

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (wersja przekształcona)”

(COM(2021) 85 final – 2021/0045 (COD))

(2021/C 374/06)

Sprawozdawca: **Christophe LEFÈVRE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 24.3.2021 Rada Unii Europejskiej, 11.3.2021
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	15.6.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.7.2021
Sesja plenarna nr	562
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) stwierdza, że wniosek Komisji obejmuje swoim zakresem:

- rozwijanie infrastruktury związanej z usuwaniem białych plam oraz z łącznością szerokopasmową, a także wdrażanie technologii nowej generacji (5G),
- cel polegający na osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz istnienia konkurencji między operatorami sieci ruchomych,
- stworzenie „Europy na miarę ery cyfrowej”, aby zapobiec przywróceniu barier na jednolitym rynku.

1.2. Komitet zauważa, że wniosek przyczyni się do zwiększenia przejrzystości na poziomie rynku detalicznego poprzez dostarczanie informacji, w szczególności w oparciu o warunki umowne, na temat:

- jakości usług, z których można korzystać w roamingu w UE,
- komunikatów dotyczących usług o wartości dodanej, rodzaju usług, które mogą podlegać wyższym opłatom, oraz podobnych informacji w ramach „powitalnej wiadomości SMS” wysyłanej przy wjeździe do nowego kraju,
- różnych możliwości dostępu do służb ratunkowych w roamingu.

Ogólniej rzecz ujmując, omawiany wniosek podwyższy poziom ochrony konsumentów.

1.3. W sytuacji, gdy przeprowadzone badanie wykazało pogorszenie dostępności lokalnej sieci używanej w roamingu, wniosek ma na celu zapewnienie, aby usługi roamingu (korzystanie z telefonu za granicą tak jak w kraju) były świadczone na takich samych warunkach jak w ramach krajowej konsumpcji tych usług, z nieograniczonym dostępem do najnowszych generacji sieci i technologii sieciowych dostępnych w roamingu. Jeżeli przyczyną jest wada infrastruktury lokalnej, EKES zaleca zwiększenie inwestycji w tę infrastrukturę, w szczególności w celu poprawy zasięgu na obszarach będących białymi plamami, a także w celu wprowadzenia minimalnych kryteriów, które operatorzy powinni stopniowo spełniać w celu umożliwienia konsumentkom i konsumentom pełnego korzystania z tych usług.

1.4. Należy również przyjąć z zadowoleniem obniżenie maksymalnych cen (*price caps*), które sieci odwiedzane mogą naliczać odwiedzającym operatorom, przy czym skala obniżki jest niewystarczająca, biorąc pod uwagę różnicę między refakturowanymi cenami a rzeczywistymi kosztami roamingu w odwiedzanej sieci. Wynika z tego wzrost kosztu podstawowego abonamentu dla konsumentów i osłabienie konkurencyjności wirtualnych operatorów sieci ruchomych (*mobile virtual network operator – MVNO*), którzy muszą kupować usługi roamingu u głównych operatorów. W szczególności zużycie danych rośnie w szybkim tempie. Aby uniknąć negatywnych efektów skali dla wirtualnych operatorów sieci ruchomych i małych operatorów sieci ruchomych, pułapy hurtowe muszą zmniejszać się w takim samym tempie, w jakim rośnie konsumpcja.

1.5. EKES pragnie wyrazić swoje poparcie dla preferowanego wariantu zawartego we wniosku „Wariant 3 – zrównoważony i autentyczny »Roam-Like-At-Home«(RLAH) (wariant preferowany)” i uzyskać zapewnienie większego maksymalnego spadku cen niż wskazany we wniosku.

1.6. Chociaż proponowane rozporządzenie poprawia przejrzystość taryf o wartości dodanej dzięki utworzeniu zakresów numeracyjnych usług o wartości dodanej i stworzeniu scentralizowanej bazy danych UE dostępnej dla operatorów w odniesieniu do tych zakresów, Komitet zaleca wprowadzenie możliwości przerwania świadczenia usługi, jeżeli została uruchomiona w sposób oszukawczy (*ping-call*) na podstawie zawiadomienia ze strony organów sądowych lub policji, zapewniając środki odwoławcze jej operatorom.

1.7. Nawet jeśli rozporządzenie „powołuje się na uczciwe korzystanie”, opisując korzystanie z roamingu, Komitet wyraża ubolewanie, że w żadnej mierze nie wyznacza limitów ani nie określa zasad polityki sprawiedliwego korzystania z nieograniczonych planów taryfowych, ani też opłat za połączenia międzynarodowe, niezależnie od tego, czy klient macierzysty korzysta z roamingu, czy też nie. Komitet proponuje usunięcie terminu „z zastrzeżeniem uczciwego korzystania” ze względu na brak określenia jego zakresu, ponieważ argument ten jest obecnie wykorzystywany przez operatorów w celu znaczącego ograniczenia korzystania z pakietu roamingowego.

1.8. Odnośnie do ostrzeżeń o zbliżającym się wykorzystaniu limitu określonego przez konsumenta lub przez operatora, Komitet zaleca nałożenie na operatora obowiązku ponownego ostrzeżenia konsumenta za każdym razem, gdy objętość wyznaczająca pierwsze ostrzeżenie zostanie ponownie wykorzystana, w szczególności podczas tego samego połączenia lub korzystania z danych.

1.9. Komitet zwraca zwłaszcza szczególną uwagę na sytuacje korzystania z urządzeń mobilnych w obrębie obszarów przygranicznych z krajami niebędącymi członkami Unii Europejskiej i zaleca:

- aby od operatorów działających na tych obszarach Unii Europejskiej było wymagane specjalne rozwiązanie w zakresie opłat roamingowych UE RLAH rozszerzonych na te kraje lub sąsiednie strefy geograficzne,
- aby były zawierane umowy międzynarodowe z krajami sąsiadującymi z państwami UE w celu rozszerzenia roamingu UE RLAH.

1.10. Komitet zauważa, że część wszystkich badań i konsultacji przeprowadzonych w związku ze zmianą rozporządzenia europejskiego miała miejsce przed kryzysem związanym z COVID-19. Kryzys ten doprowadził do drastycznych ograniczeń w podróżowaniu w obrębie Europy, masowego korzystania z narzędzi telepracy lub transmisji online zajęć akademickich, w szczególności dla studentów programu Erasmus+.

1.11. Komitet odnotowuje utrzymywanie się wielu obszarów nieobsługiwanych przez sieci szerokopasmowe na poziomie pętli lokalnych w Unii Europejskiej, a zwłaszcza zwraca uwagę na prędkość niewystarczającą dla zaspokojenia zapotrzebowania wywołanego przez te wideokonferencje, które zużywają dużo danych, niezależnie od tego, czy są prowadzone w roamingu, czy też nie.

1.12. Komitet zaleca znaczne wzmocnienie strategii objęcia terytoriów światłowodami szerokopasmowymi, jak również możliwości obsługi szerokopasmowej za pośrednictwem lokalnej pętli abonentkiej lub też sieci komórkowych.

1.13. EKES zaleca wdrożenie rozporządzenia europejskiego, którego perspektywnym celem byłoby ustanowienie przez Unię Europejską jednolitej strefy taryfowej na jednolitym rynku, umożliwiającej połączenia i korzystanie z danych według taryf „lokalnych” do wszystkich telefonów komórkowych i stacjonarnych konsumentów, którzy posiadają abonament telefoniczny w Europie, z tymi samymi prędkościami i dostępem do infrastruktury, niezależnie od kraju, z którego lub do którego jest wykonywane połączenie.

1.14. Komitet jest zaniepokojony proponowaną zmianą metody aktualizacji maksymalnych opłat hurtowych w drodze aktu delegowanego i zaleca przeprowadzenie dogłębnego przeglądu przepisów w świetle społecznych aspektów rozwoju roamingu.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. Celem wniosku jest przedłużenie obowiązywania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012⁽¹⁾, które wygasa 30 czerwca 2022 r. Wniosek przewiduje dostosowanie maksymalnych cen hurtowych w celu zapewnienia zrównoważonego charakteru świadczenia detalicznych usług roamingu po cenach krajowych. Wprowadza nowe środki zwiększające przejrzystość i zapewniające pełną satysfakcję z korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju pod względem jakości usług i dostępu do służb ratunkowych w roamingu. Ponieważ rozporządzenie (UE) nr 531/2012 było kilkakrotnie zmieniane, celem wniosku jest przekształcenie rozporządzenia tak, aby zwiększyć jego przejrzystość i zastąpić zawarte w nim liczne akty zmieniające.

2.2. Celem głównych proponowanych zmian jest zapewnienie, by operatorzy mogli wdrożyć korzystanie z telefonu za granicą tak jak w kraju oraz w zrównoważony sposób odzyskać koszty na poziomie hurtowym. Proponuje się obniżenie maksymalnych ogólnounijnych hurtowych opłat roamingowych za wykonywane połączenia, wiadomości SMS i transmisję danych w stosunku do opłat obowiązujących do dnia 30 czerwca 2022 r.

2.3. Oprócz obniżenia obowiązujących maksymalnych cen hurtowych, wniosek zawiera zmiany, których celem jest, z jednej strony, zapewnienie użytkownikom końcowym pełnego korzystania z telefonu za granicą tak jak w kraju oraz ułatwienie innowacji i dostępu do sieci, a z drugiej strony ustanowienie zachowujących aktualność ram regulacyjnych dla konsumentów i operatorów.

2.4. Omawiany wniosek przyczynia się do stworzenia „Europy na miarę ery cyfrowej” oraz wyrażona jest w nim chęć jak najlepszego wykorzystania transformacji cyfrowej tak, aby zapewnić obywatelom większe możliwości łączenia się i komunikowania, a także ułatwić prowadzenie działalności zawodowej i gospodarczej w ramach jednolitego rynku. Jego celem jest zagwarantowanie, by bariery na jednolitym rynku, które zostały usunięte wraz ze zniesieniem dodatkowych opłat z tytułu usług detalicznych roamingu, nie zostały przywrócone.

3. Podstawa prawna

3.1. Podstawą prawną wniosku jest art. 114 wyznaczający ramy zwykłej procedury ustawodawczej, których celem jest ustanowienie lub poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 26 TFUE).

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten projekt rozporządzenia europejskiego i uznaje za konieczne, by wniosek miał w końcu na celu zapewnienie konsumentom za granicą takiego samego poziomu usług i ochrony jak w kraju. Operatorzy powinni jednak mieć możliwość negocjowania umów o świadczenie usług hurtowych roamingu stosownie do ich potrzeb komercyjnych. Rozporządzenie nie powinno oznaczać, że umowy o hurtowym dostępie mogą być zawierane jedynie z tymi operatorami, którzy dysponują najbardziej zaawansowanymi sieciami.

4.2. Komitet stwierdza, że wniosek Komisji obejmuje swoim zakresem:

- rozwijanie infrastruktury związanej z usuwaniem białych plam oraz z łącznością szerokopasmową, a także wdrażanie technologii nowej generacji (5G),
- cel polegający na osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz istnienia konkurencji między operatorami sieci ruchomych,
- stworzenie „Europy na miarę ery cyfrowej”, aby zapobiec przywróceniu barier na jednolitym rynku.

4.3. EKES zauważa, że Komisja prowadziła oceny skutków od 2018 r., a w szczególności 12-tygodniowe konsultacje publiczne w 2020 r., które obejmowały 1) detaliczne usługi roamingu (wyjaśnienia i środki związane z jakością usług, usługi o wartości dodanej i połączenia alarmowe w roamingu); 2) świadczenie hurtowych usług roamingu; 3) obciążenie administracyjne związane z rozporządzeniem (UE) nr 531/2012 oraz wpływ potencjalnych środków upraszczających.

4.4. EKES zauważa, że wniosek zwiększy przejrzystość na poziomie rynku detalicznego, poprzez dostarczanie informacji, w szczególności w oparciu o warunki umowne, na temat:

- jakości usług, z których można korzystać w roamingu w UE,

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. L 172 z 30.6.2012, s. 10).

- komunikatów dotyczących usług o wartości dodanej, rodzaju usług, które mogą podlegać wyższym opłatom, oraz podobnych informacji w ramach „powitalnej wiadomości SMS” wysyłanej przy wjeździe do nowego kraju,
- różnych możliwości dostępu do służb ratunkowych w roamingu, zwłaszcza w ramach „powitalnej wiadomości SMS”.

4.5. Badanie przeprowadzone w 2019 r. przez Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) wykazało pogorszenie dostępności usług w roamingu, przy jednoczesnym wdrażaniu strategii doskonalenia technicznego na całym terytorium. Celem wniosku jest, aby usługi roamingu były świadczone na takich samych warunkach i były tej samej jakości, jak usługi krajowe, a operatorzy sieci ruchomych mogli zapewnić dostęp do wszystkich dostępnych technologii sieciowych i sieci wszystkich dostępnych generacji.

4.6. Proponowane środki są zatem konieczne, aby zapewnić spełnienie uzasadnionych oczekiwań konsumentów, jak również osiągnięcie pierwotnych założeń rozporządzenia w sprawie roamingu. Jeżeli przyczyną jest wada infrastruktury lokalnej, EKES zaleca zwiększenie inwestycji w tę infrastrukturę, w szczególności w celu poprawy zasięgu na obszarach będących białymi plamami, a także w celu wprowadzenia minimalnych kryteriów, które operatorzy powinni stopniowo spełniać w celu umożliwienia konsumentkom i konsumentom pełnego korzystania z tych usług.

4.7. Należy również przyjąć z zadowoleniem obniżenie maksymalnych cen (*price caps*), które odwiedzane sieci mogą naliczać odwiedzającym operatorom, przy czym skala obniżki jest niewystarczająca, biorąc pod uwagę różnicę między refakturowanymi cenami a rzeczywistymi kosztami roamingu w odwiedzanej sieci. Efektem jest wzrost kosztu podstawowego abonamentu dla konsumentów oraz osłabienie konkurencyjności MVNO, którzy muszą kupować usługi roamingowe u głównych operatorów telefonii komórkowej.

4.8. EKES pragnie wyrazić swoje poparcie dla preferowanego wariantu zawartego we wniosku „Wariant 3 – zrównoważony i autentyczny RLAH (wariant preferowany)” i uzyskać zapewnienie większego maksymalnego spadku cen niż ten wskazany we wniosku.

4.9. Wniosek zwiększa poziom przejrzystości na poziomie hurtowym w odniesieniu do zakresów numeracyjnych usług o wartości dodanej poprzez stworzenie scentralizowanej i dostępnej dla operatorów bazy danych UE zawierającej zakresy numeracyjne usług o wartości dodanej.

4.10. Komitet zaleca wprowadzenie możliwości przerwania świadczenia usługi, jeżeli została uruchomiona w sposób oszukańczy (*ping-call*) na podstawie zawiadomienia ze strony organów sądowych lub policji, zapewniając środki odwoławcze operatorom tych usług.

4.11. Wniosek zapewnia klientom korzystającym z roamingu bezpłatny dostęp do służb ratunkowych poprzez przyjęcie konkretnych środków na poziomie hurtowym, obejmujących bezpłatne połączenia oraz bezpłatną geolokalizację.

4.12. Proponowane rozporządzenie z pewnością ma na celu usunięcie nieprawidłowości ujawnionych w związku z dostępem do sieci roamingowej (płynność połączenia, ograniczony dostęp do 3G lub 4G itp.) w porównaniu z sytuacją konsumenta posiadającego abonament w kraju roamingu, jednakże EKES zauważa, że nie reguluje ono praktyk uznanych za nieprawidłowe, takich jak:

- ograniczenie objętości w megabajtach za granicą w abonamencie, który jest używany w roamingu, oraz
- utrzymująca się praktyka stosowania zbyt wysokich cen dla konsumentów poza roamingiem, którzy łączą się z abonentem posiadającym abonament komórkowy w innym kraju.

4.13. Nawet jeśli rozporządzenie „powołuje się na uczciwe korzystanie”, opisując korzystanie z roamingu, Komitet wyraża ubolewanie, że w żadnej mierze nie wyznacza limitów ani nie określa zasad polityki sprawiedliwego korzystania z nieograniczonych planów taryfowych, ani też opłat za połączenia międzynarodowe, niezależnie od tego, czy klient macierzysty korzysta z roamingu, czy też nie. Komitet proponuje usunięcie terminu „z zastrzeżeniem uczciwego korzystania” ze względu na brak określenia jego zakresu, ponieważ argument ten jest obecnie wykorzystywany przez operatorów w celu znaczącego ograniczenia korzystania z pakietu roamingowego.

4.14. Komitet zwraca zwłaszcza szczególną uwagę na sytuacje korzystania z urządzeń mobilnych w obrębie obszarów przygranicznych z krajami niebędącymi członkami Unii Europejskiej i zaleca:

- aby od operatorów działających na tych obszarach Unii Europejskiej było wymagane specjalne rozwiązanie w zakresie opłat roamingowych UE RLAH rozszerzonych na te kraje lub sąsiednie strefy geograficzne,
- aby były zawierane umowy międzynarodowe z krajami sąsiadującymi z państwami UE w celu rozszerzenia roamingu UE RLAH.

4.15. Komitet zauważa, że część wszystkich badań i konsultacji przeprowadzonych w związku ze zmianą rozporządzenia europejskiego miała miejsce przed kryzysem związanym z COVID-19. Kryzys ten doprowadził do drastycznych ograniczeń w podróżowaniu w obrębie Europy, masowego korzystania z narzędzi telepracy lub transmisji online zajęć akademickich, w szczególności dla studentów programu Erasmus+.

4.16. Komitet odnotowuje utrzymywanie się wielu obszarów nieobsługiwanych przez sieci szerokopasmowe na poziomie pętli lokalnych w Unii Europejskiej, a zwłaszcza zwraca uwagę na prędkość niewystarczającą dla zaspokojenia zapotrzebowania wywołanego przez te wideokonferencje, które zużywają dużo danych, niezależnie od tego, czy są prowadzone w roamingu, czy też nie.

4.17. Komitet zaleca znaczne zwiększenie, również pod względem jakości, strategii objęcia terytoriów światłowodami szerokopasmowymi, jak również możliwości obsługi szerokopasmowej za pośrednictwem lokalnej pętli abonenckiej lub też sieci komórkowych.

4.18. Odnośnie do ostrzeżeń o zbliżającym się wykorzystaniu limitu określonego przez konsumenta lub przez operatora, Komitet zaleca nałożenie na operatora obowiązku ponownego ostrzeżenia konsumenta za każdym razem, gdy objętość wyznaczająca pierwsze ostrzeżenie zostanie ponownie wykorzystana, w szczególności podczas tego samego połączenia lub korzystania z danych. Jeżeli wspomniane ostrzeżenia nie dotrą do odbiorcy lub nie zostaną uruchomione, należy przewidzieć mechanizmy zwrotu nieuczciwych opłat.

4.19. Odnośnie scentralizowanej bazy danych dla numerów z usługami o wartości dodanej, Komitet zaleca jej wprowadzenie z możliwością przerywania świadczenia usługi, jeżeli została uruchomiona w sposób oszukańczy (*ping-call*) na podstawie zawiadomienia ze strony organów sądowych lub policji, zapewniając środki odwoławcze jej operatorom.

4.20. EKES zaleca wdrożenie rozporządzenia europejskiego, którego perspektywnym celem jest stworzenie przez Unię Europejską prawdziwego jednolitego rynku, umożliwiającego połączenia i korzystanie z danych według taryfy „lokalnej” na wszystkich telefonach komórkowych i stacjonarnych konsumentów, którzy posiadają abonament telefoniczny w Europie, z tymi samymi prędkościami i dostępem do infrastruktury, niezależnie od kraju, z którego lub do którego jest wykonywane połączenie.

4.21. Komitet jest zaniepokojony proponowaną zmianą metody aktualizacji maksymalnych opłat hurtowych w drodze aktu delegowanego. Opowiada się za dogłębnym przeglądem przepisów umożliwiającym uwzględnienie wszystkich społecznych aspektów rozwoju roamingu. Istotny jest tutaj głos Parlamentu Europejskiego i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 7 lipca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego