



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Περίληψη της εκτίμησης επιπτώσεων

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

**για τη θέσπιση μέτρων σχετικά με την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά ηλεκτρονικών
επικοινωνιών και την επίτευξη μιας συνδεδεμένης ηπείρου και για την τροποποίηση των
οδηγιών 2002/20/ΕΚ, 2002/21/ΕΚ και 2002/22/ΕΚ και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ.
1211/2009 και (ΕΕ) αριθ. 531/2012**

{COM(2013) 627 final}
{SWD(2013) 331 final}

Φύλλο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων των μέτρων σχετικά με την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά ηλεκτρονικών επικοινωνιών και την επίτευξη μιας συνδεδεμένης ηπείρου

A. ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα που αντιμετωπίζεται;

Η Ένωση είναι κατακερματισμένη σε διακριτές εθνικές αγορές με αποτέλεσμα να μην διαθέτει μια γνήσια ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Οι κανόνες της ΕΕ εφαρμόζονται με αποκλίνοντες τρόπους, δημιουργώντας φραγμούς εισόδου στην αγορά και καθιστώντας δύσκολη και δαπανηρή την παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών από τους φορείς εκμετάλλευσης. Ο κατακερματισμός καλύπτει όλους τους ζωτικούς κανόνες που αφορούν ειδικά τον συγκεκριμένο τομέα: αδειοδότηση για λειτουργία υπό συνεπείς κανόνες, πρόσβαση σε εισροές ζωτικής σημασίας για επιχειρήσεις σταθερής και κινητής κινητής, κανόνες για την προστασία των τελικών χρηστών· μείζον σύμπτωμα αποτελεί το αδικαιολόγητο κόστος για τις διασυνοριακές επικοινωνίες εντός της Ένωσης. Ο κατακερματισμός δεν είναι ζήτημα που αφορά μόνον τον συγκεκριμένο τομέα, αλλά επηρεάζει πολλούς άλλους κλάδους όπως τις μεταφορές και τους παρόχους διασυνοριακών υπηρεσιών (εμπόριο, τουρισμός, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες).

Οι ευρωπαϊκοί φορείς εκμετάλλευσης δεν μπορούν να επωφεληθούν αρκετά από οικονομίες κλίμακας και νέες ευκαιρίες μεγέθυνσης. Δεν έχουν αξιοποιήσει πλήρως τις ευκαιρίες που προσφέρει το διαδίκτυο. Την ίδια στιγμή, οι καταναλωτές έχουν λιγότερες επιλογές, λιγότερο καινοτόμες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας και εξακολουθούν να πληρώνουν υψηλό τίμημα όταν κάνουν διασυνοριακές κλήσεις ή όταν χρησιμοποιούν δεδομένα και φωνητικές επικοινωνίες ενώ ταξιδεύουν εντός της Ένωσης.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την πρωτοβουλία;

Στόχος της πρωτοβουλίας είναι να επιτρέψει την ολοκλήρωση μιας ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς για ηλεκτρονικές επικοινωνίες.

Η εξάλειψη των εντοπισθέντων εμποδίων στην ενιαία αγορά, με την στόχευση των διαφόρων τύπων γνωστού κατακερματισμού με μια ενιαία πρωτοβουλία θα ενισχύσει τον ανταγωνισμό, θα διευκολύνει την καινοτομία σε νέες υπηρεσίες και εφαρμογές. Η ενιαία αγορά θα δημιουργήσει ευκαιρίες για τις επιχειρήσεις προκειμένου να λειτουργήσουν σε μεγαλύτερη κλίμακα, βοηθώντας τους ευρωπαϊκούς φορείς εκμετάλλευσης να καταστούν πιο ανταγωνιστικοί διεθνείς παράγοντες και να προσελκύσουν νεοεισερχόμενους στην αγορά.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η θέσπιση μέτρων σε επίπεδο ΕΕ είναι απαραίτητη προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο σημερινός κατακερματισμός με την αντιμετώπιση των ανασχετικών παραγόντων που έχουν εντοπιστεί και την προσφορά της δυνατότητας στους φορείς εκμετάλλευσης να επωφεληθούν κανονιστικής συνέπειας και κοινών εισροών, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών σε πανευρωπαϊκή βάση.

Η θέσπιση μέτρων σε επίπεδο ΕΕ θα οδηγούσε επίσης σε μείωση των διοικητικών και

κανονιστικών επιβαρύνσεων, σε ένα σταθερά υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών, το οποίο θα προωθούσε την αξιοπιστία και την εμπιστοσύνη καθώς και σε περισσότερες επιλογές για τους χρήστες.

B. ΛΥΣΕΙΣ

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Η **Επιλογή 1** στοχεύει στην υποστήριξη της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς μέσω κανονιστικού συντονισμού. Αντιμετωπίζει τα προβλήματα που έχουν εντοπιστεί χρησιμοποιώντας συστάσεις (άρθρο 292 ΣΛΕΕ και άρθρο 19 της οδηγίας πλαισίου) και μέσω της προβλεπόμενης αναθεώρησης στοιχείων του κανονιστικού πλαισίου για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και τα δίκτυα, π.χ. της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία το 2014 και του κανονισμού για την περιαγωγή το 2016.

Η **Επιλογή 2**, η προτιμώμενη επιλογή, περιλαμβάνει σύνολο ενοποιημένων νομοθετικών μέτρων με στόχο τη δημιουργία πλήρους ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών που να υποστηρίζονται από ενισχυμένο ενωσιακό συντονισμό (με τη δημιουργία ενιαίας ενωσιακής αδειοδότησης για τους ευρωπαϊκούς παρόχους ηλεκτρονικών επικοινωνιών και την παροχή υπηρεσιών βάσει εναρμονισμένων κανόνων προστασίας των καταναλωτών, συγκλινόντων ρυθμιστικών επανορθωτικών μέτρων, πρόσβασης σε κοινές εισροές, όπως το ραδιοφάσμα, τις μισθωμένες γραμμές και τη δυφιορρευματική πρόσβαση και ενός ενιαίου χώρου για τους καταναλωτές, όπου η περιαγωγή και τα διασυνοριακά τέλη δεν θα αποτελούν πλέον εμπόδιο και θα εγγυώνται την πρόσβαση στο ανοικτό διαδίκτυο). Η επιλογή αυτή στηρίζεται στο ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, διατηρώντας τα βασικά χαρακτηριστικά του (π.χ. την ανάλυση της αγοράς, τον εντοπισμό της κυρίαρχης θέσης και την εκ των προτέρων επιβολή διορθωτικών μέτρων για την εξασφάλιση αποτελεσματικού ανταγωνισμού), μειώνοντας σταδιακά τις κανονιστικές πιέσεις αν οι αγορές είναι όντως ανταγωνιστικές, και μέσα από στοχευμένες αλλαγές στοχεύει στην επίτευξη μεγαλύτερης κανονιστικής συνέπειας ιδίως για εταιρείες που λειτουργούν σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα για τους χρήστες τα πλεονεκτήματα μιας συνδεδεμένης ηπείρου.

Η **Επιλογή 3** είναι ταυτόσημη με την επιλογή 2, όσον αφορά τα μέτρα, αλλά διαφέρει ως προς τη δομή διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την επιλογή αυτή, θα πρέπει να καθοριστεί ενιαία ρυθμιστική αρχή της ΕΕ που θα έχει την ευθύνη για την εφαρμογή και την επιβολή πανευρωπαϊκών υπηρεσιών, μεταξύ άλλων στον τομέα του ραδιοφάσματος, ενδεχομένως σε συνεργασία με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές.

Ποιος υποστηρίζει ποια επιλογή;

Υφίσταται μεγάλος βαθμός σύγκλισης όσον αφορά την επείγουσα ανάγκη αντιμετώπισης του εντοπισθέντος κατακερματισμού της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Ωστόσο, οι απόψεις δίστανται σχετικά με τον καλύτερο δυνατό τρόπο για να επιτευχθεί αυτό, ανάλογα με τα συμφέροντα των διάφορων ομάδων ενδιαφερομένων.

Ορισμένοι ενδιαφερόμενοι (ιδίως οι κατεστημένοι φορείς εκμετάλλευσης) υποστηρίζουν ριζικές αλλαγές, συμπεριλαμβανομένης μεγαλύτερης συνέπειας των ρυθμιστικών προσεγγίσεων, τόσο σε σταθερά όσο και σε κινητά δίκτυα, μεγαλύτερης προβλεψιμότητας και συνέχειας, καθώς και μιας σημαντικότερης απορρύθμισης.

Ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης έχουν εκφράσει ανησυχίες σχετικά με τις επιπτώσεις ορισμένων στοιχείων των εν λόγω προτάσεων, κυρίως της περιαγωγής και των διεθνών κλήσεων, στα έσοδά τους. Άλλοι τομείς του κλάδου (συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων πρόσβαση) υποστηρίζουν την καλύτερη εφαρμογή και τη μεγαλύτερη συνέπεια στην παροχή προϊόντων «εικονικής» πρόσβασης.

Όλοι οι φορείς εκμετάλλευσης τηλεπικοινωνιών συμφωνούν περί της ανάγκης βελτίωσης του συντονισμού της πολιτικής ραδιοφάσματος προκειμένου να ελευθερωθεί περισσότερο ραδιοφάσμα για ευρυζωνικές υπηρεσίες στο πλαίσιο κανονιστικού περιβάλλοντος που να ευνοεί τη σταθερότητα και τις επενδύσεις.

Οι οργανώσεις καταναλωτών υποστηρίζουν την άρση του τεχνητού κόστους (π.χ. για την περιαγωγή) που προκύπτει κάθε φορά που οι καταναλωτές χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες κατά τη διέλευση των συνόρων. Πολλοί πάροχοι υπηρεσιών (μεταφορές, ναυσιπλοΐα, εφοδιαστική) υποστηρίζουν επίσης την κατάργηση των τελών περιαγωγής προκειμένου να αναπτυχθούν καινοτόμα επιχειρηματικά μοντέλα.

Επιμένουν επίσης για την άρση των διακρίσεων που προκύπτουν από τη φραγή και τον περιορισμό της ταχύτητας των υπηρεσιών. Οι χρήστες του κλάδου, τόσο οι μεγάλες επιχειρήσεις όσο και οι ΜΜΕ, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στο διαδίκτυο και των νέων επιχειρηματιών, τονίζουν τη σημασία πρόσβασης σε υψηλής ποιότητας συνδεσιμότητα για λόγους ανταγωνιστικότητας, που θα τους επιτρέψει για παράδειγμα να καρπωθούν τα οφέλη από τις εφαρμογές των υπηρεσιών του υπολογιστικού νέφους και της επικοινωνίας από μηχανή σε μηχανή.

Επικρατεί έντονος προβληματισμός σχετικά με την έλλειψη ευρυζωνικής κάλυψης και την συμφόρηση στα δίκτυα κινητής.

Σε μια πολιτική συζήτηση που πραγματοποιήθηκε στο Συμβούλιο Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας της 6ης Ιουνίου 2013, σημαντικός αριθμός αντιπροσωπειών υποστήριξε τον στόχο της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς τηλεπικοινωνιών, με έμφαση, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση έντονου ανταγωνισμού, την προώθηση της καλύτερης επιλογής για τους καταναλωτές, την αντιμετώπιση του θέματος της ουδετερότητας του δικτύου, την αντιμετώπιση της περιαγωγής με αναλογικό τρόπο, την εξασφάλιση μεγαλύτερης κανονιστικής συνέπειας, την αποφυγή της κανονιστικής διαμεσολάβησης και την εξασφάλιση στενότερου συντονισμού των εθνικών προσεγγίσεων του ραδιοφάσματος. Πολλές αντιπροσωπείες εξέφρασαν προβληματισμούς σχετικά με την συγκεντρωτική αντιμετώπιση της πολιτικής μέσω ενιαίας ευρωπαϊκής ρυθμιστικής αρχής ή/και κεντρική ενωσιακή αδειοδότηση και εκχώρηση του φάσματος.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ήδη πραγματοποιήσει τρεις συνεδριάσεις προκειμένου να συζητηθούν οι επικείμενες προτάσεις. Συγκεκριμένα οι ευρωβουλευτές τόνισαν, ως μέρος μιας πραγματικής ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, την ανάγκη εξάλειψης της περιαγωγής, τη θέσπιση σαφών και αυστηρών κανόνων σχετικά με την ουδετερότητα του δικτύου και την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών. Οι ευρωβουλευτές τόνισαν επίσης την ανάγκη για ρεαλισμό και αξιολόγηση των νέων προτάσεων από την άποψη των προσδοκιών και των χρονικών περιορισμών.

Γ. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχουν, αλλιώς τα

κυριότερα);

Το μεγαλύτερο άμεσο όφελος μιας ενιαίας αγοράς για υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών εκτιμάται ότι θα είναι της τάξης των 110 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως. Επιπλέον, οι θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις σε άλλους τομείς αναμένεται να ανέλθουν σε αρκετές δεκάδες δισεκατομμύρια πιθανά κέρδη ετησίως. Το όφελος της προτιμώμενης επιλογής, σε σχέση με τις υπόλοιπες, είναι ότι στηρίζεται σε υφιστάμενη νομοθεσία και διακυβέρνηση και εστιάζεται στις ουσιαστικές πτυχές των εντοπισθέντων προβλημάτων του κατακερματισμού, χωρίς περιττό συγκεντρωτισμό, και αποτελεί κατά συνέπεια ρεαλιστική προσέγγιση προς την επίτευξη του εν λόγω οφέλους ταχύτερα και ασφαλέστερα σε σχέση με τις άλλες επιλογές. Η προτιμώμενη επιλογή αποτελεί πραγματιστική απάντηση σε επιτακτικά προβλήματα ιδίως όσον αφορά το ραδιοφάσμα εξασφαλίζοντας έγκαιρη διαθεσιμότητα για την αποφυγή συμφόρησης ή κατάρρευσης των δικτύων.

Πρώτον, άμεσα συναφείς τομείς, όπως η κατασκευή τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού, ο κλάδος σχεδιασμού εφαρμογών και περιεχομένου μπορούν να επωφεληθούν άμεσα από μια πιο δυναμική ευρωπαϊκή αγορά τηλεπικοινωνιών.

Δεύτερον, τομείς όπως η αυτοκινητοβιομηχανία, ο τομέας της εφοδιαστικής υποστήριξης ή ο τομέας της ενέργειας θα επωφεληθούν από την ενισχυμένη συνδεσιμότητα στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς και την αύξηση της παραγωγικότητας, μέσω π.χ. πανταχού παρόντων εφαρμογών υπολογιστικού νέφους, συνδεδεμένων αντικειμένων και δυνατοτήτων παροχής ενοποιημένων υπηρεσιών για διαφορετικά τμήματα μιας εταιρείας.

Τρίτον, οι δημόσιες διοικήσεις και οι γενικές υπηρεσίες, όπως ιδίως ο τομέας της υγείας αναμένεται να επωφεληθούν από την ευρύτερη διαθεσιμότητα υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και ηλεκτρονικής υγείας. Ειδικότερα ο τομέας της ηλεκτρονικής υγείας έχει τη δυνατότητα να προσφέρει καλύτερη ποιότητα υγειονομικής περίθαλψης με πολύ χαμηλότερο κόστος.

Τέλος, οι ευρωπαίοι καταναλωτές θα επωφεληθούν από την ύπαρξη περισσότερων επιλογών, πιο καινοτόμων και ποιοτικά καλύτερων υπηρεσιών. Η προτιμώμενη επιλογή μπορεί να επιτύχει τον επιθυμητό στόχο, χωρίς τη δημιουργία νέου διοικητικού φόρτου.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, αλλιώς οι κυριότερες αρνητικές επιπτώσεις);

Το προτεινόμενο απλοποιημένο κανονιστικό καθεστώς δεν θα δημιουργήσει κανονιστικές και διοικητικές δαπάνες για τις εταιρείες· αντιθέτως θα τις μειώσει.

Ορισμένα μέτρα ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό ορισμένων ροών εισοδήματος για τους φορείς εκμετάλλευσης. Στο πλαίσιο του χειρότερου σεναρίου (δηλ. εάν δεν συνυπολογιστούν οι επιπτώσεις της ελαστικότητας των τιμών ή του κριτηρίου της εύλογης χρήσης για την περιαγωγή) εκτιμάται πως εάν η περιαγωγή και οι ενδοενωσιακές κλήσεις διατίθεντο στο επίπεδο της εγχώριας τιμολόγησης η απώλεια των εσόδων από την περιαγωγή θα προκαλούσε ετήσια απώλεια εισοδήματος 1.650 εκατ. ευρώ και μείωση εσόδων κατά 700 εκατ. ευρώ από τις διεθνείς κλήσεις. Συνεπώς στην πραγματικότητα οι επιπτώσεις είναι πιθανόν πολύ μικρότερες. Επιπλέον, απώλεια εισοδήματος των φορέων εκμετάλλευσης στα έσοδα των φορέων εκμετάλλευσης θα συνέβαινε ούτως ή άλλως, κυρίως ως αποτέλεσμα του κανονισμού για την περιαγωγή (ο οποίος προβλέπει η διαφορά μεταξύ εθνικής και διεθνούς περιαγωγής να πλησιάζει το μηδέν μέχρι το 2016) και της αύξησης του ανταγωνισμού, καθώς και τεχνολογικών αλλαγών (για παράδειγμα

των φωνητικών υπηρεσιών μέσω του πρωτοκόλλου Ιντερνέτ). Αφετέρου, το πλαίσιο θα επιτρέψει την ανάπτυξη νέων πηγών εσόδων, καλύτερους όρους χρήσης του ραδιοφάσματος και οικονομίες κλίμακας που θα μπορούν να αξιοποιηθούν.

Πώς θα επηρεαστούν οι επιχειρήσεις, οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Η προτιμώμενη επιλογή –με την άρση των εμποδίων σε αυτή τη συνδεσιμότητα– βελτιώνει την παραγωγικότητα και παρέχει νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες σε όλους. Με τους νέους κανόνες θα είναι πολύ πιο εύκολο για τους παρόχους διαδικτυακών υπηρεσιών να αγοράσουν την κατάλληλη ποιότητα συνδεσιμότητας που ταιριάζει στις παρεχόμενες υπηρεσίες, ενώ η συνολική ποιότητα της πρόσβασης στο διαδίκτυο θα βελτιωθεί στην Ευρώπη, εξυπηρετώντας όλους τους προμηθευτές και χρήστες διαδικτυακών υπηρεσιών.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και τις διοικήσεις;

Η επιλογή ενός κανονισμού ως νομοθετικής πράξης δεν συνεπάγεται κανένα κόστος μεταφοράς ή εφαρμογής για τις δημόσιες αρχές. Για τις διοικήσεις, οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των προτεινόμενων μέτρων θα αποβούν γενικά επωφελείς αφού με την αύξηση του εισοδήματος από το ραδιοφάσμα θα αυξηθούν με την πάροδο του χρόνου τα φορολογικά έσοδα. Ωστόσο, ενδέχεται να παρατηρηθούν ορισμένες αδυναμίες σε περίπτωση που δεν υιοθετηθούν βέλτιστες πρακτικές.

Ο ενισχυμένος ρυθμιστικός συντονισμός μεταξύ των αρχών είναι απίθανο να απαιτήσει πρόσθετους πόρους.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Μια ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών ενισχύει την ενιαία ψηφιακή αγορά και, συνεπώς, τα θετικά αποτελέσματα θα εξαπλωθούν στην ευρύτερη ψηφιακή οικονομία.

Δ. ΣΥΝΕΧΕΙΑ

Πότε θα αναθεωρηθεί η πολιτική;

Η Επιτροπή θα αξιολογήσει, έπειτα από τέσσερα χρόνια, τον αντίκτυπο των προτεινόμενων μέτρων, με σκοπό να προτείνει κατάλληλες τροποποιήσεις, εάν είναι απαραίτητο.