



Ny förordning om roaming i mobilnät

Näringsdepartementet

2011-08-05

Dokumentbeteckning

KOM(2011)402 slutlig

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

KOM(2011)407 slutlig

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och social kommittén samt regionkommittén om resultatet av översynen av Europaparlamentet

Sammanfattning

Kommissionen vill genom förslaget skapa en långsiktig lösning på de höga kostnader för att använda mobiltelefoner och andra mobila apparater vid resor inom EU (roaming). Förslaget innebär att man inför strukturella åtgärder för att öka konkurrensen. Det innebär att mobilanvändare från och med den 1 juli 2014 ska kunna teckna avtal för mobil roaming som är separata från deras nationella mobilkontrakt. Som ett komplement till detta, och för att täcka perioden till dess att de strukturella åtgärderna är på plats och ger effekt, förlängs nuvarande förordning med grossist- och slutkundsprisreglering för röstsamtal, SMS och MMS. Kommissionen föreslår vidare att grossistprisregleringen för dataroaming förlängs och att det införs prisreglering för dataroaming även på slutkundsnivå. Oskäligt höga roamingavgifter är ett konsumentproblem som påverkar många användare. Regeringen är därför positiv till att kommissionen tar initiativ till att motverka sådana.

1.1 Ärendets bakgrund

År 2007 antog Europaparlamentet och rådet, på förslag från Kommissionen, förordning 717/2007 om roaming i allmänna mobilnät i gemenskapen och om ändring av direktiv 2002/21. Förordningen, som härnäst kommer att kallas för "roamingförordningen" innebar att det infördes pristak för internationell roaming för röstsamtal via mobiltelefoni inom EU. Pristaken gäller såväl de avgifter som operatörerna tar ut av varandra (grossistnivå) som av användarna (slutkundsnivå). Genom den ändring av förordningen som antogs år 2009 omfattar roamingförordningen numera även pristak på grossist- och slutkundsnivå för textmeddelanden (SMS). Därtill infördes 2009 även pristak för roaming av datatrafik (dataroaming) på grossistnivå samt en skyldighet för operatörerna att tillhandahålla slutkunderna en automatisk spärr när kostnaden för dataroaming uppgått till 50 euro.

Roamingförordningen upphör att gälla den 30 juni 2012 om den inte förlängs – eventuellt i ändrad form – av Europaparlamentet och rådet, baserat på ett förslag från kommissionen. I förordningen ställs krav på att kommissionen ska göra en översyn över hur förordningen fungerar och rapportera resultaten till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2010.

Kommissionens översyn består dels av en analys utförd av de europeiska regleringsmyndigheterna för elektronisk kommunikation (Berec) från december 2010. I denna konstaterar Berec att det fortsatt finns strukturella problem på såväl grossist- som slutkundsnivå, vilka hämmar konkurrensen och gör att priserna tenderar att ligga väldigt nära de reglerade nivåerna. Berec anser att regleringen måste utökas och bibehållas eftersom priserna annars riskerar att öka. Därtill har de nationella regleringsmyndigheterna lämnat operatörsspecifika uppgifter till kommissionen, i enlighet med deras allmänna övervakningsuppdrag. Dessa uppgifter har utgjort underlag för kommissionens översyn. Dessutom har kommissionen hållit ett offentligt samråd, vilket resulterade i ett nittiototal samrådssvar. De flesta berörda aktörer ansåg att regleringen behöver fortsätta efter 2012. Mycket få aktörer ansåg att konkurrensen hade ökat sedan roamingförordningen antogs. I synnerhet branschaktörer var skeptiska till om den aktuella modellen hade lyckats främja konkurrensen. Kommissionen hade presenterat ett antal förslag till framtida regleringsmetoder. I enlighet med roamingförordningen omfattade dessa även andra metoder än prisreglering som skulle kunna användas för att skapa en konkurrenskraftig inre marknad för roaming, dvs. möjliga strukturella lösningar på problemet med den bristande konkurrensen på roamingmarknaden. Berörda aktörer lämnade sina synpunkter på dessa alternativ, men deras åsikter gick vitt isär. Vissa nätoperatörer och nationella myndigheter trodde inte på de strukturella lösningarna, eftersom de ansåg att de skulle bli dyra, tidskrävande och svåra att genomföra. En tillträdesskyldighet för mobila virtuella nätoperatörer uppfattades som en mer neutral lösning, och vissa mindre operatörer påpekade att denna lösning

skulle kunna leda till ökad konkurrens. De flesta grupper av berörda aktörer ansåg att den nuvarande modellen med pristak borde behållas. Flertalet operatörer motsatte sig prisreglering av dataroamingtjänster på slutkundsnivå, medan konsumentföreträdare, medlemsstater och andra som svarade sade sig stödja en sådan metod. Förslaget från Europaparlamentet och rådet om roaming i allmänna mobila kommunikationsnät i unionen antogs den 6 juli 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår en långsiktig lösning för att komma till rätta med de höga kostnaderna för att använda mobiltelefoner och andra mobila apparater vid resor inom EU (roaming). Förslaget innebär att man inför strukturella åtgärder för att öka konkurrensen genom att kunderna från och med den 1 juli 2014 ska kunna teckna abonnemang för mobilroaming separerat från deras nationella mobilabonnemang. Genom förslaget ska även virtuella mobiloperatörer få rätt att använda andra operatörers nät i andra medlemsstater till reglerade grossistpriser. Därigenom skulle fler operatörer lockas att konkurrera på roamingmarknaden.

För att täcka perioden till dess de strukturella åtgärderna och konkurrensen driver ned konsumentpriserna, föreslår kommissionen att den nuvarande regleringen med takpriser för roaming ska behållas. Förslaget innebär att priserna gradvis sänks för telefonitjänster och SMS-tjänster och det införs också ett nytt pristak för slutkundspriser för mobila datatjänster. Från och med den 1 juli 2014 ska det kosta högst 24 eurocent per minut för att ringa röstsamtal, högst 10 eurocent per minut att ta emot ett samtal, högst 10 eurocent för att skicka ett SMS och högst 50 eurocent per megabyte att ladda ned från eller surfa på internet vid resor utomlands. Debitering ska ske per använd kilobyte.

Roamingförfordningen föreslås vara gällande fram till och med den 30 juni 2022 och pristaken på slutkundsnivå föreslås vara gällande till och med den 30 juni 2016. Pristaken på slutkundsnivå kan tas bort tidigare än så om marknadsuppgifter tyder på att konkurrensen har ökat tillräckligt. Enligt förslaget ska kommissionen senast den 30 juni 2015 presentera en översyn av hur förordningen fungerar. Översynen ska särskilt inriktas på effekterna av de strukturella åtgärderna på konkurrensen på roamingmarknaden. Om det visar sig att de strukturreformer som föreskrivs inte är tillräckliga för att stimulera konkurrensen på roamingmarknaden ska kommissionen lägga fram förslag för att åtgärda detta.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen blir direkt giltig som svensk lag. Den kompletterande reglering som behövs enligt artikel 16-18 täcks av bestämmelserna i 7 kap. 3 a och 10 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation. Förordningen blir direkt giltig

som svensk lag. Den kompletterande reglering som enligt artikel 16-18 behövs när det gäller tillsyn och tvistlösning täcks av bestämmelserna i 7 kap. 3 a och 10 §§ lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

2010/11:FPM145

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte innebära några budgetära konsekvenser.

I konsekvensbedömningen till kommissionens förslag¹ anges att en strukturell lösning i form av en uppdelning av roamingtjänsten i slutkundsledet innebär att kunderna får rätt att köpa roamingtjänster från andra operatörer än leverantören av inrikestjänsterna. I kombination med mobila virtuella nätoperatörers tillträde till roamingtjänster inom specifika nivåer av grossistavgifter leder detta till en kraftigt ökad konkurrens. Därmed löses även problemet med konsumenternas begränsade valfrihet. Därmed behövs inga obligatoriska pristak för att få priserna att sjunka i slutkundsledet. Eftersom det kommer att ta tid att genomföra den här lösningen är det dock lämpligt att behålla pristaken på slutkundsledet under en övergångsperiod.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Oskäligt höga roamingavgifter är ett konsumentproblem som påverkar många användare. Regeringen är därför positiv till att kommissionen tar initiativ till att motverka sådana.

Regeringen förordar i första hand en reglering på grossistnivå, både för internationell roaming av rösttelefonisamtal, för SMS och datatrafik. Det är av dock av största vikt att lägre priser på grossistnivå även får genomslag i slutkundsledet. Analysen visar att de reglerade grossistpriserna för dataroaming inte fått genomslag på slutkundspriset. Det är därför uppenbart att konkurrensen inte fungerar fullt ut på denna marknad. Regeringen stödjer därför kommissionens ambitioner att vidta åtgärder i syfte att stärka denna för att söka skapa en situation där prisreglering inte längre är nödvändig. Innan denna lösning ger önskad effekt kan åtgärder i form av pristak på slutkunds nivå behöva övervägas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det stora flertalet medlemsstater anser att roamingområdet måste vara fortsatt reglerat och flera har efterfrågat att dataroaming ska prisregleras även på slutkunds nivå. Några medlemsstater har efterfrågat mer information och

¹ SEK(2011)871 slutlig

analys om hur de strukturella åtgärderna ska genomföras. Det har också framförts uppfattningen att de strukturella åtgärder som föreslås kan komma att bli mycket kostsamma för operatörerna och i slutändan även konsumenterna. Det har därför ifrågasatts om nyttan med åtgärderna överväger kostnaderna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har varit positivt till såväl den första roamingregleringen som till förlängningen men har inte tagit ställning till nu liggande ändringsförslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är inte remitterat, men svenska operatörer har i olika sammanhang framfört att de anser att förordningen bör förlängas och att de stödjer en prisreglering även vad gäller dataroaming. Under sensommaren/hösten 2011 kommer frågan att avhandlas i en hearing med intressenter inom sektorn för elektronisk kommunikation.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 114 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.

Beslut fattas enligt artikel 294 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen påpekar i konsekvensbedömningen att gemenskapslagstiftningen redan antagit två förordningar på området med artikel 114 i fördraget som rättslig grund. Vissa mobiloperatörer motsatte sig den rättsliga grunden för förordningarna, men EG-domstolen bekräftade nyligen i en dom att artikel 95 i EUF –fördraget (kommentar: se nya artikel 114 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt) var giltig som grund för förordningen från 2007.² I samma dom prövade och bekräftade EG-domstolen även att gemenskapslagstiftningens åtgärder inte stred mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen anför att lagstiftningsåtgärder på EU-nivå krävs eftersom den internationella roamingmarknaden är gränsöverskridande och eftersom de nationella tillsynsmyndigheterna inte kan åtgärda problemet med de höga

² Se domstolens dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08

avgifterna på nationell nivå. Om åtgärder vidtas på EU-nivå undviker man att medlemsstaterna vidtar egna åtgärder som inte är enhetliga för att lösa problemet med de höga priserna, vilket skulle skapa hinder för den inre marknaden.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att diskuteras i rådsarbetsgruppen för telekommunikation och informationssamhällets tjänster under det polska ordförandeskapet. Parallellt med detta kommer Europaparlamentet att behandla förslaget. Av agendan för det kommande rådsmötet i december 2011 framgår att bedömningen är att förhandlingarna kommer att pågå även under nästa år.

4.2 Fackuttryck/termer

<i>Roaming:</i>	Förhållandet att en mobiloperatörs abonnenter kan utnyttja en annan mobiloperatörs nät.
<i>Roamingavgift:</i>	Den avgift som operatör A tar ut av operatör B för att B:s kunder får utnyttja A:s nät
<i>Virtuell operatör:</i>	Operatör som saknar eget nät