



Брюксел, 26.3.2013
SWD(2013) 74 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета
относно мерки за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни
електронни съобщителни мрежи**

{COM(2013) 147 final}
{SWD(2013) 73 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета

относно мерки за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Интелигентният, устойчив и приобщаващ растеж, предвиден в стратегията „Европа 2020“, ще зависи до голяма степен от наличието на високоскоростен интернет и неговото широко използване. Висококачествената цифрова инфраструктура е в основата на почти всички сектори на една модерна и новаторска икономика. Тя е гръбнакът на единния пазар — основен и до голяма степен все още неизползван източник на растеж, и е ключов фактор за конкурентоспособността на ЕС.

В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа, която е една от водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“, се поставят амбициозни цели относно покритието и скоростта на ширококоловия достъп. Независимо че предприятията вече са направили значителни инвестиции в сектора на далекосъобщенията, изглежда че усилията за насърчване на разгръщането на ширококоловия достъп трябва да бъдат увеличени.

Настоящата оценка на въздействието придружава законодателно предложение, което, ако бъде прието от Европейския парламент и Съвета, ще направи разгръщането на високоскоростните ширококолови мрежи по-евтино и по-лесно. Това ще бъде постигнато чрез осигуряване на по-добър достъп до пасивни инфраструктури, подходящи за разгръщане на ширококоловия достъп, повече възможности за сътрудничество в областта на гражданското строителство, рационализиране на процедурите за издаване на разрешения и увеличаване броя на сградите, подготвени за инсталиране на високоскоростен достъп. Предложението бе изготвено, следвайки отправления на пролетната среща на Европейския съвет от 2012 г. призив за предприемане на стъпки на равнище на ЕС за постигане на икономии на разходи като част от усилията за завършване на единния цифров пазар до 2015 г. Тя представлява част от Акта за единния пазар II.

Проблемът, който трябва да бъде решен с тази инициатива, е резултат от различни недостатъци и затруднения в процеса на разгръщане на ширококоловите мрежи. Тези недостатъци и затруднения водят до високи разходи и значителна административна тежест за предприятията, желаещи да участват в разгръщането на мрежи. Следва да се отбележи също, че основната част от разходите (до 80 %) при разгръщането на нови мрежи е свързана с гражданското строителство.

Въз основа на проучвания и обширни коментари от заинтересованите страни бяха идентифицирани четири области на действие: 1) недостатъци или затруднения, свързани с използването на съществуващата пасивна инфраструктура (например канали, кабелопроводи, люкове, шкафове, пилони, стълбове, антенни съоръжения, кули

и други поддържащи конструкции), 2) затруднения, свързани с координацията на разгръщането, 3) недостатъци по отношение на издаването на административни разрешения и 4) затруднения, свързани с инсталирането в самите сгради с цел свързване на крайните потребители.

Счита се, че чрез приемане на набор от съгласувани и взаимно подпомагащи се мерки в тези области би било възможно да се постигнат икономии от порядъка на 20—30 % .

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Тези мерки са необходими на равнището на Съюза, за да се подобрят условията за изграждането и функционирането на вътрешния пазар, в допълнение към регулаторна рамка за електронни съобщения, с цел:

- да бъдат премахнати пречките пред функционирането на единния пазар, предизвикани от плетеницата от правила, на национално и поднационално равнище, която възпрепятства развитието и растежа на европейските предприятия, оказва отрицателно въздействие върху европейската конкурентоспособност, и създава пречки за трансгранични инвестиции и операции, като по този начин ограничава свободата на предоставяне на електронни съобщителни услуги и мрежи, която е гарантирана от вече съществуващи законодателни разпоредби на Съюза.
- да се насърчи постигането на всеобхватно покритие с широколентов достъп, което е предпоставка за развитието на единния цифров пазар, като по този начин се подпомогне премахването на едно от основните препятствия пред изграждането на единния пазар.
- да се оползотвори значителният неизползван потенциал за намаляване на разходите и за улесняване на разгръщането на широколентовия достъп.

3. ЦЕЛИ

Конкретната цел на настоящата инициатива е да се намалят разходите и да се увеличи ефикасността на разгръщането на високоскоростния широколентов достъп. По-конкретно, разходите за разгръщане на високоскоростния широколентов достъп трябва да бъдат намалени с 25 %. В същото време действията на равнище ЕС в тази област ще консолидират и единния пазар.

Тази двойна конкретна цел трябва да се разглежда в рамките на общия контекст на насърчаване на разгръщането на широколентовия достъп в целия ЕС в съответствие с целите на Програмата в областта на цифровите технологии.

Оперативните цели на инициативата са следните:

- 1) увеличаване на използването на наличната пасивна инфраструктура, подходяща за разгръщане на широколентовия достъп, чрез постигане на по-голяма прозрачност по отношение на тази инфраструктура, както и на по-последователен и ефективен регулаторен режим за достъп до нея, независимо от собственика;
- 2) засилване на сътрудничеството в проекти в областта на гражданското строителство, които са от значение за разгръщането на широколентовия достъп в ЕС, по-специално

чрез гарантиране на прозрачност и чрез увеличаване на правната сигурност за сътрудничество между секторите и между отделните предприятия за комунални услуги;

3) рационализиране на административните процедури, свързани с разгръщането на мрежи в целия ЕС, главно чрез повишаване на прозрачността и координиране на процедурите за издаване на разрешения, като същевременно се гарантира спазването на сроковете, както и на минимални стандарти по отношение на „разумните условия“; и

4) увеличаване на броя на сградите с отворена и подготвена за високоскоростен достъп инфраструктура в целия ЕС, за да се намалят разходите и административната тежест, възникващи при последващо оборудване.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Четири общи варианта на политиката бяха избрани за по-нататъшен анализ, въз основа на техния потенциал за намаляване на разходите за разгръщане на ширококоловия достъп и за улесняването на това сътрудничество, въз основа на тяхната обща съгласуваност и изчерпателност, и накрая въз основа на тяхната технологична неутралност.

При вариант 1 Комисията ще продължи своята дейност както досега, тъй като тези мерки не са напълно нови и вече възникват най-добри практики. Действията могат да включват осъществяване на наблюдение, налагане на съществуващите правила, както и допълнителни насоки относно някои членове.

С вариант 2 се насърчава по-интензивно, съгласувано и хармонизирано прилагане на съществуващите разпоредби и инструменти на регулаторната рамка за електронните съобщения. По-конкретно, Комисията ще издаде препоръка, уточняваща прилагането на тези разпоредби.

Съгласно вариант 3 Комисията ще предложи по-цялостни и по-амбициозни мерки за намаляване на разходите в целия ЕС, приложими също за участници извън сектора на далекосъобщенията. Конкретно се предлагат следните мерки:

1) общо право да се предлагат и използват съществуващи физически инфраструктури, подходящи за разгръщане на ширококоловия достъп при справедливи условия, независимо дали са собственост на доставчиците на електронни съобщителни мрежи или се използват от тях. Условието за използване ще бъдат договаряни в рамките на търговски преговори, като намеса с помощта на механизъм за уреждане на спорове е възможна единствено в случаите, когато търговските преговори се провалят без разумно основание;

2) право на достъп до прозрачна информация относно съществуващите физически инфраструктури, подходящи за разгръщане на ширококоловия достъп, независимо от техния собственик (оператори от сектора на далекосъобщенията или от друг сектор, частни или публични участници);

3) конкретни права и задължения, насочени към подобряване на координацията на дейности в областта на гражданското строителство (общо право за водене на преговори за координация на строителни работи, наред с общо право за достъп до информация до планирани строителни работи; допълнителни задължения са предвидени в случай на работи, финансирани с публични средства);

4) по-голяма прозрачност и навременност по отношение на процедурите за издаване на разрешения, съчетана с предпазните мерки, които трябва да гарантират

недискриминационни, прозрачни, обективно обосновани и пропорционални изисквания и/или условия;

5) задължение за вграждане в нови сгради, както и в стари сгради, преминаващи през основен ремонт, на физическа инфраструктура, позволяваща инсталирането на високоскоростен достъп (например достатъчно място в мини-каналите), при което технологичната неутралност е гарантирана, както и задължение за предоставяне в новите или основно ремонтирани многофамилни жилищни сгради на точка на концентрация, намираща се в или извън сградата.

Вариант 3 допълнително се разделя на два подварианта — 3а и 3б, които се различават според инструмента, предлаган за прилагането на мерките, описани по-горе.

Съгласно вариант 4, Комисията ще предложи нов задължителен инструмент за създаване на инфраструктурни атласи в съответствие със стандартите на ЕС, предоставяне на право на достъп до всички инфраструктури, подходящи за разгръщане на широколентовия достъп при разходно ориентирани цени, допълнителни задължения за сътрудничество в гражданското строителство, създаване на цялостна система за обслужване на едно гише за издаване на всички разрешения, необходими за разгръщането на нова инфраструктура, както и задължително оборудване до 2020 г. на всички сгради с инфраструктура, позволяваща инсталирането на високоскоростен достъп.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Тъй като характерът на тази инициатива е основно икономически, най-важните въздействия са икономически. Социалните и екологичните въздействия имат най-често непряк характер, тъй като зависят от произтичащите инвестиции в мрежите и от останалите непреки икономически въздействия. Беше анализирано въздействието на предложените мерки върху основните права.

От сценария, предвиждащ „запазване на обичайната практика“ (вариант 1), не може да се очаква нито да намали значително разходите за разгръщане на широколентовия достъп в цяла Европа, нито да има голям ефект върху инвестициите. Тъй като се очаква само едно много ограничено въздействие върху инвестициите в рамките на ЕС, неговите странични ефекти също биха били ограничени. Освен това е много вероятно съществуващата понастоящем раздробеност на правните уредби в рамките на ЕС да нарасне. Предвид ограниченото влияние върху инвестициите, социалните и екологичните последици също ще бъдат незначителни.

Предвид разходите и ползите за основните заинтересовани страни и по-силното въздействие на една препоръка в сравнение с комбинацията от насоки и обмен на най-добри практики, като цяло се очаква умерено положително въздействие върху инвестициите в мрежите при вариант 2. Вследствие на това може да се очаква малко по-широко покритие и по-силна конкуренция при широколентовия достъп. Въпреки това, при този вариант потенциалът за икономии чрез сътрудничество и съвместно използване на инфраструктурата на различни предприятия за комунални услуги (по отношение на картографиране и споделяне на инфраструктура и координиране на строителни работи) ще остане недостатъчно използван, което ще повлияе на съотношението разходи/ползи за цялото начинание. Могат да се очакват също умерени положителни макроикономически ефекти върху икономиката. По отношение на единния пазар е вероятно препоръката да увеличи съгласуваността в рамките на ЕС само в някаква степен, в резултат на допълнителното насърчаване на прилагането на разпоредбите на регулаторната рамка. Що се отнася до социалното въздействие,

умереният положителен ефект върху инвестициите в мрежите се очаква да доведе до слаб положителен ефект върху създаването на работни места. Повишената прозрачност и координация на работата в далекосъобщителния сектор ще доведе също до слабо положително въздействие върху околната среда (главно поради избягване на дублирането на дейности).

Вариант 3 („възможности за подобряване на ефикасността“) би довел до големи нетни ползи за всички предприятия в ЕС, желаещи да участват в разгръщането на ширококоловия достъп, главно поради значителните икономии на капиталови разходи в областта на инвестициите в мрежите в резултат на повишена прозрачност, поради възможностите за използване на много по-голяма част от съществуващата пасивна инфраструктура, възможностите за съвместно разгръщане в различните сектори, по-бързото, по-лесно и по-евтино разгръщане, включително чрез рационализиране на процеса за издаване на разрешения и подготвяне на сградите за високоскоростен достъп. За собствениците на пасивна инфраструктура този вариант би довел до задължение да предоставят информация, както и достъп до своите инфраструктури, което само по себе си води до определени разходи. Все пак ползите ще бъдат повече от разходите, особено като се има предвид, че достъпът ще бъде предоставян след търговски преговори, което дава възможност за допълнителни приходи. Що се отнася до публичните органи, въпреки че разходите за тези мерки изглеждат високи, съществуват множество полезни взаимодействия между тези мерки и други мерки, които се изискват от националната политика (например превенцията на бедствия) или законодателството на ЕС (например Директивата INSPIRE), които биха намалили разходите като цяло.

Поради това при вариант 3 може да се очаква значително положително въздействие върху инвестициите в ширококоловите мрежи и в резултат на това по-добро ширококоловото покритие и по-голяма конкуренция. Ширококоловите мрежи ще достигнат до области, които в противен случай биха били считани за непривлекателни в търговско отношение. Поради нарастването на инвестициите в мрежите ще се проявят положителни макроикономически ефекти под формата както на странични ефекти в свързани отрасли (производители на оборудване, строителни предприятия), така и на увеличаване на новаторството и производителността за всички предприятия, включително за МСП. Това би могло да има като цяло положителен ефект върху конкурентоспособността на ЕС чрез по-бързо разгръщане на интелигентните електроенергийни мрежи и интелигентните транспортни системи и свързаните с това подобрения на енергийната ефективност.

Такива мерки за хармонизиране също така ще намалят пречките за навлизане на пазара, особено за по-малките оператори, и значително ще намалят раздробеността на единния цифров пазар.

Що се отнася до социалното въздействие, вариант 3 гарантира значителни положителни въздействия върху инвестициите и по този начин върху пазара на труда. Нарасналата степен на съвместно използване на инфраструктурата и на координиране на строителните работи би гарантирала също намаляване на неудобствата за гражданите.

Предвид междусекторния характер на мярката засилването на положителните взаимодействия може освен това да доведе до значително въздействие върху околната среда чрез ускорено внедряване на интелигентните електроенергийни мрежи и интелигентните транспортни системи, и по този начин до подобрения на енергийната ефективност.

По отношение на въздействието на вариант 4 задължаването на на предприятия за комунални услуги да предоставят достъп на разходоориентираните цени до пасивни инфраструктури би увеличило съвместното ползване, но също така би донесло значителен риск от обезкуражаване на инвестициите във физически инфраструктури. Освен това някои от мерките изглеждат твърде трудни за прилагане и носят риск от дублиране на разходи и административни усилия. В резултат на това се очаква икономическото въздействие да бъде по-слабо в сравнение с предходния вариант на политика. От друга страна този вариант носи ясни предимства от гледна точка на единния пазар.

Очаква се вариант 4 да има също и положителни социални и екологични въздействия.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Различните варианти бяха сравнени по отношение на тяхната ефективност, тяхната ефикасност (включително разходите и ползите, описани по-горе) и тяхната съгласуваност (баланс между икономически, социални и екологични последици, съгласуваност с общите цели на политиките на ЕС).

Поради това, предвид липсата на ефективност, вариант 1 не води до постигане на желаните цели и не се счита за подходящ.

Вариант 2, който насърчава по-интензивното, съгласувано и хармонизирано прилагане на съществуващите разпоредби и инструменти от настоящата регулаторна рамка в областта на далекосъобщенията, ще има някакво положително въздействие в сравнение с базовия сценарий, но няма да донесе очакваните подобрения на ефикасността, тъй като по-конкретно ще остави неизползван потенциала за намаляване на разходите, свързан с междусекторно сътрудничество и координирането на процедурите за издаване на разрешения.

За разлика от предходните варианти, вариант 3 действително реализира потенциала за намаляване на разходите чрез разширяване на обхвата на задължителните мерки върху различни сектори и различни етапи на разгръщането на ширококоловия достъп. В същото време с вариант 3 се запазват търговските преговори, които сами по себе си представляват стимул, и се зачита организационна независимост на държавите членки. Разходите по прилагането ще зависят в много голяма степен от съществуващите структури и системи в държавите членки, поради което могат да бъдат постигнати икономии. И което е още по-важно, тези разходи изглеждат ще бъдат компенсирани от значителните ползи, които се очакват в резултат на все по-ефикасното разгръщане на ширококоловия достъп от страна на операторите и по-доброто ширококолово покритие в полза на цялото общество. Като цяло вариант 3 осигурява ефективност по отношение на поставените цели с много добро съотношение между разходите и ползите и съгласуваност с общите цели на политиката на ЕС (като например Насоките относно държавната помощ за ширококоловия достъп и директивата „INSPIRE“).

Предполага се, че вариант 4 ще донесе максимални ползи за предприятията, участващи в разгръщането на ширококолови мрежи. Той обаче ще доведе до редица задължения и ограничения, които могат да се окажат излишни или непропорционални за постигането на желаните цели. Вариант 4 би довел също до значително усложняване в институционално отношение, включително прехвърляне на компетенции. Освен това възможностите за избор при стопанската дейност могат да бъдат сериозно накърнени и съществува риск от обезкуражаване на инвестициите, което ще доведе до по-малки ползи за обществото и за околната среда, като по този начин ще се затрудни

постигането на общите цели на ЕС и ще се влоши цялостната съгласуваност на този вариант.

С оглед на гореизложеното вариант 3 изглежда най-добрият измежду наличните варианти, като се има предвид неговата ефективност при постигането на поставените цели, неговата ефикасност, както и неговата съгласуваност при оползотворяването на потенциала за намаляване на разходите в рамките на общите цели на политиките на ЕС.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Редица показатели, свързани с общите и конкретните цели на тази инициатива, ще се наблюдават в рамките на Програмата в областта на цифровите технологии. По-специално, общата цел (насърчаване на разгръщането на широколентовия достъп) и конкретната цел (повишаване на ефикасността и намаляване на разходите за разгръщане на широколентовия достъп) ще се наблюдават чрез анализиране на годишните инвестиции в мрежата.

Предвижда се на всеки три години да се извършват оценки на въздействието на инструмента въз основа на информацията, получена от наблюдението, и на задълбочени проучвания, с цел да бъдат извършени корекции, ако това се окаже необходимо.