

Bruxelles, den 29.11.2019
COM(2019) 616 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemgangen af roamingmarkedet

{SWD(2019) 416 final}

1. INDLEDNING

I oktober 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2015/2120¹, 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 er kendt som "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 engrosroaming²
- muligheden for, at operatører kan anvende en politik om rimeligt forbrug for at forhindre misbrug eller unormal anvendelse af roamingtjenester til indenlandske priser
- en ekstraordinær og midlertidig mulighed for at pålægge roamingtillæg for operatører med henblik på forebygge en eventuel risiko for stigninger i de indenlandske priser.

I overensstemmelse med sit mandat fra Europa-Parlamentet og Rådet vedtog Kommissionen den 15. december 2016 Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2286, hvorved der fastsættes 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 (i det følgende benævnt "gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286")³.

Ovennævnte regelsæt har været gældende i EU/EØS⁴ siden den 15. juni 2017.

I overensstemmelse med de rapporteringsforpligtelser, som er fastsat af Rådet og Europa-Parlamentet i roamingforordningen⁵, foretog Kommissionen følgende:

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

² Indført ved 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.

³ 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.

⁴ Det Blandede EØS-udvalgs afgørelse nr. 173/2012 (som er tilgængelig [her](#)), nr. 92/2016 (som er tilgængelig [her](#)) og nr. 105/2017 (som er tilgængelig [her](#)) indarbejder henholdsvis forordning 531/2012, 2015/2120 og 2017/920 i bilag XI til EØS-aftalen, "Elektronisk kommunikation, audiovisuelle tjenesteydelser og informationssamfund".

⁵ I denne rapport benævnes forordning (EU) nr. 531/2012 som ændret ved forordning (EU) 2015/2120 og forordning (EU) 2017/920 "roamingforordningen".

- Den vedtog den 12. december 2018 en foreløbig rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af RLAH-reglerne i de første 18 måneder (i det følgende benævnt "den foreløbige rapport")⁶
- Den har den 28. juni 2019 offentliggjort et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om resultaterne af revisionen af reglerne om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge et roamingtillæg, som fremgår af gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 (i det følgende benævnt "arbejdsdokumentet om rimeligt forbrug og roamingtillæg")⁷.

I den foreløbige rapport blev der draget konklusioner vedrørende den overordnede succes af RLAH-reformen i de første 18 måneder, og det fremgår, at navnlig mobilforbruget på rejser i EU/EØS er steget hurtigt og massivt siden indførelsen af RLAH. I arbejdsdokumentet om rimeligt forbrug og roamingtillæg blev det konkluderet, at de beskyttelsesmekanismer for de detailhandlende, der er fastsat i roamingforordningen for at undgå konkurrencefordrejninger på de indenlandske markeder, har fungeret, hvor det har været nødvendigt.

Som opfølgning på den foreløbige rapport og revisionen af reglerne om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge et roamingtillæg, gives der i roamingforordningen yderligere mandat til Kommissionen til senest den 15. december 2019 at indgive en revisionsrapport til Europa-Parlamentet og Rådet for at vurdere, hvordan roamingmarkedet fungerer under RLAH-reglerne. Dette er emnet i nærværende rapport. Den detaljerede metode og resultaterne af analysen, som understøtter denne rapport, findes i det ledsagende arbejdsdokument⁸. Den aktuelle rapport bekræfter overordnet set konklusionerne i Kommissionens foreløbige rapport og Kommissionens arbejdsdokument om rimeligt forbrug og roamingtillæg: RLAH-reformen har været en succes og opfyldt sin målsætning om at frigøre det hidtil uudnyttede roamingforbrug. Analysen viser, at konkurrencedynamikken på engros- og detailmarkederne for roaming ikke har ændret sig, og ikke forventes at ændre sig, i et sådant omfang, at roamingreglerne kan ophæves i de kommende år. Desuden er der områder, hvor der er behov for forbedringer. Kommissionen bør derfor tage de nødvendige skridt, herunder træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger, for at sikre, at europæerne fortsat kan nyde godt af roaming uden tillægsgebyrer i de kommende år, og at engrosmarkederne fungerer godt.

⁶ Rapport 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 (COM(2018) 822 final), som kan findes [her](#).

⁷ Kommissionens arbejdsdokument om resultaterne af revisionen af reglerne om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge et roamingtillæg, som fremgår af gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016, (SWD(2019) 288 final), der er tilgængeligt [her](#).

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om resultatet af gennemgangen af roamingmarkedets funktion, SWD (2019) 416 final.

2. ANVENDELSESOMRÅDET FOR ROAMINGFORORDNINGEN OG DE VIGTIGSTE BESTEMMELSER

I henhold til roamingforordningen er roaming en tjeneste, der gør det muligt for en kunde hos en (virtuel) mobilnetoperatør i ét EU-/EØS-land at få adgang til mobiltjenester (tale, SMS eller data) fra en mobilnetoperatør i et andet EU-/EØS-land⁹. 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. Mobilnetoperatører, 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 mobilnetoperatører. 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 roamingforordningen 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 (detail-)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 hjemmemarkedet, har mobilnetoperatørerne mulighed for at anvende en politik om rimeligt forbrug.

Politikken om rimeligt forbrug har navnlig til formål at sikre, at der kun 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 operatøren udbyder sine tjenester og udsteder det SIM-kort, som skal anvendes til hjemmemarkedspris, når kunderne rejser til udlandet. En operatør har også mulighed for at kontrollere, at SIM-kortet anvendes mere i dennes egen medlemsstat end i udlandet. Hvis en sådan politik om rimeligt forbrug finder anvendelse, og kundens roamingforbrug i en periode på mindst fire måneder overstiger vedkommendes indenlandske forbrug, eller hvis kundens tilstedeværelse i andre EU-medlemsstater overstiger vedkommendes tilstedeværelse i hjemlandet, skal operatøren kontakte kunden med henblik på at kontrollere, om der er tale om misbrug eller unormal anvendelse af roamingtjenester til indenlandske priser. Efter en periode på mindst 14 dage fra den dato, hvor operatøren har kontaktet kunden, kan operatøren pålægge små

⁹ 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.

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 hjemmemarkedet (f.eks. ubegrænsede data), kan en operatør derudover anvende mængdebeskyttelse på roamingdata, der forbruges til indenlandske priser¹⁰. Ud over denne mængde kan operatøren pålægge et lille roamingtillæg, der ikke overstiger engrosprisloftet for roamingdata¹¹ (se nærmere nedenfor).

Under alle omstændigheder, selv i tilfælde, hvor forbruget overstiger den mængde, der er fastsat i politikken om rimeligt forbrug, må summen af den indenlandske pris plus det lille roamingtillæg ikke overstige de roamingtakster, der var gældende i første kvartal af 2016 (forud for den overgangsperiode, der førte til RLAH i juni 2017)¹².

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, at leveringen af roamingtjenester uden at pålægge kunderne et tillæg ikke ville være bæredygtigt med den nuværende indenlandske afregningsmodel¹³. 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 roamingforordningen¹⁴, 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

¹⁰ I henhold til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 skal en sådan mængdegrænse for roamingdata være lig med eller større end to gange detailprisen for mobilpakken divideret med engrosprisloftet for roaming. Dette betyder, at brugeren kan forbruge det dobbelte (eller mere) af den datamængde, som deres operatør kan købe, og som brugeren betaler engrospris for til den udenlandske operatør, hvis denne forlanger en pris, der ligger på niveau med loftet.

¹¹ Overskridelse af en datamængdebeskyttelse kan kun føre til, at der pålægges roaminggebyrer for detaildataroamingtjenester (se BEREC's retningslinjer for detailroaming, BoR (17) 56, punkt 70).

¹² For modtagne opkald er det maksimale detailroamingtillæg, der finder anvendelse i tilfælde, hvor forbruget overstiger den mængde, der er fastsat i politikken om rimeligt forbrug, defineret som den vægtede gennemsnitlige mobiltermineringstakst i medlemsstaterne og nedjusteres derfor årligt af Kommissionen. Tillægget er i 2019 på 0,0085/min EUR.

¹³ Ifølge Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 kan den nationale tilsynsmyndighed tage hensyn til, at operatørens indenlandske afregningsmodel muligvis ikke er bæredygtig uden et roamingtillæg, hvis operatørens *negative* detailroamingnettofortjeneste (uden roamingtillæg) udgør 3 % eller mere af udbyderens fortjenstmargen.

¹⁴ I 2019 gælder følgende lofter for engrosroamingpriser: 0,032 EUR pr. minut for udgående opkald, 0,01 EUR pr. sms, 4,5 EUR pr. GB. Fra den 1. januar 2020 vil det nye loft for data være på 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.

sikrer også, at engrosomkostningerne inddrives fuldt ud af den operatør, der leverer engrosroamingtjenesten.

Da de fastlægges ved en forordning, finder roamingreglerne umiddelbar anvendelse i alle EU-medlemsstaterne og gælder også i EØS-landene¹⁵. Roamingforordningen overlader det 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 detailroaming¹⁶ og i juni 2017 et sæt retningslinjer for engrosroaming¹⁷, som er udarbejdet i tæt samarbejde med Kommissionen og efter høring af de berørte parter. Selv 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.

Roamingforordningen udløber den 30. juni 2022.

3. ROAMINGMARKEDETS FUNKTION

Det ledsagende arbejdsdokument indeholder en detaljeret analyse af, hvordan detail- og engrosmarkederne for roaming har fungeret i EU/EØS, siden reglerne for "roaming til hjemmetakst" trådte i kraft den 15. juni 2017¹⁸. Analysen er baseret på data indsamlet fra mobiloperatører og nationale tilsynsmyndigheder samt input fra eksterne undersøgelser og BEREC. Den tager hensyn til BEREC's udtalelse om roamingmarkedets funktion, der blev offentliggjort den 19. juni 2019 (i det følgende benævnt "BEREC's udtalelse")¹⁹, samt BEREC's supplerende analyse af engrosroamingomkostningerne, der blev offentliggjort den 20. september 2019²⁰.

a. Overholdelse af bestemmelserne

I den foreløbige rapport fra december 2018 blev det bemærket, at mobiloperatørerne overordnet set har overholdt de nye roamingregler, siden de trådte i kraft den 15. juni 2017. Denne tendens

¹⁵ Norge, Island og Liechtenstein. Roamingreglerne er siden den 15. juni 2017, dvs. samme dag som deres ikrafttræden i EU, blevet indarbejdet i EØS-aftalen.

¹⁶ 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](#).

¹⁷ 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](#).

¹⁸ Alle fakta og tal, der anvendes i dette afsnit, findes i det ledsagende arbejdsdokument.

¹⁹ BEREC's udtalelse om roamingmarkedets funktion som input til Kommissionens evaluering, BoR(19)101, findes [her](#) (i det følgende benævnt "BEREC's udtalelse").

²⁰ BEREC's supplerende analyse af engrosroamingomkostninger, BoR(19)168, der blev offentliggjort den 20. september 2019, findes [her](#).

fortsatte i 2019. I de tilfælde, hvor der blev konstateret en 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 tilfælde, hvor der 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. Det vigtigste gennemførelsesspørgsmål, som gruppen har behandlet, har været, hvordan nye tjenester uden tillæg²¹ skal behandles inden for rammerne af RLAH. Fortolkningen af de roamingregler, som man nåede til enighed om i gruppen, og som de nationale tilsynsmyndigheder²² har fulgt i sådanne sager, blev anfægtet af to operatører ved to forskellige domstole i Tyskland. De nationale domstole bekræftede den fortolkning, som den nationale tilsynsmyndighed fulgte²³. Kommissionen støtter det forslag, som BEREC fremsatte i sin udtalelse om roamingmarkedet, om at ajourføre retningslinjerne for detailroaming med hensyn til datatjenester uden tillæg, i det omfang de er i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120.

b. Detailmarkedet for roaming

Stigningen i roamingforbruget har været hurtig og massiv

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. RLAH-reglerne har endelig muliggjort en ændring af denne situation og har frigjort den uudnyttede efterspørgsel efter mobilt forbrug blandt rejsende i EU.

Afskaffelsen af roaminggebyrer resulterede i en hurtig og massiv stigning i roamingforbruget i EU/EØS efter den 15. juni 2017 (Figur 1). I sommeren 2018 (Q3/2018) var forbruget af roamingdata i EU/EØS 12 gange højere end i den sidste sommer før RLAH (Q3/2016). Mængden af roamingtelefonsamtaler var 3 gange højere. I første kvartal af 2019 (de seneste tilgængelige data) var forbruget af data steget med en faktor 9 og forbruget af tale med en faktor 2,2 sammenlignet med samme periode før RLAH (Q1/17). I sommeren 2018 var rejsendes

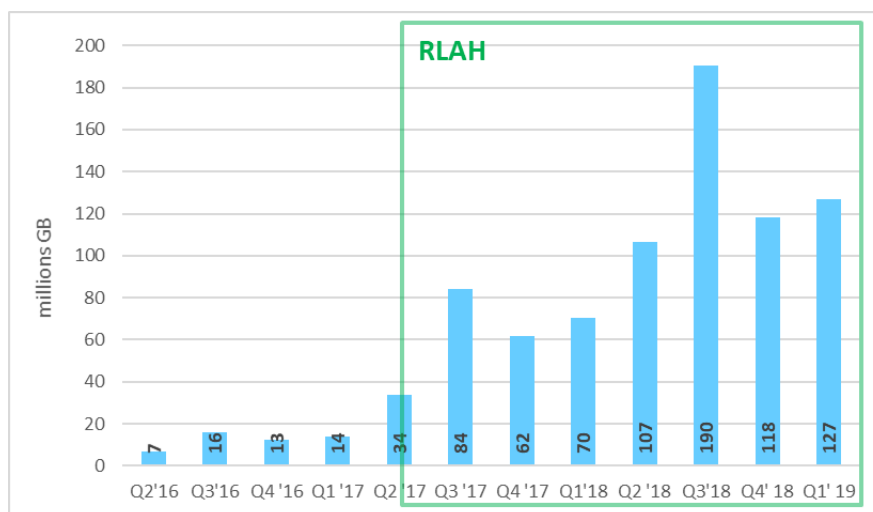
²¹ Datatjenester uden tillæg modregnes ikke i den datamængde, der er tilladt ifølge abonnementet. Forbrug af sådanne tjenester reducerer derfor ikke den datamængde, der er til rådighed for brugeren i en given faktureringsperiode. I de fleste tilfælde er tjenesteydelser uden tillæg uden begrænsning.

²² Se afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder [BNetzA](#) (Tyskland) og [ANACOM](#) (Portugal). Der gives et kort resumé af denne fortolkning i arbejdsdokumentet om politikken om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge et roamingtillæg (s. 12).

²³ Verwaltungsgericht Köln, den 20. november 2018 (se dommen [her](#)), og Landgericht Düsseldorf, den 19. juni 2019 (se dommen [her](#)).

gennemsnitlige roamingdataforbrug pr. måned 440 MB sammenlignet med 60 MB i sommeren 2016²⁴.

Figur 1: Detailroamingdatatrafik i EØS, 2. kvartal 2016 — 1. kvartal 2019 (mio. GB)



Kilde: Baseret på 23rd International Roaming BEREC Benchmark Report, BoR(19)90, October 2018- March 2019 ("BEREC's 23. benchmarkrapport om international roaming, oktober 2017 — marts 2018").

Den overordnede indenlandske takststruktur er stort set uændret.

Som BEREC anførte i sin udtalelse om roamingmarkedet, rapporterer operatørene, at deres pris- og abonnementsvilkår samlet set bibeholdes under RLAH²⁵. Ifølge BEREC blev den overordnede struktur i de indenlandske pris- og abonnementsvilkår ikke ændret. Pris- og abonnementsvilkår, der er fjernet fra sortimentet, er hovedsagelig overtagede pris- og abonnementsvilkår, hvilket sker regelmæssigt. Alt i alt anses RLAH for at have haft yderst begrænset indflydelse på tilgængeligheden af indenlandske tilbud.

Bemærkningen, der blev fremsat i den foreløbige rapport, om at omfanget af anvendelsen af pris- og abonnementsvilkår, der er begrænset til hjemmemarkedet²⁶, fortsat ikke er ret udbredte og tilbydes hovedsageligt i markedssegmentet for forudbetalte tjenester, gælder stadig. I Q1/2019 var mindre end 5 % af alle abonnenter i EU/EØS omfattet af pris- og abonnementsvilkår, der er begrænset til hjemmemarkedet²⁷, en andel, der har været over tid.

Tjenestekvalitet

²⁴ 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.

²⁵ Kommissionens og BEREC's fælles undersøgelse af mobiloperatører, marts 2019

²⁶ Pris- og abonnementsvilkår, der kun omfatter mobiltjenester i det land, hvor købsaftalen er indgået.

²⁷ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 ("BEREC's 23. benchmarkrapport om international roaming"). De medlemsstater, der har den højeste andel af abonnenter (over 10 %), hvis pris- og abonnementsvilkår er begrænset til hjemmemarkedet, er Rumænien, Estland, Letland og Bulgarien.

Kvaliteten af de mobile tjenester og navnlig den datahastighed, der leveres til rejsende i udlandet, er en væsentlig parameter for roamingoplevelsen. Selv om der ikke er nogen særlig dokumentation for, at roamingbrugere tilbydes lavere datahastigheder end lokale brugere²⁸, noterer BEREC sig i sin udtalelse den manglende gennemsigtighed, som en række operatører tilbyder, med hensyn til den datahastighed, der stilles til rådighed for deres kunder, mens de roamer i udlandet. Den tilbudte datahastighed afhænger ikke udelukkende af operatøren i hjemlandet. Det afhænger i høj grad af kvaliteten af de tjenester, der leveres af det besøgte net. Da 4G-teknologi nu dækker næsten hele Unionens område, kan brugere dog normalt forvente 4G-forbindelse under roaming.

Kommissionen deler BEREC's synspunkt om, at operatører ikke bevidst må levere lavere datahastigheder til deres kunder, når de roamer, end når de er derhjemme. Kommissionen betragter servicekvaliteten som en integreret del af det produkt, hvis pris reguleres. Ved at betale en bestemt pris har brugeren adgang til en given mobiltjeneste på hjemmemarkedet. Roamingforordningen kræver, at brugeren har adgang til den samme tjeneste i udlandet inden for EU/EØS til den samme pris, så længe denne tjeneste kan leveres på det besøgte net.

Kommissionen vil overveje at indføre relevante præciseringer i roamingforordningen samt krav til gennemsigtigheden for så vidt angår tjenestekvaliteten under roaming. Kommissionen støtter også BEREC's forslag om at overvåge kvaliteten af roamingtjenester yderligere.

Samlet set lader virtuelle mobilnetoperatører til at bevare deres markedsposition

I de fleste af de lande, som der foreligger tilstrækkelige data for, har virtuelle mobilnetoperatører generelt fastholdt eller øget deres indenlandske markedsandel (målt på antal abonnenter). Man bemærker også, at de gennemsnitlige detailindtægter pr. bruger generelt har været stabile for de få virtuelle mobilnetoperatører, der har leveret de nødvendige data over tid. Det er imidlertid fortsat en udfordring at kaste lys over de virtuelle mobilnetoperatørers situation i EU på grund af det lille antal virtuelle mobilnetoperatører, som konsekvent har leveret relevante data over tid.

politikker om rimeligt forbrug er nyttige til at tackle individuelt misbrug

Som det fremgår af arbejdsdokumentet om politikker om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge roamingtillæg, har langt de fleste operatører anvendt en politik om rimeligt forbrug (95 % af MNO'erne og 78 % af de virtuelle mobilnetselskaber) for at forhindre misbrug eller unormal anvendelse af roamingtjenester til indenlandske priser. Mængdegrænsen for åbne datapakker²⁹ er den politik om rimeligt forbrug, som operatørerne har indført hyppigst (den anvendes af 84 % af de mobiloperatører, der tilbyder sådanne pakker). Den næsten enstemmige

²⁸ Ifølge Kommissionens og BEREC's fælles undersøgelse fra marts 2019 er antallet af klager vedrørende roaming ikke steget i de fleste medlemsstater efter indførelsen af RLAH og slutbrugernes tilfredshed med kvaliteten af tjenester, mens de roamer, rangerer lavt blandt de forbrugerklager, som de nationale tilsynsmyndigheder modtager.

²⁹ Se fodnote **Error! Bookmark not defined.**

anvendelse af denne beskyttelsesforanstaltning kan tyde på, at den faktisk har bidraget til, at de mest konkurrencedygtige datapakker fortsat er tilgængelige på hjemmemarkederne.

Da reglerne om rimeligt forbrug dækker stort set alle roamingbrugeres behov, er andelen af kunder, der faktisk overskrider grænserne for en politik om rimeligt forbrug, dog meget begrænset: kun 0,6 % af abonnenterne hos MNO'er, der har gennemført en kontrolmekanisme af 4 måneders varighed, har modtaget en advarsel, og kun halvdelen af disse er blevet pålagt et mindre roamingtillæg efter advarslen. I alt var kun 4 % (henholdsvis 5 %) af de samlede roamingopkald i EU/EØS berørt af et mindre roamingtillæg for manglende overholdelse af en politik om rimeligt forbrug i Q1/2019³⁰. I praksis er der således kun et ekstremt lille mindretal af brugerne med det mest intensive roamingforbrug, der i praksis berøres af anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug, mens langt størstedelen af brugerne ikke behøver at bekymre sig herom.

Muligheden for at pålægge roamingtillæg fungerer som en effektiv beskyttelse mod eventuelle fordrejninger på de få hjemmemarkeder, hvor en sådan risiko er blevet konstateret.

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. Dette skete i tilfælde, der var forventet på forhånd, dvs. nogle få virtuelle mobilnetoperatører i en række medlemsstater samt MNO'er i medlemsstater med meget lave priser for data og store roamingubalancer og/eller lave indtægter pr. bruger (Estland, Litauen, Polen og Finland). Roamingtillæggene må kun anvendes med henblik at gøre det muligt for operatørerne at dække deres omkostninger ved at levere roamingtjenester til deres kunder og undgå indenlandske prisstigninger. Muligheden for at pålægge roamingtillæg er derfor blevet anvendt som tilsigtet af medlovgiverne, og har i de tilfælde, hvor det har været nødvendigt, i tilstrækkelig grad fungeret som en beskyttelsesforanstaltning, der har haft til formål at gøre det muligt at undgå forvridninger, navnlig prisstigninger, på de indenlandske markeder. I Q1/2019 var kun 1,3 % (henholdsvis 3,1 %) af den samlede mængde detailroamingdata (henholdsvis taletelefoni) i EU/EØS pålagt et tillæg som følge af muligheden for at pålægge roamingtillæg³¹.

Som forventet har antallet af tilfælde, hvor muligheden for at pålægge tillæg er blevet benyttet, desuden været faldende over tid sideløbende med den regulerede nedgang i de maksimale engrosroamingpriser: i juni 2019 anmodede ingen af de 3 MNO'er i Estland om forlængelse af muligheden for at pålægge tillæg. 1 ud af 3 MNO'er i Litauen fornyede heller ikke sin ansøgning, og kun 3 MVNO fornyede deres ansøgninger i Frankrig i forhold til 11 i 2017. I sin udtalelse om roamingmarkedet bemærker BEREC, at muligheden for at pålægge tillæg vedrører en lille og

³⁰ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 ("BEREC's 23. benchmarkrapport om international roaming").

³¹ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 ("BEREC's 23. benchmarkrapport om international roaming").

vigende del af markedet, og at de nationale tilsynsmyndigheder forventer, at antallet af tilfælde, hvor muligheden benyttes, vil falde yderligere i de kommende år.

Endelig har de operatører, der har fået tilladelse til at benytte muligheden for at pålægge tillæg, været påholdende med at gøre dette, som anført i arbejdsdokumentet om politikker om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge tillæg: mange af dem tilbyder stadig et stort antal roamingtjenester 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 selv i sådanne tilfælde i væsentlig grad drager fordel af et stort fald i roamingpriserne.

Roamingpriserne i lande uden for EU/EØS er gennemsnitligt fortsat med at falde

De detailroamingpriser, der tilbydes af EU/EØS-mobiloperatører i lande uden for EU/EØS, er fortsat faldet. Mellem Q1/2017 og Q1/2019 faldt priserne på dataroamingtjenester i lande uden for EU/EØS med 8 %, mens priserne på taletjenester faldt med mere end 30 %³². Den stærkt faldende tendens for dataroamingpriserne i lande uden for EU/EØS er derfor fortsat efter indførelsen af RLAH. Samlet set har afskaffelsen af interne EU/EØS-roamingpriser altså ikke medført højere roamingpriser i resten af verden³³.

Høj forbrugertilfredshed

I den foreløbige rapport blev det bemærket, at RLAH-reformen var bredt anerkendt og værdsat af europæerne. Et år efter indførelsen af RLAH viste en Eurobarometer-undersøgelse, at 81 % af de rejsende var klar over, at roamingtillæg var blevet afskaffet i EU/EØS, og 69 % af alle europæerne mente, at de, eller en person, de kender, enten nu eller i fremtiden vil drage fordel heraf. De tilbagemeldinger, som Kommissionen har modtaget fra forbrugerorganisationer siden juni 2017, er generelt meget positive.

c. Engrosroamingmarkedet

Bemærkningerne i sidste års foreløbige rapport bekræftes. Virkningerne af de store stigninger i roamingefterspørgslen, som er fremhævet i afsnit 3.b ovenfor, er meget forskellige blandt operatørerne alt efter trafikstrømmene hos den pågældende operatørs kundegrundlag. På grundlag af trafikstrømmene kan operatører opdeles i outbounder-operatører og inbounder-operatører. En outbounder-operatør har kunder, som i større grad forbruger mobiltjenester i udlandet (dvs. på partneroperatørers 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

³² Ibidem.

³³ 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.

hvilken partneroperatørernes kunder forbruger mobiltjenester på operatørens eget net. 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.

I lyset af dette er det niveau, som prislofterne for engrosroaming befinder sig på, et væsentligt element i roamingforordningen. Det dobbelte formål med lofterne er at gøre det muligt for alle eller næsten alle operatører i Unionen at levere RLAH, og samtidig sikre omkostningsdækning på engrosniveau i hele Unionen.

Reguleringen har udløst betydelige reduktioner i engrospriserne, hvilket har været til gavn for netto-outbounder-operatørerne

Det kraftige fald i engrosroamingpriserne, der blev konstateret i den foreløbige rapport, er fortsat yderligere, især for så vidt angår datatjenester. Den gennemsnitlige engrosroamingpris for data faldt til 1,78 EUR pr. GB i første kvartal af 2019 sammenlignet med 8,22 EUR pr. GB i første kvartal af 2017. Den gennemsnitlige engrosroamingpris for tale var 1,97 eurocent pr. minut i første kvartal af 2019 sammenlignet med 2,90 eurocent pr. minut i første kvartal af 2017³⁴.

Faldet i engrosroamingpriserne blev hovedsagelig fastlagt på grundlag af to faktorer. For det første har de nye maksimalpriser (der for data er faldende på årsbasis) for engrosroaming, der blev fastsat i roamingforordningen i 2017, i praksis fungeret som langt lavere prislofter³⁵ og udløst en konkurrencepræget markedsdynamik mellem operatører, der tilbyder engrosadgang til roamingtjenester under disse lofter. For det andet har indførelsen af RLAH resulteret i betydelige stigninger i roamingforbruget, hvilket dermed fremmer konkurrencen yderligere med hensyn til engrosroamingpriser under lofterne. De væsentligt lavere engrosroamingpriser har i høj grad afbødet de potentielle virkninger af indførelsen af RLAH for outbounder-operatørerne.

Den øgede roamingefterspørgsel har været til gavn for netto-inbounder-operatørerne

Analysen i det ledsagende arbejdsdokument viser, at inbounder-operatørerne har draget fordel af den store stigning i efterspørgslen efter engrosroamingtjenester, og at den samlede udadgående roamingtrafik — på trods af den betydelige stigning i forbindelse med RLAH — kun udgør en lille del (typisk under 5 %) af deres indenlandske trafik.

Omkostningerne ved levering af engrosroaming er dækket

³⁴ 23rd International Roaming BEREC Benchmark Data Report BoR(19)90 ("BEREC's 23. benchmarkrapport om international roaming"), oktober 2019.

³⁵ Prisloftet for engrosroaming for taletjenester blev sænket fra 5 eurocent pr. minut i 2016 til 3,2 eurocent pr. minut fra og med den 15. juni 2017. For data blev det sænket fra 50 EUR pr. GB i 2016 til 7,7 EUR pr. GB fra og med den 15. juni 2017, til 6 EUR pr. GB fra og med den 1. januar 2018 og til 4,5 EUR pr. GB fra og med den 1. januar 2019.

Som et af flere input til den aktuelle revision af roamingreglerne bestilte Kommissionen en ekstern undersøgelse for at opbygge en omkostningsmodel for et effektivt fungerende mobilnet i hver medlemsstat plus Norge³⁶. De skøn, der kan udledes af omkostningsmodellen, og de supplerende oplysninger om transitpriser, som operatørerne har fremlagt³⁷, viser, at de prislofter for engrosroaming, der blev fastsat i roamingforordningen i 2017, har gjort det muligt at opnå fuld omkostningsdækning plus en margin på engrosniveau.

Det ovenfor nævnte kraftige fald i engrosroamingpriserne, hvor de gennemsnitlige engrospriser til stadighed har ligget under de støt faldende lovbestemte maksimale engrostakster, er et overbevisende tegn på, at operatørerne har været i stand til at imødekomme den stigende efterspørgsel på engrosroamingtjenester, samtidig med at de kunne få dækket deres omkostninger i forbindelse med netinvesteringer, herunder kapitalomkostninger. De oplysninger, der er indsamlet fra Kommissionen om engrospriser for indenlandsk adgang til virtuelle mobilnetoperatører, udgør yderligere bevis på, at de nuværende lofter gør det muligt for operatører, der udbyder engrosroamingtjenester, at dække deres omkostninger.

På grundlag af Kommissionens eksterne undersøgelse foretog BEREC sin egen vurdering af engrosroamingomkostningerne³⁸. BEREC konkluderer, at der er plads til at sænke engrosprislofterne yderligere og stadig holde dem på et niveau, der ligger over de underliggende omkostninger i alle medlemsstaterne og stadig giver plads til forhandling under lofterne.

Kommissionen tager hensyn til disse og andre input ved vurderingen af, om der er behov for og økonomisk udsigt til at tilpasse prislofterne for engrosroaming yderligere i fremtiden, samtidig med at lofterne holdes over de underliggende omkostninger i alle medlemsstaterne.

Den særlige situation for virtuelle mobilnetoperatører (MVNO'er) på engrosmarkedet for roaming

Virtuelle mobilnetoperatører ejer ikke et radioadgangsnetværk i de(t) land(e), hvor de driver virksomhed. Som følge heraf kan en virtuel mobilnetoperatør ikke være vært for indgående roamingtrafik fra en almindelig mobilnetoperatør i udlandet til gengæld for den udgående roamingtrafik, som den virtuelle mobilnetoperatør sender ud til denne udenlandske mobilnetoperatør. En virtuel mobilnetoperatør kan på engrosniveau typisk kun købe den udgående roamingtrafik, der genereres af dens kunder i udlandet, uden mulighed for at bytte/udveksle (en del af) denne udgående roamingtrafik med indgående roamingtrafik. Virtuelle mobilnetoperatører befinder sig derfor i en strukturelt anderledes situation i forhold til

³⁶Undersøgelsen SMART 2017/0091 "Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA", af AXON, juli 2019, kan læses [her](#). Luxembourg, Island og Liechtenstein har ikke fremlagt de data, der er nødvendige for at opbygge modellen i disse tre lande. Undersøgelsen blev gennemført i tæt samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder og BEREC. Det fuldstændige sæt af offentliggjort materiale, der er baseret på denne undersøgelse, findes [her](#).

³⁷ Det ledsagende arbejdsdokument indeholder omkostningsmodellen og dens resultater samt skøn over transitpriser.

³⁸ BEREC's supplerende analyse af omkostningerne ved engrosroaming, BoR(19)168, september 2019.

almindelige mobilnetoperatører, når de forhandler om engrosadgang til roamingtjenester³⁹. Denne faktor er uløseligt forbundet med de virtuelle mobilnetoperatørers forretningsmodeller. På den anden side bør virtuelle mobilnetoperatører kunne påberåbe sig den engrosroamingtrafik, som deres detailkunder genererer, når de forhandler med deres indenlandske værtsnetudbydere, da den bør kunne hjælpe sidstnævnte med at opnå bedre takster hos engrosroamingudbydere. Ikke desto mindre betaler virtuelle mobilnetoperatører typisk engrosroamingpriser, der er højere end dem, der betales af almindelige mobilnetoperatører, og i en række tilfælde er prisen tæt på eller lig med prislofterne for engrosroaming. Som det fremgår af det ledsagende arbejdsdokument, er der imidlertid også eksempler på virtuelle mobilnetoperatører, som betaler engrosroamingpriser på samme niveau som almindelige mobilnetoperatører, hvor prisen ligger langt under de lovbestemte lofter i de fleste EU-lande.

Virtuelle mobilnetoperatører har i alle tilfælde kunnet drage fordel af det kraftige fald i engrosroamingpriserne som følge af den betydelige sænkning af prislofterne, der blev fastsat i 2017. Som anført ovenfor i afsnit 3.b har virtuelle mobilnetoperatører overordnet set fastholdt deres position på deres respektive hjemmemarkeder. Kommissionen vil tage hensyn til de virtuelle mobilnetoperatørers situation, når den overvejer, om den vil foreslå en yderligere tilpasning af prislofterne for engrosroaming i overensstemmelse med BEREC's centrale henstilling i sin udtalelse om roamingmarkedet.

Desuden vil Kommissionen i overensstemmelse med BEREC's forslag overveje at foreslå yderligere præciseringer af engrosreglerne til støtte for de virtuelle mobilnetoperatørers forhandlingsposition på engrosroamingmarkedet, f.eks. at prisloftet også gælder for alternative engrosroamingløsninger såsom sponsoreret roaming⁴⁰, at almindelige mobilnetoperatører skal give virtuelle mobilnetoperatører adgang til nye generationer af teknologi (f.eks. 4G, 5G) til roaming, når disse udbredes i udlandsmarkedene, eller at kontraktforhandlinger ikke bør forlænges unødigt, og at engrosadgangen til roamingtjenester, der gives senest 3 måneder efter indgåelsen af kontrakten, i henhold til de nuværende regler skal være fuldstændigt og ikke delvist operationel.

Særskilt salg af dataroamingtjenester er ikke blevet udnyttet af markedet

³⁹ Virtuelle mobilnetoperatørers aftaler om engrosadgang til roamingtjenester indgås hovedsageligt indirekte (via deres værtsmobilnetoperatør i det land, hvor de driver virksomhed, eller en anden almindelig mobilnetoperatør eller en hub), men i nogle tilfælde også direkte (direkte bilaterale forhandlinger med almindelige mobilnetoperatører om engrosadgang til roamingtjenester).

⁴⁰ Sponsoreret roaming er en engrosløsning, hvor den virtuelle mobilnetoperatør anvender en model med dobbelt IMSI, hvor et af IMSI-intervallerne tilhører det sponsorerede net. International identitet for mobilabonnent ("International Mobile Subscriber Identity" — IMSI) er en international standard fra Den Internationale Kommunikationsunion (ITU). Det er et unikt nummer, der kan bruges til at identificere en mobilabonnent samt dennes mobiloperatør og land. Denne dobbelte IMSI-løsning bevirker, at de virtuelle mobilnetoperatørers slutbrugere har en anden identitet, når de roamer, og at de kan gøre brug af alle de roamingaftaler, som tilhører sponsornettet. Trafikpriserne fastsættes af det sponsorerede net.

Siden 2012 har det været fastsat i roamingforordningen, at operatører ikke må forhindre slutbrugerne i at benytte regulerede dataroamingtjenester, som tilbydes af en alternativ roamingudbyder⁴¹, på et besøgt net. Denne strukturelle foranstaltning, der kendes under betegnelsen "anvendelse af lokale dataroamingtjenester", havde til formål at fremme konkurrencen på roamingmarkedet. Kommissionen konstaterer i overensstemmelse med BEREC's bemærkning og med en ekstern undersøgelse af den teknologiske udvikling⁴², at denne løsning ikke er blevet anvendt i praksis⁴³. På grundlag af de markedsundersøgelser, der blev gennemført i 2019 med henblik på denne revision, bemærkes det af både BEREC og i undersøgelsen, at markedsdeltagerne ikke har udvist interesse i at gennemføre en sådan løsning i fremtiden. Kommissionen vil derfor overveje at foreslå at fjerne forpligtelserne vedrørende anvendelse af lokale dataroamingtjenester fra roamingforordningen.

d. Konkurrencedynamikken på engros- og detailmarkederne har ikke ændret sig og forventes ikke at gøre det i et sådant omfang, at forordningen kan ophæves i de kommende år

Lige som forud for RLAH-reglerne har der under anvendelsen af disse regler været fastsat prislofter, der har været nødvendige for at nedbringe priserne på engrosmarkedet for roaming. Prislofterne er blevet ved med at fungere som referencepriser i forhandlingerne om engrossalg af roamingtjenester, og de har sikret dynamisk konkurrence under disse lofter. Eventuelle rabatter på engrosmarkedet for roaming gives på grundlag af referencepriserne. Derudover betaler dele af markedet ofte priser for engrosroaming, der ligger nær eller på samme niveau som prisloftet, hvilket især er tilfældet for visse virtuelle mobilnetoperatører og mindre operatører, der er aktive i et land og har store udgående roamingubalancer.

BEREC anerkender, at "*det samlede mål med RLAH-forordningen har været en succes*", men samtidig "*forventes det ikke, at konkurrencevilkårene på roamingmarkedet vil ændre sig i den nærmeste fremtid på en måde, der sikrer, at der ikke længere er behov for regulerende indgreb*"⁴⁴. BEREC anbefaler, at roamingreglerne bevarer deres nuværende form og struktur, indtil der kan gennemføres en ny vurdering af roamingmarkedet. BEREC konkluderer på grundlag af sin gennemgang af engrosmarkedet for roamings funktion, at engrosprislofterne for roaming fortsat er nødvendige, og at der er behov for at nedbringe dem yderligere med henblik på at sikre, at RLAH fremover fungerer korrekt i hele EU og for alle markedsaktører. Derudover

⁴¹ Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen.

⁴² Undersøgelsen SMART 2018/0012 "Technological developments and roaming" af WIK Consult, juli 2019, kan læses [her](#).

⁴³ I 2016 blev der i BEREC's benchmarkrapport om international roaming kun udpeget én operatør, der tilbød anvendelse af lokale dataroamingtjenester i EU. Det ser dog ud til, at denne operatør fra Litauen (Cheap Data Communications) ikke længere eksisterer — i hvert fald ikke i sin oprindelige form. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, er løsningen med anvendelse af lokale dataroamingtjenester ikke forsøgt anvendt siden da.

⁴⁴ BEREC's supplerende analyse af omkostningerne ved engrosroaming, BoR(2019) 168, september 2019

finder BEREC, at de detailregler for roaming, der har været gældende siden den 15. juni 2017, overordnet set fortsat bør gælde i de kommende år, dog med visse små præciseringer og forbedringer, så det kan sikres, at slutbrugere drager fordel af RLAH i hele EU⁴⁵.

For at se fremad har Kommissionen⁴⁶ bestilt en ekstern undersøgelse til denne gennemgang, hvor man har undersøgt de mulige konsekvenser af relevante teknologiske og forretningsmæssige udviklinger for konkurrence på roamingmarkederne på både engros- og detailniveau⁴⁷. I undersøgelsen konkluderes det, at der ikke er grund til at foretage væsentlige ændringer i detail- og engrosreglerne for roaming i forbindelse med denne gennemgang (med forbehold af en eventuel revision af de maksimale engrostakster). Ifølge undersøgelsen er der i dag ingen gældende eller forventelig teknologisk og forretningsmæssig udvikling, som kan forventes i de kommende år at medføre en ændring af konkurrencevilkårene på engros- og detailniveau i et sådant omfang, at RLAH-tjenester fortsat vil blive stillet til rådighed af operatørerne uden nogen roamingregler.

I undersøgelsen anbefales det at fortsætte med at overvåge udrulningen af integrerede SIM-kort og at holde øje med udviklingen af "over-the-top"-tale- og -meddelelsetjenester med henblik på at vurdere deres indvirkning på konkurrencen på detailmarkedet for roaming på mellemlangt sigt. Udviklingen inden for 5 G og IP-baseret mobilkommunikation i de kommende år kan også påvirke arten, udvalget og prissætningen på engrosroamingprodukter i fremtiden. Denne udvikling vil der skulle tages hensyn til ved en fremtidig gennemgang af roamingforordningen.

Kommissionen bemærker den seneste udvikling af en ny metode til at handle engrosroamingtrafik, som f.eks. onlinehandelsplatforme, som er nævnt i undersøgelsen. De har potentiale til at fremme konkurrence på engrosmarkedet for roaming og fremme forhandlingsprocessen mellem operatørerne. Eftersom denne type platforme er ved at blive oprettet, opfordrer Kommissionen operatørerne til at begynde at handle med en del af deres kapacitet ad denne kanal, dog under forudsætning af at de overholder EU-retten. Kommissionen vil følge udviklingen på området tæt for at slå fast, om brugen af den slags platforme med tiden kan retfærdiggøre en anden tilgang til reguleringen af engrosroaming.

I løbet af den korte periode, som gennemgangen dækker, og som feedback fra undersøgelsen og BEREC, er der visse markedsaktører, der har bedt om mere eksplicite regler eller retningslinjer

⁴⁵ BEREC bemærker, at detailreglerne for roaming er blevet analyseret i Kommissionens arbejdsdokument om rimeligt forbrug og roamingtillæg, som blev offentliggjort i juni 2019. Disse bemærkninger drager ikke tvivl om reglerens princip eller deres fortsatte anvendelse i de kommende år.

⁴⁶ Undersøgelsen: SMART 018/0012 "Technological developments and roaming" af WIK Consult, juli 2019, kan læses [her](#).

⁴⁷ I undersøgelsen der foretaget en analyse af den potentielle indvirkning på roamingmarkedet af wi-fi- og aggregerede wi-fi-tjenester og over-the-top-tjenester, Rich Communication Services (RCS), indbyggede SIM-kort, der kan udstedes elektronisk, 5G og dele af 5G-nettet, tingenes internet (internet of things - IoT), anvendelse af lokale dataroamingtjenester, nye forretningsmodeller og aktører på roamingmarkedet (som f.eks. aftaler med flere virtuelle mobilnetoperatører og grænseoverskridende virtuelle mobilnetoperatører, nyt udstyr, indhold og nye tjenesteudbydere på roamingmarkedet).

for anmodninger om adgang til permanent roaming med henblik på at sikre konnektivitet til maskine-til-maskine-forbindelser/tingenes internet. Kommissionen bemærker, at selv om roamingforordningen er udformet til gavn for slutbrugerne, der anvender deres mobile enheder, når de til tider rejser til udlandet i EU/EØS, udelukkes kommunikation mellem maskiner ikke fra forordningens anvendelsesområde⁴⁸. Forpligtelsen til at give engrosroamingadgang, som er fastsat i roamingforordningens artikel 3, gælder derfor også, hvis der anmodes om adgang med henblik på at opnå kommunikation mellem maskiner. Permanent roaming er ikke som sådan forbudt i roamingforordningen, og to roamingpartnere kan indgå aftale herom i en engrosroamingaftale⁴⁹. I henhold til de oplysninger, der er tilgængelige for Kommissionen, har operatørerne ofte en interesse i at hoste trafik mellem maskiner på deres net, herunder på permanent basis, så de kan nyde godt af de dermed forbundne engrosindtægter. Der skal ses nærmere på relevansen af volumenbaserede maksimale engrostakster for kommunikation mellem maskiner, når denne har en lav volumen og en smal båndbredde. For at fremme udviklingen af paneuropæiske maskine-til-maskine-tjenester, skal medlemsstaterne i henhold til den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation sikre, at de nationale tilsynsmyndigheder stiller mængder til rådighed, der kan anvendes permanent uden for medlemsstaten (også kaldet "eksterritorial anvendelse af mængder")⁵⁰. Kommissionen vil overveje at indføre de nødvendige præciseringer for så vidt angår engrosadgangsbetingelser for permanent roaming med henblik på at sikre maskine-til-maskine- og IoT-konnektivitet, hvor det er nødvendigt i roamingforordningen.

4. KONKLUSION

Som bemærket i Kommissionens bidrag til EU-27-ledernes uformelle møde i Sibiu (Rumænien) den 9. maj 2019, er roaming til hjemmetakst et af de 20 væsentligste resultater i Juncker-Kommissionens mandatperiode. Den hurtige og massive stigning i roamingtrafikken siden juni 2017 har vist, at RLAH-reformen har opfyldt sit mål om at frigøre den uudnyttede efterspørgsel efter mobildata blandt rejsende i EU. Denne gennemgang bekræfter, at reformen har været en succes, og at roamingmarkedet generelt fungerer godt efter de nye regler.

Gennemgangen viser, at de grundlæggende underliggende konkurrencevilkår på trods af tegn på nogen konkurrencedynamik på både detail- og engrosmarkederne for roaming ikke har ændret sig, og at det ikke er sandsynligt, at dette i den umiddelbare fremtid vil ændre sig i en sådan grad, at detail- og engrosreguleringen af roamingmarkedet kan ophæves. BEREC anbefaler en

⁴⁸ Undtagen visse specifikke bestemmelser i roamingforordningens artikel 15 (gennemsigtighedsforpligtelser).

⁴⁹ Selv om de engrosforanstaltninger, der er fastsat i roamingforordningens artikel 3 med henblik på at give en operatør i et besøgt land mulighed for at forhindre permanent roaming, har til formål at være til nytte i forbindelse med rejsendes personlige kommunikation, kan disse foranstaltninger også anvendes i forbindelse med kommunikation mellem maskiner. Det forventes imidlertid, at operatører i besøgte lande generelt ikke har nogen interesse i at forhindre permanent roaming i forbindelse med kommunikation mellem maskiner.

⁵⁰ Artikel 93, stk. 4, i den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 (EUT L 321 af 36.12.2018, s. 36). Kodeksen skal gennemføres i national ret af medlemsstaterne inden den 21. december 2020 og finder anvendelse fra den dato.

yderligere sænkning af engrosprisloftet for roamingtjenester *"for at styrke virtuelle mobilnetoperatørers konkurrenceevne i de kommende år"* og vurderer, at det er der mulighed for. Selv om der er et vist økonomisk råderum mellem engrosprisloftet frem mod 2022 og samtlige operatørers omkostninger, skal der foretages en yderligere analyse af argumenterne for yderligere reduktioner, for at RLAH-ordningen kan fungere bedre, samtidig med at den indenlandske konkurrencedynamik opretholdes.

På baggrund af ovenstående analyse, som er nærmere beskrevet i det ledsagende arbejdsdokument, agter Kommissionen i første halvår af 2020 at foretage en konsekvensanalyse af, hvorvidt der skal fremlægges et lovgivningsforslag for Europa-Parlamentet og Rådet om forlængelse af roamingforordningen ud over juni 2022. Kommissionen vil navnlig overveje at forlænge detail- og engrosroamingreglerne ud over den 30. juni 2022 og vil i den forbindelse yderligere undersøge, om engrosprislofterne for roaming er tilstrækkelige. I lyset af, at beskyttelsesbestemmelserne fungerer tilfredsstillende på detailniveau (politikker om rimeligt forbrug og mulighed for at pålægge roamingtillæg), agter Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt at ændre reglerne i gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286.

For at forberede konsekvensanalysen i forbindelse med et eventuelt lovgivningsforslag vil Kommissionen afholde en offentlig høring i begyndelsen af 2020. Det forberedende arbejde i forbindelse med en konsekvensanalyse vil også yderligere indeholde en vurdering af muligheden for at indføre de forskellige præciseringer og ajourføringer vedrørende servicekvaliteten, MVNO'ers adgang, særskilt salg af roamingdatatjenester og kommunikation mellem maskiner, der er nævnt i denne rapport.