

Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji do dokumentu Komisji Europejskiej *White paper: „How to master Europe's digital infrastructure needs? COM(2024) 81 final*

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji w odpowiedzi na konsultacje dokumentu - *White paper: „How to master Europe's digital infrastructure needs? COM(2024) 81 final (dalej „Biała Księga”)* prowadzone przez Komisję Europejską przedstawia poniższe stanowisko.

1. Wyzwania związane z budową sieci łączności elektronicznej oraz tworzeniem jednolitego rynku

W ocenie PIIT Komisja Europejska we właściwy sposób identyfikuje problemy związane z budową sieci łączności elektronicznej w Europie. W szczególności:

- dostrzeżono wyraźny rozdźwięk pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a faktyczną możliwością finansowania rozbudowy nowoczesnej infrastruktury, która nie tylko zapewni wszystkim mieszkańcom Unii dostęp do usług gigabitowych, ale otworzy drogę do upowszechnienia modelu usług przetwarzania brzegowego.
- wskazano na główne przyczyny, dla których inwestycje operatorów są poniżej poziomu potrzeb, tj.:
 - ograniczone możliwości monetyzacji świadczonych usług,
 - brak jednolitego rynku cyfrowego utrudniający prowadzenie działalności w więcej niż jednym Państwie Członkowskim, a w konsekwencji utrudniający osiągnięcie przez operatorów skali pozwalającej na przyciągnięcie kapitału,
- zwrócono uwagę na to, że otoczenie regulacyjne jest niedostosowane do aktualnych i przyszłych wyzwań związanych ze wzrostem znaczenia sieci prywatnych rozwijanych przez największych dostawców usług chmury publicznej,
- podkreślono istnienie nowych zagrożeń, które wynikają zarówno z trudnej sytuacji geopolitycznej, jak i rozwoju technologii (m.in. kryptografii kwantowej), a wymagają zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa sieci i usług.

Obecne pokrycie sieciami o bardzo dużych przepustowościach, w tym sieciami 5G jest dalekie od wymaganego, a osiągnięcie celów wynikających z Cyfrowej Dekady stoi pod dużym znakiem zapytania. Europa nie jest już liderem w zakresie łączności bezprzewodowej. Tymczasem powszechnie dostępne, szybkie, wydajne, bezpieczne oraz niezawodne sieci łączności elektronicznej to fundament dla konkurencyjnej gospodarki w świecie opartym na IoT, przetwarzanie w chmurze czy sztuczną inteligencję. Dlatego w pełni popieramy ideę stworzenia ram prawnych prowadzących do zwiększenia inwestycji w sieci łączności elektronicznej o wysokich przepustowościach, w tym na obszarach wiejskich i trudnych inwestycyjnie. Ze względu na dynamikę zmian rynkowych oraz sytuacji geopolitycznej, prace nad tymi nowymi ramami powinny rozpocząć się niezwłocznie, bez potrzeby oczekiwania na przegląd Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej.

Potrzeby inwestycyjne sektora łączności elektronicznej zostały oszacowane na ok. 200 mld EUR. Tymczasem średnie ARPU w Europie jest istotnie niższe niż w USA, Japonii, a nawet w Korei Południowej. Niższe przychody to niższe możliwości inwestycyjne. Dlatego przyszłe ramy regulacyjne powinny przede wszystkim zaadresować problem malejącej wartości sektora łączności elektronicznej w Europie, rosnących kosztów dostarczania sieci i usług łączności elektronicznej oraz nadal występujących (i nierozwiązanych przez Gigabit Infrastructure Act) barier. Przyszłe ramy regulacyjne nie mogą prowadzić do kolejnej inflacji obowiązków ciążących na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych. Niestety dotychczas każda zmiana ram

prawnych – nawet tych, które były realizowane pod hasłami „deregulacji” – w większym stopniu przyczyniała się do powstawania kolejnych obciążeń niż do usunięcia problemów związanych z tą działalnością.

Podstawowym celem powinno być pełne odejście od regulacji cen detalicznych, która dominowała w ostatniej dekadzie i skutecznie zmniejszała możliwości inwestycyjne operatorów, w szczególności w Polsce. Regulacja roamingu w oparciu o zasadę RLAH czy przyszła regulacja wewnątrzunijnych połączeń międzynarodowych oparta na cenach krajowych najbardziej negatywnie „uderza” w rynki charakteryzujące się największym poziomem rywalizacji konkurencyjnej oraz najniższymi cenami. Jest to również swoisty dowód, iż podejście oparte na zasadzie „one size fits all” w tym zakresie nie jest właściwe. Tego rodzaju regulacje odnoszące się do rynków detalicznych mogą być w krótkim okresie odbierane przez użytkowników końcowych jako pozytywne, ale mają swoje negatywne konsekwencje w postaci niższego poziomu inwestycji, co skutkuje niższą jakością sieci (niż możliwa do osiągnięcia) w średniej i dłuższej perspektywie czasowej ze szkodą dla tych samych użytkowników. Rynek łączności elektronicznej wymaga przyjęcia odpowiedzialnego podejścia przez polityków – takiego, które nie będzie ukierunkowane jedynie na realizację populistycznych celów, ale na zapewnieniu rozwoju sektora łączności elektronicznej, którego wymiar jest obecnym czasie ogólnogospodarczy.

Nie jest także jasne, co miałyby się kryć za postulatem wyrównywania szans na rynku cyfrowym poprzez:

„(...) poszerzenie zakresu i celów obecnych ram regulacyjnych, aby zapewnić równe warunki działania oraz równoważne prawa i obowiązki wszystkim podmiotom i użytkownikom końcowym sieci cyfrowych, w stosownych przypadkach, aby osiągnąć odpowiednie cele regulacyjne”.

Taki postulat wydaje się słuszny, ale wymaga skonkretyzowania.

Należy także przemyśleć dotychczasowy sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej o wysokich przepustowościach. Fundusze unijne w Polsce na przestrzeni dwóch ostatnich perspektyw finansowych były nakierowane na rozwój sieci światłowodowych. Technologie mobilne, jakkolwiek niewykluczone wprost, to de facto nie mogły być w praktyce wykorzystane do poprawy jakości usług dostępu do Internetu na obszarach tzw. białych plam stacjonarnych, nie mówiąc już o mobilnych. Wynikało to z określenia warunków technicznych w taki sposób, iż opłacalność budowy sieci radiowych była mniej sensowna niż najdroższego łącza światłowodowego. Wprawdzie Komisja przewidziała w ostatniej nowelizacji rozporządzenia GBER możliwość realizowania wsparcia dla sieci mobilnych oraz łączności dosyłowych do stacji bazowych, bez konieczności uprzedniej notyfikacji programu pomocowego, jednakże należy poważnie zastanowić się, czy warunki tam określone odpowiadają obecnej sytuacji rynkowej. Komisja powinna również wyraźnie określić zasady, na jakich możliwe byłoby dokonywanie konwersji opłat za korzystanie bądź przyznawanie rezerwacji częstotliwości na inwestycje w sieć. Obecnie takie instrumenty pojawiają się przepisach państw członkowskich, np. w Polsce, ale praktyczne z nich skorzystanie jest utrudnione ze względu na brak jasnej relacji do zasad pomocy publicznej i obawę krajowego organu regulacyjnego.

Kluczowym zasobem i potencjalnym „wąskim gardłem” dla rozwoju sieci mobilnych nowych generacji są nieodmiennie częstotliwości radiowe. Bez efektywnego i na czas ich udostępnienia (czy też przedłużania do nich praw) nie będzie możliwe świadczenie usług mobilnych, w tym o wysokiej jakości.

Na tym etapie możemy też stwierdzić, że pomysł polegający na głębszej harmonizacji procedur dystrybucji częstotliwości wymaga przemyślenia. Sektor dostrzega oczywiście bóle związane z gospodarką widmem^[1], a rozwiązania powinny w kierunku zwiększenia przewidywalności i stabilności funkcjonowania sektora w długim okresie czasu. Wśród takich rozwiązań wymienić można np. wydłużenie okresu obowiązywania rezerwacji częstotliwości (czy przyznawania praw do częstotliwości bezterminowo – ‘indefinite’), jasnych i pewnych warunków przedłużenia praw do częstotliwości, obniżenia kosztów pozyskania i utrzymania widma czy przyjęcie stabilnych zasad określających w długim okresie optymalny model rozwoju rynku co do ilości operatorów. Ujednolicenie zasad dystrybucji, tak by jej warunki i czas

były takie same albo bardzo zbliżone w różnych państwach członkowskich, może rodzić niepożądane skutki, odmienne od tych, które chciałaby osiągnąć Komisja.

Nie należy przy tym odchodzić od rozwiązań sprawdzonych i dobrze funkcjonujących w państwach członkowskich. Wprowadzanie „nowatorskich” pomysłów jak na przykład jedna unijna rezerwacja może potencjalnie uszczuplić dostępne częstotliwości na potrzeby usług świadczonych w państwach członkowskich na rzecz niepewnego modelu biznesowego. W pełni należy za to poprzeć postulat, by w zakresie przeciwdziałania zakłóceniom ze stron państw trzecich Unia występowała wspólnie, broniąc interesu poszczególnych państw członkowskich. Także w tym wypadku efekt skali ma znaczenie i należy go wykorzystać.

Izba w pełni popiera potrzebę budowy jednolitego rynku cyfrowego. Do osiągnięcia tego celu nie może jednak prowadzić zwiększanie obowiązków spoczywających na dostawcach sieci i usług łączności elektronicznej, co niestety może wystąpić w przypadku niektórych propozycji Komisji. Operatorzy telekomunikacyjni od lat zwracali uwagę na potrzebę spojrzenia na sektor z szerszej perspektywy, w której dostawcy publicznych sieci i usług telekomunikacyjnych nie są jedynymi podmiotami kształtującymi realia rynkowe. Na poziomie unijnym dyskusje na temat nowego podejścia do regulacji trwają już od lat. W tym czasie gospodarka zaczęła się uzależniać od nowych technologii i rozwiązań, co bezpośrednio wpłynęło na znaczenie i sytuację operatorów telekomunikacyjnych. Konieczność stałej rozbudowy i modernizacji sieci dostępowych nie poprawia wyników finansowych telekomów, a to sprawia, że nie mogą one stać się choćby europejskimi liderami w zakresie wydatków na rozwój przełomowych technologii, jak sztuczna inteligencja. W rezultacie pozycja objętych daleko idącymi regulacjami operatorów maleje, choć same regulacje pozostają w mocy. Nie można przy tym zapominać, że operatorzy na wielu poziomach bezpośrednio konkurują z innymi podmiotami w ekosystemie cyfrowym, oferującymi substytut klasyfikacji usług telekomunikacyjnych. Jeśli sprawdzi się prognoza Komisji dotycząca upowszechnienia się modelu NaaS, to także na poziomie usługi zapewnienia dostępu do sieci operatorzy telekomunikacyjni będą musieli liczyć się z dodatkową presją konkurencyjną:

“NaaS creates a common and open framework between operators that makes it easier for developers to build apps and services in partnership with large cloud providers and content application providers (CAPs) that seamlessly communicate with each other and work for all devices and customers. At the same time, it also makes it possible for unconventional players in the network services domain, such as cloud hyperscalers, to begin enterprise-grade services in that space.”

Biorąc zatem pod uwagę dynamiczny rozwój, ale także koncentrację technologii, musimy jak najszybciej odejść od postrzegania sektora przez pryzmat przeszłości, zrezygnować z nieprzystających do rzeczywistości regulacji i zagwarantować uczciwszą relację między korzyściami uzyskiwanymi z cyfrowej rewolucji a ponoszonymi kosztami rozwoju infrastruktury służącej interesowi całego społeczeństwa.

Dla urzeczywistnienia tego celu kluczowe jest wprowadzenie równych warunków konkurowania (ang. „level playing field”) pomiędzy podmiotami rynku łączności elektronicznej a podmiotami świadczącymi usługi substytucyjne wobec usług komunikacji elektronicznej oraz podmiotami dostarczającymi prywatne sieci łączności elektronicznej, a także pomiędzy podmiotami sektora łączności elektronicznej działającymi w różnych Państwach Członkowskich. Ukształtujemy prawo w taki sposób, by zachować, a tam gdzie ją utraciliśmy – odzyskać, suwerenność technologiczną Europy.

Warto przy tym odnotować, że niektóre propozycje rozwiązań zarysowane w dokumencie sprawiają wrażenie niewystarczająco ambitnych lub wręcz oderwanych od opisanych problemów. Przykładowo, Komisja postuluje powołanie Sieci 3C (*Connected Collaborative Computing*), ale to działanie, choć co do zasady słuszne, stanowi próbę ucieczki w przyszłość i uniknięcia odpowiedzi na kluczowe pytanie: jak poprawić opłacalność prowadzenia działalności telekomunikacyjnej, by zagwarantować przyływ kapitału? Bez niego pilotażowe projekty, które Unia chce wspierać, nie przełożą się na wielkoskalowe inwestycje prywatne inicjowane przez europejskich graczy.

Za właściwe uznajemy również podjęcie dyskusji na temat zastanego modelu regulacji rynków hurtowych. Nie pasuje on do współczesnego krajobrazu, w którym to raczej na lokalnym, a nie krajowym poziomie występują problemy skutkujące pogorszeniem sytuacji użytkowników końcowych. Ponadto nie uwzględnia on opisanego wcześniej problemu rosnącej presji zewnętrznej wynikającej z funkcjonowania telkomów w ramach złożonego ekosystemu cyfrowego. Niejasna jest przy tym propozycja Komisji dotycząca produktu hurtowego, który byłby projektowany na poziomie unijnym. Warto zatem poznać szczegóły założeń, odnoszące się m.in. do określenia ceny tego produktu z uwzględnieniem odmiennych uwarunkowań ekonomicznych w poszczególnych państwach członkowskich.

W naszej ocenie warto także zaproponować takie regulacje, które będą uwzględniały fakt, że sieci telekomunikacyjne odgrywają kluczową rolę przy zapewnianiu bezpieczeństwa ludzi w czasach wielkiej geopolitycznej niepewności. Wojna w Ukrainie pokazała wyraźnie, że wartość sieci znacznie przekracza jej wartość postrzeganą z czysto finansowej perspektywy. Trzeba zatem wprost potraktować wzmocnienie funkcjonujących w Unii operatorów jako działanie na rzecz wzmocnienia odporności Państw Członkowskich i Unii jako takiej.

Kluczową identyfikowaną przez nas przeszkodą w realizacji idei jednolitego rynku łączności elektronicznej w UE jest przede wszystkim dalsze występujące zróżnicowanie w zakresie przepisów regulujących stosunki dostawców usług łączności elektronicznej z użytkownikami końcowymi, w tym konsumentami. Dotychczasowe wysiłki harmonizacyjne Komisji okazały się niewystarczające. Przyjmowane w Polsce przepisy wdrażające Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej przewidują wprowadzanie rozwiązań wykraczających poza te wynikające z dyrektywy, pomimo że w teorii EKŁE miało wprowadzać bardzo wysoki (bliski pełnemu) poziom harmonizacji. Nadto, kluczowe w tym zakresie są również inne (niż sektorowe) przepisy, w szczególności odnoszące się do ochrony konsumenta. Dostrzegamy bardzo duże rozbieżności porządków prawnych odnoszących się do tej materii w ramach UE. Dlatego identyfikujemy potrzebę pełnego zharmonizowania przepisów sektorowych, jak również z zakresu ochrony konsumentów na poziomie UE.

Wyrażamy poparcie dla budowy jednolitych i spójnych ram prawnych dla zapewnienia bezpieczeństwa i odporności krytycznej infrastruktury telekomunikacyjnej i cyfrowej dla całej Unii Europejskiej – uważamy, że podejście to nie powinno być fragmentaryczne, a koordynacja, harmonizacja wymagań dotyczących cyberbezpieczeństwa powinna być wspierana przez Komisję Europejską. Dlatego uznajemy potrzebę standaryzacji na szczeblu UE, oceny zgodności oraz schematów bezpieczeństwa opartych na kryteriach technicznych i certyfikacji odzwierciedlających międzynarodowe standardy bezpieczeństwa. Jednakże, rygorystyczne wymogi regulacyjne dotyczące cyberbezpieczeństwa powinny uwzględniać potrzeby operatorów oraz wspólną odpowiedzialność całego ekosystemu.

Uwagi szczegółowe

a. jednolity rynek sieci i usług łączności elektronicznej i bariery dla jego rozwoju

Komisja słusznie diagnozuje, iż obecnie w UE nie istnieje jednolity rynek sieci i usług łączności elektronicznej, lecz 27 rynków krajowych. Zwraca uwagę na występujące rozdrobnienie pod względem warunków podaży i popytu, architektury sieci, różnych poziomów zasięgu sieci o bardzo dużej przepustowości, różnych krajowych procedur udzielania pozwoleń na użytkowanie widma, a także różnego (choć częściowo zharmonizowanego) podejścia regulacyjnego.

Komisja zdaje się dostrzegać, iż to **brak jednolitego prawodawstwa na szczeblu UE jest jednym z kluczowych źródeł tak znacznego rozdrobnienia**, uniemożliwiającego dostawcy obsługującemu sieć w więcej niż jednym państwie członkowskim wykorzystanie korzyści skali. Izba w pełni zgadza się z tą oceną. Niestety, przy wskazywaniu negatywnych przykładów przepisów krajowych, wykraczających poza sektorowe przepisy dotyczące łączności elektronicznej, Komisja ogranicza się do obowiązków w zakresie

uprawnionego przechwytywania, zatrzymywania danych lub lokalizacji centrów monitorowania bezpieczeństwa. Nie negując ich niekorzystnego i ograniczającego wpływu na prowadzenie działalności w zakresie łączności elektronicznej, pragniemy jednak podkreślić, iż odnoszą się one tylko do jednego i to niekoniecznie najistotniejszego problematycznego aspektu tej działalności.

W dokumencie odnotowano także zmiany, jakie zaszły na rynku od wejścia w życie Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej, które będą ulegać dalszej intensyfikacji w najbliższej przyszłości, tj. **konwergencję sieci łączności elektronicznej oraz infrastruktury chmury**. Słusznie zauważono, iż dotyczy ona nie tylko warstwy infrastrukturalnej, ale również usługowej i dotyka nie tylko stronę podażową (udostępniania sieci i usług), lecz także popytową. W miejsce dotychczasowych odrębnych ekosystemów powstaje jeden zbieżny, i niestychnie złożony ekosystem cyfrowy, który **wymaga nowych, dostosowanych do niego, ram regulacyjnych**. Dostrzeżono bowiem, iż obecnie obowiązujące ramy regulacyjne UE dotyczące sieci i usług łączności elektronicznej nie ustanawiają obowiązków związanych z działalnością dostawców usług w chmurze i nie regulują relacji między poszczególnymi podmiotami w nowym złożonym ekosystemie infrastruktury cyfrowej, a w szczególności:

- infrastruktura chmury i świadczenie usług w chmurze nie wchodzi w zakres kodeksu - nawet bardzo duże szkieletowe sieci łączności elektronicznej obsługiwane przez dostawców usług w chmurze są wyłączone z części ram regulacyjnych łączności elektronicznej, w szczególności w obszarze regulacji dostępu i rozstrzygania sporów;
- większość obowiązków przewidzianych w kodeksie ma zastosowanie do dostawców usług dostępu do internetu i usług łączności interpersonalnej wykorzystujących numery, podczas gdy dostawcy usługi łączności interpersonalnej niewykorzystującej numerów podlegają tylko nielicznym obowiązkom i są zwolnieni na przykład z wkładu w finansowanie usługi powszechnej lub finansowanie regulacji sektora.
- usługi łączności interpersonalnej niewykorzystujące numerów, jak i usługi przetwarzania w chmurze są wprawdzie objęte zakresem aktu o rynkach cyfrowych, lecz zasady ustanowione w tym akcie mają zastosowanie tylko do strażników dostępu wyznaczonych dla tych konkretnych podstawowych usług platformowych;
- świadczenie usług społeczeństwa informacyjnego, w przeciwieństwie do usług łączności elektronicznej, podlega regulacji opartej na zasadzie państwa pochodzenia.

W świetle postępującej konwergencji sieci i usług łączności elektronicznej z chmurowymi Komisja postawiła sobie jak najbardziej słuszne pytanie, czy wszystkie podmioty, które działają i będą działać w takim ekosystemie powinny podlegać równoważnym przepisom i czy strona popytowa (użytkownicy końcowi, a w szczególności konsumenci) powinna korzystać z równoważnych praw. Pozytywna odpowiedź na to pytanie zdaje się być oczywista. Kryterium podmiotowe nie powinno stanowić uzasadnienia dla stosowania odmiennych reżimów regulacyjnych.

W związku ze zidentyfikowanymi problemami i zmianami rynkowymi, Komisja rozważa następujący scenariusz:

„Scenariusz 4: W celu rozwiązania kwestii zbieżnego sektora łączności elektronicznej i usług łączności elektronicznej oraz zapewnienia, aby wynikające z niego korzyści docierały do wszystkich użytkowników końcowych w każdym miejscu, Komisja może rozważyć rozszerzenie zakresu i celów obecnych ram regulacyjnych, aby zapewnić równe warunki działania oraz równoważne prawa i obowiązki wszystkim podmiotom i użytkownikom końcowym sieci cyfrowych, w stosownych przypadkach, z myślą o osiągnięciu odpowiednich celów regulacyjnych; biorąc pod uwagę prawdopodobną globalną skalę i wpływ rozwoju technologicznego i wszelkich ewentualnych zmian regulacyjnych, należy odpowiednio ocenić reformę obecnych ram pod kątem wpływu gospodarczego na wszystkie podmioty, a także szczegółowo przedyskutować ją ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.”

Na poziomie ogólnym proponowany przez Komisję kierunek, należy uznać za właściwy.

Jeśli jednak chodzi o konkretne rozwiązania, które miałyby się przyczynić do zapewnienia równych warunków działania oraz równoważnych praw i obowiązków wszystkim podmiotom i użytkownikom końcowym sieci cyfrowych (*level playing field*), **to w dokumencie odnajdziemy jedynie pomysł zastosowania jednego zbioru przepisów opartych na zasadzie „kraju pochodzenia” w odniesieniu do sieci szkieletowych i usług świadczonych w oparciu o tego rodzaju sieci**. Komisja stoi na stanowisku, iż takie rozwiązanie umożliwiłoby dostawcom tego rodzaju usług w UE wykorzystanie pełnego potencjału rynku wewnętrznego w celu osiągnięcia rozmiaru krytycznego (stworzenie podmiotów paneuropejskich), wykorzystania korzyści skali oraz ograniczenia wydatków kapitałowych i kosztów operacyjnych, a tym samym ustabilizowałyby ich pozycję finansową, przyciągając więcej inwestycji prywatnych i ostatecznie przyczyniając się do zwiększenia konkurencyjności UE. Warto jednak zwrócić uwagę, iż **KE wyraźnie zastrzega, iż przepisy, a także organ właściwy do spraw regulowania dostępu do sieci i usług detalicznych świadczonych na rzecz użytkowników końcowych pozostałyby takie same i najbliższe użytkownikom końcowym, tj. użytkownikom państwa członkowskiego, w którym udostępnia się sieć dostępu i usługę detaliczną**.

Odnosząc się do powyższego pragniemy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, iż **propozycje Komisji nie dotyczą istoty problemów, z jakimi muszą radzić sobie obecnie dostawcy sieci i usług łączności elektronicznej** (co zostanie szczegółowo przedstawione poniżej). Izba identyfikuje występowanie największych problemów przede wszystkim w warstwie sieci dostępowej oraz dosyłowej, a w najmniejszym stopniu w warstwie szkieletowej. **To właśnie sieć dostępową, stanowi najczęściej wąskie gardło, wymaga największych nakładów inwestycyjnych (charakteryzujących się niskimi stopami zwrotu) i związana jest występowaniem największej ilości barier inwestycyjnych**. Dlatego, nie negując propozycji Komisji odnoszących się do usprawnień w zakresie warstwy szkieletowej, pragniemy wskazać na **potrzebę zaadresowania także problemów związanych z warstwą dostępową sieci łączności elektronicznej**. Bez tego propozycje Komisji okażą się niewystarczające, żeby stworzyć odpowiednie warunki dla podmiotów działających na skalę europejską, a przede wszystkim, by zbudować podmioty zdolne sprostać przyszłym potrzebom Europy w zakresie infrastruktury cyfrowej, m.in. określonych w programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie”.

Pragniemy również zwrócić uwagę, iż **usunięcie barier związanych ze świadczeniem usług szkieletowych na poziomie europejskim, wymagałoby przede wszystkim harmonizacji przepisów w zakresie lawful interception, retencji danych czy cyberbezpieczeństwa, co w istotnej części stanowi prerogatywę państw członkowskich**. Komisja wskazuje wprawdzie na możliwe sposoby ich usunięcia, m.in. polegające na zapewnieniu ścisłej współpracy pomiędzy państwami, nadanie dostawcom sieci i usług szkieletowych uprawnienia do zwrócenia się do wszystkich właściwych organów w celu ustalenia zestawu warunków i wymogów, które byłyby spójnie stosowane we wszystkich krajach oraz weryfikowane w jednym miejscu, czy poprzez definiowanie wymagań w tym zakresie w formie wytycznych lub zaleceń unijnych.

W ocenie Izby **wprowadzenie skutecznych mechanizmów ujednolicających warunki realizacji tego rodzaju wymagań wymagałyby zwiększonej współpracy państw członkowskich w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i harmonizacji przepisów dot. ochrony bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości, co wychodzi poza zakres regulacji sektorowej**. Wobec tego wdrażanie rozwiązań jedynie częściowo adresujących zdefiniowane ograniczenia lub zakładających wykorzystanie w tym celu aktów *soft law* może nie być skuteczne a dodatkowo prowadzić do dalszej fragmentaryzacji przepisów i tworzeniu dodatkowych obowiązków w przypadku usług na poziomie sieci szkieletowych odmiennych względem tych realizowanych przez operatorów na innych poziomach. Pragniemy przy tym zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia przewidywalności, precyzji i spójności przepisów, co szczególnie ważne przy realizacji obowiązków dot. bezpieczeństwa wewnętrznego oraz przetwarzania danych chronionych tajemnicą telekomunikacyjną.

Remedium proponowanym w celu ułatwienia funkcjonowania jednolitego rynku ma być również, zdaniem Komisji bardziej zintegrowane zarządzanie widmem na poziomie Unii. Do tego zagadnienia, niesłuchanie istotnego z punktu widzenia budowy sieci mobilnych o bardzo dużych przepustowościach, zapewnienia nowych kluczowych usług dla Izba szczegółowo odniesie się w oddzielnym punkcie swojego stanowiska.

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.

O pilnej potrzebie pełnego ujednoczenia zasad ochrony konsumentów pisze także Enrico Letta w opublikowanym w kwietniu 2024 r. raporcie „Much more than a market”:

“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.”

Spośród wszystkich aspektów związanych z budową jednolitego rynku cyfrowego, na które zwracały uwagę tak Komisja, jak i Enrico Letta, ten – dotyczący jednolitego podejścia względem ochrony konsumentów – uznajemy za najważniejszy dla poprawy kondycji sektora i w konsekwencji przyspieszenia inwestycji w rozwój nowoczesnych sieci łączności. Liczymy na to, że taki sam wniosek będzie płynął z oczekiwanego raportu Mario Draghiego na temat konkurencyjności Europy.

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 konsumentów).

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 konsumentów 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 polski organ ochrony

konkurencji i konsumentów (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).

Komisja zdaje się nie identyfikować tego rodzaju zróżnicowania i w związku z tym nie adresuje tego problemu w Białej Księdze. **Jest to jednak – 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.**

Komisja dostrzega występujące zróżnicowanie regulacyjne pomiędzy operatorami telekomunikacyjnymi a innymi podmiotami działającym na rynku cyfrowym. Różnice te 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 różnych reżimów regulacyjnych, tylko w oparciu o kategorię podmiotu świadczącego usługę, w nowym konwergentnym ekosystemie. Obecny zakres stosowania ram regulacyjnych łączności elektronicznej powinien zostać niezwłocznie dostosowany do zmieniającego się otoczenia rynkowego.

Izba częściowo odniosła się do tego zagadnienia powyżej. W tym miejscu pragniemy jedynie wskazać, iż w tym 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, **niewystarczającym będzie zaadresowanie jedynie aspektów związanych ze świadczeniem usług szkieletowych. Konieczne będzie wyrównanie szans podmiotów również na poziomie pozostałych segmentów sieci i usług dostarczanych w oparciu o nie.**

Komisja upatruje źródła 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 przepisy 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 **stosowanie 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.

b. Zarządzanie widmem

Częstotliwości radiowe są podstawowym zasobem niezbędnym do rozwoju sieci mobilnych, w tym sieci najnowszej generacji (5G). W dokumencie przedstawiona została diagnoza aktualnego stanu rozwoju sieci i usług mobilnych na obszarze UE, która zasadniczo jest właściwa, natomiast w zakresie propozycji i postulatów rozwiązań KE niektóre z nich popieramy, w zakresie niektórych, proponujemy pozostawienie ich bez zmian (w odniesieniu do sytuacji, która ma miejsce obecnie) lub przyjęcie rozwiązań alternatywnych.

Dostrzegamy zwrócenie uwagi przez KE na poniższe kwestie i propozycję przyjęcia rozwiązań w następujących obszarach:

- **bardzo wysokie koszty pozyskania widma radiowego**, które operatorzy ponoszą w postępowaniach selekcyjnych (aukcjach) **negatywnie wpłynęły i wpływają na możliwości inwestycyjne rozbudowy sieci przez tych operatorów i tym samym wolniejszy rozwój rynków krajowych. Niezbędne jest doprowadzenie do optymalizacji w zakresie kosztów związanych z pozyskaniem widma przez operatorów.**

Należy w tym miejscu podkreślić, że operatorzy dysponują ściśle określonym budżetem przeznaczonym na całość inwestycji (nabycie widma radiowego i późniejsza rozbudowa i rozwój sieci) – zatem koncentracja rządu na realizacji celów fiskalnych i poniesienie nadmiernych wydatków na pozyskanie widma (w czasie aukcji/przetargu) skutkuje równocześnie ograniczeniem środków budżetowych na późniejszą rozbudowę i rozwój sieci. Prowadzi to do wniosku, iż stworzenie możliwości w zakresie ponoszenia przez operatorów mniejszych nakładów na pozyskanie widma radiowego oraz wydłużenie czasu trwania rezerwacji częstotliwości prowadziłoby równocześnie do wzrostu nakładów na rozbudowę sieci i jej rozwój sieci, w tym wzrost jakości sieci i usług. Warto zwrócić uwagę, iż niektórzy regulatorzy podejmują działania mające na celu rozwiązanie tego problemu, np. poprzez przedłużanie praw do częstotliwości bez pobierania dodatkowych opłat (<https://www.telecompaper.com/news/spain-to-extend-mno-spectrum-licences-by-10-years-at-no-extra-cost--1463862>).

- **rozważenie przyjęcia środków mających na celu konwersję opłat jednorazowych za pozyskanie częstotliwości na deklaracje operatorów o przeznaczeniu określonych środków na inwestycje (w czasie trwania postępowań selekcyjnych).** Z pewnością przyjęcie takich rozwiązań służyłoby poprawie rozbudowy i rozwoju mobilnych sieci szerokopasmowych na rynkach krajowych, bowiem w miejsce redukcji opłat za widmo, na rozwój infrastruktury zostałyby przeznaczone istotnie większe środki budżetowe operatorów, z korzyścią dla całego rynku.

- **konieczność przeznaczenia większej ilości widma dla operatorów sieci ruchomych dla systemów szerokopasmowych, w tym dla przyszłych zastosowań i systemów, np. 6G.** Oczekiwania KE dotyczące celów cyfrowej dekady wyraźnie wskazują, że dodatkowe zasoby widma radiowego dla operatorów sieci ruchomych są absolutnie niezbędne dla ciągłego podnoszenia parametrów jakościowych usług świadczonych przez operatorów. Dotyczy to w szczególności pasm średnich – w tym perspektywicznego pasma 6 GHz.
- **fragmentacja widma jest zjawiskiem wpływającym negatywnie na możliwości świadczenia wysokiej jakości usług dla konsumentów,** w szczególności usług szerokopasmowych w technologiach 5G i następnych. Fragmentacja często wynika z zaszczości - stopniowej alokacji fragmentów widma w różnych i odrębnych procedurach selekcyjnych w różnym czasie, ale często jest również efektem realizacji niewłaściwej polityki regulacyjnej. W szczególności niewłaściwie pojmowana polityka konkurencyjna polegająca na promowaniu rozwiązań służących wprowadzaniu na rynek nowych operatorów infrastrukturalnych (lub stosowania preferencji dla nowych podmiotów w czasie procedur selekcyjnych) de-facto zawsze prowadzi do dalszej fragmentacji zasobów widmowych na rynku krajowym, co, jak wskazano powyżej, istotnie ogranicza wszystkim operatorom możliwości skutecznego podnoszenia jakości usług, a niekiedy wpływa na zwiększenie intensywności rywalizacji konkurencyjnej.

W ocenie PIIT drogą do zapewnienia efektywnego wykorzystania częstotliwości i rozwoju infrastruktury na terenie Unii jest przede wszystkim zwiększenie przewidywalności inwestycji. Zasady korzystania ze spektrum powinny w pierwszej kolejności promować stabilność regulacyjną, a ponadto dawać impuls do rozwoju sieci. Wspierając zatem dążenie Komisji do wzmocnienia potencjału europejskiego sektora łączności elektronicznej wskazujemy, że w przyszłej legislacji powinny zostać określone następujące zagadnienia:

- **wydłużenie czasu trwania rezerwacji częstotliwości (licencji) – co najmniej 30 lat, względnie przyznawanie rezerwacji bezterminowych na czas nieokreślony (indefinite);**
- wdrożenie rozwiązań służących **możliwości efektywnego przedłużania rezerwacji częstotliwości** aktualnie wykorzystywanych przez operatorów;
 - przedłużanie rezerwacji powinno być zasadą, a procedury selekcyjne dotyczące już użytkowanych pasm zharmonizowanych wyjątkiem dopuszczalnym tylko w ściśle określonych przypadkach;
 - istotnym usprawnieniem byłoby umożliwianie przedłużania rezerwacji na zasadzie milczącej zgody. Wniosek o przedłużenie rezerwacji powinien być traktowany jako deklaracja woli korzystania z danego zasobu przez kolejny okres. W związku z takim zgłoszeniem regulator miałby możliwość wszczęcia w określonym terminie postępowania wyjaśniającego, jeśli uznałby, że zachodzi uzasadnione podejrzenie co to tego, że zachodzą negatywne przesłanki odnowienia rezerwacji. Brak takiego działania NRA w przepisany terminie byłby równoznaczny ze zmianą terminu rezerwacji.
- wdrożenie efektywnych metod rozdysponowywania dostępnego pasma;
- wspieranie **optymalnego modelu rozwoju oraz struktury rynku krajowego, a także dostosowanego do niego modelu podziału spectrum,** sprzyjającego dostarczaniu usług o jak najwyższych parametrach jakościowych w długim okresie czasu.
 - przy takiej liczbie MNO, jaka występuje na polskim rynku (4), oraz wysokim poziomie konkurencyjności, należy unikać rozwiązań służących dalszemu rozdrabnianiu pasma, np. poprzez wprowadzanie na rynek kolejnych MNO, kosztem zwiększenia jakości już funkcjonujących sieci;

- ewentualna dalsza harmonizacja procesu dystrybucji pasma (np. poprzez zmianę charakteru procesu wzajemnej oceny przewidzianego w art. 35 EKŁE z fakultatywnego na obligatoryjny) nie powinna prowadzić do promowania rozdrabniania spektrum. Niepożądane byłoby zarówno zmuszanie Państw członkowskich do tworzenia warunków dla wejścia na konkurencyjny rynek kolejnych graczy, jak i opóźnianie dystrybucji pasma tylko ze względu na konieczność obrony na forum unijnym rozwiązań sprzyjających utrzymaniu efektywnego poziomu koncentracji;
- państwa członkowskie powinny być przy tym skutecznie zniechęcane do sztucznego ograniczania zakresu rozdysponowywanego pasma, które prowadzi do nieefektywnego zagospodarowania spektrum. Perspektywa pojawienia się bliżej nieokreślonych, przyszłych zastosowań pasma nie powinna być czynnikiem wpływającym na wstrzymywanie czy opóźnianie jego dystrybucji.
- na poziomie przepisów unijnych powinien być przewidziany **mechanizm konwersji opłat związanych z rezerwacją, korzystaniem z częstotliwości, używaniem urządzeń radiowych i innych**, które kwalifikują się jako opłaty, o których traktuje art. 16 EKŁE, na inwestycje w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej;
 - polskie przepisy przewidują mechanizm tzw. umowy inwestycyjnej, czyli umowy pomiędzy NRA a dysponentem częstotliwości, w ramach której dysponent zobowiązuje się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych o określonej wartości w określonym czasie a w zamian NRA zwalnia dysponenta z obowiązku uiszczania opłaty telekomunikacyjnej i opłat rocznych za korzystanie z częstotliwości (art. 139a ustawy Prawo telekomunikacyjne; art. 257 projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej w wersji skierowanej do Sejmu);
 - niestety w praktyce to rozwiązanie, mimo istotnego potencjału, nie zostało do tej pory wykorzystane. Jako jedną z przeszkód w jego użyciu wskazywana jest konieczność uprzedniego skonstruowania programu pomocy publicznej i uzyskania dla niego akceptacji przez Komisję Europejską;
 - wpisanie mechanizmu konwersji opłat na inwestycje do EKŁE lub do innego aktu prawa unijnego, a także odpowiednie zmodyfikowanie GBER w sposób uwzględniający to rozwiązanie jako dopuszczalną pomoc publiczną służącą poprawie zasięgu i pojemności sieci mobilnych, mogłoby w sposób wymierny zwiększyć potencjał inwestycyjny operatorów.

Odnosząc się natomiast do rozwiązań proponowanych przez KE skonfrontowaliśmy je z prawie 30-letnim doświadczeniem Członków PIIT w działalności operatorskiej na rynku krajowym, jak również długoletnią praktyką w zakresie współpracy z organami regulacyjnymi.

- **nie wydaje się, aby ujednoczenie harmonogramów organizacji procedur selekcyjnych na całym obszarze UE stanowiło dodatkową wartość dla szybszego rozwoju rynku.** Podkreślamy, że już obecnie UE współpracuje z państwami członkowskim w zakresie harmonizacji częstotliwości, wydając określone decyzje techniczne oraz decyzje mające na celu udostępnianie udostępnienia pasm częstotliwości do wykorzystywania na potrzeby systemów dla sieci ruchomych w określonym czasie;
- **kluczowe jest, aby krajowe organy regulacyjne z odpowiednim wyprzedzeniem rozpoczynały działania przygotowawcze** i następnie dotrzymywały terminów w zakresie udostępnienia określonych zasobów częstotliwości. Działania przygotowawcze są zazwyczaj długotrwałe, czasem wieloletnie, stąd popieramy ustalanie zharmonizowanych terminów udostępniania częstotliwości do wykorzystywania (rozumianego jako zakończenie etapu prac wstępnych i przygotowawczych, czyli „gotowość” do organizacji procedury selekcyjnej), co nie powinno być jednak równoznaczne

z określeniem jednolitego w UE terminu organizacji procedury selekcyjnej. Wydaje się, że optymalnym byłoby pozostawienie państwom członkowskim, jak ma to miejsce obecnie, pewnego zakresu swobody w przyznawaniu praw do częstotliwości, zarówno jeśli chodzi o określanie warunków wykorzystywania danego zakresu jak i określenie terminu organizacji procedur selekcyjnych. Jest to zrozumiałe, bowiem regulatorzy krajowi organizując procedury selekcyjne i określając warunki uczestnictwa powinni zawsze uwzględniać specyfikę danego rynku krajowego, m.in. stopień rozwoju rynku i jego potrzeby, stan konkurencji czy dostępność środków i rozwiązań technicznych służących realizacji celów;

- równocześnie, biorąc pod uwagę występujące przypadki opóźnienia w dystrybucji niektórych pasm, na które istnieje realne i potwierdzone zapotrzebowanie rynkowe, a które bez uzasadnionych przyczyn nie są rozdysponowywane przez krajowe organy regulacyjne, **Komisja powinna zostać wyposażona w jakiś instrument, który pozwalałby na usunięcie tego niewłaściwego stanu;**
- **ujednoczenie procedur selekcyjnych na całym obszarze UE nie wydaje się przekonujące.** Jak wskazaliśmy powyżej, istotnie różny stopień rozwoju poszczególnych rynków krajowych powoduje, iż przyjęcie ujednoczonych procedur, warunków i kryteriów procedur selekcyjnych nie będzie stanowiło optymalnym rozwiązania dla wszystkich rynków. W zależności od stanu rozwoju określonego rynku krajowego, kryteria procedury selekcyjnej przyjęte np. dla dobrze rozwiniętego rynku w jednym państwie członkowskim będą „niedopasowane” dla stymulowania rozwoju znacznie mniej rozwiniętego rynku krajowego w innym państwie członkowskim. Nadrzędną i uwzględnianą w najwyższym stopniu zasadą przy ustalaniu warunków i kryteriów procedur selekcyjnych powinno zawsze być uwzględnienie specyfiki danego rynku krajowego. Jedynie takie podejście może doprowadzić do dystrybucji zasobów częstotliwości w sposób optymalny;
- **dyskusyjne wydaje się przyjęcie środków mających na celu organizację centralnego regulatora („super-regulatora”) w zakresie widma radiowego na poziomie UE,** którego zadaniem byłoby np. organizowanie (ujednoczonych) procedur selekcyjnych we wszystkich państwach członkowskich UE czy „zastąpienie” CEPT w zakresie zadań, które obecnie realizuje. W naszej opinii zbyt daleko idąca centralizacja działań UE w tym zakresie nie jest zasadna, a w zupełności wystarczająca jest harmonizacja działań na szczeblu UE, w takim samym zakresie i formie, która ma miejsce obecnie (np. techniczne decyzje harmonizacyjne). Zastąpienie CEPT przez utworzenie dodatkowego organu na poziomie UE znacząco ograniczy możliwości realizacji skutecznej harmonizacji w zakresie częstotliwości, ponieważ członkami CEPT są nie tylko państwa członkowskie UE, ale również inne państwa leżące w Europie a nie będące członkami UE – zatem CEPT ma możliwość prowadzenia działań w zakresie harmonizacji częstotliwości na obszarze większym niż obszar ograniczony do UE. Ma to olbrzymie znaczenie dla harmonizacji częstotliwości w państwach granicznych UE (z państwami niebędącymi członkami UE, a będącymi jednocześnie członkami CEPT);
- **nie rekomendujemy przyjęcia rozwiązań legislacyjnych dotyczących centralizacji harmonogramu wdrożenia przyszłych sieci 6G** (w postaci przyjęcia wiążących decyzji z określeniem jednolitego terminu dla 6G w UE). Tego rodzaju środki wydają się całkowicie pomijać kwestie podaży i popytu na danym rynku, co do zasady są sprzeczne z zasadami wolnego rynku, ponadto ignorują zasadę neutralności technologicznej. Wdrożeniu nowych technologii powinny służyć raczej stymulowanie działań na rzecz opracowania nowych zastosowań kolejnych technologii w zakresie innowacyjnych usług (‘use-case’ów’), działalności w obszarze R&D oraz wprowadzenie zachęt inwestycyjnych dla podmiotów je realizujących;
- nie wydaje się, żeby wprowadzenie bardziej restrykcyjnych warunków związanych z przydzielaniem widma, w tym włączenie zasady „use it or lose it” poprawiło efektywność wykorzystania rzadkich zasobów, jakimi są częstotliwości radiowe. Dalece ważniejsze w tym

zakresie byłoby **wprowadzenie ścisłej kontroli przez odpowiednie organy zgodności z warunkami wynikającymi z rezerwacji częstotliwości**, włączając w to terminową budowę infrastruktury, i **wypełnienie zobowiązań inwestycyjnych wynikających z procedur selekcyjnych**.

c. Odporność i bezpieczeństwo

PIIT zgadza się z wyrażoną w Białej Księdze ambicją, że UE powinna zachować swoją pozycję lidera na globalnym rynku, co pociąga za sobą także potrzebę podnoszenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa w UE.

W dyskusjach nad bezpieczeństwem kluczowy jest jednak aspekt czasowy – o wzmocnieniu odporności infrastruktury cyfrowej należy myśleć w oderwaniu od zwykłego kalendarza legislacyjnego. Szczególne potrzeby mające swoje źródło w niepewnej sytuacji, w jakiej obecnie znalazła się Europa, wymagają podjęcia pilnych działań. Wstrzymywanie reakcji na obserwowane wydarzenia do momentu upływu terminów na przegląd obowiązujących aktów prawnych może mieć w tym wypadku poważne a nawet nieodwracalne konsekwencje.

Gotowość Unii na Cyfrową Dekadę warunkuje przewidywalność w zakresie podejścia do cyberbezpieczeństwa, które powinno być oparte na międzynarodowych, globalnie uznanych standardach. UE powinna czerpać korzyści z dojrzałych ekosystemów 5G i 6G innych krajów, dbając o warunki do rozwoju innowacyjności i konkurencji, zachowując unijną spójność z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa i zarządzania ryzykiem. Podejście tzw. zero trust do kwestii cyberbezpieczeństwa w oparciu o najwyższe standardy techniczne oraz tzw. „cybersecurity by design”, wynikające z Cyber Resilience Act w całym łańcuchu dostaw, oraz unijny zestaw narzędzi na potrzeby cyberbezpieczeństwa sieci 5G stosowany do obecnych i przyszłych potencjalnych ryzyk, będzie skutecznym modelem budowania zaufania w cyfrowej erze UE, umożliwiając realizację celów UE w zakresie inwestycji w łączność szerokopasmową.

Choć Komisja poświęciła zagadnieniu bezpieczeństwa istotną część białej księgi, to w ocenie PIIT zarówno diagnoza, jak i rozwiązania w zakresie filaru trzeciego nie obejmują pełnego spektrum zagrożeń i wyzwań, jakie dotyczą infrastruktury cyfrowej. Komisja zaznaczyła, że:

Warunkiem wstępnym bezpiecznej komunikacji jest wyższy poziom odporności i integracji wszystkich kanałów komunikacji: naziemnych, innych niż naziemne i, co ważne, podmorskich.

Niestety to stwierdzenie zostało potraktowane jako wstęp do naświetlenia potrzeb jedynie w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa kabli podmorskich. To zadanie jest niewątpliwie ważne, ale nie jest jedynym, na którym Unia powinna się skupić, by **zwiększyć fizyczną odporność infrastruktury cyfrowej w Europie**. Warto w tym miejscu podkreślić specyficzną sytuację naszego regionu. Granica Polski jest granicą zewnętrzną Unii i to szczególnie, gdyż naszymi sąsiadami są zarówno od lat broniąca się przed zbrodniczą napaścią Rosji Ukraina, jak i właśnie Rosja oraz sprzymierzona z nią Białoruś. W tych warunkach Polska musi myśleć o odporności i bezpieczeństwie infrastruktury cyfrowej zdecydowanie szerzej niż państwa sąsiadujące jedynie z innymi członkami Unii bądź oddalone o tysiące kilometrów od pola aktywnego konfliktu. Z naszej perspektywy czynnikami ryzyka są nie tylko cyberzagrożenia, które występują bez względu na uwarunkowania geograficzne, czy groźba zerwania lub ograniczenia łączności Europy z pozostałymi kontynentami w wyniku uszkodzenia kabli podmorskich. Dla nas **kluczowym aspektem odporności jest zapewnienie, że infrastruktura cyfrowa będzie w stanie prawidłowo funkcjonować w wypadku działań zbrojnych czy też w razie masowych ruchów ludności**. Dbając o jak najlepsze warunki do życia obywateli w warunkach pokoju, musimy w sposób odpowiedzialny patrzeć także na wyzwania, jakie wiążą się z trudną i niepewną sytuacją geopolityczną.

Na pilną potrzebę wzmocnienia fizycznego bezpieczeństwa i odporności naziemnej infrastruktury cyfrowej można patrzeć nie tylko przez pryzmat konfliktów, ale także groźbę katastrof naturalnych,

które mogą być skutkiem dokonujących się na naszych oczach zmian klimatu. Dążąc do zapewnienia zero-emisyjności europejskiej gospodarki nie możemy tracić z oczu potrzeby zabezpieczenia się przed ryzykiem niepowodzenia ambitnej polityki klimatycznej czy występowaniem szkód spowodowanych gwałtownymi zdarzeniami pogodowymi, które mogą się nasilać bez względu na skuteczność tej polityki. Rekordowe temperatury notowane na świecie (w szczególności w ciągu ostatniego roku) świadczą o tym, że ryzyka cały czas rosną zamiast maleć, a to oznacza, że z działaniami zabezpieczającymi nie należy zwlekać. W razie katastrof naturalnych różnica między dostępną a niedostępną usługą komunikacji elektronicznej może być różnicą między życiem a śmiercią. Sieci powinny być wzmocnione i zabezpieczone w taki sposób, by niesprawność ich pojedynczych elementów nie prowadziła do całkowitej niedostępności usług na danym terenie. Dlatego właśnie na problem odporności infrastruktury lądowej należy spojrzeć zarówno z perspektywy trudnej sytuacji geopolitycznej (która jest kluczowa dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej), jak i klimatycznej (pewnie bliższej państwom członkowskim z południowej i zachodniej Europy).

Z tych względów apelujemy do Komisji, by spojrzała na inwestycje w rozwój sieci telekomunikacyjnych nie tylko przez pryzmat maksymalizacji korzyści społecznych, jakie w normalnych warunkach wiążą się z powszechną dostępnością usług cyfrowych. Aspekt zabezpieczenia społeczeństwa na wypadek sytuacji kryzysowych jest równie ważny – w tym również w kontekście konkurencyjności Unii.

Z tych względów za nieodzowne uznajemy **niezwłoczne zapewnienie wsparcia tak finansowego, jak i prawnego dla zwiększania odporności lądowej infrastruktury cyfrowej**. Za pożądane i zasługujące na pomoc Unii oraz państw członkowskich uznajemy przede wszystkim:

- **współfinansowanie i ułatwianie inwestycji służących:**
 - **poprawie warunków zasilania energią elektryczną obiektów telekomunikacyjnych kluczowych dla zapewnienia usług telekomunikacyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych,**
 - **zastępowaniu dosyłu radiowego dosyłem światłowodowym i uniezależnieniu sprawności stacji bazowych gwarantujących pokrycie sygnałem danego terenu od niezawodności punktów pośrednich (stacji teletransmisyjnych) w wypadku ich awarii czy celowego uszkodzenia,**
 - **zagwarantowanie redundancji na poziomie sieci szkieletowych, w tym w zakresie łączy lądowych pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi,**
- **stworzenie silnego, konkurencyjnego i zdywersyfikowanego rynku dostawców ICT spełniających najwyższe standardy bezpieczeństwa dla sieci telekomunikacyjnych oraz innych kluczowych, ważnych i krytycznych sektorów, przeciwdziałanie szkodliwym zakłóceniom spowodowanym aktywnością wrogich służb i sił zbrojnych,**
- **zapewnienie porównywalnych warunków oceny cyberbezpieczeństwa podmiotów.**

Konkretyzując te postulaty wskazujemy na podjęcie następujących działań:

- **zapewnienie dostępnych dla operatorów funduszy na rozwój i modernizację sieci oraz systemów z nią powiązanych (zasilania)**
 - jak wynika z diagnozy przedstawionej w białej księdze, wielkim wyzwaniem stojącym przed operatorami jest zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania inwestycji, który odpowiadałby potrzebom rozwojowym, przed jakimi stoi Europa. Jeśli jednak w praktyce problemem jest niedobór środków, których zainwestowanie daje pewne perspektywy zwrotu, to tym bardziej problemem jest zapewnienie środków, których wydanie nie przekłada się na potencjalny wzrost przychodów. Inwestycje w odporność i bezpieczeństwo służą minimalizowaniu ryzyk i są kosztem, który bezpośrednio się nie zwraca, bo nie taka jest jego funkcja. Z tego względu realizacja tych inwestycji, mająca

istotne znaczenie społeczne, powinna być wspierana w ramach pomocy publicznej. W chwili obecnej możliwości uzyskania tego typu wsparcia jeśli w ogóle są, to są bardzo ograniczone i utrudnione;

- cele zasięgowe określone w programie Cyfrowej Dekady, ale także zasady udzielania pomocy publicznej wyrażone w GBER są skonstruowane w optyce pokoju i braku kryzysów, która niestety nie oddaje charakteru wyzwań, przed którymi stoi Europa. W obecnej sytuacji konieczne jest spojrzenie na obowiązujące polityki i akty prawne z szerszej perspektywy, tak by umożliwić np. dofinansowanie inwestycji w zakresie sieci mobilnych, które służą nie tylko podnoszeniu jakości dostępnych usług, ale również wypełnianiu luk zasięgowych czy przeciwdziałaniu przeciążeniom sieci, zagrażających bezpieczeństwu ludzi, w szczególności w razie zaistnienia nieoczekiwanych zdarzeń, czy też w zakresie instalacji zasilania.
- mając na względzie rozmiar wyzwań i potrzeb, w zaistniałej sytuacji Unia Europejska powinna albo rozszerzyć zakres zastosowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RFF) albo zapewnić nowe źródło finansowania inwestycji niezbędnych dla wzmocnienia odporności i bezpieczeństwa europejskiej infrastruktury cyfrowej.
- **priorytetowe potraktowanie inwestycji służących zwiększeniu odporności sieci telekomunikacyjnych z punktu widzenia procedur właściwych dla procesu budowlanego.**
 - w opublikowanych wraz z białą księgą *zaleceniach Komisji (EU) 2024/779 w sprawie bezpiecznej i odpornej infrastruktury kabli podmorskich* wprost postuluje się przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń związanych z planowaniem, nabywaniem, budową, eksploatacją, konserwacją oraz naprawą infrastruktury kabli podmorskich. Podobne podejście jest potrzebne także w przypadku kluczowych telekomunikacyjnych inwestycji lądowych. Ułatwienia wynikające z Aktu w sprawie infrastruktury gigabitowej (GIA) mogą być tu pomocne (o ile państwa członkowskie ambitnie podejną do wdrażania wynikających z GIA zasad, np. gdy w praktyce możliwość przedłużania terminu na załatwienie sprawy przewidziana w art. 7 ust. 5 akapit 4 nie będzie nadużywana), ale nie wystarczające. Zasadnym może okazać się również zastosowanie rozwiązań przewidzianych w GIA także do kluczowych inwestycji telekomunikacyjnych, które nie spełniają kryterium inwestycji w sieć o bardzo dużej przepustowości, a mimo to są kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa i przeciwdziałania sytuacji kryzysowym.
- **potraktowanie operatorów zapewniających ciągłość usług komunikacji elektronicznej w sytuacjach kryzysowych jako szczególnej kategorii odbiorców energii elektrycznej**
 - zapewnienie ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych jest uzależnione od możliwości zasilania energią elektryczną. W pierwszej kolejności obiekty telekomunikacyjne korzystają z sieci elektroenergetycznej. W sytuacji przeciążenia tej sieci związanego z bardzo wysokim zapotrzebowaniem albo ograniczeniem dostępnej mocy nie powinno dochodzić do sytuacji, w której zasilanie obiektów telekomunikacyjnych traktowane jest jako potrzeba niższego rzędu. Należy zapewnić, że w takich sytuacjach obiekty kluczowe dla zapewnienia zasięgu usług łączności będą traktowane priorytetowo;
 - równie ważne jest zagwarantowanie, że potrzeby związane z przyłączaniem obiektów telekomunikacyjnych do sieci energetycznej będą realizowane w ramach skróconych procedur, przy pełnej współpracy ze strony przedsiębiorstw energetycznych. Często bowiem realizacja stacji bazowej w oddalonym od zabudowań miejscu (np. w lasach)

jest znacznie utrudniona i spowolniona ze względu na problemy w uzyskaniu przyłącza energetycznego.

- **zapewnienie wsparcia dla inwestycji w instalacje OZE zwiększające niezależność energetyczną obiektów telekomunikacyjnych zapewniających łączność w wypadku awarii zasilania**
 - inwestycje w OZE (w tym magazyny energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii) mają znaczenie nie tylko z perspektywy realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, ale także mogą zwiększyć niezależność, a tym samym niezawodność obiektów telekomunikacyjnych. Możliwość generowania choćby części energii potrzebnej do zasilania urzędzeń zwiększa szansę na zachowanie ciągłości działania obiektu przez dłuższy czas – nawet w razie faktycznych trudności związanych z uzupełnianiem paliwa do generatorów energii przy obiekcie.
- **wzmocnienie łańcucha dostaw**
 - w przypadku stwierdzenia, że określone urządzenia czy systemy stanowią źródło ryzyka dla bezpieczeństwa i odporności sieci łączności elektronicznej, eliminacja tego ryzyka polega nie tylko na wycofaniu z użytkowania tych urządzeń czy systemów, ale także na zapewnieniu, że w ich miejsce możliwe jest użycie rozwiązań zastępczych. Potencjalne niedoskonałości rynku wpływające na ograniczoną dostępność bezpiecznych zamienników mogą zagrażać zachowaniu ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych. Istotnym wyzwaniem dla Unii jest więc podejmowanie działań mających na celu niwelowanie tych niedoskonałości w taki sposób, by przedsiębiorcy nie byli stawiani przed dylematem wyboru rozwiązań niebezpiecznych albo żadnych;
 - w zakresie sieci 5G, która dotychczas była pierwszym obszarem poddanym szczegółowej analizie ryzyka, w ramach tzw. „5G Toolbox”, wskazano w tym obszarze działania SM07 i SM08 adresowane do Komisji i państw członkowskich dotyczące zrównoważenia i zróżnicowania łańcucha dostaw, które powinny towarzyszyć wprowadzaniu mechanizmów dot. oceny dostawców i ich ew. wykluczeń. Wskazano w nich m.in. na potrzebę wypracowania polityk zapewniających optymalne warunki dla europejskich firm technologicznych dla promowania zróżnicowanego, zrównoważonego i bezpiecznego europejskiego ekosystemu 5G.
- **wsparcie badań, działań rozwojowych i opracowywania standardów służących zwiększaniu odporności infrastruktury cyfrowej i przeciwdziałaniu szkodliwym zakłóceniom.**
 - odnotowywane w ostatnim czasie zakłócenia w działaniu systemu GNSS pokazują, że siły zmierzające do destabilizacji sytuacji w regionie są technicznie gotowe do nadwerężania funkcjonujących systemów komunikacyjnych. Problem ten nie jest wyłącznie związany z łącznością satelitarną i może dotyczyć ograniczania sprawności sieci naziemnych. Zasadnym jest więc zwiększenie wysiłków służących opracowaniu metod przeciwdziałania zakłóceniom;
 - podobnym wyzwaniem może być wprowadzenie skutecznych rozwiązań służących do ograniczania ryzyk związanych z wrogim użyciem dronów. Bezzałogowe statki powietrzne mogą w sposób niespodziewany i względnie niekosztowny zakłócić a nawet przerwać działanie obiektu o kluczowym znaczeniu.
- **wprowadzenie spójnych i przejrzystych zasad oceny cyberbezpieczeństwa.**
 - w związku z rosnącymi kosztami incydentów cyberbezpieczeństwa oraz ogólnego poziomu zagrożeń coraz szerszy zakres podmiotów podejmuje działania w zakresie oceny bezpieczeństwa kontraktów, w tym w zakresie ubezpieczeń od odpowiedzialności, których koszty rosną;

- o istniejące agencje ratingowe zaczęły udostępniać narzędzia i rankingi mające odnosić się do bezpieczeństwa podmiotów, bazujące głównie na ocenie związanej z publicznie dostępnymi adresami IP oraz nazwami domen. Wątpliwości budzą metodologie przyjmowane przez takie agencje, które w przypadku operatorów telekomunikacyjnych wydają się istotnie nieadekwatne. To z kolei może prowadzić do nieprawidłowych ocen faktycznego poziomu bezpieczeństwa, a tym samym niewłaściwego odbioru bezpieczeństwa sektora telekomunikacyjnego. To zaś ma wpływ na konkurencyjność i warunki prowadzenia działalności.
- o postulowane jest uruchomienie szerokiej dyskusji nt. określenia minimalnych warunków dla agencji zajmujących się „cyber ratingiem” na wzór podejścia przyjmowanego w ramach oceny ryzyka kredytowego¹. W szczególności, publicznie dostępne powinny być metodologie oceny, zapewniona niezależność agencji, ich obecność w UE, rozpatrywanie uwag ocenianych podmiotów, rejestr akredytowanych agencji, a potencjalnie także wyznaczone organy nadzoru.

d. Polityka w zakresie dostępu

Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej nie został w Polsce wdrożony, stąd instytucje prawne odnoszące się do współinwestycji czy podmiotów wyłącznie hurtowych nie miały szans na praktyczną weryfikację. Nie sposób również stwierdzić, czy zaistniałyby w rzeczywistości. W przeszłości wprowadzane były różne instytucje, które nie zaistniały w praktyce (np. alternatywny dostawca usług roamingu). Wobec tego trudno jest ocenić ich efektywność.

Pewne jest, że dotychczasowe regulacje *ex ante* nie nadążają za dynamicznymi zmianami zachodzącymi na rynku i nie odpowiadają już skomplikowanej strukturze rynkowej będącej ich następstwem. Przechodzenie na dostęp szerokopasmowy oparty o medium światłowodowe, a także wielomiliardowe wsparcie rozwoju takiej infrastruktury za pomocą środków publicznych zmienia całkowicie funkcjonowanie rynków. Oprócz tradycyjnego operatora „zasiedziałego” pojawiają się nowe podmioty. Nie oznacza to jednak, iż rynki dostępu szerokopasmowego automatycznie, zwłaszcza w ujęciu lokalnym, przekształciły się w rynki charakteryzujące się efektywną konkurencją, a ryzyko „wąskich gardeł” wyeliminowane. Dostęp szerokopasmowy ma dla społeczeństwa, gospodarki, a w szczególności jej konkurencyjności, coraz większe znaczenie. Wobec niedostatecznego kapitału na rozwój sieci o bardzo wysokich przepustowościach możemy zaobserwować odwrót od konkurencji infrastrukturalnej na rzecz konkurencji usługowej. Operatorzy unikają budowy sieci w miejscach, gdzie występuje inny podmiot, w szczególności na obszarach średnich, małych miast, czy obszarach wiejskich. Operatorzy dotychczas wyłącznie detaliczni, wyodrębniają część swojej działalności oraz sieć do odrębnych podmiotów, oferujących usługi wyłącznie hurtowe. Dotychczasowe powiązania wertykalne ulegają istotnej zmianie.

W Polsce istotny wpływ na rozwój tego rynku oraz jego nową strukturę miało również zainwestowanie ogromnych środków publicznych na wsparcie sieci światłowodowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Na skutek tego powstały nowe podmioty, np. podmiot wyłącznie hurtowy jakim jest Nexera. Wiele małych podmiotów osiągnęło poziom podmiotów średnich. Utrwaliło się również charakterystyczne rozdrobnienie polskiego rynku szerokopasmowego. W obecnych konkursach KPO i FERC dofinansowanie uzyskało kilkadziesiąt podmiotów rynkowych, co dodatkowo przyczyni się do utrwalenia obecnego rozdrobnienia.

Pozytywnym elementem jest otwarcie sieci dofinansowanych ze środków publicznych. Jednak należy pamiętać, iż obowiązek zapewnienia dostępu aktywnego do sieci dofinansowanych ze środków publicznych jest ograniczony czasowo. Nie można wykluczyć, iż na obszarach tych konieczne będzie

¹ [ETNO, „Cyber Security Rating – a rising challenge for EU industries”, 2021](#)

kontynuowanie regulacji na zasadach ex ante. Perspektywa powstania konkurencji infrastrukturalnej na obszarach wcześniej dofinansowanych ze środków publicznych jest mało prawdopodobna. W przypadku rozdrobnienia obszarów, bez wprowadzenia środków zaradczych w postaci standaryzacji warunków współpracy, będzie się to wiązało także z brakiem konkurencji na poziomie detalicznym.

W związku z powyższym należy się zatem zgodzić kierunkowo z Komisją, iż obecny reżim ex ante wymaga zmian i dostosowania do nowych warunków rynkowych oraz nowej struktury rynku, choć proponowany sposób zmian wymaga dalszej dyskusji. Z dużą rezerwą odnosimy się także do pomysłu Komisji w zakresie stworzenia europejskiego produktu dostępowego, umożliwiającego świadczenie usługi. O prawdopodobnym sukcesie takiego środka ma świadczyć wprowadzenie regulacji usług roamingu (na poziomie hurtowym) oraz usługi zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych lub ruchomych. Wydaje się, że rynek ten jest na tyle specyficzny, że trudno byłoby przenieść wprost rozwiązania z tych rynków na usługę dostępu szerokopasmowego.

e. Usługa powszechna oraz dostępność cenowa

Podzielamy pogląd Komisji, iż dostęp do szerokopasmowego internetu po przystępnych cenach powinien być powszechny. Nikt nie powinien być wykluczony z możliwości dostępu do nowoczesnych e-usług, w szczególności usług publicznych. Natomiast **instytucja usługi powszechnej nie jest** – w naszej ocenie - **odpowiednim narzędziem ani do zapewnienia powszechnego dostępu szerokopasmowego, ani do zapewnienia przystępnych cen**. Polskie doświadczenia w zakresie usługi powszechnej dobitnie pokazują, iż jest ona niewłaściwym narzędziem do adresowania problemów związanych z przystępnością cenową czy też dostępnością terytorialną. Najlepszym sposobem na zaadresowanie tego problemu jest konkurencja i zdrowe podstawy do rozwoju biznesu. W Polsce usługi wchodzące w skład usługi powszechnej były przez dekady dostarczane na zasadach rynkowych przez operatorów sieci mobilnych. Jeśli jednak miałyby ona być nadal utrzymywana to kluczowe jest zapewnienie, aby wszystkie podmioty, które występują w łańcuchu wartości na rynku cyfrowym, i które czerpią korzyści z sieci szerokopasmowych, były objęte tym mechanizmem. Jednocześnie podmioty, które podejmują inwestycje na obszarach trudnych inwestycyjnie, np. w postaci zobowiązań aukcyjnych, powinny być wyłączone z partycypacji, w wartości inwestycji przez nie dokonywanych. Interwencja państwa, w postaci wsparcia budowy sieci szerokopasmowych, czy mechanizmy wsparcia strony popytowej powinny być również nadal wykorzystywane do zapewnienia powszechnego dostępu na zasadach rynkowych.

f. Zrównoważony rozwój

Europejski sektor telekomunikacyjny w znacznym stopniu przyczynia się do walki ze zmianami klimatycznymi. Dzięki powszechnie dostępnym i coraz efektywniej działającym sieciom szerokopasmowym możliwe jest kontynuowanie cyfryzacji życia społecznego i gospodarczego. Przenoszenie aktywności do sieci i optymalizowanie procesów realizowanych wciąż w świecie fizycznym w ostatecznym rozrachunku pozwala ograniczać emisję CO₂ także w warunkach wzrostu gospodarczego. Bez wszechobecnej, wydajnej i niezawodnej łączności wartościowe rozwiązania, takie jak praca zdalna czy inteligentne miasta, nie byłyby możliwe. W tym kontekście **rozwój nowoczesnych sieci powinien być celem mieszczącym się w sferze ambicji polityki klimatycznej prowadzonej przez UE**.

Budowa infrastruktury telekomunikacyjnej wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych. Jak dotąd udzielane w tym zakresie wsparcie nie było postrzegane przez Komisję jako inwestycja bezpośrednio wpisująca się w politykę zrównoważonego rozwoju. UE wyznaczyła sobie ambitne cele w zakresie łączności i wdrożenia 5G. Warto patrzeć na nie nie tylko przez pryzmat poprawy dobrostanu konsumentów czy tworzenia lepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ale także jako kluczowy element realizacji celów środowiskowych.

Mając zatem na względzie istotną rolę, jaką infrastruktura cyfrowa odgrywa w ramach polityki klimatycznej UE wnosimy o uwzględnienie poniższych postulatów:

- **w przypadku konstruowania mechanizmów pomocowych służących osiągnięciu zeroemisyjnej gospodarki inwestycje w rozwój sieci telekomunikacyjnych powinny być traktowane jako pełnoprawny przedmiot finansowania ze środków publicznych.** Dotyczy to zarówno wdrażania efektywnych energetycznie technologii, jak i modernizację systemów zasilania (wykorzystanie w większym zakresie OZE do zasilania obiektów telekomunikacyjnych);
- dla realizacji powyższego postulatu konieczne może okazać się **wypracowanie odpowiednich kryteriów taksonomicznych pozwalających na utworzenie spójnej przestrzeni sprawozdawczej dla sektora ICT.** Nowe ramy taksonomii powinny być określone przy udziale sektora telekomunikacyjnego, tak by nie tylko stworzyć warunki dla publicznego finansowania inwestycji telekomunikacyjnych zgodnych z celami klimatycznymi UE, ale także by zwiększyć atrakcyjność telekomów na rynkach kapitałowych. Podkreślamy bowiem, że długookresowo kierunkiem, w którym chcą zmierzać operatorzy, nie jest trwałe uzależnienie rozwoju od pomocy publicznej, lecz zwiększenie możliwości pozyskiwania kapitału prywatnego. W warunkach, w których promowane są inwestycje służące zrównoważonemu rozwojowi, podkreślenie pozytywnej roli, jaką w ramach polityki klimatycznej pełnią sieci łączności elektronicznej, może przyczynić się do poprawy odbioru sektora przez inwestorów i instytucje finansowe. Kluczowe jest jednak, by **potencjalne obowiązki informacyjne związane z ujęciem działalności telekomunikacyjnej w ramach taksonomii, nie były obciążeniem, które nijak nie przyczynia się do poprawy warunków inwestowania w nowoczesne sieci;**
- **nie wymuszanie, lecz wsparcie procesu wycofywania technologii legacy.** Postulat ten dotyczy tak modernizacji sieci stacjonarnych, jak i mobilnych;

Wyłączanie sieci miedzianych jest procesem trudnym, powiązaniem z potrzebą wzmożenia inwestycji w zakresie budowy sieci światłowodowych, a gdzie jest to niemożliwe bądź nieopłacalne – także w zwiększanie dostępności substytucyjnych usług świadczonych w oparciu o sieci mobilne. Proces ten nie może być, jak chce tego Komisja, zakończony we wszystkich państwach członkowskich do 2030 r., jeśli nie zostaną zagwarantowane dodatkowe środki publiczne na inwestycje w nowoczesne sieci. Wnosimy zatem o rezygnację z wyznaczania sztywnych ram czasowych migracji i zamiast tego zaproponowanie instrumentów, które ułatwią przyspieszenie tego procesu – z korzyścią przede wszystkim dla użytkowników końcowych.

Z kolei szybsze wyłączanie sieci 2G i 3G byłoby możliwe nie w razie skoordynowania takiego procesu na poziomie unijnym, co zasugerowała Komisja, lecz dzięki wprowadzeniu rozwiązań, które ogranicząby ryzyko odcięcia użytkowników od usług bazujących na starych technologiach (dotyczy to głównie zastosowań M2M). W tym zakresie pomocne byłoby np. zapewnienie wsparcia producentów urządzeń, które były projektowane z myślą o wykorzystaniu technologii legacy.

- **zwiększenie wysiłków mających na celu stworzenie gospodarki obiegu zamkniętego.** Działania w tym obszarze powinny skupiać się na zapewnieniu dłuższej żywotności urządzeń, promowaniu wykorzystania urządzeń używanych a także ułatwianiu ponownego wykorzystania materiałów, z których są one wytworzone (w tym przede wszystkim tych zawierających pierwiastki rzadkie).