

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 717/2007 w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej

COM(2008) 580 wersja ostateczna — 2008/0187 (COD)

(2009/C 182/12)

Sprawozdawca generalny: **Raymond HENCKS**

Dnia 6 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 717/2007 w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej

COM(2008) 580 wersja ostateczna — 2008/0187 (COD)

Dnia 21 października 2008 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 450. sesji plenarnej w dniach 14-15 stycznia 2009 r. (posiedzenie z 15 stycznia 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Raymonda HENCKSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 132 do 1 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Deklarowany cel rozporządzenia (WE) nr 717/2007, jakim było doprowadzenie do tego, aby użytkownicy usług telefonii ruchomej nie ponosili nadmiernie wysokich opłat przy wykonywaniu i odbieraniu połączeń w roamingu, został ogólnie osiągnięty — 400 mln konsumentów korzysta obecnie z dobrodziejstw eurotaryfy.

1.2 Jednakże zdaniem Komisji, zmiany cen usług głosowych w roamingu ogólnowspólnotowym od czasu wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia nie są wystarczająco przekonujące, aby wskazywać, że prawdopodobne jest długotrwałe utrzymanie konkurencji na rynku detalicznym lub hurtowym po 2010 r. bez przyjęcia cen regulowanych; ceny na poziomie hurtowym oraz detalicznym nie różnią się wystarczająco poniżej maksymalnych progów ustanowionych w rozporządzeniu, aby zapewnić zdrową konkurencję.

1.3 Dlatego też, aby konsumenci nadal mogli mieć pewność, że nie będą ponosić nadmiernie wysokich opłat przy wykonywaniu i odbieraniu połączeń w roamingu regulowanym, Komisja proponuje głównie:

- przedłużenie okresu obowiązywania rozporządzenia nr 717/2007 do 30 czerwca 2013 r.,
- dalsze obniżanie maksymalnej wysokości opłat za minutę połączenia w trakcie tego przedłużonego okresu o 0,03 EUR rocznie,
- ustalenie maksymalnej wysokości opłat hurtowych i detalicznych za usługę SMS i opłat hurtowych za usługę transmisji danych w roamingu.

1.4 EKES popiera nowe obniżki maksymalnych cen połączeń głosowych w roamingu, które uważa za współmierne i odpowiednie.

1.5 Popiera również wprowadzenie maksymalnej eurotaryfy dla opłat detalicznych za wiadomości SMS, a także maksymalnych pułapów cenowych na poziomie hurtowym.

1.6 Co się tyczy usług transmisji danych w roamingu, EKES ubolewa, że proponowana obniżka opłat dotyczy jedynie usług transmisji danych na poziomie hurtowym, podczas gdy opłaty detaliczne również są nadmiernie wysokie, ze względu na niedostateczną presję konkurencyjną.

1.7 Wreszcie EKES uznaje wzmocnienie prawa konsumentów do dostępu do informacji za bezwzględnie konieczne w celu poprawy ich ochrony i zwiększenia przejrzystości cen.

2. Kontekst

2.1 Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 23-24 marca 2006 r. stwierdzono, że sprawą kluczową jest wdrożenie, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, ukierunkowanych, skutecznych i zintegrowanych strategii w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, aby osiągnąć cele wzrostu gospodarczego i wydajności nakreślone w odnowionej strategii lizbońskiej, i w tym kontekście podkreśliła wagę ograniczenia kosztów transgranicznego ruchu telefonii ruchomej.

2.2 Już wcześniej Komisja wielokrotnie poruszała kwestię zbyt wysokich opłat detalicznych, jakie ponoszą użytkownicy publicznych sieci łączności ruchomej, którzy korzystają z telefonów komórkowych podczas podróży zagranicznych na terenie Wspólnoty (koszty roamingu ogólnowspólnotowego). Wynikają one z wysokich opłat hurtowych pobieranych przez operatora odwiedzanej sieci zagranicznej a także — w wielu przypadkach — wysokich marż detalicznych nakładanych przez operatora sieci macierzystej klienta.

2.3 Ramy regulacyjne łączności elektronicznej z 2002 r. nie zapewniły krajowym organom regulacyjnym wystarczających narzędzi do podjęcia skutecznego działania w zakresie zbyt wysokich cen usług roamingu na terenie Wspólnoty.

2.4 W tych okolicznościach Unia Europejska, powołując się na art. 95 traktatu WE, podjęła interwencję na rynku, przyjmując rozporządzenie ⁽¹⁾ w celu ustanowienia na okres od 01.09.2007 r. do 30.09.2010 r. maksymalnej wysokości:

- opłat za minutę połączenia na poziomie hurtowym,
- eurotaryfy na rynku detalicznym,

jakie mogą być pobierane przez operatorów telefonii ruchomej za świadczenie usług roamingu dla połączeń głosowych wychodzących i przychodzących wewnątrz Wspólnoty.

2.5 W swojej opinii na ten temat ⁽²⁾ EKES wyraził uznanie dla inicjatywy i ocenił, że interwencja Unii jest konieczna, trafna i w dodatku zwiększa poziom ochrony konsumentów, zwłaszcza zaś ich prawo dostępu do informacji dzięki środkom na rzecz większej przejrzystości. Chroni także ich interesy ekonomiczne, ustanawiając mechanizm ograniczeń wysokości opłat za świadczenie usług roamingu dla połączeń głosowych wykonywanych między państwami członkowskimi.

2.6 Parlament Europejski, zajmując stanowisko w tej kwestii, wyraził zgodę na to, aby wspólne podejście zostało wprowadzone na ograniczony okres czasu, ale zwrócił się z wnioskiem o możliwość przedłużenia tego okresu lub zmiany podejścia w świetle wyników przeglądu, który Komisja przeprowadzi przed 3 grudnia 2008 r. W przeglądzie powinien także zostać zbadany wpływ rozporządzenia na mniejszych operatorów telefonii ruchomej we Wspólnocie oraz ich pozycję na rynku usług roamingu ogólnowspólnotowego.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE.

⁽²⁾ TEN/264, sprawozdawca: Bernardo Hernández Bataller, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 42.

2.7 Mając na uwadze, że poza telefonią głosową coraz popularniejsze stają się nowe usługi bezprzewodowej transmisji danych, Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do monitorowania sytuacji rynkowej usług transmisji danych w roamingu, w tym wiadomości SMS (short message service) i MMS (multimedia messaging service), we Wspólnocie.

3. Wniosek Komisji

3.1 Omawiany w tej opinii wniosek dotyczący rozporządzenia opiera się na komunikacie ⁽³⁾ w sprawie przeglądu funkcjonowania rozporządzenia nr 717/2007 i na dwóch dokumentach roboczych ⁽⁴⁾ Komisji.

3.2 W dokumentach tych stwierdzono, że ceny połączeń głosowych w roamingu na poziomie hurtowym i detalicznym nie różnią się wystarczająco poniżej maksymalnych pułapów ustanowionych w rozporządzeniu nr 717/2007, aby zapewnić zdrową konkurencję.

3.3 Usługi SMS oraz usługi transmisji danych stanowią odpowiednio 12,3 % i 8,6 % przychodów w dziedzinie usług roamingu. Ceny usług SMS w roamingu zmieniły się ogólnie nieznacznie w ciągu ostatniego roku, pomimo presji politycznej wywieranej na operatorów, aby skłonić ich do obniżenia stawek i tym samym uniknąć regulacji urzędowej.

3.4 W związku z tym, skoro rozporządzenie nr 717/2007 nie doprowadziło do zapewnienia zdrowej konkurencji oraz skoro niemożliwe jest wzmocnienie konkurencji poprzez zwiększenie liczby alternatywnych operatorów ze względu na to, że częstotliwości stanowią ograniczony zasób, Komisja zmuszona była do zaproponowania następujących środków:

- przedłużenie okresu obowiązywania rozporządzenia poza termin 30 czerwca 2010 r. na okres kolejnych trzech lat;
- ustalenie nowych maksymalnych wysokości opłat za połączenia głosowe realizowane w roamingu, jakie operatorzy telefonii ruchomej mogą pobierać w trakcie tego przedłużonego okresu;
- uściślenie wymogów dotyczących naliczania sekundowego;
- przesunięcie terminu obniżki maksymalnych wysokości opłat dla połączeń głosowych realizowanych w roamingu z 30 sierpnia 2009 r. na 1 lipca 2009 r.;
- rozszerzenie zakresu rozporządzenia nr 717/2007 na wewnątrzwspólnotowe usługi SMS w roamingu;
- ustalenie limitu ceny hurtowej usług transmisji danych w roamingu oraz wprowadzenie przejrzystości i mechanizmów ochronnych;
- sprzyjanie przejrzystości cen.

⁽³⁾ COM(2008) 579 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ SEC(2008) 2489 i SEC(2008) 2490.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W swojej opinii dotyczącej rozporządzenia nr 717/2007 EKES wyraził gorące poparcie dla celu ustalonego przez Komisję, dotyczącego obniżenia stawek roamingowych do 70 %, co pozwoliłoby konsumentom zaoszczędzić około 5 mld EUR.

4.2 W związku z propozycją kolejnej obniżki maksymalnej wysokości opłat, przedstawioną poniżej, cel ten zostanie przekroczony dla połączeń przychodzących (-76 %), a dla połączeń wychodzących całkowita obniżka wyniesie 55,8 %.

EUR/min netto	opłata hurtowa	różnica w %	opłata detaliczna MOC (*)	różnica w %	opłata detaliczna MTC (**)	różnica w %
<i>średnia opłata przed 1.9.2007</i>			0,7692		0,417	
rozporządzenie nr 717/2007						
opłata maks. 1.9.2007–31.8.2008	0,30		0,49		0,24	
opłata maks. 1.9.2008–30.6.2009 (***)	0,28	6,67	0,46	6,12	0,22	8,33
opłata maks. 1.7.2009 (***)-30.6.2010	0,26	7,14	0,43	6,52	0,19	13,64
wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2008)580						
opłata maks. 1.7.2010–30.6.2011	0,23	11,54	0,40	6,98	0,16	15,79
opłata maks. 1.7.2011–30.6.2012	0,20	13,04	0,37	7,50	0,13	18,75
opłata maks. 1.7.2012–30.6.2013	0,17	15,00	0,34	8,11	0,10	23,75
całkowita obniżka			0,4292	55,79	0,317	76,01

(*) MOC = mobile originating call/połączenie wychodzące.

(**) MTC = mobile terminal call/połączenie przychodzące.

(***) Komisja proponuje przyspieszenie o dwa miesiące terminu ustalonego początkowo na 30 sierpnia 2009 r.

4.3 EKES wyraża aprobatę dla nowych rozwiązań i gratuluje Komisji podjęcia tej niezbędnej i trafnej, jego zdaniem, inicjatywy, która wzmacnia na dodatek prawa konsumentów w zakresie dostępu do informacji, co ma na celu poprawę ich ochrony i zwiększenie przejrzystości cen.

4.4 EKES stwierdza z zadowoleniem, że, według przedstawionych przez Komisję informacji, obniżki opłat wprowadzone rozporządzeniem nr 717/2007 nie pociągnęły za sobą likwidacji miejsc pracy ani pogorszenia warunków pracy w sektorze.

4.5 W swoich dokumentach analitycznych Komisja wprowadza rozróżnienie między systemami płatności za usługi głosowe i SMS w systemie *prepaid* i *postpaid*. Rozróżnienie to nie jest jednak uwzględnione ani w ustalonej już, ani w proponowanej przez Komisję strukturze taryfowej, podczas gdy dla operatorów ekonomiczna wartość dodana różni się zasadniczo w przypadku tych dwóch kategorii.

4.6 Poza tym EKES jest zdania, że kwestia przeprowadzenia analizy wpływu rozporządzenia na mniejszych operatorów telefonii ruchomej we Wspólnocie oraz ich pozycję na rynku usług roamingu ogólnowspólnotowego, podniesiona przez Parlament Europejski, została potraktowana jedynie pobieżnie.

4.7 W swojej opinii dotyczącej rozporządzenia nr 717/2007 EKES wyraził obawę, że wdrożenie rozporządzenia może spowodować dostosowanie opłat za krajowe połączenia komórkowe i sprawić, że operatorzy w pewnych okolicznościach będą usiłowali pokryć poniesione koszty poprzez podwyższenie opłat za inne usługi.

4.8 Od czasu wprowadzenia po raz pierwszy maksymalnych cen ustalonych Komisja nie stwierdziła żadnej podwyżki taryf krajowych, którą można by przypisać rozporządzeniu nr 717/2007. Trzeba jednak stwierdzić, że niektórzy operatorzy znacznie podwyższyli ceny połączeń w roamingu międzynarodowym wychodzących lub przychodzących w krajach trzecich nienależących do UE, co nie wchodzi już w zakres kompetencji Komisji Europejskiej ani krajowych organów regulacyjnych.

4.9 Jeżeli chodzi o naliczanie czasu połączeń, to mimo że określone w rozporządzeniu pułapy opłat detalicznych wyrażone są w opłacie za minutę, rozwiązaniem preferowanym przez Komisję było zezwolenie operatorom na pobieranie maksymalnej opłaty za ustanowienie połączenia, odpowiadającej 30 pierwszym sekundom połączenia wykonanego w roamingu, po której następowaloby naliczanie sekundowe.

4.10 Tymczasem wielu operatorów stosowało dawne rozwiązania, czy nawet zmieniało strukturę taryfy, aby naliczać czas połączeń przedziałami przekraczającymi 30 sekund, nawet do 60 sekund. Stwierdzono, że naliczony czas trwania połączeń wychodzących przekracza średnio o 24 % ich rzeczywisty czas trwania.

4.11 Nowy wniosek Komisji wprowadza, począwszy od 1 lipca 2009 r., naliczanie sekundowe w przypadku wszelkich połączeń realizowanych w roamingu regulowanym, wykonanych lub odebranych, z zastrzeżeniem jednakże możliwości określenia minimalnej długości pierwszego impulsu, nieprzekraczającej 30 sekund. Uzasadnieniem dla tego typu naliczania jest fakt, że każde, nawet najkrótsze połączenie wiąże się z uruchomieniem znacznych środków technicznych.

4.12 To odstępstwo od ogólnej reguły naliczania sekundowego ma zastosowanie tylko w przypadku *połączeń wychodzących*, podczas gdy realizowanie połączeń przychodzących także wymaga poważnego wsparcia technicznego.

4.13 Wniosek Komisji przewiduje przesunięcie terminu obniżki maksymalnych wysokości opłat na poziomie hurtowym i detalicznym dla połączeń głosowych realizowanych w roamingu z 30 sierpnia na 1 lipca 2009 r., tak aby użytkownicy mogli już korzystać z nowych taryf w okresie najsilniejszego popytu. Oznacza to, że rozporządzenie, którego dotyczy niniejsza opinia, powinno jak najszybciej wejść w życie.

4.14 Omawiany wniosek wprowadza w okresie od 1 lipca 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. maksymalną wysokość euro taryfy SMS, która nie powinna przekraczać 0,11 EUR, oraz maksymalną wysokość opłat hurtowych wynoszącą 0,04 EUR.

4.15 Jeżeli chodzi o usługę transmisji danych w roamingu, we wniosku Komisji nie przewidziano na tym etapie regulacji poziomu opłat detalicznych, ale ustalono maksymalną wysokość średniej opłaty hurtowej, wynoszącą 1 EUR/MB począwszy od 01.07.2009 r. Komisja stwierdziła bowiem w motywach omawianego rozporządzenia, że poziom cen detalicznych w przypadku usług transmisji danych w roamingu jest wysoki, a konkurencja na rynku tych usług nie jest wystarczająca; budzi to jej zaniepokojenie, zwłaszcza że, zdaniem Komisji, przejrzystość tych cen jest niska.

4.16 W tych okolicznościach EKES ma poważne wątpliwości, czy korzystanie z innych środków dostępu do usług transmisji danych, jak publiczny dostęp bezprzewodowy do internetu, może wyrzucić konieczną presję konkurencyjną. EKES wolałby, by Komisja podjęła działania także w zakresie cen na tym rynku.

4.17 Ponadto wniosek przewiduje wprowadzenie mechanizmu przerywającego działanie usługi po osiągnięciu progu dowolnie określonego przez klienta, a także automatyczne przesyłanie wiadomości ostrzegającej o zbliżaniu się do tego progu.

4.18 Tego rodzaju rozwiązanie, niezależnie od jego sensowności, stwarza poważne problemy techniczne i grozi postawieniem klienta w sytuacji blokady, w której nie ma on możliwości przekroczenia w prosty sposób progu, który sam ustalił. Co więcej, rozwiązanie to nie współgra z troską o przejrzystość i określanie taryf w zależności od kosztów. EKES ubolewa, że kwestie te nie były przedmiotem odpowiedniej analizy skutków.

4.19 Wniosek Komisji ma sprzyjać również przejrzystości cen. W tym celu rozszerza on nałożony na operatorów sieci ruchomych obowiązek dostarczania klientom korzystającym z roamingu zindywidualizowanych informacji o cenach, w momencie wjazdu do innego państwa członkowskiego tak, aby obejmowały one również informacje dotyczące wiadomości SMS i usług transmisji danych w roamingu.

4.20 EKES wyraża aprobatę dla tego środka, zakładając, że należałoby unikać wysyłania kilku wiadomości informacyjnych przy każdym przekroczeniu granicy oraz zadbać o to, by informacje o cenach były jasne, zrozumiałe i porównywalne z innymi ofertami.

Bruksela, 15 stycznia 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI