KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.11.2007
KOM(2007) 696 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

Sprawozdanie na temat wyników przeglądu unijnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE oraz Streszczenie propozycji reform z 2007 r.

KOMUNIKAT KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

Sprawozdanie na temat wyników przeglądu unijnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE oraz Streszczenie propozycji reform z 2007 r.

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Sieci i usługi łączności elektronicznej mają podstawowe znaczenie dla gospodarczej i społecznej struktury Unii Europejskiej. Szeroka dostępność tanich i bezpiecznych sieci łączności szerokopasmowej jest podstawowym warunkiem wykorzystania potencjału wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej, które stanowi kluczowy cel odnowionej strategii lizbońskiej. Jako część tej strategii, inicjatywa i2010 zapoczątkowana przez Komisję w czerwcu 2005 r.[1] wspiera otwartą i konkurencyjną gospodarkę cyfrową i zapowiada utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej. Głównym instrumentem przewidzianym do osiągnięcia tego celu jest reforma unijnych ram regulacyjnych w zakresie łączności elektronicznej.

Reforma ta będzie ważnym filarem przeglądu jednolitego rynku ze względu na potencjalne możliwości łączność elektroniczna dla integracji rynku poprzez:

- bezpośrednie korzyści obywatelom i małym przedsiębiorstwom;
- lepsze wykorzystanie skutków globalizacji;
- otwarcie na nowe obszary wiedzy i innowacyjności;
- silny wymiar społeczny i ochrony środowiska.

Niniejszy komunikat zawiera sprawozdanie na temat wyników dokonanego przez Komisję przeglądu ram regulacyjnych łączności elektronicznej na podstawie art. 25 dyrektywy 2002/21/WE[2] i wyjaśnia główne zmiany w polityce zaproponowane przez Komisję (zwane dalej propozycjami reform z 2007 r.). Dalsze szczegóły są zawarte we wnioskach legislacyjnych Komisji[3] i powiązanej z nimi ocenie skutków[4].

---

1 KOM(2005) 229.
2 Dz.U. L 108 z 24.4.2002, str. 33.
3 KOM(2007) 697; KOM(2007) 698; KOM(2007) 699.
4 SEK(2007) 1472.

2. CELE PRZEGLĄDU I PROCES KONSULTACJI

2.1. Kontekst i cele przeglądu

Unijne ramy regulacyjne w zakresie telekomunikacji ustanowiono w latach dziewięćdziesiątych w celu wprowadzenia konkurencji na rynkach krajowych, które do tej pory były zdominowane przez monopole stanowiące własność państwa. Proces ten zakończył się liberalizacją rynków krajowych w 1998 r. Dalsze kroki podjęto w 2002 r. wraz z przyjęciem obecnie obowiązujących przepisów, które uwzględniają konwergencję technologii i znajdują zastosowanie do wszystkich form łączności elektronicznej. Model uregulowań prawnych określony ramami z 2002 r. polega głównie na stosowaniu wspólnych przepisów unijnych przez krajowe organy regulacyjne, którym powierzono odpowiedzialność za nadzór rynków. Ramy z 2002 r. przejęły także z zakresu prawa konkurencji pojęcie dominacji jako progu dla regulacji „ex ante" w celu zapewnienia, że regulacje są stosowane tylko wobec przedsiębiorstw ze znaczącą pozycją rynkową.

W 2006 i 2007 r. Komisja dokonała przeglądu funkcjonowania ram unijnych biorąc pod uwagę ich główne cele, takie jak wspieranie konkurencji, wzmacnianie rynku wewnętrznego oraz wspieranie interesów obywateli. Komisja uważa, że w związku z postępem technicznym i rozwojem rynku, w szczególności zwiększoną konkurencją w niektórych obszarach, ale także utrzymującą się dominacją jednego lub kilku operatorów na szeregu znaczących rynków oraz brakiem wewnętrznego rynku łączności elektronicznej i rosnącymi różnicami w podejściach regulacyjnych w rozszerzonej UE, konieczne jest dokonanie poważnej reformy ram regulacyjnych. Propozycje reform Komisji z 2007 r. mogą zostać zgrupowane w trzech filarach: lepszych uregulowań prawnych, zakończenia budowy jednolitego rynku oraz uwzględnienia potrzeb obywateli.

i) Lepsze uregulowania prawne dla konkurencyjnej łączności elektronicznej

Wraz z propozycjami reform z 2007 r. Komisja zmierza przede wszystkim do uproszczenia i poprawy jakości otoczenia regulacyjnego, poprzez ograniczenie regulacji „ex ante" tam, gdzie jest to możliwe dzięki rozwojowi rynku oraz poprzez uproszczenie procedury analizy rynku. Ponadto lepsze uregulowania prawne w zakresie widma radiowego – poprzez uproszczenie dostępu do tego deficytowego zasobu i ułatwienie jego wykorzystania oraz poprzez przejście do bardziej rynkowego przydziału częstotliwości – zwiększą konkurencję w usługach bezprzewodowych i uwolnią potencjał gospodarczy widma.

ii) Zakończenie budowy jednolitego rynku łączności elektronicznej

W ramach obowiązujących przepisów, krajowe organy regulacyjne mają dużą swobodę we wdrażaniu ram regulacyjnych, ale ich perspektywa ogranicza się głównie do danego kraju, pomimo prób poprawy koordynacji za pośrednictwem Europejskiej Grupy Regulatorów (ERG) – forum, które zrzesza krajowe organy regulacyjne. Doprowadziło to do niespójności regulacji oraz zakłóceń konkurencji, hamując rozwój jednolitego rynku europejskiego, na którym przedsiębiorstwa mogą swobodnie działać ponad granicami i gdzie klienci prywatni oraz przedsiębiorstwa mogą niezależnie od położenia geograficznego czerpać korzyści z dostępności porównywalnych usług łączności. Komisja proponuje zatem ustanowienie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, który skorzysta z wiedzy krajowych organów regulacyjnych i posłuży do poprawy

istniejących mechanizmów koordynacji. Jednocześnie proponuje się wzmocnienie niezależności i uprawnień wykonawczych organów krajowych. Zapewni to jednolite wdrożenie (de)regulacji w całej UE, pod nadzorem Komisji oraz równe zasady działania dla operatorów działających na wspólnym rynku.

iii) Uwzględnienie potrzeb obywateli

W szybko zmieniającym się otoczeniu rynkowym potrzebne są nowe środki w celu zachowania i wzmocnienia ochrony konsumentów oraz praw użytkowników i zapewnienia, że konsumenci mogą w pełni wykorzystać zalety dynamicznego i coraz bardziej otwartego rynku łączności. Propozycje Komisji zmierzają w szczególności do wzmocnienia bezpieczeństwa i ochrony prywatności, zapewnienia szybszego i bardziej wydajnego przenoszenia numerów oraz do wspierania wysokiej jakości usług i łatwego dostępu do treści cyfrowych i treści online. Propozycje reform zapewnią także, że użytkownicy niepełnosprawni, starsi i osoby o specjalnych potrzebach uzyskają lepszy dostęp do usług łączności elektronicznej.

2.2. Proces konsultacji

Konsultacje odbyły się w dwóch etapach: etap I rozpoczął się pod koniec 2005 r. i obejmował „zaproszenie do zgłaszania opinii", w wyniku którego otrzymano około 160 pisemnych uwag[5]. Opinie te zostały uwzględnione w trakcie przygotowywania komunikatu Komisji z czerwca 2006 r. w sprawie przeglądu[6], uzupełniającego dokumentu roboczego służb Komisji oraz oceny skutków. Wraz z opracowaniem tych dokumentów Komisja rozpoczęła etap II konsultacji, który trwał do października 2006 r. i obejmował organizację otwartych warsztatów.

Otrzymano 224 odpowiedzi, zarówno z UE jak i spoza[7]. Pisemne uwagi zgłosiły 52 organizacje branżowe, 12 stowarzyszeń handlowych i związków zawodowych, 15 stowarzyszeń użytkowników, 18 państw członkowskich UE oraz Europejska Grupa Regulatorów, składająca się z przedstawicieli 27 krajowych organów regulacyjnych. W następstwie uwag zgłoszonych przez ERG Komisja zorganizowała dialog poświęcony kwestiom regulacyjnym w okresie pomiędzy listopadem 2006 r. a lutym 2007 r., tak aby w duchu lepszych uregulowań prawnych zbadać różne możliwości zredukowania niespójności i barier prawnych na wspólnym rynku[8].

---

5 http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/info_centre/documentation/public_consult/review/index_en.htm.

6 KOM(2006) 334.

7 http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/info_centre/documentation/public_consult/review_2/index_en.htm.

8 Pismo Komisarz Reding do ERG z dnia 30 listopada 2006 r., odpowiedź ERG oraz wspólne oświadczenie Komisarz Reding i Przewodniczącego Viola z dnia 27 lutego 2007 r. można znaleźć pod następującym adresem internetowym: http://erg.eu.int/whatsnew/index_en.htm.

3. LEPSZE UREGULOWANIA PRAWNE DLA KONKURENCYJNEJ ŁĄCZNOŚCI ELEKTRONICZNEJ

3.1. Regulacja „ex ante" ograniczona do pozostałych problemów związanych z konkurencją na rynku

Kontekst i cele

Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat przepisy UE zdołały doprowadzić do otwarcia krajowych rynków telekomunikacyjnych na konkurencję, stymulując inwestycje i innowacje zarówno w nowych przedsiębiorstwach, jak i w przedsiębiorstwach od dawna obecnych na rynku, oraz do poszerzenia oferty dla przedsiębiorców i klientów prywatnych[9]. W komunikacie z czerwca 2006 r. Komisja stwierdziła, że ogólne zasady ram unijnych są dobrze wyważone i wspierają nowe inwestycje.

Ramy unijne przewidują mechanizm, za pomocą którego rynki, w przypadku których możliwe jest stosowanie regulacji „ex ante", są określane w zaleceniu Komisji[10]. Zalecenie to jest ważnym punktem wyjścia dla krajowych organów regulacyjnych w dokonywaniu analizy rynku w celu stwierdzenia, czy istnieje podstawa do zastosowania regulacji „ex ante". Krajowe organy regulacyjne muszą powiadomić Komisję o wynikach analizy rynku. Ramy regulacyjne wymagają zniesienia obowiązków „ex ante", kiedy na danym rynku zaczyna skutecznie funkcjonować konkurencja.

Przedsiębiorcy od dawna prowadzący działalność utrzymują nadal pozycję dominującą na wielu rynkach, w szczególności w dziedzinie telefonii stacjonarnej (średni udział w rynku tych przedsiębiorców: 65,8%[11]) i w większości państw także w dziedzinie łączności szerokopasmowej (udział w rynku przedsiębiorców od dawna prowadzących działalność w większości przekracza 55%, a często i 65%[12]). Na rynkach telefonii komórkowej liczba operatorów – z kilkoma wyjątkami – pozostała niezmienna, ale tendencja zmierza w kierunku konsolidacji.

Na podstawie doświadczeń z funkcjonowania systemu zebranych na przestrzeni ostatnich czterech lat (z ponad 600 otrzymanymi notyfikacjami), Komisja zaproponowała w czerwcu 2006 r. uproszczenie procedur notyfikacji oraz usunięcie większości rynków detalicznych z wykazu, opierając się na założeniu, że skuteczna regulacja rynków hurtowych wystarczy do ochrony klientów detalicznych.

---

9 Dodatkowe informacje oraz dane ilościowe są zawarte w towarzyszącej ocenie skutków.

10 Zalecenie Komisji w sprawie rynków odnośnych produktów i usług w ramach sektora łączności elektronicznej, które mogą podlegać regulacji „ex ante" zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE, (Dz.U. L 114 z 8.5.2003, str. 45).

11 Komisja, Sprawozdanie nr 12: Europejskie przepisy regulacyjne i rynki łączności elektronicznej w 2006 r., załącznik 2, str. 13. Dane w odniesieniu do przychodów detalicznych dla wszystkich rodzajów połączeń, UE-25 z grudnia 2005 r.

12 Ibid. załącznik 2, str. 66. Dane z UE-25 z października 2006 r., w tym odsprzedaż.

Formy rozdziału sieci dostępu od usług oferowanych przez operatorów były omawiane w ocenie skutków z czerwca 2006 r. Odtąd wpływ funkcjonalnego rozdziału w Zjednoczonym Królestwie stał się bardziej wyraźny, a nałożenie podobnych środków jest także rozważane we Włoszech, w Szwecji i w Polsce. Problemy w dziedzinie konkurencji wynikają zazwyczaj z istnienia „wąskich gardeł" w sieciach dostępu, które są zdominowane przez zintegrowanych wertykalnie operatorów sieci od dawna prowadzących działalność, i z utrzymujących się trudności w skutecznym stosowaniu niedyskryminacyjnych środków naprawczych.

Przejście na „sieci dostępu nowej generacji" mogłyby zwiększyć znaczenie korzyści skali i zakresu, zmniejszając tym samym stopień możliwości powielania infrastruktury. Należy jednak również dokonać oceny skutków behawioralnych i strukturalnych środków zaradczych związanych z nowymi inwestycjami podmiotów dominujących jak i nowych przedsiębiorstw dla poziomu życia konsumentów przed wprowadzeniem takich środków zaradczych.

Wyniki konsultacji

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

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

Operatorzy od dawna prowadzący działalność na rynku poparli proponowane zmniejszenie liczby rynków objętych zaleceniem, podczas gdy nowe przedsiębiorstwa i konsumenci oraz niektóre krajowe organy regulacyjne wykazały większą rezerwę.

Niektórzy z operatorów od dawna prowadzących działalność na rynku oraz niektóre krajowe organy regulacyjne zasugerowały opracowanie przez Komisję wytycznych regulacyjnych dotyczących krajowych rynków regionalnych.

Propozycje polityki - ograniczenie regulacji do pozostałych problemów związanych z konkurencją na rynku

1. Obecnie możliwe jest dokonanie pierwszej znaczącej deregulacji sektora

Komisja dokonała przeglądu zalecenia w sprawie odnośnych rynków w celu stopniowego zniesienia regulacji „ex ante". Liczba rynków została zmniejszona z 18 do 7.

Komisja zintensyfikuje nadzór tych rynków, na których konkurencja wciąż nie jest skuteczna, i będzie ściśle monitorować te rynki, które są kluczowe dla konkurencyjności Europy, w szczególności rynki związane z oferowaniem dostępu szerokopasmowego.

2. Procedury analizy rynku mogą zostać zracjonalizowane i uproszczone

Wnioski legislacyjne pozwoliłyby uprościć wymóg notyfikacji w systemie przeglądów rynku.

3. Wprowadzenie funkcjonalnego rozdziału jako środka naprawczego wobec utrzymujących się problemów z konkurencją

Wnioski legislacyjne przyznają krajowym organom regulacyjnym możliwość zastosowania dodatkowego środka naprawczego w postaci funkcjonalnego rozdziału, tzn. narzuconego rozdziału działalności bez zbywania składników majątku, jako wyjątkowego środka naprawczego poddanego nadzorowi Komisji.

4. Wskazówki Komisji

Komisja wzmocni pewność prawną dla zainteresowanych podmiotów poprzez opracowanie do lata 2008 r. wskazówek w sprawie stosowania ram regulacyjnych w odniesieniu do niektórych aspektów nowych inwestycji w łącza światłowodowe w lokalnych sieciach dostępu. Komisja zbada także możliwość wydania wskazówek w innych obszarach, w szczególności w odniesieniu do zróżnicowania geograficznego krajowych rynków regionalnych.

3.2. Zarządzanie widmem w Europie – potrzeba reform

Kontekst i cele

Szybki rozwój technologii bezprzewodowych oraz wzrastające zapotrzebowanie na szerokie pasma, w szczególności w celu wykorzystania przez łączność ruchomą oraz do przenośnego użytku, istotnie zwiększyły znaczenie dostępu do widma radiowego dla gospodarki i społeczeństwa. Szacuje się, że całkowita wartość usług zależnych od widma radiowego w UE wynosi około 250 mld EUR[13]. Rada Europejska stwierdziła[14], że najistotniejsze priorytety służące wspieraniu innowacji i konkurencyjności obejmują rozwój modeli przydzielania częstotliwości spełniających wszystkie cele, wspieranie zaawansowanych usług łączności ruchomej oraz skoordynowane podejście do wykorzystania częstotliwości zwolnionych w wyniku przejścia z nadawania analogowego na cyfrowe.

Ponadto Parlament Europejski podkreślił potrzebę wydajnego korzystania z widma przez wszystkich zainteresowanych i wskazał na potrzebę dokonania harmonizacji widma na szczeblu UE, połączonej z usunięciem nazbyt szczegółowych i ograniczających uregulowań prawnych. Parlament Europejski stwierdził również, że należy uwzględnić kwestie społeczne, kulturowe i polityczne zgodnie z art. 151 ust. 4 traktatu[15].

---

13 Patrz komunikat Komisji „Pełne wykorzystanie potencjału dywidendy cyfrowej w Europie: wspólne podejście do zagospodarowania zakresów częstotliwości zwolnionych w wyniku przejścia na nadawanie cyfrowe", KOM(2007) 700.

14 Rada Europejska w Brukseli, 14-15.12.2006 r., Konkluzje Prezydencji 16879/1/06 rev. 1.

15 Rezolucja (P6_TA-PROV(2007)0041) dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/information_society/policy/radio_spectrum/docs/ep_dr_res_spectrum_14_02.pdf.

W tym szybko rozwijającym się otoczeniu obecny system zarządzania widmem, gdzie decyzje dotyczące wykorzystania widma są podejmowane głównie przez administrację publiczną i często ograniczają technologię i usługę, które mogą być wprowadzone, osiągnął swoje granice. Podczas gdy granice krajowe stają się coraz mniej istotne w określeniu optymalnego wykorzystania widma, fragmentaryzacja podejścia wpisana w obecny system zarządzania widmem skutkuje zwiększonymi kosztami i utratą możliwości rynkowych dla użytkowników widma oraz spowalnia wprowadzenie innowacyjnych zastosowań i usług. Brak zmiany w podejściu do zarządzania widmem ograniczy potencjał wzrostowy i innowacyjny technologii bezprzewodowych w Europie, w szczególności w kontekście trwającego przejścia z telewizji analogowej na cyfrową, w wyniku którego zwolniona zostanie znaczna liczba częstotliwości w najbardziej wartościowej części widma radiowego. Mogą one zostać wykorzystane dla nowych zastosowań, zarówno nadawczych, takich jak np. telewizja komórkowa, jak i innego rodzaju, takich jak bezprzewodowe łącza szerokopasmowe.

Dostęp do łączności szerokopasmowej może mieć znaczący wpływ na konkurencyjność i spójność Unii Europejskiej[16] w zakresie wzrostu produkcyjności i skutków społecznych. Dostęp bezprzewodowy jest jednym z najbardziej obiecujących sposobów niwelowania różnic w dostępie szerokopasmowym i przezwyciężenia nierówności w dostępie do technologii cyfrowych, szczególnie na obszarach wiejskich i oddalonych[17].

Ogólne zasady strategii UE w zakresie przyszłej polityki dotyczącej widma zostały określone przez Komisję w licznych komunikatach[18] i poparte przez państwa członkowskie i większość zainteresowanych grup[19]. W związku z tym Komisja w swoim komunikacie z czerwca 2006 r. zaproponowała reformę zarządzania widmem w celu:

– usunięcia zbędnych ograniczeń w wykorzystywaniu widma poprzez wzmocnienie zasad neutralności technologicznej (swoboda korzystania z dowolnej technologii w danym paśmie widma) i neutralności usług (swoboda wykorzystania widma do świadczenia jakiejkolwiek usługi łączności elektronicznej);

– poprawy dostępu do widma poprzez dopuszczenie do korzystania z większej liczby częstotliwości bez zezwolenia oraz możliwość przeniesienia wyłącznych praw do korzystania z częstotliwości w uzgodnionych pasmach (wtórna sprzedaż);

– ustanowienia bardziej skutecznego i skoordynowanego systemu zezwoleń w zakresie bezprzewodowych systemów o potencjale paneuropejskim albo o istotnym wymiarze transgranicznym.

---

16 Łącza szerokopasmowe stanowią podstawę infrastruktury gospodarki opartej na wiedzy i w znacznym stopniu przyczyniły się do pozytywnych skutków ekonomicznych technologii informacyjno-komunikacyjnych - nowoczesne gospodarki zawdzięczają im połowę wzrostu produkcyjności w ostatnim dziesięcioleciu.

17 W UE-25 łącza szerokopasmowe były dostępne dla 90% mieszkańców miast lecz jedynie dla 71% mieszkańców obszarów wiejskich (Oceny szacunkowe Komisji, styczeń 2007).

18 KOM(2005) 411, KOM(2005) 400, KOM(2005) 461.

19 Por. w szczególności opinie Zespołu ds. Polityki Widma Radiowego (RSPG) w sprawie dywidendy cyfrowej, handlu częstotliwościami oraz polityki w zakresie bezprzewodowego dostępu do usług łączności elektronicznej (WAPECS). Teksty są dostępne na stronie http://rspg.ec.europa.eu.

Wyniki konsultacji

W odniesieniu do zasady neutralności usług konsultacje wykazały istnienie szerokiego poparcia wśród zainteresowanych stron, w szczególności operatorów telefonii komórkowej oraz branży technologii bezprzewodowych. Natomiast niektórzy nadawcy i operatorzy sieci nadawczych telewizji naziemnej wyrazili zaniepokojenie co do wpływu, jaki zasada ta mogłaby wywrzeć na istniejące prawa.

Zasada neutralności technologicznej została także pozytywnie oceniona przez większość respondentów. Poparcie uzyskało stopniowe usuwanie ograniczeń technicznych. Kwestia zarządzania zakłóceniami stanowiła przedmiot obaw wielu respondentów, szczególnie w kontekście częstotliwości wykorzystywanych bez konieczności uzyskania zezwolenia, podczas gdy niektórzy z respondentów wskazali, że wkrótce będą dostępne techniczne sposoby rozwiązania tego problemu.

Konsultacje wykazały rosnące poparcie dla wtórnej sprzedaży. Większość państw członkowskich, organizacji branżowych i przedsiębiorstw opowiedziała się za tym rozwiązaniem, przy czym za niezbędne uznano zapobieganie przetrzymywaniu praw do widma. Odmienny pogląd wyrazili głównie nadawcy naziemni i niektóre państwa członkowskie obawiające się, że odsprzedaż miałaby negatywny wpływ na transmisję.

Propozycje polityki – widmo radiowe

5. Uproszczenie dostępu do widma i usunięcie zbędnych ograniczeń w wykorzystywaniu widma

Wnioski legislacyjne Komisji wzmacniają zasadę neutralności technologicznej i neutralności usług oraz tworzą mechanizm służący do wskazania określonych pasm częstotliwości, w przypadku których nabyte prawa do korzystania z widma mogą być odsprzedawane na obszarze całej UE (wtórna sprzedaż). Zaproponowano także odpowiednie przepisy prawne w celu zwiększenia możliwości wykorzystania widma bez konieczności występowania o zezwolenie oraz wzmocnienia koordynacji warunków dotyczących zezwoleń w zakresie widma.

Wnioski uwzględniają cel polityczny polegający na osiągnięciu korzyści skali, ale także potrzebę uniknięcia szkodliwych zakłóceń oraz zapewnienia celów interesu ogólnego, takich jak spójność społeczną i regionalna, ochrona życia, unikanie niewydajnego wykorzystania widma oraz wsparcie różnorodności kulturowej i językowej, a także pluralizmu w mediach.

4. JEDNOLITY RYNEK ŁĄCZNOŚCI ELEKTRONICZNEJ

4.1. Kontekst i cele

Ostatnio rozwój technologii i rynku zwiększył potencjał wykorzystania usług łączności elektronicznej poza granicami geograficznymi poszczególnych państw członkowskich. Już dzisiaj przedsiębiorstwa są zainteresowane dostarczaniem osobistych systemów komunikacji satelitarnej i łączności ruchomej na pokładach samolotów i statkach poza granicami kraju. Ponadto, ważne usługi, takie jak szerokopasmowa łączność ruchoma i telefonia internetowa, wymagają spójnych warunków prawnych dla pełnego wykorzystania ich potencjału na całym jednolitym rynku.

Jednakże pomimo presji konkurencyjnej ze strony innych regionów gospodarczych, Europa wciąż nie ma jednolitego rynku sieci i usług łączności elektronicznej. Wdrażanie przepisów UE za pośrednictwem 27 odrębnych krajowych systemów regulacyjnych spowodowało występowanie dwóch głównych niedogodności: sztuczny podział na rynki krajowe oraz generalny brak spójności w sposobie stosowania przepisów UE.

W celu doprowadzenia do zakończenia budowy jednolitego rynku Komisja przedstawiła w swoim dokumencie konsultacyjnym z 2006 r. propozycje zmierzające do:

i) poprawy wydajności i spójności regulacji na szczeblu unijnym poprzez wzmocnienie nadzoru Komisji nad środkami naprawczymi nakładanymi przez krajowe organy regulacyjne;

ii) poprawy wydajności i szybkości działania mechanizmów egzekwowania prawa poprzez wzmocnienie niezależności i uprawnień organów krajowych;

iii) ustanowienia prostszej procedury wyboru i udzielania operatorom zezwoleń na świadczenie usług na skalę wspólnotową;

iv) instytucjonalnego wzmocnienia współpracy pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją.

4.2. Wyniki konsultacji

Wielu zainteresowanych wyraziło obawy z powodu różnic występujących w sposobie wdrażania obecnych ram na szczeblu krajowym, co uniemożliwia osiągnięcie pełnych korzyści płynących z rynku wewnętrznego. Niektórzy opowiedzieli się za zwiększoną regulacją na szczeblu unijnym. W szczególności przedstawiciele sektora, ale także organizacje konsumentów, skrytykowały utrzymujący się brak jednolitego rynku oraz równych zasad działania dla przedsiębiorców i klientów sektora łączności elektronicznej. Ponadto wspomniano o ograniczonych możliwościach Europejskiej Grupy Regulatorów, która, pomimo starań poczynionych w 2006 r. i 2007 r., pozwala jedynie na luźną koordynację regulatorów. Podczas gdy państwa członkowskie wyraziły zastrzeżenia odnośnie „przekazania uprawnień" Komisji, kilku przedstawicieli sektora (nowe przedsiębiorstwa, ale także niektóre przedsiębiorstwa od dawna działające na rynku) opowiedziało się za instytucjonalną reformą ERG lub za wzmocnieniem roli Komisji w celu uniknięcia podejścia polegającego na stosowaniu „najniższego wspólnego mianownika", uważanego przez niektórych za nieodzowne w przypadku mechanizmu regulacyjnego, który zakłada zgodę wśród 27 krajowych organów regulacyjnych.

Ponadto wiele opinii odzwierciedlało fakt, że obecne podejście do wyboru i udzielania zezwoleń dla operatorów nie jest spójne z wykorzystaniem korzyści skali potrzebnych do rozwoju nowych usług. W szczególności w przypadku usług o skali wspólnotowej i usług, które mogą nabrać takiego charakteru, istnieją względy przemawiające za ustanowieniem jednego wspólnego systemu udzielania zezwoleń w zakresie praw korzystania z widma i numerów.

W odniesieniu do mechanizmów egzekwowania prawa, zdecydowana większość państw członkowskich i organizacja nowych przedsiębiorców zgodziły się z propozycjami wzmocnienia uprawnień wykonawczych organów krajowych, podczas gdy przedsiębiorstwa od dawna prowadzące działalność na rynku oraz organizacje operatorów telefonii komórkowej nie poparły tej propozycji.

Propozycje polityki – rynek wewnętrzny

6. Wzmocnienie niezależności i uprawnień wykonawczych organów krajowych

Poprawi to wydajne i szybkie wdrażanie ram regulacyjnych.

7. Zakończenie budowy jednolitego rynku poprzez ustanowienie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej.

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

Nowy organ:

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

8. Wzmocnienie nadzoru Komisji nad środkami naprawczymi w celu poprawy spójności

Wnioski legislacyjne poszerzają uprawnienia Komisji w odniesieniu do nadzorowania środków naprawczych zaproponowanych przez krajowe organy regulacyjne w ramach procedury analizy rynku, w ścisłej współpracy z nowym organem europejskim, w celu przyczyniania się do bardziej spójnego, wydajnego i szybkiego stosowania środków naprawczych w UE.

9. Więcej harmonizacji technicznej w kluczowych dziedzinach

W celu ograniczenia różnic we wdrażaniu ram regulacyjnych proponuje się, aby Komisja, korzystając ze specjalistycznej wiedzy organu, mogła przyjmować środki harmonizacji technicznej w dziedzinach takich jak: metody kalkulacji kosztów, wdrażanie przenoszenia numerów, ochrona konsumentów oraz dostęp do usług i sprzętu łączności elektronicznej dla niepełnosprawnych użytkowników końcowych.

5. UWZGLĘDNIENIE POTRZEB OBYWATELI

5.1. Prawa użytkowników i ochrona konsumentów

Kontekst i cele

Łączny wpływ zmian technologicznych i nasilonej konkurencji przyniósł większy wybór konsumentom oraz tańsze i lepsze usługi. Jednakże można zrobić więcej, tak aby konsumenci mogli czerpać pełne korzyści z prawdziwie jednolitego rynku łączności elektronicznej.

W swoim komunikacie z czerwca 2006 r. Komisja zidentyfikowała cztery główne dziedziny, w których należy dokonać zmian, a mianowicie:

– przejrzystość i publikowanie informacji dla użytkowników;

– poprawa dostępu dla niepełnosprawnych użytkowników;

– służby ratunkowe i dostęp do numeru 112; oraz

– podstawowe wymogi w zakresie możliwości podłączenia i jakości usług („neutralność sieci”).

Ponadto kwestie istotne w dłuższej perspektywie, takie jak koncepcja i zakres usługi powszechnej, które zostały już zidentyfikowane przez Komisję[20], zostaną omówione w komunikacie Komisji, który ma zostać opublikowany w 2008 r.

Wyniki konsultacji

Podczas gdy konsumenci i organizacje użytkowników niepełnosprawnych poparli propozycje Komisji we wszystkich dziedzinach, wielu operatorów stwierdziło, że wiążące środki mogą negatywnie wpłynąć na ich zdolność do innowacji i opowiedziało się za samoregulacją. Producenci sprzętu i przedsiębiorstwa zajmujące się oprogramowaniem poparły zwiększoną harmonizację na szczeblu UE. Większość państw członkowskich spośród tych, które przedstawiły uwagi, opowiedziała się za propozycjami w dziedzinie eDostępności, przejrzystości informacji oraz jakości usług. ERG także poparła propozycje w dziedzinie przejrzystości informacji, informacji o miejscu przebywania osoby wywołującej połączenie i eDostępności.

[20] Por. dwa komunikaty w sprawie przeglądu zakresu usługi powszechnej KOM(2005) 203 oraz KOM(2006) 163.

Propozycje polityki – ochrona konsumentów

10. Uaktualnienie i wzmocnienie ogólnych przepisów ram regulacyjnych w dziedzinie ochrony konsumentów

Wnioski legislacyjne przewidują:

- Poprawę przejrzystości informacji usługodawców przeznaczonych dla konsumentów, w tym informacji o warunkach dostawy i cenach.
- Ustanowienie terminu jednego dnia roboczego dla przeniesienia numeru telefonu wynikającego ze zmiany operatora stacjonarnego albo komórkowego.
- Skuteczniejsze wdrażanie usług ratunkowych dostępnych pod numerem 112 w UE, w szczególności poprzez zapewnienie bardziej wydajnego dostępu do informacji o miejscu przebywania osoby wywołującej połączenie.
- Upoważnienie krajowych organów regulacyjnych do nakładania minimalnych wymogów w zakresie jakości usług w oparciu o normy ustalone na szczeblu Wspólnoty.

11. Uaktualnienie i wzmocnienie przepisów w dziedzinie eDostępności i praw użytkowników niepełnosprawnych

Wnioski legislacyjne przewidują:

- Ułatwienie użytkownikom niepełnosprawnym dostępu do służb ratowniczych pod numerem 112.
- Wzmocnienie istniejących przepisów w celu zapewnienia, że użytkownicy niepełnosprawni, osoby starsze i osoby o szczególnych potrzebach mogą korzystać z usług łączności elektronicznej i mają do nich dostęp.

5.2. Ochrona prywatności i bezpieczeństwo

Kontekst i cele

Jednym z głównym celów ram regulacyjnych jest wspieranie interesów obywateli UE poprzez, między innymi, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony danych osobowych i prywatności oraz zapewnienie utrzymania integralności i bezpieczeństwa publicznych sieci łączności. Rosnąca w ostatnich latach liczba nowych zagrożeń elektronicznych, takich jak wirusy, spam (niepożądane informacje przesyłane pocztą elektroniczną), programy typu „spyware" (szpiegujące działania użytkownika) i „phishing" (oszukańcze pozyskiwanie poufnych informacji osobistych), zwiększyła znaczenie tych celów.

Dokumenty konsultacyjne z czerwca 2006 r. wskazały kilka propozycji mających na celu wzmocnienie istniejących przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa zawartych w ramach regulacyjnych. Zmiany te mają na celu zwiększenie odporności obecnych sieci i systemów, uzupełniając inne przepisy przewidujące kary za określone czynności[21], oraz wzmocnienie bezpieczeństwa danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej.

Wyniki konsultacji

Wyniki konsultacji pokazały, że państwa członkowskie ostrożnie popierają propozycje Komisji. Z drugiej strony, kilku operatorów i usługodawców wyraziło zaniepokojenie ewentualnymi skutkami finansowymi. Organizacje konsumentów popierają propozycje, podczas gdy organy ochrony danych pragną aby Komisja przyjęła dalej idące rozwiązania.

Propozycje polityki – ochrona prywatności i bezpieczeństwo

12. Wzmocnienie bezpieczeństwa sieci i usług oraz ochrony prywatności użytkowników

Wnioski legislacyjne Komisji regulują wiele zagadnień, w tym:

- zapewnienie, że konsumenci są informowani jeżeli ich dane osobowe były dostępne osobom nieuprawnionym na skutek naruszenia bezpieczeństwa sieci;
- przyznanie operatorom i krajowym organom regulacyjnym większej odpowiedzialności w zakresie zagadnień bezpieczeństwa i integralności wszystkich sieci i usług łączności elektronicznej;
- wzmocnienie uprawnień w zakresie wdrażania i uprawnień wykonawczych właściwych organów, w szczególności w walce ze spamem;
- wyjaśnienie stosowania przepisów UE w odniesieniu do urządzeń służących do gromadzenia danych i identyfikacji wykorzystujących publiczne sieci łączności elektronicznej.

Osiągnięcie tych celów zostanie ułatwione poprzez włączenie ENISA do nowego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej.

[21] Ramowa decyzja Rady 2005/222/WSiSW w sprawie ataków na systemy informatyczne, (Dz.U. L 69 z 16.3.2005, str. 67).

6. WNIOSEK

Wraz z reformą unijnych ram regulacyjnych z 2007 r. Komisja proponuje dostosowanie obecnych przepisów do postępu technologicznego i rozwoju rynku.

Zgodnie ze zobowiązaniem dotyczącym lepszych uregulowań prawnych Komisja jest gotowa do uczynienia pierwszego ważnego kroku w kierunku deregulacji sektora poprzez zmniejszenie liczby rynków, które mogą podlegać regulacji „ex ante" z 18 do 7. Jednocześnie Komisja zamierza wzmocnić konkurencję na pozostałych rynkach, na których jest ona obecnie ograniczona, poprzez np. wprowadzenie nowego środka naprawczego w postaci funkcjonalnego rozdziału.

Komisja proponuje także podjęcie działań prowadzących do osiągnięcia jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej w celu zapewnienia, że przedsiębiorcy mogą swobodnie świadczyć usługi łączności elektronicznej ponad granicami, a konsumenci mogą z nich korzystać. Ograniczenia zarządzania europejską łącznością elektroniczną za pośrednictwem 27 różnych krajowych systemów regulacyjnych stają się coraz bardziej oczywiste i negatywnie wpływają na konkurencyjność Europy. Komisja proponuje zatem zakończenie budowy jednolitego rynku z regulacyjnego punktu widzenia poprzez ustanowienie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Rynku Łączności Elektronicznej, który razem z Komisją pomoże zapewnić jednolite regulacyjne warunki prowadzenia działalności w Europie i wzmocnić skuteczność działania Europy w dziedzinie bezpieczeństwa sieci i informacji.

Ponadto Komisja uważa za konieczne wzmocnienie praw obywateli, np. poprzez zapewnienie, w związku z coraz szerszą ofertą rynkową, lepszej informacji dla konsumentów o warunkach umów i cenach oraz możliwości łatwiejszej zmiany usługodawców.

W propozycjach reform z 2007 r. Komisja uwzględnia również dziedzinę, którą w dłuższej perspektywie postrzega jako najsłabiej funkcjonujący element unijnych ram regulacyjnych, a mianowicie zarządzanie widmem radiowym, i proponuje reformy służące zwiększeniu innowacji oraz inwestycji w technologie bezprzewodowe.

Łączność elektroniczna ma podstawowe znaczenie dla gospodarki UE jako całości. Funkcjonujący wspólny rynek jest największym atutem Europy w jej dążeniu do osiągnięcia silnej pozycji konkurencyjnej w skali światowej. Europa nie ma czasu do stracenia. Dlatego też Komisja uważa, że propozycje reform z 2007 r. powinny wejść w życie przed końcem 2009 r.