

Uwagi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT] do Raportu Enrico Letty

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) z satysfakcją przyjęła raport Enrico Letty „*More Than a Market*”, szczególnie w zakresie odnoszącym się do potrzeby budowy jednolitego rynku cyfrowego. Obecnie w Unii istnieje 27 krajowych rynków sieci i usług łączności elektronicznej, co stanowi strategiczną słabość europejskiej gospodarki. Należy zatem zdecydowanie zgodzić się z następującym stwierdzeniem:

*“Despite the implementation of the “Telecom Single Market Regulation,” which has introduced the “Open Internet paradigm” into the *acquis Communautaire*, the EU still includes, currently, 27 distinct national electronic communications markets. This enduring fragmentation hinders the scale and growth of pan-European operators, limiting their ability to invest, innovate, and compete with their global counterparts. (...) Persistent declines in revenues characterise long-term trends, with only slight improvements seen in fixed network services within limited national markets. **The economic sustainability of the entire EU electronic communications sector is at risk unless immediate action is taken, with costs being borne by workers and citizens.**”*

Proponowane przez Enrico Lettę rozwiązania, które mają umożliwić stworzenie jednolitego rynku cyfrowego, można streścić w następujący sposób:

1. Zapewnienie pełnej harmonizacji zasad ochrony konsumenckiej.
2. Dostrzeżenie odmienności działalności polegającej na dostarczaniu sieci/infrastruktury (zależnej w dużej mierze od warunków lokalnych) od działalności polegającej na świadczeniu usług (wymagającej jednolitego podejścia na poziomie Unii, tak by możliwe było osiągnięcie odpowiedniej, najlepiej ponadeuropejskiej skali).
3. Zmiana podejścia do konsolidacji, która umożliwi budowę europejskich championów zdolnych do zyskiwania istotnego znaczenia na rynkach światowych.
4. Bardziej scentralizowane podejście do regulacji rynku z wiodącą rolą regulatora europejskiego.
5. Głębsza harmonizacja zasad gospodarowania widmem radiowym w UE.
6. Zapewnienie, że utrzymanie zasady neutralności sieci nie będzie ograniczało możliwości stosowania innowacyjnych technologii jak np. network slicing.
Głębsza harmonizacja wymogów z zakresu cyberbezpieczeństwa, w szczególności ujednoczenie obowiązków ustalanych obecnie wyłącznie na poziomie państw członkowskich.

Choć część ze wskazanych postulatów wydaje się kontrowersyjna (przede wszystkim ten dotyczący stworzenia centralnego regulatora), co do zasady PIIT popiera inicjatywy zmierzające do stworzenia jednolitego rynku cyfrowego.

Spśród wszystkich aspektów związanych z budową jednolitego rynku cyfrowego, na które zwraca tak Enrico Letta, jak i Komisja Europejska w białej księdze „*Jak sprostać potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej?*”, najważniejszy wydaje się ten dotyczący jednolitego podejścia względem zasad świadczenia usług komunikacji elektronicznej, w szczególności, gdy klientem jest konsument.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje następująca uwaga zawarta w raporcie:

“The pursuit of a truly integrated Single Market for electronic communications from a consumer protection standpoint necessitates the maximum harmonisation of consumer protection rules at a European level, avoiding a fragmented approach at the national level. Ensuring these protections are uniformly applied across the entire Single Market is not only fundamental for safeguarding equal consumer rights but also critical for the seamless operation and growth of the telecommunications sector while keeping the jurisdiction at local/national level to respect localised consumer preferences and circumstances.”

Wątek konsumencki uznajemy za najważniejszy dla poprawy kondycji sektora i w konsekwencji przyspieszenia inwestycji w rozwój nowoczesnych sieci łączności. Liczymy na to, że również w oczekiwanym raporcie Mario Draghi-ego na temat konkurencyjności Europy ten aspekt zostanie podkreślony.

Podstawą prowadzonej przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych działalności jest dostarczanie sieci i świadczenie - w oparciu o nie - usług łączności elektronicznej, a w szczególności usługi dostępu do Internetu oraz usług łączności interpersonalnej wykorzystujących numerację. Jest to również głównym źródłem osiągniętych przez te podmioty przychodów, które służą nie tylko finansowaniu bieżącej działalności, ale również stale rosnących potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (związanych z wykładniczym wzrostem ruchu w sieciach).

Dlatego to właśnie **wszelkiego rodzaju obciążenia oraz ograniczenia – nakładane na operatorów i dostawców usług telekomunikacyjnych w ciągu ostatnich dekad – związane ze świadczeniem usług łączności elektronicznej są główną przyczyną obecnej słabej kondycji tego sektora.** Do tego dochodzi **ogromne zróżnicowanie praw i obowiązków występujące w poszczególnych 27 państwach członkowskich**, które uniemożliwia operatorom osiągnięcie odpowiedniej skali, a także równoważnej pozycji wobec podmiotów działających w szerszym konwergentnym ekosystemie cyfrowym, którzy niejednokrotnie dostarczają substytucyjne usługi.

Niekorzystne zjawiska występujące na rynku komunikacji elektronicznej, istotnie wpływające na jego funkcjonowanie i wymagające skutecznego zaadresowania przez instytucje UE to przede wszystkim:

- **regulacja cenowa** obniżająca zdolności finansowe sektora.

Sektor telekomunikacyjny podlega od wielu lat regulacjom cenowym, i to nie tylko na poziomie hurtowym (które mają adresować konkretne problemy rynkowe związane z posiadaną pozycją znaczącą), ale również na rynku detalicznym, pomimo jego ogromnej konkurencyjności w UE (np. ogólnounijna regulacja roamingu międzynarodowego w Unii, czy wewnątrzunijnych połączeń międzynarodowych). W szczególności negatywnie należy ocenić stosowaną w UE regulację cen detalicznych. Nie tylko nie kreuje to pozytywnych bodźców inwestycyjnych, ale przede wszystkim istotnie osłabia możliwości finansowania infrastruktury telekomunikacyjnej nowszych generacji. Warto przy tym zwrócić uwagę, na fakt, iż regulacja tego typu **nie tylko nie podlega złagodzeniu w miarę upływu czasu, lecz wchodzi na kolejne, coraz bardziej restrykcyjne, poziomy, choć sytuacja rynkowa w ogóle takiego trendu nie uzasadnia.** Ostatnio przyjęty i opublikowany **Akt o infrastrukturze**

gigabitowej, zapowiadany jako instrument mający zmniejszyć koszty budowy sieci szerokopasmowych o bardzo dużej przepustowości, w niewielkim tylko stopniu przyczyni się do realizacji swoich pierwotnych celów (obniżenia obciążeń po stronie operatorów), lecz przyniesie ze sobą (począwszy od 2029 r.) kolejną regulację cen detalicznych (odejście od zabezpieczających pułapów cenowych na rzecz zrównania cen za wewnątrzunijne połączenia międzynarodowe z cenami krajowymi). Zwracamy uwagę, iż dzieje się tak, pomimo iż Komisja nie odnotowuje problemów z poziomem cen w UE, a wręcz przeciwnie uznaje ich ogólny poziom za zdecydowanie niższy niż w innych państwach porównawczych, tj. USA, Japonii czy Korei Płd., a także pomimo braku wskazania na taką potrzebę w raporcie wyspecjalizowanego organu UE jakim jest BEREC. Przed zastosowaniem tego typu mechanizmów nie powstrzymuje także fakt znacznego zróżnicowania cen krajowych w UE, które (w przypadku regulowanych w jednolity sposób cenach usług hurtowych) wpływają na zróżnicowaną marżowość usług w UE i na dalsze rozdrobnienie warunków występujących w poszczególnych państwach członkowskich.

Izba z przykrością odnotowuje fakt, iż Komisja nie dostrzega w Białej Księdze negatywnego wpływu wprowadzanych na poziomie UE regulacji cen detalicznych na poziom inwestycji w UE. **Postulujemy odejście od regulacji cen detalicznych w przyszłych ramach regulacyjnych.**

- **brak jednolitego prawodawstwa w zakresie ochrony użytkowników końcowych w UE** (zarówno, jeśli chodzi o przepisy sektorowe jak również przepisy z zakresu ochrony konkurencji).

Deklarowanym celem ostatniej rewizji ram regulacyjnych, zakończonych przyjęciem w 2018 r. Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej (EKŁE), miało być usunięcie barier dla rozwoju rynku wewnętrznego w zakresie łączności elektronicznej. Podejście opierające się na maksymalnej harmonizacji praw użytkowników końcowych w UE (z dopuszczalnymi wyjątkami, lecz ściśle określonymi w dyrektywie), przy jednoczesnym ich wzmocnieniu, opartym na najlepszych praktykach obowiązujących w państwach członkowskich, miało to zagwarantować. Niestety polski przykład (nadal trwającej implementacji tej dyrektywy) wyraźnie wskazuje na występujące po stronie państw członkowskich dążenia do wychodzenia poza ten maksymalny zestaw obowiązków, w tym dopuszczalne w EKŁE wyjątki. Polski ustawodawca, w kolejnych odsłonach ustawy Prawo komunikacji elektronicznej (wdrażającej EKŁE), wprowadza propozycje przepisów istotnie negatywnie wpływających na funkcjonowanie polskich podmiotów w stosunku do ich odpowiedników w innych państwach członkowskich. W tym miejscu warto jedynie zwrócić uwagę na kilka przykładów: rozszerzenie zakresu obowiązku zwrotu środków prepaid nie tylko w przypadku przeniesienia numeru do innego dostawcy usługi, ale także w sytuacji wygaśnięcia ważności konta oraz umożliwienie podania przez konsumenta numeru konta bankowego do zwrotu środków, przy czym już samo podanie takiego numeru konta bankowego oznacza złożenie wniosku o zwrot, wprowadzanie szczegółowych i kosztochłonnych rozwiązań realizacji obowiązków wobec konsumentów m.in. poprzez bardzo restrykcyjne uregulowanie świadczenia usługi fakultatywnego obciążenia rachunku (w tym poprzez wprowadzenie obowiązkowego mechanizmu opt-in oraz konieczność autoryzacji każdej transakcji) przy jednoczesnym określeniu domyślnego limitu, który niejednokrotnie spowoduje konieczność wyłączenia konsumentowi jednej lub więcej usług, z których korzysta w sposób odnawialny poprzez comiesięczne doliczanie opłat za te usługi do rachunku za usług telekomunikacyjne. Jest to źródłem dodatkowych obciążeń spoczywających na przedsiębiorcach

telekomunikacyjnych i występowania zróżnicowanego prawodawstwa w UE, które nie pozwala na urzeczywistnienie idei jednolitego rynku łączności elektronicznej. Warto również zwrócić uwagę, iż **źródłem zróżnicowanej sytuacji dostawców sieci i usług łączności elektronicznej w UE, mogą być nie tylko przepisy krajowe o charakterze sektorowym (wykraczające poza unijne regulacje sektorowe w zakresie łączności elektronicznej), lecz również przepisy poza sektorowe, np. z zakresu ochrony konsumentów**. Z doświadczeń polskich przedsiębiorców wynika, iż przepisy z zakresu ochrony konkurentów oraz praktyka ich stosowania w różnych krajach unijnych jest rozbieżna. A przepisy te (czy też praktyka ich stosowania) niejednokrotnie, w sposób istotny, modyfikują przepisy o charakterze sektorowym. Na przykład w Polsce, w praktyce, stosowanie przepisów z zakresu ochrony konsumentów uniemożliwia jednostronną zmianę warunków umowy zawartej na czas oznaczony (pomimo, iż unijne przepisy sektorowe na taką zmianę pozwalają, a jedynie odmiennie regulują skutek braku akceptacji takiej zmiany przez użytkownika końcowego, w zależności od charakteru zmiany). W konsekwencji, na skutek restrykcyjnej i odbiegającej od praktyki europejskiej polityki prowadzonej przez UOKiK, w praktyce polscy operatorzy nie będą mogli dokonywać jakichkolwiek zmian w umowach zawartych na czas oznaczony, w szczególności w zakresie możliwości kształtowania cen swoich usług z uwzględnieniem gwałtownie zmieniających się warunków rynkowych wywołanych wzrostem inflacji, sytuacją gospodarczą, czy działaniami podmiotów trzecich, będących dostawcami części usług z portfolio oferty operatorskiej (vide decyzja nadawcy o wycofaniu danego kanału z rozprowadzania na terenie Polski).

Jest to – zdaniem Izby – jeden z kluczowych elementów, bez zmiany którego nie będzie możliwe stworzenie jednolitego rynku w UE.

- **brak jednolitych warunków konkurowania pomiędzy różnymi kategoriami podmiotów złożonego ekosystemu cyfrowego.**

Pomiędzy operatorami telekomunikacyjnymi a innymi podmiotami działającym na rynku cyfrowym występuje zróżnicowanie regulacyjne. Różnice odnoszą się do dostawców usług łączności interpersonalnej wykorzystujących numerację (NB ICS) vs dostawcy usług niewykorzystujących numeracji (NI ICS), a także do dostawców sieci i usług komunikacji elektronicznej vs dostawcy infrastruktury i usług chmury. W świetle dokonującej się konwergencji **użytkownik końcowy wysyła lub odbiera dane, które „podróżują” przez różne sieci lub segmenty sieci (np. z kabli podmorskich do lokalnych sieci dostępu), lecz sieci te lub ich segmenty podlegają różnym obowiązującym przepisom.**

Zdaniem Izby brak jest podstaw do dalszego stosowania w nowym konwergentnym ekosystemie różnych reżimów regulacyjnych, tylko w oparciu o kategorię podmiotu świadczącego usługę. Obecny zakres stosowania ram regulacyjnych łączności elektronicznej powinien zostać niezwłocznie dostosowany do zmieniającego się otoczenia rynkowego.

W zbieżnym ekosystemie, w którym granica między „tradycyjnymi” dostawcami sieci i usług cyfrowych z jednej strony a dostawcami usług chmurowych z drugiej coraz bardziej się zaciera, **konieczne będzie wyrównanie szans podmiotów na poziomie każdego segmentu sieci i usług dostarczanych w oparciu o nie.**

Komisja upatruje źródło sukcesu rynku usług społeczeństwa informacyjnego we wprowadzonej w dyrektywie e-commerce regule kraju pochodzenia. W myśl tej zasady świadczenie danego typu

usług na terenie całej UE jest możliwe, jeśli dostawca przestrzega przepisów państwa członkowskiego siedziby. Nie jest wówczas zobowiązany do stosowania systemu prawnego każdego państwa członkowskiego, w którym świadczone są usługi. Jeśli przepisy w ramach UE nie są zharmonizowane, jest to rzeczywiście istotne ułatwienie dla podmiotów paneuropejskich. Podmiot zainteresowany świadczeniem usług na terenie UE może bowiem wybrać na swoją siedzibę taki kraj, w którym zakres obciążeń jest najmniejszy. Dzięki temu może uzyskać przewagę konkurencyjną wobec podmiotów działających w oparciu o przepisy znacznie bardziej restrykcyjne. W takiej sytuacji jest to regulacja oparta na minimalnym możliwym standardzie ochrony. Jednakże, w przypadku **stosowania reguły kraju pochodzenia, bez pełnej harmonizacji przepisów w UE, trudno jest mówić o zapewnianiu level playing field. Wręcz przeciwnie podtrzymuje ona wówczas zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów działających w UE, co przekłada się na realne trudności w zapewnieniu jednolitego rynku. Dlatego Izba preferuje pełną harmonizację przepisów odnoszących się do podstawowej działalności sektora łączności elektronicznej.**

Widzimy jednocześnie znaczącą przestrzeń do zmniejszenia obciążeń regulacyjnych w przyszłych przepisach. Komisja powinna zidentyfikować kategorie obowiązków, które mogłyby zostać zniesione, bez uszczerbku dla użytkowników końcowych. **Uzasadnieniem dla niektórych z przyjmowanych rozwiązań są bowiem przypadki o charakterze epizodycznym, a nie systemowym. Koszt wdrożenia i funkcjonowania wielu z nich jest niewspółmierny do osiągniętych efektów.**

Podsumowując, pragniemy wskazać, iż kluczowym zagadnieniem, którym powinna się zająć Komisja Europejska w przyszłej legislacji jest całkowite odejście od regulacji cenowej, zapewnienie pełnej harmonizacji w zakresie praw użytkowników końcowych, i to nie tylko w aspekcie przepisów o charakterze sektorowym, ale również horyzontalnym (kwestie związane z prawem ochrony konsumentów korzystających z łączności elektronicznej), a tym samym zapewnienie level playing field dla wszystkich podmiotów nowego ekosystemu cyfrowego. Zróżnicowanie obowiązków dostawców usług wobec użytkowników końcowych, zarówno w aspekcie różnych przepisów dla dostawców usług łączności elektronicznej w państwach członkowskich, jak również między różnymi wymogami wobec takich podmiotów a dostawców usług substytucyjnych wobec usług łączności, to jedna z najważniejszych barier w urzeczywistnianiu jednolitego rynku europejskiego. Dodatkowym elementem, utrudniającym tworzenie ofert na poziomie europejskim są również różne reżimy i wymagania organów ochrony konsumentów. Wydaje się, że Komisja powinna rozważyć zmianę instrumentu prawnego na rozporządzenie oraz rozszerzenie zakresu podmiotów objętych tymi samymi obowiązkami o podmioty typu OTT. Dostrzegamy także istotne pole do deregulacji.