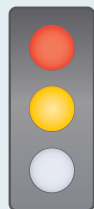


PRZEDMIOT ROZPORZĄDZENIA: Komisja chce chronić odbiorców usług roamingowych (rozmów z telefonów komórkowych, SMS-ów i transmisji danych) z krajów UE przed „zbyt wysokimi cenami” poprzez wprowadzenie limitów cen, które w przyszłości będą stopniowo zmniejszane. Komisja chce również wzmocnić konkurencję między przedsiębiorstwami komunikacji mobilnej.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Odbiorcy usług roamingowych, dostawcy komunikacji mobilnej (operatorzy sieci i dostawcy usług).



ZA:

- Obowiązek umożliwienia dostępu do sieci i dostarczania informacji dotyczących stawek roamingowych wzmocni konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami komunikacji mobilnej

PRZECIW:

- Wprowadzenie limitów cen w oderwaniu od siły rynkowej [danego przedsiębiorstwa – przyp. tłum.] (i jej wykorzystywania) jest błędem z punktu widzenia liberalizmu.
- Limity cenowe są skrajnie niespójne.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Rozporządzenia** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie **usług roamingowych w publicznych sieciach komunikacji mobilnej w Unii** (zmieniony). **Sygnatura COM(2011) 402** z 6 lipca 2011 r.

Treść

› Tło i cele

- Niniejsze Rozporządzenie zastępuje Rozporządzenie w sprawie roamingu z 2007 r. [(EC) nr 717/2007] oraz Nowelizację Rozporządzenia z 2009 r. [(EC) nr 544/2009].
- „Roaming w ramach Unii” oznacza korzystanie z telefonu komórkowego lub jakiegokolwiek innego urządzenia telefonii mobilnej (umożliwiającego rozmowy, przesyłanie SMS-ów lub korzystanie z usług transferu danych) w innym Państwie Członkowskim UE (art. 2 (2) lit. d).
- Dostawcy komunikacji mobilnej obsługują sieci komunikacji mobilnej oraz/lub oferują usługi komunikacji mobilnej. Operatorzy sieci zwykle są również dostawcami usług. Istnieją jednak również firmy wyłącznie świadczące usługi [operatorzy wirtualni – przyp. tłum.], działające w oparciu o sieci innych podmiotów.
- Według Komisji, rynek usług roamingowych ma „szczególne cechy, które uzasadniają podjęcie wyjątkowych działań”, które wykraczają poza ramy prawne przyjęte w dziedzinie komunikacji elektronicznej (punkt 13 preambuły).
- Dyrektywa ustala i wprowadza: (art. 1 (1) podparagraf 2):
 - odrębną sprzedaż usług roamingowych przez krajowych dostawców usług innych niż usługodawca główny;
 - warunki dostępu do publicznych usług komunikacji mobilnej dla innych krajowych dostawców usług;
 - maksymalne stawki opłat, zarówno na poziomie hurtowym (czyli obowiązujące pomiędzy operatorami sieci a dostawcami usług), jak i na poziomie końcowego odbiorcy (obowiązujące między dostawcami usług a użytkownikami).
- Podróżując w ramach UE użytkownicy usług roamingowych nie powinni płacić „zbyt wysokich cen”. Wniosek Komisji ma zagwarantować „sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego” oraz „wysoki poziom ochrony praw konsumentów”, ma też zwiększyć konkurencję oraz przejrzystość rynku, a także stworzyć zachęty dla innowacji i zwiększyć możliwości wyboru dla konsumentów (art. 1 (1) podparagraf 1)

› Otwarcie sieci komunikacji mobilnej dla konkurujących ze sobą dostawców usług

- Wszyscy dostawcy usług mają uzyskać – jeśli uznają to za „rozsądne” – dostęp do sieci prowadzonych przez operatorów sieci mobilnych w innych krajach UE (art. 3 (1) S. 1). Ma to pobudzić konkurencję, która do tej pory była „ograniczona” (punkt 16 preambuły).
- Ceny dostępu nie mogą przekraczać ustalonych maksymalnych stawek za roaming na poziomie hurtowym (art. 3 (1) S. 2).
- Uzyskanie dostępu musi być możliwe w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania wniosku (art. 3 (3)). Komisja oraz urząd Europejskich Regulatorów Komunikacji Elektronicznej (BEREC) ustala wytyczne w sprawie warunków hurtowego dostępu (art. 3 (4)).

› Prawo użytkowników do zmiany dostawcy

- Od 1 lipca 2014 r. odbiorcy usług roamingowych będą mogli „w dowolnym momencie” zmienić swojego dostawcę usług roamingowych na alternatywnego krajowego usługodawcę (art. 4 (1)).
- Wszyscy dostawcy usług muszą poinformować swoich użytkowników roamingu o powyższej możliwości (art. 4 (2)). Zmiana będzie bezpłatna i będzie musiała zostać zrealizowana w ciągu pięciu dni roboczych (art. 4 (3), (4)). Przenosząc się do innych dostawców użytkownik będzie mógł zachować swój numer telefonu (art. 5 podparagraf 2).

Analiza z dnia 29 sierpnia 2011 r.

› Regulacje dotyczące cen

- Komisja ustala limity cen roamingu zarówno na poziomie detalicznym, jak i hurtowym. Wszystkie limity będą do 1 lipca 2014 r. stopniowo obniżane – po tej dacie pozostaną na stałym poziomie (patrz tabela). (art. 6 (1) oraz (2), art. 7 (2), art. 8 (1), art. 9 (2), art. 11 (1), art. 12 (2)).

MAKSYMALNE OPŁATY		od 1 lipca 2011 r.	od 1 lipca 2012 r.	od 1 lipca 2013 r.	od 1 lipca 2014 r.
Za minutę rozmowy	poziom hurtowy	18 centów	14 centów	10 centów	6 centów
	rozmowy przychodzące poziom detaliczny	11 centów	11 centów	10 centów	10 centów
	rozmowy wychodzące poziom detaliczny	35 centów	32 centy	28 centów	24 centy
SMS-y	poziom hurtowy	4 centy	3 centy	3 centy	2 centy
	SMS-y przychodzące poziom detaliczny	0 centów	0 centów	0 centów	0 centów
	SMS-y wychodzące poziom detaliczny hodzące poziom detaliczny	11 centów	10 centów	10 centów	10 centów
usługi transferu danych (za 1000 kilobajtów)	poziom hurtowy	50 centów	30 centów	20 centów	10 centów
	poziom detaliczny	–	90 centów	70 centów	50 centów

- Billing opracowywany będzie w oparciu o naliczanie sekundowe, a w przypadku transferu danych na podstawie liczby kilobajtów (art. 7 (2) podparagraf (3), art. 12 (2) podparagraf 2). Na poziomie detalicznym dostawcy usług mogą jednak pobrać opłatę jak za 30 sekund rozmowy [minimalna długość impulsu – przyp. tłum.] (art. 7 (2) podparagraf 4).
- Otrzymywanie SMS-ów jest bezpłatne.
- Limity na poziomie hurtowym obowiązywać będą do 30 czerwca 2022 r., a limity na poziomie detalicznym do 30 czerwca 2016 r. (art. 6 (2), art. 8 (1), art. 7 (2), art. 9 (2), art. 12 (2)).

› Korzyści z niestosowania stawek maksymalnych

- Przepisy dotyczące stawek hurtowych przestaną obowiązywać 1 lipca 2018 r., jeśli rzeczywista średnia wysokość stawek stosowanych przez dostawców usług nie będzie przekraczała 75 proc. maksymalnego pułapu (art. 13 (2)).
- Od 1 lipca 2014 r. do 1 lipca 2016 r. przepisy dotyczące maksymalnych stawek dla klientów końcowych nie będą obowiązywały, jeśli rzeczywista średnia opłata pobierana przez wszystkich dostawców usług nie będzie przekraczała 75 proc. stawki maksymalnej (art. 13 (3)).

› Obowiązek informowania o cenach

- Przy zawieraniu umów dostawcy usług będą musieli poinformować klientów zarówno o wysokości opłat związanych z umową, jak i wysokości maksymalnych dopuszczalnych stawek roamingowych. Informacje o zmianach w wysokości stawek muszą być przekazywane bez „zbędnej zwłoki” (art. 14 (3) podparagraf 1).
- Przed rozpoczęciem świadczenia usług roamingowych użytkownikom komunikacji mobilnej dostawcy usług muszą ponownie i bezpłatnie poinformować ich o wysokości stawek, w szczególności o:
 - stawkach za połączenia i SMS-y realizowane i wysyłane po wyjeździe do innego Państwa Członkowskiego (art. 14 (1) podparagraf 1, 2);
 - stawkach za usługę transferu danych – „odpowiednimi środkami” przy rozpoczęciu świadczenia usługi: poprzez wiadomości SMS, e-maile lub okienka pop-up pojawiające się w komputerze (art. 15 (2) podparagraf 1, 2);
- Informacja musi zawierać stawki za rozmowy w odwiedzanym kraju, opłaty za rozmowę z krajem pochodzenia oraz za wysłanie wiadomości SMS (art. 14 (1)).

› Dodatkowe mechanizmy bezpieczeństwa dla usług transferu danych

- Użytkownicy mogą ustalić finansowe progi transferu danych wyrażone w euro lub w wielkości przesyłanych danych. Progi te nie będą mogły być przekroczone bez zgody użytkowników (art. 15 (3) podparagrafy od 1 do 4).
- Jeśli użytkownik nie wskaże limitu, próg wynosi 50 euro lub równoważną tej kwocie wielkość danych (art. 15 (3) podparagraf 5).
- Po wykorzystaniu 80 proc. limitu usługodawcy muszą poinformować o tym fakcie swoich klientów (art. 15 (3) podparagraf 6).
- Po osiągnięciu ustalonego progu, usługodawcy muszą poinformować użytkowników telefonów komórkowych o procedurach i kosztach wiążących się z dalszym korzystaniem z usług roamingu danych. Świadczenie usług musi być natychmiast wstrzymane, jeśli użytkownik nie ma ochoty dalej z nich korzystać (art. 15 (3) podparagraf 7).

› Okres obowiązywania Rozporządzenia

- Rozporządzenie obowiązywać będzie do 30 czerwca 2022 r. (art. 22 podparagraf 2). Aktualne Rozporządzenie w sprawie Roamingu, wygasające 30 czerwca 2012 roku, zostanie unieważnione (art. 21 podparagraf 1).

Analiza z dnia 29 sierpnia 2011 r.

Zmiany w porównaniu ze stanem aktualnym

Po raz pierwszy Komisja proponuje działania na rzecz otwarcia sieci komunikacji mobilnej dla konkurencyjnych dostawców usług oraz przyznaje użytkownikom komórek prawo do zmiany usługodawcy, co służyć ma wspieraniu konkurencji. Co więcej, Komisja ustala również limity cen na usługi transferu danych na poziomie detalicznym oraz zmniejsza obowiązujące już limity cen na rozmowy, SMS-y i transfer danych na poziomie hurtowym.

	rozmowy	SMS-y	transfer danych
poziom hurtowy	od 2007	od 2009	od 2009
poziom detaliczny	od 2007	od 2009	nowość

Procedura legislacyjna

6 lipca 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. Przemysłu, Badań i Energii (decydująca), sprawozdawca jeszcze nieustalony; Komisja ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Komisja Prawna
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Kwalifikowana większość (aprobata większości Państw Członkowskich i co najmniej 255 z 345 głosów).

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 114 TFEU (Rynek Wewnętrzny)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja Europejska chce w dalszym ciągu regulować ceny usług komunikacji mobilnej świadczonych w innych Państwach Członkowskich. Użytkownicy usług mobilnych korzystają będą ze spadających cen rozmów, SMS-ów i transferu danych.

Wysokie ceny same w sobie nie mogą być jednak wystarczającym powodem do wprowadzania **limitów cen**. Są one uzasadnione tylko wówczas, gdy – po pierwsze – jedno lub kilka **przedsiębiorstw posiada znaczącą pozycję na rynku** i wykorzystuje ją ze szkodą dla klientów lub – po drugie – gdy **nowi uczestnicy gry rynkowej nie mają dostępu do rynku**. **Firmy o znaczącej pozycji na rynku trudno jednak dostrzec**, przynajmniej nie na detalicznych rynkach usług roamingowych. Działa na nich spora liczba konkurujących ze sobą przedsiębiorstw, dlatego też po stronie dostawców usług warunki wstępne dla zaistnienia konkurencji są spełnione.

Dużo częściej **wysokie ceny roamingu wynikają z braku świadomości cen wśród użytkowników telefonów komórkowych**. Wybierając usługodawców i taryfy nie zwracają oni większej uwagi na zawarte w nich opłaty roamingowe. Godzą się na wysokie ceny zamiast aktywnie szukać niższych stawek. **W takiej sytuacji z punktu widzenia liberalizmu nie ma uzasadnienia dla wprowadzania limitów cen.**

Jednocześnie Komisja narusza swoją własną zasadę zapisaną w unijnych przepisach dotyczących telekomunikacji. Zgodnie z nią przed podjęciem działań regulacyjnych każdy krajowy organ regulacyjny zobowiązany jest przeprowadzić analizy rynku by sprawdzić, czy rynek ten jest zdominowany przez przedsiębiorstwa o znaczącej sile rynkowej. Organ regulacyjny może wprowadzić krajowe stawki tylko w takim właśnie przypadku. Komisja odstępuje jednak od tej procedury i uznaje działania dotyczące roamingu za „wyjątkowe”, wymuszone przez rynek. Choć roaming można uznać za kwestię o ponadnarodowej naturze i z tego względu uznać za możliwy przedmiot regulacji na poziomie UE, regulacje te wymagają takich samych procedur sprawdzających i uzasadnienia, jak wszystkie inne regulacje krajowe.

Co więcej, wprowadzanie limitów cen zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym oznacza podwójną regulację, co prowadzi do przeregulowania rynku. Przepisy dotyczące taryf – jeśli już muszą istnieć – powinny być ograniczone wyłącznie do poziomu hurtowego. Tu może istnieć potrzeba regulacji, ponieważ by realizować połączenia z zagranicznymi sieciami trzeba z nich korzystać, przez co stają się one niezwykle istotne dla świadczenia usług. Na poziomie detalicznym użytkownicy telefonów komórkowych mogą jednak swobodnie wybrać spośród dużej liczby usługodawców. Tu swobodna konkurencja jest możliwa.

Mało tego – wielkość limitów cen jest niespójna. Na przykład w latach 2011-2012 hurtowe stawki płacone zagranicznym operatorom sieci przez usługodawców będą wyższe niż opłaty, które będą oni mogli pobierać od klientów końcowych za przychodzące połączenia (18 lub 14 centów w porównaniu z 11 centami), chyba że zagraniczny operator sieci zgodzi się na niższą cenę. W ten sposób UE przyczynia się do powstawania strat w przedsiębiorstwach telefonii komórkowej.

Analiza z dnia 29 sierpnia 2011 r.

Komisja osłabia również krajowe organy nadzoru: wprowadzenie maksymalnych cen roamingu na poziomie hurtowym oznacza ograniczanie działania tych organów w zakresie ustalania cen hurtowych na rynku wewnętrznym. By zapobiec sytuacji, w której krajowe rozmowy staną się droższe niż rozmowy wykonywane do innych krajów UE, krajowe stawki hurtowe muszą być teraz niższe od stawek roamingu na poziomie hurtowym [w UE – przyp. tłum.].

Obowiązek umożliwiania dostępu do sieci konkurencyjnym dostawcom usług – także tym nie posiadającym własnej sieci – może zachęcić do wejścia na rynek przedsiębiorstwa, które do tej pory nie były aktywne na rynku roamingu, a przez to wzmocnić konkurencję. Może się to również przyczynić do spadku cen usług roamingowych. Nałożone na operatorów sieci zobowiązanie do informowania o cenach rozmów, SMS-ów i transferu danych obowiązujących po przekroczeniu granicy jest z punktu widzenia liberalizmu uzasadnione. Przepis ten może zwiększyć znajomość cen wśród użytkowników. Podobny efekt może przynieść wprowadzenie progów transferu danych. Oba te kroki mogą natomiast zwiększyć gotowość do zmiany usługodawcy, a przez to do pobudzonej konkurencji i obniżania cen.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Stawki za usługi mobilne są zwykle elementem pakietów. Obok stawek za usługi krajowe zawierają one często stawki za międzynarodowy roaming. Umożliwienie użytkownikom telefonów komórkowych korzystania z odrębnych usług roamingowych zwiększa ich indywidualną swobodę wyboru i może pobudzić do większej konkurencji cenowej. Jednocześnie jednak zmniejszą się możliwości wykorzystywania przez dostawców usług komunikacji mobilnej wyższych marż na rynku roamingu do obniżania cen na rynku usług krajowych. W efekcie można się spodziewać wzrostu cen.

Ocena prawna

Kompetencje

Tak jak w przypadku poprzedniego Rozporządzenia w sprawie Roamingu, jako podstawę prawną Komisja wykorzystuje art. 114 TFEU (d. art. 95 TEC, Rynek Wewnętrzny). Choć w 2010 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził taką możliwość (C 58/08), jest to działanie nieuzasadnione. W rzeczywistości Rozporządzenie nie ma związku z art. 114, gdyż Unia Europejska nie ma kompetencji w tym zakresie.

Pomocniczość

Nawet jeśli krajowe organy regulacyjne nie mają zbyt wielu powodów, by regulować wysokość stawek roamingowych, to one właśnie są odpowiedzialne za wprowadzanie regulacji w dziedzinie telekomunikacji (art. 15 i 16, Dyrektywa Ramowa 2002/21/EC). W takiej sytuacji Rozporządzenie narusza zasadę pomocniczości.

Proporcjonalność

Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał stosowanie limitów cen za właściwe również na poziomie detalicznym, ponieważ spadek stawek hurtowych niekoniecznie przełoży się na niższe stawki dla odbiorców końcowych, a ceny roamingu przy wyborze dostawcy usług mobilnych będą dla większości użytkowników odgrywać mniejszą rolę (C 58/08).

Efekt istniejących już od kilku lat limitów cen jest taki, że – co przyznaje nawet sama Komisja – konkurencja praktycznie nie istnieje (motyw 16). Dlatego też limity cen mogą zaowocować niższymi cenami, ale nie są odpowiednim środkiem do pobudzania konkurencji. Regulowanie cen nie jest więc właściwym narzędziem do osiągnięcia celu w postaci stworzenia efektywnej konkurencji. W konsekwencji niniejsze rozporządzenie narusza zasadę proporcjonalności.

Liberalna polityka ograniczałaby się w tej sytuacji do nałożenia na usługodawców obowiązku informowania użytkowników o cenach, co jest narzędziem znacznie łagodniejszym.

Zgodność z prawem UE

Bez wątpliwości.

WNIOSKI

Wysokie ceny roamingu wynikają nie z siły rynkowej, ale z nieznamośności cen wśród użytkowników usług mobilnych. Dlatego też z liberalnego punktu widzenia nie ma uzasadnienia dla wprowadzania limitów cen. Co więcej, limity te nie zapewnią osiągnięcia zamierzonego celu w postaci pobudzenia konkurencji, w związku z czym nie spełniają ani kryteriów pomocniczości, ani proporcjonalności. W dodatku Unia Europejska nie ma kompetencji w tym zakresie. Przewidywane limity cen są niespójne, przez co mogą spowodować straty dla przedsiębiorstw komunikacji mobilnej. Obowiązek zapewnienia dostępu do sieci nawet konkurencyjnym dostawcom usług – również tym nie posiadającym własnej sieci – wzmocni konkurencję na rynku roamingu. Nałożony na operatorów sieci obowiązek dostarczania informacji o cenach SMS-ów, rozmów i transferu danych po przekroczeniu granicy może pomóc zwiększyć znajomość cen wśród użytkowników i przez to wesprzeć konkurencję

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl