

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.9.2008  
SEK(2008) 2490

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

*Průvodní dokument k*

návrhu

**NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,**

**kterým se mění nařízení (ES) č. 717/2007 o roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství a směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

{KOM(2008) 580 v konečném znění}  
{SEK(2008) 2489}

## SHRNUTÍ

### 1. ÚVOD

Do 30. prosince 2008 musí Evropská komise přezkoumat funkčnost nařízení o roamingu a podat zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Komise ve své zprávě posoudí, zda byly dosaženy cíle nařízení o roamingu a zda je potřeba prodloužit jeho trvání a/nebo jej pozměnit. Evropský parlament a Rada dále pověřily Komisi přezkoumáním vývoje velkoobchodních a maloobchodních cen za roamingové datové komunikační služby, včetně SMS a MMS služeb, a případným stanovením doporučení ohledně potřeby regulace těchto služeb.

Tato zpráva o posouzení dopadů se zabývá možnostmi vyplývajícími z přezkoumání funkčnosti nařízení o roamingu Komisí. Zejména zkoumá možné prodloužení jeho platnosti i po uplynutí současného data platnosti dne 30. června 2010 s ohledem na hlasové roamingové služby a možné rozšíření jeho působnosti i na roamingové SMS a/nebo roamingové paketově komutované datové služby. Výbor pro posouzení dopadů dne 1. září vznesl k tomuto dokumentu připomínky, které byly vzaty v úvahu.

### 2. VÝVOJ OD PŘIJETÍ NAŘÍZENÍ O ROAMINGU

Nařízení o roamingu vstoupilo v platnost dne 30. června 2007 a útvary Komise zahájily přípravy na přezkoumání jeho fungování již na podzim roku 2007. Jeho provádění a zejména přechod na eurotarif proběhly hladce, přičemž vnitrostátní regulační orgány zjistily pouze několik výjimek.

Ve spolupráci s Komisí iniciovala skupina evropských regulačních orgánů (ERG) rozsáhlé šestiměsíční shromažďování dat, která tvořila základ dvou srovnávacích zpráv. Při tomto sběru údajů se zjistilo, že ceny na maloobchodní a velkoobchodní úrovni se dostatečně nelišily od maximálních povolených stropů, aby mohl být stanoven závěr, že tyto trhy jsou nyní konkurenční. Zpráva dále identifikovala problém ve způsobu, jakým mnozí operátoři účtují roamingové služby, kdy používají tarifkaci po minutách, nikoli skutečně spotřebovaný čas.

Zprávy dále prokázaly, že ve většině členských států došlo jen k malému pohybu cen za roamingové SMS služby na maloobchodní i velkoobchodní úrovni. Rovněž u datových služeb ukazuje průměrná cena za megabyte (MB) rozmanitý obraz, kde cenové rozdíly mezi zeměmi zůstávají vysoké a v některých zemích stále přetrvávají velmi vysoké průměrné ceny.

#### 2.1. Veřejná konzultace

Evropská komise zahájila dne 7. května 2008 širokou veřejnou konzultaci zaměřenou na získání připomínek k přezkoumání nařízení o roamingu a k možnému rozšíření jeho působnosti na roamingové SMS a datové služby. Zatímco většina operátorů se staví proti prodloužení regulace hlasových roamingových služeb, většina vnitrostátních regulačních orgánů a členských států, někteří menší operátoři a spotřebitelské skupiny zastávají názor, že by měla být prodloužena.

Co se týká problematiky účtování po minutách a po sekundách, operátoři jsou všeobecně toho názoru, že řešení by se mělo ponechat na trhu, zatímco skupina evropských regulačních orgánů a spotřebitelské skupiny se domnívají, že je potřeba přijmout urychlená opatření zabývající se problematikou, kterou nazývají „skryté poplatky“.

Skupina evropských regulačních orgánů poznamenala, že až do dubna 2008 byl zaznamenán malý pohyb maloobchodních cen za roamingové SMS služby. Proto doporučila zavedení cenového stropu pro průměrné velkoobchodní sazby za roamingové SMS služby a změnu povinného nabízení eurotarifu tak, aby zahrnoval i nabídku na SMS roaming za maloobchodní sazbu ne vyšší, než stanovuje maximální strop. Spotřebitelské organizace rovněž vyjádřily podporu zavedení regulace SMS služeb na velkoobchodní i maloobchodní úrovni. Na druhé straně se sdružení GSM Association a mobilní operátoři, s několika výjimkami, všeobecně stavějí proti takovéto regulaci.

U datového roamingu došlo k téměř celoplošnému souhlasu se snahou o odstranění problému „šoku z vyúčtování“. Spotřebitelské organizace rovněž vyjádřily podporu zavedení regulace na velkoobchodní i maloobchodní úrovni. Skupina evropských regulačních orgánů věří, že zlepšení transparentnosti a odstranění „šoku z vyúčtování“ vyžadují formální a bezodkladné regulační opatření. Sdružení GSM Association a většina operátorů se vyjádřila proti cenové regulaci, avšak několik operátorů podporuje regulaci na velkoobchodní úrovni.

## **2.2. Další vývoj**

Zúčastněné strany mohly během celého procesu kontaktovat útvary Komise. Komise také zadala studii k vypracování nezávislými konzultanty, kterou zveřejnila dne 27. června 2008.

Komisařka Redingová v únoru 2008 na světovém kongresu GSM v Barceloně upozornila zástupce tohoto odvětví, že ceny za SMS a datový roaming je potřeba snížit do července 2008, aby se předešlo jejich regulaci. Komisařka Redingová si rovněž dne 4. června 2008 písemně vyžádala od vedení všech mobilních operátorů v Evropské unii informace o jejich cenových nabídkách za roamingové SMS a datové služby v EU, jakož i o přijatých opatřeních ke zvýšení transparentnosti těchto služeb ke dni 1. července 2008.

Všechny vnitrostátní regulační orgány poskytly specifické údaje týkající se operátorů, které byly shromážděny jako součást běžné monitorovací činnosti. Zevrubné údaje umožnily útvarům Komise sestavit ekonomický model, který poskytuje odhady o dopadu současného nařízení, jakož i o ekonomickém dopadu možností politiky uvedených v této zprávě.

## **3. VYMEZENÍ PROBLÉMU**

### **3.1. Hlasový roaming**

Přestože spotřebitelé profitovali z nižších cen za hlasový roaming, průkazné informace naznačují, že od přijetí nařízení nedošlo u strukturálních problémů týkajících se trhu hlasového roamingu k žádným změnám. Ve své reakci na veřejnou konzultaci skupina evropských regulačních orgánů potvrzuje, že zásadní problémy, které existovaly před současným nařízením, přetrvávají.

### **3.2. Stanovení fakturačních jednotek pro hlasové volání**

Nařízení zavádí cenové limity na roamingové hlasové služby v rámci Společenství, které jsou vyjádřeny v podobě stanovené peněžní částky „za minutu“. Příslušná ustanovení nařízení nicméně výslovně nestanovila, jaké by měly být minimální časové jednotky, na jejichž základě by se měly počítat ceny za velkoobchodní a maloobchodní roamingové hlasové služby. Srovnávací zpráva skupiny evropských regulačních orgánů za období září 2007 – březen 2008 odhadla, že účtování po minutách zvyšuje typický maloobchodní účet v průměru o 24 % za uskutečněná volání a o 19 % za přijatá volání při využívání eurotarifu. Rozdílné stanovení fakturačních jednotek uplatňované mobilními operátory závažně podkopává jednotné používání eurotarifu.

### **3.3. SMS zprávy**

Obdobně jako u hlasových služeb je jedním z důvodů vysokých cen za SMS roaming skutečnost, že spotřebitelé při výběru mobilního operátora neberou tyto ceny v potaz. Spotřebitelé si pak vysoké ceny často uvědomí, až při použití této služby. Ceny za roamingové SMS zprávy v rámci Společenství mají dopad na miliony obyvatel EU. SMS služby používají zejména mladší spotřebitelé. Úroveň velkoobchodních cen za odesílání roamingových SMS zpráv na území Společenství se nezdá být odůvodněná vznikajícími náklady a zdá se, že neexistují dostatečné konkurenční tlaky na operátory, aby ceny snižovali.

### **3.4. Roamingové paketově komutované datové služby**

V diskuzích o směřování politiky v této oblasti, které předcházely přijetí tohoto nařízení, se objevily obavy týkající se úrovně cen za roamingové datové služby. Přestože došlo k určitému pozitivnímu vývoji, jsou ceny za roamingové datové služby v rámci EU na velkoobchodní i maloobchodní úrovni ve srovnání s cenami za rovnocenné vnitrostátní služby a vzhledem ke vznikajícím nákladům na poskytování těchto služeb bezdůvodně vysoké a často spotřebitelům způsobují „šok z vyúčtování“. Přetrvávání vysokých velkoobchodních poplatků za roamingové datové služby (zejména v neupřednostňovaných sítích), vyplývajících mimo jiné z omezení řízení provozu, vyvolává obrovské rozdíly ve velkoobchodních nákladech. Nadměrné velkoobchodní poplatky vedou k deformaci podmínek hospodářské soutěže, což narušuje řádné fungování vnitřního trhu.

## **4. CÍLE**

Všeobecným cílem opatření EU je podpořit další rozvoj jednotného trhu elektronických komunikačních služeb, které zahrnují hlasovou telefonii, SMS a datové služby, ve prospěch uživatelů veřejných mobilních telefonních sítí využívajících roamingové služby v rámci EU při cestování na území Společenství. Konkrétně je cílem zajistit, aby ceny placené uživateli veřejných mobilních telefonních sítí za roaming v rámci EU při cestování na území Společenství nebyly neodůvodněně vyšší než ceny účtované stejnému uživateli za volání, odesílání SMS nebo datové služby v rámci jeho domovské země.

## **5. ALTERNATIVNÍ MOŽNOSTI POLITIKY**

Toto posouzení dopadů zvažuje alternativní přístupy k cílené regulaci, jako jsou samoregulace, společná regulace a právně nevynutitelné předpisy. Nicméně ve světle zvláštní

povahy uvedených problémů se usoudilo, že tyto možnosti nejsou proveditelné (viz kapitola 5).

Možnosti regulace se vyhodnocují podle následujících kritérií: účelnost, hospodářská soutěž, účinnost, shoda, soudržnost.

## **6. MOŽNOSTI POLITIKY V OBLASTI HLASOVÉHO ROAMINGU**

Pro hlasový roaming bylo zvažováno několik možností politiky. Patří mezi ně i možnost žádné změny politiky, což by v tomto případě znamenalo, že platnost nařízení skončí dne 30. června 2010. Nicméně dospělo se k závěru, že existuje výrazné riziko, že by nedostatek konkurenčních tlaků na trhu hlasového roamingu mohl způsobit návrat k vyšším maloobchodním a velkoobchodním cenám, pokud by povinnosti v oblasti cen stanovené v nařízení přestaly v roce 2010 platit. Z tohoto důvodu byl přijat závěr, že platnost nařízení by měla být po roce 2010 prodloužena na dobu tří let do 30. června 2013.

Opatření ke zvýšení transparentnosti hlasových roamingových služeb jsou nezbytným prvkem současného nařízení. Přesto se má za to, že samotná opatření ke zvýšení transparentnosti nebudou účinná.

Dále se usuzuje, že regulace by se měla rozšířit na velkoobchodní i maloobchodní úrovni. Nepřítomnost velkoobchodní regulace by představovala nebezpečí narušení řádného fungování roamingového trhu, protože by uvedla menší operátory do značné konkurenční nevýhody. Obdobně pokud by regulace byla uplatněna pouze na velkoobchodní úrovni, je pravděpodobné, že spotřebitelé nepocítí výhody v podobě nižších maloobchodních cen.

Toto posouzení dopadů dále zvažuje možnosti struktury rozšířené regulace hlasových služeb, zejména zda by snížení úrovně současných cenových stropů na velkoobchodní a maloobchodní úrovni mělo probíhat postupně, a pokud ano, jaká by měla míra těchto snížení. Má se za to, že tyto stropy se budou dále snižovat, aby odrážely předpokládané snižování nákladů. Dospělo se k závěru, že nejúčinnějším přístupem bude postupné snižování, které bude pokračovat lineárním trendem ustanoveném v současném nařízení na maloobchodní úrovni, přičemž umožní větší snížení cen na velkoobchodní úrovni, aby bylo zohledněno předpokládané snižování nákladů. Tento přístup umožňuje větší pružnost, a tím podporuje hospodářskou soutěž.

## **7. MOŽNOSTI POLITIKY V OBLASTI FAKTURAČNÍCH JEDNOTEK**

Odlíšné přístupy k účtování roamingového volání vytvářejí rozdílné podmínky, což podkopává jednotné uplatňování eurotarifu a narušuje podmínky hospodářské soutěže na jednotném trhu. Proto by bylo vhodné, aby nařízení harmonizovalo povinnosti mobilních operátorů v této oblasti.

Mezi možnostmi řešení tohoto problému patří žádná politická změna, posun k pevnému účtování po sekundách, upravené účtování po sekundách a úprava stropních úrovní. Byl přijat závěr, že upravené účtování po sekundách je nejúčinnějším přístupem, protože spotřebitelům bude v podstatě účtováno jen to, co spotřebují, a operátorům se umožní pokrýt přiměřené náklady na sestavení spojení a pružně odlišit své nabídky prostřednictvím maximálně 30sekundového účtovacího intervalu při zahájení volání. Příchozí volání a velkoobchodní volání se budou účtovat pevně po sekundách.

## **8. MOŽNOSTI POLITIKY V OBLASTI SMS SLUŽEB**

Stejně jako u hlasového roamingu je i pro vyřešení problémů na trhu roamingových SMS služeb zvažována řada možností. Nepoměr mezi cenami za vnitrostátní SMS a cenami za roamingové SMS zůstává však neospravedlnitelně vysoký. Navzdory nedávné důrazné výzvě Evropské komise a vnitrostátních regulačních orgánů k výraznému snížení cen došlo na tomto trhu k relativně malému pohybu.

Za nezbytná jsou považována opatření ke zvýšení transparentnosti roamingových SMS služeb. Přesto se má za to, že samotná opatření ke zvýšení transparentnosti by tyto problémy nevyřešila.

Zavedení regulace pouze na velkoobchodní úrovni by předpokládalo, že tržní síly jsou dostatečné k zaručení výrazného přesunu velkoobchodních snížení cen na maloobchodní úroveň během relativně krátkého období. A naopak bez velkoobchodní regulace existuje riziko, že menší operátoři budou trpět snížením marží, protože budou možná čelit relativně vysokým velkoobchodním poplatkům při současném stanovení stropu pro jejich maloobchodní ceny.

Obdobně jako u hlasových služeb se má za to, že efektivní výsledek zajistí opatření ke zvýšení transparentnosti společně s maloobchodní a velkoobchodní regulací. Tohoto názoru je i skupina evropských regulačních orgánů, podle níž velkoobchodní ceny za SMS zprávy nejsou odůvodněné náklady hostitelského operátora.

Útvary Komise docházejí k závěru, že nařízení by mělo být pozměněno tak, aby zahrnovalo regulační opatření na velkoobchodní i maloobchodní úrovni, jakož i opatření ke zvýšení transparentnosti pro roamingové SMS služby s účinkem od 1. července 2009 po dobu čtyř let do 30. června 2013.

Posouzení dopadů zkoumá tři možnosti regulace velkoobchodních a maloobchodních cen za roamingové SMS služby. První byla navržena dánským vnitrostátním regulačním orgánem (NITA) a jedná se o model vycházející z nákladů, zatímco ostatní možnosti navrhla skupina evropských regulačních orgánů. Model orgánu NITA navrhuje 3,48 centů na maloobchodní úrovni a 0,8 centů na velkoobchodní úrovni. První možnost skupiny evropských regulačních orgánů navrhuje 15 centů na maloobchodní úrovni a 8 centů na velkoobchodní úrovni. Druhá možnost skupiny evropských regulačních orgánů navrhuje 11 centů na maloobchodní úrovni a 4 centy na velkoobchodní úrovni. Přestože přístup orgánu NITA má řadu předností, má se za to, že by vytvořil cenové stropy, které by byly příliš agresivní pro praktické použití téměř ve všech členských státech.

Na velkoobchodní úrovni je před prvním návrhem skupiny evropských regulačních orgánů upřednostňována druhá možnost, protože zajišťuje lepší odraz skutečně vznikajících velkoobchodních nákladů, přičemž současně poskytuje větší pružnost než přístup předložený v návrhu orgánu NITA. Na maloobchodní úrovni je z hlediska spotřebitele jednoznačně upřednostňován druhý návrh skupiny evropských regulačních orgánů.

## **9. MOŽNOSTI POLITIKY V OBLASTI DATOVÉHO ROAMINGU**

Přetrvávající nepoměr mezi vnitrostátními a roamingovými cenami za datové služby zůstává vysoký a má mezi členskými státy rozdílnou podobu, což má za následek trvalou možnost „šoku z vyúčtování“ pro spotřebitele. Největším problémem zůstává nedostatek

transparentnosti a je velmi nepravděpodobné, že nedávné snahy některých operátorů o zvýšení transparentnosti této služby zajistí vyřešení problému „šoku z vyúčtování“ ve všech členských státech. Přestože je potřeba k regulačnímu zásahu přistupovat opatrně, má se za to, že možnost žádné politické změny je nepřijatelná.

Usuzuje se, že problém transparentnosti vyřeší zejména dvě opatření: nezbytné je poskytovat základní cenové informace spotřebitelům, což by mělo být navrženo jako regulační opatření. Obdobně umožnit spotřebiteli zvolit si mezní limity by byl velmi účinný nástroj k vyřešení problému „šoku z vyúčtování“, a proto by měl být rovněž navržen.

Možnost regulace na maloobchodní a velkoobchodní úrovni je v tomto posouzení dopadu rovněž pečlivě zvažována. Vysoké velkoobchodní ceny (zejména u neupřednostňovaných sítí) ve spojení s obtížemi při řízení provozu datového roamingu narušují podmínky hospodářské soutěže a omezují schopnost operátorů předvídat své velkoobchodní náklady. Ochranný strop na velkoobchodní ceny by tyto přemrštěné poplatky eliminoval a současně umožnil fungování hospodářské soutěže na zbytku velkoobchodního trhu. Je třeba, aby tento strop byl dostatečně nízký, aby řešil problém „šoku z vyúčtování“, avšak zároveň dostatečně vysoko nad některými současnými tržními cenami, aby se předešlo narušení působení konkurenčních sil.

Z tohoto důvodu se má za to, že velkoobchodní regulace (spolu s opatřeními ke zvýšení transparentnosti) je nezbytná. Délka období regulace bude v souladu s obdobím regulace pro hlasové a SMS služby, tj. do 30. června 2013.

Má se za to, že regulace maloobchodních cen by se neměla zavádět, jelikož je pravděpodobné, že na trhu působí konkurenční tlak plynoucí z dostupnosti substitučních služeb na trhu.

## **10. HODNOCENÍ A SLEDOVÁNÍ**

Rozšíření regulace mobilních roamingových služeb bude dále velmi pečlivě monitorováno ze strany vnitrostátních regulačních orgánů i Komise. Útvary Komise se domnívají, že shromažďování údajů podobného rozsahu a četnosti by mělo pokračovat i během prodlouženého období platnosti nařízení. Vnitrostátní regulační orgány budou požádány, aby každých šest měsíců shromažďovaly údaje o maloobchodních a velkoobchodních roamingových hlasových, SMS a datových službách. Hodnocení účelnosti, účinnosti a významu regulace roamingu bude provedeno ke konci jejího tříletého období jako součást přezkumu.