



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

Dato
18. oktober 2016

Samlenotat

Telekommunikation

Dagsorden	Side
1. Forslag til forordning om regler for engrosmarkederne for roaming	2
– Tidlig forelæggelse	
2. Gennemførelsesretsakt vedrørende rimeligt forbrug og bæredygtighed i relation til afskaffelse af detailroamingtillæg	11
– Tidlig forelæggelse	

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



1. Forslag til forordning om regler for engrosmarkederne for roaming

KOM(2016) 399

Revideret notat. Ændringer ift. grund- og nærhedsnotat er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 15. juni 2016 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af forordning nr. 531/2012 i forhold til regler for engrosmarkederne for roaming. Kommissionen foreslår bl.a. at reducere de eksisterende engrosprislofter for tale, sms og data til henholdsvis 0,29 DKK/minut, 0,07 DKK/sms og 0,06 DKK/MB.

Kommissionen følger med forslaget op på en forordning vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i efteråret 2015, som lægger op til at afskaffe detailtillæg for roaming inden for EU fra midten af 2017.

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU. Forslaget vurderes endvidere at påvirke dansk ret, idet forslagens tvistløsningsmekanisme vil kræve en ændring af teleloven.

Regeringen deler Kommissionens bekymring over de høje priser for international roaming, da de høje priser fortsat er en hindring for et indre marked for mobilkommunikation i EU og dermed er en barriere for innovation og vækst. Regeringen støtter Kommissionens ønske om at sænke engrospriserne for roaming, men lægger vægt på, at der fastsættes betydeligt lavere lofter end de af Kommissionen foreslåede.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 399 af den 15. juni 2016 fremsat forslag om ændring af forordning om roaming på offentlige mobiltelefonnet i EU. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Siden 2007 har der i EU været fastsat prislofter for brug af mobiltelefoner i andre EU-lande, såkaldt international roaming. Der har været fastsat lofter for mobiludbydere for tale-, sms- og datatjenester både mellem hinanden (engrosniveau) og over for forbrugerne (detailniveau). Desuden er der i EU-reguleringen fastsat regler med henblik på at øge og sikre gennemsigtigheden for og beskyttelsen af forbrugerne på roamingtjenester.

Priserne for roaming har været reguleret, fordi markederne for roaming ikke er tilstrækkeligt konkurrenceprægede. Reguleringen er en reaktion på vedvarende bekymring over den manglende konkurrence på markedet for internationale roaming-



tjenester og de heraf følgende høje priser, som de europæiske forbrugere og virksomheder måtte betale for roamingtjenester på rejser i EU, inden reguleringen trådte i kraft. Inden reguleringen blev indført, var priserne markant højere end omkostningerne forbundet med at udbyde tjenesterne og meget højere end priserne for tilsvarende nationale tjenester. Prislofterne er løbende blevet sat ned i erkendelse af, at markederne for roamingtjenester fortsat ikke er velfungerende eller præget af konkurrence.

Den 25. november 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet at afskaffe detailtillæg for roaming inden for EU fra den 15. juni 2017.¹ Afskaffelsen af detailtillæg for roaming indebærer, at det fremover som udgangspunkt skal koste det samme at bruge mobiltelefonen, uafhængigt af om man befinder sig hjemme eller i et andet EU-land ("Roam-Like-At-Home" (RLAH)).

Afskaffelsen af detailtillæg for roaming er dog betinget af, at Kommissionen foretager en undersøgelse af engrosmarkedet for roaming i EU med henblik på at vurdere, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at muliggøre en bæredygtig afskaffelse af detailtillæg for roaming senest den 15. juni 2017. Samtidig er afskaffelsen også betinget af, at Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af forordning nr. 531/2012 i forhold til regler for engrosmarkederne for roaming vedtages.

Selskaber, der reelt vil tabe penge på at sælge roaming til hjemlige priser, vil dog fortsat kunne opkræve en mindre roamingafgift for at dække dette tab (bæredygtighedsmekanisme).

Derudover vil selskaberne kunne anvende en "politik om rimeligt forbrug" i forbindelse med forbruget af detailroamingtjenester til hjemlige priser. Politikken om rimeligt forbrug har til formål at forhindre forbrugeres misbrug eller unormale anvendelser af regulerede detailroamingtjenester til andre formål end periodiske rejser, og dermed undgå fx "permanent roaming", hvor forbrugerne i deres hjemland anvender sim-kort fra andre lande, hvor de nationale priser er lavere. Hvis en forbruger overstiger "fair use"-grænsen, vil mobilselskaberne fortsat kunne opkræve et mindre gebyr for roaming.

Det følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120, at Kommissionen på den baggrund skal fastsætte nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen senest den 15. december 2016 i to gennemførelsesretsakter.

Kommissionen offentliggjorde den 5. september 2016 dets forslag til nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen. Forslaget behandles i en særskilt sag, jf. punkt 2 nedenfor.

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.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag skal sikre gennemførelsen af det digitale indre marked ved at regulere engrosprislofterne for roaming. Det skal bane vejen for, at detailtillæg for roaming kan afskaffes den 15. juni 2017 uden, at de hjemlige og besøgte markeder påvirkes negativt.

Kommissionen konstaterer i sit forslag, at de nationale engrosmarkeder for roaming ikke er velfungerende, og at dette ikke vil ændre sig under den fremtidige RLAH-løsning (Roam-Like-At-Home). Det nye forslag indeholder derfor en sænkning af engrosprislofterne for tale, sms og data til henholdsvis 0,29 DKK/minut, 0,07 DKK/sms og 0,06 DKK/MB.

Tabel 1: Udvikling i regulerede engrosprislofter for roaming, DKK

	1. juli 2011	1. juli 2012	1. juli 2013	1. juli 2014	1. juli 2015	1. juli 2016	15. juni 2017
Foretage taleopkald	1,34	1,04	0,74	0,37	0,37	0,37	0,29
Afsende sms	0,29	0,22	0,14	0,14	0,14	0,14	0,07
Data	3,72	1,86	1,11	0,37	0,37	0,37	0,06

Note: Der er anvendt følgende omregningskurs: 1 € = 7,4414 DKK (pr. 3. maj 2016).

Derudover gives der i forslaget mulighed for, at det mellem selskaberne aftales at fravige de regulerede engrosprislofter til fordel for en ureguleret kontrakt, fx kapacitetsbaseret prisfastsættelse eller andre typer kontrakter. Kommissionen foreslår hermed, at operatørerne bør gives mulighed for at forhandle innovative prisordninger for engrostjenester, som ikke er direkte forbundet til det faktiske forbrug, og dermed muligheden for at indgå en aftale om ikke at benytte de maksimale regulerede engrosroamingtakster. Ifølge Kommissionen vil dette have en positiv indvirkning på engrosmarkedet for roaming, og dette er dermed foreslået som en supplerende foranstaltning.

Endelig indføres der nye regler om tvistløsning for aftaler mellem selskaber, således at tvister mellem besøgte netoperatører og andre operatører vedrørende de gældende priser for de input, som er nødvendige for at levere regulerede engrosroamingtjenester, kan henvises til den eller de kompetente nationale tilsynsmyndigheder.

Det slovakiske formandskab har ad flere omgange fremlagt udkast til kompromisforslag, som har introduceret nye koncepter i forhold til Kommissionens forslag. Det er blevet foreslået, at:

- styrke retten til at afvise en anmodning om engrosadgang til roamingtjenester eller at ophæve en kontrakt om engrosadgang, hvis den besøgte netoperatør kan bevise, at adgangen vil føre til permanent roaming.



- indføre en trappestige ("glide-path") med faldende engrospriser for data i stedet for et fast prisloft².
- nedsætte engrosprisloftet for at foretage taleopkald fra 0,29 DKK/minut til 0,26 DKK/minut.
- indføre en bæredygtighedsmekanisme på engrosniveau.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt. Dette begrundes med:

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.

Regeringen deler Kommissionens vurdering og finder også, at nærhedsprincippet er overholdt i nærværende forslag.

6. Gældende dansk ret

De nationale tilsynsmyndigheders adgang til at foretage markedsundersøgelser er reguleret i lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester³.

Derudover er der i en bekendtgørelse⁴ fastsat bestemmelser om tilsyn med overholdelse af roamingforordningerne. Bekendtgørelsen fastlægger endvidere, hvilke sanktioner der kan pålægges, hvis reglerne ikke overholdes, samt hvordan man kan klage over de afgørelser, som tilsynsmyndigheden træffer.

² Formandskabet foreslår ikke nogen ændringer til engrosprislofterne for SMS, da formandskabet finder, at der er balance mellem medlemsstaterne med hensyn til de af Kommissionen foreslåede engrosprislofter.

³ Jf. lovbekendtgørelse nr. 128 af 7. februar 2014, som senest ændret ved lov nr. 1567 af 15. december 2015.

⁴ Bekendtgørelse nr. 342 af 31. marts 2016 om adgang til det åbne internet og international roaming.



7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagets tvistløsningsmekanisme vil have lovgivningsmæssige konsekvenser og vil kræve en ændring af teleloven, idet forordningen henviser til tvistløsningsmekanismen i rammedirektivet⁵. Den danske implementering af rammedirektivets tvistløsningsmekanisme betyder, at det alene er Erhvervsstyrelsen, der har mulighed for at anvende bestemmelsen. Dette skyldes, at bestemmelsen alene gælder i forhold til adgangsreguleringen, som varetages af Erhvervsstyrelsen. Der eksisterer ikke en generel bestemmelse om alternativ tvistbilæggelse, som Energistyrelsen, som ansvarlig myndighed, vil kunne anvende på roaming. Derfor vil der være behov for en indførelse af en anvendelig bestemmelse i teleloven.

Forslaget vurderes herudover ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet forordningen har direkte virkning og ikke skal implementeres i dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU. Forslaget skal bidrage til gennemførelsen af det digitale indre marked og vurderes at medføre øget brug af digitale løsninger på tværs af landegrænser både for erhvervslivet og den enkelte forbruger, øget innovation og fordele for forbrugerne.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at påvirke udbydernes indtjening som følge af de sænkede engrosprislofter. Indførelsen af lavere engrosprislofter kan således på kort sigt reducere selskabernes engrosindtægter på roaming. Imidlertid reduceres samtidig selskabets engrosomkostning, når selskabet køber roaming på engrosniveau for at kunne levere roamingtjenester til deres egne kunder. Grundet de lave danske mobilpriser kan indførelsen af RLAH fra midten af 2017 gøre det særligt dyrt for de danske selskaber, såfremt engrosprislofterne ikke nedsættes tilstrækkeligt. Således kan for høje engrosprislofter indebære en risiko for at underminere rentabiliteten i selskabernes roamingforretning.

Konsekvensen heraf kan være, at de danske mobilselskaber ophører med at tilbyde disse tjenester – især i de billige abonnementer – eller at de hæver de hjemlige priser væsentligt.

Udviklingen af nye anvendelser af netværkstilsluttede enheder og applikationer på rejser i EU kan udløse betydelige nye indtægter for industrien.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.



Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes ikke have en væsentlig indvirkning på udviklingslande, international handel eller investeringer. EU's roamingforordning er en retsakt med fokus på oprettelsen af det indre marked i EU. Anvendelsesområdet dækker trafikken inden for EU, når en kunde af en mobiloperatør i EU roamer på en anden mobiloperatørs mobilnet i EU.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Energi-, Forsynings- og Klimapolitik. Der er indkommet et fælles høringssvar fra Hi3G, TDC, Telenor og Telia samt supplerende høringssvar fra Hi3G, TDC og Telia. Der er endvidere modtaget et høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk.

Selskaberne Hi3G, TDC, Telenor og Telia (herefter "selskaberne") bemærker i deres fælles høringssvar, at det er nødvendigt med foranstaltninger på engrosniveau, og at der er en meget tæt sammenhæng mellem engrosprislofterne og niveauet og sammensætningen af en politik om rimeligt forbrug (fair use). Derfor mener selskaberne, at der ikke kan træffes afgørelse om disse to spørgsmål uafhængigt af hinanden.

Selskaberne er enige med Kommissionen i, at der bør fastsættes ensartede engrosprislofter på tværs af EU. Selskaberne anfører dog, at de foreslåede niveauer for tale, sms og data er for høje, og ikke afspejler de reelle omkostninger ved at levere disse tjenester. Særligt vigtige er niveauerne for tale og data.

Derudover bemærker selskaberne, at forslaget bør fastsætte en løbende og automatisk nedjustering af engrosprislofterne i de kommende år eller i det mindste en revisionsklausul i fx 2019 med henblik på en fortsat nedsættelse af engrosprislofterne for at afspejle effektivitetsgevinster og den forventede høje vækst i især data-trafikken.

Endelig finder selskaberne det positivt, at der gives mulighed for på fuldt frivillig basis at indgå engrosaftaler om roaming, hvis struktur afviger fra dem, der er skitseret i forslaget. Dog bør der indføres sikkerhedsforanstaltninger, således at den svage part ikke er tvunget ind i en sådan aftale.

Supplerende til det fælles høringssvar anfører TDC, at det selv med meget lav fair use grænse og RLAH ikke vil være muligt at opretholde en rentabel mobilforretning for lande og selskaber, der er nettoaftager af roamingtrafik, og som Danmark hhv. TDC har lave priser og dertil meget store datapakker. Således vil der være risiko for, at der vil komme flere abonnementer uden roaming, medmindre prisloftet justeres. Dette vil være særligt problematisk for selskaber, der som TDC kun opererer som netværksoperatør i én medlemsstat.

TDC anmoder derfor om, at der fra dansk side arbejdes for følgende prisloft for en væsentlig nedsættelse af engrosprislofterne til 0,055 DKK/minut, 0,00074 DKK/sms og 0,0037 DKK/MB.



Hi3G anfører i sit supplerende høringssvar, at engrosprislofterne bør fastsættes væsentligt lavere end det af Kommissionen foreslåede. Det er selskabets vurdering, at engrosprislofterne bør være 0,074 DKK/minut, 0,037 DKK/sms og 0,018 DKK/MB, og at disse niveauer afspejler engrosomkostningerne for roaming og giver de besøgte netværksoperatører et afkast af deres investeringer i nettet.

Hi3G ønsker endvidere, at der bør være en konsekvent regulering af mobiltermineringstaksterne i EU og på et niveau under det regulerede engrosprisloft for tale. For at RLAH kan være bæredygtig i hele EU, bør der ikke være forskelle mellem mobiltermineringstakster på tværs af EU.

Derudover anfører Hi3G, at engrosprislofterne bør fastsættes på et niveau, der gør det muligt for operatører, der driver deres net effektivt, at få dækket deres omkostninger, når deres net bruges til roaming. Samtidig bør lofterne være tilstrækkeligt lave til at gøre det muligt for alle hjemmeudbydere at tilbyde RLAH til deres kunder, og uden at det medfører tab for hjemmeudbyderne.

Telia angiver i sit supplerende høringssvar, at engrosprisloftet for tale skal reduceres markant. Telia ønsker således, at engrosprisloftet for tale skal være tæt på niveauet for det vægtede gennemsnit for mobiltermineringspriser i EU. Sker det ikke, vil det den operatør, der har en kunde, der roamer, ikke kunne få dækket sine detailomkostninger. Telia angiver også, at det foreslåede engrosprisloft for data er for højt.

Forbrugerrådet Tænk finder, at det fremlagte forslag ikke i tilstrækkelig grad sikrer opnåelsen af et fælles marked for roaming. Man ønsker derfor, at Danmark skal arbejde for, at de nye engrosprislofter skal være omkostningsbaserede og fair. Endvidere skal lofterne være på et niveau, der sikrer, at mindre, konkurrencedygtige selskaber ikke bliver tvunget ud af markedet.

Forbrugerrådet Tænk mener, at Roam-Like-At-Home skal gælde for alle forbrugere, der roamer, hos alle selskaber i EU. Det kan kun lade sig gøre gennem stærk regulering af engrosmarkedet. Endvidere mener man, at permanent roaming bør gøres mulig for at opnå et ægte fælles marked. Hvis konkurrencen faktisk fungerer på mobilmarkederne, vil der kun være begrænset risiko for, at det bliver en dominerende praksis. I fald der ikke opnås aftale om tilstrækkeligt lave engrosprislofter, bør der etableres en tidsramme for en glidende overgang til omkostningsbaserede og fair lofter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været drøftet i Rådets arbejdsgruppe for telekommunikation. Som forventet viste de første holdningstilkendegivelser en tydelig nord-syd opdeling. De lande, som har en stor indgående roamingtrafik og dermed sælger en stor mængde roamingtrafik, ønsker at bibeholde de nuværende engrosprislofter, mens de lande, som har en stor udgående roamingtrafik og dermed køber en stor mængde roamingtrafik, ønsker en nedsættelse af engrosprislofterne.



Sammen med en række andre europæiske medlemsstater har Danmark udarbejdet et holdningspapir om at sænke engrosprislofterne på roamingtjenester. Dette holdningspapir blev sendt til formandskabet og Rådet den 18. juli 2016 og har støtte fra følgende 12 medlemsstater: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Holland, Polen, Rumænien, Slovenien, Sverige og Storbritannien. Gruppen udgør et blokerende mindretal.

Heroverfor står en gruppe af navnlig sydeuropæiske lande, der ønsker højere engrosprislofter. Denne gruppe udgør ligeledes et blokerende mindretal.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen deler Kommissionens bekymring over de høje priser for international roaming, da de høje priser fortsat er en hindring for et indre marked for mobilkommunikation i EU og dermed er en barriere for innovation og vækst.

Det er regeringens holdning, at de konkurrenceproblemer, der knytter sig til international roaming, er af en særlig karakter, og at prisregulering på engrosniveau derfor er en nødvendighed af hensyn til både virksomheder og forbrugere. Det er endvidere regeringens holdning, at konkurrenceproblemerne på markedet for international roaming fortsat ikke kan løses på nationalt niveau, men kræver en indsats på EU-niveau.

Regeringen støtter Roam-Like-At-Home løsningen. Regeringen vil arbejde for at finde en langtidsholdbar løsning, som kan sikre rimelige roamingpriser til glæde for forbrugere og virksomheder og dermed sikre den europæiske målsætning om, at priserne for international roaming skal være de samme som de nationale priser fra den 15. juni 2017.

Hvis forbrugerne på tværs af EU skal få reel gavn af Roam-Like-At-Home-løsningen, er det afgørende, at engrosprislofterne på roaming sænkes væsentligt. Ellers risikerer selskaberne at miste penge på at levere roamingtjenester i EU. Konsekvensen heraf kan være, at selskaberne ophører med at tilbyde disse tjenester – især i de billige abonnementer – eller at de hjemlige priser stiger væsentligt.

Regeringen finder det derfor væsentligt, at der findes en balance, der gør det muligt for forbrugerne at bruge deres mobiltelefoner, når de rejser i Europa, og samtidig ikke betyder, at operatørerne vil tabe penge, når de leverer roamingtjenester.

Regeringen vurderer, at der er plads til en yderligere reducere af engrosprislofterne, og at de af Kommissionen foreslåede engrosprislofter er for forsigtigt fastsat, særligt hvad angår data. Regeringen lægger betydelig vægt på, at der fastsættes væsentligt lavere engrosprislofter end de af Kommissionen foreslåede.

Regeringen vurderer, at formandsskabets kompromisforslag om en trappet stige er fornuftigt, og at der dermed tages højde for udviklingen i enhedsomkostningerne forbundet med at levere dataroamingtjenester. Regeringen har sammen med en



række andre lande tidligere foreslået en trappestige. Regeringen finder, at udgangspunktet for trappestigen, ikke bør ligge væsentligt over de underliggende omkostninger forbundet med at producere dataroamingtjenester.

Regeringen finder det positivt, at formandsskabet foreslår at kunne afvise en anmodning om engrosadgang til roamingtjenester eller at ophæve en kontrakt om engrosadgang, hvis den besøgte netoperatør kan bevise, at adgangen vil føre til permanent roaming. Den egentlige udmøntning af forslaget skal sikre mod permanent roaming og samtidig ikke gå ud over, hvad der vil blive fastlagt i en politik om rimeligt forbrug på detailniveau.

Regeringen finder en nedsættelse af engrosprisloftet for at foretage taleopkald fra 0,29 DKK/minut til 0,26 DKK/minut positiv, men vurderer samtidig, at det foreslåede niveau ligger væsentligt over de underliggende omkostninger forbundet ved at producere taleopkald og bør derfor sænkes væsentligt.

Regeringen kan som udgangspunkt ikke støtte en bæredygtighedsmekanisme på engrosniveau. Denne mekanisme vil gøre det muligt for det besøgte net at opkræve en endnu højere engrospris end fastsat i forordningen, hvis det er nødvendigt for, at mobilselskabet i det besøgte EU-land kan få dækket sine omkostninger. Regeringen er bekymret for, at den foreslåede mekanisme vil føre til højere og uensartede priser på tværs af EU. Det kan medføre uforholdsmæssigt store udgifter for de danske mobilselskaber, som på grund af Roam-Like-At-Home er afskåret fra at vælte de ekstra udgifter over på forbrugeren. Regeringen er dog åben over for at drøfte forskellige mekanismer, der kan medvirke til et kompromis, som sikrer lavere engrosprislofter, hvis der sikres en effektiv og gennemsigtig fælles procedure for beregning af en eventuel bæredygtighedsmekanisme, og som sikrer mod permanent roaming.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.



2. Gennemførselsretsakt vedrørende rimeligt forbrug og bæredygtighed i relation til afskaffelse af detailroaming-tillæg

KOM nr. foreligger ikke

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 26. september 2016 offentliggjort "forslag til gennemførselsretsakt for anvendelsen af politik om rimeligt forbrug og om metoden til vurdering af bæredygtigheden af afskaffelsen af detailroamingtillæg og om ansøgningen, som skal indsendes af en roamingudbyder med henblik på denne vurdering". Forslaget er fremsat med hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120, som skal muliggøre en bæredygtig afskaffelse af detailtillæg for roaming inden for EU fra midten af 2017.

Det forventes, at der skal stemmes om et endeligt forslag i Kommunikationsudvalget (COCOM) på et møde den 23. november 2016.

Forslaget indebærer, at en forbruger skal kunne anvende sit mobilabonnement til hjemlige priser i en anden medlemsstat ved periodiske rejser hele året. Forslaget indeholder således ikke andre grænser for forbrugernes anvendelse af mobiltelefonen på periodiske rejser i andre EU-lande, end hvad forbrugers hjemlige mobilabonnement tilsiger.

Et mobilselskab kan dog få lov til at pålægge forbrugerne et roamingtillæg, hvis mobilselskabet kan dokumentere, at nettounderskuddet på roamingforretningen er 5 pct. eller mere af de samlede nettoindtægter for mobile tjenester.

Formålet med en politik om rimeligt forbrug er at forhindre misbrug eller unormal brug af roamingtjenester og dermed forhindre "permanent roaming", hvor forbrugere i deres hjemland anvender sim-kort fra andre EU-lande, hvor de nationale priser er lavere.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om at give forbrugerne mulighed for reelt at anvende deres mobilabonnement på periodiske rejser hele året. I denne sammenhæng vurderer regeringen, at forbrugernes mulighed for at anvende sit mobilabonnement på periodiske rejser inden for EU kan bidrage til gennemførelsen af det digitale indre marked og medføre et øget brug af digitale løsninger på tværs af landegrænser, både for erhvervslivet og den enkelte forbruger, øget innovation og fordele for forbrugerne.

2. Baggrund

EU har siden 2007 fastsat prislofter for brug af mobiltelefoner i andre EU-lande, såkaldt international roaming. Der har været fastsat lofter for mobiludbydernes takster for tale-, sms- og datatjenester både mellem hinanden (engrosniveau) og over for forbrugerne (detailniveau). Priserne for roaming har været reguleret, fordi mar-



kederne for roaming ikke er tilstrækkeligt konkurrenceprægede. Prislofterne er løbende blevet sat ned i erkendelse af, at markederne for roamingtjenester fortsat ikke er velfungerende og eller præget af konkurrence.

Den 25. november 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet at afskaffe detailtillæg for roaming inden for EU fra den 15. juni 2017. Afskaffelsen af detailtillæg for roaming indebærer, at det fremover som udgangspunkt skal koste det samme at bruge mobiltelefonen uafhængigt af, om man befinder sig hjemme eller i et andet EU-land ("Roam-Like-At-Home" (RLAH)). Indførelsen af Roam-Like-At-Home er dog betinget af, at der vedtages et nyt engros-prisloft for roamingtjenester.

Selskaber, der reelt vil tabe penge på at sælge roaming til hjemlige priser, vil fortsat kunne opkræve en mindre roamingafgift for at dække dette tab (bæredygtighedsmekanisme). Derudover vil selskaberne kunne anvende en "politik om rimeligt forbrug" i forbindelse med forbruget af detailroamingtjenester til hjemlige priser. Dette skal sikre, at Roam-Like-At-Home anvendes til periodiske rejser. Politikken om rimeligt forbrug skal forhindre "permanent roaming", hvor forbrugerne i deres hjemland anvender sim-kort fra andre lande, hvor de nationale priser er lavere. Hvis en forbruger overstiger grænsen for rimeligt forbrug, vil mobilselskaberne kunne opkræve et mindre gebyr for roaming.

Det følger af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2120, at Kommissionen skal fastsætte nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen senest den 15. december 2016 i en gennemførelsesretsakt.

Kommissionen offentliggjorde den 5. september 2016 sit forslag til nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen. Kommissionen trak dog efter kort tid dette forslag tilbage på ordre fra kommissionsformand Jean-Claude Juncker, som siden har udtalt, at han ønsker et forslag, der er mindre restriktivt.

Kommissionen har den 26. september 2016 fremlagt et nyt udkast til forslag om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanisme. Omdrejningspunktet skal ikke længere være et bestemt antal dage, som forbrugerne har ret til at roame til nationale priser. I stedet skal forslagsudkastet på anden vis beskytte imod permanent roaming, især igennem et tilknytningskrav for forbrugerne.

Forslaget skal behandles i Kommunikationsudvalget (COCOM) i henhold til undersøgelsesproceduren i artikel 5 i forordning nr. 182/2011. Det forventes, at udvalget skal stemme om forslaget på et møde den 23. november 2016.

3. Formål og indhold

Kommissionen offentliggjorde den 26. september 2016 sit forslag til nærmere regler om anvendelsen af en politik om rimeligt forbrug og bæredygtighedsmekanismen. Formålet med en politik om rimeligt forbrug er at forhindre misbrug eller unormal brug af roamingtjenester og dermed forhindre "permanent roaming", hvor forbru-



gerne i deres hjemland anvender sim-kort fra andre EU-lande, hvor de nationale priser er lavere. Således indebærer en politik om rimeligt forbrug, at forbrugeren alene kan anvende de regulerede roamingtjenester til hjemlige priser på periodiske rejser og dermed ikke på permanent basis.

Forslaget indebærer, at en forbruger kan anvende hele sit hjemlige mobilabonnement i en anden medlemsstat på periodiske rejser hele året. Dermed foreslår Kommissionen, at der ikke fastsættes andre grænser for den mængde af mobiltjenester, som forbrugeren kan anvende på periodiske rejser i andre EU-lande, end hvad forbrugersens hjemlige mobilabonnement tilsiger.

Hertil indeholder forslaget et grundlæggende princip om, at en forbruger i almindelighed kan betragtes som periodisk rejsende inden for EU, når forbrugeren normalt har bopæl i det besøgende mobilselskabs medlemsstat eller har stabile forbindelser ("stable links") med denne medlemsstat, som indebærer hyppig og betydelig tilstedeværelse i medlemsstaten.

Derfor kan det besøgende mobilselskab anmode sine roamingkunder om at fremlægge dokumentation for deres sædvanlige bopæl eller eksistensen af stabile forbindelser.

Det er ikke nødvendigt, at dokumentationen er et officielt dokument fra myndighederne, men kan fx være i form af et gyldigt dokument, der bekræfter forbrugersens bopælsland, specifikation af postadresse eller faktureringsadresse, en erklæring fra en videregående uddannelsesinstitution om tilmelding til fuldtidsuddannelser, arbejdskontrakt eller lejekontrakt mv.

I forslaget nævner Kommissionen en række objektive indikatorer for misbrug eller unormalt brug af roamingtjenester. Disse kan bl.a. være ubetydelig indenlandsk trafik i forhold til roamingtrafik, lang inaktivitet af et givent SIM-kort, som anvendes mest, men ikke udelukkende til roaming, samt en forbrugers anvendelse af flere SIM-kort til roaming.

Enhver politik om rimeligt forbrug, som mobilselskaberne fastsætter, skal meddeles den nationale tilsynsmyndighed (i Danmark er dette Energistyrelsen).

I forhold til bæredygtighedsmekanismen foreslår Kommissionen, at teleselskaberne kan ansøge de nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark er dette Energistyrelsen) om undtagelsesvis at kunne pålægge et tillæg af hensyn til økonomisk bæredygtighed. I sådanne tilfælde skal teleselskabet kunne påvise, at teleselskabet ikke får dækket sine roamingrelaterede omkostninger. Som tommelfingerregel kan teleselskabet få lov til at pålægge forbrugeren et roamingtillæg (i størrelsesorden engrosprisløftet), hvis teleselskabet over en 12 måneders periode kan dokumentere, at nettounderskuddet på roamingforretningen er 5 pct. eller mere af de samlede nettoindtægter for mobile tjenester. Ifølge Kommissionen vil en bagatelgrænse på 5 pct. indebære, at det højst er 2 pct. af tilfældene, der vil medføre en mulighed for at pålægge et tillæg.



4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Idet forslaget er en gennemførelsesforanstaltning til en allerede vedtaget retsakt, er det regeringens vurdering, at forslagsudkastet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Området er ikke reguleret i dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil være direkte gældende i Danmark og skal ikke implementeres i dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget kan medføre visse administrative omkostninger for det offentlige til at vurdere evt. ansøgninger fra teleselskaberne om at måtte anvende bæredygtighedsmekanismen. Evt. udgifter afholdes inden for ministeriernes egne rammer.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have en generel positiv effekt på samfundsøkonomien i EU. Forslaget skal bidrage til gennemførelsen af det digitale indre marked og vurderes at medføre øget brug af digitale løsninger på tværs af landegrænser, både for erhvervslivet og den enkelte forbruger, øget innovation og fordele for forbrugerne.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Derudover vurderes forslaget at påvirke udbydernes indtjening. I hvilken grad forslaget påvirker udbydernes indtjening afhænger dog af det endelige niveau af engrosprislofterne.

Forslaget vurderes at påføre mobilselskaberne administrative byrder, idet mobilselskaberne kan være nødsaget til at indhente dokumentation af bopæl og stabile forbindelser som led i selskabernes undersøgelse af misbrug eller unormalt brug af roamingtjenester.

De administrative byrder kan underminere levedygtigheden af de mest konkurrencedygtige brands og tilbud på det danske marked i deres nuværende form. Dette kan føre til, at visse mobilselskaber helt fjerner forbrugerens mulighed for at anvende sit mobilabonnement i udlandet, eller indebære betydelige prisstigninger for at dække de administrative omkostninger.



Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vurderes ikke at have en væsentlig indvirkning på udviklingslande eller international handel. Derudover vurderes forslaget ikke at have en væsentlig indvirkning på investeringer, såfremt der sikres et tilstrækkeligt værn mod misbrug eller unormal forbrug af roamingtjenester (permanent roaming), som det forudsættes i roamingforordningen. EU's roamingforordning er en retsakt med fokus på oprettelsen af det indre marked i EU. Anvendelsesområdet dækker trafikken inden for EU, når en kunde af en mobiloperatør i EU roamer på en anden mobiloperatørs mobilnet i EU.

8. Høring

Forslaget har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget er blevet præsenteret i Rådets arbejdsgruppe for telekommunikation, og drøftet i COCOM. Det vurderes, at de øvrige landes holdninger til forslaget afhænger af niveauet af de endelige prislofter. Såfremt engrosprislofterne ender på det af Kommissionen foreslåede eller højere, forventes det, at de lande, som har en stor indgående roamingtrafik og dermed sælger en stor mængde roamingtrafik, vil støtte forslaget. Såfremt engrosprislofterne ender på et lavere niveau end det af Kommissionen foreslåede, forventes det, at de lande, som har en stor udgående roamingtrafik og dermed køber en stor mængde roamingtrafik, vil støtte forslaget.

Der er udbredt bekymring for, at kriterierne for misbrug af Roam Like at Home er for upræcise. Desuden er der bekymring for de administrative byrder, som forslaget vil medføre for mobilselskaberne og de nationale tilsynsmyndigheder. Endvidere har en række lande oplyst, at indsamling af oplysninger om bopæl eller lignende kan være i strid med databeskyttelsesreglerne.

Derudover er en række medlemslande utilfredse med forslagets krav om, at der skal indsamles 45 dages data om kunders brug af Roam Like at Home, inden en ansøgning om bæredygtighedstillæg kan indgives til de nationale tilsynsmyndigheder.

Endeligt finder enkelte medlemslande, at forslaget ikke kan fremsættes med hjemmel i roamingforordningen, idet denne lægger op til, at en politik om rimeligt forbrug skal være baseret på faktiske rejsemønstre i EU.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ønsker overordnet en politik om rimeligt forbrug, der på den ene side tilgodeser forbrugerne og deres mulighed for reelt at anvende mobiltelefonen på rejser inden for EU og på den anden side ikke påvirker teleselskabernes roamingforretning for meget i negativ retning.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om at give forbrugerne mulighed for at anvende deres mobilabonnement på periodiske rejser hele året. I den forbindelse skal regeringen henvise til den naturlige sammenhæng mellem sammensætningen



af en politik om rimeligt forbrug og engrosprislofterne. Jo mindre restriktiv en politik om rimeligt forbrug er, desto lavere bør engrosprisloftet være for at undgå alt for høje unødige omkostninger for det enkelte mobilselskab. Derfor skal regeringen understrege vigtigheden af engrosprislofterne reduceres yderligere.

Regeringen støtter som udgangspunkt ikke fastsættelse af egentlige begrænsninger i de volumener af taleopkald, sms og data, som forbrugerne kan anvende eller det antal dage, som forbrugerne kan anvende mobiltelefonen i andre EU-lande uden at blive pålagt roamingtillæg (RLAH). I lyset af vigtigheden af at sikre en balance mellem Kommissionens forslag og engrosprislofterne vil regeringen dog ikke stå i vejen for indførelsen af begrænsninger i forbrugernes muligheder for at anvende deres hjemlige abonnementer i andre EU-lande, hvis disse er nødvendige for at sikre en bæredygtig afskaffelse af roamingtillæg over for forbrugerne.

Forslaget giver dog anledning til en række bekymringer.

Forslaget nævner en række indikatorer, der skal være med til at bevise misbrug eller unormalt brug af roamingtjenester. Regeringen finder, at disse indikatorer er meget vage, og har opfordret Kommissionen til, at der udarbejdes vejledning om forståelsen af de anførte indikatorer. Ellers er regeringen bekymret for, at disse indikatorer kan forstås og anvendes meget forskelligt af mobilselskaberne i de forskellige medlemslande. Dette kan medføre en differentieret praksis på tværs af EU, som vil være uhensigtsmæssig, og ikke gavnligt for det digitale indre marked.

Desuden vil mere vejledning skabe rimelige vilkår for mobilselskaberne og (måske) færre administrative byrder for de mobilselskaber, der er til stede i mere end én medlemsstat.

Desuden er regeringen bekymret over de administrative byrder på mobilselskaberne, som forslaget indebærer. De administrative byrder vil være mærkbare i et konkurrencepræget marked med lave detailprismarginer som i Danmark, især for mobilselskaber med lavprisabonnementer, der er afhængige af automatisering i forhold til kunderelationer. Derfor kan disse mobilselskaber få problemer med fra sag til sag at håndtere politikken om rimeligt forbrug og dokumentation af bopæl og stabile forbindelser.

De administrative byrder kan underminere levedygtigheden af de mest konkurrencedygtige brands og tilbud på det danske marked. Dette kan føre til, at visse mobilselskaber helt fjerner forbrugerens mulighed for at anvende sit mobilabonnement i udlandet, eller indebære betydelige prisstigninger for at dække de administrative omkostninger.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.