

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.9.2010  
SEC(2010) 1035 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**Придружителен документ към**

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И  
СЪВЕТА**

**относно „ПРОГРАМА ЗА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА  
РАДИОЧЕСТОТНИЯ СПЕКТЪР“**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2010) 471}  
{SEC(2010) 1034}

# ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## 1. ОБЩ КОНТЕКСТ

Радиочестотният спектър има съществено значение за развитието на информационното общество и на бързите безжични услуги, за стимулиране на икономическото възстановяване и растеж, както и за осигуряване на качествени работни места и дългосрочна конкурентоспособност на ЕС. Насоките и целите на политиката в областта на радиочестотния спектър следва да бъдат разглеждани най-вече на европейско равнище в контекста на Програмата за цифровите технологии в Европа (Digital Agenda for Europe) и на „Европа — 2020“ — европейска стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

В предложената Програма за политика в областта на радиочестотния спектър (RSPP) се определят политическите насоки и цели за стратегическо планиране и хармонизиране на използването на радиочестотния спектър в ЕС, както се призовава в регулаторната рамка за електронни съобщения, преразгледана през 2009 г.<sup>1</sup>. Първата програма ще обхване периода 2011—2015 г. с цел да се осигури сближаване и съгласуваност на политиките в ЕС и да се даде възможност за достатъчна гъвкавост за справяне с технологичното и пазарно развитие през този период.

Повечето елементи на RSPP бяха набелязани на срещата на високо равнище по въпросите на радиочестотния спектър, на която през март 2010 г. Парламентът и Комисията събраха голяма част от заинтересованите страни. Програмата се основава също така на обществено допитване и на становището на Групата за политиката в областта на радиочестотния спектър (RSPG).

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Радиочестотният спектър е оскъден ресурс, чието използване е ограничено от физиката и технологията. Търсенето на качествен и рентабилен радиочестотен спектър често надхвърля предлагането, особено при появата на нови технологии и приложения. Оскъдността може да произтича също от неефективността на регулаторното управление на радиочестотния спектър или от техническото му използване.

Оскъдността ограничава икономическите и социални ползи и води до дисбаланс между нарастващото търсене на нови безжични услуги и разполагаемостта на радиочестотен спектър. Това генерира допълнителни разходи, прехосва бизнес възможности, спъва иновационните технологии и услуги и възпрепятства определени обществени и търговски услуги.

### 2.1. Неоптимално използване на радиочестотния спектър

Ефективното използване на радиочестотния спектър зависи от:

- риска от радиосмущения между потребителите и от степента на потенциалните вреди;

---

<sup>1</sup> Член 8а, параграф 3 от новата Рамкова директива

- нивото на ефективност на оборудването и на мрежите;
- регулаторното управление на радиочестотния спектър, което влияе върху „интензитета на използване“; това включва модели за разпределяне на радиочестотите (административни, пазарни, за колективно ползване), използване на технологии, позволяващи ефективно поделение на радиочестотния спектър (например мислещо радио — cognitive radio) и стимули за инвестиране в по-ефективни инфраструктури (например ценообразуване, стимулиращо икономичното използване на спектъра — administrative incentive pricing), също и в публичния сектор, който е значим потребител на радиочестотен спектър;
- съгласуваността на условията за достъп до радиочестотния спектър в рамките на ЕС и в съседни държави извън ЕС.

## **2.2. Справяне с проблема с нарастващото използване на приложения, изискващи радиочестотен спектър**

Предвид оскъдността му, достъпът до радиочестотния спектър зависи от приоритети и избор между различни възможности. Докато за някои видове избор може да се разчита на пазара (например чрез търгове), определени приоритети, например свързаните с безопасността на човешкия живот, трябва да бъдат определяни от държавните органи.

Решенията за управление на радиочестотния спектър могат да повлияят или да доведат до нарушаване на конкуренцията, когато се променят ролята или мощта на пазарните субекти, например чрез предоставяне на незаслужени или нежелани конкурентни предимства на основни потребители. Следователно, изборите в рамките на разглежданата политика трябва да гарантират, че съществуващите права се спазват и конкуренцията не се нарушава.

## **2.3. Предимства на действията на ЕС**

Радиосигналите пресичат границите и евентуална несъгласуваност между националните подходи би могла да възпрепятства използването на радиочестотния спектър.

Недостатъчната координация може да има и други отрицателни последици:

- фрагментиране на вътрешнообщностния пазар, което не позволява реализиране на икономии от мащаба и по този начин води до повишаване на разходите;
- трансгранични радиосмущения, които не позволяват най-ефективно използване на радиочестотния спектър от всички държави-членки;
- намалена ефективност на международната координация в областта на радиочестотния спектър извън ЕС поради липсата на „единен глас“ на ЕС;
- пропуснати възможности за насърчаване на иновацията на европейско равнище и възможно забавяне при осъществяване на стратегически инвестиции.

Както новата регулаторна рамка за електронни съобщителни услуги (ЕСУ), така и Решението за радиочестотния спектър отразяват ползата от координация на равнище

ЕС в границите на съществуващи национални прерогативи относно радиочестотния спектър (например военни, културни).

### **3. ЦЕЛИ**

В първата RSPP ще се очертае по какъв начин използването на радиочестотния спектър може да допринесе за постигането на целите на политиката на ЕС до 2015 г. и в нея ще се предвидят в общ план социалните, икономическите и екологичните ползи от достъпа до радиочестотен спектър.

Отчитайки горепосочените проблеми, могат да бъдат набелязани следните цели:

- подкрепа, чрез политиката в областта на радиочестотния спектър, на целите относно безжичния ширококолов достъп, заложи в стратегията „ЕС—2020“ и в Програмата за цифровите технологии в Европа (Digital Agenda for Europe);
- насърчаване на ефективността на използване на радиочестотния спектър в политиките на ЕС, по-специално чрез насърчаване на гъвкавостта и конкуренцията;
- насърчаване на иновациите на европейско равнище;
- преодоляване на слабостите в управлението на радиочестотния спектър в областите, попадащи в компетенцията на ЕС;
- подкрепа на целите за борбата с изменението на климата и насърчаване на енергийната ефективност, както е заложено в Стратегията „ЕС—2020“ и в Програмата в областта на цифровите технологии за Европа;
- защита на интересите на европейската политика в международен план и подкрепа на държавите-членки в отношенията им с трети държави;
- допринасяне за насърчаване на вътрешнообщностния пазар в сферите на оборудване, услуги и мрежи.

### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА**

Вариантите на политика бяха избрани въз основа на евентуалната добавена стойност от по-нататъшната хармонизация и координация в рамките на ЕС, както и на базата на вида мерки, които биха могли да увеличат ефективността на радиочестотния спектър и да донесат икономически, социални и екологични ползи.

В оценката на въздействието (ОВ) се предвиждат три сценария за RSPP:

- управлението на радиочестотния спектър продължава да се осъществява в текущата рамка без допълнителни политически насоки и цели съгласно стратегическа политическа програма;
- ограничаване на RSPP до обхвата на Рамковата директива, а именно на електронните съобщителни услуги (ЕСУ);

- разглеждане на всички области, в които използването на радиочестотния спектър оказва влияние върху единния пазар.

В ОВ също така се оценява подходящото стратегическо равнище за всяка тематична област:

- липса на стратегическа цел, която да бъде разгледана съгласно първата RSPP;
- определяне на стратегическа цел, което да бъде допълнително анализирано заедно със заинтересовани страни;
- определяне на стратегическа цел, което да бъде последвано от конкретни действия по отношение на съдържанието или процедурата.

## **5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

Тъй като RSPP е широкообхватен стратегически инструмент, не беше възможно да се извърши цялостен подробен анализ на всяко евентуално въздействие или на пропорционалността на всеки вариант. Поради това в ОВ се очертават областите, които съответстват на всеки вариант, и се оценява дали намесата на ЕС би добавила стойност и дали би била по-ефективна от действията на национално или местно равнище. Тъй като ОВ, подобно на проекта на RSPP, е на стратегическо равнище, в нея се проверява дали предложената законодателна мярка е в съответствие с принципа на пропорционалност; това отразява необходимостта, изразена в регулаторната рамка, както и от заинтересованите страни, от набелязване на стратегическата насока, която да бъде дадена на политиката за радиочестотния спектър на равнище ЕС, тъй като политическите действия на ЕС вече не могат да бъдат решавани *ad hoc* предвид тяхното въздействие върху редица сектори и области с различни степени на компетенция на ЕС.

### **5.1. Въздействие на вариантите на първо равнище**

#### *5.1.1. Липса на RSPP*

Този вариант не би позволил разкриване на ползите, описани в другите два варианта, и би влязъл в противоречие с волята на законодателя.

#### *5.1.2. RSPP, ограничена само по отношение на електронните съобщителни услуги*

Този вариант би позволил разработване на приоритетите на политиката на ЕС при по-голяма прозрачност и предвидимост. Обширните консултации също така биха създали допълнителни възможности за събиране на информация относно бъдещото търсене и препятствията пред заинтересованите страни. Изричното одобрение от страна на държавите-членки и на Европейския парламент би дало възможност за следващи инициативи.

Изготвянето на програмата не изисква значителни разходи извън обичайните административни дейности на ЕС.

### 5.1.3. *Разширяване на обсега на RSPP отвъд сферата на електронните съобщителни услуги*

Обществените обсъждания и срещите на високо равнище по въпросите на радиочестотния спектър показаха, че ключови въпроси често надхвърлят сферата на електронните съобщения и засягат интересите на редица сектори (например радиоизлъчване във връзка с електронните съобщителни услуги, транспорта, военното дело, публичното ползване на спектъра, околната среда, космическото пространство). Една по-широка информационна основа би балансирила по-добре RSPP и би отчетела всички текущи и потенциални приложения на радиочестотния спектър. Възможностите за споделяне на радиочестотен спектър могат да бъдат разширени чрез вземане под внимание на всички потребители, като същевременно се зачитат националните компетенции. Заинтересованите страни ясно призоваха за един възможно най-широк обхват.

## 5.2. **Въздействие на вариантите на второ равнище**

Целите на политиката могат да обхващат съдържанието и или процеса/методиката на разглежданата политика и да поставят акцент върху електронните съобщения или да надхвърлят този обхват. Набелязани бяха пет теми.

### 5.2.1. *Принос към Европейската програма за цифрови технологии*

Чрез водещата си инициатива „Програма за цифрови технологии в Европа“, стратегията „Европа—2020“ има за цел да създаде устойчиви икономически ползи от цифровизиран единен пазар, основан на високоскоростен интернет и оперативно съвместими приложения, допринасяйки за целите за ширококолов достъп за всички до 2013 г. и за достъп до интернет скорости над 30 Mbps до 2020 г., като 50% от европейските домакинства да разполагат с интернет връзки със скорост над 100 Mbps.

Безжичните услуги могат да допринесат за постигането на тази цел чрез допълване на кабелните инфраструктури, които не могат да покрият цялата територия. Също така безжичните ширококолови услуги биха допълнили фиксирания достъп и биха позволили мобилност на ползването на интернет.

Разгледани варианти на политика:

- Без определяне на цел в първата RSPP: това би дало възможност на държавите-членки да приемат разнородни стратегии за внедряване на безжичен ширококолов достъп и би породило объркване в ЕС.
- Определяне на цел, което да бъде последвано от допълнителен анализ/проучване: дава възможност за по-добре информиран избор на политика в резултат на по-пълни данни; по-специално необходимо е да бъде разбрана по-добре потенциалната роля на всяка платформа за пренос на данни.
- Набелязване на конкретни мерки от самото начало — възможните мерки включват:
  1. в краткосрочен план осигуряване на разполагаемост на по-голям радиочестотен спектър за ширококолов достъп чрез засилено разпределяне на радиочестотен спектър, който вече е предназначен за тази цел, както и чрез осигуряване на ширококолов достъп с достатъчна скорост за всички граждани до 2015 г.;

2. определяне на хармонизиран радиочестотен спектър за спътникови широколентови услуги;
3. осигуряване на координация на цифровия „дивидент“: определяне на обща дата за изпълнение на Решението за 800 MHz, гарантиране на пълното използване на цифровия „дивидент“ (т.е. на увеличаването на преносния капацитет в резултат от използването на цифрова технология) за подобряване на широколентовия достъп в рядко населени райони и за социално уязвими групи.

Всяка друга специфична мярка би изисквала преди всичко по-добро разбиране на вероятното развитие на пазара и технологиите.

#### 5.2.2. Улесняване на безпрепятствения и равен достъп

Улесняването на достъпа до радиочестотния спектър изисква премахването на регулаторните пречки (чрез създаване на гъвкавост), които възпрепятстват иновациите и навлизането на пазара, като например ограничения на услугите и технологиите, и позволяват търгуването с радиочестотен спектър. Равният достъп до радиочестотен спектър изисква ефективна конкурентна среда и избягване на нарушенията на конкуренцията в случаи, когато съществуващи права на използване са преразпределени (реорганизирани с цел подобряване на ефективността — refarmed).

Разгледаните варианти на политика са следните:

- Без определяне на цел в първата RSPP: това предполага, че на равнище ЕС вече е постигната достатъчна гъвкавост.
- Определяне на цел, което да бъде последвано от допълнителен анализ/изследване: някои подкрепят този вариант, но вече са достъпни редица технически и икономически изследвания и не е ясно какви допълнителните научни изследвания биха били необходими. Въпросът на практика опира до политическата воля на държавите-членки за ефективно прилагане на пазарни механизми.
- Набелязване на конкретни мерки от самото начало: основните разгледани мерки са разработването на общи указания за условията и процедурите за даване на разрешения, които да подобрят гъвкавостта на използването и да предотвратят нарушенията на конкуренцията, както и набелязването и разпределянето на допълнителен радиочестотен спектър при хармонизирани технически условия за иновационни приложения въз основа на генерални разрешения. Това съществено би облагодетелствало икономиката и иновациите.

#### 5.2.3. Подобряване на ефективността на използване на радиочестотния спектър

Ефективното използване на радиочестотния спектър е принцип, заложен в Рамковата директива и в Решението за радиочестотния спектър. Три възможни варианта се разпростират от липсата на каквито и да било действия до действия, насочени към специфични приложения (например по-ефективно поделение с цел улесняване на координираното използване на радиочестотния спектър за гражданска защита и за възстановяване след бедствия). В междинният вариант се изисква съставянето на пълен опис на настоящото използване на радиочестотния спектър и допълнителен анализ и изследвания, с цел подготвяне на регулаторни инициативи за технологии за по-ефективно използване на радиочестотния спектър.



#### *5.2.4. Принос за борбата с изменението на климата*

Стратегията „ЕС—2020“ има за цел постигането на устойчив растеж и устойчиво развита и конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите. Основаните на радиочестотния спектър технологии могат да допринесат за тези цели предимно в две области: интелигентни мрежи за намаляване на енергийното потребление и интелигентни системи за управление на трафика, с цел намаляване на въглеродните емисии.

Вариантът, при който не се предприемат никакви действия, е несъвместим с високия политически приоритет на тази тема за ЕС. Предприемането на допълнителни проучвания и анализ е ограничено до интелигентните транспортни системи. Третият вариант би бил да се пристъпи към конкретни мерки, но такива мерки все още не са ясно набелязани.

#### *5.2.5. Подобряване на външните отношения*

Съгласно новата регулаторна рамка Комисията може да предложи на Парламента и на Съвета общи политически цели за международна координация на политиката за радиочестотния спектър. Най-непосредствените приложения са свързани със Световната конференция по радиокомуникации на Международния съюз по далекосъобщения (ITU) през 2012 г., по време на която ще бъдат водени преговори във връзка с теми с пряко въздействие върху политиките на ЕС за радиочестотния спектър. RSPP би била най-подходящата платформа за определяне на цели за защита на политиките на ЕС на международно равнище.

Първият вариант, или запазването на статуквото, не би породил никакви ползи или рискове. Вторият вариант би бил ограничаването на свързаните с външните отношения аспекти на RSPP до електронните съобщения. По този начин биха били обхванати само част от ключовите елементи на международния дневен ред. Третият вариант, който освен това надхвърля рамките на електронните съобщения, би обхванал най-добре всички секторни политики от интерес за ЕС.

#### *5.2.6. Оценяване на административната тежест*

Въпреки че свързаните с RSPP ползи и разходи варират значително в зависимост от инициативите и вариантите, във всички разгледани случаи ползите категорично биха били повече от допълнителните административни разходи. Това следва да бъде оценено допълнително, след като бъдат предложени конкретни мерки.

## **6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

### **6.1. Сравнение на вариантите на първо равнище (стратегически обхват на RSPP)**

Най-добрият вариант за обхвата на първата RSPP е разширяването му съгласно Вариант 3, така че да включва не само електронните съобщения, което се ползва с широката подкрепа от външни заинтересовани страни.

## **6.2. Въздействие на вариантите на второ равнище**

### *6.2.1. Принос към Европейската програма в областта на цифровите технологии*

По отношение на широколентовия достъп чрез наземни безжични услуги Вариант 3 в най-пълна степен отразява приоритетите на стратегията „ЕС—2020“ и волята на заинтересованите страни (мерки, изложени в точка 5.2.1).

По отношение на спътниковите широколентови услуги препоръчителен е Вариант 2, тъй като преди да бъдат предприети конкретни мерки са необходими допълнителни проучвания за оценка на осъществимостта на широколентовия достъп чрез спътник при определена скорост и на свързаните с това разходи за потребителите.

### *6.2.2. Улесняване на безпрепятствения и равен достъп*

Въпреки че в ОВ обвързващата координация се определя като най-добрия вариант (широко координирано въвеждане на пазарен подход, осигуряващ хармонизирани условия за гъвкаво ползване), държавите-членки подкрепят единствено доброволната координация. При все това, Комисията счита Вариант 3 за единствено осъществим и ще предложи мерки за подобряване на координацията без да се накърнява националната гъвкавост.

### *6.2.3. Подобряване на ефективността на използване на радиочестотния спектър*

Предпочетен е Вариант 2 (допълнителни проучвания), тъй като всички предложени теми трябва да бъдат допълнително проучени преди да се предприемат регулаторни действия. Това също така би позволило постигане на консенсус между различните участници, по-специално в публичния сектор.

### *6.2.4. Принос към борбата с изменението на климата*

Вариант 1 за „интелигентни транспортни системи“ се запазва, тъй като наскоро са взети основните решения за разпределяне на радиочестотния спектър. При все това, Комисията ще продължи своя мониторинг.

По отношение на енергийната ефективност е необходимо да се извърши допълнителен анализ преди да бъдат разработени конкретни предложения и да бъде избран Вариант 2.

### *6.2.5. Подобряване на външните отношения*

Препоръчва се Вариант 3. Тъй като повечето международни споразумения се прилагат за дългосрочен период, европейските интереси трябва да бъдат защитени и програмите трябва да се подложат на „проверката на времето“, за да бъдат разгледани свързаните с радиочестотния спектър изисквания на важните политики. Отвъд сферата на електронните съобщения, съответните политики на ЕС включват устойчивото развитие и изменението на климата. Законодателят се стреми към засилена координация на равнище ЕС при международните преговори във връзка с радиочестотния спектър.

### **6.3. Заключение относно последващи оценки на въздействието**

Тъй като последващите мерки със значимо въздействие трябва да имат отделни оценки на въздействието, в ОВ предварително се посочва списък с последващи мерки, за които очевидно е необходима ОВ.

Планирано е съобщение относно колективното използване на радиочестотния спектър. След като бъде налична допълнителна информация ще бъде изготвена ОВ, която да придружи допълнителните мерки относно разрешенията и колективното използване на радиочестотния спектър.

В миналото мерките за техническа хармонизация не са подлагани на ОВ. В RSPP би могло да се изискват такива мерки за определени видове ползване на радиочестотния спектър, които биха подлежали на ОВ, ако тяхното въздействие е достатъчно значимо и ако процесът на вземане на решение (с участието на заинтересовани страни, Европейската конференция по пощи и далекосъобщения (CEPT), Групата за политиката в областта на радиочестотния спектър (RSPG) и Комитета по радиочестотния спектър) не обосновава в достатъчна степен мярката.

Когато е избран Вариант 2, необходимостта от допълнителна ОВ ще бъде проучена въз основа на насоките на Комисията и на подготвителната работа и набялването на формата на възможни действия.

## **7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Предвид общия стратегически характер на RSPP, и оценката, и мониторингът следва да останат на общо стратегическо равнище. Допълнителните конкретни мерки, които да бъдат приети вследствие на RSPP, ще бъдат оценявани поотделно и своевременно.

За мониторинга на специфични показатели на политиката на ЕС ще бъде от полза една по-подробна оценка в рамките на отделни инициативи за секторни политики, например в сферата на енергийната ефективност, политиката в областта на космическото пространство или Програмата в областта на за цифровите технологии.

В сътрудничество с Групата за политиката в областта на радиочестотния спектър (RSPG) Комисията също така ще наблюдава дали технологичното и регулаторно развитие на национално и международно равнище оказват влияние върху търсенето и използването на радиочестотния спектър.