



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene učinka

Spremni dokument

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o določitvi ukrepov za dokončanje enotnega evropskega trga za elektronske komunikacije in dosego medsebojno povezane celine ter o spremembi direktiv 2002/20/ES, 2002/21/ES in 2002/22/ES ter uredb (ES) št. 1211/2009 in (EU) št. 531/2012

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

Povzetek
Ocena učinka ukrepov v zvezi z enotnim evropskim trgom elektronskih komunikacij in doseganjem povezane celine
A. NUJNOST UKREPANJA
Zakaj? V čem je težava?
Unija je razdrobljena na posamezne nacionalne trge z omejenim številom akterjev, zaradi česar ni pravega enotnega trga elektronskih komunikacijskih storitev. Pravila EU o odobritvah se izvajajo različno, kar ovira vstop na trg in operaterjem otežuje opravljanje čezmejnih storitev ter zvišuje s tem povezane stroške. Razdrobljenost je razširjena na vse ključna sektorska pravila: odobritev za poslovanje po doslednih pravilih, dostop do ključnih virov za poslovanje s fiksnimi ali mobilnimi komunikacijami, pravila o varstvu končnih uporabnikov; pri čemer so pomembna posledica neupravičeni stroški za čezmejne komunikacije v Uniji. Razdrobljenost ni samo posebna sektorska težava, ampak vpliva tudi na druge sektorje, kot so promet in čezmejno ponujanje storitev (trgovina, turizem, finančne storitve). Evropski operaterji ne morejo v zadostni meri dosegati ekonomij obsega in izkoriščati novih priložnosti za rast. Niso še v celoti izkoristili priložnosti, ki jih ponuja internet. Hkrati pa imajo potrošniki manjšo izbiro ter dostop do manj inovativnih in kakovostnih storitev, še vedno pa plačujejo visoko ceno, ko njihovi klici prečkajo meje ali ko pri potovanju po Uniji uporabljajo podatkovne in govorne komunikacije.
Kaj bi naj ta pobuda po pričakovanjih dosegla?
Cilj te pobude je dokončna vzpostavitev enotnega evropskega trga elektronskih komunikacij. Odstranitev ugotovljenih ovir do enotnega trga, pri čemer se odpravljanje različnih znanih vrst razdrobljenosti združi v eno pobudo, bo spodbudila večjo konkurenco ter omogočila inovacije v nove storitve in aplikacije. Enotni trg bo ustvaril priložnosti za poslovanje podjetij v večjem obsegu in evropskim operaterjem pomagal pri doseganju večje konkurenčnosti kot globalni akterji, pritegnil pa bo tudi nova podjetja.
Kaj je dodana vrednost na ravni EU?
Potrebni so ukrepi na ravni EU, ki bodo obstoječo razdrobljenost odpravili tako, da bodo usmerjeni v ugotovljena ozka grla in operaterjem omogočali koristi zaradi regulativne doslednosti in skupnih virov, da bi se storitve zagotavljale na vseevropski osnovi. Ukrepi na ravni EU bi vodili tudi k manjšim upravnim in regulativnim bremenom ter stabilni visoki ravni varstva potrošnikov, kar bi krepilo zaupanje in omogočalo širšo izbiro za uporabnike.
B. REŠITVE
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so bile upoštevane? Obstaja najprimernejša možnost ali ne? Zakaj?
Možnost 1 je usmerjena v dokončno vzpostavitev enotnega trga z regulativno uskladitvijo. Odpravlja ugotovljene težave, pri čemer upošteva priporočila (člen 292 PDEU in člen 19 okvirne direktive) ter predvideni pregled elementov regulativnega okvira za elektronske komunikacijske storitve in omrežja, npr. direktive o univerzalni storitvi v letu 2014 in uredbe o

gostovanju v letu 2016.

Možnost 2 je najprimernejša, sestavljena pa je iz nabora integriranih in ciljno usmerjenih zakonodajnih ukrepov za vzpostavitev popolnega enotnega trga elektronskih komunikacijskih storitev, podprtega z okrepljenim usklajevanjem (z uvedbo enotne odobritve EU za evropske ponudnike elektronskih komunikacij in zagotavljanje storitev na podlagi harmoniziranih pravil za varstvo potrošnikov, konvergentnimi regulativnimi ukrepi, dostopom do skupnih virov, kot so spekter, zakupljeni vodi in bitni tok, ter enotnim prostorom za potrošnike, v katerem pristojbine za gostovanje in čezmejne pristojbine ne predstavljajo več ovir, dostop do odprtega interneta pa je zagotovljen). Ta možnost temelji na obstoječem regulativnem okviru, pri čemer ohranja njegove bistvene lastnosti (npr. analizo trga, odkrivanje prevladujočega položaja in uvedbo *ex ante* ukrepov za zagotavljanje uspešne konkurence) in postopoma odpravlja regulativni pritisk, če se trgi izkažejo za konkurenčne, ter s ciljno usmerjenimi spremembami vzpostavlja boljšo regulativno doslednost, zlasti za podjetja, ki poslujejo v več kot eni državi članici, in hkrati za uporabnike zagotavlja prednosti povezane celine.

Možnost 3 je enaka možnosti 2 z vidika ukrepov, vendar se razlikuje v upravljavski strukturi. Pri tej možnosti bi bil vzpostavljen enotni regulativni organ EU, ki bi bil pristojen za izvajanje in uveljavljanje vseevropskih storitev, vključno na področju spektra, po potrebi v sodelovanju z nacionalnimi regulativnimi organi.

Kdo podpira katero možnost?

Obstaja visoka stopnja konvergence glede nujne potrebe po odpravi ugotovljene razdrobljenosti enotnega trga elektronskih komunikacijskih storitev. Toda mnenja se razlikujejo glede tega, kako bi to bilo najbolje doseči, odvisno od interesov različnih skupin deležnikov.

Nekateri deležniki (zlasti prvotni operaterji) zagovarjajo obsežne spremembe, vključno z večjo doslednostjo regulativnih pristopov v fiksnih in mobilnih omrežjih, več predvidljivosti in stabilnosti ter bolj občutno deregulacijo. Nekateri operaterji so izrazili zaskrbljenost glede učinkov določenih elementov teh predlogov na njihove prihodke, zlasti pri gostovanju in mednarodnih klicih. Drugi predstavniki gospodarstva (vključno s prosilci za dostop) zagovarjajo boljše izvajanje in večjo doslednost pri zagotavljanju „virtualnih“ dostopovnih izdelkov.

Vsi telekomunikacijski operaterji se strinjajo, da je treba izboljšati uskladitev spektrske politike, zato da se več spektra sprost za širokopasovne storitve v regulativnem okolju, ki podpira stabilnost in investicije.

Potrošniške organizacije zagovarjajo odstranitev umetnih stroškov (npr. za gostovanje), ko potrošniki uporabljajo storitve pri prehodu meja. Veliko ponudnikov storitev (promet, navigacija, logistika) prav tako zagovarja odpravo stroškov gostovanja, da bi lahko razvili inovativne poslovne modele.

Vztrajajo tudi na odpravi diskriminacije, ki izhaja iz blokiranja in zaviranja storitev. Uporabniki v gospodarstvu, velika podjetja ter MSP, vključno s spletnimi podjetniki in zagonskimi podjetji, poudarjajo pomembnost dostopa do visokokakovostnih povezav za konkurenčnost, saj jim to npr. omogoča izrabo prednosti računalništva v oblaku in aplikacij za komunikacijske storitve stroj-stroj.

Vse bolj očitna zaskrbljenost predstavlja opozorila glede pomanjkljivega širokopasovne pokritosti in zasičenosti mobilnih omrežij.

V politični razpravi na zasedanju Sveta za promet, telekomunikacije in energijo 6. junija 2013 je znatno število delegacij podprlo cilj dokončne vzpostavitve enotnega telekomunikacijskega trga s poudarkom med drugim na zagotavljanju močne konkurence, spodbujanju boljše izbire za potrošnike, nevtralnosti omrežja, sorazmernem obravnavanju gostovanja, zagotavljanju večje

regulativne doslednosti, izogibanju razsodništvu regulativnih organov in zagotavljanju tesnejšega usklajevanja nacionalnih spektrskih pristopov. Veliko število delegacij je izrazilo zaskrbljenost glede centralizirane politike v obliki enega evropskega regulatorja in/ali osrednje odobritve EU ter dodelitve spektra.

Evropski parlament je zaradi obravnavanja prihodnjih predlogov zasedal že trikrat. Poslanci so zlasti izpostavili potrebo po tem, da se na pravem enotnem trgu elektronskih komunikacijskih storitev odpravi gostovanje, uvedejo jasna in stroga pravila o nevtralnosti omrežja ter zagotovi visoka raven varstva potrošnikov. Poudarili so tudi potrebo po realističnem pristopu in oceni novih predlogov z vidika pričakovanj in časovnih omejitev.

C. UČINKI NAJPRIMERNEJŠE MOŽNOSTI

Katere so prednosti najprimernejše možnosti (če ta obstaja, v nasprotnem primeru pa glavnih možnosti)?

Glavna neposredna korist enotnega trga elektronskih komunikacijskih storitev je ocenjena na okoli 110 milijard EUR letno. Pozitivni učinki prelivanja na druge sektorje pa bi po pričakovanjih ustvarili potencialne koristi v vrednosti več deset milijard EUR letno. V primerjavi z drugimi možnostmi je korist najprimernejše možnosti v tem, da temelji na obstoječi zakonodaji in upravljanju ter je osredotočena na bistvene vidike ugotovljenih težav zaradi razdrobljenosti, in sicer brez nepotrebne centralizacije, ter zato predstavlja realističen pristop za doseg te koristi na hitrejši in zanesljivejši način kot pri drugih možnostih. Najprimernejša možnost predstavlja pragmatično rešitev za pomembne težave, zlasti kar zadeva spekter, pri čemer zagotavlja pravočasno razpoložljivost, da se prepreči zasičenost ali sesutje omrežij.

Neposredno povezani sektorji, kot so proizvajalci telekomunikacijske opreme, razvijalci aplikacij in ponudniki vsebin, bodo imeli takojšnje koristi od bolj dinamičnega evropskega telekomunikacijskega trga.

Sektorji, kot so avtomobilska industrija, logistika ali energetika, bodo imeli koristi od boljše povezanosti na enotnem trgu in višje produktivnosti zaradi npr. povsod prisotnih aplikacij v oblaku, povezanih objektov in možnosti za integrirano ponudbo storitev za različne dele podjetja.

Javne uprave in splošne storitve, zlasti zdravstveni sektor, bodo prav tako imeli koristi od širše razpoložljivosti storitev e-uprave in e-zdravja. Zlasti e-zdravje ima potencial, da zagotovi bolj kakovostno oskrbo ob znatno nižjih stroških.

Evropski potrošniki bodo tudi imeli koristi od večje izbire ter bolj inovativnih in kakovostnih storitev. Najprimernejša možnost lahko doseže zaželeno cilje brez novih upravnih ovir.

Kakšni so stroški najprimernejše možnosti (če ta obstaja, v nasprotnem primeru pa glavnih možnosti)?

Predlagana poenostavljena regulativna ureditev podjetjem ne bi povzročila regulativnih in upravnih stroškov, ampak bi jih ravno nasprotno znižala.

Nekateri ukrepi lahko zmanjšajo prihodke operaterjev. Če bi gostovanje in medevropski klici bili ponujeni po domačih cenah, bi v najslabšem primeru (t.j. če se ne upoštevajo učinki cenovne elastičnosti ali razumne uporabe meril za gostovanje) to po ocenah povzročilo letno izgubo v prihodkih v višini 1 650 milijonov EUR, in sicer zaradi izgub prihodkov iz gostovanja ter izgub v višini 700 milijonov EUR zaradi nižjih prihodkov iz mednarodnih klicev. Zato bi v resnici izgube bile precej manjše. Poleg tega bi do učinka na prihodke operaterjev prišlo v vsakem primeru zaradi uredbe o gostovanju, ki zahteva, da se razlika med nacionalnimi in mednarodnimi gostovanji do leta 2016 približa ničli, naraščajoče konkurence ter tehnoloških sprememb (npr. internetna telefonija). Po drugi strani pa bo okvir omogočil izkoriščanje novih prihodkovnih virov,

boljših pogojev za uporabo spektra in doseganje ekonomij obsega.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
Najprimernejša možnost s tem, ko odstrani ovire takšnim povezavam, krepi produktivnost in zagotavlja nove poslovne priložnosti za vse. Po novih pravilih bo za ponudnike spletnih storitev mnogo enostavneje pridobiti povezave ustrezne kakovosti za ponujene storitve, medtem ko se bo splošna kakovost interneta dostopa v Evropi izboljšala in bo služila vsem dobaviteljem ter uporabnikom internetnih storitev.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Izbira uredbe kot zakonodajnega instrumenta ne bi povzročila nikakršnega prenosa stroškov izvajanja na javne organe. Za upravne organe bi dolgoročni učinki predlaganih ukrepov na splošno bili koristni, saj bi višji prilivi iz spektra sčasoma povišali davčne prihodke. Toda lahko bi prišlo do določenih izgub, če ne bi bile uporabljene najboljše prakse. Malo verjetno je, da bi izboljšano regulativno sodelovanje med organi zahtevalo dodatne vire.
Ali bo prišlo do drugih znatnih učinkov?
Enotni trg elektronskih komunikacijskih storitev podpira enotni digitalni trg, zato se bodo pozitivni učinki prelili na širše digitalno gospodarstvo.
D. NADALJNI UKREPI
Kdaj se bo politika pregledala?
Komisija bo po štirih letih ocenila učinek predlaganih ukrepov in po potrebi predlagala ustrezne spremembe.