

# BIULETYN INFORMACYJNY

**Nr 1/2008**

## Charakterystyka pakietu reform regulacyjnych 2007

Franciszek Kamiński

Artykuł ma charakter autorski i wyraża opinie autora. Wydarzenia, które nastąpiły po przekazaniu artykułu do Redakcji nie wpłynęły na istotny sposób na poglądy autora dotyczące prezentowanych zagadnień.

Redaktor Naczelna „Biuletynu Informacyjnego”

*W numerze 1/2008 „Biuletynu Informacyjnego” zaprezentowano opracowanie Franciszka Kamińskiego, w którym ponownie nawiązano (por. inny artykuł tego Autora, zamieszczony w numerze 4/2007 „Biuletynu Informacyjnego”) do tematu regulacji rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej. W opracowaniu tym omówiono podstawowe propozycje zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, które przygotowała Komisja Europejska na podstawie materiałów własnych z uwzględnieniem wniosków z konsultacji publicznej. Główną uwagę zwrócono na zagadnienia należące do obszaru określonego dotychczasowymi ramami prawnymi 2002, z pominięciem problematyki zarządzania widmem radiowym. Problematyka radiowa stanowi obszerną część dokumentów Komisji oraz konsultacji i z tego względu wymaga osobnego potraktowania. Przedstawiono cele oraz środki proponowanych zmian, podkreślając dążenie do centralizacji kontroli i nadzoru ze strony Komisji Europejskiej. Ponadto scharakteryzowano aspekty polskie w procedurze przeglądowej pakietu regulacyjnego 2002. W opracowaniu wykorzystano wyniki pracy statutowej pt. „Analiza wyników przeglądu regulacji rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej i ich wpływu na regulacje w Polsce”, część I, wykonanej w Instytucie Łączności (w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych) w 2007 r.*

Opracowanie:

**Zakład Problemów Regulacyjnych  
i Ekonomicznych (Z-11)**

Kierownik Zakładu: mgr Mirosław Fereniec

tel.: (+48) 22 5128 626

faks: (+48) 22 5128 714

e-mail: [M.Fereniec@itl.waw.pl](mailto:M.Fereniec@itl.waw.pl)

**Autor:**

dr hab. inż. Franciszek Kamiński

tel.: (+48) 22 5128 417

e-mail: [F.Kaminski@itl.waw.pl](mailto:F.Kaminski@itl.waw.pl)

---

## **Spis treści**

---

1. Wprowadzenie	3
2. Stanowisko Komisji Europejskiej przedstawione do konsultacji publicznej	4
3. Propozycje reform regulacyjnych 2007	6
4. Aspekty polskie w postępowaniu konsultacyjnym w 2006 r.	13
5. Uwagi końcowe	18
Wykaz literatury	21



## Charakterystyka pakietu reform regulacyjnych 2007

### 1. Wprowadzenie

W sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej następują poważne zmiany. W szczególności warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:


- spadek znaczenia rynku usług telefonii stacjonarnej (PSTN – *Public Switched Telephone Network*) w wyniku konkurencji ze strony innych platform komunikacyjnych;
- szybki rozwój rynku telefonii ruchomej (telefonacja ruchoma staje się substytutem telefonii stacjonarnej);
- stopniowe upowszechnianie dostępu szerokopasmowego w UE z wykorzystaniem różnorodnych rozwiązań transmisyjnych i sieciowych, co stwarza możliwości oferowania tanich opcji usług głosowych;
- zasadnicze zmiany w infrastrukturze transmisyjnej – rozwój sieci następnej generacji o zasadniczo odmiennych zasadach funkcjonowania niż w sieciach PSTN;
- perspektywy rozwoju innowacyjnych usług o wysokich parametrach jakościowych i trudnej do przewidzenia zawartości.

Zmiany w technice oraz na rynku usług komunikacji elektronicznej implikują konieczność dokonania przeglądu pakietu regulacyjnego 2002, który stanowi podstawę sektorowej polityki regulacyjnej, a korzeniami tkwi w początkach procesu demopolizacji i liberalizacji telekomunikacji publicznej w UE. W praktyce oznacza to konieczność przeglądu następujących aktów prawnych:

- dyrektywy ramowej [4],
- dyrektywy o dostępie [2],
- dyrektywy o usłudze powszechnej [5],
- dyrektywy o zezwoleniach [3],
- dyrektywy o ochronie prywatności [6],
- zalecenia o rynkach właściwych [1].

Przeгляд pakietu regulacyjnego 2002 obejmuje trzy etapy:

- etap konsultacji wstępnej *call for input*: 25.11.2005 r. – 31.01.2006 r.;
- etap konsultacji właściwej na podstawie propozycji zgłoszonych przez Komisję Europejską: 28.06 – 27.10.2006 r.;
- etap legislacyjny: 13.11.2007 r. do 2009 r.; realizuje Parlament Europejski i Rada na podstawie propozycji reform zgłoszonych przez Komisję.




W niniejszym artykule scharakteryzowano podstawowe propozycje zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, które przygotowała Komisja Europejska na podstawie materiałów własnych z uwzględnieniem wniosków z konsultacji publicznej. Główną uwagę skoncentrowano na obszarze zagadnień, zakreślonym dotychczasowymi ramami 2002, z pominięciem problematyki zarządzania widmem radiowym. Problematyka radiowa stanowi obszerną część dokumentów Komisji oraz konsultacji i dlatego wymaga osobnego omówienia. Artykuł jest tematycznie powiązany z opracowaniem pt. *Regulacja konkurencji na wokandzie Komisji Europejskiej*, zamieszczonym w „Biuletynie Informacyjnym” IŁ nr 4/2007 [8]. W artykule wykorzystano wyniki pracy statutowej pt. *Analiza wyników przeglądu regulacji rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej i ich wpływu na regulacje w Polsce*, część I [7], wykonanej w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych IŁ w 2007 r.

## 2. Stanowisko Komisji Europejskiej przedstawione do konsultacji publicznej

Komisja Europejska, po zamknięciu wstępnego etapu konsultacji, przygotowała propozycje zmian, które zostały przedłożone do konsultacji publicznej. Propozycje te zawarto w następujących dokumentach:

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



Dodatkowo udostępniono raporty, na podstawie których formułowano argumenty merytoryczne na rzecz prezentowanych ocen i proponowanych zmian:

- *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;
- *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;
- *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.


W wymienionych dokumentach Komisja zaprezentowała następujące stanowisko w podstawowych sprawach rozwoju i regulacji sektora komunikacji elektronicznej.

- Sektor komunikacji elektronicznej rozwija się dynamicznie od czasu pełnego otwarcia rynków na konkurencję w 1998 r. Wzrosła liczba przedsiębiorstw na rynku, które oferują bogaty zestaw ofert usługowych. Spadają ceny usług świadczonych na rynku. Jednocześnie rosną inwestycje w infrastrukturę i zastosowania innowacyjne.
- Polityka regulacyjna Komisji z wykorzystaniem instrumentów *ex ante*, będąca realizacją postanowień pakietu regulacyjnego 2002, znajduje szerokie poparcie ze strony przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Jedynie grupa operatorów zasiedziałych zajmuje stanowisko krytyczne wobec regulacji wyprzedzającej oraz konkurencji usługowej.
- Polityka wspierania i rozwoju konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej pozytywnie wpływa na wzrost inwestycji i innowacji, gdyż konkurencja to główny czynnik napędzający inwestycje. Z tego względu Komisja negatywnie ocenia starania o okresowe zwolnienie z obowiązków regulacyjnych *ex ante* inwestycje sieciowe realizowane przez operatorów zasiedziałych. Proponuje stosowanie testu 3 kryteriów wobec rynków rozwijających się, aby ocenić zasadność nakładania obowiązków regulacyjnych.
- Komisja preferuje podejście rynkowe w polityce regulacyjnej, tzn. kryteria regulacyjne dotyczą rynków, a nie technologii. Dzięki temu dotychczas stosowane ramy regulacyjne będą przydatne do rozwiązywania problemów z nowymi technologiami w przyszłości.
- Najbardziej istotne zmiany powinny nastąpić w zarządzaniu widmem częstotliwości radiowych. Należy przyjąć takie zasady zarządzania, jak:

- neutralność technologiczna,
  - neutralność usługowa,
  - wtórny rynek częstotliwości.
- Inne obszary ram regulacyjnych wymagają jedynie nieznacznych uzupełnień i korekt. Należą do nich: racjonalizacja analiz rynku, konsolidacja rynku wewnętrznego, umocnienie ochrony interesów konsumentów i użytkowników, poprawienie bezpieczeństwa w sieci i uchylenie nieaktualnych przepisów.


Przedstawione stanowisko Komisji w kluczowych sprawach dotyczących rynku komunikacji elektronicznej znalazło odbicie w propozycjach zmian, które zostały podane konsultacji publicznej. Wyniki konsultacji upubliczniono 13 listopada 2007 r.

### 3. Propozycje reform regulacyjnych 2007



13 listopada 2007 r. podano do publicznej wiadomości propozycje Komisji w sprawie reform regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej, opracowane na podstawie prac Komisji z uwzględnieniem rezultatów konsultacji publicznej. Proponowane zmiany w ramach regulacyjnych można nazwać propozycjami reform regulacyjnych 2007 lub pakietem reform regulacyjnych 2007.

Wyniki prac przeglądowych z uwzględnieniem materiału konsultacyjnego są ujęte w kilku dokumentach, z których, ze względu na tematykę niniejszego opracowania, należy wymienić następujące:

1. 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, dnia 13.11.2007 [9];
  2. Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady *zmieniająca dyrektywę 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, dnia 13.11.2007 [13];
  3. 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, dnia 13.11.2007;
- 



4. 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, dnia 13.11.2007;
5. 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, dnia 13.11.2007;
6. 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) 473}, SEC(2007) 1472, Brussels, 13.11.2007.

Zwięzłe omówienie wyników przeglądu ram prawnych oraz streszczenie propozycji reform zawarto w komunikacie Komisji KOM(2007) 696 [9]. Komisja dokonała przeglądu funkcjonowania ram regulacyjnych dla rynku komunikacji elektronicznej, biorąc pod uwagę ich główne cele:

- wspieranie konkurencji,
- wzmacnianie rynku wewnętrznego UE,
- wspieranie interesów obywateli.

Obserwacja zachodzących zmian na rynku doprowadziła do wniosku, że niezbędna jest reforma ram regulacyjnych, aby dostosować je do zmian technik oraz rozwoju rynku, z jednej strony, a do braku konkurencji na niektórych ważnych rynkach oraz niedostatecznej spójności rynku wewnętrznego – z drugiej. W wyniku prac przeglądowych Komisji, z uwzględnieniem sygnałów napływających z rynku, opracowano propozycje reform regulacyjnych 2007, które mają obowiązywać

w latach 2010 – 2015. Propozycje te nie przewidują znaczących zmian w pakiecie regulacyjnym 2002. Komisja wypowiada się za kontynuacją regulacji sektorowej, ze wspieraniem konkurencji na nowych rynkach oraz w inwestycjach infrastrukturalnych, inspirując zmiany zmierzające do uproszczenia i poprawy jakości otoczenia regulacyjnego. Komisja podkreśla [9], że jej propozycje reform znalazły poparcie większości uczestników konsultacji:

*„Nowe przedsiębiorstwa, państwa członkowskie oraz krajowe organy regulacyjne poparły twierdzenie Komisji, że generalnie obecne ramy unijne wspierają konkurencję i inwestycje oraz opowiedziały się przeciwko stanowisku operatorów od dawna prowadzących działalność na rynku, optujących za „zwolnieniami regulacyjnymi”. Szerokie poparcie uzyskał pogląd, że korzystanie z nowych technologii nie oznacza powstania nowego rynku oraz że rynkowe podejście zastosowane w ramach regulacyjnych pozwala na uwzględnienie ryzyka inwestycyjnego. W szczególności krajowe organy regulacyjne opowiedziały się za dodaniem funkcjonalnego rozdziału do instrumentarium możliwych środków naprawczych w celu zlikwidowania utrzymujących się problemów w dziedzinie konkurencji.*

*Propozycje w zakresie racjonalizacji procedur notyfikacji uzyskały szerokie poparcie większości zainteresowanych.”*

Propozycje Komisji zmierzają do osiągnięcia takich celów, jak:

- uproszczenie procedury przeglądowej rynku (tzw. procedura art. 7);
- zakończenie budowy jednolitego rynku;
- umocnienie ochrony interesów i praw konsumentów oraz użytkowników;
- poprawa bezpieczeństwa;
- aktualizacja obowiązujących przepisów.

Uproszczenie procedury przeglądowej rynku polega na zmniejszeniu liczby rynków właściwych – podlegających regulacji *ex ante*, z 18 do 7 (połączono rynki detaliczne 1 i 2 w jeden rynek oraz zachowano rynki hurtowe o dotychczasowych numerach 8, 9, 11, 12, 13, 16 jako rynki odpowiednio od nr 2 do nr 7, zob. tabl. 1) – oraz na ograniczeniu poziomu szczegółowości analiz rynku i uproszczeniu procedury notyfikacyjnej w przypadku:

- notyfikacji rynków, gdy brak jest istotnych zmian warunków konkurencyjności;
- notyfikacji środków zaradczych, gdy stwierdzono jedynie nieznaczące zmiany.



Tabl. 1. Rynki właściwe podlegające regulacji zaradczej (ex ante)

<b>Poziom rynku detalicznego</b>	
1	Dostęp do publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych
<b>Poziom rynku hurtowego</b>	
2	Rozpoczęcie połączenia w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji <i>Dla celów niniejszego zalecenia rozpoczynanie połączeń obejmuje przenoszenie połączeń lokalnych i zostało określone w sposób zapewniający zgodność w warunkach krajowych z wytyczonymi granicami dla rynków tranzytu połączeń oraz zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji.</i>
3	Zakończenie połączenia w poszczególnych publicznych sieciach telefonicznych w stałej lokalizacji <i>Dla celów niniejszego zalecenia zakańczanie połączeń obejmuje przenoszenie połączeń lokalnych i zostało określone w sposób zapewniający zgodność w warunkach krajowych z wytyczonymi granicami dla rynków rozpoczynania połączeń i tranzytu połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji.</i>
4	Hurtowy (fizyczny) dostęp do infrastruktury sieciowej (w tym dostęp dzielony lub w pełni uwolniony) w stałej lokalizacji
5	Hurtowe usługi dostępu szerokopasmowego <i>Rynek ten obejmuje niefizyczny lub wirtualny dostęp sieciowy, w tym dostęp do „strumienia bitów” w stałej lokalizacji. Rynek ten znajduje się w dół łańcucha dostaw względem fizycznego dostępu objętego wyżej wymienionym rynkiem 4, ponieważ dostęp szerokopasmowy można zrealizować przy wykorzystaniu tych zasobów w połączeniu z innymi elementami.</i>
6	Hurtowe segmenty końcowe łączy dzierżawionych, bez względu na zastosowaną technologię zapewnienia przepustowości dzierżawionej lub dedykowanej
7	Zakończenie połączenia głosowego w poszczególnych sieciach telefonii komórkowej
Opracowano na podstawie: Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji ex ante zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, (2007/879/WE), Dz.U. L 344 z 28.12.2007, s. 65–69, Załącznik.	

Jednocześnie Komisja proponuje wzbogacić zestaw środków regulacyjnych o nowy środek – separację funkcjonalną na rynku dostępu, co oznacza obligatoryjne wydzielenie ze struktur operatora zasiedziałego (bez zbywania składników majątku) odrębnego podmiotu, upoważnionego do zarządzania całą infrastrukturą dostępową i oferowania dostępu do niej wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom, łącz-

nie z macierzystym, na jednakowych warunkach. Regulatorzy krajowi byłiby upoważnieni do stosowania tego środka pod kontrolą Komisji.

Proponowane środki zmierzające do zakończenia budowy jednolitego rynku wewnętrznego są następujące:

- ustanowienie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej<sup>1</sup>, skupiającego przedstawicieli regulatorów krajowych (w miejsce Europejskiej Grupy Regulatorów ERG), który pełniłby funkcje doradcze wobec Komisji, a był odpowiedzialny wobec Parlamentu; byłby to ośrodek doradczy w problematyce rynków transgranicznych i wspólnotowych oraz ośrodek wiedzy specjalistycznej w sprawach bezpieczeństwa sieci i informacji<sup>2</sup>;
- rozszerzenie uprawnień Komisji na prawo weta wobec środków *ex ante* zgłaszanych przez regulatorów krajowych (prawo do wycofania proponowanych środków oraz nakazania wdrożenia własnych);
- rozszerzenie uprawnień Komisji do wykonywania procedury przeglądowej rynku zamiast regulatora krajowego, który ociąża się z realizacją tego zadania;
- ustanowienie na poziomie Wspólnoty kryteriów przyznawania zawieszonych decyzji regulacyjnych przez sądy krajowe, w przypadku odwołania się przedsiębiorstwa od decyzji regulatora;
- wprowadzenie procedury wspólnotowej, dotyczącej jednolitego podejścia do zezwoleń na usługi paneuropejskie bądź w ramach rynku UE;
- wzmocnienie zdolności regulatorów krajowych do nakładania sankcji oraz do stosowania znaczących i zniechęcających kar wobec podmiotów naruszających zobowiązania regulacyjne, przy czym mają one obowiązywać nawet po ich naprawieniu;
- zatwierdzanie przez Komisję środków podejmowanych na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Nazwę urzędu podano według polskiego tekstu przytoczonych dokumentów Komisji.

<sup>2</sup> Zdaniem Komisji, zakończenie budowy jednolitego rynku wewnętrznego wymaga nowych instrumentów prawnych. Dlatego w dokumencie [9] „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 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.”

<sup>3</sup> W dokumencie SEC(2006) 816 Komisja wyjaśnia: „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.”

- zmiana art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej w ten sposób, aby przedsiębiorstwo musiało przekazywać regulatorowi informacje o swoich przyszłych planach biznesowych<sup>4</sup>;
- opracowywanie wspólnych wymagań dotyczących sieci i usług jako podstawy do opracowywania norm technicznych przez organizacje normalizacyjne;
- przegląd i uzasadnienie stosowania zobowiązań typu *must-carry* wobec nadawców telewizyjnych w celu ograniczenia tych zobowiązań do minimum;
- dostosowanie ram regulacyjnych do zapisów o końcowych urządzeniach w dyrektywie R&TTE – przegląd definicji zakończeń sieci oraz złagodzenie zobowiązań dotyczących publikowania specyfikacji interfejsów sieć-urządzenie końcowe.

W obszarze ochrony interesów konsumentów i użytkowników Komisja zapowiada opracowanie Zielonej Księgi o usłudze powszechnej w 2008 r., a tymczasem proponuje podjęcie takich środków, jak:

- poprawa przejrzystości i jakości informacji o opłatach; ułatwienia w dostępie do ofert usługowych;
- wzmocnienie obowiązku operatorów do przekazywania informacji lokalizacyjnej w trybie *push*, na koszt operatora;
- ułatwienie dostępu osobom niepełnosprawnym do służb ratunkowych przez numer 112;
- dostosowanie przepisów dotyczących usług telefonicznych do rozwoju technologii i rynku; w szczególności odnosi się to do dodatkowych udogodnień oraz wyboru i preselekcji operatora;
- ułatwienie w przenoszeniu numerów; przeniesienie numeru przy zmianie operatora ma nastąpić w ciągu jednego dnia roboczego;
- zapewnienie neutralności sieci przez wprowadzenie minimalnych wymagań jakościowych;
- przyznanie Komisji uprawnień w sprawach związanych z uregulowaniem nowych usług, nazywania i adresowania (w połączeniach) oraz z problematyką konsumencką, w tym z *eAccessibility* – przystosowalnością usług elektronicznych.

W obszarze bezpieczeństwa proponuje się wprowadzić dodatkowe wymagania wobec przedsiębiorstw:

---

<sup>4</sup> „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. ...” [13] (podkreślenie FK).

- wymóg powiadamiania użytkowników o naruszeniach w zakresie bezpieczeństwa;
- wymóg powiadamiania regulatora o przypadkach utraty danych osobowych lub przerwania ciągłości świadczenia usług;
- przyznanie regulatorom krajowym dodatkowych uprawnień w obszarze bezpieczeństwa;
- aktualizacja przepisów dotyczących integralności sieci – przystosowanie ich do zmian przyszłościowych.

Propozycja uchylenia zdezaktualizowanych przepisów dotyczy:

- przepisu w sprawie minimalnego zestawu łączy dzierżawionych (w dyrektywie o usłudze powszechnej);
- rozporządzenia 2887/2000 w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej;
- przepisu w sprawie europejskiej przestrzeni numeracyjnej (ETNS, art. 27 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej);
- usunięcia art. 27 i załącznika 1 w dyrektywie ramowej oraz art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie.

Propozycje reform regulacyjnych 2007 sygnalizują kierunek zmian ku centralizacji kontroli i nadzoru w rękach Komisji Europejskiej. Oprócz wymienionych już uprzednio nowych uprawnień Komisji, pakiet reform 2007 zawiera także następujące:

- uprawnienia do przyjmowania technicznych środków wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa;
- uprawnienia regulatora na rynkach ponadnarodowych;
- uprawnienia w dziedzinie numeracji w przypadku usług o zasięgu wspólnotowym;
- uprawnienia dotyczące środków regulacyjnych z zakresu rachunkowości;
- kompetencje dotyczące mechanizmu konsultacji wspólnotowych w celu uproszczenia wymiany informacji między Komisją a regulatorami krajowymi.

Propozycje reform wskazują na potrzebę wzmocnienia niezależności i samodzielności regulatora krajowego wobec innych organów władzy państwowej. Dlatego w dokumencie [13] proponuje się następującą redakcję art. 3 ust. 3 dyrektywy ramowej:

*„3. Państwa członkowskie zapewniają wykonywanie uprawnień przez krajowe organy regulacyjne w sposób niezależny, bezstronny i jawny. Krajowe organy regula-*

cyjne 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 dopuszczą 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."

#### 4. Aspekty polskie w postępowaniu konsultacyjnym w 2006 r.

Na portalu Komisji Europejskiej zamieszczono trzy wystąpienia polskich organów państwowych, przekazanych w trakcie procedur konsultacyjnych:

1. **Polish contribution to the review of regulatory framework on electronic communication** (Call for input: Polish input) [10];
2. **Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services**, Ministry of Transport (Poland) [11];
3. **Stanowisko Polskiego Organu Regulacyjnego ds. Łączności Elektronicznej [UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej] do dokumentu pozalegisłacyjnego Komisji Europejskiej (COM(2006) 334)** [12].

W dokumencie [10] 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 strony polskiej 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.

W dokumencie [11] strona polska ustosunkowała się do konsultowanych propozycji zmian w pakiecie regulacyjnym 2002, zgłoszonych przez Komisję Europejską. Pozytywny stosunek wyrażono wobec następujących propozycji (numeracja punktów odpowiada numeracji w komunikacie Komisji COM(2006) 334):

- w odniesieniu do pkt. 5.2 **Racjonalizacja analiz rynku**;
- w odniesieniu do dążenia Komisji w zakresie ograniczenia możliwości wstrzymywania wykonania zaskarżonych decyzji przez krajowe organy odwoławcze (pkt 5.3.2 *Odwołania*);
- w odniesieniu do propozycji wypracowania i harmonizacji na szczeblu UE wspólnego podejścia do udzielania zezwoleń na usługi o wymiarze paneuropejskim lub obejmującym cały rynek wewnętrzny<sup>5</sup> (pkt 5.3.3 *Wspólne podejście do zezwoleń na usługi o wymiarze paneuropejskim lub obejmującym cały rynek wewnętrzny*);
- w odniesieniu do zasobów numeracji (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);
- w odniesieniu do działań, mających na celu zwiększenie interoperacyjności sieci i usług łączności elektronicznej (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);
- w odniesieniu do dostosowania ram regulacyjnych do zapisów o końcowych urządzeniach telekomunikacyjnych, zgodnie z dyrektywą R&TTE (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);
- w odniesieniu do propozycji uprawnienia krajowych organów regulacyjnych do nakładania sankcji na przedsiębiorstwa za naruszenie zobowiązań regulacyjnych nawet w przypadku, gdy przedsiębiorstwa naprawią niezgodności w późniejszym czasie, oraz do stosowania znaczących i zniechęcających kar (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);

<sup>5</sup> Z zastrzeżeniem: „... Polska stoi na stanowisku, iż nie tylko monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania warunków przyznanых zezwoleń, ale także samo wydawanie decyzji, powinno pozostać w kompetencji właściwych organów państw członkowskich, które będą stosowały określony wspólny mechanizm działania” [11].



- 
- w odniesieniu do propozycji zmian w dyrektywie o prywatności i łączności elektronicznej w kwestii zwalczania *spamu* (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do poprawy jakości informacji o opłatach – większa przejrzystość taryf (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do propozycji wzmocnienia obowiązku operatorów przekazywania służbom ratunkowym informacji o lokalizacji osoby telefonującej z zaleceniem, aby informacja o lokalizacji osoby telefonującej została przekazana służbom ratowniczym w trybie *push*, a koszty tej usługi obciążały operatora sieci (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do propozycji zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej, mających na celu przygotowanie do stopniowej ewolucji usługi powszechnej w kierunku sieci IP (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do koncepcji uaktualnienia przepisów (dyrektywy o usłudze powszechnej), dotyczących dodatkowych (telefonicznych) udogodnień oraz wyboru lub preselekcji operatora (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do uaktualnienia przepisów, dotyczących przenoszenia numerów (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do neutralności sieci (dotyczy propozycji przyznania krajowym organom regulacyjnym uprawnień do ustalenia minimalnego poziomu jakości usług transmisyjnych opartych na normach technicznych określonych na szczeblu UE) (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do propozycji wzmocnienia uprawnień osób niepełnosprawnych do dostępu i korzystania z łączności elektronicznej oraz uściślenia zobowiązań operatorów w kwestii zapewnienia informacji o lokalizacji abonentów dokonujących połączeń z numerem alarmowym 112 (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
  - w odniesieniu do koncepcji stworzenia spójnych ram prawnych, pozwalających na współpracę między państwami członkowskimi i organami powoływanymi do walki z zagrożeniami wynikającymi z zastosowania technologii IP (pkt 5.5 **Poprawa bezpieczeństwa**);
  - w odniesieniu do wymagań związanych z integralnością sieci telekomunikacyjnych (pkt 5.5 **Poprawa bezpieczeństwa**);
  - w odniesieniu do postulatu uchylecia rozporządzenia 2887/2000 w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej (pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**);
- 

- w odniesieniu do propozycji wykreślenia art. 27(2) dyrektywy 2002/22/WE (pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**).

W dokumencie [11] strona polska zawarła także krytyczne uwagi o niektórych propozycjach Komisji Europejskiej. Dotyczy to takich propozycji, jak:

- brak poparcia dla propozycji, dotyczącej prawa weta Komisji Europejskiej w odniesieniu do środków zaradczych ze względu na ograniczenie niezależności krajowych organów regulacyjnych (pkt 5.3.1 *Środki zaradcze na mocy procedury „art. 7”*);
- brak poparcia dla tworzenia nowych procedur związanych z mechanizmem zatwierdzania przez Komisję Europejską środków podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie i połączeniach (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);
- brak poparcia dla koncepcji usunięcia przepisów dotyczących biura numerów oraz książek telefonicznych z zakresu usługi powszechnej (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**; pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**);
- brak poparcia dla wprowadzenia uprawnienia krajowych organów regulacyjnych do udostępniania przewodników, umożliwiającym porównywanie cen usług, jeżeli nie zrobił tego rynek (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
- zastrzeżenie wobec koncepcji wprowadzenia odrębnych obowiązków dla dostawców infrastruktury dostępowej oraz dla dostawców usług (pkt 5.4 **Wzmocnienie praw użytkowników i konsumentów**);
- brak poparcia dla propozycji uchylecia art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie (pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**).

W dokumencie [12], przedstawiającym stanowisko Urzędu Komunikacji Elektronicznej wobec propozycji Komisji Europejskiej, zawartych w komunikacie COM(2006) 334, znalazły się następujące opinie pozytywne i negatywne:

#### 1) opinie pozytywne

- poparcie dla uproszczenia stosowania procedury „art. 7” (pkt 5.2 **Racjonalizacja analiz rynku**);
- poparcie dla dążenia Komisji w zakresie ograniczenia możliwości wstrzymywania wykonania zaskarżonych decyzji przez krajowe organy odwoławcze<sup>6</sup> (pkt 5.3.2 *Odwołania*);

<sup>6</sup> „Konieczne jest również rozważenie możliwości wprowadzenia na gruncie prawa wspólnotowego w zakresie łączności elektronicznej mechanizmów umożliwiających jak najszybsze wyegzekwowanie kar nałożonych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych” [12].

- poparcie z zastrzeżeniem<sup>7</sup> dla pkt. 5.3.3 *Wspólne podejście do zezwoleń na usługi o wymiarze paneuropejskim lub obejmującym cały rynek wewnętrzny*;
- poparcie dla stworzenia spójnych ram prawnych, pozwalających na współpracę między państwami członkowskimi i organami powoływanymi do walki z zagrożeniami wynikającymi z zastosowania technologii IP (pkt 5.5 **Poprawa bezpieczeństwa**);

## 2) opinie negatywne

- brak poparcia dla zintegrowania procedur odnoszących się do art. 7 oraz zalecenia Komisji z 23 lipca 2003 r. w jednym dokumencie w formie rozporządzenia (pkt 5.2 **Racjonalizacja analiz rynku**);
- brak poparcia dla weta Komisji Europejskiej wobec środków zaradczych<sup>8</sup> (pkt 5.3.1 *Środki zaradcze na mocy procedury „art. 7”*);
- brak poparcia dla wprowadzenia mechanizmu zatwierdzania przez Komisję Europejską środków podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy o dostępie i połączeniach<sup>9</sup> (pkt 5.3.4 *Inne proponowane zmiany*);
- zastrzeżenie do uchylecia przepisu o minimalnym zestawie łączy dzierżawionych z dyrektywy o usłudze powszechnej<sup>10</sup> (pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**);
- brak poparcia dla propozycji uchylecia art. 5 ust. 4 dyrektywy o dostępie (pkt 5.6 **Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów**).

Stanowiska wyrażone w dokumentach [11] i [12] 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. kwestie prawa weta Komisji wobec

<sup>7</sup> „Stąd UKE proponuje, ażeby wypracowanie i harmonizacja wspólnego mechanizmu stosowanego w rozpatrywanym zakresie nastąpiło na szczeblu UE, natomiast wykonawstwo, w tym wydawanie decyzji, monitorowanie ich wykonania oraz egzekucja na wypadek niewykonywania pozostawiona została w gestii właściwych organów państw członkowskich, przy uwzględnieniu przez te państwa w/w wspólnego mechanizmu (procedury) działania” [12].

<sup>8</sup> „UKE stoi na stanowisku, iż regulator powinien mieć zapewnioną większą swobodę w podejmowaniu decyzji co do stosowanych środków zaradczych (w zakresie regulacji cen np. *benchmark, retail-minus*)” [12].

<sup>9</sup> „Zdaniem UKE taki mechanizm byłby nadmierną ingerencją Komisji w sferę zastrzeżoną do tej pory do wyłącznej kompetencji organów regulacyjnych” [12].

<sup>10</sup> „Zdaniem UKE należałoby uzasadnienie w tym zakresie doprecyzować” [12].

proponowanych środków zaradczych (pkt 5.3.1), 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 strony polskiej, 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. Warto jednak dodać, że propozycje reform wyraźnie wzmacniają niezależność i stabilność pracy regulatora krajowego, co w przypadku Polski dotyczy prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Warto przyjrzeć się znowelizowanym postanowieniom prawa telekomunikacyjnego oraz innych ustaw dotyczących prezesa UKE pod kątem ich zgodności z przyszłym prawem unijnym.

## 5. Uwagi końcowe

Po zapoznaniu się z dotychczasowym stanem prac nad reformą ram regulacyjnych w sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej dochodzi się do następujących wniosków.

- Komisja Europejska proponuje sterować rozwojem komunikacji elektronicznej na podstawie jednego kryterium – stopnia konkurencyjności rynku usług. Jest to podejście ekonomiczne, zawężone do analizy rozwoju tylko jednego działu gospodarki. Ze względu na uniwersalny wymiar komunikacji elektronicznej takie podejście jest ułomne, gdyż pomija efekty oddziaływania komunikacji elektronicznej na inne działy gospodarki. Praktyka regulacyjna powinna brać pod uwagę zarówno wąskogałęziowe oceny funkcjonowania operatorów oraz stopień zaspokojenia potrzeb użytkowników, jak i ich udział w rozwoju gospodarki ogólnonarodowej oraz tworzeniu infrastruktury na potrzeby społeczeństwa informacyjnego. Oznacza to potrzebę zachowania ostrożności w kreowaniu konkurencji regulacyjnej oraz wyważenia krótkookresowych korzyści konsumentów z potrzebami długookresowych inwestycji, na których środki są w posiadaniu dużych i ekonomicznie silnych operatorów telekomunikacyjnych.
- 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 wskazana jest dalsza kontynuacja polityki sektorowej regulacji konkurencji, z uwzględnieniem nowych wyłaniających się rynków oraz inwestycji infrastrukturalnych. Według 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 kosztowych inwestycji sieciowych i usługowych. Z tego względu Komisja wnioskuje o wzmocnienie jej pozycji wobec krajowych regulatorów rynku telekomunikacyjnego w kwestiach dotyczących analizy rynków oraz stosowania środków zaradczych, a także o rozciągnięcie zasad regulowanego korzystania z sieci dostępowej operatora zasiedziałego na nowe sieci abonenckie.

- Zdecydowana większość uczestników konsultacji poparła stanowisko Komisji, wyrażając 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. Główne trudności na rynku występują przede wszystkim z powodu opieszałości we wdrażaniu systemu regulacyjnego w niektórych państwach członkowskich oraz niejednolitego stosowania zasad regulacji w UE.
- 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.
- Realizowany i proponowany model regulacji konkurencji w sektorze komunikacji elektronicznej napotyka na opór oraz krytykę ze strony głównej grupy inwestorów, tj. operatorów zasiedziałych oraz ich organizacji ETNO. Proponowane zasady regulacji nie zawierają dostatecznej gwarancji zwrotu nakładów inwestycyjnych z uwzględnieniem czynnika ryzyka. Powoływanie się w tym przypadku na zapisy dyrektywy o dostępie są mało przekonujące w świetle stosowanych kryteriów regulacji sektorowej, tj. prymatu wspierania konkurencji usługowej oraz nadrzędności krótkoterminowego interesu użytkowników i konsumentów. Wprowadzenie nowego środka zaradczego w postaci separacji funkcjonalnej oraz wspieranie rozwoju konkurencji za pomocą mechanizmu drabiny inwestycyjnej, obok obowiązku udostępniania podmiotom konkurującym, na regulowanych warunkach, nowych inwestycji, wprowadzonych innowacji oraz aplikacji usługowych, świadczą w sposób wyraźny, że operatorzy zasiedzali są pozbawieni korzyści konkurencyjnej. 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).
- Postępuje proces centralizacji nadzoru i kontroli rynku komunikacji elektronicznej w ręku Komisji Europejskiej<sup>11</sup>. Zakres swobody działania regulatorów krajowych

<sup>11</sup> Jest to realizacja zapowiedzi komisarza ds. społeczeństwa informacyjnego, Viviane Reding, że Komisja będzie pełniła funkcje europejskiego regulatora rynku komunikacji elektronicznej.

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.

- 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? Doświadczenie rozwoju telekomunikacji publicznej w EWG/UE i państwach członkowskich, w tym przykład wieloletniego monopolu państwa oraz przyznawania okresów dostosowawczych ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych i potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie oraz realizację restrukturyzacji taryf, 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 przemyśle wysokiej technologii, tak aby stworzyć materialne warunki niezbędne do szybkiego wzrostu zamożności i zapobieżenia postępującemu procesowi rozwarstwienia społecznego.
- 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.

- 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 członkowskich UE. Według danych prasowych, propozycje reform 2007 napotykały na opór w samej Komisji 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.

#### Wykaz literatury

- [1] *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
- [2] *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
- [3] *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
- [4] *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
- [5] *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

- [6] *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
- [7] Kamiński F.: *Analiza wyników przeglądu regulacji rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej i ich wpływu na regulacje w Polsce*. Część I. Warszawa, Instytut Łączności, 2007
- [8] Kamiński F.: *Regulacja konkurencji na wokandzie Komisji Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 2007, nr 4, s. 1–12, <http://www.itl.waw.pl/publ/biuletyn>
- [9] *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, dnia 13.11.2007
- [10] *Polish contribution to the review of regulatory framework on electronic communication* (Call for input: Polish input), [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm)
- [11] *Public Consultation on the Review of EU Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services*, Ministry of Transport (Poland), [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm)
- [12] *Stanowisko Polskiego Organu Regulacyjnego ds. Łączności Elektronicznej [UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej] do dokumentu pozalegisłacyjnego Komisji Europejskiej*, (COM(2006) 334), [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm)
- [13] *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, dnia 13.11.2007

**Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy** jest placówką badawczo-rozwojową, zatrudniającą zespół naukowców i specjalistów o wysokich kompetencjach w dziedzinie telekomunikacji i technik informacyjnych.

Prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych jest jednym z najważniejszych obszarów działalności Instytutu Łączności. Tematyka prac dotyczy m.in.: sieci inteligencji otoczenia, optoelektroniki, inżynierii oprogramowania, wspomagania decyzji, aspektów strukturalnych, funkcjonalnych i rozwojowych infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wykonywane są również prace o charakterze interdyscyplinarnym, uwzględniające zagadnienia, np. **prawa telekomunikacyjnego** czy **ekonomiki telekomunikacji**. Podejmowane są także tematy dotyczące **społeczno-ekonomicznych, prawnych i technicznych aspektów społeczeństwa informacyjnego**.

Od 2000 r. Instytut Łączności wydaje dwa czasopisma: *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne* oraz *Journal of Telecommunications and Information Technology*. Czasopismo *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne* (TITI) ma charakter naukowo-techniczny. Szczegółowe informacje o najnowszym numerze TITI zaprezentowano na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/titi/>

*Journal of Telecommunications and Information Technology* (JTIT) jest anglojęzycznym czasopismem naukowym. Informacje o JTIT znajdują się na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/jtit/>. *Journal* został umieszczony w bazach EBSCO: <http://www.epnet.com/> i Ulrichsweb.com.

**Instytut Łączności**

ul. Szachowa 1  
04-894 Warszawa  
tel.: (+48) 22 51 28 100  
faks: (+48) 22 51 28 625

**Oddział IŁ w Gdańsku**

ul. Jaśkowa Dolina 15  
80-252 Gdańsk  
tel.: (+48) 58 341 71 21  
tel.: (+48) 58 341 80 91  
faks: (+48) 58 341 71 12

**Oddział IŁ we Wrocławiu**

ul. Swojczycka 38  
51-501 Wrocław  
tel.: (+48) 71 36 99 800 (803)  
tel.: (+48) 71 372 88 68  
faks: (+48) 71 372 88 78

Redaktor naczelna: Ewa Kapuściarek; e-mail: [redakcja@itl.waw.pl](mailto:redakcja@itl.waw.pl)

Edycja: Ośrodek Informacji Naukowej, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

Prenumerata: wyłącznie elektroniczna na stronie: <http://www.itl.waw.pl/publ/biuletyn/form.html>

© Copyright by Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy 2008