



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 16 juni 2016
(OR. en)

10329/16

**Interinstitutionellt ärende:
2016/0185 (COD)**

**TELECOM 121
COMPET 381
MI 458
CONSOM 154
CODEC 898**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	15 juni 2016
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2016) 399 final
Ärende:	Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 531/2012 vad gäller bestämmelser om grossistledet på roamingmarknader

För delegationerna bifogas dokument – COM(2016) 399 final.

Bilaga: COM(2016) 399 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om ändring av förordning (EU) nr 531/2012 vad gäller bestämmelser om grossistledet på
roamingmarknader**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2016) 201 final}

{SWD(2016) 202 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

EU-reglering av grossist- och slutkundsledet på roamingmarknaden har varit nödvändig under de senaste tio åren för att få den inre marknaden för roamingtjänster inom unionen att fungera bättre¹.

Europaparlamentet och rådet antog 2015 förordning (EU) 2015/2120², som trädde i kraft den 29 november 2015 och som ändrade förordning (EU) nr 531/2012 (nedan kallad *roamingförordningen*)³.

Förordning (EU) 2015/2120 föreskriver att tilläggsavgifterna för roaming i slutkundsledet ska avskaffas i unionen från och med den 15 juni 2017 och omfattar en policy för skälig användning av roamingtjänster och en möjlighet att tillämpa undantagsåtgärder för ett hållbart avskaffande av tilläggsavgifter för roaming i slutkundsledet. Dessa nya bestämmelser om roamingtjänster i slutkundsledet i unionen kallas i denna motivering *roaming som hemma*-bestämmelserna, eller *RLAH* efter engelska termen *roam like at home*.

Reglering i slutkundsledet är nödvändig, men är inte i sig nog för att genomföra RLAH. För att avskaffandet av roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet ska vara hållbart i hela unionen och inte snedvrider konkurrensvillkoren på de nationella marknaderna bör grossistledet på de nationella roamingmarknaderna vara konkurrensutsatt och erbjuda grossistroamingpriser som gör det möjligt för operatörer att erbjuda roamingtjänster i slutkundsledet på ett hållbart sätt utan några tilläggsavgifter.

Kommissionen har genomfört en översyn av grossistledet på roamingmarknaden i detta avseende, i syfte att bedöma vilka åtgärder som krävs för att roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet ska kunna avskaffas, i enlighet med artikel 19.1 i roamingförordningen⁴.

Denna analys av grossistmarknaderna visar att ett antal marknadsmisslyckanden fortfarande påverkar hur dessa marknader fungerar (såsom deras oligopolkaraktär i kombination med att roamingavtal är bilaterala och att grossistalternativ saknas). Denna analys visar också att RLAH faktiskt kan leda till att förhandlingspositionen försämras för operatörer med mycket utgående roamingtrafik, däribland svagare marknadsaktörer i grossistledet på roamingmarknaderna, om uppvägande åtgärder inte vidtas. Detta skulle i sin tur kunna snedvrider hemmaoperatörernas nationella marknader.

¹ Se dom i mål C-58/08, EU:C:2010:321.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen.

⁴ Mer detaljer finns i rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av grossistledet på roamingmarknaden [slutlig hänvisning] och det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av grossistledet på roamingmarknaden. [slutlig hänvisning].

Samtidigt bör varje bestämmelse om grossistmarknaden säkerställa att värdoperatörer kan täcka de kostnader som uppstått vid tillhandahållandet av roamingtjänster i grossistledet, både samkostnader och gemensamma kostnader. Detta bör bevara incitamenten till att investera i värdnät och motverka sådan snedvridning av nationell konkurrens på de besökta marknaderna som orsakas av regelarbitrage då operatörer utnyttjar korrigeringsåtgärder för roamingtjänsttillträde för att konkurrera på nationella besökta marknader som i övrigt är konkurrensutsatta.

Detta initiativ syftar därför till att reglera verksamheten i grossistledet på de nationella roamingmarknaderna så att roamingtilläggsavgifterna i slutkundsledet kan avskaffas senast den 15 juni 2017 utan att det medför någon snedvridning på de nationella besökta marknaderna och hemmamarknaderna.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Avskaffandet av roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet är ett viktigt steg mot att säkerställa att telekombestämmelser främjar skapandet av en fungerande digital inre marknad i hela unionen. Detta mål betonades också i strategin för den digitala inre marknaden som kommissionen lade fram den 6 maj 2015⁵. Regleringen av grossistledet på roamingmarknaden för att genomföra RLAH i unionen kommer i synnerhet att bidra till det politiska målet att säkerställa att väl fungerande marknader ger tillträde till infrastruktur för mobila bredbandsnät med hög kapacitet till rimligt pris i hela unionen.

Medlagstiftarna konstaterade detta måls betydelse för hela den digitala inre marknaden när RLAH-bestämmelserna antogs 2015. Med tanke på samverkan mellan grossist- och slutkundsledet på roamingmarknaderna ställde medlagstiftarna dock som villkor för tillämpningen av RLAH att rättsliga åtgärder skulle antas avseende de frågor på grossistnivå som behövde lösas för att roamingtilläggsavgifterna i slutkundsledet skulle kunna avskaffas i unionen.

Detta förslag till förordning syftar därför till att komplettera roamingbestämmelserna, i synnerhet för grossistledet på roamingmarknaderna, och göra det möjligt att tillämpa RLAH-bestämmelserna från och med den 15 juni 2017. Detta är i enlighet med de politiska mål som utgör grunden för roamingförordningen och den övergripande strategin för den digitala inre marknaden.

Utöver de rättsliga åtgärder som föreslås här kommer inrättandet av RLAH också att åtföljas av genomföranderättsakter som ska antas senast den 15 december 2016 och där ytterligare bestämmelser kommer att föreskrivas om tillämpningen av policyn om skälig användning och metoden för att utvärdera hållbarheten för avskaffandet av roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

I strategin för den digitala inre marknaden konstateras att informations- och kommunikationstekniknäten ger en grund för digitala produkter och tjänster som kan påverka alla aspekter av våra liv och påskynda Europas ekonomiska återhämtning. En reglering av grossistledet på roamingmarknaderna i syfte att göra det möjligt att avskaffa

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *En strategi för en inre digital marknad i Europa*, COM(2015) 192.

roamingtilläggsavgifter bidrar därför till att utveckla en stark, konkurrenskraftig och dynamisk telekomsektor, och bidrar till att skapa de rätta förutsättningarna för att utveckla avancerade digitala nätverk och tjänster som stöder alla delar av ekonomin, även små och medelstora företag.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

EU-reglering av grossist- och slutkundsledet på roamingmarknaderna har varit nödvändig under de senaste tio åren, på grundval av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Regleringen har syftat till att förbättra funktionsvillkoren för den inre marknaden för roamingtjänster inom unionen⁶ eftersom nationella regleringsmyndigheter har tillstått att de inte på egen hand kunnat åtgärda problemet på grund av att den internationella roamingmarknaden är gränsöverskridande⁷. Efter antagandet av förordning (EU) 2015/2120 är det nödvändigt att anta lämpliga rättsliga åtgärder för att säkerställa att grossistledet på roamingmarknaderna fungerar korrekt. Detta kommer att göra det möjligt att tillhandahålla RLAH i hela unionen, vilket visades genom översynen av grossistledet på roamingmarknaden. Åtgärder för att reglera grossistledet på roamingmarknaderna i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget är därför nödvändiga också för att säkerställa att den inre marknaden för roamingtjänster fungerar, och att i synnerhet säkerställa ett hållbart tillhandahållande av RLAH.

• Subsidiaritetsprincipen

En unionsstrategi för reglering av grossistledet på roamingmarknaderna skulle hindra att enskilda medlemsstater tar till olika tillvägagångssätt för att åtgärda problemet med höga grossistpriser. Dessa olika tillvägagångssätt skulle skapa problem för den inre marknaden eftersom olika rättsliga villkor skulle gälla för roamingtjänstleverantörer inom unionen beroende på om de tillhandahåller roamingtjänster i grossistledet (som värdoperatörer) eller köper roamingtjänster i grossistledet (som hemmaoperatörer), trots att bestämmelserna om roaming i slutkundsledet fastställts i roamingförordningen.

En gemensam strategi på unionsnivå krävs också eftersom enskilda medlemsstater kan sakna tillräckliga incitament att reglera de nationella grossistmarknaderna på ett sätt som beaktar de följder deras bestämmelser kan ha för möjligheten att tillhandahålla RLAH i andra medlemsstater. Ett initiativ på unionsnivå skulle på ett bättre sätt beakta alla medlemsstaters allmänna intressen. Om man misslyckas med att säkerställa konsekvent lagstiftning för grossistledet på roamingmarknaderna på unionsnivå kan det bli svårare att tillhandahålla RLAH, med tanke på den ökade risken för att de grossistkostnader som uppstått i andra medlemsstater och intäkterna från slutkundsledet hanteras på ett inkonsekvent sätt.

En gemensam strategi på EU-nivå skulle däremot kunna upprätta de nödvändiga rättsliga villkoren och säkerställa att de nationella grossistmarknaderna främjar målet att avskaffa

⁶ Användningen av denna rättsliga grund bekräftades också i domen i mål C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 48.

⁷ Se ett brev daterat december 2005 från den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter till generaldirektören för kommissionens generaldirektorat för informationssamhället och medier.

roamingtilläggsavgifter på ett hållbart sätt i hela unionen. Slutligen kommer en gemensam strategi också att ta hänsyn till samverkan mellan bestämmelserna om slutkunds- och grossistledet på marknaderna vid säkerställandet av välfungerande roamingmarknader i unionen, vilket domstolen redan har betonat⁸.

- **Proportionalitetsprincipen**

Lagstiftaren tillerkänns ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning i att säkerställa att dess val är proportionella. Domstolen klargjorde emellertid, i synnerhet när det gäller roamingbestämmelser, att lagstiftaren måste göra sitt val utifrån objektiva kriterier.

I ett sådant fall måste man vid bedömningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ beakta huruvida de eftersträvade målen är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade⁹. Följaktligen beaktar de föreslagna rättsliga åtgärderna två aspekter i enlighet med kriterierna som anges i artikel 19.1 i roamingförordningen, dvs. behovet av att säkerställa att värnadsoperatören kan täcka alla kostnader för att tillhandahålla reglerade roamingtjänster i grossistledet, inbegripet samkostnader och gemensamma kostnader samt behovet av att förhindra permanent roaming eller onormal användning eller missbruk av grossistroamingtillträde för andra ändamål än att tillhandahålla reglerade roamingtjänster åt roamingleverantörernas kunder då de sistnämnda företar periodiska resor inom unionen.

Dessa särskilda krav säkerställer, i enlighet med proportionalitetsprincipen, att bestämmelser om roaming i grossistledet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det allmänna politiska målet. De får till exempel inte ge upphov till negativa ekonomiska effekter som inte är motiverade för att uppnå målet, såsom krav på att effektiva operatörer ska tillhandahålla tjänster till underpris eller åtkomstregler som värddoperatörer inte kan begränsa till tillhandahållande av roamingtjänster.

Å andra sidan utesluter uppfyllandet av proportionalitetsprincipen inte, vilket domstolen betonade, att vissa operatörer möjligen kan uppleva negativa ekonomiska effekter i vissa fall, såsom en minskning av de vinster som är högre än de vore i grossistledet på roamingmarknader med full konkurrens eller förluster på grund av ineffektiv hantering av nätverkskostnader. Detta beror på att de negativa effekterna i dessa fall verkligen är motiverade och nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet.

- **Val av instrument**

De föreslagna åtgärderna syftar till att slå fast bestämmelser som är direkt tillämpliga på tillhandahållande av roamingtjänster i grossistledet, genom ändring av de motsvarande bestämmelser som fastställts i roamingförordningen. Därför föreslås en förordning.

⁸ I domen i mål 58/08 bedömde domstolen att reglering av grossistledet på roamingmarknaden är förenlig med subsidiaritetsprincipen eftersom ”det ömsesidiga sambandet mellan slutkundsavgifterna och grossistpriserna för roamingtjänster [är] av betydande vikt, varför en åtgärd som innebär att nivån på slutkundsavgifterna sänks, utan att ta itu med de kostnader som grossisterna har för att tillhandahålla roamingtjänster inom gemenskapen, skulle ha stört roamingmarknadens smidiga funktion inom gemenskapen” (punkt 77).

⁹ Dom i mål C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 53.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Kommissionen har genomfört en omfattande översyn av grossistledet på roamingmarknaden i unionen med avseende på de specifika mål som fastställts i roamingförordningen.

Översynen visar i synnerhet att grossistledet på roamingmarknaderna inte alltid fungerar korrekt. Följderna av dessa marknadsmisslyckanden för grossistmarknaderna är att priserna blir avsevärt högre än de beräknade kostnaderna, speciellt för data. All konkurrensdynamik som kan iakttas i grossistledet på roamingmarknaderna i unionen hör emellertid i hög grad ihop med befintliga reglerade roamingavgifter i grossistledet. Dessa avgifter som regleras genom ett tak är ofta de enda som finns tillgängliga för operatörer med sämre förhandlingsposition (små operatörer eller virtuella mobiloperatörer). I översynen dras också slutsatsen att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur det framtida RLAH-kravet, i synnerhet den förväntade ökningen av roamingtrafik, kommer att påverka konkurrensen i grossistledet på de nationella roamingmarknaderna. Tvärtom utesluter översynsrapporten inte risken att ett betydande antal marknadsaktörers ställning faktiskt kan försämrans under RLAH, då ihållande marknadsmisslyckanden påverkar grossistledet på roamingmarknaderna och uppvägande åtgärder saknas.

- **Samråd med berörda parter**

Kommissionen genomförde ett offentligt samråd om översynen av grossistledet på de nationella roamingmarknaderna från den 29 november 2015 till den 18 februari 2016. Avsikten med samrådet var att samla in åsikter om hur väl roamingmarknaderna fungerar i EU och om den befintliga regleringen av grossistledet på de nationella roamingmarknaderna i unionen med avseende på roamingförordningens krav på att avskaffa roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet senast den 15 juni 2017. Totalt 97 svar inkom (92 via webbformuläret, 3 per e-post och 2 ståndpunktsdokument) från 25 medlemsstater och Norge.

Operatörer har olika syn på hur väl grossistledet på roamingmarknaderna fungerar. Vissa etablerade marknadsaktörer och operatörer med ett stort fotavtryck samt allmänt sett operatörer med mycket inkommande roamingtrafik hävdar att det finns viss konkurrensdynamik, vilket bevisas av att avgifterna på grossistmarknaden ofta ligger under de nuvarande regleringstaken. Andra operatörer, i synnerhet små operatörer, virtuella mobiloperatörer och operatörer med mycket utgående roamingtrafik, hävdar att priserna de har tillgång till på grossistmarknaden ligger exakt vid eller strax under det befintliga taket, och är avsevärt högre än kostnaderna. Åsikterna om hur RLAH påverkar konkurrensen i grossistledet på roamingmarknaderna är också delade mellan dessa två grupper av operatörer, där de förstnämnda hävdar att RLAH kommer att öka konkurrensen och de sistnämnda hävdar motsatsen.

De nationella regleringsmyndigheternas och regeringarnas åsikter är snarlika operatörernas i deras respektive land. Länder som har stor inkommande roamingtrafik anser att grossistledet på de nationella roamingmarknaderna fungerar väl, medan länder med stor utgående roamingtrafik anser det motsatta. Konsumenter och konsumentsammanslutningar är slutligen försiktiga med att uttrycka åsikter om grossistledet på roamingmarknaderna eftersom de inte är direkt involverade i dessa marknader.

Merparten av de svarande anser att den lämpligaste regleringsstrategin för att möjliggöra RLAH 2017 skulle vara ett EU-tak för roamingavgifterna i grossistledet, giltigt i alla medlemsstater. På grund av olika synsätt på hur grossistledet på roamingmarknaden fungerar har operatörerna emellertid delade åsikter om vad som är den lämpligaste nivån för sådana tak för att möjliggöra hållbar RLAH. Vissa stöder ett bibehållande av nuvarande tak för roamingavgifter i grossistledet, medan andra efterlyser en betydande sänkning för att möjliggöra hållbar RLAH. Många operatörer noterade dessutom betydelsen av termineringstaxornas nivå för roamingtrafik för att möjliggöra RLAH för samtal.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

I syfte att skaffa den dokumentation som behövdes för översynsrapporten, och utöver det offentliga samrådet, samlade kommissionen och organet för europeiska regleringsmyndigheter för elektronisk kommunikation (Berec) under hösten 2015 in en mängd uppgifter från operatörer¹⁰. Kommissionen beställde också en utomstående studie för att beräkna hur mycket det kostar att tillhandahålla roamingtjänster¹¹ i grossistledet och analyserade de kvalitativa och kvantitativa uppgifter som samlats in om grossist- och slutkundsledet på roamingmarknaderna¹².

- **Konsekvensbedömning**

Den åtföljande konsekvensbedömningen SWD¹³ lämnades in till nämnden för lagstiftningskontroll, som avgav ett positivt utlåtande den 15 april 2016.

Fyra alternativ övervägdes:

Alternativ 1 – ingen åtgärd på unionsnivå (grundscenariot). RLAH skulle inte kunna tillämpas från och med den 15 juni 2017 och konsumenterna skulle fortsätta att betala roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet.

Alternativ 2 – fastställande av EU-tak för roamingavgifter i grossistledet på nuvarande nivå. Enligt det här alternativet skulle de nuvarande tak för roamingavgifter i grossistledet som fastställs i roamingförordningen (0,05 EUR per minut för uppringda samtal, 0,02 EUR per sms och 0,05 EUR per megabyte) bekräftas genom en rättsakt, så att RLAH skulle träda i kraft från och med den 15 juni 2017.

Alternativ 3 – fastställande av EU-tak för roamingavgifter i grossistledet på en lägre nivå än idag. Enligt detta alternativ skulle det befintliga taket för roamingavgifter i grossistledet

¹⁰ Uppgifterna som samlades in analyserades i samarbete med det gemensamma forskningscentrumet (JRC). JRC är Europeiska kommissionens interna vetenskapstjänst som anställer forskare för att bedriva forskning i syfte att ge oberoende, evidensbaserad vetenskaplig rådgivning och stöd till EU:s politik. Mer information finns på JRC:s webbplats på: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹¹ SMART 2015/006 *Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EU*, TERA Consultants.

¹² Analysen utvecklades av GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik i samarbete med JRC:s kompetenscentrum för mikroekonomisk utvärdering. Mer information finns på JRC:s webbplats på: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹³ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar *Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on rules for wholesale roaming markets and amending Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public communications networks within the Union*.

sänkas i lagstiftningen till 0,04 EUR per minut för uppringda samtal, 0,01 EUR per sms och 0,0085 EUR per megabyte, vilket också skulle säkerställa att RLAH träder i kraft.

Alternativ 4 – fastställande av landsspecifika tak för roamingavgifter i grossistledet. Enligt detta alternativ skulle man för roamingavgifter i grossistledet tillämpa landsspecifika tak som motsvarar kostnadsberäkningarna för respektive medlemsstat och baserar sig på en gemensam kostnadsmodell. Även detta alternativ skulle möjliggöra RLAH från och med den 15 juni 2017.

Förutom de takbaserade alternativen 2–4 utvärderade kommissionen också en kompletterande åtgärd som skulle ge parterna i ett roamingavtal i grossistledet möjligheten att förhandla om ett avreglerat prissystem och därigenom frångå tillämpningen av de enhetsbaserade högsta tak för roamingavgifter i grossistledet som fastställs i roamingförordningen.

På grundval av den analys som utfördes i konsekvensbedömningen är **alternativ 3 bäst lämpat för att göra hållbar RLAH möjlig i unionen**, även för operatörer med sämre förhandlingsposition. Det alternativet säkerställer att värdoperatörerna kan täcka sina beräknade kostnader för att tillhandahålla roamingtjänster i grossistledet och kommer att bibehålla investeringsincitamenten på de besökta marknaderna. Taknivån i alternativ 3 lämnar också utrymme för konkurrens under taket, vilket gör det möjligt för operatörer att dra ekonomisk nytta av stordriftsfördelar, och därigenom förhandla fram lägre kostnader.

Analysen visar också att grossistledet på roamingmarknaderna skulle påverkas positivt om värdoperatörer och besökande operatörer tilläts komma överens om att inte tillämpa tak i grossistledet utan i stället ha ett oregrerat avtal, till exempel baserat på kapacitetsbaserad prissättning eller någon annan typ av avtal. Detta skulle därför också kunna tillåtas som en kompletterande åtgärd.

Alternativ 4 skulle däremot inte förbättra hållbarheten för RLAH på operatörsnivå i någon betydande utsträckning jämfört med alternativ 3, men det skulle medföra större risker i fråga om kostnadstäckning på grossistnivå och avsevärda genomförandesvårigheter.

Slutligen skulle varken alternativ 1 eller, i mindre grad, alternativ 2 uppnå syftet att säkerställa RLAH i hela unionen. Detta beror på att alternativ 1 inte skulle säkerställa avskaffandet av roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet: förlusten för konsumentvälfärden skulle speciellt med alternativ 1 uppgå till 1,4 miljarder euro. Alternativ 2 skulle inte heller åtgärda den omfattande ohållbarheten för RLAH för ett flertal operatörer (omkring 20 % av dem som analyserades) och i ett flertal medlemsstater (mer än 20 % av medlemsstaterna).

• **Grundläggande rättigheter**

Förslagets följder för de grundläggande rättigheterna, såsom näringsfriheten, har analyserats. Med beaktande av att de föreslagna taken syftar till att åtgärda ett marknadsmisslyckande och säkerställa kostnadstäckning, utgör de i detta sammanhang inte en oproportionell åtgärd med hänsyn till syftet som eftersträvas eller ett oacceptabelt ingripande som inskränker själva kärnan av denna frihet. Möjligheten att avstå avses också öka parternas frihet att ingå grossistavtal.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte EU:s budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

RLAH kommer att bli obligatoriskt från och med juni 2017, förutsatt att rättsakten som ska antas som en följd av detta förslag är tillämplig vid denna tidpunkt. Kommissionen föreslår därför att rapporteringsskyldigheten kopplas till tidpunkten när RLAH träder i kraft så att alla nya bestämmelser om slutkundsledet och grossistledet har samma tillämpningsperiod.

Med avseende på innehållet i övervakningen och utvärderingarna kräver den befintliga översynsklausulen i artikel 19.3 i roamingförordningen att kommissionen bedömer *”graden av konkurrens i såväl slutkunds- som grossistledet på roamingmarknaden, särskilt små, oberoende eller nystartade operatörers konkurrenssituation, inbegripet affärsavtals inverkan på konkurrensen samt graden av samtrafik mellan operatörer”*.

Detta är därför direkt relevant när man utvärderar följderna av de bestämmelser om roaming i grossistledet som beaktas i detta initiativ. Inom ramen för denna befintliga rapporteringsskyldighet föreslår kommissionen att följande indikatorer ska användas för att utvärdera de åtgärder som är specifika för detta initiativ:

- Antalet ansökningar med hänvisning till hållbarhet.
 - Den totala volymen inkommande och utgående roamingtrafik per kvartal.
 - Genomsnittliga grossistpriser och grossistvolymen för obalanserad och balanserad trafik.
 - Antalet kapacitetsbaserade grossistavtal och deras huvudinslag.
 - De avtalsåtgärder i grossistledet som antagits för att åtgärda storskalig företagsverksamhet som baserar sig på permanent roaming, onormal användning eller missbruk av roamingtjänsttillträde i grossistledet och effektiv tillämpning av dessa.
- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Den föreslagna förordningen består av två artiklar, varav den ena innehåller alla föreslagna ändringar av roamingförordningen och den andra gäller ikraftträdandet.

I artikel 1 föreslås att roamingförordningen ändras på följande sätt:

- I punkt 1 anpassas artikel 3 i roamingförordningen genom att parterna i ett grossistavtal ges möjlighet att avstå från att tillämpa det högsta tak i grossistledet som föreskrivs i artiklarna 7, 9 och 12 i roamingförordningen.
- I punkt 2–4 införs ändringar av de befintliga bestämmelser som fastställer de högsta genomsnittliga roamingavgifterna i grossistledet för samtal, sms och data, och de tillämpliga värdena anpassas. Ändringarna säkerställer också att de tre ändrade artiklarna (artiklarna 7, 9 och 12) är konsekventa.
- I punkt 5 införs en ändring av artikel 17 i syfte att säkerställa att Berec konsulteras vid tvister om de insatser som krävs för att tillhandahålla reglerade roamingtjänster i grossistledet.
- I punkterna 6–7 införs ändringar av översynsklausulen i syfte att säkerställa enhetlighet efter att RLAH träder i kraft och förtydliga Berecs rätt att samla in uppgifter med anledning av översynen.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) nr 531/2012 vad gäller bestämmelser om grossistledet på roamingmarknader

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹,

efter att ha hört Regionkommittén²,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012³ införs en gemensam strategi för regleringen av roaming i allmänna mobilnät i unionen.
- (2) I den strategi för den digitala inre marknaden som kommissionen lade fram den 6 maj 2015⁴ betecknades det paket om en inre telekommarknad som antogs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120⁵ som ett första steg mot att avskaffa tilläggsavgifter för roaming i grossistledet, och därigenom främja skapandet av en digital inre marknad i unionen.

¹ EUT C , , s. .

² EUT C , , s. .

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen (EUT L 172, 30.6.2012, s. 10).

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *En strategi för en inre digital marknad i Europa*, COM(2015) 192.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 av den 25 november 2015 om åtgärder rörande en öppen internetanslutning och om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster och förordning (EU) nr 531/2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen (EUT L 310, 26.11.2015, s. 1).

- (3) I förordning (EU) 2015/2120 fastställs en ny slutkundsprismekanism för unionsomfattande reglerade roamingtjänster i syfte att avskaffa roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet utan att snedvrída nationella och besökta marknader.
- (4) Avskaffandet av roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet enligt förordning (EU) 2015/2120, som också kallas roaming som hemma (RLAH), är nödvändigt för att skapa och underlätta en fungerande digital inre marknad i hela unionen. Den förordningen är emellertid i sig inte tillräcklig för att säkerställa att roamingmarknaden fungerar på ett korrekt sätt.
- (5) Avskaffandet av roamingtilläggsavgifter från och med den 15 juni 2017, i enlighet med förordning (EU) nr 531/2012, förutsätter därför att alla rättsakter som föreslås av kommissionen och som föreskriver lämpliga åtgärder till följd av översynen av grossistledet på roamingmarknaderna ska vara tillämpliga.
- (6) Kommissionen har genomfört en omfattande översyn av grossistledet på roamingmarknaderna för att utvärdera vilka åtgärder som krävs för att göra det möjligt att avskaffa roamingtilläggsavgifter i slutkundsledet senast den 15 juni 2017.
- (7) På grundval av översynens resultat antog kommissionen en rapport om översynen av grossistledet på roamingmarknaden⁶. För att säkerställa att roamingtjänster i slutkundsledet kan tillhandahållas till nationella slutkundspriser måste roamingtjänsterna i grossistledet finnas tillgängliga på en nivå som gör det möjligt för hemmaoperatörer att tillhandahålla RLAH. RLAH skulle helt klart vara mer hållbart om grossistledet på de nationella roamingmarknaderna var fullständigt konkurrensutsatt och priserna motsvarade värdnätens underliggande kostnader för tillhandahållandet, men översynen visar att så inte är fallet. Översynen visade också att sannolikheten är mycket liten för att det framtida kravet på RLAH i slutkundsledet på egen hand skulle leda till väl fungerande grossistled på roamingmarknaderna och därigenom möjliggöra tillhandahållande av RLAH i unionen senast den 15 juni 2017.
- (8) I synnerhet skulle konkurrensen och investeringarna i hemmaoperatörernas nationella marknader kunna påverkas av hur grossistledet på roamingmarknaderna för närvarande fungerar, på grund av alltför höga roamingavgifter i grossistledet jämfört med de nationella slutkundspriserna. Detta gäller i synnerhet för små operatörer och operatörer med mycket utgående trafik, och gör därigenom RLAH strukturellt sett ohållbart.
- (9) Fungerande grossistled på roamingmarknaderna bör göra det möjligt för operatörer att täcka alla sina kostnader för tillhandahållandet av reglerade roamingtjänster i grossistledet, inklusive samkostnader och gemensamma kostnader. Detta bör bevara incitamenten för investering i värdnät och motverka sådan snedvridning av nationell konkurrens på de besökta marknaderna som orsakas av regelarbitrage, då operatörer utnyttjar korrigeringsåtgärder för roamingtjänstillträde i grossistledet för att konkurrera på de nationella besökta marknaderna.

⁶ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om översynen av grossistledet på roamingmarknaden [slutlig hänvisning].

- (10) Sett till de problem som utpekats bör de befintliga åtgärder som är tillämpliga på grossistledet på roamingmarknaderna ändras för att säkerställa att roamingavgifterna i grossistledet ligger på en nivå som möjliggör hållbart tillhandahållande av RLAH i unionen.
- (11) I syfte att ge rum för utveckling av en effektivare, mer integrerad och konkurrensdriven marknad för roamingtjänster bör operatörer då de förhandlar om grossisttillträde i syfte att tillhandahålla roamingtjänster i slutkundsledet ges alternativet att förhandla om innovativa prissättningssystem i grossistledet som inte direkt baserar sig på faktiska bruksvolymer, såsom raka betalningar, förhandsåtaganden eller kapacitetsbaserade avtal, eller prissättningssystem som återspeglar variationer i efterfrågan under året. Därför bör förhandlingsparterna ha möjlighet att komma överens om att inte tillämpa de högsta reglerade roamingavgifterna i grossistledet under hela den tid då roamingavtalen i grossistledet är i kraft eller under en annan tidsperiod som slagits fast på förhand. Detta skulle innebära att ingen av parterna senare kan begära att man tillämpar de volymbaserade högsta roamingavgifterna i grossistledet på grundval av faktisk förbrukning som föreskrivs i förordning (EU) nr 531/2012. Detta alternativ påverkar inte skyldigheterna att tillhandahålla reglerade roamingtjänster i slutkundsledet i enlighet med förordning (EU) nr 531/2012.
- (12) När det gäller bestämmelser om grossistavgifter bör lagstiftade krav på unionsnivå bibehållas, eftersom åtgärder som möjliggör RLAH i hela unionen utan att beakta de roamingkostnader i grossistledet som tillhandahållandet av dessa tjänster innebär kan riskera att störa den inre marknaden för roamingtjänster och de skulle inte uppmuntra till mer konkurrens.
- (13) De högsta grossistavgifterna bör fungera som en skyddsnivå och säkerställa att operatörerna kan täcka sina kostnader, däribland samkostnader och gemensamma kostnader. De bör också möjliggöra omfattande hållbart tillhandahållande av RLAH och samtidigt lämna marginal för handelsförhandlingar mellan operatörer.
- (14) Kostnadsberäkningarna för tillhandahållande av roamingtjänster i grossistledet, inklusive samkostnader och gemensamma kostnader, har utvärderats på grundval av flera källor. En källa var en allmän kostnadsmodell för roamingtjänster i grossistledet, som innefattade nationella uppgifter och baserade sig på den metod som används av nationella regleringsmyndigheter för att fastställa tak för mobiltermineringstaxor i enlighet med unionslagstiftningen. En annan källa var alternativa kostnadsberäkningar som baserar sig på konsekventa strategier i hela unionen för reglering av nationella mobiltermineringstaxor. Utvärderingen utgick också från nuvarande roamingavgifter i grossistledet för obalanserad trafik i unionen och bevis för nuvarande åtkomstavgifter i grossistledet på de nationella marknaderna.
- (15) Vid bedömningen av kostnadsberäkningarna beaktades även hur roamingtrafikens säsongsbaserade förändringar kan påverka de totala kostnaderna för tillhandahållande av roamingtjänster i grossistledet på nationell nivå. Vid dessa beräkningar beaktades de uppvägande effekter som kan utjämna de potentiella kostnadsökningar som orsakas av att roamingtrafiken är säsongsbaserad. I synnerhet för datatjänster innebär ökande nationell efterfrågan att alla säsongstoppar för trafiken ett visst år sannolikt kommer att överstigas av den totala nationella efterfrågan under påföljande år. Eftersom markbundna mobilkommunikationsnätverk är dimensionerade för att klara av denna

allmänna ökande trend, som drivs av nationell efterfrågan, är det osannolikt att de toppar i total nätverksefterfrågan som orsakas av säsongsbaserade roamingflöden skulle pressa dimensioneringskostnaderna för mobila nätverk. För samtal, där efterfrågan är mer stabil, kan säsongstoppar för roaming i vissa länder påverka de övergripande kostnaderna för nätverksdimensionering. Den här typen av lokala säsongstoppar i trafiken orsakas emellertid också sannolikt av nationella användare som förflyttar sig till turistområden och de kan i viss grad utjämnas av roaminganvändares kompenserande effekt på kapacitetsanvändningen i storstadsområden under sommarsemesterssäsongen.

- (16) Vid fastställandet av den högsta avgiften för reglerade dataroamingtjänster i grossistledet har man beaktat alla de åtkomstkomponenter som behövs för att möjliggöra tillhandahållande av roamingtjänster, även transiteringskostnaderna för leverans av datatrafik till en växelpunkt som bestämts av hemmanätsoperatören.
- (17) Den portfölj av tjänster som erbjuds av varje roamingleverantör i grossistledet och deras förväntade trafikvolym bör tas i beaktande då man analyserar den funktion som roamingavgifter i grossistledet har när det gäller att uppnå de två målen att säkerställa att grossistleverantörerna kan täcka alla sina relevanta kostnader och att säkerställa att RLAH är ohållbart endast i undantagsfall.
- (18) De befintliga högsta roamingavgifterna i grossistledet för samtal, sms och datatjänster bör därför sänkas.
- (19) De nationella regleringsmyndigheterna bör, med bevarande av företagshemligheter och i syfte att bevaka och övervaka tillämpningen av förordning (EU) nr 531/2012 och utvecklingar av grossistledet på roamingmarknaderna, ha rätt att kräva information om sådana roamingavtal i grossistledet som inte föreskriver tillämpning av de högsta roamingavgifterna i grossistledet. De bör också ha rätt att kräva information om antagandet och tillämpningen av de villkor i grossistavtal som syftar till att hindra permanent roaming och om varje onormal användning och missbruk av roamingtjänstillträde i grossistledet för andra ändamål än tillhandahållande av reglerade roamingtjänster till roamingleverantörers kunder som reser inom unionen.
- (20) Den specifika prisregleringen som är tillämplig på roaming innebär att ett övergripande EU-tak gäller för en sammansatt produkt som också kan omfatta annat grossisttillträde och andra sammankopplingsinsatser, inklusive i synnerhet de som omfattas av nationell eller eventuell gränsöverskridande lagstiftning. I detta sammanhang väntas skillnaderna i lagstiftningen avseende dessa insatser minska inom unionen, i synnerhet genom utsikten till tilläggsåtgärder i enlighet med direktiv 2002/21/EG (ramdirektivet)⁷ i syfte att säkerställa mer enhetlighet mellan lagstiftningsstrategier. Under tiden bör man ta itu med eventuella tvister mellan värnäsoperatörer och andra operatörer gällande de taxor som tillämpas på de reglerade insatser som är nödvändiga för att tillhandahålla roamingtjänster i grossistledet, med beaktande av Berecs ståndpunkt, i enlighet med de särskilda regleringsskyldigheter som är tillämpliga på roaming och med direktiv 2002/21/EG

⁷

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 33).

(ramdirektivet), direktiv 2002/20/EG (auktorisationsdirektivet)⁸, direktiv 2002/19/EG (tillträdesdirektivet)⁹ och direktiv 2002/22/EG (direktivet om samhällsomfattande tjänster)¹⁰.

- (21) Det är nödvändigt att övervaka och regelbundet se över hur grossistledet på roamingmarknaderna fungerar och dessa marknaders samverkan med slutkundsledet på roamingmarknaderna, med beaktande av utvecklingen inom konkurrens och teknik samt trafikflöden. För att göra en korrekt bedömning av hur roamingmarknaderna kommer att anpassas till RLAH-bestämmelserna bör man samla in tillräckliga uppgifter om hur dessa marknader fungerar efter det att bestämmelserna genomförts.
- (22) I syfte att bedöma utvecklingen inom konkurrens på de unionsomfattande roamingmarknaderna och för att regelbundet rapportera om förändringar i faktiska roamingavgifter i grossistledet för obalanserad trafik mellan roamingleverantörerna, bör Berec ges i uppgift att samla in uppgifter från nationella regleringsmyndigheter om de faktiska avgifter som tillämpas på balanserad respektive obalanserad trafik. Berec bör också samla in uppgifter om fall där parterna i ett grossistavtal har valt att avstå från att tillämpa de högsta roamingavgifterna i grossistledet eller där de har tillämpat åtgärder i grossistledet som syftar till att hindra permanent roaming, onormal användning eller missbruk av roamingtjänsttillträde för andra ändamål än att tillhandahålla reglerade roamingtjänster till roamingleverantörers kunder som periodiskt reser inom unionen.
- (23) Förordning (EU) nr 531/2012 bör därför ändras i enlighet med detta.
- (24) Denna förordnings mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna eftersom nationella åtgärder inte kan säkerställa att bestämmelserna om de nationella grossistmarknaderna är konsekventa med EU-bestämmelser om roamingtjänster i slutkundsledet. De gränsöverskridande effekter som de nationella roamingmarknadernas grossistled har på tillhandahållandet av roamingtjänster i slutkundsledet inom unionen innebär att målen bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionen får därför anta åtgärder, i enlighet med subsidiaritetsprincipen som fastställs i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (25) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG av den 7 mars 2002 om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 21).

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG av den 7 mars 2002 om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 7).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, 24.4.2002, s. 51).

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av förordning (EU) nr 531/2012

Förordning (EU) nr 531/2012 ska ändras på följande sätt:

(1) I artikel 3 ska punkt 4 ersättas med följande:

”4. De bestämmelser om reglerade roamingavgifter i grossistledet som anges i artiklarna 7, 9 och 12 ska tillämpas på tillhandahållande av tillträde till alla de delar av roamingtjänstillträde i grossistledet som avses i punkt 3, förutom om båda parter i grossistavtalet om roaming uttryckligen kommer överens om att de genomsnittliga roamingavgifter i grossistledet som uppstår av tillämpningen av avtalet inte ska omfattas av den högsta reglerade roamingavgiften i grossistledet för en fastslagen tidsperiod.”

(2) I artikel 7 ska punkterna 1 och 2 ersättas med följande:

”1. Den genomsnittliga grossistavgiften, inbegripet bl.a. kostnader för originering, transitering och terminering, som värnadsoperatören tar ut av en roamingleverantör för ett reglerat roamingsamtal från ifrågavarande värdnät, får inte överstiga skyddsgränsen 0,04 EUR per minut och ska, utan att artikel 19 påverkas, förbli 0,04 EUR till och med den 30 juni 2022.

2. Den genomsnittliga grossistavgift som avses i punkt 1 ska gälla mellan två operatörer, oavsett vilka de är, och beräknas för en tolv månaders period eller en eventuell kortare period som kan återstå före utgången av tillämpningsperioden beträffande den högsta genomsnittliga grossistavgiften som anges i punkt 1 eller före den 30 juni 2022.”

(3) I artikel 9 ska punkt 1 ersättas med följande:

”1. Den högsta genomsnittliga grossistavgift som en värnadsoperatör får ta ut av roamingleverantören för ett reglerat sms-roamingmeddelande från ifrågavarande värdnät får från och med den 15 juni 2017 inte överskrida en skyddsgräns på 0,01 EUR per sms-meddelande och ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 19, förbli 0,01 EUR till och med den 30 juni 2022.”

(4) I artikel 12 ska punkt 1 ersättas med följande:

”1. Från och med den 15 juni 2017 får den genomsnittliga grossistavgift som en värnadsoperatör får ta ut av en roamingleverantör för reglerade dataroamingtjänster från ifrågavarande värdnät inte överstiga en skyddsgräns på 0,0085 EUR per megabyte överförda data och ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 19, förbli 0,0085 EUR per megabyte överförda data till och med den 30 juni 2022.”

(5) I artikel 17.1 ska följande stycke läggas till:

”Tvister mellan värtnätsoperatörer och andra operatörer om de taxor som tillämpas på de insatser som krävs för att tillhandahålla reglerade roamingtjänster i grossistledet får hänvisas till den behöriga nationella regleringsmyndigheten eller de behöriga nationella regleringsmyndigheterna i enlighet med artikel 20 eller 21 i ramdirektivet. I ett sådant fall ska den behöriga nationella regleringsmyndigheten eller de behöriga nationella regleringsmyndigheterna konsultera Berec om vilka åtgärder som ska vidtas i enlighet med bestämmelserna i ramdirektivet, särdirektiven eller denna förordning för att lösa tvisten, och ska avvakta Berecs utlåtande innan åtgärder för att lösa tvisten vidtas.”

(6) Artikel 19 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 3 ska första meningen ersättas med följande:

”Kommissionen ska dessutom överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet vartannat år efter den 15 juni 2017.”

b) I punkt 4 skall första meningen i första stycket ersättas med följande:

”För att kunna bedöma konkurrensutvecklingen på de unionsomfattande roamingmarknaderna ska Berec regelbundet samla in uppgifter från de nationella regleringsmyndigheterna om utvecklingen avseende slutkunds- och grossistavgifter för reglerade samtals-, sms- och dataroamingtjänster, även grossistavgifter som tillämpas för balanserad respektive obalanserad roamingtrafik. De ska också samla in uppgifter om de grossistavtal som inte tillämpar de högsta roamingavgifter i grossistledet som fastställs i artiklarna 7, 9 och 12 och om tillämpningen av avtalsåtgärder i grossistledet som syftar till att hindra permanent roaming, onormal användning eller missbruk av roamingtjänsttillträde för andra ändamål än att tillhandahålla reglerade roamingtjänster till roamingleverantörers kunder som periodiskt reser inom unionen.”

Artikel 2

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande