

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28. října 2009
SEK(2009) 1437

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Digitální dividenda, zdroj sociálních přínosů a hospodářského růstu

a

DOPORUČENÍ KOMISE

k usnadnění uvolnění digitální dividendy v Evropské unii

{KOM(2009) 586 v konečném znění}

{K(2009) 8287 v konečném znění}

{SEK(2009) 1436}

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

„Digitální dividenda“, tj. část rádiového spektra uvolněná přechodem pozemního televizního vysílání z analogového formátu na formát digitální (digitální pozemní televize, DTT), představuje značnou část vysoce kvalitních rádiových frekvencí, které budou ve všech členských státech k dispozici. Koordinovaný přístup k digitální dividendě může přispět ke splnění dvou významných cílů politiky EU. Jedná se o:

1. **zajištění dostatku frekvencí v Evropě, které vyřeší problém přístupu k širokopásmovým službám ve venkovských oblastech** (kde bezdrátová infrastruktura často představuje jediné proveditelné řešení) a **zmenšení propasti v širokopásmovém připojení** vyplývající z nedostatku těchto služeb;
2. a rovněž **přípravu půdy pro budoucí vývoj pozemního vysílání** (např. televize s vysokým rozlišením) zvýšením průměrného výkonu infrastruktur televizního vysílání. Zlepší se tak i možnosti členských států při výkonu jejich pravomocí v oblasti audiovizuální politiky.

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Chybějící vhodná koordinace mezi členskými státy může podstatně snížit možné společenské a hospodářské přínosy digitální dividendy.

1.1. Rozdíly mezi vnitrostátními postupy by snížily využitelnost spektra v důsledku rušení

Využívat stejné frekvence pro bezdrátové služby, které mají zásadně odlišné technické vlastnosti, jako je například tradiční rozhlasové vysílání s vysokým výkonem a bezdrátový širokopásmový přenos s nízkým až středním výkonem, je technicky neefektivní. Tento problém rovněž přesahuje hranice, protože zbytkové rušení může mít ve své části spektra dosah až 100 kilometrů.

1.2. Bez koordinace na úrovni EU nebudou členské státy moci přidělovat digitální dividendu pro využití s nejvyšším společenským a hospodářským přínosem

Bez koordinovaného přístupu, který by minimalizoval dopad rušení v EU, dají možná vnitrostátní orgány pro správu spektra přednost DTT, zatímco v rámci koordinovaného přístupu by mohly povolit i další využití s větším celkovým přínosem.

1.3. Chybějící úspory z rozsahu a chybějící celoevropské pokrytí službami může poškodit evropské hospodářství a bránit investicím

Doslova veškeré očekávané využití digitální dividendy závisí na možnosti dosáhnout kritického množství a úspor z rozsahu. Studie Komise například ukázala, že než začnou výrobci mobilních komunikačních zařízení investovat do nových výrobních linek pro mobilní komunikační zařízení čtvrté generace, očekávají trh čítající alespoň 100 milionů obyvatel. Úspory z rozsahu jsou nezbytné i pro úspěšné zavádění vysílacího zařízení a sítí novějších generací.

1.4. Riziko výpadku důležitých služeb, které již využívají část pásma UHF blízkou spektru digitální dividendy

Stávající bezdrátové mikrofony a podobné aplikace využívají určité frekvence v pásmu UHF (známém jako „vložené spektrum“ neboli „bílá místa“). Tyto služby jsou nezbytné pro řadu odvětví, zejména pro vysílání a pořádání akcí. Bez koordinace na úrovni EU vzniká riziko, že v určitém okamžiku nebudou k dispozici frekvence, na nichž by tyto důležité služby mohly dále fungovat. Vzhledem k řadě dotčených zařízení (čtyři až pět milionů v EU¹) má tato otázka pro vnitřní trh bezpochyby velký význam.

1.5. Bez řádné koordinace se třetími zeměmi můžeme přijít o značnou část přínosů

Přeshraniční rušení ze třetích zemí může narušovat fungování určitých služeb ve velkých zeměpisných oblastech EU. To pak může bránit celostátnímu zavádění služeb, protože nebude možné pokrýt všechny regiony. V rámci mechanismu ITU se vedou dvoustranná jednání mezi členskými státy a třetími zeměmi o frekvencích digitální dividendy. Údajně však často nevedou k žádoucím výsledkům. Společný přístup by umožnil vytvoření celoevropské strategie a posílil by postavení Společenství a členských států při jednání se třetími zeměmi.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Většinu otázek vyplývajících z využívání digitální dividendy nelze účinně řešit opatřeními jednotlivých členských států, protože rádiový přenos se na hranicích nezastaví. Opatření jednoho členského státu by se proto mohlo výrazně dotknout zájmů ostatních. Z velkého množství mobilních zařízení, která využívají danou část spektra, vyplývá navíc velký význam pro vnitřní trh.

Opatření na úrovni Společenství by ve srovnání s opatřeními jednotlivých členských států znamenalo jasný přínos. Hlavní oblasti možné přidané hodnoty pro EU jsou:

- přední postavení (je pravděpodobné, že sousední země spíše napodobí koordinovaná opatření na úrovni EU než opatření jednotlivých členských států, což může vést k širší dostupnosti spektra uvnitř EU);
- účinnější využívání spektra a úspory z rozsahu (bude-li existovat společný plán využití spektra);
- všeobecný přínos v podobě podpory vnitřního trhu (i díky interoperabilitě a roamingu při nasazení na hromadném trhu, např. u bezdrátových širokopásmových technologií).

3. CÍLE

Prvním cílem je maximalizovat přínosy digitální dividendy a jednat dostatečně rychle, aby nedošlo k nesourodým vnitrostátním výchozím situacím, které by bránily vytvoření jednotného trhu budoucích služeb a zařízení.

¹ Zdroj: APWPT.

Zadruhé se tato iniciativa snaží dosáhnout dostatečné soudržnosti mezi vnitrostátními přístupy a zajistit dlouhodobou konvergenci v zájmu podpory inovací a dlouhodobých přínosů pro spotřebitele, posílení jednotného trhu a zvýšení konkurenceschopnosti EU.

Zatřetí by mělo opatření Komise usnadnit počáteční úsilí několika členských států o otevření dílčího pásma 790–862 MHz novým službám, jako je bezdrátové širokopásmové připojení, a pomoci zamezit roztržnění vnitřního trhu (tj. situaci, kdy jednotlivé členské státy ukládají odlišná technická či funkční omezení).

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Sdělení doplněné u určitých aspektů doporučením předkládá návrhy pro čtyři hlavní oblasti:

- včasné vypnutí analogového pozemního televizního vysílání jako předpoklad pro využití digitální dividendy;
- koordinace opatření členských států k zajištění jednotného přístupu k dílčímu pásmu 790–862 MHz;
- společné iniciativy k zajištění optimálního využití všech částí pásma UHF (470–862 MHz);
- technická harmonizace dílčího pásma 790–862 MHz (v rámci mechanismu rozhodnutí o rádiovém spektru).

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

5.1. Dopad možností týkajících se včasného vypnutí analogového pozemního televizního vysílání

5.1.1. Žádná další opatření ze strany EU

Deset nebo jedenáct členských států bude pravděpodobně provozovat analogové pozemní televizní vysílání ještě v roce 2012, některé z nich dokonce až do roku 2013, čímž způsobí riziko dalších prodlev.

5.1.2. Doporučení, aby členské státy přijaly veškerá opatření k vypnutí analogového signálu do 1. ledna 2012

Studie Komise odhaduje, že podaří-li se zabránit ročnímu zpoždění zpřístupnění dílčího pásma 790–862 MHz v celé EU, způsobenému několika členskými státy, může to znamenat celkový přínos ve výši několika miliard eur současné čisté hodnoty (nejméně 1 miliarda EUR jen v oblasti spotřebitelského přebytku a přebytku výrobce, násobeno 15 lety²).

Vzhledem k tomu, že všechny členské státy se k přechodu na digitální televizní vysílání zavázaly, omezují se náklady na urychlení postupu zpravidla o několik měsíců v deseti nebo jedenácti členských státech.

² Organizace Ofcom UK odhadla, že jen pro Spojené království by přínos za podobných podmínek dosáhl výše 100 až 400 milionů GBP.

Vznikají rovněž **sociální náklady**, zejména v důsledku podpory při nákupu konvertorů analogového formátu na digitální pro spotřebitele, kteří i nadále používají analogové televizory³. Zkušenosti s vypnutím analogového vysílání v pěti členských státech, které už na digitální vysílání přešly (a v USA), ukazují, že tento sociální dopad je pouze omezený a lze jej zmírnit cílenými podporami pro znevýhodněné skupiny.

5.1.3. *Závazné vypnutí analogového vysílání do 1. ledna 2012 (právní opatření Společenství)*

Přínosy a náklady včetně sociálního dopadu by byly stejné jako u předchozí možnosti (doporučené vypnutí), ale pravděpodobnost, že bude dosaženo nejvyššího všeobecného přínosu, by byla vyšší.

5.2. **Společné iniciativy k zajištění optimálního využití všech částí pásma UHF (470–862 MHz)**

To se týká případné koordinace opatření ke snadnějšímu uvolnění dodatečné kapacity spektra, zejména spektra do frekvence 790 MHz, čímž by se digitální dividenda zvětšila. Kvantitativní dopad však nebyl podrobně posuzován, protože tato opatření mají **zatím podobu předběžných návrhů na diskusi na úrovni EU**.

5.2.1. *Žádné další opatření EU v oblasti koordinace*

Hlavní přínos této možnosti spočívá v tom, že nevzniknou žádné povinné dodatečné náklady na nové přijímače či zdokonalení přenosových sítí.

5.2.2. *Dopad na další koordinační činnosti týkající se dílčích pásem do 790 MHz*

Další koordinace přichází v úvahu například v těchto oblastech:

- zajištění minimálních standardů komprese a kvality přenosu pro vysílací sítě včetně nových přijímačů DTT;
- širší využití jednofrekvenčních sítí (SFN);
- podpora automaticky přeladitelných systémů, případně s použitím finančních zdrojů Společenství;
- pomoc stávajícím uživatelům bezdrátových mikrofonů při přechodu na nové frekvence, případně využití „bílých míst“ pro kognitivní technologie⁴;
- zlepšení přeshraniční koordinace spektra jak mezi členskými státy, tak se třetími zeměmi.

Každá z těchto iniciativ může mít pozitivní dopad, ale v dané fázi je obtížné provést spolehlivou analýzu citlivosti. Jedním z negativních sociálních dopadů by mohla být situace, kdy by k novému vybavení neměli přístup všichni televizní diváci, to by však vyřešilo období, během něhož by byly vysílány signály jak podle staré, tak i nové normy, aby je dokázalo přijmout vybavení DTT první generace.

³ Náklady na většinu konvertorů analogového formátu na digitální nepřesahují 50 eur.

⁴ Kognitivní rádiové technologie umožňují rádiovému zařízení rozpoznat frekvence, které nejsou v daném okamžiku obsazeny primárním uživatelem, a dočasně je využít.

5.2.3. *Dopad závazných požadavků na zlepšení účinnosti spektra ve vztahu k digitální dividendě*

Zákonné požadavky by obecně zvýšily účinek každého konkrétního opatření.

5.3. Dopad možností týkajících se koordinační činnosti členských států v dílčím pásmu 790–862 MHz

5.3.1. *Žádná další opatření ze strany EU*

Několik členských států⁵ je – nebo brzy bude – schopno rozhodnout o otevření tohoto pásma pro služby elektronických komunikací. Tato možnost by znamenala regulační opatření na vnitrostátní úrovni, která by mohla být v rozporu s opatřeními v ostatních zemích a ohrozila tak technickou harmonizaci při využití tohoto dílčího pásma pro nové širokopásmové technologie.

5.3.2. *Doporučení, aby členské státy nepřijímaly opatření, která by mohla být v rozporu s opatřeními na technickou harmonizaci pásma 790–862 MHz plánovanou na úrovni EU*

V praxi by se to týkalo (dočasně) pouze těch členských států, které připravují nové využití tohoto dílčího pásma. Nevznikly by proto prakticky žádné náklady a úsilí by se zaměřilo na snadnější dosažení rychlého a stabilního konsenzu o harmonizovaných technických podmínkách.

5.4. Dopad možností s ohledem na technickou harmonizaci dílčího pásma 790–862 MHz

Jeden z hlavních závěrů studie Komise uvádí, že „soukromá hodnota“⁶, kterou by bylo možno vytvořit, pokud by všechny členské státy vyčlenily dílčí pásmo 790–862 MHz pro služby elektronických komunikací za stejných podmínek, by dosáhla výše nejméně 17 a nejvíce 44 miliard EUR (v neoptimističtějších případech) v závislosti na odhadované úrovni poptávky po různých službách⁷.

Značný sociální přínos by vyplynul z širšího přístupu k širokopásmovým službám a možnosti zajistit celoevropskou interoperabilitu služeb.

V oblasti přidělování se nepočítá s žádnými všeobecnými negativními účinky na služby vysílání, protože jakoukoli ztrátu vysílací kapacity v pásmu 790–862 MHz by vyřešilo přeplánování a/nebo zlepšená přenosová technologie. S tím spojené náklady budou záviset na počtu vysílacích stanic DTT v dílčím pásmu každého členského státu (dopad přidělování). Opatření Společenství by však mělo přeplánování vysílacích sítí spíše usnadnit.

5.4.1. *Pokyny (nezávazné) pro harmonizaci dílčího pásma 790–862 MHz*

Související náklady budou pravděpodobně velmi nízké, ale nezvýší výrazně pravděpodobnost dosažení velkých přínosů harmonizace.

⁵ Patří k nim nejméně Česká republika, Finsko, Francie, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Spojené království, Španělsko a Švédsko.

⁶ Spotřebitelský přebytek a přebytek výrobce.

⁷ Čistá současná hodnota za 15 let ve srovnání s neexistencí koordinace na úrovni EU.

5.4.2. *Rozhodnutí Komise, kterým se stanoví technické parametry pro pásmo 790–862 MHz*

Podle studie Komise je u této možnosti politiky vysoká pravděpodobnost značných přínosů, jak je uvedeno v bodu 5.4, protože vyšší míra harmonizace přinese úspory z rozsahu a usnadní interoperabilitu. Oplátkou usnadní dosažení významných sociálních cílů EU, jako je zajištění širokopásmového připojení pro všechny.

5.4.3. *Rozhodnutí Komise, kterým se stanoví technické parametry a závazný termín pro uvolnění vysílacích služeb (s vysokým výkonem) z dílčího pásma 790–862 MHz*

Tato možnost by zajistila nejvyšší přínosy, protože by odstranila veškerou nejistotu zúčastněných stran. Rozhodnutí by však pro svůj případný dopad, zejména v oblasti rozvoje vysílacích služeb, muselo vycházet z dohody mezi **Evropským parlamentem a Radou**.

6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

6.1. Porovnání možností týkajících se včasného vypnutí analogového vysílání

Je pravděpodobné, že proti opatření Společenství by některé členské státy vznesly námitky z důvodů důležitých otázek veřejného zájmu.

Nejvhodnější se proto zdá být možnost vydat „doporučení“ (možnost 5.1.2). Mělo by pomoci podpořit předchozí politické závazky a současně by mělo pozitivní „psychologický“ dopad na zúčastněné strany. Pokud tato možnost pomůže urychlit přidělování dílčího pásma 790–862 MHz v celé EU jen o několik měsíců, mohla by znamenat již uvedené značné přínosy a snížit náklady vysílacích subjektů na souběžné vysílání (přenos stejných programů v analogovém i digitálním formátu).

6.2. Srovnání možností týkajících se optimálního využívání spektra v pásmu UHF (470–862 MHz)

Možnost „dalších koordinačních činností“ otevírá dlouhodobě cestu pro další digitální dividendu, aniž by vytvářela větší náklady. Ukazuje se jako oprávněná a přiměřená možnost, protože v současné době nelze u žádné ze zvažovaných možností prokázat jednoznačnou výhodu povinné koncepce na úrovni EU.

6.3. Srovnání možností týkajících se koordinace činnosti členských států v dílčím pásmu 790–862 MHz

Nezbytnost jednat je pro členské státy, které v současné době zvažují vnitrostátní regulační opatření týkající se tohoto dílčího pásma, stále větším imperativem, proto urychleně potřebují koncepci Společenství pro koordinovaný přístup, jinak hrozí riziko roztržitého vnitřního trhu a ztráta úspor z rozsahu, kterých by jinak bylo možné dosáhnout. Navrhované doporučení (bod 5.3.2) se proto jeví jako nejvhodnější možnost.

6.4. Srovnání možností ohledně technické harmonizace dílčího pásma 790–862 MHz

Nebude-li pro uvolnění dílčího pásma 790–862 MHz stanoven termín, mohla by tato možnost (5.4.2) vést k nejistotě na jednotném trhu EU v důsledku odlišné rychlosti provádění a přejímání v jednotlivých členských státech, je proto důležité vzít v úvahu citlivost členských

států plynoucí zejména z nestejně rychlosti vypínání a odlišných výchozích situací v oblasti vysílání.

V daném okamžiku je proto nejlepší možností (která odpovídá i požadavkům proporcionality) požadovat, aby všechny členské státy uplatňovaly při změně využívání dílčího pásma 790–862 MHz ze současného využívání pro vysílání stejné technické podmínky, a doporučit, aby se pásmo přidělovalo podle zásad neutrality vůči technologiím a službám za společných technických podmínek a podle společného plánu pro toto pásmo.

Není jisté, že by všechny členské státy podpořily opatření, kterým by Komise konečný termín stanovila. Vybraná možnost znamená, že členské státy budou mít prostor při volbě a načasování přechodu na bezdrátové širokopásmové technologie, a současně že jakmile volbu učiní, použitelné technické podmínky budou jasné a koordinované, čímž se odstraní hlavní riziko roztržitého.

7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Navrhuje se, aby se hodnocení a sledování zaměřilo na provozní cíle v určitých oblastech, zejména na:

- včasné zavedení opatření členských států, která zajistí vypnutí analogového vysílání do 1. ledna 2012;
- pokrok při uvolňování dílčího pásma 790–862 MHz pro elektronické komunikace podle harmonizovaných technických podmínek;
- pokrok při přechodu na nejlepší technologie přenosových sítí.

Komisi by měly být nápomocny příslušné poradní výbory.