

# *Propozycje reform regulacyjnych 2007 w sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej*

**Franciszek Kamiński**

*Omówiono propozycje zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, przedłożone przez Komisję Europejską w celu przystosowania otoczenia prawnego rynku komunikacji elektronicznej do zachodzących przekształceń w sektorze. Szczegółowo opisano wstępne, konsultowane propozycje zmian w tym pakiecie. Na podstawie udostępnionych w internecie wypowiedzi uczestników konsultacji publicznej opracowano przegląd stanowisk wobec propozycji Komisji, wskazując na znaczne rozbieżności poglądów w wielu sprawach dotyczących regulacji sektorowej przy stosowaniu instrumentów wspierania konkurencji usługowej. Wypuklono kwestię inwestycji infrastrukturalnych, które decydują o tempie rozwoju rynku usług szerokopasmowego internetu, będącego jednym z podstawowych czynników funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego. Przedstawiono charakterystykę propozycji reform regulacyjnych 2007 (z pominięciem tematyki zarządzania widmem częstotliwości) oraz uwagi autora.*

**komunikacja elektroniczna, pakiet regulacyjny, prawo telekomunikacyjne, regulacja rynku, rynek komunikacji elektronicznej, Unia Europejska**

## **Wprowadzenie**

Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej opiera się na modelu rynku konkurencyjnego, w którym przyjęto – jako kryteria podstawowe – wspieranie konkurencji oraz wzbogacanie i rozszerzanie zakresu usług dla konsumenta i użytkownika. Uznano, że pełna liberalizacja, demonopolizacja oraz prywatyzacja rynku komunikacji elektronicznej, przy ograniczonej roli państwa, będzie sprzyjać powstawaniu nowoczesnej infrastruktury informacyjnej z bogatą ofertą usług cyfrowych, otwartą na zmiany technologiczne oraz innowacje, co jest nieodzowne dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy oraz kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego w warunkach globalizacji gospodarki światowej.

Realizacja planu pełnej liberalizacji i demonopolizacji rynku komunikacji elektronicznej, tj. rozwoju konkurencyjnych rynków infrastruktury oraz usług komunikacji elektronicznej, wymaga odgórnego tworzenia warunków powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku. To wyznacza nowy obszar obowiązków dla organów państwowych w okresie przejściowym, a w tym sformułowanie zadań i zakresu regulacji sektorowej (tj. ingerencji organów państwowych w działalność podmiotów telekomunikacyjnych). W okresie przejściowym – od monopolu do efektywnej konkurencji – na rynku komunikacji elektronicznej panują specyficzne stosunki, odbiegające od wzorców gospodarki wolnorynkowej, a charakteryzujące się [4, 11, 13, 14]:

- silną pozycją państwowego organu regulacyjnego (regulatora rynku komunikacji elektronicznej);
- istnieniem pozaekonomicznych zobowiązań nałożonych na podmioty telekomunikacyjne w postaci obowiązku świadczenia usługi powszechnej;
- asymetrią praw i obowiązków podmiotów gospodarczych na rynku komunikacji elektronicznej;
- regulacją wyprzedzającą (*ex ante*);
- konkurencją regulacyjną.

Przystępując do przekształceń rynku telekomunikacyjnego Komisja Europejska deklarowała, że regulacje sektorowe będą ograniczone w czasie, głównym zaś celem zmian prawnych w tym sektorze jest stworzenie otoczenia zgodnego z ogólnym prawem o konkurencji, obowiązującym w całej gospodarce Wspólnoty, tj. ujednoczenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej we wszystkich sektorach gospodarki.

W niniejszym artykule<sup>①</sup> omówiono zachodzące zmiany na rynku komunikacji elektronicznej, które determinują potrzebę dokonania pogłębionej analizy polityki regulacyjnej w tym sektorze Unii Europejskiej. Przedstawiono propozycje Komisji Europejskiej zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, ze szczególnym uwzględnieniem etapu konsultacji publicznej (z wyłączeniem problematyki widma częstotliwości radiowych). Podkreślono daleko idącą identyczność konsultowanego pakietu zmian z propozycjami reform regulacyjnych 2007. Artykuł zamykają refleksje autora oraz uwagi o polskich aspektach procedury przeglądownej.

## Pakiet regulacyjny 2002

W 2002 r. został opracowany, a od lipca 2003 r. już obowiązuje pakiet regulacyjny 2002, stanowiący podstawę polityki regulacyjnej w sektorze komunikacji elektronicznej oraz określający zakres odstępstwa od ogólnego prawa o konkurencji, obowiązującego w UE. W pakiecie tym stworzono otoczenie prawne dla działalności telekomunikacyjnej, sprecyzowano obowiązki i prawa podmiotów rynkowych, w tym operatorów o znaczącej pozycji rynkowej (SMP – *Significant Market Power*), a także ustalono zasady regulacji konkurencji przez Komisję Europejską oraz krajowych regulatorów rynku. Pakiet obejmuje dyrektywę ramową [13] oraz cztery dyrektywy szczegółowe, tj. dyrektywę o dostępie [11], dyrektywę o usłudze powszechnej [14], dyrektywę o zezwoleniach [12] i dyrektywę o ochronie prywatności w komunikacji elektronicznej [15], a także zalecenie o rynkach właściwych [4] oraz inne zalecenia i wytyczne Komisji Europejskiej.

Przyjęte rozwiązania regulacyjne tkwią korzeniami w początkach procesu demonopolizacji i liberalizacji w państwach UE-15, dysponujących dobrze rozwiniętą infrastrukturą telefonii stacjonarnej (PSTN – *Public Switched Telephone Network*). Dlatego przewidziane w pakiecie środki regulacyjne służą wykorzystaniu infrastruktury operatora zasiedziałego do rozwoju konkurencji na rynku usług elektronicznych, to znaczy do rozwoju konkurencji usługowej. Instrumentarium prawne wyposaża regulatora rynku komunikacji elektronicznej w uprawnienia do podejmowania decyzji ograniczających zasięg dominacji oraz możliwość nadużywania pozycji dominującej przez operatorów zasiedziałych, a także do nakładania na nich obowiązków wobec wstępujących na rynek podmiotów konkurujących. Szczególnie trudne zadania demonopolizacyjne są związane z siecią dostępową operatora zasiedziałego.

W pakiecie regulacyjnym 2002 nie wymieniono rodzaju konkurencji ani nie powiązano postulatu wspierania konkurencji z konkretną formą działalności. Z analizy treści dyrektyw oraz praktyki ich stosowania wynika, że zasady regulacji w sektorze komunikacji elektronicznej w UE preferują konkurencję usługową (*service-based competition*), pozostawiając konkurencję infrastrukturalną (*facilities-based competition; infrastructure-based competition*) na drugim planie, co daje podstawę do sformułowania tezy o prymacie konkurencji usługowej.

Regulacja rynku komunikacji elektronicznej należy do grupy regulacji asymetrycznych z preferencją dla nowo wstępujących podmiotów, co stwarza im korzystne warunki do podejmowania działalności

<sup>①</sup> Wykorzystano wyniki pracy statutowej pt. „Analiza wyników przeglądu rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej i ich wpływu na regulacje w Polsce”, część I (Warszawa, IŁ-PIB, Zakład Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych, 2007).

usługowej; mogą ją rozwijać, wykorzystując sieci oraz usługi funkcjonalne operatora zasiedziałego, bez konieczności ponoszenia własnych nakładów infrastrukturalnych, które są trudne do odzyskania w przypadku zaprzestania działalności. W tych warunkach ryzyko zaistnienia na rynku jest nieznaczące, gdyż środki wniesione można w znacznym stopniu wycofać. Sprzyja to obniżaniu kosztów działalności wchodzącej na rynek firmy oraz rzutuje na kalkulacje cen usług, które mogą być niższe od stosowanych przez operatora SMP. Takie ramy regulacyjne sprzyjają szybkiemu wzrostowi konkurencji na rynku usług.

Pakiet regulacyjny 2002 zawiera sformułowania, nawiązujące do potrzeby ochrony inwestycji i rekompensowania strat poniesionych przez przedsiębiorstwo w wyniku nałożenia nań obowiązków, wynikających z polityki wspierania konkurencji. Sformułowania te są jednak mało precyzyjne i pozostawiają duży margines swobody interpretacyjnej oraz uznaniowości. Dlatego w praktyce bieżąca polityka regulatora odwołuje się do prymatu konkurencji usługowej oraz interesu konsumenckiego, podporządkowując mu decyzje związane z ochroną inwestycji infrastrukturalnych.

## Przegląd ram regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej

W związku z istotnymi zmianami na rynku komunikacji elektronicznej, które nastąpiły od otwarcia rynku telekomunikacyjnego w 1998 r., zachodzi konieczność sprecyzowania przydatności dotychczas obowiązujących dyrektyw i zaleceń w sprawie regulacji działalności na tym rynku. Zadanie to jest realizowane w kilku etapach od listopada 2005 r. w ramach przeglądu pakietu regulacyjnego 2002 [19, 23].

### *Zmiany w sektorze komunikacji elektronicznej*

Od czasu urynkowienia telekomunikacji publicznej w latach dziewięćdziesiątych nastąpiły znaczące zmiany w sektorze komunikacji elektronicznej, szczególnie pod wpływem wprowadzenia nowych technik oraz innowacyjnych rozwiązań aplikacyjnych. W ocenie sytuacji rynkowej należy brać pod uwagę następujące fakty.

- Pod wpływem konkurencji ze strony innych platform komunikacyjnych (takich jak, np. telekomunikacja ruchoma oraz telefonia internetowa) następuje systematyczny spadek znaczenia rynku usług telefonii stacjonarnej (PSTN). Świadczą o tym m.in. dane zawarte w raporcie [17] (zob. tabl. 1).
- Cechą charakterystyczną zmian w sektorze komunikacji elektronicznej jest szybki rozwój telekomunikacji ruchomej. Mieszkańcy UE mają zapewniony powszechny i cenowo przystępny dostęp do usług telefonii ruchomej. Obecnie występuje przewaga usług tej telefonii nad usługami telefonii stacjonarnej, co uzasadnia stwierdzenie, że telefonia ruchoma staje się substytutem telefonii stacjonarnej; jest to szczególnie widoczne na rynku usług telefonicznych w krajach środkowoeuropejskich. Badania przeprowadzone na zamówienie Komisji Europejskiej [17] wykazały, że w UE w końcu 2006 r. 82% gospodarstw domowych korzystało z dostępu ruchomego, a 75% gospodarstw – z dostępu stacjonarnego (zob. tabl. 1).
- Zgodnie z postulatami strategii lizbońskiej w sprawie kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, w UE następuje stopniowe upowszechnienie dostępu szerokopasmowego z wykorzystaniem różnorodnych technik dostępowych, w tym

Tabl. 1. Wybrane dane o telefonizacji gospodarstw domowych w Unii Europejskiej (UE-25)

Dostęp do telefonii	Koniec 2006 r.	Koniec 2005 r.	Roczna zmiana
Gospodarstwa domowe z dostępem stacjonarnym [%]	73	78	-5
Gospodarstwa domowe z dostępem ruchomym [%]	82	80	+2
Gospodarstwa domowe z dostępem stacjonarnym i ruchomym [%]	60	61	-1
Gospodarstwa domowe tylko z dostępem stacjonarnym [%]	15	18	-3
Gospodarstwa domowe tylko z dostępem ruchomym [%]	22	18	+4
Opracowano na podstawie danych zamieszczonych w raporcie [17].			

Tabl. 2. Gospodarstwa domowe z dostępem do internetu w Unii Europejskiej w latach 2006–2007

Kraj	Internet [%]		Dostęp szerokopasmowy [%]	
	I kw. 2006 r.	I kw. 2007 r.	I kw. 2006 r.	I kw. 2007 r.
UE-27 <sup>a)</sup>	49	54	30	42
Czechy	29	35	17	28
Dania	79	78	63	70
Francja	41	49	30	43
Hiszpania	39	45	29	39
Holandia	80	83	66	74
Irlandia	50	57	13	31
Litwa	35	44	19	34
Niemcy	67	71	34	50
Polska	36	41	22	30
Słowacja	27	46	11	27
Szwecja	77	79	51	67
Węgry	32	38	22	33
Wielka Brytania	63	67	44	57
Włochy	40	43	16	25
<sup>a)</sup> UE-27 bez Malty. Opracowano na podstawie danych Eurostat: <i>News Release</i> , no. 166, 3.12.2007.				

systemów radiowych oraz kabli światłowodowych<sup>①</sup>. Pod koniec 2006 r. 54% gospodarstw domowych w UE-25 miało szerokopasmowy dostęp do internetu, co oznacza roczny wzrost o 4 punkty [17] (w tabl. 2 przedstawiono dane na ten temat dla UE-27 oraz wybranych

<sup>①</sup> Istnieją różnorodne możliwości realizacji dostępu abonenckiego, od stosunkowo mało absorbujących finansowo rozwiązań bezprzewodowych (radiowych), po drogie – o dużych możliwościach użytkowych – światłowodowe sieci dostępowe FTTC (Fiber-To-The-Curb) oraz FTTH (Fiber-To-The-Home).

państw członkowskich). Dzięki temu powstaje możliwość oferowania pakietów usługowych z opcją nieodpłatnych usług głosowych oraz rozwijania tanich usług głosowych z wykorzystaniem protokołu internetowego (VoIP – *Voice over Internet Protocol*). Według danych Eurostat, 15% osób (w grupie wiekowej 16–74 lat) w UE-27 korzysta z telefonii internetowej.

- Świadczenie usług telefonicznych nie jest już domeną wyspecjalizowanych firm. Jest ono dostępne dla różnorodnych podmiotów z innych branż, o czym świadczy pojawienie się na rynku usług komunikacji elektronicznej globalnych „graczy”, jak Skype, Google, Yahoo!, Microsoft. Pomyślny rozwój działalności firm telekomunikacyjnych zależy przede wszystkim od uzyskania dostępu do użytkownika, a więc od rozwiązań technicznych i prawnych w sieci dostępowej. Obecnie podmioty alternatywne rozwijają działalność usługową z wykorzystaniem udostępnionej infrastruktury operatorów SMP. Ich inwestycje własne obejmują głównie zakup odpowiedniego oprogramowania aplikacyjnego oraz urządzeń; wydatki na rozwój własnej infrastruktury dostępowej nie są znaczne.
- W sektorze komunikacji elektronicznej następują zasadnicze zmiany w infrastrukturze transmisyjnej. Operatorzy zasiedziali realizują plany przekształcenia sieci PSTN z komutacją kanałów w sieci następnej generacji NGN (*Next Generation Networks*) z komutacją pakietów, rozwijają nowe usługi konwergentne FMC (*Fixed-Mobile Convergence*) oraz przystępują do inwestycji w światłowodową sieć dostępową.
- Rozwój nowych sieci oraz pojawienie się na rynku innowacyjnych rozwiązań w obszarze usług stwarzają szerokie możliwości opracowywania i oferowania nowych, trudnych do przewidzenia usług oraz ich kombinacji, o bardzo zróżnicowanych właściwościach użytkowych i parametrach jakościowych.

Widać z tego, że obowiązujące regulacje rynku komunikacji elektronicznej, które korzeniami tkwią we wczesnym okresie monopolizacji i dominującej przewagi analogowej telefonii stacjonarnej, muszą być poddane gruntownemu przemyśleniu, aby nie stały się zawadą w podejmowaniu nowych inicjatyw inwestycyjnych oraz wprowadzaniu na rynek innowacyjnych rozwiązań usługowych.

## **Przegląd pakietu regulacyjnego 2002**

Przedstawione fakty o sytuacji w sektorze komunikacji elektronicznej, jak powstanie i rozwój nowych technik, daleko idące zmiany na rynku usług telekomunikacyjnych (w tym telefonicznych) oraz konieczność wspierania rozwoju szerokopasmowego internetu, doprowadziły do zapoczątkowania procesu przeglądu ram regulacyjnych w latach 2006–2007. Proces ten obejmuje kilka etapów:

- etap konsultacji wstępnej, zainicjowany dokumentem Komisji Europejskiej pt. *Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review on relevant markets* (zaproszenie do zgłaszania opinii), z 25.11.2005 r., w ramach którego zbierano materiały do 31 stycznia 2006 r.;
- etap konsultacji właściwej (28.06 – 27.10.2006 r.), którego ramy określiły propozycje zmian, zawarte w dokumentach Komisji Europejskiej [7, 8, 23], opracowano je z uwzględnieniem opinii zgłoszonych w trakcie poprzedniego etapu; uczestników poproszono o przekazywanie swoich uwag w postaci ankiety konsultacyjnej [30];
- etap legislacyjny; wyniki prac przeglądowych z uwzględnieniem materiału konsultacyjnego zostały opublikowane 13 listopada 2007 r. w postaci kilku dokumentów Komisji Europejskiej [3, 5, 6, 10, 16, 24, 31–33], zawierających oceny oraz propozycje wniosków legislacyjnych, które są przedstawione Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie; zakończenie prac legislacyjnych nad nowymi regulacjami przewiduje się w 2009 r., mają zaś one obowiązywać od 2010 r.

Ze względu na odległy termin zamknięcia procesu przeglądownego, propozycje nowelizacji oraz nowych uregulowań prawnych powinny w znacznym stopniu uwzględniać prognozowane zmiany w rozwoju konkurencji oraz w stosowanych rozwiązaniach technicznych i usługowych na przyszłym rynku komunikacji elektronicznej.

## Wstępne, konsultowane propozycje zmian w pakiecie regulacyjnym 2002

Materiał zebrany w trakcie pierwszego etapu konsultacyjnego posłużył Komisji Europejskiej do opracowania wstępnych propozycji zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, które zostały zawarte w następujących dokumentach, opublikowanych w dniu 29 czerwca 2006 r.:

- komunikat Komisji w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej, COM(2006) 334 końcowy [23];
- towarzyszący dokument roboczy do komunikatu KE COM(2006) 334 w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej: *Proponowane zmiany*, SEC(2006) 816 [8];
- towarzyszący dokument roboczy do komunikatu KE COM(2006) 334 w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej: *Ocena skutków*, SEC(2006) 817 [7].

Oprócz tych dokumentów Komisja udostępniła raporty [1, 2, 27], które posłużyły za podstawę argumentacji merytorycznej na rzecz proponowanych zmian. Propozycje Komisji Europejskiej poddano konsultacji publicznej, która trwała od 28.06.2006 r. do 27.10.2006 r. Wypowiedzi uczestników konsultacji, niezastrzeżone jako poufne, zostały udostępnione na portalu Komisji Europejskiej ([ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomml/](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomml/)).

W komunikacie Komisji COM(2006) 334 [23] zwięźle przedstawiono istotę i zasadność proponowanych zmian w systemie regulacyjnym UE, odwołując się do dokumentu [8] jako źródła pogłębionej analizy. Propozycje zmian poprzedzono omówieniem sytuacji na rynku komunikacji elektronicznej UE, z uwzględnieniem roli obowiązującego otoczenia prawnego. Zdaniem Komisji [23], obserwuje się znaczące pozytywne zmiany na omawianym rynku: „UE wciąż odnosi sukcesy w dziedzinie łączności elektronicznej. Od chwili pełnego otwarcia rynków na konkurencję w 1998 r. użytkownicy i konsumenci korzystają z większego wyboru, niższych cen oraz innowacyjnych produktów i usług”. Jednym ze stymulatorów zmian jest działalność regulacyjna Komisji Europejskiej oraz regulatorów krajowych, jednak zdania na ten temat są podzielone [23]: „Nowi uczestnicy rynku, operatorzy sieci kablowych, dostawcy usług internetowych oraz producenci oprogramowania i sprzętu wskazali, że ramy pozwoliły na rozwój konkurencji i innowacji w całej Europie, ułatwiając inwestowanie i rozpowszechnianie łączności szerokopasmowej. Jednak większość podmiotów od dawna obecnych na rynku stwierdziła, że regulacje *ex ante* stworzyły utrudnienia dla nowych inwestycji i powinny zostać stopniowo wyeliminowane do 2015 r.”

Szczególną uwagę zwrócono na kwestie inwestycji i innowacji w sektorze komunikacji elektronicznej w kontekście prowadzonej polityki regulacyjnej, opartej na kryterium wspierania konkurencji. Zdaniem Komisji [23], „głównym czynnikiem napędzającym inwestycje pozostaje zawsze konkurencja. Zgodnie z analizą, przeprowadzoną na zlecenie Komisji, państwa, które zastosowały ramy regulacyj-

ne UE w sposób efektywny i sprzyjający konkurencji, przyciągnęły najwięcej inwestycji”<sup>①</sup>. Tę opinię uzupełnia informacja zawarta w [8] o znaczeniu konkurencji infrastrukturalnej w odniesieniu do sieci dostępowych: „Wraz z rozwojem dostępu szerokopasmowego w UE w przeciągu ostatnich lat, bardzo wyraźna stała się korelacja między wprowadzeniem dostępu szerokopasmowego a konkurencyjnością infrastruktury. Państwa, gdzie istnieje silna konkurencja między operatorami telekomunikacyjnymi i usług kablowych, zalicza się do państw o najwyższej penetracji dostępu szerokopasmowego”. Kierując się przytoczonymi przesłankami, Komisja negatywnie oceniła starania o tzw. wakacje regulacyjne z tytułu znacznych inwestycji sieciowych, stwierdzając [23]: „Niektórzy opowiadali się za zaniechaniem regulacji w celu zachęcenia do inwestycji w nową infrastrukturę sieciową, ale niewiele wskazuje na to, że przerwa regulacyjna generuje nowe inwestycje przy braku innych czynników takich jak konkurencja”. W tym kontekście na uwagę zasługuje podejście Komisji do rynków rozwijających się, które są nowe i zmieniają się bardzo szybko, nie można zatem wobec nich zastosować testu trzech kryteriów<sup>②</sup> regulacji *ex ante* i dlatego nie powinny podlegać ingerencji regulatora. Jednocześnie Komisja uznaje konieczność zapewnienia odpowiedniego zwrotu nakładów oraz wynagradzania ryzykownych inwestycji, co przewiduje dotychczasowa dyrektywa o dostępie [11; art. 12 ust. 2].

W ocenie przydatności pakietu regulacyjnego 2002 do kształtowania przyszłych warunków działalności w sektorze komunikacji elektronicznej Komisja stwierdza, że cechą ram regulacyjnych UE jest podejście rynkowe; są one oparte na regulacji rynków, a nie techniki, dzięki czemu do tej pory nadawały się do rozwiązywania problemów z nowymi rozwiązaniami technicznymi (jak np. VoIP). Komisja wyraża opinię, że również w przyszłości ramy będą przydatne do regulacji rynków wprowadzających nowoczesne techniki. W tym kontekście wymienia jako główne: przejście do sieci All-IP, rozwój komunikacji bezprzewodowej, rozbudowę światłowodowych sieci dostępowych oraz telewizję cyfrową. Komisja czyni wyjątek dla komunikacji bezprzewodowej [23]: „Jednakże przepisy regulujące zarządzanie częstotliwościami radiowymi, które mają zasadnicze znaczenie dla innowacyjnych produktów i usług bezprzewodowych i z których wspólnie korzysta wiele innych sektorów, należy dostosować w celu uniknięcia niewłaściwych regulacji”.

Na podstawie pozytywnej oceny dotychczasowych ram regulacyjnych, Komisja wnioskuje o dokonanie jedynie nieznacznych zmian w systemie regulacyjnym (z wyjątkiem zarządzania widmem częstotliwości radiowych). Proponowane zmiany zmierzają do realizacji następujących celów:

- wdrożenia strategii Komisji dotyczącej zarządzania częstotliwościami, określonej w komunikacie COM(2005) 400 z września 2005 r.;
- zmniejszenia uciążliwości proceduralnych związanych z przeglądem rynków podlegających regulacjom *ex ante*;
- konsolidacji rynku wewnętrznego;
- umocnienia ochrony interesów konsumentów i użytkowników;
- polepszenia bezpieczeństwa w sieci;
- uchylenia nieaktualnych przepisów.

Według oceny Komisji, pierwsze 3 cele wymagają szczególnej uwagi przy konstruowaniu przyszłego otoczenia prawnego dla sektora komunikacji elektronicznej.

<sup>①</sup> Komisja powołuje się na raport [1]. W dokumencie [8] zawarto stwierdzenie, że „Powyższe wnioski potwierdzają tezy Europejskiego Stowarzyszenia na rzecz Konkurencyjnej Telekomunikacji (ECTA) w odpowiedzi na wezwanie do wyrażenia opinii, że te państwa, które wdrożyły ramy regulacyjne UE w sposób skuteczny i sprzyjający konkurencji, pozyskały najwięcej inwestorów”.

<sup>②</sup> Zob. dodatek do niniejszego artykułu.

## **Poprawa efektywności wykorzystania widma częstotliwości radiowych**

Komisja stoi na stanowisku, że należy bardziej efektywnie oraz z większą spójnością na poziomie UE zarządzać częstotliwościami [8]: „... *brak elastyczności w zarządzaniu częstotliwościami stanowi tzw. wąskie gardło nowych technologii radiowych, prowadzi do nieefektywnego korzystania z częstotliwości oraz nienaturalnie ogranicza innowację ze szkodą dla rynku wewnętrznego*”. Dlatego należy zminimalizować bariery wejścia na rynek usług bezprzewodowych. Obawy o poziom ochrony przed szkodliwymi zakłóceniami są tylko częściowo uzasadnione, gdyż [8] „*Postęp technologiczny stopniowo ograniczający ryzyko szkodliwych zakłóceń to trend ogólny powodujący, iż w określonych pasmach stosowanie indywidualnych praw staje się mniej konieczne.*”

Komisja proponuje **wprowadzenie nowego systemu zarządzania widmem częstotliwości radiowych**, które umożliwi funkcjonowanie różnych modeli przyznawania zezwoleń: podejście administracyjne, ogólne zezwolenia oraz dopuszczenie wtórnego rynku częstotliwości. Komisja stoi na stanowisku, że należy jak najszerszej korzystać z **ogólnych zezwoleń** oraz **wprowadzić zasady neutralności usługowej oraz neutralności technologicznej**. Oznacza to, że posiadacze praw do wykorzystania pasma powinni mieć swobodę świadczenia każdego rodzaju usług komunikacji elektronicznej (neutralność usługowa) przy użyciu dowolnej technologii, zgodnie ze wspólnymi warunkami (neutralność technologiczna). Komisja dopuszcza możliwość ustanowienia wspólnych – dla całej UE – warunków wydawania zezwoleń na korzystanie z widma częstotliwości radiowych. Zdaniem Komisji, model administracyjny powinien być utrzymany w przypadkach, gdy zachodzi konieczność zapewnienia stabilności prawnej, ochrony przed zakłóceniami oraz zaspokojenia interesu publicznego.

## **Racjonalizacja analiz rynku**

Komisja proponuje uproszczenie stosowania procedury „art. 7” przez złagodzenie wymagań dotyczących powiadamiania przez organy regulacyjne o niektórych projektach proponowanych krajowych środków regulacyjnych. Proponuje się ograniczenie poziomu szczegółowości analiz rynku oraz uproszczenie procedury notyfikacji, a także opracowanie rozporządzenia zawierającego wszystkie elementy proceduralne. W dokumencie [8] wyjaśniono, że uproszczona procedura notyfikacyjna dotyczyłaby takich przypadków, jak:

- notyfikacja rynków, które uznano za konkurencyjne we wcześniejszym przeglądzie, jeżeli od momentu jego przeprowadzenia nie wystąpiły na tych rynkach istotne zmiany warunków konkurencyjności;
- notyfikacja środków zaradczych, jeżeli stwierdzono jedynie nieznaczne zmiany w stosunku do wcześniej notyfikowanych środków.

Dodatkowo, w ramach polityki usprawnienia przeglądu rynków, Komisja proponuje przeprowadzanie przeglądów przejściowych w przypadku istotnej zmiany sytuacji rynkowej. Przegląd ten mógłby być inicjowany przez przedsiębiorstwa pod warunkiem, że dostarczą one organowi regulacyjnemu informacje, potwierdzające wystąpienie tych zmian na rynku.

## **Konsolidacja rynku wewnętrznego Wspólnoty**

Pakiet proponowanych zmian dotyczących umocnienia rynku wewnętrznego zawiera następujące propozycje.

- W zakresie *środków zaradczych na mocy procedury „art. 7”* proponuje się **rozszerzenie uprawnień Komisji na weto wobec środków zaradczych (ex ante), zgłaszanych przez**



**regulatorów krajowych**, co przyczyniłoby się do większej spójności w zakresie stosowania środków naprawczych oraz poprawienia środowiska konkurencyjności na rynku wewnętrznym Wspólnoty.

- W zakresie problematyki *odwołań* od decyzji regulatora krajowego proponuje się **ustanowienie na poziomie UE kryteriów przyznawania zawieszonych decyzji regulacyjnych w trakcie postępowania przed sądami krajowymi z powództwa podmiotów dotkniętych decyzją regulatora**, co przyczyniłoby się do ujednoczenia praktyki sądowej na obszarze Wspólnoty w kwestii zawieszania decyzji regulacyjnych w okresie odwołania. Zgodnie z [8], „*Proponowane podejście mogłoby rozwiązać problem regularnego zawieszania decyzji regulatorów poprzez wprowadzenie poprawki do przepisów art. 4 w celu ustanowienia prawnych kryteriów opartych na europejskim prawie precedensowym. Krajowe sądy muszą wziąć pod uwagę to prawo w trakcie orzekania o zawieszeniu decyzji krajowego organu regulacyjnego w ramach mechanizmu odwoławczego, tj. decyzje krajowego organu regulacyjnego byłyby zawieszane tylko w przypadku, jeżeli osoba składająca odwołanie dowiedzie o ewentualnym spowodowaniu nieodwracalnej szkody przez taką decyzję.*”
- W zakresie *wspólnego podejścia do zezwoleń na usługi o wymiarze paneuropejskim lub obejmującym cały rynek wewnętrzny* proponuje się **wprowadzenie procedury wspólnotowej w celu osiągnięcia na szczeblu UE porozumienia dotyczącego wspólnych warunków korzystania z widma częstotliwości oraz wspólnego podejścia do udzielania zezwoleń**, co umożliwiłoby skoordynowane wprowadzanie usług na rynek wspólnotowy. Komisja wnioskuje o przyznanie jej prawa do podejmowania decyzji (przy wsparciu komitetu) w ramach proponowanej procedury wspólnotowej. Po wprowadzeniu proponowanych zmian zezwolenie na świadczenie wymienionej kategorii usług, przyznane przez jedno państwo członkowskie, uprawniałoby do świadczenia usług na terenie pozostałych państw członkowskich.
- W obszarze określonym jako *inne proponowane zmiany* proponuje się:
  - zagwarantowanie użytkownikom dostępu do usług w zakresie społeczeństwa informacyjnego, świadczonych w innych państwach członkowskich przez zapewnienie dostępu do usług wykorzystujących numery niegeograficzne o charakterze transgranicznym (np. dostęp do bezpłatnych numerów telefonicznych);
  - wzmocnienie zdolności krajowych organów regulacyjnych do nakładania sankcji za naruszenie zobowiązań regulacyjnych, nawet w przypadku gdy przedsiębiorstwo naprawi stwierdzone naruszenia w późniejszym czasie, oraz do stosowania znaczących i zniechęcających kar;
  - wprowadzenie mechanizmu zatwierdzania przez Komisję środków podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie i połączeniach<sup>①</sup>;
  - przygotowanie procedury, ułatwiającej porozumienie na poziomie UE w sprawie wspólnych wymagań dotyczących sieci i usług, które następnie byłyby przekazywane europejskim organizacjom normalizującym w celu opracowania odpowiednich norm technicznych;
  - zobligowanie państw członkowskich do przeglądu i uzasadnienia stosowania zobowiązań typu „*must-carry*”, tak aby nie zostały one utrwalone w nowej rzeczywistości rynkowej,

<sup>①</sup> W dokumencie [8] wyjaśniono: „Art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie uprawnia regulatorów do nakładania w określonych warunkach środków naprawczych na przedsiębiorstwa nie posiadające znaczącej pozycji rynkowej w celu zapewnienia właściwego dostępu, połączeń międzysieciowych oraz interoperacyjności usług (np. połączenia typu koniec-koniec) w sposób sprzyjający wydajności, zrównoważonej konkurencji oraz przynoszący maksymalne korzyści dla użytkowników końcowych. Powyższe można postrzegać jako odstępstwo od normalnego podejścia, w ramach którego operatorzy nie podlegają obowiązkowi *ex ante*, chyba że na rynku właściwym nie istnieje skuteczna konkurencja, a operatorzy tacy posiadają znaczącą pozycję rynkową.”

gdyż to może doprowadzić do zniekształcenia warunków konkurencji; Komisja postuluje, aby przyszłe zobowiązania „*must-carry*”, związane z osiągnięciem celów interesu ogólnego, były ograniczone do minimum;

- dostosowanie ram regulacyjnych do zapisów o końcowych urządzeniach telekomunikacyjnych w dyrektywie R&TTE (dotyczy to przeglądu definicji punktu zakończenia sieci, zawartej w dyrektywie o usłudze powszechnej) oraz umożliwienie złagodzenia zobowiązań nałożonych przez aktualną dyrektywę R&TTE na operatorów sieci publicznych w kwestii publikowania specyfikacji interfejsów sieć-urządzenie końcowe.

### **Wzmocnienie praw konsumentów i użytkowników**

Komisja w dokumencie [8] wskazuje na potrzebę „*fundamentalnego przemyślenia roli i koncepcji usługi powszechnej w XXI wieku oraz na kwestię równowagi między konkretnym sektorem a horyzontalnymi zasadami ochrony konsumentów oraz wykonalności jednego uniwersalnego podejścia w UE-25. Z powyższych względów Komisja zamierza w 2007 r. opublikować zieloną księgę w sprawie usługi powszechnej w celu rozpoczęcia szerokiej debaty na ten temat.*”<sup>①</sup> Oprócz tego Komisja zapowiada:

- poprawę przejrzystości i jakości informacji o opłatach dla użytkowników końcowych;
- możliwość zwalczania *spamu* na drodze sądowej;
- wzmocnienie obowiązku operatorów do przekazywania informacji o lokalizacji osoby dzwoniącej do służb ratunkowych; informację o lokalizacji należy przesyłać w trybie *push*, tj. łącznie z danymi abonenta zarejestrowanego pod numerem wzywającym pomocy, a koszty świadczenia tej usługi mają obciążyć operatora sieci;
- ułatwienie dostępu osobom niepełnosprawnym, zwłaszcza osobom niesłyszącym, do służb ratunkowych przez numer „112”;
- oddzielenie usługi świadczenia dostępu do publicznej sieci komunikacyjnej od świadczenia usług telefonicznych;
- dostosowanie przepisów dotyczących usług telefonicznych do rozwoju technologii i rynku przez wprowadzenie mechanizmu, za pomocą którego będzie można uchylić lub zmienić postanowienia dyrektywy o usłudze powszechnej, dotyczące dodatkowych udogodnień telefonicznych oraz wyboru i preselekcji operatora;
- dostosowanie pojęcia przenoszenia numerów w ten sposób, aby przy zmianie operatora można było przekazywać dane o abonencie, przechowywane na urządzeniu centralnym operatora; oprócz tego należy w przyszłości uwzględniać inne identyfikatory niż tradycyjne numery telefoniczne;
- zapewnienie neutralności sieci przez zagwarantowanie regulatorom możliwości nałożenia minimalnych wymagań w zakresie jakości usług transmisyjnych sieci NGN, na podstawie norm technicznych określonych na szczeblu UE, co pozostaje w związku z możliwością świadczenia przez operatorów usług o różnych poziomach jakości w odniesieniu do przekazywanych treści;
- wprowadzenie mechanizmu wspólnotowego do rozwiązania kwestii przystosowalności usług elektronicznych (*eAccessibility*) przez powołanie reprezentatywnej grupy, która miałaby identyfikować odpowiednie działania, służące rozwiązywaniu problemów z przystosowalnością elektroniczną.

<sup>①</sup> W nowych dokumentach KE (listopad 2007 r.) podano, że zielona księga w sprawie usługi powszechnej w komunikacji elektronicznej ukaże się w 2008 r.

## ***Poprawa bezpieczeństwa***

Komisja podkreśla wagę bezpieczeństwa w społeczeństwie „usieciowionym”. Dlatego uważa za wskazane, aby rozszerzyć i wzmocnić przepisy dotyczące bezpieczeństwa oraz integralności, zawarte w dyrektywie o prywatności i dyrektywie o usłudze powszechnej, a także połączyć je w jednym z rozdziałów dyrektywy ramowej. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu zaufania przedsiębiorców i użytkowników indywidualnych, Komisja proponuje następujący zestaw środków:

- 1) nałożenie na dostawców sieci i usług komunikacji elektronicznej szczególnego wymogu powiadamiania użytkowników o określonych naruszeniach w zakresie bezpieczeństwa;
- 2) zobowiązanie dostawców sieci i usług komunikacji elektronicznej do powiadamiania krajowych organów regulacyjnych o każdym naruszeniu bezpieczeństwa, które doprowadziło do utraty danych osobowych lub przerwania ciągłości świadczenia usług;
- 3) upoważnienie właściwych organów krajowych do wprowadzania wymogu stosowania konkretnych środków bezpieczeństwa, wdrażających zalecenia lub decyzje Komisji; regulatorzy krajowi otrzymaliby uprawnienie do żądania informacji o szczegółowych strategiach bezpieczeństwa operatora (w tym o jego planach działania w sytuacji zagrożeń) oraz do żądania przeprowadzenia audytu, z możliwością nakładania kar grzywny na firmy, uchylające się od spełnienia nałożonych obowiązków;
- 4) aktualizację przepisów dotyczących integralności sieci, aby były one przystosowane do zmian przyszłościowych w tym obszarze; realizacja tej propozycji spowoduje wzrost kosztów ponoszonych przez operatorów, ale są one uzasadnione w świetle szczególnej roli komunikacji elektronicznej w gospodarce Wspólnoty.

## ***Uchylenie zdezaktualizowanych przepisów***

Komisja proponuje uchylić następujące przepisy z pakietu regulacyjnego 2002:

- przepis o minimalnym zestawie łączy dzierżawionych (dyrektywa o usłudze powszechnej, art. 18);
- rozporządzenie 2887/2000 w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej;
- przepis w sprawie europejskiej przestrzeni numeracyjnej (ETNS, dyrektywa o usłudze powszechnej, art. 27 ust. 2);
- przepisy dotyczące książek telefonicznych oraz usługi biura numerów (dyrektywa o usłudze powszechnej);
- załącznik I do dyrektywy ramowej, środki tymczasowe w art. 27 dyrektywy ramowej, art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie.

## ***Uwagi uzupełniające***

Do zbioru dokumentów przekazanych przez Komisję do publicznej konsultacji należy także dokument [7], w którym opisano warianty możliwych rozwiązań regulacyjnych oraz podano powody proponowanych zmian, przedstawionych przez Komisję. Z uwagi na złożoność i różnorodność problematyki, w omawianym dokumencie rozpatrzono zasadnicze zagadnienia w sposób dostępny dla szerokiego kręgu społecznego. Jednocześnie pogłębiono argumentację merytoryczną zaproponowanych opcji zmian. W dokumencie tym zaprezentowano różne opcje przyszłościowych rozwiązań, wskazując te z nich, które zostały przyjęte za podstawę propozycji zmian zawartych w komunikacie [23] i dokumencie towarzyszącym [8].

W problematyce **Inwestycje i wzrost** spośród trzech opcji wybrano opcję 3: *Zachowanie obecnego modelu regulacji*. Zdaniem Komisji, model ten ma empiryczne uzasadnienie, potwierdzone praktyką, że konkurencja jest siłą napędową inwestycji, a powolne niekonsekwentne wdrażanie ram regulacyjnych hamuje inwestycje. Obowiązujący model jest na tyle elastyczny, że sprawdzi się w przypadku nowych i niestabilnych rynków; daje również regulatorom narzędzia, umożliwiające uwzględnienie stopnia ryzyka inwestycyjnego przy nakładaniu prokonkurencyjnych obowiązków dostępowych na operatorów.

Komisja badała też opcję 2: *Przyjęcie modelu „otwartego dostępu” dla nowej infrastruktury sieciowej*, konkludując, że całkowite rozdzielanie strukturalne jest rzadko uzasadnione w sektorze komunikacji elektronicznej<sup>①</sup>.

W problematyce **Widmo radiowe** spośród trzech opcji wybrano opcję 2: *Przyjęcie i udoskonalenie ram regulacyjnych przy zachowaniu istniejących rozwiązań instytucjonalnych; spójność na szczeblu UE zostałaby osiągnięta poprzez struktury komitetu regulacyjnego dla koordynacji działań i ustanowienia wspólnych zasad*.

W problematyce **Modele regulacyjne i rynek wewnętrzny** spośród trzech opcji wybrano opcję 2: *Wzmocniona rola Komisji w celu osiągnięcia celów rynku wewnętrznego*. Model ten jest zgodny z polityką i2010 – utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej. Wdrożenie tego modelu jest jednak związane z przeniesieniem pewnej odpowiedzialności z krajowych organów regulacyjnych na Komisję, na przykład przez umożliwienie Komisji zawetowania ich decyzji w sprawie środków zaradczych.

W problematyce **Procedury przeglądu rynku** spośród trzech opcji wybrano opcję 2: *Liberalizacja wymogów notyfikacji dla procedury artykułu 7*. W opcji tej założono, że obecne ramy regulacyjne pozostaną w mocy, ale zostaną dokonane usprawnienia w ich wdrażaniu.

W problematyce **Bezpieczeństwo** spośród trzech opcji wybrano połączenie opcji 1 (*Wprowadzenie nowych szczegółowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa i integralności*) z opcją 2 (*Wprowadzenie ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i integralności wraz z działaniami pomocniczymi*). Zdaniem Komisji, takie rozwiązanie daje najlepszą równowagę między przewidywalnością a elastycznością na rzecz umożliwienia podjęcia na czas działań wobec zagrożeń dla bezpieczeństwa.

## Konsultacja publiczna w sprawie przeglądu ram prawnych w sektorze komunikacji elektronicznej

Jak już wspomniano, dokumenty Komisji Europejskiej [7, 8, 23] zostały poddane konsultacji publicznej. Wypowiedzi jej uczestników udostępniono na portalu Komisji Europejskiej. Przygotowując opracowanie, dokonano przeglądu wypowiedzi 180 uczestników konsultacji. W tabelicy 3 podano zbiorczą informację o grupach uczestników konsultacji, sklasyfikowanych według rodzaju prowadzonej działalności, co w pewnym stopniu wskazuje obszar ich zainteresowania w problematyce konsultacyjnej, a także domniemaną skalę zaangażowania.

Analiza dokumentacji konsultacji publicznej, z uwzględnieniem zarówno dokumentów Komisji Europejskiej, jak i wypowiedzi uczestników konsultacji [25], skłania do przedstawienia omawianej problematyki w dwóch grupach:

<sup>①</sup> W wyniku późniejszych analiz Komisja zmodyfikowała to stanowisko, proponując połączenie opcji 3 z opcją 2, przez uwzględnienie separacji funkcjonalnej [24].

- 1) opinie o propozycjach Komisji wyszczególnione w dokumentach i ankiecie;
- 2) wypowiedzi na tematy nie wymienione wprost w ankiecie, a dotyczące szerokiego kontekstu problematyki regulacyjnej.

W dalszych rozważaniach zaprezentowano najpierw opinie uczestników konsultacji o szczegółowych propozycjach Komisji.

**Tabl. 3. Grupy i podgrupy uczestników konsultacji**

Grupa	Liczba uczestników	Podgrupa	Liczba uczestników
Grupa instytucji państwowych oraz międzynarodowych	23	Podgrupa A: Instytucje państwowe	20
		Podgrupa B: Instytucje międzynarodowe	3
Grupa podmiotów powiązanych z rynkiem komunikacji elektronicznej	31	Podgrupa A: Podmioty biznesowe związane pośrednio z rynkiem komunikacji elektronicznej (bądź ich przedstawiciele)	18
		Podgrupa B: Podmioty reprezentujące interesy różnych grup konsumentów, w tym osób niepełnosprawnych	13
Grupa podmiotów działających na rynku komunikacji elektronicznej (sieci stacjonarne)	56	Podgrupa A: Zasiedziali operatorzy sieci stacjonarnej	19
		Podgrupa B: Alternatywni operatorzy stacjonarni oraz dostawcy usług	32
		Podgrupa C: Operatorzy telewizji kablowej	5
Grupa przemysłowa związana z eksploatacją widma radiowego	35		
Grupa przemysłowa	35		
Razem	180		

Ogólnie można stwierdzić, że propozycje Komisji Europejskiej spotkały się ze znacznym poparciem większości respondentów, co nie dziwi, zważywszy na znaczną przewagę beneficjentów zmian (w tym operatorów alternatywnych) oraz przedstawicieli instytucji państw członkowskich nad grupą operatorów dominujących. Biorąc to pod uwagę, w dalszych rozważaniach poprzestano na przedstawieniu niektórych odmiennych od stanowiska Komisji opinii uczestników konsultacji, przy czym pominięto problematykę zarządzania widmem częstotliwości radiowych.

### ***Uproszczenie procedury przeglądowej rynków***

Uczestnicy konsultacji wyrazili poparcie dla samej idei propozycji zmian, różnicując poglądy przy ocenie szczegółów. Główne wątpliwości dotyczyły skali uzyskanych oszczędności w procedurze „art. 7”. Podkreślano, że niezależnie od proponowanych ułatwień stopień rzetelności prowadzonych analiz rynku musi pozostać ten sam, gdyż tego wymaga procedura nakładania obowiązków regulacyjnych *ex ante*,

a zatem rzeczywiste oszczędności w nakładach pracy regulatora będą nieznaczne. Oprócz tego, nie są dostatecznie precyzyjnie zdefiniowane okoliczności, przy których można będzie korzystać z proponowanych ułatwień notyfikacyjnych. Dlatego zgłoszono postulat przekazania przez Komisję dodatkowych wyjaśnień na temat proponowanych zmian w procedurze przeglądowej.

Wielu uczestników krytycznie oceniło propozycję wydania rozporządzenia na temat procedury przeglądowej rynków, które zastąpiłoby zalecenie o rynkach właściwych oraz niektóre przepisy dyrektywy ramowej. Uznano to za niepotrzebne, gdyż nie przynosi korzyści przy wypełnianiu obowiązków przez regulatorów krajowych, a także w jakimś stopniu ogranicza prawa organów krajowych. W tym kontekście padło stwierdzenie, że proponowane zmiany w procedurze przeglądowej służą centralizacji postępowań regulacyjnych na rzecz Komisji.

### **Konsolidacja rynku wewnętrznego**

**Sprawa weta.** Poważne różnice zdań wystąpiły w związku z propozycją rozszerzenia prawa weta Komisji na środki zaradcze (*ex ante*), zgłoszone przez regulatorów krajowych w ramach procedury przeglądowej rynków. Wielu uczestników ustosunkowało się do tej propozycji pozytywnie, jako do skutecznego narzędzia ujednoczenia warunków prowadzenia działalności na obszarze UE. Znaczna liczba respondentów była jednak odmiennego zdania, widząc w tej propozycji próbę centralizacji zarządzania rynkiem komunikacji elektronicznej, sprzeczną z deklarowaną intencją zniesienia regulacji sektorowej w dłuższej perspektywie czasowej. Wyrażano także wątpliwość, czy Komisja ma lepsze rozeznanie sytuacji na rynku krajowym, z uwzględnieniem wszystkich jego uwarunkowań i specyfiki, niż regulator krajowy. Proponowano, aby w większym stopniu odwoływać się do pomocy Europejskiej Grupy Regulatorów ERG, której możliwości współdziałania w rozwiązywaniu trudnych zagadnień regulacyjnych są niedocenione i niedostatecznie wykorzystywane.

**Sprawa odwołań.** W sprawie udroźnienia procedury odwołań od decyzji regulatora krajowego zgłoszono zastrzeżenia co do legalności proponowanych zmian w świetle postanowień traktatowych oraz niezależności władzy sądowniczej w poszczególnych państwach członkowskich. Podkreślano, że podnoszony problem nadużywania drogi odwoławczej nie jest zjawiskiem powszechnym oraz że w wielu państwach funkcjonuje sprawdzona procedura sądowa, utrudniająca korzystanie z niej w innym celu niż przewidziany przez ustawodawcę. Podniesiono również kwestię odpowiedzialności regulatora za skutki niewłaściwej decyzji. Wskazywano, że często brak jest jasnej wykładni obowiązujących przepisów, a regulatorzy zwlekają z jej wydaniem.

**Sprawa wspólnego podejścia do kwestii zezwoleń na usługi ogólnoeuropejskie lub wspólnotowe.** Problem ten wywołał przede wszystkim wątpliwości co do celowości przyjmowania takich rozwiązań, gdyż – zdaniem niektórych uczestników – istniejące ramy prawne w dostatecznym stopniu określają zasady postępowania.

**Sprawa zmiany art. 5 dyrektywy o dostępie.** Propozycja wprowadzenia mechanizmu zatwierdzania przez Komisję środków podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie wobec podmiotów nie posiadających znaczącej pozycji rynkowej nie znalazła jednoznacznego poparcia wśród uczestników konsultacji. Stanowiska uczestników były bardzo zróżnicowane: od całkowitego poparcia wniosku, przez wątpliwości i zastrzeżenia, aż do propozycji usunięcia takiej możliwości z ram prawnych. Wśród uczestników krytycznie nastawionych wobec omawianej propozycji Komisji przeważał pogląd, że Komisja zmierza do nieuzasadnionego umocnienia swojej pozycji wobec regulatorów w sytuacji, gdy regulatorzy najlepiej znają realia krajowe, a korzystanie z omawianego środka regulacyjnego jest bardzo rzadkie.

**Sprawa numeracji.** Propozycje dotyczące numeracji wzbudziły zainteresowanie przede wszystkim operatorów, którzy uczestniczą w realizacji połączeń transgranicznych. Wskazywano na fakt, że według obecnej praktyki, połączenia do bezpłatnych numerów niegeograficznych w ruchu transgranicznym doprowadziłyby do pokrywania części kosztu usługi przez operatora, co jest nie do przyjęcia. Jednocześnie należy brać pod uwagę interes właściciela bezpłatnego numeru niegeograficznego, który może być zainteresowany w ustaleniu zasięgu usługi oraz kręgu potencjalnych klientów. Techniczne problemy implementacji należy zostawić państwom członkowskim z uwzględnieniem roli przemysłu.

**Sprawa kar.** Kwestia skuteczności egzekwowania obowiązków regulacyjnych znalazła szerokie poparcie ze strony firm i operatorów alternatywnych, którzy w pierwszej kolejności tracą na lekceważącej postawie operatorów o znaczącej pozycji rynkowej. Główne wątpliwości dotyczyły egzekwowania kar z tytułu naruszenia zobowiązań, które zostały następnie naprawione. Między uczestnikami wystąpiła różnica zdań w sprawie utrzymania znaczącej kary w przypadku naprawienia uchybień przez ukaranego operatora, tak jak to proponuje uczynić Komisja. Operatorzy alternatywni wskazywali na trwałe uszczerbek w ich działalności z powodu naruszenia zobowiązań przez partnerów. Z drugiej strony, operatorzy o znaczącej pozycji rynkowej (SMP) wskazywali na niedostateczną precyzję przepisów, co powodowało niezamierzony konflikt z regulatorem, nałożenie kary, a następnie – po wyjaśnieniu podnoszonych wątpliwości – poddanie się nałożonym obowiązkom regulacyjnym.

**Sprawa urzędzeń końcowych.** Propozycja uwzględnienia w ramach prawnych zapisów o urządzeniach końcowych zawartych w dyrektywie R&TTE, z pewną modyfikacją zobowiązania operatorów do publikowania specyfikacji interfejsów, została przyjęta przez część uczestników z rezerwą. Była ona podyktowana obawą zwielokrotnienia przepisów prawa o urządzeniach końcowych i popsucia dobrze funkcjonującego otoczenia prawnego dla rynku urzędzeń końcowych. Proponowane modyfikacje zobowiązań operatorów wzbudziły również zastrzeżenia. Przedstawiciele organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne poparły wniosek Komisji, widząc w tym szansę na uwzględnienie potrzeb użytkowników niepełnosprawnych.

### ***Wzmocnienie ochrony konsumentów i praw użytkowników***

Uczestnicy konsultacji, a szczególnie przedstawiciele organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych, wyrazili ubolewanie z powodu odłożenia generalnego przeglądu usługi powszechnej w UE na 2007 r., a pozostawienia do konsultacji jedynie kilku kwestii. W jakimś stopniu wpłynęło to na wypowiedzi uczestników.

Na uwagę zasługują stwierdzenia, że obecnie preferowany kształt usługi powszechnej utracił rację bytu. Cele większości zapisów dyrektywy o usłudze powszechnej są ujęte w powszechnie obowiązującym prawie o ochronie konsumentów (tzw. regulacja pozioma). Potrzeby osób niepełnosprawnych mogą być zabezpieczone w innych dokumentach dotyczących funkcjonowania rynku komunikacji elektronicznej lub w prawie powszechnym o zabezpieczeniu potrzeb osób niepełnosprawnych. W mniej skrajnych wypowiedziach uznano zasadność usługi powszechnej w obecnym kształcie, ale zauważono, że nie ma istotnych przesłanek do wzmocnienia ochrony konsumenta, której poziom jest wystarczający, a także do obejmowania tą ochroną użytkowników biznesowych. Przyjęcie propozycji Komisji oznaczałoby rozwój sektorowego prawa o ochronie konsumentów w oderwaniu od powszechnie obowiązujących zasad. Wskazano też na nieaktualność koszyka usługi powszechnej w świetle zmian na rynku usług telefonicznych (rosnące znaczenie usług telefonii ruchomej) oraz zróżnicowanego zapotrzebowania na te usługi w poszczególnych regionach UE.

**Sprawa lokalizacji.** Z dużą rezerwą spotkała się propozycja Komisji w sprawie obowiązku przekazywania informacji lokalizacyjnej w trybie *push*. Uczestnicy wskazywali na konieczność bardziej

elastycznego podejścia do kwestii lokalizacyjnej. W wielu krajach już funkcjonuje system lokalizacji w trybie *pull* i doświadczenie wykazuje jego znaczną przydatność. Zastąpienie tego trybu trybem *push* pociągnęłoby za sobą znaczne wydatki, które – zgodnie z propozycją Komisji – musiałyby być poniesione przez operatorów. W wypowiedziach zawarto wiele argumentów merytorycznych, przemawiających za odejściem od obligatoryjnego wprowadzania trybu *push*, w szczególności podkreślając jego rozrzutność informacyjną (jedynie nieznaczna część przekazywanej informacji będzie wykorzystana w działalności służb ratowniczych). Przedstawiciele operatorów zakwestionowali propozycję obciążania ich kosztami wdrażania i funkcjonowania systemu lokalizacyjnego, twierdząc, że jako zadanie realizowane dla dobra publicznego, poza normalną działalnością biznesową, powinno być finansowane ze środków publicznych.

**Sprawa informacji telefonicznej.** W sprawie uchylenia przepisów o książkach telefonicznych oraz potrzebie dostosowania udogodnień telefonicznych do rozwoju rynku zabrali głos przedstawiciele użytkowników niepełnosprawnych, podkreślając konieczność zapewnienia im dostępu do informacji telefonicznej w sposób odpowiadający ich potrzebom. Przedstawiciele firm zajmujących się książkami telefonicznymi oraz informacją telefoniczną wskazali na konieczność nałożenia na operatorów obowiązku prowadzenia baz danych o swoich abonentach; z ich doświadczenia wynika, że są duże trudności z dostępem do danych niezbędnych w działalności informacyjnej. Niektórzy z uczestników zalecali ostrożność przy podejmowaniu decyzji o usunięciu przepisów o selekcji i preselekcji z dyrektywy o usłudze powszechnej, a także zgłosili wątpliwości dotyczące zgodności z prawem wspólnotowym propozycji Komisji o mechanizmie komitetowym, przewidzianym do wprowadzania zmian w omawianej dyrektywie.

**Przenoszenie numeru.** Z licznymi zastrzeżeniami spotkała się propozycja Komisji w sprawie zmiany przepisów na temat przenoszenia numeru. Zwrócono uwagę na fakt, że propozycja wkracza w obszar objęty regulacjami międzynarodowymi (ITU) oraz że numer jest przypisany do abonenta, a nie do usług, które mu świadczył przekazujący operator; operator przyjmujący może mieć zupełnie inne usługi. Z tego powodu przekazywanie wszystkich danych o abonencie jest zbędne.

**Sprawa minimalnych wymagań jakościowych.** Przedstawiciele wielu firm działających na rynku komunikacji elektronicznej wyrazili dezaprobatę i zastrzeżenia wobec wniosku o nakładaniu przez regulatora krajowego minimalnych wymagań jakościowych na usługi. Wyrażono pogląd, że nie jest to zadanie dla regulatora, ale dla rynku. Poziom jakości świadczonych usług jest elementem konkurencyjności firmy oraz jej oferty usługowej. Wkroczenie regulatora w ten obszar działalności podmiotów gospodarczych naruszy istniejące reguły gry.

**Sprawa dostępu do numeru „112”.** Wniosek w sprawie ułatwienia dostępu osobom niepełnosprawnym do służb ratunkowych przez numer „112” został przyjęty pozytywnie. Przedstawiciele osób niepełnosprawnych podkreślili jednak, że należy bardziej skonkretyzować propozycję, gdyż wielu osobom niepełnosprawnym trudno korzystać z normalnego połączenia do służb ratunkowych. Oni potrzebują przystosowania tego dostępu do własnych możliwości komunikowania. Przedstawiciele operatorów ze swej strony zaznaczyli, że ta kwestia znajduje się w dużym stopniu poza ich obszarem odpowiedzialności. Wiele zależy od postawy władz oraz proponowanych rozwiązań technicznych, które można zrealizować przy dobrej współpracy z producentami sprzętu. Poza tym wyrażono pogląd, że sprawy osób niepełnosprawnych nie powinno się regulować na poziomie wspólnotowym, a pozostawić do decyzji organów krajowych w celu uwzględnienia zróżnicowania regionalnego oraz realnych możliwości poszczególnych państw członkowskich. Należy też wspomnieć o propozycji wprowadzenia przepisów o specjalnych taryfach dla użytkowników niepełnosprawnych.



## ***Poprawa bezpieczeństwa***

Propozycje w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa zostały przyjęte z umiarkowanym poparciem. Jednak znaczna liczba uczestników spośród operatorów, dostawców usług oraz firm pracujących na rzecz sektora komunikacji elektronicznej, w tym organizacje ECTA i ETNO, wyraziła poważne zastrzeżenia wobec obranej drogi postępowania przez Komisję. Na uwagę zasługują następujące podnoszone kwestie.

- Problemy bezpieczeństwa powinny być rozwiązywane przez rynek. Strategia firmy w obszarze bezpieczeństwa oraz podejmowane przez nią środki zaradcze stanowią istotny element konkurencyjności firmy, gdyż zapewniają utrzymanie oraz wzrost zaufania użytkowników.
- Rozwiązania techniczne oraz implementacja środków bezpieczeństwa nie powinny podlegać organom regulacyjnym. W większym stopniu należy polegać na propozycjach przemysłu oraz zasadzie samoregulacji w sektorze komunikacji elektronicznej.
- Duże wątpliwości wzbudziła propozycja dotycząca obowiązku powiadamiania regulatora o stwierdzonych naruszeniach bezpieczeństwa, gdyż jest mało precyzyjna i w zasadzie mało skuteczna. Przypadki naruszenia bezpieczeństwa wymagają przede wszystkim szybkiej reakcji obronnej, zapobieżenia skutkom tego wydarzenia. Oprócz tego ochrona bezpieczeństwa stanowi prerogatywę państwa, gdyż zasięg problemu wykracza poza działalność gospodarczą, powiązaną z komunikacją elektroniczną.
- Wielu uczestników zwracało się do Komisji z dezyderatem pogłębienia analizy zagadnień bezpieczeństwa, opracowania oraz udzielenia niezbędnych wyjaśnień i wytycznych, aby można było lepiej zrozumieć istotę przedstawionych propozycji oraz w odpowiedni sposób je zaimplementować.
- Zaprezentowano pogląd, że obowiązujące ramy prawne w dostatecznym stopniu chronią bezpieczeństwo użytkowników i nie ma konieczności wprowadzania proponowanych zmian. Należy natomiast podejmować starania zmierzające do podniesienia świadomości i orientacji użytkowników w sprawach bezpieczeństwa.

## ***Lepsza regulacja: uchylenie przestarzałych przepisów***

Propozycje Komisji zostały przyjęte przez uczestników konsultacji pozytywnie. Pewne zastrzeżenia zostały zgłoszone wobec propozycji usunięcia art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie. Rzecz w tym, że przepis ten pozostawia pewien margines swobody dla regulatora krajowego do podejmowania interwencji na rynku z własnej inicjatywy. Jego uchylenie spowodowałoby ograniczenie możliwości oddziaływania na rynek ze strony regulatora (ten aspekt zagadnienia poruszył w swoim wystąpieniu przedstawiciel Urzędu Komunikacji Elektronicznej). Wystąpiły również zastrzeżenia dotyczące uchylenia art. 18 dyrektywy o usłudze powszechnej w sprawie minimalnego zbioru łączy dzierżawionych, podyktowane obawą przed utrudnieniem dostępu do tych łączy na niektórych rynkach krajowych.

## ***Różne aspekty regulacji rynku komunikacji elektronicznej zaprezentowane przez uczestników konsultacji publicznej***

Poniżej wskazano różne aspekty regulacji rynku komunikacji elektronicznej przedstawione przez uczestników konsultacji publicznej.

- Wystąpiły poważne różnice zdań na temat przydatności pakietu regulacyjnego 2002 do nadania pożądanego tempa rozwojowi sektorowi komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej. Zdecydowana

większość uczestników wyraziła pogląd, że obowiązujące ramy prawne dla rynku komunikacji elektronicznej są dobrze skonstruowane, korzystnie wpływają na rozwój rynku, we właściwy sposób wspierają konkurencję oraz chronią interesy konsumentów i użytkowników, głównie zaś trudności na rynku występują przede wszystkim z powodu opieszałości we wdrażaniu systemu regulacyjnego w niektórych państwach członkowskich oraz niejednolitego stosowania zasad regulacji w UE. Jednak znacząca grupa respondentów uważała, że ramy prawne nie są przystosowane do obecnych i przyszłych sytuacji na rynku komunikacyjnym; nie uwzględniają problemu barier inwestycyjnych i są oderwane od przewidywanych zmian w ogólnym prawie o konkurencji w UE.

- Wystąpiły poważne różnice zdań w sprawie kierunków rozwoju otoczenia prawnego dla rynku komunikacji elektronicznej. Część uczestników opowiadała się za stopniowym odchodzeniem od regulacji *ex ante*, wprowadzając odpowiednie postanowienia deregulacyjne do przyszłych dyrektyw. Z drugiej strony nawoływano też do rozszerzenia zakresu regulacji *ex ante* na nowe rynki: im więcej innowacji i zmian na rynku, tym więcej należy korzystać z regulacji zapobiegawczej.
- Polaryzacja stanowisk dotyczyła związku konkurencji ze skalą i tempem inwestycji. Opinia Komisji o konkurencji, jako czynnika uruchamiającym i napędzającym inwestycje w sektorze, co z kolei służy jako argument na rzecz utrzymania regulacji sektorowej, nie znalazła powszechnego poparcia, szczególnie wśród inwestorów. Wielu respondentów stwierdziło, że o uruchomieniu inwestycji decyduje popyt na rynku, konkurencja zaś jest bez wątpienia czynnikiem ważnym, lecz nie rozstrzygającym. Uznano, że materiały przygotowane na ten temat przez Komisję są zbyt powierzchowne, a wnioski słabo udokumentowane.
- W wypowiedziach wyłynęła propozycja wprowadzenia nowego środka regulacyjnego *ex ante* w postaci separacji funkcjonalnej [18] wobec operatorów SMP w sieci dostępowej. W dokumentach konsultacyjnych Komisji nie rozważano takiego rozwiązania, a jedynie wspomniano w [7] o nieprzydatności dla celów regulacyjnych separacji strukturalnej. Zwolennicy tej propozycji powołują się na pozytywne doświadczenie z BT w Wielkiej Brytanii, czemu przeczą informacje o niedostatecznej, obniżonej jakości usług świadczonych przez wydzielony podmiot. Zwolennicy separacji funkcjonalnej należą do grupy firm, wykorzystujących sieci dostępne operatorów zasiedziały do rozwijania własnej działalności. Przeciwnicy takiego rozwiązania wskazywali na niedopuszczalność tak daleko posuniętej ingerencji w działalność operatora. Spowoduje ono pogorszenie jego wskaźników ekonomicznych oraz wiele innych ujemnych skutków.
- Pojawiły się znaczne wątpliwości i zastrzeżenia w kwestii rozszerzenia uprawnień Komisji w procedurze przeglądowej rynków. Spore grono uczestników zarzuciło Komisji, że chce przejąć podstawowe decyzje regulacyjne w sektorze komunikacji elektronicznej, co znalazło m.in. wyraz w propozycjach prawa weta przy notyfikowaniu środków zaradczych oraz przy stosowaniu art. 5 dyrektywy o dostępie przez regulatora krajowego. W tym kontekście stwierdzono, że zamiast polityki weta należy częściej sięgać po pomoc ERG. Należy wzmocnić pozycję grupy ERG w praktyce regulacyjnej Wspólnoty.
- Z rezerwą przyjęto propozycje w kwestiach dotyczących poprawy bezpieczeństwa przez zwiększenie roli Komisji oraz regulatorów krajowych, gdyż w tych sprawach najlepiej kierować się strategią rynkową. Z rezerwą odniesiono się też do propozycji wypracowania na szczeblu UE wymagań na sieci, przystosowanych do zmian przyszłościowych.
- W wypowiedziach uczestników konsultacji wyłynęła kwestia powołania europejskiego regulatora rynku komunikacji elektronicznej. Ta opcja nie znalazła poparcia w materiałach Komisji. Jednak wielu uczestników uznało ją za pożądaną, gdyż ułatwiłaby ujednoczenie warunków działalności w krajach członkowskich. Były też opinie przeciwne, uznające pomysł powołania europejskiego

regulatora za chybiony, ze względu na znaczne zróżnicowanie rynków komunikacji elektronicznej wśród państw członkowskich.

- Przy okazji omawiania tematyki usługi powszechnej zgłoszono propozycję poszukiwania rozwiązań postderegulacyjnych, tzn. sprecyzowania podstawowych zadań regulatorów krajowych w obszarze ochrony konsumentów w warunkach konkurencyjnego rynku komunikacji elektronicznej. Ze sprawą usługi powszechnej wiąże się postulat zmiany zasad finansowania obowiązków społecznych nakładanych na operatorów: koszty realizacji tych obowiązków powinny być pokrywane ze środków publicznych.

### **Aspekty inwestycyjne – stanowisko inwestorów**

Realizowany i proponowany model regulacji konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej jest oparty na teście trzech kryteriów oraz drabinie inwestycyjnej (zob. dodatek do niniejszego artykułu). Takie podejście napotyka na opór oraz krytykę ze strony głównej grupy inwestorów, tj. operatorów zasiedziałych oraz ich organizacji ETNO [21]. Znalazło to odbicie w materiałach konsultacyjnych dotyczących przeglądu ram regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej.

Podstawowe zarzuty oraz postulaty są następujące.

- Regulacja *ex ante* powoduje wstrzymanie lub poważne opóźnienie inwestycji niezbędnych do rozwoju szerokopasmowego internetu oraz rynku usług właściwych dla gospodarki opartej na wiedzy.
- Regulacja *ex ante* nie jest przydatna w warunkach dynamicznych zmian rynkowych w wyniku wprowadzania nowej techniki, innowacji usługowych oraz konwergencji technicznej i rynkowej.
- Dotychczasowa polityka regulacyjna powoduje spadek notowań operatorów zasiedziałych na rynkach finansowych, co skutkuje pogorszeniem się ich zdolności inwestycyjnej.
- Propozycje KE stanowią dalsze rozszerzenie obszaru działalności telekomunikacyjnej, poddanego regulacji *ex ante* i tym samym ograniczającego swobodę prowadzenia biznesu. Żaden inny sektor gospodarki nie jest poddany tak krępującej i asymetrycznej regulacji.
- Należy zrezygnować z zasady automatycznego nakładania obowiązków regulacyjnych *ex ante* na podmiot o znaczącej pozycji rynkowej na właściwym rynku.
- Podejmowane środki regulacyjne powinny być ograniczone w czasie, a termin ich wygaśnięcia z góry ustalony.
- Należy urealnić ceny regulowane w przypadku nowych inwestycji, m.in. przez uwzględnienie ryzyka inwestycyjnego w faktycznym wymiarze.
- Należy wskazać drogę odwrotu od regulacji sektorowej: stopniowo odchodzić od regulacji *ex ante* do regulacji *ex post*, która obowiązuje w ogólnym prawie o konkurencji.

## **Propozycje reform regulacyjnych 2007**

W połowie listopada 2007 r. na portalu Komisji Europejskiej podano do publicznej wiadomości propozycje Komisji w sprawie reform regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej, opracowane na podstawie prac Komisji z uwzględnieniem rezultatów konsultacji publicznej. Dokumenty były przedstawione w wersji roboczej. Dopiero pod koniec listopada 2007 r. zastąpiono je wersjami

ostatecznymi. Oznacza to prawie roczne opóźnienie w pracach nad przeglądem ram prawnych dla sieci i usług komunikacji elektronicznej.

Wyniki prac przeglądowych z uwzględnieniem materiału konsultacyjnego są ujęte w kilku dokumentach [3, 5, 6, 10, 16, 24, 31–33]. Z tematyką niniejszego opracowania są powiązane dokumenty [10, 16, 24, 31–33], które zawierają proponowane zmiany w ramach regulacyjnych. W dalszej części artykułu określa się je mianem **propozycje reform regulacyjnych 2007**<sup>①</sup>. W omawianych dokumentach dużo miejsca zajmują informacje i rozważania, które były już analizowane w ramach konsultacji publicznej, dlatego można je pominąć. Ogólnie można stwierdzić, że Komisja umieściła w pakiecie reform wszystkie uprzednio konsultowane propozycje, uzupełniając je środkiem zaradczym „separacja funkcjonalna” oraz Europejskim Urzędem ds. Rynku Łączności Elektronicznej. Zwrócono na to uwagę już w niniejszym artykule, w punkcie pt. *Wstępne, konsultowane propozycje zmian w pakiecie regulacyjnym 2002*, w którym szczegółowo zaprezentowano propozycje Komisji, które obecnie stanowią pakiet reform regulacyjnych 2007. W dalszych rozważaniach ograniczono się tylko do naszkicowania niektórych wybranych zagadnień.

Zwięzłe omówienie wyników przeglądu ram prawnych oraz streszczenie propozycji reform zawiera komunikat Komisji COM(2007) 696 [24]. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że dotychczasowy model regulacji konkurencji zdał egzamin, przyczynił się do rozwoju rynku oraz wzrostu inwestycji w sektorze, przyniósł wymierne korzyści konsumentom przez wzbogacenie ofert usługowych oraz obniżkę cen. Dlatego jest wskazana dalsza kontynuacja polityki sektorowej regulacji konkurencji, z uwzględnieniem nowych wyłaniających się rynków oraz inwestycji infrastrukturalnych. W intencji Komisji regulacja konkurencji ma służyć rozwojowi techniki, zastosowaniom nowych aplikacji oraz usuwaniu barier na drodze do migracji do technicznie bardziej zaawansowanych sieci. Celem polityki regulacyjnej jest zapewnienie efektywnego oddziaływania konkurencji oraz zapobieżenie rezygnacji z jej wspierania w warunkach kosztownych inwestycji sieciowych i usługowych. Z tego względu Komisja wnioskuje o wzmocnieniu jej pozycji wobec krajowych regulatorów rynku telekomunikacyjnego w kwestiach dotyczących analizy rynków oraz stosowania środków zaradczych, a także o rozciągnięciu zasad regulowanego korzystania z sieci dostępowej operatora zasiedziałego na nowe sieci abonenckie.

Obserwacja zachodzących zmian na rynku doprowadziła Komisję do wniosku, że jest niezbędna korekta pakietu regulacyjnego 2002, aby dostosować go do zmian techniki oraz rozwoju rynku, z jednej strony, a do braku konkurencji na niektórych ważnych rynkach oraz niedostatecznej spójności rynku wewnętrznego – z drugiej. Ramy należało zatem wyposażyć w nowe instrumenty regulacyjne. W wyniku prac przeglądowych Komisji, z uwzględnieniem sygnałów napływających z rynku, opracowano propozycje reform regulacyjnych 2007. Propozycje te zmierzają do osiągnięcia następujących trzech celów: lepszych uregulowań prawnych, zakończenia budowy jednolitego rynku oraz uwzględnienia potrzeb obywateli.

Istota propozycji reform dotyczących realizacji celu **lepsze uregulowania prawne** pokrywa się z treścią wstępnie konsultowanych wniosków Komisji, zawartych w dokumentach [7, 8, 23], ale występują one w różnych grupach. W dokumencie [24] przedstawiono to następująco: „*Komisja zmierza przede wszystkim do uproszczenia i poprawy jakości otoczenia regulacyjnego, poprzez ograniczenie regulacji ex ante tam, gdzie jest to możliwe dzięki rozwojowi rynku oraz poprzez uproszczenie procedury analizy rynku.*” Komisja zaznacza, że jej propozycje reform w odniesieniu do tej problematyki znalazły

<sup>①</sup> Ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy artykułu. Nie wydaje się zresztą konieczna, gdyż propozycje Komisji będą przedmiotem poważnej dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie, można się więc spodziewać pewnych zmian w pakiecie reform.

Tabl. 4. Rynki właściwe podlegające regulacji zaradczej (*ex ante*)

Rynki detaliczne		
1	Świadczenie usługi przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej i utrzymania w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych dla użytkowników końcowych wszystkich kategorii	Obejmuje poprzednie rynki 1 i 2
Rynki hurtowe		
2	Świadczenie usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej <i>Dla potrzeb tego zalecenia, przyjmuje się, że świadczenie usługi rozpoczynania połączeń obejmuje przekazywanie połączenia w granicach wyznaczonych w ten sposób, aby były spójne, w kontekście krajowym, z wyznaczonymi granicami dla rynku świadczenia usługi tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej oraz dla zakańczania połączeń w tej sieci, przy stałej lokalizacji.</i>	Poprzednio rynek 8
3	Świadczenie usługi zakańczania połączeń w poszczególnych stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych <i>Dla potrzeb tego zalecenia, przyjmuje się, że świadczenie usługi zakańczania połączeń obejmuje przekazywanie połączenia w granicach wyznaczonych w ten sposób, aby były spójne, w kontekście krajowym, z wyznaczonymi granicami dla rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń oraz dla rynku tranzytu połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej, przy stałej lokalizacji.</i>	Poprzednio rynek 9
4	Hurtowe świadczenie usługi fizycznego dostępu do lokalnej pętli i podpętli abonenckiej (łącznie z dostępem współdzielonym) w lokalizacji stacjonarnej	Poprzednio rynek 11
5	Hurtowe świadczenie usługi dostępu szerokopasmowego <i>Ten rynek obejmuje niefizyczny lub wirtualny dostęp do sieci łącznie z dostępem bitstream w stacjonarnej lokalizacji. Ten rynek jest usytuowany poniżej rynku dostępu fizycznego 4 (jak wyżej), w którym hurtowe świadczenie usługi dostępu szerokopasmowego może być dostarczone z wykorzystaniem środków tego rynku w powiązaniu z innymi elementami</i>	Poprzednio rynek 12
6	Hurtowe świadczenie usługi dzierżawy odcinków zakończeń łączy, niezależnie od zastosowanej technologii dla dostarczenia dzierżawionej lub dedykowanej pojemności	Poprzednio rynek 13
7	Świadczenie usługi zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych ruchomych publicznych sieciach telefonicznych	Poprzednio rynek 16
Opracowano na podstawie: <i>Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services</i> [5; Annex].		

poparcie większości uczestników konsultacji. Opinie uczestników konsultacji zostały wzięte pod uwagę w projekcie reform:

- zaproponowano zmniejszenie liczby rynków właściwych z 18 do 7 (zob. tabl. 4);
- przewidziano możliwość uproszczenia procedur przeglądowych rynków;
- propozycje legislacyjne upoważniają regulatorów krajowych do zastosowania dodatkowego środka zaradczego w postaci separacji funkcjonalnej, tzn. narzuconego rozdziału działalności bez

zbywania składników majątku, jako wyjątkowego środka naprawczego poddanego nadzorowi Komisji, w celu zniesienia utrzymującej się dyskryminacji na rynku dostępu, której nie zapobiega stosowanie innych dostępnych środków.

**Zakończenie budowy jednolitego rynku wewnętrznego** wymaga nowych instrumentów prawnych, których istota była przedmiotem wstępnych propozycji i konsultacji. Przedstawione propozycje reform w tym obszarze zawierają nowy element [24]:

*„Proponuje się ustanowienie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, skupiającego krajowe organy regulacyjne obecnie spotykające się w ramach Europejskiej Grupy Regulatorów. Organ ten pełniłby funkcje doradcze wobec Komisji, posiadał jasno określony mandat do działania na rzecz osiągnięcia jednolitego rynku oraz byłby odpowiedzialny wobec Parlamentu Europejskiego. Nowy organ zastąpiłby więc dotychczasową luźną współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi w ramach ERG systemem bardziej wydajnym, posiadającym większe uprawnienia i o większym stopniu odpowiedzialności.*

Nowy organ:

- wzmocniłby spójność i jednolitość stosowania przepisów unijnych na rynku wewnętrznym poprzez lepsze wykorzystanie wiedzy regulatorów krajowych w systemie Wspólnoty;
- wspierałby Komisję w innych obszarach związanych z łącznością elektroniczną, takich jak analiza rynków ponadnarodowych i wybór przedsiębiorstw w celu świadczenia usług transgranicznych;
- służyłby jako pierwszy punkt kontaktowy dla przedsiębiorstw, które chcą uzyskać prawa do korzystania z widma i numerów w celu świadczenia usług transgranicznych w UE;
- przejąłby funkcje Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) i działałby na szczeblu europejskim jako ośrodek wiedzy specjalistycznej w dziedzinie bezpieczeństwa sieci i informacji.”

Jak z tego widać, Komisja nie przyjęła ani opcji jednego regulatora europejskiego z odpowiednimi uprawnieniami decyzyjnymi, ani opcji polepszenia koordynacji działań między państwami członkowskimi (wzmocnienie roli grupy ERG). Przyjęto natomiast rozwiązanie w postaci europejskiego organu doradczego w sprawach regulacji, wspierającego Komisję w stosowaniu wzmocnionych procedur wspólnotowych. Opcja ta łączy [16] *„większe uprawnienia po stronie Wspólnoty z doradczą rolą nowego organu, zapewniając skuteczny sposób postępowania w zakresie wyboru, udzielania zezwoleń i harmonizacji usług o ogólnoeuropejskim potencjale korzystających z częstotliwości lub numerów.”* Przewidziano też przeniesienie funkcji Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) na europejski organ regulacyjny.

Oprócz tego Komisja zaproponowała poszerzenie jej uprawnień w procedurze przeglądowej rynków o prawo weta wobec proponowanych środków zaradczych.

Kierunki realizacji celu **uwzględnienie potrzeb obywateli** były przedmiotem konsultacji. Propozycje reform w tym obszarze pokrywają się z uprzednio zgłoszonymi wnioskami. Komisja deklaruje, że jej propozycje reform zmierzają do wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony prywatności, ułatwienia w przenoszeniu numerów oraz w dostępie do oferty usług cyfrowych. W dokumencie [24] podkreślono, że dzięki omawianym reformom *„użytkownicy niepełnosprawni, starsi i osoby o specjalnych potrzebach uzyskają lepszy dostęp do usług łączności elektronicznej.”* W szczególności Komisja zaproponowała ustanowienie terminu jednego dnia roboczego do przeniesienia numeru telefonu przy zmianie operatora.

Postępuje proces centralizacji nadzoru i kontroli rynku komunikacji elektronicznej w ręku Komisji Europejskiej<sup>①</sup>. Zakres swobody działania regulatorów krajowych w analizie rynków i doborze środków zaradczych zostaje poważnie ograniczony. W zasadzie są oni pozbawieni możliwości kreowania własnej strategii rozwojowej rynku, poprzestając jedynie na wdrażaniu i egzekwowaniu obowiązków regulacyjnych, zatwierdzonych przez Komisję. Analiza dokumentu [31] wykazuje, że propozycje reform regulacyjnych zmierzają do znacznego poszerzenia uprawnień Komisji. Świadczą o tym m.in. następujące postulaty [31]:

- „Komisja powinna uzyskać uprawnienia do wymagania od krajowych organów regulacyjnych, aby wycofały projektowane środki dotyczące środków naprawczych wybranych przez krajowe organy regulacyjne.” (pkt 11 preambuły).
- „Komisja powinna mieć uprawnienia do nakazania właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu, po konsultacji z Urzędem, nałożenia określonego środka naprawczego w wyznaczonym terminie.” (pkt 13 preambuły).
- „Ze względu na krótkie terminy, kompetencje dotyczące mechanizmu konsultacji wspólnotowych należy przyznać Komisji, aby mogła ona podjąć środki wykonawcze prowadzące do uproszczenia procedur wymiany informacji pomiędzy Komisją a krajowymi organami regulacyjnymi (...)” (pkt 14 preambuły).
- „W przypadku istnienia konieczności uzgodnienia wspólnego zestawu wymagań związanych z bezpieczeństwem, Komisja powinna uzyskać uprawnienia do przyjmowania technicznych środków wykonawczych pozwalających na uzyskanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa sieci i usług łączności elektronicznej na rynku wewnętrznym.” (pkt 33 preambuły).
- „W przypadku rynków, które zostaną zidentyfikowane jako ponadnarodowe, procedurę analizy rynku należy uprościć i zwiększyć jej skuteczność poprzez umożliwienie Komisji, przy uwzględnieniu opinii Urzędu, wyznaczenia jednego lub większej liczby przedsiębiorstw posiadających znaczącą pozycję rynkową i nałożenia na nie jednego lub większej liczby szczegółowych obowiązków (...)” (pkt 35 preambuły).
- „Niedokonanie przez krajowy organ regulacyjny analizy rynku w wyznaczonym terminie może zagrozić rynkowi wewnętrznemu i zwykłe postępowanie w sprawie naruszenia przepisów może nie doprowadzić do uzyskania pożądanego skutku na czas. Komisja powinna mieć w związku z tym możliwość poproszenia Urzędu o pomoc w wykonywaniu zadań danego krajowego organu regulacyjnego, w szczególności o wydanie opinii obejmującej projektowany środek, analizę odnośnego rynku i odpowiednich obowiązków, które Komisja mogłaby wówczas nałożyć.” (pkt 36 preambuły).
- „Dlatego Komisja powinna uzyskać uprawnienia do przyjmowania środków wykonawczych w takich obszarach, jak uregulowania nowych usług, numeracji, nazywania i adresowania, spraw konsumenckich łącznie z eDostępnością i środków regulacyjnych z zakresu rachunkowości.” (pkt 37 preambuły).

W propozycjach reform przewidziano określone uprawnienia Komisji w dziedzinie numeracji w odniesieniu do pewnych usług o zasięgu obejmującym rynek wewnętrzny oraz zaproponowano przyznanie jej pewnych uprawnień, dotyczących taryf związanych z posługiwaniem się określonymi numerami.

<sup>①</sup> Jest to realizacja zapowiedzi komisarza ds. społeczeństwa informacyjnego, Viviane Reding, że Komisja będzie pełniła funkcje europejskiego regulatora rynku komunikacji elektronicznej.

Zaproponowano, aby zmienić art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej w ten sposób, że firma musi przekazywać regulatorowi informacje o swoich przyszłych planach biznesowych, co z pewnością nie jest sprawą zwyczajną na konkurencyjnym rynku: „Państwa członkowskie zapewniają, by przedsiębiorstwa udostępniające sieci i usługi łączności elektronicznej dostarczały wszystkie informacje, w tym informacje o charakterze finansowym, niezbędne krajowym organom regulacyjnym dla zapewnienia zgodności z przepisami niniejszej dyrektywy i dyrektyw szczegółowych lub decyzji wydanych na ich podstawie. Przedsiębiorstwa te powinny także dostarczyć informacji dotyczących przyszłego rozwoju sieci lub usług, który mógłby wywrzeć wpływ na usługi hurtowe udostępniane konkurentom<sup>①</sup>...” [31; fragment art. 5 ust. 1 znowelizowanej dyrektywy ramowej].

W propozycjach reform wskazano na potrzebę wzmocnienia niezależności i samodzielności regulatora krajowego wobec innych organów władzy państwowej. Dlatego zaproponowano następującą redakcję art. 3 ust. 3 dyrektywy ramowej [31]:

„3. Państwa członkowskie zapewniają wykonywanie uprawnień przez krajowe organy regulacyjne w sposób niezależny, bezstronny i jawny. Krajowe organy regulacyjne nie występują o instrukcje ani nie przyjmują instrukcji od jakiegokolwiek innego organu w związku z codziennym wykonywaniem zadań przydzielanych im zgodnie z przepisami krajowymi wdrażającymi prawo wspólnotowe. Wyłącznie organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 4 albo sądy krajowe są uprawnione do zawieszania lub uchylania decyzji krajowych organów regulacyjnych.

Państwa członkowskie zapewniają, by zwolnienie szefów krajowych organów regulacyjnych lub ich zastępców było możliwe wyłącznie wówczas, gdy nie będą oni spełniać warunków wymaganych do wykonywania ich obowiązków określonych wcześniej w prawie krajowym lub jeżeli dopuszczają się poważnego uchybienia. Decyzja o zwolnieniu szefa krajowego organu regulacyjnego zawiera uzasadnienie i jest opublikowana w chwili tego zwolnienia.

Państwa członkowskie zapewniają posiadanie wystarczających zasobów finansowych i ludzkich przez krajowe organy regulacyjne do wykonania przydzielonych im zadań, a także oddzielnych budżetów rocznych. Budżety te są opublikowane.”

## Uwagi końcowe

Po zapoznaniu się z dotychczasowym stanem prac nad reformą ram regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej nasuwają się do następujące refleksje.

- Przy ocenie polityki telekomunikacyjnej należy brać pod uwagę jej przydatność do reprezentowania uniwersalnego wymiaru komunikacji elektronicznej. Uniwersalny charakter komunikacji elektronicznej, jej istotna rola zarówno w procesach gospodarczych, jak i w kształtowaniu środowiska społecznego, nie zawsze jest dostrzegana przez elity polityczne, które decydują o celach i zasadach polityki telekomunikacyjnej państwa. Z reguły dominuje podejście ekonomiczne, dostrzegające w komunikacji elektronicznej jedynie jeszcze jedną gałąź gospodarki narodowej, i na podstawie kryterium ekonomicznego dobiera się instrumentarium regulacyjne. W tej sytuacji pozaekonomiczne oddziaływanie komunikacji elektronicznej na życie społeczne i poszczególnych jednostek zostaje przytłumione, jej kreatywne możliwości nie są w pełni wykorzystane. Ich wydobycie i wykorzystanie zależy od świadomego i aktywnego podejścia człowieka do możliwości, które otwiera przed nim komunikacja elektroniczna: zastosowania telekomunikacyjne w obszarze potrzeb pozaekonomicznych – jak wszystko, co pozostaje jedynie w luźnym związku z ekonomią

<sup>①</sup> Podkreślenie FK.



i zyskiem – rozwijają się przede wszystkim w funkcji uświadomionych potrzeb społecznych i ludzkich, uzewnętrznionych w postaci odpowiednich społecznych programów i akcji, przy aktywnym współdziałaniu organów państwowych. Dlatego w procesie kształtowania podstaw społeczeństwa informacyjnego zachodzi konieczność formułowania kompleksowej polityki telekomunikacyjnej państwa, uwzględniającej i wspierającej pozaekonomiczną rolę telekomunikacji, a zwłaszcza jej długofalowe aspekty cywilizacyjne. Proponowane reformy regulacyjne 2007 reprezentują podejście ekonomiczne, w którym na podstawie jednego kryterium – stopnia konkurencyjności rynku – usiłuje się sterować całym skomplikowanym rozwojem komunikacji elektronicznej w procesie przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że reformy te w niedostatecznym stopniu uwzględniają uniwersalny długofalowy wymiar komunikacji elektronicznej.

- Beneficjentami propozycji reform regulacyjnych 2007 są operatorzy alternatywni oraz inne nowe przedsiębiorstwa, których interes w istotnym stopniu, jak sama przyznaje Komisja Europejska, był brany pod uwagę przy ustalaniu pakietu reform, np. w sprawie obowiązkowej separacji funkcjonalnej oraz w innych kwestiach związanych z regulacją rynków.
- Propozycje reform regulacyjnych 2007 przedłużają i utrwalają regulację sektorową na rynku komunikacji elektronicznej. Szybki rozwój techniki i zmiany rynkowe otwierają coraz to nowe rynki, które stają się przedmiotem zainteresowania regulatora. Zasady regulacji nie eksponują w sposób wyrazisty konieczności brania pod uwagę fazy rozwojowej nowego rynku do etapu okrzepnięcia, utrwalenia w świadomości konsumentów i użytkowników. Etap fazy rozwojowej może dotyczyć oferowania znanych usług, ale o nowych podwyższonych parametrach użytkowych i jakościowych, realizowanych nowymi technikami oraz inwestycjami sieciowymi (np. kablami światłowodowymi).
- Proponowane zasady regulacji nie zawierają dostatecznej gwarancji zwrotu nakładów inwestycyjnych z uwzględnieniem czynnika ryzyka. Jak świadczą wypowiedzi potencjalnych inwestorów, powoływanie się w tym przypadku na stosowne zapisy dyrektywy o dostępie są dla nich mało przekonujące w świetle obowiązujących kryteriów regulacji sektorowej, tj. prymatu wspierania konkurencji usługowej, nadrzędności krótkoterminowego interesu użytkowników i konsumentów oraz uzależnienia wysokości rekompensaty od decyzji regulatora.
- Wprowadzenie nowego środka zaradczego w postaci separacji funkcjonalnej oraz wspieranie rozwoju konkurencji za pomocą mechanizmu drabiny inwestycyjnej, oprócz obowiązku udostępniania podmiotom konkurującym, na regulowanych warunkach, nowych inwestycji, wprowadzonych innowacji oraz aplikacji usługowych, świadczą w wyraźny sposób, że operatorzy zasiedzali są pozbawieni korzyści konkurencyjnej. Mimo że są to – z woli Komisji Europejskiej – przedsiębiorstwa prywatne, czysto kapitalistyczne, to w ramach regulacji sektorowej są traktowani jak przedsiębiorstwa wyższej użyteczności publicznej, w których, jak wiadomo, interes publiczny góruje nad interesem własnym firmy. W tych warunkach budzi wątpliwości podstawowa teza Komisji Europejskiej, że konkurencja napędza inwestycje, gdyż inwestorzy są *de facto* pozbawieni bodźców konkurencyjnych (a przynajmniej są one znacznie przytłumione).
- Propozycja powołania Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, instytucji o ograniczonej mocy decyzyjnej, może być traktowana, przy rozpatrywaniu scenariuszy przyszłościowych, jako etap na drodze do stworzenia europejskiego regulatora rynku komunikacji elektronicznej, któryby przejął te obowiązki od Komisji.
- Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie kontynuowania sektorowej polityki regulacji konkurencji z wykorzystaniem instrumentów *ex ante* nie znajduje jednoznacznego wsparcia ze strony znacznej liczby podmiotów gospodarczych oraz niektórych instytucji w państwach członkow-

skich UE. Według danych prasowych, propozycje reform 2007 napotykały na opór w samej Komisji (m.in. ze strony Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji oraz Dyrekcji Generalnej ds. Przemysłu) oraz ze strony niektórych państw członkowskich. Kwestiami spornymi są trzy propozycje: separacja funkcjonalna jako środek zaradczy, rozszerzenie prawa weta Komisji w postępowaniu przeglądownym rynków oraz powołanie Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej. To zapowiada gorącą dyskusję w Parlamencie Europejskim oraz Radzie w trakcie postępowania legislacyjnego, a ostateczny wynik nie jest przesądzony.

Na zakończenie warto przytoczyć kilka uwag o polskich aspektach przeglądu ram regulacyjnych dla sektora komunikacji elektronicznej. Na portalu Komisji Europejskiej zamieszczono trzy wystąpienia polskich organów państwowych:

- 1) *Polish contribution to the review of regulatory framework on electronic communication* (Call for input: Polish input) [26];
- 2) *Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, Ministry of Transport (Poland) [28];
- 3) *Stanowisko Polskiego Organu Regulacyjnego ds. Łączności Elektronicznej [UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej] do dokumentu pozalegislacyjnego Komisji Europejskiej* (COM(2006) 334) [29].

W dokumencie [26] nakreślono ogólne tło funkcjonowania pakietu regulacyjnego 2002 w Polsce i wyrażono nadzieję, że przegląd tego pakietu pozwoli usunąć stwierdzone niedogodności przez elastyczne podejście do specyfiki poszczególnych państw członkowskich. Podstawowe tezy tego dokumentu są następujące:

- problem braku zróżnicowania w podejściu do poszczególnych państw członkowskich w pakiecie regulacyjnym 2002;
- konieczność uwzględnienia wpływu późniejszego przystąpienia Polski do procesu liberalizacji;
- konieczność uwzględnienia zróżnicowania systemów prawnych w państwach członkowskich;
- zbyt krótki okres funkcjonowania pakietu regulacyjnego 2002 w Polsce dla rzetelnej oceny jego zalet i wad;
- poparcie Polski dla zmian, zmierzających do poprawienia precyzyjności, spójności oraz elastyczności prawa telekomunikacyjnego.

Konfrontując te tezy z propozycjami reform regulacyjnych 2007, dochodzi się do wniosku, że oczekiwania polskiej strony nie zostały spełnione. Zamiast poprawienia elastyczności oraz uwzględnienia specyfiki krajowej, proponowane zmiany w otoczeniu prawnym rynku komunikacji elektronicznej zmierzają w kierunku większej centralizacji kontroli rynku w rękach Komisji, pełniącej *de facto* funkcje regulatora europejskiego.

Stanowiska wyrażone w dokumentach [28, 29] są albo identyczne, albo się uzupełniają, dlatego można je analizować łącznie. Generalnie rzecz biorąc, popierają one propozycje Komisji we wszystkich obszarach proponowanych zmian, przy jednoczesnym mocnym akcentowaniu konieczności zachowania dużej swobody działania dla regulatorów krajowych. Wyrażone opinie negatywne dotyczą przede wszystkim propozycji zmian ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej wobec regulatorów krajowych, jak np. w sprawie prawa weta Komisji wobec proponowanych środków zaradczych, wprowadzenia mechanizmu zatwierdzania przez Komisję środków podejmowanych przez

krajowe organy regulacyjne na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie lub ograniczenia uprawnień regulatora krajowego, jak to jest w przypadku propozycji uchylecia art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie.

Faktem jest, że propozycje reform 2007 nie uwzględniają żadnych obiekcji, wątpliwości i zastrzeżeń polskiej strony z wyjątkiem sprzeciwu UKE wobec propozycji zintegrowania procedur odnoszących się do art. 7 oraz zalecenia Komisji z 23 lipca 2003 r. w jednym dokumencie w formie rozporządzenia. Należy jednak dodać, że propozycje reform wyraźnie wzmacniają niezależność i stabilność pracy regulatora krajowego, co w przypadku Polski dotyczy prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Warto przyrzeć się znowelizowanym postanowieniom prawa telekomunikacyjnego oraz innych ustaw dotyczących prezesa UKE pod kątem ich zgodności z przyszłym prawem unijnym.

Analiza propozycji reform regulacyjnych 2007 nasuwa kilka refleksji związanych z centralizacją postępowania regulacyjnego w Unii Europejskiej.

- Obowiązujące i proponowane regulacje rynku komunikacji elektronicznej odpowiadają etapowi zaawansowanego rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych i dziedzin pokrewnych w ramach gospodarki wysoko uprzemysłowanej, przy dość wysokim wskaźniku zamożności. Można zadać pytanie, czy są one właściwe do ustalania zasad funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w państwach o znacznym zapóźnieniu infrastrukturalnym oraz niższym wskaźniku zamożności, do jakich należy większość państw UE-10, w tym Polska? Doświadczenia z rozwoju telekomunikacji publicznej w państwach członkowskich EWG/UE dobitnie świadczą o potrzebie dostosowania instrumentów regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej do aktualnego poziomu rozwoju telekomunikacji krajowej.
- Istnieje znacząca luka infrastrukturalna w telekomunikacji stacjonarnej oraz luka w poziomie zamożności między obszarem UE-15 a Europą Środkową, co rzutuje na kierunki, metody i tempo tworzenia podstaw społeczeństwa informacyjnego w państwach środkowoeuropejskich. W szczególności należy wziąć pod uwagę fakt, że telefonia komórkowa w państwach środkowoeuropejskich spełnia rolę substytutu aparatu stacjonarnego w większym stopniu niż w państwach o dobrze rozbudowanej stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej. Przedstawioną sytuację należałoby uwzględnić przy ustalaniu polityki telekomunikacyjnej, jej kierunków i środków, w tym regionie Europy. Podstawowe zadania, które mają do rozwiązania członkowie UE-10, są odmienne od priorytetów członków UE-15, ukierunkowanych na realizację programu eEurope w ramach strategii kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy, gdyż muszą nadrobić opóźnienie w podstawowych dziedzinach gospodarki, a w szczególności w sektorze komunikacji elektronicznej oraz przemysłach o nowoczesnych technologiach, tak aby stworzyć materialne warunki niezbędne do szybkiego wzrostu zamożności i zapobieżenia postępującemu procesowi rozwarstwienia społecznego.
- Regulacje rynku telekomunikacyjnego są niekiedy bardzo szczegółowe, mogą dotyczyć lub implikować rozwiązania techniczne, jak np. w przypadku dostarczania danych o lokalizacji osoby dzwoniącej do służb ratunkowych w trybie *push* na koszt operatora, a tym samym podmioty poddane tym regulacjom narażać na znaczne dodatkowe, nieprzewidziane koszty. W warunkach Polski stanowi to dodatkowy ciężar dla operatorów znajdujących się i bez tego w niełatwej sytuacji ekonomicznej.
- Jednolita polityka telekomunikacyjna UE prowadzi do zróżnicowanych odczuć społecznych w państwach członkowskich. Dla przykładu, skutki polityki równoważenia taryf w postaci wzrostu opłat za przyłączenie, abonament i rozmowy miejscowe przy jednoczesnym spadku taryf na usługi międzymiastowe i międzynarodowe są bardziej dotkliwe dla mieszkańców UE-10 niż UE-15, gdyż usługi miejscowe mają podstawowe znaczenie dla licznej grupy użytkowników.

Wpływ konkurencji na opłaty za usługi na rynku miejscowym nie jest znaczący, m.in. z powodu korzystania z nowych inwestycji i konieczności zwrotu poniesionych nakładów. W państwach UE-10 obniżanie taryf z wykorzystaniem mechanizmu konkurencji regulacyjnej ma znacznie mniejsze znaczenie i dlatego opłaty za usługi podstawowe, a szczególnie za usługi miejscowe, pozostają stosunkowo znaczne.

Przytoczone refleksje przemawiają za tym, aby polityka regulacyjna Unii Europejskiej w sektorze komunikacji elektronicznej była bardziej elastyczna i zróżnicowana, w większym stopniu uwzględniała realia gospodarcze i społeczne poszczególnych państw członkowskich, gdyż na tej drodze uda się uzyskać przyspieszenie tempa niwelowania różnic w rozwoju krajowych rynków komunikacji elektronicznej w ramach Wspólnoty.

## Dodatek

### Regulacja sieci dostępowych – test 3 kryteriów – drabina inwestycyjna

Analiza rynku na podstawie testu 3 kryteriów ma dać odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy występują wysokie i trwałe bariery utrudniające wejście na badany rynek?
2. Czy brak jest bodźców (tendencji) do rozwoju efektywnej konkurencji na badanym rynku w warunkach zaniechania regulacji *ex ante*?
3. Czy zachodzi niemożność usunięcia braków w funkcjonowaniu badanego rynku przy stosowaniu wyłącznie instrumentów ogólnego prawa o konkurencji?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na wszystkie trzy pytania wyłaniający się rynek podlega regulacji *ex ante*.

Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, nowe inwestycje w sieci dostępowej z reguły spełniają test 3 kryteriów i dlatego właściciel nowej sieci może być zobowiązany do udostępnienia jej podmiotom konkurującym na zasadach regulowanych. W tym celu KE oraz ERG forsują regulację konkurencji na rynku usług dostępu szerokopasmowego z wykorzystaniem koncepcji drabiny inwestycyjnej, określanej też jako koncepcja drabiny konkurencji infrastrukturalnej [19]. W myśl tej koncepcji regulator bada wyłaniający się rynek i tak dobiera warunki działalności na nim, aby maksymalnie wesprzeć operatorów alternatywnych, biorąc pod uwagę, że:

- na początku operatorzy alternatywni, z małym wkładem własnego kapitału, podejmują działalność na rynku usług szerokopasmowych, korzystając z sieci dostępowej operatora zasiedziałego na dogodnych warunkach regulowanych (stosunkowo niskie opłaty z wykorzystaniem regulacji rynku hurtowego);
- z czasem operatorzy-konkurenci pozyskują dostateczną liczbę klientów i stają się rozpoznawalni na rynku, co przynosi środki na realizację własnych projektów infrastrukturalnych;
- następuje proces wspinania się po szczeblach drabiny inwestycyjnej: na jej szczycie jest własna sieć dostępowa, całkowicie niezależniająca od sieci operatora SMP; bodźcem wspinaczkowym ma być stopniowe podwyższanie opłat za korzystanie z sieci dostępowej operatora zasiedziałego;
- zadanie regulatora polega na egzekwowaniu od operatora SMP świadczenia niezbędnych usług dostępowych po cenach regulowanych dla rynku hurtowego.

## Bibliografia

- [1] *An assessment of the regulatory framework for electronic communications – Growth and investment in the EU e-communications sector*, Final report to the European Commission DG Information Society and Media by London Economics in association with PricewaterhouseCoopers, July 2006
- [2] *A review of certain markets included in the Commission's recommendation on relevant markets subject to ex ante regulation*, An independent report by Martin Cave, Ulrich Stumpf, Tommaso Valletti, July 2006
- [3] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Reaping the full benefits of the digital dividend in Europe: A common approach to the use of the spectrum released by the digital switchover*, COM(2007) 700 final, Brussels, 13.11.2007
- [4] Commission Recommendation of 11 February 2003 *on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services*, (2003/311/EC), OJ L 114, 8.05.2003, pp. 45–49
- [5] Commission Recommendation *on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services*, (2007/879/EC), OJ L 344, 28.12.2007, pp. 65–69
- [6] Commission Staff Working Document, *Explanatory Note*, Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, (Second edition), {(C(2007) 5406)}, SEC(2007) 1483 final, Brussels
- [7] Commission Staff Working Document: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services*, {COM(2006) 334 final}: *Impact assessment*, SEC(2006) 817, Brussels, 28.06.2006; ec.europe.eu/information\_society/policy/ecomm/
- [8] Commission Staff Working Document: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services*, {COM(2006) 334 final}: *Proposed changes*, SEC(2006) 816, Brussels, 28.06.2006; ec.europe.eu/information\_society/policy/ecomm/
- [9] Commission Staff Working Document: Public Consultation on a Draft Commission Recommendation *on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services*, (Second edition), SEC(2006) 837 Brussels, 28.06.2006; ec.europe.eu/information\_society/policy/ecomm/
- [10] Commission Staff Working Document, *Impact Assessment*, Accompanying document to the Commission proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directives 2002/19/EC, 2002/20/EC and 202/21/EC Commission

- proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending European Parliament and Council Directives 2002/22/EC and 2002/58/EC Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Electronic Communications Markets Authority, {COM(2007)697, COM(2007)698, COM(2007)699, SEC(2007)1473}, SEC(2007) 1472, Brussels, 13.11.2007
- [11] Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 *on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)*. OJ L 108, 24.04.2002, pp. 7–20
- [12] Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 *on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive)*. OJ L 108, 24.04.2002, pp. 21–32
- [13] Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 *on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*. OJ L 108, 24.04.2002, pp. 33–50
- [14] Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 *on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)*. OJ L 108, 24.04.2002, pp. 51–77
- [15] Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 *concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)*. OJ L 201, 31.07.2002, pp. 37–47
- [16] Dokument Roboczy Służb Komisji, *Streszczenie oceny skutków*. Dokument uzupełniający wniosek Komisji w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/19/WE, 2002/20/WE oraz 2002/21/WE, wniosek Komisji w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/22/WE oraz 2002/58/WE, wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej, {KOM(2007) 697 wersja ostateczna}, {KOM(2007) 698 wersja ostateczna}, {KOM(2007) 699 wersja ostateczna}, {SEK(2007)1472}, SEK(2007) 1473, Bruksela, 13.11.2007
- [17] *E-Communications household survey – wave II*. Special Eurobarometer 274, TNS Opinion & Social, April 2007; ec.europe.eu/information\_society/policy/ecomml/
- [18] *ERG opinion on functional separation*, ERG(07) 44, erg.eu.int
- [19] Kamiński F.: *Oddziaływanie regulacji konkurencji na nowe inwestycje oraz strukturę rynku komunikacji elektronicznej*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2006, nr 3–4, s. 19–43
- [20] Kamiński F.: *Regulacja konkurencji na wokandy Komisji Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny, IŁ-PIB, 2007, nr 4, <http://www.itl.waw.pl/publ/biuletyn>
- [21] Kamiński F.: *Wybrane aspekty inwestycyjne w przeglądzie pakietu regulacyjnego 2002*. W: Materiały z Krajowego Sympozjum Telekomunikacji i Teleinformatyki KSTiT 2007, Bydgoszcz, 2007 [lub Przegląd Telekomunikacyjny i Wiadomości Telekomunikacyjne, 2007, nr 8–9, s. 837–845 (na płycie CD)]
- [22] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, {SEC(2005) 717}, (Tekst mający znaczenie dla EOG), COM(2005) 229 końcowy, Bruksela, 1.06.2005
- [23] Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie *przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej*, COM(2006) 334 końcowy, Bruksela, 29.06.2006

- [24] Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Sprawozdanie na temat wyników przeglądu unijnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE oraz Streszczenie propozycji reform z 2007 r.*, KOM(2007) 696 wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2007
- [25] Materiały konsultacyjne udostępnione na portalu Komisji Europejskiej, [ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/)
- [26] *Polish contribution to the review of regulatory framework on electronic communication* (Call for input: Polish input), 2006
- [27] *Preparing the next steps in regulation of electronic communications*, A contribution to the review of the electronic communications regulatory framework, Final report prepared by Hogan & Hartson LLP and Analysys Consulting Ltd for the European Commission, July 2006
- [28] *Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, Ministry of Transport (Poland), 2006
- [29] *Stanowisko Polskiego Organu Regulacyjnego ds. Łączności Elektronicznej [UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej] do dokumentu pozalegisłacyjnego Komisji Europejskiej* (COM(2006) 334), 2006
- [30] Template for Reply to Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services, launched by the European Commission, 28 June 2006 – 27 October 2006
- [31] Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń i 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (przedstawiona przez Komisję), {SEK(2007) 1472}, {SEK(2007) 1473}, KOM(2007) 697 wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2007
- [32] Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników oraz dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (przedstawiona przez Komisję), {SEK(2007) 1472}, {SEK(2007) 1473}, KOM(2007) 698 wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2007
- [33] Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd ds. Rynku Łączności Elektronicznej (przedstawiona przez Komisję), {SEK(2007) 1472}, {SEK(2007) 1473}, KOM(2007) 699 wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2007

### Franciszek Kamiński



Doc. dr hab. inż. Franciszek Kamiński (1930) – absolwent Wydziału Łączności Politechniki Warszawskiej (1956); pracownik naukowy Instytutu Tele- i Radiotechnicznego, PAN oraz Instytutu Łączności w Warszawie (od 1985); autor licznych publikacji; zainteresowania naukowe: synteza układów biernych, filtry elektromechaniczne oraz problemy funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji Unii Europejskiej.

e-mail: F.Kaminski@itl.waw.pl