



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.11.23.
COM(2011) 795 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**Elektronikus hírközlés területén nyújtott egyetemes szolgáltatás: jelentés a nyilvános
konzultáció eredményéről és a 2002/22/EK irányelv 15. cikke szerinti harmadik
időszakos felülvizsgálatról**

(EGT-vonatkozású szöveg)

{SEC(2011) 1398 végleges}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**Elektronikus hírközlés területén nyújtott egyetemes szolgáltatás: jelentés a nyilvános
konzultáció eredményéről és a 2002/22/EK irányelv 15. cikke szerinti harmadik
időszakos felülvizsgálatról**

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. A KÖZLEMÉNY CÉLJA

A Bizottság 2008 szeptemberében az elektronikus hírközlés területén nyújtandó egyetemes szolgáltatás körének második időszakos felülvizsgálata¹ során vállalta, hogy számos hosszú távú szakpolitikai kérdéstről konzultációt folytat az érdekeltekkel. Az Európai Parlamentet a távközlési csomag 2009. évi elfogadását megelőzően arról tájékoztatta a Bizottság, hogy átfogó konzultációt fog tartani a témakörben.

E dokumentum a 2010 márciusa és májusa között lefolytatott, az elektronikus hírközlés területén nyújtott egyetemes szolgáltatás elveiről szóló konzultáció eredményéről számol be. A dokumentum kiterjed továbbá az egyetemes szolgáltatás körének a 2002/22/EK egyetemes szolgáltatási irányelv² (a továbbiakban: egyetemes szolgáltatási irányelv) 15. cikke szerinti, harmadik időszakos felülvizsgálatára is. Végezetül néhány szempontot javasol a tagállamoknak az egyetemes szolgáltatási irányelv végrehajtása során teendő intézkedésekkel kapcsolatban. A dokumentumot a nyilvános konzultáció keretében kapott válaszokat összegző rövid szolgálati munkadokumentum³ kíséri.

Az elektronikus hírközlés területén nyújtott egyetemes szolgáltatásról szóló uniós szabályok az 1990-es években végbement teljes körű liberalizáció nyomán alakultak ki. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség a szociális védőháló szerepét tölti be ott, ahol a piaci erők nem nyújtanak megfizethető hozzáférést a felhasználóknak az alapszolgáltatásokhoz, különösen ami a távoli területeken lakó, alacsony jövedelemmel rendelkező vagy fogyatékossgal élő személyeket illeti. A védőhálóelv három céljának – az elérhető, megfizethető és hozzáférhető szolgáltatás biztosításának – elérése érdekében egy vagy több, kifejezetten e célra kijelölt vállalkozást kötelezni lehet az ilyen alapszolgáltatások biztosítására.

A tagállamoknak a lehető legkisebb mértékű piactorzulás mellett minden végfelhasználó számára helyhez kötött hang- és adatátviteli hozzáférésről kell gondoskodniuk, beleértve a funkcionális internet-hozzáférést is. Az egyetemes szolgáltatási irányelv nem tér ki a szolgáltatásnyújtáshoz használt technológia típusára.

Ha az egyetemes szolgáltatási kötelezettség költségei indokolatlan terhet rónak a kijelölt vállalkozásra, akkor kompenzálni kell annak nettó kiadásait, ami történhet állami forrásokból

¹ COM(2008) 572.

² HL L 108., 2002.4.24., 51. o.

³ SEC(2011) 1398.

és/vagy egy olyan alapból, amelyhez az elektronikus hírközlési ágazat minden piaci szereplője hozzájárul. Huszonkét tagállam jelenleg csak ágazati finanszírozást⁴ ír elő, kettő állami és ágazati finanszírozást, három pedig csak közforrásból kompenzálja a vállalkozásokat.

Számos tagállam gyakorolta döntési jogkörét azzal, hogy egyik szolgáltatóra sem rótt egyetemes szolgáltatási kötelezettséget, illetve hogy enyhítette a piac által már elérhetővé tett szolgáltatási elemekkel kapcsolatos kötelezettségeket (például a nyilvános telefonállomások és a telefonkönyvek esetében).

A 2002. évi egyetemes szolgáltatási irányelv a funkcionális internet-hozzáférésre vonatkozó követelményként még keskenysávú adatátviteli sebességet írt elő⁵, a 2009-es távközlési csomag viszont megfelelő rugalmasságot biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy nemzeti szinten szükség esetén maguk határozzák meg az adatátviteli sebességét, amely így akár szélessávú rendszereket is magában foglalhat⁶. Ez idáig Finnország, Spanyolország és Málta fogadott el olyan jogszabályt, amely belefoglalja a szélessávú rendszereket a nemzeti egyetemes szolgáltatási kötelezettségbe.

Az Európai Parlament 2011. július 5-én olyan állásfoglalást⁷ fogadott el, amely kihangsúlyozza az egyetemes szolgáltatási kötelezettségnek a társadalmi integrációban védőhálóként betöltött szerepét.

2. A NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ EREDMÉNYEI

A konzultáció célja annak vizsgálata volt, hogy az elektronikus hírközlési piac napjainkban tapasztalható konvergenciája és versenyorientáltsága mellett szükséges-e felülvizsgálni az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó átfogó uniós megközelítést és az egyetemes szolgáltatás elveit. A konzultáció egyik kulcskérdése az volt, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség a szélessávú rendszerekkel összefüggésben proaktív eszköz legyen-e, és mint ilyen, szerepet kapjon a mindenki számára elérhető szélessávú hozzáférés megvalósításában, vagy e feladatot inkább egyéb uniós és nemzeti szakpolitikai intézkedésekre kellene hagyni, az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget pedig megtartani védőhálónak. A konzultáció során egyéb fontos kérdések is felmerültek: az egyetemes szolgáltatás fogalmának meghatározása, valamint a szolgáltatás finanszírozásának és a végrehajtás során a tagállamok számára biztosított rugalmasságnak a kérdése is.

A konzultáció során számos eltérő álláspontot fogalmaztak meg, azonban nem alakult ki konszenzus arról, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségnek milyen szerepe lenne az európai szélessávú rendszereket érintő célok elérésében. Sok érdekelt, különösen a kormányok és a nemzeti szabályozó hatóságok ugyanakkor támogatják a meglévő elveket és

⁴ Lettorszában az ágazati alap létrehozását 2013. június 1-jére halasztották, addig a kompenzációt közforrásokból fedezik.

⁵ Az egyetemes szolgáltatási irányelv (8) preambulumbekzdése.

⁶ A felhasználói jogokról szóló irányelv (5) preambulumbekzdése, HL L 337., 2009.12.18., 11. o.

⁷ Az Európai Parlament állásfoglalása, P7_TA(2011)0306:

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

az egyetemes szolgáltatási kötelezettség rendszere főbb jellemzőinek fenntartását. A konzultáció keretében kapott válaszokat a kísérő szolgálati munkadokumentum összegzi⁸.

3. KIHÍVÁSOK: AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS ÉS A SZÉLESSÁVÚ RENDSZEREK

Az európai uniós keretszabályozás és annak nyílt hozzáférési politikája támogatta a versenypiacokat, ezáltal növelte a kínálatot és csökkentette a fogyasztói árakat, az Európai Unió egyes országait pedig a szélessávú rendszerek tekintetében a világ élmezőnyébe juttatta. A szélessávú rendszerek leginkább azokban a tagállamokban elterjedtek, amelyekben infrastrukturális verseny zajlik; ennek hatását a szolgáltatásokat érintő verseny elősegítésére vonatkozó hatékony előzetes szabályozás erősíti, amennyiben az infrastrukturális piaci verseny nem lehetséges.

Az európai digitális menetrend⁹ meghatározza a szélessávú rendszerek nyújtotta társadalmi és gazdasági előnyöket, beleértve a társadalmi részvétel és a foglalkoztatás jelentőségét is. Az európai digitális menetrend célja, hogy 2013-ig alapszintű szélessávú lefedettséget biztosítson az Európai Unió teljes lakossága számára. A „nagy sebességű” és „szupergyors” internettel kapcsolatban pedig az a cél, hogy 2020-ig az Európai Unió teljes lakossága számára legalább 30 Mbps sebességű internetkapcsolat legyen elérhető, valamint hogy az uniós háztartásoknak legalább a fele (50 %) 100 Mbps-nál nagyobb sávszélességű internetkapcsolattal rendelkezzen. E célok eléréséhez jelentős magán- és közberuházásokra van szükség. A folyamat elősegítése érdekében a Bizottság 2010 szeptemberében elfogadta a „szélessávú csomagot”, amely a következőket tartalmazza: i. a szélessávú hálózatról szóló közleményt¹⁰, amely kijelöli a fellépési keretet, és javaslatokat nyújt a tagállamoknak a kitűzött célok elérése érdekében; ii. az új generációs hozzáférési hálózatokról (NGA) szóló ajánlást¹¹, amely szabályozási iránymutatást nyújt a jogbiztonság elősegítése érdekében, ezzel ösztönözve a magánberuházásokat; valamint iii. többéves rádióspektrum-politikai programról szóló ajánlást¹², amelynek célja a rádióspektrum-koordináció és -gazdálkodás javítása, és ezáltal a vezeték nélküli szélessávú hozzáférések számának növelése.

Emellett különféle szakpolitikai eszközök állnak rendelkezésre az infrastruktúra fejlesztésének társfinanszírozására, az állami forrásokat is beleértve (például hitelek és támogatások nyújtása köz-magán társulások részére). A szélessávú hálózatokra vonatkozó iránymutatás¹³ tisztázza, hogyan lehetséges uniós állami támogatásokkal összhangban szélessávú fejlesztésekhez állami forrásokat biztosítani a kereskedelmi érdeklődés körébe nem tartozó területek lefedettsége érdekében. A 2007–13 közötti időszakra szóló strukturális alapokhoz tartozó programok közel 2,3 milliárd EUR-t különítenek el IKT-infrastruktúrára, főként szélessávú hálózatokra. A Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra szóló pénzügyi tervben egyébiránt a 9,2 milliárd EUR-s költségvetésű „európai összekapcsolódási eszközt”¹⁴ javasolta a versenyt támogató beruházások, támogatások, valamint hitelek bővítésének

⁸ Az észrevételek a következő címen érhetők el:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult.

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ HL L 251., 2010.9.25., 35. o.

¹² COM(2010) 471.

¹³ HL C 235., 2009.9.30., 7. o. Ezen eszköz keretében 2011. október végéig közel 3,5 milliárd EUR támogatást engedélyeztek a versenyt támogató szélessávú projektekre.

¹⁴ COM(2011) 500.

ösztönzése céljából a szélessávú projektek és a digitális szolgáltatással kapcsolatos infrastruktúra terén.

A kereslet növekedésének elősegítése érdekében az európai digitális menetrend számos intézkedést irányoz elő, beleértve az elektronikus egészségügyi és elektronikus kormányzati szolgáltatások támogatását, az internetes jogok kezelésére és az online audiovizuális tartalmak hozzáférése¹⁵ szolgáló engedélyezési rendszer kialakításának elősegítését, valamint a digitális jártasság, a digitális készségek és a digitális inklúzió javítására irányuló kezdeményezéseket. A Bizottság úgy véli, hogy a szélessávú szolgáltatások iránti kereslet növekedésének elősegítése szélessávú hálózatok telepítését fogja eredményezni, és ezáltal önmagát gerjesztő keresleti-kínálati folyamatot idéz elő.

Az EU-15 több mint egy évtizeddel ezelőtti telefonos szolgáltatásaival ellentétben az EU-27 szélessávú piacát az innováció és a dinamikus fejlődés jellemzi, ezért még nem tekinthető érett piacnak. A technológia, a verseny és a szabályozás terén tapasztalható eredmények (például a vezeték nélküli technológiák árának csökkenése és a digitális hozadék) hatására a szélessáv elterjedése várhatóan jelentősen növekedni fog.

Amíg a vezetékes szélessávú hálózatokhoz az Unió lakosságának átlagosan 95,1 %-a fér hozzá, az Unió vidéki térségeiben már csupán 82,8 %, Bulgária, Szlovákia, Lengyelország, Románia, valamint Ciprus vidéki térségeiben pedig legfeljebb 60 % (lásd a 4.1. szakaszt). A szélessávú infrastruktúra kiépítésének, illetve fejlesztésének jelentős költségei vannak a rossz lefedettségű területeken. Egy, a Bizottság által megrendelt tanulmány¹⁶ szerint az unió területén az egyetemes szolgáltatási kötelezettség keretében 2 Mbps sáv szélességű kapcsolat¹⁷ elérhetőségének (lefedettség) és megfizethetőségének (támogatott szociális díjszabás) biztosítása öt év alatt körülbelül 13,6 milliárd EUR nettó költséggel járna.

A tanulmány szerint ez az összeg évente 2,7 milliárd EUR lenne, ami a teljes uniós távközlési ágazat árbevételének körülbelül 0,69 %-a¹⁸. A tagállamok között jelentős százalékos eltérés tapasztalható: a gyéren lakott, nehéz terepviszonyokkal, vagy kevésbé fejlett infrastruktúrával rendelkező országokban az arány magasabb. A legnagyobb költséghányad Romániát terhelné (4,6 %), míg a legalacsonyabb Luxemburgot (0,08 %). Az átlagos uniós költség háztartásonként abszolút értékben körülbelül 14,40 EUR lenne évente, de Romániában ez az összeg elérné a 30 EUR-t. Ezzel szemben abban a hét tagállamban, ahol az egyetemes szolgáltatási kötelezettséghez szükséges pénzalapokat már létrehozták, a háztartásonkénti éves költség jelenleg 0,05 és 4,19 EUR között van¹⁹.

A 2009. évi távközlési csomag azáltal, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy egyedi nemzeti feltételeiknek megfelelően maguk határozzák meg az egyetemes szolgáltatási

¹⁵ Lásd még az audiovizuális zöld könyvet: COM(2011) 427.

¹⁶ *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision* (Az egyetemes szolgáltatás felülvizsgálata szakpolitikai alternatíváinak hatása az Unióban), Van Dijk Management Consultants et al., 2010. október: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ A vezetékes és vezeték nélküli technológiákat együttesen alapul véve.

¹⁸ A tanulmány becslése évi 394 milliárd EUR távközlési forgalmat vesz alapul. Az EU-27 2009. évi, a digitális menetrend 2011. évi eredménytáblájában dokumentált tényleges forgalma (332 milliárd EUR) ismeretében az éves nettó költségek a távközlési ágazat 2009. évi bevételének körülbelül a 0,81 %-át tennék ki.

¹⁹ E tagállamokban az egyetemes szolgáltatási kötelezettségre fordított teljes költség 0,5 millió és 70 millió EUR között van.

kötelezettségre vonatkozó adatátviteli sebességet, és hogy az ebből eredő nettó költségeket állami forrásokból és/vagy az ágazat által finanszírozott alapból támogassák, elismeri az EU-27 tagállamokban tapasztalható megnövekedett sokszínűséget.

Egyértelmű azonban, hogy ha az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget az Unió egész területén kiterjesztenék a szélessávú rendszerekre, akkor az ágazati finanszírozás, továbbá az adott ország fogyasztói csoportjai közötti keresztámogatás iránti igény jelentősen megnövekedne, ami a jelenleg alacsony szélessávú lefedettséggel és jövedelemmel rendelkező tagállamok iparára és fogyasztói áraira róna a legnagyobb terhet. Ezenfelül a szélessávú rendszerek idő előtt történő, uniós vagy nemzeti szinten történő kötelezővé tétele esetén felmerül a piac torzulásának és a szélessávú rendszerekbe irányuló magánberuházások elakadásának kockázata is. Bár a távközlési vállalatok várhatóan nyereséges új hálózatokba ruháznak be, felmerül a kérdés, hogy a társadalmi integráció érdekeire hivatkozva vajon helyénvaló és fenntartható-e átfogó, kizárólag az ágazatra súlyos terheket róó egyetemes szolgáltatási kötelezettség megállapítása, miközben több más magán- és állami szervezet, valamint a társadalom egésze is hasznát látja az általánosan elterjedt szélessávú rendszerek nyújtotta előnyöknek.

4. AZ EGYETEMES SZOLGÁLTATÁS KÖRÉNEK HARMADIK, UNIÓS SZINTŰ IDŐSZAKOS FELÜLVIZSGÁLATA

Az egyetemes szolgáltatási irányelv értelmében a Bizottságnak három évente felül kell vizsgálnia az egyetemes szolgáltatások körét a társadalmi, gazdasági és technológiai fejlemények alapján, különös tekintettel a mobilitásra és az adatátviteli sebességre. A Bizottságnak annak eldöntésekor, hogy bizonyos szolgáltatások beletartozzanak-e az érintett szolgáltatási körbe, az egyetemes szolgáltatási irányelv V. mellékletében meghatározott alábbi szempontokat is figyelembe kell vennie:

1. A fogyasztók többségének rendelkezésére állnak-e meghatározott szolgáltatások, és azokat igénybe veszik-e, továbbá a rendelkezésre állás hiánya, vagy a fogyasztók kisebbségének az igénybevételtől való tartózkodása társadalmi kirekesztést eredményez-e?
2. Meghatározott szolgáltatások rendelkezésre állása és igénybevétele az összes fogyasztó számára olyan általános nettó előnyt jelent-e, amely indokolja az állami beavatkozást abban az esetben, ha az adott szolgáltatásokat szokásos kereskedelmi feltételek mellett nem nyújtják a nyilvánosságnak?

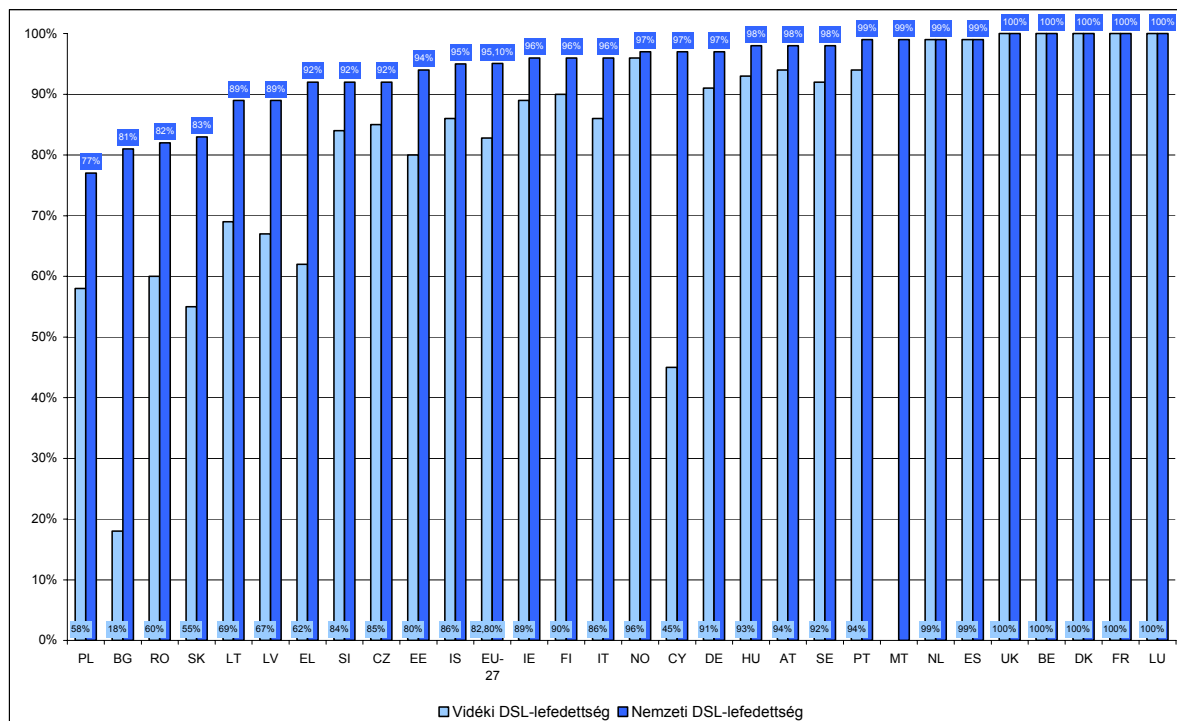
Az egyetemes szolgáltatási irányelv (25) preambulumbekzdése továbbá kimondja, hogy az alkalmazandó szolgáltatások körébe csak azokat a szolgáltatásokat lehet belevenni, amelyek már elérhetők a lakosság nagy része számára. A korábbi, 2005., 2006. és 2008. évi felülvizsgálatok²⁰ tanúsága szerint e kritériumok sem a szélessávú szolgáltatások, sem a mobilitás esetében nem teljesültek, ezért a szolgáltatások körét nem módosították.

²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; lásd még az 1. lábjegyzetet.

4.1. Szélessáv

2010 végén az Európai Unió tagállamaiban átlagosan a lakosok 95 %-a számára volt elérhető a szélessávú vezetékes DSL-szolgáltatás²¹.

1. ábra Vezetékes szélessávú lefedettség 2010-ben az Európai Unió népességének arányában



Forrás: IDATE, 2010.

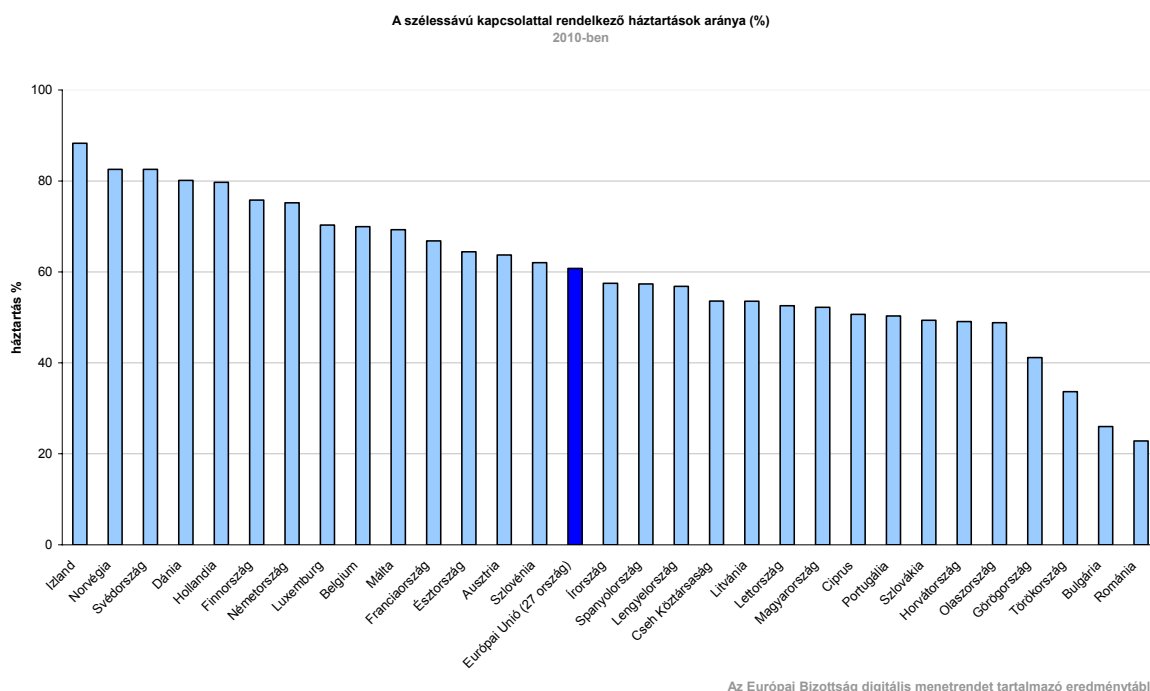
2011 elején az Európai Unió területén körülbelül 133 millió vezetékes és 36 millió mobil szélessávú előfizetés volt, amely azt jelzi, hogy a mobilcsatlakozások jelentős mértékben hozzájárulnak a szélessávú kapcsolatok elterjedéséhez.

Az uniós háztartások 70 %-a rendelkezik internet-hozzáféréssel, és 61 %-uk rendelkezik vezetékes vagy vezeték nélküli szélessávú kapcsolattal²². A szélessávú rendszerek használati aránya azonban tagállamonként jelentősen eltér. A szélessávú rendszerek elterjedtsége 23, illetve 26 %-kal Romániában és Bulgáriában a legalacsonyabb, míg Hollandiában és Dániában ugyanez 80 %, Svédországban pedig 83 %.

²¹ Elterjedtségének következtében a DSL-szolgáltatás alkalmazható a szélessávú vezetékes szolgáltatás elérhetőségének nyomon követésére. A szélessávú kapcsolat biztosítása ugyanakkor más vezetékes technológiákkal is lehetséges.

²² Az IKT háztartásokban való használatáról szóló Eurostat-felmérésen alapuló, a szélessávú rendszerek elterjedését jelző adatok olyan háztartásokból származnak, amelyekben legalább egy 16 és 74 év közötti családtag él (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

2. ábra A szélessávú hozzáférés elterjedtségének aránya 2010-ben²³ az uniós háztartásokban



Ennek megfelelően a felhasználói kör az uniós háztartások szintjén elérte a szélessávú rendszerek használatának szükséges minimális arányát (az egyszerű többséget), ez azonban nem a „lakosság jelentős többsége”, amelyet az egyetemes szolgáltatási irányelv (25) preambulumbekzdése előír. Ennél is fontosabb, hogy mivel jelentős eltérések mutatkoznak a tagállamokban az elterjedtség terén, amelynek szintje öt tagállamban 50 %-nál alacsonyabb, a szélessávú rendszereket is magában foglaló uniós egyetemes szolgáltatási kötelezettség jelentette költségek aránytalanul nagy terhet rónának e tagállamok távközlési szolgáltatóira, és végső soron a fogyasztókra. A 75 éves, illetve annál idősebb családtagokkal rendelkező háztartásokat figyelembe vevő felmérések adatai²⁴ szerint ugyanakkor az 50 %-os lefedettséget 12 tagállam nem éri el. Az egyetemes szélessávú lefedettség biztosításának költségei különösen magasak lennének a gyéren lakott, nehéz terepviszonyokkal, és/vagy kevésbé fejlett infrastruktúrával rendelkező országokban. A fentieknek megfelelően Romániában a háztartásonkénti átlagos költség vélhetően az uniós átlag több mint kétszerese lenne. Ezért uniós szinten a szélessávú internet-hozzáférés egyetemes szolgáltatások körébe sorolása ebben a fázisban nem felelne meg az egyetemes szolgáltatási irányelv második kritériumának, vagyis nem jelentene az összes európai fogyasztó számára általános nettó előnyt.

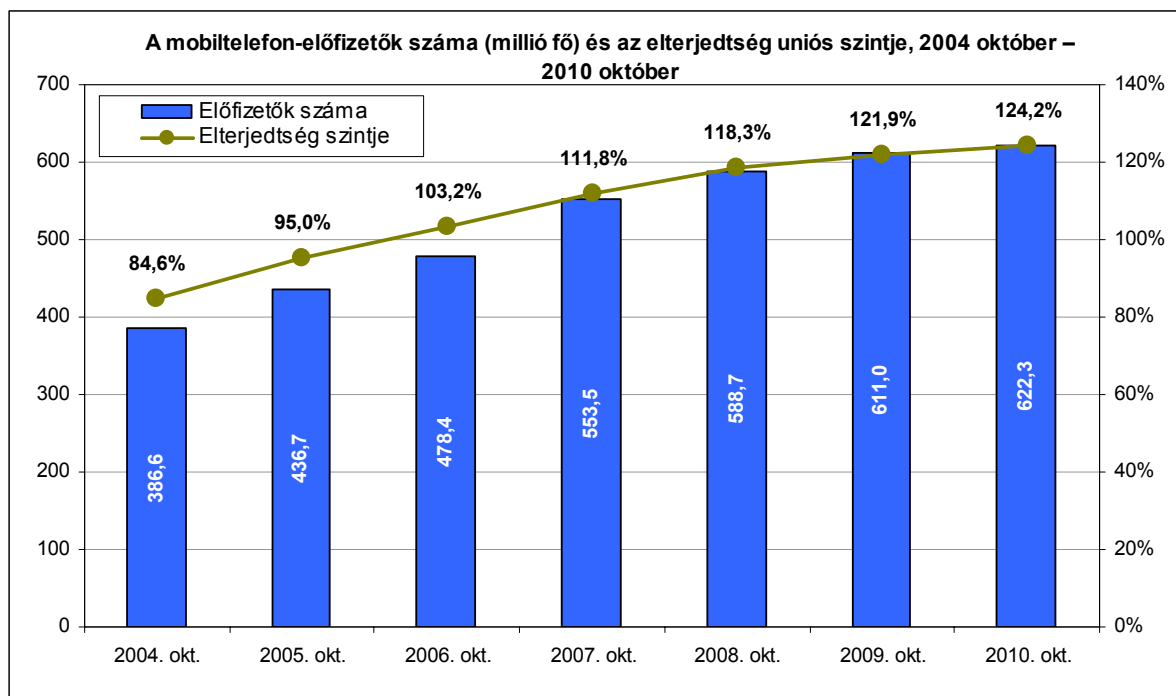
²³ Az Egyesült Királyság esetében nem áll rendelkezésre 2010. évi adat; 2009-ben 69,5 % volt ez az arány.

²⁴ 362. Eurobarométer-felmérés: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

4.2. Mobilitás

A nemzeti mobilszolgáltatási engedélyek alapján²⁵ az Európai Unió lakosságának legalább 95 %-a rendelkezik mobilhálózat-hozzáféréssel. 2010 októberében a mobiltelefon-előfizetések elterjedtségének szintje elérte a 124,2 %-ot.

3. ábra Mobiltelefon-előfizetők száma és az elterjedtség mértéke az Európai Unióban a 2004 és 2010 közötti időszakban

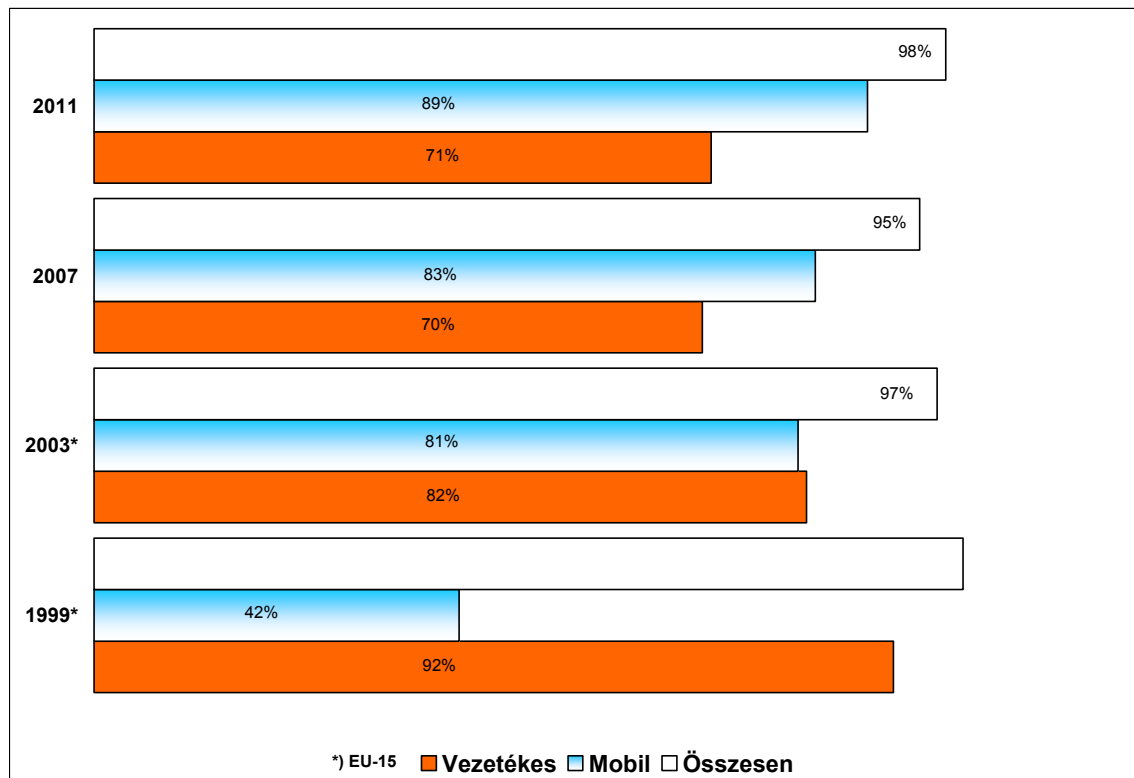


Forrás: A digitális menetrend 2011. évi eredménytáblája – elektronikus hírközlési piaci mutatók

Az uniós háztartások 89 %-a rendelkezik mobiltelefon-előfizetéssel, 71 %-a pedig vezetékestelefon-előfizetéssel, így az uniós háztartások 98 %-a rendelkezik telefonkapcsolattal.

²⁵ COM(2005) 203.

4. ábra Otthoni telefonkapcsolat az uniós háztartások arányában, 1999–2011



Forrás: A háztartásokban használt elektronikus hírközlési szolgáltatásokról készült 2011. júliusi felmérések

Ami a megfizethetőség kérdését illeti, a mobilszolgáltatások (előre fizetett [pre-paid] és utólag fizetett [post-paid]) átlagos havi költsége 2010-ben – visszafogott használat mellett – 9,07 EUR volt, ami 2006-hoz képest körülbelül 30 %-os csökkenést²⁶ jelent.

Az utolsó felülvizsgálat óta a mobilszolgáltatások növekvő elterjedése és az árak csökkenése egyaránt tapasztalható. Ezen elemzés alapján megerősítést nyert az első felülvizsgálatból is levont következtetés, miszerint az Európai Unióban a versenyképes mobilkommunikációs szolgáltatás eredményeképpen a fogyasztóknak már rendelkezésükre áll a mobilkommunikációs hálózatokhoz való széles körű és megfizethető hozzáférés, így nem áll fenn a társadalmi kirekesztés veszélye. Ezért a mobilszolgáltatások uniós szintű egyetemes szolgáltatási körbe való felvételének követelményei nem teljesülnek. Ez nem zárja ki azonban azt, hogy a vezetékek nélküli technológiát az egyetemes szolgáltatási kötelezettség értelmében helyhez kötött kapcsolat biztosítására használják.

A Bizottság ezentúl is figyelemmel kíséri majd a fogyatékossgal élők különleges szükségleteit, különösen ami a mobiltelefon-szolgáltatással kapcsolatos kérdéseket illeti²⁷, az eredményekről pedig a következő felülvizsgálatban tesz jelentést.

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010 (Jelentés a távközlési árak 1998 és 2010 közötti változásairól), Teligen, Strategy Analytics Ltd, 2010. december.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; a hagyományos beszédalapú telefónia hozzáférhető alternatíváiról szóló, folyamatban levő Reach112 közösségi kísérleti projekt (www.reach112.eu).

5. TOVÁBBI LÉPÉSEK

Tekintettel arra, hogy a szélessávú lefedettség egyetemes szolgáltatási kötelezettség révén történő biztosításához jelentős összegekre van szükség, valamint ennek az iparágra és fogyasztókra gyakorolt lehetséges hatásaira, a tagállamoknak gondosan meg kell vizsgálniuk, hogy a nemzeti feltételek indokolják-e az egyetemes szolgáltatási kötelezettség szélessávú rendszerekre történő kiterjesztését, figyelembe véve a társadalmi kirekesztés, az ágazatra rótt indokolatlanul nagy terhek, valamint a verseny lehetséges torzulásának kockázatát.

Tekintettel az egyetemes szolgáltatási irányelv végrehajtásának eltérő megközelítési módjaiból fakadó kockázatokra, valamint az ágazatra gyakorolt potenciális pénzügyi hatásokra, a Bizottság véleménye szerint további iránymutatásra van szükség a következetesen alkalmazandó elvekkel összhangban álló és a tagállamok piacainak különböző fejlettségi szintjét figyelembe vevő végrehajtás biztosításához. Az iránymutatás hozzájárul a társadalmi kirekesztés kockázatának kezeléséhez, miközben segít elkerülni, hogy az ágazatra indokolatlanul nagy teher háruljon.

Ez összhangban áll az érdekelt felek által a konzultáció során benyújtott, magyarázat iránti kérelmekkel, valamint az Európai Parlamenttől a Bizottsághoz érkezett felhívással, „*hogy nyújtson iránymutatást arra vonatkozóan, hogy hogyan lehet a felülvizsgált egyetemes szolgáltatási irányelvet oly módon végrehajtani és érvényesíteni, hogy az ne vezessen a piac torzulásához, a tagállamoknak pedig lehetőségük legyen arra, hogy a hazai körülményeiknek legmegfelelőbb rendelkezéseket fogadják el*”.²⁸

A Bizottság álláspontja szerint az egyetemes szolgáltatási kötelezettség összehangolt végrehajtásához egységes szemléletmódra van szükség a szélessávú funkcionális internet-hozzáférés, a kijelölési mechanizmusok, a finanszírozás, valamint a fogyatékossgal élő végfelhasználókat érintő intézkedések meghatározásához szükséges kritériumok megfogalmazásakor. A Bizottság további párbeszédet kíván folytatni ezekről a kérdésekről a tagállamokkal, az Európai Parlamenttel, valamint a többi érdekelttel.

- *A szélessávú funkcionális internet-hozzáféréssel kapcsolatos egyetemes szolgáltatási kötelezettség köre*²⁹

Amikor a tagállamok arról döntenek, hogy területükön meghatározzák-e a szélessávú funkcionális internet-hozzáférés biztosításához alkalmazandó hálózati csatlakozási módot, az egyetemes szolgáltatások körének uniós szintű módosítására vonatkozó követelményeket³⁰ tükröző egységes kritériumgyűjtemény segíthet abban, hogy a zajló konzultációk során teljesüljön az egységesség, a piactorzulás a lehető legkisebb maradjon, és eközben teljesüljön a társadalmi kirekesztés megelőzése mint célkitűzés is.

A tagállamokat például fel lehetne kérni az ilyen típusú döntésekkel kapcsolatban előzetes hatásvizsgálat készítésére, amelyben felmérhető lenne a szélessávú rendszerek nemzeti szintű elterjedtsége a szélessávú hozzáféréssel rendelkező háztartások, továbbá az előirányzott minimális, vagy azt meghaladó sáv szélességgel rendelkező háztartások arányában.

²⁸ Lásd a 7. lábjegyzetet.

²⁹ Lásd a Bizottság szakszolgálati által a hírközlési bizottságnak benyújtott COCOM10-30 sz. értelmező dokumentumot.

³⁰ Az egyetemes szolgáltatási irányelv 15. cikke, V. melléklete és (25) preambulumbekzdése.

Az egyetemes szolgáltatási irányelv (25) preambulumbekzdése értelmében – miszerint a felsorolt szolgáltatásoknak elérhetőnek kell lenniük a „lakosság jelentős többsége” számára – küszöbértékeket lehetne meghatározni annak megállapítására, hogy a szélessávú rendszerek elterjedtsége elérte-e már a szükséges kritikus mértéket. A Bizottság úgy véli, hogy ebben a fázisban a tagállamokat fel lehetne kérni annak megfontolására, hogy a szélessávú kapcsolatokat azokban az esetekben építsék be az egyetemes szolgáltatási kötelezettségbe, ha nemzeti szinten i. a háztartások legalább fele, és ii. a szélessávú kapcsolattal rendelkező háztartások legalább 80 %-a rendelkezik az adott adatátviteli sebességgel³¹.

A tagállamoknak javasolni lehetne, hogy a döntéshozatal során határozzák meg különleges társadalmi és gazdasági célkitűzéseiket, valamint az elérni kívánt eredményeket. Ez az alábbi területek értékelését foglalhatja magában:

- a nagy sáv szélesség piaci elérhetőségének várható szintje állami beavatkozás nélkül;
- a szélessávú kapcsolatot nélkülözők – beleértve a fogyatékosággal élő végfelhasználókat – tekintetében felmerülő társadalmi és gazdasági hátrányok;
- az egyetemes szolgáltatási kötelezettségen keresztül történő állami beavatkozás költsége szemben a más megközelítések esetében felmerülő költségekkel;
- az állami beavatkozásból fakadó előnyök, valamint azoknak a versenyre, a piactorzulásra, valamint a tágabb szakpolitikai célkitűzésekre gyakorolt hatásai.

Beavatkozásra ilyen módon csak abban az esetben kerülne sor, ha a megtérülés mértéke nagyobb lenne a befektetett költségeknél.

- A kijelölés egységes megközelítése

Az egyetemes szolgáltatók kijelölését szolgáló legmegfelelőbb mechanizmus meghatározása révén csökkenthető a piactorzulások mértéke és növelhető a hatékonyság. A kijelölési folyamat kezdetekor megállapított területi lefedettségi követelmények indokolatlanul korlátozhatják a szóba jövő vállalkozások számát. A legköltséghatékonyabb vélhetően az olyan kijelölési mechanizmus lenne, amely az egyetemes szolgáltatások biztosításakor minden technikai megoldás figyelembevételét engedélyezi a tagállamok számára.

Az indokolatlanul hosszú, vagy határozatlan idejű kijelölési időszak eleve kizárhat bizonyos üzemeltetőket a kijelölési folyamatból³². Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítésére való kijelölésre biztosított időszak korlátozása például előmozdíthatná az átláthatóságot és a megkülönböztetésmentességet (lásd például Görögországban vagy Lengyelországban). A lehetséges megoldások (beleértve minden rendelkezésre álló technológiát) és azok hatásainak részletes értékelése elő fogja segíteni az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükséges leghatékonyabb mód meghatározását, ami hozzájárulhat ahhoz, hogy az alternatív üzemeltetők gyakrabban kerüljenek kiválasztásra (mint például Észtországnban), vagy több vállalkozás kerüljön kijelölésre (mint például a Cseh Köztársaságban vagy Franciaországban). A megkülönböztetésmentesség biztosítása érdekében a kijelölést olyan módon lehetne

³¹ A 16. lábjegyzetben említett tanulmány szerint az Unióban ma a vezetékes szélessávú előfizetéssel rendelkezők több mint 80 %-ának van több mint 2 Mbps sáv szélességű internetkapcsolata.

³² C-154/09 sz. ügy: *Európai Bizottság kontra Portugál Köztársaság*.

megtervezni, hogy az ne tartson tovább az arra fordított beruházási költségek megtérüléséhez szükséges időnél, és ne haladja meg a megadott leghosszabb időtartamot (például 10 évet).

- *Az egyetemes szolgáltatás nyújtásával járó nettó költségek kiszámításának egységes megközelítése*

Az egyetemes szolgáltatás nyújtásával járó nettó költségek nemzeti hatóságok által történő kiszámításakor alkalmazott megközelítés kulcsfontosságú annak érdekében, hogy a szolgáltatásnyújtás Unió-szerte költséghatékony legyen, és hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak az üzemeltetők számára. Ha az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költségének kiszámításakor alkalmazott módszertani megközelítést az adott kijelölési folyamat megkezdése előtt meghatározzák és nyilvánosan megvitatják, az fokozhatja a hatékonyságot. A kijelölt vállalkozások számára külön nettó költségszámítás készítése ezenfelül biztosítaná az átláthatóságot és a pontosságot is. A Bíróság meghatározott néhány olyan elemet, amelyeket az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből fakadó nem tárgyi haszon értékelése során figyelembe kell venni. Ezeket az elemeket az üzletvitel-értékelésre használt számításokkal összhangban kell megállapítani, és tartalmazniuk kell a következő tényezőket: az elterjedtség mértékét, az életciklushatást, a marketingből, eladásokból, és reklámokból fakadó előnyöket, a márkaimázst és márkahűséget, a márkaismertséget, valamint a vállalati hírnevet, továbbá a kereskedelmi alapon nyújtott egyéb szolgáltatásokból származó előnyöket, az előfizetői adatokhoz való hozzáférést, és végül a hálózat megnövekedett méretéből adódó információs, technikai és kereskedelmi előnyöket. Szintén fontos tisztázni a nemzeti hatóságok által annak megállapítása során alkalmazott elveket, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nem ró-e aránytalanul nagy terhet³³ a szolgáltatókra. E tekintetben a nemzeti szabályozó hatóságoknak meg kell vizsgálniuk minden egyes kijelölt vállalkozás legfontosabb jellemzőit, például az egyetemes szolgáltatás biztosítása során használt berendezések műszaki és gazdasági jellemzőit, a vállalkozás gazdasági és pénzügyi helyzetét, valamint piaci részesedését³⁴.

- *Finanszírozás*

Az egyetemes szolgáltatás minden egyes ágazati finanszírozási mechanizmusának átláthatónak, objektívnek, arányosnak és megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie, ezenfelül minimalizálnia kell a versenyre és a felhasználói keresletre gyakorolt torzító hatást.³⁵

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség adóbevételekből történő finanszírozása kevésbé tűnhet torzító hatásúnak az ágazati finanszírozásnál, mivel pontosabban tükrözi a megvalósult társadalmi és gazdasági előnyök általános természetét, valamint a fogyasztók fizetési képességét. Finnország, Svédország, és a Cseh Köztársaság e költségek tisztán állami forrásokból való finanszírozását írja elő, míg Málta és Portugália egyszerre alkalmaz állami és ágazati finanszírozást.

A szélessávú kapcsolatokra is kiterjesztett egyetemes szolgáltatási kötelezettség potenciálisan magasabb költségei miatt a tagállamok megfontolhatják, hogy az egyetemes szolgáltatás

³³ Az egyetemes szolgáltatási irányelv 12. cikkével összhangban.

³⁴ A C-222/08 sz. ügy: *Európai Bizottság kontra Belga Királyság*, valamint a C-389/08 sz. ügy: *Base NV és társai kontra Ministerraad*.

³⁵ Lásd az egyetemes szolgáltatási irányelv 13. cikkének (3) bekezdését, valamint a 2002/77/EK irányelv 6. cikkének (1) bekezdését.

nyújtásának finanszírozására megfelelő arányban állami és ágazatspecifikus forrásokat is fordítsanak-e, ahogy azt egyes tagállamok jelenleg is teszik.³⁶

Az ágazati kompenzációs alapba érkező, távközlési üzemeltetőktől származó hozzájárulásoknak szintén határokat szabhatnak.

Ezt kétféleképpen tehetik meg. Egyrészt az egyetemes szolgáltatási irányelv 13. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy nem követelik meg a hozzájárulást olyan vállalkozásoktól, amelyek nemzeti forgalma egy meghatározott határnál (a *de minimis* küszöbnél) kisebb. Egyes tagállamok élnek is ezzel a rendelkezéssel. Az érintett üzemeltetők bevételei alapján megállapítható lenne egy közös *de minimis* küszöb. Ezt a küszöböt fix pénzüsszegben (például 5 millió EUR-ban), vagy akár a teljes ágazat nemzeti forgalmának bizonyos hányadaként is meg lehetne állapítani.

Másrészt az egyetemes szolgáltatási irányelv 13. cikkének (3) bekezdésében, valamint a 2002/77/EK irányelv 6. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten említett arányosság elvének tiszteletben tartása érdekében bizonyos tagállamok indokoltnak tartják az üzemeltetők egyéni hozzájárulásának felülről való korlátozását. Az üzemeltetők egyéni hozzájárulása esetében megállapítható lenne egy közös felső határérték, a fennmaradó nettó egyenleget pedig állami forrásokból kellene finanszírozni. Ezt a határértéket az üzemeltetők elektronikus hírközlési hálózatokból és szolgáltatásokból származó éves nemzeti forgalmának bizonyos hányadában lehetne meghatározni. Ezt a határértéket egy adott tartományban lehetne megállapítani (például az éves forgalom 0,4–0,65 %-ában), amely tükrözné azt, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség biztosítása (beleértve a szélessávú hozzáférést is) várhatóan milyen költségeket jelentene egy hatékony üzemeltető számára, de nem haladhatná meg az egyetemes szolgáltatási kötelezettség adott országban felmerülő tényleges nettó költségeit. Bizonyos tagállamok nemzeti jogszabályaikban már megállapították az egyéni hozzájárulások felső korlátját, amelyet bruttó vagy nettó bevétel alapján határoztak meg.

- A fogyatékossgal élő végfelhasználókat támogató intézkedések

Tekintettel a felülvizsgált egyetemes szolgáltatási irányelv fogyatékossgal élő végfelhasználókat érintő szigorúbb rendelkezéseire, a tagállamokat arra lehetne ösztönözni, hogy a hozzáférés egyenértékűségének elvével összhangban kellő mértékben vegyék figyelembe az ilyen felhasználók szükségleteit a nemzeti egyetemes szolgáltatási kötelezettség megtervezése során.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bizottság jelenleg nem tartja szükségesnek az egyetemes szolgáltatás – mint a társadalmi kirekesztés megelőzésének eszköze – alapkoncepciójának és elveinek megváltoztatását. Ebben a fázisban sem a mobilitás figyelembevétele, sem pedig meghatározott adatátviteli sebességű szélessávú rendszerek uniós szintű bevezetése nem lenne indokolt.

A kölcsönösség elvével összhangban a 2009. évi távközlési csomag rugalmasságot biztosít a tagállamok számára abban, hogy a nemzeti feltételekhez igazodva határozzák meg a funkcionális internet-hozzáférést nyújtó hálózati kapcsolatok megfelelő adatátviteli sebességét. Indokolt esetben az alapszintű szélessávú internet-hozzáférés ilyen módon

³⁶ Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség finanszírozásának ugyanakkor minden esetben összhangban kell lennie az állami támogatásokra alkalmazandó szabályokkal.

nemzeti szinten az egyetemes szolgáltatási kötelezettség részének tekinthető, különösen azokban a tagállamokban, amelyekben a piaci erők és más szakpolitikai és finanszírozási eszközök nem vezettek egyetemes szélessávú lefedettséghez. A piaci torzulások minimalizálásának érdekében a tagállamoknak a szélessávú hozzáférés biztosítása során az egyetemes szolgáltatási kötelezettségen kívül teljes mértékben figyelembe kell venniük az állami beavatkozások egyéb módjait is. A tagállamoknak így lehetőségük van – de nem kötelesek – a szélessávú kapcsolatokhoz való hozzáférést a nemzeti egyetemes szolgáltatási kötelezettség részének tekinteni.

Ugyanakkor fennáll annak kockázata, hogy a szélessávú környezet megvalósítását ösztönző eltérő nemzeti megközelítési módok torzítanak a piacot, és indokolatlan mértékben terhelnek az ágazatot.

A Bizottság véleménye szerint a szélessávú rendszerek esetében indokolt lenne az egyetemes szolgáltatási irányelv idevágó előírásainak alkalmazásában egységes szemléletmódot képviselni. Ezáltal ugyanis az egyetemes szolgáltatási kötelezettség biztosítása érdekében végrehajtott intézkedések hatékonyabbá válnak, és növelik az ágazat szabályozásának kiszámíthatóságát, amelynek eredményképpen az egységes digitális piacon zajló beruházások és verseny egyaránt az innováció, a kínálat, és a megfizethetőség javát szolgálják. A közlemény alapján a Bizottság párbeszédet fog folytatni a tagállamokkal, az Európai Parlamenttel, valamint a többi érdekelt féllel.

A Bizottság ezenfelül a különböző megoldások felülvizsgálatának alapján 2012 első negyedében javaslatokat tesz annak biztosítására, hogy a közhivatalok weboldalai és a lakosság számára alapvető szolgáltatásokat nyújtó weboldalak 2015-ig teljes mértékben elérhetőek legyenek a fogyatékossgal élők számára.

A szélessávú hozzáférés jelentősége várhatóan továbbra is növekedni fog az európai polgárok számára. Habár a szélessávú hozzáférést uniós szinten túl korai lenne az egyetemes szolgáltatási kötelezettség részének tekinteni, a Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a szélessávú piac fejlődését, valamint annak társadalmi hatásait. Az említett fejleményeket az egyetemes szolgáltatás körét érintő következő felülvizsgálata során fogja figyelembe venni.