

Bruksela, dnia 11.9.2013 r.
SWD(2013) 332 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Streszczenie oceny skutków

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

ustanawiającego środki dotyczące europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mające na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie, zmieniającego dyrektywy 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 1211/2009 i (UE) nr 531/2012

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

Streszczenie

Ocena skutków środków dotyczących europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej i mających na celu zapewnienie łączności na całym kontynencie

A. KONIECZNOŚĆ PODJĘCIA DZIAŁAŃ

Dlaczego? Na czym polega problem?

Unia jest podzielona na różne rynki krajowe, nie funkcjonuje zatem rzeczywisty jednolity rynek usług łączności elektronicznej. Unijne przepisy wdrażane są w różny sposób, co skutkuje zwiększaniem barier w dostępie do rynku oraz utrudnia operatorom świadczenie usług transgranicznych, podnosząc ich koszty. Fragmentacja rynku dotyczy wszystkich najważniejszych przepisów sektorowych: zezwoleń na działalność według spójnych zasad, dostępu operatorów stacjonarnych lub ruchomych do najważniejszych produktów i przepisów dotyczących ochrony użytkowników końcowych. Jednym z widocznych przejawów tej sytuacji są nieuzasadnione koszty połączeń zagranicznych w Unii. Fragmentacja ta nie jest problemem wyłącznie jednego sektora, jej skutki dotyczą także wiele innych branż, takich jak transport, oraz usługi świadczone transgranicznie (handel, turystyka, usługi finansowe).

Europejscy operatorzy nie mogą uzyskiwać pełnych korzyści skali i czerpać z nowych możliwości rozwoju, nie wykorzystują bowiem w pełni potencjału internetu. Jednocześnie konsumenci mają mniejszy wybór i korzystają z mniejszej liczby innowacyjnych usług o wysokiej jakości, lecz przy tym nadal płacą wysoką cenę za rozmowy zagraniczne lub za korzystanie z przepływu danych i połączeń głosowych podczas podróży po krajach Unii.

Jaki jest cel tej inicjatywy?

Inicjatywa ta ma umożliwić zakończenie procesu tworzenia europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej.

W jednej inicjatywie zgromadzone są środki przeciwko różnym rodzajom znanej fragmentacji rynku, dzięki czemu wyeliminowane zostaną ujawnione przeszkody uniemożliwiające powstanie jednolitego rynku. Przyczyni się to do wzrostu konkurencji i umożliwi wprowadzenie nowych innowacyjnych usług i aplikacji. Jednolity rynek pozwoli poszerzyć skalę działalności przedsiębiorstw, pomoże zwiększyć konkurencyjność europejskich operatorów na arenie globalnej i przyciągnie nowe podmioty na rynek.

Jaka jest wartość dodana działań podejmowanych na szczeblu UE?

Aby na nowo scalić rynek, należy wdrożyć określone środki na szczeblu UE, które wyeliminują „wąskie gardła” i pozwolą operatorom czerpać korzyści ze spójności regulacyjnej i wspólnych produktów, aby mogli oni świadczyć usługi na skalę ogółośeuropejską.

Środki przyjęte na szczeblu UE skutkowałyby również ograniczeniem obciążeń administracyjnych i regulacyjnych oraz niezmiennie wysokim poziomem ochrony konsumentów, co zwiększyłoby zaufanie użytkowników i zapewniłoby im większy wybór.

B. ROZWIĄZANIA

Jakie legislacyjne i nielegislacyjne warianty polityki były analizowane? Który z nich jest preferowany? Dlaczego?

W ramach **wariantu 1** proces tworzenia jednolitego rynku ma zostać zakończony w drodze koordynacji regulacyjnej. Wariant ten pozwala na rozwiązywanie stwierdzonych problemów przy wykorzystaniu zaleceń (art. 292 TFUE i art. 19 dyrektywy ramowej) oraz zaplanowanego przeglądu elementów ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, np. w 2014 r. zgodnie z dyrektywą o usłudze powszechnej i w 2016 r. zgodnie z rozporządzeniem w sprawie roamingu.

Wariant 2, który jest rozwiązaniem preferowanym, zakłada wdrażanie zestawu zintegrowanych, ukierunkowanych na konkretne cele środków legislacyjnych, które mają na celu utworzenie pełnego jednolitego rynku usług łączności elektronicznej za pomocą zwiększonej koordynacji ze strony UE (wprowadzenie jednolitego zezwolenia unijnego dla europejskich dostawców łączności elektronicznej i świadczenie usług przy zastosowaniu zharmonizowanych zasad ochrony konsumentów, zbieżne regulacyjne środki naprawcze, dostęp do wspólnych produktów, np. widma, linii dzierżawionych i szerokopasmowej transmisji danych, oraz jednolita przestrzeń konsumentów z przystępnymi cenami za roaming i połączenia transgraniczne i gwarantowanym dostępem do otwartego internetu). Wariant ten wykorzystuje obecne ramy regulacyjne – zachowuje ich główne cechy (np. analizę rynku, ustalanie pozycji dominującej i wdrażanie środków naprawczych *ex ante* w celu zapewnienia skutecznej konkurencji), ale stopniowo zmniejsza nacisk regulacyjny w miarę rozwoju konkurencji na rynkach. Poprzez ukierunkowane zmiany wariant ten ma doprowadzić do zwiększenia spójności regulacyjnej, w szczególności dla przedsiębiorstw działających w więcej niż jednym państwie członkowskim, a jednocześnie ma zapewnić użytkownikom korzyści z łączności na całym kontynencie.

Wariant 3 jest identyczny z wariantem 2 pod względem środków, ale różni się od niego pod względem struktury zarządzania. Wariant ten przewiduje powołanie jednego europejskiego organu regulacyjnego, który czuwałby nad wdrażaniem i egzekwowaniem przepisów regulujących świadczenie usług o zasięgu ogólnoeuropejskim, w tym w obszarze widma, podejmując w stosownych przypadkach współpracę z krajowymi organami regulacyjnymi.

Kto jest zwolennikiem poszczególnych wariantów?

Istnieje znaczna zbieżność poglądów co do konieczności szybkiego przezwyciężenia problemu fragmentacji jednolitego rynku usług łączności elektronicznej. Jednakże przy wyborze najlepszego sposobu osiągnięcia tego celu dały o sobie znać odmienne poglądy podyktowane interesami różnych grup zainteresowanych stron.

Niektóre zainteresowane strony (zwłaszcza operatorzy zasiedzali) propagują daleko idącą zmianę obejmującą zwiększenie spójności podejść regulacyjnych w sieciach stacjonarnych i ruchomych, większą przewidywalność i ciągłość, a także szerzej zakrojoną deregulację. Niektórzy operatorzy wyrażają obawy, że pewne elementy tych propozycji wywrą negatywny skutek na ich dochody, w szczególności w obszarze roamingu i rozmów międzynarodowych. Inne sektory branży (w tym podmioty ubiegające się o dostęp) opowiadają się za zapewnieniem lepszego wdrażania i większej spójności w

odniesieniu do wirtualnych produktów dostępu.

Wszyscy operatorzy telekomunikacyjni są zgodni co do konieczności poprawy koordynacji w zakresie polityki widma radiowego, dzięki czemu możliwe będzie uwolnienie większej ilości częstotliwości na potrzeby usług szerokopasmowych w otoczeniu regulacyjnym, które sprzyja stabilności i inwestycjom.

Z kolei organizacje konsumenckie domagają się usunięcia sztucznych kosztów (np. za roaming), które powstają, gdy konsumenci korzystają z usług podczas podróży zagranicznych. Wielu usługodawców (z branży transportu, żeglugi, logistyki) opowiada się także za zniesieniem opłat za roaming, co umożliwi powstanie innowacyjnych modeli biznesowych.

Nalegają one również, by nie stosowano dyskryminacji, która przejawia się w blokowaniu i ograniczaniu usług. Użytkownicy instytucjonalni, duże przedsiębiorstwa, MŚP, w tym przedsiębiorcy internetowi i nowo założone podmioty gospodarcze, podkreślają, że wzrost konkurencyjności zależy w dużej mierze od dostępu do wysokiej jakości łączności, która umożliwia im, na przykład, czerpanie korzyści z przetwarzania danych w chmurze i korzystanie z aplikacji umożliwiających komunikację na poziomie maszyna-maszyna.

Coraz częściej podnoszone są także problemy związane z brakiem zasięgu łączności szerokopasmowej i z natężeniem ruchu w sieciach ruchomych.

Podczas debaty politycznej przeprowadzonej w Radzie ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii dnia 6 czerwca 2013 r. znaczna liczba delegacji wyraziła poparcie dla zakończenia procesu tworzenia jednolitego rynku telekomunikacyjnego, ale zwróciła uwagę m.in. na zapewnienie dynamicznej konkurencji, poprawę możliwości wyboru dla konsumentów, utrzymanie neutralności sieci, rozwiązanie problemów związanych z roamingiem w proporcjonalny sposób, zwiększenie spójności regulacyjnej, unikanie arbitrażu regulacyjnego i zapewnienie ściślejszej współpracy w zakresie krajowej polityki widma. Wiele delegacji wyraziło obawy związane z centralizacją polityki poprzez wprowadzenie jednego europejskiego regulatora lub scentralizowane wydawanie zezwoleń i przydzielanie widma na poziomie UE.

W Parlamencie Europejskim odbyły się dotychczas trzy spotkania poświęcone omówieniu wniosków, nad którymi pracuje Komisja. Analizując charakter rzeczywiście jednolitego rynku usług łączności elektronicznej, zwracali oni przede wszystkim uwagę na konieczność wyeliminowania roamingu, wprowadzenia przejrzystych i surowych zasad dotyczących neutralności sieci oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Posłowie podkreślili również potrzebę realnego spojrzenia, a także konieczność oceny nowych wniosków pod kątem oczekiwań i ograniczeń czasowych.

C. SKUTKI PREFEROWANEGO WARIANTU

Jakie korzyści zapewnia preferowany wariant (jeśli są takowe, oprócz głównych)?

Szacuje się, że jednolity rynek usług łączności elektronicznej przyniesie zasadniczo bezpośrednie korzyści o łącznej wartości około 110 mld EUR rocznie. Ponadto wartość pozytywnych skutków ubocznych w innych sektorach wyniesie szacunkowo kilkadziesiąt miliardów potencjalnych zysków w skali roku. Zaletą preferowanego wariantu, w porównaniu z pozostałymi opcjami, polega na tym, że jest on oparty na dotychczasowych przepisach i strukturze zarządzania, oraz skupia się na najważniejszych aspektach zidentyfikowanych problemów związanych z fragmentacją, nie wprowadzając przy tym

zbędnej centralizacji. Umożliwia to realistyczne podejście i osiągnięcie korzyści w krótszym czasie i z większą pewnością, niż w przypadku pozostałych wariantów. Preferowany wariant stanowi pragmatyczną odpowiedź na palące problemy, szczególnie dotyczące widma radiowego, zapewniając jego szybką dostępność, aby zapobiec przeciążeniu lub załamaniu sieci.

Po pierwsze, sektory bezpośrednio związane z tym rynkiem, do których należą np. producenci urządzeń telekomunikacyjnych, twórcy aplikacji i dostawcy treści, z pewnością natychmiast odczują poprawę dzięki większej dynamice europejskiego rynku telekomunikacyjnego.

Po drugie, przemysł motoryzacyjny, sektor logistyki czy sektor energetyki odniosą korzyści dzięki usprawnionej łączności na jednolitym rynku i zwiększeniu przy tym wydajności np. przez wszechstronne zastosowanie aplikacji do przetwarzania danych w chmurze, obiekty połączone (ang. connected objects) oraz możliwości zintegrowanej obsługi różnych części przedsiębiorstwa.

Po trzecie, organy administracji publicznej i podmioty świadczące usługi w interesie ogólnym, zwłaszcza w sektorze ochrony zdrowia, również skorzystają dzięki zwiększeniu dostępu do usług administracji elektronicznej i e-zdrowia. Zwłaszcza usługi w zakresie e-zdrowia dają możliwość oferowania opieki o wyższej jakości przy o wiele niższych kosztach.

Wreszcie, europejscy konsumenci mieliby większy wybór bardziej innowacyjnych usług o wyższej jakości. Preferowany wariant umożliwi osiągnięcie założonego celu bez wprowadzania nowych obciążeń administracyjnych.

Jakie są koszty preferowanego wariantu (jeśli są takowe, oprócz głównych)?

Proponowany uproszczony reżim regulacyjny nie generowałby kosztów regulacyjnych i administracyjnych dla przedsiębiorstw, a wręcz prowadziłby do ich obniżenia.

Niektóre środki mogą prowadzić do ograniczenia pewnych źródeł przychodów dla operatorów. Gdyby połączenia w roamingu i połączenia wewnątrzunijne były realizowane po cenach krajowych, według najgorszego scenariusza roczne utracone przychody z tytułu roamingu szacuje się na 1,650 mln EUR, zaś spadek przychodów z tytułu rozmów międzynarodowych - na 700 mln EUR (nie uwzględniając skutków elastyczności cenowej ani zastosowania kryterium rozsądnego używania w odniesieniu do roamingu). W rzeczywistości skutki tych środków byłyby więc prawdopodobnie o wiele mniej widoczne. Ponadto i tak doszłoby do obniżenia dochodów operatorów wskutek wdrożenia rozporządzenia w sprawie roamingu (zgodnie z którym do 2016 r. różnica między krajowym i międzynarodowym roamingiem ma zbliżyć się do zera), zwiększenia konkurencji i wprowadzania zmian technologicznych (np. telefonii internetowej). Z drugiej strony proponowane ramy przyczynią się do tworzenia nowych źródeł dochodu, lepszych warunków korzystania z widma i uzyskania korzyści skali.

Co to oznacza dla przedsiębiorstw małych, średnich i dużych oraz mikroprzedsiębiorstw?

Poprzez usunięcie przeszkód właściwych dla tego typu łączności preferowany wariant zwiększa wydajność i zapewnia wszystkim nowe możliwości rozwoju działalności. Po wprowadzeniu nowych zasad dostawcy usług sieciowych będą mogli o wiele łatwiej zakupić odpowiedniej jakości łącza adekwatne do świadczonych usług, a ogólna jakość

dostępu do internetu w Europie będzie większa, przynosząc korzyści dostawcom i użytkownikom usług opartych na internecie.

Czy inicjatywa wywrze znaczący wpływ na krajowe budżety i organy administracji?

Wybór rozporządzenia jako instrumentu legislacyjnego oznaczałoby, że organy publiczne nie poniosą żadnych kosztów związanych z transpozycją czy wprowadzeniem przepisów w życie. Proponowane środki przyniosą ogólne korzyści organom administracji także w dłuższej perspektywie, gdyż z biegiem czasu wzrosną przychody podatkowe związane z widmem. Mogą się jednak pojawić pewne trudności, jeżeli nie będą stosowane najlepsze praktyki.

Zwiększona koordynacja regulacyjna między organami również nie będzie raczej wymagała dodatkowych środków finansowych.

Czy odczuwalne będą inne znaczące skutki?

Jednolity rynek usług łączności elektronicznej jest częścią jednolitego rynku cyfrowego, toteż pozytywne skutki będą widoczne w pozostałych obszarach gospodarki cyfrowej.

D. DALSZE DZIAŁANIA

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Po czterech latach Komisja oceni skutki proponowanych środków w celu dokonania ewentualnej korekty.