Maciej Czaplewski

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
maciej.czaplewski@wzueu.pl

Gospodarowanie częstotliwościami jako ważny obszar regulacji unijnego rynku telekomunikacyjnego

Kody JEL: L51, L96

Słowa kluczowe: gospodarowanie częstotliwościami, Unia Europejska, rynek telekomunikacyjny

Streszczenie. W artykule poruszono kwestie regulacji gospodarowania częstotliwościami w obszarze rynku telekomunikacyjnego UE. Najpierw przedstawiono miejsce kwestii rozdziału i przyznawania częstotliwości w unijnej polityce dotyczącej rynku telekomunikacyjnego. Następnie scharakteryzowano podstawowe reguły gospodarowania zasobami częstotliwości w UE, a na końcu przybliżono stan zaawansowania w obszarze wypracowania wspólnych, unijnych zasad dotyczących rozdziału i przyznawania częstotliwości.

Wprowadzenie

Trendy obserwowane w obszarze rynku telekomunikacyjnego, np. pojawianie się nowych produktów telekomunikacyjnych, rozwój usług e-government (Budziewicz-Guźlecka, 2008, 2009) jak również w działalności komercyjnej (Drobiazgiewicz, 2017) wskazują na dynamiczny rozwój segmentu telefonii mobilnej (Czyżycki, Klóska, 2009, s. 541–548). Warunkiem podstawowym powstania i rozwijania telefonii mobilnej jest budowa i rozbudowa infrastruktury sieciowej. Z jednej strony tworzenie tych sieci wymaga budowy infrastruktury rzeczowej, w tym zwłaszcza masztów, nadajników i przekazników, a z drugiej – wymaga dysponowania odpowiednimi pasmami widma częstotliwości.

Uwzględniając, że zasób pasm częstotliwości jest dobrem rzadkim, pojawia się konieczność racjonalnego gospodarowania częstotliwościami, w tym racjonalizacji procesów rozdziału oraz ich przyznawania operatorom zainteresowanym tymi częstotliwościami. Zarazem wskazuje się, że w strukturach ponadnarodowych, których przy-

kładem jest UE, dla zapewnienia racjonalnego gospodarowania zasobami częstotliwości szczególnie pożądane jest posiadanie ogólnounijnego rozwiązania w tym względzie.

Celem artykułu jest:

- przedstawienie dotychczas wykorzystywanych procedur stosowanych w procesie rozdzielania i przyznawania pasm częstotliwości,
- przybliżenie propozycji określającej zalecenia wstępne służące wypracowaniu ogólnounijnych zasad regulowania sposobu gospodarowania częstotliwościami.

Przy pisaniu artykułu wykorzystano analizę krajowych i obcojęzycznych opracowań dotyczących kwestii rozdziału i przyznawania częstotliwości dla potrzeb funkcjonowania telefonii mobilnej. Analiza tych źródeł pozwala stwierdzić, że UE – jak na razie – nie wypracowała wspólnych, ogólnounijnych rozwiązań dotyczących tej kwestii.

1. Miejsce kwestii rozdziału i przyznawania częstotliwości w unijnej polityce dotyczącej rynku telekomunikacyjnego

W procesie tworzenia rynku telekomunikacyjnego UE za wyjściową inicjatywę można uznać dwuczęściowy pakiet reform przedłożony przez Komisję Europejską 11 września 2013 roku, zawierający (EU-Kommission):

- projekt zarządzenia dotyczącego niezbędności obniżania cen usług telekomunikacyjnych oraz wprowadzenia rozwiązań pozwalających operatorom telekomunikacyjnym na racjonalizowanie ponoszonych przez nich kosztów administracyjnych,
- rekomendacje Komisji UE dotyczące:
 - a) metod rachunku kosztów stosowanych przez operatorów telekomunikacyjnych przy ustalaniu opłat za dostęp do własnych tradycyjnych sieci stacjonarnych (sieci miedzianych),
 - b) zasad określania przez tych operatorów równych warunków dostępu do sieci tradycyjnych dla wszystkich zainteresowanych takim dostępem.

W projekcie zarządzenia zawierającego dwuczęściowy pakiet reform wskazano na cztery istotne kwestie, przedstawiając przy tym ogólne propozycje ich rozwiązania:

- opłaty roamingowe (opłaty za połączenia telefonii komórkowej realizowane w ruchu międzynarodowym) – przyjęto, że w przyszłości zostaną całkowicie zniesione; zarazem wskazano, że operatorzy telekomunikacyjni powinni stosować jednolite opłaty roamingowe w całej UE bądź zapewnić klientom w czasie ich pobytu za granicą możliwość wyboru innego operatora bez konieczności zmiany karty SIM,
- regulowanie kosztów międzynarodowych rozmów telefonicznych realizowanych w ramach UE, przy czym uznano, że:

- a) w telefonii stacjonarnej opłaty te powinny być utrzymane na poziomie opłat za długodystansowe rozmowy krajowe,
 - b) w telefonii mobilnej opłaty te nie powinny być wyższe niż 0,19 Euro za minutę;
- zagwarantowanie tzw. neutralności sieciowej, co należy rozumieć jako niedopuszczenie do świadomego blokowania czy też spowalniania przesyłania w sieci jakichkolwiek informacji (treści); jednak biorąc pod uwagę, że dla niektórych odbiorców istotne jest zapewnienie określonego stałego standardu jakości przesyłu danych, Komisja Europejska założyła dopuszczenie możliwości oferowania przez operatorów telekomunikacyjnych za dodatkową odpłatnością tzw. usług specjalnych, które tę jakość gwarantują¹,
 - zapewnienia poprawy dostępu do sieci telefonii mobilnych oraz sieci Wi-Fi; w osiągnięciu tego celu ważną rolę przypisano sposobowi rozdzielania i przyznawania częstotliwości, m.in. proponując koordynowanie związanych z tym poczynąń w skali UE.

Wskazane działania są konsekwencją przyjęcia w 2010 roku przez Komisję Europejską Agendy Cyfrowej, stanowiącej jeden z siedmiu przewodnich projektów strategii Europe2020. Głównym celem Agendy są trwałe korzyści ekonomiczne i społeczne w oparciu o jednolity rynek cyfrowy, w tym szybki Internet i interoperacyjne aplikacje (Kuczera, 2012, s. 148–149).

2. Podstawowe reguły gospodarowania zasobami częstotliwości w UE

Racjonalne gospodarowanie pasmami częstotliwości, w tym ich rozdziałem i przyznawaniem, ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia i poprawiania dostępu do sieci mobilnych i sieci Wi-Fi. Należy pamiętać, że to rozwój sieci gwarantuje dotarcie do milionów potencjalnych klientów (Drab-Kurowska, 2012, 2013). Wskazuje to na znaczenie ustalenia sensownych reguł rozdziału i przyznawania częstotliwości.

Obecnie poszczególne państwa UE gospodarują częstotliwościami według własnych zasad. Sytuacja taka nie ułatwia tworzenia rynku telekomunikacyjnego UE i skłania do poszukiwania sposobu zharmonizowania zasad przyznawania częstotliwości.

Podstawowe stosowane rozwiązanie dotyczące rozdziału posiadanych częstotliwości opiera się na procedurze 3-etapowej, obejmującej:

- rozpoznanie zapotrzebowania na częstotliwości zgłaszanego przez podmioty zainteresowane ich posiadaniem,

¹ Może być to powodowane różnymi względami, ale na najbardziej ogólnym poziomie należy wskazać to, że obecnie największe znaczenie ma odpowiedni przepływ informacji i rosnące wykorzystanie wiedzy opartej na informacjach (Popiolek, 2016, s. 114).

- zestawienie zgłaszanego popytu z podażą częstotliwości posiadanych do rozdziału,
- wybór konkretnego sposobu rozdziału i przyznawania posiadanych częstotliwości między podmioty zainteresowane ich pozyskaniem.

Wśród stosowanych sposobów rozdziału i przyznawania częstotliwości wykorzystywana bywa procedura administracyjna bądź przetargowa. Zastosowanie administracyjnego trybu przydziału częstotliwości pociąga za sobą zagrożenie przydzielenia uprawnień podmiotom, które nie wykorzystają tego dobra rzadkiego w sposób najbardziej efektywny. W przypadku zastosowania procedury przetargowej zagrożenie takie jest mniejsze.

Głównym mankamentem zastosowania procedury przetargowej jest możliwość świadomego licytowania wygórowanych cen w celu zmuszenia rywalu rynkowego do ponoszenia nadmiernych kosztów mogących skutkować wyraźnym osłabieniem jego zdolności inwestycyjnych i w konsekwencji zdolności konkurencyjnych rywalu.

Na możliwość takich następstw stosowania przetargów w procedurze gospodarowania częstotliwościami wskazują m.in. wyniki aukcji przeprowadzonej w Holandii w 2013 roku oraz w Polsce na przełomie lat 2015/2016. Ta pierwsza, zamiast oczekiwanych 470 mln euro, przyniosła 3,8 mld euro (Kroes, 2013). Ta druga pozwoliła osiągnąć ponad 7 mld PLN (UKE, 2017). Wyniki te mogą być oceniane pozytywnie z punktu widzenia poprawiania sytuacji budżetowej państwa. Jednak mogą one skutkować osłabieniem konkurencyjności na rynku usług telekomunikacyjnych, ze względu na znaczne uszczuplenie zasobów finansowych operatorów, które mogliby przeznaczyć na innowacje i agresywne strategie cenowe.

Przedstawione wywody wskazują, że dokonanie wyboru najlepszego rozwiązania w zakresie gospodarowania częstotliwościami wykorzystywanego w budowaniu rynku telekomunikacyjnego UE będzie wymagało głębokich przemyśleń. Z jednej strony należy dostrzegać wyższość procedury przetargowej nad procedurą administracyjnego przydziału częstotliwości. Jednak z drugiej strony należy znaleźć rozwiązanie, by wypracowana i zalecana procedura przetargowa nie była zdominowana przez kwestie finansowe ani nie prowadziła do ponoszenia znaczących kosztów przez podmioty nabywające częstotliwości i w ten sposób nie wiązała się z silnym osłabianiem zdolności inwestycyjnych i innowacyjnych operatorów.

3. Stan zaawansowania w obszarze wypracowania wspólnych, unijnych zasad dotyczących rozdziału i przyznawania częstotliwości

Wypracowanie ogólnounijnych regulacji dotyczących rozdziału i przyznawania częstotliwości znajduje się na etapie początkowym. Sprowadzają się one głównie do akcentowania potrzeby określenia wspólnych zasad rozdziału i przyznawania częstotliwości.

Konkretną propozycję dotyczącą wspólnych, unijnych reguł rozdziału i przyznawania częstotliwości przedstawiła niemiecka Komisja Monopolowa. Zaleca ona preferowanie administracyjnego przydzielania częstotliwości, która to procedura nie będzie drenowała operatorów telekomunikacyjnych z zasobów finansowych, pozwoli przeznaczyć zaoszczędzone środki na inwestycje sieciowe, co zdynamizuje rozwój RUT. Komisja Monopolowa zarazem zauważa, że procedura taka mogłaby blokować dostęp do rynku nowym operatorom zainteresowanym świadczeniem usług telekomunikacyjnych. Z tego względu niemiecka Komisja Antymonopolowa sugeruje stosowanie procedury przetargowej w procesie rozdziału i przyznawania częstotliwości, jeżeli zaistnieje sytuacja przejawiająca się równoczesnym wystąpieniem dwóch warunków:

- rzeczywisty niedobór częstotliwości danego rodzaju,
- zainteresowanie danymi częstotliwościami zgłasza przynajmniej jeden nowy, dotychczas niewystępujący na danym rynku telekomunikacyjnym podmiot, reprezentujący poważną siłę rynkową i wykazujący rzeczywistą wolę wejścia na ten rynek (Telekommunikation, 2011).

Propozycja niemieckiej Komisji Monopolowej, zdaniem autora artykułu, jest logiczna. Jednak nawet uznanie tej propozycji za rozwiązanie unijne nie będzie oznaczało pełnego rozwiązania tematu rozdzielania i przyznawania częstotliwości. Pozostaje bowiem ważny temat sposobu uregulowania kwestii zharmonizowania terminów rozdzielania częstotliwości w celu poddania procedowaniu jak największych zakresów widma, obejmujących możliwie dużo różnych pasm częstotliwości. Wskazuje się, że tylko takie podejście pozwoli pełniej wykorzystać korzyści tkwiące w łączeniu różnych pasm częstotliwości oraz łączeniu pasm nowo nabywanych z pasmami już posiadanymi przez operatorów telekomunikacyjnych.

Trzeba jednak uwzględnić, iż zaakceptowanie poddania procedowaniu jak największych zakresów widma, w przypadku zastosowania procedury przetargowej, może być korzystne dla najsilniejszych rynkowych operatorów. Operatorzy ci, dysponując dużymi zasobami finansowymi i znaczącymi możliwościami pozyskiwania kapitału zewnętrznego, mogą zdominować takie przetargi, co w konsekwencji może prowadzić do dalszego umacniania ich pozycji na rynku usług telekomunikacyjnych.

Podsumowanie

Kwestia sposobu rozdziału i przyznawania częstotliwości na poziomie UE nie jest jeszcze uzgodniona. Podkreśla się jedynie, że stosowanie przez poszczególne państwa UE różnych sposobów rozdziału częstotliwości i przeprowadzanie tego rozdziału w różnych terminach jest nieefektywne i utrudnia powstawanie dużych europejskich operatorów telekomunikacyjnych o formacie światowym (Serentschy, 2015).

Interesujące podejście do sposobu rozdziału i przyznawania częstotliwości na poziomie UE zaproponowała niemiecka Komisja Monopolowa. Propozycję tę należy

uznać za ważny i logiczny krok służący wypracowaniu ogólnounijnych rozwiązań dotyczących sposobu rozdziału i przyznawania częstotliwości na poziomie UE.

Literatura

- Budziejewicz-Guźlecka, A. (2008). Rozwój usług e-government w Polsce. W: J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*. Katowice: Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.
- Budziejewicz-Guźlecka, A. (2009). Nowy produkt telekomunikacyjny w aspekcie konwergencji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 35 (cz. 2), 519–530.
- Czyżycki, R., Klóska, R. (2009). Stan obecny i perspektywy rozwoju liczby abonentów telefonii komórkowej w Polsce w ujęciu statystycznym. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 544. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 35, 541–548.
- Drab-Kurowska, A. (2012). Social media marketingu w marketingu XXI wieku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, 26, 175–186.
- Drab-Kurowska, A. (2013). The role of social media in economy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 105, 297–304.
- Drobiazgiewicz, J. (2017). Wsparcie teleinformatyczne systemu informacji logistycznej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 1 (126), 89–97.
- EU-Kommission. Reformpaket für den TK-Binnenmarkt. Pobrano z: <http://www.cr-online.de/33680.htm> (16.08.2016).
- Kroes, N. (2013). Christmas Present. Neelie Kroes Blog. 14 Januar 2013. Pobrano z: <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/christmas-present> (21.12.2017).
- Kuczera, K. (2012). Agenda cyfrowa jako strategia wzrostu konkurencyjności Europy. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 28, 145–158.
- Popiołek, M. (2016). Nierówności cyfrowe i podziały cyfrowe drugiego rzędu jako wyzwanie dla gospodarki opartej na wiedzy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 122, 113–122.
- Serentschy, G. (2015). Wir stehen vor der groessten Herausforderung. 7. Januar 201501 blogGeorg Serentschy, MVNO, OTT, Regulierung, Telekommunikation, Peter Sempelmann. Pobrano z: <http://www.sempelmann.at/tag/telekommunikation> (20.11.2016).
- UKE 2017. Pobrano z: <https://archiwum.uke.gov.pl/ogloszenie-wynikow-aukcji-16938> (21.12.2017).
- Telekommunikation 2011. Investitionsanreize staerken, Wettbewerb sichern. Monopolkommission 2011, Tz. 22.

MANAGING FREQUENCIES AS AN IMPORTANT AREA FOR REGULATION OF THE EU TELECOMMUNICATIONS MARKET

Keywords: frequency management, European Union, telecommunications market

Summary. The article deals with the regulation of frequency management in the EU telecommunication market area. First, it points on the place of the issue of distribution and frequency allocation in the EU policy on the telecommunications market. Then it describes the basic rules for managing frequency resources in the EU and finally it discusses the state of advancement in the area of developing common EU rules on the allocation of frequencies.

Translated by Maciej Czaplewski

Cytowanie

Czaplewski, M. (2018). Gospodarowanie częstotliwościami jako ważny obszar regulacji unijnego rynku telekomunikacyjnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 2 (131/1), 91–97. DOI: 10.18276/epu.2018.131/1-09.