

Pojasnilo k predlogu za revizijo smernic za širokopasovna omrežja

Namen tega pojasnila je razložiti cilje in področje uporabe predloga za revizijo smernic o državni pomoči za širokopasovna omrežja (v nadaljnjem besedilu: smernice za širokopasovna omrežja).

Zmogljiva, zanesljiva in varna elektronska komunikacijska omrežja so nujna pri zagotavljanju podpore digitalni preobrazbi EU. So ključni dejavnik za premostitev digitalne ločnice, povezovanje oddaljenih in redko poseljenih regij EU ter prispevanje k bolj konkurenčnemu in trajnostnemu gospodarstvu. Naraščajoče potrebe po poveztivosti ljudi, podjetij in javnih ustanov so zaradi vpliva pandemije COVID-19 na gospodarstvo in družbo postale še bolj izrazite, prav tako se je okrepila ključna vloga elektronskih komunikacijskih omrežij za okrevanje po krizi in spodbujanje odpornosti EU.

Sedanje smernice za širokopasovna omrežja so bile sprejete leta 2013. V njih so določena posebna merila za dodelitev javnih sredstev, da bi se čim bolj zmanjšal vpliv na konkurenco pri postavljanju elektronskih komunikacijskih omrežij na območjih, kjer je to najbolj potrebno. Njihov namen je zagotoviti, da bi se na podlagi javne podpore s sodobno infrastrukturo povečala blaginja potrošnikov in zmanjšala digitalna ločnica, kadar komercialni operaterji nimajo nobenega interesa za naložbe, hkrati pa preprečiti izrivanje zasebnih naložb, subvencioniranje lokalnih monopolov ali diskriminiranje nekaterih tehnologij.

Smernice za širokopasovna omrežja iz leta 2013 so bile [ocenjene](#), da bi se preverilo, ali še vedno ustrezajo svojemu namenu. Rezultati ocene so navedeni v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD), objavljenem 7. julija 2021. Ocena je pokazala, da so smernice zagotovile ustrezen okvir ter državam članicam pomagale pri doseganju ciljev Evropske digitalne agende in strategije Evropa 2020. Ocena je pokazala tudi, da so potrebne nekatere izboljšave obstoječih smernic, da bi te odražale tehnološki in tržni razvoj ter tako čim bolj spremljale potrebne naložbe v naslednjih letih na način, združljiv z notranjim trgov. To velja zlasti v okoliščinah okrevanja po pandemiji. Poleg tega je ocena pokazala pomen novih ciljev politike v tem okviru. Ti vključujejo podporo digitalnemu prehodu, prispevanje k doseganju [ciljev evropske gigabitne družbe](#) in izvajanje [digitalnega kompasa](#). Širokopasovna omrežja so bistvena tudi za doseganje ciljev glede trajnostnosti. Zato bo cilj revizije posodobiti sedanja pravila ob upoštevanju stalne potrebe po zagotavljanju združljivosti z notranjim trgov glede na zadevni razvoj politik in trga.

Določbe smernic za širokopasovna omrežja dopolnjuje uredba o splošnih skupinskih izjemah, ki določa predhodno preverjanje izpolnjevanja pogojev glede združljivosti, na podlagi katerega lahko države članice izvajajo ukrepe državne pomoči brez predhodne priporočila Komisiji. Komisija je 23. julija 2021 sprejela [spremembo uredbe o splošnih skupinskih izjemah](#), da bi se ta priložila novemu večletnemu finančnemu okviru in da bi se spodbudili določeni ukrepi pomoči, povezani z okrevanjem. Sprememba vključuje določbe o fiksnih širokopasovnih omrežjih ter mobilnih omrežjih 4G in 5G. Določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s širokopasovnimi omrežji niso vključene v to posvetovanje.

Naslednji oddelki vsebujejo pregled glavnih sprememb, ki jih Komisija obravnava v tej fazi revizije. Besedilo osnutka smernic, predlagano za razpravo, ni dokončno ter bo pozneje ponovno ocenjeno glede na povratne informacije in dokaze, prejete v okviru tega posvetovanja.

Predlagane spremembe v osnutku besedila revidiranih smernic za širokopasovna omrežja

Revizija smernic za širokopasovna omrežja temelji predvsem na rezultatih, dokazih in podatkih, zbranih v okviru ocenjevanja, pa tudi na izkušnjah Komisije na trgu in izkušnjah, ki izhajajo iz njene prakse pri obravnavi zadev.

Osnutek revizije vključuje zlasti naslednje spremembe:

- (i) uskladitev praga za posredovanje v zvezi z javno podporo za gigabitna fiksna omrežja s trenutnim in pričakovanim tehnološkim in tržnim razvojem;
- (ii) navodila o podpori za postavitve mobilnih omrežij;
- (iii) novo kategorijo možne pomoči v obliki ukrepov na strani povpraševanja, ki podpirajo uporabo fiksnih in mobilnih omrežij (kuponi);
- (iv) navodila za operaterje o uporabi lastnih sredstev za povezavo z javno financirano infrastrukturo, da bi se zagotovile storitve zunaj območja, za katero je bila pomoč dodeljena;
- (v) prilagoditev obveznosti veleprodajnega dostopa, tako da bodo odražale tehnološki napredek;
- (vi) pojasnitev nekaterih konceptov, kot so kartiranje, javno posvetovanje, izbirni postopek in mehanizem za vračilo sredstev.

Namen sprememb, ki so predmet tega posvetovanja, je zagotoviti, da smernice za širokopasovna omrežja ustrezno upoštevajo tržni in tehnološki razvoj ter prednostne naloge Komisije. Cilj predlaganih sprememb je upoštevati vse večje potrebe končnih uporabnikov po poveztljivosti in pojasniti pogoje, pod katerimi lahko države članice dodelijo podporo, zlasti v zvezi z obstojem nedelovanja trga in zmogljivostjo, ki jo morajo dosegati omrežja. S pojasnitvijo veljavnih pravil in zlasti pogojev glede združljivosti, ki jih uporablja Komisija, bo revizija izboljšala pravno varnost in olajšala izvajanje ukrepov pomoči, hkrati pa čim bolj omejila morebitno izkrivljanje konkurence.

Natančneje, državna podpora za postavitve mobilne infrastrukture in ukrepi na strani povpraševanja so se do zdaj ocenjevali neposredno na podlagi PDEU ob upoštevanju načela združljivosti državne pomoči in sklicevanju po analogiji na smernice za širokopasovna omrežja. Z novimi določbami se bodo pojasnili pogoji glede združljivosti, ki jih Komisija uporablja v zvezi s temi ukrepi, in upošteval tržni razvoj, ki je izražen tudi v novih ciljih EU o poveztljivosti, na podlagi katerih naj bi omrežja 5G do leta 2025 pokrivala vsa mestna območja in glavne prometne poti, do leta 2030 pa vsa poseljena območja, ter bi se končne uporabnike spodbudilo k večji uporabi fiksnih in mobilnih storitev.

- **Uskladitev praga za posredovanje v zvezi s pomočjo za fiksna omrežja s trenutnim in pričakovanim tehnološkim in tržnim razvojem**

Predlagane smernice bodo olajšale postavitve zmogljivih fiksnih omrežij na ciljno usmerjen in trajnosten način na območjih, kjer zasebni operaterji verjetno ne bodo zagotovili naložb ali zadostne ravni infrastrukture za hitro razvijajoče se potrebe strank, zlasti na podeželju in oddaljenih območjih.

V tem okviru predlagane spremembe vključujejo določitev novega praga za posredovanje, tj. hitrost prenosa 100 Mb/s, z namenom doseči hitrost prenosa 1 Gb/s. Na območjih, kjer obstoječa omrežja ne morejo zagotoviti hitrosti prenosa 100 Mb/s, bo moralo novo omrežje ustrezno povečati (podvojiti ali potrojiti) hitrost prenosa in dovolj povečati hitrost nalaganja v primerjavi z obstoječo infrastrukturo. Na območjih, kjer obstaja ali je načrtovano najmanj eno omrežje s hitrostjo prenosa 100 Mb/s, bo moralo novo omrežje najmanj potrojiti hitrost prenosa in dovolj povečati hitrost nalaganja v primerjavi z obstoječo infrastrukturo. Na območjih, kjer obstajata ali sta načrtovani najmanj dve omrežji s hitrostjo prenosa več kot 100 Mb/s, mora novo javno financirano omrežje zagotoviti hitrost prenosa najmanj 1 Gb/s.

Ob upoštevanju razvijajočih se potreb po večji hitrosti nalaganja smernice zagotavljajo tudi možnost naložb, da bi se zadovoljile dokazane nezadovoljene potrebe končnih uporabnikov po hitrosti nalaganja do 1 Gb/s.

- **Pomoč za postavitve mobilnih omrežij**

Predlagane spremembe vključujejo nove določbe o postavitvi mobilnih omrežij, ki pojasnjujejo načela združljivosti.

Pristop temelji na pravilih in načelih, ki se uporabljajo za fiksna omrežja, in upošteva prakso pri obravnavi zadev.

Zasebni upravičenec bo izbran na podlagi konkurenčnega izbirnega postopka v skladu z načeli in duhom pravil o javnem naročanju ter ob upoštevanju načela tehnološke nevtralnosti.

Posredovanje države bo omejeno na območja, kjer je bilo s kartiranjem in javnim posvetovanjem ugotovljeno nedelovanje trga, in sicer na podlagi meril, ki jih države članice štejejo za primerna za obravnavanje potreb končnih uporabnikov, zlasti hitrosti. Sedanje javno posvetovanje deležnikom omogoča, da predložijo pripombe v zvezi s tem. Komisija si posebej prizadeva zbrati pripombe o tem, katera bi morala biti ustrezna merila in s tem povezane vrednosti, ki so potrebni za opredelitev nedelovanja trga v mobilnih omrežjih, zlasti v smislu hitrosti, in s katerimi bi se hkrati ublažila tveganja v zvezi z izkrivljanjem konkurence.

Da bi se zagotovil spodbujevalni učinek državne podpore, se infrastruktura, ki prejema pomoč, ne bo upoštevala pri izpolnjevanju obveznosti glede pokritosti, ki izhajajo iz pogojev v zvezi s pravilno uporabo spektra. Državne pomoči ni mogoče uporabiti za izpolnjevanje teh obveznosti, saj verjetno ne bi imela spodbujevalnega učinka in zato verjetno ne bi bila združljiva z notranjim trgom. Vendar se državna pomoč lahko dodeli za zagotovitev kakovosti storitve, ki presega zahteve iz teh obveznosti.

Novo omrežje bo moralo v primerjavi z obstoječimi omrežji zagotoviti znatne izboljšave v smislu razpoložljivosti, zmogljivosti, hitrosti in konkurence mobilnih storitev. Za samostojna omrežja 5G se bo na primer štel, da zagotavljajo znatno izboljšavo v primerjavi s predhodnimi generacijami in nesamostojnimi omrežji 5G.

Ne nazadnje, vsem prosilcem za dostop bo treba pod enakimi in nediskriminatornimi pogoji zagotoviti učinkovit, popolnoma odprt dostop do podprte infrastrukture.

- **Pomoč v obliki ukrepov na strani povpraševanja, ki podpirajo uporabo fiksnih in mobilnih omrežij (kuponi)**

Uporaba fiksnih ali mobilnih storitev se lahko podpre z različnimi ukrepi na strani povpraševanja. V predlaganih smernicah so obravnavane te možnosti, pri čemer se priznava, da nekatere morda ne pomenijo državne pomoči, na primer splošni ukrepi, kot so informacijske kampanje ali združevanje odjema, ki niso usmerjeni v specifične operaterje. V zvezi z ukrepi, ki pomenijo pomoč, bodo predlagane smernice odražale prakso pri obravnavi zadev, prav tako bodo z njimi kodificirana merila glede združljivosti za dve najpogostejši obliki posredovanj na strani povpraševanja, in sicer za kupone s socialnim značajem in kupone za poveztivost.

Kuponi s socialnim značajem se bodo šteli za združljive, če bodo potrošnike v ranljivem položaju (npr. posameznike/družine z nizkimi dohodki ali posebne kategorije končnih uporabnikov, kot so študenti) spodbujali, da se naročijo ali ohranijo naročnino na fiksne in/ali mobilne širokopasovne storitve ustrezne kakovosti, in bodo izpolnjeni določeni pogoji, vključno z upoštevanjem načela tehnološke nevtralnosti.

Kuponi za poveztivost, ki spodbujajo uporabo posebne kategorije storitev, po kateri je premalo povpraševanja, so lahko usmerjeni v potrošnike in poslovne končne uporabnike. Ti kuponi se bodo šteli za združljive, če bodo spodbujali uporabo fiksnih in mobilnih storitev ustrezne kakovosti ter

bodo izpolnjeni določeni pogoji, med drugim, če bodo sheme časovno omejene, sorazmerne in tehnološko nevtralne.

Za obe vrsti kuponov bo treba vzpostaviti odprt in pregleden spletni register upravičenih dobaviteljev (ali drugo enakovredno metodo), v katerem bodo lahko potrošniki in podjetja svobodno izbrali svojega ponudnika storitev, da bi se zagotovile odprtost, preglednost in nediskriminatornost ukrepa.

- **Navodila za operaterje o uporabi lastnih sredstev za povezavo z javno financirano infrastrukturo, da bi se zagotovile storitve zunaj območja, za katero je bila dodeljena pomoč(zasebne razširitve)**

Cilj predlaganih sprememb je pojasniti, da so zasebne razširitve prosilcev za dostop dovoljene. Take zasebne razširitve so dovoljene tudi za upravičence do pomoči, razen če se pri kartiranju in javnem posvetovanju pokaže, da bi to povzročilo hudo izkrivljanje konkurence. Hudo izkrivljanje konkurence bi se lahko pojavilo, če bi na primer (a) zasebna razširitev zajela sosednje območje, na katerem sta že najmanj dve omrežji, ki zagotavljata hitrost, primerljivo s hitrostjo omrežja, financiranega z državnimi sredstvi, ali če (b) na sosednjem območju obstaja najmanj ena primerljiva infrastruktura, ki je začela delovati manj kot pet let pred začetkom delovanja omrežja, financiranega z državnimi sredstvi. V primerih iz točke (a) ali (b) bi se lahko zasebna razširitev na sosednje območje dovolila šele dve leti po začetku delovanja omrežja, ki ga subvencionira država.

- **Prilagoditev obveznosti glede veleprodajnega dostopa, tako da odražajo tehnološki napredek**

S sedanjimi smernicami za širokopasovna omrežja se zahteva učinkovit veleprodajni dostop do fiksnih omrežij, financiranih z državnimi sredstvi (vključno s popolno fizično razvezavo in virtualno razvezavo), da bi se okrepila konkurenca in preprečilo oblikovanje regionalnih monopolov z javnimi sredstvi.

Vendar bi se lahko zaradi stroškov dodelitve takega dostopa povečal končni znesek dodeljene pomoči. Da bi se stroški znižali, predlagane smernice določajo nekatere izjeme in razlikujejo med vrstami veleprodajnih dostopovnih izdelkov, ki jih bodo ponujala subvencionirana fiksna dostopovna omrežja, odvisno od konkurenčnega položaja na zadevnem območju posredovanja. V tem okviru se bodo na območjih z omejeno konkurenco uporabljale manj stroge obveznosti glede dostopa, tj. virtualno razvezan lokalni dostop (VULA) namesto fizične razvezave. Nasprotno pa bo na konkurenčnih območjih praksa na podlagi sedanjih smernic ostala nespremenjena, pri čemer bo vedno treba zagotavljati popoln in učinkovit fizični dostop.

Za posredovanja v podporo mobilnim dostopovnim omrežjem mora omrežje, financirano z državnimi sredstvi, zagotavljati najrazličnejše veleprodajne dostopovne izdelke, med drugim tudi dostop z bitnim tokom, dostop do drogov/stolpov ter, ko bodo na voljo, dostopovne izdelke, potrebne za izkoriščanje najbolj naprednih funkcij omrežja 5G in mobilnih omrežij prihodnjih generacij. Učinkovit dostop lahko vključuje dostop do delov omrežja, ki niso javno financirani, vendar jih prosilec za dostop potrebuje za opravljanje storitev.

Za posredovanja na področju zalednih omrežij mora omrežje, financirano z državnimi sredstvi, zagotavljati dostop z bitnim tokom ter dostop do drogov/stolpov, vodov in temnih optičnih vlaken.

- **Pojasnila in nadaljnja navodila v zvezi z nekaterimi koncepti, kot so: kartiranje, javno posvetovanje, izbirni postopek, oblikovanje cen veleprodajnega dostopa, mehanizem za vračilo sredstev**

Kartiranje

Nove smernice bodo vključevale novo prilogo z navodili o tem, kako izvesti kartiranje za fiksna in mobilna dostopovna omrežja. Metodologija temelji zlasti na obsežnih izkušnjah, ki jih je Komisija pridobila pri ocenjevanju zadev, povezanih s širokopasovnimi storitvami. Temelji tudi na delu, ki ga je organ BEREC opravil v sodelovanju s Komisijo, za razvoj smernic, ki bi nacionalnim regulativnim organom pomagale pri dosledni uporabi geografskih raziskav v zvezi s postavitvijo omrežij; na

smernicah organa BEREC o zelo visokozmogljivih omrežjih in na predhodnih projektih kartiranja širokopasovnih omrežij, ki jih je GD za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo izvedel v sodelovanju z GD za konkurenco.

Javno posvetovanje

Cilj predlaganih smernic je zagotoviti dodatna navodila in pojasnila v zvezi s tem, kako izvesti javno posvetovanje. V predlaganih smernicah sta zlasti pojasnjena časovni okvir javnega posvetovanja (najmanj 30 dni) in časovni okvir, v katerem morajo države članice začeti izbirni postopek oziroma v primeru modelov neposrednih naložb začeti izvajati ukrep. Določajo metodologijo za oceno in spremljanje načrtov prihodnjih zasebnih naložb.

Odprt izbirni postopek

V predlaganih smernicah je obravnavana možnost, da bi se med kvalitativna merila vključile zahteve, povezane z okoljem ali energijo. Cilj sprememb je pojasniti, da bi se kvalitativna merila lahko nanašala tudi na okoljska in energijska merila, ki odražajo določene cilje politike.

Cena veleprodajnega dostopa

V predlaganih smernicah je pojasnjeno področje uporabe različnih metodologij (objavljene cene, regulirane cene, cene na podlagi stroškov). Poleg tega je z njimi kodificirana praksa pri obravnavi zadev, v katerih ne obstaja ustrezna referenčna vrednost ali reguliran izdelek, in pojasnjena vloga zneska pomoči pri določanju veleprodajne cene.

Mehanizem za vračilo sredstev

V predlaganih smernicah so pojasnjena pravila mehanizma za vračilo sredstev, prav tako je znižan prag za njegovo uporabo (z 10 milijonov EUR na 5 milijonov EUR).