

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii

[COM(2016) 43 final – 2016/0027 (COD)]

(2016/C 303/18)

Sprawozdawca: Raymond HENCKS

Rada, w dniu 16 lutego 2016 r., oraz Parlament Europejski, w dniu ... r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii

[COM(2016) 43 final – 2016/0027 (COD)].

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25 i 26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 26 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 167 głosami (3 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera propozycję Komisji, by w wytyczonym terminie dokonać skoordynowanego uwolnienia nowo dostępnej przepustowości pasma częstotliwości 694–790 MHz (tzw. „pasma 700 MHz”), która umożliwi operatorom telefonii komórkowej zaferowanie bezprzewodowych usług szerokopasmowych w ramach zaawansowanej technologii czwartej generacji lub przyszłej piątej generacji, a także zmniejszenie przepaści cyfrowej spowodowanej czynnikami geograficznymi dzięki lepszemu pokryciu obszarów wiejskich i większej prędkości przesyłu danych.

1.2. EKES obawia się jednak, że ceny spowodowane nową technologią wykorzystującą częstotliwość 700 MHz i ceny licytacji nowych częstotliwości przełożą się na dodatkowe koszty, którym coraz większa część społeczeństwa, a także niektóre małe przedsiębiorstwa nie będą w stanie podołać, do tego stopnia, że wiele osób znajdujących się w trudnej sytuacji może nie dysponować środkami finansowymi umożliwiającymi udział w nowej dynamice cyfrowej. Zachęca zatem państwa członkowskie, by stworzyły system rekompensat, z poszanowaniem zasad UE dotyczących pomocy państwa, aby uniknąć dalszego pogłębiania przepaści ekonomicznej.

1.3. Fizyczne cechy propagacji fal radiowych pasma 700 MHz prawdopodobnie ponownie wywołają dyskusję na temat potencjalnych skutków zdrowotnych narażenia na pole elektromagnetyczne. Komitet zachęca ponownie ⁽¹⁾ Komisję do kontynuacji prac w tej dziedzinie z poszanowaniem zasady ostrożności, zwłaszcza w związku z tym, że konieczne są szersze badania.

1.4. EKES zachęca państwa członkowskie, by przy udzielaniu praw użytkowania w paśmie 700 MHz dla bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej zagwarantowały, że różne sieci transportu zbiorowego mogą korzystać z kanałów wymaganych do zapewnienia odpowiedniego pokrycia.

⁽¹⁾ Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 31.

1.5. Wreszcie, mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie wyznaczyły już nowe wycinki częstotliwości do sprzedaży na licytacjach i uruchomiły krajowe procedury przeznaczenia tych częstotliwości, EKES zwraca się do Komisji o dokładne monitorowanie rozwoju sytuacji i podjęcie działań, w ramach jej kompetencji, w przypadku najmniejszego nawet ryzyka rozdrobnienia jednolitego rynku.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Po odejściu od telewizji analogowej i przejściu do naziemnej telewizji cyfrowej, której technologie zajmują o wiele mniejszy zakres spektrum radiowego niż technologie analogowe, poczyniono znaczne oszczędności, jeśli chodzi o szerokość pasma (około 18 % całkowitych zasobów), co pozwoliło na uprzednie wcześniejsze pasma 800 MHz dywidendy cyfrowej na łączność ruchomą.

2.2. Wykorzystywane obecnie w telewizji naziemnej spektrum mieści się w niskich zakresach tzw. pasma UHF (470 do 862 MHz), o mocniejszych fizycznych cechach propagacji fal radiowych (słabsze tłumienie niż w przypadku wyższych częstotliwości).

2.3. Częstotliwości te wyróżniają się rozprowadzaniem sygnału na większą odległość i większą zdolnością przenikania, co czyni je szczególnie dostosowanymi do potrzeb pokrycia terenów wiejskich i rozprowadzania w budynkach. Zwolnienie niskich częstotliwości, bardzo cennych dla szerokopasmowych dwukierunkowych usług ruchomych, jest również korzystne z punktu widzenia kosztów budowy sieci (ponieważ wymagają one mniejszej liczby nadajników lub stacji przekaźnikowych) i finansów publicznych ze względu na sprzedaż praw do użytkowania tych częstotliwości operatorom, zgodnie ze ściśle określonymi zasadami ustanowionymi przez organy regulacji telekomunikacji. Właśnie dlatego te częstotliwości określa się czasami mianem „złotych częstotliwości”. Operatorzy łączności ruchomej i usług audiowizualnych muszą w przypadku przydziału wspomnianych częstotliwości stawiać czoła organom publicznym.

2.4. Obecnie pasmo 470–790 MHz służy do rozpowszechniania audiowizualnych usług medialnych, w tym naziemnej telewizji cyfrowej, oraz do realizacji programów i imprez specjalnych (urządzenia PMSE, takie jak mikrofony bezprzewodowe i słuchawki wykorzystywane podczas widowisk oraz do transmitowania poleceń z pomieszczenia reżyserskiego w studiach telewizyjnych). Częstotliwości stosowane obecnie w technologiach łączności ruchomej ostatniej generacji to pasma 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz i 2 600 MHz.

2.5. Podczas światowej konferencji radiokomunikacyjnej w 2012 r. postanowiono przydzielić znaczną część zwolnionych częstotliwości w paśmie 470–790 MHz (tzw. pasmo 700 MHz) w Europie i w Afryce na ruchome usługi szerokopasmowe.

2.6. Przydzielenie częstotliwości w paśmie 700 MHz na usługi, co oferuje dodatkową przepustowość szerokopasmową, jest całkowicie zgodne z celem wieloletniego programu polityki UE w zakresie widma radiowego, zgodnie z którym osoby prywatne powinny dysponować do roku 2020 dostępem o przepustowości co najmniej 30 Mb/s.

2.7. Zgodnie z szacunkami Komisji nowy podział częstotliwości pociągnie za sobą koszty dla operatorów telewizyjnych w związku z przejściem ze standardu kodowania telewizji cyfrowej MPEG-2 na standard MPEG-4 (600–890 mln EUR) lub HEVC (450–660 mln EUR), a także koszty dla konsumentów, rzędu dodatkowych 40 do 100 EUR na gospodarstwo domowe, w związku z zakupem nowych dekoderek lub przejściówek.

3. Treść wniosku dotyczącego decyzji

3.1. Zamiarem analizowanego wniosku jest wykorzystanie uwolnionych wycinków częstotliwości 700 MHz w celu nieomal globalnej harmonizacji tego pasma, w szczególności poprzez skoordynowane wyznaczenie i koncesjonowanie wspomnianej częstotliwości na poziomie UE. Oznacza to:

— harmonizację warunków technicznych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej z poszanowaniem zasady neutralności w zakresie technologii i usług,

- w przypadku państw członkowskich przyjęcie i ogłoszenie pozostałym krajom Unii swoich planów zmiany przeznaczenia całego pasma częstotliwości 700 MHz przed końcem roku 2017 i jednoczesne zawieranie umów koniecznych do transgranicznej koordynacji częstotliwości,
- przyjęcie wspólnego terminu (do połowy 2020 r.) udostępniania zakresów pasma 700 MHz,
- zobowiązanie państw członkowskich, aby do czerwca 2022 r. dopuściły obrót prawami użytkownika pasma.

3.2. W odniesieniu do pasm częstotliwości poniżej 700 MHz konieczne będzie:

- zapewnienie dostępu do zakresu częstotliwości 470–694 MHz lub jego części na potrzeby naziemnej emisji audiowizualnych usług medialnych do masowego odbiorcy, z uwzględnieniem darmowej telewizji, oraz dla urządzeń do transmisji sygnałów akustycznych (PMSE), stosownie do krajowych potrzeb nadawczych,
- przeprowadzenie przed rokiem 2025 oceny wykorzystania pasma częstotliwości poniżej 700 MHz z uwzględnieniem wyników światowej konferencji radiokomunikacyjnej zorganizowanej przez ITU w 2023 r.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES wyraża zadowolenie z przydzielenia uwolnionych częstotliwości w paśmie 700 MHz na świadczenie bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej przy jednoczesnym utrzymaniu wystarczających wycinków częstotliwości dla naziemnej telewizji cyfrowej.

4.2. Popiera również propozycję Komisji, by dokonać skoordynowanego uwalniania w wytyczonych terminach, co pozwoli uniknąć chaosu, przypominającego negatywne doświadczenia podczas udzielania zezwoleń na uwolnione częstotliwości w paśmie 800 MHz bez harmonogramu wdrażania po 2008 r. Zarazem proponuje, aby Komisja wsparła państwa członkowskie w zakresie terminowego zawierania umów ws. transgranicznej koordynacji wykorzystania częstotliwości z państwami sąsiednimi spoza UE, tak aby ułatwić udostępnianie pasma 700 MHz na bezprzewodowe usługi szerokopasmowe w obrębie jednolitego rynku.

4.3. W przypadku operatorów łączności ruchomej przydzielenie im częstotliwości w paśmie 700 MHz umożliwi im zachowanie w średniej perspektywie czołowej pozycji na rynku telefonii ruchomej, który skłania się ku pogłębionej technologii GSM 4. generacji, a następnie otwarcie się na testowaną obecnie technologię 5. generacji, która pozwalałaby osiągać prędkości od 10 do 50 Gb/s. Technologia 5G zapewni konsumentom większą prędkość i przepustowość, co umożliwi rozwój internetu przedmiotów, oglądania filmów online, aplikacji w dziedzinie e-zdrowia, hologramów itp.

4.4. EKES stwierdza z zadowoleniem, że przyszła łączność za pomocą pasma 700 MHz nadaje się szczególnie do tego, by zapewnić lepsze pokrycie obszarów wiejskich, co przyczyni się do zmniejszenia przepaści cyfrowej spowodowanej czynnikami geograficznymi.

4.5. Nowy podział częstotliwości obciąży jednak konsumentów kosztami, które będą z pewnością wyższe od szacunków Komisji (zob. pkt 2.7 powyżej) w związku z tym, że nie tylko opłaty dla operatorów wynikające ze zmiany norm kodowania telewizji cyfrowej, ale także cena zakupu nowych zakresów częstotliwości w paśmie 700 MHz przez operatorów telefonii ruchomej odbijają się na konsumentach, którzy oprócz nowych dekoderów/przejęciówek telewizyjnych będą musieli na etapie wprowadzania usług łączności ruchomej piątej generacji wyposażyć się w nowe smartfony.

4.6. Dlatego też ceny wynikające bezpośrednio lub pośrednio z nowego przydziału częstotliwości 700 MHz mogą okazać się zbyt wysokie dla coraz większej części społeczeństwa oraz dla niektórych małych przedsiębiorstw, które często płacą też więcej za dostęp do technologii cyfrowej niż użytkownicy „pakietów zintegrowanych”, jako że nie spełniają warunków oferty stworzonej z myślą o dużych użytkownikach. Dlatego też wiele osób znajdujących się w trudnej sytuacji nie będzie posiadało wymaganej niezależności, by korzystać ze swych praw, czasami dostępnych tylko za pośrednictwem technologii cyfrowej, takich jak niektóre świadczenia lub zasiłki dla osób starszych lub młodzieży poszukującej zatrudnienia. EKES zachęca państwa członkowskie, by w poszanowaniu zasad UE dotyczących pomocy państwa stworzyły system rekompensat na rzecz najbardziej narażonych użytkowników, tak by przeciwdziałać dalszemu pogłębieniu się przepaści ekonomicznej i zagwarantować powszechną łączność cyfrową, co pozwoli wszystkim czerpać korzyści z nowej dynamiki cyfrowej.

4.7. Fizyczne cechy propagacji fal radiowych pasma 700 MHz prawdopodobnie ponownie wywołają dyskusję na temat potencjalnych skutków zdrowotnych narażenia na pole elektromagnetyczne. Komitet zachęca ponownie ⁽²⁾ Komisję do kontynuacji prac w tej dziedzinie z poszanowaniem zasady ostrożności, zwłaszcza w związku z tym, że konieczne są szersze badania.

4.8. Wniosek dotyczący decyzji zobowiązuje państwa członkowskie do „rozważenia podjęcia stosownych środków w celu zapewnienia wysoce zadowalającego poziomu zasięgu w proporcji do całej populacji i całego terytorium przy udzielaniu praw użytkowania w paśmie 700 MHz dla bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej”. EKES uważa, że w tym kontekście operatorzy powinni dysponować kanałami wymaganymi do zapewnienia odpowiedniego pokrycia ultraszybkimi szerokopasmowymi usługami ruchomymi, nie tylko na obszarach o najbardziej wiejskim charakterze, ale również w obrębie różnych sieci transportu zbiorowego.

4.9. Wreszcie, mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie wyznaczyły już nowe wycinki częstotliwości do sprzedaży na licytacjach i uruchomiły krajowe procedury przeznaczenia tych częstotliwości, EKES zwraca się do Komisji o dokładne monitorowanie rozwoju sytuacji i podjęcie działań, w ramach jej kompetencji, w przypadku najmniejszego nawet ryzyka rozdrobnienia jednolitego rynku.

Bruksela, dnia 26 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽²⁾ Zob. przypis 1.