



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 11. 9. 2013
SWD(2013) 332 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Zhrnutie posúdenia vplyvu

Sprievodný dokument

Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady,

ktorým sa stanovujú opatrenia týkajúce sa jednotného európskeho trhu s elektronickými komunikáciami a na dosiahnutie prepojeného kontinentu a ktorým sa menia smernice 2002/20/ES, 2002/21/ES a 2002/22/ES a nariadenia (ES) č. 1211/2009 a (EÚ) č. 531/2012

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu opatrení týkajúcich sa jednotného európskeho trhu s elektronickými komunikáciami a na dosiahnutie prepojeného kontinentu
A. POTREBA KONAŤ
Prečo? Aký problém sa rieši?
Únia je roztrieštená na samostatné vnútroštátne trhy, chýba jej teda skutočný jednotný trh s elektronickými komunikačnými službami. Pravidlá EÚ sa vykonávajú rôznymi spôsobmi, čo vytvára prekážky pre vstup na trh a poskytovanie cezhraničných služieb sa pre prevádzkovateľov stáva komplikovaným a nákladným. Fragmentácia zasahuje všetky podstatné sektorovo špecifické pravidlá, teda oprávnenie vykonávať činnosť podľa jednotných pravidiel, prístup ku kľúčovým vstupom pre prevádzkovanie pevných alebo mobilných sietí a pravidlá ochrany koncového používateľa, pričom hlavným príznakom sú neopodstatnené náklady na cezhraničné komunikácie v rámci Únie. Fragmentácia nie je len problémom konkrétneho odvetvia, ale ovplyvňuje mnoho ďalších odvetví, ako sú doprava a poskytovanie cezhraničných služieb (obchod, turistický ruch, finančné služby). Európski prevádzkovatelia nemôžu dostatočne ťažiť z úspor z rozsahu a z nových možností rastu. Ešte sa nechopili všetkých príležitostí, ktoré ponúka internet. Spotrebitelia majú zároveň menší výber, menej kvalitných inovačných služieb a ešte stále platia vysokú cenu, keď volajú do zahraničia alebo keď využívajú dátové a hlasové komunikácie pri cestovaní v Únii.
Čo sa očakáva od tejto iniciatívy?
Cieľom iniciatívy je umožniť dobudovanie jednotného európskeho trhu s elektronickými komunikáciami. Odstránenie zistených prekážok na jednotnom trhu tým, že sa úsilie v rámci jednej jedinej iniciatívy sústreďuje na rôzne druhy známej fragmentácie, podporí silnejšiu hospodársku súťaž a umožní inovácie v oblasti nových služieb a aplikácií. Jednotný trh vytvorí príležitosti pre podniky, aby mohli pôsobiť v širšom rozsahu, pomôže európskym prevádzkovateľom stať sa konkurencieschopnejšími globálnymi aktérmi a pritiahne na trh nových účastníkov.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Na to, aby sa našlo východisko zo súčasnej fragmentácie, sú nevyhnutné opatrenia na úrovni EÚ, ktoré sa zamerajú na riešenie zistených nedostatkov a umožnia prevádzkovateľom využívať jednotnosť regulácie a spoločné vstupy s cieľom poskytovať služby na celoeurópskom základe. Opatrenia na úrovni EÚ by tiež viedli k zníženiu administratívnej a regulačnej záťaže a k trvale vysokej úrovni ochrany spotrebiteľov, ktorá by posilnila dôveru a istotu a priniesla používateľom širší výber.

B. RIEŠENIA

Aké legislatívne, ako aj nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Možnosť č. 1 sa zameriava na podporu dobudovania jednotného trhu prostredníctvom koordinácie regulácie. Rieši zistené problémy prostredníctvom odporúčaní (čl. 292 ZFEÚ a čl. 19 rámcovej smernice) a prostredníctvom plánovaného preskúmania prvkov regulačného rámca pre elektronické komunikačné služby a siete, napr. smernice univerzálnej služby v roku 2014 a nariadenia o roamingu v roku 2016.

Možnosť č. 2, teda uprednostňovaná možnosť, pozostáva zo súboru integrovaných právnych predpisov s cieľovými opatreniami na vytvorenie kompletného jednotného trhu v oblasti elektronických komunikačných služieb s podporou silnejšej koordinácie na úrovni EÚ (zavedením jednotného oprávnenia EÚ pre európskych poskytovateľov elektronických komunikácií a poskytovania služieb na základe harmonizovaných pravidiel na ochranu spotrebiteľa, konvergentných regulačných nápravných opatrení, prístupu k spoločným vstupom, ako sú napr. frekvenčné spektrum, prenajaté okruhy a bitový tok, a jednotného spotrebiteľského priestoru, v ktorom už roamingové a cezhraničné poplatky nie sú prekážkou a kde je zaručený prístup k otvorenému internetu). Táto možnosť vychádza zo súčasného regulačného rámca, pričom zachováva jeho kľúčové prvky (napr. analýza trhu, preukázanie dominantného postavenia a uloženie nápravných opatrení *ex ante* na zabezpečenie účinnej hospodárskej súťaže), postupne znižuje regulačný tlak, ak sa preukáže, že trhy sú konkurencieschopné, a prostredníctvom cieľových zmien sa zameriava na dosiahnutie väčšej jednotnosti regulácie, najmä pre podniky pôsobiace vo viac než jednom členskom štáte, a pre používateľov zároveň zaisťuje výhody prepojeného kontinentu.

Možnosť č. 3 je totožná s možnosťou č. 2, pokiaľ ide o opatrenia, odlišuje sa však v štruktúre riadenia. V rámci tejto možnosti by bol vytvorený jednotný regulačný orgán EÚ, ktorý by bol, prípadne v spolupráci s národnými regulačnými orgánmi, zodpovedný za vykonávanie a presadzovanie celoeurópskych služieb, a to aj v oblasti frekvenčného spektra.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Existuje veľký stupeň súhlasu s naliehavou potrebou prekonať zistenú fragmentáciu jednotného trhu s elektronickými komunikačnými službami. V závislosti od záujmov rôznych skupín zainteresovaných strán sa však líšia názory, ako tento cieľ čo najlepšie dosiahnuť.

Niektoré zainteresované strany (najmä etablovaní prevádzkovatelia) sa zasadzujú za ďalekosiahle zmeny vrátane väčšej konzistentnosti regulačných prístupov v oblasti pevných aj mobilných sietí, väčšej predvídateľnosti a kontinuity regulácie, ako aj výraznejšej deregulácie. Niektorí prevádzkovatelia vyjadrili obavy z vplyvu určitých prvkov týchto návrhov, najmä pokiaľ ide o roaming a medzinárodné volania, na ich príjmy. Iné súčasti odvetvia (vrátane záujemcov o prístup) argumentujú v prospech lepšieho uplatňovania a väčšej konzistentnosti pri poskytovaní produktov „virtuálneho“ prístupu.

Všetci telekomunikační operátori sa zhodujú na potrebe zlepšiť koordináciu v politike rádiového frekvenčného spektra s cieľom uvoľniť viac frekvenčného spektra pre

širokopásmové služby v rámci regulačného prostredia, ktoré podporuje stabilitu a investície.

Spotrebiteľské organizácie presadzujú odstránenie umelých nákladov (napr. na roaming), ktoré vznikajú vždy, keď spotrebiteľia využívajú služby v zahraničí. Aj mnohí poskytovatelia služieb (doprava, navigácia, logistika) sa v záujme rozvoja inovačných obchodných modelov zasadujú za odstránenie roamingových poplatkov.

Takisto trvajú na odstránení diskriminácie vyplývajúcej z blokovania a spomaľovania služieb. Komerční používatelia, veľké, ako aj malé a stredné podniky vrátane webových podnikateľov a začínajúcich podnikov zdôrazňujú význam prístupu k vysokokvalitnému pripojeniu pre konkurencieschopnosť, keďže takýto prístup im napríklad umožňuje využívať výhody cloud computingu a aplikácií služieb komunikácie medzi strojmi.

Rastúce obavy sa týkajú nedostatku širokopásmového pokrytia a preťaženia mobilných sietí.

V diskusii o smerovaní, ktorá sa uskutočnila na zasadnutí Rady pre dopravu, telekomunikácie a energetiku 6. júna 2013, značný počet delegácií podporil cieľ dobudovania jednotného telekomunikačného trhu, pričom dôraz sa kladol okrem iného na zaistenie silnej hospodárskej súťaže, presadzovanie lepšieho výberu pre spotrebiteľov, zabezpečenie neutrality siete, primerané riešenie roamingu, zabezpečenie väčšej jednotnosti regulácie, predchádzanie regulačnej arbitráži a zaistenie užšej koordinácie vnútroštátnych prístupov k spravovaniu frekvenčného spektra. Veľký počet delegácií vyjadril znepokojenie nad centralizáciou politiky prostredníctvom jednotného európskeho regulačného orgánu a/alebo centrálneho oprávnenia EÚ a pridelovania frekvenčného spektra.

V Európskom parlamente sa o nadchádzajúcich návrhoch rokovalo už na troch zasadnutiach. Poslanci EP zdôraznili najmä potrebu odstrániť v rámci skutočného jednotného trhu s elektronickými komunikačnými službami roaming, zaviesť jasné a prísne pravidlá o neutralite siete a zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa. Poslanci Európskeho parlamentu zároveň podčiarkli potrebu reálnosti a posúdenia nových návrhov z hľadiska očakávaní a časových obmedzení.

C. VPLYVY UPREDNOSTŇOVANEJ MOŽNOSTI

Má uprednostňovaná možnosť výhody (ak má, ktoré sú najdôležitejšie)?

Hlavný priamy prínos jednotného trhu s elektronickými komunikačnými službami sa odhaduje na 110 miliárd EUR ročne. Navyše sa očakávajú pozitívne vedľajšie účinky na iné odvetvia vo výške niekoľkých desiatok miliárd EUR potenciálnych príjmov ročne. V porovnaní s ostatnými je výhodou uprednostňovanej možnosti, že vychádza z existujúcich právnych predpisov a riadenia a že sa zameriava na podstatné aspekty zistených problémov fragmentácie, a to bez nadmernej centralizácie, a preto predstavuje realistický prístup, pomocou ktorého sa tieto výhody dosiahnu rýchlejšie a istejšie než v prípade ostatných možností. Uprednostňovaná možnosť je pragmatickou odpoveďou na závažné problémy, najmä pokiaľ ide o zabezpečenie včasnej dostupnosti frekvenčného spektra s cieľom predchádzať preťaženiu alebo kolapsom sietí.

Po prvé, očakáva sa, že priamo súvisiace odvetvia, ako je výroba telekomunikačných zariadení, vývoj aplikácií a výroba obsahu, budú okamžite ťažiť z dynamickejšieho telekomunikačného trhu v Európe.

Po druhé, odvetvia, ako napr. automobilový priemysel, odvetvie logistiky alebo energetiky, budú môcť využívať výhody lepšej prepojitelnosti na jednotnom trhu a nárastu produktivity napríklad vďaka všadeprítomným aplikáciám cloud computingu, pripojeným predmetom a možnostiam poskytovania integrovaných služieb pre rôzne časti podnikov.

Po tretie, orgány verejnej správy a všeobecné služby, ako je predovšetkým sektor zdravotníctva, budú mať takisto úžitok zo širšej dostupnosti služieb elektronickej verejnej správy a elektronického zdravotníctva. Najmä elektronické zdravotníctvo má potenciál poskytnúť lepšiu kvalitu starostlivosti za oveľa nižšie náklady.

Napokon, európski spotrebitelia by profitovali z väčšieho výberu a inovativejších služieb lepšej kvality. Pomocou uprednostňovanej možnosti je možné dosiahnuť želaný cieľ bez vytvárania nových administratívnych záťaží.

Vznikajú pri uplatnení uprednostňovanej možnosti náklady (ak áno, ktoré sú najdôležitejšie)?

Navrhovaný zjednodušený regulačný režim by pre podniky nevytváral regulačné ani administratívne náklady, naopak, náklady by znižoval.

Niektoré opatrenia môžu viesť k zníženiu niektorých tokov príjmov pre prevádzkovateľov. Ak by sa roaming a medzinárodné volania v rámci EÚ poskytovali na úrovni domácich sadzieb, v najhoršom prípade sa odhaduje, že ročná strata na príjmoch v dôsledku straty príjmov z roamingu by predstavovala 1 650 miliónov EUR a zníženie príjmov súvisiacich s medzinárodnými volaniami 700 miliónov EUR (teda ak sa nezohľadňujú účinky cenovej elasticity alebo kritérium primeraného využívania pre roaming). Preto budú vplyvy v skutočnosti pravdepodobne oveľa menšie. K strate príjmov prevádzkovateľov by okrem toho došlo aj tak, najmä v dôsledku uplatňovania nariadenia o roamingu (v ktorom sa vyžaduje, aby sa do roku 2016 odstránil rozdiel medzi vnútroštátnymi a medzinárodnými roamingovými prístupmi) a zosilnenia hospodárskej súťaže, ako aj v dôsledku technologických zmien (napríklad „Voice over IP“). Na druhej strane rámec umožní využitie nových zdrojov príjmov, lepších podmienok na využívanie frekvenčného spektra a úspor z rozsahu.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Vďaka odstráneniu prekážok prepojitelnosti uprednostňovaná možnosť zvýši produktivitu a poskytne nové obchodné príležitosti pre všetkých. Na základe nových pravidiel bude pre poskytovateľov webových služieb oveľa jednoduchšie nakupovať pripojenie, ktorého kvalita zodpovedá poskytovaným službám, pričom celková kvalita prístupu k internetu v Európe sa zlepší a bude prínosom pre všetkých dodávateľov a používateľov internetových služieb.

Očakáva sa významný vplyv na vnútroštátne rozpočty a verejnú správu?

Transpozícia alebo vykonávanie nariadenia, ktoré bolo zvolené ako legislatívny nástroj, by pre verejné orgány nepriniesla žiadne náklady. V prípade verejnej správy by dlhodobý vplyv navrhovaných opatrení takisto bol vo všeobecnosti prospešný, keďže zvýšenie príjmov z frekvenčného spektra postupne povedie k zvýšeniu daňových príjmov. V prípade, že sa nebudú dodržiavať najlepšie postupy, by však mohlo dôjsť k výskytu nedostatkov.

Je nepravdepodobné, že by si posilnená koordinácia regulácie medzi orgánmi vyžadovala ďalšie zdroje.

Očakávajú sa ďalšie významné vplyvy?

Jednotný trh elektronických komunikačných služieb je oporou jednotného digitálneho trhu, a preto sa pozitívne účinky budú prenášať do širšieho digitálneho hospodárstva.

D. NADVÄZUJÚCE OPATRENIA

Kedy sa táto politika preskúma?

Po štyroch rokoch Komisia vyhodnotí vplyv navrhovaných opatrení s cieľom v prípade potreby navrhnúť vhodné úpravy.