



## Förordning om grossistledet på roamingmarknader

---

2015/16:FPM105

Näringsdepartementet

2016-07-07

### Dokumentbeteckning

KOM(2016) 399

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 531/2012 vad gäller bestämmelser om grossistledet på roamingmarknader

KOM(2016) 398

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av grossistledet på roamingmarknaden

SWD(2016) 200

SWD(2016) 202

Tidigare faktoppromemoria i ärendet:

2013/14:FPM8

### Sammanfattning

Förordningen om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktivet om samhällsomfattande tjänster och förordningen om roaming i allmänna mobilnät i unionen fastställer att tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet i normalfallet avskaffas den 15 juni 2017. Detta gäller dock under förutsättning att det bl.a. finns en överenskommelse om grossistledet på roamingmarknaderna. Kommissionen har efter en översyn av grossistmarknaderna (sammanfattad i rapport KOM(2016) 398) presenterat ett förslag till förordning med sänkta pristak för de grossistavgifter som mobiloperatörer får ta ut sinsemellan för röst-, sms- samt datatjänster. Kommissionen anser att det är nödvändigt att sänka pristaken för att möjliggöra ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet. Regeringen delar kommissionens bedömning. Ytterligare

analys är dock nödvändig för att bedöma om de föreslagna åtgärderna tillsammans med övriga bestämmelser för roamingmarknaderna möjliggör ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet.

2015/16:FPM105

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget har sin bakgrund i förordningen om åtgärder för en öppen internetanslutning och direktivet om samhällsomfattande tjänster och förordningen om roaming i allmänna mobilnät i unionen, även kallad TSM-förordningen (2013/14:FPM8).

TSM-förordningen som tillämpas från den 30 april 2016, innehåller bl.a. bestämmelser som innebär att tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet under tillfälliga vistelser i andra medlemsstater i normalfallet avskaffas den 15 juni 2017. Bestämmelserna, populärt kallade *roam like at home (RLAH)*, omfattar även en policy för skälig användning av roamingtjänster (vilken bl.a. ska förhindra s.k. permanent roaming) och en möjlighet att tillämpa undantagsåtgärder för ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet. Avskaffandet av tilläggsavgifter gäller dock under förutsättning att en översyn har gjorts av grossistledet på roamingmarknaderna i syfte att bedöma om och i så fall vilka åtgärder som är nödvändiga att införa på grossistmarknaderna i syfte att avskaffa tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet.

Enligt TSM-förordningen ska kommissionen göra en översyn av grossistledet på roamingmarknaderna och senast den 15 juni 2016 lägga fram en rapport om resultatet av denna. I den rapport som nu lagts fram (KOM(2016) 398) anger kommissionen att översynen visar att grossistmarknaderna i dag inte välfungerande p.g.a. ett antal marknadsmisslyckanden. Därtill anges att avskaffandet av tilläggsavgifter kan medföra att förhandlingspositionen ytterligare försämrats för operatörer med mycket utgående roamingtrafik om inte uppvägande åtgärder vidtas. Samtidigt framhåller kommissionen vikten av att varje bestämmelse om grossistmarknaden säkerställer att operatörer med övervägande inkommande roamingtrafik kan täcka de kostnader som uppstått i tillhandahållandet av roamingtjänster i grossistledet. Detta i syfte att säkerställa incitamenten till att investera i infrastruktur och motverka snedvridning av nationell konkurrens på de besökta marknaderna. Rapporten åtföljs av det nu aktuella förordningsförslaget med bestämmelser om sänkta grossistavgifter som presenterades den 15 juni 2016.

Genom förslaget sänks taken för de avgifter (s.k. grossistavgifter) som värnadsoperatörer får ta ut av operatörer vars kunder använder deras mobilnät för tal- sms- och/eller datatjänster. De nya taken, vilka utgör en sänkning av de nu gällande nivåerna i förordning 531/2012, är:

- EUR 0, 04 per minut för mobiltelefonsamtal (i dag EUR 0,05 per minut);
- EUR 0, 01 per SMS (i dag EUR 0,02 per SMS) samt;
- EUR 0, 0085 per MB (i dag EUR 0,05 per MB).

Förslaget innehåller även en bestämmelse som möjliggör för operatörer att inte tillämpa de regler som gäller för grossistavgifter, förutsatt att berörda operatörer ingått ett skriftligt avtal om detta. Syftet med bestämmelsen är att det ska vara möjligt för operatörer som erbjuder abonnemang där avgiften inte är direkt knuten till en konsumerad volym att ingå ett avtal som passar deras abonnemangsmodell. Abonnemangen som kan komma ifråga inkluderar t.ex. s.k. flat rate-abonnemang. Detta alternativ påverkar inte skyldigheterna att tillhandahålla reglerade roamingtjänster på slutkundsnivå. De nationella regleringsmyndigheterna ges rätt att kräva information om sådana roamingavtal i grossistledet som inte föreskriver tillämpning av de högsta roamingavgifterna i grossistledet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Beslutet blir direkt tillämplig som svensk lag. Kompletterande bestämmelser om tillsyn och tvistlösning finns i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Dessa behöver ändras för att bli tillämpliga på förslaget.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget väntas inte ha några budgetära konsekvenser på EU-nivå. Förslaget väntas heller inte ha några konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

När det gäller förslagets effekter på svenska operatörer beror det bl.a. på hur höga taken för grossistavgifterna blir. Höga grossistavgifter kan innebära att operatörerna inte får täckning för sina roamingkostnader vilket i sin tur innebär att priserna nationellt, höjs.

I syfte att göra analysen som ligger till grund till förslaget har kommissionen sedan TSM-förordningen antogs i oktober 2015, bl.a. samlat in uppgifter från samtliga operatörer genom de nationella regleringsmyndigheternas samarbetsorgan, beställt en extern studie i syfte att närmare uppskatta kostnaderna för att tillhandahålla roamingtjänster i grossistledet samt genomfört ett offentligt samråd. Analysen presenteras i en konsekvensutredning.

Kommissionens konsekvensutredning (SWD (2016)202) visar att grossistmarknaderna för roaming i EU inte är välfungerande. Det beror på flera faktorer. För det första kan grossistmarknader för roaming liknas vid oligopol där en operatör endast kan köpa roamingtjänster från tre eller fyra operatörer, i praktiken ofta ännu färre om operatören vill försäkra sig om god täckning och tillräcklig kapacitet. För det andra finns det i dag ingen tjänst som utgör ett fullvärdigt alternativ till roaming (internetbaserade tjänster eller s.k. wifi-hotspots utgör inte fullgoda substitut). För det tredje styr mängden trafik som den ”sändande” respektive ”mottagande” operatören kan skicka till varandra hur förmånligt avtalet blir vid förhandlingar av bilaterala roamingavtal. Det innebär att större, nätägande operatörer gynnas medan s.k. virtuella operatörer (operatörer utan egna nät) och mindre operatörer har en betydligt sämre förhandlingsposition och ofta betalar maxavgiften som fastställs under befintlig roamingreglering.

Sammantaget visar konsekvensutredningen att marknadsmisslyckandet bl.a. har resulterat i att priserna för t.ex. data är avsevärt högre än de uppskattade kostnaderna för att tillhandahålla roamingtjänster i grossistledet. Rapporten visar också att den existerande konkurrensen är kopplad till de avgiftstak som införts av befintlig roamingreglering. Enligt konsekvensutredningen finns det också en risk för att problemet med begränsad konkurrens på grossistmarknaden för roaming kommer att förvärras under det kommande RLAH-kravet då mindre operatörers förhandlingsposition kan försämrats. Det i sin tur kan resultera i att ett betydande antal marknadsaktörer som exempelvis mindre och/eller virtuella operatörer slås ut.

Den slutliga analysen tar upp fyra alternativa sätt att hantera roamingavgifter i grossistledet:

- 1) ingen reglering på EU-nivå.
- 2) behålla dagens pristak för grossistavgifter.
- 3) införa EU-gemensamma pristak för grossistavgifter som är lägre än dagens: röst 4 €/min, sms 1 €/sms, data 0,85€/MB.
- 4) införa landspecifika pristak, baserade på kostnaderna för att tillhandahålla roamingavgifter i varje medlemsstat.

Kommissionens slutsats är att EU-gemensamma pristak för grossistavgifter som är lägre än dagens är det alternativ som har bäst utsikter att möjliggöra ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming på slutkundsnivå i EU, även för operatörer som har sämre förhandlingspositioner. Enligt kommissionen innebär alternativ 3 att den besökta operatören kan få täckning för kostnader att tillhandahålla roamingtjänster i grossistledet och samtidigt ha utrymme för fortsatta investeringar. Nivåerna under alternativ 3 är dessutom så pass höga att de tillåter konkurrens under pristaket vilket innebär att operatörer kan dra nytta av skalfördelar och förhandla till sig lägre avgifter. Vidare menar kommissionen att alternativ 3 kommer att

möjliggöra ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter i slutkundsledet för nästan alla operatörer, även för dem med sämre förhandlingsposition.

2015/16:FPM105

Vare sig alternativ 1 eller 2 skulle enligt kommissionen leda till att tilläggsavgifter för roaming på slutkunds nivå avskaffades i hela EU. Alternativ 1 skulle innebära att RLAH inte infördes 15 juni 2017. Alternativ 2 skulle innebära att RLAH skulle bli ohållbart för upp mot 20 procent av alla operatörer och 20 procent av alla medlemsstater. Alternativ 4 skulle enligt kommissionen inte förbättra hållbarheten för RLAH för operatörerna jämfört med alternativ 3 men däremot medföra större risker i fråga om kostnadstäckning på grossistnivå och därtill avsevärda genomförandesvårigheter och höga administrativa kostnader för regleringsmyndigheter och operatörer.

Kommissionen motiverar de föreslagna nivåerna i förordningen med att de 1) säkrar kostnadstäckning, 2) lämnar utrymme för konkurrens under avgiftstaket, 3) behåller investeringsincitamenten på den besökta marknaden och 4) kan fungera som ett skydd mot s.k. permanent roaming eller missbruk av roamingtillträde samt mot eventuella snedvridningar av marknaden.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att kommissionen föreslår en sänkning av taken för grossistavgifterna. Ytterligare analys är dock nödvändig för att bedöma om de föreslagna åtgärderna tillsammans med övriga bestämmelser på roamingmarknaderna tillåter ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I förhandlingarna av TSM-förordningen drev rådet på för att en hållbar lösning av problemet med för höga tilläggsavgifter för roaming på slutkunds nivå måste inkludera en fortsatt reglering av grossistavgifterna. Generellt så tenderar medlemsstater vars operatörer har övervägande utgående roaming, dit bland andra Sverige och andra nordeuropeiska medlemsstater hör, förespråka en lösning med låga grossistavgifter då risken annars är att operatörerna behöver höja priserna nationellt för att kompensera för de ökade kostnaderna. Medlemsstater med övervägande inkommande roaming, vilket inkluderar de största turistländerna i södra Europa, är däremot negativt inställda till att ytterligare sänka grossistavgifterna då detta anses innebära att operatörerna inte har möjligheter att göra nödvändiga investeringar i näten.

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Beslut fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 EUF. Detta innebär att rådet och Europaparlamentet gemensamt antar förordningen. Beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen skulle enskilda initiativ av respektive medlemsstat att hantera grossistavgifter leda till nya hinder på den inre marknaden då aktörer som tillhandahåller roaming skulle behöva ta hänsyn flera olika typer av regelverk. Kommissionen framhåller vidare att frågan behöver hanteras på EU-nivå då enskilda medlemsstater inte har tillräckliga incitament att reglera grossistmarknaderna på ett sätt som tar hänsyn till hur deras regler påverkar möjligheten att erbjuda roaming utan extra avgifter i andra medlemsstater. Genom att hantera frågan på EU-nivå garanterar man att hänsyn tas till hela unionens intresse. Därtill säkerställer man samstämmigheten gentemot regleringen av slutkundspriser genom att reglera grossistavgifterna på EU-nivå. Regeringen delar kommissionens bedömning.

När det gäller proportionalitetsprincipen har kommissionen tagit hänsyn dels till att besökta operatörer ska kunna täcka alla kostnader som uppstår i samband med att de tillhandahåller reglerade roamingtjänster i grossistledet dels till behovet för operatörer med övervägande utgående roaming att förhindra permanent roaming eller missbruk av roaming. Därigenom försäkrar man att bestämmelserna för grossistavgifter inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det övergripande syftet med lagstiftningen. Lagstiftningen kan i särskilda fall leda till negativa ekonomiska konsekvenser för vissa operatörer, såsom en minskning av intäkterna från roamingtjänster eller förluster på grund av ineffektiv hantering av nätverkskostnader. I dessa fall bedöms det övergripande målet med lagstiftningen uppväga de negativa effekterna. Regeringen anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Granskning av förslaget har påbörjats i den ansvariga rådsarbetsgruppen. Mot bakgrund av målsättningen att avskaffa tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet till den 15 juni 2017, finns anledning att vänta att förhandlingsarbetet i rådet och Europaparlamentet kommer att bli intensivt.

### 4.2 Fackuttryck/termer

Roaming: förhållandet att en mobiloperatörs abonnenter kan utnyttja en annan mobiloperatörs nät