

BIULETYN INFORMACYJNY

Nr 2/2006

Telekomunikacyjna usługa powszechna w Unii Europejskiej (2)



W numerze 2/2006 „Biuletynu Informacyjnego” podjęto ponownie (por. numer 1/2006 „Biuletynu Informacyjnego”) temat telekomunikacyjnej usługi powszechnej w UE, zamieszczając opracowanie pt. „Problematyka usługi powszechnej w dokumentach związanych z przeglądem ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej” oraz zwięzłą charakterystykę uwag i propozycji zawartych w kilku wybranych dokumentach, nadesłanych do Komisji Europejskiej przez znaczące podmioty w sektorze komunikacji elektronicznej UE. W opublikowanym materiale omówiono pokrótce stanowisko uczestników wstępnej konsultacji w odniesieniu do uregulowania usługi powszechnej w znowelizowanym pakiecie regulacyjnym; obok tego przytoczono propozycje dotyczące innych kwestii, znajdujących się w zakresie dyrektywy o usłudze powszechnej. Opracowanie przygotowano w ramach pracy statutowej pt. „Perspektywiczne aspekty usługi powszechnej w warunkach rozwiniętego rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej”, realizowanej w Instytucie Łączności w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych, przez zespół w składzie: dr hab. inż. Franciszek Kamiński i mgr Magdalena Olender.

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

Autorzy:

dr hab. inż. Franciszek Kamiński

tel.: (+48) 22 5128 417

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

mgr Magdalena Olender

tel.: (+48) 22 5128 418

e-mail: M.Olender@itl.waw.pl



Spis treści

I. Problematyka usługi powszechnej w dokumentach związanych z przeglądem ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej	3
1. Wstęp	3
2. Uwagi i propozycje dotyczące usługi powszechnej w UE	4
3. Uwagi i propozycje dotyczące obsługi użytkowników niepełnosprawnych	8
4. Uwagi i propozycje dotyczące ochrony praw i interesu konsumentów oraz użytkowników	9
5. Inne zagadnienia wymienione w dyrektywie USD	11
6. Stanowisko Komisji Europejskiej w kwestii zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej	11
II. Problematyka usługi powszechnej w wybranych dokumentach	14
1. AT&T Comments Comments on the European Commissions Call for Input on the Forthcoming Review of the EU Regulatory Framework for Electronic Communications and Services including Review of the Recommendation on Relevant Markets	14
2. BT response to Commission's "Call for input" on the 2006 review	15
3. Sweden's positions in the coming review of the EU Regulatory Framework for electronic communications, including the Recommendation on Relevant Markets – a response to the European Commission's "Call for input" from 25 November 2005, Sweden – Ministry of Industry, Employment and Communications	16
4. Review of the New Regulatory Framework, Ministry of Economic Affairs, Netherlands	18
5. ETNO Reflection Document – ETNO contribution to the 2006 Review, ETNO Reflection Document RD235 (2006/01) oraz TDC submission to the 2006 Review	18
6. UK response to the call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services – Review	20
7. GSM Europe response to the call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework – Position on the review of the Framework Directive, Access and Interconnection Directive and Universal Service Directive, January 2006	21
8. ECTA, Part I: 2006 Review: Call for Input Legislative Aspects	24
9. CERMI response to the European Commission public consultation on "The regulating framework of Directives related to Electronic Communications" oraz ONCE response to the European Commission Public Consultation on "The regulating framework of Directives related to Electronic Communications"	25

I. Problematyka usługi powszechnej w dokumentach związanych z przeglądem ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej

1. Wstęp

Komisja Europejska przeprowadza w 2006 r. przegląd ram regulacyjnych dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej, które są ustalone przez pakiet regulacyjny 2002. W wyniku przeglądu zostaną opracowane zmodyfikowane regulacje prawne, które zaczną obowiązywać dopiero za 3–4 lata (w latach 2009–2010). Oznacza to, że w propozycjach nowelizacji oraz nowych uregulowań prawnych powinny być w znacznym stopniu brane pod uwagę prognozowane zmiany w zastosowaniach technicznych i usługowych na przyszłym rynku komunikacji elektronicznej.

Do pakietu regulacyjnego 2002 należy m.in. dyrektywa o usłudze powszechnej USD¹ (*Universal Service Directive*) – **Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników**. W dyrektywie USD uwzględniono takie zagadnienia, jak:

- usługa powszechna w telekomunikacji,
- ochrona praw i interesu konsumentów oraz użytkowników,
- niektóre obowiązki operatorów, w tym dotyczące zapewnienia minimalnego zestawu łączy dzierżawionych.

Tegoroczny przegląd ram regulacyjnych obejmuje również analizę zawartości dyrektywy USD, a tym samym zakresu usługi powszechnej². Biorąc pod uwagę fakt, że nowy pakiet zacznie obowiązywać dopiero około 2010 r., a jego postanowienia powinny wytrzymać próbę czasu przynajmniej przez kilka następnych lat, postulowany zakres usługi powszechnej musi odzwierciedlać sytuację na rynku usług w perspektywie średnioterminowej, z uwzględnieniem zmian w technikach komunikacji elektronicznej oraz priorytetów polityki gospodarczej i społecznej w UE oraz poszczególnych państwach członkowskich.

¹ 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.

² Należy przypomnieć, że zakres usługi powszechnej w UE był już przedmiotem konsultacji w 2005 r., a jej wyniki przedstawiono w dokumencie Komisji Europejskiej: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Sprawozdanie dotyczące wyniku przeglądu zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/22/WE* (Tekst mający znaczenie dla EOG), COM(2006) 163 końcowy, Bruksela, 7.04.2006. Dokument ten omówiono w numerze 1/2006 „Biuletynu Informacyjnego”.

Przegląd obejmuje kilka etapów, w tym etap I – konsultacji wstępnej (materiały zbierano do 31 stycznia 2006 r.) oraz etap II – konsultacji właściwej (do dnia 27 października 2006 r.), którego ramy zakreślają następujące dokumenty Komisji Europejskiej, opracowane na podstawie analizy przyczynów (*contributions*) zgłoszonych w trakcie poprzedniego etapu:

- **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, dnia 29.06.2006 r.;
- **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 June 2006; [Dokument roboczy do komunikatu KE w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej: Proponowane zmiany];
- **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 June 2006; [Dokument roboczy do komunikatu KE w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci usług komunikacji elektronicznej: Ocena wpływu].

W niniejszym opracowaniu scharakteryzowano pokrótce uwagi i propozycje uczestników wstępnej konsultacji w odniesieniu do uregulowania usługi powszechnej w znowelizowanym pakiecie regulacyjnym; obok tego przytoczono propozycje dotyczące innych kwestii, znajdujących się w zakresie dyrektywy USD. Analizą objęto 67 dokumentów dostępnych na portalu Unii Europejskiej:

http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommerce/info_centre/documentation/public_consult/review/index_en.htm

2. Uwagi i propozycje dotyczące usługi powszechnej w UE

Dla lepszego zrozumienia kwestii poruszanych w omawianych dokumentach warto przytoczyć określenie usługi powszechnej, zgodne z dyrektywą USD.

Usługa powszechna jest to zdefiniowany minimalny zbiór usług w publicznej, stacjonarnej komutowanej sieci telefonicznej o ustalonej jakości, dostępny

dla wszystkich użytkowników (włącznie z konsumentami) w stałym miejscu pobytu, niezależnie od ich geograficznego położenia, i – w świetle specyficznych warunków krajowych – po przystępnej cenie.

Podstawowymi usługami w koszyku usługi powszechnej są:

- dostęp abonencki do sieci publicznej, dostarczającej publicznie dostępną usługę telefoniczną;
- minimalny zbiór usług telefonicznych o odpowiedniej jakości z możliwością korzystania z telefaksu, obsługi połączeń krajowych i międzynarodowych oraz dostępu do sieci i usług internetu, z kontrolą wydatków przez abonenta;
- dostateczna liczba ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą;
- usługi nagłej pomocy (dostęp do numerów alarmowych);
- usługi informacyjne o numerach abonentów;
- usługa zasięgnięcia informacji i pomocy telefonistki.

Istotnym elementem usługi powszechnej jest określenie publicznie dostępnej usługi telefonicznej (*publicly available telephone service – PATS*), która wchodzi do koszyka usługi powszechnej (obok dostępu abonenckiego do sieci publicznej oraz dostępu do sieci i usług internetu):

„Publicznie dostępna usługa telefoniczna oznacza usługę dostępną publicznie dla inicjowania i odbierania wywołań krajowych i międzynarodowych oraz dostęp do służb ratunkowych poprzez numer lub numery istniejące w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji telefonicznej i dodatkowo może, w przypadku, gdy jest to właściwe, zawierać jedną lub więcej z następujących usług: zapewnienie pomocy telefonisty/telefonistki, biuro numerów, spisy abonentów, zapewnienie płatnych publicznych automatów telefonicznych, zapewnienie usług na szczególnych warunkach, zapewnienie specjalnych udogodnień klientom niepełnosprawnym lub mającym szczególne potrzeby społeczne oraz/lub zapewnienie usług niegeograficznych”.

Operatorzy telekomunikacyjni, świadczący usługę PATS, podlegają określonym rygorom, zgodnie z postanowieniami dyrektywy USD.

Podstawowe zagadnienia podnoszone przez uczestników konsultacji w sprawie usługi powszechnej są następujące:

- sprecyzowanie celu wprowadzenia usługi powszechnej – przydatność usługi powszechnej jako instrumentu realizacji polityki społecznej;
- przedefiniowanie i zmiana zakresu usługi powszechnej;
- nieprzestrzeganie zasady neutralności technologicznej w dyrektywie USD, a w konsekwencji nieprzestrzeganie zasady jednakowego traktowania wszystkich uczestników rynku;

- źródła finansowania świadczenia usługi powszechnej oraz uproszczenie procedury wyznaczania kosztu netto jej świadczenia;
- zapewnienie pełnego dostępu osobom niepełnosprawnym do usług komunikacji elektronicznej;
- uelastycznienie i regionalizacja postanowień dyrektywy USD;
- zdezaktualizowanie się niektórych zaleceń regulacyjnych.

Problematyka usługi powszechnej była analizowana przez uczestników konsultacji w różnych ujęciach; zwracano uwagę zarówno na cel i znaczenie tej usługi w polityce UE, jak i na konkretne rozwiązania szczegółowe.



Pytanie o zasadność utrzymania usługi powszechnej w dotychczasowym kształcie jest całkowicie zrozumiałe w świetle gwałtownego rozwoju rynku usług komunikacji elektronicznej. Od odpowiedzi nań zależy pożądaný zakres usługi powszechnej oraz krąg jej odbiorców. W zasadzie większość uczestników skłania się do zaakceptowania podstawowych założeń usługi powszechnej według dyrektywy USD, pod warunkiem powiązania jej z sytuacją na rynku, stworzenia możliwości elastycznych zastosowań z uwzględnieniem warunków regionalnych, usunięcia zapisów w sposób oczywisty zdezaktualizowanych oraz dokonania pewnych modyfikacji w zasadach finansowania kosztów świadczenia usługi (art. 12 *Określanie kosztów obowiązku świadczenia usługi powszechnej*, art. 13 *Finansowanie obowiązku świadczenia usługi powszechnej*) i kręgu podmiotów zobowiązanych do jej świadczenia (art. 8 *Wyznaczanie przedsiębiorstw*). Warto zaznaczyć, że **kwestia źródeł finansowania świadczenia usługi powszechnej** była podnoszona przez znaczną liczbę uczestników, którzy – niezależnie od ich poglądów na inne kwestie merytoryczne – wskazywali budżet państwa (podatki powszechne) jako źródło podstawowe.



Niektórzy uczestnicy zajęli jednak odmienne stanowisko. Część z nich uważa, że znaczenie usługi powszechnej w dotychczasowym kształcie maleje i dlatego wymaga przededefiniowania celu: powinna ona być traktowana wyłącznie w **kategoriach pomocy socjalnej**, co wpłynie na jej zawartość (minimalny zestaw usług), krąg odbiorców (grupy specjalnej troski, jak np. rodziny w niedostatku, bezrobotni, osoby starsze) oraz zasady finansowania (wyłącznie z dochodów podatkowych państwa). Według innych uczestników usługa powszechna powinna służyć jako jeden z **instrumentów realizacji strategii lizbońskiej** – kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego. W tym ujęciu usługa powszechna ma umożliwić wszystkim mieszkańcom dostęp do usług szerokopasmowych o odpowiedniej jakości, w dowolnym miejscu i na przystępnych warunkach.

Wiele uwag dotyczyło **nieprzestrzegania zasady neutralności technologicznej** w dyrektywie USD, co przejawia się w powiązaniu określenia usługi powszechnej z komutowaną stacjonarną siecią telefoniczną (art. 4 *Zapewnienie dostępu stacjonarnego*). Na obecnym etapie takie podejście jest przestarzałe i z pewnością nie będzie odpowiednie dla realiów rynku za 5–8 lat. Telefonii stacjonarna powoli traci na znaczeniu. Na rynku funkcjonują nowi dostawcy usług telefonicznych: operatorzy telefonii ruchomej oraz dostawcy usług telefonii internetowej (*voice over Internet Protocol* – VoIP). Obok tego należy brać także pod uwagę realną perspektywę przejścia do sieci następnej generacji (*next generation network* – NGN), w których wykorzystuje się komutację pakietów (proces ten jest już znacznie zaawansowany w Wielkiej Brytanii (nowa sieć BT) oraz jest planowany przez innych znaczących operatorów w Europie). Dlatego przy formułowaniu zapisów prawnych w dyrektywie USD należy uwzględnić wszystkie zmiany i tendencje istotne dla rozwoju usług przeznaczonych dla użytkowników mieszkaniowych oraz małych przedsiębiorstw (potrzeby użytkowników korporacyjnych w tym przypadku, tzn. w ramach usługi powszechnej, nie są brane pod uwagę).

Poruszona sprawa ma też inny aspekt, a mianowicie brak neutralności technologicznej zakłóca warunki konkurencji na rynku. Dlatego jest zgłaszany postulat objęcia obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej wszystkich przedsiębiorców dostarczających usługi telefoniczne, przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku dostarczenia dostępu do europejskiego numeru alarmowego (nagłej pomocy) 112. Są jednak przeciwnicy takiego podejścia, szczególnie spośród operatorów telefonii ruchomej oraz dostawców usług VoIP, którzy uważają, że osiągnięty poziom rozwoju rynku usług telefonicznych oraz konkurencji w dostatecznym stopniu zapewnia powszechny dostęp do usług telefonicznych o pożądanej jakości, na przystępnych warunkach.

Jako regulacje przestarzałe (bądź nieadekwatne), nie odpowiadające realiom na obecnym rynku, uczestnicy konsultacji uważają m.in. następujące kwestie:

- **zapis o aparatach publicznych** (art. 6 *Publiczne płatne automaty telefoniczne*) – nasycenie rynku w stacjonarne i ruchome aparaty telefoniczne jest tak znaczne, że praktycznie nie zachodzi konieczność instalowania aparatów publicznych według dotychczasowych zasad; tę sprawę należy pozostawić do decyzji organów krajowych, które mogą wskazać miejscowości wymagające zainstalowania publicznych punktów dostępu do sieci telefonicznej; należy jednak uwzględnić potrzebę rozmieszczenia punktów dostępu do usług nagłej pomocy wzdłuż autostrad;
- **postanowienia w art. 16** (*Przegląd zobowiązań*) **i art. 17** (*Ograniczenia regulacyjne w usługach detalicznych*) są niezgodne z przyjętą zasadą nieingerowania bezpośrednio w funkcjonowanie rynku detalicznego, zamiast wpływania na niego pośrednio, przez oddziaływanie na rynek hurtowy odpowiednich usług;

- **postanowienia w art. 19** (*Wybieranie i wybieranie wstępne dostawcy*) powinny dotyczyć wszystkich podmiotów, a nie tylko posiadających znaczącą pozycję rynkową;
- zmiana sytuacji na rynku usług komunikacji elektronicznej wymaga **przedefiniowania pojęcia usługi PATS** (art. 2 *Definicje*), tak aby mogła ona obejmować wszystkie znaczące podmioty rynkowe, niezależnie od platformy technologicznej, a w szczególności usługi telefonii ruchomej oraz telefonii internetowej;
- sprawa obowiązku zapewnienia dostępu do **europejskiego numeru alarmowego 112** powinna być wyłączona z definicji PATS, a wprowadzona w formie odpowiedniego zapisu do dyrektywy ramowej; byłoby też wskazane ustalenie jednolitego standardu dostępu do usługi nagłej pomocy (numeru 112) jako obowiązkowego dla wszystkich operatorów;
- **postanowienia w art. 23** (*Integralność sieci*) wprowadzają obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa sieci telefonicznych; takie podejście nie odpowiada istniejącym realiom i dlatego należy ten zapis rozszerzyć na wszystkie sieci.

W materiałach konsultacyjnych znajduje się wiele wniosków szczegółowych dotyczących przyszłej usługi powszechnej. Dla przykładu warto przytoczyć następujące:

- należy uprościć procedurę wyznaczania kosztu netto świadczenia usługi powszechnej; postępowanie według dotychczas obowiązujących przepisów jest bardzo żmudne, pracochłonne i wymaga znacznych wydatków, co przynosi więcej strat aniżeli korzyści; dlatego postępowanie należy uprościć, a zatwierdzone regulacje uzupełnić szczegółowymi objaśnieniami;
- należy zlikwidować ekstradaniny nakładane na podmioty na rynku komunikacji elektronicznej z tytułu pokrywania kosztów świadczenia usługi powszechnej; należy doprowadzić do tego, aby socjalne składniki usługi powszechnej były finansowane z funduszu socjalnego państwa, a inwestycje infrastrukturalne – z funduszy strukturalnych;
- umożliwić dostęp do sieci w dowolnym miejscu pobytu użytkownika, a nie tylko w jednym według miejsca zamieszkania bądź pracy;
- warto tak sformułować zapisy o usłudze powszechnej, aby umożliwić jej użytkownikom dokonywanie wyboru zgodnie z aktualnymi potrzebami.

3. Uwagi i propozycje dotyczące obsługi użytkowników niepełnosprawnych

W materiałach konsultacyjnych wiele miejsca poświęcono sprawom zaspokajania zapotrzebowania osób niepełnosprawnych na usługi komunikacji elektronicznej (art. 7 *Szczególne środki dla użytkowników niepełnosprawnych*). Za punkt wyjścia

do dyskusji przyjęto zasadę, że należy umożliwić użytkownikom niepełnosprawnym korzystanie ze wszystkich usług komunikacji elektronicznej, do których mają dostęp inni użytkownicy. Przedstawiciele organizacji niepełnosprawnych uważają, że rynek nie zaspokaja w dostatecznym stopniu potrzeb osób niepełnosprawnych i dlatego jest niezbędna ingerencja państwa, które stworzy stosowne otoczenie prawne, wymuszające pożądane działania podmiotów gospodarczych na rzecz użytkowników niepełnosprawnych. Obok tego państwo powinno udzielać pomocy finansowej w zakupach niezbędnej aparatury. Uznając zasadność postulatów o ochronie praw i interesu użytkowników niepełnosprawnych, uczestnicy podkreślili, że te kwestie powinny być regulowane na szerszej płaszczyźnie, a nie w dyrektywie USD.



W kwestii finansowania zwiększonych kosztów obsługi użytkowników niepełnosprawnych wielu uczestników (przede wszystkim przedstawiciele przemysłu) stwierdziło, że są to sprawy socjalne i z tego powodu do obowiązków państwa należy pokrywanie kosztów świadczenia usług, przystosowanych do specyficznych potrzeb poszczególnych kategorii użytkowników niepełnosprawnych. Jednocześnie przedstawiciele przemysłu zaprezentowali pogląd, że działając na konkurencyjnym rynku operatorzy i dostawcy usług z własnej inicjatywy będą poszukiwać odpowiednich rozwiązań. Z tego względu należy w regulacjach pozostawić większy margines swobody dla inicjatyw przemysłu na rzecz zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych. To samo dotyczy roli organów krajowych, gdyż one najlepiej znają potrzeby grup specjalnej troski; dla przykładu, mogą kontraktować usługi zgodnie ze specyficznymi potrzebami konkretnej osoby niepełnosprawnej.

Jako uzupełnienie warto przytoczyć kilka wniosków szczegółowych:

- należy zapewnić użytkownikom niepełnosprawnym dostęp *online* do informacji telefonicznej;
- należy uwzględnić w usłudze powszechnej obowiązek świadczenia usług SMS, szerokopasmowego internetu oraz NGN dla osób niepełnosprawnych;
- należy przewidzieć dla osób niepełnosprawnych specyficzne rozwiązania w publicznych aparatach telefonicznych oraz usługach telewizji cyfrowej.

4. Uwagi i propozycje dotyczące ochrony praw i interesu konsumentów oraz użytkowników



Problematyka ochrony praw i interesu użytkowników końcowych jest ujęta w rozdziale IV *Interesy i prawa użytkowników końcowych* (art. 20–31 dyrektywy USD), jednak tylko niektóre postanowienia tego rozdziału są powiązane z tematyką usługi powszechnej, a w szczególności: art. 20 (*Umowy*), art. 21 (*Przejrzystość i publikowanie informacji*), art. 22 (*Jakość usług*), art. 25 (*Pomoc telefonisty/*

telefonistki oraz usługa biura numerów), art. 26 (Jeden europejski numer alarmowy), art. 27 (Europejskie kody dostępu telefonicznego), art. 28 (Numery niegeograficzne), art. 29 (Zapewnienie dodatkowych udogodnień) oraz art. 30 (Przenoszenie numerów). Dodatkowo należy brać pod uwagę także art. 5 (Biura numerów i spisy abonentów telefonicznych), art. 9 (Przejrzystość taryf) oraz art. 10 (Kontrola wydatków).



Uczestnicy konsultacji zaprezentowali szerokie spektrum poglądów na temat sposobu uregulowania omawianej problematyki w znowelizowanym pakiecie regulacyjnym. Obok poglądów o zachowaniu status quo, co przejawiało się w postulacie niezwiększania zakresu ochrony, przedstawiono poglądy bardziej daleko idące, wnioskując poważne zmiany w przyszłych regulacjach w celu zmniejszenia ochrony konsumenckiej w regulacjach sektorowych na rzecz ogólnych (poziomych) rozwiązań obowiązujących w UE i państwach członkowskich. Podstawowa przesłanka rozważań opiera się na stwierdzeniu, że nie ma merytorycznych podstaw do tak szczegółowej regulacji tej problematyki w dokumentach sektorowych, jeżeli istnieją ogólne regulacje o ochronie praw i interesu konsumenta w jego relacjach z podmiotami rynkowymi, to znaczy – nie należy dublować w dyrektywie USD ogólnych rozwiązań prawnych o ochronie konsumenckiej. Dlatego zaproponowano usunąć art. 20 i 21 dyrektywy USD, a zakres tej ochrony w pakiecie regulacyjnym dotyczącym rynku komunikacji elektronicznej zredukować do spraw specyficznych, uregulowanych w art. 26, art. 27.1, art. 28 oraz art. 30: dostęp do numerów zharmonizowanych we Wspólnocie (numer alarmowy 112 z lokalizacją wywołującego, międzynarodowy kod dostępu 00, dostęp do numerów niegeograficznych) i prawo do zachowania numeru. Jednocześnie zaproponowano przeniesienie tych zapisów do dyrektywy ramowej.

Warto pokrótce wymienić kilka konkretnych propozycji:

- **spam** staje się coraz bardziej uciążliwy dla użytkowników końcowych, dlatego w nowych regulacjach należy uwzględnić postanowienia, umożliwiające skuteczne zwalczanie dostawców *spamu*;
 - **świadczenie usług informacji telefonicznej** stało się jedną z dochodowych form działalności biznesowej, prowadzonej w warunkach konkurencji; z tego względu należy usunąć odpowiednie postanowienia na ten temat z pakietu regulacyjnego (art. 25 dyrektywy USD);
 - tworzenie bazy informacyjnej o abonentach i udzielanie odpowiedniej informacji jako składnika usługi powszechnej powinno być **obowiązkiem wszystkich operatorów telekomunikacyjnych**, a nie tylko przedsiębiorców o znaczącej pozycji rynkowej (*significant market power* – SMP); ogólnie, wszyscy operatorzy powinni odpowiadać za ochronę praw i interesu użytkowników końcowych, a nie tylko operator SMP;
- 

- byłyby wskazane, aby **ograniczyć postanowienia o ochronie konsumentów** w dyrektywie USD do indywidualnych użytkowników końcowych oraz małych firm, z pominięciem użytkowników korporacyjnych;
- należałoby **wzmocnić pozycję abonenta wobec operatora** w sporach o niewłaściwe billingi (rachunki telefoniczne) przez przekazanie spornych kwot do depozytu do czasu rozstrzygnięcia sprawy; w tych warunkach operator nie będzie miał motywacji do przeciągania rozpatrzenia sprawy;
- w społeczeństwie informacyjnym należy umożliwić zawieranie **umów w formie elektronicznej** zamiast papierowej, billingi szczegółowe zaś dostarczać tylko w formie elektronicznej;
- rozważyć inną redakcję postanowień w sprawach dotyczących **jakości świadczonych usług** (art. 11 *Jakość usług wyznaczonych przedsiębiorstw*, art. 22 *Jakość usług*), tak aby nie hamować rozwoju nowych usług w sieciach VoIP oraz NGN; w tych sprawach należy wykazać więcej elastyczności i nie dążyć do unifikacji rozwiązań na obszarze UE.

5. Inne zagadnienia wymienione w dyrektywie USD

Uczestnicy konsultacji zgłosili sporo uwag o innych zagadnieniach, występujących w dyrektywie USD, a nie związanych bezpośrednio z usługą powszechną. Należą do nich następujące kwestie:

- zapis o minimalnym obowiązkowym zestawie łączy dzierżawionych (art. 18 *Ograniczenia regulacyjne dotyczące minimalnego zestawu łączy dzierżawionych*) – albo należy usunąć ten artykuł jako przestarzały, nie odpowiadający realiom rynkowym, albo przynajmniej dostosować go do rzeczywistych potrzeb podmiotów zainteresowanych (uwzględnić łącza cyfrowe o większych wartościach przepływności);
- „*must carry obligations*” (art. 31 dyrektywy USD) – ponieważ występują kwestie interpretacyjne tego obowiązku, byłyby wskazane bardziej precyzyjne i szczegółowe sformułowanie tego zapisu w znowelizowanej dyrektywie;
- praktyczne aspekty realizacji zapisu o współdziałaniu konsumenckiego telewizyjnego sprzętu cyfrowego (art. 24 *Współdziałanie konsumenckiego telewizyjnego sprzętu cyfrowego*).

6. Stanowisko Komisji Europejskiej w kwestii zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej

W czerwcu 2006 r. Komisja Europejska opublikowała trzy podstawowe dokumenty, wyznaczające ramy konsultacji II etapu na temat przeglądu pakietu regulacyjnego 2002,

które zostały wymienione we wstępie do niniejszego opracowania. W dokumentach tych uwzględniono część uwag i propozycji zmian, zgłoszonych przez uczestników I etapu konsultacji (konsultacja wstępna). W komunikacie COM(2006) 334 Komisja w następujący sposób przedstawiła swoje stanowisko:

„5.4. Wzmocnienie praw konsumentów i użytkowników

Głównym zadaniem ram regulacyjnych jest przyniesienie istotnych korzyści konsumentowi. Cel ten jest w dużej mierze osiągany poprzez wzmocnienie konkurencji, dzięki której konsumenci mają zapewniony wybór, innowacyjne usługi oraz dobrą jakość za stosowną cenę. Działanie to uzupełniają szczególne środki ochrony konsumenta, w tym zobowiązanie do świadczenia usługi powszechnej stanowiące zabezpieczenie realizacji potrzeb użytkowników.

Odpowiedzi na „zaproszenie do zgłaszania opinii” w sprawie przeglądu zakresu usługi powszechnej wraz z opiniami wyrażonymi w ramach konsultacji rozpoczętych przez Komisję, wskazują 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.

Niezależnie od wyniku tej debaty wiele przepisów dyrektywy w sprawie usługi powszechnej dotyczy tradycyjnych usług telefonicznych i wymaga aktualizacji. Inne proponowane zmiany przyczynią się do poprawy jakości informacji o opłatach dostępnych dla konsumentów, stworzą stronom trzecim możliwość wystąpienia na drogę sądową przeciwko osobom masowo rozsyłającym wiadomości elektroniczne, a także zapewnią dostęp służb ratunkowych do informacji o miejscu przebywania osoby dzwoniącej oraz ułatwią użytkownikom niepełnosprawnym dostęp do służb ratunkowych.

5.6. Lepsze regulacje: usuwanie zdezaktualizowanych przepisów

Proponuje się wycofanie przepisów dyrektywy o usłudze powszechnej dotyczących minimalnego zestawu łączy dzierżawionych, ponieważ istnieją inne przepisy umożliwiające krajowym organom regulacyjnym rozwiązanie problemów w tej dziedzinie. Rozporządzenie w sprawie uwolnionego dostępu do pętli lokalnej (ULL) również wymaga uchylecia, ponieważ po wykonaniu przez wszystkie krajowe organy regulacyjne analiz rynkowych na rynku ULL rozporządzenie stanie się zbędne i może zostać wycofane.

Inne przepisy kwalifikujące się do uchylecia obejmują przepisy w sprawie europejskiej przestrzeni numeracyjnej (ETNS) zawarte w dyrektywie o usłudze powszechnej oraz różne inne zdezaktualizowane artykuły wymienione w dokumencie roboczym towarzyszącym niniejszemu komunikatowi.”

Na szczególną uwagę zasługuje zapowiedź przygotowania i opublikowania w 2007 r. **Zielonej Księgi w sprawie usługi powszechnej** w celu przeprowadzenia szerokiej dyskusji na temat koncepcji, zasad świadczenia i finansowania usługi powszechnej oraz obsługi użytkowników niepełnosprawnych. Przepisy zdezaktualizowane, wymienione w przytoczonym tekście, dotyczą m.in. art. 18 oraz art. 27.2 dyrektywy USD.

W towarzyszącym dokumencie roboczym SEC(2006) 816 podano bardziej szczegółowe uzasadnienie proponowanych zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej. Zapowiadane zmiany są następujące:

- poprawione sformułowanie art. 28 dyrektywy USD o numerach niegeograficznych (w celu konsolidacji rynku na obszarze Wspólnoty);
- ulepszenie przejrzystości oraz publikacji informacji dla użytkowników końcowych;
- nałożenie na operatorów sieci obowiązku przesyłania służbom ratunkowym informacji o lokalizacji wywołującego;
- odseparowanie świadczenia dostępu do publicznych sieci komunikacji elektronicznej od świadczenia usług telefonicznych;
- usunięcie zapisów o książkach telefonicznych oraz usługach udzielania informacji telefonicznej z dyrektywy o usłudze powszechnej;
- przystosowanie zapisów, odnoszących się do określonych usług telefonicznych, do zmian technologicznych oraz rynkowych;
- aktualizacja postanowień w sprawie przenoszenia numeru w celu zapewnienia transferu wszystkich właściwych danych;
- upoważnienie regulatorów krajowych do nakładania minimalnych wymagań jakościowych na usługi;
- zapewnienie użytkownikom niepełnosprawnym dostępu do usług nagłej pomocy przez numer 112;
- wprowadzenie wspólnotowych rozwiązań w kwestiach związanych z dostępnością (*eAccessibility*).

Z przytoczonych dokumentów Komisji Europejskiej wynika, że przewidywane zmiany w świadczeniu usługi powszechnej będą nieznaczne. Poważniejszych zmian należy spodziewać się dopiero za kilka lat, po opublikowaniu wspomnianej *Zielonej Księgi o usłudze powszechnej* oraz przeprowadzeniu kolejnych dyskusji i konsultacji. Komisja przyznała, że potrzebne jest **fundamentalne przemyślenie roli i koncepcji usługi powszechnej w XXI wieku oraz kwestii równowagi między konkretnym sektorem a horyzontalnymi zasadami ochrony konsumentów i wykonalności jednego uniwersalnego podejścia w UE-25.**

II. Problematyka usługi powszechnej w wybranych dokumentach

1. AT&T Comments on the European Commissions Call for Input on the Forthcoming Review of the EU Regulatory Framework for Electronic Communications and Services including Review of the Recommendation on Relevant Markets

Kilka słów o respondencie. AT&T Inc. jest operatorem w USA, ale przez swoje spółki córki świadczy usługi także na terenie Unii Europejskiej. Z tego względu jest zaangażowany w działalność regulacyjną Komisji Europejskiej.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. W swoim dokumencie w części poświęconej usłudze powszechnej, w formie uwag i propozycji, AT&T zwraca uwagę na kilka kwestii. W uwagach dotyczących definiowania usług PATS³ operator AT&T sygnalizuje problem, ale nie podaje konkretnego jego rozwiązania. W propozycjach omawia podstawy ustalania wysokości opłat na fundusz finansujący usługę powszechną, a także postuluje rozdzielenie warunków kontraktów zawieranych z dużymi klientami biznesowymi od umów z klientami indywidualnymi. W osobnej części dokumentu przedstawia propozycję AT&T dotyczącą zapisu dyrektywy o usłudze powszechnej, a nie samej usługi powszechnej, a mianowicie proponuje modyfikację minimalnego zestawu łączy dzierżawionych.

- W dotychczasowej elastycznej polityce regulacyjnej AT&T dostrzega problemy wymagające rozwiązania. Jednym z nich jest klasyfikacja dostawców usług głosowych w świetle **definicji usług PATS** i nie zaliczanych do PATS. Jest ona mało pomocna w rozważaniach o szerszej ujętych celach polityki społecznej i ekonomicznej, umożliwiającym stosowanie aplikacji IP, w tym usług VoIP. Kwestią godną uwagi staje się uwzględnienie lub wyłączenie PATS (a głównie usług alarmowych) w usłudze VoIP. W celu sprostania wyzwaniom stawianym przez rozwój technologii w perspektywie długoterminowej, Komisja Europejska musi skorygować definicję PATS, tak by możliwe było elastyczniejsze uszeregowanie za potrzebowań użytkowników końcowych i obowiązków nałożonych na dostawców usług. W szczególności dotyczy to praw i obowiązków związanych z warunkami dostępu do służb ratunkowych, numeracji oraz przenoszenia numerów.
- Zdaniem AT&T, wszędzie tam, gdzie **opłaty na fundusz** związany z kosztami regulatorów krajowych lub z działaniem usługi powszechnej są ustalane na podstawie przychodów z działalności komunikacji elektronicznej, operatorzy powinni mieć możliwość samodzielnego potwierdzenia tych przychodów zamiast pod-

³ Jest to publicznie dostępna usługa telefoniczna (art. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej); zob. informację w opracowaniu pt. „Problematyka usługi powszechnej w dokumentach związanych z przeglądem ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej” w niniejszym „Biuletynie Informacyjnym”.

legać rachunkowości audytorskiej i stosowanych w niej metod. Uniknie się dzięki temu ponoszenia znaczących kosztów na budowę systemu rachunkowości, satysfakcjonującego audytora. Koszty te stanowią obecnie barierę, szczególnie dla dostawców nie posiadających znaczącej pozycji rynkowej.

- Operator AT&T otrzymywał także sygnały o pewnych problemach związanych z **zawieraniem umów**. Problemy te dotyczyły głównie kwestii ochrony interesów konsumentów, które w poszczególnych krajach są rozwiązywane w różny sposób. Staje się to poważną przeszkodą w przypadku umów z dużymi, międzynarodowymi firmami, które zawierają jednolite i niezależne od poszczególnych przepisów krajowych umowy, obejmujące wiele państw. Według AT&T, źródłem powstałych nieporozumień są zapisy w art. 20(2) dyrektywy o usłudze powszechnej, które dają **klientom prawo do zawierania umów**, a regulatorom krajowym możliwość **rozszerzenia obowiązków na objęcie innych użytkowników końcowych**. O ile istnieje usprawiedliwienie rozszerzania obowiązków ochrony konsumentów poza użytkowników indywidualnych (na np. segment SoHo), o tyle AT&T nie widzi uzasadnienia dla możliwości takiego rozszerzenia na znaczące osoby prawne. Przykładem wyłączenia znaczących klientów z ochrony konsumentów może być Wielka Brytania.
- Ostatnią poruszaną w dokumencie kwestią jest sprawa **minimalnego zestawu łączy dzierżawionych**. W art. 18 dyrektywy o usłudze powszechnej wprowadza się obowiązek ustalenia minimalnego zestawu takich łączy na rynku detalicznym, czyli oferującym przepływności do 2 Mbit/s. W komentarzu AT&T do takiego uregulowania udowadnia się, że konkretne podawanie 2 Mbit/s jest zbyt techniczne, ze względu na obowiązek przeprowadzenia analizy rynków właściwych, która w konsekwencji ustala zakres rynku detalicznego. Podawanie minimalnego zestawu łączy dzierżawionych powinno być z kolei zależne od stopnia konkurencyjności na właściwym rynku, który jest określany po przeglądzie. AT&T nie przewiduje, aby do 2010 roku zostały wprowadzone jakiegokolwiek widoczne zmiany do dyrektywy o dostępie, ale uwzględniając substytucję łączy dzierżawionych liniami DSL i wykorzystującymi inne technologie, poddaje do rozważenia usunięcie specyficznych wymagań dyrektywy USD.

2. BT response to Commission's "Call for input" on the 2006 review

Kilka słów o respondencie. BT jest oficjalnie stosowanym skrótem, oznaczającym brytyjskiego operatora zasiedziałego – British Telecom.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. BT proponuje uwzględnienie w ramach usługi powszechnej zachodzących na rynku zmian, a więc: usunięcie **publicznych aparatów samoinkasujących**, zastosowanie obowiązków USO (*universal service obligations*) do **telefonii komórkowej** i finansowanie

usługi powszechnej z podatków powszechnych. **Usługi szerokopasmowe** powinny pozostać poza zasięgiem usługi powszechnej do czasu rozpowszechnienia się ich do stopnia powodującego wyłączenie jednostek (nie korzystających z tych usług) z życia społecznego. Rozwój technologiczny związany z zapewnieniem telefonii IP, wpłynął także na zachwianie równowagi praw i obowiązków między dostawcami **PATS**.

- W sprawach związanych z **ochroną konsumentów, interesami mieszkańców i prawami użytkowników** British Telecom sugeruje brak zmian w:
 - prawach konsumentów do zawierania umów,
 - prawach użytkowników do stale aktualnej informacji na temat cen i taryf,
 - prawach do publikacji informacji o jakości usług (*quality of service* – QoS).
- Z **finansowaniem** usługi powszechnej BT proponuje poradzić sobie przez wprowadzenie podatku ogólnego lub funduszu przemysłowego (obciążającego całą gospodarkę, a nie tylko sektor telekomunikacyjny). Należałoby opracować również prostszą metodę wyznaczania kosztów netto świadczenia usługi powszechnej.
- W sprawie **minimalnego zestawu łączy dzierżawionych** BT sugeruje usunięcie ich z dyrektywy o usłudze powszechnej, co dałoby regulatorom krajowym swobodę w decydowaniu o wymaganiach dotyczących ofert detalicznych na podstawie analizy rynku.
- Kolejnym zagadnieniem poruszonym przez operatora brytyjskiego jest **przeniesienie numerów**, realizowane różnymi metodami, wykorzystującymi nowe technologie.
- Operator BT wyraża też zaniepokojenie **niezdefiniowaniem pomocy telefonyści** i objęciem dyrektywą wspólnie płatnych oraz bezpłatnych usług informacji telefonicznej; w konkluzji uważa, że powinno to zostać usunięte z art. 25 dyrektywy o usłudze powszechnej.

3. Sweden's positions in the coming review of the EU Regulatory Framework for electronic communications, including the Recommendation on Relevant Markets – a response to the European Commission's "Call for input" from 25 November 2005, Sweden – Ministry of Industry, Employment and Communications

Kilka słów o respondencie. Szwedzki punkt widzenia na dotychczasową politykę regulacyjną przedstawia w swoim komentarzu Ministry of Industry, Employment and Communications (szwedzkie ministerstwo przemysłu, zatrudnienia i komunikacji).

Szwecja, znana z rozbudowanej polityki prospołecznej, przyjęła w styczniu 2006 r. rządowy plan „Od polityki IT dla społeczeństwa do polityki dla IT społeczeństwa”, dotyczący ogólnej informatyzacji społeczeństwa. Elementy realizacji tej polityki można zauważyć w podejściu szwedzkiego ministerstwa przemysłu, zatrudnienia i łączności do kwestii usługi powszechnej.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. Szwedzkie ministerstwo wymienia zagadnienia związane z objęciem pozostałych podmiotów obowiązkami wynikającymi z dyrektywy o usłudze powszechnej, z modyfikacją samej dyrektywy oraz z miejscem usług alarmowych w definicji usługi telefonicznej. Ponadto zwraca uwagę na ochronę konsumentów i użytkowników końcowych.

- Ministerstwo podkreśla, że zgodnie z zapisami dyrektywy o usłudze powszechnej, zapewnienie ochrony konsumentom i użytkownikom końcowym zależy od tego, czy dany operator ma na rynku znaczącą pozycję lub czy jest dostawcą usługi powszechnej. Z tego względu proponuje **rozszerzenie przepisów dotyczących warunków zawieranych umów (art. 20) i zapewniania informacji (art. 21) na wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych**. Obowiązek dostarczenia informacji o cenach, opłatach i warunkach, obejmujący dotychczas tylko dostawców sieci publicznych i dostawców PATS, powinien być rozszerzony na wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Dodatkowo, w celu ochrony słabszej strony umowy, ministerstwo postuluje uwzględnienie w art. 20 „**zmieniających się warunków umów**”.
- Szwedzkie ministerstwo sugeruje także uogólnienie zapisów dyrektywy o usłudze powszechnej odnoszących się do **stopnia szczegółowości rachunków** i uwzględniania w nich rozdzielenia poszczególnych usług.
- Szwedzkie ministerstwo rozważa **przeniesienie części dyrektywy o dostępie do dyrektywy o usłudze powszechnej**, widząc w tym interes konsumentów. Przeniesienie miałooby dotyczyć zdolności do zapewnienia interoperacyjności między usługami w odniesieniu do połączeń między użytkownikami końcowymi różnych sieci (połączenia typu koniec-koniec, art. 5.1a dyrektywy o dostępie).
- Kolejne trudności ministerstwo dostrzega w klasyfikacji „usługi telefonicznej”, która z definicji obejmuje zapewnienie udogodnień związanych z **połączeniami alarmowymi**. Tylko dostarczanie usług telefonicznych wiąże się z dostarczaniem usług alarmowych, co daje operatorom wybór: zapewniać udogodnienia związane z połączeniami alarmowymi lub nie.
- Ministerstwo zwraca uwagę na **prędkość transmisji i przepływność łączy**, czyli parametry, które mają znaczenie dla świadczenia pewnych specyficznych usług.
- Wzrastająca liczba otrzymywanych przez użytkowników wiadomości typu *spam* spowodowała, że szwedzkie ministerstwo uznało za słuszne uwzględnienie tego

problemu w dalszej polityce regulacyjnej. **Bezpieczeństwo** powinno być zapewnione dla całej komunikacji elektronicznej, niezależnie od rodzaju wykorzystywanej sieci.

4. Review of the New Regulatory Framework, Ministry of Economic Affairs, Netherlands

Kilka słów o respondencie. Respondentem z Holandii jest Ministry of Economic Affairs (holenderskie ministerstwo gospodarki), które w swoim dokumencie zawarło wyniki dyskusji z podmiotami działającymi na rynku oraz ze stroną rządową. Holenderskie ministerstwo nadal będzie prowadzić prace przy udziale podmiotów rynkowych.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. Wprowadzie holenderskie ministerstwo nie napisało zbyt dużo na temat usługi powszechnej w swoim komentarzu skierowanym do Komisji Europejskiej, jednak poczynione przez nie uwagi (ze względu na swą oryginalność) warte są przytoczenia.

- Holendrzy uważają, że gwałtowny rozwój sektora komunikacji elektronicznej spowodował znaczący wzrost dostępności i przystępności usług należących do tego sektora. Oznacza to **spadek znaczenia usługi powszechnej**. Dyrektywa bierze pod uwagę rozwój efektywności i różnice w krajowych warunkach, tak że zmiana dotychczasowej listy usług zaliczanych do powszechnych jest zbędna. Nadal jednak pozostaje pytanie, czy telefonia stacjonarna i związane z nią usługi, takie jak spis numerów i publiczne aparaty samoinkasujące, powinny odgrywać tak dużą rolę w usłudze powszechnej.
- Usługa powszechna powinna być opisana w czysto **funkcjonalny i niezależny technologicznie** sposób. Akcent, jaki kładzie się na telefonię stacjonarną, jako głównego nośnika usługi powszechnej, jest – zdaniem holenderskiego ministerstwa – za duży.
- Podstawowe znaczenie ma maksymalizacja osiąganych przez klienta korzyści. Ważna jest zatem możliwość **analizy cen i różnic w jakości** oferowanych przez operatorów usług. Niestety, przedstawianych raportów nie można w prosty sposób porównywać i w takich przypadkach należy rozważyć dokonanie przez podmiot zewnętrzny **scentralizowanej oceny jakości**.

5. ETNO Reflection Document – ETNO contribution to the 2006 Review, ETNO Reflection Document RD235 (2006/01) oraz TDC submission to the 2006 Review

Kilka słów o respondencie. Duński operator oraz organizacja zrzeszająca operatorów europejskich przedstawili jednakowe dokumenty dotyczące usługi powszech-

nej, dlatego w niniejszym opracowaniu zostały one omówione wspólnie. European Telecommunications Network Operators' Association (ETNO) jest organizacją skupiającą operatorów sieci, głównie firmy zasiedziałe (jej członkami są np. British Telecom, Deutsche Telekom, TP SA). Natomiast TDC jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w Danii, działającym też w innych krajach jako średniej wielkości firma, zajmująca się zarówno szerokopasmowym dostępem stacjonarnym, jak i telefonią mobilną.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. Duńscy zwrócili uwagę, że w swoim obecnym brzmieniu dyrektywa o usłudze powszechnej obejmuje trzy różne obszary:

- 1) regulację pewnych usług detalicznych, włącznie np. z nałożonym obowiązkiem (tylko dla operatorów o znaczącej pozycji rynkowej) świadczenia usługi CPS/CS⁴;
- 2) środki ochrony konsumentów o charakterze horyzontalnym (np. umowy), zapewniające klientom prawo do zachowania numerów, umożliwiające dostęp do pewnych numerów niegeograficznych;
- 3) usługę powszechną rozumianą jako zestaw usług ogólnodostępnych dla pewnych grup użytkowników, zapobiegających wykluczeniu społecznemu.

W perspektywie długookresowej żaden z trzech wymienionych obszarów (w swojej obecnej formie) nie ma istotnego znaczenia dla osiągnięcia określonych celów regulacyjnych.

- Obszar pierwszy może zniknąć po przeprowadzonej analizie rynków właściwych. Zachowanie klauzuli włączającej **CPS/CS** będzie sprzeczne zatem z polityką regulacji rynku detalicznego, tym bardziej że obecna regulacja dotyczy zwłaszcza rynku hurtowego. Bezzasadne wydaje się także zachowanie **detalicznej regulacji tradycyjnej telefonii głosowej** (art. 16–19), której znaczenie spada.
- W przypadku drugiego z poruszanych przez dyrektywę zagadnień respondenci uważają za zbędny tak **szczegółowy stopień pewnych regulacji**. Proponują włączenie do dyrektywy tylko tych elementów, które umożliwią klientom dostęp do **usług alarmowych** (art. 26), dostęp do różnych typów **numerów niegeograficznych** (art. 28), użycie paneuropejskich **kodów dostępu telefonicznego** (według brzmienia art. 27.1) oraz prawo do **zachowania numerów** (art. 30).
- Klauzule przestarzałe, jak np. dotyczące **europejskiej przestrzeni numeracji telefonicznej** (art. 27.2), powinny zostać usunięte.

⁴ CPS (*carrier pre-selection*) – usługa preselekcji; CS (*carrier selection*) – usługa selekcji.

- 
- W dyrektywie należy uwzględnić kwestie dotyczące samej usługi powszechnej, a mianowicie:
 - **zapewnienie dostępu do usług na obszarach wiejskich oraz dla grup społecznych, dla których w normalnych warunkach rynkowych usługi nie są dostępne** (osoby niepełnosprawne, wrażliwe na czynniki społeczne bądź ekonomiczne); respondenci uważają, że, aby takie obowiązki nie wpływały źle na konkurencję, powinny być **finansowane** przez poszczególne państwa z funduszu socjalnego, a w przypadku luki geograficznej – z funduszu strukturalnego;
 - **wyznaczanie dostawców usługi powszechnej, włączając w to mechanizm finansowania** (w przypadku warunków dostawy różniących się od dostawy na rynku komercyjnym); zdaniem ETNO i TDC, wyznaczenie operatorów do świadczenia usługi powszechnej jest interwencją w mechanizm rynkowy, powodującą efekty uboczne; poza tym dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, że koszty transakcyjne ustanawiania mechanizmu finansowania są duże i mogą przewyższać uzyskiwane korzyści.
 - Państwa członkowskie powinny mieć możliwość prawnej ingerencji w kwestii definiowania **zestawu publicznie finansowanych usług podstawowych**. Usługi te mogą być sprecyzowane dla Wspólnoty, ale ich krajowe bieżące zastosowanie powinno być opcjonalne i realizowane na zasadach przetargu.
 - Należy rozważyć też zapisy dotyczące **jakości usług**, gdyż w świetle VoIP i VOB (*voice over broadband*) mogą one mieć negatywny skutek dla pojawienia się nowych usług.

6. UK response to the call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services – Review

Kilka słów o respondencie. Dokument zawiera wspólne stanowisko rządu Wielkiej Brytanii i niezależnego regulatora brytyjskiego Ofcom.



Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. Respondenci rozpatrują kwestie przyszłości usługi powszechnej i prawdopodobnej jej formy. Rozważają wprowadzenie telefonii mobilnej i usług szerokopasmowych do USO. Zwracają uwagę na użytkowników niepełnosprawnych, podkreślając konieczność harmonizacji działań na ich rzecz, zapewnienia im właściwych usług oraz sprzętu potrzebnego do dostarczania tych specyficznych usług.

- Respondenci Wielkiej Brytanii zgadzają się z poglądem Komisji Europejskiej, że obecnie nie ma sensu wprowadzanie osobnych obowiązków USO na **telefonię mobilną**, ale wierzą, że wzrost konwergencji stacjonarno-komórkowej

przyczyni się do zastąpienia telefonii stacjonarnej, telefonią mobilną. Obowiązki dotyczące telefonii głosowej i wąskopasmowej mogą ewoluować wówczas do obowiązków „**neutralnych technologicznie**”.

- Wielka Brytania twierdzi, że wprowadzanie **usług szerokopasmowych** do usługi powszechnej byłoby niepożądane, gdyż rynek szerokopasmowy wciąż się rozwija. Rząd powinien wprowadzać neutralną technologicznie politykę regulacyjną, umożliwiając rynkowi wybór najodpowiedniejszej technologii. Decydując o tym, którzy operatorzy mają dostarczać usługę powszechną, rząd definiuje jedno rozwiązanie technologiczne jako stosowane w usłudze powszechnej.
- Organy Wielkiej Brytanii zwracają uwagę na dużą liczbę **osób niepełnosprawnych** zamieszkujących Europę. Co więcej, według badań przeprowadzonych przez Disability Forum, 50% użytkowników woli korzystać ze stron oznaczonych „eAccessibility”, gdyż są one łatwiejsze w użytkowaniu i bardziej przyjazne użytkownikom. Wykorzystywanie przez innych użytkowników **stron przeznaczonych dla niepełnosprawnych** przynosi ekonomiczne i społeczne korzyści wszystkim klientom oraz pomaga osiągnąć założenia strategii lizbońskiej. Osoby niepełnosprawne powinny mieć dostęp do usług będących odpowiednikami usług, z których zostali wykluczeni.
- Autorzy dokumentu poruszają również kwestie zachowania zasady podejmowania **specjalnych kroków** dla użytkowników niepełnosprawnych. Jakakolwiek harmonizacja specjalnych środków, zmniejszających „wspólny mianownik”, powoduje trudności w takich krajach, jak Wielka Brytania czy kraje nordyckie.
- Sprawą stale podnoszoną przez niepełnosprawnych udziałowców jest wyłączenie **terminali** z pakietu regulacyjnego dotyczącego sieci i usług, a w konsekwencji zerwanie koncepcji (ideału) usługi koniec-koniec (*the ideal of end-to-end service*). Dostawcy usług skierowanych do osób niepełnosprawnych powinni być zobowiązani do upewnienia się, że odpowiedni sprzęt jest dostępny na rynku (bez konieczności dostarczania go osobiście). Dostępność właściwego sprzętu na rynku umożliwi osobom niepełnosprawnym korzystanie z oferowanych specjalnych usług przez zobowiązanych dostawców; nie oznacza to jednak, że dostawcy ci mają obowiązek oferowania lub subsydiowania tych urządzeń.

7. GSM Europe response to the call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework – Position on the review of the Framework Directive, Access and Interconnection Directive and Universal Service Directive, January 2006

Kilka słów o respondencie. GSM Europe (w skrócie GSME) jest organizacją przedstawiającą interesy operatorów sieci komórkowych i bezprzewodowych w Europie,

stawiającą sobie za główny cel ochronę inwestycji w infrastrukturę oraz rozwój innowacji i rozszerzenie wyboru konsumentów.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. Dyrektywa o usłudze powszechnej ustanawia cele polityki publicznej, które mają służyć zapewnieniu wszystkim użytkownikom dostępu do usług telefonicznych. GSME skupia swoją uwagę na kilku wybranych kwestiach dotyczących usługi powszechnej, a mianowicie na finansowaniu usługi powszechnej, zakresie stosowania dyrektywy, ochronie osób niepełnosprawnych oraz PATS.

- Organizacja GSME zwraca uwagę, że **krzyżowe finansowanie** innych technologii w konkurencyjnym środowisku rynkowym jest istotnym obciążeniem kosztowym dla dostawców usług mobilnych, powodując odwrotne skutki niż zaleca dyrektywa, tzn. powszechne świadczenie przystępnych usług. W związku z tym, koszt usługi powszechnej powinien być ponoszony przez społeczeństwo, a nie sektor telekomunikacyjny (np. z **podatku powszechnego**). Obciążanie operatorów telekomunikacyjnych jej kosztami spowoduje rozwarstwienie i subsydiowanie skrośne pomiędzy różnymi grupami klientów. W gospodarce rynkowej cele polityki socjalnej powinny być pokrywane ze środków publicznych, a nie przez indywidualną grupę konsumentów. Obecny kształt usługi powszechnej daje możliwość finansowania kosztów netto usługi z podatków lub ze środków podmiotów działających na rynku. Powoduje to, że w niektórych krajach operatorzy sieci mobilnych muszą płacić za usługi powszechne, a w innych krajach operatorzy ci nie muszą ponieść żadnych dodatkowych kosztów.
- Organizacja GSME sądzi, że duże znaczenie ma także uściślenie i wyjaśnienie zasad kalkulacji kosztu netto usługi powszechnej oraz podanie państwu członkowskim więcej wskazówek na temat ustalania, czy koszty tej usługi nie stanowią niesprawiedliwego obciążenia. Bardzo wysoki udział rynkowy powinien w istotny sposób wpływać na finansowanie usługi powszechnej (taką opinię wyraził również Europejski Trybunał Sprawiedliwości). Przykładowo, silni operatorzy krajowi są w stanie świadczyć ją bez konieczności zewnętrznego finansowania. Metoda kalkulacji kosztów powinna natomiast opierać się na kosztach przypisanych użytkownikom końcowym, którym usługi mogą być świadczone ze stratą lub poniżej ceny rynkowej.
- **Obowiązki nakładane przez wspomnianą dyrektywę** powinny być ograniczone, a nawet usunięte, gdyż konkurencyjne rynki same mogą zapewnić właściwy poziom jakości, cen i zakres wyboru (jako przykład GSME podaje rynek telefonii mobilnej, który zapewnia powszechną dostępność i przystępność swoich usług). Środki przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z usługą powszechną są środkami, które potencjalnie mogłyby zostać zainwestowane w usługi, infrastrukturę czy innowacje.

- 
- Zdaniem GSME, nie ma potrzeby podejmowania specjalnych kroków regulacyjnych, mających na celu zapewnienie usług **osobom niepełnosprawnym**, bo rynek sam różnicuje oferty skierowane do tej grupy klientów – przykładem tego mogą być usługi operatorów sieci komórkowych, a w szczególności usługi za przedpłatą (*pre-paid services*). Działania regulacyjne zahamują tylko rozwój rynku i wprowadzanie innowacji, a także ograniczą zestaw oferowanych im usług do minimum określonego regulacją.
 - W dokumencie wyrażono ponadto przeświadczenie o braku potrzeby włączania usług **sieci mobilnych** w zakres usługi powszechnej. Również w tym przypadku argumentację stanowi poziom rozwoju rynku telefonii komórkowej i wysoki stopień penetracji.
 - Doświadczenie wskazuje, że **neutralność technologiczna** w odniesieniu do usługi powszechnej jest niejednoznacznie rozumiana i nie zawsze jest jednako stosowana przez kraje członkowskie – obowiązki zostały nałożone głównie na operatorów sieci stacjonarnych. W celu zapewnienia odpowiedniej konkurencji różnym technologiom, usługi telefoniczne działające z wykorzystaniem IP powinny zostać objęte tymi samymi obowiązkami usługi powszechnej co inne publiczne usługi telefoniczne.
 - Problem stanowi też **definicja PATS**, która jest tak mało konkretna, że umożliwia dostawcom usług omijanie obowiązku PATS dotyczącego „dostępu do służb ratunkowych”. GSME uważa, że obowiązek ten Komisja Europejska powinna przesunąć z definicji PATS do listy obowiązków nakładanych na operatorów.

Poza konkretnymi propozycjami zmian, GSME podaje również uwagi, które Komisja powinna rozważyć.

- 
- W dyrektywie o usłudze powszechnej nie zwrócono uwagi na pewne aspekty ogólnego celu nowych ram regulacyjnych – deregulacji. GSME nie chce kwestionować zapisów dyrektywy, ale uważa, że istnienie pewnych artykułów (np. art. 20–22 dotyczące umów, przejrzystości informacji, jakości usług) będzie musiało być wkrótce poddane pod dyskusję.
 - Działania chroniące **interesy użytkowników** powinny zapewnić klientom odpowiednie uprawnienia, a nie umacniać paternalizm wobec konsumentów przez danie regulatorom głosu decydującego o wyznaczaniu usług i produktów korzystnych dla użytkownika pod pewnymi warunkami.
 - Organizacja GSME wątpi w sensowność **orientacji kosztowej** warunków umowy. Rozważeniu powinna podlegać kwestia rzeczywistego odzwierciedlenia wartości wymiany usług między przedsiębiorstwem a dostawcą bezpośrednim. Oferty detaliczne można tłumaczyć orientacją kosztową, ale w przypadku ofert hurtowych nie jest to łatwe (dotyczy bowiem przedsiębiorstw komercyjnych, nastawionych na zysk).

- Ostatnią z poruszanych kwestii są dodatkowe **usługi obowiązkowe nie wymienione w dyrektywie** o usłudze powszechnej (art. 32). GSME twierdzi, że zapis ten zniekształca konkurencję rynkową i jest szkodliwy dla współpracy na poziomie europejskim, tak więc powinien zostać usunięty.

8. ECTA, Part I: 2006 Review: Call for Input Legislative Aspects

Kilka słów o respondencie. European Competitive Telecommunications Association (ECTA) jest organizacją zrzeszającą operatorów alternatywnych działających na terenie Europy. Punkt widzenia tej organizacji jest więc spojrzeniem na problemy regulacyjne podmiotów, które chcą skutecznie konkurować z operatorami zasiedzającymi na rynkach europejskich.

Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej. ECTA dostrzega konieczność stosowania polityki regulacyjnej w tych obszarach, w których konkurencja nie może zapewnić konsumentom niektórych usług. W celu przygotowania odpowiedniej regulacji powinno dokonać się przeglądu dotychczasowych przepisów ochrony konsumentów pod kątem ich modernizacji i uniknięcia powielania. W dalszej części dokumentu, poświęconej usłudze powszechnej, ECTA zwraca uwagę na sprawy CPS i dzierżawy łączy.

Dokument w znacznej mierze odnosi się do komentarza przedstawionego przez ECTA w toku publicznych konsultacji na temat usługi powszechnej w 2005 r. ⁵

- Konkurencja na poziomie detalicznym powinna rozszerzyć dostępność usług zarówno telefonii głosowej, jak i dostępu do internetu. Konkurencja nie może sama zaspokoić niektórych potrzeb konsumentów, np. dotyczących:
 - zapewnienia **użytkownikom niepełnosprawnym i użytkownikom o niskich dochodach** usług uwzględniających ich potrzeby (użycie mechanizmu pomocy docelowej);
 - **zainstalowania infrastruktury** na terenach, na których świadczenie usług – z ekonomicznego punktu widzenia – jest nieopłacalne (na zasadach konkurencyjnego procesu przetargowego z otwartym dostępem).

⁵ W dokumencie z 2005 roku „**ECTA Response to Commission Communication on the Review of Universal Service (USO Review 2005)**” ECTA uważa, że: zakres usługi powszechnej należy pozostawić bez zmian; rynek konkurencyjny powinien zapewnić niektóre usługi z listy usługi powszechnej; należy przenieść niektóre cele regulacyjne z rynku detalicznego na hurtowy; należy wprowadzić obowiązek dostarczenia dostępu telekomunikacyjnego w momentach niesprawnego działania mechanizmu rynkowego; trzeba oddzielić dostęp do infrastruktury od świadczenia usługi jako niepraktycznego rozwiązania; obowiązek zapewnienia publicznych aparatów samoinkasujących powinien być rozstrzygany regionalnie, gdyż w większości przypadków popyt na te aparaty można zaspokoić zastosowaniem telefonii mobilnej; każdy użytkownik powinien mieć prawo do uwzględnienia go w spisie telefonicznym, ale rząd powinien zapewnić sprawnie działające służby zapobiegające nadużywaniu siły rynkowej przez firmy kontrolujące duże pakiety danych; finansowanie usługi powszechnej powinno odbywać się z funduszy pochodzących z podatków powszechnych.

- Komisja Europejska powinna, zdaniem ECTA, sprawdzić, czy podobne obowiązki, związane z ochroną konsumenta, które są nakładane na operatorów, nie istnieją już w innych regulacjach UE. Zapobiegnie to **duplikowaniu przepisów unijnych**.
- Wykonanie dokładnego przeglądu regulacji unijnych umożliwi zapewnienie ich **neutralności technologicznej i adekwatności** (polegającej na tym, że operatorzy komunikacji elektronicznej powinni korzystać z dokumentów w formie elektronicznej, zgodnie z rodzajem oferowanych przez siebie usług).
- CPS i detaliczna dzierżawa łączy są zapisane obecnie w dyrektywie o usłudze powszechnej. Jednocześnie łącza typu PSTN tracą na znaczeniu i stają się przestarzałe. ECTA sugeruje, aby od 2010 r. te środki były traktowane jako środki zapobiegawcze w odniesieniu do operatorów SMP; regulatorzy krajowi powinni mieć prawo nakładania na takiego operatora obowiązku automatycznego wyboru innego operatora. Podobnie **ochrona użytkowników końcowych w detalicznej dzierżawie łączy** będzie prawdopodobnie lepiej pasowała do przepisów wyznaczania rynków właściwych wraz ze narzędziami właściwego dostępu.

9. CERMI response to the European Commission public consultation on "The regulating framework of Directives related to Electronic Communications" oraz ONCE response to the European Commission Public Consultation on "The regulating framework of Directives related to Electronic Communications"

Kilka słów o respondencie. Dokument ten został przedstawiony (po publicznych konsultacjach) przez dwie organizacje: Spanish National Organization of the Blind – ONCE (hiszpańską krajową organizację niewidomych) oraz Spanish National Council of Disabled Representatives – CERMI (hiszpańską krajową radę przedstawicieli osób niepełnosprawnych). Ich głównym celem jest zapewnienie osobom niewidomym i niepełnosprawnym dostępu do usług oraz umożliwienie pełnej integracji tych ludzi z resztą społeczeństwa. Obie organizacje są typu non-profit, ich celem nie jest więc osiąganie zysku, lecz prowadzenie działalności społecznej na rzecz tych osób.

- **Poruszane problemy dotyczące usługi powszechnej.** W dokumencie zaprezentowano stanowisko obu organizacji.
- Ważne znaczenie ma rozszerzenie definicji „dostępności” na **„dostępność powszechną”**. Koncepcja ta obejmuje pewne warunki, które muszą spełniać poszczególne urządzenia, usługi, produkty itp., żeby stały się zrozumiałe, użyteczne i praktyczne dla wszystkich.

- Dotychczasowe działania podejmowane w ramach programów wspólnotowych i funduszy strukturalnych miały **charakter horyzontalny**. Hiszpańskie organizacje popierają inicjatywy programów horyzontalnych dotyczących dostępności, które ułatwiają finansowanie projektów wspierających dostępność.
- Warunkiem powszechnego korzystania z cyfryzacji jest „**dostępność online**”, czyli możliwość dotarcia do każdego dostępnego dokumentu dzięki narzędziom związanym z nowymi technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi. Nowe możliwości mogą być pomocne w realizacji celów strategii lizbońskiej. Przez integrację technologii z systemami przetwarzania staje się możliwe aktywne włączenie (zaspokojenie) różnych potrzeb użytkowników końcowych czy rozszerzenie możliwości wykorzystania tej samej informacji. Ponadto obecnie jest korzystne także opracowanie standardów tworzenia dokumentów elektronicznych, które mogą być wykorzystywane przez osoby niepełnosprawne i niewidome. Na początek należy wybrać i zastosować jeden standard tworzenia dokumentów, który spełnia idee dostępności.
- **Zakres usługi powszechnej** powinien zostać rozszerzony do „każdej lokalizacji”. Przewidywania wymagają też żądania dostępności zawarte w dyrektywie.



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
e-mail: info@itl.waw.pl

Oddział IŁ w Gdańsku

ul. Jaškowa Dolina 15
80-252 Gdańsk
tel.: (+48) 58 341 71 21
tel.: (+48) 58 341 80 91
faks: (+48) 58 341 71 12
e-mail: R.Niski@itl.waw.pl

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
e-mail: sekretariat@il.wroc.pl

Redaktor naczelna: Ewa Kapuściarek; e-mail: 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 2006