

Franciszek Kamiński

Uwagi o regulacji sektora komunikacji szerokopasmowej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 345-352

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

FRANCISZEK KAMIŃSKI

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy

UWAGI O REGULACJI SEKTORA KOMUNIKACJI SZEROKOPASMOWEJ

Wprowadzenie

Komunikacja szerokopasmowa należy do podstawowego zestawu instrumentów naprawy gospodarczej Unii Europejskiej oraz kształtowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Dlatego zasługują na uwagę czynniki zewnętrzne, które wspierają bądź hamują działalność i inwestowanie w tym fragmencie rynku komunikacji elektronicznej. Do takich czynników należy m.in. otoczenie regulacyjne, które wpływa na możliwości samodzielnego kształtowania ofert usługowych oraz prowadzenia własnej polityki cenowej w warunkach konkurencji.

W referacie scharakteryzowano sytuację w sektorze telekomunikacji oraz otoczenie regulacyjne dla światłowodowych sieci dostępowych w Unii Europejskiej i na tej podstawie sformułowano kilka uwag krytycznych o prowadzonej sektorowej polityce regulacyjnej na rynku komunikacji szerokopasmowej. Podkreślono znaczenie efektów pośrednich, niekorzystny wpływ formalizmu prawnego oraz konieczność traktowania czasu jako czynnika ekonomicznego.

1. Sytuacja w sektorze telekomunikacji w Europie

Stan rynku komunikacji elektronicznej i skala jego oddziaływania na pozostałe gałęzi gospodarki zależą w znacznym stopniu od otoczenia prawnego, w którym funkcjonują podmioty telekomunikacyjne. W Unii Europejskiej obowiązuje regulacja sektorowa dla tego rynku. Jego otoczenie prawne stanowi – do 25 maja 2011 roku – pakiet regulacyjny 2002, a od 26 maja 2011 roku – pakiet regulacyjny 2009, będący znowelizowaną wersją pakietu 2002. Pakiet 2009 nie wprowadza daleko

idących zmian w zasadach regulacji sektorowej *ex ante*. W dalszym ciągu będą obowiązywać zasady regulacji opracowywane i wdrażane pod rządami pakietu 2002,

z tym że m.in. rozciągnięto zasady regulowanego korzystania z sieci dostępowej operatora o znaczącej pozycji rynkowej na nowe sieci abonenckie (w tym światłowodowe). Wiele wprowadzonych zmian ma na celu maksymalizację wykorzystania istniejących i przyszłych zasobów infrastruktury dostępowej przez wszystkich uczestników rynku komunikacji elektronicznej, niezależnie od tytułu własności.

Trzeba stwierdzić, że regulacja sektorowa w wersji unijnej nie wsparła działalności telekomunikacyjnej i inwestycyjnej w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009. Sytuację na omawianym rynku charakteryzowały następujące zjawiska¹. W 2009 roku nastąpił spadek przychodów na wszystkich rynkach usług z wyjątkiem rynku usług transmisji danych i internetu przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków inwestycyjnych. W tabeli 1 przedstawiono zmianę przychodów z usług telekomunikacyjnych oraz zmianę wydatków inwestycyjnych na rozwój telekomunikacji w UE w latach 2006–2009. Widać wyraźnie, jak słabnie tempo wzrostu przychodów z działalności usługowej aż do ich spadku w 2009 r. Zjawisku temu towarzyszą poważne spadki w nakładach na inwestycje telekomunikacyjne.

Według stanu na 1 lipca 2010 roku, na rynku komunikacji szerokopasmowej w UE znajdowało się w eksploatacji ok. 128 mln 357 tys. łączy stacjonarnych, a gęstość wynosiła 25,6². Jakość łączy jest zróżnicowana. 81,9% łączy ma przepustowość od 2 Mbit/s do poniżej 30 Mbit/s, a 13,3% łączy ma przepustowość w przedziale powyżej 144 kbit/s i poniżej 2 Mbit/s. Dostęp szerokopasmowy jest realizowany przede wszystkim z wykorzystaniem techniki xDSL³ (ok. 78% rynku komunikacji szerokopasmowej), gdyż nie jest to związane ze znacznymi nakładami kapitałowymi oraz długim okresem amortyzacji.

Na uwagę zasługuje fakt, że sektor telekomunikacyjny UE bardziej ucierpiał niż w USA i rozwiniętych krajach Azji. Spadek przychodów w 2009 roku w UE wyniósł 2,6%, w państwach azjatyckich – 0,9%, a w USA nastąpił wzrost przychodów rządu 0,3%. Zaobserwowano systematyczny spadek udziału europejskiego rynku telekomunikacyjnego w rynku światowym: z 33% w 2004 roku do 28% udziału w 2009 roku. Szczególnie widoczne jest znaczne opóźnienie w rozwoju sieci światłowodowych w UE w porównaniu z Koreą Płd., Japonią i USA. Poziom pene-

¹ Informacje o stanie rynku telekomunikacyjnego, jeżeli nie zaznaczono inaczej, oparto na *First Annual Economic Report*, ETNO, Idate, November 2010.

² *Broadband access in the EU: situation at 1 July 2010*. COCOM10-29, DG INFSO/C4, Brussels, 21st November 2010.

³ xDSL – (x – różne odmiany) *Digital Subscriber Line*.

tracji sieci światłowodowych w gospodarstwach domowych w lipcu 2009 roku wynosił w UE 1%, w USA – 2%, w Japonii – 12%, a w Korei Płd. – 15%⁴.

Tabela 1
Zmiana przychodów z usług telekomunikacyjnych oraz zmiana wydatków inwestycyjnych w Unii Europejskiej w latach 2006–2009 (%)

Rok	2006	2007	2008	2009
Zmiana przychodów	1,5	1,8	0,4	-2,6
Zmiana wydatków inwestycyjnych	8,1	0,1	-2,0	-9,3
Zmiany w proc. w stosunku do roku poprzedniego.				

Źródło: opracowanie na podstawie: *First Annual Economic Report...*, *op. cit.*

Głównymi inwestorami w sektorze komunikacji elektronicznej są operatorzy zasiedziali. Ich udział w inwestycjach telekomunikacyjnych wynosi ok. 64%. Znaczna część tych wydatków jest kierowana na budowę i rozwój sieci szerokopasmowych. W porównaniu z operatorami alternatywnymi wydatkują oni około dwóch razy więcej kapitału na inwestycje związane z rozwojem telekomunikacji stacjonarnej.

2. Charakterystyka otoczenia regulacyjnego dla sieci dostępowych NGA

Otoczenie regulacyjne dla światłowodowych sieci dostępowych, określanych jako sieci dostępne następnej generacji (sieci NGA – *Next Generation Access Networks*), tworzą pakiet regulacyjny 2002 (od czerwca 2011 roku – pakiet 2009) oraz wydane na jego podstawie we wrześniu 2010 roku zalecenie: Zalecenie Komisji w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji⁵.

Zalecenie dotyczy rynków właściwych 4 [*Hurtowy (fizyczny) dostęp do infrastruktury sieciowej*] i 5 [*Hurtowe usługi dostępu szerokopasmowego*], wymienionych w zaleceniu w sprawie rynków właściwych⁶. Zgodnie z zaleceniem, przy ana-

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska agenda cyfrowa*. KOM(2010) 245 wersja ostateczna/2, Bruksela 26.08.2010.

⁵ Zalecenie Komisji z dnia 20 września 2010 r. w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji (tekst mający znaczenie dla EOG), (2010/572/UE), Dz. Urz. UE L 251, 25.09.2010, s. 35–48.

⁶ Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (tekst mający znaczenie dla EOG). (2007/879/WE), Dz. Urz. UE L 344, 28.12.2007, s. 65–69.

lizie rynków 4 i 5 oraz doborze środków zaradczych regulator krajowy powinien uwzględniać przewidywane zmiany przyszłościowe na tych rynkach. Podstawowe środki zaradcze pozostające w dyspozycji regulatora są następujące:

- obowiązek udzielenia dostępu do infrastruktury technicznej i czynnej;
- obowiązek kolokacji i współużytkowania;
- regulowana odpłatność oparta na orientacji kosztowej;
- wymóg publikowania oferty ramowej w sprawie dostępu do infrastruktury technicznej oraz końcowego odcinka sieci;
- obowiązek zapewnienia właściwej ścieżki migracji dla podmiotów alternatywnych przy przenoszeniu działalności biznesowej ze starej sieci do nowej (informacje o planowanych zmianach w infrastrukturze operatora SMP mają być przekazywane z pięcioletnim wyprzedzeniem);
- obowiązek zapewnienia podmiotom alternatywnym informacji z wyprzedzeniem (sześć miesięcy) o planowanym wprowadzeniu nowych usług na rynek, co umożliwi konkurentom dostosowanie ofert usługowych do zapowiedzianych zmian na rynku.

Wymienione środki dotyczą przede wszystkim operatora o znaczącej pozycji rynkowej. W pewnych okolicznościach obowiązek współużytkowania może mieć zastosowanie także wobec innych operatorów działających na rynkach 4 i 5; dotyczy to przede wszystkim okablowania wewnątrz budynków.

W zaleceniu NGA zawarto też postanowienia, które mają skłonić operatorów do podejmowania i realizacji projektów inwestycyjnych dotyczących światłowodowych sieci dostępowych NGA:

- uwzględnianie ryzyka inwestycyjnego przy ustalaniu regulowanych cen za dostęp do sieci światłowodowej (przez odpowiedni narzut na cenę podstawową);
- dopuszczalność różnicowania geograficznego rynków właściwych 4 i 5 oraz środków zaradczych;
- dopuszczalność zawierania porozumień o wspólnych inwestycjach światłowodowych i podziale ryzyka.

Należy zaznaczyć, że postanowienia zalecenia w sprawie orientacji kosztowej, zapewnienia ścieżki migracji z pięcioletnim wyprzedzeniem oraz udzielania informacji o nowych produktach z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem spotkały się z krytyką ze strony podstawowej grupy inwestorów na rynku komunikacji szerokopasmowej; do grupy tej należą operatorzy zasiedziali.

3. Uwagi o regulacji rynku komunikacji szerokopasmowej

Przytoczone informacje o sytuacji na rynku telekomunikacyjnym UE i otoczeniu prawnym sieci dostępowych NGA skłaniają do zastanowienia się nad przydat-

nością dotychczas prowadzonej polityki regulacyjnej do sterowania rozwojem komunikacji szerokopasmowej w UE. Komunikacja ta jest ważnym instrumentem naprawy gospodarczej oraz oddziaływania na rozwój społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy⁷. Dlatego jest konieczna uważna analiza dotychczasowego doświadczenia funkcjonowania regulacji sektorowej z uwzględnieniem praktyki międzynarodowej.

Pomijanie efektów pośrednich. Dotychczasową politykę regulacyjną cechuje wąskogłęziowe podejście, które uwzględnia jedynie bezpośrednie efekty regulacji⁸, pomijając efekty pośrednie o pozytywnym wpływie na gospodarkę i społeczeństwo. Cechą charakterystyczną pakietów 2002 i 2009 jest to, że środki zaradcze nie pozostają w żadnym związku z wysokością nakładów kapitałowych na inwestycje ani z ich przeznaczeniem w gospodarce społeczeństwa informacyjnego. Przy takim podejściu pomija się uniwersalny wymiar telekomunikacji, co może prowadzić do wadliwych rozstrzygnięć regulacyjnych.

Państwo obserwator. Istotne znaczenie dla pomyślnego rozwoju komunikacji szerokopasmowej ma stopień współuczestniczenia państwa w tworzeniu zrębów społeczeństwa informacyjnego. W UE rola państwa w realizacji zadań gospodarczych jest ograniczona do legislacji i nadzoru rynku. Państwo pełni rolę obserwatora i nie może kierować środkami publicznymi w niezbędnym wymiarze na inwestycje światłowodowe NGA. Decyzje inwestycyjne o istotnym znaczeniu dla całej gospodarki są podejmowane przez prywatnego inwestora w oparciu o kryteria zysku realizowanego w ramach działalności telekomunikacyjnej.

Formalizm prawny. U podstaw sektorowej regulacji rynku komunikacji elektronicznej leży **zasada neutralności technicznej**, która służy do uzasadnienia rozszerzania zakresu regulacji na coraz nowe rynki i usługi komunikacji elektronicznej. W tych warunkach nowe techniki i zastosowania aplikacyjne stają się zakładnikami rozwiązań zastanych, gdyż podlegają analogicznym wymogom regulacyjnym. Zasada ta zrównuje pod względem prawnym sieć miedzianą, dawno wybudowaną i zamortyzowaną, z nowo budowaną siecią światłowodową, co powoduje nieuwzględnianie efektów pośrednich nowych inwestycji światłowodowych, na których opiera się strategia *Europa 2020* i *Europejska agenda cyfrowa* (innowacyjność, wzrost produktywności w gospodarce itd.), w praktyce regulacyjnej. Stosowanie tej zasady bez ograniczeń rodzi efekt hamowania (opóźniania) przy wprowa-

⁷ F. Kamiński: *Strategiczna rola komunikacji szerokopasmowej w programie naprawy gospodarczej Unii Europejskiej*, „Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne” 2011, nr 2–3, s. 66–72.

⁸ F. Kamiński: *Regulacja sektorowa ex ante a efekty pośrednie telekomunikacji*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010, s. 753–761; F. Kamiński: *Uwzględnianie efektów pośrednich w regulacji światłowodowych sieci dostępowych*, „Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne” 2009, nr 8–9, s. 930–939 (CD).

dzaniu nowych technik i aplikacji, co widać na przykładzie odkładania i ograniczania inwestycji światłowodowych przez operatorów zasiedziających w UE przy jednoczesnym preferowaniu rozwiązań mniej kapitałochłonnych, o ograniczonej przydatności perspektywicznej (np. ADSL w Europie jako podstawowa technika dostępu szerokopasmowego).

Pomijanie uwarunkowań historycznych. Rozszerzając zakres regulacji sektorowej na nowe i dopiero powstające inwestycje światłowodowe na podstawie formalnych przesłanek prawnych, nie uwzględnia się historycznego uwarunkowania pakietu 2002. Kiedy na przełomie XX i XXI wieku wprowadzano regulację sektorową, operatorzy zasiedzieli mieli bardzo ograniczone możliwości wyboru decyzji biznesowych, gdyż środki zaradcze dotyczyły w znacznym stopniu istniejącej zamortyzowanej sieci telekomunikacyjnej. Obecnie sytuacja jest odmienna. Operator-inwestor ma możliwość dokonania wyboru: może przystąpić do budowy sieci NGA albo z niej zrezygnować, na pewien czas zawiesić lub zwolnić tempo realizacji inwestycji.

Zysk jako kryterium decyzji inwestycyjnej. Inwestycje sieciowe są bardzo kapitałochłonne, o długim okresie amortyzacji, a przy tym są obciążone dużym ryzykiem, gdyż brak jest wiarygodnych danych co do skali popytu oraz opłacalności takich inwestycji. Operator zasiedzieli jest własnością akcjonariuszy, którzy oczekują stosownego zysku z zainwestowanego kapitału. Dlatego wszelkie ograniczenia regulacyjne nakładane na to przedsiębiorstwo mogą spowodować i faktycznie powodują zahamowanie aktywności inwestycyjnej.

Czas – czynnik ekonomiczny. Jednym z istotnych parametrów oceny efektów regulacji powinien być czas. Dynamiczne poważne zmiany techniki oraz rynków wymagają elastycznego otoczenia prawnego. Jest to tym bardziej ważne, że przemianom w sektorze komunikacji elektronicznej towarzyszą pozytywne efekty pośrednie dla gospodarki i społeczeństwa. Polityka regulacyjna nie bierze jednak pod uwagę czasu jako czynnika ekonomicznego, uwzględniając go jedynie przy doborze środków zaradczych *ex ante*. Wieloletnie opóźnienia w procesie decyzyjnym i realizacyjnym w sprawie inwestycji, spowodowane wysokim ryzykiem inwestycyjnym, ryzykiem regulacyjnym oraz ograniczeniem swobody działalności biznesowej operatora-inwestora, powodują utratę bądź ograniczenie skali efektów pośrednich. Można mówić o stracie czasu jako efekcie regulacji sektorowej.

Podsumowanie

Państwa członkowskie UE czynią poważne starania, aby w pełni wykorzystać instrumenty rozwoju, które dostarcza komunikacja szerokopasmowa. Jednak nie mają one takich możliwości, jakimi dysponują rządy Korei Płd., Japonii czy Australii, aby móc dorównać im w tempie i skali wdrażania sieci światłowodowych. Niezależnie od

tego, nie wykorzystano procedury nowelizacji pakietu 2002 do istotnej zmiany założeń polityki regulacyjnej, co skutkuje ostrożną działalnością inwestycyjną operatorów zasiedziały. Zawarte w zaleceniu w sprawie dostępu NGA postanowienia o ścieżce migracji i o wyprzedzającym informowaniu o nowych produktach mogą powodować opóźnienia w rozwoju nowych technik i aplikacji na rynku komunikacji szerokopasmowej. Dlatego można oczekiwać kontynuowania dyskusji i prac nad nowymi rozwiązaniami dla rynku komunikacji szerokopasmowej.

Literatura

1. *Broadband access in the EU: situation at 1 July 2010*. COCOM10-29, DG INFSO/C4, Brussels, 21st November 2010.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywy: 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 337, 18.12.2009, s. 37–69.
3. *First Annual Economic Report*, ETNO, Idate, November 2010.
4. Kamiński F.: *Uwzględnianie efektów pośrednich w regulacji światłowodowych sieci dostępowych*, „Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne” 2009, nr 8–9, s. 930–939 (CD).
5. Kamiński F.: *Regulacja sektorowa ex ante a efekty pośrednie telekomunikacji*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 597, Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, Szczecin 2010, s. 753–761.
6. Kamiński F.: *Strategiczna rola komunikacji szerokopasmowej w programie naprawy gospodarczej Unii Europejskiej*, „Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne” 2011, nr 2–3, s. 66–72.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska agenda cyfrowa*. KOM(2010) 245 wersja ostateczna/2, Bruksela, 26.08.2010.
8. Zalecenie Komisji z dnia 17 grudnia 2007 r. w sprawie właściwych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2007/879/WE), Dz. Urz. UE L 344, 28.12.2007, s. 65–69.
9. Zalecenie Komisji z dnia 20 września 2010 r. w sprawie regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji (tekst mający znaczenie dla EOG), (2010/572/UE), Dz. Urz. UE L 251, 25.09.2010, s. 35–48.

COMMENTS ON BROADBAND COMMUNICATIONS SECTOR REGULATIONS

Summary

The paper presents situation in telecommunications sector and regulatory environment for fiber access networks in the European Union. From this analysis critical comments have been derived, mainly on sector regulatory policy for the broadband communications market. The importance of indirect effects, negative impact of legal formalism and treatment of time as economic factor have been underlined.

Translated by Franciszek Kamiński