



Брюксел, 11.9.2013
COM(2013) 634 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

относно единния пазар в областта на далекосъобщенията

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно единния пазар в областта на далекосъобщенията

1. ПОЛИТИЧЕСКИ И ИКОНОМИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Да се постигне съществен напредък към единен европейски пазар в областта на далекосъобщенията е жизненоважно за стратегическите интереси и икономическия прогрес на Европа, за самия сектор на далекосъобщенията, както и за гражданите, които изразяват недоволство от факта, че нямат пълен и равноправен достъп до далекосъобщителни услуги, каквито са интернет и мобилните услуги.

Значението на надеждния и бърз достъп до интернет ще се повишава с все по-широкото разпространение на изчисленията в облак. За целта са необходими висококачествени мрежи, които могат да бъдат осигурени единствено от солиден сектор на далекосъобщенията, а това ги превръща в стратегически интерес за Европа.

В услуга на стратегическите интереси на Европа е както наличието на собствен капацитет, предоставящ на гражданите защитени услуги за изчисления в облак, така и поддържането на значителен капацитет за производство на далекосъобщително оборудване. И двете зависят от динамичния характер на сектора на далекосъобщенията и от желанието да се инвестира в мобилни мрежи от четвърто поколение и във високоскоростни стационарни мрежи за достъп.

Преобладаващото мнозинство от гражданите, предприятията, държавните администрации и предприемачите разчитат все повече на далекосъобщителната свързаност. Макар че от 26 години националните далекосъобщителни пазари в Европа напредват по пътя на реформите и вече са положени основите на единния пазар на далекосъобщенията, понастоящем в Европа достъпът до такива услуги е в известна степен лотария.

Самата интернет икономика заема все по-голям дял от БВП, като ефективните връзки и иновациите в интернет са от решаващо значение за повишаването на производителността във всички икономически сектори — от здравеопазването, през енергетиката, до обществените услуги. Ето защо укрепването на сектора на далекосъобщенията вече засяга не само самия сектор (който съставлява едва 9 % от цифровата икономика на Европа), а и устойчивото развитие на останалите сектори.

Една нова значителна стъпка напред в развитието на единния пазар в областта на далекосъобщенията ще осигури така необходимия стимул на икономиката, като спомогне за насърчаване на нови източници на икономически растеж (например, икономиката на мобилните приложения, благодарение на която от 2008 г. насам бяха разкрити 794 000 нови работни места, почти половината от които — за софтуерни разработчици), ще даде тласък на иновациите, ще създаде нови и трайни работни места и ще възстанови конкурентоспособността на Европа.

Имайки предвид всичко това, Европейският съвет от март 2013 г. поиска от Комисията да представи конкретни мерки за възможно най-бързото изграждане на единен пазар на

информационните и телекомуникационните технологии. Днешните предложения на Комисията са част от изпълнението на поетия ангажимент.

Секторът на електронните съобщения работи в световен мащаб, като интернет и свързаните с него услуги надхвърлят границите на ЕС. Важно е настоящите инициативи да се разглеждат в контекста на развитието на сектора навсякъде по света и в конкретни секторни споразумения или в търговски и инвестиционни преговори с нашите основни партньори да се обърне дължимото внимание на електронните съобщения и цифровите услуги.

2. 26 ГОДИНИ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ РЕФОРМИ В ОБЛАСТТА НА ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯТА

Благодарение на регулаторната рамка на ЕС за около едно поколение време далекосъобщенията в Европа се либерализираха и от статични монополи за обществени услуги се превърнаха в динамичен и конкурентоспособен сектор. От 80-те години на XX век насам беше приета цяла поредица от законодателни пакети, които доведоха до отделяне на мрежите, насърчиха конкуренцията и възможността за избор, ограничиха цените на мобилния роуминг, осигуриха на потребителите важни нови права и стимулираха съгласуваното и последователно прилагане на общата уредба.

Освен това прилагането на правото на ЕС в областта на конкуренцията допринесе за създаване на конкурентна среда на пазарите, благодарение на която се намалиха цените и се повиши качеството на услугите за потребителите в целия ЕС.

Целта на тези промени в законодателството на ЕС в областта на далекосъобщенията беше да се адаптира то към огромните промени в сектора на информационните и комуникационните технологии (ИКТ): първо, появата на мобилната телефония, след това — навлизането на интернет. Сега секторът на далекосъобщенията е гръбнакът на цифровите продукти и услуги, които имат потенциала да ни улесняват във всички аспекти на нашия живот и да дадат импулс за икономическото възстановяване на Европа.

Усилията на ЕС за насърчаване на стабилна регулаторна среда и за поощряване на конкуренцията отдавна служат в подкрепа на промените в сектора. Благодарение на технологични пробиви, каквито са стандартите GSM и UMTS, ЕС създаде условия представителите на европейския промишлен сектор да поемат водеща роля в световен мащаб. С течение на времето либерализацията донесе конкуренция, по-справедливи цени и реални възможности за избор за гражданите и предприятията в рамките на националните пазари. Тъй като конкуренцията както на европейските, така и на световните пазари се задълбочава, успоредно с нея трябва да се развива и регулаторната рамка.

Действащата регулаторна рамка, предложена от Комисията през 2007 г. и насочена към засилване на европейския надзор и съгласуваност на регламентирането на националните пазари, служеше добре на поставените цели. Ако обаче погледнем отвъд границите на Европа, напоследък някои крупни оператори в САЩ, Япония и Южна Корея направиха сериозни инвестиции в осигуряването на високоскоростни широколентови стационарни и безжични връзки. В този световен контекст е важно Европа да не изостане. Освен това променящият се икономически и технологичен климат, както и влиянието на икономическата и финансова криза предизвикаха резки и

все по-бързи промени в световния сектор на далекосъобщенията, в това число съществено преструктуриране. Новите потребности, както и новите приложения за услуги, основани на данни, подчертават настоятелно необходимостта от единен пазар, тъй като силната позиция на европейския сектор на ИКТ (особено на далекосъобщенията) и степента на ширококоловото покритие в сравнение с останалите държави са ключ към конкурентоспособността на европейската икономика. Това се проявява особено силно сега, когато Европа търси нови пътища за следкризисен растеж.

Секторът на далекосъобщенията следва да просперира, създавайки условия за просперитет на цялата икономика. Той не може да просперира в дългосрочен план, ако не задоволява потребността от интернет връзки на икономиката като цяло и ако използва стопански модели, основани на недостига, а не на изобилието. Поради тази причина се налагат решителни действия, с които да се даде възможност за преструктуриране на сектора, за да се предотврати неизбежният му упадък. Запазването на съществуващото положение е неприемливо.

3. ПРЕПЯТСТВИЯ ПРЕД ЕДИННИЯ ПАЗАР

Европейската комисия е твърдо решена да поддържа и развива преимуществата, които далекосъобщенията дават на предприятията и гражданите. Въпреки достиженията обаче секторът продължава да среща редица пречки, препятствия и предизвикателства, които не му позволяват да се възползва в пълна степен от единния пазар. Данните от неотдавнашно проучване сочат, че при завършен вътрешен пазар за електронни съобщения брутният вътрешен продукт (БВП) на ЕС би могъл да се увеличи с до 110 млрд. евро годишно¹.

Като цяло секторът на далекосъобщенията все още е белязан от наследството на предишните национални монополи и дейността му до голяма степен се ограничава до национално равнище. Някои големи далекосъобщителни дружества са застъпени в няколко държави членки, но никое от тях не присъства във всички. Преобладаващата част от операторите на мобилни мрежи развиват дейност само в националните си граници, а много оператори на стационарни мрежи работят дори изключително на местно равнище. Операторите, които извършват дейност в няколко държави членки, трябва да се съобразяват с различни правила, следващи изисквания и мерки на различни регулатори, които нерядко се разминават. Те освен това подлежат на различни режими на лицензиране в отделните държави членки. Освен това често операторите, които работят в няколко държави членки, не се държат като истински европейски оператори и се задоволяват да извършват дейността си във всяка от тези държави поотделно. Пазарът обхваща над хиляда оператори на стационарни мрежи и няколко стотици оператори на мобилни мрежи, които, макар че принадлежат към по-големи групи, работят на национално равнище. Същевременно характерът на сектора все повече се глобализира, а рентабилността му все повече зависи от мащаба.

Отсъствието на единен пазар се проявява отчетливо и в ценообразуването. Така например, цената на телефонно обаждане до друга държава от ЕС или цената за използване на мобилно устройство в друга държава от ЕС често е много по-висока от цените на тези услуги в рамките на една държава, което се дължи на таксите за роуминг на телефонни разговори и данни и на цените на „международните“ (т.е. в рамките на

¹ Ecorys, TU Delft et al., *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

ЕС) разговори. Тези такси представляват практическа пречка за упражняването на свободите на единния пазар и мнозина граждани ги смятат за несправедливи.

Освен това потребителите вероятно ще бъдат по-склонни да приемат оферти от оператори, установени в други държави членки, ако знаят, че могат да разчитат на набор от еднакви правила: например разпоредбите във връзка с прозрачността; договорните условия, улесняващи смяната на оператора; както и разпоредбите за предотвратяване на блокирането или контрола на онлайн услуги като част от мерки за гарантиране на достъпа до отворения интернет. Несъгласуваните усилия за защита на правата на потребителите на национално равнище могат да причинят допълнително разпокъсване на пазара.

Междувременно различията по отношение на времето на провеждане, условията и разходите за процедурите за предоставяне на права за ползване на радиочестотния спектър възпрепятстват инвестициите и затрудняват разработването на интегрирани безжични мрежи между държавите. Своевременното и предсказуемо наличие на радиочестотен спектър ще даде възможност за по-широко разпространение и по-достъпни цени на широколентовите връзки в Европа, но то често остава заложник на регулаторни структури на национално равнище.

Нееднородното регламентиране на стационарните мрежи е често свързано със свръхрегламентиране, правна несигурност и непредсказуемост, което затормозява планирането на инвестициите във високоскоростни широколентови мрежи от следващо поколение.

Ако правилата на единния пазар се уеднаквят в по-висока степен, европейските граждани ще могат да се ползват от по-голямо високоскоростно широколентово покритие и от повече иновативни и нови цифрови услуги. Високоскоростните далекосъобщителни мрежи са важни елементи на редица отрасли от обществеността и от частния сектор. Силният и динамичен сектор на далекосъобщенията е от жизненоважно значение, за да може Европа да оползотворява нови иновации, каквито са изчисленията в облак, новите устройства, които използват големи количества данни, т. нар. „свързани“ автомобили, интелигентното производство, „интернетът на нещата“, интелигентните градове, модернизирани публични администрации, електронното здравеопазване, електронното образование и т.н. Високоскоростните мрежи могат да послужат като основа на една процъфтяваща европейска екосистема в областта на цифровите услуги.

Накратко, секторът страда от разпокъсаност на национален принцип, от липса на регулаторна съгласуваност и предвидимост на цялата територия на Съюза, от несправедливо високи цени на някои услуги, както и от недостиг на инвестиции. Преодоляването на тези проблеми е от особена важност за осигуряването на работни места, производителност и икономически растеж в Европа. Те могат да бъдат решени чрез изграждането на конкурентоспособен единен пазар в областта на далекосъобщенията.

4. КЪМ ЕДИНЕН ПАЗАР В ОБЛАСТТА НА ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯТА

Истинският единен пазар в областта на далекосъобщенията означава пазар, на който:

— потребителите могат да ползват услуги от всеки оператор от ЕС, без дискриминация и независимо от мястото, където се установени,

— операторите могат да предлагат услуги на конкурентни начала извън собствената си държава членка и да обслужват потребители на цялата територия на ЕС,

— прекомерните такси за телефонни обаждания между отделните държави в ЕС или за използване на мобилни устройства в друга държава от ЕС са премахнати.

Това е крайната цел, за чието осъществяване Европейската комисия работи от известно време, като резултат от нейните усилия е настоящата регулаторна рамка. Постигането на тази цел в крайна сметка предполага постепенното отстраняване на националните препятствия пред трансграничната конкуренция, включително различията в регламентирането на сектора в отделните държави, различията в действащите в отделните държави закони за защита на потребителите във връзка с договори за далекосъобщителни услуги, както и различните национални условия за разпределение и предоставяне на радиочестотен спектър. То предполага също регулаторна рамка, която е по-благоприятна за конкуренцията и инвестициите, характеризира се с по-висока степен на уеднаквяване, съгласуваност, стабилност и правна сигурност и осигурява по-голям избор, по-високо скоростни широколентови мрежи и по-добри трансгранични услуги.

Комисията поддържа мнението, че след като бъде изграден истински единен пазар, отговарящ на гореизложеното виждане, той ще изисква единен регулатор на равнище ЕС, който да отговаря за тълкуването и прилагането на уеднаквените законодателни разпоредби. Той ще изисква също така и единна система от регулаторни мерки, както и евентуално по-нататъшно уеднаквяване на разпределението на радиочестотния спектър.

Ясно е обаче, че изграждането на единен пазар в областта на далекосъобщенията — както и в други сектори — е постепенен процес, който зависи както от поведението на участниците на пазара, така и от намесата на регулаторите.

Днешните предложения представляват важни междинни стъпки към крайната цел, която е да се създаде напълно интегриран единен пазар, като се премахнат някои от препятствията и по този начин се даде възможност на сектора да отговори пълноценно на настойчивата потребност от икономически растеж. Възприетият подход се основава на действащата регулаторна рамка в областта на далекосъобщенията. Той е съсредоточен както върху проблемите от трансгранично естество, с които се сблъскват операторите и потребителите, така и върху преодоляването на пречките пред инвестициите. Той включва набелязване на конкретни промени, които трябва да се направят в действащата уредба и да послужат като междинни стъпки, водещи към повратна точка, с което да се създадат условия пазарът да се насочи към единен общеевропейски пазар.

На практика това се изразява в:

- преодоляване на някои различия в тълкуванията на националните регулатори, увеличаване на сътрудничеството помежду им, както и на приемствеността в управлението, и засилване на ролята на Комисията;
- решаване на проблемите, с които се сблъскват потребителите в разпокъсания европейски пазар, чрез въвеждане на някои общи стандарти за защита на потребителите; премахване на таксите за входящи повиквания при роуминг, както и неоправданите допълнителни такси за повиквания в рамките на ЕС; насърчаване на

пазарни условия, които могат да доведат до бързото изчезване на таксите за роуминг услуги в цяла Европа; и въвеждане на нови, общи мерки за защита на потребителите, включително мерки за гарантиране на достъпа до отворения интернет;

- предлагане на нови възможности за бизнес в сектора на далекосъобщенията, чрез което да се намали сложността на инвестирането в мрежи, както и на предоставянето и гарантирането на трансгранични услуги; и хармонизиране на съществени технически елементи (напр. радиочестотен спектър за безжични мрежи, достъп до стационарни мрежи за широколентови комуникации);
- засилване на европейското измерение на настоящата система от национални регулатори. Като междинна стъпка за засилване на ролята на председателя на Органа на европейските регулатори (ОЕРЕС) Комисията предлага да бъде създадена длъжност на пълно работно време с мандат от 3 години, за да се гарантира по-стратегическо планиране и по-голяма приемственост.

В края на преговорите за преглед на регулаторната рамка през 2009 г. Комисията официално пое ангажимент да предприеме действия в областта на отворения достъп до интернет. Оттогава насам, и със сигурност от момента на завършването на първоначалния проект на регулаторната рамка, значението на достъпа до интернет нарасна неимоверно и той се превърна в ключов елемент на дейностите в икономическата, социалната и културната област. По същия начин той се превърна и в основната и най-ценна услуга, предоставяна от мрежовите оператори и доставчиците на интернет услуги. Причините да се предприемат действия във връзка с отворения достъп до интернет са четири. Първо, понастоящем на равнище ЕС не съществуват ефективни гаранции за отворен достъп и има ясни и многобройни доказателства за блокиране и „дозиране“ (влошаване на качеството) на услуги, накърняване интересите на потребителите и на онези доставчици на съдържание и приложения, които са изложени на риска да бъдат блокирани. Второ, далекосъобщителните оператори и доставчиците на съдържание и приложения разработват специализирани услуги, чиято социална и икономическа стойност зависи от гарантираното качество: интернет телевизия (IPTV), приложения за електронното здравеопазване (напр. медицинска апаратура за образна диагностика с висока разделителна способност), видеоконферентни връзки, приложения за изчисления в облак, които обработват големи количества данни и са от особено значение за стопанската дейност на предприятията. Тези иновации разкриват нови икономически възможности, чието оползотворяване изисква както европейска регулаторна рамка с ясни условия за развитието на тези услуги, така и процъфтяваща екосистема на интернет. Трето, съгласно европейската регулаторна рамка засега националните регулатори не разполагат с достатъчни правомощия нито да се намесват и да санкционират блокирането или други необосновани практики при управлението на трафика в интернет, нито да поддържат жизнеспособността на отворения интернет. Четвърто, лицата, отговарящи за изготвянето на националната политика в тази област, се занимават с тази проблематика, прилагайки различни подходи, което поражда нова опасност от разпокъсване на единния пазар и ново предизвикателство за интегрираното управление на мрежите. Настоящият проект за регламент има за цел да се даде балансиран и ефективен отговор на гореизложените въпроси.

5. ДЕЙСТВИЯ В ОБЛАСТТА НА ИНВЕСТИЦИИТЕ И КОНКУРЕНЦИЯТА

Препоръката относно методиките за изчисляване на разходите и недискриминацията е вторият елемент от настоящия пакет, който допълва предложения регламент и е неразривно свързан с него. Тя се съсредоточава по-непосредствено върху инвестициите

и по-нататъшното хармонизиране на методиките за изчисляване на разходите. Целта е Европа да увеличи инвестициите си в областта на широколентовия достъп. Постигането на тази цел е важно, за да се запази конкурентоспособността в световен мащаб, но инвестициите се спъват от правна несигурност и различия между регулаторните органи. По-последователно и предвидимо регулиране и по-стабилна регулаторна среда могат да бъдат постигнати чрез (1) по-нататъшно хармонизиране на разходите, които заварените оператори могат да начисляват като такса за достъп до своите изградени с медни проводници мрежи; и (2) гарантиране на действително равностоен достъп до мрежите за търсещите достъп страни. Когато бъдат осигурени такива конкурентни ограничения и недискриминация, цените на продуктите от следващо поколение ще се определят от пазара вместо чрез нормативно регулиране; същевременно цените за достъп до медни мрежи ще останат в общи линии стабилни и няма изкуствено да подбиват цените на мрежите на бъдещето.

Понастоящем непоследователността при прилагането на правилата създава правна несигурност за всички участници на пазара и пречки за вътрешния пазар. Правната сигурност е особено важна с оглед на значителните разходи, които трябва да бъдат покрити с инвестициите във високоскоростни широколентови мрежи, докато търсенето на крайния продукт остава несигурно.

Следователно поясненията, съдържащи се в препоръката, ще бъдат от основно значение за премахване на несигурността: заварените оператори и търсещите достъп страни ще имат яснота по отношение на цените за достъп до мрежата.

6. ПЪТНА КАРТА ЗА ЗАВЪРШВАНЕТО НА ЕДИННИЯ ПАЗАР В ОБЛАСТТА НА ДАЛЕКОСЪБЩЕНИЯТА В СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН

Очаква се предложеният законодателен пакет в средносрочен план да доведе до нарастване на свободите и възможностите за участниците на пазара и да наложи тенденция към по-голямо консолидиране на сектора. Въз основа на анализ на пазара може да се очаква, че засилената конкуренция, съпровождаща развитието на Европа към създаване на истински единен пазар, с течение на времето ще доведе до намаляване на специфичното за сектора регулиране. Действително, един от резултатите от развитието на единния пазар следва да бъде засилването на тенденцията към ефективна конкуренция на съответните пазари, като прилагането *ex post* на законодателството в областта на конкуренцията във все по-голяма степен ще се приема като достатъчна мярка за гарантирането на доброто функциониране на пазара. С течение на времето, успоредно с възникването на истински единен пазар за електронни съобщения, географският обхват на пазарите ще трябва също да претърпи развитие както за целите на специфичното секторно законодателство, основано на принципите на конкуренцията, така и за целите на прилагането на самото законодателство в областта на конкуренцията.

Като допълнителен принос Комисията ще работи по преразглеждането на препоръката относно релевантните пазари, с цел да се гарантира, че успоредно с развитието на конкуренцията по съответен начин намалява и регулаторният товар *ex ante* за операторите.

Ще са необходими по-нататъшни стъпки за доизграждане на единния пазар в сектора на далекосъобщенията, основаващи се по-специално на по-добра координация на регулаторните мерки. За тази цел Комисията ще предприеме необходимите стъпки, за

да подготви почвата за своя следващ мандат, както чрез използването на съществуващите инструменти, предоставени от регулаторната рамка, така и чрез изготвянето на преглед на възможностите за допълнително подобряване на съществуващите механизми, осигуряващи последователност на регулирането. Този преглед, който ще включва провеждането на широка обществена консултация в надлежен срок, следва да разгледа също въпроса за ползата от въвеждането на единен регулаторен орган на далекосъобщенията в ЕС. В рамките на прегледа може да се разгледат и правилата, които спомагат за постигането на равнопоставеност между услугите, предоставяни от участници, опериращи изцяло в интернет без участието и извън контрола на предоставящите конкретната мрежа предприятия, и далекосъобщителните услуги, както и с нововъзникващи въпроси във връзка със сближаването между аудио-визуалните и далекосъобщителните услуги и пазари.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идеята на Комисията е ЕС да се възползва от един динамичен и конкурентен далекосъобщителен сектор. Това ще доведе до възникването на редица силни оператори, действащи в няколко държави членки и извън ЕС, наред с повече на брой по-малки и в по-голяма степен местни дружества. Всички те ще предлагат съвременна инфраструктура или услуги. Това ще осигури инфраструктурата и услугите, необходими за процъфтяването на една отворена цифрова икономика, за стимулиране на растежа, работните места и възможностите на европейския цифров пазар.

С този пакет от мерки Комисията отново подчертава ангажимента си за постигането на целите на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа по отношение на ширококоловия достъп, което може да се осъществи чрез комбинация от оператори (заварени и алтернативни, предоставящи стационарни и безжични мрежи), предлагащи богат избор от конкурентоспособни услуги и съдържание. Една такава степен на покритие с ширококолов достъп е от основно значение, за да натрупат новите онлайн услуги критична маса: от интелигентните електропреносни мрежи и интелигентните градове до универсалните изчисления в облак или „интернета на нещата“. Това ще утвърди също челните позиции на Европа в цифровите технологии — със съвременна цифрова инфраструктура, позволяваща на нейните граждани да използват напълно възможностите, предоставяни от интернет, и на нейните предприятия да бъдат конкурентоспособни в световен мащаб.

Предвид гореописания контекст Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да проучат и приемат предложения прецизно насочен регламент като въпрос от най-висок политически приоритет.