

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.10.2009 г.
SEC(2009) 1437

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

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

**Да превърнем цифровия дивидент в социални постижения и икономически
растеж**

и към

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

за улесняване на освобождаването на цифровия дивидент в Европейския съюз

{COM(2009) 586 окончателен}
{C(2009) 8287 окончателен}
{SEC(2009) 1436}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

„Цифровият дивидент“, т.е. радиочестотният спектър, който се освобождава при прехода на наземното телевизионно разпръскване от аналогов към цифров формат (цифрова наземна телевизия или DTT), представлява значително количество от висококачествени радиочестоти, които се освобождават във всички държави-членки. Един координиран подход към цифровия дивидент може да даде принос за постигането на две важни цели на политиката на ЕС, а именно:

1. **да се гарантира, че в Европа ще има достатъчно радиочестотен спектър, за да се реши въпросът с достъпа до широколентови услуги в селските райони** (където безжичната инфраструктура често е единственото осъществимо решение) и **да се намали широколентовата разлика**, произтичаща от липсата на такива услуги;
2. освен това, **да се разчисти пътят за бъдещото развитие на наземното радиоразпръскване** (например телевизия с висока разделителна способност) чрез увеличаване на средната ефикасност на телевизионната предавателна инфраструктура. Това ще увеличи също възможностите на държавите-членки да упражняват своите компетенции в областта на аудиовизуалната политика.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Ако липсва подходяща координация между държавите-членки, потенциалните социални и икономически предимства на цифровия дивидент ще бъдат значително по-малки.

1.1. Несъгласуваността на националните подходи ще намали използваемостта на спектъра в следствие на радиосмущенията

От техническа гледна точка не е ефективно да се използва един и същ честотен диапазон за безжични услуги, които имат коренно различни технически характеристики, каквито са традиционното радиоразпръскване с висока мощност и безжичните широколентови комуникации с ниска до средна мощност. Този проблем има също и трансграничен аспект, тъй като остатъчните радиосмущения в тази част на спектъра могат да се разпространяват на разстояния до 100 километра.

1.2. Липсата на координация на равнище ЕС ще попречи на държавите-членки да предоставят цифровия дивидент на приложения с максимален социален и икономически ефект

При липсата на координиран подход в ЕС за свеждане до минимум на въздействието на радиосмущенията националните органи, отговарящи за честотния спектър, могат да бъдат принудени да дадат предпочитание на DTT, докато при наличие на координация те биха могли да предпочетат приложения, предлагащи по-големи общи предимства.

1.3. Липсата на икономии от мащаба и на общоевропейски обхват на услугите може да навреди на европейската икономика и да възпре инвестициите

Практически при всички очаквани потенциални приложения в областта на цифровия дивидент се разчита на възможността за постигане на критична маса и на икономии от

мащаба. В проучването на Комисията, например, се констатира, че производителите на оборудване за мобилни комуникации изчакват формирането на потенциален пазар от най-малко 100 милиона души преди да направят инвестиции в нови производствени линии за оборудване за мобилни комуникации от четвърто поколение. Икономистите от мащаба са също задължително условие за успешното разпространение на нови поколения оборудване и мрежи.

1.4. Риск от смущения в предлагането на важни услуги, които вече използват УКВ диапазона, където е разположен честотният спектър на цифровия дивидент

Съществуващите безжични микрофони и сходни приложения използват специални честоти на УКВ обхвата, известни като „спектър с редуване“ или „свободна зона“. Тези услуги са от съществено значение за голям брой сектори, по-конкретно за радиоразпръскването и при организирането на събития. При липса на координация в ЕС съществува опасност тези важни приложения в определен момент да не разполагат повече с честоти, необходими за продължаване на дейността им. Броят на засегнатите уреди (4 до 5 милиона в ЕС¹) ясно нарежда темата сред въпросите на вътрешния пазар.

1.5. Голяма част от предимствата може да бъде загубена, ако липсва подходяща координация с трети държави

Трансграничните смущения, произхождащи от държави извън ЕС, могат да попречат на разгръщането на отделни услуги в големи географски региони на ЕС. На свой ред това може да възпрепятства националното покритие, тъй като няма да бъдат обхванати всички региони. Преговорите между държави-членки и трети държави относно честотите на цифровия дивидент се провеждат на двустранна основа по механизмите на ИТУ. Доказано е обаче, че резултатите често са разочароващи. Един общ подход ще позволи създаването на стратегия на равнище ЕС и ще укрепи позицията на Общността и държавите-членки в преговорите с трети държави.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Повечето от въпросите, свързани с използването на цифровия дивидент, не могат да бъдат решени ефективно чрез действията на отделни държави-членки, предвид факта, че радиовълните не са ограничени от държавните граници. Освен това действията на една държава-членка могат да засегнат съществено интересите на други. В допълнение, голямото количество оборудване за мобилни комуникации, което може да използва този честотен спектър, определя еднозначно въпроса като тема на вътрешния пазар.

Действията на равнището на Общността ще донесат ясни предимства в сравнение с действията на отделни държави-членки. Основните области с потенциал за възникване на добавена стойност за ЕС са:

- водеща роля (съседните държави ще последват с по-голяма вероятност координирани действия на ЕС, отколкото действия на отделни страни, като резултатът може да бъде по-широка достъпност на спектъра в самия ЕС);

¹ Източник : APWPT.

- по-ефикасно използване на спектъра и икономии от мащаба (ако бъде изработен общ план за диапазона);
- общи предимства в следствие на насърчаването на вътрешния пазар (включително и постигнатите чрез оперативна съвместимост и роуминг, ако възникнат масови приложения от рода на безжичния ширококолов достъп).

3. ЦЕЛИ

Първо, целта е да се извлекат възможно най-големи ползи от цифровия дивидент и да се действа достатъчно бързо, за да бъде предотвратено възникването на нееднородни национални решения, което би застрашило възникването на единен пазар за бъдещи услуги и оборудване.

Второ, предназначението на тази инициатива е да се осигури достатъчна съвместимост между националните подходи и да насърчи сближаването в дългосрочен план, за да бъдат подпомогнати новаторството и възникването на дългосрочни предимства за потребителите, да бъде укрепен единният пазар и да се засили конкурентоспособността на ЕС.

Трето, целта на действията на Комисията следва да бъде подпомагане на първите усилия на някои държави-членки за отваряне на поддиапазона 790—862 MHz за нови услуги като безжичните ширококолови комуникации и осъществяване на принос към предотвратяването на разпокъсаността на вътрешния пазар (т.е. да се избегне налагането на различни технически и функционални ограничения от страна на различните държави-членки).

4. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

Съобщението, допълнено в някои специфични аспекти от препоръката, представя предложения в четири основни области:

- своевременно изключване на наземната аналогова телевизия като предпоставка за използването на цифровия дивидент;
- координиране на действията на държавите-членки за осигуряване на съгласуван подход по отношение на поддиапазона 790—862 MHz;
- общи инициативи за осигуряване на оптимално използване на спектъра във всички части на УКВ диапазона (470—862 MHz);
- техническата хармонизация на поддиапазона 790—862 MHz (по механизма на Решението за радиочестотния спектър).

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Въздействие на вариантите по отношение на своевременното изключване на наземната аналогова телевизия

5.1.1. *Без допълнителни действия от страна на ЕС*

В десет или единадесет държави-членки аналоговото радиоразпръскване вероятно ще продължи под някаква форма и през 2012 г., а в някои дори до 2013 г., създавайки опасност от по-нататъшни закъснения.

5.1.2. *Препоръка към държавите-членки да предприемат всички необходими стъпки за изключване на аналоговите сигнали до 1 януари 2012 г.*

По оценка, направена в проучването на Комисията, ако бъде предотвратено забавянето на освобождаването на поддиапазона 790—862 MHz в целия ЕС заради няколко държави-членки, могат да бъдат постигнати икономии с нетна стойност от няколко милиарда евро по настоящи цени (най-малко 1 милиард евро като излишък при потребители и доставчици, акумулиран за 15 години²).

Тъй като държавите-членки вече са поели ангажимент относно прехода към цифрова телевизия, разходите се ограничават до ускоряването на процеса в 10 или 11 държави-членки, като правило с няколко месеца.

Съществуват **социални разходи**, по-специално за осигуряване на закупуването на цифрово-аналогови преобразователи от потребители, които продължават да използват съществуващи аналогови телевизори³. Опитът с изключването на аналоговата телевизия в петте държави-членки (и в САЩ), които вече са преминали към цифрова телевизия, обаче сочи, че този социален ефект намира ограничен израз и може да бъде смекчен чрез специфични помощи за необлагодетелствани групи.

5.1.3. *Мандат за изключване на аналоговата телевизия до 1 януари 2012 г. (законодателна мярка на Общността)*

Ползите и разходите, включително социалният ефект, са сходни с тези при предходния вариант (препоръка за изключване), но при настоящия вариант шансовете за постигане на най-големи общи ползи са най-високи.

5.2. Общи инициативи за осигуряване на оптимално използване на спектъра в целия УКВ диапазон (470—862 MHz)

Това включва възможност за координирани действия за облекчаване на освобождаването на допълнителен честотен капацитет, като основно се има предвид разширяването на цифровия дивидент в диапазона под 790 MHz. Не е извършен подробен анализ на количествените въздействия, тъй като **на настоящия етап тези мерки са само предварителни предложения за дискусия на равнище ЕС.**

² По оценка на Ofcom UK излишъкът при сходни условия ще достигне само в Обединеното кралство 100—400 милиона GBP.

³ Цената на повечето цифрово-аналогови преобразователи не надвишава 50 евро.

5.2.1. *Без допълнителни координационни действия от страна на ЕС*

Основното предимство на този вариант е липсата на задължителни допълнителни разходи за обновяването на приемниците или на предавателните мрежи.

5.2.2. *Въздействие на допълнителни координационни действия в поддиапазоните под 790 MHz*

По-долу са изброени някои от областите, в които се предполага, че ще бъдат предвидени допълнителни координационни действия:

- осигуряване на минимална компресия на предавания сигнал и на стандарти за качество за мрежите за радиоразпръскване, в това число и за новите приемници на DTT;
- по-широко използване на едночестотните предавателни мрежи (SFN);
- насърчаване на разработването на системи с подвижна честота, евентуално чрез финансиране от Общността;
- подпомагане на прехвърлянето на настоящите потребители на безжични микрофони към нови честоти, както и разглеждане на възможностите за използване на „свободната зона“ от когнитивни технологии⁴.
- подобряване на трансграничната координация на честотния спектър както между държавите-членки, така и с държави извън ЕС.

Всички изброени видове инициативи имат потенциален положителен ефект, но на настоящия етап е трудно да се проведе надежден анализ на чувствителността. Едно възможно отрицателно въздействие е, че не всички телевизионни зрители биха имали достъп до новото оборудване, но това обстоятелство би могло да бъде смекчено чрез период на паралелно излъчване на сигналите по стария и по новия стандарт, за да се позволи приемането на DTT чрез уреди от първото поколение.

5.2.3. *Въздействие на въвеждането на задължителни изисквания за подобряване на спектралната ефикасност по отношение на цифровия дивидент*

По принцип допълнителното въздействие на задължителните изисквания е с натрупване.

5.3. Въздействие на вариантите по отношение на координацията на действията на държавите-членки в поддиапазона 790—862 MHz

5.3.1. *Без допълнителни действия от страна на ЕС*

Някои държави-членки⁵ вече са, или ще бъдат скоро, в състояние да вземат решение за отваряне на този поддиапазон за електронните комуникационни услуги. Този вариант

⁴ Когнитивните технологии за радиоразпръскване позволяват на оборудването да разпознае неизползваните в даден момент от първични потребители честоти и да ги използва временно.

⁵ Според последното преброяване това са: Австрия, Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Испания, Швеция, Нидерландия и Обединеното кралство.

може да доведе до регулаторни мерки на национално равнище, които могат да се окажат в противоречие с тези, предприети от други страни, и така да застраши техническата хармонизация на този поддиапазон, която е необходима предпоставка за новите широколентови приложения.

5.3.2. Препоръка към държавите-членки да не предприемат действия, които могат да попречат на мярката за техническа хармонизация, предвидена на равнище ЕС за поддиапазона 790—862 MHz

На практика това следва да засяга (временно) само държавите-членки, предвиждащи нови приложения в този поддиапазон. Така че практически няма да възникнат разходи, като усилията ще се съсредоточат върху улесняване на бързото постигане на стабилен консенсус по отношение на хармонизираните технически условия.

5.4. Въздействие на вариантите по отношение на техническата хармонизация на поддиапазона 790—862 MHz

Една от основните констатации на проучването на Комисията е, че „частната полза“⁶, която може да бъде извлечена, ако всички държави-членки приемат съгласувани условия за използване на поддиапазона 790—862 MHz за електронни комуникационни услуги, ще бъде между 17 милиарда EUR (минимум) и 44 милиарда EUR (в най-добрия случай) в зависимост от предполагаемото ниво на търсене на различните услуги⁷.

Подобреният достъп до широколентовите услуги ще донесе значителни социални предимства, както и възможност за осигуряване на оперативна съвместимост на услугите в рамките на Европа.

Не се очаква общ отрицателен ефект върху разпространението на услугите по радиоразпръскване, тъй като всички загуби на капацитет в диапазона 790—862 MHz ще бъдат компенсирани чрез реорганизиране на мрежите и/или подобряване на технологията на предаване. Свързаните разходи ще зависят от броя на ДТТ предавателите в този поддиапазон във всяка държава-членка (разпределителен ефект). Независимо от това действията на Общността следва да улесняват, а не да усложняват реорганизацията на мрежите за радиоразпръскване.

5.4.1. Насоки (незадължителни) за хармонизация на поддиапазона 790—862 MHz

Свързаните разходи вероятно ще бъдат съвсем скромни, но и вероятността за извличане на основните предимства от хармонизацията няма да нарасне съществено.

5.4.2. Решение на Комисията за установяване на техническите параметри за поддиапазона 790—862 MHz

Съгласно оценката, направена в рамките на проучването на Комисията, споменато в раздел 5.4 по-горе, такова решение вероятно ще осигури основната част от очакваните ползи, тъй като повишеното ниво на хармонизация ще донесе икономии от мащаба и

⁶ Излишъците при потребители и производители.

⁷ Нетна стойност по настоящи цени за 15 години, в сравнение със сценария без координация на равнище ЕС.

ще облекчи оперативната съвместимост. На свой ред, това ще облекчи постигането на важни социални цели на ЕС като осигуряването на „широколентов достъп за всички“.

5.4.3. Решение на Комисията за установяване на техническите параметри и на краен срок за освобождаване на поддиапазона 790—862 MHz от услуги за радиоразпръскване с висока мощност

Този вариант ще гарантира максимални ползи, тъй като ще премахне несигурността за заинтересованите страни. Такова решение обаче следва да бъде одобрено от **Европейския парламент и от Съвета** поради неговия потенциален ефект, по-специално върху услугите за радиоразпръскване.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

6.1. Сравнение на вариантите по отношение на своевременното приключване на изключването на аналоговото радиоразпръскване

Една задължителна мярка на Общността ще предизвика (като тенденция) опозицията на някои държави-членки, които ще изтъкнат основни въпроси от обществен интерес.

Затова издаването на „препоръка“ (вариант 5.1.2) изглежда най-уместното средство. То следва да подпомогне потвърждаването на предишни политически ангажименти, което на свой ред ще има положителен „психологически“ ефект върху заинтересованите страни. Ако този вариант подпомогне ускоряването с няколко месеца на усвояването на поддиапазона 790—862 MHz в целия ЕС, той би могъл да донесе съществени предимства, както вече беше обяснено, и да намали разходите на операторите за „паралелно разпръскване“ (едновременно предаване на програмите в аналогов и в цифров формат).

6.2. Сравнение на вариантите по отношение на оптималното използване на спектъра в УКВ диапазона (470—862 MHz)

Вариантът „допълнителни координационни действия“ отваря пътя към извличане на допълнителен цифров дивидент в бъдеще без да създава съществени разходи. Той изглежда оправдан и пропорционален, тъй като понастоящем никоя от разгледаните мерки не сочи ясни предимства за един задължителен подход на равнище ЕС.

6.3. Сравнение на становищата по отношение на координацията на действията на държави-членки в поддиапазона 790—862 MHz

Държавите-членки, които понастоящем разглеждат възможността за регулаторни действия на национално равнище по отношение на този поддиапазон, са подложени на нарастващ натиск да предприемат действия, така че, ако не се предостави спешно образец на Общността за координиран подход, ще възникне опасност от разпокъсване на вътрешния пазар и загуба на икономии от мащаба, които биха могли да бъдат постигнати в противен случай. Поради това предложената (в 5.3.2.) препоръка изглежда предпочитаният вариант.

6.4. Сравнение на вариантите по отношение на техническата хармонизация на поддиапазона 790—862 MHz

Независимо че липсата на краен срок за освобождаване на поддиапазона 790—862 MHz в този вариант (5.4.2.) може да доведе до несигурност в рамките на единния пазар на ЕС въз основа на различните степени на прилагане и разпространение в различните държави-членки, е важно да се вземат предвид настроенята в държавите-членки, главно поради различните скорости на изключване и поради разликите в унаследеното състояние по отношение на радиоразпръскването.

В следствие на това, най-добрият вариант в настоящия момент, който удовлетворява също изискванията за пропорционалност, изглежда ще бъде да се изиска от всички държави-членки да приложат еднакви технически условия при промяната на предназначението на поддиапазона 790—862 MHz, който се използва понастоящем за целите на радиоразпръскването, и да се препоръча ресурсът да бъде разпределян независимо от вида на технологията и услугата при общи технически условия и с общ разпределителен план на диапазона.

Ако Комисията постави краен срок, не е сигурно дали държавите-членки ще подкрепят една такава мярка. Избраният вариант предлага от една страна гъвкавост на държавите-членки при избора на приложенията и сроковете по отношение на безжичните ширококолентови комуникации, но същевременно осигурява ясни и съгласувани технически условия, които ще бъдат приложени, когато изборът бъде направен, като по този начин се избягва принципната опасност от разпокъсване на пазара.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Има предложение мониторингът и оценката да се основават на оперативни цели в съответните проблемни области, и по-конкретно по отношение на:

- своевременността на предприетите от държавите-членки мерки за осигуряване на цялостното изключване на аналоговата телевизия до 1 януари 2012 г.;
- напредъка при предоставянето на поддиапазона 790—862 MHz за използване за електронни комуникации при хармонизирани технически условия;
- напредъка при въвеждането „най-добрите по рода си“ технологии на мястото на настоящите.

Комисията следва да се подпомага от съответни консултативни комитети.