

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1416

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (»Narodne novine«, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 2. lipnja 2011. godine donijela

ODLUKU

O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA KOJA SE ODNOSI NA BRZI RAZVOJ ŠIROKOPOJASNIH MREŽA

I.

Pravila o državnim potporama koja se odnose na brzi razvoj širokopojasnih mreža sadržana su u Priopćenju Komisije – Smjernice Zajednice o primjeni pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojasnih mreža (52009XC0930(02), SL 235, 30. 9. 2009., str. 7. – 25.).

II.

Tekst akta u kojem su sadržana pravila iz točke I. ove Odluke, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

»PRIOPĆENJE KOMISIJE SMJERNICE ZAJEDNICE O PRIMJENI PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA U ODNOSU NA BRZI RAZVOJ ŠIROKOPOJASNIH MREŽA

(Tekst značajan za Europski gospodarski prostor)(2009/C 235/04)

1. UVOD

1. Širokopojasna povezanost je ključna komponenta za razvoj, uvođenje i korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) u gospodarstvu i društvu. Širokopojasni pristup je strateški značajan zbog sposobnosti da ubrza doprinos tih tehnologija razvoju i inovacijama u svim sektorima gospodarstva, kao i društvenoj i teritorijalnoj koheziji. Komisija aktivno podupire raširenu dostupnost širokopojasnih usluga svim građanima Europske zajednice, kako je utvrđeno Lisabonskom strategijom i kasnijim Priopćenjima^[1].

2. Komisija je 26. studenoga 2008. godine usvojila Plan gospodarskog oporavka Europe (»Plan oporavka«)^[2] kao sredstvo pokretanja oporavka od financijske i gospodarske krize u Europi. Strategija širokopojasne povezanosti važan je dio Plana oporavka^[3]. Konkretno, cilj plana je ojačati ulaganje EU u određene strateške sektore, kao što je širokopojasna mreža, koji mogu

kratkoročno potpomognuti gospodarstvo, a dugoročno izgraditi prijeko potrebnu infrastrukturu za održivi gospodarski razvoj.

3. U sklopu Plana oporavka i s ciljem postizanja 100%-tne pokrivenosti brzom internet vezom za sve građane do 2010. godine, Komisija je odlučila uložiti 1,02 milijarde eura u Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD). Dio tog iznosa iskoristit će se za uvođenje širokopojasne infrastrukture u ruralnim područjima kako bi se u tim područjima omogućio pristup internetu, stvorila nova radna mjesta i potpomognuo daljnji rast gospodarskih subjekata [4]. Pored toga, neke su države članice već najavile planove podrške ulaganjima ne samo u brzu širokopojasnu infrastrukturu u ruralnim i zapostavljenim područjima, već i kako bi ubrzale uvođenje vrlo brzih pristupnih mreža sljedeće generacije (next-generation access, 'NGA') [5] na velikim dijelovima njihovih teritorija, uključujući urbana područja ili područja na kojima već postoji osnovna širokopojasna infrastruktura.

4. Treba se podsjetiti da je u 'Akcijskom Planu za državne potpore – manje, ali bolje usmjerene državne potpore: smjernice za reformu državnih potpora 2005.-2009.' [6] Komisija napomenula kako mjere državnih potpora mogu pod određenim uvjetima biti učinkovito sredstvo za postizanje ciljeva od zajedničkog interesa. Konkretno, državne potpore mogu ispraviti tržišne neuspjehe, te time poboljšati učinkovito funkcioniranje tržišta i povećati konkurentnost. Nadalje, ukoliko tržišta daju učinkovite rezultate, ali nisu zadovoljavajuća sa stajališta kohezijske politike, uz pomoć državnih potpora može se doći do povoljnijeg i pravičnijeg rezultata. Pravilno usmjerena intervencija države u području širokopojasnih mreža može posebice pomoći pri smanjenju 'digitalnog jaza' [7] koji dijeli područja ili regije unutar pojedine države u kojima se nude cjenovno prihvatljive i konkurentne širokopojasne usluge od područja gdje se ne nude takve usluge.

5. Istovremeno treba osigurati da državne potpore ne istisnu tržišne inicijative u sektoru širokopojasnih usluga. Ukoliko bi se državne potpore koristile u područjima u kojima bi tržišni operatori u normalnim okolnostima bili voljni ulagati ili su već uložili, takav bi potez mogao utjecati na postojeća ulaganja operatora širokopojasnih mreža pod tržišnim uvjetima, te znatno narušiti motivaciju operatora na tržištu da uopće kreću s ulaganjem u širokopojasne mreže. U takvim slučajevima, državne potpore za širokopojasne mreže mogle bi biti kontraproduktivne u odnosu na postavljene ciljeve. Osnovni cilj nadzora nad državnim potporama za područje širokopojasnih mreža jest osigurati da će mjere državnih potpora dovesti do veće pokrivenosti i prodora širokopojasne mreže, ili da će taj proces biti brži nego što bi bio slučaj bez potpore, te osigurati da pozitivni učinci potpore prevladavaju nad negativnima u pogledu narušavanja tržišnoga natjecanja.

6. Treba se podsjetiti da zakonodavni okvir u području elektroničkih komunikacija također obuhvaća pitanja vezana za širokopojasni pristup internetu [8]. Stoga tržišta veleprodajnog širokopojasnog pristupa do ovog trenutka podliježu *ex ante* propisima u svim državama članicama. U tom pogledu, Komisija [9] i nacionalne vlasti [10] već su poduzele niz inicijativa usmjerenih na nove izazove koje NGA mreže postavljaju sa stajališta regulative, posebice u pogledu pitanja pristupa.

7. U ovim je Smjernicama sažeta Komisijina politika primjene pravila o državnim potporama iz Ugovora na mjere kojima se podupire razvoj tradicionalnih širokopojasnih mreža (Odjeljak 2.) te niz pitanja vezanih za

procjenu mjera kojima se potiče i podupire brzo uspostavljanje NGA mreža (Odjeljak 3.)

8. Komisija će primjenjivati Smjernice iz ovog Priopćenja pri ocjeni državnih potpora za širokopojasni pristup, čime će ojačati pravnu sigurnost i transparentnost svojih odluka.

2. POLITIKA KOMISIJE GLEDE DRŽAVNIH POTPORA KOJE SE DODJELJUJU ZA PROJEKTE ŠIROKOPOJASNIH MREŽA

2.1. Primjena pravila o državnim potporama

9. Komisija je zauzela izuzetno povoljan stav prema državnim mjerama za razvoj širokopojasnog pristupa u ruralnim i zapostavljenim područjima, a kritičnija je prema mjerama potpore u područjima gdje već postoji širokopojasna infrastruktura i razvijeno je tržišno natjecanje. Ukoliko su državne intervencije za podršku uvođenja širokopojasnih mreža ispunjavale uvjete za državne potpore u smislu članka 87. stavka 1., njihovu je kompatibilnost do sada Komisija procjenjivala većinom u skladu sa člankom 87. stavkom 3. Politika Komisije o državnim potporama koja se odnosi na državne mjere podrške razvoju širokopojasnih mreža sažeta je u odjeljcima 2.2. i 2.3.

2.2. Članak 87. stavak 1.: Prisutnost potpore

10. U skladu s člankom 87. stavkom 1. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, 'svaka potpora koju daje država članica, ili koja je dana putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određene poduzetnike ili proizvodnju određenih roba, neusklađena je sa zajedničkim tržištem utoliko što utječe na trgovinu između država članica'. Slijedom toga, da bi bila određena kao državna potpora, mjera mora ispunjavati sljedeće kumulativne uvjete:

- (a) mjera treba biti dodijeljena iz državnih sredstava;
- (b) treba donositi ekonomsku prednost poduzetnicima;
- (c) prednost treba biti selektivna i narušavati ili prijetiti narušavanjem tržišnog natjecanja;
- (d) mjera treba utjecati na trgovinu unutar Zajednice.

11. Kako pokazuje Komisijina praksa donošenja odluka o državnim potporama u području širokopojasnih mreža, javna potpora projektima širokopojasnih mreža često uključuje prisutnost državnih potpora u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora^[11].

12. Kao prvo, mjere najčešće uključuju državna sredstva (primjerice, kada država podupire projekte širokopojasnih mreža kroz subvencije, porezne olakšice ili druge vrste povlaštenih uvjeta financiranja)^[12].

13. Kao drugo, glede potpora koje se dodjeljuju gospodarskim djelatnostima, državne mjere podrške projektima razvoja širokopojasnih mreža najčešće su usmjerene na izvođenje gospodarske djelatnosti (primjerice građenje,

upravljanje i omogućavanje pristupa širokopojasnoj infrastrukturi, uključujući prijenosnu opremu, tzv. *backhaul*, i zemaljsku opremu, primjerice fiksnu, zemaljsku bežičnu, satelitsku, ili kombinaciju navedenih). Međutim, u iznimnim slučajevima kada se tako financirana mreža ne koristi u komercijalne svrhe (npr. mreža samo pruža širokopojasni pristup nekomercijalnim internetskim stranicama, uslugama i informacijama)[\[13\]](#), takva državna intervencija ne bi uključivala davanje ekonomske prednosti poduzetnicima, te stoga ne bi predstavljala državnu potporu u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora.

14. Treće, glede davanja prednosti, potpore se obično izravno dodjeljuju investitorima[\[14\]](#) u širokopojasne mreže, koji se u većini slučajeva odabiru putem otvorenog natječaja[\[15\]](#). Dok provedba javnog natječaja osigurava da potpora bude ograničena na najmanji mogući iznos koji je potreban za određeni projekt, financijska potpora bi mogla omogućiti pobjedniku natječaja da obavlja komercijalnu djelatnost pod uvjetima koji inače ne bi bili mogući na tržištu. Neizravni korisnici mogu uključivati operatore treće strane koji dobivaju veleprodajni pristup tako izgrađenoj infrastrukturi, kao i poslovne korisnike koji dobivaju pristup širokopojasnoj mreži pod uvjetima koji bez intervencije države ne bi bili mogući[\[16\]](#).

15. Četvrto, glede kriterija selektivnosti, državne mjere podrške razvoju širokopojasnih mreža selektivne su prirode utoliko što su usmjerene na poduzetnike koji djeluju samo u određenim regijama ili u određenim segmentima ukupnog tržišta elektroničkih komunikacija. Nadalje, glede narušavanja tržišnog natjecanja, intervencije države najčešće mijenjaju uvjete na tržištu utoliko što bi brojni poduzetnici u tom slučaju odabrali usluge povlaštenih dobavljača umjesto postojećih i potencijalno skupljih alternativnih tržišnih rješenja[\[17\]](#). Stoga činjenica da usluga širokopojasnog pristupa postaje dostupna, ili postaje dostupna po nižoj cijeni nego što bi to inače bio slučaj, rezultira narušavanjem tržišnog natjecanja. Nadalje, državna potpora širokopojasnim mrežama mogla bi umanjiti profitabilnost i istisnuti investicije sudionika na tržištu koji bi u protivnom bili voljni investirati u ciljane područja ili njihove dijelove.

16. Konačno, kako intervencija države može utjecati na pružatelje usluga iz drugih država članica, također može utjecati na trgovinu s obzirom da su tržišta usluga elektroničkih komunikacija (uključujući tržišta veleprodajnog i maloprodajnog širokopojasnog pristupa) otvorena za natjecanje između operatora i pružatelja usluga[\[18\]](#).

2.2.1. Odsustvo potpore: Primjena načela investitora u tržišnom gospodarstvu

17. Kada država podupire uvođenje širokopojasnog pristupa putem udjela u vlasničkom kapitalu ili injekcije kapitala u poduzetnika koji treba provesti projekt, postaje neophodno procijeniti da li takvo ulaganje uključuje državne potpore. Člankom 295. Ugovora propisano je da 'Ovaj Ugovor ni na koji način ne utječe na pravila kojima se u državama-članicama uređuje sustav vlasništva'. U skladu sa sudskom praksom Suda Europskih zajednica ('Suda'), iz načela jednakog postupanja slijedi da se kapital kojeg država izravno ili neizravno stavi na raspolaganje nekom poduzetniku u okolnostima koje odgovaraju normalnim tržišnim uvjetima ne može smatrati državnom potporom.

18. Kada sudjelovanje u vlasničkom kapitalu ili ulaganje kapitala od strane javnog investitora ne predstavljaju dovoljne izglede za profitabilnost, čak ni u dugoročnom razdoblju, takva se intervencija treba smatrati potporom u smislu članka 87. Ugovora, a njena usklađenost sa zajedničkim tržištem treba se procijeniti isključivo na temelju kriterija propisanih tom odredbom[19].

19. U Odluci iz Amsterdama[20] Komisija je ispitala primjenu načela privatnog investitora u tržišnom gospodarstvu na području širokopojasnog pristupa. U toj se odluci naglašava da usklađenost javnih investicija s tržišnim uvjetima treba biti temeljito i sveobuhvatno dokazana, ili putem značajnog sudjelovanja privatnih investitora, ili kroz postojanje kvalitetnog poslovnog plana koji pokazuje primjeren prinos od ulaganja. Kada u projektu sudjeluju privatni investitori, uvjet je *sine qua non* da moraju preuzeti komercijalni rizik ulaganja pod istim uvjetima kao i javni investitor

2.2.2. Odsustvo potpore: Naknada za javne usluge i kriteriji iz slučaja Altmark

20. U nekim slučajevima države članice mogu držati da se pružanje širokopojasne mreže treba smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa ('SGEI') u smislu članka 86. stavka 2. Ugovora[21].

21. U skladu s praksom Suda, ukoliko su ispunjena četiri glavna uvjeta (koje se često naziva kriterijima iz slučaja Altmark), državna sredstva za pružanje SGEI ne podliježu članku 87. stavku 1. Ugovora[22]. Ta četiri uvjeta su: a) korisniku mehanizma državnog financiranja za SGEI mora biti formalno povjereno pružanje i izvršavanje SGEI i te obveze moraju biti jasno definirane; b) parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na nepristran i transparentan način, kako bi se osiguralo da poduzetnik korisnik ne stekne ekonomsku prednost pred konkurentskim poduzetnicima; c) naknada ne smije premašiti iznos nužan za pokrivanje svih ili dijela troškova pretrpljenih tijekom izvršavanja SGEI, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit od izvršavanja tih obveza; i d) ukoliko korisnik nije odabran u skladu s postupkom javne nabave, visina naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koji bi nastali tipičnom poduzetniku, kojim se dobro upravlja, tijekom izvršavanja tih obveza, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit.

22. U dvije odluke[23] o mjerama koje su provele regionalne vlasti za davanje (subvencionirane) koncesije za javne usluge[24] privatnim operatorima za uvođenje osnovnih širokopojasnih mreža u zapostavljenim područjima, Komisija je došla do zaključka da su prijavljeni programi potpora bili u skladu s četiri kriterija utvrđena u slučaju Altmark, te stoga ne podliježu članku 87. stavku 1[25]. Konkretno, u oba je slučaja pobjednik natječaja odabran na temelju najnižeg zatraženog iznosa potpore, a iznos naknade određen je na temelju unaprijed utvrđenih i transparentnih kriterija. Nadalje, Komisija nije našla nikakve dokaze niti rizike od prekomjernih naknada.

23. Za razliku od prethodnog slučaja, Komisija je donijela odluku da se pojam SGEI i kasnije pozivanje na praksu iz slučaja Altmark ne može prihvatiti u slučajevima gdje pružatelj usluga nije imao jasno ovlaštenje niti je bio obvezan pružati širokopojasni pristup i povezati sve građane i poduzetnike u zapostavljenim područjima, već je bio više orijentiran spajanju poduzetnika [26].

24. Nadalje, iz sudske prakse proizlazi da iako države članice mogu po volji definirati koje usluge smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, Komisija može preispitati definicije tih usluga ili zadataka u slučaju očite pogreške[27]. Drugim riječima, iako je utvrđivanje naravi i opsega zadatka SGEI u nadležnosti i diskrecijskoj ovlasti država članica, ta nadležnost nije neograničena niti može biti proizvoljno primjenjivana[28]. Konkretno, da bi djelatnost bila smatrana uslugom od općeg gospodarskog interesa, mora imati posebne značajke u usporedbi s uobičajenim gospodarskim djelatnostima[29]. U tom pogledu, Komisija će smatrati da u područjima gdje su privatni investitori već investirali u širokopojasnu mrežnu infrastrukturu (ili su u postupku širenja postojeće mrežne infrastrukture) i već pružaju konkurentne širokopojasne usluge s primjerenom pokrivenošću širokopojasne mreže, uvođenje paralelne konkurentne i javno financirane širokopojasne infrastrukture ne može biti smatrano uslugom od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 86. Ugovora[30]. Međutim, u slučajevima gdje je moguće dokazati da privatni investitori u bliskoj budućnosti[31] neće biti u mogućnosti pružiti odgovarajuću pokrivenost širokopojasnom mrežom svim građanima ili korisnicima, što znači da bi dio stanovništva ostao nepovezan, naknada za javne usluge može se dodijeliti poduzeću kojem je povjereno obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa, pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi iz stavaka 25. do 29. Na početku treba naglasiti da je sadržaj tih stavaka zasnovan na specifičnim karakteristikama sektora širokopojasnih usluga te odražava dosadašnje iskustvo Komisije u tom području. Stoga, zahtjevi iz tih stavaka, iako nisu sveobuhvatni, ipak odražavaju pristup koji je Komisija zauzela pri procjenjivanju pojedinih slučajeva kako bi utvrdila da li se dotična djelatnost može definirati kao SGEI, te da li je javno financiranje koje je odobreno po toj osnovi u skladu s pravilima o državnim potporama iz Ugovora.

25. U pogledu definicije opsega zadatka SGEI s ciljem raširenog uvođenja širokopojasne infrastrukture, države članice moraju obrazložiti zašto smatraju da dotična usluga zbog svoje specifične naravi zaslužuje dobiti status SGEI i biti izdvojena od ostalih gospodarskih djelatnosti[32]. Nadalje, moraju osigurati da zadatak SGEI zadovoljava određene minimalne kriterije koji su zajednički za sve zadatke SGEI, te dokazati da su ti kriteriji u dotičnom slučaju doista zadovoljeni.

26. Ti kriteriji uključuju barem a) postojanje akta kojim javna vlast ovlašćuje dotičnog poduzetnika za izvršavanje zadatka SGEI, i b) univerzalnu i obveznu narav tog zadatka[33]. Stoga pri procjenjivanju da li definicija SGEI za implementaciju širokopojasne mreže može dovesti do očite pogreške u prosuđivanju, države članice moraju osigurati da širokopojasna infrastruktura koja se uvodi pruža univerzalnu povezanost svim korisnicima na određenom području, kako rezidencijalnim, tako i poslovnim korisnicima. Nadalje, obvezna priroda zadatka SGEI podrazumijeva da pružatelj mreže koja se uvodi neće biti u mogućnosti uskratiti pristup infrastrukturi na diskrecijskoj i/ili diskriminirajućoj osnovi (primjerice, zato što nije profitabilno pružati usluge pristupa na određenom području).

27. S obzirom na razinu tržišnog natjecanja koje se razvilo nakon liberalizacije sektora elektroničkih komunikacija u Zajednici, a posebice natjecanje na sadašnjem maloprodajnom tržištu širokopojasnih usluga, svim zainteresiranim operatorima trebala bi biti dostupna javno financirana mreža koja bi se uspostavila u kontekstu SGEI. U skladu s time, prepoznavanje zadatka SGEI za implementaciju širokopojasne mreže treba se temeljiti na pružanju pasivne,

neutralne[34] i otvorene pristupne infrastrukture. Takva bi mreža trebala tražiteljima pristupa osigurati sve moguće oblike mrežnog pristupa te dozvoliti učinkovito natjecanje na maloprodajnoj razini, čime bi se osiguralo pružanje konkurentnih i cjenovno pristupačnih usluga krajnjim korisnicima[35]. Stoga bi zadatak SGEI trebao obuhvaćati samo implementaciju širokopojasne mreže koja omogućava univerzalnu povezanost te pružanje povezanih veleprodajnih pristupnih usluga, ali ne i maloprodajne komunikacijske usluge[36]. Ukoliko je izvođač zadatka SGEI ujedno vertikalno integrirani operator širokopojasnih usluga, trebaju se osigurati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se izbjegao sukob interesa, nedozvoljena diskriminacija ili druge skrivene neizravne prednosti[37].

28. S obzirom da je tržište elektroničkih komunikacija u potpunosti liberalizirano, SGEI za uvođenje širokopojasne mreže ne može se temeljiti na dodjeli isključivog ili posebnog prava pružatelju te usluge u smislu članka 86. stavka 1.

29. Kako bi ispunio zadatak potpunog pokrivanja teritorija, pružatelj SGEI će možda morati uvesti mrežnu infrastrukturu ne samo u područjima koja su neprofitabilna, već i u profitabilnim područjima, tj. područjima u kojima su drugi operatori možda već uspostavili vlastitu mrežnu infrastrukturu ili to planiraju učiniti u bliskoj budućnosti. Međutim, s obzirom na specifične karakteristike sektora širokopojasnih usluga, u tom slučaju bilo koja naknada treba pokrivati samo troškove uvođenja infrastrukture u neprofitabilnim područjima[38]. Ukoliko se SGEI za uvođenje širokopojasne mreže ne temelji na uvođenju infrastrukture u javnom vlasništvu, trebaju se osigurati odgovarajući mehanizmi za provjeru i povrat sredstava kako bi se izbjeglo da pružatelj SGEI stekne nedozvoljenu korist na način da nakon isteka koncesije za SGEI zadrži vlasništvo nad mrežom koja je financirana javnim sredstvima. Konačno, naknada za SGEI bi u načelu trebala biti dodijeljena kroz otvoren, transparentan i nediskriminirajući natječaj u kojem se od svih kandidata zahtijeva da na transparentan način definiraju profitabilna i neprofitabilna područja, procijene očekivanu dobit i zatraže odgovarajući iznos naknade koji smatraju nužno potrebnim, kako bi se izbjegao rizik od prekomjerne naknade. Natječaj organiziran pod tim uvjetima trebao bi jamčiti ispunjenje četvrtog uvjeta iz slučaja Altmark (vidi stavak 21.)

30. Ukoliko nisu zadovoljena četiri kriterija iz slučaja Altmark, a ispunjeni su opći kriteriji za primjenu članka 87. stavka 1. Ugovora, naknada za javne usluge za uvođenje širokopojasne infrastrukture smatrat će se državnim potporom i bit će podložna člancima 73., 86., 87. i 88. Ugovora. U tom slučaju državna potpora koja se dodjeljuje u obliku naknada određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (vidi gornje stavke 25. – 29.) može se smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem i biti izuzeta od obveze izvještavanja kako je propisano člankom 88. stavkom 3. Ugovora ukoliko su ispunjeni zahtjevi iz Odluke Komisije od 28. studenog 2005. godine 'o primjeni članka 86. stavka 2. Ugovora o EZ-u na državne potpore koje se dodjeljuju u obliku naknada određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa'[39].

2.3. Ocjena usklađenosti iz članka 87. stavka 3.

31. Ukoliko je Komisija zaključila da najavljena mjera predstavlja potporu u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora, ocjena usklađenosti do sada se temeljila izravno na članku 87. stavku 3. točki c[40].

32. Područja obuhvaćena projektom državne potpore za razvoj širokopojasne mreže mogu biti i područja koja primaju potporu u smislu članka 87. stavka 3. točaka a. i c. te Smjernica za regionalne potpore[41]. U tom slučaju, potpora za širokopojasne mreže može se također smatrati potporom za početno ulaganje u smislu Smjernica o regionalnim potporama. Međutim, u velikom broju slučajeva koje je do sada pregledala Komisija najavljene mjere su obuhvaćale i područja koja se ne mogu koristiti regionalnim potporama, pa stoga Komisija nije mogla izvršiti procjenu u skladu sa Smjericama o regionalnim potporama[42].

33. Ukoliko mjera ulazi u područje primjene Smjernica o regionalnim potporama, i ako je predviđeno dodjeljivanje pojedinačne jednokratne (*ad hoc*) potpore u korist samo jednog poduzetnika, ili potpore koja je ograničena na jednu gospodarsku djelatnost, na državi članici je odgovornost dokazivanja da su ispunjeni uvjeti iz Smjernica o regionalnim potporama. To se posebice odnosi na uvjet da projekt u pitanju doprinosi razvoju koherentne regionalne strategije razvoja i da, s obzirom na prirodu i opseg projekta, ne uzrokuje neprihvatljive poremećaje tržišnog natjecanja.

2.3.1. Test uravnoteženosti i njegova primjena na potpore za uvođenje širokopojasnih mreža

34. Pri procjeni da li se mjera potpore može smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem, Komisija odmjerava ravnotežu između pozitivnog učinka mjere potpore u postizanju cilja od zajedničkog interesa i potencijalnih negativnih posljedica, kao što je narušavanje trgovine i tržišnog natjecanja.

35. Pri ispitivanju uravnoteženosti, Komisija će postaviti sljedeća pitanja:

(a) je li mjera potpore usmjerena ka dobro definiranom cilju od zajedničkog interesa, tj. da li se predloženom potporom ispravlja tržišni neuspjeh ili postiže neki drugi cilj[43]?

(b) je li mjera primjereno oblikovana da ispunji cilj od zajedničkog interesa?
Poglavito:

(i) je li državna potpora primjeren instrument politike, tj. postoje li drugi, bolje postavljeni instrumenti?

(ii) postoji li poticajni učinak, tj. mijenja li mjera ponašanje poduzetnika?

(iii) je li mjera potpore proporcionalna, tj. da li bi se ista promjena ponašanja mogle postići s manjim iznosom potpore?

(c) jesu li narušavanje tržišnog natjecanja i učinci na trgovinu ograničeni, tako da je ukupna bilanca pozitivna?

36. Pojedinačni koraci testa uravnoteženosti u području širokopojasnih mreža detaljnije su opisani u odjeljcima 2.3.2. i 2.3.3.

2.3.2. Cilj mjere

37. Kako je navedeno u uvodu, široko dostupan i cjenovno prihvatljiv pristup širokopojasnoj mreži od velikog je značaja zbog svoje sposobnosti da ubrza

doprinos te tehnologije razvoju i inovacijama u svim sektorima gospodarstva, te društvenoj i teritorijalnoj koheziji.

38. Ekonomika pružanja širokopojasnog pristupa je takva da tržište neće uvijek smatrati profitabilnim ulagati u to područje. Zbog ekonomike gustoće, uvođenje širokopojasnih mreža je općenito profitabilnije tamo gdje postoji veća i koncentriranija potražnja, tj. u gusto naseljenim područjima. Zbog visokih fiksnih troškova ulaganja, jedinični trošak oštro raste s padom gustoće naseljenosti. Posljedica je toga da širokopojasne mreže najčešće profitabilno pokrivaju samo dio stanovništva. Isto tako, u nekim područjima uspostava mreže bit će profitabilna samo za jednog pružatelja usluga, a ne dva ili više njih.

39. Ukoliko tržište ne osigurava dostatnu pokrivenost širokopojasnom mrežom ili su uvjeti pristupa nedovoljni, državne potpore mogu biti od koristi. Konkretno, državne potpore mogu u sektoru širokopojasnih usluga ispraviti tržišne neuspjehe, tj. situacije kada pojedinačni investitori na tržištu ne investiraju, iako bi takva intervencija bila učinkovita gledano iz šire gospodarske perspektive, npr. zbog pozitivnog efekta prelijevanja. S druge strane, državne potpore za širokopojasne mreže mogu se promatrati i kao alat kojim se postižu ciljevi jednakosti, tj. kao način da se poboljša pristup neophodnom obliku komunikacije i sudjelovanja u društvu, kao i sloboda izražavanja svih čimbenika društva, čime se poboljšava društvena i teritorijalna kohezija.

40. Od početka je korisno uvesti temeljnu razliku između vrsta područja na koje mjere mogu biti usmjerene, ovisno o razini širokopojasne povezanosti koja je već dostupna. Komisija je dosljedno razlikovala područja na kojima širokopojasna infrastruktura ne postoji ili nije vjerojatno da će se uvesti u bliskoj budućnosti (bijela područja), područja na kojima je prisutan samo jedan operator širokopojasne mreže (siva područja) i područja na kojima su prisutna dva ili više operatora širokopojasne mreže (crna područja)[44].

2.3.2.1. 'Bijela područja': poticanje teritorijalne kohezije i gospodarskog razvoja

41. Kao pitanje politike, Komisija je oduvijek smatrala da su potpore za uvođenje širokopojasnih mreža u ruralnim i zapostavljenim područjima u skladu s postojećim politikama Zajednice, s obzirom da se na taj način potiče teritorijalna društvena i gospodarska kohezija te ispravljaju neuspjesi tržišta. U gotovo svim odlukama koje je donijela na tom području Komisija je naglašavala da širokopojasne mreže najčešće profitabilno pokrivaju samo dio stanovništva, te je stoga za postizanje potpune pokrivenosti potrebna državna potpora.

42. Komisija prihvaća činjenicu da davanjem financijske pomoći za pružanje širokopojasnih usluga na područjima gdje trenutno nije dostupan širokopojasni pristup i gdje ne privatni investitori ne planiraju uvesti takvu infrastrukturu u bliskoj budućnosti, države članice žele ostvariti autentične ciljeve kohezije i gospodarskog razvoja, pa je stoga njihova intervencija vjerojatno u skladu sa zajedničkim interesom[45]. Pod izrazom 'u bliskoj budućnosti' podrazumijeva se razdoblje od tri godine. U tom pogledu, planovi investicija privatnih investitora trebaju jamčiti da će se u razdoblju od tri godine postići barem značajan napredak u smislu pokrivenosti, a dovršetak planirane investicije treba biti predviđen u razumnom roku nakon tog razdoblja (ovisno o

pojednostima svakog područja i svakog projekta). Javne vlasti mogu zatražiti da im se dostavi poslovni plan popraćen detaljnim vremenskim rasporedom uvođenja, kao i dokaz o odgovarajućem financiranju ili bilo koju drugu vrstu dokaza kojim se dokazuje kredibilitet i vjerodostojnost planiranog ulaganja od strane privatnih mrežnih operatora.

2.3.2.2. 'Crna područja': intervencija države nije potrebna

43. Ako su u određenoj geografskoj zoni prisutna barem dva pružatelja širokopojasne mreže i širokopojasne usluge se pružaju u konkurentnim uvjetima (natjecanje na temelju infrastrukture i povezane opreme), tržište je uspješno. Stoga nema mnogo mjesta za državne intervencije koje bi donijele dodatne koristi. Naprotiv, potpora države u financiranju izgradnje dodatne širokopojasne mreže u načelu dovodi do neprihvatljivog narušavanja tržišnog natjecanja te istiskivanja privatnih investitora. U skladu s time, ukoliko ne postoji jasno dokazan tržišni neuspjeh, Komisija će negativno ocijeniti mjere kojima se financira uvođenje dodatne širokopojasne infrastrukture u 'crnoj zoni' [46].

2.3.2.3. 'Siva područja': potrebna je detaljnija procjena

44. Ukoliko na određenom području postoji operator mreže, to ne znači nužno da nema tržišnog neuspjeha ili nedostatka kohezije. Pružanje usluga u uvjetima monopola može utjecati na kvalitetu usluge ili cijenu po kojoj se usluge nude građanima. S druge strane, na područjima gdje postoji samo jedan operator širokopojasne mreže, subvencije za izgradnju alternativne mreže po definiciji mogu narušiti tržišnu dinamiku. Stoga državne potpore u 'sivim' područjima zahtijevaju detaljnije analize i pažljive procjene usklađenosti.

45. Iako na ciljanom području državne intervencije može postojati operator mreže, moguće je da neke kategorije korisnika nisu primjereno uslužene, u smislu da korisnicima nisu bile dostupne određene širokopojasne usluge koje su zatražili, ili da su u odsutnosti reguliranih cijena za veleprodajni širokopojasni pristup maloprodajne cijene bile nepristupačne u odnosu na cijene istih usluga u konkurentnijim područjima ili regijama te države [47]. Ako pored toga postoji mala vjerojatnost da će treće stranke izgraditi alternativnu infrastrukturu, financiranje alternativne infrastrukture moglo bi biti primjereno. Time bi se ispravio nedostatak konkurencije u pogledu infrastrukture te smanjili problemi koji proizlaze iz *de facto* monopola postojećeg operatora [48]. Međutim, odobravanje potpore u ovakvim okolnostima ovisi o brojnim uvjetima koje bi dotična država članica morala ispuniti.

46. U skladu s time, Komisija u određenim uvjetima može odlučiti da su usklađene mjere državne potpore usmjerene na područja gdje još uvijek postoji *de facto* monopol na pružanje širokopojasne infrastrukture, pod uvjetom da se (i) ne nude pristupačne ili primjerene usluge koje bi zadovoljavale potrebe građana ili poslovnih korisnika i (ii) ne postoje mjere koje bi u manjoj mjeri narušile tržišno natjecanje (uključujući *ex ante* regulativu), a postigle isti cilj. Kako bi utvrdila da li su ta dva uvjeta ispunjena, Komisija će posebice ocijeniti da li:

(a) su sveukupni uvjeti na tržištu neprimjereni, na način da će, *inter alia*, proučiti trenutačne cijene širokopojasnih usluga, vrste usluga koje se nude

krajnjim korisnicima (rezidencijalnim i poslovnim korisnicima) te za to vezane uvjete;

(b) se u odsustvu *ex ante* propisa nacionalnog regulatornog tijela ne nudi učinkoviti mrežni pristup trećim strankama, ili uvjeti pristupa ne potiču učinkovito tržišno natjecanje;

(c) općenite prepreke ulasku na tržište sprječavaju potencijalni ulazak na tržište drugih operatora elektroničkih komunikacija; i

(d) eventualne mjere ili rješenja koje su naredila nadležna nacionalna regulatorna tijela ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u odnosu na postojećeg pružatelja mrežnih usluga nisu uspjela riješiti te probleme.

2.3.3. Oblikovanje mjere i potreba za ograničenjem narušavanja tržišnog natjecanja

47. Ukoliko je pokrivenost širokopojasnog pristupa internetu nedovoljna, može biti potrebna intervencija države. Prvo pitanje koje treba postaviti jest da li je državna potpora primjeren instrument politike za rješavanje tog problema ili postoje drugi, bolje postavljeni instrumenti.

48. U tom pogledu, Komisija je u prethodnim odlukama napomenula da iako je *ex ante* regulativa u mnogim slučajevima olakšala uvođenje širokopojasnog pristupa u urbanim i gušće naseljenim područjima, ona možda nije dovoljna za osiguranje dostupnosti širokopojasnih usluga, posebice u zapostavljenim područjima gdje je profitabilnost ulaganja niska^[49].

49. Isto tako, mjere poticanja širokopojasnog pristupa na strani potražnje (primjerice, kuponi za krajnje korisnike) mogu doprinijeti prodoru širokopojasnog pristupa i treba ih ohrabrivati kao alternativu ili dopunu drugim javnim mjerama, ali one ne mogu uvijek riješiti nedostatak širokopojasne povezanosti^[50]. Stoga u takvim situacijama ponekad ne postoji alternativa javnom financiranju kako bi se riješio nedostatak širokopojasne povezanosti.

50. U pogledu poticajnog učinka mjere, potrebno je ispitati da li bi se dotično ulaganje u širokopojasnu infrastrukturu realiziralo u istom vremenskom razdoblju i bez državne potpore.

51. Ocjenjujući proporcionalnu prirodu najavljenih mjera na 'bijelim' ili 'sivim' područjima, Komisija je kroz svoju praksu istaknula niz uvjeta koji su neophodni kako bi se na najmanju moguću mjeru smanjio iznos državne potpore i potencijalno narušavanje tržišnog natjecanja. Ukoliko nije ispunjen bilo koji od sljedećih uvjeta (a) do (h), potrebna je detaljna ocjena^[51], ali najvjerojatniji je ishod negativni zaključak o usklađenosti potpore sa zajedničkim tržištem.

(a) Detaljna karta i analiza pokrivenosti: države članice moraju jasno naznačiti koja će zemljopisna područja biti obuhvaćena mjerom potpore. Paralelnim analiziranjem uvjeta i strukture tržišnog natjecanja koji prevladavaju na danom području i održavanjem konzultacija sa svim zainteresiranim stranama na koje utječe planirana mjera države članice smanjuju narušavanje tržišnog natjecanja s postojećim pružateljima i onima koji već imaju planove ulaganja u bliskoj budućnosti, te time omogućavaju investitorima da planiraju svoje djelatnosti

[52]. Izrada detaljne karte i temeljito savjetovanje stoga ne samo da osiguravaju visok stupanj transparentnosti, već služe i kao neophodan alat za definiranje 'bijelih', 'sivih' i 'crnih' zona[53].

(b) Otvoreni natječaj: otvoreni natječaj osigurava transparentnost za sve investitore koji se žele natjecati za realizaciju subvencioniranog projekta. Jednak i nediskriminirajući tretman svih natjecatelja neophodan je uvjet otvorenog natječaja. Otvoreni natječaj smanjuje na najmanju moguću mjeru potencijalnu prednost od državne potpore te istovremeno umanjuje selektivnost mjere utoliko što korisnik potpore nije unaprijed poznat[54].

(c) Ekonomski najprihvatljivija ponuda: u kontekstu postupka otvorenog natječaja, kako bi se smanjio iznos potpore koja se dodjeljuje pod sličnim, ako ne i istim uvjetima, natjecatelj koji zatraži najmanji iznos potpore bi u načelu trebao dobiti više bodova u ukupnoj ocjeni ponude[55]. Na taj način države članice mogu prenijeti teret odluke o tome koliki je iznos potpore zapravo potreban na tržište, te tako umanjiti asimetričnost informacija od koje najčešće imaju koristi privatni investitori.

(d) Neutralnost u pogledu tehnologije: s obzirom da se širokopojasne usluge mogu isporučivati putem niza mrežnih infrastruktura koje se temelje na žičanim (xDSL, kabela mreža), bežičnim (Wi-Fi, WiMAX), satelitskim i mobilnim tehnologijama, države članice ne bi smjele favorizirati niti jednu tehnologiju ili mrežnu platformu, osim ako za to mogu pružiti objektivno opravdanje[56]. Natjecateljima mora biti omogućeno da predlože pružanje traženih širokopojasnih usluga uporabom ili kombiniranjem onih tehnologija koje smatraju najprikladnijima.

(e) Korištenje postojeće infrastrukture: gdje god je to moguće, države članice bi trebale poticati natjecatelje da iskoriste dostupnu postojeću infrastrukturu, kako bi se izbjeglo nepotrebno i rastrošno umnožavanje resursa. Kako bi se ograničio ekonomski utjecaj na postojeće mrežne operatore, njima bi trebalo biti omogućeno da svojom infrastrukturom doprinesu najavljenom projektu. Istovremeno, zbog ovog uvjeta ne smiju biti favorizirani postojeći operatori, posebice u slučaju kada treće stranke možda nemaju pristup toj infrastrukturi ni inputima koji su neophodni da bi se natjecali s postojećim operatorom. Isto tako, u slučaju 'sivih područja', ako se pokazalo da je ovisnost o postojećem operatoru dio problema, možda će biti potrebno omogućiti natjecanje na temelju infrastrukture i povezane opreme.

(f) Veleprodajni pristup: neophodna sastavnica svake državne mjere financiranja izgradnje nove širokopojasne infrastrukture jest da se trećim strankama dozvoli učinkovit veleprodajni pristup subvencioniranoj širokopojasnoj infrastrukturi. Veleprodajni pristup posebice omogućava operatorima trećih strana natjecanje sa odabranim natjecateljem (kad je odabrani natjecatelj također prisutan na maloprodajnoj razini), čime se jača odabir i tržišno natjecanje na području koje je obuhvaćeno mjerom, te istovremeno izbjegava stvaranje monopola regionalnih usluga. Učinkovit veleprodajni pristup subvencioniranoj infrastrukturi treba ponuditi najmanje na razdoblje od 7 godina. Ovaj uvjet ne ovisi ni o kakvoj prethodnoj analizi tržišta u smislu članka 7. Okvirne direktive[57]. Međutim, ako na kraju 7-godišnjeg razdoblja nacionalno regulatorno tijelo u skladu s relevantnim regulatornim okvirom proglasi operatora te infrastrukture operatorom sa značajnom tržišnom snagom (SMP) na dotičnom tržištu[58], obveza pristupa treba se sukladno tome produžiti.

(g) Usporedna analiza cijena (*benchmarking*): kako bi se osigurao učinkovit veleprodajni pristup i smanjila mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja, od presudne je važnosti izbjeći previsoke veleprodajne cijene, ili suprotno, predatorske cijene ili istiskivanje cijena od strane odabranog natjecatelja. Pristup veleprodajnim cijenama trebao bi se temeljiti na prosječnim objavljenim (reguliranim) veleprodajnim cijenama koje prevladavaju na drugim usporedivim, konkurentnijim područjima te države ili Zajednice, ili ukoliko ne postoje takve objavljene cijene, na cijenama koje je prethodno odredilo ili odobrilo nacionalno regulatorno tijelo za ta tržišta i usluge. Prema tome, ondje gdje već postoji *ex ante* regulativa (tj. u sivim područjima) veleprodajne cijene pristupa subvencioniranoj infrastrukturi ne bi smjele biti niže od cijene pristupa koje je za to isto područje odredilo nacionalno regulatorno tijelo. Usporedna analiza cijena je važna zaštitna mjera budući da države članice oslobađa od obveze da unaprijed određuju detaljne maloprodajne ili veleprodajne cijene pristupa, a ujedno osigurava da će se pomoću dodijeljene potpore preslikati tržišni uvjeti koji prevladavaju na drugim konkurentnim tržištima širokopojsnih usluga. Kriteriji usporedne analize trebaju se jasno navesti u natječajnoj dokumentaciji.

(h) Mehanizam povrata sredstava u cilju izbjegavanja prekomjerne naknade: kako bi osigurale da odabrani natjecatelj ne primi prekomjernu naknadu u slučaju da potražnja za širokopojsnim uslugama na ciljnom području poraste iznad očekivane razine, države članice bi u ugovor s odabranim natjecateljem morale ugraditi mehanizam povrata sredstava^[59]. Takav mehanizam može smanjiti, *ex post* i retroaktivno, iznos potpore koji je u početku smatran potrebnim.

3. DRŽAVNE POTPORE ZA NGA MREŽE

3.1. Potpore za brzo uvođenje NGA mreža

52. Niz država članica danas usmjerava pozornost prema potpori za širokopojsne mreže koje pružaju usluge velikim brzinama te podržavaju mnoštvo naprednih digitalnih konvergentnih usluga. Te su NGA mreže (pristupne mreže sljedeće generacije) uglavnom svjetlovodne mreže ili napredne kableske mreže, a cilj je da potpuno ili djelomično zamijene postojeće bakrene širokopojsne mreže ili postojeće kableske mreže.

53. NGA mreže su mreže žičanog pristupa koje se u potpunosti ili dijelom sastoje od svjetlovodnih elemenata i koje su sposobne pružati usluge širokopojsnog pristupa poboljšanih karakteristika (primjerice veći protok podataka) u usporedbi s onima koje se pružaju preko postojećih bakrenih mreža^[60].

54. U osnovi, NGA mreže će u budućnosti imati dovoljnu brzinu i kapacitet za prijenos sadržaja visoke definicije, podršku aplikacijama koje zahtijevaju veliki prijenosni kapacitet, te uvođenje cjenovno pristupačnih simetričnih širokopojsnih veza kakve su danas većinom dostupne samo velikim poduzetnicima. Općenito, NGA mreže imaju potencijal za unaprjeđenje svih aspekata širokopojsne tehnologije i širokopojsnih usluga.

55. Komisija se već susretala sa najavljenim državnim potporama koje su obuhvaćale potpore za uvođenje svjetlovodnih mreža. Ti su slučajevi obuhvaćali izgradnju regionalne 'jezgrene' NGA mreže^[61] ili pružanje

povezanosti putem svjetlovodnih vlakana ograničenom broju poslovnih korisnika[62].

56. Kao što je bio slučaj s takozvanom ‘prvom generacijom’ uvođenja osnovnih širokopojsnih mreža, državne, općinske i regionalne vlasti svoju podršku brzom uvođenju svjetlovodnih mreža opravdavaju tržišnim neuspjesima ili nedostatkom kohezije. Kod uvođenja osnovne širokopojsne infrastrukture državne intervencije su većinom bile usmjerene na ruralne zajednice/područja (niska gustoća naseljenosti, visok trošak kapitala) ili gospodarski nerazvijena područja (niska mogućnost plaćanja usluga), no u ovom slučaju ekonomika modela NGA mreže je takva da destimulira uspostavljanje NGA mreža ne samo u rijetko naseljenim područjima, već i u nekim urbanim područjima. Konkretno, kod brzog i raširenog uvođenja NGA mreža najveći problem su troškovi, te u manjoj mjeri gustoća naseljenosti[63].

57. Izravna intervencija javnih vlasti može stoga biti opravdana kako bi se osiguralo da će područja koja mrežni operatori smatraju neprofitabilnima ipak imati koristi od značajnog efekta prelijevanja kojeg će NGA mreže uzrokovati u gospodarstvu, te neće nastati novi digitalni ‘NGA jaz’. Stoga bi države članice trebale poticati razvoj NGA mreža na područjima u koja postojeći operatori širokopojsnih mreža ne bi ulagali u sljedećih nekoliko godina, s obzirom da su financijski manje privlačna od nekih većih urbanih područja. U nekim slučajevima države članice mogu odlučiti same ulagati ili pružiti financijsku potporu privatnim operatorima kako bi se uvela NGA mreža, ili kako bi se NGA povezanost ostvarila ranije nego što se očekivalo, kako bi se osiguralo da se mogućnosti zapošljavanja i druge gospodarske prilike iskoriste što je prije moguće.

58. Svaka javna intervencija čiji je cilj podrška uvođenju ili ubrzanju razvoja NGA mreže mora biti usklađena s pravilima o državnim potporama.

3.2. Vrste javnih intervencija

59. Države članice se mogu odlučiti za različite stupnjeve intervencija na tržištu u cilju poticanja ili ubrzanja razvoja NGA mreža. U tom pogledu, napomene u gornjim odjeljcima 2.2.1. i 2.2.2. (primjena načela investitora u tržišnom gospodarstvu, naknade za javne usluge i kriteriji iz slučaja Altmark) primjenjuju se, *mutatis mutandis*, na državne intervencije u području uvođenja NGA mreža. Različiti analitički pristupi mogu biti opravdani u skladu s pravilima o državnim potporama, ovisno o prirodi i učincima intervencije.

60. Na područjima gdje se očekuje da će privatni investitori u budućnosti uvesti NGA mreže, države članice mogu usvojiti paket mjera za ubrzanje investicijskog ciklusa te time potaknuti investitore da iznesu svoje investicijske planove. Te mjere ne moraju nužno uključivati državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. S obzirom da se veliki dio troškova postavljanja svjetlovodnih mreža odnosi na građevinarske radove (primjerice kopanje, polaganje kabela, kabliranje u zgradama, itd.), države članice mogu u skladu s regulatornim okvirom Zajednice o elektroničkim komunikacijama primjerice zatražiti od mrežnih operatora da koordiniraju građevinske radove i/ili zajednički koriste dio svoje infrastrukture kako bi se olakšao proces dobivanja prava puta[64]. S istim ciljem, države članice mogu narediti da za sve nove objekte (uključujući nove mreže vodovoda, energije, prometa ili kanalizacije) i/ili zgrade mora postojati svjetlovodno povezivanje.

61. Isto tako, javne vlasti mogu odlučiti izvesti neke građevinarske radove (kao što je kopanje javnih površina, izgradnja vodova) kako bi omogućile i ubrzale izgradnju elemenata mreže od strane operatora. Međutim, ti građevinarski radovi ne smiju biti vezani za određenu industriju ili sektor, već bi u načelu trebali biti otvoreni za sve potencijalne korisnike, a ne samo operatore elektroničkih komunikacija (tj. struja, plin, vodovod, itd.). Ukoliko takve javne intervencije imaju za cilj stvaranje neophodnih preduvjeta za izgradnju vlastite infrastrukture operatora komunalnih usluga, bez diskriminacije u korist određenog sektora ili poduzetnika (posebice snižavanjem kapitalnih troškova takvog poduzetnika), ne ulaze u područje primjene članka 87. stavka 1.

62. Nacionalna regulatorna tijela mogu donijeti slične mjere kako bi osigurale ravnopravan i nediskriminirajući pristup stupovima ili zajedničkom korištenju kabelaške kanalizacije u vlasništvu komunalnih društava ili postojećih mrežnih operatora.

63. Kako pokazuje praksa Komisije u donošenju odluka na području osnovnih širokopojsnih usluga, državne potpore za širokopojsne mreže u većini slučajeva dodjeljuju lokalne ili regionalne vlasti kako bi uklonile nedostatak širokopojsne povezanosti u određenoj regiji ili povećale konkurentnost regije poboljšanjem postojeće širokopojsne pokrivenosti i mrežne povezanosti. Kako bi postigle ta dva cilja, javne su vlasti do sada pokretale javni natječaj za izgradnju i upravljanje širokopojsnom infrastrukturom u javnom vlasništvu, ili financijski podupirale izgradnju širokopojsnih mreža u privatnom vlasništvu[65].

64. Ukoliko javne intervencije predstavljaju državnu potporu u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora o EZ-u, o njima mora biti obaviještena Komisija koja će procijeniti njihovu usklađenost sa zajedničkim tržištem u skladu s načelima iz Odjeljaka 3.3. i 3.4[66].

3.3. Razlika između bijelih, sivih i crnih područja za NGA mreže

65. Kako je navedeno u stavku 40., Komisija je pri procjeni usklađenosti državnih potpora za razvoj tradicionalnih širokopojsnih mreža razlikovala 'bijela', 'siva' i 'crna' područja. Komisija smatra da ta razlika i dalje vrijedi i kod ocjene da li je državna potpora za NGA mreže usklađena prema članku 87. stavku 3. točki c., ali zahtijeva preciznije definicije kako bi se uzele u obzir specifične karakteristike NGA mreža.

66. U tom pogledu treba imati na umu da se dugoročno očekuje da će NGA mreže zamijeniti postojeće osnovne širokopojsne mreže. S obzirom da NGA mreže koriste drugu vrstu arhitekture, nude znatno kvalitetnije širokopojsne usluge, kao i usluge koje današnje mreže ne bi mogle pružati, vjerojatno je da će u budućnosti postojati značajne razlike između područja pokrivenih NGA mrežama i onih koji to nisu[67].

67. U ovom trenutku neke napredne osnovne širokopojsne mreže (primjerice ADSL 2+[68]) mogu, do određene mjere, također podržavati neke vrste širokopojsnih usluga koje će se u bliskoj budućnosti vjerojatno nuditi preko NGA mreža (primjerice osnovne *triple play* usluge). Međutim, bez zadiranja u nametanje *ex ante* regulative, treba napomenuti da se mogu pojaviti novi proizvodi i usluge koji neće biti zamjenjivi iz perspektive potražnje kao ni

ponude, a koji će zahtijevati širokopojasne brzine koje prelaze fizičke granice osnovne širokopojasne infrastrukture.

68. U skladu s navedenim, u svrhu ocjene državnih potpora za NGA mreže, područje na kojem takve mreže danas ne postoje i nije vjerojatno da će ih privatni investitori izgraditi i učiniti u potpunosti funkcionalnima u bliskoj budućnosti treba se smatrati 'bijelim NGA' područjem[69]. U tom pogledu, izraz 'u bliskoj budućnosti' treba se odnositi na razdoblje od tri godine[70]. Javnim vlastima treba biti dozvoljeno da pod određenim uvjetima interveniraju kako bi riješili probleme društvene kohezije, regionalnog razvoja ili tržišnog neuspjeha, ukoliko se može dokazati da privatni investitori ne namjeravaju uvoditi NGA mreže u naredne 3 godine. Planovi investicija privatnih investitora trebaju jamčiti da će se u razdoblju od tri godine postići barem značajan napredak u smislu pokrivenosti, a dovršetak planirane investicije treba biti predviđen u razumnom roku nakon tog razdoblja (ovisno o pojedinostima svakog područja i svakog projekta). Ne bi bilo prikladno razmatrati dulje vremensko razdoblje jer bi to moglo naštetiti interesima zapostavljenih područja u odnosu na ostale dijelove zemlje koji su primjereno pokriveni naprednim širokopojasnim mrežama. Javne vlasti mogu zatražiti da im se dostavi poslovni plan popraćen detaljnim vremenskim rasporedom uvođenja, kao i dokaz o odgovarajućem financiranju ili bilo koju drugu vrstu dokaza kojim se dokazuje kredibilitet i vjerodostojnost planiranog ulaganja od strane privatnih mrežnih operatora.

69. Prema istom načelu, područje se treba smatrati 'NGA sivim' područjem ukoliko postoji ili će se u naredne tri godine uvesti samo jedna NGA mreža, a niti jedan operator ne planira uvesti NGA mrežu u naredne tri godine[71]. Kod procjene da li bi drugi mrežni investitori mogli uvesti dodatne NGA mreže na danom području, treba uzeti u obzir eventualne postojeće regulatorne ili zakonodavne mjere koje su možda umanjile prepreke takvim projektima (pristup kabelskoj kanalizaciji, zajedničko korištenje infrastrukture, itd.).

70. Ukoliko na danom području postoji ili će se u naredne tri godine uvesti više NGA mreža, takvo područje bi se u načelu trebalo smatrati 'NGA crnim' područjem[72].

3.4. Ocjena usklađenosti

71. Kako je spomenuto u stavcima 66. i 67., iako su NGA mreže po kvaliteti daleko naprednije od postojećih tradicionalnih bakrenih širokopojasnih mreža, pri ocjenjivanju usklađenosti državne potpore za uvođenje NGA mreže s pravilima o državnim potporama, Komisija će razmotriti i učinke takve potpore na postojeće širokopojasne usluge koje se pružaju putem širokopojasnih, kao i putem NGA mreža. Nadalje, pri ocjenjivanju usklađenosti državne potpore za NGA mreže, Komisija će primijeniti i test uravnoteženosti (vidi stavak 35.). Pri ocjeni proporcionalnosti najavljene mjere Komisija će posebice razmotriti da li su ispunjeni uvjeti iz stavka 51. (detaljna karta i analiza pokrivenosti, otvoreni natječaj, ekonomski najprihvatljivija ponuda, neutralnost u pogledu tehnologije, korištenje postojeće infrastrukture, omogućen slobodan veleprodajni pristup, usporedna analiza cijena i mehanizam povrata sredstava). Međutim, u kontekstu procjene NGA mreža posebno su važne sljedeće stavke.

3.4.1. Bijela NGA područja: Potpora za uvođenje NGA mreže u zapostavljenim područjima

72. Kao što je slučaj sa širokopojasnim uslugama, pod uvjetom da država članica ispunjava niz zahtjeva (vidi stavke 51. i 71.), Komisija će smatrati da su mjere potpore za uvođenje NGA mreža na područjima gdje trenutno ne postoji širokopojasna infrastruktura ili na područjima koje operator smatra neprofitabilnima za uvođenje NGA mreže usklađenim s pravilima o državnim potporama.

73. Na bijelim NGA područjima gdje već postoji jedna osnovna širokopojasna mreža (tradicionalna siva područja), dodjela potpore za NGA mreže ovisi o tome da li država članica u pitanju može dokazati da (i) širokopojasne usluge koje se pružaju putem postojeće mreže nisu dovoljne da zadovolje potrebe građana i poslovnih korisnika na tom području (uzimajući u obzir i potencijalnu nadogradnju u budućnosti), i da (ii) ne postoje mjere (uključujući *ex ante* regulativu) koje bi u manjoj mjeri narušile tržišno natjecanje, a postigle navedene ciljeve.

3.4.2. Siva NGA područja: Potrebna je detaljnija analiza

74. Na područjima gdje je jedan privatni investitor već uspostavio NGA mrežu ili je u postupku uvođenja kroz naredne tri godine (vidi također stavak 68.), a niti jedan privatni investitor ne planira uvesti drugu NGA mrežu u naredne tri godine, Komisija će morati provesti detaljniju analizu kako bi utvrdila da li se intervencija države na takvom području može smatrati usklađenom s pravilima o državnim potporama. Naime, državne intervencije na takvim područjima nose rizik istiskivanja postojećih investitora i narušavanja tržišnog natjecanja.

75. Kako bi Komisija donijela odluku o usklađenosti, država članica mora dokazati, kao prvo, da postojeća ili planirana NGA mreža nije ili neće biti dovoljna da zadovolji potrebe građana i poslovnih korisnika na tom području i, kao drugo, da ne postoje mjere (uključujući *ex ante* regulativu) koje bi u manjoj mjeri narušile tržišno natjecanje, a postigle navedene ciljeve. U kontekstu detaljne procjene Komisija će posebice razmotriti da li:

(a) su sveukupni uvjeti na tržištu neprimjereni, na način da će, *inter alia*, proučiti trenutačne cijene NGA širokopojasnih usluga, vrste usluga koje se nude rezidencijalnim i poslovnim korisnicima te za to vezane uvjete, te da li postoji, ili će se vjerojatno pojaviti, potražnja za novim uslugama koju postojeća NGA mreža ne može zadovoljiti;

(b) se u odsustvu *ex ante* propisa nacionalnog regulatornog tijela učinkoviti mrežni pristup ne nudi trećim strankama, ili uvjeti pristupa ne potiču učinkovito tržišno natjecanje;

(c) općenite prepreke ulasku na tržište sprječavaju potencijalni ulazak na tržište drugih investitora u NGA mreže;

(d) je postojeća NGA mreža izgrađena na temelju povlaštene uporabe/pristupa kabelskoj kanalizaciji kojima drugi mrežni operateri nisu imali pristup ili ih nisu mogli koristiti;

(e) eventualne mjere ili rješenja koje su naredila nadležna nacionalna regulatorna tijela ili tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u odnosu na postojećeg pružatelja mrežnih usluga nisu uspjela riješiti te probleme.

3.4.3. Crna NGA područja: Intervencija države nije potrebna

76. Na područjima gdje već postoji više NGA mreža ili privatni investitori uvode konkurentne NGA mreže, Komisija će smatrati da bi državna potpora za dodatnu, javno financiranu konkurentnu NGA mrežu vjerojatno ozbiljno narušila tržišno natjecanje te da nije usklađena s pravilima o državnim potporama.

3.4.4. Poseban slučaj postojećih (osnovnih širokopolasnih) crnih područja: dodatne zaštitne mjere

77. Komisija smatra da su tradicionalna crna područja, tj. područja gdje se postojeće širokopolasne usluge pružaju putem konkurentskih širokopolasnih infrastruktura (xDSL i kabelskih mreža), područja na kojima bi postojeći mrežni operateri trebali biti motivirani za nadogradnju svojih postojećih tradicionalnih širokopolasnih mreža u vrlo brze NGA mreže na koje bi mogli prijeći njihovi postojeći korisnici. Na takvim područjima u načelu ne bi trebala biti potrebna dodatna intervencija države.

78. Međutim, država članica može pobiti taj argument tako što će pokazati da postojeći operateri širokopolasnih mreža ne planiraju ulagati u NGA mreže u naredne tri godine, primjerice na način da dokaže da, tijekom posljednjih godina, povijesni tijek ulaganja postojećih mrežnih investitora u nadogradnju širokopolasne infrastrukture kako bi osigurali veće brzine na zahtjev svojih korisnika nije bio zadovoljavajući. U tom će se slučaju državna potpora za uvođenje NGA mreže detaljno analizirati u skladu sa stavkom 75. i razmotrit će se da li su ispunjeni zahtjevi koji su detaljno opisani u Odjeljku 3.4.5.

3.4.5. Oblikovanje mjere i potreba za ograničenjem narušavanja tržišnog natjecanja

79. Kao i kod politike u odnosu na uvođenje osnovnih širokopolasnih mreža, državne potpore za uvođenje NGA mreža mogu biti primjeren i opravdan instrument, pod uvjetom da je ispunjen niz temeljnih zahtjeva. Uz iznimku bijelih NGA područja koja su također bijela područja u kontekstu osnovnih širokopolasnih mreža (gdje nisu potrebni dodatni zahtjevi), Komisija smatra da, pored zaštitnih mjera opisanih u Odjeljku 2.3.3. te posebice u stavku 51. (detaljna karta i analiza pokrivenosti, otvoreni natječaj, ekonomski najprihvatljivija ponuda, neutralnost u pogledu tehnologije, korištenje postojeće infrastrukture, omogućen slobodan veleprodajni pristup, usporedna analiza cijena i mehanizam povrata sredstava), trebaju biti ispunjeni i sljedeći uvjeti:

– korisnik državne potpore bi zauzvrat trebao biti obavezan pružati trećim strankama učinkovit veleprodajni pristup barem tijekom razdoblja od sedam godina. Obveza pristupa bi posebice trebala obuhvaćati pravo korištenja kabelske kanalizacije ili uličnih kabineta kako bi se trećim strankama omogućio pristup pasivnoj, a ne samo aktivnoj infrastrukturi. Ovaj zahtjev ne zadire u slične regulatorne obveze koje nacionalno regulatorno tijelo može nametnuti na dotičnom tržištu kako bi potaknulo učinkovito tržišno natjecanje, ili mjere usvojene nakon isteka tog razdoblja^[73]. Obveza 'slobodnog pristupa' je od još veće važnosti kod privremene zamjene usluga koje nude postojeći ADSL operateri i onih koje nude budući operateri NGA mreža. Obveza slobodnog pristupa omogućuje ADSL operaterima da prebace svoje korisnike na NGA mrežu čim se uspostavi subvencionirana mreža, pa stoga mogu početi planirati vlastite buduće investicije bez negativnog utjecaja na konkurentnost,

– nadalje, pri postavljanju uvjeta za učinkovit veleprodajni pristup države članice bi se trebale savjetovati s nacionalnim regulatornim tijelom. Očekuje se da će u budućnosti regulatorna tijela nastaviti regulirati *ex ante* ili vrlo pažljivo nadzirati uvjete tržišnog natjecanja na cjelokupnom tržištu širokopojsnih usluga, te gdje je to potrebno nametnuti potrebna rješenja propisana relevantnim regulatornim okvirom. Stoga, zahtjevom da uvjeti pristupa budu odobreni ili zadani od strane nacionalnog regulatornog tijela, u skladu s relevantnim pravilima Zajednice, države će članice osigurati da se na svim tržištima širokopojsnih usluga pod nadzorom dotičnog tijela primjenjuju ako ne isti, onda barem vrlo slični uvjeti,

– pored toga, neovisno o vrsti arhitekture NGA mreže koja ima korist od državne potpore, ta bi mreža trebala podržavati učinkovit i potpuno izdvojen pristup te zadovoljavati sve vrste mrežnog pristupa koje mogu zahtijevati operatori (uključujući, ali ne ograničavajući se na pristup kabelskoj kanalizaciji, svjetlovodu i *bitstream*). U tom pogledu treba napomenuti da arhitektura temeljena na višestrukim svjetlovodnim vlaknima omogućava potpunu neovisnost tražitelja pristupa u pružanju brzih širokopojsnih usluga, pa stoga potiče dugoročno održivo tržišno natjecanje. Osim toga, NGA mreža temeljena na višestrukim svjetlovodnim vlaknima podržava topologiju ‘od točke do točke’ (*point-to-point*) kao i ‘od točke do više točaka’ (*point-to-multipoint*), pa je dakle neutralna u pogledu tehnologije.

4. PRIJELAZNE ODREDBE

80. Ove se Smjernice primjenjuju od prvog dana nakon objave u Službenom listu Europske unije.

81. Komisija će ove Smjernice primjenjivati na sve prijavljene mjere u odnosu na koje je pozvana donijeti Odluku nakon objave Smjernica u Službenom listu, čak i ako su projekti prijavljeni prije tog datuma.

82. U skladu s obavijesti Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju kod ocjene nezakonitih državnih potpora^[74], Komisija će primijeniti ove Smjernice na potpore koje su dodijeljene nakon objave Smjernica, a nisu bile prijavljene.

5. ZAVRŠNE ODREDBE

83. Komisija će preispitati ove Smjernice na temelju značajnih budućih razvoja tržišta, tehnologije i regulative u roku od 3 godine od objave ovih Smjernica.«.

III.

Dopuštenost dodjele državne potpore za brzi razvoj širokopojsnih mreža ocjenjuje se sukladno člancima 3. i 4. Zakona o državnim potporama («Narodne novine», br. 140/2005 i 49/2011) i članku 9. Uredbe o državnim potporama, na temelju materijalnih pravila iz točke I. ove Odluke sadržanih u tekstu akata iz točke II. ove Odluke.

IV.

Državnim potporama za brzi razvoj širokopojsnih mreža upravlja Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije.

V.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 421-01/11-01/02

Urbroj: 5030120-11-1

Zagreb, 2. lipnja 2011.

Predsjednica

**Jadranka Kosor, dipl. iur., v.
r.**

[1] Vidi primjerice 'i2010 – Europsko informacijsko društvo za razvoj i zapošljavanje', COM(2005) 229 završni, 1. lipnja 2005., 'eEuropa 2005.: Informacijsko društvo za sve', COM(2002) 263 završni, 'Premošćivanje širokopojasnog jaza', COM(2006) 129.

[2] Priopćenje Komisije Europskom vijeću, COM(2008) 800.

[3] Europsko vijeće u Bruxellesu, 19. i 20. lipnja 2009., zaključci Predsjedništva.

[4] Vidi Uredbu (EZ-a) br. 473/2009 od 25. svibnja 2009. kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EZ-a) br. 1698/2005 o potporama ruralnom razvoju od strane Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i Uredba (EZ-a) br. 1290/2005 o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 144, 9. 6. 2009., str. 3.).

[5] U smislu ovog dokumenta, NGA mreže su žičane mreže koje se u potpunosti ili dijelom sastoje od svjetlovodnih elemenata i koje su sposobne pružati usluge širokopojasnog pristupa poboljšanih karakteristika (primjerice veći protok podataka) u usporedbi s onima koje se pružaju preko postojećih bakrenih mreža (vidi također fusnotu 60).

[6] COM(2005) 107 završni.

[7] Tijekom prošlog desetljeća, informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) postale su dostupne i cjenovno prihvatljive široj javnosti. Izraz 'digitalni jaz' najčešće se koristi za opisivanje jaza između onih pojedinaca i zajednica koji imaju pristup informacijskim tehnologijama i onih koji ga nemaju. Postoji više razloga za taj 'digitalni jaz', no najvažniji je čimbenik nedostatak odgovarajuće širokopojasne infrastrukture. Ako pogledamo regionalnu dimenziju, stupanj urbanizacije je važan čimbenik pristupa i korištenja informacijske i komunikacijske tehnologije. Dostupnost interneta je tako i dalje znatno niža u rijetko naseljenim područjima širom Europske unije.

[8] Vidi Direktivu 2002/21/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL L 108, 24. 4. 2002., str. 33.), Direktivu 2002/20/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o ovlaštenju na području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Direktiva o ovlaštenju) (SL L 108, 24. 4. 2002., str. 21.) i Direktivu 2002/19/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o pristupu i međusobnom

povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme (Direktiva o pristupu) (SL L 108, 24. 4. 2002., str. 7.).

[9] Vidi nacrt Preporuke Komisije ‘o reguliranom pristupu mrežama sljedeće generacije pristupa (NGA)’, na stranici http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/nga/dr_1

[10] Vidi primjerice Izjavu Europske skupine regulatora o razvoju NGA pristupa, ERG (08) 68, na stranici http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_68_statement_on_nga_development_081211.pdf Izjava Ofcom-a, ‘Razvoj super brzih širokopoljanskih mreža u Ujedinjenom Kraljevstvu. Poticanje ulaganja i tržišnog natjecanja’, 3. ožujka 2009. Vidi također nove propise usvojene u Francuskoj 15. siječnja 2009. radi poticanja uvođenja svjetlovodnih mreža: Journal Officiel de la République Française, 16 janvier 2009.

[11] Za popis svih odluka Komisije vezano za pravila o državnim potporama u području širokopoljanskih usluga, vidi http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

[12] Vidi također Odjeljak 2.2.2. o načelu investitora u tržišnom gospodarstvu.

[13] Vidi Odluku Komisije od 30. svibnja 2007. u slučaju NN 24/07 – Republika Češka, Bežična gradska mreža u Pragu.

[14] Izraz ‘investitori’ označava poduzeća ili operatore mreža elektronskih komunikacija koji investiraju u izgradnju i uvođenje širokopoljanskih infrastrukture.

[15] Komisija je odobrila samo jedan slučaj mjere koja nije uključivala otvoreni natječaj, ali koja je uključivala shemu poreznog kredita kao potporu za uvođenje širokopoljanskih pristupa u zapostavljenim područjima Mađarske, vidi Odluku br. 398/08 – Mađarska, ‘Uvođenje poreznih olakšica za širokopoljanski pristup’.

[16] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 570/07 – Njemačka, Širokopoljanski pristup u ruralnim područjima Baden-Württemberga; Odluku br. 157/06 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopoljanski projekt digitalne regije južnog Yorkshirea; Odluku br. 262/06 – Italija, Širokopoljanski pristup u ruralnoj Toskani; Odluku br. 201/06 – Grčka, Razvoj širokopoljanskog pristupa u zapostavljenim područjima; te Odluku br. 131/05 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopoljanski projekt FibreSpeed, Wales. Iako također imaju koristi od takvih mjera, rezidencijalni korisnici ne podliježu pravilima o državnim potporama budući da nisu niti poduzeća ni gospodarski operatori u smislu članka 87. stavka 1.

[17] Vidi Odluku Komisije br. 266/08 – Njemačka, Širokopoljanski pristup u ruralnim područjima Bayerna.

[18] Vidi Odluku Komisije br. 237/08 – Njemačka, Širokopoljanski pristup u Niedersachsenu.

[19] Predmet C-303/88, Italija protiv Komisije, [1991] ECR I-1433, stavci 20-22.

[20] Odluka Komisije od 11. prosinca 2007. u predmetu C 53/2006 Citynet Amsterdam – ulaganje grada Amsterdama u mrežu ‘svjetlovodno vlakno do doma’ (fibre-to-the home, FTTH), SL L 247, 16. 9. 2008., str. 27. Predmet se odnosio na izgradnju FTTH širokopojasne pristupne mreže na koju je spojeno 37 000 amsterdamskih kućanstava koja su već koristila usluge više konkurentskih operatora. Općina Amsterdam odlučila je investirati u pasivni sloj mreže, u suradnji s dva privatna investitora i pet javnih stambenih društava. Pasivna infrastruktura bila je u vlasništvu i pod upravom zasebnog tijela u kojem je općina Amsterdam posjedovala jednu trećinu udjela, druga dva privatna investitora (‘ING Real Estate’ i ‘Reggefiber’) drugu trećinu, a javna stambena društva preostalu trećinu.

[21] Iz sudske prakse proizlazi da mora postojati akt kojim javna vlast dodjeljuje poduzećima zadatak obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa. U tom pogledu, usluga od općeg gospodarskog interesa može biti povjerena operatoru putem davanja koncesije za javne usluge; vidi spojene predmete T-204/97 i T- 270/97 EPAC protiv Komisije [2000] ECR II-2267, stavak 126. i predmet T-17/02 Fred Olsen protiv Komisije [2005] ECR II-2031, stavci 186., 188. – 189.

[22] Vidi predmet C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regionalna vlada (Regierungspräsidium) Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003] ECR I-7747 (‘presuda Altmark’).

[23] Vidi Odluku Komisije br. 381/04 – Francuska, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, i Odluku Komisije 382/04 – Francuska, *Mise en place d’une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

[24] Iako se u ovim smjernicama spominje ‘koncesija’ za javne usluge, oblik ugovornog instrumenta za dodjelu zadatka javnih usluga ili UOGI može se razlikovati od jedne do druge države članice. Međutim, u instrumentu treba barem biti precizno navedena narav, opseg i trajanje obveza pružanja javne usluge koje su nametnute te identitet poduzeća u pitanju, kao i troškovi koje će pretprijeti to poduzeće.

[25] Konkretno, s obzirom da države članice mogu po volji definirati koje usluge smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, Komisija je u pogledu gore navedenih odluka zaključila da utoliko što će pružanje sveobuhvatne širokopojasne infrastrukture biti otvoreno svim ostalim pružateljima mrežnih usluga, može ispraviti tržišne neuspjehe i omogućiti povezanost svih korisnika u dotičnim regijama, država članica u pitanju nije počinila očitu pogrešku kada je pružanje navedene usluge proglasila uslugom od općeg gospodarskog interesa.

[26] Vidi Odluku Komisije br. 284/05 – Irska, *Regionalni program širokopojasnog pristupa: mreže gradskih područja, faze II i III*, stavci 23., 37.-40. U tom je slučaju Komisija smatrala da je potpora za uvođenje i upravljanje mrežama gradskih područja u više irskih gradova nije bila naknada za UOGI, na osnovi toga što je najavljena mjera više nalikovala na ‘privatno-javno partnerstvo’ nego na povjeravanje i implementaciju usluge od općeg gospodarskog interesa. Vidi također Odluku br. 890/06 – Francuska, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*. U tom je slučaju Komisija naglasila da se najavljena mjera odnosila na potporu za uspostavu širokopojasne povezanosti samo u poslovnim parkovima i organizacijama javnog sektora u

Toulouseu, dok je rezidencijalno područje bilo isključeno. Pored toga, projekt je obuhvaćao tek dio regije. U skladu s time, Komisija je odlučila da se ne radi o SGEI na osnovu toga što najavljena mjera nije služila interesima građana, već interesima poslovnog sektora.

[27] Vidi predmet T-289/03, Bupa i drugi protiv Komisije, [2008] ECR II-000, stavak 165., i predmet T-106/95 FFSA i drugi protiv Komisije [1997] ECR II-229, stavak 99. Vidi također stavak 14. Priopćenja Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi (SL C 17, 19. 1. 2001., str. 4.).

[28] Vidi predmet T-442/03, SIC protiv Komisije [2008] ECR II-000, stavak 195., predmet T-289/03, op.cit., stavak 166., i predmet T-17/02, op.cit., stavak 216. Prema stavku 22. Priopćenja Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi, 'sloboda država članica da definiraju [usluge od općeg gospodarskog interesa] znači da su države članice prvenstveno odgovorne definirati što smatraju [takvim] uslugama ... na temelju specifičnih karakteristika tih djelatnosti. Te definicije mogu biti podložne jedino nadzoru u pogledu postojanja očite pogreške'.

[29] To znači da cilj od općeg interesa koji javne vlasti žele postići ne može biti tek razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili gospodarskih područja kako je predviđeno u članku 87. stavku 3. točki c. Vidi Odluku br. 381/04 – Francuska, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, stavak 53, i Odluku Komisije br. 382/04 – Francuska, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

[30] Po tom pitanju, mreže koje se mogu uzeti u obzir za procjenu potrebe za javnim uslugama uvijek moraju biti usporedive arhitekture, i to ili osnovne širokopoljasne ili NGA mreže.

[31] Pod izrazom 'u bliskoj budućnosti' podrazumijeva se razdoblje od tri godine. U tom pogledu, planovi investicija privatnih investitora trebaju jamčiti da će se u razdoblju od tri godine postići barem značajan napredak u smislu pokrivenosti, a dovršetak planirane investicije treba biti predviđen u razumnom roku nakon tog razdoblja (ovisno o pojedinostima svakog područja i svakog projekta).

[32] U odsutnosti takvog obrazloženja, Komisija ne bi bila u mogućnosti napraviti čak niti površni pregled na temelju prvog uvjeta iz slučaja Altmark i članka 86. stavka 2. Ugovora o EZ-u u pogledu postojanja očite pogreške od strane države članice u kontekstu njene diskrecije, Predmet T-289/03, BUPA i drugi protiv Komisije [2008] ECR II-0000, stavak 172.

[33] Iz sudske prakse vezano za članak 86. stavak 2. proizlazi da država članica mora navesti razloge zbog kojih smatra da dotična usluga, s obzirom na svoju specifičnu narav, zaslužuje dobiti status SGEI i biti izdvojena od ostalih gospodarskih djelatnosti. U odsutnosti takvog obrazloženja, Komisija ne bi bila u mogućnosti učiniti čak niti površni pregled na temelju prvog uvjeta iz slučaja Altmark i članka 86. stavka 2. Ugovora o EZ-u u pogledu postojanja očite pogreške od strane države članice u kontekstu njenog diskrecijskog prava, Predmet T-289/03, BUPA i drugi protiv Komisije [2008] ECR II-0000, stavak 172.

[34] Mreža bi trebala biti neutralna u pogledu tehnologije te tako omogućiti tražiteljima pristupa da koriste bilo koju od dostupnih tehnologija za pružanje usluga krajnjim korisnicima. Iako se na implementaciju ADSL mrežne infrastrukture ovakav zahtjev ne odnosi u velikoj mjeri, to nije slučaj kod NGA, svjetlovodne mreže kod koje operatori mogu koristiti različite svjetlovodne tehnologije za pružanje usluga krajnjim korisnicima (tj. od točke do točke ili G-PON).

[35] Primjerice, ADSL mreža trebala bi pružati bitstream uslugu i potpuno izdvojeni pristup lokalnoj petlji (full unbundling), dok bi NGA svjetlovodna mreža trebala barem pružati pristup svjetlovodnim kapacitetima (dark fibre), bitstream, te ako je uspostavljena FTTC mreža, pristup izdvojenoj potpetlji (sub loop unbundling).

[36] Takvo je ograničenje opravdano činjenicom da su nakon uvođenja širokopojasne mreže koja omogućava univerzalnu povezanost snage tržišta obično dovoljne da bi se svim korisnicima pružile komunikacijske usluge po konkurentnoj cijeni.

[37] Takve zaštitne mjere mogu posebice uključivati obvezu odvojenog računovodstva, kao i zasnivanje subjekta koji je strukturno i pravno odvojen od vertikalno integriranog operatora. Taj subjekt treba imati isključivu odgovornost za poštivanje i izvođenje zadatka SGEI koji mu je povjeren.

[38] Na državama članicama je da ovisno o pojedinostima svakog slučaja razviju najprimjereniju metodologiju koja će osigurati da će dodijeljena naknada pokrivati samo troškove obavljanja zadatka SGEI u neprofitabilnim područjima. Primjerice, dodijeljena naknada može se temeljiti na usporedbi između dobiti od komercijalne eksploatacije infrastrukture u profitabilnim područjima i dobiti od komercijalne eksploatacije infrastrukture u neprofitabilnim područjima. Sav višak dobiti, tj. dobit iznad razine prosječnog povrata od kapitala za uvođenje širokopojasne infrastrukture, može se namijeniti za financiranje SGEI u neprofitabilnim područjima, a preostali iznos ostaje predmetom naknade koja se dodjeljuje.

[39] SL L 312, 29. 11. 2005., str. 67. Vidi također, 'Okvir Komisije za državne potpore u obliku naknada za javne usluge', SL C 297, 29. 11. 2005., str. 4.

[40] Treba se podsjetiti da se u skladu sa člankom 87. stavkom 3. točkom a. Ugovora 'potpora za promicanje gospodarskog razvoja na područjima na kojima je životni standard nenormalno loš, ili na kojima postoji velika nezaposlenost' također može smatrati kompatibilnom sa zajedničkim tržištem.

[41] Smjernice o nacionalnim regionalnim potporama za 2007. – 2013., SL C 54, 4. 3. 2006., str. 13. – 45.

[42] Nadalje, iako je u nekim slučajevima potpora dodijeljena isključivo za područja koja primaju potpore, a mogla bi se također smatrati i potporom za početna ulaganja u smislu gore spomenutih Smjernica, često bi intenzitet potpore mogao premašiti dozvoljenu granicu za regionalne potpore u tim područjima.

[43] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 508/08 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Pružanje daljinskih širokopojasnih usluga u Sjevernoj Irskoj, Odluku br. 201/06 – Grčka, Razvoj širokopojasnog pristupa u zapostavljenim područjima,

te Odluku br. 118/06 – Latvija, Razvoj širokopoljasnih komunikacijskih mreža u ruralnim područjima.

[44] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 201/06 – Grčka, Razvoj širokopoljasnog pristupa u zapostavljenim područjima.

[45] Vidi primjerice Odluku br. 118/06 – Latvija, Razvoj širokopoljasnih komunikacijskih mreža u ruralnim područjima.

[46] Vidi Odluku Komisije od 19. srpnja 2006. o mjeri br. C 35/05 (prijašnja N 59/05) koju namjerava provesti Nizozemska glede širokopoljasne infrastrukture u Appingedamu, SL L 86, 27.3.2007., str. 1. Taj je slučaj obuhvaćao uvođenje pasivne mreže (tj. kabelaške kanalizacije i svjetlovoda) koja bi bila u vlasništvu općine, dok bi aktivni sloj (tj. upravljanje mrežom) bio putem natječaja dodijeljen veleprodajnom operatoru iz privatnog sektora, koji bi morao ponuditi usluge veleprodajnog pristupa drugim pružateljima usluga. U svojoj odluci Komisija je napomenula da se nizozemsko tržište širokopoljasnih usluga brzo razvija, a pružatelji usluga elektroničkih komunikacija, uključujući operatore kabelaških mreža i pružatelje internetskih usluga, su upravo bili u postupku uvođenja širokopoljasnih usluga vrlo velikog kapaciteta bez ikakve državne pomoći. Stanje u Appingedamu nije se po ničemu razlikovalo od stanja na ostatku nizozemskog tržišta širokopoljasnih usluga. Operator fiksne mreže i operator kabelaške mreže već su imali u ponudi tzv. ‘triple play usluge’ (telefonija, širokopoljasni pristup i digitalna/analogna TV), a oba su operatora imala tehničke mogućnosti za dodatno povećanje prijenosnog kapaciteta svojih mreža.

[47] Kako je navedeno u stavku 6., treba se podsjetiti da je širokopoljasni pristup do ovog trenutka u svim zemljama članicama reguliran ex ante.

[48] U Odluci N 131/05 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopoljasni projekt FibreSpeed, Wales, Komisija je trebala procijeniti da li se financijska potpora velških vlasti za izgradnju otvorene svjetlovodne mreže koja povezuje 14 poslovnih parkova može proglasiti usklađenom iako je ciljne lokacije već opsluživao postojeći operator, koji je nudio linije u najam po reguliranoj cijeni. Komisija je zaključila da je ponuda za najam linije postojećeg operatora bila vrlo skupa, gotovo nedostupna malim i srednjim poduzetnicima. Ciljni poslovni parkovi nisu mogli dobiti simetrične ADSL usluge brže od 2 Mbps zbog udaljenosti od telefonske centrale postojećeg operatora. Pored toga, povijesni operator nije stavio svjetlovodne kapacitete (dark fibre) na raspolaganje trećim stranama. Stoga prisustvo povijesnog operatora u ciljnim područjima nije moglo jamčiti pristupačne usluge brzog pristupa internetu za mala i srednja poduzeća. Nije bilo izgledno da će treće strane izgraditi alternativnu infrastrukturu koja bi poslovnim parkovima omogućila brzi pristup internetu. Vidi također Odluku Komisije br. 890/06 – Francuska, Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit i Odluku Komisije br. 284/05 – Irska, Regionalni program širokopoljasnog pristupa: mreže gradskih područja, faze II i III.

[49] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 473/07 – Italija, Širokopoljasna povezanost u Alto Adige, Odluku br. 570/07 – Njemačka, Širokopoljasni pristup u ruralnim područjima Baden-Württemberg, Odluku br. 131/05 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopoljasni projekt FibreSpeed, Wales, Odluku br. 284/05 – Irska, Regionalni program širokopoljasnog pristupa: mreže gradskih područja, faze II i III, Odluku br. 118/06 – Latvija, Razvoj širokopoljasnih

komunikacijskih mreža u ruralnim područjima, i Odluku br. 157/06 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni projekt digitalne regije južnog Yorkshirea.

[50] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 222/06 – Italija, Potpora za premošćivanje digitalnog jaza na Sardiniji, Odluku br. 398/05 – Mađarska, Uvođenje poreznih olakšica za širokopojasni pristup, i Odluku br. 264/06 – Italija, Širokopojasni pristup u ruralnoj Toskani.

[51] Uobičajeno u okviru postupka iz članka 88. stavka 2.

[52] Ukoliko se može dokazati da postojeći operator nije predao nikakve korisne informacije tijelu javne vlasti u svrhu izrade karte, te bi se vlasti morale osloniti samo na informacije koje su im dostupne.

[53] Vidi primjerice Odluku br. 201/06 – Grčka, Razvoj širokopojasnog pristupa u zapostavljenim područjima, Odluku br. 264/06 – Italija, Širokopojasni pristup u ruralnoj Toskani, Odluku br. 475/07 – Irska, Nacionalna shema širokopojasnog pristupa, i Odluku br. 115/08 – Njemačka, Širokopojasni pristup u ruralnim područjima Njemačke.

[54] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 508/08 – Pružanje daljinskih širokopojasnih usluga u Sjevernoj Irskoj, Odluku br. 475/07 – Irska, Nacionalna shema širokopojasnog pristupa, Odluku br. 157/06 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni projekt digitalne regije južnog Yorkshirea.

[55] U svrhu odabira ekonomski najpovoljnije ponude, tijelo koje dodjeljuje potporu treba unaprijed utvrditi relativne težinske faktore koje će pripisati svakom od odabranih (kvalitativnih) kriterija.

[56] Komisija je do sada samo u jednom slučaju odobrila opravdano korištenje određene tehnologije: vidi Odluku Komisije br. 222/06 – Italija, Potpora za premošćivanje digitalnog jaza na Sardiniji. U tom je slučaju Komisija zauzela stajalište da s obzirom na posebne okolnosti, i to 'topografiju regije, odsustvo kabelskih mreža i potrebu da se potpora iskoristi u najvećoj mogućoj mjeri, čini se da je uporaba ADSL tehnologije primjerena za ostvarenje ciljeva projekta', stavak 45.

[57] Nadalje, kada se države članice odluče za model upravljanja po kojemu subvencionirana širokopojasna infrastruktura trećim strankama nudi samo veleprodajne, a ne i maloprodajne usluge pristupa, vjerojatnost narušavanja tržišnog natjecanja se dodatno smanjuje, s obzirom da takav model upravljanja mrežom pomaže pri izbjegavanju potencijalno složenih problema kao što su predatorske cijene i skriveni oblici diskriminacije pristupa.

[58] U tom pogledu, nacionalno regulatorno tijelo bi trebalo uzeti u obzir mogućnost da posebne okolnosti zbog kojih je bila opravdana dodjela potpore dotičnom operatoru infrastrukture i dalje ostanu na snazi.

[59] U iznimnim okolnostima, koje država članica mora primjereno dokazati, uspostava takvog mehanizma kod vrlo malenih iznosa potpore ili kod malih, jednokratnih projekata koji se temelje na jednostavnim načelima nabave mogla bi nametnuti neproporcionalan teret tijelu koje dodjeljuje potporu, pa je Komisija stoga neće zahtijevati.

[60] U ovoj fazi razvoja tehnologije i tržišta, ni satelitske niti mobilne mrežne tehnologije nisu u mogućnosti pružiti simetrične širokopojasne usluge velike brzine, no u budućnosti se stanje može promijeniti, posebice u pogledu mobilnih usluga (ako i kada se uvede sljedeći veliki korak u mobilnim radio komunikacijama, 'Dugoročna evolucija', teoretski bi mogao dosegnuti vršni protok podataka brzine 100 Mbps u dolaznom i 50 Mbps u odlaznom smjeru).

[61] Vidi Odluku br. 157/06 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni projekt digitalne regije južnog Yorkshirea i Odluku br. 284/05 – Irska, Regionalni program širokopojasnog pristupa: mreže gradskih područja, faze II i III.

[62] Do sada je samo u dva slučaja (Appingedam i Amsterdam) dodijeljena državna potpora za uvođenje 'pristupne' mreže sljedeće generacije koja bi uvela svjetlovodnu povezanost u rezidencijalni segment tržišta.

[63] Operatori širokopojasnih mreža smatraju da je uvođenje optičke mreže još uvijek vrlo skupo i riskantno ulaganje, osim na područjima koja su gusto naseljena ili imaju veliku koncentraciju poduzetnika, gdje operatori već imaju značajnu bazu korisnika širokopojasnih usluga koji bi mogli prijeći na veće brzine. U nekim slučajevima su troškovi uvođenja NGA i optičkih mreža previsoki u odnosu na očekivanu dobit, pa na tržište ne bi ušao niti jedan ili pak premali broj pružatelja usluga iz privatnog sektora.

[64] Takve mjere ne bi smjele biti usmjerene samo na operatore elektroničkih komunikacija, već bi se morale bez razlike primjenjivati na sve operatore u svim relevantnim sektorima (uključujući primjerice operatore drugih komunalnih usluga kao što poduzetnici koji obavljaju plinsku djelatnost, električne energije ili vodoopskrbe). Mjere koje bi se primjenjivale samo na operatore elektroničkih komunikacija predstavljale bi sektorsku potporu pa bi u skladu s time ulazile u područje primjene članka 87. stavka 1. Ugovora.

[65] Vidi primjerice Odluku Komisije br. 157/06 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni projekt digitalne regije južnog Yorkshirea, Odluku br. 201/06 – Grčka, Razvoj širokopojasnog pristupa u zapostavljenim područjima, i Odluku br. 131/05 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni projekt FibreSpeed, Wales, Odluku br. 284/05 – Irska, Regionalni program širokopojasnog pristupa: mreže gradskih područja, faze II i III, Odluku br. 381/04 – Francuska, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques, Decision N 382/05 – Francuska, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL), N 57/05 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Regionalna inovativna širokopojasna podrška u Walesu, i Odluku br. 14/08 – Ujedinjeno Kraljevstvo, Širokopojasni pristup u Škotskoj – Proširenje dosega širokopojasne mreže.

[66] Bez zadiranja u moguću primjenu Smjernica o regionalnim potporama kako je navedeno u gornjem stavku 3.3.

[67] Ako danas razlika između područja na kojemu je dostupan samo uskopojasni pristup internetu (dial-up) i područja pokrivenog širokopojasnom mrežom znači da je prvo područje 'bijelo' područje, onda i područje na kojem ne postoji infrastruktura sljedeće generacije, ali možda postoji jedna osnovna širokopojasna infrastruktura, isto treba smatrati 'bijelim' područjem.

[68] ADSL 2+ povećava sposobnost osnovne ADSL mreže do maksimalne brzine protoka od 24 Mbps

[69] Bijelo NGA područje može se sastojati od područja na kojem ne postoji osnovna širokopojasna infrastruktura (tradicionalna bijela područja), kao i područja na kojem je prisutan samo jedan pružatelj osnovnog širokopojasnog pristupa (tj. tradicionalna siva područja) ili je prisutno više pružatelja osnovnog širokopojasnog pristupa (tj. tradicionalna crna područja). Kako je navedeno u Odjeljku 3.4., u takvim različitim okolnostima vrijede različiti zahtjevi za usklađenost državne potpore za razvoj širokopojasnih mreža.

[70] Čini se da to razdoblje odgovara prosječnom razdoblju koje je potrebno za uvođenje mreže sljedeće generacije pristupa koja pokriva manji ili veći grad. U tom pogledu, operator mora pokazati da će u razdoblju od naredne 3 godine izvesti potrebna ulaganja u infrastrukturu kako bi do tada bio pokriven značajan dio teritorija i stanovništva.

[71] Sivo NGA područje može se sastojati od područja gdje (a) ne postoji druga osnovna širokopojasna infrastruktura osim NGA mreže; (b) kao i područja gdje je prisutan jedan ili više pružatelja osnovnih širokopojasnih usluga (koje se može smatrati tradicionalnim sivim ili crnim područjem). Kako je navedeno u Odjeljku 3.4., u takvim različitim okolnostima vrijede različiti zahtjevi za usklađenost državne potpore za razvoj širokopojasne mreže.

[72] Crno NGA područje se također može sastojati od područja na kojem je prisutan jedan pružatelj širokopojasnih usluga (tradicionalno sivo područje) ili više njih (tradicionalno crno područje). Kako je navedeno u daljnjem tekstu, u takvim različitim okolnostima vrijede različiti zahtjevi za kompatibilnost državne potpore za razvoj širokopojasne mreže.

[73] U tom pogledu treba uzeti u obzir mogućnost da posebni tržišni uvjeti zbog kojih je bila opravdana dodjela potpore za dotičnu infrastrukturu i dalje ostanu na snazi.

[74] SL C 119, 22.5.2002., str. 22.