



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.10.2011
SEC(2011) 1230 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно насоки за
трансевропейските далекосъобщителни мрежи**

{COM(2011) 657 окончателен}
{SEC(2011) 1229 окончателен}

Настоящият документ представлява обобщение на оценката на въздействието във връзка със законодателното предложение за Регламент относно насоки за трансевропейските далекосъобщителни мрежи, като част от „Механизъм за свързване на Европа“ (МСЕ) в периода след 2013 г.

1. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА, ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Правното основание за интервенция в тази област се съдържа в член 172 от ДФЕС. В членове 170—172 се предвижда ЕС да се намесва в подкрепа на установяването и развитието на трансевропейски мрежи в областта на транспорта, далекосъобщенията и енергийната инфраструктура. Докато отделният (рамков) регламент за създаване на МСЕ определя условията, начините и процедурите за предоставяне на финансова помощ от Съюза за трансевропейските мрежи, предлаганите насоки определят целите, приоритетите и общите насоки на мерките, предвидени за ширококолови мрежи и инфраструктури за цифрови услуги в областта на далекосъобщенията.

Като част от стратегията „Европа 2020“, водещата инициатива **„Програма в областта на цифровите технологии за Европа“**^{1, 2} цели „да се извлекат устойчиви икономически и социални ползи от цифров единен пазар, основан на високоскоростен и свръхвисокоскоростен интернет и оперативно съвместими приложения“.

В своето съобщение **„Бюджет за стратегията „Европа 2020“** (наричано по-долу съобщението за МФР), прието на 29 юни 2011 г., Комисията предложи създаването на МСЕ. Бяха проведени множество **консултации** с държавите-членки, представители на промишления сектор и социалните партньори. Те включваха по-конкретно кръгла маса на заместник-председателя Крус с ръководители на водещи в световен мащаб дружества, доставящи съдържание и оборудване, инвеститори и далекосъобщителни оператори, както и първата Асамблея за цифрово развитие, която беше проведена в Брюксел на 16 и 17 юни 2011 г.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Ширококоловият интернет и трансграничните цифрови услуги представляват цифровите инфраструктури на бъдещето. Те са предпоставка за конкурентоспособно, приобщаващо и устойчиво общество, както се отчита в стратегията „Европа 2020“.

Оценката на въздействието най-общо разкрива някои проблеми, които влияят върху предоставянето на ширококолови мрежи: например поради недостига на инвестиции остава неоползотворен потенциалът за растеж и ползи за обществото; слабият конкурентен натиск върху утвърдените на пазара оператори да инвестират в съвременни ширококолови мрежи и липсата на

¹ COM(2010) 2020.

² COM(2010) 245.

адекватна стратегия за публично подпомагане на изграждането на широколентови мрежи в райони, където това не е икономически изгодно. При цифровите услуги частният сектор няма да замени публичните инвестиции в централните елементи на тези услуги (платформи, базови услуги и т.н.), а публичните онлайн услуги могат да бъдат ограничавани от държавните граници въпреки усилията за техническа оперативна съвместимост.

3. ЦЕЛИ

Освен за изпълнение на горепосочения мандат **общата цел** на предложената инициатива е: извличане на устойчиви икономически и социални ползи от цифров единен пазар, основан на високоскоростен и свръхвисокоскоростен интернет и оперативно съвместими приложения, както беше изложено по-горе.

За постигане на общата цел Съюзът следва да се стреми да изпълни следните **оперативни цели**:

- а) въздействие върху пазарната динамика за инвестиции в широколентови мрежи, като се насърчават както традиционни, така и нови инвеститори да се ангажират с изграждането на широколентова инфраструктура и се гарантират еднакви условия на конкуренция между тях.
- б) улесняване на допълнителните усилия на държавите-членки, необходими за използването на оперативно съвместими цифрови услуги, с оглед тези съществени услуги да могат да функционират трансгранично и да се осигури достъп до ресурсите от цифрово съдържание, с което да се разкрият нови възможности за развитие на стопанска дейност.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

За оценката на въздействието бяха установени два основни варианта на политиката. При първия вариант на политиката се застъпва продължаване на сегашния курс на действие (т.е. без изменение на политиката). При втория вариант се разглеждат възможностите за финансиране на широколентовите мрежи и на инфраструктурата за цифрови услуги чрез МСЕ. Вторият вариант е разбит на три подварианта, при които се предлагат различни начини за прилагане на МСЕ в областта на далекосъобщенията.

При **вариант 1 — без изменение в политиката**, този базов сценарий би означавал за широколентовите мрежи да се разчита на регулаторни подходи за стимулиране на инвестициите и да продължат капиталовите ограничения за алтернативните инвеститори, които ще трябва да положат големи усилия, за да преодолеят недостига на инвестиции, който е в размер до 220 млрд. EUR. ЕС би продължил да оказва подкрепа главно чрез структурните фондове, като продължи проблемът с капацитета за усвояване, и чрез финансиране с безвъзмездни средства. За инфраструктурите за цифрови услуги базовият сценарий би означавал да продължи ограниченото подпомагане чрез пилотни проекти (макар че повечето технологични решения са напълно завършени и готови за внедряване) и чрез координиране на политиката, при което

държавите-членки нямат стимули да осигурят трансграничната оперативна съвместимост на съществуващите решения.

Вариант 2 — МСЕ, се състои най-общо от: i) широколентови мрежи, обхващащи географски разнообразна съвкупност от проекти, допринасящи за изпълнението на целите, поставени в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и; ii) разработването, изграждането и устойчивостта на инфраструктури за цифрови услуги. Вариант 2 може да бъде осъществен по три различни начина (подварианти):

- (1) **Само чрез безвъзмездни средства:** финансова подкрепа както за широколентови мрежи, така и за инфраструктури за цифрови услуги да се оказва единствено с безвъзмездни средства. Оперативното изпълнение се възлага главно на съществуваща изпълнителна агенция, като например тази за трансевропейските мрежи TEN EA.
- (2) **Само чрез финансови инструменти:** при този подвариант Комисията действа в тясно сътрудничество със съответните международни финансови институции (МФИ). МФИ подбират проекти въз основа на тяхната финансова жизнеспособност, като следва установената практика за финансов и правен анализ. Могат да бъдат използвани следните финансови инструменти: капиталово участие в инвестиционни фондове; финансово участие в предоставянето и разпределянето на капитал за заеми и/или гаранции или други инструменти за споделяне на риска (включително, но не само облигационни заеми за проекти) и други специализирани финансови инструменти, били те заеми, гаранции, насрещни гаранции, рисков капитал и всякакви други правни форми на инструменти.
- (3) **Комбиниран подход:** подвариант три съчетава двата подхода. Съответно, структурата за управление съчетава елементи от двата подварианта, представени по-горе. Решението относно подходящото съчетаване на безвъзмездни средства и финансови инструменти се взема в годишните работни програми съгласно политическите съображения и нуждите на съответния сектор.

5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Въздействие от приемането на вариант 1

Както се отчита в Стратегическия доклад за 2010 г. относно политиката на сближаване³, слабото усвояване на структурните фондове и недостатъчният административен капацитет на фондовете ще продължат да подкопават изграждането и навлизането на широколентови мрежи.

По отношение на улесняването на допълнителните усилия на държавите-членки за въвеждането и използването на оперативно съвместими трансгранични цифрови услуги, този вариант би означавал продължаване на

³ COM(2010)110 от 31.3.2010 г. На разположение на http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm.

сегашната Програма за подкрепа на политиката в областта на ИКТ към Програмата за конкурентоспособност и иновации (CIP ICT PSP). Съгласно натрупания опит по време на пилотния етап няма да бъде възможно изграждането на инфраструктури за общоевропейски цифрови услуги.

Следователно този вариант не би премахнал една съществена пречка за цифровия единен пазар. Copenhagen Economics изчислява⁴, че **причинените от незавършването** на европейския цифров единен пазар **разходи** ще са от порядъка на 4,1 % от БВП към 2020 г.

5.2. **Общо въздействие от приемането на вариант 2**

Породените от вариант 2 въздействия могат да бъдат класифицирани като икономически, социални и екологични.

- (1) **Икономическо въздействие:** редица изследвания показват, че наличието на високоскоростни широколентови мрежи ще окаже значително въздействие върху производителността на труда и върху БВП на глава от населението. Широколентовите мрежи ще породят и важни вторични ефекти в полза на обществото като цяло. В качеството си на универсален технологичен фактор разпространението на широколентовия достъп оказва положително въздействие върху производителността (нарастването за една година с десет процента на степента на разпространение на широколентовия достъп води до увеличение с 1,5 % на производителността на труда през следващите пет години⁵), натрупването на капитал и в крайна сметка — върху растежа на БВП. Инфраструктурите за цифрови услуги могат съществено да допринесат за намаляване на разходите в публичния сектор и на разходите на предприятията и гражданите за осъществяване на сделки.
- (2) **Социално въздействие:** комбинираното усъвършенстване на широколентовата инфраструктура и на инфраструктурата за цифрови услуги в крайна сметка ще подобри качеството на живот на европейските граждани. Основните ползи са от въвеждането на услуги като електронно управление, електронно здравеопазване и електронна търговия. Налице е и важен социален елемент чрез прякото и косвеното създаване на работни места.
- (3) **Екологични аспекти:** широколентовите мрежи могат да съкратят емисиите чрез намаляване на потребността от превоз (благодарение на възможността за дистанционна работа) или чрез оптимизиране на консумацията на енергия (интелигентни енергийни мрежи).

Други важни въздействия са породени от страничните ефекти, които широколентовите мрежи и инфраструктурата за цифрови услуги ще окажат върху други сектори- Измежду секторите, които са засегнати в най-голяма

⁴ The Economic Impact of a European Digital Single Market („Икономическото въздействие от европейския цифров единен пазар“), 2010 г.

⁵ Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, and Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure („Цифрови магистрали. Ролята на управлението в инфраструктурата през XXI век). Booz & Company.

степен от тези положителни вторични ефекти, са образованието и обучението, здравеопазването, заетостта, транспортът и енергетиката.

5.3. Специфични въздействия на отделните подварианти

Подвариант 1

Ако се приеме подвариант 1 (само безвъзмездни средства), ще бъдат постигнати само отчасти целите, зададени в насоките. По отношение на целта **да се повлияе върху пазарната динамика** за широколентови мрежи, безвъзмездните средства вероятно ще бъдат само отчасти ефикасни и ефективни. По отношение на ефикасността необходимата за широколентовите мрежи ставка на съфинансиране ще бъде относително висока. Безвъзмездните средства ще породят само ограничен ефект на лоста. Безвъзмездните средства могат да бъдат ефективни за подкрепа и предоставяне на техническа помощ, но не са най-ефикасният инструмент за мобилизиране на частни инвестиции.

Безвъзмездните средства обаче са ефективен механизъм за **улесняване усилията на държавите-членки за въвеждане на трансгранични цифрови услуги**. В този случай безвъзмездните средства ще послужат като опорна инвестиция, гарантираща съфинансирането от ЕС на инфраструктура, която държавите-членки не биха изградили сами. Ставките на съфинансиране за инфраструктури за цифрови услуги обикновено са доста високи. Независимо от това частните инвеститори проявяват само ограничен интерес към изграждането на инфраструктура от този вид.

Подвариант 2

Ако се приеме подвариант 2 (само финансови инструменти), би се постигнала до голяма степен целта **да се повлияе върху пазарната динамика за инвестициите в широколентови мрежи**. В области, в които проектите за широколентови мрежи са потенциално финансово жизнеспособни, финансовите инструменти биха действали като фактор за привличане на инвестиции от публични и частни инвеститори, понижавайки фактически тяхната среднопретеглена цена на капитала (WACC) и съкращавайки срока на възвръщаемостта им. Използването на финансови инструменти би спомогнало и за повишаване на ефикасността чрез по-големия **ефект на лоста**, който те могат да осигурят. Съгласно изчисления въз основа на механизма за финансиране с поделение на риска и за облигационни заеми за проекти финансовото участие с 1 млрд. EUR от бюджета на ЕС може да привлече други средства от публичния или частния сектор, които могат да подкрепят brutни инвестиции от 6—15 млрд. EUR в широколентови мрежи в зависимост от финансовите нужди и рисковия профил на началните инвестиции. Ако не се предоставят обаче никакви безвъзмездни средства, при равни други условия винаги ще бъдат предпочитани проекти за градски и крайградски райони, които по правило носят по-големи печалби отколкото проектите за селски райони. Освен това с финансовите инструменти вероятно трудно ще се удаде мобилизирането на значителен ефект на лоста чрез техническа помощ, планиране, картографиране и други спомагателни дейности, които обикновено са съфинансирани с безвъзмездни средства.

Накрая, финансовите инструменти едва ли са ефективен механизъм за **улесняване усилията на държавите-членки за въвеждане на трансгранични цифрови услуги**. Практическият опит от Програмата за конкурентоспособност и иновации показва, че в тази област вече е трудно държавите-членки да бъдат привлечени за участие в процеса. Частните инвеститори могат да проявят известен интерес към слоя на приложенията, но едва ли ще се ангажират да инвестират в ядрото на инфраструктурата за цифрови услуги, защото неговата архитектура не може да бъде използвана за търговски цели.

Подвариант 3

Ако се приеме подвариант 3, (комбиниран финансов подход) би се постигнал добър баланс между предоставянето на безвъзмездни средства и финансовите инструменти. Този подвариант означава, че основните инвестиции се осъществяват чрез финансови инструменти, а остатъкът — чрез безвъзмездни средства. При този сценарий безвъзмездните средства и финансовите инструменти се комбинират не само вертикално (и двете схеми на финансиране ще бъдат на разположение за широколентови мрежи и инфраструктури за цифрови услуги), но и хоризонтално, т.е. в рамките на един проект.

При този подвариант би се постигнала изцяло целта **да се повлияе върху пазарната динамика за инвестициите в широколентови мрежи**. В областта на широколентовите мрежи по-голямата част от финансирането ще бъде предоставяно чрез финансови инструменти, така че изцяло да се оползотворява пазарният потенциал и във финансираните консорциуми да бъде представена възможно най-широка гама от участници. Това решение би било ефективно, тъй като публичните и частните участници ще получат достъп до капитал с по-малки разходи и ще разполагат с достатъчно дълъг времеви хоризонт за своите инвестиции. При този подвариант ще има явна синергия между МСЕ и **структурните фондове** по отношение на безвъзмездните средства, финансовия инженеринг и подкрепата за рационализиране на изпълнението на проектите, спъвало досега усвояването на средства на ЕС в областите на сближаването и развитието на селските райони.

Що се отнася до **улесняване усилията на държавите-членки за въвеждане на трансгранични цифрови услуги**, този подход би позволил на Комисията гъвкавост спрямо финансовите инструменти при разглеждането на заявления във връзка с покани за представяне на предложения, без да се рискува изтласкване на частни инвеститори от инфраструктурата за цифрови услуги. От друга страна, това би осигурило отпускане на безвъзмездни средства при висока ставка на финансиране за горните слоеве (базови услуги).

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

В доклада за оценката на въздействието се заключава, че вариант 2 в своя подвариант 3 (комбинирано финансиране) е по-подходящ за постигане на целите на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и на стратегията „Европа 2020“ в сферата на ИКТ отколкото вариант 1, както проличава от таблицата по-долу.

Цели	Вариант 1 — без промяна на политиката	Вариант 2. МСЕ:		
		Подвариант 1 — безвъзмездни средства	Подвариант 2 — финансови инструмент и	Подвариант 3 — комбиниран подход

Обща цел

Да бъдат постигнати устойчиви икономически и социални ползи от единен цифров пазар, който се основава на високоскоростен и свръхвисокоскоростен интернет и оперативно съвместими приложения, широколентов достъп до интернет за всички към 2013 г., достъп с много по-висока скорост (най-малко 30 Mbps) до интернет към 2020 г. и ползването от поне 50 % от европейските домакинства на интернет връзка със скорост над 100 Mbps.	0	+	+	++
---	----------	---	---	----

Специфична цел № 1: да се въздейства върху пазарната динамика за инвестиции в широколентови мрежи, като се насърчават както традиционни, така и нови инвеститори да се ангажират с изграждането на широколентова инфраструктура и се гарантират еднакви условия на конкуренция между тях.

1а. В области, в които проектите за широколентови мрежи са потенциално финансово жизнеспособни, да се гарантира, че инвеститорите, вкл. алтернативни публични и частни инвеститори, имат достъп до капитал при приемливи разходи (лихвени проценти) и с достатъчно дълъг времеви хоризонт.	0 (неприложим о)	+	++	++
1б. В области с ниска рентабилност: гарантиране на достатъчна финансова подкрепа от публичния сектор за изграждането на широколентови мрежи	0	++	+	++
1в. Да се гарантира в целия ЕС придобиването от публичните и частните инвеститори на необходимия капацитет за осъществяване на проекти за широколентова инфраструктура, като се предоставя техническа помощ — например за планиране и картографиране	0	+	0	+

1г. При подпомагането на инфраструктурни проекти да се гарантира, че средствата на ЕС оказват максимален мобилизиращ ефект (на лоста) за частни и (други) публични инвестиции.	0	-	++	++
---	----------	---	----	----

Специфична цел № 2: улесняване на допълнителните усилия на държавите-членки, необходими за използването на оперативно съвместими трансгранични цифрови услуги и осигуряване на достъп до ресурсите от цифрово съдържание, с което да се разкрият нови възможности за развитие на стопанска дейност.

Улесняване на допълнителните усилия на държавите-членки, необходими за използването на оперативно съвместими трансгранични цифрови услуги и осигуряване на достъп до ресурсите от цифрово съдържание, с което да се разкрият нови възможности за развитие на стопанска дейност.	0	++	-	++
---	---	----	---	----

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Комисията и други изпълнителни органи като Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и Изпълнителната агенция за трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T EA) постоянно ще наблюдават въздействието на МСЕ в областта на ширококолентовите мрежи (както и в транспорта и енергетиката) в съответствие с показателите, предложени в рамковия регламент за МСЕ. Показателите ще обхващат области като (неизчерпателен списък):

- предлагане: широколентов достъп (спрямо целите в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа към 2020 г. всички граждани да имат достъп до интернет със скорост 30 Mbps, а поне 50 % от гражданите — със 100 Mbps пак към 2020 г.);
- търсене: навлизане на широколентовия достъп (спрямо целта в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа към 2020 г. поне 50 % от гражданите да ползват достъп до интернет със скорост 100 Mbps);
- общи показатели за наблюдение на инвестиционни програми като усвояване на средствата, времетраене на процедурата за отпускане на безвъзмездни средства и т.н.;
- съотношение между безвъзмездните средства и иновативните финансови инструменти.

Комисията редовно ще публикува доклади за постигнатия напредък относно инвестициите по МСЕ в широколентови мрежи и инфраструктури на цифрови услуги, които ще бъдат представяни на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите.

В допълнение към постоянното наблюдение от Комисията и други изпълнителни органи ще бъде извършена независима оценка на общата рамка на МСЕ в средата на програмния период, като се вземат предвид графикът и напредъкът в изпълнението, а също и впоследствие, няколко години след края на програмния период. Оценките ще се отнасят до уместността на намесата, ефикасността, ефективността и досегашното въздействие. Особено внимание ще се обърне на въпроси по управлението и адекватността на механизмите за изпълнение.