

Обяснителна бележка, придружаваща предложението за преразглеждане на насоките за широколентови мрежи

Целта на обяснителната бележка е да изясни целите и обхвата на предложението за преразглеждане на Насоките за държавна помощ за широколентови мрежи („насоките за широколентови мрежи“).

Ефективните, надеждни и сигурни електронни съобщителни мрежи представляват съществени фактори, които са в основата на цифровата трансформация на ЕС. Те са важен фактор за преодоляване на цифровото разделение, като свързват отдалечени и слабо населени региони на ЕС и допринасят за по-конкурентна и устойчива икономика. Въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката и обществото подчерта нарастващата нужда от свързаност на хората, предприятията и обществените институции, както и критичната роля на електронните съобщителни мрежи за възстановяване от кризата и укрепване на устойчивостта на ЕС.

Действащите насоки за широколентови мрежи бяха приети през 2013 г. В насоките се излагат конкретни критерии за разпределянето на публични средства за ограничаване на въздействието върху конкуренцията при разгръщането на електронни съобщителни мрежи в райони, които най-много се нуждаят от тях. Целта им е публичната подкрепа да доведе до модерна инфраструктура, която повишава благосъстоянието на потребителите и намалява цифровото разделение там, където търговските оператори нямат стимул да инвестират, като в същото време се избягва изместването на частни инвестиции, субсидирането на местни монополи или дискриминацията на определени технологии.

Насоките за широколентовите мрежи от 2013 г. бяха подложени на [оценка](#), за да се прецени дали продължават да са подходящи за целта. Резултатите от оценката са изложени в работен документ на службите на Комисията (SWD), публикуван на 7 юли 2021 г. Оценката показва, че те представляват подходяща рамка, която подпомага държавите членки да постигнат целите на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и на стратегията „Европа 2020“. Оценката също така показва, че съществуващите насоки изискват някои подобрения, за да отразят развитието на технологиите и на пазара, така че да съпътстват необходимите инвестиции през следващите години по най-добър начин, съвместим с вътрешния пазар. Това важи с особена сила в контекста на възстановяването от пандемията. Освен това оценката показва значението на новите цели на политиката в този контекст. Те включват подкрепа за цифровия преход, принос към постигането на [целите на Европейското общество на гигабитов интернет](#), изпълнението на [Цифровия компас](#). Широколентовите мрежи също са от съществено значение за постигането на целите за устойчивост. Ето защо целта на преразглеждането е да се актуализират действащите правила, като се вземе предвид постоянната нужда да се осигурява съвместимост с вътрешния пазар с оглед на съответните политики и развитието на пазара.

Разпоредбите на насоките за широколентови мрежи са допълнени от Общия регламент за групово освобождаване („ОРГО“), в който се определят предварителните условия за съвместимост, въз основа на които държавите членки могат да прилагат мерки за държавна помощ, без предварително да уведомяват Комисията. На 23 юли 2021 г. Комисията прие [изменение на ОРГО](#), с което се допълва новата многогодишна финансова рамка и се улесняват определени мерки за помощ, свързани с възстановяването. Изменението включва разпоредби за фиксираните широколентови мрежи и за мобилните 4G и 5G мрежи. Разпоредбите в ОРГО, свързани с широколентовите мрежи, не са част от тази консултация.

В следващите раздели се прави преглед на основните промени, които Комисията обмисля на този етап от преразглеждането. Текстът на проекта на насоките, предложен за консултация, не е окончателен и ще бъде оценяван повторно с оглед на получените отзиви и информация от настоящата консултация.

Предложени промени в проекта на текста на преразглежданите насоки за широколентови мрежи

В преразглеждането на насоките за широколентови мрежи се разчита в голяма степен на резултатите, доказателствата и данните, събрани в контекста на оценката, в съчетание с пазарния и практичния опит на Комисията.

По-конкретно проектът на преразглежданите насоки включва следните промени:

- (i) привеждане в съответствие на прага на интервенция за публична подкрепа на гигабитови фиксирани мрежи с текущото и очакваното технологично и пазарно развитие;
- (ii) насоки за подкрепата на изграждането на мобилни мрежи;
- (iii) нова категория възможна помощ под формата на мерки по отношение на търсенето, с които да се подпомага използването на фиксирани и мобилни мрежи (ваучери);
- (iv) насоки относно използването от страна на оператора на собствените му ресурси за свързване с публично финансирана инфраструктура с цел предоставяне на услуги извън района, за който е предоставена помощта;
- (v) коригиране на задълженията за достъп на едро, така че да отразяват технологичния напредък;
- (vi) разяснения, свързани с определени понятия, като картографиране, обществена консултация и процедура за подбор, както и механизъм за връщане на предоставени средства.

Целта на промените, които са предмет на тази консултация, е да се гарантира, че насоките за широколентови мрежи отговарят по подходящ начин на пазарното и технологичното развитие и на приоритетите на Комисията. Целта на предложените промени е да се отразят нарастващите нужди от свързаност на крайните потребители и да се изяснят условията, при които държавите членки може да предоставят подкрепа, по-конкретно по отношение на наличието на пазарна неефективност и резултатите, които мрежите трябва да постигнат. Като се изяснят приложимите правила и по-конкретно условията за съвместимост, прилагани от Комисията, с преразглеждането ще се повиши правната сигурност и ще се улесни изпълнението на мерките за помощ, като в същото време ще се ограничат до минимум възможните нарушения на конкуренцията.

По-конкретно държавната подкрепа за изграждането на мобилна инфраструктура и мерките по отношение на търсенето досега се оценяваха директно по силата на ДФЕС, като се използваха принципите за съвместимост на държавната помощ и аналогично се препращаха към Насоките за широколентови мрежи. С новите разпоредби ще се изяснят условията за постигане на съвместимост, прилагани от Комисията във връзка с тези мерки, и ще се вземе предвид развитието на пазара, потвърдено и в новите цели на ЕС за свързаността, които изискват до 2025 г. всички градски райони и основни транспортни пътища да бъдат обхванати от 5G мрежи, а до 2030 г. всички населени райони да бъдат обхванати от 5G, както и да се увеличи използването на фиксирани и мобилни услуги от крайните потребители.

- **Привеждане в съответствие на прага на интервенция за помощ за фиксирани мрежи с текущото и очакваното технологично и пазарно развитие**

С предложените насоки ще се улесни изграждането на ефективни фиксирани мрежи по целенасочен и устойчив начин в райони, където е слабо вероятно частните оператори да инвестират или да предоставят инфраструктура на подходящо равнище, което да отговаря на бързо развиващите се нужди на клиентите, най-вече в селски и отдалечени райони.

В този контекст предложените промени включват задаване на нов праг за интервенция от 100 Mbps скорост на изтегляне с цел достигане на скорост на изтегляне от 1 Gbps. В районите, където съществуващите мрежи не са в състояние да предоставят скорост на изтегляне от 100 Mbps, с новата мрежа ще трябва съответно да се увеличи (да се удвои или утрои) скоростта на изтегляне и достатъчно да се увеличи скоростта на качване в сравнение със съществуващата инфраструктура. В районите, където съществува или е планирана поне една мрежа, предоставяща скорост на изтегляне от 100 Mbps, с новата мрежа ще трябва поне да се утрои скоростта на изтегляне и достатъчно да се увеличи скоростта на изтегляне в сравнение със съществуващата инфраструктура. В райони, където има или се планират поне две мрежи със скорост на изтегляне над 100 Mbps, новата публично финансирана мрежа трябва да предоставя скорост на изтегляне от поне 1 Gbps.

Освен това, като се вземат предвид нарастващите потребности от повишена скорост на качване, с насоките се предоставя възможност за инвестиране, за да се отговори на доказаните незадоволени нужди на крайните потребители за скорост на качване до 1 Gbps.

- **Помощ за изграждане на мобилни мрежи**

Предложените промени включват нови разпоредби за изграждане на мобилни мрежи, като се изясняват принципите за съответствие.

Използват се правилата и принципите, прилагани към фиксираните мрежи и се следва съществуващата практика.

Частен бенефициер ще се избира посредством конкурентна процедура за подбор в съответствие с принципите и в духа на правилата за обществени поръчки и при зачитане на принципа на технологична неутралност.

Държавната интервенция ще бъде ограничена до райони с неефективност на пазара, установена посредством картографиране и обществена консултация, на базата на критерии, които държавите членки считат за целесъобразни, за да отговорят на нуждите на крайните потребители, по-конкретно скорост. Настоящата публична консултация дава възможност на заинтересованите страни да изразят мнението си по този въпрос. Комисията очаква да получи коментари за това кои следва да са относимите критерии и съответстващите стойности, необходими за идентифициране на неефективност на пазара при мобилните мрежи, особено по отношение на скоростта, като в същото време се ограничават рисковете, свързани с нарушаването на конкуренцията.

С цел да се гарантира стимулиращият ефект на държавната подкрепа, подпомогнатата инфраструктура няма да бъде взета предвид при спазването на задълженията за обхват, произтичащи от условията, съпровождащи правото на ползване на спектъра. Държавната помощ не може да се използва за изпълнението на такива задължения, тъй като е слабо вероятно да има стимулиращ ефект и следователно е малко вероятно да бъде съвместима с вътрешния пазар. Държавна помощ може обаче да бъде предоставена, за да се осигури качество на услугите, което надвишава изискванията, заложиени в тези задължения.

С новата мрежа ще трябва да се осигурят значителни подобрения в сравнение със съществуващите мрежи по отношение на наличността на мобилни услуги, капацитет, скорост и конкуренция. Например ще се счита, че самостоятелните 5G мрежи осигуряват значително подобрение в сравнение с предходните поколения и несамостоятелните 5G мрежи.

Накрая, ефективният и изцяло отворен достъп до подкрепената инфраструктура ще трябва да бъде гарантиран за всички търсещи достъп при равни и недискриминационни условия.

- **Помощ под формата на мерки по отношение на търсенето, с които се подпомага използването на фиксирани и мобилни мрежи (ваучери)**

Възможни са различни мерки по отношение на търсенето в подкрепа на използването на фиксирани или мобилни услуги. В предложените насоки се обсъждат тези възможности, като се признава, че някои от тях може да не представляват държавна помощ, напр. общи мерки като информационни кампании или схеми за събиране на търсенето, които не са насочени към конкретни оператори. За тези мерки, които представляват помощ, в предложените насоки ще се отрази съществуващата практика и ще се обозначат критериите за съвместимост за двете най-често срещани форми на интервенция по отношение на търсенето, по-конкретно ваучери със социален характер и ваучери за свързаност.

Ваучерите със социален характер ще се считат за съвместими, когато поощряват потребители от уязвими социални групи (напр. лица/семейства с ниски доходи или конкретни категории крайни потребители, като например студенти), да се снабдят или да поддържат фиксирани и/или мобилни широколентови услуги с подходящо качество при спазване на определени условия, включително съответствие с принципа на технологична неутралност.

Ваучерите за свързаност, които насърчават използването на конкретна категория услуги, за която липсва търсене, може да обхващат крайни потребители както физически лица, така и предприятия. Ваучерите за свързаност ще се считат за съвместими, когато насърчават използването на фиксирани или мобилни услуги с подходящо качество, ако се спазват определени условия, които включват, *inter alia*, дали схемите са ограничени по време, дали са пропорционални и технологично неутрални.

С цел да се гарантира откритото, прозрачно и недискриминационно естество на мярката и за двата типа ваучери ще трябва да бъде разработен отворен и прозрачен онлайн регистър на допустимите доставчици (или еквивалентен алтернативен метод), от който потребителите и предприятията могат свободно да избират доставчика си на услуги.

- **Насоки относно използването от страна на оператора на собствени му ресурси за свързване с публично финансирана инфраструктура с цел предоставяне на услуги извън района, за който е предоставена помощта („частни разширения“)**

Целта на предложените промени е да се изясни дали частните разширения от страна на търсещите достъп са допустими. В случая на бенефициера на помощта тези частни разширения са допустими, освен ако картографирането и обществената консултация не показват, че това би създавало сериозно нарушаване на конкуренцията. Сериозно нарушаване на конкуренцията може да възникне напр. ако а) частното разширение води до съседен район, който вече е обслужван от поне две мрежи, осигуряващи скорост, съвместима с тази на финансираната от държавата мрежа; или б) има поне една сравнима инфраструктура в съседен район, която е влязла в експлоатация по-малко от 5 години преди въвеждането в експлоатация на мрежата, финансирана от държавата. Ако е изпълнено изискването на буква а) или б), частното разширение в съседен район може да бъде допуснато само две години след въвеждането в експлоатация на мрежата, субсидирана от държавата.

- **Коригиране на задълженията за достъп на едро с цел отразяване на технологичния напредък**

В настоящите насоки за широколентови мрежи се изисква ефективен достъп на едро до финансирани от държавата мрежи (включително физическо разделяне и „виртуално“ разделяне), за да се укрепи конкуренцията и да се избегне създаването на регионални монополи с публични средства.

Разходите за предоставянето на такъв достъп обаче може да увеличат крайната стойност на предоставената помощ. С цел да се намалят разходите, в предложените насоки се предвиждат няколко изключения и се прави разграничение между видовете продукти за достъп на едро, които ще се предлагат от субсидираните фиксирани мрежи, в зависимост от конкурентната ситуация в дадената зона на интервенция. В този контекст в районите с ограничена конкуренция ще се прилагат по-малко ограничителни задължения за достъп, т.е. виртуален необвързан локален достъп — ВНЛД, вместо физическо необвързване. В противовес, в конкурентни райони практиката на действащите насоки ще остане непроменена и винаги ще трябва да се предлага пълен и ефективен физически достъп.

При интервенции в подкрепа на мобилни мрежи за достъп финансираната от държавата мрежа трябва да предлага най-широката гама от продукти за достъп на едро, включително, наред с другото, достъп „bit-stream“, достъп до стълбове/мачти/кули и — когато станат налични — до продукти за достъп, необходими за използването на най-модерните функции на 5G и мобилни мрежи от бъдещи поколения. Ефективният достъп може да включва достъп до компоненти на мрежата, които не са публично финансирани, но са необходими, за да може търсещите достъп да предоставят услугите си.

При интервенции в мрежи за пренос на данни финансираната от държавата мрежа трябва да осигури достъп „bit-stream“ и достъп до стълбове/мачти/канали и неизползвани оптични нишки.

- **Пояснения и допълнителни насоки за определени концепции, като: картографиране, обществена консултация, процедура за подбор, ценообразуване на достъп на едро, механизъм за връщане на предоставени средства**

Картографиране

Новите насоки ще включват ново приложение, което предоставя насоки за извършване на картографиране както за фиксирани, така и за мобилни мрежи. Методиката се базира основно на значителния опит на Комисията в оценяването на случаи, свързани с ширококоловови мрежи. Тя се базира и на работата, извършена от ОЕРЕС в сътрудничество с Комисията за разработването на насоки, които да подпомагат НРО в последователното прилагане на географски изследвания на изграждането на мрежите; въз основа на „Насоките на ОЕРЕС за мрежи с много висок капацитет“ и на предходни проекти, осъществени от ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ в сътрудничество с ГД „Конкуренция“ за картографиране на ширококоловови мрежи.

Обществена консултация

Целта на предложените насоки е да се предоставят допълнителни указания и разяснения за извършването на обществена консултация. По-конкретно в предложените насоки се изяснява времевата рамка за обществена консултация (поне 30 дни), както и времевата рамка, в която държавите членки трябва да стартират процедура за подбор или изпълнение на мерките в случаите на модели на преки инвестиции. В тях се предоставя методика за оценка и мониторинг на бъдещи планове за частни инвестиции.

Открита процедура за подбор

В предложените насоки се взема предвид използването на екологични или енергийни изисквания като част от критериите за качество. С промените се цели да се изясни, че критериите за качество може да се отнасят и до екологични и енергийни критерии, които отразяват установените цели на политиките.

Цена за достъпа на едро

В предложените насоки се изяснява обхватът на приложението на различни методики (публикувани цени, регулирани цени, разходно базирани цени). В тях се обозначава и практиката, свързана със случаи на липса на съществуващи целеви показатели или регулирани продукти и се изяснява ролята на размера на помощта при определяне на цената на едро.

Механизъм за връщане на предоставени средства

В предложените насоки се изясняват правилата на механизма за възстановяване на средства и се намалява прагът за неговото прилагане (намален от 10 милиона евро на 5 милиона евро).