

Wdrażanie wspólnotowych norm prawnych w dziedzinie usługi powszechnej do holenderskiego prawa telekomunikacyjnego.

mgr Ewa Galewska

Uniwersytet Wrocławski

Funkcjonowanie instytucji usługi powszechnej w telekomunikacji jest odzwierciedleniem szerszej idei usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹. Jej założeniem jest przekonanie o konieczności dostępu do określonego zestawu usług podstawowych mających określoną jakość i przystępną cenę. Usługa powszechna odgrywa ogromną rolę w realizacji jednego z podstawowych celów Wspólnoty, którym jest zapewnienie każdemu obywatelowi Unii Europejskiej dostępu do korzyści wynikających z przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego oraz w „osiąganiu spójności ekonomicznej i społecznej oraz równości terytorialnej” (pkt 8 preambuły dyrektywy 97/33/WE²). Aby obywatele mogli w pełni uczestniczyć w społeczeństwie informacyjnym muszą mieć dostęp do określonych usług. Taki dostęp niewątpliwie przyczynia się do rozwoju konkurencji na rynku łączności elektronicznej, dzięki któremu oferowane na nim usługi mają lepszą jakość i niższą cenę. Jednakże zawsze będzie istniał problem tzw. użytkowników nieekonomicznych, a więc mających na przykład niskie dochody lub zamieszkujących w odległych strefach. Obsługa użytkowników tej kategorii nie jest opłacalna dla przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. Jednak również oni mają prawo do czerpania korzyści wynikających z udziału w społeczeństwie informacyjnym a państwo ma obowiązek zapewnić im realizację owego prawa w szczególności, gdy rynek nie jest w stanie tego uczynić. Stąd, zatem idea usługi powszechnej, czyli zapewniania wszystkim użytkownikom końcowym³ dostępu

¹ Szerzej na ten temat pisze np. Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 182.

² Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), O.J. L 199, 26/07/1997, s. 0032.

³ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2. n. dyrektywy 2002/21/WE użytkownikiem końcowym jest „użytkownik, który nie udostępnia publicznych sieci łączności ani publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej”. Jak wskazuje W. Gromski do tej kategorii usługobiorców łączności elektronicznej należą użytkownicy, którzy nie prowadzą działalności telekomunikacyjnej. Por. W. Gromski,

do określonego zestawu usług o odpowiedniej jakości i po przystępnych cenach. Warunki świadczenia takich usług powinny w minimalny sposób odbiegać od normalnych warunków komercyjnych i w jak najmniejszym stopniu zakłócać konkurencję.

Powyższe założenia zostały zawarte w szeregu dyrektyw obowiązujących we wspólnotowym sektorze telekomunikacji. Wśród nich najważniejsze to dwie dotychczas obowiązujące dyrektywy 97/33/WE i 98/10/WE⁴ oraz aktualnie obowiązująca dyrektywa 2002/22/WE⁵.

Holandia, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobowiązana do skutecznej realizacji założeń dotyczących usługi powszechnej zawartych w dyrektywie 2002/22/WE. Przy czym zgodnie z brzmieniem art. 249.3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) jest ona związana jedynie celem wyznaczonym w dyrektywie i zachowuje jednocześnie swobodę w zakresie form i środków jego realizacji.

Pojęcie i zakres usługi powszechnej.

Przepisy dotyczące usługi powszechnej wyznaczają specjalną relację pomiędzy użytkownikiem końcowym a wyznaczonym przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym. Podstawową cechą owej relacji jest istnienie roszczenia po stronie każdego użytkownika końcowego niezależnie od jego umiejscowienia geograficznego do uzyskania usługi, którą z kolei wyznaczone przedsiębiorstwo ma obowiązek dostarczyć. Treścią roszczenia użytkownika końcowego jest, zatem realizacja usługi o określonej charakterystyce, na którą składa się dostęp do minimalnego zestawu usług spełniających określone normy jakości oraz mających przystępną cenę. Wymienione powyżej cechy stanowią elementy składowe definicji usługi powszechnej aktualnie obowiązującej w prawie wspólnotowym⁶. Zgodnie z nią „usługa powszechna oznacza ustalony, minimalny zestaw usług o określonej jakości dostępny dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich umiejscowienia geograficznego oraz, wobec istnienia szczegółowych warunków krajowych, po przystępnej cenie”(art. 2.j dyrektywy 2002/22/WE).

Świadczenie usług łączności elektronicznej użytkownikom, (w): W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie i polskie prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2004, s. 126. Tam również na temat innych kategorii usługobiorców łączności elektronicznej.

⁴ Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment, O.J. L 101, 01/04/1998, s. 0041.

⁵ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and user's rights relating to electronic communications networks and services, O.J. L 108, 24/04/2002, s. 0051.

⁶ Warto przy tym podkreślić, że definicja ta nie zmieniła się od 1990 r. Por. art. 2.1.g dyrektywy 97/33/WE oraz art. 2.4 Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision, O. J. L 192, 24/07/1990, s. 0001.

Definicję tę w sposób niemal dosłowny przejmują prawo holenderskie w art. 9.1. ustawy prawo telekomunikacyjne⁷ (dalej: Tw) zgodnie, z którym katalog usług w nim zamieszczony „powinien być dostępny dla każdego użytkownika końcowego, niezależnie od jego lokalizacji geograficznej, po przystępnej cenie oraz na określonym poziomie jakości”.

W opinii Komisji Europejskiej (dalej: Komisji) zakres usługi powszechnej powinny wyznaczać dwa podstawowe kryteria: rynkowa analiza popytu na daną usługę i jej dostępności oraz polityczne oszacowanie zapotrzebowania na nią z punktu widzenia społecznego i gospodarczego⁸. Podstawowym założeniem dyrektyw telekomunikacyjnych jest, by zakres usługi powszechnej nie miał charakteru stałego i mógł zostać zmieniony w razie zaistnienia takiej potrzeby. Założenie to sformułowano w dyrektywie 2002/22/WE w następujący sposób: „pojęcie usługi powszechnej powinno zmierzać w kierunku odzwierciedlenia postępu technologicznego, rozwoju rynku i przemian popytu ze strony użytkowników”⁹ (pkt 1 preambuły). Dyrektywa 2002/22/WE przewiduje dokonywanie okresowych przeglądów usług świadczonych w ramach usługi powszechnej¹⁰. Ma to na celu dostosowanie definicji usługi powszechnej oraz jej zakresu do „zmieniających się warunków społecznych, handlowych i technologicznych” (pkt 25 preambuły).

Aktualnie obowiązujący zakres przedmiotowy usługi powszechnej określiła już dyrektywa 98/10/WE (art. 5-9)¹¹. Pozostał on niezmienny w dyrektywie 2002/22/WE. Za podstawowy element usługi powszechnej uznaje ona zapewnienie dostępu do publicznej sieci telefonicznej ze stałej lokalizacji i korzystania z publicznie dostępnych usług telefonicznych w tym: usług komunikacji głosowej, usług faksowych i internetowych, usług biura numerów i spisów abonentów, oraz usług publicznych aparatów telefonicznych¹².

Zawarty w dyrektywach telekomunikacyjnych zakres usług świadczonych w ramach usługi powszechnej został odzwierciedlony w holenderskim Tw. Przy czym przed nowelizacją prawa telekomunikacyjnego w 2004 r. zakres “publicznych usług telekomunikacyjnych

⁷ Wet van 19 oktober inzake de telecommunicatie, Staatsblad, 610 z 1998 r. w wersji znowelizowanej w 2004 r.

⁸ Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Universal Service in telecommunications in perspective of a fully liberalised environment – an essential element of the Information Society, COM (96) 73, 13/03/1996.

⁹ Identyczne sformułowanie zawierała dyrektywa 97/33/WE w pkt 7 preambuły.

¹⁰ Komisja Europejska jest instytucją uprawnioną do monitorowania zakresu usługi powszechnej poprzez dokonywanie odpowiedniego przeglądu owej usługi i proponowanie odpowiednich zmian odzwierciedlających czynniki społeczne, ekonomiczne i technologiczne (art. 15 dyrektywy 2002/22/WE). O dyskusji na temat rozszerzenia zakresu usługi powszechnej o szerokopasmowy dostęp do internetu pisze S. Piątek, *Prawo...op.cit.*, s. 192. Ogólnie o rozszerzeniu zakresu usługi powszechnej patrz też P. Xavier, *Universal service and public access in the networked society*, (w): Telecommunications Policy, Vol. 21, No 9/10, s. 829 i n.

¹¹ Przepisy wcześniej obowiązującej dyrektywy 95/62/WE w zakresie usługi powszechnej udostępnianie użytkownikom podstawowych usług telefonicznych oraz „minimalnego zharmonizowanego zestawu zaawansowanych usług telefonicznych” (art. 9). Por. Directive 95/62/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony, O.J. L 321/6, 30/ 12/ 95, s. 0006-0024.

¹² Szerzej na temat zakresu usługi powszechnej piszą: C. Milne, *Stages of universal service policy*, (w): Telecommunications Policy, Vol.22, No 9, 1998 r., s. 776, 777, 779; T. Hart, *A dynamic universal service for a heterogenous European Union*, (w): Telecommunications Policy, Vol. 22, No 10, 1998 r., s. 839-842, 847.

o określonej jakości, dostępnych dla wszystkich po przystępnej cenie” określały przepisy dekretu rządowego (dalej: *Besluit universele dienstverlening*)¹³. Zatem w holenderskim prawie telekomunikacyjnym na usługę powszechną składały się: połączenie ze stacjonarną publiczną siecią telefoniczną ze stałej lokalizacji, dostęp do stacjonarnych publicznych usług telefonicznych na uzasadniony wniosek, dostęp do publicznych aparatów samoinkasujących, dostarczanie książek telefonicznych oraz usługi informacji dla abonentów (art. 2).

Po nowelizacji prawa telekomunikacyjnego w Holandii w 2004 r. przedstawiony powyżej zakres usługi powszechnej umieszczono w Tw (art., 9.1.1). Przy czym zgodnie z założeniami dyrektywy 2002/22/WE zamieszczony w nim katalog nie ma charakteru zamkniętego. W art. 9.1.3 Tw podkreślono bowiem, iż publiczne usługi łączności elektronicznej i urządzenia towarzyszące aktualnie pozostające poza zakresem usługi powszechnej mogą zostać umieszczone w jego ramach w drodze dekretu rządowego.

Usługą, której świadczenie w ramach usługi powszechnej ma najbardziej doniosłe znaczenie jest zapewnianie dostępu do publicznej sieci telefonicznej ze stałej lokalizacji oraz dostęp do publicznie dostępnych usług telefonicznych poprzez linię stacjonarną (art. 4.1 dyrektywy 2002/22/WE). Przepisy dyrektywy 2002/22/WE wymagają, by dostęp ten był realizowany na każde uzasadnione żądanie. Dokładnie pojęcie dostępu do publicznej sieci telefonicznej ze stałej lokalizacji wyjaśnia pkt 8 preambuły dyrektywy 2002/22/WE. A zatem usługa ta sprowadza się do „pojedynczego podłączenia do sieci wąskopasmowej, którego zapewnienie Państwa Członkowskie mogą ograniczyć do głównego stałego miejsca zamieszkania lub siedziby użytkownika końcowego”. Nie obejmuje ona cyfrowej sieci ISDN umożliwiającej jednoczesne wykonywanie więcej niż jednego połączenia. Dostęp ów może być realizowany zarówno przy wykorzystaniu technologii przewodowej i bezprzewodowej. Przy czym zastosowana technologia musi umożliwiać przesyłanie głosu oraz danych z szybkością wystarczającą dla dostępu do usług online takich jak dostarczane przez publiczny Internet. W każdym razie przyłączenie do sieci telefonii publicznej musi gwarantować użytkownikom końcowym „wykonywanie i odbieranie połączeń lokalnych, krajowych i międzynarodowych, przekaz faksowy oraz przekaz danych, z przepływnością umożliwiającą funkcjonalny dostęp do Internetu (...)” (art. 4.2 dyrektywy 2002/22/WE).

Charakterystyka tej usługi zawarta w holenderskim Tw nie jest wprawdzie tak rozbudowana jak w prawie wspólnotowym jednakże wydaje się, iż pomimo tego w pełni realizuje założenia dyrektywy 2002/22/WE. Zatem zgodnie z art. 9.1.1.a Tw w zakres usługi powszechnej wchodzi świadczenie na każde uzasadnione żądanie „przyłączenia do publicznej sieci telefonicznej z lokalizacji stacjonarnej oraz zapewnienia dostępu do publicznych usług telefonicznych ze stałej

¹³Besluit van 10 november 1998, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening, 10/11/1998, Staatsblad 637. .

lokalizacji”. Jedyne wątpliwości w kontekście prawidłowej implementacji dyrektywy 2002/22/WE budzić może brak transpozycji do prawa holenderskiego cytowanego powyżej jej art. 4.2. Należy wszakże pamiętać, iż omawiany tu przepis holenderskiego prawa telekomunikacyjnego obowiązuje w niezmienionej formie od 1998 roku i do tej pory ani podmioty działające na rynku telekomunikacyjnym w Holandii ani Komisja nie zgłaszały zastrzeżeń odnośnie jego stosowania. Można zatem wnioskować, że świadczenie usługi dostępu w lokalizacji stacjonarnej w holenderskim sektorze telekomunikacji spełnia wymogi jakościowe określone w art. 4.2 dyrektywy 2002/22/WE.

Dyrektywa 2002/22/WE informację o numerach telefonicznych uznaje za „istotne narzędzie dostępu do publicznie dostępnych usług telefonicznych”. Podobnie, jak poprzednio obowiązujące dyrektywy telekomunikacyjne¹⁴ zobowiązuje ona państwa do udostępnienia użytkownikom przynajmniej jednego generalnego spisu abonentów telefonicznych w formie drukowanej lub elektronicznej. Użytkownicy muszą mieć również dostęp do biura numerów udzielającego informacji o wszystkich abonentach (art. 5.1).

Cele dyrektyw telekomunikacyjnych odnośnie istnienia w każdym państwie członkowskim jednego generalnego spisu abonentów telefonicznych w Holandii w pełni realizuje art. 5.1 dekretu rządowego (Besluit universele dienstverlening). Zgodnie z nim książka telefoniczna powinna zawierać dane abonentów wszystkich operatorów stacjonarnych oraz komórkowych publicznych usług telefonicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że Holandia implementując art. 5.1.a dyrektywy 2002/22/WE, w którym mowa o formach udostępniania spisów abonentów telefonicznych wybrała najbardziej radykalne rozwiązanie. W ramach usługi powszechnej bowiem umieściła udostępnianie powszechnej książki telefonicznej w obu formach przewidzianych w dyrektywie 2002/22/WE drukowanej oraz elektronicznej (art. 9.1.1.d Tw).

Podmiotem zobowiązanym do publikacji powszechnej książki telefonicznej jest holenderski operator zasiedziały - KPN¹⁵. Implikacją tego obowiązku jest prawo KPN do żądania

¹⁴ Art. 16 dyrektywy 95/62/WE zawierał postanowienia w zakresie prowadzenia spisów użytkowników usług telefonii głosowej. Owe spisy, będące istotnym elementem korzystania z usług telefonii głosowej, miały być udostępniane, na rozsądnych i niedyskryminacyjnych warunkach, w formie drukowanej lub elektronicznej i regularnie uaktualniane. Nie mogły one wszakże obejmować użytkowników, którzy się wyraźnie temu sprzeciwili. Z kolei art. 6.1.a dyrektywy 98/10/WE zobowiązywał państwa członkowskie do zagwarantowania abonentom prawa umieszczenia ich danych w publicznie dostępnych spisach abonentów, a także w razie potrzeby do korygowania lub usuwania owych danych na żądanie. Art. 6.1.b owej dyrektywy zobowiązywał państwa także do udostępniania spisów wszystkich abonentów zarówno telefonów stacjonarnych, jak i komórkowych. Ponadto w art. 6.1.c przewidziano ustanowienie usługi biura numerów polegającej na udostępnianiu numerów abonentów wszystkim użytkownikom łącznie z użytkownikami publicznych aparatów telefonicznych.

¹⁵ Aktualnie w Holandii publikacja książek telefonicznych jest uważana za działalność przynoszącą znaczne profity. Zyski przynosi zwłaszcza publikowanie tzw. złotych stron, na których znajdują się reklamy. Dlatego przynajmniej dwa przedsiębiorstwa deklarują chęć przejęcia tej części obowiązku świadczenia usługi powszechnej od KPN. Por. M. van Caspel, B. Moerman, L. Vermeer, E. Hermans, *Universele Telecomdiensten/Universal Telecoms Services. Marketconsultatie vraagzijde en aanbodzijde/marketconsultation of demand and supply*, Ministrie van Economische Zaken, NIPO Consult, Amsterdam 2003, s. 106 i n.

udostępnienia mu odpowiednich danych abonentów przez pozostałe przedsiębiorstwa po cenach odzwierciedlających koszty¹⁶. Jednak holenderski operator zasiedziały nie wywiązywał się ze wszystkich swoich obowiązków w tym zakresie, co doprowadziło do powstania niezgodności z przepisami art. 6 dyrektywy 98/10/WE. Wskazuje na to przede wszystkim ósmy raport implementacyjny Komisji wytykającej, że w Holandii, do 2002 r. nie było powszechnej książki telefonicznej obejmującej abonentów wszystkich operatorów działających w tym państwie¹⁷. Opóźnienie to było w dużej mierze spowodowane sporem, jaki zaistniał pomiędzy holenderskim organem regulacyjnym a operatorem zasiedziałym. Ów spór wiązał się z zamierzeniami KPN pobierania opłat mających pokrywać koszty publikacji powszechnej książki telefonicznej. Opłat tych operator zasiedziały żądał od pozostałych operatorów holenderskich dostarczających danych podlegających publikacji w książce telefonicznej. Niektórzy operatorzy odmówili wnoszenia takich opłat. Postawę KPN zanegował również holenderski organ regulacyjny - OPTA, który stwierdził, iż “publikacja powszechnej książki telefonicznej należy do zakresu obowiązków operatora zasiedziałego świadczonych w ramach usługi powszechnej i dlatego powinien on ponieść również związane z tym koszty”¹⁸.

Holenderski operator zasiedziały zapewnia, w ramach usługi powszechnej, dostęp do informacji dla abonentów pod numerem 118. Warto podkreślić, iż KPN udostępnia podobną usługę również pod numerem 0900-8008, która nie jest traktowana jako element usługi powszechnej¹⁹. Dostęp do informacji pod numerem 118 musi być zapewniony dla wszystkich zgodnie z założeniami obowiązku zapewniania omawianej tu usługi powszechnej. Dlatego opłata za udzielenie informacji z bazy operatora zasiedziałego wynosiła w 2002 r. czterdzieści euro centów. Zamiar KPN podniesienia tej opłaty do sześćdziesięciu centów wywołał sprzeciw OPTA, który zwrócił się do ministra gospodarki o ustalenie maksymalnej taryfy opłat. Minister uznał, iż nie jest kompetentny w tej sprawie. W związku z tym OPTA zdecydował o dokonaniu oceny proponowanej przez KPN taryfy według kosztów związanych z zapewnianiem omawianej usługi. Oznacza to, iż w razie, gdy okaże się, że rzeczywiste koszty dostarczania informacji dla abonentów przekraczają wysokość sześćdziesięciu centów, wyższa taryfa będzie miała zastosowanie²⁰.

Implementacja do prawa holenderskiego postanowień dyrektyw telekomunikacyjnych dotyczących kolejnej usługi świadczonej w ramach usługi powszechnej, jaką jest udostępnianie

¹⁶ Zasady ustalania wysokości tych kosztów w Holandii są niejasne. Por. M. van Caspel, B. Moerman, L. Vermeer, E. Hermans, *Universele...op.cit.*, s. 108 przypis 59.

¹⁷ Eight Report from the Commission on the Implementation on the Telecommunications Regulatory Package. European telecoms regulation and markets 2002, COM (2002) 695, 03/12/2002, Annex II, s. 32.

¹⁸ Eight Report (2002)...op.cit, s. 131.

¹⁹ Usługa informacji świadczona pod numerem 118 zapewnia jedynie dostęp do podstawowych świadczeń. Z kolei usługi informacji świadczone pod numerem 0 900 mają bardziej zaawansowany charakter. Por. M. van Caspel, B. Moerman, L. Vermeer, E. Hermans, *Universele...op.cit.*, s. 110.

²⁰ Annual Report 2002. OPTA Independent Post and Telecommunications Authority, the Hague 2003, s. 62.

publicznych aparatów samoinkasujących również nie wiązała się ze znacznymi trudnościami. Dyrektywa 2002/22/WE przewiduje udostępnianie publicznych aparatów samoinkasujących „odpowiadających potrzebom użytkowników w zakresie pokrycia geograficznego, liczby aparatów telefonicznych, dostępności tych aparatów dla osób niepełnosprawnych oraz jakości usług” (art. 6.1). Zgodnie z definicją zawartą w tej dyrektywie przez publiczny aparat samoinkasujący należy rozumieć „aparat telefoniczny dostępny w miejscach publicznych, którego użycie pociąga płatność za pomocą monet i/lub karty kredytowej/debetowej, lub karty telefonicznej, włączając karty z kodami wybierania numerów” (art. 2.a). Przepisy dyrektywy 2002/22/WE dodatkowo wymagają, by taki aparat umożliwiał wykonywanie bezpłatnych połączeń z wykorzystaniem europejskiego numeru alarmowego oraz krajowych numerów alarmowych (art. 6.3).

Podobną, choć nieco bardziej precyzyjną definicję umieszczono w przepisach holenderskiego Tw, według których publiczny aparat samoinkasujący to „system telefoniczny dostępny publicznie, w którym połączenia wychodzące oraz opłata za korzystanie z niego mogą zostać dokonane przy użyciu monet oraz kart kredytowych, debetowych lub przedpłaconych” (art.1. yy). Obowiązek udostępniania publicznych aparatów samoinkasujących w ramach usługi powszechnej przewiduje art. 9.1.1.b Tw. Przy czym podobnie jak w przypadku świadczenia dostępu z lokalizacji stacjonarnej przepisy holenderskiego prawa telekomunikacyjnego nie specyfikują, tak jak to ma miejsce w cytowanym powyżej art. 6.1 dyrektywy 2002/22/WE wymogów jakościowych związanych z zapewnianiem omawianej tu usługi. Wydaje się wszakże, iż również w tym wypadku nieuzasadnioną byłaby teza o nieprawidłowej implementacji. Tym bardziej, że przepis zawarty w art. 9.1.1.b także obowiązuje w niezmienionej formie od 1998 r.²¹ i do tej pory nie zgłaszano wobec niego żadnych zastrzeżeń.

Oprócz wymienionych powyżej usług przepisy dyrektywy 2002/22/WE przewidują również podejmowanie specjalnych środków dla użytkowników niepełnosprawnych. Podjęcie tego rodzaju środków nie ma charakteru bezwzględnego obowiązku i jest wymagane jedynie wówczas, gdy „sytuacja tego wymaga” (art. 7.1 dyrektywy 2002/22/WE). Celem zastosowania specjalnych środków jest zapewnienie użytkownikom niepełnosprawnym niedyskryminacyjnego w porównaniu do pozostałych użytkowników dostępu do publicznie dostępnych telefonicznych. Dyrektywa 2002/22/WE zawiera przykładowy katalog środków mających zapewnić użytkownikom niepełnosprawnym dostęp do podstawowych usług w sektorze telekomunikacji. Podobnie jak poprzednio obowiązującej dyrektywie 98/10/WE²² w katalogu tym umieszczono: udostępnianie publicznych telefonów tekstowych lub równoważnych środków dla osób głuchoniemych, czy osób

²¹Identyczne postanowienia odnośnie zapewniania dostępu do publicznych aparatów samoinkasujących zawierały poprzednio obowiązujące dyrektywy telekomunikacyjne. Por. dyrektywa 95/62/WE w art. 17 oraz dyrektywa 98/10/WE w art. 7.

²² Art. 8 preambuły.

z uszkodzonym aparatem mowy, bezpłatne usługi w zakresie numerów telefonicznych, czy wystawianie na żądanie rachunków szczegółowych w formie odpowiedniej dla osób niewidomych lub z częściową utratą wzroku oraz zapewnienie specjalnego dostępu do numeru ratunkowego (pkt 13 preambuły).

Żadna z dotychczas obowiązujących dyrektyw telekomunikacyjnych nie ustanawiała bezwzględnego obowiązku²³ podejmowania specjalnych środków dla użytkowników niepełnosprawnych uzależniając ich podjęcie od zaistnienia takiej potrzeby²⁴. W związku z powyższym w holenderskim prawie telekomunikacyjnym zarówno dotychczas,²⁵ jak i aktualnie obowiązującym nie przewidziano stosowania takich środków.

Z obowiązującej w prawie wspólnotowym definicji usługi powszechnej wynika, że podstawową cechą usług świadczonych w jej ramach musi być przystępność cenowa. Dyrektywa 98/10/WE za przystępną uznawała cenę określoną przez państwa w świetle specyficznych warunków krajowych. Zgodnie z jej przepisami „Dostępność usług telefonicznych związana jest z informacją otrzymywaną przez użytkowników w zakresie wydatków związanych z użyciem telefonów, jak również względnych kosztów użycia telefonów w porównaniu z innymi usługami” (pkt 4 preambuły dyrektywy 98/10/WE).

Dyrektywa 2002/22/WE definiuje pojęcie „przystępnej ceny”, jako ustalonej przez państwa na poziomie krajowym w świetle konkretnych warunków krajowych. Przystępność ceny może mieć wymiar przestrzenny to jest wiązać się ustanawianiem taryf powszechnych niezależnie od lokalizacji użytkownika. Może mieć również wymiar podmiotowy i oznaczać konieczność stosowania na przykład specjalnych opcji taryfowych mających na celu zaspokojenie potrzeb użytkowników o niskich dochodach. Przystępności cenowej ma również służyć obowiązek zapewnienia, aby usługi były ze sobą wystarczająco niepowiązane to jest, aby w ramach ustalanych taryf nie płacili za świadczenia, z których nie korzystają. Dla konsumenta przystępność cenowa wiąże się też z możliwością kontrolowania swoich wydatków (pkt 10 preambuły) a zatem z dostępem do informacji odnośnie wydatków na korzystanie z telefonu oraz wreszcie z relatywnym kosztem tej usługi w porównaniu z innymi (pkt 15 preambuły).

Szczególą rolę w zapewnianiu przystępności cen usług wchodzących w zakres usługi powszechnej pełnią organy regulacyjne, które stale monitorują rozwój oraz poziom taryf detalicznych stosowanych przez przedsiębiorstwa za punkt odniesienia biorąc ceny innych dóbr konsumpcyjnych oraz dochody (art. 9.1). Państwa mogą zapewniać przystępność ceny omawianej

²³Dyrektywa 95/62/WE przewidywała jedynie możliwość wprowadzenia tych środków w poszczególnych państwach członkowskich (art. 19).

²⁴Takie sformułowanie zawarto w dyrektywie 98/10/WE w art. 8.

²⁵Eight Report (2002)...op.cit., Annex II, s. 32, 37.

tu usługi w dwojaki sposób. Warto wszakże podkreślić, iż działania te są skierowane na szczególną kategorię użytkowników, czyli osoby o niskich dochodach oraz osoby mające specjalne potrzeby społeczne. A zatem państwo może zażądać by przedsiębiorstwa świadczące usługę powszechną oferowały użytkownikom opcje taryfowe lub zestawy taryf różniące się od oferowanych w normalnych warunkach komercyjnych a także by stosowały limity cenowe lub uśrednianie geograficzne. Państwa mogą również bezpośrednio wspierać finansowo tę grupę użytkowników końcowych w celu umożliwienia im dostępu do podstawowych usług (art. 9. 2-4).

Zgodnie z postanowieniami holenderskiego prawa telekomunikacyjnego znolizowanego w 2004 r. transpozycja postanowień dyrektywy 2002/22/WE dotyczących przystępności cen usług wchodzących w zakres usługi powszechnej zostanie dokonana w drodze dekretu rządowego (art. 9.1.2 oraz art. 9.1.4 Tw). Dotychczas zasady ustalania cen za zapewnienie usługi powszechnej regulował dekret ministerialny²⁶. Zgodnie z jego postanowieniami KPN od 1998 r. oferuje kategorii konsumentów, o której mowa w dyrektywie 2002/22/WE specjalny program taryfowy – Be/Budget²⁷. Wydaje się, że takie rozwiązanie satysfakcjonuje Komisję, która nie przedstawiała zastrzeżeń w tym zakresie.

Jednakże obowiązujące dotychczas holenderskie prawo telekomunikacyjne nie mogłoby służyć efektywnej implementacji postanowień art. 9-11 dyrektywy 2002/22/WE dotyczących monitorowania cen usług wchodzących w zakres usługi powszechnej przez organy regulacyjne oraz konsumentów. W związku z powyższym należy oczekiwać, że właśnie na wymienione aspekty zostanie położony nacisk w dekrete rządowym transponującym odnośne postanowienia dyrektywy 2002/22/WE.

Dyrektywa 2002/22/WE ustanawia zestaw środków mających na celu umożliwienie monitorowania i kontroli wydatków przez samych konsumentów (art. 10.1). Katalog owych środków umieszczono w aneksie I części A. Należą do nich: rachunki szczegółowe, bezpłatna blokada wybranych numerów dla połączeń wychodzących, system przedpłat, rozłożenie opłat za podłączenie i rozwiązania w zakresie niepłacenia rachunków.

Konieczność dostarczania użytkownikom rachunków szczegółowych wprowadziła dyrektywa 95/62/EWG w art. 15 podkreślając, iż umożliwi to zainteresowanym kontrolowanie ich prawidłowości (pkt 31 preambuły). Z kolei dyrektywa 98/10/WE w art. 14 zobowiązała państwa do zapewnienia użytkownikom stacjonarnych sieci telefonii publicznej dostępu do określonych usług dodatkowych: wybierania tonowego, szczegółowych rachunków oraz selektywnego kodowania połączeń telefonicznych. Odnośnie rachunków szczegółowych przepisy art. 14.2 dyrektywy

²⁶ Regeling tarieven universele dienstverlening, 25/11/1998, Staatscourant 230.

²⁷ Por. M. van Caspel, B. Moerman, L. Vermeer, E. Hermans, *Universele..op.cit.*, s. 116.

98/10/WE wprowadziły wymóg, by rachunki te były „wystarczająco uszczegółowione w celu umożliwienia weryfikacji i kontroli opłat za korzystanie ze stacjonarnej sieci i/lub stacjonarnych usług telefonii publicznej”. Ustalenie podstawowego stopnia specyfikacji rachunków, które miano udostępniać bezpłatnie powierzono organom regulacyjnym.

Dostęp do rachunków szczegółowych okazał się interesującym problemem w Holandii. Holenderskie prawo telekomunikacyjne daje konsumentowi prawo do wystąpienia z wnioskiem o wystawienie przez operatora rachunku o określonym stopniu szczegółowości. W razie, gdy abonent zażąda umieszczenia w swoim rachunku większej ilości informacji, niż w standardowej formie, wiąże się to z koniecznością poniesienia “uzasadnionej opłaty” (art. 31 dekretu rządowego - *Besluit ONP huurlijnen en telefonie*)²⁸. Holandia doświadczyła w tym zakresie problemów z implementacją przepisów art. 14 dyrektywy 98/10/WE dotyczących rachunków szczegółowych. Jednakże nie stanowiła ona wyjątku wśród pozostałych państw członkowskich, z których większość również miała z tym problemy²⁹. Brak prawidłowego wdrożenia wspomnianych postanowień dyrektywy 98/10/WE przez Holandię doprowadził do wszczęcia przez Komisję postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego, w którym zarzuciła ona temu państwu “brak odpowiedniej szczegółowości standardowych rachunków”. Reakcją Holandii było podjęcie zdecydowanych działań zmierzających do pełnej implementacji omawianych przepisów³⁰. Skuteczną realizację celów dyrektywy 98/10/WE w zakresie dostępu do rachunków szczegółowych zapewniło wydanie dekretu ministerialnego określającego standardową formę takiego rachunku. Zgodnie z postanowieniami tego dekretu standardowy rachunek telefoniczny powinien zawierać następujące elementy: czas za jaki rachunek został wystawiony, formę umowy z klientem, koszty połączeń i zmian połączeń, koszt jednego połączenia, zastosowaną taryfę, wyszczególnienie numerów, pod które dzwono, daty połączeń i czas ich trwania, koszt usług dodatkowych, łączną sumę połączeń telefonicznych oraz ich łączny koszt, całkowitą kwotę rachunku telefonicznego wraz z wyszczególnieniem zastosowanego podatku VAT³¹.

Kolejnym elementem składającym się na treść usługi powszechnej jest odpowiednia jakość usług dostarczanych w jej ramach. Jak bowiem podkreślono w pkt. 11 preambuły dyrektywy 95/62/WE jakość jest dla użytkowników istotnym aspektem świadczonych usług. Dlatego harmonizacja parametrów jakości usług i wspólnych metod ich pomiaru została uznana

²⁸*Besluit van 10 november 1998, houdende regels ter uitvoering van de artikelen 6.9, vijfde lid, 7.1 en 7.5 van de Telecommunicatiewet, 10/11/1998, Staatsblad 639. Por. też Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sixth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM (2000) 814 07/12/2000, s. 23, Eight Report (2002)...op.cit, Annex II, s. 37.*

²⁹*Sixth Report (2000)...op.cit, s. 23, 7. Eight Report (2002)...op.cit, s.44.*

³⁰*Eight Report (2002)...op.cit, s. 44, 132.*

³¹*Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken von 18 november 2002, houdende vaststelling van een basisniveau voor notaspecificatie bij vaste telefoniediensten, 22/11/2002, Staatscourant 226.*

za niezbędną dla dobra konsumentów. Wcześniej zagadnienie kontroli jakości usług regulowała dyrektywa 98/10/WE w art. 12. Jej przepisy uprawniały państwa do ustalania norm jakości usług świadczonych przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne i przekazały kontrolę w zakresie zachowywania odpowiedniej jakości organom regulacyjnym. Te ostatnie jednak nie wywiązywały się w pełni z nałożonych na nie w owym zakresie obowiązków³².

Stąd duży nacisk na zagadnienie jakości usług kładzie dyrektywa 2002/22/WE Monitorowanie jakości, wyznaczanie wskaźników jakości oraz podejmowanie stosownych działań w razie, gdy jej odpowiedni poziom nie został zachowany powierzono organom regulacyjnym (art. 11 dyrektywy 2002/22/WE). Parametry jakości ustalono na przykład w odniesieniu do: czasu oczekiwania na podłączenie do sieci, czasu naprawy uszkodzenia, czasu zestawiania połączenia, czy współczynnika działających publicznych aparatów telefonicznych (załącznik III). Uporczywe niewywiązywanie się przez przedsiębiorstwo z obowiązku zachowywania określonej jakości świadczonej usługi powszechnej może spowodować podjęcie wobec niego szczególnych środków, o których mowa w art. 10 dyrektywy 2002/20/WE³³, zmierzających do zapewnienia zgodności z nałożonymi na przedsiębiorstwo wymogami. Ocenę danych w zakresie realizacji określonych parametrów jakości usługi powszechnej organ regulacyjny może również powierzyć innemu kompetentnemu podmiotowi tak, by zapewnić „dokładność i porównywalność udostępnionych danych” (art. 11.6).

Pod rządami dotychczas obowiązującego holenderskiego prawa telekomunikacyjnego kwestię parametrów związanych z poziomem jakości usługi powszechnej regulował dekret rządowy (Besluit ONP huurlijnen en telefonie). Zobowiązał on dostawcę stacjonarnych publicznych sieci lub usług telefonicznych zapewniającego usługę powszechną do dokonywania “rocznych przeglądów jakości oferowanych przez niego usług, przy uwzględnieniu parametrów określonych w aneksie III dyrektywy 98/10/EC” (art. 27). Na podstawie takiego przeglądu organ regulacyjny mógł uznać, że jakość usług dostarczanych przez danego operatora “nie jest satysfakcjonująca” w świetle “uzasadnionych interesów konsumentów”. W takiej sytuacji OPTA nakładał na dany podmiot obowiązek osiągnięcia poziomu jakości świadczonych usług określonych w decyzji tego organu (art. 27 Besluit ONP huurlijnen en telefonie)³⁴.

Nieco odmiennie kwestię tę reguluje znowelizowany Tw w art. 7.4. Nakłada wprawdzie obowiązek publikowania rocznych informacji dotyczących jakości świadczonych usług w oparciu

³²Communication from the Commission. Fifth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM (1999) 537, 10/11/1999, s. 17.

³³ Directive 2002/20/WE of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services, O.J. L 108, 24/04/2002, s. 0021.

³⁴ Jakkolwiek jak wynika z informacji uzyskanych bezpośrednio z holenderskiego organu regulacyjnego taka sytuacja do tej pory nie miała miejsca.

o parametry, definicje i metody pomiarowe wymienione w załączniku III dyrektywy 2002/22/WE. Czyni to wszakże jedynie w odniesieniu do dostawców publicznych usług telefonicznych ze stałej lokalizacji oraz publicznych telefonów samoinkasujących. Nie obejmuje, więc wszystkich grup podmiotów wskazanych w odnośnych przepisach dyrektywy 2002/22/WE. Postanowienia art. 7.4 Tw zatem jedynie w niewielkiej części korespondują z odpowiednimi przepisami art. 11.1 dyrektywy 2002/22/WE. Dlatego pełna transpozycja postanowień dyrektywy 2002/22/WE w kwestii jakości usług zostanie dokonana w dekrete rządowym, którego wydanie przewiduje art. 7.4.3 Tw. Wniosek taki potwierdza też brzmienie art. 9.1.2 Tw zgodnie, z którym zasady odnoszące się do jakości usług wchodzących w zakres usługi powszechnej będą uregulowane w drodze dekretu rządowego.

Przedsiębiorstwa zobowiązane do zapewniania usługi powszechnej.

Zapewnianie usługi powszechnej wymaga nałożenia obowiązków w tym zakresie na wyznaczone przedsiębiorstwo. To zagadnienie jest tym bardziej skomplikowane, że świadczenie tej usługi wiąże się z dodatkowymi obciążeniami po stronie operatorów. Dlatego najłatwiejszą sytuację ma tutaj operator zasiedziały, „który ze względu na pewne zaszłości w polityce kształtowania taryf może mieć spore rezerwy i stosunkową łatwość poniesienia dodatkowych obciążeń. Jeżeli zaś koszt realizacji obowiązku będzie nadmiernym obciążeniem (...) może wykazać najmniejszy koszt przyrostowy związany z realizacją tego obowiązku.”³⁵ W początkowym okresie liberalizacji sektora telekomunikacji właśnie tacy operatorzy świadczyli usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej³⁶. W zamian przedsiębiorstwom tym przyznawano określone korzyści, które miały im zagwarantować środki finansowe na realizowanie usługi powszechnej. Do owych korzyści należało np. wyłączne prawo dostarczania publicznej telefonii głosowej.

Holandia nie stanowi w tym zakresie wyjątku wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. W państwie tym tradycyjnie, KPN jest podmiotem odpowiedzialnym za dostęp do podstawowych usług telekomunikacyjnych, czyli za dostarczanie pakietu usług wchodzących w zakres usługi powszechnej. Początkowo było to związane z jego pozycją przedsiębiorstwa państwowego i monopolisty w sektorze telekomunikacji. Następnie, pod rządami prawa

³⁵A. Streżyńska, *Nowy pakiet regulacyjny UE*, (w): *Prawo i Ekonomia w Telekomunikacji*, Styczeń-Marzec 1/2002, s. 40. Na ten temat pisze też L. Nett, *Auctions. An alternative approach to allocate universal service obligations*, (w): *Telecommunications Policy*, Vol. 22, No. 8, 1998 r., s. 662.

³⁶Tak również W. Gromski, *Świadczenie usług łączności elektronicznej użytkownikom*, (w): W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie...op.cit.*, s. 145.

telekomunikacyjnego z 1988 r.³⁷ (dalej: Wtv), obowiązek zapewniania usługi powszechnej wiązał się z przyznaniem operatorowi zasiedzialemu szczególnego statusu posiadacza koncesji. Koncesja ta przyznawała KPN określone wyłączne prawa w sektorze telekomunikacji i w zamian za to nakładała na niego obowiązek zapewniania dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych, których zakres ustalono w drodze dekretów rządowych (art. 4.1 Wtv)³⁸. Również prawo telekomunikacyjne, które weszło w życie w 1998 r. a następnie zostało znowelizowane w 2004 r. nakłada na operatora zasiedziałego obowiązek świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych wchodzących w zakres usługi powszechnej (art. 20.1.2 Tw).

Jednak pomimo tego, że operator zasiedziały, ze względu na skalę swojego przedsiębiorstwa, wydaje się najbardziej naturalnym kandydatem do świadczenia usługi powszechnej, przepisy dyrektyw telekomunikacyjnych nie wiążą owego obowiązku jedynie z tym podmiotem. Dyrektywa 98/10/WE stanowiła ogólnie, iż wyznaczanie przedsiębiorstw zobowiązanych do świadczenia omawianej tu usługi powinno następować „na podstawie obiektywnych kryteriów” oraz „biorąc pod uwagę zdolność a w razie potrzeby chęci przedsiębiorstw do świadczenia usług w całości lub częściowo” (pkt 6 preambuły). Podobnie art. 8 dyrektywy 2002/22/WE przewiduje możliwość nałożenia tego obowiązku także na inne przedsiębiorstwa niż operator zasiedziały.

Decyzja w przedmiocie nałożenia obowiązku usługi powszechnej należy do poszczególnych państw członkowskich, które w takim wypadku ustalają również kryteria mające zastosowanie przy wyborze³⁹. Niewątpliwie podstawowym kryterium musi być jednak zdolność danego przedsiębiorstwa do zapewniania usługi powszechnej w sposób najbardziej opłacalny, a także jego wola do podjęcia tego obowiązku (pkt 14 preambuły)⁴⁰. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć jedno przedsiębiorstwo zobowiązane do świadczenia usługi powszechnej na całym terytorium danego państwa. Mogą też „wyznaczyć różne przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw do świadczenia różnych elementów usługi powszechnej lub w różnych częściach terytorium danego państwa” (art. 8.1 dyrektywy 2002/22/WE). Ważne jest przy tym by wyznaczanie owych przedsiębiorstw odbywało się w sposób obiektywny, przejrzysty i niedyskryminacyjny tak, aby żadne z nich nie zostało *a priori* wykluczone (art. 8.2).

³⁷Wet op de Telecommunicatievoorzieningen, 26/10/1988, Staatsblad 520. Ostatnia obowiązująca wersja została opublikowana w Staatsblad 321 z 1996 r.

³⁸ Zakres tych usług określono w Besluit opgedragen telecommunicatiediensten, 01/12/1988, Staatsblad 551.

³⁹ Ideę aukcji jako sposobu nakładania obowiązków w zakresie świadczenia usługi powszechnej propaguje L. Nett, *Auctions...* op.cit., s. 663 i n.

⁴⁰ Powierzenie świadczenia usługi powszechnej przedsiębiorstwom innym niż te o znaczącej pozycji rynkowej popiera W. Gromski argumentując, że umożliwi to “rozwój większej konkurencyjności i większy wybór”. Por. W. Gromski, *Świadczenie usług łączności elektronicznej użytkownikom*, (w): W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie...* op.cit., s. 148.

Holandia w prawidłowy sposób wdrożyła do swojego porządku prawnego postanowienia dyrektyw w zakresie wyznaczania przedsiębiorstw zobowiązanych do świadczenia usług w ramach usługi powszechnej. Zatem razie, gdy operator zasiedziały zrezygnuje z dostarczania usługi powszechnej⁴¹, co jednak wydaje się mało prawdopodobne, mając na uwadze dotychczasową politykę KPN⁴², będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy Tw (art. 9.2).

Warto przy tym podkreślić, iż wymogi w zakresie nakładania na przedsiębiorstwa obowiązku zapewniania usługi powszechnej zawarte w art. 8 dyrektywy 2002/22/WE zostały sformułowane w ogólny sposób. Państwa zyskały tu zatem znaczną swobodę implementacyjną ograniczoną jedynie zasadami: skuteczności, obiektywności, przejrzystości i niedyskryminacji a także koniecznością zagwarantowania ekonomicznego świadczenia usługi powszechnej.

Wymienione zasady zostały transponowane do holenderskiego prawa telekomunikacyjnego. Organem uprawnionym do wyznaczania przedsiębiorstw zobowiązanych do świadczenia wszystkich lub niektórych usług objętych zakresem usługi powszechnej jest minister gospodarki. Rozpocznie on odpowiednie procedury, gdy uzna, że “dostępność, przystępność cenowa oraz jakość usług wchodzących w zakres usługi powszechnej nie jest lub może nie zostać zapewniona w ramach normalnie funkcjonującego rynku” (art. 9.2.1 Tw).

W procedurze nakładania obowiązku świadczenia usługi powszechnej⁴³ biorą udział dwie grupy przedsiębiorstw. W skład pierwszej z nich wchodzi dostawcy publicznych sieci łączności elektronicznej, do których podłączona jest większość użytkowników końcowych korzystających z publicznej usługi łączności elektronicznej, której świadczenie ma zostać zapewnione w ramach usługi powszechnej. Jeśli natomiast obowiązek zapewniania usługi powszechnej obejmuje udostępnianie określonych urządzeń, przedsiębiorstwami wchodzącymi w skład pierwszej grupy są dostawcy publicznych sieci łączności elektronicznej, do których podłączonych jest większość użytkowników końcowych korzystających z publicznej usługi łączności elektronicznej związanej z używaniem owego urządzenia (art. 9.2.3 Tw). Drugą grupę przedsiębiorstw uczestniczących w procedurze nakładania obowiązku świadczenia usługi powszechnej tworzą pozostałe przedsiębiorstwa.

⁴¹KPN został uprawniony do wypowiedzenia nałożonego na niego obowiązku dostarczania usługi powszechnej. Wypowiedzenie to musi mieć miejsce 12 miesięcy przed planowanym terminem zaniechania jej świadczenia. W przypadku takiego wypowiedzenia operator zasiedziały ma obowiązek zapewniania usługi powszechnej przez rok bez prawa do zwrotu kosztów netto jej świadczenia (art. 20.1.2 Tw).

⁴² Operator ten wyraża wolę dostarczania całego pakietu usług wchodzących w zakres usługi powszechnej. Argumentuje przy tym, że w związku z tym, iż do jego sieci podłączonych jest 95% abonentów linii stacjonarnych w Holandii musiałby w 95% uczestniczyć w kosztach świadczenia usługi powszechnej. Por. M. van Caspel, B. Moerman, L. Vermeer, E. Hermans, *Universele...op.cit.*, s. 106.

⁴³ Nie uległa ona znacznej zmianie w wyniku nowelizacji Tw w 2004 r. Jedyną zmianą polega na tym, że pod rządami prawa telekomunikacyjnego z 1998 r. w procedurze tej brały udział przedsiębiorstwa o znaczącej sile na rynku usługi telekomunikacyjnej wchodzącej w zakres usługi powszechnej oraz inne przedsiębiorstwa.

Status obu grup przedsiębiorstw w ramach omawianej tu procedury jest zróżnicowany. Przede wszystkim przedsiębiorstwa z pierwszej grupy mają obowiązek uczestniczenia w procesie wyznaczania podmiotu zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej. Ponadto “korzystają one z pierwszeństwa w tym zakresie” jako najbardziej kompetentne do przejęcia obowiązku zapewniania usługi powszechnej po operatorze zasiedziałym. Nie jest to wszakże jednoznaczne z wyłączeniem pozostałych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych z procedury nakładania obowiązku zapewniania usługi powszechnej. Byłoby niezgodne z postanowieniami dyrektywy 2002/22/WE, a także z zasadą neutralności technologicznej w razie, gdyby wyłączeniu z omawianej tu procedury podlegali na przykład operatorzy telefonii komórkowej. Jednak pozostałe przedsiębiorstwa biorą w niej udział wyłącznie na swój wniosek. Pełną realizację postanowień dyrektywy 2002/22/WE gwarantują również przepisy art. 9.2.1 Tw dopuszczające możliwość objęcia obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej wszystkich lub poszczególnych usług wchodzących w jej zakres na całym lub części terytorium. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania udział w omawianej procedurze mogą również wziąć operatorzy lokalni, a także przedsiębiorstwa specjalizujące się w dostarczaniu jedynie niektórych usług telekomunikacyjnych.

Procedurę wyznaczania przedsiębiorstwa zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej rozpoczyna ogłoszenie ministra gospodarki⁴⁴ o zamiarze nałożenia na dane przedsiębiorstwo wchodzące w skład pierwszej grupy obowiązków objętych zakresem usługi powszechnej (art. 9.2.3 Tw). Ogłoszenie takie jest również sygnałem dla pozostałych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, które od tej pory mogą wnioskować o nałożenie na nie obowiązku zapewniania usługi powszechnej (art. 9.2.6 Tw). Realizację jednego z podstawowych wymogów dyrektywy 2002/22/WE, jakim jest zapewnienie świadczenia usługi powszechnej w sposób ekonomiczny zagwarantować ma najważniejsze kryterium decydujące o nałożeniu na przedsiębiorstwo omawianego tu obowiązku. Kryterium tym jest wysokość spodziewanych kosztów netto zapewniania usługi powszechnej. Dlatego świadczenie usługi powszechnej zostanie powierzone “przedsiębiorstwu spodziewającemu się najniższych kosztów netto” (art. 9.2.9 Tw)⁴⁵. Z kolei instrumentem mającym zapewnić przestrzeganie zasady niedyskryminacji przedsiębiorstw biorących udział w omawianym tu postępowaniu jest stosowanie procedury ciągnięcia losów w razie złożenia podobnych ofert (art. 9.2.10 Tw).

⁴⁴ Umieszczane w krajowym dzienniku urzędowym – Staatscourant.

⁴⁵ W tym celu oferty wszystkich przedsiębiorstw biorących udział w procedurze nakładania obowiązku zapewniania usługi powszechnej są porównywane pod kątem spodziewanych kosztów netto (art. 9.2.9 Tw).

Finansowanie usługi powszechnej.

Jak już wspomniano zapewnianie usługi powszechnej niesie ze sobą obciążenia dla przedsiębiorstw do tego zobowiązanych. Często bowiem ceny usług świadczonych w jej ramach nie pokrywają kosztów poniesionych przez dane przedsiębiorstwo, a zatem są świadczone ze stratą lub po kosztach wykraczających poza normy handlowe. Dlatego duże znaczenie przywiązuje się do zagadnienia finansowania usługi powszechnej, czyli najprościej mówiąc wyrównywania strat poniesionych przez wyznaczone przedsiębiorstwo z tytułu jej zapewniania.

Dyrektywa 97/33/WE w art. 5.1 nakładała na państwa członkowskie obowiązek stworzenia mechanizmu podziału kosztów netto usługi powszechnej na wypadek gdyby ustalono, iż jej świadczenie stanowi nieproporcjonalnie duże obciążenie dla danego przedsiębiorstwa. Ustalenie wielkości obciążenia, o którym mowa następowało w drodze obliczenia kosztów netto zapewniania usługi powszechnej. Wyliczanie takich kosztów powierzono przedsiębiorstwom, przy czym miało ono być inicjowane przez organ regulacyjny. Ten ostatni dokonywał również rewizji przedstawionych mu wyliczeń, chyba, że zadanie to przekazano innemu kompetentnemu podmiotowi zatwierdzonemu przez organ regulacyjny (art. 5.3 dyrektywy 97/33/WE). Obliczenie kosztów netto usługi powszechnej wraz z korzyściami rynkowymi wynikającymi dla przedsiębiorstwa zapewniającego tę usługę było podstawą do ustalenia zasadności danego mechanizmu podziału kosztów netto (art. 5.4 dyrektywy 97/33/WE). Dyrektywa 97/33/WE w art. 5.1 ograniczała finansowanie usługi powszechnej jedynie do publicznych sieci telekomunikacyjnych oraz publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Art. 12.1 dyrektywy 2002/22/WE na organ regulacyjny nakłada obowiązek obliczenia kosztu netto usługi powszechnej w każdym wypadku, w którym nabierze on przekonania, iż jej świadczenie niesie ze sobą nadmierne obciążenie wyznaczonego do tego przedsiębiorstwa. Przepisy art. 12.1 ustanawiają dwa alternatywne sposoby wyliczania kosztów netto, o których mowa. Pierwszy z nich sprowadza się do poczynienia ustaleń odnośnie różnicy pomiędzy kosztami prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo zobowiązane do zapewniania usługi powszechnej a kosztami działalności przedsiębiorstwa nieobciążonego takim obowiązkiem⁴⁶. Drugi sposób polega na skorzystaniu z mechanizmu wyznaczania, takiego jak przetarg lub aukcja⁴⁷.

⁴⁶ Przy obliczaniu kosztu usługi powszechnej sumuje się dwojakiego rodzaju koszty. Pierwsze z nich to koszty składników poszczególnych usług, które w ramach usługi powszechnej mogą być świadczone jedynie ze stratą lub w sposób odbiegający od zwykłych standardów handlowych, czyli na połączenia z numerami ratunkowymi, czy koszty środków podejmowanych w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Kolejny rodzajem są koszty przypisywalne do określonych użytkowników końcowych, których można obsługiwać jedynie ze stratą lub na warunkach odbiegających od normalnych standardów cenowych. Koszt netto usługi powszechnej uzyskuje się po zsumowaniu obliczonych w powyższy sposób kosztów netto każdej z poszczególnych usług świadczonych w jej ramach. Przy czym musi on zostać

Jeżeli po dokonaniu przedstawionej powyżej kalkulacji potwierdzą się przypuszczenia organu regulacyjnego, że przedsiębiorstwo świadczące usługę powszechną jest nadmiernie obciążone, po stronie państwa członkowskiego powstanie obowiązek stworzenia odpowiednich mechanizmów odzyskiwania kosztów netto. Dodatkowym warunkiem jest tutaj wystąpienie przez dane przedsiębiorstwo z wnioskiem o zwrot takich kosztów (art. 13.1). Podstawowym założeniem dyrektywy 2002/22/WE odnośnie finansowania omawianej tu usługi jest unikanie powstawania jakichkolwiek zakłóceń konkurencji. Dlatego położono nacisk na ograniczenie zwrotu kosztów netto wyłącznie do świadczeń objętych usługą powszechną (pkt 4 preambuły dyrektywy 2002/22/WE). Ważne jest również, by omawiane tu finansowanie odbywało się w ramach poszczególnych państw to jest, by użytkownicy w jednym państwie nie uczestniczyli w kosztach usługi powszechnej w innym państwie członkowskim (pkt 21 preambuły).

Przepisy holenderskiego prawa telekomunikacyjnego dotyczące finansowania usługi powszechnej nie uległy znacznej zmianie po nowelizacji z 2004 r. Przepisy te w sposób prawidłowy transponują postanowienia dyrektywy 2002/22/WE. Przede wszystkim zgodnie z wymogami ustanowionymi w tej dyrektywie holenderskie prawo telekomunikacyjne zwrot kosztów netto świadczenia usługi powszechnej uzależnia od dwóch podstawowych przesłanek. Po pierwsze przedsiębiorstwo świadczące publiczne usługi łączności elektronicznej lub urządzenia towarzyszące w ramach nałożonego na nie obowiązku zapewniania usługi powszechnej musi wystąpić do organu regulacyjnego z wnioskiem o zwrot kosztów netto z tym związanych (9.3.1 Tw). Po drugie zwrot takich kosztów zostanie przyznany w takim zakresie, w jakim w opinii OPTA, istnienie i wysokość żądanych kosztów będzie dowiedziona w drodze załączonych do wniosku informacji.

W holenderskim prawie telekomunikacyjnym wyraźnie wskazano, że kalkulacja kosztów netto zapewniania usługi powszechnej będzie dokonywana przy wykorzystaniu drugiego ze sposobów przewidzianych w art. 12.1 dyrektywy 2002/22/WE. Zatem koszty netto są deklarowane przez przedsiębiorstwa w ramach procedury nakładania obowiązku świadczenia usługi powszechnej (art. 9.2 Tw). Natomiast zwrot kosztów zapewniania tej usługi nie może przewyższać kosztów netto zadeklarowanych przez dane przedsiębiorstwo jeszcze przed nałożeniem obowiązku jej świadczenia (9.3.3 Tw).

Dyrektywa 97/33/WE przewidywała dwie metody finansowania usługi powszechnej: mechanizm wpłat dokonywanych przez pozostałe przedsiębiorstwa telekomunikacyjne

pomniejszony o materialne i niematerialne korzyści osiągane przez dane przedsiębiorstwo w związku z jego szczególną funkcją.

⁴⁷ Por. W. Gromski, Gromski, *Świadczenie usług łączności elektronicznej użytkownikom*, (w): W. Gromski, J. Kolasa, A. Kozłowski, K. Wójtowicz, *Europejskie...op.cit.*, s. 156.

administrowany przez organ niezależny od beneficjentów oraz opłaty uzupełniające dodawane do opłat za połączenia międzyoperatorskie z operatorami innych sieci publicznych, którzy nie świadczyli omawianej tu usługi. Pewną zmianę w owym zakresie wprowadziła dyrektywa 2002/22/WE przewidując finansowanie kosztów usługi powszechnej ze środków publicznych lub podział tych kosztów pomiędzy wszystkich dostawców sieci i usług łączności elektronicznej. Ostatnia z wymienionych metod zakłada utworzenie odpowiedniego funduszu administrowanego przez organ regulacyjny lub inny organ niezależny od jego beneficjentów. Natomiast finansowanie ze środków publicznych pochodzi z budżetu państwa oraz innych źródeł finansowania publicznego np. loterii państwowych (pkt 22 preambuły). Państwa mają swobodę w wyborze, którą z powyższych metod zastosują. Mogą one także wykorzystać ich kombinację. Przy czym w razie wyboru metody finansowania usługi powszechnej w drodze powołanego w tym celu funduszu obowiązek czynienia wpłat musi być rozłożony pomiędzy przedsiębiorstwa tak szeroko, jak to możliwe, aby zapewnić skuteczność jego działania i zminimalizować zakłócenia na rynku. Dyrektywa 2002/22/WE również przewiduje możliwość zwolnienia od udziału w finansowaniu usługi powszechnej przedsiębiorstw nowych na rynku, które jeszcze nie osiągnęły w nim znaczących udziałów (pkt 21 preambuły).

Holenderskie prawo telekomunikacyjne nie przewiduje możliwości zwrotu kosztów zapewniania usługi powszechnej ze środków publicznych. Przewidziana w Tw metoda ma charakter funduszu zasilanego wpłatami od innych operatorów. Zgodnie z postanowieniami art. 9.4.1 Tw fundusz taki miałby być administrowany przez OPTA⁴⁸. Do wpłat natomiast byłyby zobowiązane te przedsiębiorstwa, które „świadczą takie same usługi, jak wchodzące w zakres usługi powszechnej” oraz „osiągnęły roczny obrót o wysokości przekraczającej sumę określoną w drodze dekretu ministerialnego” (9.4.1 Tw). Brzmienie tych przepisów jest zgodne z postanowieniami dyrektywy 2002/22/WE dotyczącymi funkcjonowania funduszu. Co więcej w pełni realizują one jej założenia w zakresie jak najmniejszego obciążania przedsiębiorstw obowiązkiem współfinansowania usługi powszechnej. Rozwiązania przyjęte w holenderskim prawie telekomunikacyjnym pozwalają również przypuszczać, iż system finansowania usługi powszechnej, w razie jego uruchomienia, nie będzie prowadził do naruszenia konkurencji w sektorze telekomunikacji.

Warto jednak zaznaczyć, iż Holandia należy do dość licznej grupy państw członkowskich, w których do tej pory nie zastosowano mechanizmu zwrotu kosztów netto zapewniania usługi powszechnej. Tym samym uznano, że świadczenie takiej usługi nie nakłada na holenderskiego

⁴⁸ Organ regulacyjny został również uprawniony do ustalania wysokości wpłat, co ma nastąpić po przyznaniu danemu operatorowi zwrotu kosztów świadczenia usługi powszechnej (9.4.2 Tw).

operatora zasiedziałego nadmiernych obciążeń. Nie było też wniosku o zwrot kosztów świadczenia usługi powszechnej ze strony samego KPN⁴⁹. Jedynymi państwami, w których wspomniany mechanizm ma zastosowanie są Francja i Włochy. Jednakże, według Komisji sytuacja w tym zakresie “zaczęła się zmieniać w miarę, jak coraz bardziej zmniejszają się udziały rynkowe operatorów zasiedziałych” a państwa członkowskie coraz częściej rozważają możliwość powierzenia usługi powszechnej innym przedsiębiorstwom niż operator zasiedziały. Zdaniem Komisji konsekwencją owych zmian będzie konieczność wprowadzenia mechanizmów zwrotu kosztów świadczenia usługi powszechnej⁵⁰.

Od początku rozpoczęcia działalności regulacyjnej Wspólnoty w dziedzinie telekomunikacji wzorcem dla kształtu holenderskiego prawa telekomunikacyjnego są dyrektywy wspólnotowe. Holandia wiernie podąża za regulacją wspólnotową w dziedzinie telekomunikacji. Należy ona, obok Wielkiej Brytanii, Szwecji, czy Finlandii, do grupy państw odnoszących największe sukcesy w zakresie prawidłowej implementacji dyrektyw telekomunikacyjnych. Holenderskie prawo regulujące kwestie związane z zapewnianiem usługi powszechnej jest przykładem prawidłowego wdrożenia postanowień dyrektyw wspólnotowych w Holandii. Państwo to prawidłowo implementowało również pozostałe dyrektywy obowiązujące w sektorze telekomunikacji.

⁴⁹Eight Report (2002)...op.cit, Annex II, s. 30.

⁵⁰Eight Report (2002)...op.cit, s. 43. Gdyby jednak Holandia zdecydowała się na uruchomienie takiego mechanizmu musi wcześniej uzyskać zgodę Komisji, która oceni czy jest on zgodny z prawem wspólnotowym. Powierzenie świadczenia usługi powszechnej przedsiębiorstwom innym niż operator zasiedziały rozważa już np. Austria, czy Hiszpania. Por. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee and the Committee of the Regions. European Electronic Communications Regulation and Markets 2004, COM (2004), 02/12/2004, s. 26 i n.