



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.11.2011
COM(2011) 795 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Универсална услуга в областта на електронните комуникации: доклад за
результатите от общественото допитване и за третия периодичен преглед на
обхвата в съответствие с член 15 от Директива 2002/22/ЕО**

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2011) 1398 окончателен}

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Универсална услуга в областта на електронните комуникации: доклад за
резултатите от общественото допитване и за третия периодичен преглед на
обхвата в съответствие с член 15 от Директива 2002/22/ЕО**

(текст от значение за ЕИП)

1. ЦЕЛ НА СЪОБЩЕНИЕТО

В своя втори периодичен преглед на обхвата на универсалната услуга в областта на електронните комуникации от септември 2008 г.¹ Комисията се ангажира да проведе консултации със заинтересованите страни по редица въпроси в областта на дългосрочната политика. Преди приемането на Пакета за телекомуникациите през 2009 г. Комисията потвърди пред Европейския парламент, че ще проведе широкообхватни консултации по темата.

Настоящият документ представлява доклад за резултатите от допитването относно принципите на универсалната услуга в областта на електронните комуникации, проведено в периода март — май 2010 г. Той обхваща също така третия периодичен преглед на обхвата на универсалната услуга в съответствие с член 15 от Директива 2002/22/ЕО² за универсалната услуга (ДУУ). На последно място документът съдържа коментари за мерките, които трябва да бъдат предприети от държавите-членки при прилагането на ДУУ. Той е придружен от кратък работен документ на службите на Комисията³, обобщаващ получените отговори в рамките на общественото допитване.

Правилата на ЕС относно универсалната услуга в областта на електронните комуникации се появиха в контекста на пълната либерализация през 90-те години на миналия век. Задължението за предоставяне на универсална услуга (ЗПУУ) се основава на функционирането като мрежа за социална защита в случаите, в които пазарните сили сами по себе си не осигуряват достъп до основни услуги за потребителите на поносима цена, особено за живеещите в отдалечени райони или за хора с ниски доходи или с увреждания. С цел постигането на трите цели на концепцията за социална защита, а именно наличие, поносима цена и достъпност, едно или няколко изрично определени предприятия могат да бъдат задължени да доставят такива основни услуги.

В съответствие с това държавите-членки трябва да гарантират, че всички крайни потребители имат достъп, в рамките на определен обект, до гласови услуги и услуги по пренос на данни, включително „функционален достъп до интернет“, като се сведе до

¹ COM(2008) 572.

² ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 51.

³ SEC(2011) 1398.

минимум изкривяването на пазара. ДУУ не съдържа изисквания относно технологията за предоставяне на услугите.

В случаите, в които разходите по ЗПУУ представляват несправедлива тежест за определения доставчик (доставчици), той трябва да бъде компенсиран за направените нетни разходи. Тази компенсация може да бъде финансирана с публични средства и/или от фонд, формиран от вноски от участници на пазара на електронни комуникации. Понастоящем 22 държави-членки предвиждат само секторно финансиране⁴, две — както публично, така и секторно, и три — само публично финансиране.

Няколко държави-членки са упражнили своето право да не назначат доставчик по ЗПУУ или са намалили тежестта на задълженията относно елементи на обслужването, които вече са обхванати от пазара (например обществени телефонни апарати и указатели).

Докато ДУУ от 2002 г. ограничава „функционалния достъп до интернет“ до предаване на данни при теснолентов достъп⁵, Paketът за телекомуникациите от 2009 г. предоставя на държавите-членки свободата при необходимост да определят скоростта на предаване на данни на национално равнище, която може да включва скорост на широколентов достъп⁶. До този момент Финландия, Испания и Малта са приели законодателство, по силата на което широколентовият достъп е включен в обхвата на националното ЗПУУ.

На 5 юли 2011 г. Европейският парламент прие резолюция⁷, която подчертава важността на ЗПУУ като защитна мрежа в контекста на социалното приобщаване.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ОБЩЕСТВЕНОТО ДОПИТВАНЕ

Допитването имаше за цел да установи дали в условията на съвременната приобщаваща и конкурентна среда на електронни комуникации съществува необходимост от преразглеждане на цялостния подход и принципи на ЕС за универсалната услуга. Един от основните въпроси беше дали ЗПУУ следва да се превърне в проактивен инструмент в контекста на широколентовия достъп и в този смисъл да спомогне за постигане на целта за „широколентов достъп за всички“, или това следва да е предмет на други мерки на равнище ЕС и на равнище национална политика, а ЗПУУ да представлява единствено защитна мрежа. Сред другите важни въпроси, повдигнати в хода на допитването, бяха концепцията за универсалната услуга, нейното финансиране и гъвкавостта на държавите-членки относно реализацията ѝ.

По време на допитването бяха изразени разнообразни гледни точки, като не беше постигнат консенсус относно бъдещата роля на ЗПУУ за доразвиването на европейските цели относно широколентовия достъп. Въпреки това редица

⁴ В Латвия учредяването на секторен фонд е отложено за 1 юни 2013 г., като междуременно компенсациите се осигуряват чрез публично финансиране.

⁵ Съображение 8 от ДУУ.

⁶ Съображение 5 от Директива за правата на гражданите (ДПГ), ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 11.

⁷ Резолюция (P7_TA(2011)0306):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=BG>.

заинтересовани страни, по-специално правителства и национални регулаторни органи (НРО), подкрепят настоящите принципи и се обявяват за поддържането на основните характеристики на системата на ЗПУУ. Кратко обобщение на получените отговори е представено в придружаващия работен документ на службите на Комисията.⁸

3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА: УНИВЕРСАЛНА УСЛУГА И ШИРОКОЛЕНТОВ ДОСТЪП

Регулаторната рамка на ЕС и свързаната с нея политика на свободен достъп са подпомогнали развитието на конкурентни пазари, което е довело до увеличаване на потребителския избор, спад на цените и нареждане на някои държави от ЕС сред световните лидери в областта на широколентовия достъп. В рамките на ЕС най-висока степен на навлизане на широколентов достъп се наблюдава в държави-членки, в които съществува конкуренция в областта на инфраструктурата в съчетание с ефективна система на предварително регулиране, насочена към насърчаване на конкуренцията в областта на услугите в случаите, когато конкуренцията в сферата на инфраструктурата е невъзможна.

Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (ПЦТЕ)⁹ очертава социално-икономическите ползи от широколентовия достъп, включително неговото значение за социалното участие и трудовата заетост. Целта на ПЦТЕ за „основен широколентов достъп“ е тези мрежи да обхванат 100 % от гражданите на ЕС в периода до 2013 г. По отношение на „високоскоростния“ и „свръхвисокоскоростния“ интернет целта е да се гарантира, че до 2020 г. всички граждани на ЕС ще ползват интернет със скорост 30 Mbps, а 50 % или повече от домакинствата в ЕС — със скорост над 100 Mbps. Постигането на тези цели изисква значителни инвестиции от страна както на частни, така и на публични участници. С цел да подпомогне този процес през септември 2010 г. Комисията прие т. нар. „Пакет за широколентов достъп“, който включва: i) Съобщение относно широколентовия достъп¹⁰, очертаващо рамка за действие и предложения към държавите-членки относно постигането на целите; ii) Препоръка относно регулирания достъп до мрежи за достъп от следващо поколение¹¹ с регулаторни насоки за обезпечаване на правната сигурност, а оттам — за насърчаване на частните инвестиции, и iii) Предложение за многогодишна Програма за политика в областта на радиочестотния спектър¹², целяща подобряване на координацията и управлението на радиочестотния спектър в ЕС, като по този начин се подпомага разпространението на безжичния широколентов достъп.

В допълнение към това съществуват различни инструменти на политиките за (съ)финансиране на развитието на инфраструктурата, включително публично финансиране (например заеми и безвъзмездни помощи в полза на публично-частни партньорства). Насоките относно широколентовия достъп¹³ поясняват начините за

⁸ Становищата са публикувани на адрес:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult.

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ ОВ L 251, 25.9.2010 г., стр. 35.

¹² COM(2010) 471.

¹³ ОВ С 235, 30.9.2009 г., стр. 7. За периода до края на октомври 2011 г. по този инструмент е одобрена помощ в размер на близо 3,5 млрд. EUR за стимулиращи конкурентоспособността проекти в областта на широколентовия достъп.

отпускане на публично финансиране за развитие на този вид достъп в съответствие с правилата на ЕС за държавните помощи, за да бъде осигурено покритие и в областите, където не съществува търговски интерес. Програмите по структурните фондове за периода 2007—2013 г. също предвиждат близо 2,3 млрд. EUR за инфраструктура на ИКТ, предимно широколентови мрежи. Освен това във Финансовите перспективи за периода 2014—2020 г. Комисията е предложила Механизъм за свързване на Европа¹⁴ с бюджет от 9,2 млрд. EUR, насочен към насърчаване на стимулиращите конкурентоспособността инвестиции, безвъзмездните помощи и кредитното подобрене за проекти в областта на широколентовия достъп и за инфраструктура на цифрови услуги.

С оглед стимулиране на търсенето ПЦТЕ предвижда набор от мерки, включително насърчаване на услугите за електронно здравеопазване и електронно управление, подпомагане на лицензионните схеми за онлайн управление на авторски права и за онлайн достъп до аудио-визуално съдържание¹⁵, както и инициативи за повишаване на грамотността относно цифровите технологии, на уменията за тяхното използване и на приобщаването към цифровото общество. Комисията е на мнение, че стимулирането на търсенето на широколентови услуги ще насърчи от своя страна разгръщането на широколентовите мрежи, с което ще се установи благоприятен цикъл на развитие.

За разлика от телефонните мрежи в ЕС-15 преди повече от десет години, пазарът на широколентов достъп в ЕС-27 все още не е достигнал своята зрялост, а по-скоро се характеризира с иновации и динамично развитие. Развитието на технологиите, на конкуренцията и на нормативната уредба, като например намаляването на цената на безжичните технологии или цифровият дивидент, вероятно ще доведе до значително разширяване на широколентовото покритие.

Докато стационарните мрежи с широколентов достъп обхващат средно 95,1 % от населението на ЕС, този показател е едва 82,8 % в селските райони в целия ЕС и 60 % или по-малко в селските райони в България, Словакия, Полша, Румъния и Кипър (вж. раздел 4.1). Разходите за въвеждане или модернизиране на инфраструктурата за широколентови услуги в недостатъчно обслужвани райони са значителни. Според възложено от Комисията проучване¹⁶ общо за ЕС нетните разходи за осигуряване на наличие (покритие) и поносимост на цените (субсидирани социални тарифи) на широколентова връзка със скорост 2 Mbps¹⁷ чрез ЗПУУ възлизат на около 13,6 млрд. EUR за период от 5 години.

Според проучването тази обща сума съответства на около 2,7 млрд. EUR годишно, което представлява приблизително 0,69 % от оборота в целия телекомуникационен сектор в ЕС¹⁸. Този процент варира значително в отделните държави-членки, като по-

¹⁴ COM(2011) 500.

¹⁵ Вж. също Зелената книга за аудиовизуални услуги: COM(2011) 427.

¹⁶ *Въздействие на вариантите на политиката на ЕС за преразглеждане на предоставянето на универсална услуга*, Van Dijk Management Consultants et al., октомври 2010 г. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Въз основа на комбинация от жични и безжични технологии.

¹⁸ Направената при проучването оценка се основава на годишен оборот в телекомуникационния сектор в размер на 394 млрд. EUR. По отношение на действителния оборот в ЕС-27 за 2009 г. (332 млрд. EUR), документиран в отчетното табло на Програмата в областта на цифровите технологии от 2011 г., годишните нетни разходи биха възлезли на приблизително 0,81 % от приходите в телекомуникационния сектор през 2009 г.

висок е в слабо заселените, с труднопроходими терени или с по-слабо развита инфраструктура. Най-висок коефициент на разходите може да се очаква в Румъния (4,6%), а най-нисък — в Люксембург (0,08%). В абсолютно изражение средният разход на домакинство в ЕС би възлизал на приблизително 14,40 EUR годишно, достигащ до 30 EUR в Румъния. За сравнение настоящите годишни разходи на домакинство варират между 0,05 EUR и 4,19 EUR в седемте държави-членки, които са учредили фондове по ЗПУУ.¹⁹

Пакетът за телекомуникациите от 2009 г. признава нарасналото разнообразие в ЕС-27, като предоставя на държавите-членки възможността да определят скоростта на пренос на данни по ЗПУУ съобразно националните условия и да финансират съответните нетни разходи с публични средства и/или от фонд, финансиран от сектора.

Ясно е обаче, че ако в обхвата на ЗПУУ бъде включен и ширококолентовият достъп в целия ЕС, необходимостта от секторно финансиране и от „кръстосано субсидиране“ между групите потребители в дадена държава ще нарасне значително, като тежестта върху отрасъла и въздействието върху потребителските цени ще бъдат най-осезаеми в държавите-членки, които понастоящем имат ниско широколентово покритие и ниски равнища на доходите. Нещо повече, преждевременното задължение за осигуряване на широколентов достъп на равнище ЕС или на национално равнище е свързано с риск от изкривяване на пазарите и от възпрепятстване на частните инвестиции в този вид достъп. Макар че от телекомуникационните компании може да се очаква да инвестират в рентабилни нови мрежи, възниква принципният въпрос дали широкомащабното ЗПУУ, което оказва значителен натиск върху сектора единствено в интерес на социалното приобщаване, би било подходящо и устойчиво, докато други частни и публични субекти, както и обществото като цяло се възползват от предимствата на повсеместен широколентов достъп.

4. ТРЕТИ ПЕРИОДИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ОБХВАТА НА УНИВЕРСАЛНАТА УСЛУГА НА РАВНИЩЕ ЕС

ДУУ призовава Комисията да извършва на всеки три години преглед на обхвата на универсалната услуга в контекста на социалните, икономическите и технологичните промени, като отчита по-специално мобилността и скоростта на пренос на данни. В приложение V към ДУУ са посочени някои съображения, които да бъдат взети под внимание от Комисията при вземането на решение дали определени услуги следва да бъдат включени в обхвата, а именно:

1. Дали специфичните услуги се предлагат на по-голямата част от потребителите и се използват от тях и дали липсата или неизползването на услугите от малка част от потребителите води до социална изолация?
2. Дали предлагането и използването на специфичните услуги води до обща нетна полза за всички потребители, така че да се налага намеса на държавата, когато специфичните услуги не се предлагат на гражданите при обичайните търговски обстоятелства?

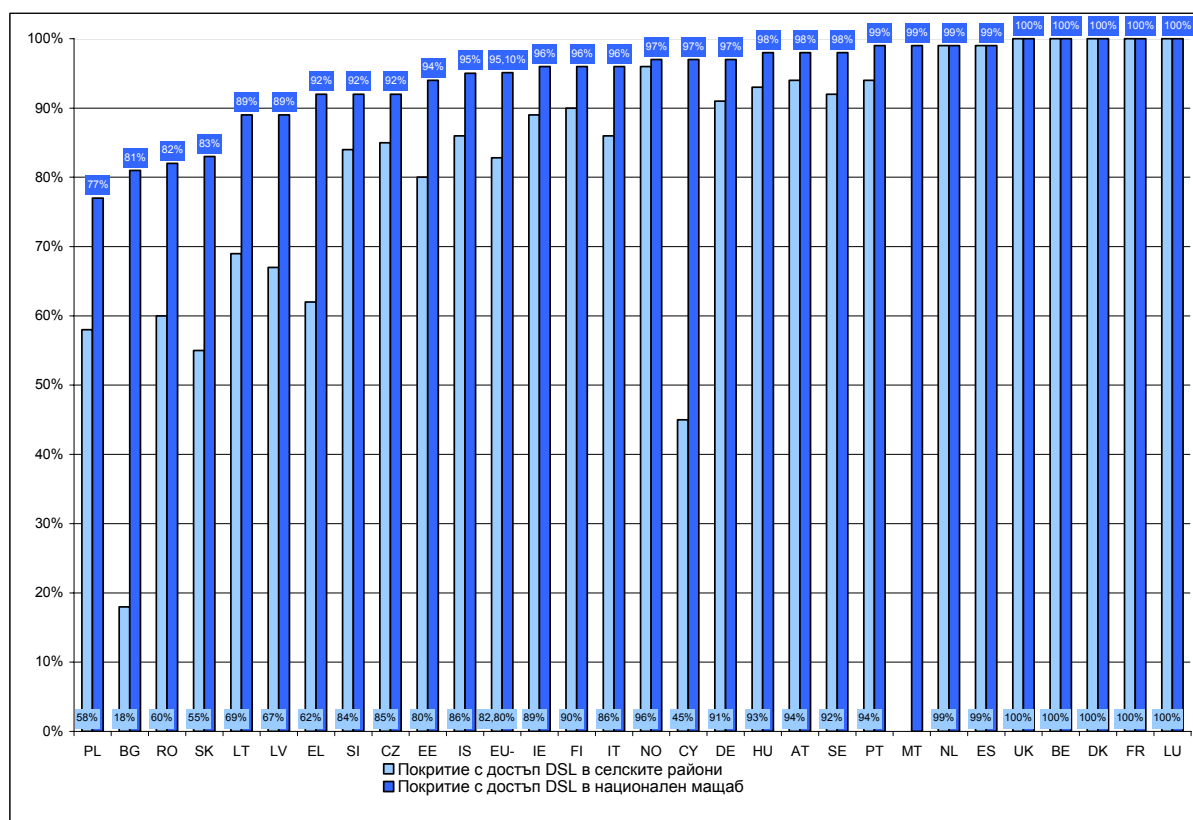
¹⁹ Общите разходи за ЗПУУ в тези държави-членки варират между 0,5 млн. EUR и 70 млн. EUR.

Също така, според съображение 25 от ДУУ условието дадени услуги да бъдат включени в обхвата е те вече да бъдат предлагани на по-голямата част от населението. Според заключенията от предходните прегледи през 2005—2006 г. и 2008 г.²⁰ тези критерии не са били изпълнени по отношение нито на мобилността, нито на широколентовия достъп, поради което обхватът не е бил променен.

4.1. Широколентов достъп

Към края на 2010 г. стационарните мрежи с широколентов достъп по метода DSL обхващат средно около 95 % от населението на ЕС.²¹

Фигура 1. Степен на покритие на стационарни мрежи с широколентов достъп в ЕС като % от населението, 2010 г.



Източник: IDATE, 2010 г.

В началото на 2011 г. в ЕС има приблизително 133 милиона стационарни и 36 милиона мобилни широколентови абонатни линии, което показва, че мобилните технологии вече оказват значителен принос за нарастващото разпространение на широколентов достъп.

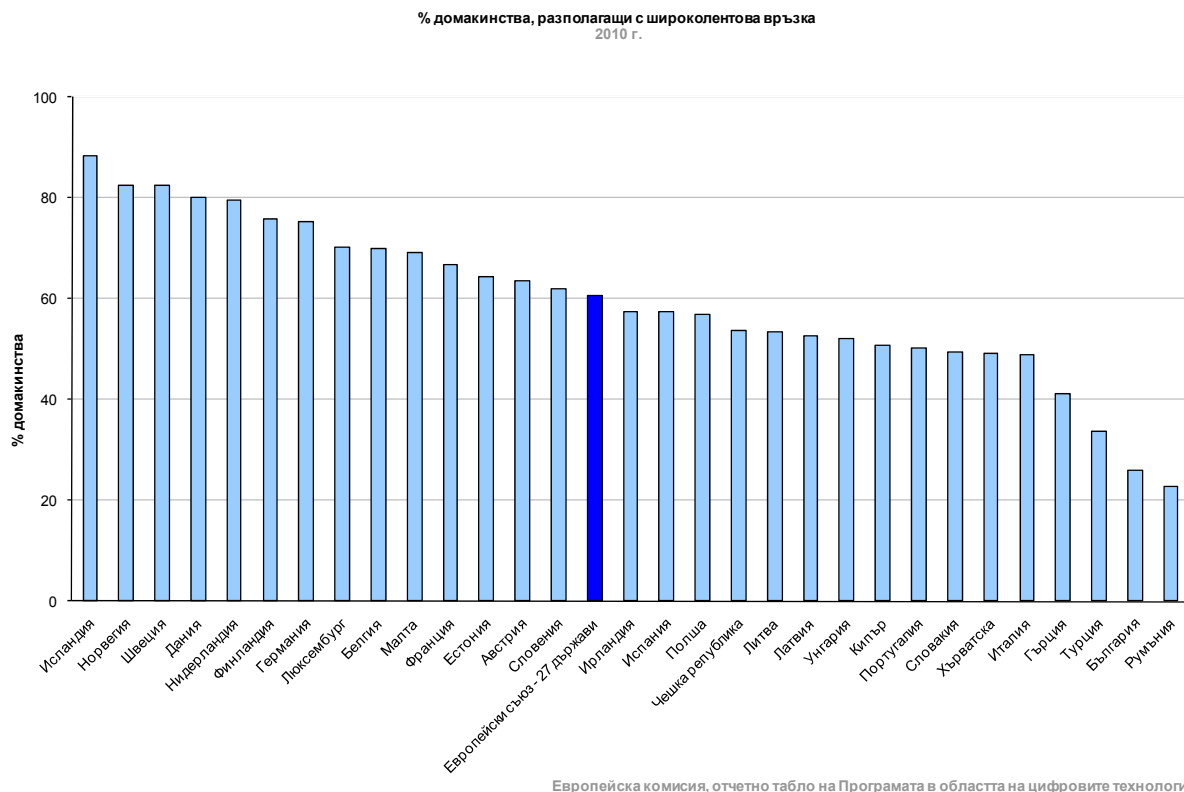
Понастоящем 70 % от домакинствата в ЕС имат достъп до интернет, а 61 % имат жична или безжична широколентова връзка²². Въпреки това коефициентът на използване на

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; вж. също бележка под линия 1

²¹ Поради разширения си обхват зоната на покритие по метода DSL може да бъде използвана като надежден показател при наблюдението на наличната степен на покритие на стационарни мрежи с широколентов достъп. Други стационарни технологии обаче също могат да осигурят широколентова връзка.

широколентови услуги се различава значително в отделните държави-членки. Въвеждането на широколентов достъп варира от 23% от домакинствата в Румъния и 26% в България до 80% в Нидерландия и Дания и 83% в Швеция.

Фигура 2. Степен на разпространение на широколентовия достъп в домовете, % от домакинствата в ЕС, 2010 г.²³



Следователно на равнище домакинства прагът на използване на широколентови услуги в ЕС, изчислен на базата на (обикновено) мнозинство потребители, е достигнат, но това все още не представлява „голямото мнозинство от населението“, както се посочва в съображение 25 от ДУУ. Още по-голямо значение има обстоятелството, че предвид значителните национални различия относно навлизането на широколентовия достъп, както и факта, че степента на навлизане на широколентов достъп в 5 държави-членки е под 50%, несъразмерно голям дял от разходите за ЗПУУ за широколентов достъп в рамките на ЕС ще бъде поет от доставчиците на телекомуникационни услуги и в крайна сметка — от потребителите в тези държави-членки. Според данните от направено проучване²⁴, включващо домакинства с членове на възраст 75 години и повече, делът в 12 държави-членки е под 50%. Разходите за осигуряване на универсално

²² Тези данни за степента на разпространение на широколентовия достъп сред домакинствата, базирани на прегледа от Евростат на информационните и комуникационни технологии по отношение на домакинствата, обхващат домакинства, в които най-малко един от членовете е на възраст между 16 и 74 години (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

²³ Данните от 2010 г. за Обединеното кралство не са известни; делът за 2009 г. е 69,5%.

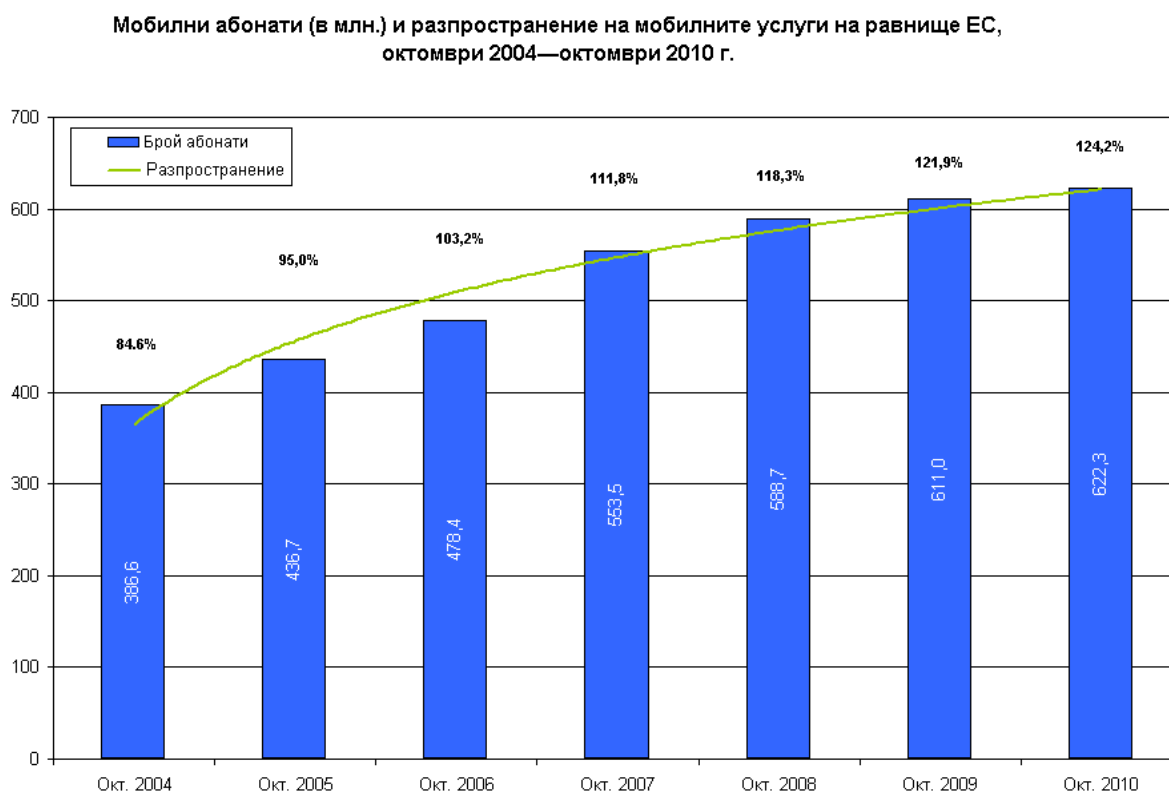
²⁴ Специално проучване на Евробарометър 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

широкоплатно покритие биха били особено високи в слабо заселените държави, с труднопроходим терени и/или с по-слабо развита инфраструктура. Както е посочено по-горе, средните разходи на домакинство в Румъния биха могли да надвишават средните за ЕС разходи повече от два пъти. Поради това включването на широкоплатно достъп в обхвата на универсалната услуга на равнище ЕС на този етап не би отговорило на втория критерий съгласно ДУУ, а именно — осигуряването на обща нетна полза за всички европейски потребители.

4.2. Мобилен достъп

По изчисления въз основа на националните лицензи за мобилен достъп²⁵ мобилните мрежи обхващат над 95% от населението на ЕС. През октомври 2010 г. общото разпространение на мобилната връзка след населението достига 124,2%.

Фигура 3. Мобилни абонати и разпространение на мобилните услуги на равнище ЕС, 2004—2010 г.

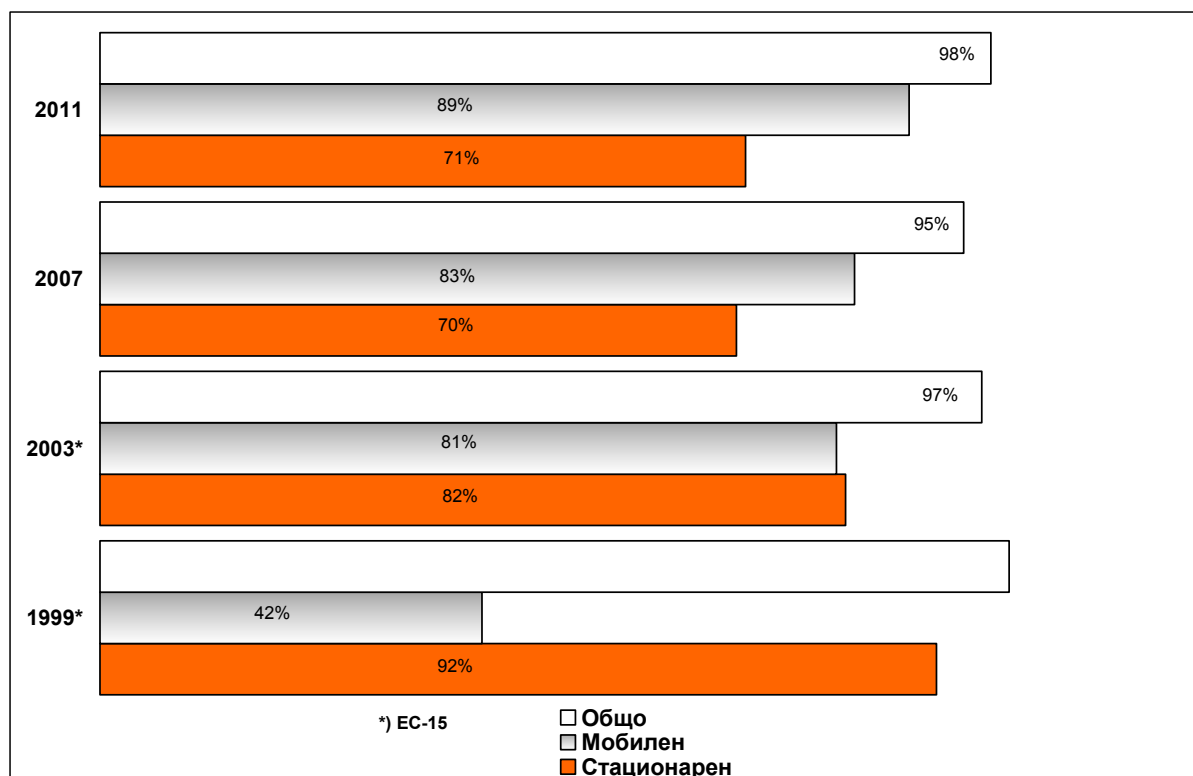


Източник: Отчетно табло на Програмата в областта на цифровите технологии 2011 г. — показатели на пазара на електронни комуникации.

89% от домакинствата в ЕС ползват мобилни абонаментни телефонни услуги, а 71% — стационарни абонаментни телефонни услуги, с което понастоящем 98% от всички домакинства в ЕС имат достъп до телефонна мрежа.

²⁵ COM(2005) 203.

Фигура 4. Достъп до телефонна мрежа от дома, % от домакинствата в ЕС, 1999—2011 г.



Източник: Анкетни проучвания сред домакинствата относно електронните комуникации, юли 2011 г.

Що се отнася до поносимостта на цените, средната месечна цена на „кошница“ от мобилни услуги с ниска степен на използване (предплатени и заплащани след ползване) в ЕС е възлижала на 9.07 EUR през 2010 г., което е приблизително с 30% по-ниско от равнището за 2006 г.²⁶

В периода след последния преглед се наблюдава нарастваща степен на навлизане на мобилните услуги и намаляване на техните цени. Тази тенденция потвърждава направения в предходни проучвания анализ, че конкурентното предлагане на мобилни комуникации има за резултат потребителите вече да разполагат с широко разпространен достъп до мобилни комуникации на поносими цени, което елиминира риска от социална изолация. Поради това критериите за включване на мобилността в обхвата на универсалната услуга на равнище ЕС не са изпълнени. Това не изключва използването на безжични технологии за осигуряване на връзка при определен обект по смисъла на ЗПУУ.

Комисията ще продължи да наблюдава специалните нужди на лицата с увреждания, като ще отделя по-специално внимание на въпросите, свързани с мобилните телефонни услуги²⁷, и ще докладва констатациите си в следващия преглед.

²⁶ Доклад за динамиката на цените на телекомуникационните услуги в периода от 1998 до 2010 г., Teligen, Strategy Analytics Ltd, декември 2010 г.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; текущ пилотен проект на ЕО (Reach112) за достъпни алтернативи на класическата гласова телефония (www.reach112.eu).

5. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

Предвид огромните средства, необходими за осигуряване на широколентово покритие по ЗПУУ, и потенциалното въздействие върху отрасъла и потребителите, държавите-членки трябва внимателно да анализират дали националните условия оправдават включването на широколентовия достъп в обхвата на ЗПУУ, отчитайки риска от социална изолация, както и вероятността от нарушаване на конкуренцията и ненужно обременяване на сектора.

С оглед на риска от разнородни подходи към прилагането на ДУУ и на потенциалните финансови последици за отрасъла, Комисията счита, че са необходими допълнителни насоки с цел да се гарантира, че прилагането се извършва в съответствие със съгласувано прилагани принципи, като се отчитат различните степени на развитие на пазарите в държавите-членки. Тези насоки ще помогнат за преодоляване на риска от социална изолация, като същевременно ще бъде предотвратено несъразмерното обременяване на сектора.

Това отговаря на получените в хода на допитването искания от заинтересовани страни за предоставяне на разяснения, както и с призива на Европейския парламент към Комисията да *„Призовава ЕС да даде нови насоки за най-добро изпълнение и прилагане на преработената Директива за универсалната услуга, като се избягват нарушенията на пазара и същевременно на държавите-членки се дава възможността да приемат разпоредби, които са съобразени в най-голяма степен с техните национални условия“*.²⁸

Комисията счита, че съгласуваното изпълнение на ЗПУУ изисква последователен подход към критериите за дефиниране на „функционалния достъп до интернет“ при скорост на широколентов достъп, механизмите за определяне, финансирането и мерките по отношение на крайни потребители с увреждания. Комисията възнамерява да започне допълнителни дискусии по тези въпроси с държави-членки, Европейския парламент и други заинтересовани страни.

- *Обхват на ЗПУУ по отношение на „функционалния достъп до интернет“ при скорост на широколентов достъп*²⁹.

Когато държавите-членки обмислят дали да определят мрежовата връзка, позволяваща „функционален достъп до интернет“ при скорост на широколентов достъп на национално равнище, те могат да използват набор от последователни критерии, отразяващи критериите за промяна на обхвата на универсалната услуга на равнище ЕС³⁰, с помощта на които да се постигне съгласуваност и да се сведе до минимум изкривяването на пазара, като успоредно с това се изпълни целта за предотвратяване на социална изолация.

Възможно е например държавите-членки да бъдат призовани да направят предварителна оценка на въздействието от такова решение, която може да включва оценка на цялостното навлизане на широколентов достъп в национален мащаб от

²⁸ Вж. бележка под линия 7.

²⁹ Вж. тълкувателен документ (COCOM10-31), представен от службите на Комисията пред Комитета за регулиране на съобщенията.

³⁰ Член 15, приложение V и съображение 25 от ДУУ.

гледна точка на процента домакинства в национален мащаб с широколентов достъп и процента домакинства, при които скоростта на широколентов достъп е равна на предвидената минимална скорост или по-висока от нея.

В съответствие със заложената в съображение 25 от ДУУ идея, че обхванатите услуги следва да бъдат на разположение на „голямото мнозинство от населението“, могат да бъдат прилагани определени прагове, за да се определи дали е постигната необходимата критична маса на разпространение на широколентов достъп. Комисията е убедена, че на този етап може да се постави изискване държавите-членки да обмислят включването на широколентовите връзки в обхвата на ЗПУУ в случаите, в които дадената скорост на пренос на данни се използва на национално равнище i) от най-малко половината от всички домакинства и ii) от най-малко 80% от всички домакинства, разполагащи с широколентова връзка³¹.

Освен това държавите-членки могат да бъдат посъветвани да определят своите специфични социални и икономически цели и желани резултати, когато вземат своето решение. Това може да включва оценка на:

- очакваното пазарно предлагане на широколентов достъп без намеса на държавата;
- неблагоприятното социално и икономическо положение на хората без достъп до широколентова връзка, включително крайните потребители с увреждания;
- разходите за намеса на държавата чрез ЗПУУ и сравнение на тези разходи с тези при използването на други подходи;
- ползите от намесата на държавата и нейното въздействие върху конкуренцията, изкривяването на пазара и по-широките цели на политиката.

По този начин ще се предприема намеса само когато общите ползи са повече от общите разходи.

- Общи подходи към определянето

Намирането на най-подходящия механизъм за определяне на доставчици на универсална услуга може да спомогне да се сведе до минимум изкривяването на пазара и да се подобри ефективността. Изискванията за териториално покритие, въведени в началото на процеса на определяне, могат да доведат до неуместно ограничаване на броя отговарящи на условията предприятия. Аналогично, механизъм за определяне, който позволява държавите-членки да обмислят всички технически варианти за предоставянето на универсална услуга, вероятно би осигурил най-висока степен на икономически ефективен резултат.

Необосновано продължителният или неясен период на определяне може също така *a priori* да изключи други оператори от възможността да бъдат определени за целта³².

³¹ Според проучването (бележка под линия 16) към настоящия момент средно над 80% от абонатите на стационарни широколентови услуги ползват скорост на широколентов достъп над 2 Mbps.

³² C-154/09 Комисия/Португалия.

Прозрачността и липсата на дискриминация могат да бъдат насърчавани например чрез ограничени времеви периоди за определяне по ЗПУУ (като например в Гърция и Полша). Провеждането на цялостна оценка на потенциалните варианти (включително всички налични технологии) и на тяхното въздействие ще спомогне за идентифицирането на най-ефективното средство за предоставяне на универсална услуга, което може да доведе до по-често определяне на алтернативни оператори (като например в Естония), или до определянето на повече от едно предприятие (като например в Чешката република и Франция). С цел предотвратяване на дискриминация процесът на определяне може да бъде замислен така, че да не превишава необходимия срок за възстановяване на съответните инвестиционни разходи и да не е по-дълъг от определен максимален период (например 10 години).

- Съгласувани подходи за изчисляване на нетните разходи за предоставяне на универсална услуга

С оглед осигуряване на икономическа ефективност и равнопоставени условия на конкуренция на операторите в целия ЕС подходът, който националните органи използват за изчисляване на нетните разходи за предоставянето на универсална услуга, е от ключово значение. Ефективността може да бъде повишена чрез установяване на методологичния подход за изчисляване на нетните разходи за ЗПУУ преди осъществяването на процеса на определяне, както и чрез обществено допитване по този въпрос. Извършването на специфично изчисляване на нетните разходи за всяко определено предприятие би осигурило също така прозрачност и точност. Съдът е определил специфични елементи, които трябва да бъдат взети под внимание при оценяването на нематериалните ползи в резултат на ЗПУУ. Те следва да бъдат съобразени с изчисленията, използвани за оценките на бизнеса, и да включват например следното: повсеместност, ефект върху жизнения цикъл, ползи от гледна точка на маркетинга/продажбите/рекламната дейност, престиж на търговската марка, лоялност и признание/фирмена репутация, ползи от предоставянето на други услуги на търговска основа, достъп до данни на абонати, информация и технически и търговски предимства в резултат на увеличения мащаб на мрежата. Важно е също така да се изяснят принципите, които да бъдат използвани от националните органи при извършване на преценката дали ЗПУУ представлява несправедливо затруднение³³ за доставчика. В това отношение НРО следва да анализират всички съответни характеристики, специфични за всяко определено предприятие, като например технически и икономически характеристики на използваното от него оборудване за предоставянето на универсална услуга, неговото икономическо и финансово състояние, както и неговия пазарен дял.³⁴

- Финансиране

Всеки механизъм за секторно финансиране по отношение на универсалната услуга трябва да бъде прозрачен, обективен, пропорционален и недискриминационен, както и насочен към минимизиране на нарушението на конкуренцията и потребителското търсене³⁵.

³³ В съответствие с член 12 от ДУУ.

³⁴ С-222/08 Комисия/Белгия, С-389/08 Base NV и други/Ministerraad.

³⁵ Вж. член 13, параграф 3 от ДУУ и член 6, параграф 1 от Директива 2002/77/ЕО.

Използването на общо данъчно облагане за финансиране на ЗПУУ може да се разглежда като предизвикващо по-малки изкривявания от секторното финансиране, тъй като по-точно отразява общия характер на произтичащите социални и икономически ползи, както и платежоспособността на потребителите. Финландия, Швеция и Чешката република предвиждат тези разходи да бъдат покрити единствено чрез публично финансиране, докато Малта и Полша допускат съчетаването на публичното финансиране със секторно.

Имайки предвид потенциално по-високите разходи по ЗПУУ, включващо и ширококоловите връзки, държавите-членки могат да обмислят подходяща комбинация от публично и секторно финансиране за предоставянето на универсална услуга, какъвто е настоящият случай в определени държави³⁶.

Те биха могли също така да въведат граници относно вноските от страна на телекомуникационните оператори в даден секторен компенсационен фонд.

Подобни ограничения могат да бъдат осъществени по два начина. Първо, както е посочено в член 13, параграф 3 от ДУУ, държавите-членки имат право да не изискват вноски от предприятия, чийто национален оборот е под определени граници (праг *de minimis*). Определен брой държави-членки използват тази опция. Възможно е прилагането на общ праг *de minimis* чрез съотнасяне към приходите на съответните оператори. Той може да се определи като фиксирана парична сума (например 5 млн. EUR) или като процент от националния оборот в сектора като цяло.

Второ, с цел спазване на принципа за пропорционалност, изрично посочен в член 13, параграф 3 от ДУУ и в член 6, параграф 1 от Директива 2002/77/ЕО, определен брой държави-членки са сметнали за уместно да определят таван за индивидуалните вноски от операторите. Може да се установи максимална обща граница на индивидуалните вноски от оператори, като остатъкът от нетните разходи се покрива чрез публично финансиране. Тази граница може да бъде изразена като процент от националния годишен оборот на операторите, генериран от предоставянето на мрежи и услуги за електронни комуникации. Процентът може да се определи като интервал (например от 0,40 до 0,65 % от годишния оборот), за да отрази очакваните разходи за изпълнение на ЗПУУ, включително предоставянето на ширококолов достъп, от страна на ефективен оператор, но не може да надвишава действителните нетни разходи за изпълнение на ЗПУУ в дадена държава. Определен брой държави-членки вече са предвидили в националното си законодателство горна граница за индивидуалните вноски, определена чрез съотнасяне или към брутните, или към нетните приходи.

- Мерки по отношение на крайни потребители с увреждания

С оглед на засилените разпоредби в преразгледаната ДУУ по отношение на крайните потребители с увреждания държавите-членки биха могли също така да бъдат стимулирани надлежно да вземат под внимание нуждите на тези потребители при разработването на своето национално ЗПУУ, в съответствие с принципа за осигуряване на равен достъп.

³⁶ При всички случаи финансирането на ЗПУУ следва да съответства на правилата за държавните помощи.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Към момента Комисията не смята за необходимо да променя основната концепция и принципи за универсалната услуга като инструмент за предотвратяване на социалната изолация. На този етап не би било подходящо мобилността да бъде включена в обхвата или да бъде възложено задължение за ширококолов достъп при определена скорост на пренос на данни на равнище ЕС.

Пакетът за телекомуникации от 2009 г. предоставя на държавите-членки съответстващата на принципа на субсидиарност свобода да определят подходящата скорост на пренос на данни за мрежови връзки, която осигурява „функционален достъп до интернет“ съобразно националните условия. Поради това основният ширококолов достъп може да бъде част от ЗПУУ на национално равнище в случаите, когато това е оправдано, по-специално когато пазарните сили и други политически и финансови инструменти не са осигурили универсално ширококолов покритие. С оглед намаляване на изкривяването на пазара държавите-членки следва в пълна степен да вземат под внимание инструментите за публична намеса, различни от ЗПУУ, за да осигурят наличието на ширококолов достъп. В този смисъл държавите-членки имат възможността, но не и задължението, да включат достъпа до ширококолони връзки в обхвата на националното ЗПУУ.

Въпреки това съществува риск разнородните национални подходи към прилагането в сферата на ширококоловия достъп да доведат до изкривяване на пазара и до излишно обременяване на сектора.

Комисията е на мнение, че е препоръчително да се следва единен подход при изпълнението на съответните разпоредби на ДУУ в контекста на ширококоловия достъп. По този начин мерките във връзка със ЗПУУ ще бъдат по-ефикасни и регулаторната предвидимост в сектора ще бъде повишена, при което инвестициите и конкуренцията на единния цифров пазар ще благоприятстват иновациите, потребителския избор и поносимостта на цената. Комисията ще започне дискусии с държавите-членки, Европейския парламент и други заинтересовани страни във връзка с настоящото съобщение.

Освен това, въз основа на преглед на различните варианти, през първото тримесечие на 2012 г. Комисията ще направи предложения, за да гарантира, че интернет страниците на публичния сектор и интернет страниците, предоставящи основни услуги на гражданите, ще станат напълно достъпни за потребители с увреждания в срок до 2015 г.

Очаква се значението на ширококоловия достъп за европейските граждани да продължи да нараства. Макар на този етап неговото включване в обхвата на ЗПУУ на равнище ЕС да се счита за преждевременно, Комисията ще продължи да наблюдава развитието на пазара на ширококолони услуги, включително по отношение на неговия социален контекст. Отчетените тенденции ще бъдат взети под внимание при следващия преглед на обхвата на универсалната услуга.