

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

487. SESJA PLENARNA W DNIACH 13 I 14 LUTEGO 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym”COM(2012) 478 *final*

(2013/C 133/04)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 3 września 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym”

COM(2012) 478 *final*.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2013 r.

Na 487. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2013 r. (posiedzenie z 13 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 89 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera podejście Komisji w sprawie promowania współdzielenia zasobów widma radiowego na rynku wewnętrznym z uwagi na to, że łączność bezprzewodowa jest zjawiskiem nabierającym coraz większego znaczenia dla gospodarki.

1.2 EKES ma nadzieję, że ostatecznymi beneficjentami tej strategii będą rzeczywiście obywatele europejscy i że będzie można korzystać ze wszystkich osiągnięć, zapewniając jednocześnie jak najlepsze wykorzystanie przydzielonego już widma, przy pełnym bezpieczeństwie i pełnej ochronie prywatności danych osobowych.

1.3 We wszystkich przepisach, jakie zostaną przyjęte, należy zapewnić wysoki poziom ochrony konsumenta oraz spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, aby zapobiegać

możliwemu pogłębianiu się przepaści cyfrowej i rozwarstwieniu społeczeństwa informacyjnego.

1.4 Zarządzanie współdzieleniem widma powinno prowadzić do zwiększania poziomu zatrudnienia i konkurencyjności gospodarki europejskiej, przy czym nie może zakłócać wolnej konkurencji. Powinno również prowadzić do pogłębiania badań i rozwijania innowacyjnych technologii. Komitet zwraca się do Komisji, by przed zachęcaniem do liberalizacji gospodarki częstotliwościami zagwarantowano, że większa konkurencja podmiotów w tym sektorze doprowadzi do tworzenia miejsc pracy w ujęciu netto. W związku z tym, zgodnie ze strategią „Europa 2020” szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację krajów dotkniętych wstrząsem gospodarczym i fiskalnym.

1.5 EKES ma nadzieję, że Komisja przyjmie zalecenie dotyczące wspólnego formatu dla współdzielonych praw dostępu do widma [akronim ang. SSAR], wspólnej terminologii do celów dokumentowania warunków i przepisów dotyczących współdzielenia.

2. Wstęp

2.1 Widmo radiowe stanowi podstawowy zasób publiczny dla kluczowych sektorów i usług, w tym dla ruchomej, bezprzewodowej łączności szerokopasmowej i łączności satelitarnej, transmisji telewizyjnych i radiowych, transportu, radiolokalizacji oraz takich urządzeń jak alarmy, piloty, aparaty słuchowe, mikrofony i sprzęt medyczny.

2.2 Wspomaga ono prawidłowe działanie takich służb publicznych jak służby bezpieczeństwa i ochrony, w tym służby ochrony ludności, oraz działalność naukową, w tym meteorologię, obserwacje Ziemi, radioastronomię i badania przestrzeni kosmicznej.

2.3 Łatwy dostęp do widma radiowego odgrywa również rolę w świadczeniu usług łączności elektronicznej, w szczególności na rzecz użytkowników i przedsiębiorstw na obszarach słabo zaludnionych bądź odległych, takich jak obszary wiejskie lub wyspy.

2.4 Wszystkie środki regulacyjne dotyczące widma radiowego mogą mieć skutki dotyczące gospodarki, bezpieczeństwa, zdrowia, interesu publicznego, kultury, nauki, społeczeństwa i środowiska.

2.5 W decyzji o spektrum radiowym z 2002 r. ustanowiono podstawowe ramy regulacyjne dotyczące polityki w zakresie widma radiowego, natomiast w 2012 r. zostały one uzupełnione poprzez decyzję w sprawie ustanowienia wieloletniego programu dotyczącego tej polityki UE, która była już przedmiotem opinii Komitetu.

2.6 Ramy regulacyjne Unii mają na celu ułatwienie dostępu do widma w oparciu o możliwie najmniej restrykcyjny system pozwoleń. Sprzyjają one stosowaniu ogólnych pozwoleń, z wyjątkiem przypadków, w których wyraźnie niezbędne są indywidualne pozwolenia. Ramy opierają się na zasadach wydajnego korzystania z widma i efektywnego zarządzania nim, jak również na zasadzie neutralności technologicznej i neutralności usług.

Istnieje wystarczająca podstawa prawna do tego, aby Komisja mogła zająć się kwestią zarządzania widmem, opierając się na ramach prawnych dotyczących łączności elektronicznej oraz na przepisach o rynku wewnętrznym, transporcie i zwalczaniu zakłócania wolnej konkurencji.

2.7 Ponieważ zarządzanie widmem jest niezbędnym warunkiem utworzenia jednolitego rynku cyfrowego, inicjatywa ta bezpośrednio przyczynia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Zgodnie z programem dotyczącym polityki

w zakresie widma radiowego, Komisja dąży do zapewnienia jak najszerzego poparcia dla proponowanych działań w celu wspierania rozwoju innowacyjnych rozwiązań bezprzewodowych w UE, aby zagwarantować jak najlepsze wykorzystanie przydzielonego już widma.

3. Komunikat Komisji

3.1 W komunikacie poddano analizie czynniki napędzające i umożliwiające współdzielenie widma, takie jak bezprzewodowe sieci szerokopasmowe, społeczeństwo połączone bezprzewodowo oraz badania i innowacyjne technologie. Poczyniono następujące wnioski:

— Wspólne wykorzystywanie częstotliwości bezprzewodowych sieci szerokopasmowych, zarówno objętych, jak i nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego, generuje oszczędności dla operatorów sieci komórkowych, zapewnia niedrogi dostęp do internetu oraz stwarza możliwości współdzielenia infrastruktury.

— Tendencja do utworzenia połączonego sieciowo społeczeństwa potwierdza wartość dodaną niskich barier dostępu do widma we współdzielonych pasmach nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego. Stanowi to podstawę dla rozwoju bezprzewodowych innowacji stymulujących rozwój i zastosowanie bardziej odpornych technologii bezprzewodowych.

— Badania umożliwiły otwarcie współdzielonego dostępu do widma, zapewniając jednocześnie ochronę usług podstawowych. W chwili obecnej następuje szybki rozwój kognitywnych technologii radiowych, m.in. dzięki harmonizacji norm i testom przeprowadzanym w ramach europejskich projektów badawczych. Oczekuje się, że w dziedzinie detekcji i wykorzystania małych stacji bazowych telefonii komórkowej poczynione zostaną dalsze postępy.

3.2 W komunikacie omówiono wyzwania stojące na drodze do powszechniejszego współdzielenia widma poprzez rozważenie takich kwestii jak postępowanie w przypadku szkodliwych zakłóceń w celu usunięcia niepewności, tworzenie wystarczających zachęt i zabezpieczeń dla wszystkich zainteresowanych stron oraz pojemność pasm nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego.

3.2.1 Promowanie powszechniejszego współdzielenia widma wymaga:

— przyjęcia przez użytkowników wspólnej odpowiedzialności za akceptowalne limity zakłóceń i opracowania odpowiednich strategii ich łagodzenia;

- zapewnienia pewności prawa w odniesieniu do stosownych przepisów i warunków oraz procedur egzekwowania przepisów, a także zapewnienia przejrzystości w odniesieniu do założeń dotyczących kompatybilności oraz praw do ochrony;
- tworzenia zachęt do inwestycji w unowocześnione technologie, które są korzystne zarówno dla użytkowników zasiedziały, jak i dla nowych użytkowników, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony oraz wspieraniu konkurencji;
- określenia kanałów łączności szerokopasmowej na potrzeby rozwoju RLAN, jak również zapewnienia prognoz dotyczących wykorzystania, tak aby zwiększyć przewidywalność i niezawodność najważniejszych współdzielonych pasm;
- zapewnienia, by każde przejście z wyłącznego użytkownika widma na współdzielenie widma zwiększało konkurencję ze strony dodatkowych użytkowników, a zwłaszcza, aby nie tworzyło nienależnej przewagi konkurencyjnej dla obecnych lub przyszłych posiadaczy praw.

3.3 Komisja proponuje utworzenie dwóch narzędzi, które przyczynią się do częstszego i bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących zasobów widma:

- podejście unijne mające na celu zidentyfikowanie możliwości korzystnego współdzielenia widma w zharmonizowanych i niezharmonizowanych pasmach; oraz
- współdzielone prawa dostępu do widma jako narzędzie regulacyjne umożliwiające zezwalanie na licencjonowane współdzielenie widma i zapewniające odpowiedni poziom ochrony przed zakłóceniami.

3.4 Komisja uważa, że w miarę jak postęp technologiczny coraz częściej stwarza możliwości korzystnego współdzielenia widma (BSO) w ramach rynku wewnętrznego, konieczne jest wspieranie inwestycji i zachęcanie użytkowników do lepszego wykorzystywania zasobów widma poprzez określenie na szczeblu UE, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, procedury i kluczowych kryteriów dotyczących identyfikacji BSO (np. w formie zalecenia).

3.5 Zdaniem Komisji, jeżeli krajowe organy regulacyjne będą przyznawać dodatkowym użytkownikom prawa do współdzielonego dostępu do widma w danym paśmie częstotliwości, umowy o współdzieleniu widma będą mogły zagwarantować użytkownikom większą pewność prawa, zapewniając jednocześnie bodźce rynkowe, w tym rekompensatę finansową, mające na celu zidentyfikowanie większej ilości BSO na rynku wewnętrznym.

3.6 Komisja proponuje, aby w ramach dalszych działań poczynione zostały następujące kroki:

- 1) Identyfikacja BSO zarówno w pasmach objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego, jak i w pasmach nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego.
- 2) Rozważenie możliwości udostępnienia wystarczającej ilości widma nieobjętego obowiązkiem uzyskania pozwolenia radiowego, zharmonizowanego na szczeblu UE, na potrzeby innowacji bezprzewodowych.
- 3) Określenie, we współpracy z państwami członkowskimi, wspólnej strategii na rzecz zwiększenia możliwości współdzielenia opartego na porozumieniach umownych między użytkownikami.
- 4) Zawieranie porozumień umownych między użytkownikami, które będą mogły im zapewnić większą pewność prawa.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet pozytywnie ocenia komunikat Komisji, ponieważ rozpoczyna on niezbędny proces refleksji prowadzący do dostosowania w przyszłości przepisów unijnych do celów wieloletniego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (RSPP).

4.1.1 Pod tym względem w komunikacie dokonano analizy sposobów rozwiązania problemu braku wolnych zakresów widma oraz wysokich nakładów związanych z ponownym przydzielaniem widma na potrzeby nowych zastosowań, które stanowią poważne ograniczenia w korzystaniu z łączności bezprzewodowej, co przemawia za potrzebą wprowadzenia istotnych zmian w zarządzaniu widmem.

4.2 Komisja skłania się ku kompleksowemu podejściu, zgodnie z którym krajowe organy regulacyjne i porozumienia między nowymi i zasiedziałymi użytkownikami widma powinny ułatwiać w aktywny sposób wspólne wykorzystywanie i współdzielenie widma, dzięki czemu możliwe będzie usunięcie obecnych barier regulacyjnych utrudniających wdrażanie innowacyjnych technologii dostępu radiowego, a proces dzielenia się widmem stanie się łatwiejszy.

4.3 Jednocześnie proponowane działania opierają się na obowiązujących ramach regulacyjnych UE dotyczących łączności elektronicznej i polegają na ustanowieniu i wdrożeniu zasad wydajnego korzystania z widma i efektywnego zarządzania nim, jak również zasad neutralności technologicznej i neutralności usług, co zdaniem EKES-u jest niezwykle istotne. W związku z tym Komisja pragnie w pełni wykorzystać swoje uprawnienia w tym zakresie, aby przyczynić się do podniesienia jakości oraz, w miarę możliwości, do powszechniejszego korzystania z widma radiowego. Działania te mają opierać się na wolnej konkurencji, a przyznawanie prawa do korzystania z widma przez krajowe organy regulacyjne będzie odbywać się na podstawie spójnych kryteriów, ze szczególnym naciskiem na przyznawanie prawa do korzystania z widma na zasadzie współdzielenia.

4.4 Komitet pragnie jednak podkreślić różne aspekty cytowanego komunikatu Komisji dotyczące ułatwienia, w miarę możliwości, opracowania przyszłych działań regulacyjnych w zakresie widma radiowego tak, aby opierały się one na solidnych zasadach, a zwłaszcza na zasadach demokracji i przejrzystości, z poszanowaniem praw podstawowych oraz praw konsumentów i użytkowników łączności elektronicznej. W szczególności prawa konsumentów i użytkowników powinny być zdecydowanie chronione przed możliwością oszustwa, poprzez ustanowienie kryteriów, które zapewnią sprawiedliwą cenę, ogólny dostęp do widma oraz wydajne procedury obsługi reklamacji i odszkodowań. Niezależne podmioty nadzorujące powinny być uprawnione do rozstrzygania konfliktów transakcyjnych wynikających z użytkowania widma, zapobiegając tym samym szkodliwym zakłóceniom. W przygotowywanych sprawozdaniach okresowych Komisja powinna stwierdzić, jakie działania zostały podjęte i jakie cele osiągnięte w zakresie wymienionych praw i obowiązków.

4.5 Komitet zachęca Komisję, aby w kontekście przyszłego tworzenia stosownych ram regulacyjnych sporządziła jak najbardziej wyczerpującą listę „barier regulacyjnych” utrudniających wdrażanie innowacyjnych technologii dostępu do widma.

4.6 Nie należy dopuszczać do sytuacji, która pod pretekstem fałszywej, nadmiernej ochrony użytkowników, w rzeczywistości prowadzącej do ich wykluczenia z powodu przynależności państwowej lub innego podobnego powodu o charakterze protekcyjnym, doprowadzi do braku możliwości maksymalnego uwolnienia widma, dostępu nowych użytkowników oraz wdrażania innowacyjnych technologii. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa za niezbędne, by wdrożenie komunikatu doprowadziło do zagwarantowania większego dostępu osób niepełnosprawnych do nowych technologii.

4.7 Przyczyniłoby się to również do wzrostu dochodów z tytułu opłat za korzystanie z widma; co do związanych z tym korzyści nie ma najmniejszej wątpliwości. Należy jednak podkreślić, że ze względu na to, że widmo jest ograniczoną przestrzenią fizyczną, a planowane działania doprowadzą do zwiększenia ruchu użytkowników, trzeba będzie uważnie przemyśleć różne kwestie, takie jak rekompensata wypłacana obecnym posiadaczom pozwoleń na korzystanie z widma, sposób zapobiegania zanikowi lub zwężeniu widma z powodu nadmiernej eksploatacji oraz zapewnienie wdrażania najbardziej innowacyjnych technologii itp. W związku z tym, mimo że przedmiotem niniejszej opinii nie jest treść wcześniej sporządzonych dokumentów dotyczących wdrażania działań UE związanych z rozwojem technologii, jak np. tzw. dywidenda cyfrowa, należy wziąć pod uwagę ich rzeczywisty wpływ na skutki wdrożenia polityki UE w zakresie widma radiowego.

4.8 Ponadto Komitet skłania się ku ograniczeniu, w miarę możliwości, wydawania pozwoleń indywidualnych przez krajowe organy regulacyjne i opowiada się za dużo bardziej otwartym dostępem, jeśli tylko będzie to fizycznie możliwe

oraz jeśli użytkownicy widma będą przestrzegali nabytych praw. W tym celu zachęca krajowe organy regulacyjne, aby ograniczyły wydawanie licencji indywidualnych do uzasadnionych przypadków, aby zapewnić dużo bardziej otwarty dostęp.

4.9 Z komunikatu wynika również, że jednym z istotnych celów jest konieczność zmniejszenia przepaści technologicznej spowodowanej m.in. rozdrobnieniem obowiązujących ram regulacyjnych, jaka istnieje między europejskimi producentami urządzeń służących do łączności elektronicznej a producentami tych urządzeń z państw trzecich. Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej, by dołączyła ocenę skutków na temat ewentualnych korzyści, jakie uwolnienie widma może mieć dla zmniejszenia przepaści cyfrowej między państwami członkowskimi UE. Wobec tego Komitet popiera pilne dostosowanie tych ram regulacyjnych, licząc na możliwości Komisji w zakresie tworzenia regulacji z wykorzystaniem procedury komitetowej.

4.9.1 Z drugiej strony Komitet podkreśla silne zaangażowanie UE w ochronę praw podstawowych i wzywa Komisję, by opracowując stosowne zasady dostosowawcze, zwróciła szczególną uwagę na kwestię ochrony praw podstawowych, takich jak ochrona prywatności, ochrona tajemnicy handlowej lub przetwarzanie danych, które mogą gromadzić dostawcy usług łączności elektronicznej.

4.9.2 Słuszne wydaje się również ustanowienie pewnego rodzaju skutecznego nadzoru nad dostępem do pasm nowych użytkowników bez obowiązku uzyskania pozwolenia, w przypadku gdy wysuwają się one na pierwszy plan dzięki wartości dodanej oferowanych innowacji technologicznych, zwłaszcza jeśli zakłócają bezproblemowe korzystanie z widma przez osoby trzecie, którym krajowe organy regulacyjne nie gwarantują praw do ochrony. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zaniepokojenie wpływem, jaki ów proces liberalizacji może wyrzucić na realizację zasady dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym (policja, pogotowie ratunkowe, usługi w zakresie ratownictwa itp.).

4.9.3 Podobnie należy skrupulatnie zbadać sytuację użytkowników, którzy chcieliby mieć dostęp do widma i świadczą usługi w interesie ogólnym. Mogliby oni zostać zwolnieni z obowiązku opłacenia rekompensaty finansowej lub ponosić symboliczne koszty na podstawie prognozy wyznaczonej na szczeblu ponadnarodowym lub ewentualnie poprzez ustanowienie odpowiednich przepisów.

4.9.3.1 Omówione powyżej działania nie naruszają obowiązku wspierania celów leżących w interesie ogólnym zgodnie z prawem unijnym, w szczególności odnoszących się do przepisów dotyczących treści i polityki audiowizualnej oraz prawa państw członkowskich do organizowania i używania własnego widma radiowego do celów zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego.

4.10 EKES uważa, że w celu zapewnienia niezależności i pewności prawa odpowiedzialność za nadzór nad zawieraniem porozumień o współdzieleniu widma między użytkownikami oraz ich zgodnością z odpowiednimi przepisami w zakresie konkurencji, a także za informowanie o tym, powinny ponosić krajowe organy regulacyjne oraz, w stosownych przypadkach, Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), jeśli konieczne będzie przeprowadzenie planowania strategicznego, koordynacji i harmonizacji, w szczególności w zakresie procedur wydawania pozwoleń ogólnych lub indywidualnych praw do użytkowania częstotliwości radiowych, gdy będzie to niezbędne do pokonania barier hamujących rozwój rynku wewnętrznego.

4.11 Komisja powinna opracować we współpracy z przedstawicielami stowarzyszeń konsumentów oraz z przedstawicielami przedsiębiorstw kodeks sprawdzonych rozwiązań regulujący przekazywanie na szczeblu UE informacji dotyczących wniosków BSO i ich wyników. Przyczyni się to do zwiększenia przejrzystości procesów i optymalnego zarządzania zasobami wymienionymi w wykazie przydzielonych pasm widma.

4.12 Na koniec Komitet wzywa Komisję do opracowania, w oparciu o prace Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego, aktu wykonawczego zgodnie z art. 291 TFUE, który przyczyni się do osiągnięcia celów w zakresie takich kwestii jak wspólna definicja pozwoleń na współdzielony dostęp do widma, a także ustalenie warunków zaleceń sprzyjających stosowaniu wspólnych kryteriów przyznawania tych pozwoleń w UE, co ułatwi ich wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich.

4.12.1 Akt prawny, o którym mowa, powinien uwzględniać, poza innymi istotnymi elementami, ochronę zasad wolnej konkurencji oraz ochronę bezpieczeństwa i praw użytkowników łączności elektronicznej, ze szczególnym naciskiem na obniżenie kosztów usług świadczonych przez dostawców usług łączności elektronicznej.

4.13 Komitet wyraża przekonanie, że na ewentualne innowacje technologiczne wynikające z obecności większej liczby podmiotów w sektorze widma można by przeznaczyć środki z funduszy UE, aby ułatwić rozwój technologii w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich UE.

Bruksela, 13 lutego 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
