



**TELE
INDUSTRIEN**
teleselskabernes
branchesamarbejde

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K

Sendt pr. mail til djg@ens.dk, knym@ens.dk
og pehpe@kefm.dk

København, 8. marts 2021

Specialudvalgshøring over Europa-Kommissionens forslag til revision af roamingforordningen

Generelt

Teleindustrien (TI) hilser Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets specialudvalgshøring over Europa-Kommissionens (EU-Kommissionen) forslag til forlængelse og udvidelse af roamingreglerne (RLAH) velkommen og fremsender herunder sine bemærkninger.

Siden RLAH trådte i kraft har EU's roamingmarkeder udviklet sig markant. Konkurrencedynamikken baseret på kommercielle aftaler er dog samtidigt afgørende elementer i den løbende markedsudvikling i roamingmarkederne.

Det oprindelige formål med RLAH er i dag opnået og er samlet opfattet som en stor sejr for borgere og virksomheder, herunder blandt små- og mellemstore virksomheder, der i dag kan rejse og roame næsten uden begrænsninger i alle EU/EØS-lande. Der har været en markant vækst i rejsetrafikken, især på datasiden de senere år, og må ventes at udvikle sig i samme retning, når COVID-19-krisen er noget, vi kan se tilbage på.

TI minder om, at interventionen i detailsalgspriser har krævet omfattende ændringer i it- og faktureringsystemer og i engros- og detailsalgskontrakter oven i de øgede netværksomkostninger. Omkostningsdækning og hensigtsmæssige anvendelsesbestemmelser er derfor fortsat vigtige, og yderligere forpligtelser bør kun være rettet mod klare markedsfejl.

Engrosprislofter

Operatører over hele EU vil i de kommende år opgradere deres netværk til 5G. 5G adskiller sig fra tidligere teknologier – ikke kun på hastigheden, men også på tjenestekvalitet (QoS), da det bliver muligt at tilbyde 'network slicing'. 'Network slicing' betyder, at operatører bliver i stand til at tilbyde en række forskellige kvalitetsparametre på hvert sit 'slice' som fx lav latenstid, høj båndbredde eller 'best-effort' forbindelse.

Disse forskellige 'network slices' kan prissættes forskelligt, fordi de underliggende omkostninger til at levere disse 'slices' varierer. Det betyder, at operatørerne nationalt vil konkurrere på disse forskellige kvalitetsparametre, som 5G kan tilbyde.

I dag er engrosprisreguleringen på roaming inddelt i tre tjenester; tale, SMS og data, med én pris per tjeneste. De fremtidige roamingregler bør imidlertid kunne håndtere den forestående æra med roaming mellem 5G QoS-netværk og skal derfor tage højde for mange flere elementer i engrosprissætningen. Det betyder, at i forhold til tjenesten data bør engrosprissætningen inddeles i flere engrospriser afhængig af fx flere 'network slices', som ikke nødvendigvis er lige omkostningstunge. TI støtter, at engrosprislofterne foreslås reduceret i forbindelse med revisionen af RLAH-reglerne til gavn for konkurrencen og – i sidste ende – i målet om lavere priser for slutbrugere i medfør af de foreslåede art. 10-12.

En yderligere nedadgående overgang er dog positiv, blandt andet fordi EU-roaming er en særligt efterspurgt vare på mobilprodukterne, der tilbydes til næsten alle slutbrugere. Markant lavere engrosprislofter er essentielle for, at det fortsat er muligt for europæiske forbrugere at realisere sit stigende dataforbrug, opnå alle fordelene af fremtidens innovative og digitale tjenester samt at kunne realisere det fulde potentiale ved det digitale indre marked.

Servicekvalitet

TI anser forskellige niveauer af tjenestekvalitet på tværs af landegrænser som naturligt. Idet det umiddelbart ikke er et anseeligt problem for hverken privatkunder eller for virksomheder (se EU-Kommissionens arbejdsdokument (SWD(2019)416 final), hvori det bemærkes, at slutbrugere generelt har en meget lav utilfredshed med den servicekvalitet, der leveres, mens der roames), anser TI kravet om oplysning i slutbrugerkontrakten i medfør af art. 9 (5) af forventet tjenestekvalitet for roaming i andre EU-lande end hjemlandet for rimeligt, men understreger, at tjenesteudbydere ikke har kontrol over roamingpartneres tjenestekvalitet ej heller den enkelte kundes hjemlige netværksmuligheder og abonnement, og da der under tiden kan være behov for at skifte mellem roamingpartnere, kan det være særligt vanskeligt at kunne opfylde oplysningskravet.

TI ser dog ikke umiddelbart noget tegn på, at hverken danskere eller borgere fra andre EU-lande opfatter tjenestekvalitetsproblemer ved roaming som et emne, der kræver lovgivningsmæssig indgriben, hvorfor vi er mere afventende over for de foreslåede tjenestekvalitetskrav i medfør af art. 9(3 c) og 9 (4). For TI er det essentielt, at de foreslåede regler kan sikre, at operatører ikke har mulighed for at forskelsbehandle in-bound roamende kunder i forhold til operatørens egne indlandskunder. Hertil ønsker TI i højere grad forståelse for, hvordan de foreslåede regler om tjenestekvalitet spiller sammen med de eksisterende netneutralitetsregler.

Endelig har TI behov for mere klarhed om, hvordan de foreslåede bestemmelser reelt har til hensigt at gribe ind på markedet.

Bæredygtighedsmekanisme:

TI er enige med EU-Kommissionens vurdering om, at de foreslåede lavere engrosprislofter vil fremme konkurrencen og ultimativt medføre, at EU-roaming kan ydes som et kvalitetsparameter i produkter til slutkunder og dermed gøre roaming økonomisk bæredygtigt over tid.

TI er dog ikke bekendt med, at anvendelsen af bæredygtighedsmekanismen, i medfør af forordningens foreslåede art. 7, er særligt udbredt, specielt ikke i Danmark.

Alarmlommunikation

Med hensyn til udvidelse af alarmlommunikation fra opkald til fx SMS, som det er sket i forbindelse med implementering af teledirektivet, bør det generelt sikres, at nye løsninger harmoniseres med løsninger i det øvrige EU. Dels for at sikre ensartet funktionalitet på tværs af landegrænser særligt ved roaming. Dels for at drage nytte af en rationel fælles udvikling af tjenesterne, hvilket også kan være med til at reducere omkostningerne ved de nye tekniske tjenester.

Som det er nu, vil der være en række tekniske udfordringer ved at foretage alarmlommunikation via SMS, hvis man anvender inbound eller outbound roaming. Der er pt. ikke nogen teknisk løsning eller standard, som favner problemet og kan sikre en pålidelig håndtering af alarm-SMS'er fra danskere i udlandet og udlændinge i Danmark.

Ved inbound roaming vil alarm-SMS'en blive sendt direkte til hjemmeoperatørens SMSC, der vil forsøge at videresende SMS'en som en alarm-SMS til alarmcentralen i slutbrugerens hjemland. Det samme gør sig gældende ved outbound roaming, hvor alarm-SMS'en vil blive sendt til den danske alarmcentral, trods slutbrugeren er fysisk placeret i et andet land. Operatøren har ikke mulighed for at identificere, hvor slutbrugeren er, og derved ikke have mulighed for at sende alarm-SMS'en til det rette lands alarmcentral.

Den samme problemstilling gælder for lokationsinformation via SMS ved 112-opkald (oprindeligt Android ELS), som sendes automatisk af nyere telefoner, idet disse altid vil tilgå hjemmeoperatøren. Der er brug for, at terminalen selv vælger landekode og et tilhørende setup hos operatører til at modtage disse via interconnect. Der arbejdes med dette i EENA ("European Emergency Number Association") i projektet "Help 112 II".

TI opfordrer til, at EU forsøger at opnå en global standard for alarmlommunikation ved SMS. Alternativt en europæisk standard.

Ved udbredelse af VoLTE-roaming skal der opsættes lokal håndtering af 112-opkald for, at opkaldet går til det besøgte land. Dette er standardiseret via GSMA PRD IR.65, men savner implementering i en række lande i Europa. I de tilfælde, hvor nogle lande benytter andre numre til specifikke situationer, vil opkald til disse gå til hjemmeoperatøren og vil således ikke virke som ønsket og vil være til generel gene for slutbrugeren. For VoLTE-opkald - udover 112 - som håndteres lokalt, opfordrer TI tilsvarende til, at der søges globale standarder.

TI støtter således i udgangspunkter den forslåede art. 13, hvormed operatører af et besøgende netværk ikke må oplægge yderligere omkostninger på en roamende kunde.

I forordningens forslåede betragtning 19 fremgår det, at: *"In addition, wholesale roaming agreements should include [...] as well as for ensuring the transmission of caller location information to the most appropriate PSAP in the visited Member State. Such information should allow the roaming provider to identify and provide the emergency communication and the transmission of caller location free of charge"*. TI undrer sig over, om der henvises til AML. Hvis dette er tilfældet, kan det vise sig problematisk, hvis landene anvender short codes til AML. Problemet opstår, da operatørens SMSC ikke kan rute disse nationale short codes korrekt, da operatørens SMSC ikke ved, hvilket land denne short code hører til. Dette problem undgås, hvis der anvendes 8-cifrede numre med country codes.

TI kan desuden godt se rationalet i, at slutbrugeren gøres opmærksom på udbuddet af alarmlommunikationstjenester i det besøgte medlemsland i medfør af art. 16. Taget i betragtning, at begrebet 'alarmlommunikationstjenester' udvides jf. teledirektivet, bør slutbrugeren oplyses om, hvilke alarmlommunikationstjenester der måtte gælde i det besøgte land. TI anbefaler hertil, at der holdes en ajourført liste på landeniveau, som operatørerne kan læne sig op ad. TI gør dog opmærksom på, at forskelligartet kommunikation til slutbrugeren på tværs af lande både vil øge de administrative byrder samt ikke bidrage til at øge forståelsen af kommunikationen til slutbrugeren.

Value added-tjenester

TI er enige i, at der siden RLAH-reglernes indførelse har været en række tvivlsspørgsmål vedr. 'value added'-tjenester. Dette gælder ikke mindst problematikken i forbindelse med ukendte prisniveauer for sådanne tjenester i det besøgte land, der faktureres til en høj sats til operatøren i hjemlandet. Derfor hilser TI det velkommen, at der foreslås indført transparenskrav og -tiltag overfor roamende kunder i medfør af den forslåede art. 14(1).

TI kan desuden godt se rationale i, at der udarbejdes en BEREC-database over samtlige value-added tjenester i medfør af den forslåede art. 17, så længe indberetningen til dette sker på en administrativ smidig måde, som ikke påfører operatørerne unødige omkostninger og ressourcekrævende byrder.

Endeligt finder TI det bekymrende og særligt vanskeligt at skulle kommunikere på letforståelig og overskuelig vis til slutbrugerne (per SMS) med den efterspurgte skræddersyede information. En løsning herpå kunne være, at der tillades at linke til BEREC-databasen med den opdaterede og fornødne information om sådanne tjenester i det besøgte land.

M2M-tjenester

IoT- og M2M-tjenester er et komplekst problem i forbindelse med roaming. TI gjorde såvel Klima-, Energi og Forsyningsministeriet og Europa-Kommissionen opmærksom på de grundlæggende forskellige karakteristika af IoT/M2M-tjenester fra traditionelle tale- og datatjenester i sommeren 2020. Derfor anbefaler TI, at M2M- og IoT-tjenester holdes udenfor RLAH-forordningen.

Overordnet mener TI, at der er behov for at lave en dybdegående analyse for at afdække eventuelle problemer med permanent roaming, påvirkningen på indenlandske tjenester samt specifikke spørgsmål som meget små datatransmissioner - fx på såvel 2G, 3G, 4G og 5G, samt nye mobilteknologier såsom Narrowband-IoT og LTE-M. En af udfordringerne er, at nogle typer M2M-/IoT-trafik genererer meget lavt taksérbart eller slet intet forbrug, men alene baserer sig på signalering. Det vil på den måde udgøre en belastning af værtnettet, som vil have svært ved at opnå en acceptabel omkostningsdækning.

Med de eksisterende regler er det desuden vanskeligt at fastslå, hvilke klare kriterier der skal være opfyldt, før M2M-trafik betragtes som permanent roaming, hvilket igen gør det vanskeligt for operatørerne at indgå utvetydige aftaler om permanent roamingtrafik. Hertil kommer, at M2M-terminaler ikke nødvendigvis er aktive og genererer signaleringsdata hver dag, hvilket gør det vanskeligt for værtnettet at dokumentere og vurdere permanent roaming, da det ikke kan udelukkes, at M2M-terminalen har besøgt et andet land i perioden. TI efterspørger en stillingtagen til, hvorledes operatørerne kan indgå aftaler på almindelige kommercielle vilkår vedrørende permanent roaming uden at risikere en overtrædelse af roamingreguleringen. Et forslag kunne være at lade operatørerne dedikere visse IMSI-numre til permanent roaming.

Endeligt bør Danmark ikke gå enegang med en M2M-lovgivning, der kan diskriminere danske udbydere i en konkurrence, der ubestrideligt er international som også anført af branchen i forbindelse med implementeringen af teledirektivet. En gradvis international harmonisering er den eneste farbare vej på M2M-området.

Erfaringen hos TI er, at de virksomheder, der efterspørger M2M-løsninger udmærket forstår udfordringerne og forstår at indrette sig herefter i forbindelse med aftaleindgåelse. Eventuelle udfordringer i forbindelse med større offentlige udbud bør på tilsvarende vis også relativt enkelt kunne løses ved, at der fremover kan stilles specifikke krav til leverandører allerede i forbindelse med de offentlige udbud og indkøb af M2M-tjenester.

Således anbefaler TI, at M2M- og IoT-tjenester holdes udenfor RLAH-forordningen, indtil et forslag om særskilt regulering af M2M/IoT-tjenester måtte foreligge. Såfremt der endnu ikke er sket en gradvis international harmonisering af regelsæt på M2M-området frem mod 2025, støtter TI ligeledes, at der i medfør af art. 21 (1 c) om Europa-Kommissionens evalueringsmilepæle er medtaget M2M som et element, der kan kigges nærmere på herefter.

Rimeligt forbrug

Europa-Kommissionen anerkender i rapporten fra 2019, at kun et ekstremt lille mindretal af de mest intensive roamingforbrugere i praksis er berørt af anvendelsen af politikken vedrørende rimeligt forbrug i medfør af gældende forordnings artikel 6 b, mens det overvældende flertal af forbrugere ikke er det.

TI støtter, at reglerne om rimeligt forbrug fastholdes som hidtil, herunder især grundet kompleksiteten og omkostningen ved processen for rimeligt forbrug. TI er desuden enig med Europa-Kommissionen i, at de lavere engrosprislofter generelt vil være til fordel for abonnenter med frie data abonnementer.

Exceptionelle detailtillæg

TI finder det proportionalt, at der fortsat lægges op til, at tillægget, som detailselskaber kan kræve hos slutbrugeren, fastholdes til engrosprisløftet i medfør af den forslåede art. 9 og betragtning 32. Desuden støtter TI også, at det nye forslag fjerner loft over summen af den nationale detailpris og roamingtillægget, når nu kundens forbrug måtte overstige det maksimale forbrug inkluderet i sit abonnement.

TI støtter endvidere, at der skabes sammenhæng mellem den forslåede art. 9 om exceptionelle detailtillæg og teledirektivets bestemmelser om taleterminering, herunder Europa-Kommissionens forstående implementeringsretsakt om ditto.

Fluktuerende valutakurser

Mobiloperatører, som har hjemsted i lande, der ikke anvender Euro, skal i medfør af den forslåede art. 1 (4) samt betragtning 13 ikke længere valuta-opdatere engrospriserne to gange om året. Dette er en lettelse for operatørerne og skaber konsistens i reguleringen. TI finder det dog stadig besværligt at skulle finde de korrekte valutakurser, som gennemsnitsberegningen skal foretages på. TI henstiller derfor til, at Europa-Kommissionen oplyser den gennemsnitsvalutakurs, som skal anvendes i omregningen. Europa-Kommissionen kunne på sin hjemmeside offentliggøre valutakursen dagen efter den sidste dato, som skal inkluderes i gennemsnitsberegningen.

Afsluttende bemærkninger

TI står naturligvis til rådighed, måtte Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen eller andre relevante myndigheder have opklarende spørgsmål til ovenstående.

Med venlig hilsen,



Jakob Willer
Direktør
Teleindustrien - Danmark