

U 19/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om roaming i allmänna mobilnät i unionen

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 24 februari 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om roaming i allmänna mobilnät i unionen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 april 2021

Kommunikationsminister Timo Harakka

Konsultativ tjänsteman Katariina Vuorela

KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/0218

8.4.2021

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ROAMING I ALLMÄNNA MOBILNÄT I UNIONEN

1 Bakgrund och mål

Kommissionen gav 24.2.2021 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2021) 85 final) om roaming i Europeiska unionen. Upphörandet av den så kallade roamingförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning om roaming i allmänna mobilnät i unionen (531/2012), i slutet av juni 2022 ligger till grund för förslaget. Syftet med förslaget är att förlänga regleringen av roaming med tio år.

Syftet med förslaget är att sänka grossistpriserna samtidigt som man säkerställer hållbar roaming till nationella priser. Dessutom är syftet att genom nya bestämmelser öka transparens och säkerställa ”roaming som hemma”, dvs. Roam-Like-at-Home (nedan ”RLAH”) genom att också beakta tjänstekvaliteten och tillgång till larmtjänster vid roaming.

I EU har det förekommit grossist- och marknadsreglering i upp till 14 år, vilket har ansetts vara nödvändigt med tanke på en fungerande inre marknad för roaming. Regleringen som gäller roaming ändrades betydligt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2120 samt ändring av roamingförordningen 2016, och i och med den avstod man i princip från roamingavgifter under sommaren 2017.

Kommissionen anser att EU-medborgarna har haft betydande nytta av att man avstod från roamingavgifterna under 2017, varefter användningen av mobiltjänster har ökat betydligt vid roaming i EU. Den tydliga nedgången av det reglerade maximipriset för grossistpriser har också synts som en verklig nedgång av grossistpriser som är till och med större än de reglerade priserna, och därmed har avskaffandet detaljistbetalningar för roaming setts som hållbart för nästan varje roamingtjänsteleverantör. Kommissionen konstaterar att även om RLAH-regleringen har varit en framgång och roamingmarknaden fungerar väl enligt reglerna, förutsätter roamingmarknadens konkurrensdynamik att grossistregleringen fortsätter. Kommissionen anser att en sänkning av grossistpriserna skulle förbättra slutanvändarnas ställning, eftersom detta skulle påverka prisfaktorer som beräknas oberoende av grossistprisernas nivå och särskilt datavolymer enligt policyn för skälig användning såväl i fråga om öppna datavolymer som förbetalda taxer. Man anser att ändringarna särskilt skulle säkerställa verklig RLAH och möjliggörande av nya innovationer samt tillträde till nätet genom ett framåtblickande regelverk.

2 Den föreslagna förordningens huvudsakliga innehåll

I kommissionens förslag föreslås att den gällande roamingförordningens reglering ska förlängas med tio år fram till sommaren 2032. Eftersom förordningen har ändrats flera gånger föreslår kommissionen att förordningen ska omarbetas. Enligt förslaget ska den nuvarande roamingregleringen i huvuddrag vara likadan som tidigare. Enligt förslaget ska emellertid de högsta grossistavgifterna för roaming sänkas. Dessutom innehåller förslaget nya bestämmelser som gäller insyn, tjänstens kvalitet och tillgång till larmtjänster.

Förslag till nya avgiftstak i grossistledet

Artiklarna 10–12 i kommissionens förslag ska fastställa de högsta genomsnittliga roamingavgifterna i grossistledet för samtal, sms och data. Genom förslaget ändras de värden som tillämpats sedan juni 2017 och som det föreskrivs om i artiklarna 7, 9 och 12 i den gällande förordningen. I artiklarna 10–12 i kommissionens förslag föreskrivs om en stegvis sänkning av pristak i två steg.

Enligt förslaget får den genomsnittliga grossistavgiften, inbegripet bl.a. kostnader för originerings-, transitering och terminering, som värnadsoperatören tar ut av en roamingleverantör för ett reglerat roamingsamtal från värnadsnätet, inte överstiga skyddsgränsen 0,022 euro per minut. Från och med början av 2025 ska den högsta grossistavgiften sjunka till 0,019 euro per minut. Det gällande grossistavgiftstaket för roamingsamtal är 0,032 euro per minut.

Enligt förslaget får den genomsnittliga grossistavgift som värnadsoperatören tar ut av en roamingleverantör för ett reglerat sms-roamingmeddelande från värnadsnätet i fråga inte överstiga skyddsgränsen 0,004 euro per minut. Från och med början av 2025 ska denna högsta grossistavgift sjunka till 0,003 euro per sms-meddelande. Det gällande grossistavgiftstaket för sms-roamingmeddelande är 0,01 euro per meddelande.

Enligt förslaget får den genomsnittliga grossistavgift som värnadsoperatören kan ta ut av en roamingleverantör för reglerade dataroamingtjänster från värnadsnätet inte överstiga en skyddsgräns som är 2,00 euro per gigabyte överförd data. Från och med början av 2025 ska denna högsta grossistavgift sjunka till 1,50 euro per gigabyte överförd data. Det gällande priset för dataroamingtjänster är 3,00 euro per gigabyte överförd.

Förutom att grossistpriserna ska sjunka i två steg föreslås i artikel 22 i förslaget till förordning att priser ska kunna omdefinieras genom kommissionens delegerade förordning under 2026. Kommissionen ska då den antar den delegerade förordningen beakta de principer, kriterier och variabler som presenteras i den föreslagna bilagan I samt beakta aktuella genomsnittliga grossistpriser som tagits ut i olika delar av unionen och behovet av att lämna ändamålsenligt ekonomiskt utrymme så att den kommersiella marknaden kan utvecklas.

Förslag som gäller roamingtjänstens kvalitet

I 3 artikel i kommissionens förslag föreskrivs för mobilnadsoperatörer skyldigheten att säkerställa att roamingleverantören åtminstone har rätt att vid roaming replikera de mobiltjänster i slutkundsledet som erbjuds nationellt. Därmed ska man i roamingtjänsttillträde i grossistledet inkludera tjänstetillträde som behövs för erbjudandet av roamingtjänster för kunder med vilken som helst tillgänglig nätteknik och alla tillgängliga nätgenerationer.

I den föreslagna artikeln 5 däremot ska föreskrivas att roamingleverantörerna ska säkerställa, att under förutsättning att det är tekniskt möjligt, tillhandahålla reglerade roamingtjänster i slutkundsledet på samma villkor som om sådana tjänster skulle konsumeras inom landet, särskilt när det gäller tjänstekvalitet. Mobilnadsoperatören ska enligt den föreslagna artikeln 9 säkerställa att avtal som omfattar någon typ av reglerade roamingtjänster i slutkundsledet även ska innehålla information om tjänstens kvalitet, som rimligen kan förväntas av roaming inom unionen.

Förslag som gäller larmtjänster

Enligt den föreslagna artikeln 13 får värdnätets operatör inte ta ut av roamingleverantören några avgifter som gäller nödkommunikation som initieras av roamingkunder och överföringen av lokaliseringssuppgifter, utan att det nämnda emellertid kan begränsa tillämpningen av de föreslagna artiklarna 10–12.

Enligt artikel 3 i den gällande förordningen ska mobilnätoperatörerna offentliggöra ett referenserbjudande och göra det tillgängligt för företag som begär om roamingtjänsttillträde i grossistledet. I fortsättningen ska referenserbjudandet enligt den föreslagna artikeln 3 innehålla all nödvändig information så att roamingleverantören kan säkerställa att dess kunder har tillgång till larmtjänster avgiftsfritt via nödkommunikation till den lämpligaste larmcentralen samt avgiftsfri överföring av lokaliseringssuppgifter till den lämpligaste larmcentralen vid användning av roamingtjänster.

Enligt den föreslagna artikeln 16 ska roamingleverantörer säkerställa att deras roamingkunder hålls tillräckligt informerade om metoderna för att få tillträde till larmtjänster i den besökta medlemsstaten. Ett automatiskt meddelande från roamingleverantören ska informera roamingkunden om att denna kan få tillträde till larmtjänster utan avgift genom att ringa det gemensamma europeiska larmnumret ”112” och genom alternativa metoder för tillträde till larmtjänster via nödkommunikation som föreskrivs i den besökta medlemsstaten. Denna information ska levereras till roamingkundens mobila enhet genom ett sms-meddelande, varje gång som roamingkunden reser in i en annan medlemsstat än den inhemska leverantörens.

Förslag till att öka transparens som gäller mervärdestjänster

Enligt den föreslagna artikeln 9 ska roamingleverantören säkerställa att avtal som omfattar någon typ av reglerade roamingtjänster i slutkundsledet även ska innehålla information om de tjänster som kan vara föremål för högre avgifter vid roaming.

Enligt den föreslagna artikeln 14 ska roamingleverantören när roamingkunden reser in i en annan medlemsstat än den där roamingkundens nationella leverantör finns, automatiskt via ett meddelande, utan dröjsmål och avgiftsfritt, informera roamingkunden om den potentiella risken för högre avgifter på grund av användningen av mervärdestjänster. Meddelandet ska innehålla en länk till en särskild webbplats med information om sådana tjänster och, om tillgängligt, information om nummerserier för mervärdestjänster.

Enligt den föreslagna artikeln 17 ska BEREC skapa och upprätthålla en gemensam unionsomfattande databas över nummerserier för mervärdestjänster i medlemsstaterna och gör den tillgänglig för nationella regleringsmyndigheter och operatörer.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget utgår från artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), där Europaparlamentet och rådet ges befogenheter att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska åtgärder som införs med stöd av artikel 114 förstärka och förbättra den inre marknadens funktion. EU-lagstiftare kan använda den rättsliga grunden i fråga särskilt när nationella bestämmelser som bidrar till om de grundläggande friheterna uppfylls avviker från varandra och om de därmed har en direkt inverkan på den inre marknadens funktion eller om de kan snedvrider marknaden.

Enligt kommissionen följer förslaget till förordning den delade befogenhet som avses i artikel 4.2 i EUF-fördraget och anser att endast åtgärder på EU-nivå är effektiva och att frågan inte skulle kunna lösas på den regionala, nationella eller lokala nivån. EU:s åtgärder är nödvändiga för att man ska kunna utveckla den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation.

Kommissionen förslag innehåller åtgärder för både grossist- och detaljhandeln. Europeiska unionens domstol ansåg i målet C-58/08 Vodafone att även regleringen rörande grossistledet på roamingmarknaderna är förenlig med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom det ömsesidiga beroendet mellan detaljhandels- och grossistavgifter ska beaktas. Därmed skulle alla åtgärder, som används ensamma för att sänka slutkundsavgifterna utan att påverka prissättningen i grossistledet vid roaming inom gemenskapen, ha kunnat hindra gemenskapens marknad för roamingtjänster från att fungera smidigt.

Kommissionen anser också att de nya förslagen har en stark koppling till roamingens gränsöverskridande karaktär och att medlemsstaterna därmed inte skulle kunna ingripa i dem tillräckligt. Enligt kommissionen skulle de föreliggande problemen till och med kunna skapa hinder för användning samt hinder för användning av såväl roaming som tjänster och applikationer samt funktionen av den unionsomfattande roamingmarknaden.

Statsrådet anser att kommissionens uppfattningar om såväl den rättsliga grunden som subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen är ändamålsenliga.

4 Förslagets konsekvenser

Kommissionen har i sin konsekvensbedömning (SWD(2021) 28 final) närmare behandlat förslagets konsekvenser, och har där behandlat fyra olika alternativ till förslaget och beskrivit i en separat sammanfattning vilka konsekvenser det alternativ som har valts som förslag har (SWD(2021) 27 final).

Enligt sammanfattningen skulle det rekommenderade alternativet balansera operatörernas intressen genom att säkerställa hållbar tillgång till RLAH utan att äventyra operatörernas möjlighet att täcka sina kostnader för tillhandahållandet av roamingtjänster i grossistledet. Lägre grossistavgiftstak skulle sannolikt sänka de större operatörernas roamingkostnader. I kommissionens hållbarhetsanalys bedöms att detta skulle leda till en minskad procentandel hos ohållbara operatörer (vars negativa roamingmarginal skulle överskrida 3 procent jämfört med deras inhemska marginal) och en minskad negativ roamingmarginal jämfört med grundnivån, som skulle uppgå till 42 procent under 2023 och 52 procent under 2025.

Konsekvenser för konsumenter

Enligt kommissionen anses även att konsumentintressen är viktiga. Andelen slutanvändare, som riskerar att bli föremål för tilläggsavgifter i fråga om undantag som beviljats operatören och som gäller hållbarhet, skulle minska med över 40 procent, och samtidigt skulle exceptionella tilläggsavgifter ytterligare minska. Förslaget anses dessutom förbättra slutanvändarnas roamingupplevelse genom att förbättra tjänstens kvalitet och öka konsumenternas medvetenhet om antaganden som gäller tjänstens kvalitet vid roaming och genom att hjälpa roamingkunder att undvika överraskningar i efterhand i fråga om telefonsamtal som omfattas av tilläggsavgifter. De föreslagna ändringarna ökar sannolikt kundtillfredsställelsen och minskar antalet klagomål. Förslaget erbjuder även behövliga verktyg för att genomföra avgiftsfri användning av larmtjänster och erbjuder även överföring av lokaliseringssuppgiftstjänster till slutanvändare med funktionsnedsättning, vilket skulle bidra till att skydda slutanvändarnas hälsa, liv och egendom.

Det förväntas även mindre miljöfördelar eftersom det blir ännu lättare för roamingkunder att använda miljövänliga applikationer och tjänster.

Konsekvenser för företag

Enligt sammanfattningen har förslaget konsekvenser för små och medelstora företag så att de tack vare en bättre servicekvalitet och en minskad risk i fråga om undantag som gäller hållbarhet kan ha nytta av verklig ”roaming som hemma”. Små och medelstora företag samt applikationsutvecklare har nytta av att konsumenterna använder gränsöverskridande tjänster enligt bättre och kända servicekrav. Sådana nya applikationer och tjänster som förutsätter en högklassig servicenivå eller 5G skulle indirekt kunna ha nytta, eftersom införandet av dem på den inre marknaden skulle kunna förenklas.

Den administrativa bördan kan underlättas genom kommissionens befogenhet att anta delegerade akter om justering av avgiftstak i grossistledet efter 2025, vilket enligt kommissionen skulle förenkla lagstiftningsprocessen. De ytterligare besparingarna skulle gälla det förenklade uppföljningssystemet, de förenklade kraven för aktörer utanför euroområdet och upphävandet av föråldrade bestämmelser.

De ekonomiska konsekvenserna

Enligt kommissionen skulle en sänkning av grossistavgiftstaken sannolikt innebära en minskning av roamingavkastningen i grossistledet för teleföretag som tar emot trafik samtidigt som detta emellertid säkerställer fullständig kostnadstäckning. I fråga om teleföretag skulle åter den eventuella minskningen av roamingintäkter i slutkundsledet anknyta till lägre tilläggsavgifter, varvid tilläggsavgifterna inte kan överskrida de högsta grossistavgifterna. De tilläggskostnader som regleringen orsakar teleföretag och myndigheter är små. Den åtgärd som gäller möjligheten att använda larmtjänster orsakar verkställighetskostnader som emellertid är kopplade till den verkställighet av rättigheter och skyldigheter som fastställs i EU:s teledirektiv. Dessutom skulle utvecklingen och upprätthållanden av databasen för betalsamtalsnummer orsaka kostnader för BEREC.

Förslaget förväntas inte ha några betydande konsekvenser för medlemsstaternas budgeter och administrativa kostnader.

5 Ålands behörighet

Enligt 27 § 40 punkten i Ålands självstyrelselag (1144/1991) har riket lagstiftningsmakt i ärenden som gäller televerksamhet.

6 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens behandling av förslaget i arbetsgruppen för telekommunikation och informationssamhället i Europeiska unionens råd inleddes den 2 mars 2021 med en presentation av förslaget till förordning. Behandlingen har fortsatt i arbetsgruppen i mars.

Liksom i fråga om de tidigare förordningsförslagen som gäller roaming kan det antas att medlemsstaternas ståndpunkter varierar beroende på deras geografiska läge. Bakom detta ligger den rådande situationen där nordeuropeiska konsumenter som använder rätt mycket mobiltjänster ofta reser mer till länderna i Sydeuropa än tvärtom. Därmed granskar länder i Nordeuropa kommissionens förslag särskilt med tanke på utgående roamingtrafik, och de s.k. turistländerna i

Sydeuropa särskilt med tanke på inkommande roamingtrafik. Tidigare skillnader i medlemsstaternas förhandlingspositioner beskrivs i U-skrivelse U 33/2016 rd. Förordningsförhandlingarna förväntas emellertid inte bli lika utmanande som de förhandlingar under 2016 som gällde ändringar av förordningen.

I Europaparlamentet behandlas kommissionens förslag i ITRE-utskottet. Parlamentet har inte ännu tagit någon officiell ståndpunkt till förslaget.

7 Nationell behandling av förslaget

Kommissionen ordnade ett offentligt samråd om översyn av roamingförordningen 19.6.2020–11.9.2020. Statsrådet lämnade in ett svar på det offentliga samrådet.

Det utkast till statsrådets U-skrivelse som har beretts vid kommunikationsministeriet har lämnats in för kommentarer till EU 19-sektionen (kommunikation) som lyder under kommittén för EU-ärenden under tiden 12.3–16.3.2021.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förespråkar i många avseenden en uppluckring av den särskilda regleringen av elektronisk kommunikation. Statsrådet anser dock att den detaljerade regleringen rörande grossistledet på roamingmarknaderna är nödvändig med beaktande av det rådande marknadsläget och den i förordning (EU) 2015/2120 föreskrivna reform som genomfördes under sommaren 2017 och där konsumenternas och andra roamingkunders roaminganvändning av mobiltelefon till ett inhemskt pris i stor omfattning möjliggjordes i Europa. Grossistavgifterna för roaming, som avtalas mellan det teleföretag som tillhandahåller slutkundsabonnemanget och teleföretagen i besökslandet, har en stor inverkan på prissättningen av roamingtjänster i slutkundsledet och därmed även för europeiska konsumenter.

Statsrådet anser enligt riktlinjer som dragits upp i ärendena U 74/2013 rd och U 33/2016 rd att det regelverk som gäller roaming inte får leda till att de inhemska priserna för mobilkommunikation stiger. Statsrådet bedömer att en för högt reglerad maximinivå för grossistavgifter kan leda till ett tryck att öka inhemska priser på mobiltjänster eller andra ändringar som skulle medföra betydande olägenheter för såväl finländska användare som i större omfattning för den inhemska och europeiska utvecklingen av informationssamhället.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om en betydande sänkning av grossistpriser är ett steg i rätt riktning. Statsrådet anser även på en allmän nivå att motiveringen i kommissionens förslag har utifrån konsekvensbedömningen ändamålsenligt beskrivit roamingmarknadens situation och behov av en tillräckligt strikt reglering av grossistavgifter i syfte att trygga roamingmarknadens hållbarhet. Statsrådet anser emellertid att de reglerade grossistavgifterna bör återspegla de faktiska kostnaderna och beakta den betydande årliga ökningen av den datamängd som används, och därför bör man i förhandlingarna noggrant bedöma om priserna bör vara ännu lägre än de föreslagna priserna och införas tidigare än planerat. Statsrådet fäster vikt vid regleringens rätt långa varaktighet på en marknad som utvecklas snabbt och anser att det är viktigt att man genom en sänkning av de högsta grossistavgifterna kan tillräckligt flexibelt svara mot utvecklingen av marknaden.

Statsrådet förhåller sig reserverat till kommissionens förslag om att överföra befogenheten för fastställandet av en maximinivå för grossistavgifter genom en delegerad akt av kommissionen. Överföringen av befogenhet kan ha betydande konsekvenser, eftersom maximinivån för gros-

sistavgifter har en central inverkan på roamingmarknaden och därigenom också i större omfattning på den europeiska kommunikationsmarknadens framtid. Statsrådet anser att man vid överföringen av befogenhet ska säkerställa att dess mål, innehåll, tillämpningsområde och varaktighet har fastställts specifikt och exakt och att man inte kan ändra centrala delar av lagstiftningen genom delegerade akter. I förhandlingarna bör man noggrant bedöma vad som är ett bra lagstiftningsinstrument för att fastställa grossistpriser.

Statsrådet anser att utmaningar i fråga om långvarig roaming som gäller maskin till maskin-kommunikation inte har beaktats i förslaget på en tillräcklig nivå. Utgångspunkten är att roamingregleringen är avsedd för sådan kortvarig kommunikation mellan personer utanför hemlandet som till sin karaktär betydligt avviker från roaming när det gäller kommunikation maskin till maskin. Statsrådet anser att tillhandahållare av roamingtjänster ska ha tillräckliga och ändamålsenliga medel att ingripa i långvarig maskin till maskin-roaming.

Statsrådet understöder förslagets mål att förbättra konsumenternas ställning då de använder roamingtjänster. Därmed understöder statsrådet förslaget som skulle förbättra konsumenters och andra roamingkunders möjlighet att åtnjuta roamingtjänster av samma kvalitet som om man skulle konsumera dem i hemlandet, men anser att bestämmelserna inte ska begränsa teleföretagens möjligheter att ingå kommersiellt lönsamma roamingavtal. Dessutom understöder statsrådet bestämmelser, vars syfte är att säkerställa konsumenternas möjlighet att avgiftsfritt använda larmtjänster också i samband med roaming. Statsrådet understöder även de föreslagna insynsskyldigheter som gäller roamingtjänsternas kvalitet, mervärdestjänsternas avgiftsbelagdhet och användningen av larmtjänster och deras avgiftsfrihet. I synnerhet är sådana åtgärder som främjar befolkningens säkerhet betydelsefulla. Statsrådet anser emellertid att implementeringen av de föreslagna ändringarna i larmsystemen kan ta tid, och därför behöver man reservera tillräckligt med tid för genomförandet av bestämmelser som gäller dem.