



Bruxelles, 11.9.2013.
COM(2013) 634 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o jedinstvenom tržištu telekomunikacija

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o jedinstvenom tržištu telekomunikacija

1. POLITIČKI I GOSPODARSKI KONTEKST

Znatan napredak ka jedinstvenom europskom tržištu telekomunikacija ključan je za strateške interese i gospodarski napredak Europe, za sami sektor telekomunikacija i za građane koji su nezadovoljni time što im nije omogućen potpuni i pravedni pristup telekomunikacijskim uslugama kao što su internet i mobilne usluge.

Važnost pouzdanog i brzog pristupa internetu povećat će se sa širenjem računalstva u oblaku. Za takav su pristup potrebne kvalitetne mreže koje može osigurati samo zdravi telekomunikacijski sektor, zbog čega on predstavlja strateški interes za Europu.

U strateškom je interesu Europe i raspolagati vlastitim kapacitetima za pružanje građanima sigurnih usluga računalstva u oblaku te zadržati važne proizvodne kapacitete telekomunikacijske opreme. Oboje ovisi o dinamičnom telekomunikacijskom sektoru koji je spreman ulagati u mobilne mreže četvrte generacije i brze mreže za fiksni pristup.

Velika većina građana, gospodarskih subjekata i vlada u sve većoj mjeri ovisi o telekomunikacijskom povezivanju. Međutim, pristup tim uslugama u Europi danas više nalikuje lutriji unatoč napretku koji je u proteklih 26 godina učinjen u reformiranju europskih nacionalnih telekomunikacijskih tržišta i stvaranju temelja za jedinstveno tržište telekomunikacija.

Internetsko gospodarstvo daje sve veći doprinos BDP-u, a učinkovito povezivanje i inovacije u području interneta danas su postale ključne za rast produktivnosti u svim granama gospodarstva, od zdravstva, energetike do javnih usluga. Uređivanje telekomunikacijskog sektora stoga nije važno samo za sektor telekomunikacija (koji je zaslužan za 9 % digitalnog gospodarstva u Europi), već i za poticanje održivog razvoja u svim sektorima.

Znatan napredak u razvoju jedinstvenog tržišta telekomunikacija dao bi toliko potreban zamah gospodarstvu kroz podupiranje novih izvora gospodarskog rasta (kao što je razvoj aplikacija koji je od 2008. godine zaslužan za otvaranje 794 000 novih radnih mjesta, od čega su gotovo polovica radna mjesta programera softvera), poticanje inovacija, otvaranje novih i održivih radnih mjesta i vraćanje konkurentnosti Europi.

Imajući to na umu Europsko vijeće u ožujku 2013. zatražilo je od Komisije da što prije predloži konkretne mjere za uspostavu jedinstvenog tržišta u području informacijskih i telekomunikacijskih tehnologija. Današnji prijedlozi Komisije odgovor su na navedeni zahtjev.

Sektor elektroničkih komunikacija djeluje na globalnoj razini, jer internet (i usluge koje se preko njega pružaju) prelazi granice EU-a. Važno je današnje inicijative sagledati u kontekstu kretanja izvan Europe te elektroničkim komunikacijama i digitalnim uslugama posvetiti dužnu pažnju pri sastavljanju sporazuma za pojedine sektore ili trgovinskim pregovorima i pregovorima o ulaganju s našim najvažnijim partnerima.

2. DVADESET I ŠEST GODINA REGULATORNE REFORME U PODRUČJU TELEKOMUNIKACIJA

Zahvaljujući pravnom okviru EU-a područje telekomunikacija u Europi liberalizirano je u tek nešto dulje od jednog naraštaja prerastavši iz statičnog monopola javne službe u dinamičan i konkurentan sektor. Od osamdesetih godina prošlog stoljeća nizom uzastopnih paketa europskog zakonodavstva osigurano je izdvajanje mreža, potaknuta konkurentnost i mogućnost izbora, ograničeni su troškovi mobilnog *roaminga*, potrošačima su dana važna nova prava te je potaknuta ujednačena i dosljedna primjena zajedničkog pravnog okvira.

Osim toga, primjena prava EU-a u području tržišnog natjecanja znatno je pridonijela tržišnom natjecanju, snižavanju cijena i kvalitetnijim uslugama potrošačima diljem EU-a.

Promjene u telekomunikacijskom zakonodavstvu EU-a bile su neophodne kako bi se držao korak s prijelomnim promjenama u području informacijskih i telekomunikacijskih tehnologija (IKT): najprije u mobilnoj telefoniji, a zatim na internetu. Telekomunikacijski sektor danas čini okosnicu digitalnih proizvoda i usluga koje nam pomažu u svim aspektima života te potiču gospodarski oporavak u Europi.

Napori EU-a na podupiranju zdravog regulatornog okruženja i poticanju tržišnoga natjecanja već odavno prate promjene u tom sektoru. Uvođenjem naprednih tehnologija kao što su standardi GSM i UMTS Europska unija stvorila je uvjete koji su europskoj industriji omogućili da preuzme vodeću ulogu u svijetu. Liberalizacija je s vremenom donijela tržišno natjecanje i unutar nacionalnih tržišta građanima i gospodarskim subjektima omogućila poštenije cijene i stvarni izbor. S jačanjem tržišnog natjecanja na europskom i svjetskom tržištu potrebno je mijenjati i regulatorni okvir.

Postojeći regulatorni okvir, koji je Komisija donijela 2007. i koji je bio usredotočen na jačanje europskog nadzora i dosljednost regulacije nacionalnih tržišta, ispunio je svoju svrhu. Međutim, snažni konkurenti izvan granica Europe, poput SAD-a, Japana i Južne Koreje, u novije su vrijeme pokrenuli velika ulaganja u nepokretne i bežične širokopojasne mreže. U takvom je globalnom kontekstu za Europu važno da ne zaostane. Promijenjeno gospodarsko i tehnološko okruženje i učinak gospodarske i financijske krize doveli su do naglih i ubrzanih promjena u globalnom telekomunikacijskom sektoru, uključujući važna restrukturiranja. Osim toga, uslijed nove potražnje i novih aplikacija za usluge temeljene na podacima jačanje jedinstvenog tržišta postaje još veći imperativ s obzirom na to da je jaki položaj europskog sektora informacijskih i komunikacijskih (osobito telekomunikacija) i dostupnost širokopojasnih mreža u usporedbi s drugim zemljama imaju ključni značaj za konkurentnost europskog gospodarstva. To je osobito zamjetno u sadašnjem trenutku traženja novih načina za izlazak Europe iz krize.

Telekomunikacijski sektor bi trebao napredovati na dobrobit cjelokupnog gospodarstva, a ne svoj napredak temeljiti na onemogućavanju ostalih grana gospodarstva u ostvarivanju njihovih potreba mrežnog spajanja ili korištenjem poslovnih modela čiji je cilj ograničiti usluge umjesto ih učiniti dostupnijima, jer takvi su modeli poslovanja neodrživi. Zato su u ovom trenutku potrebne odlučujuće mjere kako bi se omogućilo restrukturiranje sektora kako se ne bi suočili s njegovim daljnjim slabljenjem. Zadržavanje *statusa quo* nije prihvatljivo.

3. PREPREKE JEDINSTVENOM TRŽIŠTU

Europska komisija odlučna je u svom nastojanju da zadrži i proširi pogodnosti koje građanima i gospodarskim subjektima pružaju telekomunikacije. No unatoč do sada postignutom

napretku, telekomunikacijski sektor i dalje se suočava s nizom prepreka i izazova, što znači da još uvijek nisu ostvarene sve prednosti jedinstvenog tržišta. Nedavno provedeno istraživanje pokazalo je da bi u slučaju uspostave cjelovitog unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija bruto domaći proizvod (BDP) EU-a mogao porasti do 110 milijardi eura godišnje.¹

Općenito gledano, sektor telekomunikacija još uvijek je opterećen nasljeđem prijašnjih nacionalnih monopola te u velikoj mjeri posluje na nacionalnoj razini. Iako su neka od velikih telekomunikacijskih poduzeća prisutna u više država članica, nijedno nije prisutno u svim državama. Velikim dijelom mobilni operateri posluju isključivo na domaćem tržištu, dok mnogi fiksni operateri djeluju u još ograničenijim lokalnim pravnim okvirima. Oni koji su prisutni u nekoliko država članica moraju poslovati u skladu s različitim pravilima i često proturječnim uvjetima i pravilima različitih regulatornih tijela, te u svakoj državi članici moraju iznova tražiti odobrenje. Osim toga, operateri koji su prisutni u više država članica često se ne ponašaju kao uistinu europski operateri i ne čini se da im smeta to što u svakoj državi članici odvojeno vode svoje poslovanje. Na tržištu djeluje preko tisuću fiksnih operatera i nekoliko stotina mobilnih operatera koji, unatoč tome što često pripadaju većim skupinama, posluju u nacionalnim okvirima. Istovremeno sektor sve više poprima globalni karakter i može postići profitabilnost samo na velikom tržištu.

Nepostojanje jedinstvenog tržišta očigledno je i u cijenama usluga. Na primjer, cijena poziva prema drugoj državi EU-a ili korištenja mobilnog uređaja u drugoj državi EU-a često je veća od domaćih cijena zbog troškova glasovnog i podatkovnog *roaminga* i cijena „međunarodnih” poziva (unutar EU-a). Takve cijene, osim što ih mnogi korisnici smatraju nepoštenima, predstavljaju praktičnu prepreku korištenju sloboda jedinstvenog tržišta.

Nadalje, potrošači su spremniji prihvatiti ponudu operatera koji imaju sjedište u nekoj drugoj državi članici ako znaju da vrijede ista pravila: primjerice pravila o transparentnosti, ugovornim uvjetima, omogućavanju promjene operatera te pravila za sprječavanje blokiranja ili ograničavanja brzine internetskih usluga, koja su donesena u okviru mjera za osiguravanje pristupa otvorenom internetu. Neusklađeni nacionalni naponi na zaštiti prava potrošača pridonose daljnjoj rascjepkanosti jedinstvenog tržišta.

U međuvremenu razlike u rokovima, uvjetima i troškovima postupka za dobivanje frekvencijskog spektra guše ulaganja i otežavaju razvoj integriranih bežičnih mreža između država. Brža i predvidljivija dostupnost frekvencijskog spektra omogućila bi veću dostupnost širokopojasnog pristupa internetu i nižu cijenu priključka u Europi, no prepreka su često regulatorne strukture na nacionalnoj razini

Istodobno, neujednačenost propisa kojima se uređuju nepokretne mreže često dovodi do pretjerane regulacije ili pravne nesigurnosti i nepredvidljivosti, što otežava planiranje ulaganja u brze širokopojasne mreže „nove generacije”.

Veća usklađenost unutar jedinstvenog tržišta europskim bi građanima donijela širu pokrivenost brzim širokopojasnim internetom te dostupnost drugih inovativnih digitalnih usluga. Takve brze telekomunikacijske mreže također su ključne za mnoge druge javne i privatne sektore. Snažan i dinamičan sektor telekomunikacija stoga je neophodan želi li Europa imati koristi od najnovijih inovacija kao što su računalstvo u oblaku, novi alati koji koriste „velike količine podataka”, povezani automobili, pametna proizvodnja, internet stvari,

¹ Ecorys, TU Delft et al., *Steps Towards a Truly Internal Market for e-Communications*, 2013.

pametni gradovi, suvremene javne uprave, e-zdravlje, e-obrazovanje itd. Brze mreže mogle bi postati temelj zdravog europskog digitalnog ekosustava.

Ukratko, sektor je opterećen problemom rascjepkanosti duž državnih granica, nedosljednošću propisa i nepredvidivošću unutar čitave Unije, neopravdano visokim cijenama određenih usluga, nedostatkom ulaganja. Za osiguravanje radnih mjesta, produktivnosti i rasta u Europi bitno je ukloniti ove probleme. Njihovu rješavanju pridonijelo bi konkurentno jedinstveno tržište telekomunikacija.

4. USPOSTAVA JEDINSTVENOG TRŽIŠTA U PODRUČJU TELEKOMUNIKACIJA

Pravo jedinstveno tržište telekomunikacija znači tržište na kojem:

- potrošači mogu koristiti usluge bilo kojeg operatera iz EU-a, bez diskriminacije i bez obzira u kojoj državi imaju prebivalište
- operateri mogu nuditi konkurentne usluge izvan svoje matične države i plasirati ih korisnicima bilo gdje u EU-u
- korisnici ne plaćaju dodatne naknade za pozive unutar EU-a ili korištenje mobilnog telefona u drugoj državi članici EU-a.

To je krajnji cilj u čije ostvarenje Europska komisija već duže vrijeme ulaže napore, a rezultat tih napora vidljiv je u sadašnjem regulatornom okviru. On u konačnici podrazumijeva postupno uklanjanje nacionalnih prepreka prekograničnom tržišnom natjecanju, uključujući različite nacionalne propise kojima se uređuje ovaj sektor i nacionalne propise o zaštiti potrošača te različite nacionalne uvjete za dodjelu i odobravanje frekvencijskog spektra. Podrazumijeva i pravni okvir koji je dosljedniji, stabilniji i pravno sigurniji, omogućuje veće tržišno natjecanje i veći stupanj usklađenosti te je poticajniji za ulaganja s ciljem pružanja većeg izbora i osiguravanja bržeg širokopojasnog pristupa i boljih prekograničnih usluga.

Komisija ostaje pri stajalištu da će za pravo jedinstveno tržište u skladu s ovom vizijom biti potrebno osnovati jedinstveno regulatorno tijelo za EU koje će biti nadležno za tumačenje i provedbu usklađenog pravnog okvira. Bit će potrebno uspostaviti i jedinstveni sustav za propisivanje regulatornih obveza i moguće daljnje usklađivanje propisa o dodjeli i odobravanju frekvencijskog spektra.

Međutim, jasno je da je postupak uspostave jedinstvenog tržišta u području telekomunikacija, kao i u ostalim sektorima, postupan proces koji jednako ovisi o ponašanju sudionika na tržištu kao i o intervenciji regulatornih tijela.

Izneseni prijedlozi važan su međukorak na putu ka ostvarenju krajnjeg cilja potpuno integriranog jedinstvenog tržišta i predstavljaju pokušaj uklanjanja nekih od prepreka čije bi uklanjanje moglo pomoći telekomunikacijskom sektoru da odigra ključnu ulogu u nastojanjima da se potakne rast. Pristup se temelji na postojećem telekomunikacijskom okviru i usredotočen je na rješavanje prekograničnih problema s kojima se susreću operateri i potrošači te uklanjanje prepreka ulaganjima. Tim su pristupom obuhvaćene konkretne izmjene postojećeg pravnog okvira kao međukoraci koji će zajedno dovesti do prijelomne točke za razvoj tržišta u paneuropsko jedinstveno tržište.

U praksi to znači sljedeće:

- uklanjanje razlika u tumačenju nacionalnih regulatornih tijela, jačanje njihove međusobne suradnje i kontinuiteta upravljanje te jačanje uloge Komisije
- rješavanje problema s kojima se potrošači susreću zbog rascjepkanosti europskog tržišta, uvođenjem određenih zajedničkih potrošačkih standarda, ukidanje naplate dolaznih poziva tijekom *roaminga* te neopravdanih dodatnih naknada za razgovore unutar EU-a poticanje tržišnih uvjeta koji mogu dovesti do brzog potpunog ukidanja naknada za *roaming* u Europi te uvođenje novih zajedničkih pravila za zaštitu potrošača, uključujući jamčenje pristupa otvorenom internetu
- otvaranje novih poslovnih mogućnosti u sektoru telekomunikacija olakšavanjem ulaganja u mreže prekograničnim pružanjem i jamčenjem usluga, usklađivanje neophodnih tehničkih preduvjeta (na primjer, frekvencijskog spektra za bežične mreže, pristupa mrežama za fiksne širokopojasne veze),
- jačanje europske dimenzije postojećeg sustava nacionalnih regulatornih tijela. Komisija kao međukorak predlaže jačanje uloge predsjedavanja Tijelom europskih regulatora (BEREC) stvaranjem stalne trogodišnje funkcije kako bi se osiguralo strateško planiranje i veći kontinuitet.

Po završetku pregovora o reviziji regulatornog okvira u 2009. Komisija se službeno obvezala na angažman u području pristupa otvorenom internetu. Važnost pristupa internetu od tada se znatno povećala, a osobito od vremena kada je regulatorni okvir izvorno sastavljen, i to u toliko mjeri da je internet postao ključnim dijelom gospodarskih, društvenih i kulturnih aktivnosti. Time je prerastao u osnovnu i najvažniju uslugu mrežnih operatera i pružatelja internetskih usluga. Četiri su razloga zašto je u ovom trenutku potrebno poduzeti mjere u vezi s pristupom otvorenom internetu. Kao prvo, ne postoji učinkovito jamstvo otvorenog pristupa unutar čitavog EU-a te postoje očigledni i brojni dokazi o blokiranju i ograničavanju brzine usluga čime se šteti interesima potrošača i pružatelja sadržaja i aplikacija koji su izloženi opasnosti od blokiranja. Kao drugo, operateri telekomunikacija i pružatelji sadržaja i aplikacija razvijaju „specijalizirane usluge” čija društvena i gospodarska vrijednost ovisi o zajamčenoj kvaliteti, primjerice IPTV, aplikacije e-zdravlja poput medicinskog snimanja visoke rezolucije, videokonferencije i podatkovno intenzivne aplikacije u oblaku za ključne poslovne podatke. Tim se inovacijama otvaraju mogućnosti za nove gospodarske aktivnosti, no prethodno je potrebno uspostaviti europski regulatorni okvir kojim će se utvrditi jasni uvjeti za razvoj tih usluga u sprezi sa zdravim internetskim ekosustavom. Kao treće, europski telekomunikacijski okvir nacionalnim regulatornim tijelima ne ostavlja dovoljno ovlasti za sankcioniranje blokiranja ili drugih neopravdanih praksi upravljanja prometom kao ni ovlasti za održavanje vitalnosti otvorenog interneta. Kao četvrto, nacionalni kreatori politike ovom su pitanju počeli različito pristupati, što dovodi do nove opasnosti od rascjepkanosti unutar jedinstvenog tržišta i integrirano upravljanje mrežama stavlja pred nove izazove. Nacrtom Uredbe ovim se problemima pokušava pristupiti na ujednačen i učinkovit način.

5. ULAGANJA I TRŽIŠNO NATJECANJE

Preporuka o nediskriminaciji i troškovnoj metodologiji drugi je element ovog paketa koji je povezan s predloženom uredbu te je dopunjuje. Njome se izravnije ukazuje na pitanje ulaganja i daljnjeg usklađivanja troškovne metodologije u cilju poticanja ulaganja u širokopojasne mreže u Europi. Taj cilj je ključan za zadržavanje globalne konkurentnosti, no pravna nesigurnost i razlike u propisima koče ulaganja. Dosljedniji i predvidljiviji propisi i stabilnije regulatorno okruženje mogu se postići (1) daljnjim usklađivanjem troškova koje postojeći operateri smiju naplaćivati za odobravanje pristupa svojim bakrenim mrežama te (2) osiguravanjem da „tražitelji pristupa” imaju uistinu jednak pristup mrežama. Kada bude zajamčena nediskriminacija i navedena ograničenja tržišnog natjecanja, cijene proizvoda

„nove generacije” više neće određivati propisi, već tržište, a cijene pristupa bakrenim mrežama ostat će uglavnom stabilne te više neće umjetno rušiti cijene pristupa mrežama budućnosti.

Nedosljedna primjena pravila stvara pravnu nesigurnost za sve sudionike na tržištu i sprječava uspostavu unutarnjeg tržišta. Pravna sigurnost iznimno je važna s obzirom na skupa ulaganja u brze širokopojasne mreže dok istodobno potražnja za kranjim proizvodom ostaje nesigurna.

Objašnjenja navedena u Preporuci stoga su odlučujuća za uklanjanje nesigurnosti: postojeći operateri i tražitelji pristupa više neće imati nedoumica u pogledu cijena koje se zaračunavaju za pristup mreži.

6. PLAN USPOSTAVE JEDINSTVENOG TRŽIŠTA TELEKOMUNIKACIJA U SREDNJOROČNOM RAZDOBLJU

Očekuje se da će srednjoročni učinci predloženog zakonodavstva biti proširenje sloboda i mogućnosti dostupnih sudionicima na tržištu te kretanje u smjeru bolje konsolidacije sektora. Za očekivati je i da će daljnjim napredovanjem Europe u smjeru istinskog jedinstvenog tržišta te većom konkurencijom s vremenom doći do smanjenja regulacije sektora na temelju analize tržišta. Štoviše, jedan od rezultata uspostave jedinstvenog tržišta trebala bi biti veća tendencija ka učinkovitom tržišnom natjecanju na odgovarajućim tržištima, pri čemu se *ex post* primjena prava tržišnog natjecanja sve više smatra dovoljnom za funkcioniranje tržišta. Kako se bude razvijalo jedinstveno tržište elektroničkih komunikacija s vremenom će biti potrebno proširiti i geografski opseg tržišta za potrebe regulacije sektora na temelju načela tržišnog natjecanja i primjene prava tržišnog natjecanja.

Kao dodatni doprinos Komisija će revidirati Preporuku o odgovarajućim tržištima kako bi osigurala da se u skladu s razvojem tržišnog natjecanja na odgovarajući način smanji i *ex-ante* regulatorno opterećenje.

Za uspostavu cjelovitog jedinstvenog tržišta telekomunikacija potrebno je poduzeti daljnje korake, osobito boljom koordinacijom regulatornih mjera. U tom će smislu Komisija poduzeti potrebne korake kako bi se pripremila za svoj sljedeći mandat pri čemu će se služiti postojećim instrumentima koje pruža regulatorni okvir te preispitati način na koji se mogu dodatno unaprijediti postojeći mehanizmi za osiguravanje dosljednosti propisa. Pritom će u danom trenutku provesti opsežno javno savjetovanje te preispitati korist od uvođenja jedinstvenog regulatornog tijela EU-a za područje telekomunikacija. Također je potrebno preispitati osiguravaju li propisi koji se primjenjuju na OTT („*over-the-top*”) internetske usluge iste tržišne uvjete kao i oni koji se primjenjuju na telekomunikacijske usluge te nova pitanja u pogledu konvergencije audiovizualnih i telekomunikacijskih usluga i tržišta.

7. ZAKLJUČAK

Komisija u svojoj viziji ima uspostavu dinamičnog i konkurentnog sektora telekomunikacija u EU-u. U takvom sektoru djelovalo bi više snažnih operatera prisutnih u većem broju država članica i izvan EU-a te veći broj manjih poduzeća koja bi imala više lokalni karakter, a svi bi nudili najsuvremeniju infrastrukturu i usluge. Takva bi infrastruktura i usluge omogućili uspješno otvoreno digitalno gospodarstvo te potaknuli rast, zapošljavanje i mogućnosti u području digitalnih tehnologija u Europi.

Ovim paketom mjera Komisija naglašava svoju posvećenost ostvarenju ciljeva Digitalne agende za Europu u pogledu dostupnosti širokopojasnih mreža. Ti se ciljevi mogu ostvariti

prisutnošću različitih operatera na tržištu (etabliranih i alternativnih operatera nepokretnih i bežičnih mreža) koji nude širok i konkurentan izbor visokokvalitetnih usluga i sadržaja. Dostupnost širokopolasnih mreža nužna je kako bi ostvarila kritična masa novih internetskih usluga od pametnih mreža i pametnih gradova do univerzalnog računalstva u oblaku i interneta stvari. Europa bi na taj način preuzela ulogu predvodnika u digitalnim tehnologijama s modernom digitalnom infrastrukturom koja će njenim građanima omogućiti da istraže puni potencijal interneta, a poduzećima da budu konkurentna na globalnom tržištu.

S obzirom na navedeno Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da razmotre i prihvate prijedlog ove pažljivo ciljane Uredbu kao pitanje od najvećeg političkog značaja.