

Bruxelles, den 26. februar 2026
(OR. en)

6798/26

TELECOM 93
ELARG 26
COWEB 22
MI 187
COMPET 248
CONSOM 58

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 25. februar 2026

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2026) 79 final

Vedr.: Henstilling med henblik på
RÅDETS AFGØRELSE
om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om individuelle aftaler mellem Den Europæiske Union og Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo*, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2026) 79 final.

Bilag: COM(2026) 79 final

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.2.2026
COM(2026) 79 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om individuelle aftaler mellem Den Europæiske Union og Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo*, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR HENSTILLINGEN

- **Henstillingens begrundelse og formål**

Roamingpolitikken er en europæisk succeshistorie, der giver millioner af forbrugere og virksomheder i EU mulighed for at forblive opkoblede i deres dagligdag uden ekstragebyrer på det digitale indre marked. Siden den 15. juni 2017 har EU-borgere haft adgang til mobiltjenester (tale, SMS og data) uden ekstra omkostninger, når de rejser periodisk i EU. I forordning (EU) 2022/612 (roamingforordningen) bemærkes det også, at roamingtaksterne i tredjelande fortsat er høje. EU's roamingområde omfatter allerede Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og blev med virkning fra den 1. januar 2026 udvidet til at omfatte Ukraine og Moldova. Både Ukraine og Moldova har tilpasset deres interne retsorden til EU-roaminglovgivningen¹.

De seks partnere på Vestbalkan² etablerede med virkning fra den 1. juli 2021 et regionalt roaming til hjemmetakst-område, som er en kopi af EU's ordning med roaming til hjemmetakst. Desuden undertegnede operatørerne i EU og de seks partnere på Vestbalkan i december 2022 en frivillig roamingaftale med henblik på lavere roamingtakster for data for slutkunder mellem EU og de seks partnere på Vestbalkan, som trådte i kraft den 1. oktober 2023.

EU har nære forbindelser med sine seks partnere på Vestbalkan, som også har et perspektiv om europæisk integration, hvilket er indarbejdet i de respektive bilaterale stabiliserings- og associeringsaftaler³. Fem af de seks partnere på Vestbalkan har status af kandidatland, mens Kosovo* er et potentielt kandidatland.

Stabiliserings- og associeringsaftalerne har til formål at åbne op for handel og tilpasse regionen til EU's standarder. Aftalerne udgør en samlet ramme for EU's forbindelser med parterne på Vestbalkan. De seks stabiliserings- og associeringsaftaler omfatter en forpligtelse til at styrke samarbejdet inden for elektroniske kommunikationsnet og dertil knyttede

¹ Udvidelsen af EU's roamingområde til lande uden for EU kræver, at disse lande indarbejder den såkaldte "EU-roaminglovgivning" i deres nationale lovgivning. "EU-roaminglovgivningen" omfatter roamingforordningen (EU) 2022/612, Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286, Kommissionens delegerede forordning (EU) 2021/654 samt visse bestemmelser i forordning (EU) 2018/1971 (BEREC-forordningen) og direktiv (EU) 2018/1972 (den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation).

² Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien.

³ Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Albanien på den anden side (EUT L 107 af 28.4.2009, s. 166), Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien på den anden side (EUT L 84 af 20.3.2004, s. 13), Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Montenegro på den anden side (EUT L 108 af 29.4.2010, s. 3), Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Serbien på den anden side (EUT L 278 af 18.10.2013, s. 16), Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Bosnien-Hercegovina på den anden side (EUT L 164 af 30.6.2015, s. 2) og Stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og Kosovo på den anden side (EUT L 71 af 16.3.2016, s. 3).

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

tjenester⁴, idet det endelige mål er, at de respektive seks partnere på Vestbalkan vedtager gældende EU-ret inden for disse sektorer. Stabiliserings- og associeringsaftalerne udgør dog ikke et stabilt retsgrundlag for at udvide EU's roamingområde til de seks partnere på Vestbalkan. Det anbefales derfor, at EU indgår en sektoraftale om roaming med hver af de seks partnere på Vestbalkan, hvori rammerne og betingelserne fastlægges for den gensidige åbning af parternes markeder for så vidt angår sektoren for roaming på offentlige mobilkommunikationsnet. De anbefalede aftaler skal forankres i den eksisterende ramme af stabiliserings- og associeringsaftaler.

Åbningen skal navnlig være betinget af den fuldstændige gennemførelse af EU-roaminglovgivningen, hvilket vil skulle bekræftes ved hjælp af Unionens omfattende positive vurdering, som skal foretages af Kommissionen. Når der er foretaget en positiv vurdering af en af de seks partnere på Vestbalkan, tillægges det ansvarlige fælles organ i henhold til aftalerne beføjelse til at træffe afgørelsen om den gensidige åbning. Aftalerne bør også indeholde en forpligtelse for de seks partnere på Vestbalkan til at fastholde dynamisk tilpasning til EU-roaminglovgivningen i takt med, at den udvikler sig i fremtiden som følge af den eventuelle udvidelse af EU-roamingområdet, og fastlægge muligheden, betingelserne og proceduren for, at Unionen kan suspendere fordelene i henhold til roamingaftalerne, særlig i tilfælde af, at en af de seks partnere på Vestbalkan ikke opfylder sine forpligtelser til at gennemføre den relevante gældende EU-ret, som er indarbejdet i aftalen. Med henblik herpå bør det være muligt for Kommissionen at indlede en traktatbrudsprocedure på baggrund af artikel 258 i TEUF. Kommissionen bør tillægges beføjelser til at suspendere dele af aftalen uden yderligere krav, hvis en af de seks partnere på Vestbalkan ikke efterkommer en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol.

Aftalerne bør også udgøre en institutionel ramme og sikkerhedsforanstaltninger på baggrund af EU-traktaterne for at beskytte autonomien og den ensartede fortolkning af EU-roaminglovgivningen og sætte Unionen i stand til på effektiv vis at reagere i tilfælde af manglende overholdelse. Viljen og parathed hos de seks partnere på Vestbalkan til at indarbejde centrale EU-retsmekanismer i deres retsordener vil sætte dem i stand til at vise deres parathed til at leve op til ansvaret i forbindelse med EU-medlemskab.

Hver af de seks partnere på Vestbalkan bør sikre, at EU-retsakter, som er anført i aftalerne har de samme retsvirkninger, som de har i en medlemsstats retsorden i henhold til artikel 288 i TEUF og Den Europæiske Unions Domstols praksis. I tilfælde, hvor de pågældende retsakter skaber rettigheder og forpligtelser, som personer kan påberåbe sig ved de nationale domstole i medlemsstaterne, uden at der er behov for yderligere gennemførelse fra medlemsstatens side, bør sådanne bestemmelser også skabe rettigheder og forpligtelser, som personer kan påberåbe sig ved de nationale domstole i hver af Unionens partnere, uden at der behov for yderligere gennemførelse.

Aftalerne bør indgås på ubestemt tid. De bør indeholde robuste mekanismer til suspension og opsigelse. Disse mekanismer bør fastsætte betingelserne og procedurerne for, at Unionen helt eller delvist kan suspendere anvendelsen af aftalerne samt proceduren og fristerne for at opsigte aftalen.

⁴ Artikel 104 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Albanien, artikel 95 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Republikken Nordmakedonien, artikel 106 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Montenegro, artikel 106 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Serbien, artikel 104 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Bosnien-Hercegovina og artikel 111 i stabiliserings- og associeringsaftalen med Kosovo.

Denne henstilling er også i overensstemmelse med vækstplanen for Vestbalkan⁵, som blev vedtaget af Kommissionen i november 2023. Den nye vækstplan indeholder bestemmelser om gradvis integration af regionen i specifikke områder af EU's indre marked, forudsat at der sker fremskridt med hensyn til regional økonomisk integration og tilpasning til den relevante gældende EU-ret, samt etablering af tilstrækkelig administrativ kapacitet og procedurer.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

EU har allerede taget skridt til at udvide sit roamingområde til lande i EØS og til visse kandidatlande.

Forpligtelserne vedrørende roaming i de seks partnere på Vestbalkan blev allerede udtrykt af kommissær Mariya Gabriel i den digitale dagsorden for Vestbalkan i 2018 som et af flagskibsinitiativerne for målene om engagement i Kommissionens meddelelse om et troværdigt udvidelsesperspektiv for landene på Vestbalkan og et øget engagement heri fra Den Europæiske Unions side. I 2023 vedtog Kommissionen vækstplanen for Vestbalkan, hvormed der blev oprettet en pakke af gensidigt forstærkende foranstaltninger, som tilføjede yderligere muligheder for, at de seks partnere på Vestbalkan kan nyde godt af behandling efter reglerne for det indre marked, inden de bliver medlemmer af EU. I henhold til vækstplanen forpligtede EU sig til at skabe retssikkerhed for slutbrugere og operatører ved at finde en retlig løsning for en langsigtet roamingordning, som medtager landene på Vestbalkan i EU's roaming til hjemmetakst-område og fuldt ud lever op til Den Europæiske Unions internationale handelsforpligtelser. Dette blev bekræftet på ny på topmødet mellem EU og Vestbalkan i december 2024, hvor lederne opfordrede til, at der gøres en yderligere indsats for at udvikle en langsigtet roamingordning, som medtager regionen i EU's roaming til hjemmetakst-område.

Senere, i juni 2025, konkluderede Det Europæiske Råd⁶, at den gradvise integration mellem EU og regionen under udvidelsesprocessen skulle fremmes på en meritbaseret måde. Derfor er det vigtigt at fremskynde processen og tage konkrete skridt i retning af at opfylde disse politiske tilsagn ved at forhandle sektoraftalerne på plads. Sektoraftalerne vil gøre det muligt for EU-borgerne og borgerne i de seks partnere på Vestbalkan af nyde godt af roaming, når de rejser i det udvidede roaming til hjemmetakst-område.

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

Den fælles handelspolitik

Med denne henstilling gennemføres Unionens fælles handelspolitik over for de seks partnere på Balkan og kandidatlande på grundlag af bestemmelserne i de ovennævnte stabiliserings- og associeringsaftaler. Forslaget støtter en gradvis tilpasning til gældende EU-ret, jf. stabiliserings- og associeringsaftalerne, og er i overensstemmelse med målet om at give øget adgang til EU's indre marked som fastsat i vækstplanen for Vestbalkan.

EU-udvidelsen:

Udvidelse er fortsat en central politik for Den Europæiske Union og bidrager til langsigtet sikkerhed, fred, stabilitet og velstand i Europa. Der blev pustet nyt liv i udvidelsesprocessen i 2023 og 2024. Ruslands angrebskrig mod Ukraine fremhævede behovet for at bringe de seks partnere på Vestbalkan tættere på EU og fremskynde deres tiltrædelsesproces. I øjeblikket har fem af de seks partnere på Vestbalkan status af kandidatland, mens Kosovo er et potentielt kandidatland.

⁵ COM(2023) 691.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2025/06/26/>.

De seks partnere på Vestbalkans tiltrædelse kan fremskyndes ved hjælp af EU-relaterede reformer i de seks partnere på Vestbalkan og ved at fremrykke nogle af fordelene ved EU-medlemskab, som borgerne i de seks partnere på Vestbalkan kan mærke. For at fremskynde udvidelsesprocessen giver EU partnerne mulighed for at intensivere deres reformer og investeringer og deres tilpasning til gældende EU-ret. Hvis dette gøres korrekt, bør partnerne og deres borgere være i stand til at nyde godt af en gradvis integration forud for EU-tiltrædelsen. Gradvis integration er en integreret del af tiltrædelsesvejen og har til formål at fremskynde tiltrædelsen for kandidatlande, som er fast besluttet på at nå dette mål, og gøre deres integration i EU's indre marked mere gnidningsfri. De anbefalede sektoraftaler kan opsiges i overensstemmelse med folkeretten.

Respekten for de demokratiske principper, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og respekten for retsstatsprincippet er væsentlige elementer som fastsat i bestemmelserne i de respektive stabiliserings- og associeringsaftaler⁷.

I betragtning af det geostrategiske miljøes store betydning, som har været og fortsat er en katalysator for tiltrædelse i nutidens globale kontekst, noterer Kommissionen sig betydningen af, at de seks partnere på Vestbalkan gør fremskridt på områder med høj relevans for EU's geostrategiske mål, særlig tilpasning til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og andre centrale mål med tilknytning til EU's politikker inden for telekommunikation samt andre områder med tilknytning til de grundlæggende elementer i tiltrædelsesprocessen.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Proceduremæssigt retsgrundlag

I artikel 218, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastsættes det, at hvis den påtænkte aftale ikke udelukkende eller hovedsagelig vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forelægger Kommissionen Rådet henstillinger. Rådet vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og om udnævnelse af Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsteam.

I henhold til artikel 218, stk. 4, i TEUF kan Rådet give forhandlingsdirektiver til forhandleren og udpege et særligt udvalg, der skal føre samråd med forhandleren.

Kommissionen henstiller, at der indledes forhandlinger mellem Den Europæiske Union og henholdsvis Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien med henblik på indgåelse af seks bilaterale internationale aftaler vedrørende international roaming på offentlige mobilkommunikationsnet.

⁷ Stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og **Republikken Albanien** på den anden side – protokoller – erklæringer (EUT L 107 af 28.4.2009, s. 166), artikel 2, Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og **Bosnien-Hercegovina** på den anden side (EUT L 164 af 30.6.2015, s. 2), artikel 2, Stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab på den ene side og **Kosovo*** på den anden side (EUT L 71 af 16.3.2016, s. 3), artikel 3, 2010/224/, Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og **Republikken Montenegro** på den anden side (EUT L 108 af 29.4.2010, s. 3), artikel 2, Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien** på den anden side (EUT L 84 af 20.3.2004, s. 13), artikel 2, og Stabiliserings- og associeringsaftale mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og **Republikken Serbien** på den anden side (EUT L 278 af 18.10.2013, s. 16), artikel 2.

Kommissionen skal udpeges som forhandler.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den anbefalede afgørelse om bemyndigelse til indledning af forhandlinger om de to påtænkte aftaler er artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

- **Materielt retsgrundlag**

Målet med de påtænkte aftaler er at opnå yderligere markedsintegration på området for handel med tjenesteydelser og navnlig at integrere de seks partnere på Vestbalkan i det indre marked i forbindelse med roaming. Forhandlingen af disse aftaler falder derfor ind under den fælles handelspolitik.

Derfor er det materielle retsgrundlag artikel 207, stk. 4, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

- **Valg af forhandler**

Eftersom den påtænkte aftale udelukkende omfatter andre spørgsmål end den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, skal Kommissionen i henhold til artikel 218, stk. 3, TEUF udpeges som forhandler.

- **Unionens kompetence**

Den fælles handelspolitik er anført blandt de områder, hvor Unionen har enekompetence, jf. artikel 3, stk. 1, litra e), i TEUF. Da de planlagte aftaler falder ind under den fælles handelspolitik, har Unionen enekompetence til at indgå disse aftaler.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Forhandlingen af internationale aftaler, som omfatter forpligtelser vedrørende levering af tjenesteydelser på roamingområdet, falder ind under anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik og er derfor en enekompetence i overensstemmelse med artikel 3, nr. 1, i TEUF. Ifølge artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") finder nærhedsprincippet ikke anvendelse på områder, der er omfattet af enekompetence.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forhandlingen af de påtænkte aftaler går ikke videre, end hvad der er nødvendigt eller hensigtsmæssigt for at nå de politiske mål, der er fastsat i den fælles handelspolitik.

- **Valg af instrument**

Denne henstilling med henblik på Rådets afgørelse fremlægges i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF, hvori det fastsættes, at Rådet vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og om udpegelse af Unionens forhandler. Rådet kan også give forhandlingsdirektiver til forhandleren. Der findes ingen andre retlige instrumenter, der kan anvendes til at nå det mål, der er omhandlet i denne henstilling.

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

- **Konsekvensanalyse**

Der var ikke behov for konsekvensanalyser for den tilsvarende proces med Ukraine og Moldova, som tilsammen udgør et marked på ca. 40 millioner slutbrugere. Markederne i de seks partnere på Balkan udgør ca. 18 millioner slutbrugere. Integrationen af de seks partnere

på Balkan i EU's indre marked er et skridt på vejen mod de seks partnere på Balkans tiltrædelse. Sektoraftaler er blevet vurderet til at være den holdbare juridiske løsning, som vil muliggøre den integration.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Henstillingen har ingen virkninger for budgettet.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om individuelle aftaler mellem Den Europæiske Union og Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo*, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 207, stk. 4, første afsnit, sammenholdt med artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra den betragtning; at der bør indledes forhandlinger med henblik på at indgå aftaler mellem Den Europæiske Union og henholdsvis Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges herved til på Unionens vegne at indlede forhandlinger om aftaler om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet med henholdsvis Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Republikken Nordmakedonien og Republikken Serbien.

Artikel 2

Forhandlingerne føres på grundlag af Rådets forhandlingsdirektiver, der er fastsat i addendummet til denne afgørelse.

Artikel 3

Kommissionen udpeges herved til Unionens forhandler.

Artikel 4

Forhandlingerne skal føres i samråd med det særlige udvalg, der er omhandlet i artikel 207, stk. 3, i TEUF.

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne

[...]

Formanden