

Wprowadzanie konkurencji w holenderskim sektorze telekomunikacji

mgr Ewa Galewska

Uniwersytet Wrocławski

Przez wiele lat rynek telekomunikacyjny w Unii Europejskiej nie był uwspólnotowiony i dotyczące go działania legislacyjne leżały w całkowitej gestii poszczególnych państw członkowskich. W niemal każdym z nich¹ historycznie dostarczanie usług telekomunikacyjnych, działalność związana z zakładaniem, utrzymywaniem i korzystaniem z sieci telekomunikacyjnych oraz dostarczaniem i serwisowaniem sprzętu telekomunikacyjnego leżały w gestii przedsiębiorstw będących w posiadaniu państwa, znajdujących się pod jego całkowitą kontrolą lub nawet stanowiących część administracji rządowej². Państwa oprócz prowadzenia powyższej działalności pełniły funkcje regulacyjne.

Przedstawiona powyżej sytuacja była sprzeczna z podstawowymi celami traktatowymi w postaci utworzenia wspólnotowego rynku telekomunikacyjnego i poddaniu go działaniu reguł konkurencji. Stąd pojawiła się konieczność objęcia omawianego tu sektora regulacją stanowioną na poziomie Wspólnoty. Obejmowanie sektora telekomunikacji regulacją wspólnotową następowało etapami począwszy od lat osiemdziesiątych. Kierunek owego procesu wyznaczyły przede wszystkim dyrektywy liberalizacyjne i harmonizacyjne³. Dyrektywy te ustanowiły ramy prawne dla stopniowego otwierania rynku telekomunikacyjnego na konkurencję. Ich postanowienia stopniowo zniosły prawa wyłączne i specjalne przysługujących narodowym operatorom telekomunikacyjnym w zakresie: dostarczania i serwisowania urządzeń telekomunikacyjnych, zapewniania dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej oraz świadczenia usług

¹ Wyjątkiem były tu Wielka Brytania oraz niektóre państwa skandynawskie, które już wcześniej podejmowały działania liberalizacyjne.

² Na przykład we Francji kwestiami związanymi z usługami telekomunikacyjnymi zajmowało się bezpośrednio ministerstwo telekomunikacji.

³ Na temat obu rodzajów dyrektyw telekomunikacyjnych patrz E. Galewska, Traktatowe podstawy stanowienia dyrektyw telekomunikacyjnych, (w): Przegląd Prawa i Administracji. Acta Universitatis Wratislaviensis, tom LVIII, 2004, s. 107 i n. Dostępny również na stronie www.cbke.pl.

telekomunikacyjnych. Ponadto dyrektywy telekomunikacyjne zharmonizowały warunki działalności w omawianym sektorze.

Specyficzna konstrukcja dyrektywy wymaga od państw członkowskich osiągnięcia określonego w niej celu przy jednoczesnej swobodzie form i metod jej wdrożenia do prawa krajowego⁴. Zgodnie z powyższym dyrektywy telekomunikacyjne zobowiązały państwa członkowskie do stopniowego otwierania omawianego tu sektora na konkurencję. Ów proces w różny sposób przebiegał w poszczególnych państwach członkowskich. Krajem, który od początku wiernie podążał za regulacją wspólnotową w dziedzinie telekomunikacji jest Holandia⁵.

Początkowo w Holandii, podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich, działał jeden operator telekomunikacyjny, którego właścicielem w całości było państwo. Pierwsze działania mające na celu zmianę owego stanu rzeczy zostały w Holandii podjęte już w 1988 r. Zmierzały one do przekształcenia holenderskiego operatora, który w owym czasie miał status przedsiębiorstwa państwowego⁶, w spółkę prawa prywatnego. Miało to na celu utworzenie krajowego operatora telekomunikacyjnego zdolnego do szybkiego reagowania na zmiany zachodzące w omawianym sektorze⁷. Owo przekształcenie nastąpiło na podstawie ustawy uprawniającej do ustanowienia Koninklijke PTT Nederland N.V. z 1988 r.⁸ W ten sposób powstała spółka z ograniczoną odpowiedzialnością - Koninklijke PTT Nederland N.V. (dalej: KPN) oraz jej trzy spółki zależne: PTT Telecommunicatie B.V. (odpowiedzialna na działalność w dziedzinie telekomunikacji), PTT Post B.V. (odpowiedzialna za działalność w dziedzinie poczty), PTT RAC B.V. (odpowiedzialna za kwestie związane z parkingami samochodowymi). Państwo pozostało właścicielem nowopowstałych podmiotów⁹. Kolejnym etapem w procesie prywatyzacji holenderskiego operatora telekomunikacyjnego było wydanie w 1994 r. ustawy dotyczącej notowania Koninklijke PTT Nederland N.V. na giełdzie¹⁰. Akt ten umożliwił państwu holenderskiemu sprzedaż posiadanych udziałów kontrolnych w operatorze telekomunikacyjnym. Jednocześnie jednak państwo zachowało udziały preferencyjne a także specjalne prawa odnoszące się do owego operatora. W 1994 r. rozpoczęła się stopniowa prywatyzacja Koninklijke PTT Nederland N.V. poprzez sprzedaż przez państwo pierwszych 30% swoich udziałów a rok później kolejnych 25%

⁴ O implementacji dyrektyw szczegółowo pisze S. Prechal, *Directives in European Community Law*, Oxford 1995.

⁵ Tak ów kraj określa D. Levi-Faur, *Governing Dutch telecommunications reform: state-business in the transformation of national policy regimes to (European) embedded policy regimes*, (w): *Journal of European Public Policy*, 6:1 March 1999, s. 116.

⁶ Szerzej na ten temat P.V. Eijssvoegel, *Telecommunications regulation in the Netherlands*, the Hague, London, Boston 1997, s. 3.

⁷ Więcej na temat przyczyn owego przekształcenia M.J. Geus, *Stages in the privatisation of national telecom operators*, (w): *Telecommunications and Space Journal*, Volume 1, 1994, s. 220.

⁸ *Machtigingswet PTT Nederland N.V.*, 26/10/1988, Staatsblad 521. Na temat ogólnych zasad prywatyzacji w Holandii patrz I.C. van der Vlies, S.W. Stater, D.A. Lubach, *Application of Administrative Law to Privatizations in the Netherlands*, (w): *European Journal of Comparative Law*, vol. 6 (December 2002), dostępny na stronie www.ejcl.org/64/art64-24.html.

⁹ Więcej na ten temat M.J. Geus, *Stages in...*, op.cit., s. 222 i n.

¹⁰ *Wet Beursgang KPN*, 14/02/1994, Staatsblad 159.

Do 1996 r. najważniejszym aktem regulującym działalność w holenderskim sektorze telekomunikacji była ustawa prawo telekomunikacyjne z 1988 r.(dalej: Wtv)¹¹. Akt ten był oparty na idei monopolu Koninklijke PTT Nederland N.V. Jak słusznie zauważa J. Tempelman uzasadnieniem dla owej monopolistycznej pozycji KPN była, powszechnie panująca w Europie opinia, że “usługi telekomunikacyjne należą do usług publicznych i monopol w zakresie ich dostarczania jest najlepszą gwarancją zapewnienia odpowiedniej ilości usług telekomunikacyjnych o wysokiej jakości dostępnych dla wszystkich obywateli na rozsądnych warunkach”¹². Zgodnie z przedstawioną opinią, pomimo przekształcenia operatora telekomunikacyjnego w podmiot prawa prywatnego, świadczenie publicznych usług telekomunikacyjnych musiało zostać zagwarantowane. W tym celu wspomniana ustawa przyznała Koninklijke PTT Nederland N.V. wyłączną koncesję na działalność w sektorze telekomunikacji. Owa koncesja zobowiązywała operatora zasiedziałego, jako posiadacza koncesji do świadczenia publicznych usług telekomunikacyjnych, czyli: budowy i utrzymywania publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej, dostarczania linii dzierżawionych na obszarze całego kraju na jednakowych warunkach, oraz świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych. W zamian koncesja przyznawała jej posiadaczowi wyłączne prawa odnośnie budowy i utrzymywania publicznej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz dostarczania podstawowych usług telekomunikacyjnych. Inne podmioty mogły otrzymać zezwolenie na instalację, utrzymywanie oraz korzystanie z infrastruktury telekomunikacyjnej jedynie gdy KPN nie był w stanie zapewnić takich urządzeń w rozsądnym terminie i po rozsądnej cenie (art. 3-14 Wtv)¹³. Dzięki przedstawionym rozwiązaniom przyjętym w holenderskim prawie telekomunikacyjnym do 1990 r. Koninklijke PTT Nederland N.V., jako jedyny posiadacz koncesji, zachowywał monopol we wszystkich sektorach omawianego rynku.

Zmiana scharakteryzowanej powyżej sytuacji następowała przez kolejnych siedem lat w związku ze stopniową liberalizacją rynku telekomunikacyjnego. Proces ten oczywiście łączył się z odpowiednimi zmianami prawa z 1988 r. W 1996 r. zaczęła obowiązywać tzw. regulacja przejściowa¹⁴, na którą składały się dwa akty: ustawa dotycząca infrastruktury stacjonarnej¹⁵ oraz ustawa o licencjonowaniu działalności w zakresie infrastruktury stacjonarnej¹⁶. Poniżej

¹¹ Wet op de Telecommunicatievoorzieningen, 26/10/1988, Staatsblad 520. Ostatnia obowiązująca wersja została opublikowana w Staatsblad 321 z 1996 r. Ustawa ta zastąpiła Telegraph and Telephone Act, 11/01/1904, Staatsblad 7.

¹² Cyt. za J. Tempelman, Dutch telecommunications, Telecommunications Policy vol. 21, nr 8, s. 733. Przedmiotem tego artykułu jest historia liberalizacji sektora telekomunikacji w Holandii.

¹³ Więcej na temat sytuacji panującej w tym czasie na holenderskim rynku telekomunikacyjnym patrz P.V. Eijvoogel, Telecommunications regulation...op.cit., s. 4 i n.

¹⁴ Nazwana tak ponieważ bezpośrednio poprzedzała wejście w życie prawa telekomunikacyjnego z 1998 r. Wydanie owej regulacji przejściowej było związane z wieloma sporami wśród specjalistów z zakresu prawa telekomunikacyjnego i doprowadziło nawet do sporządzenia konkurencyjnego projektu zmian w prawie telekomunikacyjnym. Na ten temat pisze J. Tempelman, Dutch telecommunications..., op.cit., s. 735-736.

¹⁵ 28/03/1996, Staatsblad 320.

¹⁶ Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie – infrastructuur 28/03/1996, Staatsblad 319.

przedstawiono najważniejsze zmiany holenderskiego prawa telekomunikacyjnego, które nastąpiły w efekcie liberalizacji omawianego rynku¹⁷.

W 1993 r. rząd holenderski ustalił plan liberalizacji sektora telekomunikacji w Holandii¹⁸. Plan ten odzwierciedlał zamierzenia osiągnięcia przez Holandię miejsca w czołówce państw członkowskich w zakresie tempa i jakości liberalizacji w telekomunikacji¹⁹. Jednak pomimo owych ambitnych zamierzeń już w momencie prac nad ustalaniem wspomnianego powyżej planu Holandia była znacznie opóźniona z implementacją poszczególnych postanowień dyrektywy 90/388/EWG. Sytuację tę zmieniono pod koniec 1992 r. w drodze dekretu ministerialnego, który równocześnie (już w terminie) zliberalizował dostarczanie linii dzierżawionych²⁰.

1 września 1994 r. wprowadzono konkurencję na rynku telefonii komórkowej zarówno w zakresie usług, jak i infrastruktury²¹. Ustawa o telefonii komórkowej z 1994 r. wprowadziła system licencji na działalność w omawianej części rynku²². W 1995 r. przyznano dwie pierwsze licencje na dostarczanie usług telefonii komórkowej w systemie GSM. Jedną z owych licencji otrzymał KPN Mobile (spółka zależna operatora zasiedziałego) a drugą Libertel (współwłasność holenderskiej grupy finansowej ING Group i brytyjskiego operatora komórkowego Vodafone). Rok później kolejny rodzaj licencji na świadczenie usług w systemie ERMES został przyznany KPN Mobile oraz Callmax²³. Po kilku latach przerwy²⁴ w holenderskim sektorze komunikacji komórkowej przyznano kolejne licencje DCS 1800. Otrzymali je m.in. Telfort, Duchtone i BEN²⁵. Ostatnie z przyznaczonych licencji w omawianym sektorze to UMTS. Otrzymali je: KPN Mobile, Duchtone, T Mobile, O2 oraz Vodafone²⁶.

1 lipca 1996 r. z kolei nastąpiła liberalizacja rynku infrastruktury telekomunikacyjnej²⁷. Zasady podejmowania działalności na owym zliberalizowanym rynku uregulowano w drodze ustawy dotyczącej licencji w sektorze stacjonarnej infrastruktury telekomunikacyjnej²⁸.

¹⁷ Szczegółową analizę procesu liberalizacji holenderskiego rynku telekomunikacyjnego przedstawił J. Tempelman, Dutch telecommunications..., op.cit., s. 734 i n.

¹⁸ Policy paper for the revision of the Wet op de Telecommunicatievoorzieningen, Parliamentary Documents, Second Chapter, 1993/94, 21 693 no 13 i 14.

¹⁹ Za J. Tempelman, Dutch telecommunications..., op.cit., s. 734.

²⁰ 22/12/1992, Staatscourant, 248. Implementacja 92/44/WE nastąpiła w drodze Wijzigingswet i.v.m. uitvoering ONP richtlijn huurlijnen, 07/02/1996, Staatsblad 67.

²¹ Dwa lata przed terminem określonym w dyrektywie 96/2/EC.

²² Wet mobiele telecommunicatie 01/09/1994, Staatsblad 628. Akt ten dodał rozdział II.A do Wtv.

²³ Szerzej na temat licencji w sektorze telefonii komórkowej P.V. Eijssvoogel, Telecommunications regulation...op.cit., s. 17 i n.

²⁴ Owa przerwa była spowodowana brakiem akceptacji ze strony rządu, co z kolei przez pewien czas uczyniło ów sektor mniej atrakcyjnym dla nowych inwestorów. Szerzej na ten temat Benchmark Study. Telecommunication – infrastructure and services. Report for HDTP, Utrecht 1998, s. 16.

²⁵ Porównaj P. V. Eijssvoogel, H. J. De Ru, Dutch telecommunications law..., op. cit s. 40.

²⁶ Porównaj Annual Report pursuant to section 13 or 15.d of the Securities Exchange Act of 1934. Koninklijke KPN N.V. For the fiscal year ended December 31 2002. Securities and Exchange Commission. Waschingtong D.C., 28/03/2002, s. 49.

²⁷ W drodze regulacji przejściowej.

²⁸ Vergunning kabelgebonden telecommunicatieinfrastructuur, 28/03/1996, Staatsblad 319. Szerzej na temat postanowień tej ustawy P.V. Eijssvoogel, Telecommunications regulation...op.cit., s. 12 i n.

Postanowienia tego aktu przewidywały dwa rodzaje licencji: na instalację, utrzymywanie i eksploatację infrastruktury telekomunikacyjnej - krajowe i regionalne (art 2). Licencje na podjęcie działalności w omawianym sektorze, na obszarze całej Holandii, otrzymało dwóch operatorów: Telfort (joint venture pomiędzy Nederlandse Spoorwegen Telecom – spółki zależnej kolei holenderskich i British Telecommunications) oraz Enertel (joint venture kilku holenderskich spółek energetycznych i operatorów kablowych, z których największy to Casema). Należy jednocześnie zaznaczyć, iż państwo utrzymywało wówczas znaczące udziały w obu wymienionych operatorach jako posiadacz 100% udziałów w kolejach holenderskich oraz około 43% udziałów w Koninklijke PTT Nederland N.V., który z kolei był właścicielem Casema²⁹. Aplikacja trzeciego kandydata do uzyskania licencji krajowej – Global One została rozpatrzona negatywnie, czego oficjalną przyczyną był brak spełniania przez niego niezbędnych wymogów finansowych w zakresie dostarczania infrastruktury o zasięgu krajowym³⁰. Słuszne wydają się jednak twierdzenia J. Tempelmana, którego zdaniem prawdziwą przyczyną odmowy przyznania licencji Global One była raczej obawa przed silnymi i bogatymi konkurentami Deutsche Telecom, France Telecom oraz amerykańską spółką Sprint – udziałowcami owego operatora³¹. Obok omówionych powyżej licencji krajowych przyznano szereg regionalnych licencji na działalność w omawianym sektorze³².

Równolegle do, scharakteryzowanej powyżej, liberalizacji poszczególnych sektorów rynku telekomunikacyjnego w Holandii, począwszy od 1993 r., następowała liberalizacja usług telekomunikacyjnych. W lipcu 1997 r. wprowadzono konkurencję w zakresie świadczenia usług publicznej telefonii głosowej³³ tym samym kończąc proces liberalizacji holenderskiego rynku telekomunikacyjnego sześć miesięcy przed terminem ustalonym przez Komisję Europejską.

Jednak dla ukończenia procesu liberalizacji holenderskiego rynku telekomunikacyjnego niezbędne było przyjęcie nowego prawa telekomunikacyjnego. Prawo dotychczas obowiązujące bowiem, pomimo odpowiednich zmian zdeterminowanych postępującym procesem liberalizacji omawianego rynku, nadal było oparte na wspomnianej idei monopolu Koninklijke PTT Nederland N.V. jako posiadacza koncesji. Pozostałych graczy rynkowych traktowano jako wyjątek od reguły. Dlatego można powiedzieć, iż pełna liberalizacja omawianego sektora w Holandii została

²⁹ Porównaj Study on Member States' Legislation in Relation to the Provision of Telecommunications Services and/or infrastructure between the European Communities and Third Countries. Report to the Commission of the European Communities DG XIII, 25/09/1997, Brussels-Luxembourg 1997. Dostępny również na stronie <http://europa.eu.int/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/aafinerep.doc>, s. 109.

³⁰ Telfort en Enertel nieuwe concurrenten PTT Telecom, NS en energiebedrijven in telefonie, Volkskrant, 24/10/1996.

³¹ J. Tempelman, Dutch telecommunications..., op.cit., s. 737.

³² Informacje za J.D. Simons, European Cable Telephony, London 1998, s. 110.

³³ Wet liberalisering spraaktelefoondienst, 11/07/1997, Staatsblad 296.

ukończona dopiero wraz z wejściem w życie 15 grudnia 1998 r. Telecommunicatiewet (dalej: Tw)³⁴.

W Telecommunicatiewet zawarto trzy główne kategorie przepisów. Pierwsza kategoria dotyczy dostępu do niektórych rzadkich zasobów produkcji koniecznych dla prowadzenia działalności w dziedzinie telekomunikacji, a więc częstotliwości, numerów oraz prawa drogi. Kolejna grupa obejmuje zasady specyficzne dla sektora telekomunikacyjnego, które odnoszą się do działalności przedsiębiorstw telekomunikacyjnych i regulują w szczególności połączenia międzyoperatorskie, dostęp do sieci, dostarczanie linii dzierżawionych i telefonii. Ostatnia kategoria przepisów zawartych w Tw to generalne zasady dotyczące warunków prowadzenia działalności w omawianym sektorze, a więc wymogi dotyczące jakości i standardów, czy specjalne uprawnienia państwa w sytuacjach nadzwyczajnych.

Od maja 2004 r. w Holandii obowiązuje znowelizowana wersja Tw³⁵ powstała w związku z koniecznością implementacji dyrektyw łączności elektronicznej. Zmiany Telecommunicatiewet odzwierciedlają założenia pakietu wspomnianych dyrektyw. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich. Podstawowym założeniem Tw jest technologiczna neutralność, co oznacza, że nowa regulacja opiera się na charakterze usług dostarczanych użytkownikom końcowym a nie na technologii używanej w tym celu. A zatem nowy Telecommunicatiewet obejmuje wszystkie sieci wykorzystywane do świadczenia usług telekomunikacyjnych. Stanowi to znaczne rozszerzenie w porównaniu do poprzedniej ustawy, która dotyczyła głównie sieci telefonicznych i dzierżawionych. Postanowienia nowej regulacji holenderskiej odzwierciedlają również zamierzenia coraz szerszego stosowania w sektorze telekomunikacji wspólnotowych reguł konkurencji. Zgodnie z powyższym Tw ustanawia zasady definiowania rynków relewantnych oraz wyznaczania przedsiębiorstw posiadających znaczącą siłę rynkową i nakładania na te ostatnie obowiązków. Znowelizowany Telecommunicatiewet duży nacisk kładzie na zapewnianie interoperacyjności usług i sieci łączności elektronicznej. Umożliwia ona użytkownikom końcowym przyłączonym do danej sieci komunikowanie się z użytkownikami końcowymi innej sieci oraz pozwala na korzystanie z usług świadczonych przez innych operatorów. Postanowienia holenderskiego prawa telekomunikacyjnego określają m.in. zasady negocjowania porozumień mających na celu osiągnięcie interoperacyjności sieci i usług a także uprawnienia organu regulacyjnego w owym zakresie. Na koniec należy również wspomnieć o szeregu postanowień

³⁴ Zastąpiła ona Wet op de Telecommunicatievoorzieningen z 1988 r. oraz Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur z 28/03/1996, Staatsblad 319.

³⁵ Wet van 22 april 2004 tot wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische Communicatienetwerken en-diensten en nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Staatsblad 189, 2004.

Telecommunicatiewet mających na celu wzmocnienie ochrony konsumentów, co również odzwierciedla założenia nowej regulacji wspólnotowej w sektorze łączności elektronicznej³⁶.

Powyżej przedstawiono krótką charakterystykę wprowadzania konkurencji w holenderskim sektorze telekomunikacji. Holandia znajduje się w czołówce państw członkowskich Unii Europejskiej mających najbardziej konkurencyjne rynki telekomunikacyjne. Ów wynik osiągnięty przez Holandię jest przede wszystkim zasługą prawidłowej implementacji regulacji wspólnotowych w omawianej dziedzinie.

³⁶ Zmiany wprowadzone z drodze nowelizacji Tw omawia C. Alert, New Telecommunications Act Drastically Cahnges Regulatory Environment, June 2004. Dostępny na www.bakernet.com/amsterdam.