



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 30.7.2004
COM(2004) 541 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ,
ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

σχετικά με τη διαλειτουργικότητα υπηρεσιών ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης

[SEC(2004)1028]

ΣΥΝΟΨΗ

Στην παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζεται η θέση της Επιτροπής σχετικά με τη διαλειτουργικότητα υπηρεσιών ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης κατ' εφαρμογή του άρθρου 18 παράγραφος 3 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (οδηγία πλαίσιο).

Η Επιτροπή πραγματοποίησε την εν λόγω εξέταση σε δύο φάσεις. Η πρώτη φάση περιλάμβανε τη δημοσίευση, για σχολιασμό, εγγράφου των υπηρεσιών της Επιτροπής σχετικά με τη διαλειτουργικότητα υπηρεσιών ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης, SEC (2004) 346, τον Μάρτιο του 2004.

Η παρούσα ανακοίνωση βασίζεται στις τοποθετήσεις κατά τη δημόσια διαβούλευση. Συμπληρωματική ανάλυση για την παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνεται στη συνοδευτική εκτεταμένη εκτίμηση του αντίκτυπου (ΕΙΑ), που εκδόθηκε ως SEC (2004) 1028.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 3 της οδηγίας πλαίσιο, η Επιτροπή απαιτείται να εξετάσει τα αποτελέσματα του άρθρου 18, όσον αφορά υπηρεσίες διαλογικής τηλεόρασης. Εάν, σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, δεν έχουν επιτευχθεί επαρκώς η διαλειτουργικότητα και η ελευθερία επιλογής για τους χρήστες, δύναται η Επιτροπή να αναλάβει δράση με σκοπό την υποχρεωτική επιβολή ορισμένων προτύπων.

Από τις απαντήσεις στη δημόσια διαβούλευση προέκυψε αντιφατική εικόνα ως προς το κατά πόσον έγινε πράγματι δυνατό να επιτευχθεί επαρκής διαλειτουργικότητα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ενόψει του σύνθετου χαρακτήρα του τεχνολογικού περιβάλλοντος και της αγοράς, των αποκλινοσών απόψεων περί διαλειτουργικότητας που διατύπωσαν συντελεστές της αγοράς, καθώς και της καθυστερημένης εφαρμογής της οδηγίας πλαίσιο σε πολλά κράτη, σκοπός της επανεξέτασης θα είναι ουσιαστικά να διαπιστωθεί εάν υπάρχουν οι λόγοι για να προταθεί η υποχρεωτική επιβολή ενός ή περισσότερων προτύπων.

Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι επί του παρόντος δεν υφίσταται τέτοια περίπτωση· το θέμα πρέπει να επανεξεταστεί το 2005. Προτείνεται εν τω μεταξύ ένα φάσμα δράσεων προώθησης αναφορικά με την εγκατάσταση διαλογικών ψηφιακών υπηρεσιών με χρήση του προτύπου της πολυμεσικής οικιακής πλατφόρμας (MHP), που σήμερα αποτελεί το μόνο ανοικτό πρότυπο για API που έχει εγκριθεί από οργανισμούς τυποποίησης στην ΕΕ. Στις δράσεις περιλαμβάνεται η δημιουργία ομάδας από τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή της MHP, επιβεβαίωση ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προσφέρουν επιχορήγηση καταναλωτών για δέκτες διαλογικής τηλεόρασης, υπό την επιφύλαξη συμμόρφωσης με κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων καθώς και παρακολούθηση της πρόσβασης σε ιδιοταγείς τεχνολογίες.

Η Επιτροπή επιδιώκει να εξασφαλίσει ότι οι ευρωπαίοι πολίτες θα επωφεληθούν από το αυξανόμενο φάσμα υπηρεσιών διαλογικής τηλεόρασης και θεωρεί ότι επί του παρόντος η αγορά εξυπηρετείται καλύτερα με τη συνέχιση της εφαρμογής των διατάξεων που έχουν ήδη συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην οδηγία πλαίσιο.

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Με τη διαλογική τηλεόραση προστίθεται μία ακόμα πτυχή λειτουργικότητας στην ψηφιακή τηλεόραση (DTV), πέραν του βίντεο. Αποτελείται από εφαρμογές που μεταδίδονται παράλληλα με το βιντεοσήμα, τις οποίες επεξεργάζεται μια ενότητα λογισμικού στον δέκτη που αποκαλείται διεπαφή προγράμματος εφαρμογής (API). Περισσότερα από 32 εκατομ. ψηφιακοί δέκτες βρίσκονται σήμερα σε χρήση στην Ευρώπη,¹ από τα οποία τουλάχιστον 25 εκατομ. διαθέτουν διαλογική ικανότητα.²

Η αγορά διαλογικής τηλεόρασης αναπτύχθηκε χωρίς ευρωπαϊκό πρότυπο API. Αρχικά υπήρχαν πέντε σημαντικά API στην Ευρώπη, κανένα από τα οποία δεν είχε εγκριθεί από ευρωπαϊκό οργανισμό τυποποίησης. Περιεχόμενο ή εφαρμογές που είχαν συγγραφεί για χρήση από μία API δεν μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν από δέκτη που περιλάμβανε διαφορετική API.³

Η κατάσταση αυτή προξένησε αμφιβολίες ως προς τη διαλειτουργικότητα (που αφορούσε τόσο την τεχνική διαλειτουργικότητα όσο και θέματα πρόσβασης) καθώς και πιθανούς περιορισμούς στην επιλογή των καταναλωτών, οι οποίοι θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ελεύθερη ροή πληροφοριών, την πολυφωνία των μέσων επικοινωνίας και την πολιτιστική ποικιλομορφία. Οι ανησυχίες αυτές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής: οι καταναλωτές δεν θα ήταν σε θέση να αγοράσουν έναν τυποποιημένο, καθολικό δέκτη που θα είναι σε θέση να λαμβάνει όλες τις ελεύθερα εκπεμπόμενες και τις διαλογικές υπηρεσίες η τηλεόρασης, με ενδεχόμενο να περιοριστούν στη χρήση δαπανηρότερων δεκτών που θα περιλαμβάνουν ιδιοταγείς API. Οι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς θα αντιμετώπιζαν εμπόδια κατά την ανάπτυξη και διανομή διαλογικών υπηρεσιών επειδή θα έπρεπε να διαπραγματευθούν με καθετοποιημένους φορείς εκμετάλλευσης δικτύου που θα είχαν υπό τον έλεγχό τους ιδιοταγείς τεχνολογίες API.

Οι ανησυχίες αυτές οδήγησαν στο άρθρο 18 της οδηγίας 2002/21/ΕΚ (‘Οδηγία πλαίσιο’), με τίτλο ‘Διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης’.

Στο άρθρο 18 παράγραφος 1 απαιτείται από τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν τους παρόχους υπηρεσιών ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης καθώς και τους παρόχους εξοπλισμού να χρησιμοποιούν ανοικτή API.

Στο άρθρο 18 παράγραφος 2 απαιτείται από τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν τους ιδιοκτήτες API να διαθέτουν όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες ώστε οι πάροχοι ψηφιακής διαλογικής τηλεόρασης να είναι σε θέση να παρέχουν όλες τις υπηρεσίες που υποστηρίζονται από τις API, κατά τρόπο πλήρως λειτουργικό.

Στο άρθρο 18 παράγραφος 1 συμβαδίζει με τη γενική πολιτική της ΕΕ αναφορικά με την ενθάρρυνση των ανοικτών προτύπων για την ενιαία αγορά. Το άρθρο 18 παράγραφος 2 αποδέχεται την πραγματικότητα της αγοράς, ότι δηλαδή υφίστανται ιδιοταγή πρότυπα API,

¹ ETSI TR 102 282, Φεβρουάριος 2004, σ. 11.

² Standardisation in digital interactive television (Τυποποίηση στην ψηφιακή διαλογική τηλεόραση), Γραφείο Συμβούλων (Contest) για λογαριασμό της CENELEC, Απρίλιος 2003, σ. 13.

³ Για τη διανομή συμβατικής DTV δεν απαιτείται συμπερίληψη στο δέκτη μιας API. Η API αποτελεί επιπλέον δυνατότητα. Επίσης, η μετάδοση DTV είναι πλήρως τυποποιημένη, και στην Ευρώπη χρησιμοποιούνται αποκλειστικά πρότυπα του ETSI.

και επιδιώκει να εξασφαλίσει τη διαφάνεια των τεχνικών προδιαγραφών ώστε οι πάροχοι περιεχομένων να μπορούν να συγκροτούν διαλειτουργικές εφαρμογές που λειτουργούν με αυτά τα ιδιοταγή πρότυπα.

Με το άρθρο 18 παράγραφος 3 απαιτείται από την Επιτροπή να εξετάσει, στις 24 Ιουλίου 2004, τα αποτελέσματα του άρθρου 18 , και στη συνέχεια η Επιτροπή δύναται να αναλάβει δράση για την επιβολή προτύπων χρησιμοποιώντας τις εξουσίες του άρθρου 17 της οδηγίας πλαίσιο.

Κατά τη σύνοδο της ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον Δεκέμβριο του 2001, η Επιτροπή ανέλαβε προφορική δέσμευση να συμπεριλάβει τα πρότυπα MHP στον σχετικό κατάλογο που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, την εφαρμογή των οποίων πρέπει να ενθαρρύνουν τα κράτη μέλη, όπως προβλέπεται στο άρθρο 17 της οδηγίας πλαίσιο.

Η διαδικασία

Η Επιτροπή άρχισε να προετοιμάζεται για την εν λόγω επανεξέταση μόλις θεσπίστηκε η οδηγία, αναθέτοντας σε ανεξάρτητο γραφείο συμβούλων να συντάξει μελέτη σχετικά με τις πιθανές πολιτικές επιλογές, καθώς και εκδίδοντας εντολή προς τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τυποποίησης για να διερευνηθεί πώς η περαιτέρω τυποποίηση θα μπορούσε να συμβάλει στη διαλειτουργικότητα.⁴ Τα πρότυπα της MHP συμπεριλήφθηκαν στον κατάλογο που δημοσιεύθηκε.⁵ Η Επιτροπή δήλωσε επίσης ότι ο προφανής τρόπος για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας θα ήταν η ευρύτερη αποδοχή της MHP.⁶

Τον Μάρτιο του 2004, οι υπηρεσίες της Επιτροπής δρομολόγησαν δημόσια διαβούλευση, βάσει εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SEC (2004)346 (το έγγραφο εργασίας). Η διαβούλευση περιλάμβανε και δημόσια ακρόαση, ενώ μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διοργάνωσαν άτυπο σεμινάριο.

2. ΟΙ ΑΠΟΨΕΙΣ ΤΩΝ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΩΝ

Στη διαβούλευση ανταποκρίθηκε μεγάλος αριθμός συντελεστών, ιδίως κατασκευαστές, φορείς εκμετάλλευσης δικτύων, ραδιοτηλεοπτικοί φορείς και πάροχοι API· επίσης, ενώσεις καταναλωτών και άλλοι που εκπροσωπούσαν διάφορες επιμέρους απόψεις. Συνολικά, 51 οντότητες συνέβαλαν με περισσότερες από 350 σελίδες με καλά επιχειρηματολογημένες απόψεις, γεγονός που αποτελεί ισχυρή μαρτυρία της σημασίας που είχε η συζήτηση για τον κλάδο. Οι απαντήσεις εμπίπτουν σε δύο κύριες ομάδες.

2.1. Οι υποστηρικτές της επιβολής προτύπων

Για αυτούς που υποστηρίζουν την υποχρεωτική επιβολή ανοικτών προτύπων - συμπεριλαμβανομένης της MHP - δεν έχει επιτευχθεί ακόμα διαλειτουργικότητα στο επίπεδο του καταναλωτή. Όπως υποστηρίζουν, αυτή η μορφή διαλειτουργικότητας εξασφαλίζει στον καταναλωτή τις περισσότερες δυνατότητες, καθώς μεγιστοποιεί την επιλογή υπηρεσιών και εξοπλισμού. Η αγορά είναι επί του παρόντος κατακερματισμένη και αδυνατεί να επιτύχει τα οφέλη που συνεπάγεται η ύπαρξη ενός ενιαίου προτύπου.

⁴ Αναφέρεται στο SEC(2004) 346, στις υποσημειώσεις 31, 32, 40.

⁵ EE C 331, 31.12.2002, σ. 32.

⁶ Προφορική ερώτηση στο ΕΚ, Ο/2002/40.

Οι δυνάμεις της αγοράς είναι απίθανο να εξασφαλίσουν επαρκή βαθμό διαλειτουργικότητας χωρίς την παρέμβαση των δημόσιων αρχών. Σημαντικός στόχος για τους κατασκευαστές παραμένει η επίτευξη κρίσιμης μάζας πωλήσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας. Λύσεις όπως ο προτεινόμενος μορφότυπος φορητού περιεχομένου (Portable Content Format, PCF) - που παρέχει τη δυνατότητα άπαξ εγγραφής του περιεχομένου και λειτουργίας μέσω πολλαπλών πλατφορμών API – είναι χρήσιμες, δεν είναι όμως λύση για τους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς ελεύθερα εκπεμπόμενων εκπομπών. Στην περίπτωση τους, οι κανόνες πρόσβασης είναι συμβιβαστική λύση που σέβεται τον πλουραλισμό και την ελευθερία επιλογής. Οι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς εξαρτώνται ακόμα από φορείς εκμετάλλευσης δικτύου που λειτουργούν ως «πυλωροί», για τη διανομή των υπηρεσιών τους στους θεατές. Οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να αναλάβουν επεμβατικότερο ρόλο, ακολουθώντας το παράδειγμα των GSM.

Στα οφέλη που συνεπάγονται τα υποχρεωτικά ανοιχτά πρότυπα, συμπεριλαμβανομένης της MHP, συγκαταλέγεται αυξημένη επιλογή εκ μέρους των καταναλωτών και ασφάλεια δικαίου, με αποτέλεσμα χαμηλότερες τιμές για τους δέκτες και επιτάχυνση της μετάβασης από την αναλογική στην ψηφιακή τηλεόραση. Εάν οι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς δεν θα πρέπει πλέον να έχουν να αντιμετωπίσουν το περιττό εμπόδιο των ιδιοταγών API, θα βελτιωνόταν η ροή των πληροφοριών και κατά συνέπεια αυτό θα αποτελούσε συμβολή στον πλουραλισμό. Η καινοτομία στις υπηρεσίες δεν θα πρέπει πλέον να εξαρτάται από ιδιοκτήτες API. Από ορισμένους επιμέρους κλάδους υποστηρίζεται ότι είτε τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν τη δυνατότητα να απαιτούν τη χρήση ενιαίας API στην επικράτειά τους, είτε ότι, σε κλίμακα ΕΕ, νομική ισχύ θα πρέπει να έχουν μόνο ανοιχτά πρότυπα API. Η επιβολή ανοιχτών προτύπων δεν θα πρέπει να περιορίζεται μόνο σε ελεύθερη μετάδοση επίγειας τηλεόρασης, καθώς αυτό δεν θα έλυσε το πρόβλημα των «πυλωρών» που προκύπτει από ιδιοταγείς API, καλωδιακά και δορυφορικά. Άλλα πρότυπα θα πρέπει να περιληφθούν εφόσον δεν αλληλεπικαλύπτονται με ήδη υφιστάμενα.

Παρατηρήσεις γενικού χαρακτήρα εστιάστηκαν στο δυναμικό της διαλογικής τηλεόρασης να συμβάλει στο θεματολόγιο της Λισαβόνας, όπως υπογραμμίστηκε και από το Συμβούλιο της Σεβίλλης, ενώ διατυπώθηκε κριτική κατά του εγγράφου εργασίας επειδή αγνοεί τον κοινωνικό ρόλο της τηλεόρασης ελεύθερης εκπομπής. Οι συντελεστές της αγοράς που υποστήριζαν τη θέση αυτή ήταν κατά κύριο λόγο οι τηλεοπτικοί φορείς ελεύθερης μετάδοσης από κράτη μέλη όπου η ψηφιακή τηλεόραση είναι λιγότερο ανεπτυγμένη, καθώς και ένας μεγάλος κατασκευαστής.

2.2. Οι αντίπαλοι της επιβολής προτύπων

Η ομάδα αυτή υποστήριξε ότι έχει ήδη επιτευχθεί η διαλειτουργικότητα. Η αντίληψή τους για τη διαλειτουργικότητα διαφέρει: σημαίνει τη διάθεση των ίδιων διαλογικών υπηρεσιών μέσω διαφόρων πλατφορμών διανομής. Τεχνολογίες κεφαλής και δικτύου παρέχουν τη δυνατότητα ώστε το περιεχόμενο να μεταφέρεται μεταξύ διαφόρων συστημάτων API. Σε αυτά περιλαμβάνονται συστήματα συγγραφής που είναι σε θέση να δημιουργούν εφαρμογές για διάφορες API – πολλαπλή συγγραφή (multiple authoring) - ή το προτεινόμενο PCF.

Για την ομάδα αυτή, η διαλειτουργικότητα ενυψώνεται ανάλογα με τη ζήτηση της αγοράς. Εφόσον υπάρχει ζήτηση, οι διαλογικές εφαρμογές καθίστανται διαθέσιμες μέσω ποικίλων και διάφορων πλατφορμών. Παραδειγματικά αναφέρονται τα τυχερά παιχνίδια, τα βιντεοπαιχνίδια και η πρόγνωση του καιρού. Είναι απίθανο να υπάρξει ενιαίος καθολικός δέκτης εξαιτίας του υψηλού κόστους, ενώ παράλληλα είναι και περιττός, εξαιτίας της ταυτόχρονης μετάδοσης σε διάφορα δίκτυα: πάντως, δεν υφίστανται τεχνικά εμπόδια. Όσον

αφορά την παρέμβαση των δημόσιων αρχών, υποστηρίζουν ότι η ευρωπαϊκή αγορά DTV είναι δυναμικότερη από την αντίστοιχη στις ΗΠΑ, εξαιτίας της «κανονιστικής αυτοσυγκράτησης» εκ μέρους των δημόσιων αρχών. Στο πλαίσιο της κανονιστικής ρύθμισης για τις επικοινωνίες οι κανόνες που διέπουν την πρόσβαση επαρκούν σε μεγάλο βαθμό για τη διατήρηση της πολυφωνίας και της επιλογής των καταναλωτών. Η επιβολή προτύπων εκ των υστέρων εις βάρος σημαντικών επενδύσεων σε προηγούμενα, ιδιοταγή συστήματα, θα απέτρεπε μελλοντικές επενδύσεις στις επόμενες γενεές καινοτόμων τεχνολογιών.

Οι γενικές αυτές παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων συντελεστών υποστηρίζουν τη γραμμή που ακολουθείται στο έγγραφο εργασίας, ότι δηλαδή μεγαλύτερη συνθετότητα στη DTV επηρεάζει πολλούς παράγοντες σε σύγκριση με το απλούστερο, αναλογικό μοντέλο. Τάσσονται υπέρ της δυνατότητας καινοτομίας βάσει ενός τυποποιημένου επιπέδου τεχνολογιών μετάδοσης, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του μοντέλου του internet. Δεν υπάρχει μία μόνο ενδεδειγμένη τεχνολογία για τις διάφορες καταστάσεις της αγοράς στα κράτη μέλη. Κατά την αξιολόγηση της καταλληλότητας όσον αφορά την εφαρμογή, η Επιτροπή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το υφιστάμενο επίπεδο αποδοχής στην αγορά και διαλειτουργικότητας κατά μήκος ολόκληρης της αξιακής αλυσίδας. Δεν πρέπει να υπάρξει οριστική μελλοντική απόφαση σχετικά με την καταλληλότητα της υλοποίησης πριν από την πάροδο 3-5 ετών.

Η εν λόγω ομάδα υποστήριξε ότι το κόστος της επιβολής ανοικτών προτύπων θα αντιστάθμιζε τα οφέλη. Η επιβολή MHP θα αποτελούσε ισχυρό κίνητρο για την αγορά όσον αφορά την προώθηση δεκτών χωρίς διαλογικές ικανότητες, δεδομένου του πρόσθετου κόστους των δεκτών MHP και της έλλειψης ισχυρής ζήτησης για διαλογικές τηλεοπτικές υπηρεσίες.

Οι συντελεστές που υποστήριξαν τις απόψεις αυτές ήταν κυρίως φορείς εκμετάλλευσης δορυφορικής συνδρομητικής και καλωδιακής τηλεόρασης, συχνά από κράτη μέλη ικανά ανεπτυγμένης DTV, με σημαντικό αριθμό δεικτών με ιδιοταγείς API. Άλλα μέλη της ομάδας αυτής ήταν εταιρείες λογισμικού και ΤΠ, συμπεριλαμβανομένων ιδιοκτητών ιδιοταγών API, καθώς και ένας μεγάλος κατασκευαστής.

2.3. Άλλες απόψεις

Οι συμβολές εκ μέρους των δημόσιων αρχών διέφεραν ανάλογα με το εάν οι αγορές τους σε DTV είναι αρκετά ανεπτυγμένες – επομένως διαθέτουν σημαντικό αριθμό δεικτών που χρησιμοποιούν ιδιοταγείς API – ή εάν παρουσιάζουν περιορισμένη ανάπτυξη. Οι απαντήσεις από χώρες με τη μεγαλύτερη ανάπτυξη διαλογικής τηλεόρασης εξέφρασαν σε γενικές γραμμές ικανοποίηση για το επαρκές επίπεδο διαλειτουργικότητας.

Οργανισμοί καταναλωτών εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου τάχθηκαν υπέρ της επιβολής ανοικτών προτύπων για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας.

Κατά τη διάρκεια της δημόσιας ακρόασης, διάφοροι μεγάλοι συντελεστές από την Ιταλία υποστήριξαν έντονα την MHP, εξέφρασαν ωστόσο σκεπτικισμό ως προς την επιβολή της. Η ύπαρξη κυβερνητικής επιχορήγησης στους ιταλούς καταναλωτές για την αγορά δέκτη MHP που διαθέτει κανάλι επιστροφής περιορίζει το πρόσθετο κόστος της MHP. Οι δέκτες αυτοί πωλούνται στην ίδια τιμή με άλλες αγορές, που χρησιμοποιούν φθηνότερες τεχνολογίες API.

3. Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

3.1. Ο έως τώρα αντίκτυπος του άρθρου 18

Οι καθυστερήσεις στην μεταφορά της οδηγίας πλαίσιο⁷ σημαίνουν ότι είναι ακόμη νωρίς για να υπάρξει γενική εκτίμηση των αποτελεσμάτων του άρθρου 18 παράγραφος 3. Από συζητήσεις στην υποομάδα ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών της επιτροπής επικοινωνιών (COCOM) προέκυψε σε πολλά κράτη μέλη έντονη δραστηριότητα αναφορικά με την πρακτική διαλειτουργικότητα, που συχνά συνδέεται με την υλοποίηση της ψηφιακής επίγειας τηλεόρασης.

Όσον αφορά το άρθρο 18 παράγραφος 2, σχετικά λίγα κράτη μέλη διαθέτουν παρόχους API που έχουν τη βάση τους ή εκπροσωπούνται στην επικράτειά τους· έτσι, η δυνατότητα αυτή έχει περιορισμένη εφαρμογή για την πλειονότητα. Η Επιτροπή δεν έχει υπόψη της κανονιστικούς φορείς που έχουν λάβει επίσημη καταγγελία αναφορικά με παράληψη ιδιοκτήτη API να διαθέσει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες ώστε να προσφέρει στους παρόχους υπηρεσιών διαλογικής τηλεόρασης τη δυνατότητα να διαθέτουν όλες τις υπηρεσίες που υποστηρίζονται από την API σε πλήρως λειτουργική μορφή. Ιδιοκτήτες ιδιοταγούς API υποστηρίζουν ότι διαθέτουν κίνητρα για να εξασφαλίσουν ότι όλοι οι χρήστες θα έχουν το μέγιστο όφελος από ένα συγκεκριμένο σύστημα, με βάση δίκαιους, εύλογους και αμερόληπτους όρους – ιδίως επειδή πρόκειται για ανταγωνιζόμενες API.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η διάταξη του άρθρου 18 με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο είναι η απαίτηση επανεξέτασης της διαλειτουργικότητας και του αντίκτυπου που έχει στην επιλογή των χρηστών, έως τον Ιούλιο του 2004. Η διάταξη αυτή έχει παρακινήσει τους συντελεστές της αγοράς να συζητήσουν σε σημαντικό βάθος τα θέματα της διαλειτουργικότητας. Οι οργανισμοί τυποποίησης δέχθηκαν σημαντική υποστήριξη από τους συντελεστές της αγοράς και στις δύο περιπτώσεις κατάρτισης των εκθέσεων για τη διαλειτουργικότητα. Οι συντελεστές της αγοράς προσέδωσαν μεγάλη σημασία στο θέμα αυτό μολονότι ενδέχεται να διαφέρουν οι απόψεις τους σχετικά με τον χαρακτήρα της νομικής απαίτησης και τον βέλτιστο τρόπο πραγματοποίησής της.

Κατά τη διαβούλευση δεν προέκυψε σημαντική και τεκμηριωμένη απειλή εναντίον της ελεύθερης κυκλοφορίας πληροφοριών, της πολυφωνίας στα μέσα επικοινωνίας και της πολιτιστικής ποικιλομορφίας. Η Επιτροπή σημειώνει, ωστόσο, πολιτικές ανησυχίες που διατυπώθηκαν πρόσφατα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁸.

3.2. Κεντρικά θέματα

Από τις απαντήσεις στη διαβούλευση προκύπτει σαφής διχασμός. Οι ραδιοτηλεοπτικοί φορείς ελεύθερης εκπομπής βρίσκονται αντιμέτωποι με τους δορυφορικούς και καλωδιακούς τηλεοπτικούς φορείς και τους συντελεστές ΤΠ. Και οι δύο πλευρές ισχυρίζονται ότι διαθέτουν υποστήριξη από έναν μεγάλο κατασκευαστή ηλεκτρονικών καταναλωτικών αγαθών.

⁷ Την ημέρα της εφαρμογής, 24 Ιουλίου 2003, 5 από τα 15 κράτη μέλη είχαν μεταφέρει την οδηγία στην εθνική νομοθεσία. Έως το τέλος Μαΐου 2004, 9 από τα 25 κράτη μέλη δεν είχαν ολοκληρώσει την εν λόγω μεταφορά.

⁸ Ψήφισμα P5_TA(2004)0373.

Ο πυρήνας της διαφοράς είναι η σχέση μεταξύ γενικών συμφερόντων και δυνάμεων της αγοράς. Οι ρ/τ φορείς ελεύθερης εκπομπής – ιδίως οι δημόσιοι ρ/τ φορείς - έχουν επιφορτιστεί με την εκπλήρωση σημαντικών στόχων γενικού συμφέροντος, όπως η πολυφωνία στα μέσα επικοινωνίας και η πολιτιστική ποικιλομορφία, που επιτυγχάνονται μέσω υποχρεώσεων προγραμματισμού και διανομής. Οι φορείς εκμετάλλευσης δικτύων έχουν κεντρικής σημασίας ρόλο για την επίτευξη του θεματολογίου της Λισαβόνας μέσω των απαραίτητων επενδύσεων για την εγκατάσταση και λειτουργία προηγμένων δικτύων επικοινωνιών. Κάθε πλευρά επιδιώκει να αναδείξει τον ιδιαίτερο ρόλο της στις πολιτικές αυτές οποτεδήποτε αισθανθεί περιορισμό από κάποια στάση της άλλης πλευράς.

Η καθετοποίηση της διανομής ρ/τ υπηρεσιών μέσω ψηφιακών υποδομών συνιστά ιδιαίτερη πηγή ανησυχίας μεταξύ των δημόσιων ρ/τ φορέων ελεύθερης εκπομπής. Η καθετοποίηση μπορεί, λόγω χάριν, να δημιουργήσει δυναμικό για ιδιοταγείς τεχνολογίες που θα περιέκλειαν τους καταναλωτές σε μια συγκεκριμένη ψηφιακή πλατφόρμα ή θα ασκούσαν σημαντική επίδραση στην αγορά. Η χρήση ιδιοταγών τεχνολογιών πρέπει να επιτηρείται βάσει της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η καθετοποίηση μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη οικονομική απόσβεση⁹.

Γενικά συμφέροντα, όπως η πολιτιστική ποικιλομορφία και η πολυφωνία στα μέσα επικοινωνίας, είναι κεντρικής σημασίας για το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, ενώ η οικονομική επιτυχία είναι ουσιαστική για να εξασφαλιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει την απαραίτητη ανταγωνιστικότητα και τους όρους ώστε να χρηματοδοτήσει την επίτευξη στόχων γενικού συμφέροντος και την ψηφιακή μετάβαση. Οι διττοί αυτοί πολιτικοί στόχοι υλοποιούνται στην ΕΕ με τη διάκριση της κανονιστικής ρύθμισης του περιεχομένου, που στοχεύει στην επίτευξη γενικών στόχων, από την κανονιστική ρύθμιση των επικοινωνιών, η οποία αποβλέπει στην προώθηση ανταγωνιστικής αγοράς ως μέσου δημιουργίας και πραγματοποίησης νέων επενδύσεων. Οι δύο αυτές πολιτικές συναντώνται στην περίπτωση των API, γεγονός που εξηγεί την οξύτητα αυτής της διαμάχης.

3.3. Διαλειτουργικότητα και άρθρο 18 παράγραφος 3 της οδηγίας πλαίσιο

Βάσει του άρθρου 18 παράγραφος 3 της οδηγίας πλαίσιο απαιτείται από την Επιτροπή να εξετάζει τα αποτελέσματα του άρθρου 18. Εάν δεν έχει επιτευχθεί επαρκής διαλειτουργικότητα, δύναται η Επιτροπή να αναλάβει δράση σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 17, δυνάμει του οποίου ορισμένα πρότυπα μπορεί να καταστούν υποχρεωτικά.

Η διαλειτουργικότητα δεν ορίζεται στην οδηγία πλαίσιο ή σε συναφείς οδηγίες. Εκτός από την αναφορά στα άρθρα 17 και 18 της οδηγίας πλαίσιο, χρήση του όρου γίνεται και στο άρθρο 24 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία¹⁰, όπου αναφέρεται σε υποδοχή ανοιχτής διεπαφής για τη σύνδεση περιφερειακών.

Η αιτιολογική σκέψη 31 - στην οποία βασίζεται στο άρθρο 18 - θίγει διαφορετικές πτυχές της διαλειτουργικότητας, δηλώνοντας ότι:

- (1) θα πρέπει να ενθαρρύνεται η διαλειτουργικότητα των αμφίδρομων (διαλογικών) ψηφιακών τηλεοπτικών υπηρεσιών, σε επίπεδο καταναλωτών, προκειμένου να διασφαλίζονται η ελεύθερη ροή πληροφοριών, ο πλουραλισμός των μέσων και η πολιτιστική ποικιλότητα.

⁹ π.χ. με την εξάλειψη των διπλών περιθωρίων.

¹⁰ Οδηγία 2002/22/EK, ΕΕ L 108, 24.4.2002, σ. 51.

- (2) οι ανοικτές API διευκολύνουν τη διαλειτουργικότητα, δηλ. την φορητότητα του αμφίδρομου περιεχομένου μεταξύ των διαφόρων μηχανισμών διανομής, και την πλήρη λειτουργικότητα του περιεχομένου αυτού.

Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι δεδομένου του σύνθετου περιβάλλοντος που περιγράφεται στο έγγραφο εργασίας, καθώς και των διαφορετικών αντιλήψεων που προέκυψαν κατά τη δημόσια διαβούλευση, σκοπός της εξέτασης είναι να καθοριστεί εάν επί του παρόντος ενδείκνυται να προταθούν ένα ή περισσότερα υποχρεωτικά πρότυπα API για ένα ή περισσότερα τμήματα της αγοράς.

Στη συνοδευτική ΕΙΑ έχουν εξεταστεί οι συνέπειες των διαφόρων σεναρίων βάσει των οποίων θα μπορούσαν να καταστούν υποχρεωτικά τα πρότυπα. Προτάσεις να δοθεί σε μεμονωμένα κράτη μέλη η δυνατότητα να καταστήσουν υποχρεωτικά ένα ή περισσότερα ανοιχτά πρότυπα API είναι ασύμβατες με την ενιαία αγορά. Η πολιτική αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία φραγμών στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

Η υποχρεωτική επιβολή, σε ορισμένο χρονικό ορίζοντα και σε κοινοτική κλίμακα, του προτύπου MHP θα μπορούσε να εξασφαλίσει τεχνική διαλειτουργικότητα εξοπλισμού και υπηρεσιών, θα παρέμενε όμως η υποχρέωση για τους παρόχους περιεχομένου να διαπραγματεύονται την πρόσβασή τους στα δίκτυα και τις συναφείς υπηρεσίες, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Στα περισσότερα σχόλια αναγνωρίζονται τα προβλήματα που θα προέκυπταν από την πολιτική αυτή για τα περίπου 25 εκατομ. αποκωδικοποιητές με δυνατότητα API, οι οποίοι βρίσκονται ήδη στην αγορά· πράγματι, αυτό το επίπεδο παρέμβασης δεν προτείνεται από κανένα σημαντικό συντελεστή. Έχοντας υπόψη την ιστορία διαπραγμάτευσης της οδηγίας πλαίσιο είναι απίθανο ανάλογη πρόταση να έχει την απαραίτητη υποστήριξη από τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι δεν υπάρχουν επαρκή επιχειρήματα για την υποχρεωτική επιβολή προτύπων σε κοινοτική κλίμακα στην παρούσα φάση της εξέλιξης της αγοράς, καθώς και ότι θα απαιτηθεί περισσότερος χρόνος ώστε να προκύψουν πλήρως τα αποτελέσματα των διατάξεων του άρθρου 18 της οδηγίας πλαίσιο. Θα πρέπει επίσης να διαπιστωθεί κατά πόσο οι ανησυχίες που αναφέρονται στο ρόλο “πυλωρού” των φορέων εκμετάλλευσης που χρησιμοποιούν ιδιοταγείς API θα συγκεκριμενοποιηθούν υπό μορφή επίσημων καταγγελιών στις ρυθμιστικές αρχές.

Η έως τώρα περιορισμένη εμπορική επιτυχία της διαλογικής τηλεόρασης δεν απετέλεσε επαρκές κίνητρο ώστε οι συντελεστές της αγοράς να εξασφαλίσουν ότι όλες οι υπηρεσίες μπορούν να διατίθενται σε όλους τους δέκτες, ανεξάρτητα από τον τρόπο που αυτό θα επιτευχθεί. Καθώς αυξάνεται η αγορά, αναμένεται και παράλληλη ανάπτυξη της διαλειτουργικότητας των υπηρεσιών. Ελάχιστη απαίτηση διαλειτουργικότητας υπηρεσιών σε μια αυξανόμενη αγορά είναι η δυνατότητα ανάπτυξης διαλογικού περιεχομένου κατά τρόπο που να μπορεί να προσαρμόζεται σε διάφορες πλατφόρμες API. Το PCF και βελτιωμένες τεχνικές συγγραφείς μπορούν να διευκολύνουν τη φορητότητα περιεχομένου μεταξύ διαφορετικών API.¹¹ Τούτο δεν αποκλείει άλλες μορφές διαλειτουργικότητας, συμπεριλαμβανομένης της μετάβασης από ιδιοταγή σε ανοιχτά πρότυπα, όπου αυτό αιτιολογείται από επιχειρηματική άποψη. Η αβεβαιότητα όσον αφορά τη ζήτηση συνηγορεί υπέρ της διάθεσης απλούστερων και φθηνότερων μηχανών παρουσίασης, παράλληλα με τις

¹¹ Το PCF θα μπορούσε να καλύπτει ποσοστό 80% των εφαρμογών διαλογικής τηλεόρασης, όχι όμως τις πλέον σύνθετες, π.χ. ηλεκτρονικούς οδηγούς προγραμμάτων.

περισσότερο επιτηδευμένες και δαπάνες μηχανές εκτέλεσης, ώστε να υφίσταται δυνατότητα επιλογής για τους καταναλωτές.

Η Επιτροπή θα επανεξετάσει το ζήτημα αυτό στο δεύτερο εξάμηνο του 2005. Εν τω μεταξύ, η περαιτέρω προώθηση του προτύπου MHP θα μπορούσε να αποβεί προς όφελος των ευρωπαϊκών καταναλωτών.

3.4. Μέτρα προώθησης

3.4.1. Βελτιωμένος συντονισμός της υλοποίησης MHP από τα κράτη μέλη

Η Επιτροπή θα συγκροτήσει ομάδα εργασίας των κρατών μελών με σκοπό την επίτευξη σωρευτικού αποτελέσματος. Ο κατακερματισμός που μεταξύ άλλων προκύπτει από τους πολύ διαφορετικούς ρυθμούς ανάπτυξης της αγοράς στα διάφορα κράτη μέλη δυσχεραίνει για τους κατασκευαστές την επίτευξη οικονομιών κλίμακας. Το ζητούμενο είναι ο προσδιορισμός δράσεων που θα συνέβαλαν ώστε οι MHP να επιτύχουν κρίσιμη μάζα και να εκμεταλλευθούν οικονομίες κλίμακας που θα οδηγούσαν σε μείωση τιμών και βελτιωμένες προοπτικές στην αγορά. Οι συμπληρωματικές δαπάνες για MHP αποτελούν σήμερα φραγμό για την ευρύτερη εμπέδωσή τους. Το μέτρο αυτό αποβλέπει ιδιαίτερα στην ενίσχυση των μικρότερων κρατών μελών.

3.4.2. Επιδοτήσεις για καταναλωτές

Ένας τρόπος περιορισμού των συμπληρωματικών δαπανών για τους καταναλωτές εξοπλισμού που περιλαμβάνει πρότυπες μηχανές εκτέλεσης, όπως MHP, είναι η επιδότηση των αγορών σε επίπεδο του καταναλωτή. Επιδοτήσεις σε καταναλωτές διατίθενται ήδη στην Ιταλία, και οι επιδοτούμενοι δέκτες MHP έχουν πλέον τις ίδιες τιμές όπως ψηφιακοί δέκτες που χρησιμοποιούν παλαιότερη, φθηνότερη API σε άλλες, ωριμότερες εθνικές αγορές. Με τους ισχύοντες όρους παρέχεται επίσης στο κοινό κίνητρο να αγοράσει δέκτη που διαθέτει διαλειτουργικότητα και κανάλι επιστροφής, αντί της αγοράς ενός απλού δέκτη χωρίς αυτές τις δυνατότητες. Τα κράτη μέλη δύνανται επομένως να προσφέρουν επιδοτήσεις σε καταναλωτές. Οι επιδοτήσεις αυτές πρέπει να είναι τεχνολογικά ουδέτερες, πρέπει να κοινοποιούνται και να συμμορφώνονται με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων. Η διάρκειά τους πρέπει να είναι χρονικά περιορισμένη και να μειώνεται αναλογικά με την πτώση του κόστους των δεκτών, ώστε να αποφεύγεται η υπεραντιστάθμιση. Στην πρωτοβουλία αυτή δεν περιλαμβάνονται επιδοτήσεις σε επιχειρήσεις, οι οποίες πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή σύμφωνα με την κανονική διαδικασία.

3.4.3. Κατάλογος προτύπων που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα

Η Επιτροπή επισημαίνει την πρόθεσή της να προσθέσει στον κατάλογο κατά την επόμενη επικαιροποίησή του δύο μηχανές παρουσίασης, τις MHEG 5 και WTVML, εφόσον εγκριθούν από το ETSI. Ο αναθεωρημένος κατάλογος θα υποβληθεί στην COCOM για γνωμοδότηση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 17 της οδηγίας πλαίσιο.

Άλλα πρότυπα που θα προκύψουν από το πρόγραμμα εργασιών τυποποίησης που ορίζεται στη φάση 1 της εντολής M331, θα εξεταστούν, όταν καταστούν διαθέσιμα, ώστε να συμπεριληφθούν στον κατάλογο προτύπων. Τα εν λόγω παραδοτέα διαθέτουν δυναμικό βελτιωμένης διαλειτουργικότητας, όπως περιγράφεται στο έγγραφο εργασίας.

3.4.4. Παρακολούθηση της πρόσβασης σε ιδιοταγείς τεχνολογίες

Η Επιτροπή – επικουρούμενη κατά περίπτωση από τα κράτη μέλη – θα συνεχίσει να παρακολουθεί τη διάθεση ιδιοταγών τεχνολογιών που υποβάλλονται εκ μέρους κατασκευαστών για αδειοδότηση. Ο συνδυασμός πολλαπλών συμπληρωματικών τεχνολογιών σε δέκτες είναι ένας τρόπος επίτευξης για την επίτευξη του ενιαίου καθολικού δέκτη (“σε μία συσκευή”). Όπου οι λειτουργίες αυτές είναι τυποποιημένες – π.χ. στους συντονιστές – μόνο εμπόδιο είναι το κόστος· θα πρέπει όμως να υπάρχει μεγαλύτερη σαφήνεια αναφορικά με τη διάθεση ιδιοταγών τεχνολογιών, όπως API. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράρτημα I της οδηγίας για την πρόσβαση και τη διασύνδεση¹² πρέπει οι πάροχοι συστημάτων πρόσβασης υπό όρους, κατά τη χορήγηση αδειών σε κατασκευαστές καταναλωτικού εξοπλισμού, να εξασφαλίζουν ότι αυτό γίνεται υπό δίκαιους, εύλογους και αμερόληπτους όρους.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί την κατάσταση στο πλαίσιο των τακτικών εκθέσεων της σχετικά με την εφαρμογή της δέσμης των κανονιστικών ρυθμίσεων για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή επιδιώκει να εξασφαλίσει ότι οι ευρωπαίοι πολίτες θα επωφελούνται από το αυξανόμενο εύρος των διαλογικών υπηρεσιών ψηφιακής τηλεόρασης, οι οποίες διατίθενται σε διαρκώς μεγαλύτερο αριθμό πλατφορμών μετάδοσης, και θεωρεί ότι επί του παρόντος η αγορά εξυπηρετείται καλύτερα με τη συνέχιση της εφαρμογής των διατάξεων που έχουν ήδη συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην οδηγία πλαίσιο. Κατά τα λοιπά, η χρήση ιδιοταγών τεχνολογιών θα παραμείνει αντικείμενο που αφορά την αναθεώρηση της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή θα λάβει πρόσθετα μέτρα για την προώθηση της εθελοντικής εφαρμογής του προτύπου MHP, που αποτελεί επί του παρόντος το πλέον προηγμένο ανοικτό πρότυπο API στην Ευρώπη.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να εργάζεται με στόχο την πλήρη και αποτελεσματική μεταφορά του άρθρου από όλα τα κράτη μέλη. Ενόψει όμως του σύνθετου χαρακτήρα του προβλήματος, των διαφορετικών αντιλήψεων που έχουν οι συντελεστές της αγοράς, καθώς και της καθυστερημένης εφαρμογής της οδηγίας πλαίσιο σε πολλά κράτη μέλη, συμπεραίνει ότι δεν είναι επί του παρόντος δυνατόν να καθοριστεί κατά πόσον έχει ή όχι επιτευχθεί επαρκής βαθμός διαλειτουργικότητας στο πλαίσιο του άρθρου 18 παράγραφος 3. Ωστόσο, κατά την παρούσα επανεξέταση δεν τεκμηριώθηκε η άποψη ότι οι ανησυχίες αναφορικά με την πολιτιστική ποικιλομορφία και την πολυφωνία των μέσων επικοινωνίας θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν επιτυχώς μόνον με την επιβολή ενιαίου προτύπου για API. Περισσότερο σημαντικά στοιχεία στη συζήτηση όσον αφορά την πολυφωνία των μέσων επικοινωνίας εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, συγκεκριμένα η ιδιοκτησία και ο έλεγχος επικοινωνίας.

Η Επιτροπή θα προβεί σε επανεξέταση της κατάστασης στο δεύτερο εξάμηνο του 2005.

¹² Οδηγία 2002/19/EK, ΕΕ L 108, 24.4.2002, σ. 12