

Nota wyjaśniająca do wniosku dotyczącego zmiany wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych

Niniejsza nota służy wyjaśnieniu celu oraz zakresu wniosku dotyczącego zmiany wytycznych w sprawie pomocy państwa na sieci szerokopasmowe („wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych”).

Wydajne, niezawodne i bezpieczne sieci łączności elektronicznej są podstawowymi czynnikami umożliwiającymi transformację cyfrową UE. Mają one zasadnicze znaczenie dla zniwelowania przepaści cyfrowej, połączenia odległych i słabo zaludnionych regionów UE oraz przyczyniania się do zwiększenia konkurencyjności i zrównoważoności gospodarki. Wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę i społeczeństwo uwypuklił coraz większe potrzeby ludzi, przedsiębiorstw i instytucji publicznych w zakresie łączności oraz podkreślił znaczącą rolę sieci łączności elektronicznej w odbudowie po kryzysie i w zwiększaniu odporności UE.

Aktualne wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych przyjęto w 2013 r. Określają one szczegółowe kryteria przydziału funduszy publicznych, tak aby zminimalizować negatywny wpływ, jaki rozwój sieci łączności elektronicznej na obszarach, które najbardziej tego potrzebują, może wywierać na konkurencję. Mają one na celu zapewnienie, aby wsparcie publiczne doprowadziło do powstania nowoczesnej infrastruktury zwiększającej dobrobyt konsumentów i zmniejszającej przepaść cyfrową, w przypadku gdy operatorzy komercyjni nie są skłonni do inwestowania, przy jednoczesnym unikaniu wypierania inwestycji prywatnych, subsydiowania lokalnych monopolii lub dyskryminacji niektórych technologii.

Wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych z 2013 r. poddano [ocenie](#), aby sprawdzić, czy nadal spełniają one swoje zadanie. Wyniki tej oceny przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji (SWD) opublikowanym dnia 7 lipca 2021 r. Ocena wykazała, że wytyczne stanowiły odpowiednie ramy wsparcia dla państw członkowskich w realizacji celów Europejskiej agendy cyfrowej i strategii „Europa 2020”. Z oceny wynika również, że obowiązujące wytyczne wymagają pewnych udoskonaleń w celu odzwierciedlenia rozwoju technologicznego i rozwoju rynku, aby w jak najlepszy sposób umożliwić przeprowadzenie niezbędnych inwestycji w nadchodzących latach zgodnie z rynkiem wewnętrznym. Ma to zastosowanie szczególnie w kontekście odbudowy po pandemii. Ponadto w ramach oceny wskazano znaczenie nowych celów polityki w tym kontekście. Obejmują one wsparcie na rzecz transformacji cyfrowej, wkład w osiągnięcie [celów europejskiego społeczeństwa gigabitowego](#), wdrożenie [cyfrowego kompasu](#). Sieci szerokopasmowe są także niezbędne do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W związku z tym zmiana będzie miała na celu aktualizację obecnych zasad poprzez uwzględnienie nieustannej potrzeby zapewnienia zgodności z rynkiem wewnętrznym w świetle odpowiedniej polityki i rozwoju rynku.

Przepisy wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych uzupełnia ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych, w którym określono warunki zgodności *ex ante*, na podstawie których państwa członkowskie mogą wdrażać środki pomocy państwa bez wcześniejszego zgłaszania ich Komisji. W dniu 23 lipca 2021 r. Komisja przyjęła [zmianę ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych](#) w celu uzupełnienia nowych wieloletnich ram finansowych i ułatwienia stosowania niektórych środków pomocy związanych z odbudową. Zmiana obejmuje przepisy dotyczące stacjonarnych sieci szerokopasmowych oraz ruchomych sieci 4G i 5G. Przepisy ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych odnoszące się do sieci szerokopasmowych nie są przedmiotem niniejszych konsultacji.

W poniższych sekcjach przedstawiono zarys najważniejszych zmian, które Komisja rozważa na tym etapie zmian. Tekst projektu wytycznych zaproponowany w konsultacjach nie stanowi wersji ostatecznej i zostanie dostosowany pod kątem informacji zwrotnych oraz dowodów otrzymanych w ramach obecnych konsultacji.

Proponowane zmiany w projekcie zmienionych wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych

Zmiana wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych opiera się w znacznym stopniu na wynikach, dowodach oraz danych zgromadzonych w kontekście oceny w połączeniu z doświadczeniem rynkowym Komisji oraz jej doświadczeniem wynikającym z jej praktyki.

Projekt zmiany obejmuje w szczególności następujące kwestie:

- (i) dostosowanie progu interwencji dotyczącego wsparcia publicznego na rzecz gigabitowych sieci stacjonarnych do obecnego i oczekiwanego rozwoju technologicznego i rozwoju rynku;
- (ii) wskazówki dotyczące wsparcia rozwoju sieci ruchomych;
- (iii) nową kategorię potencjalnej pomocy w postaci środków po stronie popytu wspierających rozpowszechnianie sieci stacjonarnych i ruchomych (bony);
- (iv) wskazówki dotyczące korzystania przez operatora z zasobów własnych na potrzeby podłączenia się do infrastruktury finansowanej ze środków publicznych, aby świadczyć usługi poza obszarem, dla którego przyznano pomoc;
- (v) dostosowanie zobowiązań do zapewnienia dostępu hurtowego w celu odzwierciedlenia postępu technologicznego;
- (vi) wyjaśnienia niektórych pojęć, takich jak sporządzanie map, konsultacje publiczne i procedura wyboru oraz mechanizm wycofania.

Celem zmian będących przedmiotem niniejszych konsultacji jest zapewnienie, aby w wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych odpowiednio uwzględniono rozwój rynku i rozwój technologiczny oraz priorytety Komisji. Proponowane zmiany służą odzwierciedleniu coraz większych potrzeb użytkowników końcowych w zakresie łączności oraz wyjaśnieniu warunków, na jakich państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia, w szczególności w odniesieniu do istnienia niedoskonałości rynku oraz parametrów działania, jakie muszą osiągać sieci. Dzięki wyjaśnieniu zasad mających zastosowanie, a zwłaszcza warunków zgodności stosowanych przez Komisję, zmiana przyczyni się do zwiększenia pewności prawa i ułatwi wdrażanie środków pomocy, jednocześnie ograniczając potencjalne zakłócenia konkurencji do minimum.

W szczególności wsparcie państwa na rzecz rozwoju infrastruktury ruchomej oraz środki po stronie popytu były dotychczas oceniane bezpośrednio na podstawie TFUE, z zastosowaniem zasad zgodności pomocy państwa i przez odniesienie do wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych w drodze analogii. W nowych przepisach wyjaśnione zostaną warunki zgodności, które Komisja stosuje w odniesieniu do tych środków, oraz uwzględniony zostanie rozwój rynku uznany również w nowych celach UE w zakresie łączności określających wymóg, aby do 2025 r. sieci 5G obejmowały wszystkie obszary miejskie i główne szlaki transportowe, a do 2030 r. – wszystkie obszary zaludnione, jak również wzrost rozpowszechniania usług łączności stacjonarnej i ruchomej przez użytkowników końcowych.

- **Dostosowanie progu interwencji dotyczącego pomocy na rzecz sieci stacjonarnych do obecnego i oczekiwanego rozwoju technologicznego i rozwoju rynku**

Proponowane wytyczne ułatwią rozwój wydajnych sieci stacjonarnych w ukierunkowany i zrównoważony sposób na obszarach, na których istnieje małe prawdopodobieństwo, że prywatni operatorzy dokonają inwestycji lub zapewnią poziom infrastruktury odpowiadający szybko

zmieniającym się potrzebom klientów, w szczególności na obszarach wiejskich i w regionach oddalonych.

W tym kontekście proponowane zmiany polegają na ustanowieniu nowego progu interwencji na poziomie 100 Mb/s prędkości pobierania danych w celu osiągnięcia prędkości pobierania danych wynoszącej 1 Gb/s. Na obszarach, na których istniejące sieci nie są w stanie zapewnić prędkości pobierania danych rzędu 100 Mb/s, nowa sieć będzie musiała odpowiednio zwiększyć (dwukrotnie lub trzykrotnie) prędkość pobierania danych i wystarczająco podwyższyć prędkość wysyłania danych w porównaniu z istniejącą infrastrukturą. Na obszarach, na których istnieje co najmniej jedna sieć zapewniająca prędkość pobierania danych na poziomie 100 Mb/s lub planowane jest utworzenie takiej sieci, nowa sieć będzie musiała osiągać przynajmniej trzykrotnie większą prędkość pobierania danych i wystarczająco podwyższyć prędkość wysyłania danych w porównaniu z istniejącą infrastrukturą. Na obszarach, na których istnieją chociaż dwie sieci zapewniające prędkość pobierania danych powyżej 100 Mb/s lub planowane jest utworzenie takich sieci, nowa sieć finansowana ze środków publicznych musi zapewniać prędkość pobierania danych wynoszącą nie mniej niż 1 Gb/s.

Ponadto, biorąc pod uwagę zmieniające się potrzeby w zakresie większej prędkości wysyłania danych, wytyczne przewidują możliwość inwestowania w celu zaspokojenia potrzeb użytkowników końcowych dotyczących szybkości przesyłania danych na poziomie do 1 Gb/s, w odniesieniu do których wykazano, że nie są one zaspokojone.

- **Pomoc na rzecz rozwoju sieci ruchomych**

Proponowane zmiany obejmują nowe przepisy regulujące rozwój sieci ruchomych, wyjaśniające zasady zgodności.

Przyjęte podejście opiera się na przepisach i zasadach mających zastosowanie do sieci stacjonarnych i jest zgodne ze stosowaną praktyką.

Beneficjent prywatny zostanie wybrany w drodze konkurencyjnej procedury wyboru, zgodnie z zasadami i istotą przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej.

Interwencja państwa będzie ograniczona do obszarów, w których występują niedoskonałości rynku, zidentyfikowanych w drodze sporządzania map i konsultacji publicznych na podstawie kryteriów, które państwa członkowskie uznają za odpowiednie do zaspokojenia potrzeb użytkowników końcowych, w szczególności w zakresie prędkości. Obecne konsultacje publiczne dają zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia uwag w tej kwestii. Komisja chce uzyskać uwagi zwłaszcza na temat tego, jakie powinny być stosowne kryteria i odpowiadające im wartości niezbędne do zidentyfikowania niedoskonałości rynku w odniesieniu do sieci ruchomych, przede wszystkim pod względem prędkości, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka związanego z zakłóceniem konkurencji.

Aby zapewnić efekt zachęty spowodowany wsparciem państwa, infrastruktura objęta pomocą nie będzie brana pod uwagę, jeżeli chodzi o wypełnienie obowiązków w zakresie zasięgu wynikających z warunków związanych z prawem do wykorzystania widma. Pomocy państwa nie można wykorzystać do wypełnienia takich obowiązków, ponieważ jest mało prawdopodobne, że wywoła ona efekt zachęty, a tym samym nie będzie zgodna z rynkiem wewnętrznym. Pomocy państwa można jednak udzielić, aby zapewnić jakość usługi wykraczającą poza wymogi przewidziane w ramach takich obowiązków.

Nowa sieć będzie musiała zapewnić znaczną poprawę w porównaniu z istniejącymi sieciami pod względem dostępności usług łączności ruchomej, przepustowości, prędkości i konkurencji. Na przykład samodzielne sieci 5G będą uznawane za zapewniające znaczną poprawę w porównaniu z poprzednimi generacjami i niesamodzielnymi sieciami 5G.

Ponadto skuteczny, w pełni swobodny dostęp do infrastruktury objętej wsparciem będzie musiał być zagwarantowany na równych i niedyskryminujących warunkach wszystkim podmiotom ubiegającym się o dostęp.

- **Pomoc w postaci środków po stronie popytu wspierających rozpowszechnianie sieci stacjonarnych i ruchomych (bony)**

Możliwe jest stosowanie różnych środków po stronie popytu w celu wsparcia rozpowszechniania usług łączności stacjonarnej lub ruchomej. W proponowanych wytycznych omówiono te możliwości, uznając, że niektóre z nich mogą nie stanowić pomocy państwa, np. środki ogólne, takie jak kampanie informacyjne lub agregacja popytu, które nie są ukierunkowane na konkretnych operatorów. W przypadku środków, które stanowią pomoc, w proponowanych wytycznych zostanie odzwierciedlona praktyka i zostaną skodyfikowane kryteria zgodności w odniesieniu do dwóch najczęstszych form interwencji po stronie popytu, a mianowicie bonów o charakterze socjalnym i bonów łączności.

Bony o charakterze socjalnym będą uznawane za zgodne, jeżeli będą zachęcać konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji (np. osoby/rodziny o niskich dochodach lub szczególne kategorie użytkowników końcowych, takich jak studenci) do nabywania lub utrzymywania stacjonarnych lub mobilnych usług szerokopasmowych o odpowiedniej jakości, o ile spełnione zostaną określone warunki, w tym przestrzegana będzie zasada neutralności technologicznej.

Bony łączności przyczyniające się do rozpowszechniania konkretnej kategorii usług, na które nie ma popytu, mogą być przeznaczone zarówno dla konsumentów, jak i dla biznesowych użytkowników końcowych. Bony łączności będą uznawane za zgodne, jeżeli będą zachęcać do rozpowszechniania usług łączności stacjonarnej i ruchomej o odpowiedniej jakości, o ile zostaną spełnione określone warunki, między innymi w przypadku gdy programy będą ograniczone w czasie, proporcjonalne i neutralne pod względem technologicznym.

W przypadku obu rodzajów bonów konieczne będzie stworzenie internetowego, otwartego i przejrzystego rejestru kwalifikujących się dostawców usług (lub zastosowanie równoważnej metody alternatywnej), z którego konsumenci i przedsiębiorstwa będą mogli swobodnie wybrać dostawcę usług, aby zagwarantować otwartość, przejrzystość i niedyskryminujący charakter środka.

- **Wskazówki dotyczące korzystania przez operatora z zasobów własnych na potrzeby podłączenia się do infrastruktury finansowanej ze środków publicznych, aby świadczyć usługi poza obszarem, dla którego przyznano pomoc („prywatna rozbudowa”)**

Proponowane zmiany mają na celu wyjaśnienie, że prywatna rozbudowa przez podmioty ubiegające się o dostęp jest dozwolona. W przypadku beneficjenta pomocy taka prywatna rozbudowa jest dozwolona, o ile w czasie sporządzania map i przeprowadzania konsultacji publicznych nie zostanie wykazane, że spowodowałoby to poważne zakłócenie konkurencji. Poważne zakłócenie konkurencji mogłoby wystąpić, np. a) gdyby prywatna rozbudowa docierała do obszaru przyległego, który jest już obsługiwany przez co najmniej dwie sieci zapewniające prędkości porównywalne z prędkościami sieci finansowanej przez państwo lub b) gdyby na obszarze przyległym była co najmniej jedna porównywalna infrastruktura uruchomiona mniej niż 5 lat wcześniej niż sieć finansowana przez państwo. Jeśli spełnione zostałyby warunki określone w lit. a) lub b), prywatna rozbudowa do przyległego obszaru mogłaby być dozwolona dopiero po upływie dwóch lat od uruchomienia sieci dotowanej przez państwo.

- **Dostosowanie zobowiązań do zapewnienia dostępu hurtowego w celu odzwierciedlenia postępu technologicznego**

W obecnych wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych wymaga się skutecznego hurtowego dostępu do finansowanych przez państwo sieci stacjonarnych (w tym pełnego fizycznego i „wirtualnego” uwolnienia pętli) w celu zwiększenia konkurencji i uniknięcia tworzenia regionalnych monopolii przy pomocy funduszy publicznych.

Koszty udzielenia takiego dostępu mogą jednak zwiększyć ostateczną kwotę przyznanej pomocy. Aby zmniejszyć koszty, w proponowanych wytycznych przewidziano pewne wyjątki i wprowadzono rozróżnienie rodzajów produktów hurtowego dostępu, które mają być oferowane w ramach dotowanych stacjonarnych sieci dostępowych, w zależności od sytuacji pod względem konkurencyjności na danym obszarze interwencji. W tym kontekście na obszarach o ograniczonej konkurencji zastosowanie będą miały mniej rygorystyczne zobowiązania do zapewnienia dostępu, tj. wirtualne uwolnienie lokalnej pętli abonenckiej – VULA – zamiast fizycznego uwolnienia pętli. Z kolei na obszarach konkurencyjnych praktyka wynikająca z obecnych wytycznych pozostanie niezmieniona i zawsze będzie musiał być zapewniony pełny i skuteczny dostęp fizyczny.

W przypadku interwencji wspierających ruchome sieci dostępowe sieć finansowana przez państwo musi oferować najszerszą gamę produktów hurtowego dostępu, w tym m.in. dostęp do strumienia bitów, dostęp do słupów/masztów/wież oraz, w miarę ich udostępniania, do tych produktów dostępu, które są niezbędne do eksploatacji najbardziej zaawansowanych rozwiązań sieci 5G i innych przyszłych generacji sieci ruchomych. Skuteczny dostęp może obejmować dostęp do elementów sieci, które nie były finansowane ze środków publicznych, lecz są niezbędne w celu świadczenia usług przez podmiot ubiegający się o dostęp.

Jeżeli chodzi o interwencje dotyczące sieci dosyłowych, sieć finansowana przez państwo musi zapewniać dostęp do strumienia bitów oraz dostęp do słupów/masztów/wież, kanałów i światłowodów ciemnych.

- **Wyjaśnienia i dalsze wskazówki dotyczące niektórych pojęć, takich jak: sporządzanie map, konsultacje publiczne, procedura wyboru, ceny za hurtowy dostęp, mechanizm wycofania**

Sporządzanie map

Do nowych wytycznych zostanie dołączony nowy załącznik ze wskazówkami dotyczącymi sposobu sporządzania map zarówno stacjonarnych, jak i ruchomych sieci dostępowych. Metodyka opiera się głównie na obszernym doświadczeniu zdobytym przez Komisję przy ocenie spraw związanych z łącznością szerokopasmową. Opiera się ona również na pracach przeprowadzonych przez BEREC we współpracy z Komisją w celu opracowania wytycznych mających na celu „pomoc krajowym organom regulacyjnym w spójnym stosowaniu geograficznych analiz rozwoju sieci”, na „wytycznych BEREC dotyczących sieci o bardzo dużej przepustowości” oraz na wcześniejszych projektach realizowanych przez DG CNECT we współpracy z DG COMP w zakresie sporządzania map sieci szerokopasmowych.

Konsultacje publiczne

Proponowane wytyczne mają na celu dostarczenie dodatkowych wskazówek i wyjaśnień co do sposobu przeprowadzania konsultacji publicznych. W szczególności w proponowanych wytycznych sprecyzowano okres konsultacji publicznych (co najmniej 30 dni) oraz ramy czasowe, w których państwa członkowskie muszą wszcząć procedurę wyboru lub rozpocząć wdrażanie środka w przypadku modeli inwestycji bezpośrednich. Przedstawiono w nich metodykę oceny i monitorowania przyszłych planów inwestycji prywatnych.

Otwarta procedura wyboru

W proponowanych wytycznych uwzględniono zastosowanie wymogów związanych z ochroną środowiska lub energią wśród kryteriów jakościowych. Zmiany mają na celu wyjaśnienie, że kryteria jakościowe mogą odnosić się również do kryteriów środowiskowych i energetycznych, które odzwierciedlają ustalone cele polityki.

Ceny za hurtowy dostęp

W proponowanych wytycznych sprecyzowano zakres stosowania poszczególnych metod (cena publikowana, cena regulowana, cena oparta na kosztach). Wytyczne te służą także kodyfikacji praktyki dotyczącej przypadków, w których nie istnieje odpowiedni punkt odniesienia ani produkt regulowany oraz wyjaśnieniu znaczenia, jakie kwota pomocy ma przy określaniu ceny hurtowej.

Mechanizm wycofania

W proponowanych wytycznych doprecyzowano zasady mechanizmu wycofania i obniżono próg jego stosowania (z 10 mln EUR do 5 mln EUR).