



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EU) nr. 531/2012 hvad angår regler for
engrosroamingmarkeder**

(EØS-relevant tekst)

{ SWD(2016) 201 final }

{ SWD(2016) 202 final }

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

I de seneste 10 år har det været nødvendigt for EU at regulere engros- og detailmarkederne for roaming været nødvendige for at forbedre forholdene for funktionen af Unionens indre marked for roamingtjenester¹.

I 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2015/2120², som trådte i kraft den 29. november 2015 og ændrede forordning (EU) nr. 531/2012 (roamingforordningen)³.

I henhold til forordning (EU) nr. 2015/2120 skal detailroamingtillæg afskaffes i Unionen fra 15. juni 2017 med forbehold af rimeligt forbrug af roamingtjenester og muligheden for at benytte en mekanisme til vurdering af bæredygtigheden af afskaffelsen af detailroamingtillæg. Disse nye regler for detailroamingtjenester i Unionen omtales i denne begrundelse som "roam-som hjemme" (RLAH)-reglerne.

For at gennemføre RLAH er det nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, at regulere på detailniveau. For at afskaffelsen af roamingtillæg kan være bæredygtig i hele EU og for ikke at fordreje konkurrencen på de indenlandske markeder, skal de nationale engrosmarkeder for roaming være konkurrencedygtige og tilbyde engrosroamingpriser, der sætter udbydere i stand til på bæredygtig vis at udbyde detailroamingtjenester uden ekstra omkostninger.

I denne sammenhæng har Kommissionen iværksat en undersøgelse af engrosmarkedet for roaming med henblik på at vurdere hvilke tiltag, der er nødvendige for at muliggøre afskaffelse af detailroamingtillæg, jf. artikel 19, stk. 1, i roamingforordningen⁴.

Analysen af engrosmarkedet viser, at adskillige markedssvigt stadig påvirker markedernes funktion (f.eks. deres oligopolistiske karakter i kombination med roamingaftalers bilaterale karakter og manglen på engrosalternativer). Analysen viser også, at nettoeksportørerne af roamingtrafik, herunder de svagere markedsdeltagere på engrosmarkedet for roaming, kan blive sat i en dårligere forhandlingsposition under RLAH, medmindre der indføres udlignende foranstaltninger. Således kan resultatet blive en fordrejning af hjemmeudbydernes indenlandske markeder.

Samtidig bør alle regler vedrørende engrosmarkedet sikre, at fremmednetoperatører kan få dækket de omkostninger, som de pådrager sig ved at levere engrosroamingtjenester, herunder fællesomkostninger. Dette bør sikre, at der er incitament til at investere i de besøgte net, og at den nationale konkurrence ikke fordrejes på grund af operatørers regelarbitrage, hvor foranstaltninger vedrørende roamingadgang benyttes til at konkurrere på indenlandske markeder, der i øvrigt er konkurrenceprægede.

¹ Se dommen i sag C-58/08, EU:C:2010:321.

² 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.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen.

⁴ Nærmere detaljer findes i rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om undersøgelsen af engrosmarkedet for roaming [endelig henvisning] og arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsagede rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om undersøgelsen af engrosmarkedet for roaming. [endelig henvisning].

Dette initiativ har derfor til formål at regulere funktionsmåden af nationale engrosmarkeder for roaming med henblik på at afskaffe detailroamingtillæg inden 15. juni 2017 uden at fordreje de besøgte indenlandske markeder og hjemmemarkeder.

- **Sammenhæng med eksisterende politiske bestemmelser**

Afskaffelse af detailroamingtillæg er et vigtigt trin mod at sikre, at telekommunikationsregler støtter oprettelsen og funktionen af et digitalt indre marked for hele Unionen. Dette mål blev også fremhævet i strategien for et digitalt indre marked fastlagt af Kommissionen den 6. maj 2015⁵. Ved at regulere engrosmarkedet for roaming, så RLAH træder i kraft i Unionen, vil det i stor grad bidrage til det politiske mål om at sikre, at velfungerende markeder leverer adgang til højtydende, trådløse bredbåndsinfrastrukturer til overkommelige priser i hele Unionen.

Medlovgiverne var enige i, at dette mål for det overordnede, digitale indre marked var vigtigt, da RLAH-reglerne blev vedtaget i 2015. Men for at håndtere problemstillingerne på det engrosniveau, der er nødvendigt til at muliggøre afskaffelsen af detailroamingtillæg i Unionen, blev anvendelsen af RLAH af medlovgiverne underlagt vedtagelsen af lovmæssige foranstaltninger grundet det indbyrdes forhold mellem engros- og detailmarkederne for roaming.

Nærværende forslag til forordning har derfor til formål at fuldende reglerne for roaming, især med hensyn til engrosmarkeder for roaming, og muliggøre anvendelsen af RLAH-reglerne fra 15. juni 2017. Dette stemmer overens med de politiske mål, der ligger til grund for roamingforordningen, og den bredere strategi for et digitalt indre marked.

Indførelsen af RLAH vil, ud over de lovmæssige foranstaltninger foreslået heri, også ledsages af gennemførelsesretsakter, der skal vedtages inden 15. december 2016 og vil fastlægge detaljerede regler for anvendelsen af politikken om rimelig anvendelse samt metoden til at vurdere, om afskaffelsen af detailroamingtillæg er bæredygtigt.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Strategien for et digitalt indre marked fremhæver, at teknologiske informations- og kommunikationsnetværk danner skelettet bag digitale produkter og tjenester, der potentielt kan være en stor hjælp i vores dagligdag og er en drivkraft bag Europas økonomiske udvikling. Regulering af engrosroamingmarkeder, der har det formål at muliggøre afskaffelsen af roamingtillæg, hjælper dermed med at udvikle en stærk, konkurrencedygtig og dynamisk telekommunikationssektor samt danne de rette forhold for at udvikle avancerede digitale netværk og tjenester, som er til gavn for alle økonomiske sektorer, inklusive små og mellemstore virksomheder.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

I de seneste 10 år har EU's lovmæssige indgreb på engros- og detailmarkederne for roaming været nødvendige på baggrund af artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Disse indgreb har været rettet mod at forbedre de funktionelle forhold for de indre markeder for roamingtjenester i Unionen⁶, da nationale tilsynsmyndigheder er

⁵ 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.

⁶ Anvendelsen af dette retslige grundlag blev bekræftet i dommen i sag C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 48.

enige i, at de ikke var i stand til selv at håndtere dette problem grundet den grænseoverskridende karakter, som det internationale marked for roaming har⁷. Det er efter vedtagelsen af forordning (EU) 2015/2120 nødvendigt at vedtage passende lovmæssige foranstaltninger, der kan sikre den korrekte funktion af engrosmarkederne for roaming. Dette vil muliggøre anvendelsen af RLAH i hele Unionen, som dokumenteret ved undersøgelsen af engrosmarkedet for roaming. Det er derfor også nødvendigt med foranstaltninger til at regulere engrosmarkeder for roaming, jf. artikel 114 i TEUF, som kan sikre funktionen af det indre marked for roamingtjenester og især sikre den bæredygtige anvendelse af RLAH.

- **Nærhedsprincippet**

En fælles tilgang til regulering af engrosmarkeder for roaming for hele Unionen vil forhindre, at de enkelte medlemsstater håndterer problemet med høje engrospriser på forskellige måder. Disse forskellige tilgange vil skabe barrierer for det indre marked, da udbydere af roamingtjenester i Unionen vil være underlagt forskellige lovrammer, alt efter om de er udbydere af roamingtjenester (som besøgte udbydere) eller købere af engrosroamingtjenester (som hjemmeudbydere), på trods af de regler for detailroaming, som er fastlagt i roamingforordningen.

Et andet argument for en fælles tilgang på EU-plan er, at enkelte medlemsstater kan besidde utilstrækkelige incitamenter til at regulere nationale engrosmarkeder på en måde, der tager hensyn til, hvordan deres regler kan påvirke muligheden for at anvende RLAH i andre medlemsstater. Et initiativ på EU-plan vil bedre kunne tage hensyn til alle medlemsstaters generelle interesser. Hvis det ikke er muligt at sikre ensartet regulering af engrosmarkeder for roaming på EU-plan, kan det, grundet den øgede risiko for uoverensstemmelser mellem engrosomkostninger pådraget i andre medlemsstater og detailindtægter, vanskeliggøre ikrafttrædelsen af RLAH.

En fælles tilgang på EU-plan kunne tværtimod fastlægge de nødvendige lovmæssige forhold og sikre, at indenlandske engrosmarkeder støtter op om målet om at afskaffe detailroamingtillæg på en bæredygtig måde i hele Unionen. Endelig vil en fælles tilgang også tage hensyn til den indbyrdes afhængighed mellem regler for detail- og engrosmarkeder ved at sikre den korrekte funktion af roamingmarkeder i Unionen, hvilket Domstolen allerede har understreget⁸.

- **Proportionalitet**

Lovgiveren tildeles vid skønsmæssig beføjelse til at sikre, at dennes valg er proportionale. Domstolen gjorde det dog klart, at lovgiveren, især i forbindelse med roamingregler, skal basere dennes valg på objektive kriterier.

I sådanne tilfælde med vurdering af begrænsningerne knyttet til forskellige mulige foranstaltninger skal det undersøges, hvorvidt de tilstræbte mål kan begrunde væsentlige negative økonomiske konsekvenser for visse udbydere⁹. Som følge deraf tager de foreslåede lovmæssige foranstaltninger hensyn til to elementer i henhold til kriterierne fastlagt i artikel 19, stk. 1, i roamingforordningen, navnlig behovet for at sikre at besøgte udbydere kan

⁷ Se skrivelsen fra De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe af december 2005 til generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Informationssamfundet og Medier.

⁸ I dommen afsagt i sag 58/08 mente Domstolen, at regulering af engrosroamingmarkedet overholder subsidiaritetsprincippet, da "detailtakster og engrostakster i udstrakt grad [er] afhængige af hinanden, således at initiativer til udelukkende at nedbringe niveauet i detailtaksterne uden at røre ved niveauet i engrosomkostningerne for roamingtjenester i Fællesskabet kunne have indebåret risiko for at forstyrre roamingmarkedets funktion i Fællesskabet" (præmis 77).

⁹ Domstolens dom i sag C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 53.

indhente alle omkostninger, herunder fælles omkostninger, der pådrages under levering af regulerede engrosroamingtjenester, og behovet for at forhindre permanent roaming eller unormal eller misbrugende anvendelse af adgang til engrosroaming, når dette finder sted i medfør af formål, som ikke er levering af regulerede roamingtjenester til kunder af roamingudbydere, mens disse kunder periodisk rejser rundt i Unionen.

Disse enkelte krav sikrer, at regler for engrosroaming i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet kun har den virkning, som er nødvendig til at opnå det overordnede politiske mål. De må for eksempel ikke medvirke til ubegrundede negative økonomiske konsekvenser for at nå et mål, såsom ved at kræve at effektive udbydere leverer tjenester med tab eller ved at pålægge adgangsregler, som besøgte udbydere ikke kan begrænse til leveringen af roamingtjenester.

Domstolen har på den anden side også vist, at overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke udelukker, at visse udbydere oplever negative økonomiske konsekvenser i særlige tilfælde, såsom profitter under niveauet, der ville være indhentet i fuldt konkurrencedygtige markeder for aktiviteter med engrosroaming, eller tab, som skyldes ringe administration af netværksomkostninger. I disse tilfælde skyldes det, at de negative konsekvenser er begrundede og nødvendige til at nå den forfulgte målsætning.

- **Reguleringsmiddel/reguleringsform**

De foreslåede foranstaltninger har til hensigt at definere direkte anvendelige regler for leveringen af engrosroamingtjenester ved at ændre de relevante bestemmelser, der er fastlagt i roamingforordningen. Til at nå dette mål foreslås en forordning.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Kommissionen har gennemført en grundig undersøgelse af engrosmarkedet for roaming i Unionen ud fra de særlige målsætninger fastlagt i roamingforordningen.

Undersøgelsen viser især, at engrosmarkeder for roaming ikke altid fungerer korrekt. Funktionen af engrosmarkeder for roaming påvirkes af disse markedssvigt på en måde, der resulterer i priser, som er langt over anslåede omkostninger, især for data. Men alle konkurrencemæssige dynamikker, der er tilstede på markederne for engrosroaming i Unionen, er grundlæggende knyttet til i forvejen regulerede takster for engrosroaming. Disse takstlofter er ofte de eneste, som udbydere med en begrænset forhandlingsposition har adgang til (mindre udbydere eller udbydere af virtuelle mobilnetværk). I undersøgelsen blev det også konkluderet, at det ikke med sikkerhed er muligt at forudsige, hvilken påvirkning den fremtidige RLAH vil have, og især hvordan den øgede roamingtrafik påvirker konkurrencen på de indenlandske engrosmarkeder for roaming. Eftersom vedvarende markedssvigt påvirker engrosmarkederne for roaming, udelukkes det tværtimod ikke i undersøgelsesrapporten, at der er risiko for, at et væsentligt antal markedsdeltagere vil stå ringere under RLAH, når der ikke findes modvirkende foranstaltninger.

- **Høring af interesserede parter**

Kommissionen afholdte en offentlig høring om undersøgelsen af indenlandske engrosmarkeder for roaming fra 29. november 2015 til 18. februar 2016. Formålet med høringen var at indsamle holdninger om, hvor godt roamingmarkeder fungerer i EU, og om den nuværende regulering af indenlandske engrosmarkeder for roaming i Unionen på baggrund af forpligtelsen fastlagt i roamingforordningen om at afskaffe detailroamingtillæg

inden 15. juni 2017. Der blev modtaget i alt 97 svar (92 fra spørgeskemaet online, 3 fra e-mail og 2 holdningsdokumenter) fra 25 medlemsstater og Norge.

Udbydere har forskellige holdninger til, hvor godt engrosmarkeder for roaming fungerer. Visse længeresiddende politiske poster og større udbydere, samt udbydere med en høj mængde af indgående roamingtrafik generelt, mener, at der er visse konkurrencemæssige dynamikker, hvilket bevises af, at takster for detailroaming ofte er under de nuværende lovbestemte lofter. Andre udbydere (især de mindre), udbydere af virtuelle mobilnetværk og udbydere med en høj mængde af udgående roamingtrafik mener, at de priser, som de kan benytte på engrosmarkedet, er eller er tæt på de nuværende lofter og er langt over omkostningerne. Holdningerne omkring virkningen af RLAH på konkurrencen inden for engrosmarkeder for roaming er også delt mellem disse to udbydergrupper, hvor førstnævnte mener, at RLAH vil øge konkurrencen, og sidstnævnte mener det modsatte.

Nationale tilsynsmyndigheder og regeringer udtrykker lignende holdninger som udbyderne i deres hjemlande. Lande med en høj mængde af indgående roamingtrafik mener, at nationale engrosmarkeder for roaming fungerer godt, mens lande med en høj mængde af udgående roamingtrafik har den modsatte holdning. Endelig er forbrugere og forbrugerorganisationer forsigtige med at udtrykke holdninger om engrosmarkeder for roaming, da de ikke er direkte involveret i disse markeder.

Et stort flertal af respondenter har den holdning, at den bedste måde at muliggøre RLAH i 2017 via lovmæssige tiltag vil være fælles takstlofter for engrosroaming for alle medlemsstater i EU. Men da der er forskellige opfattelser af, hvordan engrosmarkedet for roaming fungerer, er udbydere uenige om, hvilke lofts-niveauer er mest passende til at muliggøre RLAH på en bæredygtig måde. Nogle holder fast i de nuværende takstlofter for engrosroaming, mens andre opfordrer til en væsentlig nedsættelse for at muliggøre RLAH på en bæredygtig måde. Endvidere fremhæver mange udbydere, at muligheden for at anvende RLAH til stemmeopkald afhænger af niveauet af termineringstakster for roamingtrafik.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Kommissionen og Sammenslutningen af Europæiske Tilsynsmyndigheder inden for Elektronisk Kommunikation (BEREC) har indhentet omfattende dokumentation fra udbydere, der var nødvendig i forbindelse med undersøgelsen, hvilket fungerer som supplement til den offentlige høring i efteråret 2015¹⁰. Kommissionen efterspurgte også en ekstern undersøgelse for at vurdere omkostningerne ved at levere engrosroamingtjenester¹¹ og analyserede de modtagne kvalitative og kvantitative data om engros- og detailmarkederne for roaming¹².

- **Konsekvensanalyse**

Det vedlagte arbejdsdokument fra tjenestegrene i form af en konsekvensanalyse¹³ blev indsendt til Udvalget for Forskriftskontrol, der afgav en positiv udtalelse den 15. april 2016.

¹⁰ De indhentede data blev analyseret i samarbejde med Det Fælles Forskningscenter (JRC). JRC er Europa-Kommissionens interne videnskabelige tjenestegren, der ansætter forskere til at foretage undersøgelser for at give uafhængig, dokumentationsbaseret, videnskabelig rådgivning omkring og støtte til EU-politikker. Få yderligere oplysninger på JRC's websted: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹¹ SMART 2015/0006 "Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EU" (vurdering af omkostninger for at levere engrosroamingtjenester i EU), TERA Consultants.

¹² Analysen blev udviklet af DG CONNECT i samarbejde med JRC's kompetencecenter for mikroøkonomisk evaluering. Få yderligere oplysninger på JRC's websted: <https://ec.europa.eu/jrc/>

¹³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene i form af en konsekvensanalyse vedlagt forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for engrosmarkeder for roaming og ændring af

Fire løsningsmodeller blev overvejet:

Model 1 – intet tiltag på EU-plan (referencescenarie): RLAH vil ikke finde anvendelse fra 15. juni 2017, og forbrugere vil fortsat betale detailroamingtillæg.

Model 2 – fastsættelse af EU-dækkende takstlofter for engrosroaming på det nuværende niveau: Med denne model vil de nuværende takstlofter for engrosroaming fastlagt i roamingforordningen (0,05 EUR pr. opkaldsminut, 0,02 EUR pr. sms, 0,05 EUR pr. MB) blive bekræftet i en retsakt, således at RLAH vil finde anvendelse fra 15. juni 2017.

Model 3 – fastsættelse af EU-dækkende takstlofter for engrosroaming på et lavere niveau end det nuværende: Med denne model vil lovgivningen reducere de nuværende takstlofter for engrosroaming til 0,04 EUR pr. opkaldsminut, 0,01 EUR pr. sms og 0,0085 EUR pr. MB samt sikre, at RLAH finder anvendelse.

Model 4 – fastsættelse af landespecifikke takstlofter for engrosroaming: Med denne model fastsættes landespecifikke takstlofter for engrosroaming, som svarer til anslåede omkostninger i de enkelte medlemsstater og er baseret på en fælles omkostningsmodel. Den vil også sikre, at RLAH finder anvendelse fra 15. juni 2017.

Kommissionen undersøgte også et alternativ til den loftsbaseede model med model 2-4. En supplerende foranstaltning vil give parterne til en aftale om engrosroaming muligheden for at forhandle en dereguleret prisordning, hvor maksimale enhedsbaseede takstlofter for engrosroaming fastlagt i roamingforordningen ikke finder anvendelse.

På baggrund af analysen gennemført i konsekvensvurderingen **er model 3 bedst egnet til at muliggøre RLAH på en bæredygtig måde i Unionen** – dette gælder også for udbydere med en begrænset forhandlingsposition. Den sikrer, at besøgte udbydere kan indhente deres forventede omkostninger til at udbyde engrosroamingtjenester, og vil gøre de besøgte markeder attraktive investeringsmuligheder. Loftsniveauet i model 3 giver også plads til konkurrence under loftet, så udbydere kan drage økonomisk fordel af deres tjenesters omfang og forhandle lavere tariffer.

Analysen viser også, at besøgte og besøgende udbydere, som får lov til fælles at aftale at have en ureguleret kontrakt frem for engroslofter, dvs. prisfastsættelse ud fra kapacitet eller andre kontraktformer, vil have en positiv indvirkning på engrosroamingmarkedet. Det kan derfor tillades som en supplerende foranstaltning.

Til sammenligning vil model 4 ikke give en væsentlig bedre bæredygtighed for RLAH på udbyderplan i forhold til model 3 og vil medføre større risici for omkostningsdækning på engrosplan og væsentlige gennemførelsesvanskeligheder.

Endelig opnår model 1, og i et mindre omfang model 2, ikke målet om at sikre ikrafttrædelsen af RLAH i hele Unionen. Dette skyldes, at model 1 ikke sikrer afskaffelsen af detailroamingtillæg: Under model 1 vil reduktion af forbrugervelfærd udgøre 1,4 mia. EUR. Model 2 løser ikke, at RLAH overordnet set er uegnet for flere udbydere (omkring 20 % af det analyserede udvalg) og i flere medlemsstater (mere end 20 % af medlemsstaterne).

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

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslagets påvirkning af grundlæggende rettigheder, såsom friheden til at drive virksomhed, er analyseret. Selv om de foreslåede lofter er rettet mod at opveje et markedssvigt og sikre omkostningsdækning, udgør de i denne sammenhæng ikke en urimelig foranstaltning i forhold til den forfulgte målsætning eller et uacceptabelt indgreb, der modvirker frihedsrettigheder. Muligheden for at fravælge er også beregnet til at øge parternes frihed til at indgå en engrosaftale.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

RLAH bliver obligatorisk fra juni 2017 underlagt anvendelsesområdet på datoen for retsakten, som vedtages efter nærværende forslag. Kommissionen foreslår derfor at knytte rapporteringsforpligtelserne til ikrafttrædelsen af RLAH, så alle nye detail- og engrosregler har en lignende anvendelsesperiode.

Med henblik på indholdet af overvågnings- og evalueringsrunden kræver den nuværende revisionsklausul i artikel 19, stk. 1, litra f), i roamingforordningen, at Kommissionen vurderer *"graden af konkurrence inden for både detail- og engrosmarkeder, især konkurrenceforholdene for mindre, uafhængige eller nystartede udbydere, herunder konkurrencevirkningerne af kommercielle aftaler og graden af samtrafik mellem udbydere"*.

Dette har derfor direkte relevans ved vurdering af virkningerne af reglerne for engrosroaming i forbindelse med dette initiativ. Inden for den eksisterende rapporteringsforpligtelse foreslår Kommissionen at benytte følgende indikatorer til at vurdere specifikke foranstaltninger til dette initiativ:

- antallet af bæredygtighedsanmodninger
- samlet volumen af indgående og udgående roamingtrafik hvert kvartal
- gennemsnitlige engrospriser og volumener for ubalanceret og balanceret trafik
- antallet af og hovedpunkter i kapacitetsbaserede engroskontrakter
- vedtagne kontraktmæssige engrosforanstaltninger til at håndtere omfattende virksomhedsaktiviteter baseret på permanent roaming eller unormal eller misbrugende brug af adgang til engrosroaming og deres effektive anvendelse.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Den foreslåede forordning består af to artikler: én med alle foreslåede ændringer til roamingforordningen og én om ikrafttrædelse.

Artikel 1 foreslår følgende ændringer af roamingforordningen:

- Stk. 1 ændrer artikel 3 i roamingforordningen ved at tilføje en mulighed for, at parter til en engrosaftale kan se bort fra anvendelsen af maksimale engroslofter fastsat i artikel 7, 9 og 12 i roamingforordningen.
- Stk. 2-4 indfører ændringer til eksisterende bestemmelser, der fastsætter de maksimale, gennemsnitlige roamingtakster for opkald, sms og data, og ændrer relevante værdier.

Ændringerne sikrer også, at de tre ændrede artikler hænger sammen (artikel 7, 9 og 12).

- Stk. 5 indfører en ændring af artikel 17, der har til mål at sikre, at BEREC rådføres ved uoverensstemmelser om input, som er nødvendige til at levere regulerede engrosroamingtjenester.
- Stk. 6-7 indfører ændringer af revisionsklausulen for at sikre sammenhæng efter ikrafttrædelsen af RLAH samt for at afklare BEREC's dataindsamlingsbeføjelser med henblik på revisionen.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**om ændring af forordning (EU) nr. 531/2012 hvad angår regler for engrosroamingmarkeder**

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —
 under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114, og
 under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,
 efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,
 under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg¹,
 efter høring af Regionsudvalget²,
 efter den almindelige lovgivningsprocedure, og
 ud fra følgende betragtninger:

- (1) Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012³ indføres en fælles tilgang til regulering af roaming på offentlige kommunikationsnet i Unionen.
- (2) I henhold til strategien for et digitalt indre marked, der blev fastsat af Kommissionen den 6. maj 2015⁴, blev pakken om det indre marked for telekommunikation (vedtaget i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120⁵) anset som et første skridt mod at afskaffe detailroamingtillæg til støtte for etableringen af et digitalt indre marked i Unionen.
- (3) I forordning (EU) 2015/2120 fastlægges en ny mekanisme til detailprisfastsættelse for EU-dækkende regulerede roamingtjenester med henblik på at afskaffe detailroamingtillæg uden at fordreje indenlandske og besøgte markeder.
- (4) Afskaffelsen af detailroamingtillæg, der blev indført med forordning (EU) 2015/2120 (også kaldet "roam-som-hjemme" (RLAH)) er nødvendig for at etablere og lette

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (EUT L 172 af 30.6.2012, s. 10).

⁴ 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).

⁵ 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 (EUT L 310 af 26.11.2015, s. 1).

funktionen af et digitalt indre marked i hele Unionen. Men den forordning er i sig selv ikke nok til at sikre, at roamingmarkedet fungerer korrekt.

- (5) Afskaffelsen af roamingtillæg fra den 15. juni 2017 som fastlagt i forordning (EU) nr. 531/2012 er derfor underlagt anvendelsesområderne for alle lovgivningsmæssige retsakter foreslået af Kommissionen, der indeholder passende foranstaltninger, efter dens undersøgelse af engrosmarkederne for roaming.
- (6) Kommissionen har gennemført en omfattende undersøgelse af engrosmarkeder for roaming for at vurdere hvilke ændringer, som er nødvendige, for at detailroamingtillæg kan afskaffes inden 15. juni 2017.
- (7) På baggrund af undersøgelsens resultater vedtog Kommissionen sin rapport om undersøgelsen af engrosmarkederne for roaming⁶. I denne sammenhæng og for at sikre, at detailroamingtjenester kan leveres til indenlandske detailpriser, skal engrosroaming-input være tilgængelige på et niveau, som gør det muligt for hjemmeudbydere at levere RLAH. Det virker åbenlyst, at fuldt konkurrenceprægede indenlandske engrosmarkeder for roaming, hvor priserne er tilpasset de besøgte netværks underliggende leveringsomkostninger, ville gøre RLAH mere bæredygtigt, men undersøgelsen viser, at dette ikke er tilfældet. Undersøgelsen viste også, at det er særdeles usandsynligt, at den fremtidige forpligtelse om detail-RLAH ikke i sig selv fører til velfungerende engrosmarkeder for roaming, der muliggør levering af RLAH i Unionen inden 15. juni 2017.
- (8) Navnlig kan engrosroamingmarkedernes nuværende funktion påvirke konkurrencen og investeringer på hjemmeudbydernes indenlandske markeder, hvis taksterne for engrosroaming er uforholdsmæssigt høje sammenlignet med de indenlandske detailpriser, som slutbrugerne betaler. Dette gælder især for mindre operatører eller operatører, der er nettoeksportører af nettrafik, hvilket bevirker, at RLAH grundlæggende ikke er bæredygtigt.
- (9) Engrosroamingmarkedets funktion bør gøre det muligt for operatørerne at få dækket alle omkostninger ved levering af regulerede engrostjenester for roaming, herunder fællesomkostninger. Dette bør sikre, at der er incitament til at investere i de besøgte netværk, og at den nationale konkurrence på de besøgte markeder ikke fordrejes på grund af operatørers regularbitrage, hvor foranstaltninger vedrørende roamingadgang benyttes til at konkurrere på de besøgte indenlandske markeder.
- (10) På baggrund af de konstaterede problemer bør de foranstaltninger, der finder anvendelse på engrosmarkederne for roaming ændres, så det sikres, at niveauet for engrosroamingtakster gør det muligt at leve RLAH på bæredygtig vis i Unionen.
- (11) For at gøre det muligt at udvikle et mere effektivt, integreret og konkurrencepræget marked for roamingtjenester bør operatørerne, når de forhandler engrosadgang med henblik på at levere detailroamingtjenester, gives mulighed for at forhandle innovative prisordninger for engrostjenester, som ikke er direkte forbundet til faktiske brugte mængder, såsom faste betalinger, forudbetaling eller kapacitetsbaserede kontrakter eller prisordninger, der afspejler variationen i efterspørgslen i løbet af året. De forhandlende parter bør derfor gives mulighed for at aftale ikke at benytte de maksimale regulerede engrosroamingtakster i hele engrosroamingaftalens varighed eller i andre på forhånd fastsatte tidsperioder. Dette ville udelukke muligheden for, at

⁶ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om undersøgelsen af engrosroamingmarkedet [endelig henvisning].

en af parterne efterfølgende kan anmode om at anvende de mængdebaserede, maksimale engrosroamingtakster, der baseres på faktisk forbrug, og som er fastsat i forordning (EU) nr. 531/2012. Denne alternative mulighed er med forbehold af forpligtelserne med hensyn til levering af regulerede detailroamingtjenester jf. forordning (EU) nr. 531/2012.

- (12) Lovmæssige forpligtelser på EU-plan skal opdateres med hensyn til regler om engrostakster, da en foranstaltning, som muliggør RLAH i hele Unionen uden at røre ved niveauet af engrosomkostninger forbundet med at levere disse tjenester, kan risikere at forstyrre det indre marked for roamingtjenester og vil ikke fremme konkurrencen.
- (13) De maksimale engrostakster skal fungere som et sikkerhedsloft samt sikre, at udbydere kan indhente deres omkostninger, herunder fælles omkostninger. De skal også muliggøre udbredt bæredygtig ikrafttrædelse af RLAH, samtidig med at der efterlades plads til erhvervsmæssige forhandlinger mellem udbydere.
- (14) De estimerede omkostninger for levering af engrosroamingtjenester, herunder fælles omkostninger, er vurderet på baggrund af flere kilder. Én kilde var en overordnet omkostningsmodel for engrosroamingtjenester med nationale data, og som var baseret på metoden benyttet af nationale tilsynsmyndigheder til at bestemme lofter for mobiltermineringstakster i overensstemmelse med EU-lov. En anden kilde var alternative omkostningsvurderinger baseret på ensartede tilgange i hele Unionen til reguleringen af indenlandske mobiltermineringstakster. Vurderingen byggede også på nuværende engrosroamingtakster for ubalanceret trafik i Unionen og dokumentation for gældende engrosadgangstakster i indenlandske markeder.
- (15) Under vurderingen af omkostninger blev der taget hensyn til, hvordan den sæsonmæssige karakter af roamingtrafik potentielt påvirker de overordnede omkostninger til at levere engrosroamingtjenester på nationalt plan. Sådanne vurderinger bemærkede de modvirkende virkninger, der kan mindske potentielle stigninger i omkostninger forårsaget af roamingtrafiks sæsonmæssige karakter. En større national efterspørgsel betyder især for datatjenester, at en spidsværdi for sæsontrafik i et bestemt år med sandsynlighed medfører en stigning af den samlede nationale efterspørgsel i det/de følgende år. Da jordbaserede mobilkommunikationsnetværk dimensioneres til at kunne håndtere denne stigende udvikling, der drives af national efterspørgsel, er det usandsynligt, at spidsværdier for samlet netværksefterspørgsel, som skyldes sæsonbestemte roamingtrafikstrømme, vil medføre ændringer af dimensioneringsomkostninger til mobilnetværk. Sæsonbestemte spidsværdier for roaming kan i nogle lande påvirke overordnede omkostninger til netværksdimensionering for stemmeopkald, da efterspørgsel derefter er mere stabil. Men det er også sandsynligt, at sådanne lokaliserede, sæsonbestemte spidsværdier for trafik skyldes indenlandske brugere, der bevæger sig ind i turistområder, og mindskes i en vis grad af den opvejende virkning, som roamere har på kapacitetsanvendelsen i byområder under sommerferiesæsonen.
- (16) Under bestemmelsen af de maksimale engrostakster for regulerede dataroamingtjenester er der taget hensyn til alle de adgangskomponenter, der er nødvendige til at muliggøre levering af roamingtjenester, inklusive transitomkostninger til at levere datatrafik til et udvekslingspunkt angivet af hjemmenetværkets udbyder.
- (17) Der bør tages hensyn til det portefølje over tjenester, der udbydes af hver engrosudbyder af roaming, og deres estimerede trafikvoluminer, når

engrosroamingtaksters rolle som beskyttelsesforanstaltninger tages under overvejelse i forbindelse med at fuldføre det tosidede mål om at sikre, at engrosudbydere indhenter alle relevante omkostninger, mens RLAH overordnet holdes bæredygtigt.

- (18) De eksisterende, maksimale engrosroamingtakster for stemmeopkald, sms og datatjenester bør sænkes.
- (19) For at overvåge og tilse gennemførelsen af forordning (EU) nr. 531/2012 og udviklinger inden for engrosroamingmarkeder skal nationale tilsynsmyndigheder være berettiget til at indhente oplysninger om engrosroamingaftaler, der ikke omfatter maksimale engrosroamingtakster, mens fortroligheden af forretningshemmeligheder sikres. De skal også have lov til at indhente oplysninger om vedtagelse og anvendelse af betingelserne i engrosaftaler, der er rettet mod at forhindre permanent roaming, og om unormal eller misbrugende brug af adgang til engrosroaming, når disse er til formål, som ikke er levering af regulerede roamingtjenester til roamingudbyderes kunder, der rejser inden for Unionen.
- (20) De særlige prisbestemmelser gældende for roaming medfører, at et overordnet loft for hele Unionen er gældende for et sammensat produkt, som også kan omfatte anden engrosadgang og samtrafikinput, især inklusive dem underlagt national regulering eller en mulig regulering på tværs af grænser. I forlængelse deraf regner man med, at der bliver færre forskelle i reguleringen af disse input i Unionen, især grundet de foranstaltninger, som planlægges at træffes jf. direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet)⁷, der er rettet mod at sikre større sammenhæng for lovmæssige tilgange. I mellemtiden skal alle tvister mellem besøgte netværksudbydere og andre udbydere om de gældende takster for de input, der er nødvendige til at levere engrosroamingtjenester, behandles under hensyntagen til udtalelsen udstedt af BEREC jf. de særlige lovmæssige forpligtelser, som gælder for roaming, samt direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet), direktiv 2002/20/EF (tilladelsesdirektivet)⁸, direktiv 2002/19/EF (adgangsdirektivet)⁹ og direktiv 2002/22/EF (forsyningspligtdirektivet)¹⁰.
- (21) Det er nødvendigt at overvåge og regelmæssigt regulere funktionen af engrosmarkeder for roaming og deres indbyrdes forhold med detailmarkeder for roaming, hvor der tages hensyn til konkurrencemæssige og teknologiske udviklinger og trafikstrømme. For at være i stand til korrekt at vurdere, hvordan roamingmarkeder vil tilpasse sig RLAH-reglerne, skal der indsamles tilstrækkelige data om funktionen af disse markeder efter gennemførelsen af disse regler.
- (22) BEREC skal tildeles ansvaret for at indsamle data fra nationale tilsynsmyndigheder om de faktiske takster, der hhv. er gældende for balanceret og ubalanceret trafik, således at denne kan vurdere de konkurrencemæssige udviklinger for roamingmarkeder i hele Unionen og er i stand til regelmæssigt at rapportere om

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (herefter "rammedirektivet"), EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 21).

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet) (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 7).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51).

ændringer af faktiske engrosroamingtakster for ubalanceret trafik mellem roamingudbydere. BEREC skal også indsamle data om tilfælde, hvor parter i en engrosaftale har fravalgt at anvende maksimale engrosroamingtakster eller har gennemført foranstaltninger på engrosniveau, som er rettet mod at forhindre permanent roaming eller unormal eller misbrugende brug af adgang til engrosroaming, når disse er til formål, som ikke er levering af regulerede roamingtjenester til roamingudbyderes kunder, mens disse kunder periodisk rejser inden for Unionen.

- (23) Forordning (EU) nr. 531/2012 bør derfor ændres i overensstemmelse hermed.
- (24) Målsætningerne i nærværende forordning kan ikke opnås af medlemsstaterne på tilstrækkelig vis, da nationale foranstaltninger ikke kan sikre, at regler om indenlandske engrosmarkeder stemmer overens med EU-regler om detailroamingtjenester. I stedet betyder de grænseoverskridende virkninger, som indenlandske engrosmarkeder har på leveringen af roamingtjenester inden for Unionen, at målsætningerne bedre kan opnås på EU-plan. Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dens mål.
- (25) I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

Ændringer af forordning (EU) nr. 531/2012

I forordning (EU) nr. 531/2012 foretages følgende ændringer:

- 1) Artikel 3, stk. 4, affattes således:

»4. Bestemmelserne om regulerede engrostakster for roamingtjenester i artikel 7, 9 og 12 finder anvendelse på adgang til alle komponenter af engrosadgang til roamingtjenester, der er omhandlet i stk. 3, medmindre begge parter til aftalen om engrosroaming udtrykkeligt er enige i, at alle gennemsnitlige takster for engrosroaming, som stammer fra anvendelsen af aftalen, ikke skal underlægges de maksimale regulerede engrostakster for roaming i en fastlagt tidsperiode.«
- 2) Artikel 7, stk. 1 og 2, affattes således:

»1. Den gennemsnitlige engrostakst, som operatøren af det besøgte net må opkræve af en roamingudbyder for levering af et reguleret roamingopkald med originering i det besøgte net, inklusive udgifter til bl.a. originering, transittjenester og terminering, må pr. 15. juni 2017 ikke overstige et sikkerhedsloft på 0,04 EUR pr. minut og skal, med forbehold af artikel 19, forblive på 0,04 EUR indtil den 30. juni 2022.

2. Den i stk. 1 omhandlede gennemsnitlige engrostakst finder anvendelse på en hvilken som helst kombination af to operatører og beregnes over en periode på 12 måneder eller mindre, hvis der er mindre end 12 måneder til udløbet af gyldighedsperioden for en gennemsnitlig maksimal engrostakst som fastsat i stk. 1 eller før den 30. juni 2022. «
- 3) Artikel 9, stk. 1, affattes således:

»1. Fra den 15. juni 2017 må den gennemsnitlige engrostakst, som operatøren af et besøgt net må opkræve af en roamingudbyder for levering af en reguleret roaming-sms med originering i det besøgte net, ikke overstige et sikkerhedsloft på 0,01 EUR pr. sms og skal, med forbehold af artikel 19, forblive på 0,01 EUR indtil den 30. juni 2022.«

4) Artikel 12, stk. 1, affattes således:

»1. Fra den 15. juni 2017 må den gennemsnitlige engrostakst, som operatøren af et besøgt net må opkræve af en roamingudbyder for levering af regulerede dataroamingtjenester ved brug af det besøgte net, ikke overstige et sikkerhedsloft på 0,0085 EUR pr. megabyte sendte data og skal, med forbehold af artikel 19, forblive på 0,0085 EUR pr. megabyte sendte data indtil den 30. juni 2022.«

5) I artikel 17, stk. 1, tilføjes følgende afsnit:

»Tvister mellem besøgte netoperatører og andre operatører vedrørende takster, der pålægges input, som er nødvendige for at levere regulerede engrosroamingtjenester, kan henvises til den eller de kompetente nationale tilsynsmyndigheder i medfør af artikel 20 eller 21 i rammedirektivet. I sådanne tilfælde skal den eller de kompetente nationale tilsynsmyndigheder rådføre sig med BEREC om de foranstaltninger, som skal træffes i overensstemmelse med bestemmelserne i rammedirektivet, særdirektiverne eller nærværende forordning til bilæggelse af tvisten, og afvente udtalelse fra BEREC, før sådanne foranstaltninger træffes.«

6) Artikel 19 ændres således:

a) I stk. 3 affattes første punktum således:

»Kommissionen forelægger endvidere hvert andet år en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet efter den 15. juni 2017.«

b) I stk. 4 affattes første afsnit, første punktum således:

»Med henblik på at vurdere den konkurrencemæssige udvikling på EU-dækkende roamingmarkeder indsamler BEREC jævnlige oplysninger fra de nationale tilsynsmyndigheder om udviklingen i detail- og engrostaksterne for regulerede tale-, sms- og dataroamingtjenester, herunder engrostakster, der finder anvendelse på henholdsvis balanceret og ikkebalanceret roamingtrafik. BEREC indsamler også data om de engrosaftaler, der ikke er underlagt de maksimale engrosroamingtakster, der er fastsat i artikel 7, 9 eller 12, og om gennemførelsen af kontraktmæssige foranstaltninger på engrosniveau, som har til formål at hindre permanent roaming eller unormal anvendelse eller misbrug af engrosadgang til roamingtjenester til andre formål end levering af regulerede roamingtjenester til roamingudbydernes kunder, når sidstnævnte periodisk rejser inden for Unionen.«

Artikel 2

Ikrafttræden

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.
Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand