,01 EUR/SMS og 0,085 EUR/MB. Dette niveau vil efter Kommissionens mening:

- sikre omkostningsdækning ved besøgte operatørers levering af engrosroamingtjenester
- give mulighed for konkurrence under loftet
- bevare incitament til investeringer i de besøgte markeder
- kunne fungere som sikkerhed mod uønsket permanent roaming, usædvanlig brug eller misbrug af engrosroamingadgang og de deraf følgende potentielle fordrejninger af de nationale markeder.

På detailsiden bør dette takstniveau give mulighed for, at stort set alle operatører i EU vil kunne levere RLAH på en bæredygtig måde, herunder også operatører med mindre forhandlingskraft på engrosroamingmarkederne. Samtidig vil operatører, der dækker en større del af EU, ikke blive frataget muligheden for at drage fordel af denne kommercielle strategi.

Supplerende foranstaltninger

Kommissionen foreslår ligeledes, at de besøgte og besøgende operatører i fællesskab skal kunne aftale at fravælge det regulerede loft til fordel for et ureguleret niveau, f.eks. kapacitetsbaseret prissætning eller en hvilken som helst anden prissætningsmetode. Analysen

³² Baseret på data fra operatører indsamlet i efteråret 2015 i samarbejde med BEREC til brug ved gennemgangen af engrosroamingmarkedet.

viser, at dette vil kunne medføre positive virkninger for engrosroamingmarkedet, navnlig i den indledende fase af RLAH, hvor der hersker usikkerhed om udviklingen i efterspørgslen.

Endelig medfører den specifikke prisregulering for roaming, at det generelle loft i EU gælder for et sammensat produkt, der også indeholder andre engrosadgangs- og sammenkoblingsinputs, herunder navnlig inputs, der er omfattet af national eller potentielt grænseoverskridende regulering. I denne henseende ventes forskellene i EU med hensyn til reguleringen af disse inputs at blive mindre, navnlig som følge af udsigterne til supplerende foranstaltninger, som træffes i overensstemmelse med rammedirektivet, og som har til formål at sikre større konsekvens i tilsynsmetoderne. I mellemtiden bør enhver tvist mellem operatører på besøgte netværk og andre operatører om taksterne på de regulerede inputs, der er nødvendige for at kunne levere engrosroamingtjenester, løses under hensyntagen til den udtalelse, der kommer fra BEREC, og i overensstemmelse med de specifikke reguleringsforpligtelser, der gælder på roamingområdet, rammedirektivet og særdirektiverne.

Revision

Kommissionen foreslår at foretage en revision af foranstaltningerne, som medlovgiverne har vedtaget, to år efter den 15. juni 2017, og at give BEREC bemyndigelse til at indsamle de nødvendige data til denne revision.

Kommissionen har til hensigt at gøre sit yderste for at bistå Europa-Parlamentet og Rådet med at nå til enighed om forslaget så hurtigt som muligt, således at forbrugere af mobilkommunikationstjenester kan nyde godt af RLAH fra den 15. juni 2017. Det er vigtigt at opfylde offentlighedens forventninger og sikre, at EU fortsat kan levere konkrete resultater til dem.