

*Kamil Ławniczak*

## **Jednolity rynek łączności elektronicznej w Unii Europejskiej jako fundament Europejskiej agendy cyfrowej. Reforma regulacji z 2009 roku**

W „Słowie wstępnym” do strategii Europa 2020 przewodniczący Komisji Europejskiej (KE), José Manuel Durão Barroso, uznaje czas kryzysu za nowy początek dla Europy. Trudności gospodarcze obnażyły wiele strukturalnych słabości kontynentu, doprowadziły do wzrostu bezrobocia, zwiększenia zadłużenia i zagroziły spójności społecznej. Działania polityczne z trudem podążają za aktualnymi wyzwaniami ekonomicznymi. Tymczasem w dalszej perspektywie na rozwiązanie czekają kolejne problemy, które wynikają z procesów globalizacji, ograniczonych zasobów naturalnych, starzenia się społeczeństw czy zmian klimatu. Bez wzięcia ich pod uwagę i wyjścia poza myślenie jedynie o krótkookresowych rozwiązaniach, Europie grozi marginalizacja<sup>1</sup>.

Jednak drugie dziesięciolecie XXI wieku to nie tylko kryzys, lecz również wkroczenie w „erę cyfrową”. W strategii Europa 2020 zwrócono na to uwagę: rozwój w Unii Europejskiej (UE) ma być nie tylko zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, a może przede wszystkim, inteligentny<sup>2</sup>. Oznacza to nacisk zarówno na edukację, badania naukowe i innowacje technologiczne, jak i na szereg działań przygotowujących grunt pod przekształcenie gospodarki przemysłowej w gospodarkę opartą na wiedzy, a więc taką, w której wiedza, obok kapitału i pracy, posiada wartość jako środek produkcji i źródło dobrobytu.

Wyrazem tego procesu jest rozwój sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK). Dzięki Internetowi i innym nowoczesnym formom łączności powstają nieznanne wcześniej cyfrowe urządzenia i usługi. Treści rozpowszechniane wcześniej w innych formach – na przykład literatura czy muzyka – coraz częściej są zapisywane w postaci cyfrowej i dostępne za pośrednictwem Internetu.

---

<sup>1</sup> J.M. Durão Barroso, *Słowo wstępne*, [w:] *Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010.

<sup>2</sup> *Komunikat Komisji: Europa 2020...*, *op. cit.*, s. 11.

Te działania sprawiają, że coraz częściej stosuje się pojęcie społeczeństwa cyfrowego.

Dokumentem wskazującym na wykorzystanie potencjału TIK w przełamaniu kryzysu i pobudzeniu inteligentnego wzrostu jest Europejska agenda cyfrowa (EAC, Agenda). W niniejszym artykule zostanie ona zaprezentowana ze szczególnym zwróceniem uwagi na problematykę komunikacji (łączy) elektronicznej. Celem tekstu będzie weryfikacja hipotezy, że unijne regulacje dotyczące telekomunikacji – zwłaszcza bliżej tu omówiona ich reforma z 2009 roku<sup>3</sup> – stanowią fundament dla pozostałych działań Unii w dziedzinie TIK, a jednolity rynek łączności elektronicznej jest warunkiem rozwoju cyfrowego społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy.

Niniejsze opracowanie opiera się głównie na analizie aktów prawnych i innych dokumentów. W pierwszej części omówione zostaną cele oraz zasadnicze obszary działań wyznaczone przez EAC. Następnie pokazane będą główne kierunki zmian zawartych w przyjętej w 2009 roku reformie unijnych regulacji sektora telekomunikacyjnego i to, jak łączą się z treścią agendy. Na koniec uwaga poświęcona zostanie postępom we wdrażaniu zarówno znowelizowanych ram regulacyjnych, jak i celów Europejskiej agendy cyfrowej.

### Europejska agenda cyfrowa: cele i diagnoza sytuacji

Ogłoszona przez Komisję Europejską w sierpniu 2010 roku Europejska agenda cyfrowa jest jednym z siedmiu projektów przewodnich strategii Europa 2020. Ma ona „nakreślić drogę pozwalającą na maksymalne wykorzystanie ekonomicznego i społecznego potencjału” sektora TIK i proponuje działania zmierzające do „zapewniania w Europie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”<sup>4</sup>. Jest to dokument strategiczny, wskazujący wyzwania stojące przed Unią Europejską w najbliższych latach w związku z przemianami gospodarczymi, społecznymi i kulturowymi związanymi z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Agenda zawiera diagnozę sytuacji w siedmiu obszarach problemowych i wyszczególnia działania, jakie powinny być podjęte na szczeblu unijnym, aby przełamać blokady hamujące rozwój Europy w epoce cyfrowej.

Wobec wspomnianych wyżej kryzysów: finansowego, demograficznego czy klimatycznego, inwestycje w sektor TIK, a zwłaszcza jego aspekt komunikacyjny, jawią się jako najbardziej efektywny sposób poprawy konkurencyjności gospo-

<sup>3</sup> O wcześniejszych regulacjach zob. K. Ławniczak, *Unia Europejska na drodze do jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych – pakiet dyrektyw z 2002 roku*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 4.

<sup>4</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa*, Komisja Europejska, KOM (2010) 245 wersja ostateczna/2, Bruksela 2010, s. 3.

darki europejskiej<sup>5</sup>. Rozwój w tym sektorze może przyczynić się do rozwiązania różnorodnych i wzajemnie powiązanych problemów trapiących większość spośród państw członkowskich UE. Już obecnie sektor TIK, choć wytwarza tylko 5% produktu krajowego brutto w Unii, odpowiada za jedną piątą wzrostu produktywności.

Agenda podkreśla rolę Internetu jako uniwersalnego medium, służącego ludziom w niemal każdym obszarze życia: jako wsparcie w pracy i biznesie, miejsce zawierania transakcji handlowych, źródło rozrywki, a także jako obszar wolnego wyrażania poglądów i środek komunikacji obywateli z władzą czy urzędami. Z tego względu Komisja zwraca uwagę na jak najefektywniejsze wykorzystanie potencjału technologii i usług zwianych z Internetem. Jednak zarówno rozwój sektora TIK, jak i pełne wykorzystanie możliwości, jakie współcześnie daje Internet, napotyka na ograniczenia związane z istnieniem w Unii 27 oddzielnych rynków. Jak przyznała Nellie Kroes, komisarz UE do spraw agendy cyfrowej, pomimo wielu lat starań, wciąż „jedyny prawdziwy jednolity rynek cyfrowy to ten nielegalny”<sup>6</sup>.

Inne utrudnienia dla rozwoju cyfrowej gospodarki w Europie to: niedostateczna interoperacyjność urzędów i usług<sup>7</sup>, niewystarczające inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną, głównie w sieci niezbędne do przesyłania stale wzbierającego strumienia danych, za małe nakłady na badania i rozwój, brak umiejętności posługiwania się i niskie zaufanie dla nowych technologii (digital literacy – „cyfrowej alfabetyzacji”<sup>8</sup>), również lęk przed cyberprzestępczością.

Tymczasem TIK kryją w sobie potencjał pozwalający na łatwiejsze rozwiązanie takich problemów jak: zmiany klimatu, starzenie się społeczeństwa, integracja osób niepełnosprawnych czy zachowanie europejskiego dziedzictwa kulturowego

---

<sup>5</sup> „W obliczu starzenia się społeczeństwa i globalnej konkurencji mamy do wyboru trzy opcje: pracować ciężiej, dłużej lub mądrzej”. Trzecia opcja jest zdaniem KE najkorzystniejsza, jeżeli poziom życia ma się poprawiać, i możliwa do zrealizowania właśnie poprzez inwestycje w sektorze TIK, co wymaga podjęcia działań, o których mowa w agendzie. *Ibidem*, s. 3.

<sup>6</sup> Tłum. własne: N. Kroes, *Why Europe needs the Digital Agenda*, przemówienie na Światowym Kongresie Technologii Informatycznych, Amsterdam, 25 maja 2010 r., SPEECH/10/258, s. 3.

<sup>7</sup> Interoperacyjność (łac. *inter* – między i *operor* – pracuję) oznacza tu możliwość współpracy między różnymi urządzeniami lub usługami, czyli ich kompatybilność (zgodność) z ustalonymi standardami, co zwiększa swobodę wyboru konsumentów.

<sup>8</sup> Nazywana również „kulturą informatyczną”, „umiejętnościami informatycznymi” lub „umiejętnościami wykorzystywania technologii cyfrowych”. Oznacza z jednej strony techniczne umiejętności korzystania ze sprzętu i oprogramowania TIK, z drugiej zaś świadomość możliwości i ograniczeń danej technologii, w tym zasad bezpiecznego i odpowiedzialnego zachowania *online*. Osoby posiadające te kompetencje (po angielsku można je nazwać *digitally literate*) potrafią z użyciem rozwiązań cyfrowych odnaleźć i zorganizować potrzebne im informacje, zrozumieć je i określić ich wartość, a następnie wykorzystać, jak również dzielić się wynikami swej pracy. *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 28–29; M. Poore, *Digital Literacy: Human Flourishing and Collective Intelligence in a Knowledge Society*, „Australian Journal Of Language & Literacy” 2011, nr 2, s. 23–24; W. Ng, *Can we teach digital natives digital literacy?*, „Computers & Education” 2012, nr 3, s. 1066–1068. Strona internetowa Komisji Europejskiej poświęcona tej kwestii: [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/edutra/skills/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/edutra/skills/index_pl.htm) (15.10.2012).

poprzez jego cyfryzację. Wymaga to jednak skoordynowanych i całościowych działań, których obecnie brakuje.

Komisja Europejska z powyższych obserwacji wywodzi w agendzie siedem obszarów problemowych:

1. dynamiczny jednolity rynek cyfrowy,
2. interoperacyjność i normy,
3. zaufanie i bezpieczeństwo,
4. szybki i bardzo szybki dostęp do Internetu,
5. badania i innowacje,
6. zwiększenie umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowych i włączenia społecznego,
7. korzyści z TIK dla społeczeństwa UE<sup>9</sup>.

W każdym z nich są opisane konkretne działania, które powinny zostać podjęte przez KE na poziomie unijnym oraz przez państwa członkowskie na poziomie narodowym. Zostaną one omówione poniżej, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mają związek z unijną regulacją rynku usług telekomunikacyjnych. Pozwoli to na przeanalizowanie spójności przyjętej w 2009 roku reformy tych regulacji z agendą.

### **Obszary działań Europejskiej agendy cyfrowej a tworzenie jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych**

Pierwszy obszar działań agendy wiąże się z obserwacją, że choć „Internet nie ma granic”, to wiele usług czy treści, które mogłyby ten fakt wykorzystać bez przeszkód natury technicznej, napotyka na innego rodzaju bariery. Są one szczególnie dotkliwe w Europie, gdzie fragmentacja rynku cyfrowego utrudnia powstanie popytu wystarczającego do rozwinięcia nowych, innowacyjnych przedsięwzięć biznesowych w sektorze TIK. Unia pozostaje daleko za Stanami Zjednoczonymi i wysoko rozwiniętymi krajami Azji, jeśli chodzi o rozwój usług i zapewniających miejsca pracy modeli biznesowych opartych na technologiach cyfrowych<sup>10</sup>. Utrudnione są transakcje cyfrowe i płatności transgraniczne, sprzedawcy i konsumenci nie mają pewności co do praw i obowiązków obowiązujących w sieci. Wciąż brakuje jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych – fundamentu szerszej rozumianego rynku cyfrowego, mogącego zapewnić wysokiej jakości i przystępną cenowo łączność elektroniczną niezbędną dla nowoczesnych usług i treści cyfrowych<sup>11</sup>.

Działania zmierzające do przełamania fragmentacji rynku w dziedzinie dostępu do treści obejmują zmiany dotyczące praw autorskich i licencji, tak, by nie ogra-

<sup>9</sup> *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 8–39.

<sup>10</sup> KE zwraca uwagę na to, że niemal wszystkie globalne serwisy z sukcesem prowadzą działalność w Internecie, takie jak Google, Facebook czy Amazon, wywodzą się z USA. *Ibidem*, s. 8.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 8.

niczały ich granice narodowe<sup>12</sup>, a także kwestie związane ze statusem dzieł o wyczerpanym nakładzie, utworów osieroconych i informacji sektora publicznego. Ułatwienie transakcji internetowych wymaga zrównania statusu e-faktur i faktur papierowych, upowszechnienia elektronicznych systemów uwierzytelniania (e-podpisów) i zapewnienia ich interoperacyjności, a także uruchomienia Jednolitego Europejskiego Obszaru Płatniczego (SEPA). Ponadto należy zadbać o podniesienie poziomu zaufania wśród użytkowników poprzez zagwarantowanie im pewnych praw i upowszechnianie wiedzy o nich<sup>13</sup>.

Budowa jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych oznacza zarówno implementację przez państwa członkowskie zmienionych ram regulacyjnych<sup>14</sup>, jak również, ze strony Komisji, spożytkowanie eksperckiej wiedzy nowego Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)<sup>15</sup>. Istotne w tej dziedzinie jest efektywne wykorzystanie widma radiowego, co wymaga koordynacji lub harmonizacji na poziomie unijnym. Jedyne spójne, ogólnoeuropejskie działania zapobiegą fragmentacji w tej dziedzinie i pozwolą na wykorzystanie korzyści skali przy wprowadzaniu na rynek nowych urządzeń i usług korzystających z łączności radiowej. Inne zapowiedziane działania obejmują harmonizację zasobów numeracyjnych i przygotowanie analiz kosztów związanych z istnieniem barier na rynku telekomunikacyjnym<sup>16</sup>.

Drugi obszar działań EAC wiąże się z normami zapewniającymi interoperacyjność urządzeń, usług, aplikacji i baz danych. Wymaga to zreformowania istniejących przepisów oraz sformułowania odpowiednich wytycznych i strategii dalszych działań w tej dziedzinie<sup>17</sup>.

Trzecia grupa zagadnień dotyczy budowania zaufania i poczucia bezpieczeństwa wśród użytkowników Internetu. W tym celu konieczne jest unowocześnienie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)<sup>18</sup> i przyjęcie

<sup>12</sup> Przykładem może być internetowy rynek muzyczny. Nagrania na nośnikach fizycznych, np. płytach CD, dzięki swobodzie przepływu towarów, mogą być bez ograniczeń kupowane w dowolnym kraju członkowskim (np. Polak może kupować płyty w brytyjskim oddziale sklepu Amazon), a po opłaceniu należności celnych i podatkowych, praktycznie na całym świecie. Rynek nagrań sprzedawanych w postaci plików przez Internet pełen jest natomiast ograniczeń sprawiających, że np. mieszkańcy Polski nie mogą używać wielu serwisów lub mogą z nich korzystać jedynie w ograniczonym zakresie. W konsekwencji mają znacznie mniejszy dostęp do tego rodzaju dystrybucji muzyki niż np. mieszkańcy Wielkiej Brytanii, gdzie taka oferta jest szersza.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 8–15.

<sup>14</sup> Ich treść i stan implementacji zostaną przybliżone w dalszej części niniejszego artykułu.

<sup>15</sup> Zob. dalsza część niniejszego artykułu. Strona internetowa BEREC: <http://berec.europa.eu> (1.02.2012).

<sup>16</sup> *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 15–16.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 16–18.

<sup>18</sup> Agencja utworzona w 2004 roku na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, Dz. Urz. UE L 77 z 13.04.2004. Ma ona wspierać Unię, państwa członkowskie i sektor prywatny w zakresie ochrony, określania i reagowania na problemy doty-

takich środków poprawiających poziom bezpieczeństwa w sieci, które umożliwią skuteczne reagowanie na ataki cybernetyczne. Należy zwrócić uwagę na kwestie ochrony prywatności i zapobiegania cyberprzestępczości. W tym względzie istotne jest wdrożenie nowelizacji ram regulacyjnych łączności elektronicznej, które zawierają odpowiednie rozwiązania i wspieranie samoregulacji wśród dostawców usług<sup>19</sup>.

Kolejny obszar działań, o którym mowa w agendzie dotyczy upowszechniania szybszego niż dotychczas dostępu do Internetu w przystępnej cenie. Zgodnie ze strategią Europa 2020 do 2020 roku przynajmniej połowa obywateli Unii powinna mieć dostęp do połączeń o przepustowości powyżej stu, a pozostali co najmniej trzydziestu megabitów na sekundę. Zdaniem KE, aby dostęp szerokopasmowy nie ograniczył się jedynie do najgęściej zaludnionych obszarów, konieczna jest interwencja instytucji publicznych. W tej dziedzinie istotne są różne elementy unijnych regulacji rynku telekomunikacyjnego, związane z inwestycjami w infrastrukturę, zwłaszcza sieci światłowodowe nowej generacji, kolokacją i współużytkowaniem urządzeń oraz wykorzystywaniem widma radiowego i połączeń satelitarnych. W tym obszarze powinny być wykorzystywane finansowe instrumenty znajdujące się w dyspozycji UE, zwłaszcza fundusze strukturalne przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, gdzie publiczne wsparcie rozbudowy sieci łączności elektronicznej jest szczególnie potrzebne<sup>20</sup>.

W kwestii badań i rozwoju w sektorze TIK, piątego obszaru działań EAC, konieczne jest przełamanie ogromnej dysproporcji nakładów na te cele występującej między UE a USA<sup>21</sup>. Inwestycje w badania są w Europie dodatkowo rozproszone i zbyt wolno wdrażane. Konieczne jest jednoczesne zwiększanie nakładów publicznym i stymulowanie inwestycji w sektorze prywatnym, jak również wspólne przedsięwzięcia i koordynacja działań w obu sektorach na poziomie europejskim. Ponadto Komisja proponuje ułatwienie pozyskiwania środków z funduszy europejskich na badania w zakresie TIK<sup>22</sup>.

Następne zadania opisane w agendzie dotyczą tzw. cyfrowej alfabetyzacji i zapobiegania nowym formom wykluczenia społecznego, zwłaszcza wobec osób niepełnosprawnych. Choć umiejętność czytania i pisanie pozostaje do dziś podstawą wykształcenia, wraz ze schyłkiem ery przemysłowej okazuje się niewystarczająca, by w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Era cyfrowa i gospodarka oparta na wiedzy (knowledge economy) wymagają nowej,

---

czące bezpieczeństwa sieci i informacji. Strona internetowa ENISA: <http://www.enisa.europa.eu> (1.02.2012).

<sup>19</sup> *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 18–21.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 21–25.

<sup>21</sup> „Inwestycje w badania i rozwój w dziedzinie TIK w Europie stanowią nie tylko znacznie mniejszy odsetek całkowitych nakładów na badania i rozwój (17% w porównaniu do 29% [w USA – uzupełnienie], lecz również w wartościach bezwzględnych stanowią około 40% wydatków USA na te cele”. *Ibidem*, s. 25.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 25–28.

tym razem cyfrowej, alfabetyzacji. Jak każda rewolucja, również ta cyfrowa nie obywa się bez „ofiara” – cyfrowych wykluczonych. Tymczasem mogłaby przyczynić się do ograniczenia wykluczenia społecznego. Wymaga to podjęcia szeregu działań. Komisja proponuje wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego do sfinansowania szkoleń w zakresie wykorzystywania technologii cyfrowych, upowszechnianie edukacji w tej dziedzinie wśród konsumentów, a także opracowanie mechanizmów uznawania kwalifikacji w dziedzinie TIK i wskaźników kompetencji informatycznych. Ważne jest przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć w sektorze TIK poprzez udzielanie wsparcia kobietom, które chcą podjąć w nim pracę lub wrócić do niej po urodzeniu dziecka. Działania dotyczące włączenia cyfrowego osób niepełnosprawnych opierają się na przepisach zawartych w zmienionych ramach regulacyjnych usług telekomunikacyjnych, jak również innych aktach prawa unijnego<sup>23</sup>.

Ostatni obszar działań odnosi się do korzyści, jakie rozwój TIK powinien przynosić Europejczykom, między innymi pomagając w rozwiązaniu stojących przed nimi problemów klimatycznych czy demograficznych. W erze cyfrowej jest możliwe ograniczenie szkód dla środowiska i emisji dwutlenku węgla poprzez poprawę efektywności energetycznej, z korzyścią dla gospodarki, a nie jej kosztem. Przykładem mogą być inteligentne sieci energetyczne i systemy pomiaru zużycia energii elektrycznej. Z kolei rozwój TIK w służbie osobom starszym (technologie Ambient Assisted Living) oraz wykorzystywanie Internetu i systemów elektronicznych baz danych w medycynie pomogą w poradzeniu sobie ze starzeniem się społeczeństw Unii. Inne korzyści z wdrażania innowacyjnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych wiążą się z archiwizacją, rozpowszechnianiem i promowaniem dóbr kultury oraz ochroną jej różnorodności, czego przykładem może być projekt unijnej biblioteki cyfrowej Europeana<sup>24</sup>. Ponadto należy rozwijać systemy eadministracji, zmniejszającej obciążenie biurokratyczne przedsiębiorstw, zwiększających przejrzystości zamówień publicznych i ułatwiających życie zwykłych obywateli. Sektor TIK może również przyczynić się do poprawy efektywności i bezpieczeństwa transportu drogowego, kolejowego, lotniczego czy morskiego, jak i usprawnić systemy miejskiego transportu publicznego<sup>25</sup>.

W kolejnej części artykułu zostanie przedstawiony chronologicznie wcześniejszy przejaw działalności Unii Europejskiej w sektorze TIK – reforma regulacji sektora łączności elektronicznej z 2009 roku. Jak to zostanie pokazane, ma ona wiele cech wspólnych z agendą.

<sup>23</sup> *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 28–31.

<sup>24</sup> Europeana pozwala na korzystanie z zasobów cyfrowych udostępnianych przez europejskie muzea, biblioteki, archiwa, etc. Zob. strona internetowa Europeany: <http://www.europeana.eu> (1.02.2012).

<sup>25</sup> *Komunikat Komisji...*, *op. cit.*, s. 31–39.

## Reforma regulacji sektora łączności elektronicznej z 2009 roku

W listopadzie 2007 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt nowelizacji ram regulacyjnych łączności elektronicznej<sup>26</sup>. Potrzeba zmian wynikała z dwóch głównych przesłanek. Po pierwsze rynek telekomunikacyjny rozwijał się i zachodziły w nim dynamiczne zmiany technologiczne, związane np. z wykorzystaniem łączności radiowej. Po drugie dotychczasowe regulacje okazały się niewystarczające, by stworzyć jednolity rynek usług telekomunikacyjnych, co pozbawia konsumentów korzyści związanych z większą konkurencyjnością i inwestycyjnością w skali kontynentu.

Większość rozwiązań zaproponowanych przez Komisję została zaakceptowana<sup>27</sup> i 25 listopada 2009 roku uchwalono pakiet składający się z trzech aktów prawnych. Pierwszy z nich to rozporządzenie ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej, który zastąpił Europejską Grupę Regulatorów (ERG) i nie będzie ono bliżej omawiane<sup>28</sup>.

Dwa pozostałe akty prawne to dyrektywy: jedna dotycząca głównie praw użytkowników i usługi powszechnej<sup>29</sup>, druga obejmująca wspólne ramy regulacyjne, zagadnienie zezwolenia i dostępu<sup>30</sup>. Jako że w języku polskim opublikowano już

<sup>26</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i 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 2007.

<sup>27</sup> Szczegółowe omówienie przebiegu procesu prawodawczego zawiera seria artykułów autorstwa Franciszka Kamińskiego opublikowanych w „Biuletynie Informacyjnym Instytutu Łączności”, wszystkie dostępne w wersji elektronicznej: <http://www-old.itl.waw.pl/publ/biuletyn/> (12.01.2012).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd, Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009. Szczegółowe omówienie postanowień, zob. F. Kamiński, *Nowelizacja pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej*, „Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności” 2009, nr 1, <http://www-old.itl.waw.pl/publ/biuletyn/pdf/Biuletyn-1-2009.pdf> (12.01.2012).

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009. Szczegółowe omówienie postanowień, zob. F. Kamiński, *Nowelizacja pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej – usługa powszechna i ochrona prywatności*, „Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności” 2009, nr 2, <http://www-old.itl.waw.pl/publ/biuletyn/pdf/Biuletyn-2-2009.pdf> (12.01.2012).

<sup>30</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej Dz. Urz. UE L 337 z 18.12.2009. Szczegółowe omówienie postanowień, zob. F. Kamiński,



bardzo szczegółowe omówienia treści dyrektyw, ich najważniejsze postanowienia zostaną poniżej przedstawione w podziale na siedem grup tematycznych, odzwierciedlających, zdaniem autora, główne cele reformy. Są to: lepsza regulacja, efektywne zarządzanie widmem radiowym, uwzględnienie potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych, ochrona praw użytkowników, wzmocnienie bezpieczeństwa sieci i informacji, wspieranie inwestycji w rozwój infrastruktury, dostosowanie usługi powszechnej do zmian technologicznych i inne szczegółowe zmiany<sup>31</sup>.

Podstawowym celem reformy jest ulepszenie systemu regulacji łączności elektronicznej, tak, by działał efektywniej i doprowadził do powstania jednolitego rynku usług telekomunikacyjnych. Bardzo ważną zasadą, podkreśloną w motywie 5 dyrektywy 2009/140/WE (dalej „dyrektywa 140”), jest dążenie do ograniczania szczególnego systemu regulacji do momentu, kiedy okaże się zbędny. Wtedy też łączność elektroniczna będzie podlegać wyłącznie zwykłym zasadom ochrony konkurencji<sup>32</sup>. Zarazem jednak zakres regulacji został rozszerzony o urządzenia radiowe, końcowe urządzenia telekomunikacyjne i sprzęt konsumencki wykorzystywany w telewizji cyfrowej, w celu zapewnienia ich interoperacyjności, jak również ułatwienia dostępu użytkownikom niepełnosprawnym (motyw 11, dyrektywa 140)<sup>33</sup>.

Ważnym elementem budowy lepszego otoczenia regulacyjnego jest ugruntowanie niezależności krajowych organów regulacyjnych i poprawa skuteczności krajowych organów odwoławczych (motywy 13 i 14, dyrektywa 140)<sup>34</sup>, przy jednoczesnym zapewnieniu spójności praktyk stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ma to zagwarantować odpowiednio silna rola Komisji i BEREC (motywy 18, 19 i 76 dyrektywy 140 oraz motywy 72 i 73 dyrektywy 2009/136/

---

*Nowelizacja pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej – ramy prawne, dostęp i zezwolenia*, „Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności” 2010, nr 1, <http://www-old.itl.waw.pl/publ/biuletyn/pdf/Biuletyn-1-2010.pdf> (12.01.2012).

<sup>31</sup> W dalszej części artykułu będą czynione odwołania do motywów zawartych w preambułach dyrektyw nowelizujących. Czytelnik pragnący zapoznać się bliżej jedynie z kierunkami zmian i ich uzasadnieniem może sięgnąć właśnie do nich. Natomiast w przypisach wskazane zostaną niektóre odnośne przepisy znowelizowanych dyrektyw. Służące do celów dokumentacyjnych wersje skonsolidowane pakietu dyrektyw z 2002 roku, uwzględniające reformę, dostępne są w serwisie EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu> (13.01.2012).

<sup>32</sup> Szczególne regulacje są bowiem w dużej mierze konsekwencją wcześniejszego opanowania rynku telekomunikacyjnego, a co za tym idzie posiadania pełnej kontroli nad infrastrukturą, przez krajowych monopolistów (zwanych obecnie operatorami zasiedziałyymi) i konieczności nakładania na nich specjalnych ograniczeń pozwalających innym operatorom na podjęcie konkurencji z nimi. Tego rodzaju sektorowe regulacje *ex ante* odróżnia się od zwykłych reguł uczciwej konkurencji egzekwowanych *ex post facto*, zob. A.G. Broumas, *The Necessity of Sector Specific Regulation in Electronic Communications Law*, „Journal of International Commercial Law and Technology” 2009, nr 3.

<sup>33</sup> Wiąże się to ze zmianą m.in. art. 1 i 18 dyrektywy ramowej (2002/21/WE) oraz art. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej (2002/22/WE).

<sup>34</sup> Art. 3 i 4 dyrektywy ramowej.

WE, dalej „dyrektywa 136”) <sup>35</sup>, ale także np. doprecyzowanie niektórych definicji (motyw 12 dyrektywy 140 i motyw 13 dyrektywy 136) <sup>36</sup>.

W przypadku operatorów zintegrowanych pionowo, działających zarówno na rynkach hurtowych, jak i detalicznych, zapewnienie konkurencji może wymagać działań idących dalej niż przewidziane w pakiecie dyrektyw z 2002 roku. W związku z tym w ramach reformy wprowadzono możliwość podziału funkcjonalnego takich przedsiębiorstw, czyli oddzielenia ich część detalicznej od hurtowej (motywy 61 i 62 dyrektywy 140) <sup>37</sup>. Inne elementy poprawiające jakość i skuteczność regulacji to m.in. możliwość definiowania rynków regionalnych (motyw 7 dyrektywy 140) <sup>38</sup>, zwrócenie uwagi na ryzyko przenoszenia znaczącej pozycji rynkowej z jednego rynku na inny (motyw 47 dyrektywy 140) <sup>39</sup> czy nowy artykuł 21a w dyrektywie ramowej dotyczący sankcji nakładanych za naruszenie przepisów przyjętych w związku z implementacją pakietu dyrektyw (motyw 51 dyrektywy 140).

Drugim celem reformy (zawartym w całości w dyrektywie 140) jest ujęcie w unijnych regulacjach wykorzystywania widma radiowego, w tym sposobu rozdysponowania dywidendy cyfrowej, czyli częstotliwości zwolnionych przez naziemną telewizję po przejściu z nadawania analogowego na cyfrowe (motyw 26). Częstotliwości radiowe uznaje się za „ograniczone zasoby publiczne” posiadające istotną wartość społeczną, kulturalną i rynkową (motyw 24) <sup>40</sup>, które powinny być efektywnie wykorzystywane z uwzględnieniem aspektów transgranicznych (m.in. motywy 33 i 71) <sup>41</sup>. Wprowadza się rozwiązania zapewniające w tej dziedzinie elastyczności, neutralności co do technologii wykorzystujących łączność radiową oraz treści przesyłanych tą drogą (motywy 34–36) <sup>42</sup>, jak również ochronę przed szkodliwymi zakłóceniami (m.in. motywy 31) <sup>43</sup>. Wskazuje się na korzystne z punktu widzenia konkurencji ułatwienia w wejściu na rynek dla nowych podmiotów związane z wykorzystaniem technologii radiowych (motyw 67) <sup>44</sup>.

Reforma zwraca szczególną uwagę na potrzeby osób starszych i niepełnosprawnych, zapewniając ochronę przed wykluczeniem cyfrowym. Z jednej strony oznacza to określenie, w ramach udzielanych przedsiębiorstwom zezwoleń, warunków regulujących dostępność usług dla takich osób (motyw 73 dyrektywy 140) <sup>45</sup>, aby

<sup>35</sup> Zwłaszcza art. 7, 7a i 7b dyrektywy ramowej, ponadto liczne artykuły, w których Komisji przyznaje uprawnienia wykonawcze (w każdej z pięciu dyrektyw).

<sup>36</sup> Każda z pięciu nowelizowanych dyrektyw zawiera definicje w swoim art. 2.

<sup>37</sup> Art. 13a i 13b dyrektywy o dostępie (2002/19/WE).

<sup>38</sup> Art. 15, ust. 3 dyrektywy ramowej.

<sup>39</sup> Art. 14, ust. 3 dyrektywy ramowej. Szerzej o analizie rynków, zob. V. Tintor, M. Janković, V. Miličević, *The Legal and Economic Framework of EU Telecom Market Regulation*, „Economic Annals” 2010, nr 2.

<sup>40</sup> Art. 9 dyrektywy ramowej.

<sup>41</sup> Art. 8a dyrektywy ramowej.

<sup>42</sup> Art. 9, ust. 3 i 4 dyrektywy ramowej.

<sup>43</sup> Art. 2, lit. r) dyrektywy ramowej.

<sup>44</sup> Art. 5 dyrektywy o zezwoleniach (2002/20/WE).

<sup>45</sup> Część A, punkt 8 załącznika do dyrektywy o zezwoleniach.

były one oferowane w dobrej jakości i po przystępnej cenie (motyw 22 dyrektywy 140)<sup>46</sup>. Ponadto ważne jest, aby produkty i usługi cyfrowe były dostosowane do szczególnych potrzeb tej grupy (tzw. e-dostępność, również w kwestii kontaktu ze służbami ratunkowymi, motywy 8, 9 i 41 dyrektywy 136)<sup>47</sup>, a także by ich dostępność i wybór były, pod względem funkcjonalnym, równoważne usługom standardowym (motyw 12 dyrektywy 136)<sup>48</sup>. Konsumentów starszych i niepełnosprawnych obejmuje się szczególną ochroną (motyw 36 dyrektywy 136)<sup>49</sup>.

Prawa wszystkich użytkowników mają być lepiej chronione głównie dzięki zmianom zawartym w dyrektywie 136. Jedyne postanowienie z tej grupy zawarte w dyrektywie 140 ma ograniczyć ryzyko, nakładania na użytkowników końcowych ograniczeń w dostępie przez sieci łączności elektronicznej do usług i aplikacji naruszania ich podstawowych praw i wolności (motyw 4)<sup>50</sup>. Przepis ten, początkowo zaproponowany przez Parlament Europejski w mocniejszej formie, dopuszczającej nakładanie ograniczeń wyłącznie przez sądy, stał się przedmiotem sporu z Radą, co doprowadziło do opóźnienia w przyjęciu całego pakietu nowelizującego<sup>51</sup>.

Dyrektywa 136 porusza problem ograniczeń w dostępie do pewnych treści bądź usług (motyw 29). Mogą one być stosowane, jeżeli są dopuszczone przez prawodawstwo krajowe uwzględniające prawa i swobody osób fizycznych. Użytkownicy muszą być jednak o nich informowani<sup>52</sup>. Ponadto wszelkie ograniczenia w korzystaniu z urządzeń (np. blokada SIM) i opłaty za odstąpienie od umowy przed terminem muszą być określone w umowie między operatorem a użytkownikiem (motyw 24). Użytkownik ma prawo decydować o tym, z jakich usług, urządzeń czy programów chce korzystać i musi być informowany o wszelkich ograniczeniach w tym względzie (motywy 28). Umowa powinna ponadto przewidywać, jakie działania może podejmować operator w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa lub integralności sieci (motyw 25). Operatorzy muszą informować swoich klientów o tym, czy za pomocą oferowanych przez nich usług możliwe jest niezawodne połączenie ze służbami ratunkowymi (m.in. motyw 23 i 40)<sup>53</sup>. Użytkownik powinien

<sup>46</sup> Art. 8, ust. 2, lit. a) i ust. 4, lit. e) dyrektywy ramowej.

<sup>47</sup> Art. 6, 7, 26 ust. 4 i art. 31 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>48</sup> Art. 23 a dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>49</sup> Art. 21, ust. 3, lit. f) oraz art. 22 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>50</sup> Art. 1, ust. 3a dyrektywy ramowej.

<sup>51</sup> Niektóre z państw członkowskich zamierzały wprowadzić nakładane administracyjnie sankcje dla użytkowników naruszających prawa autorskie w Internecie, polegające na odcięciu ich od sieci. Ostatecznie uzgodniony zapis dopuszcza co prawda pozasądową procedurę nakładania takich ograniczeń, jednak gwarantuje użytkownikom prawo do odwołania do sądu i rozpatrzenia sprawy w „rozsądnym terminie”.

<sup>52</sup> Art. 1, ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej. Podobnie w kwestii monitorowania przez dostawców informacji przekazywanych za pośrednictwem ich sieci, wszelkie regulacje pozostają na poziomie narodowym, przy zagwarantowaniu ich zgodności z prawami podstawowymi (motyw 30).

<sup>53</sup> Art. 20, ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

także zachować kontrolę nad przesyłanymi i otrzymywanymi treściami (chodzi zwłaszcza o ochronę przed spamem, motywy 67 i 68)<sup>54</sup>.

Aby konsumenci mogli w pełni korzystać z konkurencji na rynku zapewnia im się dostęp do przejrzystych, porównywalnych informacji o ofertach i gwarantuje prawo do łatwej i szybkiej zmiany operatora (motywy 32 i 47)<sup>55</sup> oraz do odstąpienia od umowy bez ponoszenia kosztów w przypadku zmiany warunków świadczenia usługi<sup>56</sup>. Użytkownicy mają również prawo do rzetelnego informowania o swoich prawach dotyczących ochrony danych osobowych, w tym związanych z funkcjonowaniem biur numerów (motywy 33 i 38)<sup>57</sup>. Prywatność i dane osobowe muszą być skutecznie chronione (motywy 51, 58, 59 i 61), co ułatwić ma budowanie zaufania wobec nowych technologii (motyw 56)<sup>58</sup>.

Piąta grupa postanowień dyrektyw reformujących obejmuje poprawę poziomu bezpieczeństwa i integralności sieci publicznych i określenie uprawnień Komisji Europejskiej w tym względzie (motywy 44 i 46 dyrektywy 140)<sup>59</sup>. Wprowadzono regulacje określające zasady stosowania cookies i zbierania przez operatorów danych o ruchu dla celów bezpieczeństwa (odpowiednio motywy 66, 53 dyrektywy 136)<sup>60</sup>. Znowelizowane przepisy podejmują również problem upowszechniania wśród użytkowników wiedzy o zagrożeniach, takich jak np. oprogramowanie szpiegujące (motyw 65)<sup>61</sup>.

Kolejnym celem nowelizacji, zawartym w dyrektywie 140, jest wsparcie inwestycji w rozwój infrastruktury, zwłaszcza rozbudowy szybkich sieci (motyw 8), oraz inwestycji niwelujących ograniczenia wynikające ze zróżnicowania geograficznego (motyw 9). Związane z tym są pewne zmiany w realizowaniu prawa drogi (motyw 42) i poprawa współużytkowania urządzeń (motyw 43)<sup>62</sup>. Jako że regulacje zmuszające do udostępniania infrastruktury innym podmiotom, choć sprzyjają konkurencji, mogą zniechęcać do inwestycji, wprowadzono zasady zapewniające odpowiednie korzyści dla przedsiębiorstw rozbudowujących infrastrukturę (motywy 53–57)<sup>63</sup>.

Wśród innych zmian należy wymienić te dotyczące usługi powszechnej: uwzględnienie łączności wymaganej do korzystania z internetowych usług online (motywy 4 i 5 dyrektywy 136) oraz rozdzielenie dostępu do publicznej sieci łącz-

<sup>54</sup> Art. 13 dyrektywy o prywatności (2002/58/WE).

<sup>55</sup> Art. 21 i 30 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>56</sup> Art. 20, ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>57</sup> Art. 5 i 6 dyrektywy o prywatności, art. 25 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>58</sup> Art. 1, ust. 1, art. 2, lit. c) i h), art. 3 oraz 4, ust. 1a, 3, 4 i 5 dyrektywy o prywatności.

<sup>59</sup> Nowy rozdział III a (art. 13a i 13b) w dyrektywie ramowej zatytułowany „Bezpieczeństwo i integralność sieci i usług”.

<sup>60</sup> Art. 5 ust. 3, art. 6, ust. 3 dyrektywy o prywatności.

<sup>61</sup> Art. 20, ust. 1 (ostatni akapit), art. 21, ust. 4, lit. b) dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>62</sup> Art. 12 dyrektywy ramowej.

<sup>63</sup> Art. 8, ust. 5, lit. d) dyrektywy ramowej, art. 5, ust. 1, art. 12, ust. 2, lit. c), art. 13, ust. 1, art. 13a, ust. 1 dyrektywy o dostępie oraz art. 5, ust. 2 (akapit 4) dyrektywy o zezwoleniach.

ności elektronicznej od usługi telefonicznej (motyw 15 dyrektywy 136)<sup>64</sup>, a także zmiany dotyczące publicznych automatów telefonicznych (motyw 11 dyrektywy 136)<sup>65</sup>. Pozostałe warte odnotowania postanowienia dotyczą: kwestii numeracji (motyw 41 dyrektywy 140, motywy 42 i 45 dyrektywy 136)<sup>66</sup>, umożliwienia mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom zawierania umów z operatorami na zasadach konsumenckich (motyw 21 dyrektywy 136)<sup>67</sup>, czy wsparcia cyfrowej alfabetyzacji (motyw 23 dyrektywy 140)<sup>68</sup>.

### **Główne kierunki reformy z 2009 roku wobec obszarów działań Europejskiej agendy cyfrowej i rozwoju rynku telekomunikacyjnego**

Oceniając reformę unijnych regulacji w sektorze telekomunikacyjnym z perspektywy celów nakreślonych przez agendę cyfrową, należy zwrócić uwagę na fakt, że została ona przyjęta wcześniej niż ten strategiczny dokument. Wydaje się ] słusznym przyjęcie tezy, że zmiany zaproponowane w tej reformie stanowią swego rodzaju fundament działań opisanych w EAC. Jednolity rynek usług telekomunikacyjnych jest warunkiem funkcjonowania dynamicznego rynku cyfrowego. Poprawa otoczenia regulacyjnego, a co się z tym wiąże, większa konkurencja, mają umożliwić użytkownikom dostęp do wysokiej jakości łączności po przystępnej cenie. Postanowienia dotyczące wykorzystania widma i wsparcia inwestycji, mają ułatwić upowszechnianie szybkiego Internetu, również na mniej zaludnionych obszarach, gdzie bez interwencji regulacyjnej byłoby to nieopłacalne. Jednolity rynek łączności to także lepsze warunki dla wprowadzania innowacyjnych produktów, a więc zachęta do zwiększania nakładów na badania i rozwój. Jednocześnie, w ramach licznych postanowień reformy, zwraca się uwagę na neutralność technologiczną i interoperacyjność, co jest podnoszone w agendzie jako warunek sukcesu w erze cyfrowej.

Budowaniu zaufania i poczucia bezpieczeństwa sprzyjają wszystkie elementy reformy, dające konsumentom prawo do informacji, a także zapewniające im wolność wyboru, z jakich usług jakiego operatora pragną korzystać. Ponadto korzystne w tym obszarze jest umocnienie procedur związanych z ochroną danych osobowych, prywatności, a także bezpieczeństwa i integralności sieci.

Wiele miejsca w pakiecie reform poświęca się potrzebom osób starszych i niepełnosprawnych. Ułatwienie im korzystania z urządzeń i usług telekomunikacyjnych sprzyja ich włączeniu w cyfrowe społeczeństwo i jest jednym z celów agendy. Również problem upowszechniania umiejętności wykorzystywania technologii

<sup>64</sup> Art. 4 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>65</sup> Art. 6 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>66</sup> Art. 10, ust. 4 dyrektywy ramowej oraz art. 27, art. 27a dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>67</sup> Art. 20, ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej.

<sup>68</sup> Art. 8, ust. 4, lit. g) dyrektywy ramowej.

cyfrowych, w tym świadomości zagrożeń z nimi związanych, został podjęty w nowelizacji.

Podsumowując, niemal w każdym z obszarów działań agendy właściwa implementacja nowych ram regulacyjnych może przynieść wymierne korzyści. Należy przybliżyć obecną sytuację w tym względzie, zwracając uwagę na radzenie sobie Polski z wyzwaniem ery cyfrowej.

### **Implementacja regulacji sieci i usług łączności elektronicznej oraz postępy agendy cyfrowej**

Pomimo problemów gospodarczych trapiących Europę w ostatnich latach, sektor łączności elektronicznej, którego przychody stanowiły w 2008 r. około połowę przychodów całego sektora TIK<sup>69</sup>, radzi sobie dobrze. Jednakże w wielu dziedzinach proste rezerwy wzrostu wyczerpały się. Dotyczy to zwłaszcza usług stacjonarnej telefonii głosowej, które tracą na znaczeniu, lecz również telefonii mobilnej, gdzie w obliczu nasycenia rynku nie sposób już zdobywać nowych klientów inaczej niż odbierając ich innym operatorom. Konkurencja, a także niektóre działania krajowych organów regulacyjnych<sup>70</sup>, prowadzą do obniżenia przychodów z tego rodzaju działalności. Równocześnie rosną przychody z usług związanych z transmisją danych i dostępem do Internetu, szczególnie dynamicznie w przypadku usług mobilnych<sup>71</sup>.

Aby przedsiębiorstwa działające w tym sektorze mogły się nadal rozwijać, muszą zwiększyć inwestycje w rozwiązania innowacyjne i rozbudowę sieci szerokopasmowych, a także opracowywać nowe modele biznesowe wykorzystujące potencjały nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Niewątpliwie zarówno im, jak i konsumentom, sprzyjała większa integracja rynku telekomunikacyjnego w UE, z perspektywą zbudowania prawdziwie jednolitego rynku łączności elektronicznej. Obecnie różnice pomiędzy państwami członkowskimi pozostają znaczące pod wieloma względami<sup>72</sup>. Za tę sytuację Komisja składa część winy na krajowe organy regulacyjne, nie zawsze zdolne do reagowania na zmiany

<sup>69</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie okresowe na temat jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w 2009 r. (sprawozdanie nr 15) SEC(2010)630, KOM (2010) 253 wersja ostateczna/3, Bruksela 2010, s. 3.*

<sup>70</sup> Przykładem może być obniżanie maksymalnej stawki za zakończenie połączenia (*mobile termination rate, MTR*), czyli opłaty ponoszonej przez operatora, którego klient inicjuje połączenie, na rzecz operatora, do którego sieci połączenie jest kierowane. W praktyce jest to więc dolna granica ceny, jaką firma telekomunikacyjna musi pobierać od swoich klientów za połączenia do innych sieci, aby nie ponosić strat na takich połączeniach. Jej obniżanie zwiększa możliwości konkurencji cenowej w tym względzie.

<sup>71</sup> Dynamicznie rosną również przychody z abonamentów na płatne kanały i usługi telewizyjne. *Ibidem*, s. 3–4.

<sup>72</sup> Dotyczy to np. cen zarówno hurtowych, jak i detalicznych. Zob. *ibidem*, s. 8–11, 13–15.

technologiczne i rynkowe, a także nie dość konsekwentnie i spójnie wdrażające unijne ramy regulacyjne<sup>73</sup>.

Jedną z konsekwencji niewystarczającej integracji unijnego rynku łączności elektronicznej były nadmiernie wysokie opłaty za wykonywanie lub odbieranie połączeń w sieci komórkowej poza granicami kraju pochodzenia (roaming). W 2007 roku unijne rozporządzenie w tej sprawie<sup>74</sup> z sukcesem wprowadziło tzw. eurotaryfę, nakładając obowiązujące na terytorium UE górne ograniczenia cen połączeń w ramach roamingu. Wkrótce uznano za właściwe rozszerzenie zakresu nowych regulacji na wiadomości tekstowe (SMS)<sup>75</sup>. Oprócz eurotaryfy i ograniczenia cen hurtowych, rozporządzenie wprowadziło obowiązek przejrzystego informowania o opłatach związanych z korzystaniem z usług telekomunikacyjnych w innym państwie. Ponadto ustanowiono mechanizm zabezpieczający konsumentów przed niespodziewanie wysokimi rachunkami za przesyłanie danych w roamingu<sup>76</sup>. W czerwcu 2012 roku przyjęto kolejną wersję rozporządzenia w sprawie roamingu. Przewiduje ona utrzymanie dotychczasowych regulacji cenowych, z dalszą redukcją cen oraz dodatkowo ograniczeniem opłat za przesyłanie danych do 70 eurocentów za megabajt. Od 1 lipca 2014 roku ma zostać wprowadzona odrębna sprzedaż usług roamingowych, dzięki czemu konsumenci będą mogli, nie zmieniając numeru i usługodawcy w sieci krajowej, wybrać najlepszą ofertę połączeń w roamingu. W 2016 roku zostanie przeprowadzony przegląd funkcjonowania rozporządzenia. Pozwoli to stwierdzić, czy poziom konkurencji umożliwi zniesienie regulacji cen<sup>77</sup>.

Wśród innych aktualnych problemów związanych z łącznością elektroniczną należy wymienić: kwestię neutralności sieci i swobodnego wyboru usług przez użytkowników<sup>78</sup>, skuteczną ochronę danych i prywatności, zwłaszcza wykorzystywanie

<sup>73</sup> Dobrym przykładem może być umożliwienie konsumentom przenoszenia numerów przy zmianie operatora, jak się wydaje stosunkowo prosty środek, mający jednak bardzo korzystny wpływ na konkurencję. Zgodnie z reformą regulacji przenoszenie numerów ma zajmować tylko jeden dzień roboczy. W kilku krajach już w 2009 r. udało się doprowadzić do takiej sytuacji, jednakże w kilku innych procedury z tym związane zajmowały dziesięć lub więcej dni. *Ibidem*, s. 1, 6, 15–18.

<sup>74</sup> Rozporządzenie (WE) nr 717/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz zmieniające dyrektywę 2002/21/WE, Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2007.

<sup>75</sup> Zagwarantowano również sekundowe rozliczanie połączeń głosowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 544/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 717/2007 w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. UE L 167 z 29.6.2009.

<sup>76</sup> Opłaty za tę usługę są często wysokie, a wiele urzędzeń mobilnych transmituje duże ilości danych w tle, nierzadko poza kontrolą mniej doświadczonych użytkowników.

<sup>77</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 531/2012 z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 172 z 30.06.2012.

<sup>78</sup> Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Otwarty Internet i neutralność sieci w Europie*, KOM (2011) 222, Bruksela 2011.

cookies do śledzenia aktywności użytkowników i profilowania przekazów reklamowych<sup>79</sup>, a także wprowadzanie szeregu numerów zaczynających się od „116” na potrzeby usług o walorze społecznym<sup>80</sup>.

Wszystkie powyższe kwestie zostały uwzględnione w pakiecie reform z 2009 roku – w węższym (neutralność sieci<sup>81</sup>) lub szerszym zakresie (bardziej spójne i skuteczniejsze działanie krajowych organów regulacyjnych). Niestety choć termin implementacji nowelizacji upłynął 25 maja 2011 roku, zaledwie siedem spośród 27 państw członkowskich Unii dokonało jej w tym terminie (w tym Wielka Brytania)<sup>82</sup>. Polska jako ostatnie państwo członkowskie nie zgłosiła, jak dotąd, krajowych środków wykonawczych<sup>83</sup>. Z tego względu jedynym w pełni zrealizowanym elementem pakietu jest rozporządzenie dotyczące zastąpienia Europejskiej Grupy Regulatorów przez BEREC. Biuro nowego organu w Rydze zostało oficjalnie otwarte w październiku 2011 r.<sup>84</sup>.

Rynek telekomunikacyjny w Polsce rozwija się, choć nie ominęły go negatywne konsekwencje spowolnienia gospodarczego<sup>85</sup>. Podobnie jak w przypadku całej UE, dalszy wzrost wymaga bardziej innowacyjnego podejścia. Problemem pozostaje cywilizacyjne zapóźnienie kraju pod względem infrastrukturalnym – na mapie Polski wciąż nie brakuje „białych plam”, gdzie do nowoczesnych usług i treści cyfrowych nie ma dostępu. Pewne nadzieje na poprawę sytuacji, zarówno jeśli chodzi o konkurencję, jak i rozwój infrastruktury, daje nowe podejście Urzędu Komunikacji Elektronicznej, pozwalające ograniczać środki regulacyjne lub sankcje w zamian za zobowiązania operatorów<sup>86</sup>.

<sup>79</sup> Problem ten został podjęty w omówionej wyżej nowelizacji. Komisja przygotowuje obecnie techniczne środki wykonawcze dotyczące okoliczności, formy i trybu informowania użytkowników i powiadamiania właściwych organów w przypadku naruszenia danych osobowych. Zob. serwis internetowy KE, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/current-topics/privacy](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/current-topics/privacy) (15.01.2012).

<sup>80</sup> Jak dotąd zarezerwowano numery: 116000 (zaginięcia dzieci), 116006 (pomoc ofiarom przestępstw), 116111 (pomoc dla dzieci), 116117 (pomoc medyczna), 116123 (wsparcie emocjonalne). Zob. Komisja Europejska, *Communications Committee Working Document: Implementation of the reserved '116' numbers as of 1 January 2011*, COCOM11-01, Brussels 2011.

<sup>81</sup> Wprost do tego problemu odnosi się jedynie „Oświadczenie Komisji w sprawie neutralności sieci”, dołączone do dyrektywy 140.

<sup>82</sup> Pół roku po terminie transpozycji (stan na 24 listopada 2011 r.), reformy nie wdrożyło aż 16 krajów, w tym Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska i Włochy. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat prasowy. Agenda cyfrowa: Komisja wzywa 16 państw członkowskich do wdrożenia nowych przepisów w dziedzinie telekomunikacji*, IP/11/1429, Bruksela 2011.

<sup>83</sup> Stan na 6 października 2012 roku, zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72009L0140:PL:NOT> (6.10.2012).

<sup>84</sup> Oficjalna strona internetowa BEREC, <http://berec.europa.eu> (15.01.2012).

<sup>85</sup> W 2009 roku przychody sektora spadły o ponad 22%. Komisja Europejska, *Report on telecom regulatory developments in Poland (2011)*, s. 1, dokument dostępny w serwisie internetowym Agencji cyfrowej: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/docs/regulatory/pl\\_reg\\_dev\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/regulatory/pl_reg_dev_2011.pdf) (16.01.2012).

<sup>86</sup> Pierwsze takie porozumienie zawarte zostało z Telekomunikacją Polską w dniu 22 października 2009 roku.



Pomijając kwestię braku transpozycji dyrektyw nowelizujących<sup>87</sup>, stan implementacji unijnego prawa telekomunikacyjnego w Polsce wyraźnie poprawił się w ostatnich latach. Większość postępowań zostało zamkniętych (np. problem niezależności Urzędu Komunikacji Elektronicznej), choć niektóre sprawy zakończyły się w Trybunale Sprawiedliwości UE<sup>88</sup>. Szczególnie trudną kwestią okazała się definicja abonenta. Obowiązujące w Polsce przepisy uzależniały uznanie za abonenta od podpisania umowy w formie pisemnej, co ograniczało prawa m.in. dużej grupy użytkowników przedpłaconych kart SIM (prawie połowy użytkowników telefonii komórkowej w Polsce), którzy byli abonentami w rozumieniu prawa unijnego, gdzie wymogu pisemnej umowy brak<sup>89</sup>. Upór polskiej strony, motywowany przeszkodami natury praktycznej, przełamało dopiero rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu w styczniu 2009 r., które było zgodne ze stanowiskiem Komisji. Wtedy przygotowano odpowiednią nowelizację prawa telekomunikacyjnego, uchwaloną przez polski parlament w maju 2010 r.<sup>90</sup>

Szczegółowe omawianie stanu realizacji Europejskiej agendy cyfrowej nie mieści się w ramach niniejszego artykułu. Jest to uzasadnione stosunkowo krótkim czasem, jaki upłynął od jej ogłoszenia, podczas gdy horyzont celów agendy sięga lat 2015–2020. Dokładne informacje w tej dziedzinie publikuje Komisja Europejska<sup>91</sup>. Należy zauważyć, że choć pewną część zaplanowanych działań udało się już zakończyć, to inne, równie istotne, m.in.: uregulowanie zbiorowego zarządzania

<sup>87</sup> 31 maja 2012 roku Komisja Europejska skierowała z tego powodu przeciwko Polsce sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE, proponując jednocześnie karę w wysokości ponad 112 tys. euro dziennie, co umożliwia jej przepisy wprowadzone przez traktat lizboński. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat prasowy. Agenda cyfrowa: Komisja zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o obciążenie grzywną pięciu państw członkowskich za niedotrzymanie terminu wdrażania przepisów telekomunikacyjnych*, IP/12/524, Bruksela 2012. Tymczasem stosowny projekt (*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw*) został przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury „już” pod koniec kadencji 2007–2011, jednak w wyniku przeciągających się uzgodnień międzyresortowych trafił pod obrady Sejmu dopiero 23 lipca 2012 roku. Ustawa została uchwalona przez Sejm 12 października 2012 r. Zob. informacje na stronach Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=627> (15.10.2012).

<sup>88</sup> Komisja Europejska, *Overview of infringement procedures opened for incorrect implementation of the 2002 Regulatory Framework (11.11.2011)*, tabela dostępna w serwisie internetowym Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/implementation\\_enforcement/infringements/inf\\_proc\\_incorr\\_impl\\_111111.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/infringements/inf_proc_incorr_impl_111111.pdf) (16.01.2012).

<sup>89</sup> Art 2, lit. k) dyrektywy ramowej.

<sup>90</sup> Komisja Europejska, *Telekomunikacja: Komisja z zadowoleniem przyjęła do wiadomości dostosowanie polskich przepisów dotyczących praw abonentów telefonicznych – zamknięcie postępowania w sprawie uchybienia przez Polskę jej zobowiązaniom*, IP/10/805, Bruksela 2010.

<sup>91</sup> Strona internetowa agendy zasługuje na szczególną pochwałę, zapewniając dostęp do bieżących statystyk, dokumentów, a także w bardzo przejrzysty sposób informując o realizacji poszczególnych działań EAC. Większość informacji dostępna jest jednak wyłącznie w języku angielskim, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/> (6.10.2012). Zob. także: Komisja Europejska, *Digital Agenda for Europe Annual Progress Report 2011 (22.12.2011)*, dokument dostępny w serwisie internetowym agendy cyfrowej: [http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/dae\\_annual\\_report\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/dae_annual_report_2011.pdf) (6.10.2012).

prawami autorskimi na poziomie europejskim, nowelizacje dyrektyw o ochronie danych i e-podpisanie, działania związane z cyfrową alfabetyzacją oraz środki służące wykorzystaniu TIK dla ochrony środowiska i poprawy efektywności energetycznej gospodarki, są opóźnione<sup>92</sup>. Zdaniem autora niniejszego artykułu należy wstrzymać się z oceną realizacji celów EAC do momentu, gdy będzie można określić, czy początkowe opóźnienia są nadrabiane, czy też dołączają do nich kolejne niezrealizowane w terminie działania.

Jak stwierdza Tomasz Grzegorz Grosse, „większość wskaźników społeczeństwa informacyjnego w Polsce należy do najniższych w Unii”<sup>93</sup>. Istotnie Polska znacząco odstaje od średniej dla UE w niemal wszystkich wskaźnikach badanych w ramach agendy cyfrowej. Wyjątkiem jest udział nowych graczy na rynku stacjonarnego, szerokopasmowego dostępu do Internetu, korzystanie ze środków elektronicznych w kontaktach z urzędami przez przedsiębiorstwa i przy zamówieniach publicznych, a także (nieznacznie) rozpowszechnienie mobilnego dostępu do Internetu. Pozytywne zmiany w Polsce są rzadko szybsze niż w całej Unii, co stawia pod znakiem zapytania perspektywę dogonienia wyżej rozwiniętych krajów. Ciekawym przypadkiem jest czytelnictwo prasy w Internecie, które w ostatnich latach wyraźnie spadło, co można jednak tłumaczyć upowszechnieniem dostępu do sieci wśród osób, które nie wykazują zainteresowania takimi treściami<sup>94</sup>.

## Podsumowanie

W strategii Europa 2020 zostały zarysowane trzy scenariusze wyjścia Europy z kryzysu gospodarczego. Najbardziej pesymistyczny zakłada, że obnażonych w ostatnich latach słabości Europy nie uda się przezwyciężyć, a tempo rozwoju zmaleje. Nieco lepszy oznaczałoby rozwiązanie bieżące problemów i powrót do wcześniejszej dynamiki wzrostu, co jednak nie zapobiegnie marginalizacji kontynentu ze względu na szybko postępującą modernizację w takich państwach jak Chiny, Indie czy Brazylia. Jedynie głębokie zmiany prowadzące do uzyskania bardziej dynamicznego wzrostu mogą zatrzymać spadek znaczenia Unii Europejskiej i pozwolić jej odzyskać status jednego z liderów światowego rozwoju<sup>95</sup>.

Dla realizacji tego ostatniego scenariusza konieczne jest oparcie europejskiej gospodarki na wiedzy, sprzyjanie postępowi technicznemu i innowacji oraz budo-

<sup>92</sup> Tabela zawierająca informacje o statusie wszystkich planowanych działań (stan z grudnia 2011 r.) dostępna jest w serwisie internetowym agendy cyfrowej: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/docs/101actionoverviewtable.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/101actionoverviewtable.pdf) (16.01.2012).

<sup>93</sup> T.G. Grosse, *Rozwój społeczeństwa informacyjnego jako sposób na walkę z kryzysem*, „Analizy i Opinie” 2009, nr 97, s. 7.

<sup>94</sup> Czytelnictwo prasy w Internecie w całej populacji utrzymuje się bowiem na względnie stałym poziomie. Dane dostępne w serwisie internetowym agendy, [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/countries/pl/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/countries/pl/index_en.htm) (1.02.2012).

<sup>95</sup> *Komunikat Komisji: Europa 2020...*, *op.cit.*, s. 10.

wanie społeczeństwa cyfrowego. Wszystko to ma związek z sektorem technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Przedstawiona tu reforma ram regulacyjnych łączności elektronicznej ma być kolejnym krokiem na drodze do utworzenia rynku komunikacji elektronicznej. Trudno jednak nie zauważyć, że nie stanowi ona w tej dziedzinie istotnej zmiany, pozostając co do zasady przy dotychczasowym podejściu do regulacji *ex ante*, realizowanej głównie na poziomie krajowym. Komisji udało się jedynie nieznacznie wzmocnić swoją pozycję, zaś BEREC stanowi kontynuację Europejskiej Grupy Regulatorów. Te rozwiązania stanowią kompromis pomiędzy dążeniami do większej spójności regulacji, a pragnieniem zachowania autonomii organów krajowych.

Pakiet reform regulacyjnych zawiera natomiast szereg innych, ważnych postanowień, wpisujących się w dążenia do budowy społeczeństwa cyfrowego. Gwarancje praw użytkowników i przepisy dotyczące bezpieczeństwa sieci mają budować atmosferę zaufania w środowisku cyfrowym. Widoczna jest dbałość o włączenie osób starszych i niepełnosprawnych, a także wszystkich innych wykluczonych cyfrowo, co związane jest z upowszechnianiem umiejętności korzystania z nowoczesnych urządzeń i usług. Wydaje się, że te kwestie, a nie tylko zapewnienie ogólnoeuropejskiej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym, mają znaczenie dla dalszego rozwoju sektora TIK w Europie.

## Streszczenie

Komunikacja elektroniczna zmienia wszelkie aspekty życia społecznego, również politykę i biznes. Światowy kryzys gospodarczy osłabił wzrost, lecz nie zatrzymał nadejścia „ery cyfrowej”. Co więcej, postęp w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych może nie tylko poprawić wskaźniki ekonomiczne, lecz także pomóc w poradzeniu sobie z wyzwaniem XXI-wieku, takimi jak globalizacja, przemiany demograficzne czy zmiana klimatu.

W 2009 roku Unia Europejska znowelizowała ramy regulacyjne łączności elektronicznej. Rok później Komisja Europejska ogłosiła Europejską agendę cyfrową, która stanowi jedną z 7 inicjatyw flagowych Europy 2020 – 10-letniej unijnej strategii na rzecz wzrostu. Niniejszy artykuł analizuje obszary działań agendy, jak i główne kierunki zmian wprowadzonych przez wspomnianą wyżej nowelizację, w celu zweryfikowania hipotezy, że jednolity rynek łączności elektronicznej jest warunkiem sukcesu Europejskiej agendy cyfrowej.

**Słowa kluczowe:** *Europejska agenda cyfrowa, komunikacja elektroniczna, telekomunikacja, ramy regulacyjne, regulacje ex ante*

---

## **The Single European Electronic Communications Market: The Base of the Digital Agenda for Europe? The Regulatory Framework Reform of 2009**

### **Abstract**

Electronic communications continue to change every aspect of life, including politics and business. While the global economic crisis undermined growth, it did not hamper the advent of the “Digital Age”. In fact, the progress in information and communications technology can not only help to boost economic performance, but also to tackle the challenges of the 21<sup>st</sup> century, such as globalisation, demographic transformations or climate change.

In 2009, the European Union revised its regulatory framework for telecommunications. The following year, the European Commission announced the Digital Agenda for Europe, which constitutes one of the 7 flagship initiatives of the *Europe 2020* – the EU’s ten-year growth strategy. This article analyses the pillars of the Agenda, as well as the most important changes introduced by the new regulations. It attempts to prove that the single electronic communications market is necessary for the success of the Digital Agenda for Europe.

**Keywords:** *Digital Agenda for Europe, electronic communications, telecommunications, regulatory framework, ex ante regulation*