

Regulacje roamingu międzynarodowego – nowe możliwości czy wyzwania?

Spis treści

- I. Początki działań regulacyjnych na rynku roamingu międzynarodowego
- II. Regulacja *ex post* i *ex ante* rynku telekomunikacyjnego – krajowe analizy rynku hurtowego
- III. Działania regulacyjne w zakresie roamingu międzynarodowego na poziomie unijnym
 1. Źródła prawa telekomunikacyjnego
 2. Tendencje regulacyjne usługi roamingu międzynarodowego
 3. Rozporządzenia roamingowe
- IV. Jednolity rynek usług telekomunikacyjnych
 1. Uwagi wstępne
 2. Projektowane zmiany regulacji roamingu w ramach jednolitego rynku
 3. Zniesienie opłat za usługi roamingu
 4. Wypełnianie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej
- V. Stanowiska oraz potencjalne konsekwencje nowej regulacji

Streszczenie

Artykuł dotyczy działań antymonopolowych oraz regulacyjnych prowadzonych przez odpowiednio Komisję Europejską oraz regulatorów krajowych a dotyczących roamingu międzynarodowego. Omówione zostały podstawy oraz cele wprowadzenia regulacji roamingu na poziomie ogólnounijnym w postaci kolejnych rozporządzeń roamingowych. Brak możliwości zrealizowania w krótkim czasie celu Agendy Cyfrowej, zgodnie z którym do 2015 r. opłaty roamingowe mają być bliskie opłatom krajowym, spowodował, że w ramach projektu rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku wprowadzone zostały także zmiany do obowiązującego od 1 lipca 2012 r. rozporządzenia roamingowego 531/2012. Omówiono kierunek tych zmian oraz status prac nad projektem.

Słowa kluczowe: roaming; roaming międzynarodowy; rozporządzenie roamingowe; Europejska Agenda Cyfrowa; zniesienie opłat roamingowych; rynek telekomunikacyjny; regulacja *ex post* i *ex ante*.

I. Początki działań regulacyjnych na rynku roamingu międzynarodowego

Charakterystyczną cechą regulacji jest sektorowe odnoszenie się do rynku. Stanowi to konsekwencję istnienia kluczowych zasobów, takich jak infrastruktura, częstotliwości, urządzenia czy sieci, które odgrywają podstawową rolę dla funkcjonowania danego rynku. Zakres podmiotowy

* Doktor, radca prawny, adiunkt Wydziału Prawa i Nauk Społecznych, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, marlena.wach@oirp.waw.pl.

regulacji jest ograniczony do jednego sektora lub pewnej jego części. Przepisy prawne określające działalność regulatorów sektorowych charakteryzują się dużą szczegółowością uwarunkowań technicznych i ekonomicznych. Podejmowanie działań regulacyjnych, które określają zasady wykorzystania kluczowych zasobów jest uzasadnione z uwagi na powiązanie z charakterem ich przedmiotu, tj. świadczeniem usług powszechnie dostępnych o istotnym znaczeniu społecznym i gospodarczym.

Ceny roamingu były przedmiotem skarg do regulatorów począwszy od 1990 r.¹ Komisja Europejska (Dyrekcja ds. Konkurencji) w lipcu 1999 r. ogłosiła konsultacje dotyczące opłat roamingowych na poziomie hurtowym i detalicznym². Przedmiot prowadzonych analiz obejmował okres od 1997 r. do początku 2000 r. W grudniu 2000 r. Komisja opublikowała dokument zawierający wnioski dotyczące opłat roamingowych³. Na podstawie tych wniosków Komisja zdecydowała się wszcząć dwa oddzielne postępowania antymonopolowe z art. 82 TWE (obecnie art. 102 TFUE⁴) (nadużycie pozycji dominującej) w Wielkiej Brytanii oraz Niemczech w przedmiocie narzucania nadmiernych hurtowych opłat roamingowych.

Postępowania te zakończyły się zgłoszeniem przez Komisję zastrzeżeń (ang. *statements of objections*)⁵ w stosunku do Vodafone i O2⁶ w Wielkiej Brytanii (z dnia 26 lipca 2004 r.) oraz w stosunku do Vodafone i T-Mobile w Niemczech⁷ (przesłanych dnia 10 lutego 2005 r.). Postępowania dotyczyły nadmiernych opłat hurtowych pobieranych od innych operatorów mobilnych w latach 1998–2003. Sprawy te zostały „zakończono dnia 18 lipca 2007 r., tj. wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 717/2007⁸ dotyczącego roamingu, które miało szerszy zasięg i wpływ na ceny niż działania antymonopolowe⁹. Równocześnie aneks do zalecenia KE 2003/311/WE wskazywał na konieczność dokonania przez narodowe organy regulacyjne badania rynku 17¹⁰ dotyczącego usług hurtowego roamingu międzynarodowego.

II. Regulacja *ex post* i *ex ante* rynku telekomunikacyjnego – krajowe analizy rynku hurtowego

Regulacja rynku telekomunikacyjnego¹¹ ma być, co do zasady, regulacją *ex ante*¹². Oznacza to założenie jej prewencyjnego charakteru. Zamiast zatem obejmować sankcjami zjawiska już zaistniałe, co jest istotą kontroli *ex post* i leży w kompetencji organu antymonopolowego

¹ E. Sutherland, *International roaming charges: over-charging and competition law*, „Telecommunications Policy”, luty 2001, Vol. 25, No. 1–2, s. 5–20.

² Zob. <http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/archive/inquiries/roaming/index.html>.

³ W grudniu 2000 r. Komisja opublikowała *Working Document on the initial findings of the sector inquiry into mobile roaming charges*.

⁴ Artykuł 82 TWE zmieniony i według numeracji ustalonej przez art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007) z 1.12.2009 r.

⁵ K. Jones, F. Carlin, *EU Competition Law in the Electronic Communications Sector* [w:] J. Scherer (red.), *Telecommunication Laws in Europe. Law and Regulation of Electronic Communications in Europe*, Baker&McKenzie, Frankfurt 2005, s. 96.

⁶ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-994_en.htm?locale=en.

⁷ *ERG Common Position on the Coordinated Analysis of the Markets for Wholesale International Roaming*, ERG (05)20, 25.05.2005, s. 4–5.

⁸ Rozporządzenie nr 544/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.06.2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 717/2007 (Dz. Urz. UE L 167 z 29.06.2009, s. 2).

⁹ Nr IP/07/1113, 18.07.2007. Sprawa nr COMP/38.097 dot. Vodafone UK, O2 UK i sprawa nr COMP/38.098 dot. Vodafone Germany i T-Mobile Germany; żadna decyzja nie została wydana.

¹⁰ Klasyfikacja rynków właściwych, zgodnych z zaleceniem KE 2003/311/WE z 11.02.2003 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante*.

¹¹ D. Adamski, *Dobór obowiązków regulacyjnych na rynkach hurtowych* (w:) S. Piątek (red.), *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 238–263.

¹² L. Ritter, W.D. Braun, *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, Kluwer Law International, (z bazy Westlaw 2010).

(Prezesa UOKiK), regulacja *ex ante* ma prewencyjnie przeciwdziałać zjawiskom niepożądanym z punktu widzenia ochrony konkurencji oraz interesów użytkowników końcowych¹³. Podstawowe zasady i reguły nowego reżimu regulacyjnego dla rynku usług i sieci łączności elektronicznej, w tym również procedurę regulacji *ex ante*, określiła przede wszystkim dyrektywa 2002/21/WE¹⁴ z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa). Przepisy zawarte w rozdziale 1 działu II ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej: pr.tel.)¹⁵ dotyczące regulowania rynku telekomunikacyjnego stanowią tzw. sektorową regulację wyprzedzającą (*ex ante*) w stosunku do prawa konkurencji (*ex post*).

Rynki właściwe podlegające analizie i regulacji przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹⁶ określał początkowo w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw łączności. W dniu 25 listopada 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty¹⁷. Rozporządzenie to określiło 18 rynków właściwych, zgodnych z zaleceniem KE 2003/311/WE z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante*¹⁸. Dla rozważań na temat roamingu międzynarodowego najistotniejszy był hurtowy rynek 17¹⁹, dotyczący świadczenia usługi roamingu międzynarodowego w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych. Artykuł 16 dyrektywy ramowej stanowi, że niezwłocznie po wydaniu zalecenia lub jego zmian organy regulacyjne zobowiązane są do przeprowadzenia analizy odnoszącej się do tej zmiany rynków. Organy regulacyjne w poszczególnych krajach stopniowo rozpoczęły analizę rynku 17. Austria, Finlandia, Francja, Irlandia, Grecja, Dania, Włochy, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Norwegia notyfikowały ten rynek Komisji w 2006 r. Regulatorzy tych krajów w wyniku przeprowadzonych analiz potwierdzili istnienie problemu wysokich cen usług roamingu międzynarodowego, ale jednocześnie nie mogli wskazać operatora albo grupy operatorów posiadających pozycję dominującą na tym rynku, co mogłoby stanowić dopiero podstawę do dalszych działań w postaci nałożenia obowiązków regulacyjnych.

W przypadku Polski, Prezes UKE w postanowieniu z 27 marca 2007 r. dotyczącym hurtowego rynku świadczenia usługi roamingu międzynarodowego w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych (tj. dla rynku 17) stwierdził występowanie skutecznej konkurencji na tym rynku właściwym²⁰. W jego opinii specyfika hurtowego i detalicznego rynku usług roamingowych uzasadniała podjęcie wyjątkowych środków wykraczających poza mechanizmy przewidziane w ramach regulacyjnych z 2002 r. oraz mających charakter ponadnarodowy. Rekomendacja ta wskazywała na konieczność wykorzystania w ramach UE narzędzi na szczeblu ogólnounijnym, jakim były

¹³ J. Steppa, *Regulowanie rynku telekomunikacyjnego* [w:] M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 110.

¹⁴ Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

¹⁶ Dalej: Prezes UKE.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.10.2004 r. w sprawie określenia rynków właściwych podlegających analizie przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Dz. U. Nr 242, poz. 2420).

¹⁸ Dz. Urz. UE L 114 z 08.05.2003, s. 45.

¹⁹ Zob. M. Wach, *Regulacyjne i cywilnoprawne aspekty roamingu międzynarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

²⁰ Pobrano z: <http://www.uke.gov.pl/krajowy-rynek-roamingu-2298>.

rozporządzenia roamingowe nr 717/2007, zmienione w 2009 r. rozporządzeniem nr 544/2009²¹ oraz zastąpione rozporządzeniem roamingowym nr 531/2012²².

III. Działania regulacyjne w zakresie roamingu międzynarodowego na poziomie unijnym

1. Źródła prawa telekomunikacyjnego

Ponadnarodowe działania regulacyjne w zakresie roamingu międzynarodowego zostały zapoczątkowane jeszcze w 2005 r. W dniu 1 grudnia 2005 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do podjęcia nowych inicjatyw w celu obniżenia wysokich kosztów transgranicznego ruchu telefonii komórkowej. Komisja Europejska chciała wpłynąć na hurtowy rynek usług roamingu, wprowadzając system cen niedyskryminujących ze względu na brak transparentności cen usług roamingu oraz skłonność operatorów do zawyżania tych cen. Wybór operatora świadczącego usługi roamingu za granicą przestawał być przypadkowy. Następowo kierowanie ruchu, co z kolei umożliwiło operatorom negocjowanie upustów²³. Wspomniane wyżej analizy dokonane przez poszczególnych regulatorów krajowych UE nie odniosły spodziewanego skutku i wskazywano, że – ze względu na międzynarodowy charakter roamingu – konieczne jest wprowadzenie regulacji na poziomie unijnym, np. przez ustalenie cen maksymalnych wspieranych obowiązkami przejrzystości i transparentności cenowej.

Zagadnienie roamingu uregulowane jest bezpośrednio w prawie unijnym, czyli w rozporządzeniu 717/2007, zmienionym rozporządzeniem 544/2009 oraz zastąpionym rozporządzeniem 531/2012. Jednakże w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem, do umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, w tym usługi roamingu, na rynku polskim stosuje się ustawę z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne²⁴ oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Ustawa ta w pierwotnym brzmieniu implementowała do polskiego porządku prawnego dyrektywy z 2002 r. dotyczące łączności elektronicznej. Kolejne nowelizacje pr.tel. były wynikiem zmian w prawodawstwie krajowym, orzeczeń sądów polskich oraz TSUE (d. ETS), czy też zostały wymuszone przez Komisję Europejską jako rezultat przeglądu prawidłowości dostosowania przepisów pr.tel. do dyrektyw. Dnia 21 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 Listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw²⁵ (tzw. nowela unijna), która implementowała zmiany dyrektyw w zakresie łączności elektronicznej z 2009 r., tj. dyrektywy 2009/136/WE²⁶ oraz dyrektywy 2009/140/WE²⁷. Dostosowanie pr.tel. do dyrektyw UE miało istotne

²¹ Rozporządzenie nr 544/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.06.2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 717/2007 (Dz. Urz. UE L 167 z 29.06.2009, s. 2).

²² Rozporządzenie nr 531/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 13.06.2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 172 z 30.06.2012, s. 10).

²³ R. Salsas, Ch. Koboldt, *Roaming free? Roaming network selection and inter-operator tariffs*, „Information Economics and Policy” 2004, No. 4 (16), s. 497–517.

²⁴ Ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1445), która implementowała zmiany dyrektyw w zakresie łączności elektronicznej z 2009 r., tj. dyrektywy 2009/136/WE oraz dyrektywy 2009/140/WE.

²⁶ Dyrektywa 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.11.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 11).

²⁷ Dyrektywa 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.11.2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 37).

znaczenie dla kształtowania się praw i obowiązków stron umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Jedną z takich właśnie usług telekomunikacyjnych świadczonych przez operatora abonentowi czy użytkownikowi końcowemu jest usługa roamingu.

2. Tendencje regulacyjne usługi roamingu międzynarodowego

W zaleceniu KE 2003/311/WE²⁸ jako właściwy rynek, który może zostać objęty regulacją *ex ante*, określono krajowy rynek hurtowy usług roamingu międzynarodowego w publicznych sieciach telefonii ruchomej. Jednakże działania podjęte przez krajowe organy regulacyjne, indywidualnie oraz w ramach Europejskiej Grupy Regulatorów (ERG), a także jej następcy – Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), ustanowionego rozporządzeniem 1211/2009²⁹, w ramach analizy krajowych rynków hurtowych usług roamingu międzynarodowego wykazały, że organy te nie były w stanie skutecznie oddziaływać na wysoki poziom opłat hurtowych w roamingu ogólnounijnym z uwagi na trudności ze wskazaniem przedsiębiorstw mających znaczącą pozycję rynkową. Trudności te wynikały ze szczególnych uwarunkowań roamingu międzynarodowego, w tym z jego transgranicznego charakteru. Po wejściu w życie rozporządzenia 717/2007 rynek usług roamingu został wycofany ze zmienionego zalecenia KE 2007/879/WE³⁰.

Ponadto, krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za ochronę i wspieranie interesów klientów usług łączności ruchomej zamieszkałych na terytorium podlegającym ich właściwości nie były w stanie kontrolować postępowania operatorów sieci odwiedzanych, znajdujących się w innych państwach członkowskich, od których uzależnieni są klienci przy korzystaniu z usług roamingu międzynarodowego. Przeszkoda ta mogłaby także zmniejszyć skuteczność środków podejmowanych przez państwa członkowskie na podstawie pozostawionych im kompetencji dotyczących stanowienia przepisów w zakresie ochrony konsumentów. W związku z tym na państwa członkowskie wywierana była presja, aby podjęły środki w celu rozwiązania kwestii wysokiego poziomu opłat za usługi roamingu międzynarodowego. Jednakże mechanizm podejmowania interwencji regulacyjnej *ex ante* przez krajowe organy regulacyjne, przewidziany w ramach regulacyjnych łączności elektronicznej z 2002 r.³¹, nie okazał się wystarczającym narzędziem umożliwiającym tym organom zdecydowane działanie w interesie konsumentów w sprawach regulacji roamingu.

3. Rozporządzenia roamingowe

W oparciu o doświadczenia funkcjonowania wcześniejszych regulacji i ich wpływu na rynek Komisja Europejska wyciągnęła wniosek, iż specyfika detalicznego i hurtowego rynku usług roamingowych uzasadnia podjęcie wyjątkowych środków wykraczających poza mechanizmy przewidziane w ramach regulacyjnych łączności elektronicznej z 2002 r. W efekcie zostało przyjęte rozporządzenie 717/2007, a następnie zmieniające je rozporządzenie 544/2009 w sprawie

²⁸ Zalecenie 2003/311/WE Komisji Europejskiej z 11.02.2003 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 114 z 08.05.2003, s. 45).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z 25.11.2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009, s. 1).

³⁰ Zalecenie Komisji z 17.12.2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L 344 z 28.12.2007, s. 65).

³¹ Przede wszystkim: dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33) oraz dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.03.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 7).

roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty. Rozporządzenia te odeszły od zasad mających zastosowanie na podstawie ram regulacyjnych łączności elektronicznej z 2002 r., w szczególności dyrektywy ramowej. Zgodnie z tymi zasadami, w przypadku niewystępowania znaczącej pozycji rynkowej, opłaty za oferowane usługi powinny być określone w umowie o świadczenie usługi w roamingu. Rozporządzenia te wprowadziły dodatkowe obowiązki regulacyjne odzwierciedlające szczególny charakter usług roamingu ogólnounijnego.

Okazało się jednak, że maksymalne hurtowe oraz detaliczne wysokości stawek za rozmowy telefoniczne i SMS oraz wprowadzony limit cenowy za hurtowy transfer danych nie wpłynęły znacząco na rozwój konkurencji, gdyż ceny detaliczne nadal oscylowały w granicach limitów określonych w rozporządzeniu 717/2007, zmienionym w 2009 r. Konieczne, zdaniem Komisji, było zatem przyjęcie rozwiązania strukturalnego, które wprowadziło rozporządzenie 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r., obowiązujące od dnia 1 lipca 2012 r.³², do którego zostały wydane dnia 27 września 2012 r. wytyczne³³ oraz opinia BEREC³⁴ w sprawie hurtowego dostępu do usług roamingu oraz odrębnej sprzedaży detalicznej usług roamingu regulowanego. Ponadto dnia 14 grudnia 2012 r. Komisja wydała rozporządzenie wykonawcze 1203/2012³⁵ w sprawie odrębnej sprzedaży detalicznych usług roamingu regulowanego wewnątrz Unii, a BEREC opublikował 5 lipca 2013 r. wytyczne³⁶ w tym zakresie.

Implementacja rozwiązań strukturalnych zawartych w rozporządzeniu 531/2012 następuje stopniowo. Pierwszym krokiem w ramach wdrażania rozwiązania strukturalnego była konieczność stworzenia i wprowadzenia (opublikowania) przez operatorów sieci łączności ruchomej (MNO³⁷) do dnia 1 stycznia 2013 r. oferty referencyjnej w zakresie hurtowego dostępu do usług roamingu. Oferta ta określa standardowe warunki bezpośredniego hurtowego dostępu do usług roamingu oraz dostępu hurtowego na zasadzie odsprzedaży usług roamingu. Oferta referencyjna musi być szczegółowa oraz powinna uwzględniać wszystkie elementy niezbędne do hurtowego dostępu do usług roamingu. Zgodnie zatem z art. 3 ust. 5 rozporządzenia 531/2012 operatorzy udostępniają ofertę referencyjną oraz projekt umowy o dostęp przedsiębiorcy zgłaszającemu się z wnioskiem o hurtowy dostęp do usług roamingu. Projekt umowy dotyczącej takiego dostępu musi być udostępniony wnioskującemu przedsiębiorcy nie później niż w terminie jednego miesiąca, licząc po pierwotnym otrzymaniu wniosku przez operatora. Operatorzy sieci łączności ruchomej, którzy otrzymali wniosek o hurtowy dostęp do usług roamingu, oraz przedsiębiorcy występujący z wnioskiem o dostęp zobowiązani są do prowadzenia negocjacji w dobrej wierze. Hurtowy dostęp do usług roamingu przyznawany jest w rozsądnym terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od zawarcia umowy. Obowiązki te mają na celu ułatwienie uzyskania dostępu hurtowego do usług roamingu np. przez operatora MVNO, który to podmiot będzie następnie dostarczał te usługi bezpośrednio swoim użytkownikom detalicznym albo w ramach dostępu hurtowego na zasadzie

³² Zob. M. Wach, *Zmiany w zakresie regulacji roamingu międzynarodowego*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2012, nr 10(100), s. 69–71.

³³ Wytyczne BEREC z 27.09.2012 r. dotyczące zastosowania art. 3 rozporządzenia 531/2012 w zakresie hurtowego dostępu do usług roamingu, (*BEREC Guidelines on the Application of Article 3 of the Roaming Regulation – Wholesale Roaming Access*), BoR (12) 107.

³⁴ Opinia BEREC z 27.09.2012 r. dotycząca implementacji art. 5 rozporządzenia 531/2012, wydana w zw. z art. 5 oraz art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, BoR (12) 109.

³⁵ Rozporządzenie nr 1203/2012 Komisji (UE) z 14.12.2012 r. w sprawie odrębnej sprzedaży detalicznych usług roamingu regulowanego wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 347 z 15.12.2012, s. 1).

³⁶ Wytyczne BEREC z 5.07.2013 r. dotyczące zastosowania art. 4 i 5 rozporządzenia 531/2012 odnośnie do odrębnej sprzedaży detalicznych usług roamingowych (*BEREC Guidelines on Roaming Regulation No 531/2012, Third Roaming Regulation Article 4 and 5 on Separate Sale of Roaming Services*), BoR (13) 82.

³⁷ *Mobile network operator* (operator sieci mobilnej), obowiązek ten nie dotyczy operatorów MVNO.

odsprzedaży usług roamingu będzie hurtowo odsprzedawał te usługi innemu przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu.

Drugim krokiem realizowanym w ramach implementacji rozwiązania strukturalnego zawartego w rozporządzeniu 531/2012 jest konieczność wprowadzenia przez operatorów telekomunikacyjnych (MNO, MVNO, odsprzedawców) od dnia 1 lipca 2014 r. oferty dotyczącej oddzielnej sprzedaży detalicznych usług roamingu. Działanie te bezpośrednio wynika z pierwszego kroku, tj. dostępu hurtowego do usług roamingu. W praktyce oznacza to, że już obecnie w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) są dostępne oferty MNO hurtowego dostępu do usług roamingu, a od 1 lipca 2014 r. także usługi detaliczne roamingu międzynarodowego, które obecnie są oferowane w pakiecie z innymi usługami detalicznymi, będą musiały być wydzielone i oferowane jako odrębna usługa detaliczna. Zatem przykładowo, jeżeli operator MVNO uzyska hurtowy dostęp do usług roamingu od operatora MNO, to będzie musiał stworzyć wyodrębnioną usługę detalicznej sprzedaży usług roamingu dla bezpośrednich użytkowników, a oferta ta nie może być powiązana z innymi usługami detalicznymi sprzedawanymi przez tego operatora. W założeniu rozwiązanie to ma sprzyjać modelowi biznesowemu, w którym operator MVNO będzie kupował hurtowo i odsprzedawał detalicznie jedynie usługi roamingu. Głównie ze względów technicznych, kosztowych oraz istnienia tzw. sojuszy roamingowych³⁸, w ramach których dostęp hurtowy do usług roamingu oferowany jest z upustami wynikającymi z wolumenu ruchu. Rozwiązanie to wydaje się, nie osiągnie określonego w Agencji Cyfrowej celu (różnica między cenami usług w roamingu a taryfami krajowymi powinna być bliska zera). Stąd kolejne proponowane przez Komisję Europejską zmiany w ramach wprowadzania rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku, o czym mowa poniżej.

IV. Jednolity rynek usług telekomunikacyjnych

1. Uwagi wstępne

Na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2013 r. podkreślono znaczenie jednolitego rynku cyfrowego dla wzrostu gospodarczego i wezwano Komisję do przedstawienia, jeszcze przed październikowym posiedzeniem Rady Europejskiej, konkretnych środków mających na celu jak najszybsze ustanowienie jednolitego rynku w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. W konsekwencji w 2013 r. Komisja Europejska pracowała nad kolejnym aktem prawnym w formie rozporządzenia³⁹ mającym na celu ustanowienie jednego, wspólnego rynku telekomunikacyjnego i w ramach tego rozporządzenia zniesieniem opłat roamingowych. W praktyce oznacza to, że opłaty te mają w perspektywie do około 2016 r. zostać zrównane z opłatami za połączenia krajowe pobierane przez danego operatora lokalnego i zostaną zapewne inaczej nazwane w cenniku danego operatora. Wypracowana propozycja została przedstawiona we wrześniu 2013 r.⁴⁰ (dalej: projekt rozporządzenia). Wniosek wraz z zaleceniem Komisji w sprawie jednolitych obowiązków niedyskryminacji i metod kalkulacji kosztów w celu promowania konkurencji i poprawienia otoczenia dla inwestycji w sieci szerokopasmowe, zawiera zestaw wyważonych działań mających na

³⁸ Zob. pkt IV.2 na temat standardowej umowy roamingu międzynarodowego (STIRA – *standard international roaming agreement*).

³⁹ „New EU telecom law will eliminate roaming, Kroes says” – tak M. Franklin. Pobrano z: www.mlex.com, (16.05.2013).

⁴⁰ Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające środki dotyczące europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mające na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie, zmieniające dyrektywy 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1211/2009 i (UE) nr 531/2012, Bruksela, dnia 11.9.2013, COM(2013) 627 final (dalej: projekt rozporządzenia lub Wniosek).

celu podążanie w kierunku jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych w ramach UE i wspierania inwestycji. Jak wynika z jego uzasadnienia, należy zagwarantować wspólny wysoki poziom ochrony konsumentów oraz wspólne warunki handlowe w całej Unii, w tym poprzez wprowadzenie środków mających na celu stopniowe wyeliminowanie nadmiernych opłat roamingowych oraz poprzez zapewnienie ochrony dostępu do otwartego Internetu.

Przepisy UE dotyczące np. zezwoleń, warunków regulacyjnych, przydzielania widma i ochrony konsumentów są wdrażane na różne sposoby. Zdaniem Komisji ta niejednolita sytuacja stwarza bariery dotyczące wejścia na rynek i zwiększa koszty dla operatorów pragnących świadczyć usługi transgraniczne, utrudniając tym samym ich rozwój. Kontrastuje to z sytuacją, np. w USA czy w Chinach, które posiadają jednolite rynki obejmujące odpowiednio 330 mln i 1,4 mld klientów, obsługiwane przez czterech do pięciu dużych operatorów i funkcjonujące w oparciu o jeden system prawny, jeden system zezwoleń oraz jedną politykę w zakresie widma radiowego. Jednocześnie ze względu na rozdrobnione rynki krajowe konsumenci unijni mają mniejszy wybór, korzystają z mniej innowacyjnych usług o niższej jakości i wciąż płacą wysokie ceny za połączenia transgraniczne oraz korzystanie z roamingu w obrębie UE. Oznacza to, że nie mogą oni w pełni korzystać z usług cyfrowych, jakie są obecnie potencjalnie dostępne⁴¹.

2. Projektowane zmiany regulacji roamingu w ramach jednolitego rynku

Mimo iż rozporządzenie 531/2012 w sprawie roamingu i przewidziane w nim środki strukturalne opisane w pkt. III.3 zapewnią większą konkurencję na rynku, zdaniem Komisji nie oczekuje się, że wystarczy to do stworzenia sytuacji, w której klienci będą mogli bez obaw powielać krajowe zachowania konsumpcyjne podczas pobytu za granicą, a tym samym do wyeliminowania nadmiernych opłat za roaming w Europie. Dlatego też art. 37 projektu rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku, zmieniający rozporządzenie 531/2012, stwarza zachęty dla operatorów do świadczenia usług roamingu po cenach usług krajowych. Wskazany projekt rozporządzenia wprowadza dobrowolny mechanizm, zgodnie z którym operatorzy sieci łączności ruchomej mogą zawierać dwustronne lub wielostronne umowy roamingowe umożliwiające im internalizację hurtowych kosztów roamingu i stopniowe wprowadzanie – do lipca 2016 r. – usług roamingu po cenach krajowych przy ograniczeniu ryzyka arbitrażu cenowego. Tego rodzaju umowy roamingowe nie są nowym rozwiązaniem. Funkcjonują już umowy, które umożliwiają zawierającym je operatorom osiągnięcie korzyści skali w zakresie świadczenia usług roamingowych pomiędzy umawiającymi się stronami. W celu świadczenia usługi roamingu międzynarodowego sieć MNO, której użytkownik wyjeżdża za granicę (ang. *home network*), oraz sieć zagranicznego MNO (ang. *visited network*) muszą zostać połączone na podstawie umowy o połączeniu sieci (ang. *international roaming agreement*). Umowy takie zawierane są zazwyczaj na zasadach wzajemności między operatorami publicznych sieci ruchomych, co pozwala na świadczenie sobie nawzajem usług roamingu międzynarodowego. Są one oparte na zasadach wypracowanych w ramach GSM Association (GSMA)⁴² w formie tzw. standardowej umowy roamingu międzynarodowego (ang. *standard international roaming agreement* – STIRA), które definiują zasady obustronnych zobowiązań oraz

⁴¹ Tak: Projekt rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku, s. 4–5.

⁴² *Excluding network service provider (NSP), mobile virtual network operator (MVNO)*.

stawki międzyoperatorskie (ang. *inter-operator tariff* – IOT) będące opłatą za wykorzystanie sieci operatora zagranicznego (ang. *visited network*).

W projekcie rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku wprowadza się jednak wymóg zgłaszania wszelkich właściwych dwustronnych lub wielostronnych umów roamingowych do Urzędu BEREC⁴³ w celu zwiększenia ich przejrzystości. Dobrowolne wprowadzenie proponowanego systemu ma spowodować przekazanie korzyści skali konsumentom poprzez świadczenie usług roamingu po cenach krajowych, na warunkach gwarantujących, że system ten obejmie roaming w całej Unii oraz w odpowiednim czasie będzie dostępny dla wszystkich konsumentów.

3. Zniesienie opłat za usługi roamingu

Neelie Kroes, komisarz UE ds. agendy cyfrowej, postulowała zniesienie usług roamingu i stworzenie jednego, wspólnego rynku telekomunikacyjnego, na którym nie będzie barier. Jednakże, aby osiągnąć cele agendy cyfrowej, operatorzy musieliby mieć możliwość i chęć dokonywania inwestycji. Jednym z istotnych czynników sprzyjających inwestycjom jest zapewnienie odpowiedniej elastyczności cenowej i rozwoju innowacyjnych rozwiązań. Artykuł 37 projektu rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych wprowadza zmiany w obowiązującym od dnia 1 lipca 2012 r. rozporządzeniu roamingowym 531/2012⁴⁴. Została do niego dodana definicja dwustronnej lub wielostronnej umowy roamingowej oznaczającej jedną umowę handlową lub techniczną, lub większą liczbę takich umów zawartych między dostawcami usług roamingu, umożliwiającą wirtualne zwiększenie zasięgu sieci macierzystej oraz stałe świadczenie przez każdego dostawcę detalicznych usług roamingu regulowanego po tej samej cenie, jak odpowiednich krajowych usług łączności ruchomej.

Zdaniem Komisji Europejskiej, gdy dostawcy usług roamingu, za pomocą swoich sieci lub w ramach dwustronnych lub wielostronnych umów roamingowych, domyślnie zapewniają wszystkim klientom w Unii taryfy roamingowe na poziomie taryf krajowych, spoczywający na dostawcach krajowych obowiązek umożliwienia swoim klientom dostępu do usług łączności głosowej, usług SMS oraz usług transmisji danych świadczonych w roamingu przez jakiegokolwiek alternatywnego dostawcę usług roamingu nie powinien mieć do nich zastosowania. Jednakże zgłaszani są oni do BEREC⁴⁵. Dwustronne lub wielostronne umowy roamingowe mogą umożliwić operatorowi sieci ruchomej uznanie usług roamingu, z których korzystają jego klienci krajowi w sieciach partnerów, za usługi w znacznym stopniu równoważne z usługami świadczonymi takim klientom w jego własnych sieciach (sieci macierzystej). Dostawcy usług roamingu powinni sami ocenić, jaka jest rozsądna ilość⁴⁶ połączeń głosowych, wiadomości SMS oraz usług transmisji danych w roamingu, która powinna zostać objęta stawkami krajowymi w ramach oferowanych przez nich różnych pakietów detalicznych. Dostawcy usług roamingu ostrzegają klientów korzystających z roamingu, że korzystanie z połączeń roamingowych i wiadomości SMS czy z usługi transmisji danych w roamingu osiągnęło limit rozsądnego używania, przekazując im równocześnie podstawowe zindywidualizowane informacje o opłatach za te usługi w roamingu przekraczające opłaty

⁴³ Zob. projektowane zmiany rozporządzenia 531/2012 i dodanie art. 4a ust. 5 i 6 pkt a), wprowadzone art. 37 pkt 4) projektu rozporządzenia.

⁴⁴ Zob. M. Wach, *Zmiany w zakresie regulacji roamingu międzynarodowego*, Prawo Europejskie w Praktyce 2012, nr 10 (100), s. 69–71. M. Wach, *Regulacyjne i cywilnoprawne aspekty roamingu międzynarodowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁴⁵ Przynajmniej jeden dostawca w ramach sojuszu zobowiązany jest dostarczać w ten sposób usługi roamingu regulowanego we wszystkich państwach członkowskich UE.

⁴⁶ Dodane zostało kryterium „rozsądnego używania”, odnoszące się do opłaty głównej, ilości lub innych parametrów danego pakietu usług detalicznych.

za usługi krajowe lub usługi wykraczające poza pakiet usług krajowych. Ponadto, w celu nadzoru stosowania przez dostawców takich rozsądnych limitów wykorzystania organy regulacyjne mają zapewnić ich wyraźne doprecyzowanie w umowach poprzez odniesienie do szczegółowych danych ilościowych w sposób, który jest dla klientów jasny i przejrzysty⁴⁷.

Rozwiązanie to na poziomie hurtowym sprzyjać ma nowym ofertom roamingowym. Wprowadzona zmiana ma przyczynić się do tego, aby podczas okresowych podróży po terytorium Unii konsumenci, korzystający z różnych krajowych pakietów usług detalicznych dostawcy usług roamingu, mogli bez obaw korzystać z nich w sposób, w jaki normalnie korzystają z odpowiednich krajowych pakietów usług detalicznych. W praktyce wygląda to tak, jakby usługi roamingu regulowanego świadczone były w ramach usług krajowych w sieci macierzystej użytkownika. Użytkownicy końcowi, korzystający z usług dostawcy roamingu świadczącego te usługi na zasadach określonych powyżej, mogą na własny wniosek zrezygnować z korzyści związanych ze stosowaniem roamingu regulowanego, wybierając ponoszenie opłat za usługę roamingu w wysokości opłaty krajowej w pakiecie z innymi usługami oferowanymi przez operatora macierzystego.

Ponadto projekt rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku wprowadza zmiany opłat ze skutkiem wstecznym. Od dnia 1 lipca 2013 r. opłata detaliczna (bez podatku VAT) w ramach eurotaryfy usług głosowych, którą dostawca usług roamingu może pobierać od swojego klienta korzystającego z roamingu za połączenie realizowane w roamingu regulowanym, może być różna dla różnych połączeń w roamingu, lecz nie powinna przekraczać 0,24 EUR za minutę każdego wykonanego połączenia lub 0,07 EUR za minutę każdego odebranego połączenia. Maksymalna opłata detaliczna za połączenie zostanie obniżona do 0,19 EUR w dniu 1 lipca 2014 r. Od dnia 1 lipca 2014 r., dostawcy usług roamingu nie będą mogli pobierać od swoich klientów korzystających z roamingu żadnych opłat z tytułu odebranych połączeń. Te maksymalne opłaty detaliczne w ramach eurotaryfy usług głosowych pozostaną ważne do dnia 30 czerwca 2017 r., projekt rozporządzenia będzie miał zaś zastosowanie od dnia 1 lipca 2014 r.

4. Wypełnianie celów Europejskiej Agendy Cyfrowej

Jednym z elementów składających się na strategię UE 2020 jest Europejska Agenda Cyfrowa (Digital Agenda for Europe – DAE)⁴⁸, w której określono wiele kluczowych kryteriów w celu stworzenia jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych. W przypadku usług roamingu międzynarodowego dąży się do sytuacji, w której różnica między cenami usług w roamingu a taryfami krajowymi powinna być do 2015 r. bliska zera⁴⁹. Projekt rozporządzenia dotyczącego jednolitego rynku zawiera propozycję stopniowego wyeliminowania opłat roamingowych. Operatorzy mieliby do wyboru następujące warianty: 1) zaoferowanie planów taryfowych obowiązujących w całej Unii Europejskiej (korzystanie z telefonu za granicą tak jak w kraju⁵⁰), w cenach regulowanych przez konkurencję na rynku krajowym lub 2) zaoferowanie klientom możliwości wyboru osobnego

⁴⁷ Do dnia 31.12.2014 r. BEREC, po konsultacji z zainteresowanymi stronami i we współpracy z Komisją, zobowiązany jest wydać wytyczne dotyczące stosowania w umowach detalicznych kryterium rozsądnego używania.

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska agenda cyfrowa.

⁴⁹ „The difference between roaming and national tariffs should approach zero by 2015” – *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Digital Agenda for Europe, COM(2010) 245 final.*

⁵⁰ Niektórzy operatorzy, np. T-Mobile, Orange, Vodafone, Truphone już zaproponowali podobne rozwiązania pobierając w określonych strefach opłaty roamingowe równie opłatom lokalnym. Oferty te dotyczą wybranych krajów i skierowane są przede wszystkim do klientów biznesowych.

dostawcy usług roamingu, który oferuje inne, z założenia niższe stawki (bez konieczności zakupu nowej karty SIM). To drugie rozwiązanie uregulowane jest obecnie w rozporządzeniu 531/2012 r.

V. Stanowiska oraz potencjalne konsekwencje nowej regulacji

Bardzo istotne dla rynku rozwiązania regulacyjne zawarte w projekcie rozporządzenia mogą wpłynąć niekorzystnie na operatorów w państwach, takich jak Polska lub Litwa, w których ceny usług telekomunikacyjnych są na znacznie niższym poziomie niż w innych państwach Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia krytykowany jest przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych należących zarówno do europejskich, jak i polskich organizacji branżowych. Krytyczna ocena została też zgłoszona przez europejskie forum regulatorów BEREC. Wskazuje się, że rozpoczęcie prac nad projektem rozporządzenia nie zostało poprzedzone oceną skutków tej nowej regulacji i jej wpływu na unijny rynek telekomunikacyjny. Jednakże na posiedzeniu w dniach 24–25 października 2013 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła przedstawienie przez Komisję pakietu dotyczącego zapewnienia łączności na całym kontynencie⁵¹. Zdaniem Rady zobowiązanie do ukończenia tworzenia jednolitego rynku cyfrowego do 2015 r. musi zostać wypełnione, gdyż dzisiejsza fragmentacja rynku utrudnia uwalnianie pełnego potencjału gospodarki cyfrowej. Wymaga to kompleksowego podejścia sprzyjającego innowacjom i konkurencyjności usług cyfrowych. Polska stoi na stanowisku, że projekt rozporządzenia dotyczący jednolitego rynku może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Europy na globalnym rynku, ważne jest jednak dostrzeżenie barier i trudności przy jego wprowadzaniu. Dlatego wskazuje się na konieczność rozpoczęcia przez Unię debaty w tej sprawie, by równolegle do prac nad pakietem regulacyjnym trwały konsultacje projektu rozporządzenia ze wszystkimi zainteresowanymi⁵².

Projekt rozporządzenia został przyjęty przez Komisję Europejską⁵³ dnia 11 września 2013 r., obecnie pracują nad nim Rada i Parlament Europejski. Swoje stanowiska przedstawiły państwa członkowskie. Zapewne na początku 2014 r. dowiemy się, w jaki sposób i jakimi narzędziami Komisja Europejska będzie chciała stworzyć jednolity rynek usług telekomunikacyjny i jakie będą tym samym dalsze losy opłat w roamingu międzynarodowym.

⁵¹ Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/139205.pdf.

⁵² Zob. <https://mac.gov.pl/dzialania/rada-europejska-zajmie-sie-dzis-najwazniejszymi-sprawami-cyfrowymi-europy>.

⁵³ Zob.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-828_pl.htm.