

Bruxelles, den 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen**

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af revisionen og forlængelsen af roamingforordningen (omarbejdning)
A. Behov for handling
Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det en problemstilling på EU-niveau?
Forordning (EU) nr. 531/2012 udløber den 30. juni 2022. Uden en forlængelse af roamingreglerne kan forbrugere og virksomheder miste fordelene ved "roaming til hjemmetakst", og yderligere hindringer vil kunne begrænse den gnidningsløse anvendelse af mobiltjenester og innovative applikationer på rejser inden for det indre marked i EU/EØS. Knap 170 millioner europæiske roamingkunder drager i øjeblikket fordel af roaming til hjemmetakst og fordelene ved at kunne forblive opkoblede, som var de hjemme, når de rejser i EU/EØS. Dette initiativ har til formål at løse de problemer, som blev konstateret i Kommissionens revisionsrapport fra 2019. Analysen bygger på en bred vifte af oplysninger og interessentfeedback, der indgår i evalueringen af, hvordan denne forordning har virket, og hvordan roamingmarkedet fungerer i henhold til de gældende EU-regler om roaming. De vigtigste problemer kan sammenfattes som følger: A. Det er ikke muligt at opretholde roaming til hjemmetakst uden regulerede engrostatkter eller regulerede detailroamingtjenester på grund af utilstrækkelig konkurrencedynamik (markedssvigt). B. Forbrugerne er ikke altid klar over, hvilket serviceniveau de kan forvente (tjenestekvalitet), eller hvad opkald til tillægstjenester koster ved roaming (højere takster). Tjenestekvaliteten er til tider lavere end den, de har derhjemme, selv om en tilsvarende kvalitet er tilgængelig. Gratis adgang til beredskabstjenester ved hjælp af alternative metoder samt angivelse af lokaliseringsoplysninger om den kaldende part sikres ikke altid, navnlig ikke for slutbrugere med handicap. C. Roamingudbyderne har undertiden svært ved at få engrosroamingadgang til de net, hvortil de anmoder om adgang. Da der også er mangel på gennemsigtighed i forbindelse med opkald til tillægstjenester, er roamingudbyderne ikke i stand til at identificere de relevante nummerserier, hvorfor disse opkald kan medføre uventede omkostninger. De gældende EU-regler om roaming er muligvis ikke tilstrækkeligt egnede til at fremme innovation og imødegå den teknologiske og virksomhedsmæssige udvikling.
Hvilke resultater forventes der?
Målet med initiativet er at: A) sikre, at det er bæredygtigt for udbyderne at levere roaming til hjemmetakst, og at de kan få dækket omkostningerne ved at levere roamingtjenester på engrosniveau, idet der bevares incitamentet til at investere i de besøgte net, og den indenlandske konkurrence på de besøgte markeder ikke forrejes. B) opnå, at roamingkunder reelt oplever roaming til hjemmetakst, samt give slutbrugerne tillid til at forblive opkoblede, når de rejser inden for Unionen. Forbrugere og erhvervsslutbrugere bør ved roaming sikres samme tjenestekvalitet, som de har derhjemme, kunne anvende innovative tjenester og drage fordel af øget gennemsigtighed for at undgå chokregninger som følge af brugen af tillægstjenester. Det bør ligeledes sikres, at alle har samme adgang til beredskabstjenester, som de ville have derhjemme. C) fremme innovation, sikre engrosroamingadgang til de netteknologier, hvortil der anmodes om adgang, og hjælpe udbyderne med at undgå tab forbundet med tillægstjenester. Initiativet har derudover til formål at skabe forenkling og nedbringe den administrative byrde for udbyderne og interessenterne.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
På det internationale roamingmarked er der behov for tiltag på EU-plan for at forbedre det indre marked for elektronisk kommunikation. Som det fremgår af en skelsættende sag fra Domstolen om roaming (C-58/08, Vodafone), er tiltag på EU-plan berettiget alene af det forhold, at international roaming går på tværs af grænserne, eftersom medlemsstaterne ikke selv er i stand til effektivt at løse problemet. Desuden har de nationale

tilsynsmyndigheder ikke haft de nødvendige redskaber til selv at kunne håndtere det. Resultaterne af Kommissionens revisionsrapport fra 2019 såvel som rapporterne fra Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) bekræfter, at afskaffelsen af detailroamingtakster inden for EØS har bidraget væsentligt til gennemførelsen af det indre marked. Slutbrugerne har også kunnet drage fordel af roaming til hjemmetakst i væsentligt større omfang siden juni 2017. I rapporten konkluderes det, at de grundlæggende underliggende konkurrencevilkår på trods af tegn på en vis konkurrencedynamik på både detail- og engrosmarkederne for roaming ikke har ændret sig, og at det er usandsynligt, at dette i den umiddelbare fremtid vil ændre sig i en sådan grad, at detail- og engrosreguleringen af roamingmarkedet kan ophæves. Merværdien muliggør, at slutbrugerne reelt kan opleve bæredygtig roaming til hjemmetakst via EU-dækkende engroslofter, der udelukkende kan sikres ved hjælp af et EU-instrument.
B. Løsninger
Hvilke forskellige løsninger er der for at nå målene? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis nej, hvorfor ikke? Kommissionen fremsætter og vurderer følgende fire løsningsmodeller: Løsningsmodel 1 (referencescenariet) — Forlængelse af reglerne, fastholdelse af de gældende bestemmelser i roamingforordningen på både detail- og engrosniveau. Løsningsmodel 2 — Opretholdelse af roamingforordningen med præciseringer, øget gennemsigtighed og foranstaltninger til styrkelse af konkurrencen. Løsningsmodel 3 — Bæredygtig og reel roaming til hjemmetakst (foretrukne løsning). Løsningsmodel 4 — Udvidede engros- og detailforpligtelser for at forbedre oplevelsen af roaming til hjemmetakst. Den foretrukne løsning er løsningsmodel 3, som vil sikre den højst mulige effektivitet og størst mulige virkning med hensyn til at nå målene i revisionen og forlænge roamingforordningen (i form af en omarbejdning). Den omfatter foranstaltninger, der skal sikre en bæredygtig levering af roaming til hjemmetakst, idet der foreslås en gradvis nedsættelse af lofterne på engrosniveau. Den indeholder forbedringer, når det gælder om at imødegå udviklingen på det teknologiske og forretningsmæssige område og sikre, at slutbrugerne reelt oplever roaming til hjemmetakst for så vidt angår tjenestekvalitet, tillægstjenester og kommunikation med beredskabstjenester. Endelig omfatter løsningen tværgående forenkling og foranstaltninger til nedbringelse af den administrative byrde.
Hvad er de forskellige interessenters holdning? Hvem støtter hvilken løsning?
Blandt interessenterne er der forskellige holdninger til prisloftniveauet, tjenestekvalitetskravene og adgangen til beredskabstjenester. Større inbounder-netoperatører (og navnlig paneuropæiske koncerner) går overvejende ind for at fastholde engroslofterne på det nuværende niveau. Mindre outbounder-netoperatører (hvis kunder forbruger mobiltjenester i udlandet, i højere grad end partneroperatørernes kunder forbruger mobiltjenester på operatørens eget net) og virtuelle operatører lader omvendt til at gå ind for at sænke engroslofterne betydeligt.
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrakkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)? Med den foretrukne løsning tages der hensyn til operatørernes interesse i at sikre en bæredygtig levering af roaming til hjemmetakst uden risiko for ikke at kunne få dækket de omkostninger, der er forbundet med leveringen af engrosroamingtjenester. Lavere engroslofter vil sandsynligvis medføre faldende engrosroamingomkostninger for outbounder-operatørerne. Det anslås i Kommissionens bæredygtighedsanalyse, at dette vil føre til et fald i andelen af ikkebæredygtige operatører (en negativ roamingfortjeneste på mere end 3 % af disses indenlandske fortjenstmargen) og et dermed forbundet fald i den samlede negative roamingfortjeneste i forhold til referencescenariet på 42 % i 2023 og 52 % i 2025. Den foretrukne løsning indeholder også væsentlige forbrugerfordele; andelen af slutbrugere, der risikerer at blive

pålagt roamingtillæg, i de tilfælde hvor operatøren har fået tilladelse til at pålægge dette, ville falde med mere end 40 %, og betalingerne af ekstraordinære tillæg ville falde yderligere. Løsningsmodellen vil sikre slutbrugere en bedre roamingoplevelse, idet den bidrager til at hæve tjenestekvaliteten og højne forbrugernes bevidsthed om den tjenestekvalitet, de bør forvente ved roaming, og den hjælper roamingbrugere med at undgå chokregninger som følge af opkald til tillægstjenester. Begge dele vil sandsynligvis resultere i øget forbrugertilfredshed og færre klager. Denne løsningsmodel indeholder også de redskaber, som operatørerne behøver til at gennemføre gratis adgang til beredskabstjenester og angive lokaliseringsoplysninger om den kaldende part for alle roamingslutbrugere, herunder brugere med handicap. Dette vil bidrage til en bedre beskyttelse af disse brugeres helbred, liv og ejendom. Endelig er formålet med den foretrukne løsning, at forbrugere og virksomheder skal kunne udnytte den teknologiske udvikling samt 5G-baseret innovation, når de rejser. Der forventes også at være nogle (små) miljøfordele forbundet med at gøre det lettere for roamingbrugere at anvende miljøvenlige mobiltjenester og applikationer (f.eks. nye 5G- og IoT-mobiltjenester til sammenkobling af køretøjer og vejinfrastruktur, hvilket kan forebygge tab af menneskeliv samt nedbringe brændstofomkostningerne og luftforureningen).
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Sænkningen af engroslofterne vil sandsynligvis medføre faldende indtægter fra salg af engrosroaming for inbounder-operatørerne, som imidlertid stadig vil være sikret fuld omkostningsdækning. For operatørerne er et muligt fald i indtægterne fra detailroaming forbundet med lavere tillæg — forbrugere kan blive bedt om at betale i de ekstraordinære tilfælde, hvor dette er tilladt (politikker om rimeligt forbrug og muligheden for at pålægge roamingtillæg for at sikre bæredygtigheden), og hvor tillæggene i så fald ikke må overstige engroslofterne. De supplerende omkostninger, som operatører og myndigheder måtte have i forbindelse med at efterleve reglerne, er ubetydelige (skønnes for hver operatør/myndighed at udgøre seks person dage pr. år i gennemsnit). Den foreslåede foranstaltning om adgang til beredskabstjenester indebærer gennemførelsesomkostninger. Disse er imidlertid hovedsageligt knyttet til gennemførelsen af rettigheder og forpligtelser, som allerede er fastlagt i den øvrige EU-lovgivning (den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation). Endelig vil udviklingen og vedligeholdelsen af en database over de nummerserier, der bruges af tillægstjenester på tværs af EØS, medføre omkostninger for BEREC (ansvarlig for begge opgaver) og moderate omkostninger for de nationale tilsynsmyndigheder (ansvarlige for ajourføringen af databasens indhold).
Hvordan indvirker den foretrukne løsning på små og mellemstore virksomheder (SMV'er)?
SMV'er vil kunne drage fordel af reelt at opnå roaming til hjemmetakst takket være en forbedret tjenestekvalitet og en mindsket risiko for at blive pålagt roamingtillæg. Det vil komme SMV'er og udviklere af applikationer yderligere til gode, at forbrugere kan anvende applikationer på tværs af grænserne med en forbedret og påvist tjenestekvalitet. Nye applikationer og tjenester, der kræver en høj tjenestekvalitet eller 5G, kan indirekte drage fordel heraf, idet en gnidningsløs anvendelse i hele det indre marked kan understøtte deres udbredelse.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Der forventes ingen væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Der er mulighed for at nedbringe den administrative byrde ved hjælp af et forslag om at revidere engroslofterne, om nødvendigt ved hjælp af en delegeret retsakt, hvilket forenkler lovgivningsprocessen (efter 2025). Der kan opnås yderligere besparelser i forbindelse med et strømlinet overvågningssystem, forenkede krav til operatører uden for euroområdet samt ophævelse af forældede bestemmelser.
Proportionalitetsprincippet
Den foretrukne løsning indeholder en række foranstaltninger, der hverken er indgribende eller uforholdsmæssige.

De omfatter kun de aspekter, der er blevet konstateret, og som ikke behandles tilstrækkeligt i den gældende forordning og heller ikke kan håndteres effektivt på nationalt plan. Den begrænsede varighed på ti år er også med til at sikre proportionalitet.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

For at skabe sikkerhed på markedet og minimere regelbyrden foreslår Kommissionen, at den nye forordning løber i ti år. Konkurrencen på markedet forventes ikke at ændre sig væsentligt i den periode. Den første revisionsrapport forventes at foreligge i 2025, når Kommissionen vil vurdere, hvordan roamingmarkedet fungerer, og om der er behov for at revidere politikken for at kunne imødegå nye udfordringer.