

Bryssel den 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning
om roaming i allmänna mobilnät i unionen (omarbetning)

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av översynen av roamingförordningen (omarbetning) och förlängningen av dess giltighet
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
Förordning (EU) nr 531/2012 upphör att gälla den 30 juni 2022. Utan en förlängning av roamingreglernas giltighet kan fördelarna med "roaming som hemma" (Roam Like At Home, RLAH) gå förlorade för konsumenter och företag, och ytterligare hinder skulle kunna begränsa en smidig användning av mobila tjänster och innovativa tillämpningar vid resor inom den inre marknaden i EU/EES. Nästan 170 miljoner europeiska roamingkunder har för närvarande tillgång till RLAH och kan dra nytta av fördelarna med att vara uppkopplade som hemma när de reser inom EU/EES. I kommissionens översyn från 2019 identifierades de problem som detta initiativ syftar till att lösa. Analysen bygger på ett brett spektrum av data och återkoppling från intressenter som används för att utvärdera hur denna förordning har fungerat och hur roamingmarknaden fungerar i enlighet med gällande EU-regler om roaming. De viktigaste problemen sammanfattas nedan: A. På grund av otillräcklig konkurrensdynamik (marknadsmislyckande) kan RLAH inte upprätthållas utan reglerade grossistavgifter eller reglerade roamingtjänster i slutkundsledet. B. Konsumenterna vet inte alltid vilken tjänstekvalitet man kan förvänta sig eller vilka avgifter som tas ut för samtal till mervärdestjänster vid roaming (högre avgifter). Den tjänstekvalitet som erbjuds är ibland lägre än hemma, även om en likvärdig nivå är tillgänglig. Kostnadsfri tillgång till larmtjänster genom alternativa metoder och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter säkerställs inte alltid, särskilt för slutanvändare med funktionsnedsättning. C. Roamingleverantörer har ibland problem med att i grossistledet få tillträde till de nät som behövs för roamingtjänsterna. Eftersom det också råder brist på öppenhet när det gäller samtal till mervärdestjänster kan roamingleverantörerna inte identifiera de relevanta nummerserierna, vilket kan leda till oväntade kostnader. De nuvarande EU-reglerna om roaming är kanske inte optimalt utformade för att möjliggöra innovation och hantera tekniska och affärsrelaterade förändringar.
Vad vill man uppnå?
Initiativet syftar till att uppnå följande: A) Säkerställa att RLAH är hållbar för operatörer och att dessa kan täcka kostnaderna för tillhandahållande av roamingtjänster i grossistledet, bevara incitamenten att investera i värdnät och undvika snedvridning av den inhemska konkurrensen på besökta marknader. B) Uppnå verklig RLAH för roamingkunder och se till att slutanvändare litar på roamingtjänsterna så att de fortsätter att vara uppkopplade när de reser inom EU. Konsumenterna och företagens slutanvändare bör kunna ha tillgång till samma tjänstekvalitet när de använder roaming som när de är hemma. De bör också kunna använda innovativa tjänster och dra nytta av ökad öppenhet för att undvika oväntat höga räkningar vid användning av mervärdestjänster. Lika tillgång till larmtjänster för alla bör också säkerställas på samma sätt som hemma. C) Underlätta innovation, säkerställa tillträde till önskad nätteknik för roamingtjänster i grossistledet och hjälpa operatörerna att undvika förluster kopplade till mervärdestjänster. Initiativet syftar också till att åstadkomma förenklingar och minska bördan för operatörer och andra intressenter.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?
På den internationella roamingmarknaden behövs det åtgärder på EU-nivå för att förbättra den inre marknaden för elektronisk kommunikation. Såsom påpekades i ett viktigt mål i EU-domstolen om roaming (C-58/08 Vodafone) motiverar det faktum att internationell roaming är gränsöverskridande till sin natur att åtgärder vidtas på EU-

nivå, eftersom medlemsstaterna inte själva kan ta itu med frågan på ett effektivt sätt. Dessutom har de nationella tillsynsmyndigheterna inte haft de verktyg som krävs för att lösa problemen på egen hand.

I slutsatserna från kommissionens översyn från 2019 och i slutsatserna från Organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Body of the European Regulators for Electronic Communications, Berec) bekräftas att avskaffandet av roamingavgifter i slutkundsledet i EES i hög grad har bidragit till fullbordandet av den inre marknaden. Slutanvändarna har också kunnat dra nytta av RLAH med en betydande volymökning sedan juni 2017. I rapporten från översynen dras slutsatsen att de underliggande grundläggande konkurrensvillkoren, trots tecken på viss konkurrensdynamik på både slutkunds- och grossistmarknaderna för roaming, inte har förändrats, och sannolikt inte kommer att förändras inom överskådlig framtid, i en sådan utsträckning att regleringen av roamingmarknaden i slutkunds- eller grossistledet skulle kunna hävas. Mervärdet är att möjliggöra hållbar och verklig RLAH för slutanvändare genom EU-omfattande tak i grossistledet, och detta kan endast säkerställas genom ett EU-instrument.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Kommissionen föreslår och bedömer fyra olika alternativ:

Alternativ 1 (grundscenario) – Förlängning av reglernas giltighet, med bibehållande av de nuvarande bestämmelserna i roamingförordningen på både slutkunds- och grossistnivå.

Alternativ 2 – Fortsatt tillämpning av roamingförordningen med förtydliganden, ökad öppenhet och åtgärder för att stärka konkurrensen.

Alternativ 3 – Hållbar och verklig RLAH (rekommenderat alternativ).

Alternativ 4 – Utvidgade skyldigheter i grossist- och slutkundsledet för bättre RLAH.

Det rekommenderade alternativet är alternativ 3, som skulle säkerställa mesta möjliga ändamålsenlighet och effektivitet när det gäller att uppnå målen för översynen av roamingförordningen och förlängningen av dess giltighet (i form av en omarbetning). Det omfattar åtgärder för att säkerställa ett hållbart tillhandahållande av RLAH, med förslag som innebär en stegvis sänkning av pristaken på grossistnivå. Det inför förbättringar för att säkerställa anpassning till den tekniska utvecklingen och affärsutvecklingen och för att säkerställa verklig RLAH för slutanvändare i fråga om tjänstekvalitet, mervärdetjänster och nödkommunikation. Det omfattar övergripande förenklingar och åtgärder för att minska den administrativa bördan.

Vad anser de olika intressenterna? Vem stöder vilka alternativ?

Intressenterna har olika åsikter om nivåerna för pristak, krav på tjänstekvalitet och tillgång till larmtjänster. Stora nätoperatörer med inflöde av trafik (och särskilt alleuropeiska grupper) tenderar att föredra att taken i grossistledet bibehålls på nuvarande nivå. Å andra sidan verkar små nätoperatörer med utflöde av trafik ("har en kundbas som konsumerar mer mobiltjänster i utlandet än vad som konsumeras av partneroperatörernas kundbas i dess eget nät") och virtuella operatörer stödja en betydande sänkning av taken i grossistledet.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade alternativet balanserar operatörernas intresse av att säkerställa ett hållbart tillhandahållande av RLAH utan att äventyra kostnadstäckningen vid tillhandahållandet av roamingtjänster i grossistledet. Lägre tak i grossistledet innebär en trolig minskning av roamingkostnaderna i grossistledet för operatörer med utflöde av trafik. Enligt kommissionens hållbarhetsanalys kommer detta att leda till en minskning av andelen ohållbara operatörer (negativ roamingmarginal som överstiger 3 % av deras inhemska marginal) och en därmed sammanhängande minskning av den totala negativa roamingmarginalen, jämfört med referensscenariot, på 42 % 2023 och 52 % 2025.

Fördelarna för konsumenterna är också viktiga. Andelen slutanvändare som riskerar att drabbas av tilläggsavgifter när operatören har beviljats ett hållbarhetsundantag skulle minskas med mer än 40 %, och

undantagsvis betalade tilläggsavgifter skulle sänkas ytterligare. Detta alternativ kommer att förbättra roamingtjänsterna för slutanvändarna, dels genom att bidra till förbättrad tjänstekvalitet och ökad medvetenhet hos konsumenter om den tjänstekvalitet de bör förvänta sig vid roaming, dels genom att hjälpa roaminganvändare att undvika oväntat höga räkningar för samtal till mervärdestjänster. Båda dessa faktorer kommer sannolikt att leda till ökad kundtillfredsställelse och färre klagomål. Detta alternativ ger också operatörerna de verktyg som krävs för att de ska kunna införa kostnadsfri tillgång till larmtjänster och tillhandahålla lokaliseringssuppgifter för alla roamingslutanvändare, även de med funktionsnedsättning. Detta kommer att bidra till att skydda deras hälsa, liv och egendom. Slutligen syftar det rekommenderade alternativet till att göra det möjligt för konsumenter och företagsanvändare att dra nytta av teknisk utveckling och 5G-driven innovation under resor. Dessutom förväntas vissa (små) miljövinster genom att det blir lättare för roaminganvändare att använda miljövänliga mobila tjänster och tillämpningar (t.ex. nya mobila 5G- och IoT-baserade mobila tjänster som kan användas för att koppla samman fordon och väginfrastruktur och som kan förhindra dödsfall och minska bränslekostnader och luftföroreningar).
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudsakliga alternativ)?
Sänkningen av pristak i grossistledet innebär en trolig minskning av roamingintäkter i grossistledet för operatörer med inflöde av trafik, samtidigt som full kostnadstäckning säkerställs. För operatörer är en eventuell minskning av roamingintäkter i slutkundsledet kopplad till lägre tilläggsavgifter – konsumenter kan uppmanas att betala i de undantagsfall där sådana är tillåtna (policyn för skälig användning och hållbarhetsundantag), varvid tilläggsavgifterna inte får överstiga taken i grossistledet. Ytterligare efterlevnadskostnader för operatörer och förvaltningar är små (uppskattningsvis mindre än 6 persondagar per år i genomsnitt). Den föreslagna åtgärden för tillgång till larmtjänster medför genomförandekostnader. Dessa är dock främst kopplade till genomförandet av rättigheter och skyldigheter som redan fastställts i annan EU-lagstiftning (europeiska kodexen för elektronisk kommunikation). Slutligen kommer utvecklingen och underhållet av en databas med nummerserier för mervärdestjänster inom EES att medföra kostnader för Berec (som ansvarar för båda dessa uppgifter) och blygsamma kostnader för de nationella tillsynsmyndigheterna (som ansvarar för uppdateringen av databasens innehåll).
Vilka är konsekvenserna för små och medelstora företag?
Små och medelstora företag kommer att kunna dra nytta av verklig RLAH tack vare förbättrad tjänstekvalitet och minskad risk för hållbarhetsundantag. Små och medelstora företag och applikationsutvecklare kommer dessutom att dra nytta av att konsumenter använder tillämpningar, med förbättrad och känd servicekvalitet, även utomlands. Nya tillämpningar och tjänster som kräver hög tjänstekvalitet eller 5G kan gynnas indirekt, i och med att en problemfri användning på hela den inre marknaden kan främja deras spridning.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Man räknar inte med att medlemsstaternas budgetar och förvaltningar kommer att påverkas i någon betydande grad.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
En minskning av den administrativa bördan är möjlig tack vare ett förslag om att vid behov revidera pristaken i grossistledet genom en delegerad akt som förenklar lagstiftningsprocessen (efter 2025). Ytterligare besparingar är kopplade till ett effektiviserat övervakningssystem, förenklade krav för operatörer utanför euroområdet och upphävande av föråldrade bestämmelser.
Proportionalitetsprincipen
Det rekommenderade alternativet innehåller en uppsättning åtgärder som varken är inkräktande eller oproportionerliga. De är begränsade till de identifierade aspekter som inte har hanterats tillfredsställande i den

nuvarande förordningen och som inte kan hanteras effektivt på nationell nivå. Den begränsade varaktigheten på 10 år säkerställer ytterligare proportionalitet.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Kommissionen föreslår att den nya förordningen ska gälla i 10 år för att garantera säkerhet på marknaden och minimera regelbördan. Man räknar inte med att konkurrensen på marknaden kommer att förändras nämnvärt under denna period. En första översyn planeras till 2025, då kommissionen kommer att bedöma hur roamingmarknaden fungerar och om det finns behov av en policyöversyn för att hantera nya utmaningar.