

Objašnjenje uz prijedlog revizije Smjernica o širokopojasnim mrežama

Svrha je ovog objašnjenja pojasniti ciljeve i područje primjene prijedloga revizije Smjernica o državnim potporama za širokopojasne mreže („Smjernice o širokopojasnim mrežama”).

Učinkovite, pouzdane i sigurne elektroničke komunikacijske mreže ključne su za podupiranje digitalne transformacije EU-a. Vrlo su važan čimbenik za premošćivanje digitalnog jaza jer povezuju udaljene i rijetko naseljene regije EU-a te pridonose konkurentnijem i održivijem gospodarstvu. Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na gospodarstvo i društvo istaknuo je sve veće potrebe građana, poduzeća i javnih institucija za povezivanjem te naglasio važnost elektroničkih komunikacijskih mreža za oporavak od krize i poticanje otpornosti EU-a.

Postojeće Smjernice o širokopojasnim mrežama donesene su 2013. U njima su utvrđeni posebni kriteriji za dodjelu javnih sredstava kako bi se učinak uvođenja elektroničkih komunikacijskih mreža na tržišno natjecanje sveo na najmanju moguću mjeru na područjima kojima je ono najpotrebnije. Njima se nastoji osigurati da se javne potpore koriste za razvoj moderne infrastrukture koja pridonosi dobrobiti potrošača i smanjuje digitalni jaz, pri čemu komercijalni operatori nemaju poticaja za ulaganja, ali se istodobno izbjegava istiskivanje privatnih ulaganja, subvencioniranje lokalnih monopola ili diskriminiranje određenih tehnologija.

Provedena je [evaluacija](#) Smjernica o širokopojasnim mrežama iz 2013. kojoj je cilj bio procijeniti jesu li još uvijek svrsishodne. Rezultati evaluacije navedeni su u radnom dokumentu službi Komisije (SWD) objavljenom 7. srpnja 2021. Evaluacija je pokazala da su smjernice bile odgovarajući okvir za pružanje potpore državama članicama u ostvarivanju ciljeva utvrđenih u Digitalnoj agendi za Europu i strategiji Europa 2020. Evaluacija je pokazala i da je postojeće smjernice potrebno donekle poboljšati kako bi se uzela u obzir tehnološka i tržišna kretanja te najbolje potaknula potrebna ulaganja u narednim godinama na način koji je u skladu s unutarnjim tržištem. To se posebno odnosi na oporavak od pandemije. Nadalje, evaluacija je pokazala važnost novih ciljeva politike u tom kontekstu. To uključuje potporu digitalnoj tranziciji, doprinos postizanju [ciljeva europskog gigabitnog društva](#) i provedbu [Digitalnog kompasa](#). Širokopojasne mreže ujedno su ključne za postizanje ciljeva održivosti. Stoga će se revizijom nastojati ažurirati postojeća pravila uzimajući u obzir stalnu potrebu za osiguravanjem spojivosti s unutarnjim tržištem s obzirom na relevantne politike i tržišna kretanja.

Odredbe tih smjernica dopunjuju odredbe Uredbe o općem skupnom izuzeću („GBER”) u kojoj su utvrđeni preduvjeti spojivosti koji moraju biti zadovoljeni da bi države članice mogle provesti mjere državne potpore bez prethodne prijave Komisiji. Komisija je 23. srpnja 2021. donijela [izmjenu GBER-a](#) radi usklađivanja s novim višegodišnjim financijskim okvirom i olakšavanja određenih mjera potpore povezanih s oporavkom. Izmjena uključuje odredbe o nepokretnim širokopojasnim mrežama te pokretnim mrežama 4G i 5G. Odredbe GBER-a koje se odnose na širokopojasne mreže nisu dio ovog savjetovanja.

U sljedećim odjeljcima ukratko su prikazane glavne izmjene koje Komisija razmatra u ovoj fazi postupka revizije. Tekst nacрта Smjernica koji je predložen za savjetovanje nije konačan i bit će ponovno ocijenjen s obzirom na povratne informacije i dokaze dostavljene u okviru ovog savjetovanja.

Predložene izmjene nacрта teksta revidiranih Smjernica o širokopojasnim mrežama

Revizija Smjernica o širokopojasnim mrežama u velikoj se mjeri temelji na rezultatima, dokazima i podacima prikupljenima u okviru evaluacije u kombinaciji s iskustvom koje je Komisija stekla istraživanjem i praćenjem tržišta te iz svoje prethodne prakse odlučivanja.

Nacrt revizije uključuje, među ostalim, sljedeće izmjene:

- (i) usklađivanje praga za intervenciju za javne potpore gigabitnim nepokretnim mrežama s trenutačnim i očekivanim tehnološkim i tržišnim kretanjima;
- (ii) smjernice o potpori za uvođenje pokretnih mreža;
- (iii) novu kategoriju dopuštene potpore u obliku mjera na strani potražnje kojima se podupire uvođenje pokretnih i nepokretnih mreža (vaučeri);
- (iv) smjernice o korištenju vlastitih sredstava operatora za povezivanje s javno financiranom infrastrukturom za pružanje usluga izvan područja za koje je potpora dodijeljena;
- (v) prilagodbu obveza povezanih s veleprodajnim pristupom kako bi se uzeo u obzir tehnološki napredak;
- (vi) pojašnjenja određenih koncepata, kao što su mapiranje, javno savjetovanje i postupak odabira te mehanizam povrata sredstava.

Svrha je izmjena koje su predmet ovog savjetovanja osigurati usklađenost Smjernica o širokopojasnim mrežama s tržišnim i tehnološkim kretanjima te prioritetima Komisije. Predloženim izmjenama nastoje se uzeti u obzir sve veće potrebe krajnjih korisnika za povezivanjem i pojasniti uvjeti pod kojima države članice mogu dodijeliti potporu, osobito kad je riječ o postojanju tržišnih nedostataka i radnom učinku koji mreže moraju postići. Revizijom će se pojasniti primjenjiva pravila, a posebno uvjeti spojivosti koje primjenjuje Komisija i tako poboljšati pravna sigurnost i olakšati provedba mjera potpore, a moguće narušavanje tržišnog natjecanja svest će se na najmanju moguću mjeru.

Konkretno, državne potpore za uvođenje pokretne mrežne infrastrukture i mjere na strani potražnje dosad su se ocjenjivale izravno u skladu s UFEU-om primjenom načela spojivosti državnih potpora i upućivanjem analogijom na Smjernice o širokopojasnim mrežama. Novim odredbama pojasnit će se uvjeti spojivosti koje Komisija primjenjuje za procjenu tih mjera te uzeti u obzir tržišna kretanja potvrđena i u novim ciljevima EU-a za povezivost kojima se zahtijeva da do 2025. sva gradska područja i glavni prometni putovi, a do 2030. sva naseljena područja, budu obuhvaćeni 5G mrežom kao i to da krajnji korisnici više upotrebljavaju usluge nepokretne i pokretne mreže.

- **Usklađivanje praga za intervenciju za potpore nepokretnim mrežama s trenutačnim i očekivanim tehnološkim i tržišnim kretanjima**

Predloženim smjernicama olakšat će se ciljano i održivo uvođenje učinkovitih nepokretnih mreža u područjima u kojima nije vjerojatno da će privatni operatori ulagati ili isporučiti odgovarajuću razinu infrastrukture za sve veće potrebe kupaca, posebno u ruralnim i udaljenim područjima.

U tom se kontekstu predložene izmjene sastoje od uspostavljanja novog praga za intervenciju koji se odnosi na brzine preuzimanja od 100 Mbps kako bi se postigla brzina preuzimanja od 1 Gbps. Na područjima na kojima postojeće mreže ne mogu pružiti brzinu preuzimanja od 100 Mbps novom će se mrežom morati na odgovarajući način povećati (udvostručiti ili utrostručiti) brzina preuzimanja i dostatno povećati brzina prijenosa u usporedbi s postojećom infrastrukturom. Na područjima na kojima je prisutna ili planirana najmanje jedna mreža s brzinom preuzimanja od 100 Mbps novom će se mrežom brzina preuzimanja morati barem utrostručiti, a brzina prijenosa dostatno povećati u usporedbi s postojećom infrastrukturom. Na područjima na kojima postoje ili su planirane najmanje dvije mreže s brzinom preuzimanja većom od 100 Mbps novom javnom financiranom mrežom mora se omogućiti brzina preuzimanja od najmanje 1 Gbps.

Nadalje, uzimajući u obzir sve veće potrebe za većom brzinom prijenosa, u Smjernicama se predviđa mogućnost ulaganja kojim bi se ispunila dokazana nezadovoljena potreba krajnjih korisnika za brzinom prijenosa do 1 Gbps.

- **Potpora za uvođenje pokretnih mreža**

Predložene izmjene uključuju nove odredbe za uvođenje pokretnih mreža, kojima se pojašnjavaju načela spojivosti.

Pristup se temelji na pravilima i načelima koja se primjenjuju na nepokretne mreže i u skladu je s prethodnim odlukama Komisije.

Privatni korisnik odabire se putem natječajnog postupka odabira u skladu s načelima i pravilima o javnoj nabavi te uz poštovanje načela tehnološke neutralnosti.

Intervencija države bit će ograničena na područja s tržišnim nedostacima koja su utvrđena mapiranjem i javnim savjetovanjem na temelju kriterija koje države članice smatraju prikladnima za zadovoljavanje potreba krajnjih korisnika, prvenstveno brzine. Trenutačno javno savjetovanje dionicima daje priliku da se očituju o tom pitanju. Komisija osobito traži da se dostave primjedbe o tome što bi trebali biti relevantni kriteriji i odgovarajuće vrijednosti potrebne za utvrđivanje tržišnih nedostataka u pokretnim mrežama, posebno u smislu brzine, uz istodobno ublažavanje rizika narušavanja tržišnog natjecanja.

Da bi državna potpora imala poticajni učinak, infrastruktura kojoj je dodijeljena potpora neće se uzeti u obzir za ispunjavanje obveza pokrivenosti koje proizlaze iz uvjeta povezanih s pravom korištenja radiofrekvencijskog spektra. Državne potpore ne mogu se koristiti za ispunjavanje tih obveza jer vjerojatno neće imati poticajni učinak i stoga nije vjerojatno da će biti spojive s unutarnjim tržištem. Međutim, državne potpore mogu se dodijeliti za pružanje usluge čija kvaliteta premašuje zahtjeve predviđene u tim obvezama.

Novom mrežom morat će biti znatno poboljšana u usporedbi s postojećim mrežama u smislu dostupnosti, kapaciteta, brzine i konkurentnosti usluga pokretne mreže. Na primjer, samostalne 5G mreže smatrat će se da znatnim poboljšanjem u usporedbi s prethodnim generacijama mreža i nesamostalnim 5G mrežama.

Naposljetku, svim tražiteljima pristupa morat će se zajamčiti učinkovit i otvoren pristup infrastrukturi kojoj se dodjeljuje potpora pod jednakim i nediskriminirajućim uvjetima.

- **Potpora u obliku mjera na strani potražnje kojima se podupire uvođenje nepokretnih i pokretnih mreža (vaučeri)**

Postoje različite mjere na strani potražnje kojima se podupire uvođenje usluga nepokretne i pokretne mreže. U predloženim smjernicama raspravlja se o tim mogućnostima, pri čemu se potvrđuje da se neke ne mogu kvalificirati kao državne potpore, npr. opće mjere kao što su informativne kampanje ili agregiranje potražnje, koje nisu usmjerene na određene operatore. Kad je riječ o mjerama koje se kvalificiraju kao potpore, u predloženim smjernicama uzimat će se u obzir prethodne odluke Komisije i kodificirati kriteriji spojivosti za dva najčešća oblika intervencija na strani potražnje, odnosno vaučere socijalnog karaktera i vaučere za povezivost.

Vaučeri socijalnog karaktera smatrat će se spojivima ako se njima potiču potrošači u nepovoljnom položaju (npr. pojedinci/obitelji s niskim prihodima ili određene kategorije krajnjih korisnika kao što su studenti) da nabave ili zadrže usluge nepokretne i/ili pokretne širokopojasne mreže odgovarajuće kvalitete, ako su ispunjeni određeni uvjeti, uključujući poštovanje načela tehnološke neutralnosti.

Vaučeri za povezivost kojima se potiče prihvaćanje određene kategorije usluga za koje nema dovoljno potražnje mogu biti namijenjeni potrošačima i poslovnim krajnjim korisnicima. Vaučeri za povezivost smatrat će se spojivima ako promiču upotrebu usluga nepokretne i pokretne mreže odgovarajuće kvalitete te ako su ispunjeni određeni uvjeti, među ostalim, ako su programi vremenski ograničeni, proporcionalni i tehnološki neutralni.

Za obje vrste vaučera morat će se uspostaviti internetski, otvoren, transparentan registar prihvatljivih dobavljača (ili jednakovrijedna alternativna metoda) iz kojeg potrošači i poduzeća mogu slobodno odabrati svojeg pružatelja usluga kako bi se zajamčila otvorenost, transparentnost i nediskriminirajuća priroda mjere.

- **Smjernice o korištenju vlastitih resursa operatora za povezivanje s javno financiranom infrastrukturom radi pružanja usluga izvan područja za koje je potpora dodijeljena („privatna proširenja”)**

Predloženim izmjenama nastoji se pojasniti da su tražiteljima pristupa dopuštena privatna proširenja. Korisniku potpore ona su dopuštena osim ako se putem mapiranja i javnog savjetovanja dokaže da bi to dovelo do ozbiljnog narušavanja tržišnog natjecanja. Do ozbiljnog narušavanja tržišnog natjecanja moglo bi doći ako npr. (a) privatno proširenje obuhvaća susjedno područje koje već pokrivaju najmanje dvije mreže koje pružaju brzinu usporedivu s mrežom koju financira država ili (b) postoji barem jedna usporediva infrastruktura na susjednom području koja je počela s radom manje od pet godina prije početka rada mreže koju financira država. Ako je ispunjen zahtjev iz točke (a) ili (b), privatno proširenje na susjedno područje moglo bi se dopustiti tek dvije godine nakon što mreža koju subvencionira država počne s radom.

- **Prilagodba obveza povezanih s veleprodajnim pristupom kako bi se uzeo u obzir tehnološki napredak**

Postojećim Smjernicama o širokopojasnim mrežama zahtijeva se učinkovit veleprodajni pristup nepokretnim mrežama koje financira država (uključujući potpuno fizičko izdvajanje i „virtualno” izdvajanje) kako bi se ojačalo tržišno natjecanje i izbjeglo stvaranje regionalnih monopola javnim sredstvima.

Međutim, trošak odobravanja takvog pristupa mogao bi povećati konačni iznos dodijeljene potpore. Kako bi se smanjili troškovi, predloženim smjernicama predviđaju se određene iznimke i razlikuju se vrste proizvoda veleprodajnog pristupa koje nude subvencionirane nepokretne pristupne mreže ovisno o situaciji sa stajališta tržišnog natjecanja u predmetnom području intervencije. U tom će se kontekstu na područjima s ograničenim tržišnim natjecanjem primjenjivati manje stroge obveze pristupa, tj. virtualni izdvojeni pristup lokalnim petljama (VULA) umjesto fizičkog izdvajanja. S druge strane, u područjima tržišnog natjecanja praksa postojećih smjernica ostat će nepromijenjena te će uvijek biti potrebno ponuditi potpun i učinkovit fizički pristup.

Kad je riječ o intervencijama kojima se podupiru pokretne pristupne mreže, mreža koju financira država mora nuditi najširi raspon proizvoda za veleprodajni pristup, uključujući, među ostalim, *bitstream* pristup, pristup drvenim stupovima/antenskim stupovima/tornjevima i, čim postanu dostupni, one proizvode za pristup koji su potrebni za iskorištavanje najnaprednijih značajki 5G mreža i budućih generacija pokretnih mreža. Učinkovit pristup može uključivati pristup komponentama mreže koje nisu financirane javnim sredstvima, ali koje su potrebne tražitelju pristupa da bi mogao pružati svoje usluge.

Kad je riječ o intervencijama u posredničkim mrežama, mreža koju financira država mora osigurati *bitstream* pristup, pristup drvenim stupovima/antenskim stupovima/tornjevima te kanalima i neosvijetljenim nitima.

- **Pojašnjenja i daljnje smjernice o određenim konceptima kao što su: mapiranje, javno savjetovanje, postupak odabira, određivanje cijena veleprodajnog pristupa, mehanizam za povrat sredstava**

Mapiranje

Nove smjernice sadržavat će novi prilog u kojem će se pružiti upute za provedbu postupka mapiranja za nepokretne i pokretne pristupne mreže. Metodologija se prvenstveno temelji na velikom iskustvu koje je Komisija stekla u ocjenjivanju predmeta koji se odnose na širokopojasne mreže. Temelji se i na radu BEREC-a u suradnji s Komisijom na izradi smjernica za „pomoć nacionalnim regulatornim tijelima u dosljednoj primjeni geografskih mjerenja u pogledu uvođenja mreža”, „Smjernicama

BEREC-a o mrežama vrlo velikog kapaciteta” i prethodnim projektima koje je Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije provela u suradnji s Glavnom upravom za tržišno natjecanje u području mapiranja širokopojasnih mreža.

Javno savjetovanje

Cilj je predloženih smjernica pružiti dodatne upute i pojašnjenja o načinu provedbe javnog savjetovanja. U predloženim smjernicama posebno se pojašnjava rok za javno savjetovanje (najmanje 30 dana) i rok u kojem države članice moraju pokrenuti postupak odabira ili započeti provedbu mjere u slučaju modela izravnih ulaganja. Njima se osigurava metodologija za procjenu i praćenje budućih planova privatnih ulaganja.

Otvoreni postupak odabira

U predloženim smjernicama među kvalitativne kriterije ubrajaju se i zahtjevi povezani sa zaštitom okoliša ili energijom. Cilj je izmjena pojasniti da se kvalitativni kriteriji mogu odnositi i na ekološke i energetske kriterije koji odražavaju utvrđene ciljeve politike.

Cijena veleprodajnog pristupa

Predloženim smjernicama pojašnjava se područje primjene različitih metodologija (objavljene cijene, regulirane cijene, cijene utemeljene na troškovima). Njima se kodificiraju i slučajevi u kojima ne postoji odgovarajuća referentna vrijednost ni regulirani proizvod te se pojašnjava uloga iznosa potpore u određivanju veleprodajne cijene.

Mehanizam povrata sredstava

Predloženim smjernicama pojašnjavaju se pravila mehanizma za povrat sredstava i snižava se prag za njegovu primjenu (smanjenje s 10 milijuna EUR na 5 milijuna EUR).