



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 52 (1984), 23 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Nowa strategia cyfrowa Unii – umiarkowane ambicje przy ograniczonych zasobach

Marta Makowska

19 lutego br. Komisja Europejska ogłosiła trzy dokumenty istotne dla przyszłości unijnej polityki cyfrowej. Mają one pobudzić wzrost gospodarki cyfrowej UE, a także zainicjować konsultacje nt. uregulowania wrażliwych społecznie aspektów nowych technologii. Fundusze na te cele mają pochodzić głównie z wieloletniego budżetu UE. Zaplanowane środki są jednak niewielkie, a w obliczu pandemii koronawirusa zmianie ulegną też priorytety badawcze.

Kontekst nowej strategii. Polityka cyfrowa jest jednym z trzech priorytetów nowej Komisji Europejskiej (KE), obok polityki klimatycznej (wyrażonej w wizji europejskiego zielonego ładu) oraz gospodarki służącej obywatelom. Jeszcze przed oficjalnym wyborem na przewodniczącą Komisji Ursula von der Leyen zapowiedziała doprowadzenie przez UE do „technologicznej suwerenności”. Rozumiała przez to ustanowienie standardów o globalnym zasięgu dla takich technologii jak *blockchain*, komputerów kwantowych oraz nowych sposobów wykorzystania algorytmów. Zapowiedziała też zwiększone inwestycje oraz regulacje prawne, zwłaszcza w dziedzinie sztucznej inteligencji (SI), cyberbezpieczeństwa oraz odpowiedzialności platform cyfrowych za publikowane treści.

Zapowiadany plan stanowi kontynuację i uzupełnienie wcześniejszych działań UE na rzecz cyfryzacji. W ostatnich latach dotyczyły one przede wszystkim regulacji na jednolitym rynku cyfrowym. W czasie kadencji Komisji Jeana-Claude’a Junckera zaproponowano 30 aktów legislacyjnych z tego obszaru, z czego ostatecznie przyjęto 28. Wśród nich znalazły się m.in. ogólne rozporządzenie o ochronie danych (tzw. RODO) oraz dyrektywa w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym. Ponadto w 2018 r. Komisja zainicjowała tworzenie [europejskiej strategii sztucznej inteligencji](#). Bazując na doświadczeniach i strategiach powstających w tym czasie w państwach członkowskich, powołała wówczas grupę ekspertów, którzy w pierwszej kolejności zajęli się etycznym wymiarem SI.

Unijne instytucje są aktywne również w obszarze rozwoju infrastruktury 5G w Europie. W 2019 r. KE wraz z ekspertami państw członkowskich opracowała skoordynowaną ocenę ryzyka związanego z cyberbezpieczeństwem sieci 5G, a na początku 2020 r. opublikowała [wytyczne dotyczące bezpieczeństwa infrastruktury 5G w UE](#).

Priorytety nowej strategii. Strategia składa się z trzech dokumentów: komunikatu o kształtowaniu cyfrowej przyszłości Europy, białej księgi SI oraz europejskiej strategii danych. Łączą je wspólne priorytety. Pierwszym obszarem są rozwiązania dla obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa (m.in. rozwój sztucznej inteligencji oparty na zasadach etycznych), rozwijające infrastrukturę 5G oraz 6G, a także edukację i przełomowe technologie (np. komputery kwantowe) na terenie UE. Drugi obszar stanowią rozwiązania z zakresu jednolitego rynku cyfrowego. Są nimi propozycje budowy wirtualnych składnic danych w kilku obszarach, m.in. zdrowia, rolnictwa, finansów czy klimatu. Mają na celu uniezależnienie podmiotów z UE od infrastruktury technologicznych gigantów spoza Europy. KE zapowiada rewizję regulacji dotyczących polityki konkurencji na rynku cyfrowym oraz propozycję kodeksu usług cyfrowych. Podtrzymuje również

wcześniejszą zapowiedź wznowienia prac nad tzw. [podatkiem cyfrowym](#) w przypadku braku porozumienia międzynarodowego na poziomie OECD do końca 2020 r. Trzeci wymiar strategii dotyczy działań na rzecz demokratycznego i zrównoważonego rozwoju technologii. KE rozumie przez to zwiększenie odpowiedzialności platform cyfrowych za publikowane treści, rewizję regulacji dotyczących tożsamości cyfrowej, a także plany działania na rzecz wzmocnienia odporności mediów na manipulacje i fałszywe treści. Na razie jednak nie przedstawia konkretnych propozycji.

Biała księga SI przewiduje regulacje w tzw. obszarach ryzyka, natomiast w pozostałych przypadkach nakreśla jedynie ogólne ramy postępowania. Podstawową zasadą ma być budowanie SI opartej na społecznym zaufaniu. Zapowiedziane są regulacje zasad używania i przetwarzania danych publicznych i przemysłowych, a także propozycja dobrowolnego mechanizmu certyfikowania produktów SI jako „godnych zaufania”. Biała księga została poddana konsultacjom społecznym do czerwca br. Zebrane opinie wpłyną na kształt kolejnych propozycji legislacyjnych KE.

Projekty cyfrowe mają być finansowane przede wszystkim z wieloletniego budżetu. W 2018 r. KE zaproponowała nowy program Cyfrowa Europa o wartości 9,2 mld euro. W jego ramach przewidzianych jest pięć obszarów inwestycji: superkomputery, SI, cyberbezpieczeństwo, edukacja oraz cyfryzacja administracji publicznej. W toku trwających negocjacji budżetowych prawdopodobne jest jednak obcięcie środków na badania i rozwój nowych technologii w związku z konfliktem o wielkość budżetu. W obliczu trwającej pandemii koronawirusa zmianie ulegną też priorytety badawcze na rzecz biotechnologii.

Słabości nowej strategii. Przedstawione dokumenty zawierają niewiele propozycji legislacyjnych. Brakuje zwłaszcza wskazania zagrożeń monopolu na rynku cyfrowym i sposobów przeciwdziałania im wychodzących poza dyskutowany od dłuższego czasu kodeks usług cyfrowych. Nie ma również propozycji zwalczania pozacyfrowych barier na jednolitym rynku (np. biurokracji czy różnych przepisów krajowych), które blokują rozwój małych i średnich przedsiębiorstw najbardziej zagrożonych dominacją największych firm.

Strategia nie przewiduje nowych źródeł finansowania programu cyfrowego poza tymi, które zaproponowane były w poprzedniej kadencji KE. Pomijając ryzyko zmniejszenia komisyjnej propozycji w ramach budżetu, poza ogólnymi zapowiedziami intensyfikacji współpracy publiczno-prywatnej w strategii nie pojawiają się przekonujące zachęty finansowe czy administracyjne do pobudzenia współdziałania. Wynika to m.in. z rozbieżności interesów państw członkowskich wobec regulacji dostępu do danych przemysłowych.

Wnioski. Przedstawiona strategia jest zapowiedzią rozbudowanego pakietu unijnych regulacji i standardów rozwoju rynku cyfrowego UE. Opublikowane dokumenty pokazują dwa kierunki obrane przez UE: rozwój europejskich technologii w obszarach, w których możliwe jest uzyskanie częściowej niezależności od firm zewnętrznych, oraz ochrona praw obywateli i europejskich wartości (zawartych w traktatach, m.in. w art. 2 TUE) przy rozwijaniu technologii cyfrowych. Mocną stroną strategii jest jej przekrojowy charakter, wykraczający daleko poza regulacje na jednolitym rynku, a obejmujący najważniejsze polityki UE: klimatyczną, rolną, przemysłową czy energetyczną. Wyraźne są również ambicje tworzenia i wdrażania regulacji z zakresu ochrony prywatności, bezpieczeństwa w sieci i budowania standardów etycznych dla SI. Strategia przewiduje powstanie kilku niewiążących prawnie dokumentów porządkujących zasady rozwijania sztucznej inteligencji, tworzenia chmur danych czy rozbudowy infrastruktury 5G. Takie podejście pozostawia państwom członkowskim pełną odpowiedzialność za ostateczne regulacje, ale zwiększa niezależność unijnych instytucji w proponowaniu standardów i ogólnych wytycznych postępowania w obszarze nowych technologii.

Strategia zakłada wzmoczoną współpracę wewnątrzunijną w dziedzinie cyfryzacji przemysłu. Proponując tworzenie składnic danych wysokiej jakości, nie przewiduje jednak skutecznych mechanizmów skłaniających do dzielenia się specjalistyczną wiedzą. Może to oznaczać ograniczony dostęp do proponowanych rozwiązań dla mniejszych i słabiej rozwiniętych podmiotów w konkretnych branżach, co zwiększy różnice rozwojowe. Jednocześnie zaprezentowane w strategii propozycje nie zakładają stworzenia specjalnych warunków rozwoju dla firm mających szansę konkurować z gigantami spoza UE na rynku nowych technologii i platform cyfrowych.

Istotnym mankamentem unijnych planów są ograniczone perspektywy ich finansowania. Spodziewane fundusze w ramach WRF są niewspółmierne ze środkami, jakie na rozwój sztucznej inteligencji wydają największe prywatne firmy (np. Volkswagen ma budżet 44 mld euro na badania w obszarze cyfryzacji, autonomicznych pojazdów i elektromobilności na lata 2019–2024). Ponadto przy braku rozwiniętych rynków kapitałowych na poziomie unijnym europejskie firmy mają ograniczone możliwości pozyskania funduszy na innowacyjne projekty obciążone dużym ryzykiem.

Dla Polski najważniejsze są zapowiedzi powstania wirtualnych składnic danych, w ramach których będzie możliwa międzynarodowa współpraca w wielu sektorach gospodarki i w nauce. Istnieje jednak ryzyko, że podmioty prywatne nie będą się chętnie dzieliły zasobami dającymi im przewagę konkurencyjną na rynku wewnętrznym w branżach opartych o zaawansowane technologie.