

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 20.9.2010
SEK(2010) 1035 lõplik

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

KOMISJONI ETTEPANEK EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE:

“RAADIOSPEKTRIPOLIITIKA PROGRAMM”

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

{KOM(2010) 471}

{SEK(2010) 1034}

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1. ÜLDINE TAUST

Spekter on olulise tähtsusega digitaalühiskonna ja kiirete traadita teenuste arendamisel, majanduse taastumise ja kasvu edendamisel ning kõrge kvaliteediga töökohtade ja ELi pikaajase konkurentsivõime jaoks. Spektripoliitika suundi ja eesmärgi on vaja käsitleda ELi tasandil Euroopa digitaalarengu tegevuskava ja strateegia Euroopa 2020. aastal (aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia) kontekstis.

Kavandatavas raadiospektripoliitika programmis (RSPP) on esitatud poliitika suunad ja eesmärgid spektri kasutamise strateegilisel planeerimisel ja ühtlustamisel ELis, nagu seda nõutakse elektroonilise side 2009. aastal¹ muudetud õiguslikus raamistikus. Esimene programm hõlmab aastaid 2011–2015, et kindlustada poliitikate lähenemine ja järjepidevus ELis ning võimaldada piisavat paindlikkust, et toime tulla tehnoloogia ja turu arenguga selles ajavahemikus.

Enamus RSPP komponente määrati kindlaks spektrit käsitletud tippkohtumisel 2010. aasta märtsis, kuhu parlament ja komisjon kutsusid kokku enamiku sidusrühmade esindajad. See tugineb ka konsultatsioonidele üldsusega ja raadiospektripoliitika töörühma arvamusele.

2. PROBLEEMI MÄÄRATLUS

Spekter on napp loodusvara, mille kasutamine on piiratud füüsikaseaduste ja tehnoloogiaga. Nõudlus kvaliteetse ja kulutasuva spektri järele ületab sageli pakkumist, eelkõige uute tehnoloogiate ja rakenduste esilekerkimisel. Nappus võib tuleneda ka ebatõhususest spektri õiguslikul haldamisel või spektri tehnilisel kasutamisel.

Nappus takistab majanduslike ja sotsiaalsete eeliste teket ning põhjustab „kääre” traadita teenuste kasvava nõudluse ja spektri pakkumise vahel. See tekitab lisakulusid, kahandab äri võimalusi, lämmatab uuenduslike tehnoloogiate ja teenuste ning takistab teatavate avalike ja äriliste teenuste teket.

2.1. Spektri kasutamine alla optimaalset taset

Spektri kasutamise tõhusust mõjutavad järgmised tegurid:

- kasutajate vahelise segamise oht ja võimaliku kahju määr;
- seadmete ja võrkude tõhususe tase;
- spektri õiguslik haldamine, mis mõjutab kasutamise intensiivsust; see hõlmab sageduste eraldamise mudeleid (haldus, turg, kollektiivne kasutus), spektri tõhusat jagatud kasutamist võimaldavate tehnoloogiate kasutamist (nt kognitiivne raadio) ja motivatsiooni investeerida tõhusamatesse infrastruktuuridesse (nt halduslikult kehtestatud motiveeriv hinnakujundus), seda ka avalikus sektoris, kes on olulise tähtsusega spektrikasutaja;

¹ Uue raamdirektiivi artikli 8a lõige 3

- ühetaolised juurdepääsutingimused spektrile kogu ELis ja ELi naaberriikides.

2.2. Toimetulek üha suureneva sõltuvusega spektrit vajavatest rakendustest

Arvestades spektri nappust, sõltub juurdepääs sellele prioriteetidest ja valikutest. Kui teatavad valikud võib jätta turu teha (nt oksjonid), siis teatavad prioriteetid (nt inimeste ohutus) tuleb määrata riigiasutuste poolt.

Spektrihaldust käsitlevad otsused võivad mõjutada või moonutada konkurentsi, muutes turul tegutsejate rolle ja mõjuvõimu, nt andes turgu valitsevatele kasutajatele teenimatuid või soovimatuid konkurentsieeliseid. Seega peavad poliitikavalikud tagama varasematest õigustest kinnipidamise ja vältima konkurentsimoonusi.

2.3. ELi tasandi meetmete eelised

Riigipiirid pole raadioedastusele takistuseks ja riiklike lähenemiste vastuolulisus võib takistada spektri kasutamist.

Ebapiisaval kooskõlastusel võib olla muid negatiivseid mõjusid:

- siseturu killustamine, mis takistab mastaabisäästu ja suurendab seetõttu kulusid;
- piiriüleised häired, mis takistavad kõigil liikmesriikidel spektri tõhusaimat kasutamist;
- spektriküsimuste väiksema tõhususega rahvusvaheline kooskõlastamine väljaspool ELi, sest puudub “ühine hääl”;
- kasutamata jäävad võimalused innovatsiooni edendamiseks Euroopa tasandil ning võimalik viivitus strateegiliste investeeringutega.

Nii elektrooniliste sideteenuste uus Euroopa õiguslik raamistik kui ka raadiospektrit käsitlev otsus peegeldavad ELi kooskõlastuse eeliseid spektriga seotud olemasolevate riiklike eelisõiguste piirides (nt riigikaitse, kultuur).

3. EESMÄRGID

Esimeses RSPD-s on näidatud, kuidas spektri kasutamine võib 2015. aastani kaasa aidata ELi poliitikaeesmärkide saavutamisele, ning näitab üldjoontes, kuidas suurendada spektrile juurdepääsuga kaasnevaid sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnaeelseid.

Arvestades kirjeldatud probleeme, võib määratleda järgmised eesmärgid:

- toetada spektripoliitika kaudu strateegias EL 2020 ja Euroopa digitaalarengu tegevuskavas traadita lairibaühenduste suhtes püstitatud eesmärkide saavutamist;
- soodustada spektri kasutamise tõhusust ELi poliitikates, edendades eelkõige paindlikkust ja konkurentsi;
- edendada innovatsiooni Euroopa tasandil;
- kõrvaldada spektrihalduses esinevad puudused ELi pädevusse kuuluvates valdkondades;

- toetada kliimamuutuse vastase võitluse eesmärgi ja edendada energiatõhusust, nagu näha strateegias EL 2020 ja Euroopa digitaalarengu tegevuskavas;
- kaitsta Euroopa poliitika huvisid rahvusvahelisel areenil ja toetada liikmesriike suhtluses kolmandate riikidega;
- aidata kaasa seadmete, teenuste ja võrkude siseturu edendamisele.

4. POLIITIKAVALIKUD

Poliitikavalikute tegemisel lähtuti ELi tasandil toimuva edasise ühtlustamise ja kooskõlastamise võimalikust lisaväärtusest ja meetmetest, mis võivad suurendada spektrikasutuse tõhusust ja koos sellega kaasa tuua majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkonnamõjusid.

Mõjuhindang näeb RSPP puhul ette kolme stsenaariumi:

- spektri haldamine jätkub praeguse raamistiku kohaselt, ilma et strateegilise poliitikaprogrammi alusel määratletaks täiendavaid poliitilisi suundi ja eesmärgi;
- RSPP piirdub raamdirektiivi kohaldamisalaga, st elektrooniliste sideteenustega;
- programmis käsitletakse kõiki valdkondi, kus spektri kasutamine ühisturgu mõjutab.

Mõjuhindangus hinnatakse ka iga teemavaldkonna puhul sobivat strateegilist tasandit:

- esimese RSPP alusel ei määratleta strateegilist eesmärki;
- määratletakse strateegiline eesmärk edasiseks analüüsiks koos huvitatud isikutega;
- määratletakse strateegiline eesmärk, millele peavad järgnema konkreetsed sisu või protseduuridega seotud tegevused.

5. MÕJUDE HINDAMINE

Kuna RSPP on kõrgetasemeline strateegiadokument, siis pole iga valiku potentsiaalse mõju või proportsionaalsuse üksikasjalik analüüs võimalik. Seetõttu piiritletakse käesolevas mõjuhindangus igale valikule vastavad valdkonnad ja hinnatakse, kas ELi sekkumine võib lisada väärtust ja olla tõhusam kui tegevus riiklikul või piirkondlikul tasandil. Kuna mõjuhindang käsitleb sarnaselt RSPP eelnõuga strateegilist taset, kontrollitakse selles, kas kavandatav seadusandlik meede vastab proportsionaalsuse põhimõttele; selles kajastub õiguslikus raamistikus ja sidusrühmade poolt väljendatud vajadus määrata kindlaks ELi tasandil spektripoliitikale antav strateegiline suund, sest ELi poliitika meetmeid ei saa enam otsustada juhtumipõhiselt, arvestades nende mõju paljudele sektoritele ja valdkondadele, milles ELil on erinev pädevuse määr.

5.1. Valikute mõju esimesel tasandil

5.1.1. RSPP puudub

See välistaks ülejäänud kahes valikus kirjeldatud eelised ning oleks vastuolus seadusandja tahtega.

5.1.2. Elektrooniliste sideteenustega piirduv RSPP

See võimaldaks ELi poliitika prioriteetide arenemist suurema läbipaistvuse ja prognoositavusega. Laiulatuslikud konsultatsioonid võiksid anda lisavõimalusi teabe kogumiseks tulevikus tekkiva nõudluse ja sidusrühmade ees seisvate raskuste kohta. Liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi selge heakskiit toetaks järgnevaid algatusi.

Programmi ettevalmistamine ei tekita märkimisväärseid kulusid peale ELi tavapäraste halduskulude.

5.1.3. Elektrooniliste sideteenuste piiridest väljuv RSPP

Konsultatsioonid üldsusega ja spektrit käsitlev tippkohtumine näitasid, et võtmeküsimused ulatuvad sageli väljapoole elektroonilist sidet mitmetesse valdkondlikesse huvipiirkondadesse (nt elektrooniliste sidevahendite põhine ringhääling, transport, riigikaitse, avalike teenustega seotud kasutamine, keskkond, kosmos). RSPPd tasakaalustab paremini ulatuslikum andmekogu ja see võtab arvesse kõiki praegusi ja tulevasi spektrikasutusi. Spektri jagatud kasutamise võimalusi saab laiendada kõiki kasutajaid arvestades, ületamata samas siseriikliku pädevuse piire. Sidusrühmad avaldasid selgelt soovi, et programmi kohaldamisala oleks võimalikult lai.

5.2. Valikute mõju teisel tasandil

Poliitika eesmärgid võivad hõlmata poliitika sisu või protsesse/metodoloogiat ning piirduda elektroonilise sidega või minna sellest kaugemale. Määratletud on viis teemat.

5.2.1. Euroopa digitaalarengu tegevuskava täitmisele kaasa aitamine

Strateegia „Euroopa 2020. aastal” suurprojekti „Euroopa digitaalarengu tegevuskava” alusel tahetakse saavutada digitaalse ühisturu jätkusuutlikke majanduslikke eeliseid, mis põhineks ülikiirel Internetil ja koostalitlusvõimelistel rakendustel. See aitaks saavutada eesmärki, et kõigil inimestel oleks juurdepääs lairibaühendusele 2013. aastaks ning juurdepääs internetiühendusele kiirusega üle 30 Mbit/s aastaks 2020, kusjuures rohkem kui 50 % Euroopa leibkondadest kasutaks ühendust kiirusega üle 100 Mbit/s.

Traadita teenused toetavad seda eesmärki, täiendades kaabelühendusel põhinevaid infrastruktuure, mis ei võimalda kogu territooriumi katmist. Traadita lairibateenused on täienduseks ka püsijuurdepääsule ja võimaldavad kasutamise mobiilsust.

Kaalutud poliitikavalikud:

- Esimeses RSPPs ei määratleta eesmärki: see lubaks liikmesriikidel kasutusele võtta erinevaid traadita lairibaühenduste väljaehitamise strateegiaid ning tekitaks ELis segadust.

- Määratletakse eesmärk, millele peab järgnema edasine analüüs/uuring: võimaldab teha teadlikumaid poliitikavalikuid tänu täielikumatele andmetele; eriti on vaja paremini aru saada iga edastusplatvormi potentsiaalsest rollist.
- Kindlad meetmed määratletakse kohe alguses. Võimalikud meetmed hõlmavad järgmist:
 1. lähiajal teha lairibakasutusele kättesaadavaks rohkem spektrit, kiirendades juba selleks eesmärgiks ette nähtud spektri jaotamist ja tagades, et kõik kodanikud saaksid piisava kiirusega lairibaühenduse 2015. aastaks;
 2. määrata ühtlustatud spekter satelliit-lairibateenustele;
 3. tagatakse digitaalse dividendi jagamise kooskõlastus: määrata ühtne kuupäev 800 MHz käsitleva otsuse täitmiseks; tagada, et digitaalne dividend oleks täielikult kasutatud lairibajuurdepääsu parendamiseks hõredalt asustatud piirkondades ja sotsiaalselt vähe kaitstud rühmade huvides.

Kõik muud konkreetsed meetmed nõuaksid esmalt paremat arusaamist turu ja tehnoloogia tõenäolistest suundumustest.

5.2.2. Lihtsa ja võrdse juurdepääsu soodustamine

Spektrile juurdepääsu lihtsustamiseks tuleb kõrvaldada õiguslikud tõkked (luua paindlikkust), mis takistavad innovatsiooni ja turule sisenemist ja milleks võivad olla piirangud teenustele ja tehnoloogiale, ning lubada spektriga kauplemine. Võrdne juurdepääs spektrile eeldab tõhusat konkurentsikeskkonda ja konkurentsimoonutuste vältimist olemasolevate kasutusõiguste ümbermääramisel (uuesti rendile andmisel).

Kaalutud poliitikavalikud on järgmised:

- Esimeses RSPPs ei määratleta eesmärki: see eeldab, et piisav paindlikkus on ELi tasandil saavutatud juba.
- Määratletakse eesmärk, millele peab järgnema edasine analüüs/uuring: sellele valikule on mõningane toetus, kuid saadaval on juba arvukalt tehnilisi ja majanduslikke uuringuid ja pole selge, millised täiendavad uuringud on veel vajalikud. Tegelik probleem on liikmesriikide poliitiline tahe tõhusalt rakendada turupõhiseid mehhanisme.
- Kindlad meetmed määratletakse kohe alguses: põhilisteks kaalutud meetmeteks on lubade andmise tingimuste ja korra üldsuuniste väljatöötamine, et parandada kasutamise paindlikkust ja vältida konkurentsimoonutusi, ning täiendava spektri kindlaks määramine ja eraldamine uuenduslikele rakendustele ühtlustatud tehnilistel tingimustel üldlubade andmise teel. See tooks majandusele ja innovatsioonile suurt kasu.

5.2.3. Spektrikasutuse tõhususe parandamine

Spektri tõhus kasutamine on raamdirektiivi ja raadiospektrit käsitleva otsuse põhimõtteks. Kolm võimalikku valikut ulatuvad meetmete mittekasutamisest kuni spetsiifiliste rakenduste jaoks ettenähtud meetmeteni (nt tõhusam jagamine, et hõlbustada kooskõlatatud spektrikasutust avaliku julgeoleku ja katastroofiabi jaoks). Vahepealne valik kutsub üles praegust spektrikasutust inventeerima ja analüüsima ning uuringuid korraldama, et valmistada ette õiguslikud algatused spektraalselt tõhusamate tehnoloogiate kasutamiseks.

5.2.4. *Panus kliimamuutuste vastasesse võitlusse*

Strateegia EL 2020 eesmärk on jätkusuutlik kasv ning jätkusuutlik, ressursitõhus ja konkurentsivõimeline majandus. Spektril põhinevad rakendused võivad panustada nende eesmärkide saavutamisse põhiliselt kahes valdkonnas, milleks on arukad võrgud energiatarbimise vähendamiseks ja arukad liiklusjuhtimissüsteemid süsinikdioksiidi heidete vähendamiseks.

Valik, kus meetmed puuduvad, ei sobi kokku selle teema kõrge poliitilise prioriteediga ELis. Edasiste uuringute ja analüüside korraldamine piirdub arukate transpordisüsteemidega. Kolmas valik oleks edasimineku kindlate meetmetega, kuid need meetmed pole praegu veel selgelt määratletud.

5.2.5. *Välissuhete parendamine*

Uues õiguslikus raamistikus võib komisjon teha parlamendile ja nõukogule ettepanekuid ühise poliitika eesmärkide kohta rahvusvahelise spektripoliitika kooskõlastamiseks. Kõige esimesed rakendused on seotud Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu ülemaailmse raadioside konverentsiga 2012. aastal, kus peetakse ELi spektripoliitikatele vahetut mõju omavaid läbirääkimisi. RSPP oleks kõige sobivamaks vahendiks, milles määrata kindlaks eesmärgid ELi poliitikate kaitsmiseks rahvusvahelisel tasandil.

Esimene valik ehk *status quo* ei loo eeliseid ega ohtusid. Teine valik piiraks RSPP kohaldamise välissuhete alal elektroonilise sidega. Selle korral käsitletak ainult osa rahvusvahelise päevakorra võtmeküsimustest. Kolmas valik, mis samuti väljub elektroonilise side piiridest, vastab kõige paremini kõigile ELile huvi pakkuvatele valdkondlikele poliitikatele.

5.2.6. *Halduskoormuse hindamine*

Kuigi RSPP eelised ja kulud sõltuvad märkimisväärselt algatustest ja valikutest, ületab eelistest saadav kasu kõigil uuritud juhtudel selgelt täiendavaid halduskulusid. Seda tuleb täiendavalt hinnata hiljem, pärast konkreetsete meetmete kavandamist.

6. VALIKUTE VÕRDLEMINE

6.1. Valikute võrdlus esimesel tasandil (RSPP strateegiline kohaldamisala)

Parim valik esimese RSPP kohaldamisala jaoks, mida toetavad laialdaselt ka välised sidusrühmad, on laiendada kohaldamisala väljapoole elektroonilise side piire vastavalt valikule 3.

6.2. Valikute mõju teisel tasandil

6.2.1. *Euroopa digitaalarengu tegevuskava täitmisele kaasa aitamine*

Maapealsete traadita teenuste lairibajuurdepääsu puhul kajastab valik 3 kõige paremini Euroopa 2020. aasta strateegia prioriteete ja sidusrühmade soove (meetmed on esitatud punktis 5.2.1).

Satelliit-lairibateenuste puhul on soovitatav kasutada valikut 2, kuna enne konkreetsete meetmete rakendamist tuleb täiendavate uuringute abil hinnata teostatavust ja hinda tarbijate jaoks, kellele tagatakse määratud kiirusel lairibajuurdepääs satelliidi kaudu.

6.2.2. *Lihtsa ja võrdse juurdepääsu soodustamine*

Kuigi mõjuhinnangu kohaselt on parim valik siduv kooskõlastamine (turupõhise lähenemise laialdaselt kooskõlastatud kasutuselevõtt, tagades ühtlustatud paindlikud kasutustingimused), toetavad liikmesriigid ainult vabatahtlikku kooskõlastamist. Kuid komisjon peab valikut 3 ainsaks teostatavaks valikuks ning kavandab samme parema kooskõlastuse saavutamiseks riiklikku paindlikkust piiramata.

6.2.3. *Spektrikasutuse tõhususe parandamine*

Eelistatud on valik 2 (edasised uuringud), kuna kõiki kavandatud küsimusi tuleb enne õiguslike meetmete kehtestamist täiendavalt uurida. See võimaldab ka konsensuse tekkimist osalejate vahel, eelkõige avalikus sektoris.

6.2.4. *Panus kliimamuutuste vastasesse võitlusse*

“Arukate transpordisüsteemide” puhul jäädakse valiku 1 juurde, kuna hiljuti võeti vastu põhilised otsused spektri eraldamiseks. Sellest hoolimata jätkaks komisjon seiret.

Energiatõhususe küsimuses on enne kindlate ettepanekute väljatöötamist vajalik põhjalikum analüüs ning eelistatakse valikut 2.

6.2.5. *Välissuhete parendamine*

Soovitatav on valik 3. Kuna enamus rahvusvahelisi lepinguid sõlmitakse pikaks ajaks, siis tuleb Euroopa huvide kaitsmiseks ja tegevuskavade kindlustamiseks tulevaste arengute suhtes tegeleda oluliste poliitikate spektrinõuetega. Väljapoole elektroonilise side valdkonda jäävad asjaomased ELi poliitikad on näiteks jätkusuutliku arengu ja kliimamuutuste poliitikad. Seadusandja soov on näha rahvusvahelistel spektriläbirääkimistel suuremat ELi sisest kooskõlastatust.

6.3. Lõpparvamus mõju järelhindamiste kohta

Kuna olulise mõjuga järelmeetmete kohta tuleb koostada eraldi mõjuhinnangud, loetletakse käesolevas mõjuhinnangus juba need järelmeetmed, mille puhul on mõjuhinnang ilmselt vajalik.

Kollektiivse spektrikasutuse kohta on kavas välja anda teatis. Kui kättesaadavaks saab rohkem teavet, siis koostatakse koos järgmiste lubade andmist ja kollektiivset spektrikasutust käsitlevate meetmetega ka mõjuhinnang.

Tehnilise ühtlustamise meetmeid pole varem mõjuhinnangutes käsitletud. RSPD võib nõuda spektrikasutuse kindlate tüüpide puhul selliseid meetmeid, mis võiksid olla mõjuhinnangu objektiks, kui nende mõju on piisavalt oluline ja kui otsustusprotsessis (milles osalevad sidusrühmad, Euroopa postside- ja telekommunikatsiooniamministratsioonide konverents, raadiospektripoliitika töörühm ja raadiospektrikomitee) ei põhjendata meetmeid piisavalt.

Kui otsustatakse valiku 2 kasuks, siis uuritakse täiendava mõjuhindangu vajadust, tuginedes komisjoni suunistele ja ettevalmistustööle ning lähtudes võimaliku meetme iseloomust.

7. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Arvestades RSPP üldist strateegilist laadi, peavad hindamine ja järelevalve jääma samuti üldisele strateegilisele tasandile. Edasisi konkreetseid meetmeid, mis tuleb vastu võtta RSPP kohaselt, hinnatakse selleks sobival ajal eraldi.

ELi poliitika konkreetsete näitajate järelevalvele tuleb kasuks individuaalse valdkondliku poliitika algatuste, nt energiatõhususe, kosmosepoliitika või digitaalarengu tegevuskava, üksikasjalikum hindamine.

Koostöös raadiospektripoliitika töörühmaga jälgib komisjon ka seda, kas tehnoloogilised ja õiguslikud riiklikud ja rahvuslikud arengud mõjutavad nõudlust spektri järele ja selle kasutamist.