

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wspieranie łączności szerokopasmowej w Europie

(2018/C 247/02)

Sprawozdawca: Mart VÖRKLAEV (EE/ALDE), burmistrz gminy Rae**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z danymi Banku Światowego ⁽¹⁾ szybki rozwój technologii cyfrowych na świecie doprowadził do głębokich przemian społecznych i obecnie internet stał się kluczową infrastrukturą, która przyczynia się do zmniejszenia kosztów wymiany informacji i do innowacji, a to z kolei przekłada się na lepsze połączenia między ludźmi, między przedsiębiorstwami i w obrębie państwa.
2. Z zadowoleniem przyjmuje prace wspólnej platformy na rzecz sieci szerokopasmowych wraz z Komisją Europejską, mające na celu zapewnienie lepszej współpracy, lepszego uregulowania i wdrożenia łączności cyfrowej w całej Europie i oczywiście finansowania tej łączności.
3. Zdaje sobie sprawę, że dostępna w UE infrastruktura stacjonarnych łączy szerokopasmowych w 2015 r. obejmowała 97 % gospodarstw domowych (przy średnim wykorzystaniu wynoszącym 72 %), zaś zasięg usług opartych na technologiach bezprzewodowych był jeszcze wyższy. Między państwami członkowskimi występują jednak różnice pod względem dostępności i przystępności cenowej stacjonarnych łączy szerokopasmowych na obszarach miejskich i wiejskich.
4. Zwraca uwagę, że zgodnie z 7. sprawozdaniem w sprawie spójności konieczne jest zwiększenie inwestycji, bo wprawdzie we wszystkich gospodarstwach domowych w UE zapewniony jest dostęp do podstawowych sieci szerokopasmowych, jednak ze znacznie szybszych sieci szerokopasmowych nowej generacji (NGA) może korzystać tylko 40 % mieszkańców wsi – i dla porównania – 90 % mieszkańców miast.
5. Stwierdza, że powolne połączenie internetowe oraz niski poziom rozpowszechnienia internetu na obszarach wiejskich, a także szczególne utrudnienia związane ze słabym zaludnieniem lub znacznym oddaleniem pewnych obszarów UE mogą stanowić przeszkodę w osiągnięciu ambitnych celów UE na okres od 2020 do 2025 r. Zdaniem Komisji osiągnięcie tych celów mogłoby przynieść UE około 146,5 mld EUR rocznie, a zarazem pozwoliłoby na utworzenie nawet 2,4 mln nowych miejsc pracy.
6. Podziela opinię G-20 ⁽²⁾, że zniwelowanie przepaści cyfrowej oznacza tak naprawdę umożliwienie w sposób inkluzywny i na równych warunkach wszystkim obywatelom czerpania korzyści płynących z rozwoju cyfrowego. Korzyści te wiążą się z nie tylko z większą efektywnością, ale także silniejszym zintegrowaniem w życiu społecznym i gospodarczym oraz możliwością aktywniejszego udziału w nowej gospodarce. Przepaść cyfrowa ma dwa aspekty – jeden dotyczy dostępu do dobrego połączenia internetowego dzięki sieciom szerokopasmowym, a drugi – możliwości i chęci, by korzystać z usług internetowych.
7. Zwraca uwagę na to, że dla rozwoju całej UE ważne jest, by rozwiązać problem tzw. ostatniej mili (lokalnych pętli abonenckich), co wymaga elastycznych środków.
8. Zwraca uwagę na potencjalnie istotną rolę infrastruktury ICT, dostępu do sieci szerokopasmowych oraz rozwoju zdolności w zmianie struktury na obszarach wiejskich na skutek wyludniania się, jako że właśnie odpływ ludności z obszarów wiejskich i ich marginalizacja są coraz poważniejszym problemem w całej Europie.

⁽¹⁾ „World Development Report 2016: Digital dividends”.

⁽²⁾ „Digital infrastructure: Overcoming the Digital Divide in Emerging Economies”, G-20 Insights, kwiecień 2017 r.

Problemy z połączeniem i możliwe rozwiązania

9. Jest zdania, że trzeba zająć się kilkoma istotnymi zagadnieniami:

- ograniczonym dostępem do bardzo szybkiej łączności w ramach stacjonarnej i mobilnej infrastruktury w całej UE,
- ryzykiem niedostatecznej przepustowości, by poradzić sobie z szybkimi zmianami rynkowymi i technologicznymi, np. wzrostem popularności internetu rzeczy,
- obciążeniami administracyjnymi wynikającymi z nadmiernej regulacji i braku spójności, w tym z przepisów dotyczących pomocy państwa.

10. Wyraża obawy co do zapotrzebowania na łączność na niektórych obszarach, co pokazuje, jak ważne są programy nauczania w szkołach oraz programy e-uczenia się dla dorosłych. W przypadku łączności szerokopasmowej nie chodzi tylko o kwestie finansowania, ale również o zapotrzebowanie na budowę i eksploatację tej infrastruktury. Wszystkie instytucje publiczne, szkoły i ośrodki edukacyjne muszą być wyposażone w szybkie łącza szerokopasmowe.

11. Stwierdza, że w niektórych krajach i regionach również trudności mogą też następczą ograniczona wiedza techniczna i brak informacji dotyczących możliwości finansowania infrastruktury szerokopasmowej oraz nieznaną sprawdzonych praktyk.

12. Dlatego z dużym zadowoleniem przyjmuje powołanie ośrodków wiedzy w zakresie infrastruktury szerokopasmowej (Broadband Competence Offices) oraz współpracę różnych dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej z myślą o wspólnym celu. Takie podejście powinno znaleźć odzwierciedlenie także w przyszłym budżecie UE.

13. Uważa, że konieczne jest, by takie ośrodki wiedzy utworzono we wszystkich państwach członkowskich i powiązano we wspólną sieć współpracy. Regiony i samorządy lokalne powinny konsultować się z nimi z wyprzedzeniem, aby z ich pomocą opracować optymalne rozwiązania dostosowane do uwarunkowań krajowych i regionalnych.

14. Z zadowoleniem przyjmuje instrument pięciu punktów dotyczący obszarów wiejskich UE – bardzo obiecujący, jeśli chodzi o lepszy dostęp do łączności szerokopasmowej.

15. Śledzi z uwagą rozwój koncepcji inteligentnych wsi, sformułowanej w deklaracji z Cork 2.0 „Lepsze życie na obszarach wiejskich”. Koncepcja ta zasadza się na inwestycjach w sektor ICT, aby poprawić jakość życia i zapewnić dostęp do usług publicznych i infrastruktury, przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalnej specyfiki.

16. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje położenie większego akcentu na proporcjonalne uregulowania i na taką konkurencję w zakresie infrastruktury, która zachęca do inwestycji i wyraża się w odpowiednich przepisach dotyczących dostępu do sieci. Ważne jest zaakcentowanie rozwiązań rynkowych opartych na współpracy i sprzyjających budowie infrastruktury w takich gminach i regionach, które są niełatwym zadaniem z biznesowego punktu widzenia. Ważne jest, aby uregulowania dotyczące dostępu przyczyniały się do unikania przepaści cyfrowej w odniesieniu do sieci o bardzo dużej przepustowości oraz do wzmacniania spójności terytorialnej.

17. Uważa, że dla zachowania konkurencji zarówno na rynku stacjonarnej sieci, jak i na rynku 5G trzeba rozdzielić usługi od sieci, podobnie jak to uczyniono w sektorze energetycznym. Na przykład w niektórych państwach członkowskich UE (w Szwecji, Zjednoczonym Królestwie itd.) dokonano całkowitego rozdzielania usług telekomunikacyjnych od usług operatorów sieci. KR jest zdania, że sieć światłowodowa powinna należeć do tych przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, których model działalności zakłada równy dostęp do sieci dla wszystkich usługodawców. W ten sposób na rynku mogłoby funkcjonować wielu usługodawców, konsumenci mogliby wybrać ofertę o odpowiednim dla siebie stosunku jakości do ceny, a dodatkowo zapewniono by długofalowy rozwój tego sektora.

18. Jest zdania, że w przypadku rozwijania sieci 5G taka sytuacja gwarantowałaby wszystkim równe szanse – jeśli chodzi o infrastrukturę podstawową nie powinno być żadnej zależności od dominujących na rynku przedsiębiorstw telekomunikacyjnych. W związku z tym UE powinna wspierać rozwój sieci otwartych i skłaniać także państwa członkowskie do obrania tego kierunku, tak by dostęp do wszystkich nowych i istniejących już sieci światłowodowych nie był zależny od operatorów.

19. Podkreśla, że w odniesieniu do istniejącej i planowanej infrastruktury trzeba gromadzić bardziej szczegółowe dane geograficzne pod kątem analizy rynku, aby zidentyfikować obszary o niewystarczającym pokryciu siecią. Ponieważ zazwyczaj tego typu obszary znajdują się w słabo zaludnionych i mniej rozwiniętych regionach, dzięki odpowiedniemu rozpoznaniu można by zwiększyć efektywność publicznych środków wsparcia.

20. Apeluje o takie ustawowe uregulowanie w państwach członkowskich, które umożliwi jak najbardziej elastyczne użytkowanie istniejącej infrastruktury (sieci elektroenergetycznych, słupów elektrycznych itp.) przy rozwijaniu sieci szerokopasmowych, co pozwoli na oszczędność czasu i pieniędzy na etapie budowy nowej infrastruktury szerokopasmowej.

21. Podkreśla, że w obecnym okresie programowania na budowę infrastruktury szerokopasmowej przeznaczono 14 mld EUR z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

22. Jest za tym, by wspierać rozbudowę sieci szerokopasmowych poprzez wzmocnienie polityki spójności, m.in. po to, by za jej pomocą zaradzić najpoważniejszym niedoskonałościom rynku na słabo zaludnionych obszarach wiejskich UE. Nie wyklucza to bynajmniej zwiększenia puli środków na instrumenty finansowe (takie jak finansowanie przez pożyczki) we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi bankami prorozwojowymi.

23. Popiera większą rolę instrumentu „Łącząc Europę” i Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w finansowaniu instrumentów finansowych i łączonych (łączenie dotacji z instrumentami finansowymi) w celu zaradzenia łagodniejszym rodzajom niedoskonałości rynku takim jak brak finansowania kapitałowego na mniejsze projekty w bardziej rentownych dziedzinach. Takie komplementarne interwencje zapewniłyby wysokiej jakości łączność szerokopasmową we wszystkich regionach UE.

24. Zaleca wykorzystanie wspólnej platformy na rzecz sieci szerokopasmowych jako płaszczyzny współpracy i zaangażowanie w jej prace także DG REGIO.

25. Popiera propagowanie możliwości wsparcia ze środków programów unijnych oraz opracowywanie nowych koncepcji partnerstw publiczno-prywatnych nastawionych na inwestycje w rozwój sieci szerokopasmowych.

26. Ponownie wnosi o opracowanie tam, gdzie duże przedsiębiorstwa nie są skłonne inwestować, a małe firmy mają trudności ze spełnieniem wymogów, uproszczonych modeli, by ułatwić małym firmom inwestowanie i zaoferowanie rozwiązań dotyczących ograniczonego dostępu do sieci, bądź o uznanie projektów dotyczących rozwoju łączy szerokopasmowych za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym ⁽³⁾.

27. Przy tej okazji podkreśla, jak ważne jest uproszczenie procedur, ponieważ rozwój technologii postępuje szybciej niż rozwój odpowiednich struktur.

28. Uważa, że naprawdę realistyczne plany rozwoju sieci szerokopasmowych można opracować jedynie w porozumieniu z operatorami telekomunikacyjnymi, organami krajowymi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi, gdyż w ten sposób zagwarantuje się uwzględnienie interesów wszystkich państw, miast i regionów. W krajach, w których takie porozumienie zostało osiągnięte (w Szwecji, Zjednoczonym Królestwie itd.), wdrożenie sieci szerokopasmowych jest już bardziej zaawansowane. Z kolei tam, gdzie do takiego porozumienia nie doszło, pokrycie infrastrukturą szerokopasmową poza ośrodkami miejskimi może pozostać niewystarczające.

29. Z zadowoleniem przyjmuje doskonałą inicjatywę Europejskiego Banku Inwestycyjnego polegającą na utworzeniu funduszu na rozbudowę łączy szerokopasmowych i wzywa do jej szybkiej realizacji. Liczy na to, że wniesie to wkład w finansowanie zwłaszcza małych projektów i w zapełnianie białych plam na mapie sieci szerokopasmowych.

30. Przypomina swoje zalecenia adresowane do grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia na okres po 2020 r., w których podkreślono potrzebę harmonizacji przepisów dotyczących pomocy państwa i zasad udzielania zamówień publicznych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z przepisami dotyczącymi programów centralnie zarządzanych. Ponawia apel o przeprowadzenie oceny, czy niektóre lub wszystkie wydatki poczynione w ramach

⁽³⁾ COR-2016-02880.

Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych nie mogłyby być ewentualnie zwolnione z obowiązku przeprowadzenia procedury w zakresie pomocy państwa na okres po roku 2020. W tym kontekście z zadowoleniem zauważa, że jego zalecenia dotyczące potrzeby wprowadzenia wspólnych definicji w celu porównywania i łączenia funduszy zostały przyjęte przez grupę wysokiego szczebla⁽⁴⁾.

31. Zdecydowanie domaga się, aby wytyczne UE w sprawie stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej rozbudowy sieci szerokopasmowych skoordynować pod kątem różnych dostępnych środków unijnych przeznaczonych na finansowanie łączności szerokopasmowej. Wyraża zaniepokojenie liczbą odrzuconych wstępnych zgłoszeń, co prowadzi do opóźnień w uruchamianiu inwestycji albo wręcz do ich uniemożliwienia i ostatecznie do spowolnionego rozwoju sieci szerokopasmowych na tych obszarach.

32. Wyraża zadowolenie, podobnie jak w swoich zaleceniach dla grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia, że rozważana jest zasada zróżnicowanego podejścia. Takie podejście powinno umożliwić znaczne zmniejszenie nakładów administracyjnych oraz lepsze uwzględnienie specyfiki wdrażania w danych regionach, a zatem ułatwiać stosowanie podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar i wspierać inwestycje w rozwój sieci szerokopasmowych dostosowane do potrzeb.

33. Zaleca jak najszybsze szeroko zakrojone pokrycie infrastrukturą szerokopasmową, aby zapewnić warunki dla rozwoju społeczeństwa gigabitowego i dla powszechnego korzystania z możliwości cyfrowego rynku wewnętrznego i aby w ten sposób przyczynić się do rozwoju wszystkich państw członkowskich w tej dziedzinie. W tym celu warto rozważyć różne możliwe rozwiązania, gdyż przyłączanie każdego domu do sieci światłowodowej może być kosztowne i czasochłonne, zwłaszcza na słabo zaludnionych obszarach.

34. Poza połączeniem kablowym w przypadku obszarów o rozproszonym zasiedleniu i w miejscach trudno dostępnych należy rozważyć i sprawdzić, jakie możliwości oferują mobilne usługi szerokopasmowe, satelitarna łączność szerokopasmowa i budowanie, np. w ramach inicjatywy „WIFI4EU”, publicznych sieci WIFI w przestrzeni publicznej i w obiektach publicznych. Alternatywne rozwiązania przyspieszą rozbudowę sieci i jednocześnie umożliwią oszczędności, jednak trzeba te rozwiązania zarazem dobrze przeanalizować i realizować metodycznie, aby odpowiadały zapotrzebowaniu i aby użyte technologie mogły być stosowane w dłuższym okresie.

35. Podkreśla, że trzeba jak najszybciej zająć się problemami wynikającymi z szybkiej rozbudowy sieci komunikacyjnych 5G w zakresie zarządzania częstotliwościami radiowymi, ponieważ technologia 5G wymaga sprawnych sieci w całej UE. Bardzo ważne jest wypracowanie wspólnego podejścia do przyznawania licencji (pozwoleń) na wykorzystywaną w przyszłości wyższą częstotliwość (widmo), co może oznaczać także większą przewidywalność ram regulacyjnych w odniesieniu do wspólnego wykorzystania spektrum częstotliwości i większą elastyczność, tak aby na poziomie krajowym lub regionalnym można było wyjść naprzeciw różnemu zapotrzebowaniu na zharmonizowane pasma widma.

36. Popiera podstawowe punkty Europejskiego kodeksu łączności elektronicznej, takie jak wprowadzenie nowych przepisów na rzecz wsparcia rozwoju w całej Europie bardzo szybkich sieci o przepustowości kilku gigabitów na sekundę, rozszerzenie zakresu ram prawnych na nowe narzędzia komunikacji, aby obejmowały tzw. usługi OTT (ang. over-the-top), oraz zapewnianie dobrego dostępu do internetu po przystępnych cenach dla użytkowników końcowych.

37. Z zadowoleniem przyjmuje konkurs Komisji Europejskiej pt. f. „European Broadband Awards”, który przyczynia się do rozpowszechniania dobrych praktyk i różnych rozwiązań dla trudnych przypadków zapewnienia dostępu do łączności szerokopasmowych.

Bruksela, dnia 22 marca 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁴⁾ COR-2017-04842-00-00-PAC-TRA (PL).