

Bruksela, dnia 29.11.2019 r.
COM(2019) 616 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie przeglądu rynku usług roamingu

{SWD(2019) 416 final}

1. WPROWADZENIE

W październiku 2015 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) 2015/2120¹, w którym postanowiono o zakończeniu pobierania detalicznych opłat roamingowych w Unii od dnia 15 czerwca 2017 r., z zastrzeżeniem stosowania polityki uczciwego korzystania oraz odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu. Te nowe zasady roamingu są powszechnie znane jako „roaming po cenach krajowych” (ang. Roam-Like-At-Home – RLAH).

Aby umożliwić realizację zasad RLAH w zrównoważony sposób w całej Unii, współprawodawcy uzgodnili wprowadzenie następujących środków:

- znaczne obniżenie pułapów cenowych hurtowych usług roamingu²;
- umożliwienie operatorom stosowania polityki uczciwego korzystania, która ma zapobiegać niewłaściwemu lub niestandardowemu korzystaniu z usług roamingu po cenach krajowych;
- system wyjątkowych i tymczasowych odstępstw dla operatorów w celu uniknięcia ryzyka wzrostu cen krajowych.

Zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez współprawodawców Komisja przyjęła w dniu 15 grudnia 2016 r. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/2286 ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące stosowania polityki uczciwego korzystania i metod, które należy stosować przy składaniu i ocenianiu wniosków o odstępstwo w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym (UE) 2016/2286”)³.

Opisany powyżej zbiór przepisów obowiązuje w UE/EOG⁴ od dnia 15 czerwca 2017 r.

Zgodnie z obowiązkami sprawozdawczymi określonymi przez współprawodawców w rozporządzeniu w sprawie roamingu⁵ Komisja:

¹ 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.

² Wprowadzonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/920 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w odniesieniu do przepisów w zakresie hurtowych rynków usług roamingu.

³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/2286 z dnia 15 grudnia 2016 r. ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące stosowania polityki uczciwego korzystania i metod oceny zrównoważonego charakteru zniesienia dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług roamingu oraz dotyczące wniosku, jaki ma obowiązek złożyć dostawca usług roamingu na potrzeby tej oceny.

⁴ W decyzjach Wspólnego Komitetu EOG nr 173/2012 (dostępna [tutaj](#)), 92/2016 (dostępna [tutaj](#)) i 105/2017 (dostępna [tutaj](#)) dodano odpowiednio rozporządzenia 531/2012, 2015/2120 i 2017/920 do załącznika XI do porozumienia EOG „Komunikacja elektroniczna, usługi audiowizualne i społeczeństwo informacyjne”.

- przyjęła w dniu 12 grudnia 2018 r. wstępne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wdrożenia zasad roamingu po cenach krajowych za pierwsze 18 miesięcy (zwane dalej „sprawozdaniem wstępnym”)⁶;
- opublikowała w dniu 28 czerwca 2019 r. dokument roboczy służb Komisji (SWD) na temat wniosków z przeglądu przepisów dotyczących polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, określonych w rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2016/2286 (zwany dalej „dokumentem roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu”)⁷.

W sprawozdaniu wstępnym potwierdzono ogólne powodzenie reformy roamingu w ciągu pierwszych 18 miesięcy; wykazano w szczególności, że popyt na usługi telefonii ruchomej podczas podróży w UE/EOG szybko i wyraźnie wzrósł od momentu wprowadzenia systemu RLAH. W dokumencie roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu stwierdzono, że zabezpieczenia detaliczne, przewidziane w rozporządzeniu w sprawie roamingu w celu uniknięcia zakłóceń na rynkach krajowych, funkcjonowały jak dotąd w razie potrzeby w odpowiedni sposób.

Kolejnym etapem, po sprawozdaniu wstępnym w ramach przeglądu polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, jest nałożone na Komisję w rozporządzeniu w sprawie roamingu zobowiązanie do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 15 grudnia 2019 r. sprawozdania z przeglądu, w którym Komisja ma ocenić funkcjonowanie rynku usług roamingu zgodnie z zasadami RLAH. Jest to właśnie przedmiot niniejszego sprawozdania. Szczegółową metodykę i wyniki analizy na potrzeby niniejszego sprawozdania można znaleźć w dołączonym dokumencie roboczym służb Komisji⁸. Niniejsze sprawozdanie zasadniczo potwierdza ustalenia przedstawione w sprawozdaniu wstępnym Komisji i w dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu: reforma RLAH odniosła sukces i osiągnęła swój cel, jakim jest uwolnienie niewykorzystanego dotychczas popytu na usługi roamingu. Analiza dowodzi, że dynamika konkurencji na hurtowych i detalicznych rynkach usług roamingu nie zmieniła się i nie oczekuje się takiej zmiany na tyle, żeby w najbliższych latach możliwe było zniesienie przepisów regulujących

⁵W niniejszym sprawozdaniu rozporządzenie (UE) nr 531/2012 zmienione rozporządzeniem (UE) 2015/2120 i rozporządzeniem (UE) 2017/920 nazywane jest „rozporządzeniem w sprawie roamingu”.

⁶ Sprawozdanie dotyczące wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii, zmienionego rozporządzeniem (UE) 2015/2120 i rozporządzeniem (UE) 2017/920, COM(2018) 822 final, dostępne [tutaj](#).

⁷ Dokument roboczy służb Komisji na temat wniosków z przeglądu przepisów dotyczących polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2016/2286 z dnia 15 grudnia 2016 r., SWD(2019) 288 final, dostępny [tutaj](#).

⁸ Dokument roboczy służb Komisji w sprawie ustaleń z przeglądu funkcjonowania rynku usług roamingu, SWD(2019) 416 final,

roaming. Ponadto wskazano obszary wymagające poprawy. Komisja powinna zatem podjąć niezbędne kroki, w tym środki ustawodawcze, aby zadbać o to, by Europejczycy mogli nadal korzystać z roamingu bez dodatkowych opłat w kolejnych latach oraz by rynki hurtowe funkcjonowały prawidłowo.

2. ZAKRES ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE ROAMINGU I GŁÓWNE PRZEPISY

Roaming w rozumieniu rozporządzenia w sprawie roamingu oznacza usługę, dzięki której klient danego (wirtualnego) operatora sieci ruchomej (ang. Mobile (Virtual) Network Operator – M(V)NO) w danym państwie UE/EOG uzyskuje dostęp do usług łączności ruchomej (połączeń głosowych, wiadomości SMS lub transmisji danych) oferowanych przez MNO w innym państwie UE/EOG⁹. Operator sieci ruchomej zapewnia swojemu klientowi ciągłość połączenia z siecią telefonii ruchomej w trakcie podróży zagranicznych, podczas których klient korzysta z tego samego telefonu komórkowego (lub ewentualnie laptopa bądź tabletu w przypadku roamingu danych) i tego samego numeru telefonu. Operator sieci ruchomej, który pragnie oferować swoim klientom usługi roamingu („detaliczne usługi roamingu”) w innym państwie, musi je wykupić u MNO ulokowanego w odwiedzanym państwie („hurtowe usługi roamingu”). W tym celu operatorzy muszą zawierać komercyjne umowy w sprawie hurtowych usług roamingu. W praktyce, gdy klient wykonuje połączenie lub korzysta z transmisji danych w sieci ruchomej w roamingu międzynarodowym, usługę tę świadczy operator sieci ruchomej w odwiedzanym państwie. Krajowy operator klienta korzystającego z roamingu musi zapłacić za tę usługę operatorowi z odwiedzanego państwa. Takie opłaty noszą nazwę hurtowych opłat roamingowych. Poziom tych opłat jest ograniczony na mocy rozporządzenia w sprawie roamingu, a w przypadku danych corocznie się obniża (zob. poniżej).

Począwszy od dnia 15 czerwca 2017 r. operatorom sieci ruchomych nie wolno pobierać żadnych dodatkowych (w stosunku do cen krajowych) opłat za świadczenie (detalicznych) usług roamingu (połączeń głosowych, wiadomości SMS i transmisji danych) od swoich klientów, którzy okresowo podróżują w obrębie UE/EOG. Aby zapobiegać niewłaściwemu lub niestandardowemu korzystaniu z usług roamingu – takiemu jak stały roaming – po cenach krajowych, które może niekorzystnie wpływać na rynki krajowe, operatorzy sieci ruchomych mogą stosować politykę uczciwego korzystania.

Polityka uczciwego korzystania ma w szczególności na celu zapewnienie, aby z roamingu po cenach krajowych korzystano w trakcie okresowych podróży w obrębie UE/EOG. W tym celu operator może zażądać od swoich klientów potwierdzenia zamieszkania w państwie UE/EOG lub potwierdzenia stałego związku z tym państwem, w którym operator świadczy usługi i wydaje

⁹ Usługa roamingu może być świadczona w obrębie jednego państwa (roaming krajowy), tzn. gdy operator sieci ruchomej korzysta z sieci innego operatora, aby świadczyć swoim klientom usługi łączności ruchomej w tymże państwie. Roaming krajowy nie wchodzi jednak w zakres rozporządzenia w sprawie roamingu. Rozporządzenie to reguluje jedynie roaming międzynarodowy w UE/EOG, tj. roaming w sieci zagranicznej w obrębie UE/EOG.

kartę SIM, która ma być używana po cenach krajowych podczas podróży zagranicznych. Operator może również sprawdzić, czy karta SIM jest używana częściej w jego własnym państwie niż za granicą. Jeżeli stosowana jest polityka uczciwego korzystania oraz klient w okresie co najmniej czterech miesięcy korzysta z usług roamingu częściej niż z usług we własnym kraju lub przebywa w innym państwie członkowskim Unii dłużej niż we własnym kraju, operator musi ostrzec klienta, aby ten zweryfikował, czy nie dochodzi do niewłaściwego lub niestandardowego korzystania z usług roamingu po cenach krajowych. Po upływie co najmniej 14-dniowego okresu poczynszy od daty ostrzeżenia operator może zastosować niewielkie dodatkowe opłaty z tytułu roamingu powiązane z pułapami cenowymi usług hurtowych, jeżeli klient nadal korzysta z usług łączności ruchomej za granicą.

Ponadto, aby umożliwić ciągle opracowywanie jak najlepszych ofert transmisji danych na rynkach krajowych (np. bez limitu ilości danych), operator może zastosować zabezpieczenie ilościowe w odniesieniu do transmisji danych w roamingu po cenach krajowych¹⁰. Powyżej określonej ilości danych operator może zastosować niewielką dodatkową opłatę z tytułu roamingu, nieprzekraczającą pułapu cenowego dla hurtowych usług roamingu dla danych¹¹ (zob. szczegółowe informacje poniżej).

W żadnym przypadku, nawet w razie nieprzestrzegania polityki uczciwego korzystania, suma ceny krajowej i dodatkowej opłaty z tytułu roamingu nie może przekroczyć opłat roamingowych obowiązujących w I kwartale 2016 r. (przed okresem przejściowym poprzedzającym wprowadzenie zasad RLAH w czerwcu 2017 r.)¹².

W wyjątkowych i szczególnych okolicznościach, aby uniknąć podwyżki cen krajowych, operator może uzyskać od swojego krajowego organu regulacyjnego tzw. odstępstwo w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu. W tym celu operator musi wykazać, że świadczenie usług roamingu bez zastosowania dodatkowej opłaty nie byłoby możliwe do utrzymania w ramach jego aktualnego systemu opłat krajowych¹³. W takim przypadku krajowy organ

¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/2286 stanowi, że taki limit ilości danych w roamingu musi być równy lub większy niż dwukrotność ceny detalicznej pakietu usług podzielonej przez pułap cenowy dla hurtowych usług roamingu. Oznacza to, że użytkownik może wykorzystać dwukrotną (lub większą) ilość danych, którą jego operator może zakupić (za cenę płaconą przez użytkownika) na poziomie hurtowym od operatora w odwiedzanym kraju, jeżeli ten nalicza maksymalną dozwoloną opłatę.

¹¹ Przekroczenie gwarantowanej ilości danych może prowadzić jedynie do nałożenia dodatkowych opłat z tytułu detalicznych usług transmisji danych w roamingu (zob. wytyczne BEREC ws. detalicznych usług roamingu, BoR (17) 56, pkt 70).

¹² W przypadku połączeń przychodzących maksymalna dodatkowa opłata z tytułu detalicznych usług roamingu, wykraczających poza politykę uczciwego korzystania, jest definiowana jako średnia ważona stawek za zakończenie połączenia w sieci ruchomej we wszystkich państwach członkowskich i jest w związku z tym corocznie korygowana w dół przez Komisję. W 2019 r. wynosi ona 0,0085 EUR za minutę.

¹³ Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/2286 stanowi, że krajowy organ regulacyjny może uznać, że model opłat krajowych operatora może być niemożliwy do utrzymania bez dodatkowej opłaty z tytułu roamingu w przypadku, gdy ujemna marża sprzedaży detalicznej w roamingu (bez dodatkowej opłaty roamingowej) jest równa 3 % lub więcej marży usług łączności ruchomej.

regulacyjny może zezwolić operatorowi na stosowanie niewielkiej dodatkowej opłaty z tytułu roamingu przez okres jednego roku. W celu przedłużenia obowiązywania takiego zezwolenia operator musi corocznie ponawiać swój wniosek.

Na poziomie hurtowym pułapy cenowe zostały znacznie obniżone w 2017 r. na mocy rozporządzenia w sprawie roamingu¹⁴, w szczególności w odniesieniu do transmisji danych, gdzie zaplanowano dalszą coroczną obniżkę pułapów cenowych aż do 2022 r., tak aby uczestnicy rynku mogli korzystać ze stawek hurtowych umożliwiających im świadczenie usług roamingu swoim klientom bez pobierania jakichkolwiek opłat dodatkowych w stosunku do ceny krajowej. Pułapy cenowe hurtowych usług roamingu zapewniają również odzyskanie w całości kosztów hurtowych przez operatora świadczącego hurtową usługę roamingu.

Przepisy dotyczące roamingu zostały wprowadzone rozporządzeniem, mają zatem bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE i stosuje się je również w krajach EOG¹⁵. Na mocy rozporządzenia w sprawie roamingu krajowym organom regulacyjnym powierzono zadanie monitorowania, nadzorowania i egzekwowania przepisów dotyczących roamingu w państwach członkowskich. W celu zapewnienia spójnego podejścia wszystkich krajowych organów regulacyjnych Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) wydał w marcu 2017 r. wytyczne ws. detalicznych usług roamingu¹⁶, a w czerwcu 2017 r. – wytyczne ws. hurtowych usług roamingu¹⁷, przygotowane w ścisłej współpracy z Komisją i po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi stronami. Mimo że nie są one wiążące, wytyczne BEREC stanowią dla krajowych organów regulacyjnych praktyczne wsparcie przy monitorowaniu, nadzorowaniu i egzekwowaniu nowych przepisów dotyczących roamingu. Wytyczne te pełnią również rolę szczegółowych wskazówek opisujących, w jaki sposób operatorzy sieci ruchomych mogą uwzględniać nowe przepisy dotyczące roamingu w swoich różnych ofertach.

Rozporządzenie w sprawie roamingu traci moc w dniu 30 czerwca 2022 r.

3. FUNKCJONOWANIE RYNKU USŁUG ROAMINGU

W dokumencie roboczym służb Komisji zawarto szczegółową analizę funkcjonowania rynków detalicznych i hurtowych usług roamingu w UE/EOG od czasu wejścia w życie przepisów

¹⁴ W 2019 r. obowiązują następujące pułapy cenowe hurtowych usług roamingu: 0,032 EUR/minutę wykonywanych połączeń, 0,01 EUR/SMS, 4,5 EUR/GB danych. Od 1 stycznia 2020 r. nowy pułap dla danych wyniesie 3,5 EUR/GB. Następnie zostanie obniżony do 3 EUR/GB w 2021 r. i do 2,5 EUR/GB w 2022 r. Dla porównania, do 15 czerwca 2017 r. pułapy te wynosiły: 0,05 EUR/minutę, 0,02 EUR/SMS i 50 EUR/GB.

¹⁵ Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Przepisy dotyczące roamingu są włączone do Porozumienia EOG od dnia 15 czerwca 2017 r., czyli od ich wejścia w życie w UE.

¹⁶ Wytyczne BEREC dotyczące rozporządzenia (UE) nr 531/2012 zmienionego rozporządzeniem (UE) 2015/2120 i rozporządzeniem (UE) 2017/920 (wytyczne ws. detalicznych usług roamingu), BoR(17)56, dostępne [tutaj](#).

¹⁷ Wytyczne BEREC dotyczące rozporządzenia (UE) nr 531/2012 zmienionego rozporządzeniem (UE) 2015/2120 i rozporządzeniem (UE) 2017/920 (wytyczne ws. hurtowych usług roamingu), BoR(17)114, dostępne [tutaj](#).

dotyczących roamingu po cenach krajowych w dniu 15 czerwca 2017 r.¹⁸ Analiza opiera się na danych uzyskanych od operatorów sieci ruchomych i krajowych organów regulacyjnych oraz danych pochodzących z badań zewnętrznych i od BEREC. Uwzględnia się w niej opinię BEREC na temat funkcjonowania rynku usług roamingu opublikowaną w dniu 19 czerwca 2019 r. (zwaną dalej „opinią BEREC”)¹⁹, a także uzupełniającą analizę BEREC dotyczącą hurtowych kosztów roamingu opublikowaną w dniu 20 września 2019 r.²⁰

a. Przestrzeganie przepisów

W sprawozdaniu wstępnym z grudnia 2018 r. potwierdzono, że od momentu wejścia w życie nowych przepisów dotyczących roamingu w dniu 15 czerwca 2017 r. operatorzy sieci ruchomych zasadniczo przestrzegają ich. Podobnie jest w 2019 r. Jeżeli w danym państwie członkowskim wykryto naruszenie przepisów, krajowy organ regulacyjny szybko rozwiązywał problem wspólnie z zainteresowanym operatorem, często jeszcze przed wszczęciem jakiegokolwiek urzędowego postępowania lub w jego trakcie.

W przypadku gdy powstały nowe pytania dotyczące wdrażania w związku z nowymi typami ofert, które nie zostały szczegółowo omówione w wytycznych BEREC, krajowe organy regulacyjne koordynowały swoje podejście we współpracy z Komisją za pośrednictwem specjalnej grupy roboczej ekspertów BEREC ds. roamingu międzynarodowego. Najważniejszą kwestią wdrożeniową, którą zajmowała się grupa, było traktowanie w ramach RLAH usług transmisji danych objętych stawką zerową²¹. Interpretacja przepisów dotyczących roamingu uzgodniona w ramach grupy, a następnie stosowana przez krajowe organy regulacyjne²² w takich przypadkach została zakwestionowana przez dwóch operatorów przed dwoma różnymi sądami w Niemczech. Sądy krajowe potwierdziły wykładnię zastosowaną przez krajowe organy regulacyjne²³. Komisja popiera propozycję przedłożoną przez BEREC w jego opinii na temat rynku usług roamingu, zgodnie z którą należy odpowiednio zaktualizować wytyczne ws. detalicznych usług roamingu, jeśli chodzi o usługi transmisji danych objęte stawką zerową, o ile są one zgodne z rozporządzeniem 2015/2120.

¹⁸ Wszystkie fakty i liczby podane w tym rozdziale można znaleźć w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁹ Opinia BEREC w sprawie funkcjonowania rynku usług roamingu jako wkład w ocenę KE, BoR(19)101, dostępna [tutaj](#) (zwana dalej „opinią BEREC”).

²⁰ Uzupełniająca analiza BEREC dotycząca hurtowych kosztów roamingu, BoR(19)168, 20 września 2019 r., dostępna [tutaj](#).

²¹ Usługi transmisji danych objęte stawką zerową nie są wliczane w limit danych w abonamencie. Korzystanie z takich usług nie ogranicza zatem ilości danych dostępnych dla użytkownika w danym okresie rozliczeniowym. W większości przypadków usługi objęte stawką zerową są nielimitowane.

²² Zob. decyzje krajowych organów regulacyjnych [BNetzA](#) (Niemcy) i [ANACOM](#) (Portugalia). Krótki opis wykładni został zamieszczony w dokumencie roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu (s. 12).

²³ Verwaltungsgericht Köln w dniu 20 listopada 2018 r. (orzeczenie dostępne jest [tutaj](#)) i Landgericht Düsseldorf w dniu 19 czerwca 2019 r. (orzeczenie dostępne jest [tutaj](#)).

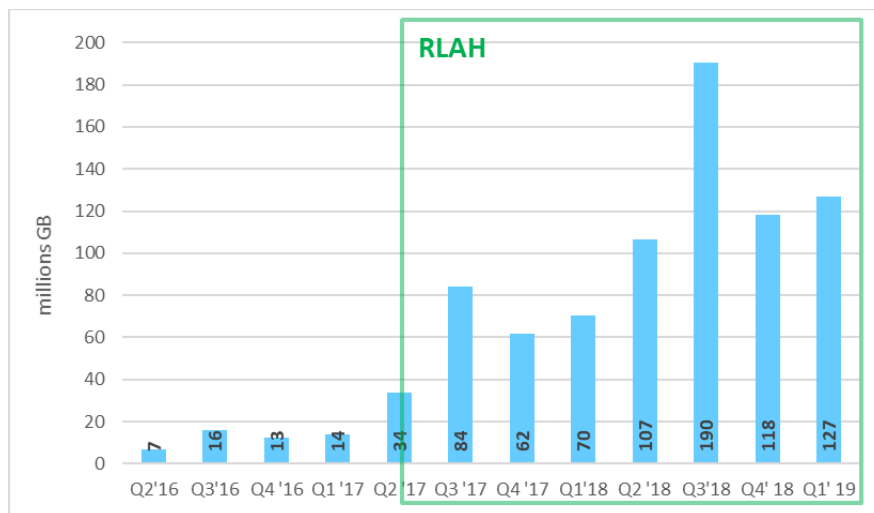
b. Rynek detalicznych usług roamingu

Wzrost korzystania z roamingu jest szybki i wyraźny

Mimo że kolejne rozporządzenia w sprawie roamingu przyjmowane od 2007 r. przyniosły konsumentom namacalne korzyści w postaci obniżek cen usług roamingu obejmujących połączenia głosowe, wiadomości SMS i transmisję danych, wielu Europejczyków nadal unikało korzystania z telefonów komórkowych i usług transmisji danych podczas podróży poza ich rodzime państwo członkowskie lub ograniczało takie wykorzystanie, aby unikać ponoszenia opłat roamingowych w sieciach telefonii ruchomej. Zasady RLAH ostatecznie umożliwiły radykalną zmianę tej sytuacji i uwolnienie niewykorzystanego popytu na usługi telefonii ruchomej wśród osób podróżujących w UE.

Zniesienie opłat roamingowych spowodowało szybki i wyraźny wzrost korzystania z usług roamingu w UE/EOG po 15 czerwca 2017 r. (Figure 1). Latem 2018 r. (III kw. 2018) korzystanie z danych w roamingu w UE/EOG było na poziomie 12 razy wyższym niż w ostatnim okresie letnim przed wprowadzeniem RLAH (III kw. 2016). Liczba połączeń głosowych w roamingu była 3 razy wyższa. W I kwartale 2019 r. (ostatnie dostępne dane) w porównaniu z tym samym okresem przed RLAH (I kw. 2017 r.) wykorzystanie danych wzrosło 9 razy, a połączeń głosowych 2,2 raza. Latem 2018 r. podróżujący wykorzystywali średnio 440 MB danych w roamingu miesięcznie w porównaniu z 60 MB latem 2016 r.²⁴

Wykres 1: skala transmisji danych w roamingu detalicznym w EOG, II kw. 2016 – I kw. 2019 (w mln GB)



Źródło: na podstawie 23. sprawozdania porównawczego BEREC dotyczącego roamingu międzynarodowego w zakresie danych BoR(19)90, październik 2018 r. – marzec 2019 r.

²⁴ Wzrost łącznej ilości danych przesyłanych w ramach roamingu w EOG wynika z wyższego średniego zużycia danych przez klientów korzystających z roamingu, lecz również z tego, że więcej osób podróżujących decyduje się korzystać z transmisji danych w roamingu.

Ogólna struktura taryf krajowych pozostaje w dużej mierze bez zmian

Jak zauważył BEREC w swojej opinii na temat rynku usług roamingu, operatorzy informują, że zasadniczo utrzymali dostępność swoich planów taryfowych w ramach RLAH²⁵. Zdaniem BEREC nie nastąpiły istotne zmiany w ogólnej strukturze krajowych planów taryfowych. Plany taryfowe, które zostały wycofane, to przede wszystkim stare plany taryfowe, co jest powszechną praktyką. Ogólnie rzecz biorąc, uznaje się, że przepisy RLAH nie miały prawie żadnego wpływu na dostępność ofert krajowych.

Nadal aktualne jest ustalenie ze sprawozdania wstępnego, że stosowanie wyłącznie krajowych planów taryfowych²⁶ ma ograniczony zakres i w większości przypadków dotyczy głównie segmentu rynku usług przedpłaconych na potrzeby łączności lokalnej. W I kwartale 2019 r. mniej niż 5 proc. wszystkich abonentów w UE/EOG korzystało z wyłącznie krajowego planu taryfowego²⁷ – odsetek ten utrzymuje się od pewnego czasu na niezmiennym poziomie.

Jakość usług

Jakość usług mobilnych, a w szczególności szybkość przesyłania danych, dostępna dla osób podróżujących za granicę, jest zasadniczym parametrem jakości usług roamingu. Chociaż nie ma konkretnych dowodów na to, że użytkownicy w roamingu korzystają z niższej prędkości przesyłu danych niż użytkownicy lokalni²⁸, w opinii BEREC odnotowuje się brak przejrzystości w przypadku szeregu operatorów, jeśli chodzi o prędkość przesyłu danych oferowaną ich klientom podczas korzystania z roamingu za granicą. Prędkość przesyłu danych nie zależy całkowicie od operatora macierzystego; zależy ona w dużej mierze od jakości usług w sieci odwiedzanej. Jednakże technologia 4G jest dostępna obecnie na prawie całym terytorium Unii, należałoby zatem oczekiwać, że 4G będzie dostępne w roamingu.

Komisja podziela opinię BEREC, że operatorzy nie obniżają celowo prędkości przesyłu danych dla klientów w roamingu w porównaniu z korzystaniem z danych we własnym kraju. Komisja uważa, że jakość usług jest integralną częścią produktu, którego cena jest regulowana. Płacąc określoną cenę, użytkownik ma dostęp do danej usługi łączności ruchomej w kraju. W rozporządzeniu w sprawie roamingu wymaga się, aby użytkownik miał dostęp do tej samej usługi za granicą w UE/EOG za tę samą cenę, o ile usługa taka może zostać udostępniona w sieci odwiedzanej.

²⁵ Wspólna ankieta Komisji/BEREC skierowana do operatorów sieci ruchomej, marzec 2019 r.

²⁶ Plany taryfowe, w których usługi łączności ruchomej świadczone są wyłącznie w kraju, w którym oferta została zakupiona.

²⁷ 23. sprawozdanie porównawcze BEREC dotyczące roamingu międzynarodowego w zakresie danych BoR(19)90. Państwa członkowskie o najwyższym odsetku abonentów korzystających z wyłącznie krajowych planów (ponad 10 %) to Rumunia, Estonia, Łotwa i Bułgaria.

²⁸ Ze wspólnej ankiety Komisji/BEREC z marca 2019 r. wynika, że liczba skarg dotyczących roamingu nie wzrosła w większości państw członkowskich po wprowadzeniu RLAH i niezadowolenie użytkowników z jakości usług w roamingu dość rzadko stanowi przedmiot skarg konsumentów otrzymywanych przez krajowe organy regulacyjne.

Komisja rozważy wprowadzenie odpowiednich wyjaśnień w rozporządzeniu w sprawie roamingu, a także wprowadzanie obowiązku w zakresie przejrzystości co do jakości usług w roamingu. Komisja popiera również propozycję BEREC, która przewiduje dalsze monitorowanie jakości usług w roamingu.

Ogólnie rzecz biorąc, MVNO utrzymują swoją pozycję na rynku

W większości państw, dla których dostępne są wystarczające dane, wirtualni operatorzy sieci ruchomej (MVNO) zasadniczo utrzymywali lub nieznacznie zwiększyli swój udział w rynku krajowym (pod względem liczby abonentów). Można również zaobserwować ogólną stabilność średnich przychodów ze sprzedaży detalicznej w przeliczeniu na jednego użytkownika w przypadku tych nielicznych MVNO, którzy w tym czasie dostarczyli niezbędne dane. Przegląd sytuacji MVNO w całej UE jest jednak trudny ze względu na małą próbę, która w sposób spójny dostarcza na przestrzeni czasu odpowiednie dane.

Polityka uczciwego korzystania jest użytecznym narzędziem korygowania indywidualnych nadużyć

Jak wykazano w dokumencie roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, zdecydowana większość operatorów korzystała z polityki uczciwego korzystania (95 % MNO i 78 % MVNO) w celu zapobieżenia niewłaściwemu lub niestandardowemu korzystaniu z usług roamingu po cenach krajowych. Limit ilościowy w nielimitowanych pakietach danych²⁹ jest najczęściej stosowaną przez operatorów formą polityki uczciwego korzystania (84 % operatorów oferujących takie pakiety korzysta z tej formy). Powszechne korzystanie z tego zabezpieczenia może wskazywać, że rzeczywiście przyczyniło się ono do ciągłej dostępności najbardziej konkurencyjnych pakietów danych na rynkach krajowych.

Jednakże z uwagi na fakt, że zasady uczciwego korzystania uwzględniają potrzeby prawie wszystkich użytkowników roamingu, odsetek klientów, którzy w rzeczywistości przekraczają limity wynikające z polityki uczciwego korzystania, pozostaje bardzo niski: jedynie 0,6 % abonentów MNO (którzy wdrożyli 4-miesięczny mechanizm kontrolny) otrzymało ostrzeżenie, a tylko połowa z nich po otrzymaniu ostrzeżenia została objęta niewielką dopłatą w roamingu. Ogółem jedynie 4 % wszystkich połączeń głosowych (i 5 % danych) w roamingu w UE/EOG było w III kwartale 2019 r. objęte niewielką dodatkową opłatą z tytułu roamingu wykraczającego poza politykę uczciwego korzystania.³⁰ W praktyce stosowanie polityki uczciwego korzystania ma zatem wpływ tylko na zdecydowaną mniejszość użytkowników intensywnie korzystających z roamingu, natomiast przeważająca większość nie musi się martwić.

²⁹ Zob. przypis **Error! Bookmark not defined.**

³⁰ 23. sprawozdanie porównawcze BEREC dotyczące roamingu międzynarodowego w zakresie danych BoR(19)90.

Mechanizm odstępstwa stanowi skuteczne zabezpieczenie przed możliwymi zakłóceniami na niektórych rynkach krajowych, na których stwierdzono takie ryzyko

Operatorom sieci ruchomych, którzy wykazali, że w związku z zapewnianiem stosowania zasad RLAH nie są w stanie odzyskać swoich rzeczywistych i przewidywanych kosztów świadczenia usług roamingu regulowanego bez podniesienia cen krajowych, ich krajowe organy regulacyjne przyznały odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu. Miało to miejsce w przypadkach, których spodziewano się, czyli w przypadku kilku MVNO w niektórych państwach członkowskich oraz w przypadku MNO w państwach członkowskich, gdzie bardzo niskim cenom transmisji danych towarzyszą znaczne zaburzenia równowagi w zakresie roamingu lub niski poziom przychodów na użytkownika (Estonia, Litwa, Polska, Finlandia). Odstępstwa te są przyznawane wyłącznie po to, aby umożliwić operatorom odzyskanie kosztów świadczenia usług roamingu na rzecz swoich klientów i uniknięcie podwyżek cen krajowych. Mechanizm zrównoważonego roamingu został zatem zastosowany zgodnie z intencją współprawodawców i działa on odpowiednio do potrzeb tam, gdzie jest to konieczne, aby uniknąć zakłóceń, w szczególności wzrostu cen, na rynkach krajowych. W I kwartale 2019 r. jedynie 1,3 % łącznego detalicznego przesyłu danych w roamingu (i 3,1 % połączeń głosowych) w UE/EOG podlegało dodatkowej opłacie w związku z tym odstępstwem³¹.

Ponadto zgodnie z przewidywaniami liczba odstępstw zmniejsza się z czasem wraz z regulowanym spadkiem maksymalnych hurtowych cen roamingu: w czerwcu 2019 r. żaden z 3 MNO w Estonii nie wnioskował o przedłużenie odstępstwa; 1 z 3 MNO na Litwie również nie wnioskował ponownie i tylko 3 MVNO we Francji złożyło wnioski o przedłużenie w porównaniu z 11 w 2017 r. W swojej opinii na temat rynku usług roamingu BEREC zauważa, że mechanizm odstępstwa dotyczy niewielkiego i zmniejszającego się segmentu rynku i krajowe organy regulacyjne spodziewają się dalszego spadku liczby odstępstw w nadchodzących latach.

Ponadto, jak zauważono w dokumencie roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępstwa w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, operatorzy, którym przyznano odstępstwo, korzystają z niego z umiarem: wielu z nich nadal oferuje swoim abonentom szereg usług roamingu bez dodatkowych opłat, aby zachować konkurencyjność na rynku krajowym. W przypadku gdy stosują oni dozwoloną dodatkową opłatę z tytułu roamingu, jest ona radykalnie obniżona w porównaniu ze stanem sprzed 15 czerwca 2017 r. (o ponad 90 % w przypadku danych), dzięki czemu klienci, których to dotyczy, jednak w dużej mierze korzystają w takich przypadkach ze znacznych spadków cen w roamingu.

Ceny roamingu w krajach spoza UE/EOG w ujęciu średnim nadal spadają

Ceny detaliczne usług roamingu operatorów sieci ruchomej z UE/EOG w państwach spoza UE/EOG w dalszym ciągu spadały. Pomiędzy I kwartałem 2017 r. a I kwartałem 2019 r. ceny

³¹ 23. sprawozdanie porównawcze BEREC dotyczące roamingu międzynarodowego w zakresie danych BoR(19)90.

usług transmisji danych w roamingu w państwach spoza UE/EOG spadły o 8 %, a ceny połączeń głosowych o ponad 30 %³². Wyraźna tendencja spadkowa cen transmisji danych w roamingu w państwach spoza UE/EOG utrzymała się zatem po wprowadzeniu RLAH. Zatem w ujęciu ogólnym zniesienie opłat roamingowych wewnątrz UE/EOG nie spowodowało podniesienia opłat roamingowych w innych krajach³³.

Poziom zadowolenia konsumentów jest wysoki

W sprawozdaniu wstępnym zauważono, że reforma RLAH została powszechnie uznana i doceniona przez Europejczyków. Rok po wprowadzeniu RLAH badanie Eurobarometr wykazało, że 81 % podróżujących wie, że opłaty roamingowe zostały zniesione w UE/EOG, a 69 % wszystkich Europejczyków uważa, że oni sami lub ktoś, kogo znają, korzystają lub skorzystają dzięki temu. Komentarze otrzymane przez Komisję od stowarzyszeń konsumenckich od czerwca 2017 r. są ogólnie bardzo pozytywne.

c. Rynek hurtowych usług roamingu

Ustalenia przedstawione w sprawozdaniu wstępnym rok temu są nadal aktualne. Wpływ wysokiego wzrostu popytu na roaming, podkreślony powyżej w pkt 3.b, może wyraźnie różnić się w przypadku poszczególnych operatorów, w zależności od przepływów ruchu generowanych przez klientów danego operatora. Na podstawie tych przepływów ruchu operatora można sklasyfikować jako operatora „oddającego” (ang. outbounder) lub „przyjmującego” (ang. inbounder). Operator oddający posiada bazę klientów, która korzysta z usług łączności ruchomej za granicą (tj. w sieciach operatorów partnerskich w innych państwach UE) w większym stopniu w porównaniu z usługami, z których korzysta baza klientów operatorów partnerskich w jego własnej sieci. W przypadku operatora przyjmującego sytuacja jest odwrotna – posiada on bazę klientów, która korzysta z usług łączności ruchomej za granicą w mniejszym stopniu w porównaniu z usługami, z których korzysta baza klientów operatorów partnerskich w jego własnej sieci. Z powodu przepływów ruchu turystycznego operatorzy z krajów Europy Północnej są zazwyczaj, w ujęciu netto, operatorami oddającymi ruch roamingowy, natomiast operatorzy z krajów Europy Południowej są zwykle operatorami przyjmującymi ruch roamingowy, chociaż istnieją pewne wyjątki.

W tym kontekście poziom pułapów cenowych hurtowych usług roamingu jest zasadniczym elementem rozporządzenia w sprawie roamingu. Pułapy te mają dwa cele – umożliwić wszystkim lub prawie wszystkim operatorom w Unii świadczenie usług roamingu po cenach krajowych, a jednocześnie zapewnić im zwrot kosztów na poziomie hurtowym w całej Unii.

³² Tamże.

³³ Ta ogólna tendencja ma charakter uśredniony. Nie wyklucza to miejscowych podwyżek opłat roamingowych w odniesieniu do niektórych krajów nienależących do UE/EOG w określonych planach taryfowych w niektórych państwach członkowskich. Może to w szczególności dotyczyć rzadziej odwiedzanych krajów docelowych nienależących do UE/EOG.

Regulacja doprowadziła do znacznej obniżki cen hurtowych, dzięki której skorzystali operatorzy oddający w ujęciu netto

Nadal utrzymuje się znaczny spadek hurtowych cen roamingu odnotowany w sprawozdaniu wstępnym, w szczególności w odniesieniu do usług transmisji danych. Średnie ceny hurtowe za transmisję danych w roamingu spadły do poziomu 1,78 EUR/GB w I kwartale 2019 r. w porównaniu z 8,22 EUR/GB w I kwartale 2017 r. W przypadku połączeń głosowych średnia cena hurtowa w roamingu wynosiła 1,97 centa/min. w I kwartale 2019 r. w porównaniu z 2,90 centa/min. w II kwartale 2017 r.³⁴

Na spadek cen za hurtowe usługi roamingu miały głównie wpływ dwa czynniki. Po pierwsze, nowe maksymalne hurtowe ceny roamingu (w przypadku danych co roku obniżane) określone w rozporządzeniu w sprawie roamingu w 2017 r. doprowadziły do spadku cen poniżej pułapów³⁵, uruchamiając dynamiczną konkurencję rynkową pomiędzy operatorami oferującymi hurtowy dostęp do usług roamingu. Po drugie, wprowadzenie RLAH spowodowało znaczny wzrost skali roamingu, co podsycało konkurencję w zakresie hurtowych cen usług roamingowych poniżej pułapów. Zdecydowanie niższe hurtowe ceny usług roamingowych w znacznym stopniu złagodziły wszelkie potencjalne skutki wprowadzenia RLAH dla operatorów oddających.

Operatorzy przyjmujący w ujęciu netto skorzystali dzięki zwiększonemu popytowi na usługi roamingu

Z analizy przedstawionej w dołączonym dokumencie roboczym służb Komisji wynika, że operatorzy przyjmujący skorzystali ze znacznego wzrostu popytu na hurtowe usługi roamingu oraz że w przypadku operatorów oddających wychodzący ruch roamingowy netto – pomimo znacznego wzrostu w ramach RLAH – stanowi jedynie niewielką część (zwykle poniżej 5 %) ruchu krajowego.

Koszty świadczenia hurtowych usług roamingu są pokryte

Jednym z elementów obecnego przeglądu dotyczącego roamingu było zlecone przez Komisję badanie zewnętrzne, które polegało na opracowaniu modelu kosztowego efektywnie funkcjonującej sieci telefonii ruchomej w każdym państwie członkowskim oraz w Norwegii³⁶. Z szacunków na podstawie tego modelu kosztowego oraz dodatkowych danych dotyczących cen

³⁴ 23. sprawozdanie porównawcze BEREC dotyczące roamingu międzynarodowego w zakresie danych BoR(19)90, październik 2019 r.

³⁵ Pułap hurtowych cen usług roamingowych dla połączeń głosowych został obniżony z 5 centów/min. w 2016 r. do 3,2 centa/min. od dnia 15 czerwca 2017 r. W przypadku danych pułap został obniżony z 50 EUR/GB w 2016 r. do 7,7 EUR/GB od 15 czerwca 2017 r., 6 EUR/GB od 1 stycznia 2018 r. i 4,5 EUR/GB od 1 stycznia 2019 r.

³⁶ Badanie SMART 2017/0091 „Ocena kosztów świadczenia mobilnych usług telekomunikacyjnych w UE/EOG”, AXON, lipiec 2019 r., dostępne [tutaj](#). Luksemburg, Islandia i Liechtenstein nie dostarczyły danych niezbędnych do stworzenia modelu w tych trzech państwach. Badanie zostało przeprowadzone w ścisłej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i z BEREC. Pełny zestaw materiałów opublikowanych w ramach tego badania jest dostępny [tutaj](#).

tranzytowych dostarczonych przez operatorów³⁷ wynika, że pułapy hurtowych cen usług roamingu określone w rozporządzeniu w sprawie roamingu w 2017 r. pozwoliły na pełne odzyskanie kosztów na poziomie hurtowym powiększonych o marżę.

Omówiony powyżej zdecydowany spadek cen za hurtowe usługi roamingu w połączeniu z faktem, że średnie hurtowe ceny rynkowe były nadal niższe od regulowanych maksymalnych stawek hurtowych, stanowi przekonujący dowód na to, iż operatorzy byli w stanie sprostać rosnącemu popytowi na hurtowe usługi roamingu, a jednocześnie odzyskać koszty swoich inwestycji sieciowych, w tym koszt kapitału. Informacje zgromadzone przez Komisję na temat hurtowych cen za krajowy dostęp dla MVNO stanowią kolejny dowód na to, że obecne pułapy pozwalają operatorom świadczącym hurtowe usługi roamingu na pokrycie własnych kosztów.

W oparciu o badanie zewnętrzne zlecone przez Komisję BEREC dokonał własnej oceny kosztów hurtowych usług roamingu³⁸. BEREC stwierdza, że istnieją możliwości dalszego obniżenia pułapów hurtowych przy jednoczesnym utrzymaniu ich powyżej kosztów bazowych we wszystkich państwach członkowskich i zachowaniu pewnego marginesu negocjacji poniżej tych pułapów.

Komisja weźmie pod uwagę te i inne dane, podejmując decyzję o tym, czy istnieje potrzeba (i możliwości gospodarcze) dalszego dostosowania pułapów cenowych hurtowych usług roamingu przy jednoczesnym utrzymaniu tych pułapów powyżej kosztów bazowych we wszystkich państwach członkowskich.

Szczególna sytuacja MVNO na rynku hurtowych usług roamingu

Operatorzy MVNO nie posiadają sieci dostępu radiowego w krajach, w których operują. W związku z tym MVNO nie może obsługiwać połączeń roamingowych dla operatora MNO w zamian za połączenia, które MVNO wysyła do tego zagranicznego MNO. MVNO zazwyczaj może jedynie kupować na poziomie hurtowym ruch wychodzący w roamingu generowany przez jego klientów za granicą, bez możliwości wymiany (części) tego ruchu roamingowego na przychodzący ruch roamingowy. MVNO są zatem w strukturalnie odmiennej sytuacji od MNO przy negocjowaniu hurtowego dostępu do usług roamingu³⁹. Czynnikiem ten jest nieodłącznym elementem modelu biznesowego MVNO. Z drugiej strony MVNO powinni, podczas negocjacji z krajowym operatorem udostępniającym im sieć, mieć możliwość powoływania się na ruch hurtowy w roamingu generowany przez ich klientów detalicznych, ponieważ powinno to pomóc temu operatorowi krajowemu w uzyskaniu lepszych stawek od hurtowych dostawców usług

³⁷ Model kosztów i jego wyniki, a także szacunki dotyczące cen tranzytowych zostały przedstawione w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.

³⁸ Uzupełniająca analiza BEREC dotycząca hurtowych kosztów roamingu, BoR(19)168, wrzesień 2019 r.

³⁹ MVNO zawierają umowy w sprawie hurtowego dostępu do usług roamingu zazwyczaj pośrednio (za pośrednictwem ich macierzystego MNO w kraju prowadzenia działalności, innego MNO lub hubu), a tylko w niektórych przypadkach bezpośrednio (bezpośrednie dwustronne negocjacje na temat hurtowych usług roamingu z MNO).

roamingu. Niemniej jednak MVNO zwykle płacą wyższe hurtowe ceny za usługi roamingu niż ceny płacone przez MNO, a w szeregu przypadków są to ceny zbliżone do pułapów cenowych hurtowych usług roamingu lub nawet na poziomie pułapu. Jednakże, jak wykazano w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, są również przykłady MVNO, którzy płacą hurtowe ceny za usługi roamingu znacznie poniżej taryf regulowanych w większości państw UE i na poziomie zbliżonym do stawek płaconych przez MNO.

We wszystkich przypadkach MVNO skorzystali ze znacznych obniżek hurtowych cen za usługi roamingu wywołanych zdecydowaną obniżką pułapów cenowych w 2017 r. Jak już wspomniano powyżej w pkt 3.b, MVNO zasadniczo utrzymali swoje pozycje na rynkach krajowych. Komisja weźmie pod uwagę sytuację MVNO, podejmując decyzję o tym, czy zaproponować dalsze dostosowanie hurtowych pułapów cen za usługi roamingu, zgodnie z głównym zaleceniem BEREC zawartym w jego opinii na temat rynku usług roamingu.

Ponadto Komisja rozważy, zgodnie z sugestiami BEREC, zaproponowanie dodatkowych wyjaśnień na temat przepisów w zakresie sprzedaży hurtowej, które wspierałyby pozycję MVNO w negocjacjach dotyczących hurtowych usług roamingu, na przykład wyjaśnienie, że pułap cenowy ma również zastosowanie do alternatywnych hurtowych rozwiązań w roamingu takich jak roaming sponsorowany⁴⁰, że MNO muszą zapewnić MVNO na potrzeby roamingu dostęp do nowych generacji technologii (np. 4G, 5G) w miarę, jak stają się one dostępne na odwiedzanych rynkach, oraz że negocjacje dotyczące umów nie powinny być bezzasadnie przedłużane, a hurtowy dostęp do usług roamingu, przydzielany w ciągu 3 miesięcy od zawarcia umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinien być w pełni, a nie częściowo operacyjny.

Rynek nie skorzystał z oddzielnej sprzedaży usług transmisji danych w roamingu

Od 2012 r. rozporządzenie w sprawie roamingu przewiduje, że operatorzy nie mogą uniemożliwiać użytkownikom dostępu w odwiedzanej sieci do usług transmisji danych w roamingu regulowanym oferowanych przez alternatywnego dostawcę usług roamingu⁴¹. Ten strukturalny środek, polegający na możliwości lokalnego dostępu do danych, miał wesprzeć konkurencję na rynku usług roamingu. Komisja zgadza się z ustaleniami przedstawionymi przez BEREC i wynikającymi z zewnętrznego badania na temat rozwoju technologii⁴², że rozwiązanie

⁴⁰ Roaming sponsorowany jest rozwiązaniem hurtowym, w którym MVNO korzysta z podwójnego zakresu IMSI, przy czym jeden zakres IMSI należy do sieci sponsora. Międzynarodowy numer tożsamości telefonicznej abonenta mobilnego (IMSI) jest międzynarodowym standardem Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU). Jest to niepowtarzalny numer identyfikacyjny abonenta mobilnego, jak również jego operatora sieci łączności ruchomej i kraju. Skutkiem rozwiązania opartego na podwójnym IMSI jest sytuacja, w której użytkownicy MVNO korzystają z drugiej tożsamości podczas roamingu i mogą korzystać ze wszystkich umów w sprawie roamingu zawartych przez sieć sponsora. Ceny w roamingu są ustalane przez sieć sponsora.

⁴¹ Art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii

⁴² Badanie SMART 2018/0012 „Technological developments and roaming”, sporządzone przez WIK Consult, lipiec 2019 r., dostępne [tutaj](#).

to nie zostało wdrożone w praktyce⁴³. Na podstawie badań rynku przeprowadzonych w 2019 r. na potrzeby tego przeglądu zarówno BEREC, jak i autorzy badania potwierdzają brak zainteresowania uczestników rynku wdrożeniem takiego rozwiązania w przyszłości. W związku z tym Komisja rozważy zaproponowanie usunięcia z rozporządzenia w sprawie roamingu obowiązku umożliwienia lokalnego dostępu do danych.

d. Dynamika konkurencji na hurtowych i detalicznych rynkach usług roamingu nie zmieniła się i nie oczekuje się takiej zmiany na tyle, żeby w najbliższych latach możliwa była rezygnacja z rozporządzenia

Podobnie jak w okresie przed wprowadzeniem RLAH, w ramach RLAH konieczne są regulowane pułapy cenowe, aby obniżyć ceny na rynku hurtowych usług roamingu. Pułapy cenowe nadal funkcjonują jako ceny odniesienia podczas negocjacji dotyczących hurtowych usług roamingu oraz umożliwiają dynamikę konkurencyjną poniżej tych pułapów. Wszelkie zniżki na rynku hurtowych usług roamingu są naliczane względem tych cen referencyjnych. Ponadto niektóre segmenty rynku, w szczególności niektórzy MVNO i mniejsi operatorzy – prowadzący działalność w jednym kraju i z dużą nierównowagą pod względem oddawania roamingu – często płacą hurtowe ceny za usługi roamingu na poziomie pułapu lub bardzo do niego zbliżonym.

BEREC uznaje, że „ogólny cel rozporządzenia RLAH został z powodzeniem osiągnięty”; jednocześnie „nie oczekuje, że warunki konkurencji na rynku usług roamingu w najbliższej przyszłości zmienią się w taki sposób, aby regulacja przestała być potrzebna”⁴⁴. BEREC zaleca, aby do czasu przeprowadzenia nowej oceny rynku usług roamingu przepisy dotyczące roamingu pozostały w obecnym kształcie i w obecnej strukturze. W oparciu o przegląd funkcjonowania rynku hurtowych usług roamingu BEREC stwierdza, że pułapy cenowe hurtowych usług roamingu są nadal konieczne i należy je w przyszłości nadal obniżać, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie RLAH w całej UE i dla wszystkich uczestników rynku. Ponadto BEREC uważa, że przepisy dotyczące detalicznych usług roamingu obowiązujące od 15 czerwca 2017 r. powinny mieć nadal zastosowanie w nadchodzących latach, aczkolwiek z pewnymi wyjaśnieniami i poprawkami, aby zagwarantować użytkownikom końcowym możliwość dalszego korzystania z RLAH w całej UE⁴⁵.

⁴³ W sprawozdaniu porównawczym BEREC dotyczącym roamingu międzynarodowego w 2016 r. wskazano tylko jednego operatora oferującego lokalne usługi dostępu do danych w UE. Ten operator z Litwy (Cheap Data Communications) prawdopodobnie przestał działać, przynajmniej w swojej pierwotnej formie. Od tego czasu, zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, nie korzystano z rozwiązania polegającego na zapewnieniu lokalnego dostępu do danych.

⁴⁴ Uzupełniająca analiza BEREC dotycząca hurtowych kosztów roamingu, BoR(2019)168, wrzesień 2019 r.

⁴⁵ Uwagi BEREC na temat przepisów dotyczących detalicznych usług roamingu przeanalizowano w dokumencie roboczym w sprawie polityki uczciwego korzystania i odstępowania w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu opublikowanym w czerwcu 2019 r. W uwagach tych nie kwestionuje się zasadności przepisów ani ich dalszego stosowania w nadchodzących latach.

W zewnętrznym badaniu zleconym przez Komisję⁴⁶ na potrzeby tego przeglądu zbadano również pod kątem przyszłych decyzji wpływ istotnych zmian technologicznych i biznesowych na konkurencję na rynkach usług roamingu, zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym⁴⁷. W badaniu stwierdzono, że nie ma przesłanek do wprowadzania znacznych zmian w przepisach dotyczących detalicznych i hurtowych usług roamingu objętych tym przeglądem (aczkolwiek jak najbardziej możliwy jest przegląd maksymalnych stawek hurtowych). Z badania wynika, że na obecnym etapie nie można oczekiwać, że bieżące i przewidywalne zmiany technologiczne i biznesowe zmienią na przestrzeni najbliższych kilku lat warunki konkurencji na rynku hurtowym i detalicznym w takim stopniu, że zasady RLAH nadal byłyby respektowane przez operatorów w przypadku braku przepisów regulujących roaming.

W badaniu zaleca się jednak dalsze monitorowanie rozwoju wbudowanych kart SIM oraz rozwój usług głosowych i tekstowych OTT w celu oceny ich wpływu na konkurencję na rynkach detalicznych usług roamingu w perspektywie średnioterminowej. Zmiany w łączności ruchomej opartej na 5G i IP w nadchodzących latach mogą mieć również w przyszłości wpływ na charakter, różnorodność i ceny hurtowych produktów roamingowych. Zmiany te będą musiały zostać uwzględnione w przyszłym przeglądzie rozporządzenia w sprawie roamingu.

Komisja odnotowuje również pojawiające się ostatnim czasie nowe sposoby obrotu hurtowymi usługami roaming, takie jak internetowe platformy obrotu wspomniane w badaniu. Mają one potencjał sprzyjający konkurencji na rynku hurtowych usług roamingu i ułatwiający proces negocjacji między operatorami. W miarę rozwoju takich platform Komisja zachęca operatorów do rozpoczęcia obrotu częścią ich przepustowości za pośrednictwem tego kanału, z zastrzeżeniem przestrzegania przepisów UE. Komisja będzie uważnie śledzić zmiany i ustali, czy korzystanie z takich platform może z czasem uzasadniać zmianę podejścia w rozporządzeniu regulującym hurtowe usługi roamingu.

Jeśli chodzi o krótkoterminową perspektywę obecnego przeglądu, w badaniu i w ustaleniach BEREC powtarzają się uwagi otrzymane od niektórych uczestników rynku, w których wnioskuje się o bardziej jednoznaczne zasady lub wytyczne regulujące wnioski o dostęp w usługach stałego roamingu do celów łączności maszyna-maszyna czy też na potrzeby internetu rzeczy. Komisja zauważa, że rozporządzenie w sprawie roamingu zostało wprawdzie przygotowane z myślą o użytkownikach końcowych korzystających z urządzeń przenośnych podczas czasowych podróży za granicę w UE/EOG, z jego zakresu nie wyłączono jednak łączności maszyna-

⁴⁶ Badanie SMART 018/0012 „Technological developments and roaming”, przeprowadzone przez WIK Consult, lipiec 2019 r., dostępne [tutaj](#).

⁴⁷ W badaniu przeanalizowano potencjalny wpływ na rynek usług roamingu takich rozwiązań jak: usługi wi-fi i usługi agregacji wi-fi, usługi OTT (over-the-top), usługi Rich Communication Services (RCS), wbudowane karty SIM aktywowane bezprzewodowo, sieć 5G i warstwy sieci 5G, internet rzeczy (IoT), lokalny dostęp do danych, nowe modele biznesowe i podmioty wchodzące na rynek usług roamingu (takie jak umowy z wieloma MVNO, transgraniczne MVNO, wejście na rynek roamingu dostawców sprzętu, treści i usług).

maszyna⁴⁸. Obowiązki w zakresie hurtowego dostępu do usług roamingu określone w art. 3 rozporządzenia w sprawie roamingu mają zatem zastosowanie również w przypadku, gdy taki dostęp jest wymagany do celów łączności maszyna-maszyna. Jeśli chodzi o stały roaming, nie jest on zakazany jako taki na mocy rozporządzenia w sprawie roamingu i może zostać uzgodniony przez dwóch partnerów w ramach umowy o hurtowym dostępie do usług roamingu⁴⁹. Zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, operatorzy są często zainteresowani obsługą łączności maszyna-maszyna w swoich sieciach, również na stałe, ponieważ zapewnia im to dochody z hurtowego dostępu do usług. Kwestia maksymalnych opłat hurtowych opartych na ilości danych dla wąskopasmowej i niskonakładowej łączności maszyna-maszyna wymaga dalszej uwagi. W celu ułatwienia rozwoju ogólnoeuropejskich usług łączności maszyna-maszyna Europejski kodeks łączności elektronicznej stanowi, że państwa członkowskie mają zapewnić udostępnianie przez krajowe organy regulacyjne numerów, które mogą być na stałe wykorzystywane poza terytorium państwa członkowskiego (tzw. „eksterytorialne korzystanie z numerów”)⁵⁰. Komisja rozważy wprowadzenie w stosownych przypadkach odpowiednich wyjaśnień w rozporządzeniu w sprawie roamingu dotyczących warunków dostępu hurtowego do usług stałego roamingu na potrzeby łączności maszyna-maszyna/internetu rzeczy.

4. PODSUMOWANIE

Podczas nieformalnego spotkania przywódców UE-27 w rumuńskim Sybinie 9 maja 2019 r. Komisja uznała „roaming po cenach krajowych” za jedno z 20 największych osiągnięć Komisji pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera. Szybki i wyraźny wzrost korzystania z roamingu od czerwca 2017 r. dowodzi, że reforma RLAH osiągnęła swój cel, jakim było uwolnienie niewykorzystanego popytu na usługi telefonii ruchomej wśród osób podróżujących w UE. Niniejszy przegląd potwierdza powodzenie reformy i ogólnie dobre funkcjonowanie rynku usług roamingu na podstawie nowych przepisów.

Przegląd potwierdza, że pomimo oznak pewnej dynamiki konkurencyjnej na rynku detalicznych i hurtowych usług roamingu, podstawowe warunki konkurencji nie uległy zmianie i prawdopodobnie nie ulegną zmianie w najbliższej przyszłości na tyle, żeby możliwa była rezygnacja z regulacji rynku detalicznych i hurtowych usług roamingu. BEREC zaleca dalsze obniżenie pułapów cenowych hurtowych usług roamingu „aby wzmocnić pozycję konkurencyjną MVNO w nadchodzących latach” i ocenia, że taka obniżka jest możliwa. O ile są dowody na

⁴⁸ Z wyjątkiem przepisów szczególnych w art. 15 rozporządzenia w sprawie roamingu (obowiązki w zakresie przejrzystości).

⁴⁹ Mimo że środki na poziomie hurtowym przewidziane w art. 3 rozporządzenia w sprawie roamingu, które umożliwiają operatorowi odwiedzanemu zapobiegać stałemu roamingowi, mają być użyteczne w przypadku komunikacji osobistej osób podróżujących, środki takie mogą być również stosowane w przypadku łączności maszyna-maszyna. Oczekuje się jednak, że zasadniczo w przypadku łączności maszyna-maszyna operatorzy nie są zainteresowani zapobieganiem stałemu roamingowi.

⁵⁰ Art. 93 ust. 4 Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972, Dz.U. 2018 L 321, s. 36. Kodeks ma zostać przetransponowany do prawa krajowego przez państwa członkowskie do dnia 21 grudnia 2020 r. i ma być stosowany od tej daty.

istnienie pola manewru między pułapami cenowymi usług hurtowych zaplanowanymi obecnie do 2022 r. a poziomem kosztów wszystkich operatorów, uzasadnienie dalszej obniżki należy poddać jeszcze analizie, tak aby system RLAH funkcjonował lepiej przy jednoczesnym utrzymaniu krajowej dynamiki konkurencji.

W świetle powyższej analizy, uszczegółowionej w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, Komisja zamierza przeprowadzić w pierwszym półroczu 2020 r. ocenę skutków, która ma odpowiedzieć na pytanie, czy przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek ustawodawczy w sprawie przedłużenia rozporządzenia w sprawie roamingu na okres po czerwcu 2022 r. Komisja przeanalizuje w szczególności przedłużenie obowiązywania przepisów dotyczących detalicznych i hurtowych usług roamingu na okres po dniu 30 czerwca 2022 r. i w tym kontekście przeanalizuje dodatkowo adekwatność pułapów cenowych hurtowych usług roamingu. W związku z tym, że przepisy dotyczące zabezpieczeń na poziomie detalicznym (polityka uczciwego korzystania i odstępstwo w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu) funkcjonują właściwie, Komisja nie zamierza na tym etapie zmieniać przepisów określonych w rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2016/2286.

W ramach przygotowania oceny skutków ewentualnego wniosku legislacyjnego Komisja przeprowadzi na początku 2020 r. konsultacje publiczne. W ramach prac przygotowawczych poprzedzających ocenę skutków przeprowadzona zostanie również dalsza ocena uwzględnienia w rozporządzeniu w sprawie roamingu różnych wyjaśnień i aktualizacji dotyczących jakości usług, dostępu MVNO, odrębnej sprzedaży usług transmisji danych w roamingu oraz łączności maszyna-maszyna, które to kwestie zostały omówione w niniejszym sprawozdaniu.