

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „accesul tuturor la bandă largă: considerații privind evoluția domeniului serviciului universal de comunicații electronice”

(2009/C 175/02)

Prin scrisoarea din 3 iulie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Președinția franceză a Uniunii Europene a solicitat Comitetului Economic și Social European să elaboreze un aviz exploratoriu cu privire la

Accesul tuturor la bandă largă: considerații privind evoluția domeniului serviciului universal de comunicații electronice.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 10 noiembrie 2008. Raportor: dl HENCKS.

În cea de-a 449-a sesiune plenară, care a avut loc la 3 și 4 decembrie 2008 (ședința din 4 decembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 125 de voturi pentru și 3 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1 La ora actuală, tehnologiile informației și comunicării (TIC), pe care se bazează o societate informațională ce se dorește deschisă tuturor, trebuie să țină seama de necesitățile tuturor membrilor societății.

1.2 Cu toate acestea, mijloacele electronice de comunicare rămân inabordabile pentru mulți cetățeni din cauza lipsei de acces la rețele și la servicii sau a unui deficit de competențe. Până în prezent, serviciul universal din sectorul comunicațiilor electronice, menit să furnizeze anumite servicii minime, de o calitate specifică și la un preț abordabil pentru toți utilizatorii, nu a reușit să reducă decalajul digital.

1.3 De la introducerea serviciului universal și până în prezent, domeniul său de aplicare a rămas practic neschimbat și continuă să se limiteze la o racordare la rețeaua de telefonie publică în bandă îngustă.

1.4 Cu toate acestea, accesul generalizat la banda largă nu este numai un factor-cheie al dezvoltării economiilor moderne și un aspect important al Agendei de la Lisabona, ci a devenit și o componentă esențială a bunăstării și a inserției digitale.

1.5 Din aceste motive, CESE consideră necesară adaptarea serviciului universal la evoluția tehnologică și la necesitățile utilizatorilor și, în acest scop:

- propune extinderea domeniului serviciului universal și impunerea obligației de a pune la dispoziția tuturor, în termene rezonabile care urmează să fie stabilite, într-un program multianual, a unui acces DSL cu o viteză de transmisie cuprinsă între 2Mbps și 10Mbps sau a unui acces mobil sau fără fir (WiMAX, satelit etc.), cu viteze de transmisie similare;
- sugerează ca nu numai exclușiunea geografică să constituie o preocupare, ci și exclușiunea socială, asociată cu capacitatea financiară redusă sau cu competența limitată a anumitor grupuri de utilizatori și propune, de asemenea, extinderea serviciului universal, astfel încât să fie asigurat accesul pentru toți utilizatorii, indiferent de situația lor geografică, financiară sau socială;

- propune susținerea proiectelor naționale și locale care vizează inserția digitală, precum și a micro-proiectelor comunităților și organizațiilor care ajută utilizatorii aflați în dificultate să capete acces la mijloacele tehnologice, mai ales prin forme de micro-finanțare a unor proiecte locale de formare, a unor centre publice care oferă publicului acces la internet și a unor terminale interactive în spațiile publice, cu acces gratuit;

- invită statele membre să prevadă ajutoare financiare pentru familiile sau persoanele pentru care materialul de bază (calculator, programe, modem), accesul și serviciul reprezintă un cost prea ridicat în raport cu veniturile;

- pledează pentru încurajarea finanțării serviciului universal prin subvenții publice naționale și fonduri comunitare, singurul mijloc potrivit pentru țările în care povara financiară a obligațiilor de serviciu universal reprezintă o sarcină excesivă pentru operatori;

- invită Comisia să publice în mod regulat exemple ale celor mai bune practici în domeniu.

2. Introducere

2.1 În 1993 ⁽¹⁾, Comisia a abordat pentru prima dată în mod detaliat noțiunea de serviciu universal în sectorul telecomunicațiilor, conceput la vremea respectivă ca un dispozitiv de siguranță pentru a permite tuturor „accesul la un set minim de servicii definite, de o calitate specificată, precum și furnizarea acestor servicii către toți utilizatorii, indiferent de amplasarea lor geografică și în conformitate cu condițiile specifice fiecărui stat, la un preț abordabil”.

2.2 Ulterior, noțiunea de serviciu universal a fost consolidată prin mai multe directive ⁽²⁾; dată fiind convergența continuă dintre telecomunicații, mijloacele de comunicare în masă și serviciile legate de tehnologiile informației, serviciul universal a fost extins la serviciile de comunicații electronice.

⁽¹⁾ Documentul COM(93) 159 final

⁽²⁾ Directivele 95/62/CE, 97/33/CE, 98/10/CE și 2002/22/CE

2.3 Dezvoltarea societății informaționale a accentuat decalajul dintre, pe de o parte, cei care utilizează posibilitățile oferite de rețelele de comunicații electronice pentru a se realiza pe plan personal sau profesional și, pe de altă parte, cei care nu pot profita de aceste posibilități (decalajul digital), fie din cauza lipsei de acces la TIC, fie ca urmare a unei lipse de competențe sau de interes.

2.4 Conform unui sondaj Eurobarometru ⁽³⁾, 49 % din gospodăriile din UE27 erau (în iarna 2007) conectate la internet (52 % în EU15 și 33 % în cele 12 noi state membre), în timp ce mai mult de jumătate dintre europeni (57 %) dețineau un calculator în propria locuință.

2.5 Chiar dacă rata de conexiune la internet este în creștere permanentă în întreaga Europă, nu este mai puțin adevărat că, în medie, în UE, o locuință din două și doar mai puțin de un sfert din locuințele din Bulgaria, Grecia și România sunt conectate la internet.

2.6 Aceasta înseamnă că mijloacele de comunicare electronică, indispensabile creării unei societăți informaționale, nu sunt accesibile multor cetățeni, în condițiile în care o mare parte a informațiilor nu mai sunt transmise decât prin TIC.

2.7 De mulți ani, riscul decalajului digital constituie un subiect de preocupare permanentă pentru UE, care a adaptat și a completat cu regularitate reglementările comunicațiilor electronice prin dispoziții specifice vizând garantarea unui serviciu universal și a drepturilor utilizatorilor, precum și protecția datelor cu caracter personal – inițiative pe tema cărora CESE a elaborat numeroase avize ⁽⁴⁾.

2.8 În declarația de la Riga privind inserția digitală ⁽⁵⁾, adoptată la 11 iunie 2006, statele membre s-au angajat să reducă în mod semnificativ disparitățile regionale în materie de acces la internet în UE, prin creșterea acoperirii conexiunii în bandă largă în zonele mai puțin dezvoltate, precum și prin reducerea la jumătate până în 2010 a numărului persoanelor care nu utilizează internetul din rândul grupurilor cu risc de excludere.

2.9 În pofida acestei declarații, domeniul de aplicare al serviciului universal a rămas neschimbat.

2.10 Comisia a prezentat, în 2007, o vastă propunere de reformă legislativă a reglementărilor europene în vigoare referitoare la comunicațiile electronice; aceasta a cuprins, printre alte aspecte, modificarea Directivei privind serviciul universal ⁽⁶⁾.

2.11 Principalele modificări propuse în ce privește Directiva privind serviciul universal se referă la îmbunătățirea informațiilor destinate utilizatorilor finali, la utilizarea comunicațiilor electronice de către utilizatorii cu handicap și la accesul lor la acestea, la apelarea serviciilor de urgență, precum și la asigurarea unei conectivități de bază și a unei calități de bază a serviciului ⁽⁷⁾.

2.12 Persoanele cu handicap și cele care au nevoi specifice continuă să întâmpine numeroase dificultăți în ceea ce privește accesul la servicii esențiale pentru viața socială și economică ⁽⁸⁾. În consecință, CESE nu poate decât să aprobe faptul că, în propunerea din 2007 de modificare a Directivei privind serviciul universal ⁽⁹⁾, posibilitatea oferită statelor membre de a lua măsuri specifice în favoarea utilizatorilor cu handicap este înlocuită de obligația explicită de a acționa în acest sens ⁽¹⁰⁾.

2.13 În schimb, propunerea de modificare a Directivei privind serviciul universal nu modifică domeniul de aplicare a acestuia, nici furnizarea sa către consumatorii și utilizatorii finali.

3. Actualul domeniu de aplicare a serviciului universal

3.1 Statele membre trebuie să se asigure că toate cererile rezonabile de conectare la un post fix de la rețeaua de telefonie publică și de acces la serviciile telefonice accesibile publicului (serviciul de informații telefonice, lista abonaților telefonici, posturi telefonice publice cu plată sau măsuri specifice pentru utilizatorii cu handicap) sunt satisfăcute de cel puțin o întreprindere.

3.2 Întrucât licențele acordate operatorilor de telefonie mobilă la nivel național impun garantarea unei acoperiri complete din punct de vedere geografic și/sau al populației, telefonia vocală a devenit între timp universală, chiar dacă modul de stabilire a tarifelor suferă adesea de lipsă de transparență.

⁽³⁾ Eurobarometru special 293/iunie 2008: Sondajul privind comunicațiile electronice la nivel de gospodărie, noiembrie-decembrie 2007.

⁽⁴⁾ Comunicarea Comisiei „Comunicații electronice: către o economie bazată pe cunoaștere” COM(2003) 65 final, 11.2.2003; Avizul CESE „Europa în bandă largă” (raportor: dl McDONOGH), JO C 120, 20.5.2005, p. 22; Avizul CESE „Reducerea decalajelor de acces la conexiunea în bandă largă” (raportor: dl McDONOGH), JO C 318, 23.12.2006, p. 229; Avizul CESE „i-2010 – O societate informațională europeană pentru creștere și ocuparea forței de muncă” (raportor: dl LAGERHOLM), JO C 110, 9.5.2006, p. 83; Avizul CESE „E-accesibilitatea” (raportor: dl CABRA DE LUNA), JO C 110, 9.5.2006, p. 26.

⁽⁵⁾ A se vedea http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf

⁽⁶⁾ Propunere de directivă de modificare a Directivei 2002/22/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor legate de rețele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului [COM(2007) 698 final].

⁽⁷⁾ Avizul CESE privind rețelele de comunicații electronice și reforma pieței telecomunicațiilor, JO C 224, 30.8.2008, p. 50, (raportor: dl HERNÁNDEZ BATALLER)

⁽⁸⁾ Raport de activitate privind piața unică europeană a comunicațiilor electronice 2007 (al 13-lea raport), COM(2008) 153 final

⁽⁹⁾ COM(2007) 698 final

⁽¹⁰⁾ Avizul CESE „E-accesibilitatea” (raportor: dl CABRA DE LUNA), JO C 110, 9.5.2006, p. 26

3.3 Cerința de racordare la rețea se limitează totuși la o conexiune la rețeaua de bandă îngustă. Nu se impune nici o rată specifică de date sau de biți, însă racordarea trebuie să permită „un acces funcțional la internet, luând în considerare tehnologiile cele mai des folosite de majoritatea abonaților și posibilitățile tehnice” ⁽¹¹⁾.

4. Extinderea sferei serviciului universal

4.1 Observații generale

4.1.1 Conceptul de serviciu universal și domeniul său de aplicare trebuie să evolueze în pas cu progresul tehnic, cu evoluția pieței și cu cea a nevoilor utilizatorilor.

4.1.2 În cadrul celei de-a doua reexaminări a domeniului serviciului universal de comunicații electronice ⁽¹²⁾, Comisia estimează că, în prezent, nu sunt reunite condițiile necesare extinderii domeniului de aplicare, așa cum au fost definite în anexa V a Directivei privind serviciul universal. În schimb, Comisia recunoaște că „se poate anticipa că, într-o perioadă relativ scurtă de timp, serviciile de bandă îngustă nu vor mai putea fi «suficiente pentru a permite accesul funcțional la internet»”.

4.1.3 În opinia CESE, se impune deja o actualizare, care ar trebui să abordeze următoarele elemente:

4.2 Accesul la un set de servicii de bază

4.2.1 Unele forme de excluziune digitală țin de un anumit comportament sau de obișnuințe culturale și se pot atenua cu timpul, în timp ce altele se datorează existenței unor inegalități structurale în organizarea economiei și a societății.

4.2.2 Acestea creează la rândul lor un lanț de alte inegalități în ce privește accesul la un loc de muncă, la instruire și la posibilitățile de învățare continuă, la bunurile de consum și la servicii, la serviciile publice, la incluziunea socială, la afirmarea cetățeniei și la participarea democratică.

4.2.3 Excluziunea digitală cuprinde diferite aspecte legate de lipsa echipamentului propriu-zis, a accesului, a instruirii necesare și a asistenței oferite utilizatorilor și impune să se ia măsuri în mod simultan și complementar în legătură cu următoarele aspecte:

- accesul la instruire în domeniul noilor tehnologii;
- accesul la echipament;
- conexiunea.

⁽¹¹⁾ A se vedea COM(2007) 698 final

⁽¹²⁾ COM(2008) 572 final

4.3 Instruirea utilizatorilor

4.3.1 Este un fapt incontestabil că amploarea pe care o iau tehnologiile digitale necesită un nivel de competență crescut, ceea ce agravează inegalitățile privind utilizarea acestor tehnici sau accesul la ele, chiar și în cazul în care aceste tehnologii ar fi puse la îndemâna tuturor.

4.3.2 Cei care nu pot utiliza calculatorul sau internetul – adesea dintr-o lipsă totală de interes – suferă de un handicap din ce în ce mai mare, ceea ce duce la apariția unui decalaj în societate, care le afectează nu numai pe persoanele excluse, ci și pe cele care se adaptează mai greu la noile tehnologii.

4.3.3 În acest context, trebuie să se acorde o deosebită atenție persoanelor în vârstă, reticente la ideea familiarizării cu mediul digital (decalajul dintre generații), pentru care vor trebui prevăzute programe de „alfabetizare digitală”, adaptate nevoilor lor specifice ⁽¹³⁾.

4.3.4 Prin urmare, trebuie susținute proiectele naționale și locale vizând incluziunea digitală precum și micro-proiectele comunităților și organizațiilor care ajută utilizatorii aflați în dificultate să recurgă la instrumentele tehnologice, mai ales prin forme de micro-finanțare a unor proiecte locale de instruire, prin centre publice care asigură accesul publicului la internet și prin terminale interactive amplasate în spațiile publice, care să ofere gratuit un astfel de acces. În opinia CESE, Comisia ar trebui să publice în mod regulat exemple de bune practici în domeniu.

4.4 Accesul la echipamente

4.4.1 Multe familii sau persoane nu au acces la rețeaua de comunicații electronice și la serviciile respective din cauza faptului că echipamentul de bază (calculator, programe, modem) este prea costisitor pentru venitul lor.

4.4.2 CESE îndeamnă statele membre să prevadă includerea unor forme de sprijin financiar în cadrul serviciului universal, în scopul de facilitării accesului la internet și utilizării acestuia.

4.5 Conexiunea

4.5.1 În zilele noastre este evident că TIC – baza unei societăți informaționale ce se dorește a fi deschisă tuturor – trebuie să ia în considerare necesitățile tuturor membrilor societății, mai ales ale celor expuși riscului de excluziune socială, pentru a putea atenua problema decalajului digital și a unei societăți care riscă să funcționeze în mod iremediabil cu două viteze.

⁽¹³⁾ A se vedea Avizul exploratoriu al CESE 1524/2008 „Luarea în considerare a nevoilor persoanelor vârstnice” (raportor: dna HEINISCH)

4.5.2 Efectele cumulate ale convergenței mediului internet la nivel global, ale creării de rețele și ale digitalizării necesită într-o măsură din ce în ce mai mare o conexiune la rețea în bandă largă pentru utilizarea noilor aplicații.

4.5.3 Comunicarea din 20 martie 2006 ⁽¹⁴⁾ „Reducerea decalajelor de acces la conexiunea în bandă largă” subliniază faptul că „generalizarea accesului la conexiunea în bandă largă este un factor esențial al dezvoltării economiilor moderne și un aspect important al Agendei de la Lisabona”. Comunicarea COM(2008) 572 final din 29.9.2008 a admis faptul că „vor fi zone geografice unde este puțin probabil că piața va putea să asigure furnizarea de servicii într-o perioadă de timp rezonabilă (...) [și că] va veni o vreme când «excluderea digitală» va deveni o problemă semnificativă”.

4.5.4 CESE solicită de mulți ani ca accesul la rețeaua în bandă largă să facă parte integrantă din serviciul universal.

4.5.5 Directiva privind serviciul universal a fost completată în 2002, domeniului serviciului universal adăugându-i-se *accesul funcțional la internet*. Acesta este definit ca realizarea unor comunicații cu o rată de date suficientă pentru a permite accesul la internet.

4.5.6 Dacă la vremea respectivă această adăugire părea să îmbunătățească prevederile existente, întrucât accesul la internet se făcea prin intermediul rețelei telefonice comutate, în prezent, serviciile electronice din domeniile sănătății, afacerilor, administrației și învățământului (aplicații care constituie un element vital pentru creșterea economică și calitatea vieții în Europa în viitor), necesită conexiunea în bandă largă.

4.5.7 În consecință, CESE consideră că este indispensabil să se precizeze sensul exact al termenului *acces funcțional la internet* și propune ca furnizorul de serviciu universal să aibă obligația de a oferi, în termene rezonabile care urmează să fie fixate într-un program multianual, un acces DSL cu o viteză minimă de transmisie între 2 Mbps și 10 Mbps sau un acces mobil sau fără fir (WIMAX, satelit etc.) cu viteze de transmisie similare, cu precizarea că este vorba în acest caz de valori care trebuie să evolueze în funcție de progresul tehnologic și de necesitățile utilizatorilor.

4.6 Disponibilitate pentru toți utilizatorii, indiferent de localizarea geografică

4.6.1 În zonele izolate și rurale, mai ales în unele din noile state membre, se constată adesea că piața nu este în măsură să ofere acces la infrastructura comunicațiilor electronice, la un preț accesibil și la un nivel care să permită asigurarea unor servicii adecvate.

4.6.2 În ceea ce privește disponibilitatea conexiunii în bandă largă, există mari diferențe între zonele urbane și cele rurale. Acoperirea DSL în zonele rurale este de 71,3 % față de 94 % în zona urbană ⁽⁸⁾. Or, vitezele de transmisie prea scăzute frânează utilizarea benzii largi de către întreprinderile din mediul rural, precum și adoptarea acesteia de către gospodăriile care nu pot avea acces la un adevărat mediu multimedia.

4.6.3 Excluziunea digitală afectează diferitele categorii sociale în funcție de anumite variabile demografice (vârstă, sex, tip de gospodărie), socioprofesionale (educație, ocupație, statut, venit) sau geografice (locuință, amplasare, caracteristici regionale sau locale, factori geopolitici).

4.6.4 În consecință, nu trebuie abordată numai excluziunea geografică, ci și excluziunea socială asociată cu puterea de cumpărare redusă sau cu competența limitată a anumitor grupuri de utilizatori.

4.6.5 Prin urmare, CESE consideră că serviciul universal ar trebui să fie extins, în sensul garantării accesibilității pentru toți utilizatorii, indiferent de situația lor geografică, financiară sau socială.

4.7 O calitate specificată

4.7.1 În propunerea sa de modificare a Directivei privind serviciul universal, Comisia propune să se acorde autorităților naționale de reglementare puterea de a împiedica degradarea calității serviciilor, blocajele la nivel de acces și încetinirea traficului pe rețele, prin stabilirea unor niveluri minime de calitate pentru serviciile de transmisie prin rețea destinate utilizatorilor finali.

4.7.2 CESE este de părere că nivelul minim de calitate ar trebui să fie același pentru toate statele membre și, de aceea, consideră că stabilirea acestor norme minime de calitate ar trebui să revină, în primul rând, instituției legislative europene, și nu autorităților naționale de reglementare.

4.8 Un preț abordabil

4.8.1 În locul sintagmelor *preț abordabil* sau *preț rezonabil* ar trebui să se evoce noțiunea de *preț accesibil tuturor*, ce reflectă mai bine obiectivele urmărite.

4.8.2 Caracterul abordabil al accesului și al serviciului este inclus în definiția serviciului universal dar nu face parte din domeniul de aplicare a acestuia la nivel comunitar, întrucât noțiunea de „abordabil” depinde de condițiile naționale specifice, de exemplu de venitul mediu al familiilor.

4.8.3 CESE propune să se analizeze la nivel comunitar posibilitatea introducerii de către statele membre, în cadrul serviciului universal, a unor tarife sociale pentru accesul la internet în bandă largă și pentru utilizarea acestuia.

5. Finanțarea

5.1 CESE este conștient că obligațiile care decurg dintr-un serviciu universal în bandă largă constituie pentru operatori o povară financiară importantă care, adesea, nu va putea provoca decât pierderi.

⁽¹⁴⁾ COM(2006) 129 final

5.2 Aceste costuri vor depinde însă, în mare măsură, de tehnologia utilizată. Dacă, pe de o parte, se vor putea reduce costurile prin înlocuirea tehnologiilor „fixe” cu cele „mobile”, având în vedere costul marginal reprezentat de adăugarea unui nou abonat la rețeaua de comunicații radio utilizată de către toți ceilalți abonați, nu trebuie pierdut din vedere faptul că, pe de altă parte, din punctul de vedere al utilizatorului, costul comunicațiilor este mult mai ridicat în cazul tehnologiei „fixe”, în raport cu cea „mobilă”.

5.3 În cazul în care o obligație de serviciu universal reprezintă o sarcină excesivă pentru un furnizor, Directiva privind serviciul universal din 2002 autorizează statele membre să pună în aplicare anumite mecanisme de finanțare, printre care:

- contribuții din fonduri publice;
- taxe în sarcina utilizatorilor;
- contribuții obligatorii din partea tuturor întreprinderilor sau a anumitor grupuri de întreprinderi.

5.4 Trebuie adăugat faptul că fondurile structurale și fondurile pentru dezvoltarea rurală pot, în anumite condiții, să contribuie la dezvoltarea zonelor regionale și rurale care înregistrează un anumit decalaj.

5.5 În ceea ce privește accesul la rețelele TIC în zonele și regiunile europene afectate de decalajul digital, CESE își reiterează cererea ⁽¹⁵⁾ ca în fondurile structurale, cele pentru dezvoltare rurală, precum și în fondurile privind cercetarea și dezvoltarea, să fie prevăzute posturi bugetare specifice consacrate inserției digitale.

5.6 Având în vedere convergența mediului internet la nivel global și numărul ridicat de operatori (furnizori de infrastructură de acces, de platforme internet, de conținuturi), se dovedește din ce în ce mai greu de stabilit care piețe trebuie să contribuie la aceste fonduri, această situație devenind o sursă de conflicte și contestații permanente.

5.7 Mai mult, taxele impuse operatorilor se repercutează în general (cel puțin parțial) în prețul final.

5.8 CESE nu poate sprijini ideea compensării costurilor reziduale ale serviciului universal prin introducerea, directă sau indirectă, a unei taxe sau a unei creșteri a tarifelor pentru utilizatori, ceea ce ar fi incompatibil cu noțiunea de „preț abordabil”.

5.9 Finanțarea prin subvenții publice, asociată investițiilor finanțate din fonduri comunitare, constituie, în opinia CESE, singurul mijloc adecvat situației țărilor în care povara financiară a obligațiilor de serviciu universal este disproporționată în raport cu condițiile normale de exploatare comercială.

5.10 Finanțarea serviciului universal printr-un sistem general de impozitare – în care costul este distribuit unei baze fiscale foarte largi – face ca pierderile în termeni de bunăstare socială să fie mai reduse decât în cazul finanțării sale doar prin impozitarea operatorilor sau a consumatorilor.

Bruxelles, 4 decembrie 2008

Președintele Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Secretarul general al Comitetului Economic și Social European
Martin WESTLAKE

▯

▯

⁽¹⁵⁾ Avizul CESE „Viitoarea legislație privind e-accesibilitatea” (raportor: dl HERNANDEZ BATALER), JO C 175, 27.7.2007, p. 91.

▯