

Maj 2016 r.

Przegląd hurtowego rynku roamingu krajowego i rozporządzenie w sprawie roamingu

Niniejsze opracowanie jest jednym z serii „oceny realizacji” sporządzonych przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) w sprawie funkcjonowania obowiązujących unijnych przepisów w praktyce. Każde takie opracowanie dotyczy konkretnego prawa UE, które aktualnie lub wkrótce będzie przedmiotem wniosku zmieniającego Komisji Europejskiej mającego na celu aktualizację obecnego tekstu. Celem oceny realizacji jest przedstawienie zwięzłego przeglądu publicznie dostępnych materiałów dotyczących realizacji, stosowania i skuteczności obecnego prawa UE – w oparciu o dostępne dane pochodzące z m.in. instytucji UE i komitetów doradczych, parlamentów krajowych, zewnętrznych konsultacji i szerzej zakrojonych kampanii. Mają one być wsparciem dla komisji parlamentarnych przy rozpatrywaniu nowego wniosku Komisji, jak tylko zostanie on złożony.

Komisja przedmiotowo właściwa PE w momencie przyjmowania prawodawstwa UE: Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE)

Data przyjęcia pierwotnego ustawodawstwa¹ na sesji plenarnej: 10 maja 2012 r.

Wejście w życie: Rozporządzenie 531/2012 weszło w życie w dniu 1 lipca 2012 r.² i wygasa w dniu 30 czerwca 2022 r. („klauzula wygaśnięcia”) (art. 22). Rozporządzenie to zostało zmienione [rozporządzeniem 2015/2120](#)³. Weszło ono w życie 29 listopada 2015 r. (art. 10) i ma zastosowanie od dnia 30 kwietnia 2016 r., z wyjątkiem niektórych przepisów.

Planowany termin przeglądu prawodawstwa: jedna z poprawek do pierwotnego aktu dotyczy ustaleń poczynionych w sprawie przeglądu rozporządzenia (art. 19). Nowe wymogi (art. 19 rozporządzenia 2015/2120) stanowią, że Komisja Europejska powinna zapoczątkować **przegląd hurtowego rynku roamingu** do dnia 29 listopada 2015 r. w celu ustalenia, czy potrzebne są specjalne środki do pełnego zniesienia dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług roamingu od dnia 15 czerwca 2017 r.

Termin przedstawienia nowych zmian legislacyjnych: wyniki wyżej wymienionego przeglądu hurtowego rynku roamingu należy przedłożyć współustawodawcom do dnia **15 czerwca 2016 r.** Sprawozdaniu powinien towarzyszyć wniosek dotyczący zmian opłat hurtowych lub jakiegokolwiek inne rozwiązanie, aby zapewnić zniesienie detalicznych opłat roamingowych w 2017 r.

¹[Rozporządzenie 531/2012](#) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

² Należy zauważyć, że rozporządzenie to [uchyliło pierwsze rozporządzenie w sprawie roamingu 717/2007](#).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiające środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniające dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, a także rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii.

1. Kontekst

Międzynarodowe opłaty roamingowe dotyczą kosztu wykonywania i odbierania połączeń, wysyłania i odbierania wiadomości tekstowych i wykorzystywania danych w telefonie komórkowym podczas pobytu za granicą. Opłaty roamingowe można następnie podzielić na detaliczne opłaty roamingowe, tj. opłaty pobierane od klientów przez ich odpowiednich operatorów komórkowych podczas podróży zagranicznych, oraz hurtowe opłaty roamingowe, tj. opłaty, jakie operator sieci komórkowej (często określany jako „operator macierzysty”) płaci swoim odpowiednikom („odwiedzani operatorzy”) w innym państwie, gdy jego klienci korzystają z sieci tego operatora. Roaming jest obecnie uregulowany w Unii Europejskiej, ale również w innych państwach, przy czym zauważono, ceny usług roamingu międzynarodowego są wysokie i często znacznie powyżej kosztów poniesionych przez operatorów sieci w celu umożliwienia klientom korzystania z telefonów podczas pobytu za granicą⁴. Rozporządzenie o roamingu wewnątrz UE uchwalano w kilku etapach⁵. Pierwsze rozporządzenie w sprawie roamingu 717/2007 (roaming I) wprowadziło pułapy hurtowe i detaliczne dla wychodzących i przychodzących połączeń głosowych. Pułapy te ustalono w celu obniżenia w ujęciu rocznym. Rozporządzenie roaming II ([rozporządzenie 544/2009](#)) wprowadziło pułapy hurtowe i detaliczne dla SMS i pułapy hurtowe dla usług z zakresu danych; objęło ono również specyficzne mechanizmy ochrony przed „szokująco wysokimi rachunkami”. Rozporządzenie roaming III (rozporządzenie 531/2012) wprowadziło pułapy cen detalicznych za usługi transmisji danych oraz obniżyło obowiązujące limity w odniesieniu do usług głosowych i SMS w jeszcze większym stopniu. Co ważniejsze, wprowadziło ono możliwość oddzielenia przez konsumentów usługi roamingu od planów krajowych (tj. zakup usług roamingu świadczonych przez operatora innego niż operator krajowy). W tekście określono również dodatkowe obowiązki [Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej](#) (BEREC) w zakresie sprawozdawczości i gromadzenia danych w celu zebrania dowodów niezbędnych do monitorowania wdrażania istniejących przepisów.

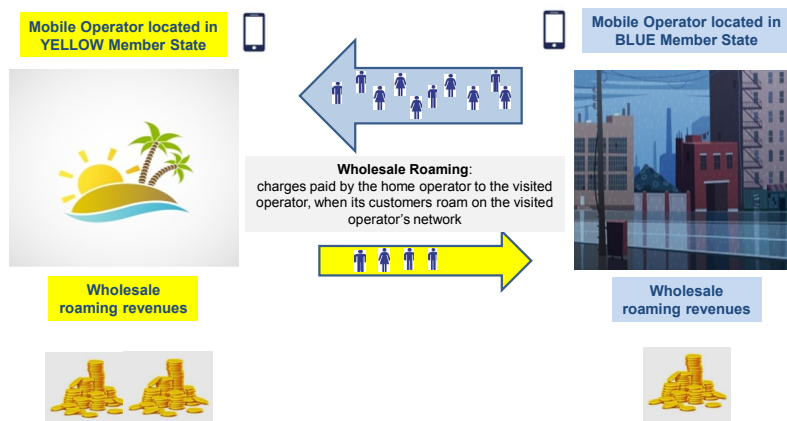
W [pakiecie dotyczącym łączności na całym kontynencie](#) z września 2013 r. Komisja Europejska ogłosiła zamiar stopniowego wycofania dodatkowych opłat detalicznych z tytułu roamingu najpóźniej do roku 2018. Początkowo Parlament Europejski odpowiedział na ten wniosek, wzywając do [wcześniejszego zniesienia detalicznych usług roamingu](#) w grudniu 2015 r. Po długotrwałych negocjacjach między współustawodawcami⁶ uzgodniono ostatecznie, że stawki detaliczne roamingu nadal będą spadać i zostaną ostatecznie zniesione w dniu 15 czerwca 2017 r., po rozpatrzeniu zagadnień dotyczących hurtowych rynków usług roamingu. Te ostatnie są przedmiotem niniejszego opracowania.

⁴ W tej kwestii zob. następujące sprawozdania Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU): [International mobile roaming services: facilitating competition and protecting users](#) (Usługi roamingu międzynarodowego: sprzyjanie konkurencji i ochrona konsumentów) (listopad 2013 r.) i [Regulatory analysis of international mobile roaming services](#) (Analiza regulacyjna usług roamingu międzynarodowego) (marzec 2014 r.).

⁵ Przegląd zmian rozporządzenia w sprawie roamingu do czasu publikacji pakietu ustawodawczego dotyczącego łączności na całym kontynencie - zob. EPRS [A roaming-free Europe in 2015](#) (Europa bez roamingu w 2015 r.), 7 października 2013 r.

⁶ W tej kwestii zobacz projekt uzasadnienia Rady, 23 września 2015 r., 2013/0309 (COD).

THE FUNCTIONING OF WHOLESALE ROAMING



Wykres 1: Funkcjonowanie hurtowych rynków usług roamingu
Źródło: Lott and Schrefler/Fotolia©

Na powyższym wykresie przedstawiono uproszczony obraz **funkcjonowania hurtowych rynków roamingu**. W tym hipotetycznym przykładzie występuje dwóch operatorów telefonii komórkowej (żółty i niebieski) znajdujących się w dwóch różnych państwach członkowskich UE. Połączenia ich klientów w roamingu przedstawiają sylwetki wewnątrz strzałek pośrodku wykresu. Wysokość strzałki wskazuje także, że więcej klientów operatora sieci telefonii komórkowej zlokalizowanego w niebieskim państwie członkowskim korzysta z roamingu w sieci operatora zlokalizowanego w żółtym państwie członkowskim niż odwrotnie⁷. W związku z tym dochody z hurtowej usługi roamingu operatora sieci telefonii komórkowej zlokalizowanej w żółtym państwie członkowskim są wyższe niż operatora telefonii komórkowej z niebieskiego państwa członkowskiego. W ujęciu bardziej technicznym, żółty operator posiada „pozycję netto w połączeniach przychodzących”, podczas gdy niebieski operator - „pozycję netto w połączeniach wychodzących”.

Rozporządzenie w sprawie roamingu przyniosło wymierne korzyści konsumentom europejskim⁸. Ostatnie szacunki Komisji wskazują na obniżenie cen detalicznych za usługi roamingu od 2007 r. o 80 % oraz łączne oszczędności w wysokości 9,6 mld EUR w latach 2009 – 2013. Począwszy od dnia 30 kwietnia 2016 r. europejscy konsumenci korzystający z telefonów komórkowych w innym państwie członkowskim UE będą płać cenę krajową i 0,05 EUR za minutę w przypadku połączeń wychodzących i 0,0114 EUR za minutę za odebranie telefonu podczas pobytu za granicą; cenę krajową powiększoną o 0,02 EUR za wysłanie wiadomości; i cenę krajową plus maksymalnie 0,05 EUR za megabajt w przypadku pobierania danych lub korzystania z internetu w innym państwie członkowskim⁹.

2. Sprawozdania, analizy i badania na szczeblu UE

Metody tworzenia powszechnego społeczeństwa cyfrowego w UE, studium dla Parlamentu Europejskiego, listopad 2013 r.

⁷ Z perspektywy niebieskiego operatora telefonii komórkowej klienci ci są „korzystającymi z usług roamingu na połączenia wychodzące”; a dla żółtego operatora są „korzystającymi z usług roamingu na połączenia przychodzące”. Bardziej wyczerpujący opis głównych pojęć i terminów w roamingu międzynarodowym zob. ITU (2014), ibidem, s. 20-21. Należy również zaznaczyć, że większa liczba klientów nie musi oznaczać większego ruchu, jednak zakładamy, że tak jest w tym uproszczonym przykładzie.

⁸ W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji zob. [infografikę na temat opłat roamingowych w UE](#) opublikowaną przez Parlament Europejski oraz [stronę internetową](#) Komisji Europejskiej poświęconą tej tematyce.

⁹ Podane ceny nie zawierają VAT.

Zlecone przez Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE), [badanie](#) to podsumowuje osiągnięcia, niepowodzenia i oczekujące wyzwania ram regulacyjnych UE dotyczących łączności elektronicznej oraz analizuje koszty i korzyści związane z konkretnymi interwencjami polityki w sektorze cyfrowym, w tym w kwestii roamingu¹⁰. Badanie opierało się na analizie dostępnych informacji, gromadzeniu i analizie danych dostępnych publicznie i kilku wywiadów, aby uzupełnić luki w danych.

Ogólnie rzecz biorąc, w badaniu odnotowano, że sektor telekomunikacyjny UE jest nadal rozdrobniony, co oznacza zmarnowane możliwości gospodarcze i społeczne dla Europy, a także jeszcze daleki od ukończenia jednolity rynek cyfrowy¹¹. Obowiązujące ramy regulacyjne również przyczyniły się do tej sytuacji¹². Na przykład, chociaż w zapewnieniu pewnego poziomu spójności regulacyjnej udało się osiągnąć pozytywne wyniki, mniej uwagi poświęcono środkom wspierania transgranicznego świadczenia usług i korzystania z nich¹³. W sprawozdaniu zauważono, że samo istnienie rozporządzenia w sprawie roamingu jest oznaką, że ramy regulacyjne UE nie prowadzą do szerokiego rozwoju usług ogólnoeuropejskich i międzynarodowych¹⁴.

Co do samego rozporządzenia w sprawie roamingu z badania wynika, że ustawodawstwo było skuteczne w obniżaniu nadmiernych cen detalicznych i hurtowych¹⁵. Stwierdzono jednak również, że zaobserwowane dodatkowe wykorzystanie usług połączeń głosowych przez konsumentów było niższe, niż można było oczekiwać. Co więcej, rozporządzenie nie doprowadziło do wsparcia dynamiki konkurencji, która byłaby konieczna do ostatecznego zniesienia rozporządzenia¹⁶. W tym względzie w badaniu wyrażono oczekiwanie, że proponowane podejście do roamingu określone w pakiecie dotyczącym łączności na całym kontynencie będzie nieskuteczne. Jakkolwiek mógłby on wzmocnić tworzenie jednolitego rynku z perspektywy konsumentów, to może również utrudnić osiągnięcie rozwiązań strukturalnych wprowadzonych przez operatorów w 2012 r. zgodnie z poprzednimi przepisami. Ponadto jest ryzyko pokrywania się z innymi składnikami ram regulacyjnych w dziedzinie łączności elektronicznej, co wprowadzi dodatkowe zawichości¹⁷. Wyrażono ponadto wątpliwości co do tego, czy rozporządzenie to faktycznie zachęci podmioty gospodarcze do tworzenia sojuszy roamingowych, by doprowadzić do spadku cen. Przypomniano również bardziej ogólne ryzyko związane z kontrolą cen bez pełnego wglądu w powiązane koszty i inne elementy, takie jak krajowe stawki za zakończenie połączenia w sieciach komórkowych.

Sprawozdanie BEREC na temat wpływu „roam like at home” (opłaty roamingowe jak w sieci macierzystej) – 17 grudnia 2014 r.¹⁸

Sprawozdanie opiera się na [rezolucji](#) PE z dnia 3 kwietnia 2014 r., w której zalecono zastąpienie wniosków Komisji Europejskiej scenariuszem „Roam Like At Home” (RLAH), z limitem rozsądnego używania, znoszącym dodatkowe opłaty z tytułu detalicznych usług roamingu, aby umożliwić klientom korzystanie do

¹⁰ Należy zauważyć, że zakres badania jest bardzo szeroki i obejmuje również ocenę i zalecenia w sprawie pakietu dotyczącego łączności na całym kontynencie, który opublikowano w czasie opracowywania badania. Niniejsze opracowanie skupia się wyłącznie na sekcjach odnoszących się do rozporządzenia w sprawie roamingu.

¹¹ W tej kwestii zob. EPRS, [Mapping the Cost of Non-Europe, 2014 – 2019](#) (Analiza kosztów braku uregulowań na szczeblu europejskim) (lipiec 2014 r.), [The Cost of Non-Europe in the Single Market – Part III – Digital Single Market](#) (Koszt braku rozwiązań na szczeblu europejskim na jednolitym rynku - część III - jednolity rynek cyfrowy) (wrzesień 2014 r.).

¹² W celu uzyskania dalszych informacji zob. na przykład pkt 3 badania.

¹³ Ibid, s. 49.

¹⁴ Ibid, s. 106.

¹⁵ Ibid., pkt 3.6. Należy zauważyć, że w badaniu wskazano również, że w ciągu pierwszych lat stosowania rozporządzenia w sprawie roamingu ceny połączeń głosowych i wiadomości SMS nie stały się wystarczająco konkurencyjne, by „spontanicznie doprowadzić do uzyskania cen znacznie poniżej pułapów”, *ibid.*, s. 89.

¹⁶ Ibid., s. 275. Należy zauważyć, że konsultanci dodali, że w chwili sporządzania badania „nikt nie wie, jak do tego doprowadzić”.

¹⁷ Według badania w poprzednie wersje rozporządzenia nie miały takiego skutku, ponieważ były one „chirurgicznymi dodatkami” do obowiązujących ram prawnych.

¹⁸ Sprawozdanie BEREC w sprawie [roamingu międzynarodowego: Analiza wpływu „roam like at home”](#), BoR (14)209. Zob. również dok. BEREC [na temat propozycji PE](#).

pewnego stopnia z tego samego poziomu usług świadczonych za granicą. W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu w dniu 9 kwietnia 2014 r. Komisja zwróciła się o opinię BEREC na temat stanu rynku hurtowych usług roamingowych oraz możliwości stosowania polityki rozsądnego używania.

Sprawozdanie zostało oparte na sposobie, w jaki BEREC rozumie RLAH, czyli wszystkie dodatkowe opłaty detaliczne są usuwane, gdy konsument udaje się za granicę. Ustalenia BEREC zostały oparte na danych przedstawionych w odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przekazanym przez krajowe organy regulacyjne, operatorów i zainteresowane strony. Celem sprawozdania było wsparcie Komisji i współprawodawców w podejmowaniu świadomych decyzji, a także ułatwienie osiągnięcia Europy bez roamingu.

W sprawozdaniu stwierdzono, że wariant RLAH nie jest ani trwały, ani wykonalny z przyczyn strukturalnych, które mogłyby ostatecznie prowadzić do polityki ustępstw¹⁹.

W szczególności sprawozdanie wskazywało, że scenariusz RLAH doprowadziłby do większego korzystania z usług roamingu przez klientów, natomiast operatorzy nie osiągaliby już dochodów z dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług roamingu, pomimo wzrostu ich hurtowych kosztów roamingu. W związku z tym rynki odwiedzane miałyby większe obciążenie świadczeniem usług roamingu i wymagałyby większych inwestycji ze względu na wyższy popyt²⁰.

Ponadto wciąż istnieją duże różnice strukturalne między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o usługi telefonii komórkowej, takie jak ceny detaliczne i pakiety oferowane klientom, koszt świadczenia usług, poziomy konsumpcji, schematy podróży oraz stosunek liczby klientów korzystających z usług przedpłaconych do klientów korzystających z usług abonamentowych. Te różnice strukturalne oznaczają, że wspólna polityka RLAH mająca zastosowanie do wszystkich państw członkowskich byłaby trudna. Polityka taka również w sposób nieunikniony doprowadziłaby do kompromisu pomiędzy ochroną interesów konsumentów oraz wspieraniem konkurencji i inwestycji, a także zapobiegania zakłóceniom na rynku konkurencyjnym²¹. Niektóre z tych kompromisów przedstawiono na rysunku 2 poniżej.

Wykres 2. Kompromisy w scenariuszu RLAH

<ul style="list-style-type: none">▪ Duzi operatorzy▪ Klienci z państwa Y korzystający z roamingu w państwie X▪ Klienci z państwa Y korzystający z roamingu▪ Cel: jak najniższe koszty dla klientów▪ Wielkość ruchu w sieciach krajowych	versus	<ul style="list-style-type: none">▪ Mali operatorzy²²▪ Rodzimi klienci w państwie X²³▪ Rodzimi klienci w państwie Y²⁴▪ Cel: odpowiednia jakość usług▪ Wielkość ruchu w sieciach odwiedzanych
---	---------------	---

W sprawozdaniu stwierdzono ponadto, że istnieją jednak limity rozsądnego używania, struktury cen detalicznych i pułapy opłat za hurtowe usługi roamingu, które mogłyby ograniczyć skutki tych kompromisów. W sprawozdaniu szczegółowo przedstawiono różne scenariusze i towarzyszące im ryzyko. Analiza wskazała, że najbardziej racjonalną opcją w perspektywie krótkoterminowej byłby scenariusz z

¹⁹ Ibid., s. 4.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., s. 13.

²² Duzi operatorzy mają zarówno większą siłę negocjacji, jak i większe możliwości internalizacji kosztów niż mali operatorzy.

²³ Jeśli koszty obsługi dużej liczby klientów korzystających z przychodzących usług roamingu w państwie X nie zostaną w pełni odzyskane przez podmioty lokalne w ramach RLAH, mogłyby to doprowadzić do ukarania przez operatorów klientów rodzimych, aby zrekompensować utratę przychodów z hurtowej usługi roamingu.

²⁴ W ramach schematu RLAH koszty dla rodzimych użytkowników w danym kraju mogą wzrosnąć ze względu na utratę przychodów z roamingu i niemożność odzyskania przez lokalnych operatorów kosztów hurtowych wychodzących usług roamingu.

zerową opłatą z tytułu detalicznych usług roamingu dla konsumentów korzystających z usług łączności ruchomej za granicą, do określonego limitu rozsądnego używania. Po przekroczeniu tego limitu konsument musiałby uiścić opłatę dodatkową lub dzienną albo tygodniową stawkę ryczałtową. Scenariusz ten doprowadziłby do zniesienia detalicznych opłat dodatkowych, ale nie byłby możliwy do utrzymania w perspektywie średnioterminowej ze względu na obecne różnice pomiędzy stawkami detalicznymi i hurtowymi roamingu²⁵. Nie byłby on również do utrzymania w perspektywie długoterminowej w świetle różnic strukturalnych oraz ze względu na nierozstrzygnięte kwestie na **hurtowym rynku roamingu**, którymi należy się zająć w kolejnym wniosku²⁶.

W sprawozdaniu przypomniano również, że ogólnym celem RLAH powinno być zapewnienie zwrotu kosztów i minimalizacja zakłóceń na rynkach krajowych i odwiedzanych²⁷.

Sprawozdanie BEREC w sprawie hurtowego rynku usług roamingu, 12 lutego 2016²⁸

Do dnia 15 czerwca 2017 r. detaliczne opłaty dodatkowe za roaming zostaną zniesione do wysokości limitu rozsądnego używania, który ma zostać ustalony²⁹, w zależności od rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii na rynku hurtowych usług roamingowych. W międzyczasie Komisja Europejska otrzymała zadanie przeprowadzenia przeglądu hurtowego rynku usług roamingu w celu zidentyfikowania tych kwestii, a także przedstawienia propozycji dotyczących sposobów ich rozwiązania w terminie określonym powyżej. Dlatego przeprowadziła konsultacje społeczne w dniach od 26 listopada 2015 r. do 18 lutego 2016 r.³⁰. Sprawozdanie to jest odpowiedzią BEREC na konsultacje, tak by wspierać Komisję Europejską i współustawodawców w procesie podejmowania decyzji. Aby sformułować swoją odpowiedź, BEREC przesłał kwestionariusz krajowym organom regulacyjnym i podmiotom gospodarczym.

W sprawozdaniu stwierdzono, że z jednej strony opłaty hurtowe powinny być wystarczająco niskie, aby umożliwić zniesienie dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług roamingu, chronić konkurencję oraz uniknąć wzrostu cen detalicznych dla rodzimych klientów w państwie macierzystym. Z drugiej strony opłaty hurtowe powinny być wystarczająco wysokie, aby umożliwić operatorom sieci odzyskanie kosztów, operatorom sieci odwiedzanej uzyskiwanie zwrotu z inwestycji, uniemożliwienie wzrostu cen detalicznych dla rodzimych klientów w sieci odwiedzanej oraz zmniejszenie negatywnego wpływu na konkurencję dla wirtualnych operatorów sieci komórkowej³¹ na odwiedzanych rynkach. Ogólnie rzecz biorąc, sprawozdanie wykazuje, że w scenariuszu RLAH celem powinno być ograniczenie zakłóceń równowagi między siecią krajową i siecią odwiedzaną³².

Sprawozdanie wyjaśnia również, że należy omówić problemy strukturalne, takie jak schematy podróży. Na przykład niektóre państwa członkowskie stosują wyższe stawki dla połączeń przychodzących niż wychodzących na wykresie 1. Różnica ta jest zazwyczaj większa w czasie szczytu sezonu turystycznego, a lokalni operatorzy w państwach mających dużą liczbę klientów korzystających z roamingu dla połączeń

²⁵ Obecnie hurtowe opłaty roamingowe są wyższe od opłat za detaliczne usługi roamingu.

²⁶ Obecnie pałapy opłat za hurtowe usługi roamingu są objęte rozporządzeniem roaming III i są oparte na ostrożnych szacunkach maksymalnych cen hurtowych. Koszty te należy ocenić w celu sprawdzenia, czy doszło do sytuacji konkurencyjnej na rynkach detalicznych i hurtowych, a także trzeba śledzić rozwój opłat hurtowych w celu wprowadzenia odpowiednich rozwiązań zmierzających do zniesienia opłat za detaliczne usługi roamingu w 2017 r.

²⁷ Ibid., s. 14.

²⁸ [Sprawozdanie BEREC w sprawie hurtowego rynku usług roamingu](#), BoR (16) 33.

²⁹ Należy zauważyć, że w rozporządzeniu planuje się wprowadzenie polityki rozsądnego używania oraz zrównoważonego mechanizmu zapewniającego odpowiedni zwrot kosztów operatorom sieci komórkowych za pomocą specjalnych aktów wykonawczych do dnia 15 grudnia 2016 r. Bardziej szczegółowe informacje na temat tych elementów znajdują się w dalszej części niniejszego opracowania.

³⁰ Więcej informacji na temat konsultacji: zob. pkt 4 poniżej.

³¹ Wirtualni operatorzy korzystają ze struktury operatorów sieci komórkowych.

³² Ibid., s. 4.

przychodzących mogą nie być w stanie w pełni odzyskać swoich kosztów zgodnie ze scenariuszem RLAH. Inne elementy strukturalne, które mają kluczowe znaczenie dla rozwiązania bieżących problemów na rynkach hurtowych obejmują na przykład fakt, że obecne pułapy hurtowe danych są wyższe i bardziej uregulowane niż średnie opłaty hurtowe. Nadal istnieją duże różnice w cenach krajowych i różnych rodzajach systemów RLAH³³, w tym różne limity rozsądnego używania. W odniesieniu do operatorów telefonii komórkowej w sprawozdaniu odnotowano, że operatorzy sieci ruchomych i operatorzy wirtualni angażują się w dwustronne porozumienia w różnych wariantach cenowych. Wydaje się jednak, że nie można stwierdzić, że wirtualni operatorzy korzystali z niższych cen hurtowych, a to z uwagi na ich względnie słabszą pozycję negocjacyjną w porównaniu z większymi sieciami.

Podsumowując, BEREC przedstawia wstępną ocenę realnych wariantów w celu rozwiązania potencjalnych problemów na hurtowym rynku roamingu w świetle zniesienia detalicznych opłat roamingowych w 2017 r. Jak pokazuje poniższa tabela, BEREC analizuje pięć głównych zagadnień (tj. przyjęcie hurtowych pułapów na jednostkę na szczeblu UE; przyjęcie hurtowych pułapów na jednostkę na szczeblu państw członkowskich; warianty polityki rozsądnego używania; przyjęcie hurtowych pułapów opartych na przepustowości; oraz regulacja operatorów wirtualnych), a do każdego z nich dołączono potencjalne scenariusze dotyczące wdrażania³⁴. Sprawozdanie stanowi również kompleksową analizę zalet i wad każdego ze scenariuszy, jak opisano poniżej.

Tabela 1. Wstępna ocena niektórych scenariuszy przez BEREC

Regulacja rynków hurtowych		Opis	Zalety	Wady
Hurtowy pułap na jednostkę na szczeblu UE	Wysokość pułapu roaming III	Brak zmian w porównaniu do obecnych pułapów	<ul style="list-style-type: none"> – Korzyści dla konkurencyjnych i skutecznych operatorów – Pozwala na zwrot kosztów – Brak pośredniej regulacji dostępu do rynku 	<ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju – Nie uwzględnia różnic kosztów między państwami członkowskimi – Możliwy wzrost cen detalicznych w kraju (nawet w przypadku niekorzystających z roamingu)
	Pułap = maksymalny poziom LRAIC ³⁵ + szacunkowy koszt w Europie	Obniżka hurtowych pułapów na jednostkę równa maksymalnym hurtowym kosztom świadczenia usług roamingowych	<ul style="list-style-type: none"> – Pozwala na zwrot kosztów – Umożliwia konkurencję – Zmniejsza ryzyko wzrostu cen detalicznych w kraju (nawet w przypadku niekorzystających z roamingu) – Zmniejsza ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju 	<ul style="list-style-type: none"> – Nie uwzględnia różnic kosztów między państwami członkowskimi – Ryzyko wzrostu cen detalicznych w kraju, gdy ceny detaliczne są bardzo niskie (nawet w przypadku niekorzystających z roamingu) – Ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju – Ryzyko, że na niektórych krajowych rynkach korzystanie z RLAH zablokowałoby inwestycje
	Pułap = średni poziom LRAIC + szacunkowy koszt w Europie	Obniżka hurtowych pułapów na jednostkę równa średnim hurtowym kosztom	<ul style="list-style-type: none"> – Pozwala na zwrot kosztów – Umożliwia konkurencję – Zmniejsza ryzyko 	<ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko zakłóceń w niektórych krajach ze względu na brak zwrotu kosztów – Możliwe zmniejszenie zachęt do

³³ Na przykład załącznik 2 do sprawozdania wykazuje, że we Francji sześciu operatorów już oferuje plany taryfowe RLAH, podczas gdy w Bułgarii – tylko jeden.

³⁴ Należy zauważyć, że ta analiza odpowiada na niektóre zastrzeżenia podniesione przez DG EPRS w [Initial appraisal of a European Impact Assessment: European Commission proposal on a European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent](#) (Wstępna analiza europejskiej oceny skutków: wniosek Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mające na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie).

³⁵ Średnie długoterminowe koszty przyrostowe (LRAIC). W swoim sprawozdaniu [Regulatory Accounting in Practice 2015](#) s. 73 BEREC określa długoterminowe koszty przyrostowe (LRIC), jako „koszt produkcji określonego dodatkowego wzrostu usług w perspektywie długoterminowej (okres, w którym wszystkie koszty są zmienne), przy założeniu, że wytwarzany jest co najmniej jeden wzrost”. Następnie wyjaśnia, że LRAIC jest „formą LRIC, gdzie wzrost jest całą grupą usług”, w tym przypadku związanych z roamingiem w ramach scenariusza RLAH.

		świadczenia usług roamingowych	wzrostu cen detalicznych w kraju (nawet w przypadku niekorzystających z roamingu) – Zmniejsza ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju	inwestowania w świadczenie usług roamingu – Regulacja de facto, możliwość braku wejścia na rynki lokalne i dowolnego korzystania z istniejących sieci – Możliwy wzrost cen detalicznych na odwiedzanych rynkach – Możliwość, że operatorzy sieci ruchomej mogą odmówić sprzedaży usług roamingu
	Pułap = minimalny poziom LRAIC + szacunkowy koszt w Europie	Obniżka hurtowych pułapów na jednostkę równa minimalnym hurtowym kosztom świadczenia usług roamingowych	– Niskie ryzyko wzrostu cen detalicznych w kraju (nawet w przypadku niekorzystających z roamingu) – Niskie ryzyko zakłóceń konkurencji w kraju – Wielkość roamingu w ofertach detalicznych może być duża – Krajowi operatorzy wirtualni nie są w niekorzystnej sytuacji w stosunku do operatorów sieci ruchomej	– W niektórych krajach potencjalnie duże zakłócenia – Ryzyko wzrostu cen detalicznych na odwiedzanych rynkach – Ryzyko wejścia na rynki lokalne i dowolnego korzystania z istniejących sieci po stawkach poniżej kosztów dla odwiedzanych operatorów sieci komórkowych – Brak zachęt do inwestowania – Bardzo duże ryzyko, że operatorzy sieci ruchomej mogą odmówić sprzedaży usług roamingu
Hurtowy pułap na jednostkę na szczeblu państwa	LRAIC + szacunkowy koszt	Pułapy w oparciu o szacowany koszt świadczenia usług roamingu w kraju EOG	– Kopiuje koszty na odwiedzanych rynkach – Pozwala na zwrot kosztów we wszystkich państwach członkowskich – Zmniejsza ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju i wzrostu cen detalicznych	– Bardzo prawdopodobny wpływ na konkurencję na odwiedzanych rynkach – Ryzyko zawężania marży dla operatorów krajowych – Ryzyko braku pokrycia kosztów dla niektórych odwiedzanych operatorów
	LRAIC + szacunkowy koszt + dopłata ³⁶	Szacunki dotyczące świadczenia usług roamingu w każdym kraju EOG z dopłatą	– Kopiuje koszty na odwiedzanych rynkach – Pozwala na zwrot kosztów we wszystkich państwach członkowskich – Zmniejsza ryzyko zakłócenia konkurencji w kraju i wzrostu cen detalicznych	– Ryzyko regulacji de facto krajowych rynków hurtowych – Ryzyko zawężania marży dla operatorów krajowych – Ryzyko braku pokrycia kosztów dla operatorów odwiedzanej, jeżeli dopłata byłaby zbyt niska
Hurtowe polityki rozsądnego używania (FUP)	Możliwość ustalenia wyższego pułapu hurtowego przy osiągnięciu FUP	Podmioty gospodarcze powinny mieć możliwość stosowania hurtowych FUP	– Ogranicza ryzyko regulacji de facto dostępu do krajowego rynku – Zapobiega stałemu roamingowi ³⁷ – Operatorzy decydują o ich wprowadzeniu	– Regulowane pułapy cen hurtowych w ramach i poza hurtowymi FUP byłyby trudne do ustalenia i uciążliwe dla odwiedzanych operatorów – Potrzeba monitorowania każdej odwiedzanej karty SIM w sieci
Pułapy hurtowe oparte na przepustowości	Hurtowe pułapy opłat oparte na szerokości pasma, a nie na cenie za minutę połączenia,	Odwiedzani operatorzy byłiby zobowiązani do przedstawienia oferty w oparciu o przepustowość. Oferta powinna być miesięczna ze względu na	– Umożliwia wyrównanie cen i kosztów – Minimalizuje efekt nożyc cenowych dla sieci macierzystej z powodu większego	– Bardzo trudne do wdrożenia – Potrzebne są dwa różne systemy fakturowania – Niepewność dotycząca przepływu ruchu – Nieznana niezbędna

³⁶ Koszt plus regulacja.

³⁷ „Stały roaming” dotyczy sytuacji, w której klient kupuje kartę SIM w innym państwie członkowskim mającym niższe ceny krajowe do korzystania w kraju lub stale przebywa za granicą korzystając z abonamentu z kraju pochodzenia. Zob. [komunikat prasowy Komisji Europejskiej](#).

	wiadomość SMS lub MB	zmieniający się charakter roamingu	wykorzystywania danych – Zachęca do powszechnego przyjęcia roamingu w hurtowych ryczałtowych ofertach	przepustowość dla odwiedzanych operatorów – Przeszkody w wejściu na rynek potencjalnie wyższe dla małych operatorów
	Rabaty przekazane operatorom wirtualnym	Operatorzy sieci ruchomej zobowiązani do przekazania rabatów od sieci odwiedzanej z tytułu roamingu operatorom wirtualnym	– Zrównoważone i konkurencyjne dla wirtualnych operatorów	– Trudne do zweryfikowania przez organy regulacyjne – Ryzyko zaostrzenia warunków hurtowych taryf krajowych wirtualnych operatorów – Inwazyjne
Regulacja operatorów wirtualnych	Operatorzy sieci ruchomej zawierają RLAH w hurtowej ofercie dla operatorów wirtualnych	Operatorzy wirtualni mogą być zobowiązani do zawarcia RLAH w hurtowej ofercie dla operatorów wirtualnych	– Zrównoważone i konkurencyjne dla wirtualnych operatorów	– Ryzyko zaostrzenia warunków hurtowych taryf krajowych wirtualnych operatorów – Inwazyjne
	Operatorzy sieci ruchomej dostarczają wszystkie potrzebne usługi potrzebne po kosztach hurtowych	Obejmuje hurtowe opłaty za usługi niezbędne do zapewnienia zgodności z rozporządzeniem o roamingu detalicznym	– Zrównoważone i konkurencyjne dla wirtualnych operatorów	– Ryzyko zaostrzenia warunków hurtowych taryf krajowych wirtualnych operatorów – Inwazyjne

Źródło: Opracowanie autorów BEREC (2016), s. 31 – 36.

Ponadto BEREC twierdzi, że ze względu na określone kwestie zadanie znalezienia wyważonego rozwiązania na rynkach macierzystych i odwiedzanych będzie dość trudne i trzeba będzie wypracowywać kompromisy³⁸.

3. Działalność Parlamentu Europejskiego

[Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2013 r. w sprawie agendy cyfrowej na rzecz wzrostu, mobilności i zatrudnienia: pora przyspieszyć](#)

Parlament zwrócił uwagę na szkody dla wzrostu gospodarczego wynikające z kosztów mobilności wewnątrz UE. Dlatego podkreślił, że likwidacja opłat roamingowych ma kluczowe znaczenie dla ułatwienia osiągnięcia wewnętrznego rynku cyfrowego, na którym zachęca się do konkurencji i nie ma różnic między taryfami krajowymi i roamingowymi. Parlament wezwał też do zniesienia różnic między taryfami krajowymi i taryfami roamingowymi do 2015 r.

Pytania posłów

Od początku obecnej kadencji w 2014 r. złożono wiele pytań dotyczących roamingu. Dla celów przejrzystości pytania zostały pogrupowane według podobnych tematów.

Pytania dotyczące klauzuli o rozsądnym użytkowaniu

[Pytanie pisemne José Blanco Lópeza \(S&D, Hiszpania\)](#), 1 marca 2016 r.

Posel zwrócił uwagę na spodziewany gwałtowny wzrost konsumpcji treści audiowizualnych za pośrednictwem urządzeń przenośnych wskutek likwidacji opłat roamingowych i zauważył, że Komisja była proszona o określenie szczegółów limitu rozsądnego użytkowania. Posel zapytał Komisję, jakie gwarancje zamierza ona przyjąć w celu zapewnienia zgodności pomiędzy oczekiwanym wzrostem zużycia danych a wprowadzeniem klauzuli o rozsądnym użytkowaniu.

³⁸ Więcej informacji w: [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#) (Sprawozdanie porównawcze BEREC dotyczące roamingu międzynarodowego, kwiecień-wrzesień 2015 r.), BoR (16) 28-1.

[Odpowiedź udzielona przez komisarza ds. gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Günthera Oettingera w imieniu Komisji](#), kwiecień 2016 r.

Komisarz oświadczył, że Komisja bierze pod uwagę spodziewany wzrost usług transmisji danych w roamingu w ramach scenariusza RLAH w trwającym przeglądzie hurtowych rynków roamingu. Przypomniał też, że dalsze akty wykonawcze dotyczące realizacji polityki rozsądnego używania oraz mechanizmu stabilności zostaną przyjęte do dnia 15 grudnia 2016 r. Podkreślił jednak, że uzasadnieniem polityki rozsądnego używania jest zapobieganie niewłaściwemu i niestandardowemu korzystaniu z roamingu. Nie powinno to jednak uniemożliwiać konsumentom w ramach scenariusza RLAH korzystania z telefonów komórkowych zgodnego z ich obecnym planem taryfowym.

[Pytanie pisemne Tonino Piculi \(S&D, Chorwacja\)](#), 1 marca 2016 r.

Posel zapytał, jakie działania Komisja podejmie, aby zagwarantować, że przepisy dotyczące rozsądnego używania określają jasne mechanizmy oceny tego, w jaki sposób zniesienie dodatkowych opłat roamingowych wpłynie na zrównoważony charakter modelu opłat krajowych danego operatora, pamiętając, że ustalone limity były wielokrotnie wyższe niż stawki stosowane w nowych państwach członkowskich.

[Odpowiedź udzielona przez komisarza Günthera Oettingera w imieniu Komisji](#), maj 2016 r.

W odpowiedzi komisarz potwierdził, że elementy te były przedmiotem konsultacji społecznych, które zakończyły się dnia 18 lutego 2016 r., oraz trwających analiz leżących u podstaw przyszłego wniosku. W szczególności mechanizm stabilności, który ma być przyjęty do dnia 15 grudnia 2016 r., miał na celu właśnie umożliwienie odstępstw od rozporządzenia w wyjątkowych przypadkach, tak aby zapewnić, że krajowe modele pobierania opłat pozostaną zrównoważone i nie doprowadzą do podwyżek cen dla indywidualnych konsumentów w niektórych państwach członkowskich.

Pytania dotyczące egzekwowania lub jego braku

[Pytanie pisemne Cătălina Sorina Ivana \(S&D, Rumunia\)](#), 3 lutego 2016 r.

Posel zwrócił się do Komisji z pytaniem, jakie kroki zamierza ona podjąć w przypadku, gdy operatorzy telefonii komórkowej nie będą przestrzegać protokołu, tj. nie zaczną obniżyć opłat roamingowych w kwietniu 2016 r. i nie zniosą ich w całości od dnia 15 czerwca 2017 r. Posel zapytał również, jakie stanowisko Komisja przyjmie, gdyby operatorzy telefonii komórkowej zamierzali rozważyć strategie pozwalające im na narzucenie dodatkowych opłat, aby zrekompensować spadek dochodów.³⁹

[Odpowiedź udzielona przez komisarza Günthera Oettingera w imieniu Komisji](#), kwiecień 2016 r.

W odpowiedzi komisarz podkreślił, że operatorzy telefonii komórkowej w UE muszą przestrzegać nowych przepisów UE określonych w rozporządzeniu w sprawie roamingu, przyjętym przez unijnych prawodawców. Jak określono w rozporządzeniu, dodatkowe opłaty za usługi roamingu wewnątrz UE będą dozwolone od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 14 czerwca 2017 r. Od dnia 15 czerwca 2017 r. dodatkowe opłaty za roaming wewnątrz Unii Europejskiej będą dopuszczalne, gdy korzystanie z roamingu będzie przekraczać limity rozsądnego używania, i w wyjątkowych przypadkach będą ustalane przez krajowe organy regulacyjne. W przypadku naruszenia protokołu krajowe organy regulacyjne będą mieć uprawnienia do prowadzenia spraw o nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z rozporządzenia.

³⁹ W odniesieniu do innego, ale powiązanego tematu [Marlene Mizzi \(S&D, Malta\)](#) poruszyła kwestię narzucania konsumentom pakietów lub umów, których nie wybrali, w związku z nadchodzącym zniesieniem opłat roamingowych. W swojej [odpowiedzi](#) komisarz wyjaśnił, że choć nowe rozporządzenie w sprawie roamingu nie ogranicza ogólnej swobody przedsiębiorstw prywatnych w określaniu swoich planów taryfowych, prawa konsumentów, włącznie z rozwiązaniem umowy bez opłat w przypadku wzrostu cen, są chronione na mocy art. 20 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej (USD).

Pytania dotyczące ochrony interesów konsumentów

[Pytanie pisemne skierowane przez Catherine Bearder \(ALDE, Zjednoczone Królestwo\)](#), 5 listopada 2015 r.

Posłanka zwróciła się do Komisji z pytaniem, czy ma ona świadomość twierdzeń, że wyeliminowanie opłat roamingowych przyczyni się do podwyższenia krajowych rachunków telefonicznych i będzie niekorzystne dla osób, które nie podróżują. Posłanka zwróciła się do Komisji o przedstawienie szacunkowych łącznych oszczędności dla unijnych konsumentów z pułapów dotyczących roamingu od chwili ich wprowadzenia w 2009 r. Posłanka zapytała też, czy Komisja może przedstawić szacunkowe roczne oszczędności dla unijnych konsumentów po pełnym zniesieniu opłat roamingowych.

[Odpowiedź udzielona przez komisarza Günтера Oettingera w imieniu Komisji](#), styczeń 2016 r.

Komisarz podkreślił, że całkowite oszczędności dla europejskich konsumentów w wyniku obniżki opłat roamingowych (za połączenia wykonane i odebrane, SMS-y i transfer danych) od trzeciego kwartału 2009 r. do trzeciego kwartału 2013 r. oszacowano na ok. 9,6 mld EUR. Komisarz oświadczył, że w [ocenie skutków](#) załączonej do wniosku Komisji w sprawie łączności na całym kontynencie ogólne zmniejszenie rachunków użytkowników wskutek wprowadzenia dobrowolnego RLAH w scenariuszu statycznym z określoną wielkością zużycia danych w roamingu oszacowano na 1,65 mld EUR. Jako że zużycie danych znacznie wzrosło od 2013 r. i spodziewano się znacznego dodatkowego wzrostu zużycia roamingu w ramach RLAH, obecnie usankcjonowanego na mocy rozporządzenia 2015/2120, można było oczekiwać, że rzeczywiste korzyści dla użytkowników końcowych będą większe. Komisarz zauważył ponadto, że od wprowadzenia przepisów UE w celu obniżenia opłat roamingowych spadają ceny krajowych usług łączności ruchomej.

[Pytanie pisemne João FERREIRY \(GUE/NGL, Portugalia\)](#), 16 lipca 2015 r.

Poseł zapytał, czy Komisja może potwierdzić, że istnieje ryzyko, iż opłaty uiszczane przez obywateli w krajach Europy Południowej wzrosną w wyniku likwidacji opłat roamingowych. Jeżeli tak jest, poseł zapytał, jakie środki zostaną wdrożone w celu eliminacji tego ryzyka. Poseł zapytał również, jakie rozwiązania zostaną znalezione w celu poradzenia sobie ze zwiększoną presją na istniejące sieci wskutek likwidacji opłat roamingowych, w szczególności w odniesieniu do inwestycji koniecznych do zwiększenia przepustowości sieci.

[Odpowiedź udzielona przez komisarza Günтера Oettingera w imieniu Komisji](#), październik 2015 r.

W swojej odpowiedzi komisarz zaprzeczył, że istnieje ryzyko wzrostu cen połączeń komórkowych w wyniku stopniowego zniesienia roamingu, i wskazał, że wprowadzono dodatkowe zabezpieczenia, aby temu zapobiec. Następnie komisarz stwierdził, że główną siłą napędzającą popyt krajowy może być stałe upowszechnianie się inteligentnych urządzeń i dostępność nowych usług, nie zaś zniesienie opłat roamingowych. Dodał, że rozwój technologii – np. sieci Long Term Evolution (LTE) dalej zmniejszające koszty transmisji danych – wpłynie na podaż z technologicznego punktu widzenia. Prawdopodobnie decyzje inwestycyjne będą zatem opierać się na względach związanych z równowagą między dodatkowymi dochodami z krajowych usług łączności ruchomej, które stanowią średnio 95 % wszystkich przychodów z łączności ruchomej, a kosztem nowych inwestycji w celu zwiększenia przepustowości sieci.

Parlament Europejski: petycje i zapytania obywateli (AskEP) w sprawie roamingu

Parlament Europejski otrzymał cztery petycje w sprawie roamingu w 2015 r.⁴⁰ i cztery w poprzednich latach.⁴¹ Choć wnioski składających petycję pochodziły z różnych państw członkowskich i były odmiennie sformułowane, we wszystkich wzywano do zniesienia opłat za detaliczne usługi roamingu. W niektórych

⁴⁰ Mianowicie petycje nr 0516/2015 (UK); 0484/2015 (DE) i 0483/2015 (LU); 0222/2015 (DE).

⁴¹ Petycje nr 0829/2014 (ES); 0640/2011 (PT); i 1635/2010 (IE) – z wnioskiem o wprowadzenie pułapów dla opłat roamingowych – oraz nr 0054/2009 (FR) w sprawie niezgodności między zasadami rynku wewnętrznego i pierwszym rozporządzeniem w sprawie roamingu.

ostatnich petycjach krytykowano też odroczenie do 2017 r. pierwotnej zaproponowanej przez Parlament Europejski daty (tj. grudzień 2015 r.) wyeliminowania roamingu detalicznego⁴².

Dział ds. Zapytań Obywateli (AskEP) Parlamentu otrzymał 10 zapytań w sprawie roamingu między styczniem a grudniem 2015 r.⁴³ W tym przypadku ponownie zdecydowana większość zapytań dotyczyła zniesienia detalicznych opłat roamingowych w UE oraz dostępu do dokumentów lub dodatkowych informacji dotyczących negocjacji, które doprowadziły do odroczenia pierwotnego terminu.

4. Konsultacje Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami

Jak wskazano w art. 19 zmienionego rozporządzenia w sprawie roamingu⁴⁴, Komisja Europejska musi skonsultować się z zainteresowanymi stronami przed opublikowaniem wniosku ustawodawczego w sprawie ewentualnych uzgodnień/środków zapewnienia zniesienia detalicznych opłat roamingowych od dnia 15 czerwca 2017 r. W związku z tym od dnia 26 listopada 2015 r. do dnia 18 lutego 2016 r. trwały [konsultacje społeczne dotyczące przeglądu hurtowego rynku roamingu krajowego](#). [Kwestionariusz](#) podzielono na trzy części, odzwierciedlające trzy główne tematy ewentualnego przeglądu rozporządzenia: 1) przegląd hurtowych rynków roamingu w UE w celu ustalenia, czy działają na tyle dobrze, by utrzymać zniesienie detalicznych opłat roamingowych, a jeśli nie, to jakie środki byłyby niezbędne, aby rozwiązać ten problem; 2) polityka rozsądnego używania i 3) metodologia ustalenia, czy krajowy model cen danego operatora był zagrożony z powodu zniesienia detalicznych opłat roamingowych.

W ramach konsultacji Komisja otrzymała 92 odpowiedzi z 25 państw członkowskich oraz z Norwegii. W chwili sporządzania niniejszego dokumentu na stronie internetowej Komisji Europejskiej było dostępne jedynie wstępne [streszczenie otrzymanych odpowiedzi](#), nie zaś odrębne sprawozdanie jak zazwyczaj. Niemal 35 % respondentów stanowili operatorzy telefonii komórkowej, a następnie osoby występujące we własnym imieniu (27 %)⁴⁵, operatorzy wirtualni (9 %), stowarzyszenia użytkowników lub konsumentów (8 %)⁴⁶, krajowe organy regulacyjne (prawie 7 %)⁴⁷, przedsiębiorstwa (5 %)⁴⁸, organy rządowe (3 %) oraz inne mniejsze lub różne kategorie respondentów.

W odniesieniu do **funkcjonowania hurtowego rynku roamingu UE**⁴⁹ w ramach konsultacji pytano, który z szeregu rynków (np. łączności głosowej, SMS-ów, transferu danych) funkcjonuje dobrze w UE, a który nie działa prawidłowo. Możliwości odpowiedzi pozwalały też na wskazanie, że funkcjonowanie tych rynków różni się w zależności od państwa członkowskiego. Respondentów poproszono również (zob. np. pytanie 6) o podanie praktycznych przykładów i dowodów na poparcie odpowiedzi. Ponadto ten element konsultacji zawierał szczegółowe pytania dla operatorów telefonii komórkowej, aby uzasadnili swoje decyzje handlowe

⁴² W odniesieniu do nieco innej, ale powiązanej kwestii w jednej petycji (nr 1537/2013-DE) zgłoszono przypadek roamingu w telefonie służbowym naliczanego na podstawie stałej stawki powyżej pułapów przewidzianych w tamtym czasie w rozporządzeniu w sprawie roamingu.

⁴³ Według naszej najlepszej wiedzy w 2016 r. nie otrzymano jeszcze żadnych zapytań dotyczących roamingu w momencie sporządzania niniejszej notatki informacyjnej.

⁴⁴ Rozporządzenie 2015/2120.

⁴⁵ Należy zauważyć, że grupa ta może obejmować podmioty inne niż osoby fizyczne, jeżeli nie są one zarejestrowane w [unijnym rejestrze służącym przejrzystości](#); na ten temat zob. również [konsultacje społeczne w sprawie wniosku dotyczącego obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości](#).

⁴⁶ Poszczególne odpowiedzi osób fizycznych, stowarzyszeń konsumentów i anonimowych respondentów są dostępne [tutaj](#).

⁴⁷ Odpowiedzi przedłożone przez krajowe organy regulacyjne są dostępne [tutaj](#). W odniesieniu do tego punktu zob. także sprawozdanie BEREC z 2014 r. (sekcja 2 powyżej).

⁴⁸ Wszystkie odpowiedzi od przedsiębiorstw, w tym operatorów telefonii komórkowej i operatorów wirtualnych, są dostępne [tutaj](#).

⁴⁹ Warto przypomnieć, że hurtowa opłata roamingowa „stanowi główny element kosztów świadczenia detalicznych usług roamingu przez operatora sieci macierzystej, przynajmniej gdy posiada on ujemne saldo netto, tj. gdy ruch jego klientów korzystających z roamingu w sieciach zagranicznych przewyższa ruch zagranicznych klientów korzystających z usług roamingu w jego własnej sieci krajowej”. Dokument konsultacyjny, s. 4.

i techniczne w sprawie roamingu (np. w jaki sposób negocjują z innymi operatorami; czy korzystają z techniki sterowania przepływem połączeń roamingowych; o potencjalny wpływ RLAH na krajowe hurtowe rynki roamingu krajowego; o konkurencję itd.).

Wstępne informacje zwrotne dotyczące tych kwestii uwypuklają **współistnienie różnych poglądów na temat funkcjonowania lub nieprawidłowego funkcjonowania krajowych hurtowych rynków roamingu w UE**. Duży uczestnicy rynku i ci korzystający z większych przychodów z roamingu przychodzącego wskazują, że na rynku można zaobserwować pewną konkurencję, o czym świadczy fakt, że rzeczywiste ceny na rynku hurtowym są często poniżej regulowanych cen hurtowych (tj. mieszczących się w limicie) przewidzianych w aktualnej wersji rozporządzenia. Natomiast mniejsze podmioty, zwłaszcza operatorzy wirtualni, oraz operatorzy sieci komórkowych o dużym ruchu wychodzącym zgłaszali, że oferuje im się ceny zbliżone do progów regulacyjnych, a w każdym razie powyżej kosztów. Taki sam podział można zaobserwować w odpowiedziach dotyczących spodziewanego wpływu RLAH na konkurencję na rynkach hurtowych: więksi operatorzy spodziewają się większej konkurencji; operatorzy wirtualni i mniejsze podmioty są przeciwnego zdania. Ta rozbieżność opinii znajduje również odzwierciedlenie w środkach odwoławczych/rozwiązaniach wspieranych przez różne podmioty w zakresie zapewnienia zrównoważonego charakteru RLAH: mniejsze podmioty wskazują na znaczne obniżenie pułapów hurtowych jako narzędzie osiągnięcia zrównoważonego systemu, zaś więksi operatorzy zdają się uznawać obowiązujące progi cenowe za akceptowalne. Podobny podział można zaobserwować w komentarzach kilku krajowych organów regulacyjnych, które udzieliły odpowiedzi w ramach konsultacji: kraje o wysokim poziomie roamingu przychodzącego popierają obecne pułapy, natomiast te z większym ruchem wychodzącym opowiadają się za niższymi pułapami.⁵⁰ Z drugiej strony większość respondentów popiera zastosowanie ogólnounijnego systemu pułapów zamiast oddzielnych rozwiązań krajowych.

W kwestii **polityki rozsądnego używania**⁵¹, jej zamierzonych celów, definicji „okresowych podróży”, związku między rozsądnym używaniem w roamingu a krajowymi planami taryfowymi (np. umożliwiającymi konsumentom powielanie wzorców krajowej konsumpcji za granicą w przeciwieństwie do rozwiązań, które przewidują pewne ograniczenia wielkości ruchu za granicą) oraz innych aspektów rozsądnego używania, indywidualni konsumenci, którzy wzięli udział w konsultacjach, poparli szeroką wykładnię rozsądnego używania. Podkreślali oni w szczególności, że rozsądne używanie należy interpretować w sposób, który odpowiada różnym potrzebom roamingu, takim jak: niezamierzone skorzystanie z usługi roamingu; przypadek pracowników transgranicznych; różnice w roamingu między podróżującymi w celach zawodowych i wypoczynkowych. Zdaniem operatorów sieci komórkowych rozsądne używanie, a w szczególności RLAH, powinno dotyczyć przede wszystkim podróżujących sporadycznie (zasadniczo turystów), podczas gdy profesjonalny roaming należy zapewniać poprzez odrębne oferty/plany.

Wreszcie respondenci ogólnie apelowali o „niezbyt złożony” **mechanizm stabilności** w przypadkach, gdyby RLAH zagrażał krajowemu modelowi cen operatora. Bardziej precyzyjne odpowiedzi w tej kwestii można znaleźć w indywidualnych odpowiedziach różnych podmiotów, które są publicznie dostępne na stronie internetowej Komisji.

5. Stanowiska Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) i Komitetu Regionów (KR)

W swoim [sprawozdaniu informacyjnym](#) z dnia 29 listopada 2013 r. EKES wyraził stanowcze przekonanie, że należy znieść wszystkie opłaty roamingowe za połączenia głosowe, wiadomości SMS i transmisję danych.

⁵⁰ Wydaje się, że przedstawiciele konsumentów nie zawsze komentowali sytuację na rynkach hurtowych; jednak ci, którzy to zrobili, zdają się popierać niższe pułapy.

⁵¹ Więcej szczegółów – zob. s. 14–15 konsultacji oraz pytania 43–54.

Niemniej jednak podkreślił następujące istotne punkty, które Komisja powinna rozważyć, aby urzeczywistnić wewnętrzny rynek łączności elektronicznej:

- Opłaty stosowane do tranzytowych połączeń w łączności ruchomej w UE powinny również być przedmiotem przeglądu.
- Termin zniesienia wszelkich opłat roamingowych powinien zależeć od wyników reform strukturalnych przewidzianych w rozporządzeniu 531/2012, tak aby umożliwić ich pełne wdrożenie i dać krajowym organom regulacyjnym możliwość przyjęcia środków zapobiegawczych wobec operatorów komórkowych, którzy chcieliby podnieść ceny krajowe lub abonamenty w celu wyrównania strat w dochodach.
- Z uwagi na przejrzystość krajowe organy regulacyjne powinny współpracować z organizacjami konsumentów w celu stworzenia standardowego formatu w celu zwiększenia widoczności różnych opłat za usługi roamingu, spośród których mogą wybierać konsumenci.
- Komisja powinna zapewnić, że partnerstwa między operatorami nie staną się oligopolami⁵².

Podczas [wysłuchania publicznego](#) EKES na temat systemu roamingu w UE w dniu 23 października 2013 r., w związku z wnioskiem dotyczącym łączności na całym kontynencie, operatorzy sieci komórkowych wyrazili potrzebę większej stabilności, oceny skutków stopniowego wycofywania opłat roamingowych i wsparcia operatorów niszowych, którym trudniej jest konkurować z większymi sojuszami operatorów. Jeśli chodzi o przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, konsumenci zakwestionowali obiektywizm oceny Komisji i stwierdzili, że wniosek nie był wystarczająco przejrzysty: równoległe rozdzielanie roamingu danych i zniesienie roamingu połączeń głosowych wywołało dezorientację. Przedstawiciele pracowników stwierdzili, że proponowane środki mogą doprowadzić do utraty miejsc pracy, jak miało to miejsce podczas liberalizacji rynków telekomunikacyjnych.

W swojej [opinii](#) ze stycznia 2014 r. Komitet Regionów z zadowoleniem przyjął uregulowanie połączeń w roamingu oraz zakaz nakładania opłat za połączenia przychodzące w roamingu. Miał jednak wątpliwości co do ryzyka wzrostu cen krajowych oraz dwustronnych i wielostronnych umów roamingowych, które mogłyby zakłócić konkurencję. Ponadto wytyczne w zakresie rozsądnego używania powinny dać klientom poczucie pewności przy korzystaniu z roamingu zgodnie ze zwyczajowymi wzorcami korzystania z usług w kraju.

6. Podsumowanie

Rozporządzenie w sprawie roamingu przyczyniło się do trwających wysiłków na rzecz osiągnięcia łączności na całym kontynencie i sprawnie funkcjonującego jednolitego rynku cyfrowego UE. Poprzez różne poprawki do pierwotnego rozporządzenia w sprawie roamingu z 2007 r. Komisja i współprawodawcy stopniowo obniżyli dopłaty za wykonywanie i odbieranie połączeń głosowych, wysyłanie i odbieranie wiadomości SMS oraz transfer danych na telefonie komórkowym podczas pobytu w innym państwie członkowskim UE. Komisja Europejska szacuje, że łączne oszczędności dla unijnych konsumentów w latach 2009–2013 wyniosły 9,6 mld EUR. W dniu 30 kwietnia 2016 r. w całej UE weszła w życie najnowsza obniżka opłat. Kolejnym krokiem w tym procesie jest planowana likwidacja wszystkich dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług roamingu do dnia 15 czerwca 2017 r. Zanim jednak ten cel zostanie osiągnięty, otwartych pozostaje kilka kwestii, w szczególności w odniesieniu do statusu rynków hurtowych usług roamingu.

Mimo zmian wprowadzonych w rozporządzeniu w sprawie roamingu obecnie rynek telekomunikacyjny w UE jest rozdrobniony i potrzebne są pewne dostosowania, zanim zostanie w pełni wdrożona polityka braku roamingu. O ile zniesienie dodatkowych opłat detalicznych w granicach rozsądnego używania pozwoliłoby

⁵² Zob. też [sprawozdanie](#) EKES dotyczące polityki konkurencji za rok 2012.

klientom na korzystanie z telefonów komórkowych w całej UE zgodnie ze wzorcami korzystania w kraju, należy określić odpowiedni limit cen hurtowych za usługi roamingu oraz przyjąć potencjalne środki łagodzące, które umożliwią operatorom m.in. odzyskanie kosztów. Jak pokazały niedawne konsultacje publiczne dotyczące krajowych hurtowych rynków roamingu, znalezienie wyważonego podejścia jest nadal skomplikowane. Klienci na rynkach macierzystych i odwiedzanych, operatorzy telefonii komórkowej, krajowe organy regulacyjne i zainteresowane strony mają różne sprzeczne interesy. W szczególności istnieje podział między małymi i dużymi operatorami oraz między państwami członkowskimi w zależności od tego, czy w roamingu mają większy ruch przychodzący od wychodzącego. Równie ważna jest potrzeba pogodzenia ochrony interesów konsumentów z zachowaniem konkurencyjnego i zrównoważonego charakteru operatorów.

7. Inne źródła odniesienia

BEREC, [Wytyczne w sprawie rozporządzenia \(UE\) nr 531/2012 zmienionego rozporządzeniem \(UE\) nr 2120/2015](#) (z wyłączeniem art. 3, 4 i 5 w sprawie dostępu hurtowego i odrębnej sprzedaży usług), luty 2016 r.

BEREC, [Sprawozdanie porównawcze BEREC w sprawie międzynarodowego roamingu kwiecień–wrzesień 2015 r.](#), marzec 2016 r.

EPRS, [Wartość dodana polityki UE w sprawie opłat roamingowych w telefonii komórkowej](#), lipiec 2014 r.

Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, [Europejska agenda cyfrowa](#), nota faktograficzna PE, marzec 2016 r.

W celu skontaktowania się z Działem Cyklu Polityki prosimy wysłać wiadomość na adres: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Dokument ukończony w maju 2016 r. Bruksela, © Unia Europejska, 2016.

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Powielanie i tłumaczenie niniejszego dokumentu do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)