



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 19.10.2011
SEC(2011) 1230 galīgā redakcija

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

priekšlikums tiesību aktam Regula par vadlīnijām platjoslas un digitālo pakalpojumu infrastruktūrām Eiropas telekomunikāciju tīklos (Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments (EISI))

{COM(2011) 657 galīgā redakcija}
{SEC(2011) 1229 galīgā redakcija}

Šajā dokumentā ir apkopots analītisks ietekmes novērtējums attiecībā uz likumdošanas priekšlikumu regulai par vairākām vadlīnijām attiecībā uz Eiropas telekomunikāciju tīkliem, kas ir daļa no Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumenta (EISI) plānošanas periodam pēc 2013. gada.

1. POLITIKAS KONTEKSTS, PROCEDŪRAS JAUTĀJUMI UN APSPIEDES AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

Juridiskais pamats intervencei šajā jomā pamatojas uz LESD 172. pantu. 170.-172. pantā paredzēta ES intervence, atbalstot Eiropas komunikāciju tīklu izveidi un attīstību transporta, telekomunikāciju un enerģētikas infrastruktūras jomās. Lai gan atsevišķajā (jumta) regulā, ar ko izveido EISI, paredzēti nosacījumi, metodes un procedūras, lai nodrošinātu Eiropas Savienības finansiālo atbalstu Eiropas komunikāciju tīkliem, šeit ierosinātās vadlīnijas nosaka mērķus, prioritātes un vispārīgas nostādnes paredzētajiem pasākumiem, kas attieksies uz platjoslas tīklu un digitālo pakalpojumu infrastruktūru telekomunikāciju jomā.

Pamatiniciatīvas "**Digitālā programma Eiropai**" (DPE)^{1,2}, kas ir daļa no stratēģijas "Eiropa 2020", mērķi ir "sniegt ilgtspējīgus ekonomiskus un sociālus ieguvumus, ko sniedz vienots digitālais tirgus, kas balstīts uz ātrgaitas un īpaši ātru internetu un sadarbībai lietojumprogrammām."

Savā paziņojumā "**Eiropas budžets 2020**" (turpmāk — DFS paziņojums), ko pieņēma 2011. gada 29. jūnijā, Komisija ierosināja izveidot EISI. Ir notikušas daudzas **apspriedes** ar dalībvalstīm, nozari un sociāli ieinteresētajām personām. Proti, tās ietvēra priekšsēdētāja vietnieces Kruzas apaļo galdu ar satura pakalpojumu nodrošinātāju vadītājiem, iekārtu ražotājiem, investoriem un telesakaru operatoriem no pasaules vadošajiem uzņēmumiem, kā arī pirmo Digitālās programmas asambleju, kas notika Briselē 2011. gada 16. un 17. jūnijā.

2. PROBLĒMAS FORMULĒJUMS

Platjoslas internets un pārrobežu digitālie pakalpojumi ir nākotnes digitālā infrastruktūra. Tie ir priekšnoteikums konkurētspējīgai, iekļaujošai un ilgtspējīgai sabiedrībai, kā atzīts stratēģijā "Eiropa 2020".

Ietekmes novērtējums vispārīgi identificē konkrētas problēmas, kas ietekmē platjoslas tīkla piegādi, t. i., investīciju trūkums neļauj izmantot izaugsmes potenciālu un sabiedrība nevar gūt no tā labumu; konkurences spiediens uz vēsturiskajiem operatoriem nav tik liels, lai tie ieguldītu mūsdienīgos platjoslas tīklos, kā arī nav piemērotas stratēģijas, kā publiski atbalstīt platjoslas tīklu vietās, kur tas nav ekonomiski izdevīgs. Attiecībā uz digitālajiem pakalpojumiem, privātais sektors neaizstās publisko ieguldījumu digitālo pakalpojumu centrālajos elementos (platformas, vispārējie pakalpojumi utt.) un, neraugoties uz centieniem pēc tehniskas savietojamības, tiešsaistes sabiedriskie pakalpojumi var apstāties pie robežas.

¹ COM(2010) 2020.

² COM(2010) 245.

3. MĒRĶI

Papildus Līguma pilnvaru īstenošanai, kā minēts iepriekš, ierosinātās iniciatīvas vispārējais mērķis ir sniegt ilgtspējīgus ekonomiskus un sociālus ieguvumus no digitālā vienotā tirgus, pamatojoties uz ātrgaitas un īpaši ātru internetu un sadarbspējīgām lietojumprogrammām, kā norādīts iepriekš.

Lai sasniegtu vispārējo mērķi, Savienībai būtu jātiecas sasniegt šādus **darbības mērķus**:

- (a) ietekmēt tirgus dinamiku attiecībā uz ieguldījumiem platjoslā, veicinot gan tradicionālo, gan jaunu ieguldītāju iesaistīšanos platjoslas infrastruktūras izvēšanā un nodrošināt līdzvērtīgus konkurences apstākļus starp tiem;
- (b) atvieglot dalībvalstu papildu centienus, kas vajadzīgi sadarbspējīgu digitālo pakalpojumu izmantošanai, lai šie būtiskie pakalpojumi darbotos pāri robežām un atraisītu digitālā satura resursus, radot iespējas uzņēmējdarbības attīstībai.

4. POLITISKO RISINĀJUMU VARIANTI

Ietekmes novērtējumā ir noteikti divi galvenie politisko risinājumu varianti. Pirmais politisko risinājumu variants iesaka turpināt pašreizējo rīcību (nav politikas izmaiņu). Otrais variants izvērtē platjoslas tīklu un digitālo pakalpojumu infrastruktūras finansējumu, izmantojot EISI. Otrais variants ir sadalīts trīs apakšvariantos, kas piedāvā dažādus veidus, kā īstenot EISI telekomunikāciju jomā.

Saskaņā ar **1. variantu** — **nemainīta politika** — attiecībā uz platjoslas pakalpojumiem, šis pamatscenārijs nozīmētu paļauties uz regulatīvo pieeju, lai stimulētu ieguldījumus, lai turpinātu kapitāla ierobežojumus alternatīviem investoriem, kas censtos atrast trūkstošās investīcijas apjomā līdz EUR 220 miljardiem. ES atbalstam arī turpmāk galvenokārt izmantos struktūrfondus, ar to problēmām par apgūšanas spēju un finansējuma piešķiršanu. Digitālo pakalpojumu infrastruktūrai šis pamata scenārijs nozīmētu turpināt ierobežotu atbalstu, izmantojot izmēģinājuma projektus (lai gan lielākā daļa tehnoloģisko risinājumu ir sasnieguši briedumu un ir gatavi ieviešanai) un politikas virzienu koordinācijas centienus, tādēļ dalībvalstīm nav motivācijas padarīt esošos risinājumus sadarbspējīgus pāri robežām.

2. variants — **EISI** visumā sastāv no i) platjoslas tīkliem, kas aptver ģeogrāfiskā ziņā dažādus projektus, kuri veicina DPE noteikto mērķu sasniegšanu un ii) digitālo pakalpojumu infrastruktūras ieviešanas un izstrādes ilgtspēju. 2. variantu varētu ieviest trīs dažādos veidos (apakšvarianti).

- (1) **Tikai dotācijas:** finansiāls atbalsts gan platjoslas tīkliem, gan digitālo pakalpojumu infrastruktūrai notiek tikai dotāciju veidā. Darbību galvenokārt var veikt jau esoša izpildaģentūra, piemēram, *TEN EA*, ārpakalpojumu veidā.
- (2) **Tikai finanšu instrumenti:** šajā apakšvariantā Komisija cieši sadarbojas ar attiecīgajām starptautiskajām finanšu iestādēm (SFI). SFI atlasa projektus, pamatojoties uz to finansiālo dzīvotspēju, un seko iedibinātajai praksei attiecībā uz pienācīgu rūpību. Var izmantot šādus finanšu instrumentus:

kapitāla līdzdalība ieguldījumu fondos; finanšu ieguldījums uzkrājumu veidošanā un kapitāla piešķiršana aizdevumiem un/vai garantijas vai citi riska dalīšanas instrumenti (tas ietver, bet neaprobežojas ar projektu obligācijām) un citi specializēti finanšu instrumenti, vai tie būtu aizdevumi, garantijas, pretgarantijas, riska kapitāls un jebkuri citi likumā paredzēti instrumenti.

- (3) **Kombinēta pieeja:** Trešais apakšvariants apvienotu abas pieejas. Tādējādi pārvaldības struktūra varētu apvienot abu iepriekš minēto apakšvariantu elementus. Lēmums par atbilstošu dotāciju un finanšu instrumentu apvienošanu tiktu iekļauts gada darba programmā saskaņā ar politiku un nozares vajadzībām.

5. IETEKMES ANALĪZE

5.1. Ietekme, ja pieņemtu 1. variantu

Struktūrfondu slikta apgūšana un fondu administratīvās jaudas trūkums, kā ziņots 2010. gada stratēģiskajā ziņojumā par kohēzijas politiku³, joprojām traucē platjoslas tīklu izbūvi un izmantošanas uzsākšanu.

Saistībā ar **dalībvalstu papildu centieniem attiecībā uz sadarbībspējīgu pārrobežu digitālo pakalpojumu ierīkošanas un izmantošanas atvieglošanu** šis variants nozīmētu turpināt īstenot pašreizējo Konkurēnces un inovāciju pamatprogrammas IKT politikas atbalsta programmu. Nebūtu iespējams izvietot digitālo pakalpojumu infrastruktūru visā Eiropā, balstoties uz pieredzi, kas gūta izmēģinājuma posmā.

Tādēļ šī iespēja nespētu novērstu būtisku atlikušo šķērslī digitālajam vienotajam tirgum. *Copenhagen Economics*⁴ veikta aplēse rāda, ka Eiropas digitālā vienotā tirgus **nepabeigšanas izmaksas** līdz 2020. gadam ir apmēram 4,1 % no IKP.

5.2. Vispārējā ietekme, ja pieņemtu 2. variantu

2. varianta ietekmi var iedalīt ekonomiskā, sociālā un vides ietekmē:

- (1) **Ekonomiskā ietekme:** daudzos pētījumos norādīts, ka ātrdarbīgu platjoslas tīklu pieejamība nozīmīgi ietekmē darba ražīgumu un IKP uz vienu iedzīvotāju. Platjoslas tīkli varētu arī radīt nozīmīgu pozitīvu ārējo ietekmi sabiedrībai kopumā. Kā universālu tehnoloģiju nodrošinātājs, platjoslas pakalpojumu izplatība pozitīvi ietekmē ražīgumu (desmit procentu augstāka platjoslas sakaru izplatība jebkurā gadā korelē ar 1,5 procentiem palielināta darba ražīguma nākamajos piecos gados⁵), kapitāla uzkrāšanu, un, visbeidzot, IKP pieaugumu. Digitālo pakalpojumu infrastruktūras var ievērojami palīdzēt samazināt publiskā sektora izmaksas un darījumu izmaksas uzņēmumiem un iedzīvotājiem.

³ COM(2010) 110, 31.03.2010. Pieejams http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm.

⁴ *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, 2010.

⁵ *Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21st Century Infrastructure. Booz & Company.*

- (2) **Sociālā ietekme:** platjoslas infrastruktūras un digitālo pakalpojumu infrastruktūras kombinētā uzlabošana galu galā uzlabos Eiropas iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Galvenos ieguvumus rada tādu pakalpojumu kā e-pārvaldība, e-veselība un e-komercija lietojumprogrammu ieviešana. Turklāt svarīgs sociālais aspekts ir tieša un netieša darbavietu radīšana.
- (3) **Vides aspekti:** platjoslas tīkli var samazināt emisiju, samazinot vajadzību pēc pārvadājumiem (tāldarbs) vai optimizējot enerģijas patēriņu (viedie tīkli).

Citas nozīmīgas ietekmes rada platjoslas tīklu un digitālo pakalpojumu infrastruktūras netiešā ietekme uz citām nozarēm. Vislielākā pozitīvo ārējo faktoru ietekme ir uz izglītību un apmācību, veselību, nodarbinātību, transportu un enerģētiku.

5.3. Apakšvariantu īpašas ietekmes

1. apakšvariants

Ar 1. apakšvarianta pieņemšanu dotācijas tikai daļēji varētu sasniegt mērķus, kas uzstādīti saskaņā ar vadlīnijām. Attiecībā uz mērķi **ietekmēt platjoslas pakalpojumu tirgus dinamiku**, dotācijas, iespējams, būtu tikai daļēji efektīvas. Efektivitātes ziņā līdzfinansējuma attiecība, kāda nepieciešama platjoslas tīkliem, būs salīdzinoši augsta. Dotācijas varētu radīt tikai ierobežotu sviras efektu. Dotācijas var būt efektīvas, atbalstot un sniedzot tehnisko palīdzību, bet nav visefektīvākais līdzeklis, lai mobilizētu privātās investīcijas.

Tomēr dotācijas ir efektīvs mehānisms, lai **veicinātu dalībvalstu centienus izvietot pārrobežu digitālos pakalpojumus**. Šajā gadījumā dotācijas būtu centrālais ieguldījums, kas piešķir ES līdzfinansējumu infrastruktūrai, kuru dalībvalstis, darbojoties atsevišķi, neattīstītu. Līdzfinansējuma līmenis digitālo pakalpojumu infrastruktūrā parasti ir diezgan augsts. Tomēr privātajiem investoriem par šāda veida infrastruktūras izvietojumu ir tikai ierobežota interese.

2. apakšvariants

Ar 2. apakšvarianta (tikai finanšu instrumenti) pieņemšanu pārsvarā sasniegtu mērķi **ietekmēt platjoslas ieguldījumu tirgus dinamiku**. Rajonos, kur platjoslas tīklu projekti ir potenciāli finansiāli dzīvotspējīgi, finanšu instrumenti darbojas kā publisko un privāto investoru ieguldījumu veicinātāji, *de facto* samazinot to vidējās svērtās kapitāla izmaksas (*weighted average costs of capital — WACC*) un saīsinot atmaksāšanās laiku. Finanšu instrumentu izmantošana veicinātu arī efektivitāti, jo tie var nodrošināt lielāku **finansējuma piesaistījumu**. Pamatojoties uz *RSFF* un projektu obligāciju novērtējumu, ES budžeta finansiālais ieguldījums EUR 1 miljarda apmērā varētu piesaistīt citus publiskā vai privātā sektora līdzekļus, kuri varētu sasniegt bruto ieguldījumu platjoslas tīklos EUR 6 miljardu līdz EUR 15 miljardu apmērā atkarībā no finansējuma vajadzībām un pamatieguldījumu riska profila. Tomēr, ja nebūs dotāciju, vienmēr priekšroka tiks dota projektiem pilsētu vai piepilsētu teritorijās, kas vienādos apstākļos parasti ir izdevīgāki nekā projekti lauku apvidos. Arī finanšu instrumenti, visticamāk, centīsies mobilizēt ievērojamu sviras efektu, sniedzot tehnisko palīdzību, plānojot, kartējot un veicot citas atbalsta darbības, ko parasti līdzfinansē ar dotācijām.

Visbeidzot, finanšu instrumenti nešķiet efektīvs mehānisms, lai **veicinātu dalībvalstu centienus izvietot pārrobežu digitālos pakalpojumus**. CIP pieredze liecina, ka šajā jomā tāpat jau ir grūti panākt, lai dalībvalstis iesaistītos procesā. Privātie ieguldītāji var izrādīt kādu interesi par lietojumslāni, bet tie, visticamāk, neieguldīs digitālo pakalpojumu infrastruktūras pamatslānī, jo šo arhitektūru nevar komerciāli izmantot.

3. apakšvariants

3. apakšvariants — apvienota finanšu pieeja — radīs vēlamo līdzsvaru starp dotācijām un finanšu instrumentiem, ja to pieņems. Šis apakšvariants nozīmē, ka galvenie investīciju centieni balstās uz finanšu instrumentiem, bet pārējais paliek dotāciju ziņā. Šajā scenārijā dotācijas un finanšu instrumenti apvienotos ne tikai vertikāli (platjoslas tīklu un digitālo pakalpojumu infrastruktūrai būtu pieejamas abas finansēšanas shēmas), bet arī horizontāli, projekta ietvaros.

Šajā apakšvariantā tiks pilnībā sasniegts mērķis **ietekmēt platjoslas ieguldījumu tirgus dinamiku**. Platjoslas jomā lielākā daļa finansējuma tiks piešķirta, izmantojot finanšu instrumentus, lai tirgus potenciāls tiktu pilnībā izmantots, un konsorcijs, kuru jāfinansē, tiktu iesaistīts pēc iespējas lielāks dalībnieku loks. Risinājums būtu efektīvs, jo publiskiem un privātiem dalībniekiem būs pieejams kapitāls par zemākām izmaksām un viņu ieguldījumiem būs pietiekami ilgs laika periods. Saskaņā ar šo apakšvariantu būtu skaidra sinerģija starp EISI un **struktūrfondiem** saistībā ar dotācijām, finanšu inženieriju un projektu ieviešanas racionalizēšanas atbalstu, kas līdz šim neļāva apgūt ES fondus kohēzijas un lauku attīstības jomās.

Attiecībā uz mērķi **veicināt dalībvalstu centienus izvietot pārrobežu digitālos pakalpojumus**, šī pieeja ļautu Komisiju būt elastīgai attiecībā uz finanšu instrumentiem uzaicinājumos iesniegt priekšlikumus, kas saistīti ar lietojumprogrammām, bez riska izstumt privātos ieguldītājus no digitālo pakalpojumu infrastruktūras. No otras puses tas nodrošinātu dotāciju izmaksu ar augstu finansējuma līmeni par virsējiem slāņiem (pamatpakalpojumiem).

6. VARIANTU SALĪDZINĀJUMS

Ietekmes novērtējuma ziņojumā secināts, ka 2. apakšvariants un 3. apakšvariants (kombinēta finansēšana) salīdzinājumā ar 1. apakšvariantu ir vairāk piemērots, lai sasniegtu DPE un stratēģijas "Eiropa 2020" mērķus IKT jomā, kā redzams tabulā.

Mērķi	1. variants — nemainīga politika	2. variants EISI		
		1. apakšvariants dotācijas	2. apakšvarian ts finanšu instrumenti	3. apakšvarian ts kombinēta pieeja
Vispārējais mērķis				

Nodrošināt ilgtspējīgus ekonomiskus un sociālus ieguvumus, ko sniedz vienots digitālais tirgus, kas balstīts uz ātrgaitas un īpaši ātru internetu un sadarbspējīgām lietojumprogrammām, līdz 2013. gadam nodrošinot platjoslas piekļuvi visiem un līdz 2020. gadam — piekļuvi daudz lielākam interneta ātrumam (30 Mb/s un lielākam), un nodrošinot, ka 50 % vai vairāk Eiropas mājsaimniecību abonē interneta pieslēgumu ar ātrumu virs 100 Mb/s.	0	+	+	++
--	---	---	---	----

Īpašais mērķis Nr. 1: Ietekmēt tirgus dinamiku attiecībā uz platjoslas investīcijām, veicinot gan tradicionālo, gan jaunu ieguldītāju iesaistīšanos platjoslas infrastruktūras izvēršanā un nodrošinot līdzvērtīgus konkurences apstākļus starp tiem.

1.a Apgabalos, kur platjoslas tīklu projekti ir potenciāli finansiāli dzīvotspējīgi, nodrošināt, ka ieguldītājiem, tostarp alternatīviem publiskā un privātā sektora ieguldītājiem, ir pieejams kapitāls par saprātīgām izmaksām (procentu likmes) un pietiekami ilgā laika periodā.	0 Nav	+	++	++
1.b Vietās, kur uzņēmējdarbības iespējas ir vājas, nodrošināt pietiekama līmeņa publisko finansiālo atbalstu platjoslas tīklu izbūvei.	0	++	+	++
1.c Visā Savienībā nodrošināt, ka publiskie un privātie ieguldītāji attīsta kapacitāti, lai īstenotu platjoslas infrastruktūras projektus, sniedzot tehnisko palīdzību, piemēram, plānošanai un kartēšanai.	0	+	0	+

1.d Atbalstot infrastruktūras projektus, nodrošināt, ka Savienības fondiem ir maksimāla mobilizējoša ietekme (sviras efekts) attiecībā uz privātiem un (citiem) publiskiem ieguldījumiem.

Īpašais mērķis Nr. 2: veicināt dalībvalstu papildu centienus, kas vajadzīgi sadarbspējīgu pārrobežu digitālo pakalpojumu izmantošanai, un atvērt digitālā satura resursus, radot iespējas uzņēmējdarbības attīstībai.

Veicināt dalībvalstu papildu centienus, kas vajadzīgi sadarbspējīgu pārrobežu digitālo pakalpojumu un izmantošanai un digitālā satura resursu atvēršanai, radot iespējas uzņēmējdarbības attīstībai.	0	++	-	++
--	---	----	---	----

7. UZRAUDZĪBA UN IZVĒRTĒŠANA

Komisija un citas īstenošanas iestādes, piemēram, EIB, ERAB un TEN-T izpildaģentūra, pastāvīgi uzraudzīs EISI ieguldījumu platjoslā (kā arī transportā un enerģētikā) ietekmi

saskaņā ar EISI Vispārīgajā regulā ierosinātajiem rādītājiem. Indikatori aptver šādas jomas (nepilnīgs saraksts).

- Piedāvājums: Platjoslas piekļuve (jāsalīdzina ar DPE mērķiem par piekļuvi 30 Mb/s līdz 2020. gadam visiem iedzīvotājiem un piekļuvi 100 Mb/s līdz 2020. gadam vismaz 50 % iedzīvotāju).
- Pieprasījums: Platjoslas ieviešana (jāsalīdzina ar DPE mērķi par 100 Mbs abonementu līdz 2020. gadam — 50 % iedzīvotāju).
- Vispārējie uzraudzības rādītāji ieguldījumu programmām, piemēram, līdzekļu apguve, piešķiršanas laiks utt.
- Dotāciju un novatorisku finanšu instrumentu proporcija.

Komisija regulāri publicē progresa ziņojumu par EISI platjoslas tīklu un investīcijām digitālo pakalpojumu infrastruktūrā, kas tiks iesniegts Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai.

Papildus nepārtrauktai uzraudzībai, ko veic Komisija un citas īstenošanas iestādes, vidusposmā tiks veikts vispārējās EISI shēmas neatkarīgs novērtējums, ņemot vērā laiku un plānošanas attīstību, kā arī *ex-post* noteiktu gadu skaitu pēc plānošanas perioda. Novērtējumos izvērtēs intervences piemērotību, lietderību, efektivitāti un iepriekšējo ietekmi. Īpašs uzsvars tiks likts uz jautājumiem par vadības un īstenošanas mehānismu piemērotību.