



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 23.11.2011
COM(2011) 795 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Univerzalna storitev v e-komunikacijah: poročilo o rezultatih javnega posvetovanja in
tretjem rednem pregledu obsega v skladu s členom 15 Direktive 2002/22/ES**

(Besedilo velja za EGP)

{SEC(2011) 1398 konč.}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Univerzalna storitev v e-komunikacijah: poročilo o rezultatih javnega posvetovanja in tretjem rednem pregledu obsega v skladu s členom 15 Direktive 2002/22/ES

(Besedilo velja za EGP)

1. NAMEN SPOROČILA

Komisija se je v drugem rednem pregledu obsega univerzalne storitve v elektronskih komunikacijah septembra 2008¹ zavezala, da se bo z zainteresiranimi stranmi posvetovala o več dolgoročnih političnih vprašanjih. Pred sprejetjem telekomunikacijskega svežnja leta 2009 je Evropskemu parlamentu potrdila, da bo o tej temi opravila obsežno posvetovanje.

V tem dokumentu poroča o rezultatih posvetovanja o načelih univerzalne storitve v e-komunikacijah, ki je potekalo od marca do maja 2010. Poročilo vsebuje tudi tretji redni pregled obsega univerzalne storitve v skladu s členom 15 Direktive o univerzalni storitvi 2002/22/ES². Poleg tega vsebuje tudi nekatera razmišljanja o ukrepih, ki jih morajo sprejeti države članice pri izvajanju Direktive o univerzalni storitvi. Sporočilu je priložen kratek delovni dokument služb Komisije³, v katerem so povzeti odzivi na javno posvetovanje.

Pravila EU o univerzalni storitvi v elektronskih komunikacijah so bila uvedena med popolno liberalizacijo v 90. letih prejšnjega stoletja. Obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve naj bi prevzele vlogo socialne varnostne mreže, kadar same tržne sile potrošnikom ne zagotavljajo cenovno dosegljivega dostopa do osnovnih storitev, zlasti tistim, ki živijo na odročnih območjih, imajo nizke dohodke ali so invalidni. Da bi dosegli tri cilje koncepta varnostne mreže, tj. razpoložljivost, cenovno dostopnost in dosegljivost, se lahko eno ali več podjetij obveže do zagotavljanja teh osnovnih storitev.

Države članice morajo zagotoviti, da imajo vsi končni uporabniki na fiksni lokaciji dostop do govornih in podatkovnih komunikacij, vključno s „funkcionalnim dostopom do interneta“, pri čemer morajo čim bolj zmanjšati izkrivljanje trga. Direktiva o univerzalni storitvi ne predpisuje tehnologije, prek katere se storitve zagotavljajo.

Če stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ustvarjajo nepravilno breme za določene ponudnike, morajo ti prejeti nadomestilo za nastale neto stroške. Tako nadomestilo se lahko financira z javnimi sredstvi in/ali iz sklada, v katerega prispevajo udeleženci na trgu e-komunikacij. Trenutno 22 držav članic zagotavlja izključno sektorsko financiranje⁴, dve tako javno kot sektorsko financiranje, tri pa so se odločile za izključno javno financiranje.

¹ COM(2008) 572.

² UL L 108, 24.4.2002, str. 51.

³ SEC(2011) 1398.

⁴ V Latviji so ustanovitev sektorskega sklada preložili na 1. junij 2013, do takrat se nadomestilo krije z javnimi sredstvi.

Številne države članice so uveljavljale diskrecijsko pravico in niso določile izvajalca obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve oziroma so sprostile obveznosti za storitvene prvine, ki so že na voljo na trgu (npr. javne telefonske govornice in imeniki).

Medtem ko je Direktiva o univerzalni storitvi iz leta 2002 omejila „funkcionalni dostop do interneta“ na ozkopasovne podatkovne hitrosti⁵, je telekomunikacijski sveženj iz leta 2009 državam članicam zagotovil prožnost, da po potrebi na nacionalni ravni določijo podatkovne hitrosti, med katere lahko spadajo tudi širokopasovne hitrosti⁶. Finska, Španija in Malta so že sprejele zakonodajo, s katero so širokopasovne povezave vključile v nacionalno obveznost zagotavljanja univerzalne storitve.

5. julija 2011 je Evropski parlament sprejel resolucijo⁷, v kateri je poudaril pomen obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve kot varnostne mreže za socialno vključenost.

2. REZULTATI JAVNEGA POSVETOVANJA

Med posvetovanjem naj bi se preučilo, ali je v današnjem konvergenčnem in konkurenčnem okolju e-komunikacij splošni pristop EU in načela univerzalne storitve treba spremeniti. Zastavljeno je bilo ključno vprašanje, ali naj obveznost zagotavljanja univerzalne storitve postane proaktivno orodje v okviru širokopasovnih povezav in tako prispeva k uresničevanju cilja „širokopasovnih povezav za vse“ ali pa je treba to doseči z drugimi ukrepi politike na ravni EU in nacionalni ravni, pri čemer je treba ohraniti vlogo, ki jo ima obveznost zagotavljanja univerzalne storitve kot varnostna mreža. Druga pomembna vprašanja, ki so bila zastavljena, so se nanašala na koncept univerzalne storitve, njeno financiranje ter prožnost držav članic pri izvajanju.

Na posvetovanju so bila izmenjana številna mnenja, vendar soglasje o prihodnji vlogi obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve pri uresničevanju evropskih širokopasovnih ciljev ni bilo doseženo. Mnogo zainteresiranih strani, zlasti vlade in nacionalni regulativni organi, podpira obstoječa načela in spodbuja ohranitev ključnih elementov ureditve obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Odzivi so povzeti v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije⁸.

3. IZZIVI: UNIVERZALNA STORITEV IN ŠIROKOPASOVNE POVEZAVE

Regulativni okvir EU in njegova politika odprtega dostopa sta spodbudila vzpostavitev konkurenčnih trgov ter tako povečala izbiro potrošnikov in znižala cene, zaradi česar so nekatere države EU na področju širokopasovnih povezav postale vodilne v svetu. V EU širokopasovne povezave največ uporabljajo države članice z infrastrukturno konkurenco v povezavi z učinkovito *predhodno* ureditvijo, ki spodbuja storitveno konkurenco, če infrastrukturna konkurenca ni mogoča.

⁵ Uvodna izjava 8 Direktive o univerzalni storitvi.

⁶ Uvodna izjava 5 Direktive o pravicah državljanov, UL L 337, 18.12.2009, str. 11.

⁷ Resolucija (P7_TA(2011)0306):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=EN>.

⁸ Prispevki so objavljeni na:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/library/public_consult.

Digitalna agenda za Evropo⁹ opredeljuje družbeno-gospodarske koristi širokopasovnih povezav ter njihov pomen za družbeno udeležbo in zaposlovanje. Digitalna agenda za Evropo za „osnovni širokopasovni dostop“ določa cilj, da mora imeti do leta 2013 dostop do širokopasovnih omrežij 100 % državljani EU. Pri „hitrem“ in „ultrahitrem“ internetu je treba zagotoviti, da bodo imeli do leta 2020 vsi državljani EU zagotovljeno najnižjo hitrostjo 30 Mbps in da bo 50 % ali več gospodinjstev EU naročenih na internet s hitrostjo nad 100 Mbps. Za doseg te ciljev so potrebne znatne javne in zasebne naložbe. Da bi pospešila ta proces, je Komisija septembra 2010 sprejela „širokopasovni sveženj“, sestavljen iz: i) sporočila o širokopasovnih povezavah¹⁰, ki določa okvir za ukrepanje in predloge za uresničevanje ciljev za države članice; ii) priporočila o omrežjih NGA¹¹, ki določa regulativne smernice za spodbujanje pravne varnosti ter s tem tudi zasebnih naložb; in iii) predloga za večletni program za politiko radiofrekvenčnega spektra¹², ki naj bi izboljšal usklajevanje in upravljanje spektra v EU ter tako spodbudil rast brezžičnih širokopasovnih omrežij.

Poleg tega so za (so)financiranje razvoja infrastrukture na voljo različni instrumenti politike, vključno z javnimi sredstvi (npr. posojili, subvencijami za javno-zasebna partnerstva itd.). Smernice za širokopasovna omrežja¹³ pojasnjujejo, kako se lahko javna sredstva dodelijo za razvoj širokopasovnega omrežja v skladu s pravili EU o državni pomoči, da se pokritost razširi tudi na območja, kjer ni poslovnega interesa. Tudi v okviru programov strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 je skoraj 2,3 milijarde EUR namenjenih infrastrukturi IKT, večinoma za širokopasovna omrežja. Poleg tega je Komisija v finančni perspektivi 2014–2020 predlagala uvedbo instrumenta za povezovanje Evrope¹⁴ s proračunskimi sredstvi v višini 9,2 milijarde EUR za spodbujanje prokonkurenčnih naložb, subvencij in instrumentov za izboljšanje kreditne kakovosti za širokopasovne projekte in infrastrukturo za digitalne storitve.

Za spodbujanje povpraševanja digitalna agenda za Evropo predvideva vrsto ukrepov, med drugim spodbujanje storitev e-zdravja in e-uprave, programov za izdajanje licenc za spletno upravljanje pravic, spletno dostopnost avdiovizualne vsebine¹⁵ ter pobude za zagotavljanje digitalnega opismenjevanja, znanj in veščin ter vključevanja. Komisija meni, da bo spodbujanje povpraševanja po širokopasovnih storitvah v zameno pospešilo postavitve širokopasovnih omrežij ter tako sklenilo uspešen krog.

V nasprotju s trgi telefonije v stari EU-15 pred več kot desetletjem trg širokopasovnih storitev v EU-27 še ni zrel, so pa zanj značilne inovacije in dinamičen razvoj. Tehnološki, konkurenčni in regulativni razvoj, npr. zmanjševanje stroškov brezžičnih tehnologij in digitalna dividenda, bo verjetno bistveno izboljšal širokopasovno pokritost.

Medtem ko so fiksna širokopasovna omrežja v povprečju na voljo 95,1 % prebivalstva EU, so na podeželskih območjih v celotni EU na voljo le 82,8 % prebivalstva, na podeželskih območjih Bolgarije, Slovaške, Poljske, Romunije in Cipra pa le 60 % prebivalstva ali manj (glej oddelek 4.1). Stroški uvedbe ali nadgradnje širokopasovne infrastrukture na slabo

⁹ COM(2010) 245.

¹⁰ COM(2010) 472.

¹¹ UL L 251, 25.9.2010, str. 35.

¹² COM(2010) 471.

¹³ UL C 235, 30.9.2009, str. 7. V okviru tega instrumenta je bilo skoraj 3,5 milijarde EUR pomoči odobrene za prokonkurenčne širokopasovne projekte do konca oktobra 2011.

¹⁴ COM(2011) 500.

¹⁵ Glej tudi zeleno knjigo o avdiovizualnih medijskih storitvah: COM(2011) 427.

pokritih območjih so visoki. Iz študije, ki jo je naročila Komisija¹⁶, izhaja, da bodo skupni neto stroški vseevropske razpoložljivosti (pokritosti) in cenovne dostopnosti (subvencionirane socialne tarife) širokopasovnih povezav s hitrostjo 2 Mbps¹⁷, zagotovljenih v okviru univerzalne storitve, v petletnem obdobju znašali približno 13,6 milijarde EUR.

Na podlagi študije ta skupni znesek znaša približno 2,7 milijarde EUR na leto, kar ustreza približno 0,69 % prometa celotnega telekomunikacijskega sektorja v EU¹⁸. Ta odstotek se med državami članicami bistveno razlikuje, pri čemer je višji v državah z redko poseljenostjo, težavnim terenom ali manj razvito infrastrukturo. Najvišje stroškovno razmerje je v Romuniji (4,6 %), najnižje pa v Luksemburgu (0,08 %). V absolutnem smislu bi povprečni stroški EU na gospodinjstvo znašali približno 14,40 EUR na leto, v Romuniji celo do 30 EUR. To je mogoče primerjati s trenutnimi letnimi stroški na gospodinjstvo, ki znašajo med 0,05 in 4,19 EUR v sedmih državah članicah, ki so ustanovile sklad za obveznost zagotavljanja univerzalne storitve¹⁹.

Telekomunikacijski sveženj iz leta 2009 priznava vedno večjo raznolikost v EU-27 in državam članicam omogoča prožnost pri določanju podatkovnih hitrosti za obveznost zagotavljanja univerzalne storitve glede na nacionalne razmere ter financiranje s tem povezanih neto stroškov z javnimi sredstvi in/ali sklada, ki ga financira sektor.

Kljub temu je jasno, da če bi obveznost zagotavljanja univerzalne storitve razširili na vseevropske širokopasovne povezave, bi se potreba po sektorskem financiranju ter „navzkrižnem subvencioniranju“ med skupinami potrošnikov določene države bistveno povečala, pri čemer bi bila breme za industrijo in vpliv na potrošniške cene največja v državah članicah z manjšo širokopasovno pokritostjo in nižjimi prihodki. Poleg tega bi s predčasno obveznostjo zagotavljanja širokopasovnih povezav na ravni EU ali nacionalni ravni tvegali izkrivljanje trgov in oviranje zasebnih naložb v širokopasovna omrežja. Čeprav je mogoče pričakovati, da bodo telekomunikacijska podjetja vlagala v dobičkonosna nova omrežja, se zastavlja temeljno vprašanje, ali bi bila razširjena obveznost zagotavljanja univerzalne storitve, ki v interesu socialne vključenosti močno obremenjuje sektor, ustrežna in trajnostna, če imajo drugi zasebni in javni subjekti ter družba kot celota koristi od vserezpoložljivih širokopasovnih povezav.

4. TRETJI REDNI PREGLED OBSEGA UNIVERZALNE STORITVE NA RAVNI EU

V skladu z Direktivo o univerzalni storitvi Komisija pregleda obseg univerzalne storitve vsake tri leta v smislu družbenega, gospodarskega in tehnološkega razvoja, pri čemer še posebej upošteva mobilnost in podatkovne hitrosti. Priloga V k Direktivi o univerzalni storitvi

¹⁶ *Učinek možnosti politike EU za spremembo zagotavljanja univerzalne storitve (Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision)*, Van Dijk Management Consultants et al., oktober 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/ext_studies/index_en.htm.

¹⁷ Na podlagi kombinacije žičnih in brezžičnih tehnologij.

¹⁸ Ocena študije temelji na letnem telekomunikacijskem prometu v višini 394 milijard EUR. Glede na dejanski promet EU-27 leta 2009 (332 milijard EUR), dokumentiranim v kazalniku napredka digitalne agende za leto 2011, bi letni neto stroški znašali približno 0,81 % prihodkov telekomunikacijskega sektorja leta 2009.

¹⁹ Skupni stroški obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v teh državah članicah znašajo med 0,5 milijona in 70 milijonov EUR.

določa nekatera merila, ki jih mora Komisija upoštevati, ko odloča, ali je treba določene storitve vključiti v obseg, tj.:

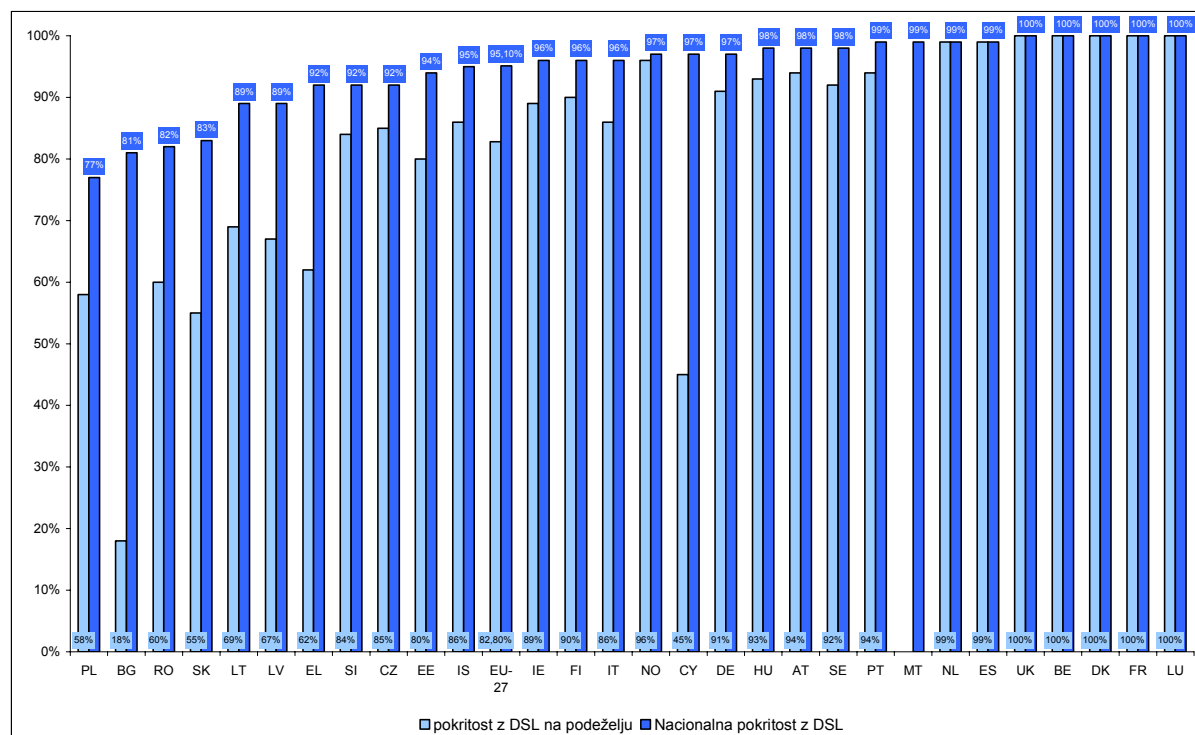
1. Ali so določene storitve na voljo večini potrošnikov, jih večina potrošnikov uporablja in ali nezadostna razpoložljivost ali neuporaba s strani manjšine potrošnikov povzroča socialno izključenost?
2. Ali zagotavljata razpoložljivost in uporaba določenih storitev splošno skupno korist vsem potrošnikom, tako da je javno posredovanje upravičeno, če določene storitve javnosti niso zagotovljene pod običajnimi gospodarskimi pogoji?

Poleg tega morajo biti v skladu z uvodno izjavo 25 Direktive o univerzalni storitvi ustrezne storitve pred vključitvijo v obseg že na voljo veliki večini prebivalstva. S prejšnjima pregledoma leta 2005/06 in 2008²⁰ je bilo ugotovljeno, da ta merila niso bila izpolnjena niti pri mobilnosti niti pri širokopasovnih povezavah, zato obseg ni bil spremenjen.

4.1. Širokopasovne povezave

Fiksna (DSL) širokopasovna omrežja so bila konec leta 2010 v povprečju na voljo približno 95% prebivalcev EU²¹.

Slika 1. Pokritost s fiksnimi širokopasovnimi omrežji v EU, izražena v % prebivalstva, 2010



Vir: IDATE, 2010.

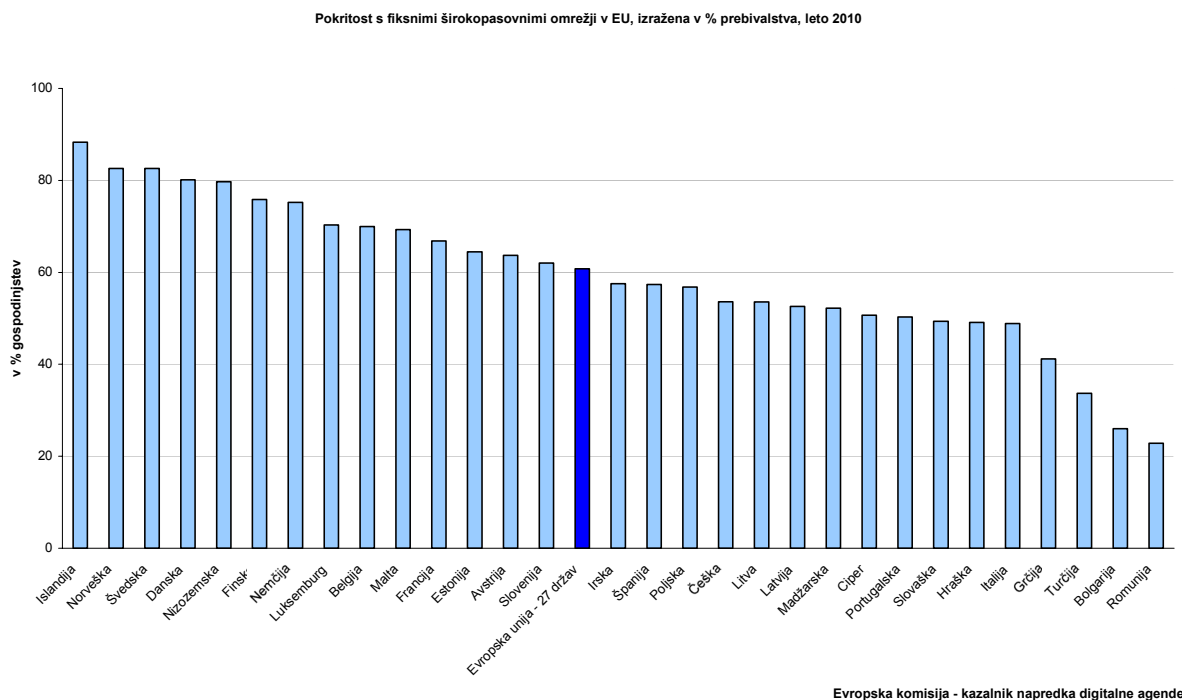
²⁰ COM(2005) 203; COM(2006) 163; glej tudi opombo 1.

²¹ Zaradi širokega dosega se lahko odtis DSL uporabi kot razumen približek za spremljanje razpoložljivosti fiksne širokopasovne pokritosti. Obstajajo pa tudi druge fiksne tehnologije, ki se lahko uporabijo za zagotavljanje širokopasovne povezljivosti.

V EU je bilo na začetku leta 2011 približno 133 milijonov fiksnih in 36 milijonov mobilnih širokopasovnih naročniških priključkov, kar dokazuje, da mobilna omrežja močno prispevajo k uporabi širokopasovnih povezav.

70% gospodinjstev EU ima dostop do interneta, 61 % pa ima žično ali brezžično širokopasovno povezavo²². Vendar se uporaba širokopasovnih povezav bistveno razlikuje med državami članicami. Širokopasovne povezave uporablja 23 % gospodinjstev v Romuniji in 26% v Bolgariji do 80 % na Nizozemskem in Danskem ter 83 % na Švedskem.

Slika 2. Gostota širokopasovnih priključkov doma, izražena v % gospodinjstev EU, 2010²³



Zato je bil na ravni gospodinjstev prag uporabe širokopasovnih storitev dosežen pri (enostavni) večini potrošnikov v EU, vendar ta ne predstavlja „velike večine prebivalstva“, kot zahteva uvodna izjava 25 Direktive o univerzalni storitvi. Še pomembnejše je, da bi morali zaradi velikih nacionalnih razlik pri uporabi, ki je v petih državah članicah nižja od 50%, stroške vseevropske obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve prek širokopasovnih povezav nesorazmerno kriti telekomunikacijski ponudniki in nenazadnje tudi potrošniki v teh državah članicah. Iz podatkov raziskave²⁴, ki je zajemala člane gospodinjstev, stare najmanj 75 let, je razvidno, da je odstotek uporabe širokopasovnih povezav v 12 državah članicah nižji od 50%. Stroški zagotavljanja univerzalne širokopasovne pokritosti bi bili bistveno višji v državah z redko poseljenostjo, težavnim terenom in/ali manj razvito infrastrukturo. Kot je

²² Ti podatki o gostoti širokopasovnih priključkov v gospodinjstvih temeljijo na raziskavi Eurostata o uporabi IKT v gospodinjstvih in vključujejo gospodinjstva z vsaj enim članom, starim med 16 in 74 let (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm).

²³ Podatki za Združeno kraljestvo za leto 2010 niso na voljo; odstotek za leto 2009 za Združeno kraljestvo je znašal 69,5 %.

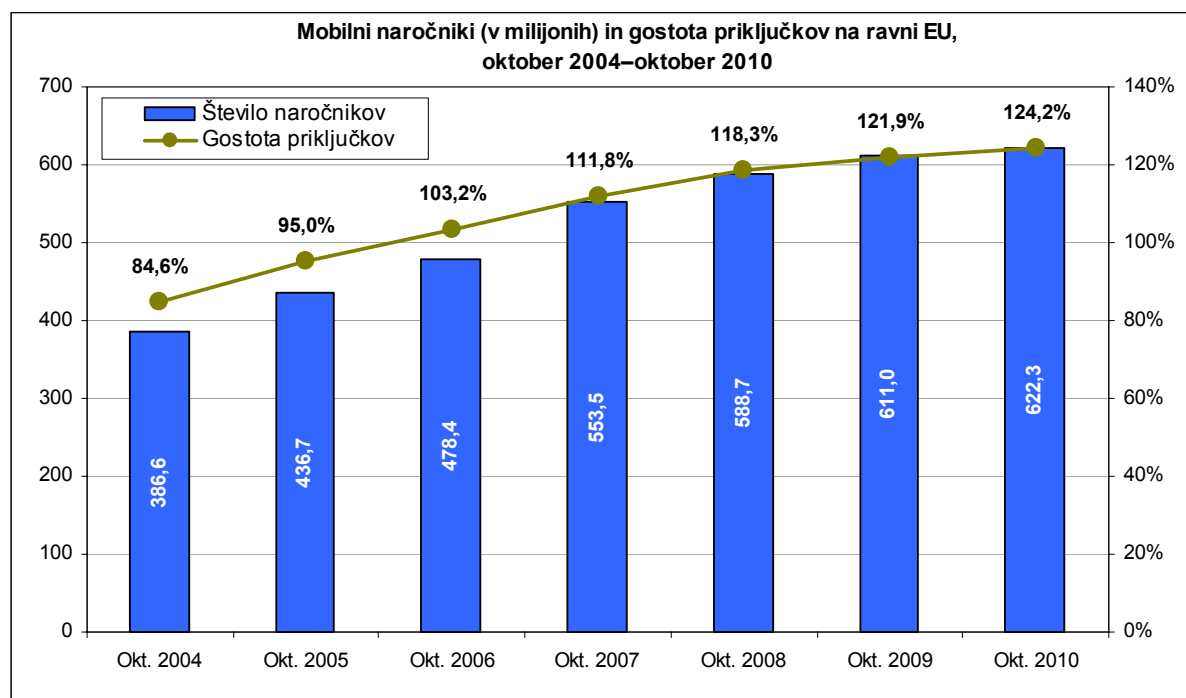
²⁴ Posebna izdaja Eurobarometra 362: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporteb751sp362infoecommunications_en_final.pdf.

navedeno zgoraj, naj bi bili povprečni stroški na gospodinjstvo v Romuniji več kot dvakrat višji od povprečja v EU. Zato vključitev širokopasovnega dostopa v obseg univerzalne storitve na ravni EU zaenkrat ne bi izpolnjevala drugega merila iz Direktive o univerzalni storitvi, tj. zagotavljanja splošne skupne koristi vsem evropskim potrošnikom.

4.2. Mobilnost

Mobilna omrežja pokrivajo več kot 95 % prebivalstva EU na podlagi nacionalnih mobilnih licenc²⁵. Oktobra 2010 je delež mobilnih naročniških priključkov dosegel 124,2 %.

Slika 3. Mobilni naročniki in gostota priključkov na ravni EU, 2004–2010

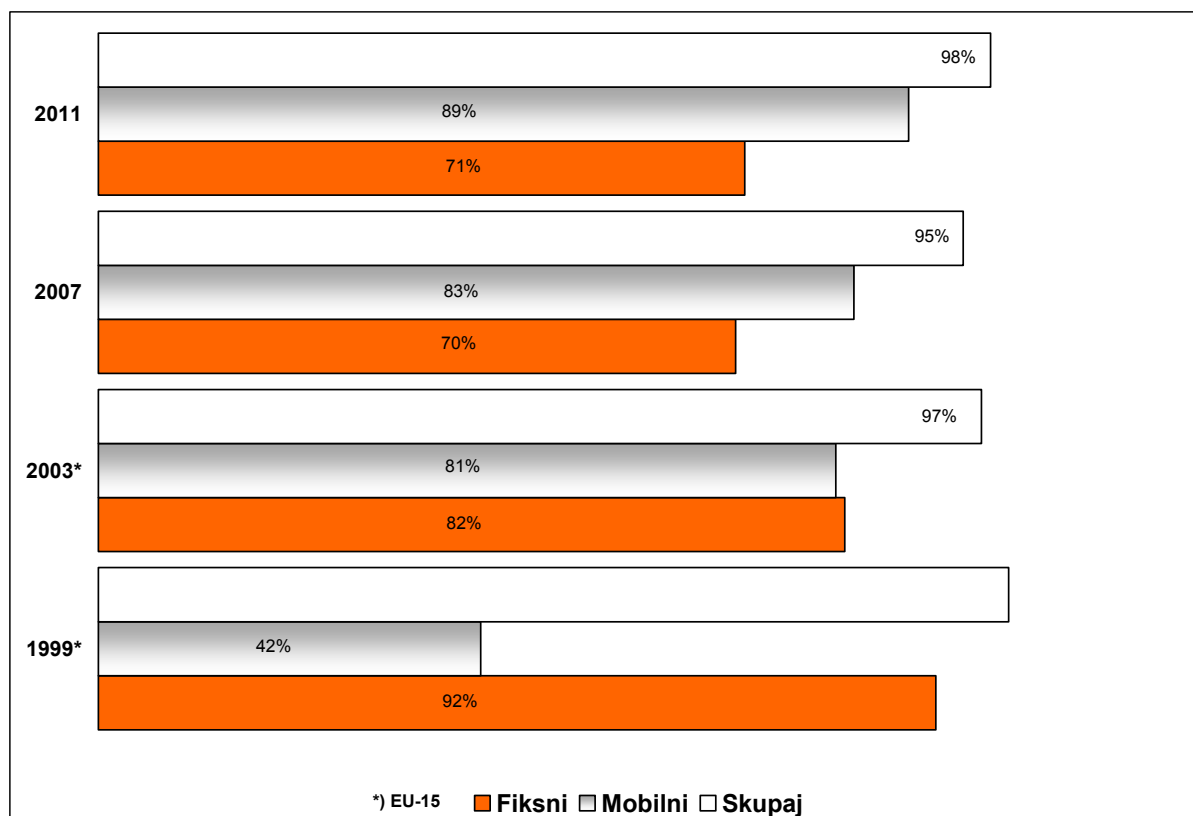


Vir: Kazalnik napredka digitalne agende 2011 — kazalniki trga elektronskih komunikacij.

89 % gospodinjstev v EU ima mobilni priključek, 71 % pa fiksni telefonski priključek, tako da ima 98 % vseh gospodinjstev v EU dostop do telefona.

²⁵ COM(2005) 203.

Slika 4. Dostop do telefona doma, izražen v % gospodinjstev EU, 1999–2011



Vir: E-communications household surveys, julij 2011.

Kar zadeva cenovno dostopnost, je povprečna mesečna cena (predplačniškega ali plačniškega) paketa mobilnih storitev pri majhni uporabi v EU leta 2010 znašala 9,07 EUR, kar je za približno 30% manj kot leta 2006²⁶.

Od zadnjega pregleda lahko opazimo vedno večjo uporabo in zniževanje cen mobilnih storitev. To potrjuje sklepne ugotovitve prejšnjih pregledov, da je konkurenčno zagotavljanje mobilnih komunikacij prispevalo k široki cenovni dostopnosti teh storitev za potrošnike in da ni nevarnosti socialne izključenosti. Merila za vključitev mobilnosti v obseg univerzalne storitve na ravni EU zato niso izpolnjena. Vendar to ne izključuje brezžične tehnologije, ki se v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve uporablja za zagotavljanje povezave na fiksni lokaciji.

Komisija bo še naprej spremljala posebne potrebe invalidov, zlasti vprašanja, povezana z mobilnimi telefonskimi storitvami²⁷, in o svojih ugotovitvah poročala v naslednjem pregledu.

²⁶ Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, december 2010.

²⁷ www.eaccessibility-monitoring.eu; trenutni pilotni projekt Evropske komisije Reach112 o razpoložljivih nadomestnih možnostih za običajno govorno telefonijo (www.reach112.eu).

5. OBETI ZA PRIHODNOST

Glede na velike zneske, ki so potrebni za zagotavljanje širokopasovne pokritosti v okviru obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ter morebiten učinek na industrijo in potrošnike, morajo države članice natančno analizirati, ali je treba obveznost zagotavljanja univerzalne storitve zaradi nacionalnih razmer razširiti na širokopasovne povezave, pri čemer morajo upoštevati tveganje socialne izključenosti ter morebitno izkrivljanje konkurence in nesorazmerno breme za sektor.

Glede na tveganje različnih pristopov pri izvajanju Direktive o univerzalni storitvi in morebitne finančne posledice za industrijo Komisija meni, da so potrebne dodatne smernice, ki bodo zagotovile, da je izvajanje v skladu z enotno uporabljenimi načeli in da se upoštevajo različni razvoji trgov v državah članicah. Take smernice bodo pripomogle obvladati tveganje socialne izključenosti ter hkrati preprečevale nesorazmerno breme za sektor.

To izpolnjuje tudi zahteve, ki so jih zainteresirane strani izrazile med posvetovanjem, ter sledi pozivu Evropskega parlamenta, naj Komisija „zagotovi smernice za najboljše izvajanje in izvrševanje revidirane direktive o univerzalni storitvi, pri čemer se prepreči izkrivljanje trga in hkrati državam članicam omogoči, da sprejmejo določbe, ki bolje ustrezajo nacionalnim okoliščinam“²⁸.

Komisija meni, da enotno izvajanje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve zahteva skladen pristop pri merilih za določitev „funkcionalnega dostopa do interneta“ pri širokopasovnih hitrostih, mehanizmu za določitev ponudnikov, financiranju in ukrepih za invalidne končne uporabnike. Komisija namerava o teh vprašanjih organizirati dodatne razprave z državami članicami, Evropskim parlamentom in drugimi zainteresiranimi stranmi.

– *Obseg obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v zvezi s „funkcionalnim dostopom do interneta“ pri širokopasovnih hitrostih*²⁹

Ko se države članice odločajo, ali bodo določile omrežno povezavo, ki zagotavlja „funkcionalni dostop do interneta“ pri širokopasovnih hitrostih na nacionalni ravni, bi lahko uporabile niz skladnih meril, ki odražajo merila za spreminjanje obsega univerzalne storitve na ravni EU³⁰, s čimer bi prispevale k zagotavljanju skladnosti in zmanjševanju izkrivljanja trga ter preprečevanju socialne izključenosti.

Države članice bi lahko bile pozvane, da predhodno ocenijo učinek take odločitve, pri čemer bi ocenile splošno nacionalno uporabo širokopasovnih storitev glede na delež nacionalnih gospodinjstev s širokopasovno povezavo in delež gospodinjstev s širokopasovno hitrostjo, ki je enaka ali presega predvideno minimalno hitrost.

Glede na navedbo v uvodni izjavi 25 Direktive o univerzalni storitvi, da morajo biti zajete storitve na voljo „veliki večini prebivalstva“, bi se lahko uporabili nekateri pragovi, da se ugotovi, ali je bila pri uporabi širokopasovnih storitev dosežena zahtevana kritična masa. Komisija zaenkrat meni, da bi lahko države članice na tej stopnji razmislile o vključitvi širokopasovnih povezav v obveznost zagotavljanja univerzalne storitve, če zadevno

²⁸ Glej opombo 7.

²⁹ Glej razlagalni dokument (COCOM10-31), ki so ga službe Komisije predložile Odboru za komunikacije.

³⁰ Člen 15, Priloga V in uvodna izjava 25 Direktive o univerzalni storitvi.

podatkovno hitrost na nacionalni ravni uporablja (i) najmanj polovica vseh gospodinjstev in (ii) najmanj 80 % vseh gospodinjstev s širokopasovno povezavo³¹.

Državam članicam bi se lahko tudi priporočilo, da pri sprejemanju odločitev določijo tudi posebne družbene in gospodarske cilje ter zelene rezultate. Pri tem bi lahko preučile:

- pričakovano razpoložljivost širokopasovnih storitev na trgu brez javnega posredovanja;
- socialne in gospodarske pomanjkljivosti, ki jih imajo uporabniki brez dostopa do širokopasovnih povezav, vključno z invalidnimi končnimi uporabniki;
- stroške javnega posredovanja prek obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in primerjavo teh stroškov s stroški uporabe drugih pristopov;
- koristi javnega posredovanja in njegove učinke na konkurenco, izkrivljanje trga in širše cilje politike.

Posredovalo bi se samo takrat, ko bi splošne koristi odtehtale splošne stroške.

– *Skupni pristopi za določitev*

Iskanje najustreznejšega mehanizma za določitev ponudnikov univerzalne storitve lahko pomaga zmanjšati izkrivljanje trga in okrepiti učinkovitost. Zahteve za pokritost celotnega ozemlja, ki so določene že na začetku procesa določitve, lahko neprimerno omejijo število upravičenih podjetij. Vendar se lahko z mehanizmom za določitev, ki državam članicam omogoča, da upoštevajo vse tehnične možnosti za zagotavljanje univerzalne storitve, verjetno doseže stroškovno najbolj učinkovit rezultat.

Neustrezno dolgo ali neomejeno obdobje določanja lahko druge operaterje izključi *že vnaprej*³². Z omejitvijo časovnih obdobj za ponudnike univerzalne storitve (npr. v Grčiji in na Poljskem) se lahko spodbudita preglednost in nediskriminacija. Temeljita ocena vseh možnih možnosti (vključno z vsemi razpoložljivimi tehnologijami) in njihovih učinkov olajša opredelitev najučinkovitejših sredstev za zagotavljanje univerzalne storitve, kar bi lahko zagotovilo pogostejšo določitev alternativnih operaterjev (npr. v Estoniji) ali določitev več kot enega podjetja (npr. na Češkem in v Franciji). Da bi preprečili diskriminacijo, bi lahko proces določitve oblikovali tako, da ne bi trajal dlje, kot je to potrebno za amortizacijo ustreznih naložbenih stroškov, ter ne bi presegal najdaljšega obdobja trajanja (na primer 10 let).

– *Skladni pristopi za izračun neto stroškov pri zagotavljanju univerzalne storitve*

Da se zagotovijo stroškovna učinkovitost in enaki konkurenčni pogoji za operaterje po vsej EU, je ključnega pomena pristop, ki ga nacionalni organi izberejo za izračun neto stroškov pri zagotavljanju univerzalne storitve. Učinkovitost je mogoče povečati tako, da se metode za izračun neto stroškov za obveznost zagotavljanja univerzalne storitve določijo pred samo določitvijo ter po javnem posvetovanju. Tudi uporaba izračuna specifičnih neto stroškov za vsako določeno podjetje bi povečala preglednost in točnost. Sodišče Evropske unije je

³¹ V skladu s študijo (opomba 16) ima danes v povprečju več kot 80 % fiksnih širokopasovnih naročnikov v EU širokopasovne hitrosti nad 2 Mbps.

³² C-154/09 *Komisija proti Portugalski*.

določilo specifične prvine, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju nematerialnih koristi, ki izhajajo iz obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve. Ocenjevanje je treba opraviti v skladu z izračuni, ki se uporabljajo za vrednotenje poslovanja in vključujejo npr.: splošno razširjenost, učinek življenjskega cikla, koristi za trženje/prodajo/oglaševanje, ugled blagovne znamke, lojalnost in priznavanje/ugled podjetja, koristi izvajanja drugih komercialnih storitev, dostop do naročnikovih podatkov ter informacijske, tehnične in komercialne koristi, ki izhajajo iz večjega obsega omrežja. Prav tako je treba pojasniti načela, ki jih morajo nacionalni organi upoštevati pri ocenjevanju, ali obveznost zagotavljanja univerzalne storitve izvajalcu povzroča nepravilno breme³³. Pri tem morajo nacionalni regulativni organi preučiti vse pomembne značilnosti posameznega določenega podjetja, kot so tehnične in ekonomske značilnosti opreme, ki jo podjetje uporablja za izvajanje univerzalne storitve, njihov ekonomski in finančni položaj ter tržni delež³⁴.

– *Financiranje*

Mehanizmi za sektorsko financiranje univerzalne storitve mora biti pregleden, objektivni, sorazmeren in nediskriminajoč ter mora stremeti k manjšemu izkrivljanju konkurence in povpraševanja uporabnikov.³⁵

Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve s splošnimi davki konkurenco izkrivlja manj kot sektorsko financiranje, saj natančneje odraža splošno naravo posledičnih socialnih in gospodarskih koristi ter plačilno sposobnost potrošnikov. Finska, Švedska in Češka te stroške krijejo zgolj z javnimi sredstvi, medtem kot Malta in Portugalska dovoljujeta kombinacijo javnega in sektorskega financiranja.

Glede na potencialno višje stroške obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, ki je razširjena na širokopasovne povezave, lahko države članice preučijo, ali bi uporabljale ustrezno kombinacijo javnega in sektorskega financiranja, da bi krile stroške izvajanja univerzalne storitve, kot to že počnejo nekatere države.³⁶

Prav tako bi lahko omejile prispevke telekomunikacijskih operaterjev v sektorski kompenzacijski sklad.

Za to so na voljo dve možnosti. Prvič, v skladu s členom 13(3) USD se lahko države članice odločijo, da od podjetij, katerih domači promet ne dosega določene meje (prag *de minimis*), prispevkov ne bodo zahtevale. To določbo uporablja več držav članic. Splošni prag *de minimis* se lahko uporablja tudi pri prihodkih zadevnih operaterjev. Določi se lahko kot fiksni denarni znesek (npr. 5 milijonov EUR) ali odstotek domačega prometa celotnega sektorja.

Drugič, ob upoštevanju načela sorazmernosti, na katerega se izrecno sklicujeta člen 13(3) Direktive o univerzalni storitvi in člen 6(1) Direktive 2002/77/EC, so številne države članice menile, da je za prispevke posameznih operaterjev primerno določiti zgornjo mejo. Največja skupna omejitev se lahko določi za posamezne prispevke operaterjev, pri čemer se preostali neto stroški financirajo z javnimi sredstvi. Ta omejitev se lahko določi kot odstotek letnega domačega prometa, ki ga ima operater z zagotavljanjem elektronskih komunikacijskih omrežij

³³ V skladu s členom 12 Direktive o univerzalni storitvi.

³⁴ C-222/08 *Komisija proti Belgiji, C-389/08 Base NV in drugi proti Ministerraad*.

³⁵ Glej člen 13(3) Direktive o univerzalni storitvi in člen 6(1) Direktive 2002/77/ES.

³⁶ Financiranje obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve mora biti v vsakem primeru v skladu s pravili o državni pomoči.

in storitev. Ta odstotek se lahko giblje v razponu (npr. od 0,40 do 0,65 % letnega prometa), da se krijejo predvideni stroški izvajanja obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, vključno s širokopasovnimi povezavami, ki nastanejo učinkovitemu operaterju, vendar ne sme presegati letnih neto stroškov izvajanja obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve v dani državi. Številne države članice so v nacionalni zakonodaji že določile najvišjo zgornjo mejo posameznih prispevkov, ki se določijo glede na bruto ali neto prihodke.

– *Ukrepi za invalidne končne uporabnike*

Glede na okrepljene določbe o invalidnih končnih uporabnikih iz revidirane Direktive o univerzalni storitvi bi lahko države članice v skladu z načelom zagotavljanja enakega dostopa pri določanju nacionalnih obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve ustrezno upoštevale tudi potrebe takih uporabnikov.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija meni, da osnovnega koncepta in načel univerzalne storitve kot instrumenta za preprečevanje socialne izključenosti trenutno ni treba spremeniti. Zato zaenkrat v obseg ne bi bilo primerno vključiti mobilnost ali na ravni EU naložiti obveznost zagotavljanja širokopasovnih storitev pri posebni podatkovni hitrosti.

V skladu z načelom subsidiarnosti telekomunikacijski sveženj iz leta 2009 državam članicam omogoča prožnost pri določanju ustrezne podatkovne hitrosti za omrežne povezave, ki glede na nacionalne razmere zagotavljajo „funkcionalni dostop do interneta“. Osnovni širokopasovni dostop je lahko zato del obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve na nacionalni ravni v utemeljenih primerih, zlasti ko tržne sile in drugi instrumenti politike ter finančni instrumenti ne prispevajo k univerzalni širokopasovni pokritosti. Države članice morajo za zmanjševanje izkrivljanj na trgu uporabiti v celoti javne intervencijske instrumente, ki ne vključujejo obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, s katero naj bi se zagotovila razpoložljivost širokopasovnih povezav. Države članice lahko dostop do širokopasovnih povezav vključijo v obseg nacionalne obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve, vendar do tega niso obvezane.

Vseeno obstaja nevarnost, da bi lahko različni nacionalni pristopi pri izvajanju v širokopasovnem okolju povzročili izkrivljanje trga in pretirano obremenili sektor.

Komisija meni, da bi bilo za izvajanje ustreznih določb o širokopasovnih povezavah iz Direktive o univerzalni storitvi priporočljivo oblikovati skupni pristop. To bo povečalo učinkovitost ureditve obveznosti zagotavljanja univerzalne storitve in regulativno predvidljivost za sektor, tako da bodo naložbe in konkurenca na enotnem digitalnem ugodno vplivale na inovativnost, izbiro potrošnikov in cenovno dostopnost. Komisija bo na podlagi tega sporočila organizirala razprave z državami članicami, Evropskim parlamentom in drugimi zainteresiranimi stranmi.

Prav tako bo v prvem četrtletju leta 2012 na podlagi pregleda različnih možnosti predložila predloge, da bi zagotovila, da bodo spletne strani javnega sektorja in spletne strani, ki državljanom zagotavljajo osnovne storitve, do leta 2015 invalidnim uporabnikom na voljo v celoti.

Pomen širokopasovnega dostopa za evropske državljane naj bi se še naprej povečeval. Čeprav bi bila njegova vključitev v obveznost zagotavljanja univerzalne storitve na ravni EU prenagljena, bo Komisija še naprej spremljala razvoj trga širokopasovnih storitev tudi v njegovem družbenem kontekstu. Upoštevala ga bo pri naslednjem pregledu obsega univerzalne storitve.