

Bruksela, 26 lutego 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0045(COD)

6532/21
ADD 2

TELECOM 78
COMPET 131
MI 112
CONSOM 44
IA 25
CODEC 265

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 lutego 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 27 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (wersja przekształcona)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 27 final.

Załącznik: SWD(2021) 27 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.2.2021 r.
SWD(2021) 27 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii
(wersja przekształcona)**

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków przeglądu i przedłużenia terminu obowiązywania rozporządzenia w sprawie roamingu (wersja przekształcona)
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Rozporządzenie (UE) nr 531/2012 traci moc z dniem 30 czerwca 2022 r. Bez przedłużenia terminu obowiązywania przepisów dotyczących roamingu konsumenci i przedsiębiorstwa mogą utracić korzyści wynikające z zasady korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju (RLAH – ang. <i>roam like at home</i>), a dodatkowe bariery mogłyby ograniczyć niezakłócone korzystanie z usług łączności ruchomej i innowacyjnych aplikacji podczas podróży w obrębie jednolitego rynku UE/EOG. Prawie 170 mln europejskich klientów korzystających z roamingu czerpie obecnie, podczas podróży po UE/EOG, korzyści z RLAH i z połączeń na warunkach krajowych. W sprawozdaniu Komisji z przeglądu z 2019 r. wskazano problemy, którym ma zaradzić ta inicjatywa. Niniejsza analiza opiera się na szerokim spektrum danych i informacji zwrotnych od zainteresowanych stron wykorzystanych do oceny tego, w jakim stopniu rozporządzenie spełniło swoją rolę oraz jak funkcjonuje rynek usług roamingu w oparciu o obowiązujące przepisy UE dotyczące roamingu. Poniżej przedstawiono zestawienie najważniejszych problemów. A. RLAH nie da się utrzymać bez regulacji opłat hurtowych lub regulacji detalicznych usług roamingu ze względu na niewystarczającą dynamikę konkurencji (niedoskonałość rynku). B. Konsumenci nie zawsze wiedzą, jakiego poziomu usług należy się spodziewać (jakość usług) lub jakie opłaty są pobierane w roamingu za połączenia z usługami o wartości dodanej (wyższe opłaty). Jakość oferowanych usług jest czasami niższa niż w kraju, nawet wtedy gdy równoważna jakość jest dostępna. Nie zawsze zapewnia się bezpłatny dostęp do służb ratunkowych za pomocą alternatywnych środków oraz informacji o lokalizacji osoby wykonującej połączenie – zwłaszcza w przypadku użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami. C. Dostawcy usług roamingu mają czasem problemy z uzyskaniem hurtowego dostępu do usług roamingu poprzez wybrane przez siebie sieci. Ponadto, ze względu na brak przejrzystości w odniesieniu do połączeń z usługami o wartości dodanej, dostawcy usług roamingu nie są w stanie ustalić odpowiadających tym usługom zakresów numeracyjnych, w związku z czym mogą ponieść nieoczekiwane koszty. Obecne przepisy UE dotyczące roamingu mogą nie być wystarczająco odpowiednie, aby stworzyć warunki dla innowacji i uwzględnić technologiczne i biznesowe zmiany.
Co należy osiągnąć?
Niniejsza inicjatywa ma następujące cele: A) Zapewnienie, aby RLAH miał zrównoważony charakter w odniesieniu do operatorów i aby mogli oni odzyskać koszty świadczenia usług roamingu na poziomie hurtowym, przy zachowaniu zachęt do inwestowania w sieci odwiedzane i uniknięciu zakłócenia konkurencji krajowej na rynkach odwiedzanych. B) Osiągnięcie pełnej satysfakcji z RLAH po stronie klientów korzystających z roamingu oraz przekonanie użytkowników końcowych, by korzystali z usług łączności podczas podróży po terytorium UE. Konsumentom i biznesowym użytkownikom końcowym powinna przysługiwać taka sama jakość usług w roamingu, jak w kraju, powinni oni mieć możliwość korzystania z innowacyjnych usług i ze zwiększonej przejrzystości, aby uniknąć szokująco wysokich rachunków za połączenia z usługami o wartości dodanej. Należy także zapewnić równoważny dostęp do służb ratunkowych dla wszystkich, bez względu na to, czy w kraju czy zagranicą. C) Ułatwienie innowacji, zapewnienie hurtowego dostępu do usług roamingu poprzez wybrane technologie sieciowe oraz pomoc operatorom w uniknięciu strat związanych z usługami o wartości dodanej. Celem omawianej inicjatywy jest również wprowadzenie uproszczeń i zmniejszenie obciążeń po stronie operatorów i innych zainteresowanych stron.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?
Na rynku usług roamingu międzynarodowego konieczne jest podjęcie działań na szczeblu UE w celu poprawy jednolitego rynku łączności elektronicznej. Jak zauważono w przełomowym wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie roamingu (C-58/08 Vodafone), sam fakt, że roaming międzynarodowy ma charakter transgraniczny, uzasadnia podjęcie działań na szczeblu UE, ponieważ samodzielne działania państw członkowskich w tej kwestii nie mogą być skuteczne. Ponadto krajowe organy regulacyjne nie dysponują narzędziami do samodzielnego rozwiązywania problemów. Ustalenia zawarte w sprawozdaniu Komisji w sprawie przeglądu rynku usług roamingu z 2019 r. oraz ustalenia Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) potwierdzają, że zniesienie detalicznych opłat roamingowych w EOG znacznie przyczyniło się do urzeczywistnienia jednolitego rynku. Użytkownicy końcowi mogą również korzystać z RLAH, którego skala znacznie wzrosła od czerwca 2017 r. W sprawozdaniu stwierdza się, że pomimo oznak pewnej dynamiki konkurencyjnej zarówno na rynku detalicznych usług roamingu, jak i na rynku 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 detalicznego lub hurtowego rynku usług roamingu. Wartość dodana umożliwia użytkownikom końcowym trwale i pełne korzystanie z RLAH dzięki ogólnounijnym pułapom hurtowym, które może zapewnić wyłącznie instrument UE.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?
Komisja proponuje i ocenia cztery różne warianty: Wariant 1 (scenariusz podstawowy) — przedłużenie terminu obowiązywania przepisów, utrzymanie obecnych przepisów rozporządzenia w sprawie roamingu zarówno na poziomie detalicznym, jak i hurtowym. Wariant 2 — ciągłość rozporządzenia w sprawie roamingu z wyjaśnieniami, większą przejrzystością i środkami na rzecz wzmocnienia konkurencji. Wariant 3 — trwały i pełny RLAH (wariant preferowany). Wariant 4 — rozszerzone obowiązki na poziomie hurtowym i detalicznym w celu zwiększenia zadowolenia z RLAH. Preferowanym wariantem jest wariant 3, który zapewniłby najwyższą skuteczność i efektywność w osiąganiu celów przeglądu i przedłużenie terminu obowiązywania rozporządzenia w sprawie roamingu (w wersji przekształconej). Wariant ten obejmuje środki mające na celu zapewnienie świadczenia RLAH w sposób gwarantujący zrównoważony charakter modelu opłat operatorów i proponuje stopniowe obniżanie pułapów na poziomie hurtowym. Wprowadza on lepszy sposób reagowania na zmiany technologiczne i biznesowe oraz zapewnia użytkownikom końcowym pełną satysfakcję z RLAH, jeśli chodzi o jakość usług, usługi o wartości dodanej i zgłoszenia alarmowe. Wariant ten obejmuje horyzontalne uproszczenie oraz środki mające na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego.
Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?
Zainteresowane strony mają różne poglądy na temat poziomu pułapów cenowych, wymogów dotyczących jakości usług oraz dostępu do służb ratunkowych. Dużi przyjmujący operatorzy sieci (w szczególności paneuropejskie konsorcja) zazwyczaj opowiadają się za utrzymaniem pułapów hurtowych na obecnym poziomie. Z drugiej strony mali oddający operatorzy sieci (posiadający „bazę klientów, która korzysta z usług łączności ruchomej za granicą (...) w większym stopniu w porównaniu z usługami, z których korzysta baza klientów operatorów partnerskich w jego własnej sieci”) oraz operatorzy wirtualni wydają się popierać znaczne obniżenie pułapów hurtowych.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany wariant równoważy interesy operatorów, gdyż zapewnia świadczenie RLAH w sposób gwarantujący zrównoważony charakter modelu opłat operatorów bez uszczerbku dla zwrotu kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu. Niższe pułapy hurtowe oznaczają prawdopodobieństwo obniżenia hurtowych kosztów roamingu w przypadku operatorów oddających. W analizie stabilności Komisji szacuje się, że doprowadzi to do zmniejszenia odsetka operatorów o niezrównoważonym charakterze modelu opłat (ujemna marża roamingowa przekraczająca 3 % ich marży krajowej) i związanego z tym zmniejszenia całkowitej ujemnej marży roamingowej w porównaniu ze scenariuszem bazowym przewidującym 42 % w 2023 r. i 52 % w 2025 r.

Ważne są również **korzyści dla konsumentów**; odsetek użytkowników końcowych narażonych na ryzyko dodatkowych opłat, w przypadku gdy operatorowi przyznano odstępstwo w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu, zostałby zmniejszony o ponad 40 %, a ponadto dalszemu zmniejszeniu uległaby wysokość dodatkowych opłat uiszczanych w wyjątkowych sytuacjach. Wariant ten zwiększy zadowolenie użytkowników końcowych korzystających z roamingu, gdyż przyczyni się do poprawy jakości usług i podniesienia świadomości konsumentów na temat jakości usług, jakiej powinni oczekiwać korzystając z roamingu, oraz pomoże osobom korzystającym z roamingu uniknąć szokująco wysokich rachunków z tytułu połączeń z usługami o wartości dodanej. Z obu wymienionych powyżej względów prawdopodobnie zwiększy się satysfakcja klientów oraz zmniejszy się liczba skarg.

Omawiany wariant wyposaża również operatorów w narzędzia niezbędne do wdrożenia bezpłatnego dostępu do służb ratunkowych oraz zapewnienia informacji o lokalizacji osoby wykonującej połączenie w przypadku wszystkich użytkowników końcowych korzystających z roamingu, w tym użytkowników końcowych z niepełnosprawnościami. Pomoże to chronić zdrowie, życie lub mienie tych użytkowników końcowych.

Ponadto preferowany wariant zmierza do tego, aby konsumenci i użytkownicy biznesowi będący w podróży mogli czerpać korzyści z rozwoju technologicznego i innowacji opartych na technologii 5G.

Oczekuje się również pewnych (niewielkich) korzyści dla środowiska dzięki zapewnieniu osobom korzystającym z roamingu łatwiejszego dostępu do przyjaznych dla środowiska usług i aplikacji mobilnych (np. nowych usług łączności ruchomej opartych na technologii 5G oraz na internecie rzeczy służących połączeniu z internetem pojazdów i infrastruktury drogowej, co mogłoby ograniczyć liczbę ofiar w ludziach oraz zmniejszyć koszty paliwa i zanieczyszczenie powietrza).

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Obniżenie pułapów hurtowych wiąże się z prawdopodobnym zmniejszeniem przychodów z hurtowych usług roamingu po stronie operatorów przyjmujących, przy jednoczesnym utrzymaniu pełnego zwrotu kosztów. W przypadku operatorów ewentualne zmniejszenie przychodów z detalicznych usług roamingu wynika z niższych dodatkowych opłat, którymi konsumenci zostaną obciążeni w wyjątkowych sytuacjach – jeśli opłaty dodatkowe zostaną dozwolone (polityka uczciwego korzystania i odstępstwo w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu), przy czym wspomniane opłaty nie mogą przekraczać pułapów hurtowych. Dodatkowe koszty przestrzegania przepisów po stronie operatorów i organów administracji są niewielkie (szacuje się, że wynoszą one średnio mniej niż 6 osobodni rocznie dla każdego podmiotu).

Proponowany środek dotyczący dostępu do służb ratunkowych wiąże się z kosztami wdrożenia. Koszty te wynikają jednak głównie z wdrażania praw i obowiązków już określonych w innych przepisach UE (w Europejskim kodeksie łączności elektronicznej). Ponadto stworzenie i prowadzenie bazy danych zawierającej zakresy numeracyjne usług o wartości dodanej z całego EOG pociągnie za sobą koszty po stronie BEREC (odpowiedzialnego za oba zadania) oraz niewielkie koszty po stronie krajowych organów regulacyjnych (odpowiedzialnych za aktualizację zawartości bazy danych).

Jakie skutki przewiduje się dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)?

MŚP będą mogły czerpać pełne korzyści z RLAH ze względu na poprawę jakości usług i mniejsze ryzyko zastosowania odstępstw w celu zachowania zrównoważonego charakteru roamingu. MŚP i twórcy aplikacji będą

czerpać dodatkowe korzyści z używania aplikacji przez konsumentów przekraczających granice, którzy skorzystają z lepszej i znanej jakości usług. Nowe aplikacje i usługi, które wymagają wysokiej jakości usług lub technologii 5G, mogą odnieść pośrednie korzyści: niezakłócone korzystanie z nich w obrębie rynku wewnętrznego może ułatwić ich upowszechnienie.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Nie przewiduje się znaczących skutków dla budżetów i administracji krajowych.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Zmniejszenie obciążenia administracyjnego jest możliwe dzięki wnioskowi dotyczącemu zmiany, w razie potrzeby, pułapów hurtowych w drodze aktu delegowanego, co upraszcza proces legislacyjny (po 2025 r.). Dalsze oszczędności wiążą się ze sprawnym systemem monitorowania, uproszczonymi wymogami wobec operatorów spoza strefy euro oraz uchynieniem nieaktualnych przepisów.
Proporcjonalność?
Preferowany wariant zawiera zestaw środków, które nie są ani inwazyjne, ani nieproporcjonalne. Środki te ograniczają się do aspektów, które zostały zaobserwowane, a nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w obecnym rozporządzeniu, przy czym nie można im skutecznie zaradzić na poziomie krajowym. Ograniczony do 10 lat okres obowiązywania jest dodatkowym zabezpieczeniem proporcjonalności.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja proponuje, aby nowe rozporządzenie obowiązywało przez 10 lat, co zagwarantuje pewność na rynku i zminimalizuje obciążenia regulacyjne. Oczekuje się, że stan konkurencji na rynku nie zmieni się znacząco w tym okresie. Pierwsze sprawozdanie z przeglądu planowane jest na 2025 r., kiedy to Komisja oceni funkcjonowanie rynku roamingu i to, czy istnieje potrzeba dokonania przeglądu polityki w celu sprostania pojawiającym się wyzwaniom.