



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2011  
SEK(2011) 1230 wersja ostateczna

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych**

{KOM(2011) 657 wersja ostateczna}  
{SEK(2011) 1229 wersja ostateczna}

Niniejszy dokument jest streszczeniem oceny skutków wniosku ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia w sprawie zestawu wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w okresie programowania po roku 2013.

## 1. KONTEKST POLITYCZNY, ZAGADNIENIA PROCEDURALNE I KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

**Podstawa prawna** dla interwencji w przedmiotowym obszarze zawarta jest w art. 172 TFUE. W art. 170 – 172 przewidziano działania UE wspierające ustanowienie i rozwój sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportu, telekomunikacji i energetyki. Warunki, metody i procedury udostępniania unijnej pomocy finansowej na rzecz transeuropejskich sieci określono w odrębnym (wyjściowym) rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, natomiast zaproponowane w niniejszym dokumencie wytyczne wyznaczają cele, priorytety i ogólne kierunki przewidzianych działań dotyczących sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług informatycznych w obszarze telekomunikacji.

Celem **Europejskiej agendy cyfrowej**<sup>12</sup>, inicjatywy przewodniej w ramach strategii „Europa 2020”, jest „uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki Internet i interoperacyjne aplikacje.”

W komunikacie pt. „**Budżet z perspektywy »Europy 2020«**” (zwanym dalej komunikatem w sprawie wieloletnich ram finansowych), przyjętym w dniu 29 czerwca 2011 r., Komisja zaproponowała ustanowienie instrumentu „Łącząc Europę”. Przeprowadzono wiele **konsultacji** z państwami członkowskimi, branżą oraz zainteresowanymi stronami po stronie społecznej. Były to przede wszystkim rozmowy przy okrągłym stole prowadzone przez wiceprzewodniczącą Kroes z dyrektorami generalnymi dostawców treści, wytwórców sprzętu, inwestorów i operatorów telekomunikacyjnych spośród wiodących spółek w skali światowej, a oprócz tego pierwsze zgromadzenie agendy cyfrowej, które odbyło się w Brukseli w dniach 16–17 czerwca 2011 r.

## 2. OPIS PROBLEMU

Szerokopasmowy Internet i transgraniczne usługi informatyczne to informatyczna infrastruktura przyszłości. Jest ona niezbędna, aby umożliwić rozwój konkurencyjnego, integracyjnego i stabilnego społeczeństwa, co potwierdzono w strategii „Europa 2020”.

W ocenie skutków wskazano ogólne problemy mające wpływ na udostępnianie sieci szerokopasmowych, a mianowicie brak inwestycji, który prowadzi do niewykorzystania potencjału w zakresie wzrostu i korzyści społecznych; niewielka presja konkurencyjna, jakiej podlegają operatorzy zasiedziali w zakresie inwestycji

---

<sup>1</sup> COM (2010) 2020.

<sup>2</sup> COM (2010) 245.

w nowoczesne sieci szerokopasmowe oraz brak odpowiedniej strategii publicznego wsparcia dla wdrażania sieci szerokopasmowych na obszarach, gdzie brak jest uzasadnienia ekonomicznego. W przypadku usług informatycznych sektor prywatny nie zastąpi publicznych inwestycji w zakresie centralnych elementów usług informatycznych (platformy, usługi ogólne itp.), a pomimo działań z zakresu technicznej interoperacyjności, publiczne usługi internetowe mogą zatrzymać się na granicy.

### 3. CELE

Obok realizacji wspomnianych powyżej postanowień Traktatu, **nadrzędnym celem** proponowanej inicjatywy jest uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki Internet i interoperacyjne aplikacje, jak opisano powyżej.

W celu realizacji tego nadrzędnego celu Unia powinna dążyć do osiągnięcia następujących **celów operacyjnych**:

- a) Osiągnięcie wpływu na dynamikę rynku w zakresie inwestycji szerokopasmowych poprzez zachęcanie tradycyjnych i nowych inwestorów do angażowania się we wdrażanie infrastruktury szerokopasmowej oraz zapewnianie im równych szans.
- b) Ułatwianie dodatkowych działań państw członkowskich koniecznych do korzystania z interoperacyjnych usług informatycznych w celu umożliwienia funkcjonowania tych kluczowych usług w kontekście transgranicznym oraz w celu udostępnienia zasobów cyfrowych, co stworzy szanse dla rozwoju przedsiębiorczości.

### 4. WARIANTY POLITYKI

Do celów oceny skutków określono dwa główne warianty polityki. W wariantcie pierwszym zaleca się kontynuację dotychczasowego kierunku działań (brak zmiany polityki). W wariantcie drugim oceniono finansowanie sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług informatycznych za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę”. Wariant drugi został podzielony na trzy podwarianty, w ramach których zaproponowano różne sposoby wdrożenia instrumentu „Łącząc Europę” w obszarze telekomunikacji.

W **wariantcie nr 1 – brak zmiany polityki** przyjęto scenariusz dotyczący łączności szerokopasmowej, który oznaczałoby wykorzystywanie metod regulacyjnych w celu zwiększenia inwestycji. Nie rozwiązałoby to kwestii pozyskiwania kapitału przez inwestorów alternatywnych, którzy raczej nie byłoby w stanie wypełnić luki inwestycyjnej sięgającej 220 mld EUR. Wsparcie unijne byłoby kontynuowane głównie poprzez fundusze strukturalne, przy utrzymującym się wyzwaniu związanym ze zdolnością absorpcyjną, a także poprzez dotacje. W przypadku infrastruktury sieci informatycznych scenariusz ten oznaczałoby utrzymanie ograniczonego wsparcia w ramach projektów pilotażowych (choć większość rozwiązań technologicznych osiągnęła już odpowiedni stopień zaawansowania i może być wdrażana) oraz działania z zakresu koordynacji polityki, przez co

państwa członkowskie nie miałyby bodźca do zapewnienia transgranicznej interoperacyjności obecnych rozwiązań.

**Wariant nr 2 – Instrument „Łącząc Europę”** dotyczy, w ujęciu ogólnym, (i) sieci szerokopasmowych obejmujących zróżnicowany geograficznie portfel projektów, które przyczyniają się do realizacji celów określonych w Europejskiej agencji cyfrowej oraz (ii) rozwoju, wdrażania i stabilności infrastruktury usług informatycznych. Wariant nr 2 mógłby zostać zrealizowany według trzech różnych modeli (podwariantów):

- 1) **Wyłącznie dotacje:** wsparcie finansowe na rzecz sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług informatycznych odbywałoby się jedynie w formie dotacji. Operacyjna strona realizacji zostałaby zlecona w głównej mierze jednej z istniejących agencji wykonawczych, np. TEN EA.
- 2) **Wyłącznie instrumenty finansowe:** w ramach tego wariantu Komisja współpracowałaby ściśle z odpowiednimi międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Międzynarodowe instytucje finansowe dokonywałyby wyboru projektów w oparciu o ich opłacalność, wykorzystując istniejące praktyki w zakresie due diligence. Wykorzystane mogłyby zostać następujące instrumenty finansowe: udziały w kapitale dla funduszy inwestycyjnych, wkład finansowy w tworzenie rezerw i alokacja kapitału na pożyczki lub gwarancje bądź inne instrumenty oparte na podziale ryzyka (w tym również obligacje projektowe), oraz inne wyspecjalizowane instrumenty finansowe, takie jak pożyczki, gwarancje, kontrgwarancje, kapitał ryzyka i inne wszelkie inne formy prawne instrumentów.
- 3) **Podejście łączne:** W ramach wariantu trzeciego zostałyby połączone dwa powyższe podejścia. Stosownie do tego, struktura zarządzania łączyłaby elementy obydwu podwariantów przedstawionych powyżej. Decyzja dotycząca odpowiedniego stosunku ilościowego dotacji i instrumentów finansowych zostałaby włączona do rocznych programów pracy, zgodnie z przyjętą polityką i potrzebami sektorowymi.

## 5. ANALIZA SKUTKÓW

### 5.1. Skutki przyjęcia wariantu nr 1

Niski poziom absorpcji funduszy strukturalnych i niewystarczający potencjał administracyjny funduszy, na które wskazuje Sprawozdanie strategiczne na temat polityki spójności za rok 2010<sup>3</sup>, oznaczałyby dalszy negatywny wpływ na budowę sieci szerokopasmowych oraz na skalę ich wykorzystania.

W kontekście **ułatwiania dodatkowych działań państw członkowskich zmierzających do wdrożenia i wykorzystywania interoperacyjnych, transgranicznych usług informatycznych**, omawiany wariant stanowiłby kontynuację obecnego programu na rzecz wspierania konkurencyjności i innowacji

---

<sup>3</sup> COM(2010)110 z 31.3.2010. Tekst dostępny na stronie [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/reporting/cs\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm)

w ramach polityki dotyczącej ICT. Wdrożenie infrastruktury usług informatycznych na skalę europejską w oparciu o doświadczenia zebrane w fazie pilotażowej nie byłoby możliwe.

Tym samym w ramach omawianego wariantu nie byłoby możliwe usunięcie utrzymujących się istotnych przeszkód dla jednolitego rynku. Z oszacowania sporządzonego przez firmę Copenhagen Economics<sup>4</sup> wynika, że **koszt niewdrożenia** europejskiego jednolitego rynku cyfrowego do roku 2020 wyniesie ok. 4,1 % PKB.

## 5.2. Ogólne skutki przyjęcia wariantu nr 2

Skutki wywołane przez wariant nr 2 podzielić można na skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe:

- 1) **Skutki gospodarcze:** jak wynika z wielu analiz, dostępność szybkich sieci szerokopasmowych będzie miała znaczny wpływ na wydajność pracy oraz na PKB na mieszkańca. Sieci szerokopasmowe miałyby także istotne skutki zewnętrzne przynoszące korzyść całemu społeczeństwu. Jako technologia stosowana do celów ogólnych, rozpowszechniona łączność szerokopasmowa pozytywnie wpływa na wydajność (dziesięcioprocentowy wzrost rozpowszechnienia łączności szerokopasmowej w dowolnym roku jest skorelowany ze wzrostem wydajności pracy o 1,5 % w ciągu kolejnych pięciu lat<sup>5</sup>), akumulację kapitału, a ostatecznie – na wzrost PKB. Infrastruktura usług informatycznych może w znacznym stopniu przyczynić się do ograniczenia kosztów sektora publicznego oraz kosztów transakcji ponoszonych przez przedsiębiorstwa i obywateli.
- 2) **Skutki społeczne:** połączona modernizacja infrastruktury szerokopasmowej i infrastruktury usług informatycznych ostatecznie spowoduje poprawę jakości życia obywateli Europy. Główne korzyści wynikają z wdrożenia takich usług jak aplikacje z zakresu administracji elektronicznej, e-zdrowia i handlu elektronicznego. Występuje tu również istotny element społeczny w postaci bezpośredniego i pośredniego tworzenia nowych miejsc pracy.
- 3) **Skutki środowiskowe:** sieci szerokopasmowe mogą ograniczyć poziom emisji dzięki zmniejszeniu potrzeb w zakresie transportu (telepraca) lub optymalizacji zużycia energii (inteligentne sieci).

Inne istotne skutki wynikają z wpływu sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług informatycznych na inne sektory. Tego rodzaju efekty zewnętrzne w największym stopniu odznaczają się w takich sektorach, jak kształcenie i podnoszenie umiejętności, zdrowie, zatrudnienie, transport i energetyka.

---

<sup>4</sup> The Economic Impact of a European Digital Single Market (Skutki gospodarcze europejskiego jednolitego rynku cyfrowego), 2010.

<sup>5</sup> Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche i Milind Singh (2009): Digital Highways. The Role of Government in 21<sup>st</sup> Century Infrastructure (Autostrady cyfrowe. Rola rządu w kontekście infrastruktury XXI wieku). Booz & Company.

### 5.3. Szczególne skutki podwariantów

#### *Podwariant nr 1*

Przyjęcie podwariantu nr 1 „wyłącznie dotacje” pozwoliłoby na jedynie częściową realizację celów określonych w wytycznych. W przypadku celu polegającego na **wpływniu na dynamikę rynku** łączności szerokopasmowej dotacje prawdopodobnie okazałyby się jedynie częściowo wydajne i skuteczne. Pod względem wydajności wskaźnik współfinansowania wymagany w przypadku sieci szerokopasmowych będzie stosunkowo wysoki. Dotacje osiągnęłyby wyłącznie ograniczony skutek. Mogą one być skuteczne jako wsparcie i pomoc techniczna, ale nie należą do najskuteczniejszych narzędzi służących mobilizowaniu prywatnych inwestycji.

Dotacje mogą jednak być skutecznym mechanizmem służącym do **ułatwiania działań państw członkowskich zmierzających do wdrożenia transgranicznych usług informatycznych**. W tym przypadku dotacje służyłyby jako kluczowa inwestycja zapewniająca unijne współfinansowanie na rzecz infrastruktury, której państwa członkowskie nie byłyby w stanie rozwijać samodzielnie. Współfinansowanie w przypadku infrastruktury usług informatycznych jest zwykle stosunkowo wysokie. Inwestorzy prywatni w niewielkim jednak stopniu zainteresowani są wdrażaniem tego rodzaju infrastruktury.

#### *Podwariant nr 2*

Przyjęcie podwariantu nr 2 „wyłącznie instrumenty finansowe” pozwoliłoby głównie na realizację celu polegającego na **wpływniu na dynamikę rynku inwestycji szerokopasmowych**. Na obszarach, gdzie projekty z zakresu sieci szerokopasmowych są potencjalnie opłacalne, instrumenty finansowe pełniłyby rolę czynnika umożliwiającego inwestycje podmiotów publicznych i prywatnych, zmniejszając *de facto* ich średni ważony koszt kapitału (WACC) i skracając okres zwrotu z inwestycji. Wykorzystanie instrumentów finansowych sprzyjałoby również wydajności dzięki wyższej **dźwigni finansowej**, jaką mogą one zapewnić. Dzięki oszacowaniom w zakresie mechanizmów finansowania opartych na podziale ryzyka oraz w zakresie obligacji projektowych, wkład z budżetu unijnego w wysokości 1 mld EUR może przyciągnąć inne fundusze z sektora publicznego lub prywatnego, które mogłyby wzmocnić inwestycje brutto w sieci szerokopasmowe na poziomie 6 – 15 mld EUR, w zależności od potrzeb finansowych i profilów ryzyka danych inwestycji. W przypadku braku dotacji – przy założeniu identycznych warunków w pozostałych aspektach – projekty na obszarach miejskich i podmiejskich, na ogół bardziej opłacalne, będą jednak zawsze opcją preferowaną w stosunku do projektów na obszarach wiejskich. Ponadto w przypadku instrumentów finansowych utrudniona byłaby mobilizacja znacznego efektu dźwigni uzyskiwanego poprzez pomoc techniczną, planowanie, tworzenie map i inne działania wspierające, które zazwyczaj współfinansowane są w formie dotacji.

Wreszcie, instrumenty finansowe nie byłyby prawdopodobnie skutecznym mechanizmem **umożliwiającym działania państw członkowskich zmierzające do wdrożenia transgranicznych usług informatycznych**. Jak pokazują doświadczenia związane z programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji w tym obszarze, trudne jest już samo pozyskanie państw członkowskich do zaangażowania

się w proces. Choć inwestorzy prywatni mogą wykazać pewne zainteresowanie warstwą aplikacji, to prawdopodobnie nie zaangażują się w inwestycje w warstwę szkieletową infrastruktury usług informatycznych, ponieważ tego rodzaju architektury nie można wykorzystać do celów handlowych.

### *Podwariant nr 3*

Przyjęcie podwariantu nr 3 „podejście łączne” zapewniłoby dobrą równowagę pomiędzy dotacjami a instrumentami finansowymi. Podwariant taki oznacza, że główny ciężar inwestycji ponoszą instrumenty finansowe, a dotacje odpowiadają za pozostałą jej część. W ramach takiego scenariusza dotacje i instrumenty finansowe łączyłyby się nie tylko w układzie pionowym (w przypadku sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług informatycznych możliwe byłoby wykorzystanie obu mechanizmów finansowania), ale także w układzie poziomym – w obrębie danego projektu.

W ramach omawianego podwariantu **cel polegający na wpływniu na dynamikę rynku inwestycji szerokopasmowych** zostałby osiągnięty w pełni. W przypadku łączności szerokopasmowej większość finansowania byłaby przyznawana w ramach instrumentów finansowych, aby zapewnić pełne wykorzystanie potencjału rynkowego oraz zaangażowanie możliwie najszerszej grupy podmiotów w finansowane konsorcja. Rozwiązanie takie byłoby skuteczne dzięki zapewnieniu podmiotom dostępu do tańszego kapitału oraz odpowiednio długoterminowego horyzontu dla inwestycji. Omawiany podwariant zapewniłby wyraźną synergię pomiędzy instrumentem „Łącząc Europę” a funduszami strukturalnymi pod względem dotacji, inżynierii finansowej i pomocy, a przez to ułatwiłby realizację projektów, w ramach których dotychczas niemożliwa była absorpcja funduszy unijnych w dziedzinie spójności i rozwoju obszarów wiejskich.

W przypadku celu polegającego na **umożliwieniu działań państw członkowskich zmierzających do wdrożenia transgranicznych usług informatycznych** omawiane podejście zapewniłoby Komisji możliwość elastycznego traktowania instrumentów finansowych w ramach zaproszeń do składania wniosków dotyczących aplikacji, bez ryzyka wyparcia inwestorów prywatnych z infrastruktury usług informatycznych. Z drugiej strony, umożliwiłoby ono wypłatę dotacji dla górnych warstw (usługi szkieletowe) według wyższych stawek finansowania.

## 6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

W sprawozdaniu z oceny skutków uznano, że podwariant nr 3 wariantu nr 2 (finansowanie łączne) jest bardziej odpowiedni z punktu widzenia realizacji celów Europejskiej agendy cyfrowej i strategii „Europa 2020” w dziedzinie ICT niż wariant nr 1, co obrazuje poniższa tabela.

Cele	Wariant nr 1 – brak zmian polityki	Wariant nr 2 – instrument „Łącząc Europę”		
		Podwariant nr 1 – dotacje	Podwariant nr 2 – instrumenty finansowe	Podwariant nr 3 – podejście łączne

**Cel ogólny**

Uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki Internet i interoperacyjne aplikacje, z szerokopasmowym dostępem dla wszystkich do roku 2013, dostępem do znacznie szybszego Internetu (30 Mb/s lub więcej) dla wszystkich do roku 2020 i łączami internetowymi powyżej 100 Mb/s w 50 % lub więcej europejskich gospodarstw domowych.	<b>0</b>	+	+	++
--	----------	---	---	----

**Cel szczególny nr 1: Osiągnięcie wpływu na dynamikę rynku inwestycji szerokopasmowych** poprzez zachęcanie zarówno tradycyjnych, jak i nowych inwestorów do angażowania się we wdrażanie infrastruktury szerokopasmowej oraz zapewnianie im równych szans.

<b>1a</b> Na obszarach, gdzie projekty dotyczące sieci szerokopasmowych są szczególnie opłacalne, zapewnienie inwestorom, w tym alternatywnym inwestorom publicznym i prywatnym, dostępu do kapitału o rozsądnym poziomie kosztów (odsetki) i odpowiednio długoterminowym horyzoncie.	<b>0</b> <b>(n.d.)</b>	+	++	++
<b>1b</b> Na obszarach o słabym uzasadnieniu ekonomicznym, zapewnienie publicznego wsparcia finansowego na odpowiednim poziomie do celu wdrażania sieci szerokopasmowych.	<b>0</b>	++	+	++
<b>1c</b> Zagwarantowanie, by inwestorzy publiczni i prywatni w całej Unii uzyskali zdolność realizowania projektów z zakresu infrastruktury szerokopasmowej poprzez udostępnianie im pomocy technicznej, np. na planowanie i sporządzanie map.	<b>0</b>	+	0	+

<b>1d</b> W ramach wsparcia dla projektów infrastrukturalnych, zapewnienie maksymalnego efektu mobilizującego (efektu dźwigni) na inwestycje prywatne i (inne) inwestycje publiczne.	<b>0</b>	-	++	++
--	----------	---	----	----

**Cel szczególny nr 2: umożliwienie dodatkowych działań państw członkowskich koniecznych do wykorzystania interoperacyjnych transgranicznych usług informatycznych i otwarcia dostępu do zasobów treści cyfrowych generujących szanse dla rozwoju przedsiębiorczości.**

Umożliwienie dodatkowych działań państw członkowskich koniecznych do wykorzystania interoperacyjnych transgranicznych usług cyfrowych i otwarcia dostępu do zasobów treści cyfrowych generujących szanse dla rozwoju przedsiębiorczości.	<b>0</b>	++	-	++
--	----------	----	---	----



## 7. MONITORING I OCENA

Komisja oraz inne organy wykonawcze, takie jak EBI, EBOR i TEN-T EA, będą na bieżąco monitorować skutki inwestycji w ramach instrumentu „Łącząc Europę” w dziedzinie łączności szerokopasmowej (oraz transportu i energetyki) w oparciu o wskaźniki zaproponowane w ogólnym rozporządzeniu w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. Wskaźniki te będą obejmować następujące obszary (lista niewyczerpująca):

- Podaż: dostęp szerokopasmowy (kontrola pod kątem celów Europejskiej agendy cyfrowej – 30 Mb/s dla wszystkich obywateli do roku 2020 i 100 Mb/s dla przynajmniej 50 % obywateli do roku 2020)
- Popyt: zapotrzebowanie na łączność szerokopasmową (kontrola pod kątem celu Europejskiej agendy cyfrowej – łącza 100 Mb/s u 50 % obywateli do roku 2020)
- Ogólne wskaźniki monitoringowe dotyczące programów inwestycyjnych, takie jak absorpcja środków, czas przyznania dotacji itp.
- stosunek proporcjonalny dotacji do innowacyjnych instrumentów finansowych

Komisja będzie regularnie publikować sprawozdania okresowe dotyczące inwestycji w sieci szerokopasmowe i infrastrukturę usług sieciowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę”, które będą przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

Oprócz bieżącego monitoringu prowadzonego przez Komisję i inne organy wykonawcze przeprowadzana będzie niezależna ocena śródkresowa ogólnych ram instrumentu „Łącząc Europę”, z uwzględnieniem harmonogramu i stopnia zaawansowania programowania, a także ocena *ex post*, po upływie określonej liczby lat od zakończenia okresu programowania. Oceny będą obejmować zasadność, wydajność, skuteczność i wstępne skutki interwencji. Szczególny nacisk zostanie położony na kwestie zarządzania i adekwatności mechanizmów wykonawczych.