



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.7.2011  
KOM(2011) 407 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**w sprawie funkcjonowania rozporządzenia (WE) nr 717/2007 Parlamentu  
Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych  
sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty, zmienionego rozporządzeniem (WE)  
nr 544/2009**

{SEK(2011) 870 wersja ostateczna}  
{SEK(2011) 871 wersja ostateczna}

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**w sprawie funkcjonowania rozporządzenia (WE) nr 717/2007 Parlamentu  
Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych  
sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty, zmienionego rozporządzeniem (WE)  
nr 544/2009**

**SPIS TREŚCI**

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Kontekst .....	4
2.1.	Obecne rozporządzenie .....	4
2.2.	Przegląd rynku .....	4
2.3.	Rozwój sytuacji od czasu przyjęcia rozporządzenia .....	5
2.4.	Proces konsultacji.....	6
3.	Przegląd.....	7
3.1.	Realizacja celów.....	7
3.2.	Zastosowanie środków strukturalnych.....	8
3.3.	Przedłużenie okresu obowiązywania i rozszerzenie zakresu rozporządzenia.....	10
4.	Podsumowanie .....	12

## 1. WPROWADZENIE

Celem strategii Europa 2020<sup>1</sup> jest zagwarantowanie, że „gospodarka UE stanie się inteligentna i zrównoważona, będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, będzie się mogła pochwalić wysokimi wskaźnikami zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną”. Jednym z elementów składających się na tę nową strategię jest Europejska agenda cyfrowa<sup>2</sup>, w której określono szereg „kluczowych wskaźników wydajności” w celu stworzenia jednolitego rynku cyfrowego. W przypadku usług łączności ruchomej w roamingu międzynarodowym dąży się do takiej sytuacji, w której „różnica między cenami usług w roamingu a taryfami krajowymi powinna być bliska zeru w 2015 r.”<sup>3</sup>. Cel ten zostanie osiągnięty, jeżeli w wyniku konkurencji na rynkach usług łączności ruchomej klienci będą mieli możliwość szybkiego i łatwego wyboru usług roamingu po cenach na odpowiednim poziomie konkurencyjnych cen krajowych lub do niego zbliżonym.

Konieczność rozwiązania problemów związanych z roamingiem w celu rzeczywistego utworzenia jednolitego rynku dla europejskich obywateli i przedsiębiorstw znajduje również odbicie w Akcie o jednolitym rynku, przyjętym przez Komisję w dniu 13 kwietnia 2011 r. Jednolity rynek cyfrowy, obejmujący m.in. usługi łączności ruchomej w Europie, stanowi jedną z „dźwigni” określonych w Akcie o jednolitym rynku, za pomocą której zrealizowany może zostać potencjał jednolitego rynku w odniesieniu do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zaufania obywateli.

Rozporządzenie (WE) nr 717/2007 (zmienione rozporządzeniem (WE) nr 544/2009) w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty (zwane dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie w czerwcu 2007 r., straci moc w dniu 30 czerwca 2012 r., chyba że okres obowiązywania tego rozporządzenia – być może w zmodyfikowanej formie – zostanie przedłużony przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku przedstawionego przez Komisję. W rozporządzeniu zobowiązuje się Komisję do dokonania przeglądu jego funkcjonowania i złożenia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nie później niż do dnia 30 czerwca 2011 r. W artykule 11 rozporządzenia stwierdza się, że Komisja ma obowiązek dokonania oceny, czy rozporządzenie spełnia swoje cele polegające na zagwarantowaniu, by konsumenci nie byli obciążani nadmiernymi opłatami z tytułu usług roamingu ogólnounijnego w porównaniu z konkurencyjnymi cenami krajowymi, i czy tym samym przyczynia się ono do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz równocześnie do wysokiego poziomu ochrony konsumentów, do pobudzania konkurencji i zapewnienia przejrzystości na rynku oraz do tworzenia inicjatyw na rzecz innowacji i oferowania klientom większych możliwości wyboru.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wyniki przeprowadzonego przez Komisję przeglądu funkcjonowania rozporządzenia oraz podano wyjaśnienia dotyczące najważniejszych proponowanych przez nią zmian kierunków działań mających na celu wprowadzenie w życie wniosków zawartych w sprawozdaniu; sprawozdaniu towarzyszy ponadto wniosek ustawodawczy dotyczący stosownej zmiany rozporządzenia. Szczegółowe

---

<sup>1</sup> Zob. komunikat Komisji: Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 z 3.3.2010.

<sup>2</sup> Zob. komunikat Komisji: Europejska agenda cyfrowa, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2 z 26.8.2010.

<sup>3</sup> Zob. agenda cyfrowa, załącznik 2.

informacje i uzasadnienie znajdują się we wniosku ustawodawczym i w załączonej do niego ocenie skutków. Tak jak poprzednio w przypadku samego rozporządzenia podstawę prawną nowego wniosku stanowi art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poprzednio art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

## **2. KONTEKST**

### **2.1. Obecne rozporządzenie**

Ze względu na szczególną strukturę rynku usług roamingu i jego transgraniczny charakter, krajowe organy regulacyjne już w 2005 r. uznały, że nie mają odpowiednich narzędzi skutecznego rozwiązywania problemów związanych z konkurencją, które przyczyniają się do wysokich cen usług roamingu, i że zróżnicowane działania państw członkowskich będą nieskuteczne i mogą w sposób niekorzystny wpłynąć na tworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

W związku z tym, w celu rozwiązania problemu wysokich opłat za usługi roamingu w sposób bezpieczny, zharmonizowany i szybki, na szczeblu UE wprowadzono środki w formie pierwszego rozporządzenia w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Unii Europejskiej (rozporządzenie w sprawie roamingu), które zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w czerwcu 2007 r. Rozporządzenie w sprawie roamingu reguluje wysokość opłat hurtowych i detalicznych za połączenia głosowe w roamingu poprzez ustanowienie progów cenowych („eurotaryf”), których poziomy są corocznie obniżane. Operatorzy są zobowiązani do uwzględnienia eurotaryfy w swojej ofercie, mogą oni jednak równocześnie oferować inne taryfy detaliczne dla usług roamingu.

W lipcu 2009 r. przyjęto zmienione rozporządzenie, na mocy którego został przedłużony okres obowiązywania pierwszego rozporządzenia, a jego zakres został rozszerzony o opłaty hurtowe i detaliczne za świadczenie usług krótkich wiadomości tekstowych (SMS) i transmisji danych w roamingu. Wprowadzono również środki służące dalszej poprawie przejrzystości. Zmienione rozporządzenie pozostaje w mocy do dnia 30 czerwca 2012 r. Mimo iż rozporządzenie to zostało ustanowione na czas ograniczony, zwiera ono przepis, zgodnie z którym w wyniku przeglądu przeprowadzonego przez Komisję jego okres obowiązywania może zostać przedłużony lub może ono zostać zmienione.

Do tego czasu zadaniem Komisji jest monitorowanie stosowania rozporządzenia i przygotowywanie sprawozdań na temat jego funkcjonowania dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie okresowe na temat funkcjonowania rozporządzenia w sprawie roamingu zostało przyjęte przez Komisję w czerwcu 2010 r.<sup>4</sup>

### **2.2. Przegląd rynku**

Usługi oferowane na unijnym rynku usług roamingu w sieciach telefonii ruchomej można podzielić na usługi łączności głosowej, usługi wiadomości SMS i usługi szerokopasmowej transmisji danych. W 2009 r. wartość przychodów na unijnym detalicznym rynku usług roamingu wynosiła 4,777 miliardów euro (71 % z tytułu połączeń głosowych, 17 % z tytułu

---

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie sprawozdania okresowego na temat sytuacji na rynku usług roamingowych w Unii Europejskiej, COM(2010) 356 wersja ostateczna z 29.6.2010.

transmisji danych i około 11 % z tytułu usług wiadomości SMS). Dane dotyczące wielkości przychodów osiągniętych ze świadczenia usług hurtowych różnią się tylko nieznacznie i wynoszą odpowiednio 69 %, 15 % i 16 % przychodów z hurtowych usług połączeń głosowych, wiadomości SMS i transmisji danych w roamingu świadczonych przez operatorów spoza grupy. Całkowita wartość rynku hurtowego w 2009 r. wyniosła 1,253 miliardów euro.

Całkowita wartość unijnego rynku usług łączności ruchomej (detalicznego i hurtowego) wyniosła w 2008 r. około 164 miliardy euro, przy czym udział przychodów z usług roamingu stanowił około 3,68 % łącznej kwoty przychodów uzyskanych na unijnym rynku usług łączności ruchomej. W latach 2007–2009 w wyniku obniżenia się cen i spadku natężenia ruchu (-3,2 %) przychody z tytułu usług połączeń głosowych w roamingu dość znacznie się zmniejszyły. W przypadku usług wiadomości SMS w roamingu wpływ rozporządzenia można już wyraźnie dostrzec, ponieważ całkowite przychody w 2009 r. w porównaniu do 2008 r. znacznie się zmniejszyły, pomimo dużego wzrostu natężenia ruchu (+23,1 %). I wreszcie, w przypadku usług transmisji danych, wskutek wzrostu natężenia ruchu o 43,6 % w latach 2008–2009 roku z jednej strony i spadku cen hurtowych w związku z rozporządzeniem z drugiej strony, doszło do ogólnego zmniejszenia przychodów. Niemniej jednak, na poziomie detalicznym, gdzie nie zostały wprowadzone progi cenowe dla usług transmisji danych w roamingu, całkowite przychody w 2009 r. utrzymały się na takim samym poziomie jak w 2008 r.

### **2.3. Rozwój sytuacji od czasu przyjęcia rozporządzenia**

Komisja uważnie monitorowała rozwój sytuacji na rynku usług roamingu w sieciach łączności ruchomej i w swoim sprawozdaniu okresowym<sup>5</sup> w sprawie funkcjonowania rozporządzenia uznała, że poziom konkurencji jest w dalszym ciągu niezadowolający. W sprawozdaniu tym Komisja stwierdziła, że wdrażanie rozporządzenia w sprawie roamingu przebiegło na ogół sprawnie, a operatorzy zastosowali się do nowych przepisów. Klienci odnoszą korzyści z niższych cen połączeń głosowych i wiadomości SMS w roamingu oraz ze zwiększonej przejrzystości i ochrony przed „szokującą wysokimi rachunkami”.

Jednakże oferowane przez operatorów średnie ceny w ramach eurotaryfy i w ramach taryf alternatywnych oscylują wokół maksymalnych progów cenowych przewidzianych w rozporządzeniu. Ceny usług transmisji danych w roamingu również spadły, ale klienci nie odczuwają jeszcze w pełni efektów spadku cen odnotowanego na poziomie hurtowym. Służby Komisji w dalszym ciągu ściśle współpracują z Organem Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), następcą ERG, który wniósł cenny wkład w monitorowanie na bieżąco przez Komisję funkcjonowania rozporządzenia w sprawie roamingu i w prace związane z niniejszym przeglądem rozporządzenia.

Artykuł 11 rozporządzenia w sprawie roamingu w szczególności wymaga od Komisji, by przy ocenie metod innych niż regulacja cen, które mogłyby być stosowane w celu stworzenia konkurencyjnego wewnętrznego rynku usług roamingowych, brała pod uwagę niezależną analizę przeprowadzoną przez BEREC. Aby wywiązać się z tego zobowiązania, BEREC w grudniu 2010 r. opublikował pełną analizę skutków rozporządzenia w sprawie roamingu i swoją opinię na temat ewentualnych przyszłych podejść regulacyjnych<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Zob. COM(2010) 356 wersja ostateczna z 29.6.2010.

<sup>6</sup> Bor (10) 58 BEREC Report on International Mobile Roaming Regulation.

W swoim sprawozdaniu BEREC stwierdza, że na poziomie detalicznym i hurtowym nadal występują problemy strukturalne, które tłumią konkurencję i przyczyniają się do powstawania sytuacji sprzyjającej utrzymywaniu cen na poziomie zbliżonym do progów. BEREC uważa również, że obecne rozporządzenie musi zostać przedłużone i że należy utrzymać pewną formę regulacji, ponieważ w obecnych okolicznościach istnieje ryzyko, że jeśli rozporządzenie nie będzie obowiązywać, to ceny ponownie wzrosną.

Oprócz przedsięwzięcia polegającego na zbieraniu danych ogólnych, które zostało podjęte przez BEREC i o którym mowa powyżej, wszystkie krajowe organy regulacyjne, w ramach działań związanych z ogólnym monitorowaniem, przekazały bezpośrednio Komisji szczegółowe dane na temat operatorów. Dzięki tym kompleksowym danym powstał model ekonomiczny, który dostarcza orientacyjnych informacji na temat skutków obecnego rozporządzenia, a także na temat ekonomicznych skutków wariantów działań określonych w niniejszym sprawozdaniu.

Służby Komisji odbyły także wiele spotkań z operatorami sieci łączności ruchomej w czasie trwania przeglądu rozporządzenia w sprawie roamingu. Komisja zleciła również przeprowadzenie badania na temat możliwości rozwiązania problemów związanych z konkurencją na rynku usług roamingu w UE<sup>7</sup>.

#### **2.4. Proces konsultacji**

W dniu 8 grudnia 2010 r. Komisja rozpoczęła szeroko zakrojone konsultacje społeczne, by zebrać opinie na temat przeglądu rozporządzenia w sprawie roamingu. Liczba otrzymanych odpowiedzi była wysoka – łącznie wpłynęło około 90 opinii.

W większości z nich respondenci opowiedzieli się za utrzymaniem interwencji regulacyjnej po roku 2012. Opinie przedstawiciele branży były zróżnicowane – większość uznała, że dalsza regulacja jest nieunikniona, natomiast kilku z nich wyraziło pogląd, że konkurencja rozwinęła się do takiego poziomu, że nie ma podstaw do interwencji regulacyjnej w przyszłości. Większość respondentów stwierdziła, że obecne rozporządzenie przyniosło korzyści klientom. Tylko nieliczni byli natomiast zdania, że konkurencja jest silniejsza od czasu wejścia w życie rozporządzenia. Zwłaszcza przedstawiciele branży wyrazili się sceptycznie na temat zdolności obecnego modelu do wspierania konkurencji.

Komisja przedstawiła kilka wariantów dotyczących przyszłych metod regulacji. Zgodnie z rozporządzeniem znalazły się wśród nich także metody inne niż regulacja cen, które mogłyby być stosowane w celu stworzenia konkurencyjnego wewnętrznego rynku usług roamingu, tzn. ewentualne rozwiązania strukturalne problemu braku konkurencji na rynku usług roamingu. Te różne warianty zostały ocenione przez zainteresowane strony, ale ich opinie były dość zróżnicowane. Niektórzy operatorzy sieci i przedstawiciele organów krajowych wyrazili wątpliwości co do rozwiązań strukturalnych, które uznali za kosztowne, czasochłonne i trudne do wdrożenia. Do obowiązku zapewnienia dostępu dla wirtualnych operatorów sieci łączności ruchomej ustosunkowano się bardziej neutralnie, a w niektórych odpowiedziach (od mniejszych operatorów) zwrócono uwagę na istniejące w tym wypadku możliwości wspierania konkurencji. Większość zainteresowanych stron opowiedziała się za kontynuacją istniejącego modelu polegającego na ustalaniu progów cenowych.

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/roaming/docs/cons11/wik\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf).

Operatorzy w większości byli przeciwni regulowaniu detalicznych usług transmisji danych w roamingu, podczas gdy klienci, państwa członkowskie i inni to podejście poparli. W przypadku wprowadzenia takich uregulowań operatorzy sieci zaproponowali wprowadzenie górnego progu ceny detalicznej, który umożliwiłby zachowanie elastyczności na tym nowym, nieustannie rozwijającym się rynku. Inne zainteresowane strony (państwa członkowskie, przedstawiciele klientów i niektórzy wirtualni operatorzy sieci łączności ruchomej) stwierdziły, że różnica między ceną detaliczną a progiem cenowym na poziomie hurtowym jest zbyt duża, co pokazuje, że konkurencja jeszcze się nie rozwinęła. Wszyscy respondenci zgodzili się co do tego, że na obecnym etapie rozwoju technologii nie istnieją odpowiednie rozwiązania zastępcze dla roamingu.

### **3. PRZEGLĄD**

W świetle celów strategii Europa 2020 i Europejskiej agendy cyfrowej oraz w związku z wnioskami sformułowanymi w sprawozdaniu okresowym na temat usług roamingu, opublikowanym w czerwcu 2010 r., niniejszy przegląd ma się przyczynić do usprawnienia funkcjonowania i dalszego wspierania rozwoju jednolitego rynku cyfrowego dla usług roamingu w całej UE.

#### **3.1. Realizacja celów**

Komisja cały czas kontynuuje monitorowanie rozwoju sytuacji na rynku usług roamingu. W ciągu ostatnich lat nastąpił równomierny spadek cen usług roamingu, ale miało to miejsce w głównej mierze wskutek regulacji cen hurtowych i detalicznych. W sprawozdaniu okresowym Komisji z czerwca 2010 r.<sup>8</sup> stwierdza się również, że głównym wskaźnikiem poziomu konkurencji na rynku jest fakt, iż w przypadku połączeń głosowych i wiadomości SMS operatorzy oferują ceny niższe niż te, które przewidziano w rozporządzeniu. Ceny połączeń głosowych i wysyłania wiadomości SMS w roamingu oscylują jednak obecnie wokół maksymalnych progów cenowych przewidzianych w rozporządzeniu zmieniającym z 2009 r., z jedynym wyjątkiem, a mianowicie taryf dla usług hurtowej transmisji danych w roamingu. A zatem opłaty za roaming dla klientów w Europie są nadal wysokie – znacznie wyższe niż ceny na poziomie krajowym – i nie odzwierciedlają kosztów świadczenia usług roamingu. Opłaty detaliczne, w szczególności za transmisję danych w roamingu, są czasami nawet siedmiokrotnie wyższe od opłat hurtowych<sup>9</sup>.

Usługi transmisji danych w roamingu są jedynymi usługami, dla których taryfy nie są obecnie uregulowane na poziomie detalicznym. Mimo iż od czasu wprowadzenia progu cenowego na poziomie hurtowym taryfy na poziomie hurtowym i detalicznym wykazują tendencję spadkową, nie wydaje się, by obniżki na poziomie hurtowym przekładały się na niższe ceny detaliczne. W związku z tym marże operatorów sieci łączności ruchomej są nadal bardzo wysokie.

Dotychczas podjęte środki służące zapewnieniu przejrzystości zostały z zadowoleniem przyjęte przez klientów i przyczyniły się do zwiększenia ich świadomości w zakresie cen usług roamingu i umiejętności kontrolowania rachunków.

---

<sup>8</sup> Zob. COM(2010) 356 wersja ostateczna z 29.6.2010.

<sup>9</sup> Więcej szczegółowych informacji na temat wycliczenia znajduje się w ocenie skutków.

W odniesieniu do pozycji konkurencyjnej mniejszych operatorów zaobserwowano, że na tym etapie nie wszyscy operatorzy, zwłaszcza operatorzy sieci wirtualnych, mają dostęp do sieci w celu świadczenia usług roamingu i nie zawsze mają możliwość zawierania umów handlowych. Wprawdzie niedawno opracowano kilka innych rozwiązań, takich jak internalizacja i lokalizacja<sup>10</sup>, które mogą wywołać pewną presję konkurencyjną na ceny roamingu na poziomie hurtowym, nie przewiduje się jednak, by stały się one rozwiązaniami w pełni zastępczymi dla roamingu.

Reasumując, należy stwierdzić, że na tym etapie siły konkurencyjne na rynku usług roamingu nie rozwinęły się w wystarczającym stopniu, a ceny nadal oscylują wokół progów cenowych. Ten brak presji konkurencyjnej jest wciąż odczuwalny zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym, przede wszystkim ze względu na to, że problemy strukturalne, takie jak bariery w dostępie do rynku i wysokie koszty związane ze zmianą operatora na rynku usług roamingu, wciąż się utrzymują. Dlatego też istnieje duże ryzyko, że dopuszczenie do wygaśnięcia rozporządzenia może doprowadzić do wzrostu cen. Obecny stan rzeczy wskazuje również na konieczność przyjęcia innego podejścia regulacyjnego. Obecne podejście w zakresie regulacji cen, które wprawdzie przyczyniło się do znacznego obniżenia cen dla klientów w omawianym okresie, nie umożliwiło jednak rozwiązania problemów strukturalnych na rynku usług roamingu, a więc nie przyniosło trwałego rozwiązania.

W nawiązaniu do usług będących alternatywą dla roamingu należy zaznaczyć, że obecnie żadna z dostępnych technologii nie jest postrzegana przez klientów jako dobre rozwiązanie zastępcze dla roamingu. Wobec tego istnieje bardzo niewielkie prawdopodobieństwo, że będą one miały jakikolwiek wpływ na presję konkurencyjną na ceny usług roamingu w przyszłości.

### **3.2. Zastosowanie środków strukturalnych**

Zgodnie z przepisami art. 11 rozporządzenia w sprawie roamingu Komisja jest zobowiązana do oceny metod innych niż regulacja cen, które mogłyby być stosowane w celu stworzenia konkurencyjnego wewnętrznego rynku roamingu międzynarodowego. W związku z tym Komisja przeanalizowała różne warianty działań i ta szczegółowa analiza znajduje się w załączonej ocenie skutków. W celu zwiększenia skuteczności dynamiki rynku usług roamingu i na podstawie oceny zalet i wad różnych przedstawionych wariantów Komisja proponuje wprowadzenie następujących rozwiązań strukturalnych ukierunkowanych zarówno na popyt, jak i podaż na rynku usług roamingu.

#### *Działania o prawdopodobnym wpływie na poziomie klienta (po stronie popytu)*

Brak presji konkurencyjnej na ceny detaliczne usług roamingu można wyjaśnić kilkoma czynnikami. Po pierwsze, operatorzy mają niewielką motywację do konkurowania, ponieważ usługi roamingu są zazwyczaj oferowane jako część większego pakietu usług łączności ruchomej, między innymi krajowych usług łączności ruchomej, a zatem nie mogą być narzędziem służącym do pozyskiwania nowych klientów. Przeszkodą dla tworzenia alternatywnych konkurencyjnych ofert są także wysokie koszty związane ze zmianą operatora i brak odpowiednich rozwiązań zastępczych. BEREC uważa również, że na rynku detalicznym konkurencja ma miejsce głównie w dziedzinie usług krajowych, a obecne parametry rynku detalicznego nie są źródłem dostatecznej motywacji dla dostawców detalicznych do podejmowania ostrej konkurencji w sferze ofert usług roamingu. W związku

---

<sup>10</sup> Więcej szczegółowych informacji na ten temat znajduje się w ocenie skutków.



z tym zwiększenie możliwości wyboru dla konsumentów i przejrzystości cen usług roamingu mogłoby się przyczynić do tego, aby wreszcie powstały warunki dla rozwoju większej konkurencji na poziomie detalicznym.

### **Propozycja**

#### **1. Wprowadzenie odrębnej sprzedaży usług roamingu na rynku krajowym (depakietyzacja)**

Komisja proponuje, aby przyznać klientom prawo do rezygnacji z oferowanych domyślnie przez ich operatora krajowego usług roamingu i stworzyć im możliwość wyboru innego operatora macierzystego dla usług roamingu. Za każdym razem, gdy klient będzie korzystał z takich usług, zostanie automatycznie przełączony do tego alternatywnego dostawcy.

Oczekuje się, że taki środek będzie miał pozytywny wpływ na konkurencję na poziomie detalicznym dzięki temu, że ułatwi klientom zmianę operatora i zwiększy elastyczność popytu w wyniku bardziej świadomych decyzji podejmowanych przez klientów usług roamingu przy zakupie abonamentu. Przyczyni się on również do większej przejrzystości i umożliwi łatwe porównywanie alternatywnych ofert taryfowych.

*Działania o prawdopodobnym wpływie na strukturę rynku (po stronie podaży)*

Żeby rozwiązanie polegające na odrębnej sprzedaży usług roamingu na poziomie detalicznym było w pełni skuteczne, musi ono być połączone z obowiązkiem zapewnienia dostępu, dzięki któremu istniejącym lub nowym podmiotom, między innymi dostawcom transgranicznych usług roamingu, łatwiej będzie wejść na rynek, a to przyczyni się do zwiększenia dynamiki konkurencji na poziomie detalicznym.

### **Propozycja**

#### **2. Poprawa dostępu do rynku poprzez wprowadzenie obowiązku zapewnienia dostępu do hurtowego rynku usług roamingu**

Komisja proponuje wprowadzenie dla operatorów sieci obowiązku polegającego na uwzględnianiu wszystkich racjonalnie uzasadnionych wniosków o umożliwienie dostępu na poziomie hurtowym do celów świadczenia usług roamingu .

Takie rozwiązanie ułatwi tworzenie alternatywnych ofert dotyczących usług roamingu w sieciach łączności ruchomej, w szczególności przez mniejszych operatorów i operatorów wirtualnych. Wirtualni operatorzy sieci łączności ruchomej będą faktycznie mogli bezpośrednio negocjować umowy dotyczące roamingu z operatorami sieci łączności ruchomej w innych państwach członkowskich lub uzyskać regulowany dostęp do usług roamingu na poziomie hurtowym od macierzystych operatorów sieci łączności ruchomej we własnym państwie.

Działanie to pozwoli ponadto na zwiększenie presji konkurencyjnej na rynku hurtowym, a zatem zachęci operatorów do świadczenia hurtowych usług po możliwie najniższej cenie.

Zastosowany w połączeniu z pierwszym rozwiązaniem strukturalnym, polegającym na wyodrębnieniu usług roamingowych, zaproponowanym powyżej, środek ten otworzy również nowe możliwości biznesowe dla mniejszych operatorów i stworzy im możliwości oferowania

usług roamingu w warunkach transgranicznych, przyczyniając się tym samym również do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego.

### **3.3. Przedłużenie okresu obowiązywania i rozszerzenie zakresu rozporządzenia**

*Przedłużenie okresu obowiązywania rozporządzenia do 2022 r.*

Komisja proponuje, by przedłużyć okres obowiązywania rozporządzenia o 10 lat, do dnia 30 czerwca 2022 r. Wdrożenie wyżej wymienionych rozwiązań strukturalnych będzie przypuszczalnie wymagało czasu i na ich efekty na rynku trzeba będzie poczekać. Dlatego też w rozporządzeniu zostały przewidziane tymczasowe progi cenowe w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów również w okresie przejściowym, zanim rozwiązania strukturalne przyniosą efekty. Detaliczne progi cenowe powinny w zasadzie obowiązywać do dnia 30 czerwca 2016 r. Niemniej jednak możliwe jest ich wcześniejsze uchylenie, jeżeli dane rynkowe potwierdzą, że nastąpił wystarczający rozwój konkurencji. Hurtowe progi cenowe powinny w zasadzie być utrzymane przez cały okres objęty regulacją w celu zapewnienia wystarczającej stabilności nowym podmiotom wchodzącym na rynek. Powinna jednak również istnieć możliwość ich uchylenia, jeśli dane rynkowe wskazują, że konkurencja rozwinęła się w wystarczającym stopniu.

Komisja proponuje przeprowadzenie przeglądu funkcjonowania rozporządzenia w 2015 r., tzn. jeden rok po upływie terminu pełnego wdrożenia środków strukturalnych i jeden rok przez przewidywanym wygaśnięciem progów detalicznych. Przegląd ten skoncentruje się zwłaszcza na wpływie tych środków na poziom konkurencji na rynkach usług roamingu. Jeżeli przegląd wykaże, że środki strukturalne przewidziane w rozporządzeniu nie są wystarczające, aby wspierać konkurencję na rynkach usług roamingu z korzyścią dla europejskich konsumentów, Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiednie wnioski w celu rozwiązania tego problemu. Komisja w szczególności analizuje, czy konieczne jest zmodyfikowanie środków strukturalnych, czy też należy przedłużyć okres obowiązywania któregośkolwiek z tymczasowych progów detalicznych. Po 2015 r. Komisja będzie w regularnych odstępach czasu przeprowadzać ocenę funkcjonowania rozporządzenia, również w świetle rozwoju technologicznego, do czasu jego wygaśnięcia w 2022 r.

*Ochronny próg cenowy na poziomie detalicznym do 2016 roku i rozszerzenie go na opłaty za usługi transmisji danych w roamingu*

Na poziomie detalicznym połączenie środków strukturalnych powinno prowadzić do trwałego rozwiązania w sposób konkurencyjny problemu zbyt wysokich cen usług roamingu bez konieczności długoterminowej regulacji cen. Niemniej jednak, ponieważ na wdrożenie tych rozwiązań potrzebny jest czas, należy zapewnić przez pewien okres stałą ochronę konsumentów przed nadmiernymi opłatami za usługi roamingu poprzez utrzymanie tymczasowego ochronnego progu cenowego dla wszystkich usług na odpowiednim poziomie. Takie tymczasowe progi zostaną ustalone na takim poziomie, aby nie miały negatywnego wpływu na ewentualne korzyści dla konkurencji wynikające z wprowadzenia rozwiązań strukturalnych; progi takie można będzie całkowicie znieść, gdy rozwiązania strukturalne zaczną przynosić efekty w postaci korzyści dla klientów wynikające z większej konkurencji.

Ponadto w ramach przeglądu Komisja stwierdziła, że mimo nałożenia maksymalnych stawek opłat hurtowych za transmisję danych, ceny detaliczne są nadal bardzo wysokie. Spadek cen hurtowych za usługi transmisji danych nie przełożył się na spadek cen na poziomie detalicznym i pomimo wdrożenia wszystkich środków przejrzystości wprowadzonych w

2009 r., konsumenci w dalszym ciągu ponoszą bardzo wysokie koszty detalicznych usług transmisji danych w roamingu. Wniosek ten podziela również BEREC, który zauważył, że presja konkurencji w dziedzinie usług detalicznych transmisji danych w roamingu nie jest na tyle silna, by przyczyniła się do obniżenia cen do rozsądnych konkurencyjnych poziomów, a w związku z tym zaleca interwencję regulacyjną w celu doprowadzenia do spadku cen detalicznych za usługi transmisji danych, tak jak miało to miejsce w przypadku usług połączeń głosowych i wiadomości SMS.

### **Propozycja**

#### **3. Utrzymanie tymczasowych środków zabezpieczenia cen detalicznych do dnia 30 czerwca 2016 r., w tym nowy detaliczny próg cenowy dla usług transmisji danych w roamingu**

Tymczasowe detaliczne progi cenowe będą sukcesywnie obniżane do czasu wdrożenia rozwiązań strukturalnych (w 2014 r.); następnie ochronne progi cenowe byłyby utrzymane na stałym poziomie przez maksymalnie dwa kolejne lata, do dnia 30 czerwca 2016 r. Po upływie tego terminu lub wcześniej detaliczne progi cenowe zostaną zniesione, jeśli z danych rynkowych będzie wynikało, że konkurencja rozwinęła się w wystarczającym stopniu.

W ramach przeglądu, który ma zostać przeprowadzony w 2015 r., Komisja oceni, czy proponowane środki strukturalne są wystarczające, aby wspierać konkurencję na rynkach usług roamingu. Jeżeli środki okażą się niewystarczające, Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odpowiednie wnioski w celu rozwiązania tego problemu. Komisja w szczególności analizuje, czy konieczne jest zmodyfikowanie środków strukturalnych, czy też należy przedłużyć okres obowiązywania któregośkolwiek z tymczasowych progów detalicznych.

Komisja proponuje, aby mechanizmem ochronnego detalicznego progu cenowego objąć także usługi transmisji danych w roamingu. Operator macierzysty świadczący usługi transmisji danych w roamingu regulowanym, do których ma zastosowanie eurotaryfa, będzie miał obowiązek pobierania opłat od swoich klientów korzystających z usług roamingu według kilobajtów (chyba, że klient zdecyduje się na plan taryfowy).

Ponadto środki przejrzystości i naliczanie według impulsów będą nadal obowiązywać, z pewnymi zmianami, zgodnie z obecnym rozporządzeniem.

#### *Przedłużenie stosowania progów cenowych na poziomie hurtowym do 2022 r.*

W celu zapewnienia równorzędnych warunków, w szczególności nowym operatorom wchodzącym na wyodrębniony rynek usług roamingowych, konieczne będzie utrzymanie hurtowych progów cenowych przez cały czas obowiązywania nowego rozporządzenia. Ponieważ środki strukturalne będą już utrwalone, te progi cenowe przypuszczalnie można będzie znieść przed 2022 r., jeśli dane rynkowe będą wskazywały, że nastąpił wystarczający rozwój konkurencji. W związku z tym należy stwierdzić, że hurtowy rynek transmisji danych w roamingu wykazuje większą dynamikę niż odpowiednie hurtowe rynki połączeń głosowych i wiadomości SMS.

### **Propozycja**

#### **4. Utrzymanie progów cenowych dla opłat hurtowych do 2022 r.**

Progi cenowe dla opłat hurtowych zostaną utrzymane i będą corocznie obniżane do dnia 30 czerwca 2015 r., a następnie pozostaną na stałym poziomie aż do wygaśnięcia nowego rozporządzenia w 2022 r.

Hurtowe progi cenowe można będzie znieść przed upływem terminu obowiązywania nowego rozporządzenia, jeśli z danych rynkowych będzie wynikało, że konkurencja rozwinęła się w wystarczającym stopniu.

#### 4. PODSUMOWANIE

W wyniku przeglądu stwierdzono, że środki wprowadzone rozporządzeniem w sprawie roamingu w ciągu ostatnich lat przyniosły klientom znaczne korzyści zarówno w postaci niższych cen, jak i większej przejrzystości. Niemniej jednak, pomimo tych pozytywnych rezultatów, dynamika na rynku usług łączności ruchomej w roamingu międzynarodowym nie zmieniła się w stopniu wystarczającym, co świadczy o ograniczonej zdolności obecnie obowiązującego modelu do wspierania konkurencji i zapewnienia trwałego rozwiązania problemu, jaki istnieje na rynku usług roamingu.

Co więcej, jak potwierdzono w analizie przeprowadzonej przez BEREC, nie można oczekiwać, że samo działanie sił rynkowych doprowadzi do znacznego obniżenia cen usług roamingu w nadchodzących latach. W związku z tym istnieje wyraźna potrzeba dalszej interwencji regulacyjnej po roku 2012.

Komisja proponuje zmianę rozporządzenia poprzez wprowadzenie prokonkurencyjnych środków strukturalnych i przedłużenie czasu jego obowiązywania do dnia 30 czerwca 2022 r. Proponowane środki strukturalne mają na celu rozwiązanie kwestii braku konkurencji i możliwości wyboru dla konsumentów, które są główną przyczyną wysokich cen usług roamingu. Będzie się to odbywać z jednej strony poprzez zapewnienie otwarcia rynku dla różnych dostawców (a tym samym zwiększenie oferty usług roamingu), a z drugiej strony w drodze zwiększania świadomości klientów w zakresie cen usług roamingu i zapewnienia im większego wyboru poprzez wprowadzenie możliwości odrębnego zakupu usługi roamingu.

Środki te mają doprowadzić do trwałego rozwiązania problemu konkurencji istniejącego na rynku usług roamingu, ponieważ uważa się, że stworzona przez te środki presja konkurencyjna będzie w przyszłości wystarczająca, aby zagwarantować niskie ceny detaliczne, bez konieczności długotrwałej regulacji. Jednakże na wdrożenie tych rozwiązań strukturalnych i ich efekty trzeba czasu, a w związku z tym Komisja proponuje, by hurtowe progi cenowe utrzymać do czasu, aż konkurencja na rynku rozwinie się w wystarczającym stopniu, a także by utrzymać ochronne progi cenowe na poziomie detalicznym przez pewien czas w celu zapewnienia podmiotom gospodarczym stabilnych i przewidywalnych warunków, a także stałej ochrony konsumentom. Ponadto Komisja proponuje, by tymczasowe detaliczne progi cenowe zostały wprowadzone również w odniesieniu do detalicznych usług transmisji danych w roamingu.

Specyfika rynku usług roamingowych uzasadnia zastosowanie nadzwyczajnych środków. Z uwagi na swój wyjątkowy charakter przedmiotowe działania interwencyjne powinny być ograniczone w czasie i powinny przestać obowiązywać z dniem 30 czerwca 2022 r. Komisja – uwzględniając opinię BEREC – będzie regularnie przedstawiać Radzie i Parlamentowi sprawozdania w sprawie funkcjonowania rozporządzenia i w razie konieczności zaproponuje

ewentualne zmiany (w tym zmiany dotyczące możliwości przedłużenia okresu obowiązywania któregokolwiek z przewidzianych tymczasowych progów detalicznych).

Komisja zamierza pomóc Parlamentowi Europejskiemu i Radzie we wszelki możliwy sposób w osiągnięciu, w najkrótszym możliwym terminie, porozumienia w sprawie wspomnianych wyżej kwestii, aby do dnia 1 lipca 2012 r. europejscy użytkownicy usług łączności ruchomej skorzystali na wprowadzeniu tych propozycji. Jest to ważne dla spełnienia prawnie uzasadnionych oczekiwań obywateli i zapewnienia, by z działań podejmowanych przez UE nadal wynikały dla nich wymierne rezultaty.