



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.11.2007
SEC(2007) 1473

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА КОМИСИЯТА

Резюме на оценката на въздействие

Съпътстващ документ към

Предложение на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2002/19/ЕО, 2002/20/ЕО и 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

Предложение на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 2002/22/ЕО и 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

Предложение на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган за пазара на електронни съобщения

{COM(2007) 697 окончателен}

{COM(2007) 698 окончателен}

{COM(2007) 699 окончателен}

{SEC(2007) 1472}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ ЗА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА КОМИСИЯТА

Резюме на оценката на въздействие

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ обобщава доклада за оценката на въздействието¹ във връзка с преразглеждането на регулаторната рамка на ЕО за електронните съобщителни мрежи и услуги. Докладът задълбочава и усъвършенства анализа на първоначалната оценка на въздействието от юни 2006 г.

Този преглед предлага изменения, които отчитат придобития до момента опит и очакваното развитие на пазара и на технологиите с цел да се повиши възможността на рамката да постигне целите си и да подпомогне постигането на целите на Инициативата i2010.

Докладът за оценката на въздействието е структуриран в три обширни основни теми, в рамките на които са представени по-специфични проблеми и цели:

ТЕМА I — По-добро регулиране

1) Конкуренция, инвестиции и иновации: определяне на най-добрия начин за насърчаване на конкуренцията, инвестициите и иновациите в областта на електронните съобщения, като по този начин се гарантира, че нуждите на ползвателите са удовлетворени и интересите на потребителите са защитени.

2) Управление на спектъра: да се гарантира, че радиочестотният спектър, в качеството си на ограничен ресурс с голямо търсене се използва в максимална степен в полза на обществото, и че промените в технологиите и в структурата на търсенето могат бързо да се повлияят от начина, по който се използва този ресурс.

ТЕМА II — Завършване на единния пазар в областта на електронните съобщения

3) Последователност и ефективност на регулирането — институционни и процедурални въпроси: създаване на регулаторен модел, осигуряващ единен пазар на електронните съобщения чрез последователно и ефективно регулиране при спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

ТЕМА III — Връзка с гражданите

4) Права на ползвателите и защита на потребителите: осигуряване на достатъчна защита на правата на ползвателите, защита на потребителите и на обществените интереси в условия на постоянно сближаване на технологиите в съответствие с целите на Инициативата i2010 за информационно общество за всички.

¹ SEC (2007) 1472.

5) Неприкосновеност на личния живот и сигурност: да даде своя принос за повишаване равнището на сигурност и цялост на мрежата на електронните съобщения в Европа, което да осигури осезаема полза за всички граждани и за обществото като цяло, в съответствие с целите на Инициативата i2010.

2. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ И РАЗГЛЕЖДАНИТЕ ВАРИАНТИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИ РЕШЕНИЯ

2.1. Конкуренция, инвестиции и иновации

Постиженията на Европейската общност са поне равни на тези на най-големите търговски партньори по отношение на конкуренцията и иновациите в областта на електронните съобщения. Ефективното изпълнение на правилата на ЕО разкри пазари, водещи до намаление на цените за широколентови и гласови услуги за бизнеса и за потребителите. Някои държави от ЕО са световни лидери в областта на разпространението на мобилни и широколентови услуги.

Основният въпрос за идващите години е дали тази рамка дава достатъчен импулс на инвестициите в областта на новите високоскоростни мрежи, които да подкрепят иновациите в богати на съдържание интернет услуги. Стратегическият дебат в тази област се съсредоточи върху въпроса дали откритият достъп намалява стимула за инвестиране в нови инфраструктури.

По тази глава бяха разгледани три основни стратегически възможности:

Вариант 1: Да се приеме модел на „открит достъп“ за новите мрежови инфраструктури (т.е. да се отдели доставката на мрежова инфраструктура от доставката на услуги);

Вариант 2: Нерегулиране: премахване или ограничаване на специфичната регулаторна рамка в сектора („регулаторна ваканция“); и

Вариант 3: Запазване на съществуващия рамков модел.

Равният достъп на доставчиците на услуги до претоварени инфраструктури е вече цел на съществуващата регулаторна рамка (Вариант 3), който съдържа разпоредби за избягване на дискриминацията и поддържане на отворен, открит за конкуренцията пазар. Все пак, осигуряването на такава равнопоставеност при достъпа си остава трудно, тъй като мрежовите оператори са вертикално интегрирани доставчици на услуги, най-вече по отношение на извънценовата дискриминация.

В случаи, когато такава дискриминация е продължителна и не може да бъде премахната чрез мерки за коригиране на поведението, разделянето на интегрирания оператор на отделни единици ще премахне подбудите за дискриминация между доставчиците на услуги (Вариант 1). Подходящата степен на разделяне зависи от естеството на дейността на съответната дейност в мрежа (например телекомуникации, енергия или железопътен транспорт). Пълното структурно разделяне (разделянето на собствеността) е решителна крачка, която премахва подбудите за дискриминация чрез ликвидация на активите на недублирани мрежи. Все пак, когато става дума за сектори със значими иновации в областта на технологиите и услугите, какъвто е случаят с електронните комуникации, по-малко интервенционистският подход се състои в това, проблемните

активи да се прехвърлят на функционално самостоятелно дъщерно дружество, с различни управленчески мотиви, постигайки по този начин гъвкавостта, която осигурява една обща съвместна собственост на подразделенията, занимаващи се с инфраструктурата и услугите, като в същото време увеличава прозрачността и засилва подбудите към недискриминация.

Вариант 2 — „регулаторна ваканция“, поставя в опасност ефективната конкуренция на по-голямата част от европейските пазари на електронни съобщения. Емпиричните наблюдения показват, че инвестициите и иновациите са най-значими при наличие на ефективна конкуренция между инфраструктурите. Все пак, все още не съществува конкуренция, която се основава на инфраструктурите за около 80 % от абонатните линии в ЕО. Това означава, че регулирането *ex ante* продължава да играе ключова роля в поддържането на конкуренцията и защитата на потребителите чрез въвеждане на условия за достъп до инфраструктурата на наложил се на пазара оператор.

Заключение

Емпиричните наблюдения показват, че независимо от факта, че дискриминацията остава сериозен проблем на някои пазари, при други, предприетите мерки са създали достатъчно добра равнопоставеност по отношение на достъпа. Следователно, анализът препоръчва да се продължи прилагането на съществуващия подход (**Вариант 3**) на мерки *ex ante* за поддържане на достъпа. Все пак, Комисията смята за необходимо да предостави на националните регулаторни органи правото да налагат **функционално разделяне** като извънредна мярка за отстраняване на трайна дискриминация, при която съществуващите мерки за корекция на поведението не са дали резултат.

2.2. Управление на спектъра

Услугите, основаващи се на спектъра представляват 250 милиарда EUR в икономиката на ЕО и продължават да нарастват. Обаче обхватът на радиочестотния спектър е ограничен и съществуващите системи за разпределение на честотите са закостенели и обезсърчават иновациите. Настоящата политика на Комисията се състои в насърчаване на гъвкавостта и ефикасността при използването на спектъра, предпазвайки в същото време ползвателите на безжични мрежи от вредни смущения. Разгледаните в тази част възможности разглеждат промените, необходими за въвеждането на тази политика в регулаторната рамка.

В резултат на обществените консултации по документите на Комисията от юни 2006 г., един вариант — създаването на независим орган за координиране и рационализиране на решенията по отношение на спектъра, бе отхвърлен, а вариантите по отношение на управлението на спектъра бяха сведени до два.

Вариант 1: Адаптиране на рамката чрез въвеждане на принципа на неутралност на технологиите и услугите и координиране на пазара на радиочестоти и

Вариант 2: Регулаторната рамка остава непроменена.

Неутралността на технологиите и услугите (основни принципи на Вариант 1) биха премахнали повечето от пречките по отношение на регулирането, биха засилили конкуренцията и намалили регулаторното бремене на ползвателите. Тази неутралност,

счетана с търгуването с честоти и спазване правилата на конкуренцията, би осигурила открит достъп до пазара за новите технологии и новите доставчици на услуги.

Въпреки че вариант 2 по принцип позволява съвместното съществуване на различни модели за управление, на практика той по всяка вероятност ще запази административния модел, основаващ се на технологиите и услугите, преобладаващ понастоящем, който ограничава броя на разрешителните и забавя въвеждането на нови технологии.

Вариант 1 включва засилени механизми на координация, докато вариант 2 се основава на доброволно координиране.

Заключение

Комисията смята, че **вариант 1** представлява най-подходяща основа за промяна на управлението на спектъра в Европа.

2.3. Последователност и ефективност на регулирането: институционни и процедурални въпроси

Най-голямото конкурентно предимство на Европа в световната икономика е нейният отворен пазар от почти 500 милиона потребители. Дали предприятията ще съумеят да придобият печалбите, които им предоставя този вътрешен пазар зависи от тяхното умение да реализират икономии чрез увеличаване на производството и намаляване на себестойността при редовно и последователно прилагане на регулирането.

Регулаторната рамка на електронните комуникации в ЕО изгради система от 27 национални пазари, координирани посредством система от общи правила. Все пак, въпреки значителния напредък, в някои области продължават да се наблюдават трайни проблеми, свързани с липсата на последователност при изпълнение на правилата.

Бяха разгледани три възможности за решаване на този проблем:

Вариант 1: Единен европейски регулаторен орган с права за свобода на преценка при вземане на решения при пазарния анализ, отговорен за управлението на спектъра в рамките на ЕО.

Вариант 2: Европейски регулаторен орган без права за свобода на преценка при вземане на решения, който да подпомага въвеждането на засилени общностни процедури и

Вариант 3: По-добро координиране между държавите-членки.

Централизираното регулиране, предложена във вариант 1 би била от полза за оператори, осъществяващи дейността си на територията на ЕО, насърчавайки по-бързото развитие на услугите с паневропейски потенциал и на транснационалната конкуренция. Все пак съществуват значителни пречки от законов и субсидиарен характер, които говорят срещу този вариант.

Вариант 2 гарантира регулаторна последователност, като в същото време запазва децентрализираната система на управление. Той съчетава предоставянето на по-големи компетенции на Общността със създаването на нов Европейски орган с консултативни

функции, което осигурява ефикасен подход при подбора, издаването на разрешителни и хармонизирането на услугите, които използват честоти и/или номера и са с паневропейски потенциал.

Оценката и обществените консултации показаха, че сигурността на мрежите и на информацията изискват по-голяма ефективност. Затова, при Вариант 2, Европейската агенция за мрежова и информационна сигурност (ENISA) би се вляла в Европейския регулационен орган. Това преобразуване на ENISA, за да стане съставна част от Европейския регулаторен орган би предоставило на операторите по-голяма ефективност чрез съчетаване на двата органа.

Вариант 3 изисква всички национални регулаторни органи да следват общи ръководни принципи и да прилагат последователни мерки. Малко вероятно е такъв вид координиране на доброволен принцип да се осъществи на практика.

Заклучение

Комисията смята, че вариант 2 е най-подходящ при така съществуващата институционална и законова рамка.

2.4. Права на ползвателите и защита на потребителите

Конкуренцията е от голяма полза за потребителите, тъй като води до понижаване на цените в абсолютни цифри. Все пак, конкуренцията и иновацията водят и до по-голяма сложност. Следователно, необходими са допълнителни усилия за повишаване на прозрачността, за да се запази взаимосвързаността и качеството на съобщителните услуги и да се гарантира, че основните услуги като повикванията при спешни случаи и социалното интегриране чрез технологиите на информационното общество няма да останат на заден план при появата на нови пазари.

Бяха анализирани 3 стратегически възможности:

Вариант 1: Насърчаване на саморегулирането на сектора на дейност;

Вариант 2: Актуализиране и усъвършенстване на съществуващите разпоредби и

Вариант 3: Регулаторната рамка остава непроменена.

Ефективността на Вариант 1 зависи до голяма степен от постигането на съгласие между всички заинтересовани страни. Понастоящем не би могло да се очаква, че саморегулиране на доброволен принцип ще доведе до значително подобрене на защитата на потребителите и на правата на ползвателите.

Вариант 2 взема предвид технологическия напредък и развитието на пазара и гарантира, че защитата на потребителите ще бъде гарантирана от закона, а няма да зависи от споразумения на секторно равнище. Обществените консултации разкриват необходимостта от усъвършенстване на първоначалното предложение на Комисията, но с такива промени вариант 2 ще трябва да има широка политическа подкрепа.

Вариант 3 не би позволил да се решат разкритите проблеми, свързани със защитата на потребителите и правата на ползвателите при електронните съобщения и съответно не би съответствал на целите на Инициатива i2010.

Заклучение

Комисията смята, че вариант 2 е най-подходящ, тъй като не отхвърля възможността от развитие на саморегулирането в така създадената законова рамка, създадена по вариант 2, когато това ще позволи да се достигнат очакваните резултати.

2.5. Неприкосновеност и сигурност

По тази тема бяха анализирани 3 стратегически възможности:

Вариант 1: Регулаторната рамка остава непроменена;

Вариант 2: Актуализиране и усъвършенстване на съществуващите разпоредби и

Вариант 3: Въвеждане на нов, подробен инструмент по отношение на сигурността и целостта.

Прилагането на вариант 1 би означавало изискванията по отношение на целостта на мрежите да се прилагат само за фиксирания телефонни мрежи, което чувствително би намалило ползата от тях в бъдеще, тъй като мрежите се развиват в посока към среда изцяло IP.

Вариант 2 би позволил разглеждане на въпросите, свързани с целостта и хармонизираното прилагане на правилата, гарантирайки че рамката е адаптирана за посрещане на новопоявили се нужди, без да поема риска да бъде прекалено нормативна.

Резултатите от обществените консултации показват, че вариант 3 не се ползва с общата подкрепа на заинтересованите страни. В частност бе изразена загриженост, че ново, подробно законодателство би увеличило значително разходите на предприятията, като по този начин окаже отрицателно влияние върху конкуренцията.

Заклучение

Комисията смята, че вариант 2 е най-подходящ, тъй като предлага равновесие между хармонизиране, предсказуемост и гъвкавост, което ще позволи всички нововъзникнали в бъдеще нарушения на сигурността да бъдат разглеждани навреме.

3. ОСНОВНИ ПОЛЗИ ОТ ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ

Тази глава обобщава основните ползи от предпочитаните варианти, разгледани по-горе.

ТЕМА I — По-добро регулиране

1) Запазването на съществуващия регулаторен модел, основаващ се на регулиране *ex ante* предлага най-добрата възможност за насърчаване на конкуренцията, инвестициите и иновациите в електронните съобщения: Националните регулаторни органи разполагат

със средства за стимулиране на конкуренцията, като отчитат необходимостта от съответстваща възвращаемост на капитала при рисковите инвестиции. Функционалното разделяне, като нова мярка, използвана при крайна необходимост, би могла да подобри условията на конкуренцията, когато проблемите свързани с конкуренцията и затрудненията са трайни и останалите възможни мерки не са ефективни за постигане на недискриминация.

Преразглеждането на препоръката от 2003 г. за релевантните пазари (преработена успоредно с това преразглеждане) показва, че съществуващата рамка вече е позволила една значителна дерегулация, след като 11(предимно пазари на дребно) от общо 18 пазари, подлежащи на регулиране *ex ante*, са предложени за изтегляне от обхвата на препоръката. Следователно регулирането в този сектор може да се съсредоточи върху пазарите на едро, където все още съществуват основни пречки по отношение на ефективната конкуренция.

2) Реформата в управлението на спектъра чрез въвеждането на по-голяма гъвкавост на пазара ще доведе до засилване на конкуренцията и намаляване на регулаторното бреме на ползвателите на спектъра. Това ще насърчи инвестициите и ще позволи на операторите да въведат нови технологии в честотните ленти, за които притежават права на ползване, което ще направи осъществимо използването на нови технологии и ще ускори приемането от потребителите, благодарение на разширяването на избора и намаляването на цените.

ТЕМА II — Завършване на единния пазар в областта на електронните съобщения

3) Докато системата от независими национални регулаторни органи осигурява широка познавателна основа за регулаторни действия, въвеждането на европейски орган с консултативна роля, съчетан с осъществявания от Комисията контрол на мерките би допринесло значително за подобряване на ефикасността и скоростта на вземане на решения в рамките на ЕО. Това решение би било пропорционално на съществуващите проблеми, свързани с липсата на последователност при прилагане на регулаторния подход, което води до неравнопоставеност на доставчиците на услуги в ЕО. Последователността не само ще насърчи операторите при развитие на трансграничните им дейности, но ще намали също така разходите, свързани с икономическата дейност в Европа като цяло чрез насърчаване на паневропейските услуги.

ТЕМА III — Връзка с гражданите

4) Актуализирането и разширяването на правата на ползвателите, включително лицата с увреждания, и разпоредбите за защита на потребителите отчитат развитието на технологиите и на пазарите, предлагайки по този начин по-широк избор и по-голяма юридическа сигурност на ползвателите. Ползата за потребителите ще се състои в това, че ще бъдат по-добре информирани по отношение на цените и услугите. Разширеното използване и по-лесният достъп до съобщителните услуги ще доведе до по-активно включване в социалния живот на лицата с увреждания и/или със специални нужди, както и на възрастните хора. По-добрата информация при локализирането на повикванията ще подобри качеството на услугите, предоставяни от спешните центрове.

5) Актуализирането и усъвършенстването на съществуващите разпоредби по отношение на неприкосновеността и сигурността ще осигурят на потребителите по-високо качество и по-голяма сигурност на мрежите и услугите, както и повече

информация и прозрачност, така че качеството и сигурността на услугите ще станат част от критериите за избор на потребителите. Подобряването на информацията, прозрачността и доверието ще насърчат приемането на информационните и съобщителни технологии от потребителите.

Текст на резюмето

Съчетаването на всички предпочетени варианти способства за опростяването на регулаторните задължения на предприятията, като в същото време затвърждава правата на гражданите и създава ползи за потребителите. Основните елементи на опростяване са намаляването на броя на релевантните пазари в препоръката на Комисията, опростени процедури за преглед на пазарите и реформата на управлението на спектъра, водещи до нетно намаляване на административните разходи. Инфраструктурата на електронните комуникации е в основата на икономиката като цяло и подобренията в този сектор ще са в полза на останалите сектори от икономиката на ЕО.