

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 7.4.2006
KOM(2006) 163 v konečném znení

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

**Zpráva o výsledku přezkoumání rozsahu univerzální služby v souladu s čl. 15 odst. 2
směrnice 2002/22/ES**

(Text s významem pro EHP)

1. SOUVISLOSTI A ÚČEL TOHOTO SDĚLENÍ

Dne 25. května 2005 Komise zveřejnila *sdělení o přezkoumání rozsahu univerzální služby* spolu s pracovním dokumentem útvarů Komise¹. Uvedené první pravidelné přezkoumání podle článku 15 směrnice o univerzální službě² se zabývalo otázkou, zda by se rozsah univerzální služby měl zachovat, nebo změnit a zahrnout zejména mobilní a širokopásmové komunikace. Komise vyzvala veřejnost k podávání připomínek k analýze a předběžným závěrům, jakož i k řadě dlouhodobějších otázek navržených k podnícení politické diskuse orientované do budoucnosti, která může přinést podněty pro obecné přezkoumání předpisového rámce pro elektronické komunikace, které proběhne v roce 2006.

Toto sdělení představuje v souladu s čl. 15 odst. 2 směrnice o univerzální službě zprávu Evropskému parlamentu a Radě o přezkoumání provedeném Komisí a zohledňuje výsledky veřejné konzultace.

2. SHRUTÍ ANALÝZY A POČÁTEČNÍHO POSTOJE KOMISE

Sdělení z května 2005 připomnělo rozsah univerzální služby podle stávající definice³ a kritéria pro jeho přezkoumání stanovená ve směrnici o univerzální službě⁴. Zejména připomnělo, že v oblasti elektronických komunikací představuje univerzální služba záchrannou síť pro ty, jejichž finanční prostředky nebo zeměpisné umístění neumožňují přístup k základním službám, které jsou již dostupné velké většině občanů.

Sdělení dospělo k závěru, že:

- díky poskytování mobilních komunikací na základě hospodářské soutěže spotřebitelé již mají všeobecně rozšířený a cenově dostupný přístup k mobilním komunikacím, takže podmínky pro začlenění mobilních komunikací do rozsahu univerzální služby nebyly splněny;
- pokud jde o širokopásmový přístup k internetu, stávající úroveň využívání nesplňuje kritérium využívání služby „většinou spotřebitelů“, takže podmínky pro začlenění širokopásmových služeb do rozsahu univerzální služby nebyly splněny.

Sdělení rovněž vyneslo řadu dlouhodobých otázek:

- Měla by univerzální služba rozlišovat mezi přístupem a službami a zaměřit se pouze na přístup ke komunikační infrastruktuře, nikoli k telefonní službě?

¹ KOM(2005) 203 a SEK(2005) 660. Viz: http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommerce/info_centre/documentation/public_consult/index_en.htm

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 51–77.

³ Současný rozsah zahrnuje: 1) přípojku k veřejné telefonní síti v pevném místě, s podporou hlasových služeb a funkčního přístupu k internetu a 2) přístup k veřejně přístupným telefonním službám. .

⁴ Viz 25. bod odůvodnění a příloha V. Při přezkoumání se musí vzít v úvahu sociální, hospodářský a technický vývoj, aby se určily a analyzovaly služby, které jsou dostupné pro většinu spotřebitelů a které většina spotřebitelů využívá, přičemž následně hrozí sociální vyloučení těch, kdo si je nemohou dovolit.

- Měla by se univerzální služba zaměřit na přístup v jakémkoli místě?
- Je i nadále vhodné, aby rozsah univerzální služby obsahoval ustanovení o veřejných telefonních automatech?
- Jak dlouho bude zapotřebí v rozsahu univerzální služby udržovat účastnické seznamy a informační služby o telefonních číslech?
- Měla by se na úrovni EU v souvislosti s poskytováním univerzální služby dále harmonizovat zvláštní opatření pro zdravotně postižené uživatele?
- Mělo by být cílem financování univerzální služby ze všeobecného zdanění?

3. KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

3.1. Shrnutí obdržených odpovědí

Veřejná konzultace byla zahájena uveřejněním sdělení a souvisejícího pracovního dokumentu útvarů Komise na webových stránkách Komise, přičemž lhůta pro zaslání příspěvků elektronickou poštou byla stanovena na den 15. července 2005.

Bylo přijato 76 příspěvků od nejrůznějších zúčastněných stran v oblasti elektronických komunikací, včetně vlád, regulačních orgánů, nevládních organizací (zastupujících zejména zájmy spotřebitelů a uživatelů a osoby se zvláštními potřebami), jednotlivých občanů, operátorů, poskytovatelů služeb, výrobců a dalších podniků a organizací. Zeměpisně bylo v příspěvcích zastoupeno 16 z 25 členských států, přičemž více než 40 % příspěvků pocházelo ze tří největších zemí⁵. Několik připomínek se zaměřilo pouze na dlouhodobé otázky.

Odpovědi vyjádřily široký souhlas s hodnocením ve sdělení a s jeho závěry, ale názory na dlouhodobé otázky se různily. Většina přispěvatelů zdůraznila, že k neustále rostoucímu využívání mobilních a širokopásmových komunikací přispěly jak politiky podporující hospodářskou soutěž v EU, tak i obchodní modely a technologické strategie odvětví. Nařizování některých technologií bylo v prostředí podléhajícím změnám často považováno za problematické. Mnoho respondentů vyjádřilo obavy, že jakékoli rozšíření rozsahu univerzální služby a jejího financování by bránilo hospodářské soutěži, odrazovalo investice a potlačovalo inovaci.

Na druhé straně však několik spotřebitelských i jiných organizací považovalo kritéria přezkoumání nebo hodnocení provedené Komisí za příliš omezující nebo bez ambicí a vyzývalo k rozšíření rozsahu na mobilní a/nebo širokopásmové služby. Spotřebitelské organizace, které se specializují na elektronické komunikace, však závěry Komise podpořily.

Několik přispěvatelů předneslo hlediska, kterými se toto přezkoumání nezabývalo, například otázky týkající se kvality služeb, rozdílného provádění v EU a mezinárodního roamingu. Některé připomínky se rovněž týkaly jiných práv a zájmů uživatelů v oblasti komunikací, například přístupu k tísňovým službám (který upravuje zvláštní ustanovení směrnice). Tyto

⁵ Spojené království 16, Německo 9, Francie 8, Španělsko 5, Portugalsko 4, Rakousko 3, Belgie 3; Česká republika, Finsko, Irsko, Itálie, Litva, Nizozemsko, Norsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Slovinsko – 1 až 2 z každé země; evropská nebo mezinárodní sdružení – 14. K dispozici na: http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/comm/info_centre/documentation/public_consult/universal_service/index_en.htm.

otázky jdou nad rámec stávajícího přezkoumání, ale příspěvky se stanou částí podkladů pro politickou diskusi v souvislosti s všeobecným přezkoumáním regulačního rámce v roce 2006.

3.2. Mobilní komunikace

Předběžným závěrem Komise o mobilních komunikacích bylo, že *podmínky pro začlenění mobilních komunikací do rozsahu univerzální služby nejsou splněny*.

S hodnocením a závěry Komise byl všeobecný souhlas: přes 70 % příspěvatelů je podpořilo, včetně všech vlád členských států, regulačních orgánů a zástupců odvětví. Někteří respondenti vyjádřili názor, že začlenění mobilních služeb do rozsahu univerzální služby by bylo předčasné, ale že by se měl vývoj znovu posoudit při nadcházejícím všeobecném přezkoumání.

Několik příspěvatelů poukázalo na skutečnost, že ačkoli mobilní sítě druhé generace (2G) pokrývají ve většině členských států 98 až 100 % obyvatelstva, územní pokrytí je v některých odlehlých oblastech stále problematické. Podobně byly regulační orgány názoru, že vyžadovat na operátorech 100% pokrytí by bylo neúměrně drahé, a poznamenaly, že existuje řada iniciativ k dosažení celoplošného pokrytí, například finanční podpora (mimo režim univerzální služby) na zavedení infrastruktury nebo podpora sdílení infrastruktury.

Údaje pro jednotlivé země a sociálně-ekonomické analýzy provedené vnitrostátními regulačními orgány podporují stanovisko, že spotřebitelé mají cenově dostupný přístup k mobilním službám 2G. Mobilní operátoři zdůraznili, že poskytují služby všem segmentům spotřebitelů díky široké nabídce balíčků služeb, které obsahují tarify i předplacené služby. Předplacené služby byly považovány za faktor, který úspěšně rozšířil poskytování telefonních služeb v Evropě, zejména mezi nižší příjmové skupiny. Vysoce konkurenční maloobchodní trh byl považován za vliv, který zajišťuje další rozšiřování pokrytí mobilních sítí i snižování cen.

Mnoho spotřebitelských i jiných organizací kritizovalo kritéria přezkoumání a přístup Komise jako restriktivní a vyzývalo k rozšíření rozsahu na mobilní služby. Některé organizace vyzývaly k hlubší analýze sociálních prvků a otázek cenové dostupnosti. Zazněl argument, že předplacené karty mají tendenci být dražší než účastnické smlouvy a že cena mobilních komunikací obecně není dostupná pro spotřebitele s nižšími příjmy⁶. Organizace zastupující zdravotně postižené uživatele argumentovaly, že rozšíření je nutné, neboť mnoho zdravotně postižených osob má vážné problémy s přístupem k mobilním službám a s jejich využíváním.

3.3. Širokopásmový přístup k internetu

Předběžným závěrem Komise o širokopásmovém přístupu k internetu bylo, že pouze malá, i když rychle rostoucí část evropských spotřebitelů v současné době využívá těchto služeb a že skutečná míra využívání v přepočtu na jednoho obyvatele nesplňuje kritérium využívání služby „většinou spotřebitelů“⁷. Podmínky pro začlenění širokopásmových služeb do rozsahu univerzální služby tedy nebyly splněny. Komise bude tuto záležitost nadále podrobně sledovat v rámci přípravy na příští přezkum směrnice o univerzální službě. To však nebrání členským

⁶ Viz oddíl 5.2 zprávy o posouzení dopadů.

⁷ V říjnu roku 2005 mělo pevné širokopásmové připojení 11,5 % obyvatel EU. Nárůst oproti 6,5 % v polovině roku 2004 (údaj uvedený ve sdělení z května 2005) není důvodem pro změnu analýzy provedené Komisí.

státům, aby podporovaly zavádění širokopásmových infrastruktur v souladu s použitelnými pravidly státní podpory.

Výsledkem veřejné konzultace je široká podpora hodnocení a závěru Komise, pokud jde o širokopásmové služby, neboť se shodlo 80 % respondentů, včetně všech vlád členských států a vnitrostátních orgánů a také zástupců odvětví. Některé regulační orgány podaly zprávy o nedávno provedených vnitrostátních přezkumech regulačního rámce, které analýzu podpořily.

Bylo konstatováno, že jsou dostupné družicové širokopásmové služby a že existuje řada místních, regionálních a celonárodních iniciativ, které rozšiřují pokrytí širokopásmovými službami, v některých případech pomocí pevných bezdrátových technologií. Někteří respondenti vyzývali k podpoře poskytování širokopásmových služeb v oblastech, kde se v současné době nelze spolehnout na jejich poskytování na obchodním základě.

Uživatelé a zástupci odvětví zdůraznili, že širokopásmové služby se nacházejí v relativně rané fázi přijetí trhem, na němž hospodářská soutěž představuje hnací sílu rozšiřování a snižování cen. V této fázi je těžké posoudit, zda selhání trhu bude přetrvávat. Povinné poskytování širokopásmového přístupu by znamenalo nepřiměřené náklady nebo vzájemné subvencování mezi různými skupinami spotřebitelů či službami a hrozí nebezpečí, že jej technický pokrok brzy překoná, minimálně pokud jde o rychlost přenosu dat. Kromě toho jsou poplatky za přístup ve stále větší míře spojeny s obsahem, což činí intervence na trhu problematictější. Někteří respondenti uvažovali, že náklady na univerzální službu v oblasti širokopásmových služeb by značně zatížily některé nové členské státy, kde je pevná širokopásmová infrastruktura méně rozvinutá.

Několik příspěvků od spotřebitelských sdružení vyjádřilo názor, že širokopásmové služby se staly nezbytnými pro normální účast na životě společnosti a měly by být součástí univerzální služby. Některé příspěvky vyjadřovaly myšlenku, že malá míra rozšíření není důvodem pro vyloučení regulačního zásahu, pokud potenciální přínosy převáží nad náklady pro spotřebitele. Několik respondentů argumentovalo, že vnitrostátní provedení regulačních změn trvá několik let, a proto by toto přezkoumání mělo být proaktivní a rozsah rozšířit, neboť tak může podpořit větší rozšíření širokopásmových služeb. Jeden regionální orgán veřejné správy byl toho názoru, že začlenění širokopásmových služeb je nezbytné pro zajištění rovného přístupu pro všechny a napomůže regionu ke splnění lisabonských cílů.

3.4. Dlouhodobější otázky

3.4.1. Shrnutí

Většina zúčastněných stran se shodla, že vznesené otázky si zasluhují politickou diskusi o tom, jak by se poskytování univerzální služby mělo vyvíjet v konvergenčním a konkurenčním prostředí komunikací, zatímco názory na budoucí směr se různily – od stanoviska „univerzální služba by se měla zrušit“ až po „poskytování univerzální služby je nutno posílit“. Důraz se rovněž lišil v různých členských státech v závislosti na právních tradicích a situaci na trhu. Některé odpovědi vyzývaly ke zvýšené pružnosti regulace, aby tato mohla lépe odrážet vnitrostátní nebo místní/regionální podmínky v rozšířené Unii. Mnoho odpovědí zdůraznilo, že diskuse je v této fázi omezená, neboť důsledky technického vývoje, zejména v oblasti komunikací na základě internetového protokolu (IP), nejsou známy. Několik příspěvů argumentovalo, že přezkoumání je vzhledem k omezeným zkušenostem s prováděním stávajících pravidel předčasné.

3.4.2. Měla by se univerzální služba zaměřit pouze na přístup ke komunikační infrastruktuře, nikoli na přístup k telefonní službě?

Několik zúčastněných stran, například regulační orgány a zástupci odvětví, bylo názoru, že může být důvod pro oddělení přístupu k infrastruktuře od poskytování služeb, zejména vzhledem k přechodu na síť nové generace a prostředí služeb, v němž si spotřebitel může vybrat různé dodavatele přístupu i služeb (což je již případ telefonie využívající protokol IP). Účinná hospodářská soutěž by měla zajistit přístupnost a cenovou dostupnost, zatímco veřejná intervence by měla zajistit technologicky neutrální regulaci na podporu hospodářské soutěže.

Většina zástupců spotřebitelů a uživatelů nepovažovala přístup k samotné infrastruktuře za postačující k zajištění základních služeb pro zranitelnější spotřebitele. Skupiny spotřebitelů však rovněž argumentovaly, že univerzální služba by měla všem občanům zaručit technologicky neutrální, „skutečně rovný přístup“ ke komunikační síti, neboť širokopásmové připojení může potenciálně poskytovat pružné služby (hlasové, textové, obrazové i přenosové služby), které by rovněž mohly pomoci splnit požadavky osob se zvláštními potřebami.

Rovněž byl vznesen argument, že z krátkodobého hlediska není oddělení přístupu od služeb praktické, neboť režimy přístupu se v EU teprve vytváří a subjekty zavedené na trhu si často udržují tržní sílu na maloobchodní úrovni. Mezi poskytovateli univerzální služby se rovněž objevily obavy z vytváření složitých regulativních a smluvních vztahů, pokud by se přístup od poskytování služeb oddělil.

3.4.3. Měla by se univerzální služba zaměřit na přístup v jakémkoli místě?

Odpovědi naznačují, že tato otázka byla vykládána různě. Někteří respondenti již tento požadavek považovali za částečně splněný vzhledem ke stávající pružnosti směrnice, která umožňuje, aby univerzální službu poskytoval poskytovatel mobilních/bezdrátových služeb („na pevném místě“). Několik respondentů bylo toho názoru, že pouze mobilní technologie mohou poskytovat „přístup z jakéhokoli místa“, a vidělo rozpor se stanoviskem k mobilním komunikacím. Často se však poukazovalo na to, že mnoho stávajících (a očekávaných) technologií přístupu může za různé ceny poskytnout „přístup v jakémkoli místě“. Mnoho zúčastněných stran tedy zastávalo názor, že by stálo za to prozkoumat možnosti, jak umožnit pružné poskytování univerzální služby libovolnými prostředky (což by mohlo být levnější, než pevná koncová přípojka na pevném místě). V této souvislosti by však měla být uvážena řada otázek, například kvalita služeb a přístup k tísňovým službám.

Zástupci odvětví obecně argumentovali, že trh již nabízí „mobilitu“ či „internetovou mobilitu/pohyblivé komunikační služby“ a že by se nemělo jednat o oblast, v níž by byla potřebná povinnost univerzální služby. Zaručení kvality služeb „v jakémkoli místě“ by vyžadovalo značné investice do síťové infrastruktury.

3.4.4. Je i nadále vhodné, aby rozsah univerzální služby obsahoval ustanovení o veřejných telefonních automatech?

Vzhledem k tomu, že mobilní telefony jsou téměř všudypřítomné, uvažovalo několik příspěvů, že snížení počtu telefonních automatů by bylo přijatelné a mohly by být z rozsahu vyjmuty. Mnoho jich však zastávalo názor, že v některých oblastech či za některých podmínek může poptávka po telefonních automatech trvat a že je oceňují zejména nejzranitelnější členové společnosti.

Několik příspěvů argumentovalo, že může být důvod telefonní automat zlepšit nebo modernizovat, například jako přístupový bod k internetu nebo rozšířením o další funkce, které by mohly také sloužit zdravotně postiženým. Rovněž bylo navrženo, že by v oblastech, z nichž se telefonní automaty odstraňují, mohly být prověřeny alternativní možnosti, například tísňová kontaktní místa, za která by odpovídaly orgány veřejné správy.

3.4.5. Jak dlouho bude zapotřebí v rozsahu univerzální služby udržovat účastnické seznamy a informační služby o telefonních číslech?

Mnoho odpovědí poukázalo na skutečnost, že směrnice rozlišuje mezi požadavky na shromažďování a předávání údajů pro účastnické seznamy (na velkoobchodní úrovni) a povinnostmi poskytovat přístup k informačním službám o telefonních číslech (na maloobchodní úrovni). Příspěvky od členských států, kde liberalizace v tomto odvětví již pokročila, vyjadřují názor, že informační služby o telefonních číslech lze z rozsahu vyjmout. Připomínky od ostatních zemí byly opatrnější a často považovaly za potřebné zachovat stávající požadavky. Odpovědi od odvětví poskytujícího účastnické seznamy a související služby považují povinnost univerzální služby na maloobchodním trhu za nepotřebnou či škodlivou pro hospodářskou soutěž, ale vyzývají k účinnému prosazování požadavků na přístup na velkoobchodní úrovni.

3.4.6. Měla by se na úrovni EU v souvislosti s poskytováním univerzální služby dále harmonizovat zvláštní opatření pro zdravotně postižené uživatele?

Většina orgánů vyjádřila názor, že vzhledem k rychlosti a povaze přechodu na síť nové generace by zavádění další harmonizace nad rámec stávajících ustanovení směrnice (článek 7) bylo předčasné a popíralo zásadu subsidiarity a proporcionality. Odpovědi z odvětví byly různé, ale zástupci odvětví obecně považují další harmonizaci za zbytečnou a nákladnou, zejména s ohledem na rozmanitost produktů a služeb, které zohledňují zvláštní potřeby uživatelů. Bylo však také podotknuto, že se zde mohou vyskytnout potenciální problémy, které – kromě toho, že se jimi zabývá iniciativa o e-přístupnosti (eAccessibility)⁸ – by mohly být dále prošetřeny, například kompatibilita (starších) zařízení v IP prostředí.

Několik organizací zastupujících zdravotně postižené uživatele obhajovalo další harmonizaci řady opatření, která by mohla například zahrnovat přístup k tísňovým službám při používání IP sítě. Na druhé straně několik těchto organizací i spotřebitelů zastává názor, že další harmonizace by se mohla stát příliš normativní, a dávali přednost jiným iniciativám, například vytváření běžných služeb přístupných všem.

3.4.7. Mělo by být cílem financování univerzální služby ze všeobecného zdanění?

Názory orgánů veřejné správy a zástupců průmyslu na tuto otázku se značně liší. Orgány veřejné správy obecně nevidí důvod měnit stávající systém financování (který umožňuje volbu mezi využitím veřejných prostředků nebo zřízením zvláštního fondu pro odvětví). Některé vlády však nevyloučily možnost hlubšího prozkoumání financování z daní v dlouhodobějším horizontu, zatímco jiné by chtěly provést další studie o alternativních způsobech financování.

⁸ Viz sdělení Komise o e-přístupnosti, KOM(2005) 425: http://europa.eu.int/information_society/policy/accessibility/com_ea_2005/index_en.htm

Některé odpovědi argumentovaly, že se diskuse o univerzální službě zaměřuje s mnohem širší otázkou cenově dostupného přístupu k „informační společnosti“ pro všechny, která představuje širší společenskou záležitost a neměla by se omezovat na odvětví komunikací. Většina zástupců odvětví je názoru, že financování specifické pro odvětví narušuje trh, vede ke vzájemnému subvencování mezi spotřebiteli, a tím pádem zvyšuje celkové náklady na komunikace.

Hlavní obavy spotřebitelů se týkaly nedostatečné průhlednosti účtů a vzájemného subvencování, což může vést k situaci, kdy spotřebitelé platí příliš mnoho. Uživatelé rovněž varovali před nereálným zatížením operátorů a jejich zákazníků univerzální službou, což bylo v některých zemích pozorováno.

4. STANOVISKO KOMISE

Komise je toho názoru, že veřejná konzultace široce podpořila předběžné stanovisko vyjádřené ve sdělení z května 2005 a že se neobjevily nové důvody, které by změnily závěr, že mobilní ani širokopásmové komunikace nespĺňují podmínky směrnice o univerzální službě pro začlenění do rozsahu univerzální služby. Komise uznává, že přezkoumání nebylo dostatečně rozsáhlé, což někteří respondenti v připomínkách uvedli. Komise je však v tomto směru vázána kritérii pro toto přezkoumání, jak je stanoví směrnice Evropského parlamentu a Rady o univerzální službě. Vzhledem k technickému rozvoji a vývoji trhu se Komise nicméně bude v krátké době znovu zabývat celým předpisovým rámcem pro elektronické komunikace, aby zajistila, že celkové cíle budou nadále odrážet lisabonské cíle, jak je uvedeno ve sdělení „i2010 – evropská informační společnost pro růst a zaměstnanost“⁹.

5. ZÁVĚR

Komise provedla přezkoumání rozsahu univerzální služby v souladu s čl. 15 odst. 1 směrnice o univerzální službě. Výsledkem tohoto přezkoumání je, že Komise v této chvíli nenavrhuje žádné změny rozsahu univerzální služby. Příspěvky k dlouhodobějším otázkám, které Komise obdržela, však poskytují dobrý základ pro pokračování politické diskuse, orientované do budoucnosti, o poskytování univerzální služby v souvislosti s všeobecným přezkoumáním předpisového rámce pro elektronické komunikace, které započne v roce 2006. Toto přezkoumání bude příležitostí k řešení potřeby zajistit poskytování univerzální služby technologicky neutrálním způsobem.

V souladu s čl. 15 odst. 2 směrnice o univerzální službě předkládá Komise tuto zprávu o přezkoumání Evropskému parlamentu a Radě.

⁹ KOM(2005) 229.