

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w odniesieniu do przepisów w zakresie hurtowych rynków usług roamingu”

[COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 4.7.2016 Rada Europejska, 7.7.2016
Podstawa prawna:	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	224/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zawsze popierał zniesienie odrębnych opłat za usługi roamingu. Wspiera inicjatywy Komisji mające na celu osiągnięcie świadczenia usług roamingu po cenach krajowych od dnia 15 czerwca 2017 r. i wyeliminowanie do tego czasu niedoskonałości rynku hurtowych usług roamingu mogących zagrozić osiągnięciu wspomnianego celu.

1.2. Równoległe do zniesienia opłat roamingowych konieczne jest przedsięwzięcie środków zapobiegawczych, które uniemożliwią operatorom zrekompensowanie sobie spadku dochodów związanego ze zniesieniem opłat roamingowych podwyżką cen krajowych lub innymi nieuczciwymi środkami. Należy także zadbać o większą przejrzystość cen krajowych, przede wszystkim pakietów usług, a organy regulacyjne powinny opracować – we współpracy z organizacjami konsumenckimi – wzór standardowej informacji o składnikach ceny.

1.3. EKES uważa, że maksymalne średnie opłaty hurtowe, które operator zagraniczny może pobrać od dostawcy usług roamingu, zaproponowane przez Komisję za zrealizowanie połączenia, wiadomości SMS oraz usług transmisji danych w roamingu, są rozsądne i powinny pozostawić dość miejsca na zdrową konkurencję między hurtowymi dostawcami usług roamingu.

1.4. EKES wyraża natomiast poważne wątpliwości co do nowej możliwości, którą poddawany ocenie wniosek dotyczący rozporządzenia oferuje operatorom, pozwalającej na negocjowanie „innovacyjnych systemów opłat hurtowych” poza cenami (pułapami) regulowanymi, które nie będą bezpośrednio związane z faktyczną ilością połączeń. Negocjacje handlowe opierające się na płatnościach ryczałtowych, podejmowanych z góry zobowiązaniach lub na przepustowości mogą prowadzić do porozumień ograniczających i nadużywania pozycji dominującej przez największych operatorów oraz operatorów, którzy mogą korzystać z sieci o zasięgu krajowym, ze szkodą dla mniejszych operatorów i wirtualnych operatorów sieci komórkowej, co jedynie wzmocni istniejące oligopolie i dwustronne umowy roamingu uważane przez Komisję za źródło obecnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku.

1.5. EKES popiera omawiany wniosek w sprawie rozporządzenia, zgodnie z którym w przypadku sporu między operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu, krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć, co będzie prowadzić do większej spójności podejść regulacyjnych stosowanych na poziomie wspomnianych organów krajowych. EKES proponuje uzupełnienie przepisów dotyczących rozstrzygnięcia sporów i wezwanie władz krajowych do wspierania zaangażowanych stron, w stosownych przypadkach, w rozwiązywaniu sporów w pierwszej kolejności poprzez postępowanie pozasądowe.

2. Wprowadzenie

2.1. Na drodze do unijnego celu pełnego zagwarantowania połączeń w Europie w oparciu o najnowocześniejszą infrastrukturę oraz przystępne ceny usług stacjonarnych i bezprzewodowych stanęły między innymi wygórowane europejskie ceny za usługi łączności ruchomej w roamingu, znacznie przekraczające ceny naliczane z tytułu tej samej usługi w obrębie jednego kraju.

2.2. Ponieważ apele ponawiane przez Komisję od 2006 r., zachęcające operatorów telefonii komórkowej do obniżenia zbyt wysokich cen połączeń w roamingu, nie przyniosły skutku, w 2007 r. Unia zaczęła wprowadzać pułapy taryfowe („eurotaryfa”) na rynku hurtowym i detalicznym międzyeuropejskich połączeń głosowych, wiadomości SMS i transmisji danych w roamingu, w nadziei, że rozwinię się zdrowa konkurencja i że użytkownicy nie będą już musieli płacić wygórowanych cen.

2.3. Wobec tego maksymalne opłaty roamingowe z tytułu połączeń głosowych, wysyłania wiadomości SMS i korzystania z usług transmisji danych, łącznie z MMS, musiały ulec stopniowemu obniżeniu (zob. tabela poniżej), aby osiągnąć ostateczny cel całkowitego zniesienia opłat roamingowych i wyrównania opłat za połączenia europejskie z cenami stosowanymi na szczeblu krajowym.

	Połączenia głosowe EUR/minutę bez VAT			SMS EUR/SMS bez VAT		Dane EUR/kilobajt bez VAT	
	Cena hurtowa	Cena detaliczna za połączenie wykonane	Cena detaliczna za połączenie otrzymane	Cena hurtowa	Cena detaliczna	Cena hurtowa	Cena detaliczna
cena <i>średnia</i> przed 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—

Rozporządzenie (WE) nr 717/2007

cena maks. 1.9.2007– 31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
cena maks. 1.9.2008– 30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
cena maks. 1.7.2009– 30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Rozporządzenie (WE) nr 544/2009

cena maks. 1.7.2010– 30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
cena maks. 1.7.2011– 30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
cena maks. 1.7.2012– 30.6.2013	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Rozporządzenie (UE) nr 531/2012

cena maks. 1.7.2013– 30.6.2014	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
cena maks. 1.7.2014– 30.6.2015	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
cena maks. 1.7.2015– 30.6.2017	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
cena maks. 1.7.2015– 30.6.2022	0,05			0,02		0,05	

2.4. Żadna z sieci telefonii komórkowej nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich państw członkowskich Unii. W związku z tym, by móc zapewnić usługi łączności komórkowej klientom ze swojego kraju podróżującym do innego państwa członkowskiego, dostawcy usług roamingu są zmuszeni do zakupu takich usług hurtowych od operatorów aktywnych w odwiedzanym państwie członkowskim lub do prowadzenia wymiany usług roamingu z tymi operatorami.

2.5. Ustalaniu pułapów opłat w Unii towarzyszyły między innymi rozwiązania strukturalne w odniesieniu do hurtowego rynku usług roamingu⁽¹⁾. Operatorzy odwiedzanych sieci łączności ruchomej muszą:

- uwzględniać wszystkie uzasadnione wnioski o dostęp do usług roamingu i mogą odrzucić wnioski o hurtowy dostęp do usług roamingu jedynie na podstawie obiektywnych kryteriów,
- publikować wystarczająco szczegółową ofertę referencyjną z uwzględnieniem wytycznych Urzędu Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz udostępniać ją przedsiębiorstwu występującemu z wnioskiem o hurtowy dostęp do usług roamingu,
- udostępniać przedsiębiorstwu występującemu z wnioskiem o dostęp projekt umowy dotyczącej takiego dostępu nie później niż w terminie jednego miesiąca po pierwotnym otrzymaniu wniosku przez operatora sieci łączności ruchomej; hurtowy dostęp do usług roamingu przyznawany jest w rozsądnym terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od zawarcia umowy,
- odpowiadać w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od otrzymania na wnioski operatorów dotyczące włączenia do negocjacji handlowych również takich elementów, których nie obejmuje oferta referencyjna.

2.6. Wreszcie, rozporządzenie (UE) 2015/2120 przewiduje ze skutkiem od dnia 15 czerwca 2017 r., z zastrzeżeniem uczciwego korzystania i pozytywnego wyniku przeglądu poprawnego funkcjonowania rynku, że dostawcy usług roamingu nie będą pobierać w żadnym państwie członkowskim jakiegokolwiek dodatkowej opłaty oprócz krajowej ceny detalicznej od klientów korzystających z roamingu, za jakiegokolwiek wykonane lub odebrane połączenia głosowe realizowane w roamingu regulowanym, za jakiegokolwiek wiadomości SMS wysłane w roamingu regulowanym i za jakiegokolwiek usługi transmisji danych w roamingu regulowanym, ani jakiegokolwiek opłaty ogólnej pozwalającej na korzystanie z urządzenia końcowego lub z usługi za granicą.

2.7. W szczególnych i wyjątkowych okolicznościach, gdy dostawca usług roamingu nie jest w stanie odzyskać całkowitej wartości swoich rzeczywistych i prognozowanych kosztów świadczenia usług roamingu regulowanego, powinien mieć możliwość wystąpienia o zezwolenie na stosowanie dodatkowej opłaty z myślą o zapewnieniu rentowności swojego modelu opłat krajowych. Dodatkową opłatę stosuje się jedynie w zakresie niezbędnym do pokrycia kosztów świadczenia detalicznych usług roamingu regulowanego, z uwzględnieniem mających zastosowanie maksymalnych opłat hurtowych.

2.8. Tymczasem sprawozdanie w sprawie przeglądu hurtowego rynku usług roamingu (COM(2016) 398) wykazało, że przewidziane rozwiązania strukturalne były niewystarczające do celów wspierania konkurencji i stworzenia wewnętrznego rynku usług roamingu bez podziału na taryfy roamingowe i taryfy krajowe.

2.9. Przeprowadzona analiza rynków wykazała, że szereg niedoskonałości rynku nadal zaburza funkcjonowanie tych rynków hurtowych; wynikają one z oligopolistycznego charakteru rynków w połączeniu z dwustronnymi umowami o roamingu, braku zamienników hurtowych oraz poziomu cen znacznie powyżej kosztów szacunkowych, w szczególności w odniesieniu do usług transmisji danych.

2.10. Z uwagi na ścisłą korelację między rynkiem hurtowym i detalicznym oraz wobec braku odpowiedniego marginesu między cenami hurtowymi a detalicznymi cel „usług roamingu po cenach krajowych” staje się niemożliwy do osiągnięcia i niewykonalny pod względem strukturalnym, przede wszystkim dla mniejszych operatorów, wirtualnych operatorów sieci komórkowej oraz operatorów o znacznym ruchu wychodzącym.

2.11. W związku z tym Komisja zmuszona jest do zaproponowania nowej interwencji regulacyjnej Unii na hurtowych rynkach roamingu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 172 z 30.6.2012, s. 10.

2.12. W art. 6d rozporządzenia (UE) 2015/2120 zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 531/2012, wzywa się Komisję do przedstawienia najpóźniej do dnia 15 grudnia 2016 r., między innymi, aktu wykonawczego ustanawiającego szczegółowe przepisy dotyczące stosowania przez podmioty gospodarcze „polityki uczciwego korzystania” w odniesieniu do korzystania z detalicznych usług roamingu regulowanego, świadczonych po mającej zastosowanie krajowej cenie detalicznej. Obecnie ten akt wykonawczy pozostaje w zawieszeniu po wycofaniu przez Komisję pierwszego powiązanego wniosku.

3. Treść wniosku Komisji

3.1. Wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia (UE) nr 531/2012 przewiduje:

- obniżenie, w okresie od 15 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2022 r., maksymalnej średniej hurtowej opłaty roamingowej:
 - połączenia: z 0,05 EUR/minutę do 0,04 EUR/minutę,
 - SMS: z 0,02 EUR do 0,01 EUR,
 - usługi transmisji danych: z 0,05 EUR/MB do 0,0085 EUR/MB,
- możliwość wyraźnego postanowienia przez obie strony umowy dotyczącej hurtowych usług roamingu o niepodleganiu stosowania umowy maksymalnemu pułapowi opłat przewidzianemu w rozporządzeniu przez określony czas,
- w przypadku sporu między operatorami sieci odwiedzanej a innymi operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć,
- opracowanie przez Komisję sprawozdania przekazywanego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co dwa lata po dniu 15 czerwca 2017 r., na podstawie danych dotyczących rozwoju konkurencji na rynkach usług roamingu ogólnounijnego gromadzonych przez BEREC.

4. Uwagi ogólne

4.1. W swoich poprzednich opiniach EKES zawsze popierał wnioski Komisji mające na celu określenie pułapów cen roamingu, uważając, że propozycje te zmierzają we właściwym kierunku, jakim jest zniesienie, w perspektywie średnioterminowej, wszelkich form szczególnych opłat za usługi łączności ruchomej w roamingu. Wobec tego popiera nowe propozycje Komisji mające na celu wyeliminowanie niedoskonałości rynku hurtowych usług roamingowych mogących zagrozić osiągnięciu celu „usług roamingu po cenach krajowych” od dnia 15 czerwca 2017 r.

4.2. W odniesieniu do „usług roamingu po cenach krajowych” EKES przypomina, że zawsze ostrzegał przed możliwymi efektami odwrotnymi do zamierzonych i zachęcał organy regulacyjne do podejmowania środków zapobiegawczych, które uniemożliwią operatorom zrekompensowanie sobie spadku dochodów związanego ze zniesieniem opłat roamingowych podwyżką cen krajowych lub innymi nieuczciwymi środkami stosowanymi ze szkodą dla konsumenta, jak np. opłata za dostęp do sieci bez nawiązania komunikacji (opłata aktywacyjna).

4.3. Aby konsumenci mogli naprawdę korzystać z „usług roamingu po cenach krajowych” oraz w celu sprawdzenia, czy nie dochodzi do podwyżki cen krajowych, EKES ponawia swoją propozycję, by organy regulacyjne opracowały – we współpracy z organizacjami konsumenckimi – wzór standardowej informacji o składnikach ceny w celu uzyskania większej przejrzystości cen, przede wszystkim pakietów.

4.4. EKES zdaje sobie jednak sprawę, że maksymalne ceny hurtowe powinny umożliwić operatorom pokrycie ponoszonych kosztów, pozostawiając rozsądną marżę zysku. Jednak, jak przyznaje Komisja ⁽²⁾, ocena kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu jest złożonym zadaniem, wiążącym się z dużą liczbą opcji i założeń i niepozbawionym niepewności.

4.5. Biorąc pod uwagę różne czynniki kosztów świadczenia usług roamingu hurtowego (stawka za zakończenie połączenia w sieci komórkowej kraju pochodzenia i kraju pobytu) oraz inne koszty, w szczególności nieregulowane koszty tranzytu, pułapy zaproponowane przez Komisję wydają się rozsądne i powinny zapewnić wystarczający margines dla zdrowej konkurencji między dostawcami hurtowych usług roamingu.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. EKES wyraża poważne wątpliwości co do nowej możliwości, którą poddawany ocenie wniosek dotyczący rozporządzenia oferuje operatorom, pozwalającej na negocjowanie „innovacyjnych systemów opłat hurtowych” poza cenami (pułapami) regulowanymi, które nie będą bezpośrednio związane z faktyczną ilością połączeń. Negocjacje handlowe opierające się na płatnościach ryczałtowych, podejmowanych z góry zobowiązaniach lub na przepustowości mogą prowadzić do porozumień ograniczających i nadużywania pozycji dominującej przez największych operatorów oraz operatorów, którzy mogą korzystać z sieci o zasięgu krajowym, ze szkodą dla mniejszych operatorów i wirtualnych operatorów sieci komórkowej.

4.7. EKES popiera propozycję, zgodnie z którą w przypadku sporu między operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć, co będzie prowadzić do większej spójności podejść regulacyjnych stosowanych na poziomie wspomnianych organów krajowych. EKES proponuje uzupełnienie przepisów dotyczących rozstrzygania sporów i wezwanie władz krajowych do wspierania zaangażowanych stron, w stosownych przypadkach, w rozwiązywaniu sporów w pierwszej kolejności poprzez postępowanie pozasądowe.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
