



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Marek Niechciał



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DOIK-071-66/17/AB

Warszawa, 9.05.2017 r.

Pan
Marcin Cichy
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
ul. Kasprzaka 18/20
01-211 Warszawa

Samowolny Pociąg

Mając na uwadze zbliżający się termin wejścia w życie rozwiązań, o których mowa w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii zmienionym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2120 z dnia 25 listopada 2015 r. ustanawiającym środki dotyczące dostępu do otwartego internetu oraz zmieniającym 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 (dalej jako: „rozporządzenie roamingowe”), mające zapewnić konsumentom wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej korzystanie z usług roamingu regulowanego w modelu RLAH (Roam Like At Home), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes Urzędu”) pragnie zwrócić uwagę na istotne kwestie związane z wdrożeniem powyższych rozwiązań na polskim rynku usług telekomunikacyjnych.

Przepisy rozporządzenia roamingowego przewidują wprowadzenie mechanizmów kontroli mających zapobiegać niewłaściwemu lub niestandardowemu korzystaniu z detalicznych usług roamingu regulowanego. Szczegółową regulację w tym zakresie zawiera 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 (dalej jako: „rozporządzenie FUP”). Wprowadza ono podstawowe zasady, jakimi kierować się powinni operatorzy, konstruując polityki uczciwego korzystania, a także przewiduje obowiązek ich notyfikacji krajowym organom regulacyjnym.

Jakkolwiek Prezesowi Urzędu nie jest znany ostateczny kształt polityk uczciwego korzystania, które zostały lub zostaną notyfikowane Prezesowi Urzędu Komunikacji

Elektronicznej (dalej jako: Prezes UKE), tym niemniej dotychczas posiadane informacje w przedmiocie zaproponowanego przez polskich operatorów modelu wdrożenia przepisów rozporządzenia roamingowego pozwalają na sformułowanie konkretnych wątpliwości w obszarach kluczowych z punktu widzenia zapewnienia konsumentom korzystania z usług roamingu regulowanego zgodnie z założeniami ustawodawcy unijnego.

Model proponowany przez operatorów przewiduje wdrożenie dwóch równoległych sposobów naliczania opłat za korzystanie z usług telekomunikacyjnych w roamingu. Pierwszy wariant to sytuacja, gdy w cenniku podstawowym oferty, z której korzysta konsument, została określona krajowa cena detaliczna (dalej również jako: „KCD”) za daną usługę. W tym przypadku wartość ta również w roamingu będzie stanowiła koszt danej usługi. W drugim wariantcie, odnoszącym się do planów taryfowych, w których nie została wskazana wartość krajowej ceny detalicznej (lub wynosi ona 0 zł), konsumentom będą przyznawane określone limity konsumpcji wyznaczone w ramach polityki uczciwego korzystania (dalej również jako: „limity FUP”), po przekroczeniu których konsumentowi będzie naliczana dodatkowa opłata.

Jakkolwiek, w ocenie Prezesa Urzędu, opisany powyżej model może budzić wątpliwości w kontekście założeń nowej regulacji roamingowej, czyli dążenia do zrównania warunków korzystania z usług telekomunikacyjnych w kraju i w czasie przebywania na terenie innych państw członkowskich Unii Europejskiej¹, to uzasadnione jest zasygnalizowanie praktycznych wątpliwości związanych *stricte* z wdrożeniem proponowanego mechanizmu.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że rozwiązanie, w ramach którego konsumenci korzystający w kraju z podobnych planów taryfowych (np. bez limitu) będą w pewnej części korzystać z limitów FUP umożliwiających bezpłatne korzystanie z usług w roamingu do osiągnięcia określonego poziomu konsumpcji, a innym konsumentom z tej grupy już od momentu rozpoczęcia korzystania z roamingu naliczana będzie KCD, może wywołać u konsumentów niezrozumienie i być odbierane jako dyskryminujące jedną grupę w stosunku do drugiej. Kryteria takiego podziału z perspektywy konsumentów mogą być jeszcze mniej przejrzyste przy uwzględnieniu okoliczności, że występować będą przypadki, w których obydwa mechanizmy będą funkcjonowały łącznie w stosunku do danego abonenta, tj. na niektóre usługi telekomunikacyjne, np. sms, mms, połączenia odbierane, zostaną przyznane limity FUP, a inne, np. połączenia wychodzące rozliczane będą według KCD.

W ocenie Prezesa Urzędu, jednym z kluczowych zagrożeń związanych z omawianym modelem wdrożenia przepisów rozporządzenia roamingowego jest to, że może on doprowadzić do diametralnego zróżnicowania sytuacji konsumentów korzystających z usług telekomunikacyjnych w kraju na zbliżonych warunkach, np. w oparciu o oferty typu *unlimited* o podobnej wysokości miesięcznego zobowiązania z tytułu abonamentu.

¹ Wskazać w tym miejscu można na treść Wytycznych BEREC odnoszących się do nowych regulacji roamingowych, zgodnie z którymi: *dla pakietów taryfowych operatorzy są zobowiązani stosować taki sam mechanizm naliczania opłat, jak w przypadku taryf krajowych, dlatego też każde zużycie (albo połączeń głosowych, albo wiadomości SMS, albo usługi transmisji danych) powinno być potrącanie z pakietu krajowego (...)*¹. Przedmiotowe Wytyczne, choć nie mają wiążącego charakteru, wskazują pożądane modele wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących roamingu. Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia 1211/2009 ustanawiającego BEREC, krajowe organy regulacyjne i Komisja w najwyższym stopniu uwzględniają wszelkie opinie, zalecenia, wytyczne, rady lub najlepsze praktyki regulacyjne przyjęte przez BEREC.

Zróznicowanie takie będzie miało miejsce zarówno w skali makro - przy porównaniu ofert różnych dostawców, jak i w ramach oferty tego samego przedsiębiorcy.

Przykładowo, konsumentowi korzystającemu u swojego operatora z planu taryfowego X z miesięczną kwotą abonamentu 45 zł, z uwagi na to, że w cenniku podstawowym jego oferty KCD określona została jako 0 zł, przyznano limit FUP w wysokości np. 400 minut na połączenia wchodzące (w okresie 12 miesięcy). Z kolei konsument korzystający u tego samego operatora z oferty Y płaci abonament w wysokości 65 zł miesięcznie, przy czym w cenniku podstawowym oferty Y cena za minutę połączenia określona została na poziomie np. 25 groszy. Oznacza to, że od chwili rozpoczęcia korzystania z usług roamingu, konsument ten będzie obciążany ww. opłatą. Z perspektywy takiego konsumenta, który znajduje się w sytuacji analogicznej (a nawet potencjalnie lepszej gdyż uiszcza przecież wyższą miesięczną opłatę) od konsumenta korzystającego z planu X, przy czym zarówno oferta X, jak i Y są ofertami *unlimited*, wprowadzone przez operatora rozwiązanie może zostać odebrane jako krzywdzące i nieznajdujące ekonomicznego uzasadnienia.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że dążenie do wyeliminowania ryzyka nierównego traktowania konsumentów znajdujących się w analogicznej sytuacji podczas korzystania z usług w kraju powinno skłaniać do zapewnienia przez operatora puli bezpłatnych limitów na poszczególne usługi, także w tych przypadkach, gdy w cenniku podstawowym określona została KCD wyższa niż 0 zł.

Analizując model wdrożenia nowych regulacji roamingowych przewidujący przyznawanie limitów konsumpcji w ramach polityki uczciwego korzystania, należy również zwrócić uwagę na kwestię zindywidualizowania wartości ww. limitów w odniesieniu do danego konsumenta. Zgodnie z założeniami proponowanych przez operatorów rozwiązań, konkretne wartości limitów FUP obliczane są z uwzględnieniem schematu korzystania z usług roamingu przez wszystkich konsumentów w danej taryfie lub grupie taryf. Mechanizm przewidujący posłużenie się uśrednionymi danymi nie będzie zatem prawidłowo obrazować potrzeb konsumentów, których korzystanie z usług roamingu plasuje się powyżej średniej. Jednocześnie argument, że przyznany im limit FUP jest konsekwencją średniej dla ich taryfy wyliczonej na podstawie danych historycznych w żaden sposób nie wpływa na fakt, że ten konkretny konsument, wskutek posłużenia się wartościami uśrednionymi, otrzyma warunki mniej korzystne niż w przypadku indywidualnej obserwacji jego zachowań w roamingu, którą zakładają przepisy rozporządzenia roamingowego.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Prezesa Urzędu, w odniesieniu do modelu opierającego się o limity FUP, kluczowe jest, aby zaproponowane przez operatorów wartości limitów umożliwiły konsumentom w możliwie najwyższym stopniu racjonalne i swobodne korzystanie z usług telekomunikacyjnych na terenie Unii Europejskiej. Z całą pewnością nie mogą być to pule, które - uwzględniając okres wakacyjny, w którym wejdą w życie nowe zasady - zostaną najprawdopodobniej skonsumowane w trakcie jednej okresowej podróży, przecząc całkowicie założeniom leżącym u podstaw nowej regulacji. Zdaniem Prezesa Urzędu, niskie limity FUP, poza odczuwalnym dyskomfortem w sferze ekonomicznej, skutkować będą koniecznością skrupulatnego monitorowania przez konsumentów poziomu korzystania z usług roamingu, a w konsekwencji będą zniechęcać do korzystania z tych usług w innych państwach UE.

Wątpliwości budzi również zastosowanie mechanizmu polegającego na naliczaniu opłat zgodnie z KCD określoną w cenniku podstawowym. Po pierwsze, będzie on szczególnie niekorzystnie odczuwalny dla konsumenta, który w ramach krajowego planu taryfowego dysponuje określonymi paczkami na korzystanie z poszczególnych usług telekomunikacyjnych lub korzysta z oferty *unlimited*. W przypadku zaś korzystania z usług telekomunikacyjnych w roamingu od samego początku będzie on obciążany KCD. W takiej sytuacji z całą pewnością nie będzie realizowany wskazany w rozporządzeniu roamingowym postulat, aby sposób korzystania z usług roamingu regulowanego nie odbiegał od schematu korzystania przez danego konsumenta z usług telekomunikacyjnych w jego kraju macierzystym. Zauważenia wymaga również okoliczność, że aktualnie oferty typu *unlimited* lub takie, w ramach których konsument dysponuje pakietami na poszczególne usługi, dominują na rynku.

Po drugie, uwzględniając, że podstawowym celem nowych zasad dotyczących świadczenia usług roamingu jest zniwelowanie dolegliwości ekonomicznych dla konsumentów, istotne znaczenie będą miały również wartości przyjmowane przez operatorów jako KCD. Z całą pewnością wartość ta nie powinna być większa niż obowiązująca uprzednio eurotaryfa, gdyż takie rozwiązanie prowadziłoby w istocie do pogorszenia ekonomicznej sytuacji konsumentów, a docelowo nie powinna ona przekraczać wysokości opłaty dodatkowej, którą będą obciążani konsumenci po przekroczeniu limitu FUP. Określenie wartości KCD na poziomie wyższym niż opłata dodatkowa po przekroczeniu limitu FUP skutkowałoby *de facto* podwójnym „pokrzywdzeniem” konsumenta - nie tylko nie przyznano mu limitu na bezpłatne korzystanie z usług, ale również stawka po przekroczeniu limitu jest niższa, niż ta, którą on zobligowany jest płacić od momentu rozpoczęcia korzystania z usługi.

Po trzecie, odnosząc się do powyższego wariantu, wskazać również trzeba, że konsumenci bardzo często nie są świadomi wysokości określonej w cenniku podstawowym krajowej ceny detalicznej, co spowodowane jest, między innymi tym, że krajowy plan taryfowy, z którego korzystają, obejmuje świadczenie usług telekomunikacyjnych na warunkach promocyjnych.

Podsumowując, jakkolwiek w ocenie Prezesa Urzędu proponowane rozwiązanie nie realizuje w pełni założeń przedstawionych w przepisach unijnych, to jednak stwarza przestrzeń do wprowadzenia w jego ramach mechanizmów w większym stopniu uwzględniających interesy konsumentów, które zabezpieczają przepisy zarówno rozporządzeń roamingowego, jak i rozporządzenia FUP, przy jednoczesnym uwzględnieniu sytuacji rynkowej przedsiębiorców telekomunikacyjnych działających w Polsce. Realizacja zasadniczego postulatu nowych regulacji - umożliwienia konsumentom swobodnego i racjonalnego korzystania z roamingu w czasie okresowych podróży po terytorium UE - zależeć będzie zatem przede wszystkim od zniwelowania różnic ekonomicznych w przypadku konsumentów korzystających z dwóch odmiennych wariantów omawianego modelu, jak również określenia odpowiednio wysokich limitów FUP oraz racjonalnych wysokości KCD.



Dorota Karczewska
Z up. PREZESA
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
WICEPREZES
Dorota Karczewska