



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, XXX  
[...] (2021) XXX draft

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE

**Smjernice o državnim potporama za širokopojasne mreže**

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE

### Smjernice o državnim potporama za širokopojasne mreže

#### SADRŽAJ

1.	UVOD .....	3
2.	PODRUČJE PRIMJENE, VRSTA ŠIROKOPOJASNIH MREŽA, DEFINICIJE.....	5
2.1	Područje primjene.....	5
2.2	Definicije .....	6
2.3	Vrste širokopojasnih mreža .....	7
2.3.1	Nepokretne ultrabrze pristupne mreže .....	7
2.3.2	Pokretne pristupne mreže .....	8
2.3.3	Posredničke mreže.....	9
3.	OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI NA TEMELJU ČLANKA 106. STAVKA 2. UGOVORA.....	9
4.	OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI NA TEMELJU ČLANKA 107. STAVKA 3. TOČKE (C) UGOVORA .....	11
5.	POTPORA ZA UVOĐENJE ŠIROKOPOJASNIH ELEKTRONIČKIH KOMUNIKACIJSKIH MREŽA.....	12
5.1	Prvi uvjet: olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti.....	12
5.1.1	Mreže kao čimbenici olakšavanja razvoja gospodarskih djelatnosti. 12	
5.1.2	Poticajni učinak .....	13
5.1.3	Usklađenost s drugim odredbama prava Unije.....	13
5.2	Drugi uvjet: mjera potpore ne smije se neopravdano utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu .....	14
5.2.1	Pozitivni učinci potpore.....	14
5.2.2	Nužnost državne intervencije .....	14
5.2.3	Prikladnost mjere potpore kao instrumenta politike.....	24
5.2.4	Proporcionalnost mjere potpore .....	28
5.2.5	Negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu .....	38
5.2.6	Uspoređivanje pozitivnih učinaka potpore s negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinu .....	38
6.	OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI MJERA ZA POVEĆANJE UPOTREBE USLUGE .....	39
6.1	Socijalni vaučeri .....	40
6.2	Vaučeri za povezivost .....	42

6.2.1	Prvi uvjet .....	42
6.2.2	Drugi uvjet.....	42
7.	TRANSPARENTNOST, IZVJEŠĆIVANJE, PRAĆENJE .....	44
7.1	Transparentnost .....	44
7.2	Izvješćivanje.....	45
7.3	Praćenje .....	45
8.	PLAN <i>EX POST</i> EVALUACIJE.....	45
9.	ZAVRŠNE ODREDBE.....	47

## 1. UVOD

- (1) Povezivost je temeljna sastavnica digitalne preobrazbe. Strateški je važna za rast i inovacije u svim gospodarskim sektorima Unije te za socijalnu i teritorijalnu koheziju.
- (2) Unija je postavila ambiciozne ciljeve povezivosti u „Komunikaciji o gigabitnom društvu”<sup>1</sup>, Komunikaciji „Izgradnja digitalne budućnosti Europe”<sup>2</sup>, Komunikaciji „Digitalni kompas”<sup>3</sup> i Prijedlogu odluke o uspostavi programa politike do 2030. „Put u digitalno desetljeće”<sup>4</sup> (program politike o digitalnom desetljeću).
- (3) Komisija je u Komunikaciji o gigabitnom društvu utvrdila sljedeće ciljeve povezivosti za 2025.: i. sva europska ruralna ili urbana kućanstva trebaju imati pristup internetskoj povezivosti brzine preuzimanja od najmanje 100 Mbps koja se može nadograditi na brzinu od 1 Gbps; ii. pokretači socioekonomskog razvoja, kao što su poduzeća s visokom razinom digitaliziranosti, škole, bolnice i javna uprava, trebaju imati koristi od gigabitne povezivosti (brzina prijenosa i preuzimanja od 1 Gbps); i iii. sva urbana područja i glavni prometni pravci trebaju biti kontinuirano pokriveni 5G tehnologijom.
- (4) U Komunikaciji o izgradnji digitalne budućnosti Europe objašnjeno je da internetska povezivost od „100 Mbps koja se može nadograditi na gigabitsku brzinu” odražava očekivanje Komisije da će, kako desetljeće bude odmicalo, sve više kućanstava trebati brzinu od 1 Gbps.
- (5) U Komunikaciji o digitalnom kompasu predviđeno je da bi do 2030. sva kućanstva u Uniji trebala biti pokrivena gigabitnom mrežom<sup>5</sup>, a sva naseljena područja 5G tehnologijom. U programu politike o digitalnom desetljeću istaknuto je da „[p]otrebe društva za sve većim brzinama preuzimanja i prijenosa podataka neprestano rastu. Mreže s gigabitnim brzinama trebale bi do 2030. biti dostupne po povoljnim uvjetima svima kojima treba ili koji žele toliki kapacitet”.
- (6) Da bi se postigli ciljevi Unije za 2025. i 2030., potrebna su odgovarajuća ulaganja. Ona prvenstveno dolaze od komercijalnih ulagača i po potrebi se mogu dopuniti javnim sredstvima u skladu s pravilima o državnim potporama. U Komunikaciji o izgradnji digitalne budućnosti Europe navodi se procjena da za digitalnu infrastrukturu i mreže u Uniji ukupno nedostaju ulaganja u iznosu od 65 milijardi EUR godišnje.

---

<sup>1</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Povezivošću do konkurentnog jedinstvenog digitalnog tržišta – Ususret europskom gigabitnom društvu” od 14. rujna 2016. (COM(2016) 587 final).

<sup>2</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Izgradnja digitalne budućnosti Europe” od 19. veljače 2020. (COM(2020) 67 final).

<sup>3</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Digitalni kompas 2030.: europski pristup za digitalno desetljeće” od 9. ožujka 2021. (COM(2021) 118 final).

<sup>4</sup> Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa politike do 2030. „Put u digitalno desetljeće”, COM(2021) 574 final, 2021/0293 (COD).

<sup>5</sup> U sadašnjoj fazi razvoja svjetlovod do doma, svjetlovod do zgrade i kabela tehnologija DOCSIS 3.1 (učinkovite kabelske mreže) mogu pružiti brzinu preuzimanja od 1 Gbps.

- (7) Pandemija bolesti COVID-19 istaknula je ulogu učinkovitih elektroničkih komunikacijskih mreža za građane, poduzeća i javne institucije. Komisija je 27. svibnja 2020. iznijela prijedlog o opsežnom planu oporavka NextGenerationEU radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije<sup>6</sup>. Jedan je od ključnih prioriteta Mehanizma za oporavak i otpornost<sup>7</sup> („RRF”) podupiranje digitalne tranzicije mjerama povezivosti posebno usmjerenima na premošćivanje digitalnog jaza između urbanih i ruralnih područja te rješavanje tržišnih nedostataka u pogledu uvođenja učinkovitih mreža. Uredbom o RRF-u zahtijeva se da svaka država članica namijeni najmanje 20 % dodijeljenih financijskih sredstava za mjere za poticanje digitalne tranzicije.
- (8) Nadalje, elektroničke komunikacijske mreže mogu pomoći u postizanju ciljeva održivosti. Cilj Unije da se do 2050. postigne klimatska neutralnost, kako je utvrđeno u Komunikaciji<sup>8</sup> o europskom zelenom planu, ne može se postići bez temeljite digitalne preobrazbe društva. Jedna od temeljnih sastavnica digitalne preobrazbe Unije jest razvoj sigurnih i učinkovitih elektroničkih komunikacijskih mreža koje mogu dati važan doprinos glavnim okolišnim ciljevima Unije. Istodobno će i same elektroničke komunikacijske mreže morati postati održivije te energetske i resursno učinkovitije.
- (9) Sektor elektroničkih komunikacija temeljito je liberaliziran i sada podliježe sektorskim propisima. Europski zakonik elektroničkih komunikacija („Zakonik”) uspostavljen je Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>9</sup>. Zakonikom se osigurava regulatorni okvir za elektroničke komunikacije, uključujući mogućnost da nacionalna regulatorna tijela uvedu regulatorne mjere u pogledu pristupa za poduzetnike sa značajnom tržišnom snagom<sup>10</sup>. Tržište za veleprodajni lokalni pristup na fiksnoj lokaciji podliježe *ex ante* regulaciji u gotovo svim državama članicama. Takva regulacija važna je za poticanje konkurentnih tržišta, poticanje ulaganja i omogućivanje većeg izbora potrošačima. Za daljnje uvođenje širokopojasnih mreža i dalje je potrebna intervencija nacionalnih regulatornih tijela, među ostalim zbog njihove uloge u osiguravanju učinkovitog tržišnog natjecanja u sektoru elektroničkih komunikacija.
- (10) Politika tržišnog natjecanja, a posebno pravila o državnim potporama, ima važnu ulogu u ispunjavanju ciljeva digitalne strategije i razvoju koordinirane strategije ulaganja za povezivost. Kontrola državne potpore provodi se kako bi se osiguralo da mjere državne potpore dovedu do veće pokrivenosti širokopojasnim mrežama i

---

<sup>6</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju” od 27. svibnja 2020., COM(2020) 456 final.

<sup>7</sup> Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.) i Uredba vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (SL L 433I, 22.12.2020., str. 23.).

<sup>8</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Europski zeleni plan” od 11. prosinca 2019. (COM (2019) 640 final).

<sup>9</sup> Direktiva (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL L 321, 17.12.2018., str. 36.).

<sup>10</sup> Vidjeti članak 73. Direktive (EU) 2018/1972.

njihove upotrebe nego što bi to bio slučaj bez državne potpore, uz istodobno podupiranje kvalitetnijih, cjenovno pristupačnijih usluga te ulaganja kojima se potiče konkurentnost. Svakom intervencijom države trebalo bi što više smanjiti rizik od istiskivanja privatnih ulaganja, izmjene poticaja za komercijalna ulaganja i, u konačnici, narušavanja tržišnog natjecanja protivno zajedničkom interesu.

- (11) Komisija je 2020. pokrenula evaluaciju Smjernica o širokopojasnim mrežama iz 2013.<sup>11</sup> kako bi ocijenila jesu li još uvijek prikladne za svrhu za koju su namijenjene. Rezultati<sup>12</sup> su pokazali da pravila u načelu dobro funkcioniraju. Međutim, evaluacija je pokazala i da su potrebne određene ciljne prilagodbe. Konkretno, prilagodbe su potrebne kako bi se uzele u obzir najnovije zakonodavne promjene, aktualni prioriteti te tržišna i tehnološka kretanja<sup>13</sup>.

## **2. PODRUČJE PRIMJENE, VRSTA ŠIROKOPOJASNIH MREŽA, DEFINICIJE**

### **2.1 Područje primjene**

- (12) Kako bi se spriječilo da državne potpore naruše ili prijetu da će narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i znatno utječu na trgovinu među državama članicama, u članku 107. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („Ugovor”) utvrđeno je načelo prema kojem su državne potpore zabranjene<sup>14</sup>. U određenim slučajevima, međutim, te potpore mogu biti spojive s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavaka 2. i 3. Ugovora.
- (13) Države članice dužne su prijaviti državne potpore u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora, osim mjera koje ispunjavaju uvjete utvrđene Uredbom Komisije (EU) br. 651/2014<sup>15</sup>.
- (14) U ovim Smjernicama opisuje se kako će Komisija ocjenjivati spojivost državne potpore za uvođenje i/ili upotrebu nepokretnih i pokretnih širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža na temelju članka 106. stavka 2., članka 107. stavka 3. točke (c) i članka 107. stavka 2. točke (a) Ugovora.
- (15) Javne intervencije koje ne ispunjavaju jedan od uvjeta iz članka 107. stavka 1. Ugovora ne čine državnu potporu<sup>16</sup>. Posljedično, ne podliježu načelima ocjenjivanja spojivosti utvrđenima u ovim Smjernicama.

---

<sup>11</sup> Komunikacija Komisije „Smjernice EU-a za primjenu pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojasnih mreža” od 26. siječnja 2013., SL C 25, 26.1.2013. („Smjernice o širokopojasnim mrežama” iz 2013.).

<sup>12</sup> Vidjeti radni dokument službi Komisije o rezultatima evaluacije od 7. srpnja 2021., SWD(2021) 195 final.

<sup>13</sup> Vidjeti radni dokument službi Komisije Sažetak evaluacije pravila o državnim potporama za uvođenje širokopojasne infrastrukture (SWD(2021) 194 final).

<sup>14</sup> Vidjeti i odjeljak 2.1. Smjernica o širokopojasnim mrežama.

<sup>15</sup> Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.).

<sup>16</sup> U Prilogu II. nalazi se pregled mnogih, ali ne i svih slučajeva u kojima se može primijeniti izuzeće od pravila o državnim potporama ili isključiti postojanje državne potpore.

- (16) Financiranje sredstvima Unije kojima na središnjoj razini upravljaju institucije, agencije, zajednička poduzeća ili druga tijela Unije i koje nije izravno ili neizravno pod kontrolom država članica<sup>17</sup> ne čini državnu potporu.
- (17) Potpora za uvođenje i/ili upotrebu širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža ne može se dodijeliti poduzetnicima u teškoćama kako je definirano u Smjernicama Komisije o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama<sup>18</sup>.
- (18) Pri ocjenjivanju potpore u korist poduzetnika koji nije podmirio nalog za povrat nakon prethodne odluke Komisije kojom je potpora proglašena nezakonitom i nespojivom s unutarnjim tržištem Komisija će uzeti u obzir iznos potpore koji još nije vraćen<sup>19</sup>.

## 2.2 Definicije

- (19) Za potrebe ovih Smjernica primjenjuju se sljedeće definicije:
- a) „širokopojasna elektronička komunikacijska mreža” znači mreža s aktivnim i pasivnim komponentama koja omogućuje pružanje internetskog pristupa velike brzine primjenom raznih tehnologija;
  - b) „nepokretna mreža” znači elektronička komunikacijska mreža kojom se pružaju usluge prijenosa podataka velikom brzinom krajnjim korisnicima na fiksnoj lokaciji s pomoću raznih tehnologija, što uključuje kabelsku tehnologiju, DSL, svjetlovodna vlakna i bežičnu tehnologiju;
  - c) „pokretna mreža” znači bežična elektronička komunikacijska mreža koja omogućuje povezivost krajnjim korisnicima na bilo kojoj lokaciji na području pokrivenom mrežom s pomoću raznih generacija mobilne tehnologije (2G, 3G, 4G, 5G, 6G, itd.);
  - d) „pristupna mreža” znači dio širokopojasne elektroničke komunikacijske mreže koji povezuje posredničku mrežu s prostorima korisnika;
  - e) „posrednička mreža” (*backhaul network*) znači dio širokopojasne elektroničke komunikacijske mreže koji čini vezu između jezgrene mreže i pristupne mreže i on ne povezuje krajnje korisnike;
  - f) „jezgrena mreža” znači jezgrena mreža koja povezuje posredničke mreže; sastoji se od dijela mreže u kojem se agregira promet svih krajnjih korisnika i koji povezuje različita područja ili regije;

---

<sup>17</sup> Na primjer, financiranje u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) (Uredba (EU) 2021/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1316/2013 i (EU) br. 283/2014, SL L 249, 14.7.2021., str. 38.).

<sup>18</sup> Komunikacija Komisije „Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama” (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

<sup>19</sup> Vidjeti presudu Prvostupanskog suda od 13. rujna 1995., *TWD protiv Komisije*, spojeni predmeti T-244/93 i T-486/93, ECLI:EU:T:1995:160, točka 56. Vidjeti i Komunikaciju Komisije „Obavijest Komisije o povratu nezakonite i nespojive državne potpore” (SL C 247, 23.7.2019., str. 1.).

- g) „aktivna mreža” znači širokopojasna mreža s aktivnim komponentama (primjerice transponderima, usmjerivačima i prekidačima, radijskim baznim postajama, kontrolnim i upravljačkim poslužiteljima) i pasivnim komponentama (primjerice kanalima, antenskim i drugim stupovima, neosvijetljenim nitima, ormarićima, šahtovima);
- h) „pasivna mreža” znači širokopojasna mreža bez aktivnih komponenti, koju obično čine fizički dio mreže (cijevi, antenski i drugi stupovi, kanali, revizijska okna, šahtovi, ulični ormarići, tornjevi itd.) i širokopojasni kabeli (neosvijetljene niti, bakreni kabeli itd.);
- i) „brzina” znači radni učinak veze izražen brojem bitova u sekundi, kako je definirano u uvodnoj izjavi 5. Priloga I.;
- j) „ultrabrza pristupna mreža” znači pristupna mreža koja pruža brzinu preuzimanja od najmanje 100 Mbps, kako je definirano u uvodnoj izjavi (19)i);
- k) „krajnji korisnik” znači fizička ili pravna osoba (građani, poduzeća, javne uprave) koji koriste ili traže elektroničke komunikacijske usluge;
- l) „relevantni vremenski horizont” znači razdoblje za provjeru planiranih privatnih ulaganja koje odgovara vremenskom okviru za planirano uvođenje mreže financiranje državnim sredstvima i traje od trenutka objave javnog savjetovanja o planiranoj državnoj intervenciji do početka rada mreže (pružanja veleprodajnih i/ili maloprodajnih usluga). Relevantni vremenski horizont ne može biti kraći od dvije godine;
- m) „preizgrađivanje” znači uvođenje mreže financirane državnim sredstvima uz jednu ili više mreža financiranih privatnim sredstvima;
- n) „istiskivanje privatnih ulagača” znači da javna potrošnja smanjuje ili čak isključuje privatna ulaganja, primjerice kad je privatno ulaganje u nepokretnu i/ili pokretnu mrežu prekinuto, zaustavljeno, ne teče prema planu ili je destimulirano zbog državnog subvencioniranja alternativnog ulaganja;
- o) „skokovita promjena” znači bitno poboljšanje nastalo zbog mreža financiranih državnim sredstvima koje privlači znatna nova infrastrukturna ulaganja u elektroničke komunikacijske mreže i otvara znatne nove mogućnosti na tržištu u smislu dostupnosti, kapaciteta i brzine usluga širokopojasne mreže ili drugih relevantnih karakteristika mreže i tržišnog natjecanja.

## 2.3 Vrste širokopojasnih mreža

- (20) Za potrebe ocjenjivanja državne potpore u ovim su Smjernicama širokopojasne mreže podijeljene na nepokretne ultrabrze pristupne mreže, pokretne pristupne mreže i posredničke mreže, kako je definirano u odjeljcima od 2.3.1. do 2.3.3.

### 2.3.1 *Nepokretne ultrabrze pristupne mreže*

- (21) Za potrebe ocjenjivanja državne potpore u ovim se Smjernicama nepokretnim ultrabrzim pristupnim mrežama smatraju mreže koje mogu pružati brzinu preuzimanja od najmanje 100 Mbps na fiksnoj lokaciji, kako je definirano u točki (19)j).



- (22) U sadašnjoj fazi tehnološkog razvoja postoje različite vrste nepokretnih ultrabrzih pristupnih mreža, uključujući: i. mreže na temelju svjetlovodnih vlakana (FTTx)<sup>20</sup>; i ii. napredne poboljšane kabelske mreže u okviru kojih se upotrebljava barem tehnologija standarda „DOCSIS 3.0.” I bežične mreže kao što su određene mreže s fiksnim bežičnim pristupom<sup>21</sup> te u budućnosti satelitske mreže<sup>22</sup> mogu pružati usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa.

### 2.3.2 *Pokretne pristupne mreže*

- (23) U sadašnjoj fazi razvoja tržišta i tehnologije istodobno se primjenjuje nekoliko generacija tehnologija pokretne mreže<sup>23</sup>.
- (24) Prelazak na svaku novu generaciju pokretne mreže općenito je postupan<sup>24</sup>. U nekim dijelovima Europe trenutačno se i dalje uvode 4G mreže, a uvođenje nesamostalnih 5G mreža oslanja se na postojeće osnovne mreže 4G dugoročnog razvoja („LTE”). Očekuje se da će u sljedećoj fazi 5G mreža postati samostalna, odnosno da se neće oslanjati na LTE mrežu. Za razliku od prethodnih generacija pokretnih tehnologija očekuje se da će samostalne 5G mreže omogućiti učinkovitije pokretne podatkovne usluge, uključujući manju latenciju i veće mogućnosti prijenosa, i napredne scenarije upotrebe i primjene.

---

<sup>20</sup> Izraz FTTx odnosi se na različite vrste mreža, uključujući svjetlovod do zgrade (FTTB), svjetlovod do doma (FTTH), svjetlovod do korisničkog prostora (FTTP) ili svjetlovod do uličnog ormarića (FTTC). Međutim, FTTC mreže mogu pružati ultrabrze usluge samo ako upotrebljavaju vektoriranje (tehnologija koja poboljšava radni učinak VDSL-a).

<sup>21</sup> Osobito mreže s fiksnim bežičnim pristupom koje se temelje na 5G tehnologiji, a potencijalno i druge bežične tehnologije koje uključuju nepokretna radijska rješenja, posebno sljedeću generaciju tehnologije Wi-Fi (Wi-Fi6).

<sup>22</sup> Satelitska tehnološka rješenja trenutačno se uglavnom upotrebljavaju na udaljenim ili izoliranim područjima na kojima mogu pružati odgovarajuću razinu elektroničkih komunikacijskih usluga putem nepokretne mreže. Iako trenutačno dostupni sateliti u Uniji ne mogu pružati usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa, očekuje se da će u budućnosti biti dostupni napredniji sateliti koji mogu znatno poboljšati kvalitetu usluge širokopojasnog pristupa i omogućiti ultravelike brzine (npr. satelit vrlo velike propusnosti). Očekuje se i da će sateliti imati važnu ulogu u pružanju usluga javnim tijelima. Nadalje, u pripremi je nekoliko satelitskih konstelacija u niskoj Zemljinoj orbiti (LEO), za koje se očekuje da će smanjiti latenciju i troškove usluga za krajnje korisnike.

<sup>23</sup> Svojstva širenja pojaseva spektra određuju njihovu upotrebu. Na primjer, među trima pionirskim pojasevima utvrđenima za usluge 5G tehnologije procjenjuje se da je frekvencijski pojas 700 MHz prikladan za široko područje i pokrivenost u zatvorenim prostorima, frekvencijski pojas 3,6 GHz (3,4–3,8 GHz) odlikuje se velikim kapacitetom i visokom pokrivenošću, a frekvencijski pojas 26 GHz (24,25–27,5 GHz) vjerojatno će se uvoditi u urbanim područjima i prigradskim žarišnim područjima s vrlo velikom potražnjom, na primjer na područjima prometnih čvorišta, mjesta za zabavu, industrijskih ili maloprodajnih mjesta ili duž glavnih cesta i željezničkih pruga u ruralnim područjima, te se neće upotrebljavati za pokrivanje šireg područja. Nove generacije pokretnih mreža mogu upotrebljavati frekvencijske pojaseve koje su koristile prethodne generacije.

<sup>24</sup> Životni ciklus pokretnih tehnologija traje otprilike 20 godina od uvođenja. Nekoliko kasnijih verzija 2G tehnologije (tzv. poboljšane 2G tehnologije ili 2.xG) bile su bolje od prvotne 2G tehnologije. Postupne nadogradnje 3G tehnologije (tzv. verzije 3.xG) imale su bolje radne karakteristike u usporedbi s prvotnom 3G tehnologijom. I kad je riječ o 4G tehnologiji, 4.5G pokretni komunikacijski sustav bolji je od 4G tehnologije u nekoliko aspekata. 4.5G tehnologija rezultat je razvoja LTE mreže, iz koje se razvila LTE Advanced mreža. Samostalne 5G mreže mogu znatno poboljšati brzinu i latenciju te mogu podržavati veći broj povezanih uređaja u usporedbi s prethodnim generacijama.

- (25) Kako bi osigurale najdjelotvorniju i najučinkovitiju upotrebu radiofrekvencijskog spektra, države članice mogu postaviti uvjete za pojedinačna prava upotrebe radiofrekvencijskog spektra, kao što su obveze u pogledu pokrivenosti i kvalitete usluge. Takve obveze mogu uključivati zemljopisnu pokrivenost i/ili pokrivenost stanovništva, uz određene minimalne zahtjeve u pogledu kvalitete usluge<sup>25</sup>.

### 2.3.3 Posredničke mreže

- (26) Posredničke mreže nužan su element za održavanje nepokretnih i pokretnih pristupnih mreža. Mogu se temeljiti na bakrenim, svjetlovodnim optičkim, mikrovalnim i satelitskim rješenjima<sup>26</sup>.

## 3. OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI NA TEMELJU ČLANKA 106. STAVKA 2. UGOVORA

- (27) U nekim slučajevima države članice mogu definirati pružanje širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih usluga kao uslugu od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. Ugovora<sup>27</sup> i na toj osnovi osigurati javno financiranje za uvođenje mreže za pružanje takvih usluga.
- (28) U takvim slučajevima mjere država članica ocjenjuju se u skladu s pravilima koja se primjenjuju na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga („paket o uslugama od općeg gospodarskog interesa”)<sup>28</sup>. Ove Smjernice pružaju samo opisnu definiciju usluge od općeg gospodarskog interesa u primjeni pravila utvrđenih u paketu o uslugama od općeg gospodarskog interesa na širokopojasne elektroničke komunikacije u kontekstu sektorskih posebnosti.

---

<sup>25</sup> Na primjer, u skladu s dosadašnjim obvezama u pogledu pokrivenosti koje se odnose na neke pojaseve spektra zahtijeva se, ovisno o vrsti spektra, da se osigura pokrivenost određenog postotka stanovništva i/ili područja, pri čemu moraju biti ispunjeni minimalni kvalitativni zahtjevi u pogledu brzine i latencije. Obveze u pogledu pokrivenosti obično se moraju ispuniti u razdoblju od najviše pet godina od dodjele relevantnog spektra, a iznimno u razdoblju od najviše sedam godina.

<sup>26</sup> U prvim generacijama mobilne tehnologije posrednička mreža od radijske bazne postaje do komutacijskog čvora pokretne mreže uglavnom se osiguravala mikrovalnim vezama između dvije točke. Razvoj LTE mreže i uvođenje 5G tehnologije dovelo je do povećanih zahtjeva za posredničkom mrežom i sve veće upotrebe svjetlovodnih mreža i za povezivanje baznih postaja.

<sup>27</sup> U skladu sa sudskom praksom poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa ta se zadaća dodjeljuje aktom javnog tijela. Na primjer, pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa može se povjeriti operatoru dodjelom koncesije za javne usluge; vidjeti presudu Prvostupanjskog suda od 13. lipnja 2000., *EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA protiv Komisije*, spojeni predmeti T-204/97 i T-270/97, ECLI:EU:T:2000:148, točka 126. i presudu Prvostupanjskog suda od 15. lipnja 2005., *Fred Olsen, SA protiv Komisije*, T-17/02, ECLI:EU:T:2005:218, točke 186., 188.–189.

<sup>28</sup> Paket o uslugama od općeg gospodarskog interesa uključuje Komunikaciju Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu koja se dodjeljuje za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.), Odluku Komisije od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.), Komunikaciju Komisije o okviru Europske unije za državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga i Uredbu Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. travnja 2012. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore *de minimis* koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (SL L 114, 26.4.2012., str. 8.). U vrijeme izrade ovih Smjernica Komisija je pokrenula postupak evaluacije pravila o državnim potporama za zdravstvene i socijalne usluge od općeg gospodarskog interesa i Uredbe Komisije (EU) br. 360/2012.

(29) Države članice mogu uvođenje i/ili rad širokopojasne mreže definirati kao uslugu od općeg gospodarskog interesa pod sljedećim uvjetima:

- a) projekt mora biti usmjeren na otklanjanje tržišnog nedostatka, što znači samo na nepovezanim područjima na kojima se može dokazati da privatni ulagači ne mogu pružiti odgovarajuću pokrivenost širokopojasnom mrežom svim korisnicima u relevantnom vremenskom horizontu, zbog čega bi znatan dio stanovništva ostao nepovezan<sup>29</sup>. Komisija smatra da se uspostava paralelne konkurentne širokopojasne mreže financirane državnim sredstvima na područjima na kojima su privatni ulagači već uložili u širokopojasnu mrežu (ili dodatno proširuju mrežu) i već pružaju konkurentne usluge širokopojasne mreže uz odgovarajuću pokrivenost ne može definirati kao usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. Ugovora<sup>30</sup>. Međutim, ako se može dokazati da privatni ulagači ne mogu u relevantnom vremenskom horizontu osigurati odgovarajuću pokrivenost<sup>31</sup> svim krajnjim korisnicima, zbog čega bi znatan dio stanovništva ostao nepovezan, poduzetniku se može povjeriti pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa kako bi se za dio stanovništva koji nije povezan osigurala povezivost u skladu s pravilima koja se primjenjuju na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga;
- b) mreža mora pružati univerzalnu povezivost za sve stambene i poslovne prostore na ciljnom području. Potpora za povezivanje poduzeća nije dovoljna<sup>32</sup>;
- c) mreža mora biti tehnološki neutralna<sup>33</sup> i pružati samo veleprodajne usluge<sup>34</sup> (maloprodajne usluge izuzete su)<sup>35</sup>; i

<sup>29</sup> Pri provedbi odredaba o obvezama pružanja univerzalne usluge utvrđenima u Direktivi (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (preinaka) (SL L 321, 17.12.2018., str. 36.) država članica može osmisliti obveze pružanja univerzalne usluge i moguću naknadu za njih ako je utvrdila, uzimajući u obzir rezultate geografskog pregleda provedenog u skladu s tom direktivom, ako su dostupni, i prema potrebi sve dodatne dokaze, da se na fiksnoj lokaciji ne mogu osigurati odgovarajuća usluga širokopojasnog pristupa internetu i usluge glasovne komunikacije, kako je definirano u toj direktivi, u uobičajenim komercijalnim okolnostima ili putem drugih potencijalnih alata javne politike na njezinu državnom području ili njegovim različitim dijelovima.

<sup>30</sup> Vidjeti točku 49. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa. Vidjeti i točku 154. presude Općeg suda od 16. rujna 2013., *Colt Télécommunications France protiv Europske komisije*, T-79/10, ECLI:EU:T:2013:463 i Odluku Komisije C(2016) 7005 final od 7. studenoga 2016. u predmetu SA.37183 (2015/NN) – *France – Plan France Très Haut Débit*, uvodna izjava 263. (SL C 68, 3.3.2017., str. 1.).

<sup>31</sup> Mreže koje treba uzeti u obzir za procjenu potrebe za uslugom od općeg gospodarskog interesa uvijek bi trebale biti iste kategorije (ovisno o razini usluga koje su definirane kao usluga od općeg gospodarskog interesa).

<sup>32</sup> U skladu s točkom 50. Komunikacije Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa. Vidjeti i Odluku Komisije C(2006) 436 final od 8. ožujka 2006., predmet N284/05 – *Irska – Regionalni program širokopojasnog pristupa: mreže gradskih područja (MAN)*, faze II. i III. (SL C 207, 30.8.2006., str. 3.) i Odluku Komisije C(2007) 3235 final od 10. srpnja 2007., predmet N890/06 – *Francuska – Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit* (SL C 218, 18.9.2007., str. 1.).

- d) pružatelj usluge od općeg gospodarskog interesa mora ponuditi sve moguće oblike otvorenog veleprodajnog pristupa na nediskriminirajućoj osnovi, potičući pružanje konkurentnih i cjenovno pristupačnih usluga krajnjim korisnicima.
- (30) Ako je pružatelj usluge od općeg gospodarskog interesa ujedno i vertikalno integrirani operator širokopojasne mreže, potrebno je uspostaviti odgovarajuće zaštitne mjere radi izbjegavanja sukoba interesa, neopravdane diskriminacije i drugih skrivenih neizravnih prednosti<sup>36</sup>.

#### 4. OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI NA TEMELJU ČLANKA 107. STAVKA 3. TOČKE (C) UGOVORA

- (31) Komisija će državnu potporu za uvođenje i/ili upotrebu širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža smatrati spojivom s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora samo ako doprinosi razvoju određenih gospodarskih djelatnosti ili određenim gospodarskim područjima (prvi uvjet) i ako ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu (drugi uvjet).
- (32) U okviru ocjenjivanja spojivosti Komisija ispituje sljedeće aspekte:
- a) u okviru prvog uvjeta Komisija ispituje je li potpora namijenjena za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti, a posebno:
    - (i) gospodarsku djelatnost koja se olakšava mjerom potpore;
    - (ii) poticajni učinak potpore, u smislu da se njome mijenja ponašanje predmetnih poduzetnika tako da počnu obavljati dodatnu djelatnost koju ne bi obavljali bez potpore ili koju bi obavljali na ograničen ili drukčiji način ili na drugoj lokaciji;
    - (iii) moguću povredu bilo koje odredbe prava Unije u vezi s predmetnom mjerom;
  - b) u okviru drugog uvjeta Komisija uspoređuje pozitivne učinke planirane potpore i njezine moguće negativne učinke na unutarnje tržište u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i nepovoljnih učinaka na trgovinu, a posebno ispituje:

---

<sup>33</sup> Mreža treba biti tehnološki neutralna i tako omogućiti tražiteljima pristupa da upotrebljavaju bilo koju od dostupnih tehnologija za pružanje usluga krajnjim korisnicima u skladu s predviđenim parametrima javne intervencije.

<sup>34</sup> Vidjeti Odluku Komisije C(2016) 7005 final od 7. studenoga 2016. u predmetu SA.37183 (2015/NN) – *Francuska – Plan France Très Haut Débit* (SL C 68, 3.3.2017., str. 1) u skladu s kojom operator nije smio pružati maloprodajne usluge (točka 163. odluke).

<sup>35</sup> To se ograničenje opravdava činjenicom da su nakon uvođenja širokopojasne mreže koja omogućuje univerzalnu povezivost maloprodajni operatori koji posluju prema tržišnim uvjetima u pravilu u mogućnosti krajnjim korisnicima pružiti komunikacijske usluge po konkurentnoj cijeni.

<sup>36</sup> Takve zaštitne mjere trebale bi posebice uključivati obvezu odvojenog računovodstva, a mogle bi uključivati i osnivanje subjekta koji je strukturno i pravno odvojen od vertikalno integriranog operatora. Taj bi subjekt trebao imati isključivu odgovornost za usklađenost i provođenje usluge od općeg gospodarskog interesa koji mu je povjeren.

- (i) pozitivne učinke potpore;
  - (ii) je li potpora potrebna i usmjerena na situaciju u kojoj se potporom može ostvariti ključno poboljšanje koje tržište ne može samo ostvariti, primjerice otklanjanjem tržišnog nedostatka ili rješavanjem problema u pogledu jednakosti ili kohezije;
  - (iii) je li potpora odgovarajući instrument politike za postizanje njezina cilja;
  - (iv) je li potpora razmjerna i ograničena na minimum potreban za postizanje njezina cilja i potiče li dodatna ulaganja ili aktivnosti na predmetnom području;
  - (v) je li potpora transparentna: radi mjerenja i ublažavanja učinaka na unutarnje tržište državama članicama, dionicima, općoj javnosti i Komisiji mora biti omogućen lak pristup informacijama o dodijeljenoj potpori;
  - (vi) negativne učinke potpore na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.
- (33) Kao posljednji korak Komisija će utvrđene negativne učinke mjere potpore na unutarnje tržište usporediti s pozitivnim učincima planirane potpore na podupirane gospodarske djelatnosti. Ako se utvrdi da nije u skladu s nekim od uvjeta iz točke (32), potpora će se proglasiti nespojivom s unutarnjim tržištem.
- (34) Koraci Komisijine ocjene potpore za uvođenje i upotrebu širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža detaljnije su utvrđeni u odjeljcima 5., 6., 7. i 8.

## **5. POTPORA ZA UVOĐENJE ŠIROKOPOJASNIH ELEKTRONIČKIH KOMUNIKACIJSKIH MREŽA**

- (35) Komisija razlikuje tržište nepokretnih usluga širokopojasne mreže od tržišta pokretnih usluga širokopojasne mreže<sup>37</sup>. Stoga se pravila za ocjenjivanje potpore mogu razlikovati ovisno o predmetnom tržištu.

### **5.1 Prvi uvjet: olakšavanje razvoja gospodarske djelatnosti**

#### *5.1.1 Mreže kao čimbenici olakšavanja razvoja gospodarskih djelatnosti*

- (36) Države članice moraju utvrditi gospodarske djelatnosti koje će potporom biti olakšane (kao što je uvođenje nepokretnih mreža za pružanje učinkovitih nepokretnih komunikacijskih usluga ili uvođenje pokretnih mreža za pružanje pokretnih glasovnih i podatkovnih usluga visoke učinkovitosti) te objasniti kako se podupire razvoj tih djelatnosti.

---

<sup>37</sup> U slučajevima u kojima su troškovi uvođenja nepokretne mreže vrlo visoki, alternativno se može upotrebljavati pokretna mreža visoke učinkovitosti. Međutim, i dalje postoje znatne kvalitativne razlike između tih dviju tehnologija. Za razliku od nepokretnih mreža pokretne mreže krajnjim korisnicima omogućuju kretanje tijekom komunikacije (na primjer u automobilu). S druge strane, nepokretne mreže pružaju veću razinu stabilnosti i sigurnosti, posebno za prijenos podataka. Krajnji korisnici trenutačno u pravilu upotrebljavaju te dvije tehnologije kao dopunu, a ne kao alternativu jedna drugoj.

- (37) Potpora za uvođenje nepokretnih mreža i potpora za uvođenje pokretnih mreža mogu olakšati razvoj mnogih gospodarskih djelatnosti povećanjem razine povezivosti i pristupa elektroničkim komunikacijskim mrežama za građane, poduzeća i javnu upravu. Mogu olakšati razvoj gospodarskih djelatnosti na područjima na kojima nisu bile prisutne ili postoje samo na razini koja ne bi na odgovarajući način zadovoljila potrebe potrošača.

#### 5.1.2 *Poticajni učinak*

- (38) Potpora se može smatrati čimbenikom koji doprinosi razvoju gospodarske djelatnosti samo ako ima poticajni učinak.
- (39) Potpora ima poticajni učinak ako potiče korisnika na promjenu ponašanja tako da ga potakne na razvoj određene gospodarske djelatnosti koja se podupire potporom koju ne bi obavljao u istom vremenskom okviru ili bi je obavljao samo na ograničen ili drugačiji način ili na drugoj lokaciji da potpora nije dodijeljena.
- (40) Potporom se ne smiju financirati troškovi djelatnosti koju bi poduzetnik ionako obavljao ni nadoknađivati uobičajeni poslovni rizik gospodarske djelatnosti<sup>38</sup>.
- (41) Poticajni učinak potpore za uvođenje nepokretnih ili pokretnih mreža dokazuje se tako da se mapiranjem i u okviru javnog savjetovanja, kako je opisano u odjeljcima 5.2.2.4.1. i 5.2.2.4.2., provjeri jesu li dionici ulagali ili namjeravaju ulagati u nepokretne ili pokretne mreže na ciljnim područjima u relevantnom vremenskom horizontu. Ako je slično ulaganje na tom području izgledno čak i bez potpore, može se smatrati da potpora nema poticajni učinak. Na primjer, ako operator podliježe zakonskim obvezama, kao što su obveze osiguravanja određene pokrivenosti ciljnog područja na temelju obveza pokrivenosti i kvalitete usluge povezanih s pravima upotrebe određenog radiofrekvencijskog spektra za uvođenje pokretnih mreža, državna potpora ne može se upotrijebiti za ispunjavanje takvih obveza jer nije vjerojatno da bi imala poticajni učinak i stoga nije vjerojatno da bi bila spojiva s unutarnjim tržištem. Međutim, državna potpora može se dodijeliti za osiguravanje kvalitete usluge koja nadilazi zahtjeve utvrđene u okviru tih obveza.

#### 5.1.3 *Usklađenost s drugim odredbama prava Unije*

- (42) Ako mjera državne potpore, uvjeti povezani s njom (uključujući način njezina financiranja ako je sastavni dio mjere) ili djelatnost koja se njome financira podrazumijevaju povredu odredbe ili općih načela prava Unije, potpora se ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem<sup>39</sup>. Takva bi bila mjera potpore u kojoj se dodjela potpore uvjetuje time da korisnik ima sjedište ili poslovni nastan u odgovarajućoj državi članici ili koja sadržava klauzule kojima se potpora izravno ili neizravno uvjetuje podrijetlom proizvoda ili opreme, kao što su zahtjevi koji korisnika obvezuju na kupnju domaćih proizvoda.

---

<sup>38</sup> Vidjeti presudu Suda od 13. lipnja 2013., *ISD i drugi protiv Komisije*, od C-630/11 P do C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387, točka 104.

<sup>39</sup> Presuda Suda od 22. rujna 2020., *Austrija protiv Komisije*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točka 44.

## **5.2 Drugi uvjet: mjera potpore ne smije se neopravdano utjecati na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu**

### *5.2.1 Pozitivni učinci potpore*

- (43) Države članice moraju opisati hoće li potpora, i na koji način, imati pozitivne učinke.
- (44) Države članice mogu osmisliti mjere državne potpore koje doprinose postizanju ciljeva digitalne politike Unije, točnije cilju smanjenja digitalnog jaza. Mogu intervenirati kako bi ispravile socijalne ili regionalne nejednakosti ili postigle ciljeve pravednosti, odnosno poboljšale pristup osnovnim sredstvima komunikacije i sudjelovanje u društvu, čime bi se poboljšala socijalna i teritorijalna kohezija. Nadalje, države članice mogu osmisliti mjere državne potpore koje doprinose i ostvarivanju ciljeva zelenog plana Unije i promiču održiva zelena ulaganja u svim sektorima.

### *5.2.2 Nužnost državne intervencije*

- (45) Državna potpora mora biti usmjerena na situacije u kojima može donijeti znatno poboljšanje koje tržište samo ne može ostvariti.
- (46) Zbog ekonomija gustoće, širokopojasne mreže općenito je profitabilnije uvoditi na područjima na kojima je moguća potražnja veća i koncentriranija, odnosno na gusto naseljenim područjima. Zbog visokih fiksnih troškova ulaganja jedinični troškovi znatno su veći što je gustoća naseljenosti manja. Stoga širokopojasne mreže, kad se uvode pod komercijalnim uvjetima, obično profitabilno pokrivaju samo dio stanovništva. Mjerama državne potpore mogu se, u određenim uvjetima, ispraviti tržišni nedostaci i tako poboljšati učinkovito funkcioniranje tržišta te povećati konkurentnost.
- (47) Tržišni nedostatak postoji ako tržišta prepuštena sama sebi, bez javne intervencije, ne mogu dovesti do učinkovitih rezultata za društvo. To se može dogoditi, na primjer, kad se određena ulaganja ne poduzimaju iako bi njihova ekonomska korist za društvo bila veća od troška<sup>40</sup>. U takvim slučajevima dodjela državnih potpora može dovesti do pozitivnih učinaka, a ukupna učinkovitost može se poboljšati i prilagodbom gospodarskih poticaja za dionike.
- (48) U sektoru nepokretnih i pokretnih mreža jedan oblik tržišnog nedostatka povezan je s pozitivnim vanjskim čimbenicima koje tržišni subjekti ne internaliziraju. Na primjer, dostupnost nepokretnih i pokretnih mreža utire put za pružanje mnoštva drugih usluga te za inovacije. Ukupne koristi vjerojatno će biti veće od ekonomskih koristi za ulagače u mrežu. Stoga bi tržišni ishod bio nedovoljna privatna ulaganja u nepokretne i pokretne mreže.
- (49) Nadalje, u slučajevima u kojima tržišta osiguravaju učinkovite rezultate, ali koji se sa stajališta kohezijske politike ne smatraju zadovoljavajućima, za postizanje poželjnijih, pravednijih rezultata na tržištu mogu biti nužne mjere državne potpore kojima bi se ispravile socijalne ili regionalne nejednakosti. Konkretno, dobro usmjerena državna

---

<sup>40</sup> Međutim, to što određeni poduzetnik možda ne može provesti projekt bez potpore ne znači da postoji tržišni nedostatak. Na primjer, ako poduzetnik odluči da neće uložiti u projekt niske profitabilnosti, to ne mora biti pokazatelj tržišnog nedostatka, nego dobrog funkcioniranja tržišta.

intervencija u području širokopojasnih mreža može doprinijeti smanjenju digitalnog jaza<sup>41</sup>.

- (50) Postojanje tržišnog nedostatka može se dokazati i ako postojeća mreža građanima ili poslovnim krajnjim korisnicima ne pruža optimalnu kombinaciju kvalitete usluge i cijena<sup>42</sup>. To se može dogoditi ako određene kategorije korisnika ne dobivaju odgovarajuću uslugu ili, posebno u nedostatku reguliranih cijena za veleprodajni pristup, ako su maloprodajne cijene više od onih koje se naplaćuju za iste usluge na područjima ili u regijama države članice koji su inače usporedivi, ali imaju konkurentnije tržište. Ako osim toga postoje tek mali izgledi da će alternativni operatori ući na tržište ili pružati usluge na tom području, financiranje alternativne mreže moglo bi biti primjereno rješenje.
- (51) Međutim, kad bi se državna potpora za uvođenje nepokretnih i pokretnih mreža upotrebljavala na područjima na kojima bi tržišni subjekti inače ulagali ili na kojima već jesu ulagali, to bi moglo znatno narušiti poticaje komercijalnih ulagača za ulaganje. Samo postojanje tržišnih nedostataka u određenom kontekstu nije dovoljno opravdanje za državnu intervenciju. Državna potpora može biti usmjerena samo na tržišni nedostatak koji nije otklonjen drugim politikama i mjerama<sup>43</sup>, na primjer regulatornim obvezama u pogledu djelotvorne i učinkovite upotrebe radiofrekvencijskog spektra, uključujući obveze u pogledu pokrivenosti i kvalitete usluge povezane s pravom upotrebe radiofrekvencijskog spektra.

#### 5.2.2.1 Postojanje tržišnog nedostatka u području nepokretnih pristupnih mreža

- (52) Na područjima na kojima nije uspostavljena nepokretna mreža koja bi zadovoljila potrebe krajnjih korisnika i ne postoje vjerodostojni planovi za uvođenje takve mreže unutar relevantnog vremenskog horizonta potpora može dovesti do znatnog poboljšanja koje tržište ne može samo postići. U sadašnjoj fazi razvoja tržišta, a s obzirom na utvrđene potrebe krajnjih korisnika<sup>44</sup>, tržišni nedostatak može se dokazati u slučajevima u kojima tržište krajnjim korisnicima ne pruža i nije vjerojatno da će pružiti povezivost koja omogućuje brzinu preuzimanja od 1 Gbps. Brzina prijenosa sve je važnija za pristup korisnika brojnim uslugama. Stoga se tržišni nedostatak može dokazati i ako nije osigurana povezivost s brzinama prijenosa od 200 Mbps<sup>45</sup> (i malo vjerojatno da će je tržište osigurati u relevantnom vremenskom horizontu). Kako

---

<sup>41</sup> Iako postoji više čimbenika koji dovode do digitalnog jaza, postojanje odgovarajućih širokopojasnih infrastruktura preduvjet je za omogućivanje povezivosti i premošćivanje tog jaza. Razina urbanizacije važan je čimbenik koji utječe na pristup informacijskim i komunikacijskim tehnologijama i njihovu upotrebu. Razina upotrebe interneta mogla bi ostati niža u slabo naseljenim područjima Unije.

<sup>42</sup> Ako država članica smatra da je to razlog za intervenciju, Komisija će ispitati može li država članica jasno i na temelju provjerljivih činjenica dokazati da potrebe krajnjih korisnika nisu zadovoljene. To se može dokazati s pomoću anketa potrošača, neovisne studije itd.

<sup>43</sup> Administrativne i regulatorne mjera općenito imaju manje narušavajući učinak i treba ih razmotriti prije intervencija u obliku državne potpore.

<sup>44</sup> Sonia Strube Martins, Christian Wernick; Telecommunication policy journal 45 (2021.): *Regional differences in residential demand for very high bandwidth broadband internet in 2025*.

<sup>45</sup> Širokopojasne mreže u pravilu pružaju veće brzine preuzimanja od brzina prijenosa. Brzine prijenosa obično iznose od 10 % do 30 % brzine preuzimanja.



desetljeće bude odmicalo, tržišni nedostatak moći će se dokazati<sup>46</sup> ako tržište ne zadovoljava niti je vjerojatno da će zadovoljiti utvrđene potrebe krajnjih korisnika za poboljšanom brzinom prijenosa<sup>47</sup> do 1 Gbps (vidjeti odjeljak 5.2.3.1.4.).

- (53) Treba provesti pomnu procjenu kako bi se provjerilo u kojoj mjeri privatni sektor može vlastitim sredstvima odgovoriti na potrebe krajnjih korisnika.
- (54) Za potrebe procjene tržišnih nedostataka uzimaju se u obzir vrste ciljnih područja. Područja intervencije razvrstavaju se na bijela, siva ili crna područja, ovisno o prisutnosti ultrabrzih mreža.

#### 5.2.2.1.1 Bijela područja

- (55) Bijela područja su područja na kojima ne postoji ultrabrza širokopojasna mreža i na kojima je malo vjerojatno da će se takva mreža razviti u relevantnom vremenskom horizontu.

#### 5.2.2.1.2 Siva područja

- (56) Siva područja su područja na kojima postoji jedna ultrabrza mreža ili na kojima je takva mreža vjerodostojno planirana u relevantnom vremenskom horizontu. Činjenica da postoji jedna ultrabrza mreža<sup>48</sup> ne znači nužno da ne postoji tržišni nedostatak.
- (57) Tržišni nedostatak može se dokazati ako postojeća ili vjerodostojno planirana ultrabrza mreža ne može osigurati barem brzinu preuzimanja od 1 Gbps i brzinu prijenosa od 200 Mbps<sup>49</sup>.

#### 5.2.2.1.3 Miješana područja (bijela i siva)

- (58) Predloženu intervenciju u načelu treba osmisliti tako da cijelo ciljno područje bude bijelo ili sivo.
- (59) Međutim, države članice radi učinkovitosti mogu odabrati ciljna područja koja su djelomično bijela, a djelomično siva. Ako su neki građani i poslovni korisnici već odgovarajuće opskrbljeni na ciljnom području (ili će biti u relevantnom vremenskom horizontu), javna intervencija ne smije dovesti do nepotrebnog preizgrađivanja postojeće mreže. To se može spriječiti ako je javna intervencija ograničena samo na mjere „otklanjanja nedostataka”. Ako države članice mogu dokazati da je ograničena

---

<sup>46</sup> Dokazivanje potrebe za poboljšanom brzinom prijenosa znači da država članica treba pružiti pouzdane dokaze iz provjerljivih izvora, na primjer anketa o potrebama krajnjih korisnika, studija o profilu krajnjih korisnika i razvoju prometa, strategija pametne specijalizacije itd.

<sup>47</sup> Poboljšana brzina prijenosa znači brzina prijenosa veća od 30 % do najviše 100 % brzine preuzimanja.

<sup>48</sup> Stanje u pogledu tržišnog natjecanja ocjenjuje se prema broju postojećih mrežnih operatora. U Odluci Komisije C(2011) 7285 final od 19. listopada 2011., predmet N 330/2010 – *Francuska – Programme national Très Haut Débit – Volet B* (SL C 364, 14.12.2011., str. 2.) pojašnjeno je da postojanje nekoliko maloprodajnih pružatelja usluga na jednoj mreži (uključujući izdvajanje lokalne petlje (LLU)) ne znači da područje treba biti svrstano kao crno područje, nego da treba ostati sivo jer je prisutna samo jedna mreža.

<sup>49</sup> Iako su brzine preuzimanja i prijenosa trenutačno najvažniji parametri kvalitete usluge, određenim korisnicima ili pri pružanju određenih usluga mogu osim brzine biti potrebne i neke posebne značajke (kao što je latencija ili varijacija kašnjenja) koje bi se mogle uzeti u obzir kako bi se opravdalo postojanje tržišnog nedostatka.

prekomjerna izgradnja postojeće mreže razmjerna i da ne dovodi do neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja, javna intervencija može se provesti<sup>50</sup>. Preizgrađivanje mora biti ograničeno na najviše 10 % svih objekata na ciljnom području<sup>51</sup>. U takvim će se situacijama za potrebe procjene javne intervencije cijelo ciljno područje smatrati „bijelim” (što znači da će se primjenjivati uvjeti koji vrijede za bijela područja).

#### 5.2.2.1.4 Crna područja

- (60) Crna područja su područja na kojima su prisutne ili vjerodostojno planirane barem dvije neovisne<sup>52</sup> ultrabrze mreže. Na takvim područjima usluge širokopojasne mreže obično se pružaju u uvjetima tržišnog natjecanja (tržišno natjecanje na temelju infrastrukture)<sup>53</sup>. Tržišni nedostatak može se dokazati ako nijedna postojeća mreža ne može pružati brzinu preuzimanja od 1 Gbps i brzinu prijenosa od 200 Mbps i ako se nijedan postojeći pružatelj usluga nije obvezao na nadogradnju svoje mreže na te brzine u relevantnom vremenskom horizontu<sup>54</sup>.
- (61) Ako se barem dvije neovisne postojeće mreže mogu nadograditi tako da pružaju brzinu preuzimanja od 1 Gbps<sup>55</sup>, može se pretpostaviti da će, kako se potražnja za većim brzinama bude razvijala, tržišno natjecanje dovesti do pravodobne nadogradnje na brzinu preuzimanja od 1 Gbps brzinu prijenosa od 200 Mbps. Državna potpora za izgradnju dodatne širokopojasne mreže s usporedivim mogućnostima u načelu će dovesti do neprihvatljivog narušavanja tržišnog natjecanja i istiskivanja privatnih ulagača<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Država članica mora dokazati da se preizgrađivanjem osigurava znatno smanjenje iznosa državne potpore potrebnog za ciljno područje (među ostalim da će se prihodi od sivog područja iskoristiti za osiguravanje pokrivenosti bijelog područja, čime će se znatno smanjiti manjak financijskih sredstava). Na primjer, u mjeri u kojoj se u izračunu manjka financijskih sredstava uzimaju u obzir prihodi ostvareni od povezivanja (nije relevantno za isključivo veleprodajne mreže) javna intervencija kojom se objektu na kraju ulice osigurava povezivanje mogla bi postati skupa kad se radi izbjegavanja neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja ne bi omogućilo povezivanje drugih objekata kojima će biti dostupna mogućnost pristupa novoj podupiranoj mreži (čak i ako je tim kućanstvima već dostupna mogućnost pristupa drugoj mreži) jer bi to smanjilo očekivane prihode operatora, čime bi se povećao manjak financijskih sredstava.

<sup>51</sup> Pri izračunu iznosa državne potpore treba uzeti u obzir prihode ostvarene od objekata zahvaćenih preizgrađivanjem kako bi se izbjegla prekomjerna naknada u izračunu manjka financijskih sredstava.

<sup>52</sup> Isti poduzetnik može upravljati odvojenim mrežama na istom području (npr. nepokretna i fiksna bežična), ali to neće utjecati na „boju” tog područja. Osim toga, čak i ako postoje dvije mreže kojima upravljaju različita poduzeća koja pripadaju istoj grupi, to neće utjecati na boju područja.

<sup>53</sup> Ako postoji samo jedna mreža, čak i ako tu mrežu – sustavom izdvajanja (LLU) – upotrebljava nekoliko alternativnih operatora, područje se smatra sivim područjem. Vidjeti Odluku Komisije C(2011) 7285 final od 19. listopada 2011., predmet N 330/2010 – *Francuska – Programme national Très Haut Débit – Volet B* (SL C 364, 14.12.2011., str. 2.).

<sup>54</sup> Neovisno o dokazanim potrebama za većom brzinom prijenosa, intervencija nije moguća ako postoje barem dvije mreže koje se mogu nadograditi tako da pružaju brzinu prijenosa od najmanje 1 Gbps.

<sup>55</sup> Smatra se da se mreža može nadograditi na brzinu preuzimanja od 1 Gbps ako može osigurati brzinu preuzimanja od 1 Gbps na temelju ograničenog ulaganja kao što je nadogradnja aktivne opreme.

<sup>56</sup> Vidjeti Odluku Komisije C(2006) 3226 final od 19. srpnja 2006., predmet C 35/05 (ex N 59/05) – *Nizozemska – Širokopojasna infrastruktura u Appingedamu* (SL L 86, 27.3.2007., str. 1.). Komisija je u toj odluci napomenula da konkurentske sile konkretnog tržišta nisu uzete u obzir na odgovarajući način. Konkretno, nizozemsko tržište širokopojasnih mreža bilo je dinamično tržište na kojem su pružatelji

#### 5.2.2.2 Postojanje tržišnog nedostatka u području pokretnih pristupnih mreža

- (62) Komisija smatra da tržišni nedostatak postoji na područjima na kojima nije uspostavljena, ni vjerodostojno planirana unutar relevantnog vremenskog horizonta<sup>57</sup>, nijedna pokretna mreža koja bi mogla zadovoljiti potrebe krajnjih korisnika.
- (63) Postojeće i buduće primjene sve se više oslanjaju na učinkovite pokretne mreže koje su dostupne na širokoj zemljopisnoj osnovi<sup>58</sup>. Krajnji korisnici imaju potrebu za mobilnošću tijekom komunikacije, ali i za pristupom informacijama kad su u pokretu. Očekuje se da će se razviti novi oblici gospodarske djelatnosti koji će zahtijevati neprekidan internetski pristup i podatkovnim i pokretnim glasovnim uslugama. S obzirom na to da se takve gospodarske djelatnosti i nove pokretne usluge s vremenom razvijaju, pokretna mreža morat će postići sve veću učinkovitost. Nedostatak ili nedostatnost pokretne povezivosti mogu biti štetni za određene gospodarske djelatnosti kao što su industrijske, poljoprivredne ili turističke djelatnosti ili povezanu mobilnost ili mogu dovesti do sigurnosnog rizika za građane<sup>59</sup>. To je osobito moguće u udaljenim regijama ili u slabo naseljenim ili nenaseljenim područjima.
- (64) Na području na kojem je već uspostavljena barem jedna pokretna mreža ili se ona vjerodostojno planira uvesti u relevantnom vremenskom horizontu javna potpora za izgradnju nove pokretne mreže mogla bi narušiti dinamiku tržišta.
- (65) Javna potpora za uvođenje pokretne mreže na takvom području može se smatrati nužnom samo ako se kumulativno može dokazati da postojeća ili planirana pokretna mreža krajnjim korisnicima ne pruža dovoljno kvalitetne usluge koje mogu zadovoljiti njihove rastuće potrebe i da će se javnom potporom na odgovarajući način otkloniti utvrđeni tržišni nedostatak, čime će se postići znatno poboljšanje koje tržište ne može postići<sup>60</sup>. Postojeće ili planirane pokretne mreže mogu imati ograničene kapacitete

---

elektroničkih komunikacijskih usluga, uključujući kabelske operatore i pružatelje internetskih usluga, uvodili usluge širokopojasne mreže velikog kapaciteta bez državne potpore.

<sup>57</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2021) 3492 final od 21. svibnja 2021., predmet SA.58099 (2021/N) – *Njemačka – Pokretne komunikacije savezne države Mecklenburg-Zapadno Pomorje* (SL C 260, 2.7.2021.).

<sup>58</sup> Vidjeti i Komunikaciju o gigabitnom društvu u kojoj su utvrđene različite aplikacije potrebne za automobilske, prijevozne, proizvođačke i zdravstveni sektor te za zaštitne i hitne usluge nove generacije (na primjer, povezana i automatizirana vožnja, kirurgija na daljinu, precizna poljoprivreda).

<sup>59</sup> U članku 26. stavku 5. Direktive o univerzalnoj usluzi propisano je da su operatori elektroničkih komunikacijskih usluga obvezni pružiti informacije o lokaciji pozivatelja čim poziv prema hitnoj službi dospije do nadležnog tijela koje ga obrađuje. Na temelju članka 109. Europskog zakonika elektroničkih komunikacija od 21. prosinca 2020. obvezno je stavljanje na raspolaganje najprimjerenijoj pristupnoj točki sigurnosnog poziva (PSAP) ne samo informacija o lokaciji na temelju mreže nego i preciznijih informacija o lokaciji pozivatelja koje se dobivaju iz mobilnog uređaja.

<sup>60</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2020) 8939 final od 16. prosinca 2020., predmet SA.54684 – *Njemačka – Uvođenje infrastrukture velikog kapaciteta za pokretne mreže u saveznoj državi Brandenburg* (SL C 60, 19.2.2021., str. 2.) i Odluku Komisije C(2021) 1532 final od 10. ožujka 2021., predmet SA.56426 – *Njemačka – Uvođenje infrastrukture visoke učinkovitosti za pokretne mreže u Donjoj Saskoj* (SL C 144, 23.4.2021., str. 2.); Odluku Komisije C(2021) 3565 final od 25. svibnja 2021., predmet SA.59574 – *Njemačka – Uvođenje infrastrukture za pokretnu mrežu visoke učinkovitosti u Njemačkoj* (još nije objavljena).

zbog, na primjer, antena koje nisu dovoljno gusto postavljene, određene širine spektra ili karakteristika aktivne opreme<sup>61</sup>.

- (66) Stoga tržišni nedostatak može postojati ako postojeća 4G ili čak 5G mreža ne pruža i nije vjerojatno da će pružati dovoljnu kvalitetu usluga da se zadovolje potrebe krajnjih korisnika koje se brzo mijenjaju.
- (67) Novi oblici gospodarskih djelatnosti i usluga zahtijevat će neprekidan internetski pristup (na primjer za povezanu i automatiziranu mobilnost duž prometnih pravaca) te, osim određenih minimalnih brzina i kapaciteta, i druge specifične karakteristike kao što su niža latencija, virtualizacija mreže ili mogućnost povezivanja više terminala u industrijskom ili poljoprivrednom kontekstu. U takvim situacijama, unatoč postojanju pokretne mreže javna potpora može biti potrebna kako bi se otklonili konkretni tržišni nedostaci povezani s utvrđenim slučajevima upotrebe.
- (68) U načelu, čak i u slučaju tržišnog nedostatka, državna potpora ne može se dodijeliti za uvođenje mobilne mreže ako je uvođenje takve mreže dio ispunjenja obveza povezanih s dodjelom spektra. Međutim, državna potpora može se dodijeliti za pružanje dodatne kvalitete usluge koja je potrebna kako bi se zadovoljile dokazane potrebe krajnjih korisnika i koja premašuje ono što se već zahtijeva kako bi se ispunile te obveze. Takve potpore mogu pokrivati samo dodatne troškove potrebne za osiguranje veće kvalitete mreže.
- (69) Ako na određenom području postoji ili će unutar relevantnog vremenskog horizonta postojati barem jedna pokretna mreža koja pruža usluge koje zadovoljavaju potrebe krajnjih korisnika, koje se brzo mijenjaju (vidjeti točke (63), (65) i (67).), javna potpora za dodatnu pokretnu mrežu s istovjetnim mogućnostima u načelu bi dovela do neprihvatljivog narušavanja tržišnog natjecanja i istiskivanja privatnih ulaganja. Ako ne postoji jasno dokazani tržišni nedostatak, Komisija će negativno ocijeniti takve mjere.

#### 5.2.2.3 Postojanje tržišnog nedostatka u području posredničkih mreža

- (70) Posrednička mreža nužan je preduvjet za uvođenje pristupnih mreža. Posredničke mreže mogle bi potaknuti tržišno natjecanje u području pristupa na korist svim pristupnim mrežama i tehnologijama. Učinkovita posrednička mreža može potaknuti privatna ulaganja za povezivanje krajnjih korisnika ako omogućuje pristup svim operatorima i tehnologijama na otvoren, transparentan i nediskriminirajući način. Financiranje posredničke mreže javnim sredstvima općenito je mjera kojom se potiču tržišno natjecanje i ulaganja jer operatorima trećim stranama omogućuje da uvedu pristupne mreže i ponude usluge povezivosti krajnjim korisnicima.

---

<sup>61</sup> Trenutačno se u okviru obveza u pogledu pokrivenosti zahtijeva osiguravanje brzina u rasponu od 30 Mbps za preuzimanje i 100 Mbps za prijenos. Područja na kojima su osigurane veće brzine vjerojatno neće biti podložna tržišnim nedostacima u ovom trenutku i prema sadašnjem stanju razvoja tržišta. Međutim, to je tržište na kojem se potrebe krajnjih korisnika brzo mijenjaju. Najsuvremenije mobilne mreže u Europi danas mogu osigurati brzinu preuzimanja od 150 Mbps i brzinu prijenosa od 50 Mbps – Smjernice BEREC-a o mrežama vrlo velikog kapaciteta – BoR (20) 165.

- (71) S obzirom na to da prenose promet različitih nepokretnih i/ili pokretnih pristupnih mreža, posredničke mreže zahtijevaju znatno veći prijenosni kapacitet nego pojedinačne pristupne mreže. Uzimajući u obzir trenutačne potrebe krajnjih korisnika, stalnu brzu nadogradnju pristupnih mreža uz stalno rastuću potražnju za prijenosom podataka i sve veću učinkovitost svake nove generacije pokretnih mreža, posredničke mreže moraju osigurati znatno povećanje potrebnog kapaciteta. U sadašnjoj fazi tehnološkog razvoja takvo povećanje potražnje za kapacitetom može se riješiti posredničkim mrežama na temelju svjetlovodnih vlakana ili posredničkim mrežama koje se temelje na drugim tehnologijama koje mogu osigurati istu razinu učinkovitosti i pouzdanosti kao mreže na temelju svjetlovodnih vlakana.
- (72) Tržišni nedostatak u odnosu na posredničku mrežu može biti prisutan ako nema posredničke mreže ili ako se postojeća ili planirana posrednička mreža ne temelji na svjetlovodnim vlaknima ili drugim tehnologijama koje mogu osigurati istu razinu učinkovitosti i pouzdanosti<sup>62</sup>.

#### 5.2.2.4 Instrumenti za utvrđivanje postojanja tržišnog nedostatka

- (73) Kako bi utvrdile područja s tržišnim nedostacima, države članice na temelju detaljnog mapiranja (vidjeti odjeljak 5.2.2.4.1.) i javnog savjetovanja (vidjeti odjeljak 5.2.2.4.2.) moraju ustanoviti jesu li na tim područjima nepokretne ili pokretne mreže prisutne ili vjerodostojno planirane u relevantnom vremenskom horizontu.

##### 5.2.2.4.1 Detaljno mapiranje i analiza pokrivenosti

- (74) Države članice moraju provesti mapiranje kako bi utvrdile koja će zemljopisna područja biti obuhvaćena predmetnom mjerom potpore. Komisija smatra da je metodologija opisana u odjeljku 3. (za nepokretne pristupne mreže) i 4. (za pokretne mreže i mreže s fiksnim bežičnim pristupom) Priloga I. najtočnija metoda mapiranja. Države članice mogu predložiti upotrebu alternativnih metoda pored onih opisanih u ta dva odjeljka pod uvjetom da su one u skladu s uvodnim izjavama 4., 5., 9., 10. i 12. odjeljka 2., da su opravdane te da sadržavaju obrazloženo mišljenje nacionalnog regulatornog tijela kojim se podupire upotreba predložene alternativne metodologije.
- (75) Države članice imaju znatno diskrecijsko pravo kad je riječ o definiranju ciljnih područja. Međutim, potiču se da pri definiranju relevantnih područja uzmu u obzir ekonomske, zemljopisne i socijalne uvjete. Na primjer, na rezultat natječajnog postupka odabira može utjecati veličina ciljnih područja jer premala područja možda neće biti dovoljno ekonomski poticajna kako bi sudionike na tržištu potaknula da se natječu za potporu, a prevelika područja mogu umanjiti konkurentni ishod postupka odabira. Definiranjem nekoliko manjih područja, što bi dovelo do organiziranja nekoliko postupaka odabira, omogućilo bi se da različiti poduzetnici iskoriste državnu

---

<sup>62</sup> Kako posrednička mreža ne bi postala usko grlo, uz uvođenje učinkovitijih pristupnih mreža možda će biti potrebno istodobno povećati i njezin kapacitet. Na primjer, Hrvatska je predložila državnu intervenciju na svojem nacionalnom tržištu posredničkih mreža na kojemu su bila prisutna ograničenja kapaciteta. To je dovelo do visokih cijena na maloprodajnom tržištu. Postojeći operator posredničke mreže nije bio voljan ulagati u povećanje kapaciteta. S obzirom na to da nacionalni regulator nije mogao riješiti problem, Komisija je odobrila program državnih potpora za ulaganje u infrastrukturu za svjetlovodnu posredničku mrežu nakon što je utvrdila da je vladajući položaj postao usko grlo koje predstavlja tržišni nedostatak. Odluka Komisije C(2016) 436 final od 25. siječnja 2016., predmet SA.38626 – *Hrvatska – Nacionalni program za širokopojasni pristup* (SL C 104, 18.3.2016., str. 1).

potporu, čime bi se izbjeglo da se mjerom dodatno ojača položaj jednog (možda već dominantnog) operatora na tržištu.

- (76) Preporučuje se savjetovanje s nacionalnim regulatornim tijelom kako je navedeno u odjeljku 5.2.3.5.

#### 5.2.2.4.2 Javno savjetovanje

- (77) Države članice moraju objaviti, među ostalim na odgovarajućoj javno dostupnoj internetskoj stranici na nacionalnoj razini<sup>63</sup>, glavna obilježja mjere i popis ciljnih područja utvrđenih mapiranjem<sup>64</sup>.
- (78) U okviru javnog savjetovanja zainteresirane strane moraju biti pozvane da iznesu primjedbe na mjeru i dostave utemeljene informacije o svojim mrežama koje su prisutne ili vjerodostojno planirane na ciljnom području unutar relevantnog vremenskog horizonta<sup>65</sup>.
- (79) Pri razmatranju budućeg vremenskog okvira za uvođenje podupirane mreže države članice moraju uzeti u obzir sve aspekte za koje se razumno može očekivati da će utjecati na trajanje uvođenja nove mreže (tj. vrijeme potrebno za postupak odabira, moguće pravne postupke i izazove, vrijeme za stjecanje prava puta i ishodenje dozvola, druge obveze koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva i propisa itd.);
- (80) U okviru javnog savjetovanja vjerodostojni planovi ulaganja moraju se uzeti u obzir samo ako bi sami po sebi osigurali slične radne karakteristike kao predviđena mreža koja će se financirati javnim sredstvima.
- (81) Javno savjetovanje mora u najvećoj mogućoj mjeri osigurati istu razinu granularnosti kao i mapiranje, treba ga provesti kako je utvrđeno u Prilogu I.<sup>66</sup>, uzimajući u obzir pojašnjenja iz uvodne napomene (74).
- (82) Neovisno o tome jesu li tijekom mapiranja već prikupljene informacije o budućim planovima ulaganja, rezultat mapiranja uvijek se mora provjeriti u okviru javnog savjetovanja kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri ograničilo moguće neopravdano

---

<sup>63</sup> Dopisi poznatim dobavljačima ne ispunjavaju zahtjeve javnog savjetovanja, koje radi pravne sigurnosti mora osigurati otvorenost i transparentnost za sve zainteresirane strane.

<sup>64</sup> Među ostalim, to treba uključivati: popis ciljnih područja i informacije o njihovim bojama na temelju mapiranja te informacije o trajanju mjere, proračunu, izvorima javnog financiranja, utvrđivanju relevantnog vremenskog horizonta, kriterijima prihvatljivosti, uključujući kvalitetu usluga koje treba pružiti (brzine prijenosa i preuzimanja usluga koje treba pružiti), pragovima za intervenciju (tj. brzine prijenosa i preuzimanja usluga koje bi mjerom mogle biti preizgrađene), zahtjevima u pogledu veleprodajnog pristupa te cijenama ili metodologiji određivanja cijena.

<sup>65</sup> Rezultati javnog savjetovanja vrijede samo za relevantni vremenski horizont, nakon kojeg se, ako se predlože izmjene ili dopune ciljnih područja, mapiranje i javno savjetovanje ponavljaju.

<sup>66</sup> Za potrebe osmišljavanja mjere u okviru javnog savjetovanja dionicima se ujedno mogu postaviti pitanja o tome koje bi proizvode za veleprodajni pristup htjeli vidjeti u ponudi bilo koje nove mreže financirane državnim sredstvima u okviru bilo kakve buduće javne intervencije. To ne bi trebalo spriječiti tražitelje pristupa da traže nove oblike pristupnih proizvoda na osnovi „pristupa na temelju razumne potražnje”.

narušavanje tržišnog natjecanja s postojećim pružateljima usluga i onima koji već imaju vjerodostojne planove ulaganja za relevantni vremenski horizont.

- (83) Javno savjetovanje mora trajati najmanje 30 dana. Nakon njega država članica u roku od godine dana mora pokrenuti postupak odabira ili početi provoditi projekte za modele izravnog ulaganja. Ako u tom roku ne pokrene postupak odabira ili ne započne provedbu, mora provesti novo javno savjetovanje.

#### 5.2.2.4.3 Najbolja praksa<sup>67</sup>: ocjenjivanje planova privatnih ulaganja u okviru javnog savjetovanja

- (84) Postoji rizik da bi samo „iskaz interesa” dionika u okviru javnog savjetovanja za buduće planove privatnih ulaganja na ciljnom području mogao dovesti do odgode uvođenja širokopojsnih mreža ako se takva ulaganja nakon toga ne provedu, a javna intervencija je zaustavljena.
- (85) Kako bi se smanjio rizik od toga da se javna ulaganja spriječe planovima ulaganja koji se neće ostvariti, države članice mogu od dionika tražiti da, u vremenskom okviru koji je primjeren i razmjern razini traženih informacija<sup>68</sup>, dostave dokaze o vjerodostojnosti svojih planova ulaganja. To može uključivati, na primjer, detaljan plan uvođenja s ključnim etapama (primjerice, za svakih šest mjeseci) kojim se dokazuje da će ulaganje biti dovršeno unutar relevantnog vremenskog horizonta i osigurati slične radne karakteristike kao planirana mreža koja će se financirati državnim sredstvima.
- (86) Za ocjenjivanje vjerodostojnosti dostavljenih informacija o učinkovitosti i pokrivenosti države članice mogu primijeniti iste kriterije koji se primjenjuju za ocjenjivanje učinkovitosti postojećih mreža, kad je to razumno i prikladno, kako je navedeno u Prilogu I.
- (87) Pri ocjenjivanju vjerodostojnosti budućih planova ulaganja države članice mogu uzeti u obzir sljedeće kriterije:
- a) ulagač je dostavio pouzdan poslovni plan koji je osmišljen na temelju odgovarajućih kriterija, koji se odnose, na primjer, na vremenski okvir, proračun, lokaciju ciljnih kućanstava, kvalitetu usluge koju treba pružiti, vrstu mreže i tehnologije koje treba uvesti, stopu upotrebe;
  - b) ulagač je dostavio vjerodostojan projektni plan visoke razine u kojemu su na odgovarajući način razmotrene glavne ključne etape projekta kao što su administrativni postupci i dozvole, uključujući prava puta, okolišne dozvole, odredbe o zaštiti i sigurnosti (na primjer za 5G), građevinski radovi, dovršetak mreže, početak veleprodajnih aktivnosti i prodaja usluga krajnjim korisnicima;

---

<sup>67</sup> U odjeljcima o najboljim praksama pružaju se dodatne neobvezujuće smjernice i primjeri mogućih načina provedbe mjera potpore.

<sup>68</sup> Države članice mogu taj zahtjev uključiti izravno u postupak javnog savjetovanja radi uštede vremena. Osim toga, države članice mogu nakon postupka javnog savjetovanja u okviru ocjenjivanja njegovih rezultata zatražiti dodatne informacije od određenih pružatelja usluga koji su u okviru javnog savjetovanja dostavili informacije koje bi mogle predstavljati rizik od toga da su samo „iskaz interesa”.

- c) primjerenost veličine poduzeća s obzirom na veličinu ulaganja;
  - d) uspješnost ulagača u usporedivim projektima;
  - e) ako je potrebno i primjereno, zemljopisne koordinate ključnih elemenata planirane mreže (bazne postaje, mjesta pristupa itd.).
- (88) Ako država članica smatra da su planovi privatnih ulaganja vjerodostojni, može pozvati operatore da potpišu ugovore o obvezivanju, uključujući obveze izvješćivanja o napretku u skladu s navedenim ključnim etapama.
- (89) Dionici su dužni dostaviti smislene informacije u skladu s primjenom relevantnih pravila Unije<sup>69</sup> ili nacionalnih pravila.
- (90) Ako relevantne informacije nisu dostavljene kao odgovor na javno savjetovanje, država članica može donijeti odluku na temelju informacija koje su bile dostupne u okviru javnog savjetovanja. Informacije dostavljene kao odgovor na javno savjetovanje država članica mora ocijeniti kako je utvrđeno u ovom odjeljku i Prilogu I. Države članice sve dionike koji su dostavili informacije o svojim planovima privatnih ulaganja obavješćuju o rezultatima svojeg ocjenjivanja i razlozima takvih rezultata.
- (91) Država članica treba se savjetovati s nacionalnim regulatornim tijelom o rezultatima javnog savjetovanja, među ostalim i o svojoj ocjeni vjerodostojnosti budućih planova ulaganja<sup>70</sup>.

#### 5.2.2.4.4 Najbolja praksa: *ex-post* praćenje provedbe planova privatnih ulaganja

- (92) Ako smatra da su podneseni planovi privatnih ulaganja vjerodostojni te se odgovarajuće područje posljedično izdvoji iz javne intervencije, država članica od operatora koji su dostavili planove ili sklopili ugovore o obvezivanju može zahtijevati da redovito izvješćuju o svojim navedenim ključnim etapama uvođenja mreže i pružanja usluga unutar navedenog vremenskog okvira.
- (93) Ako utvrdi odstupanja od podnesenog plana koja upućuju na to da se projekt neće ostvariti ili ako ima dovoljno razloga za sumnju u dovršetak ulaganja kako je navedeno, država članica od dionika može zahtijevati da dostave dodatne informacije kako bi dokazali da je ulaganje i dalje vjerodostojno.
- (94) Ako ozbiljno sumnja u dovršetak ulaganja kako je navedeno, država članica u bilo kojem trenutku tijekom relevantnog vremenskog horizonta može uključiti područja obuhvaćena tim ulaganjem u novo javno savjetovanje kako bi provjerila mogu li biti prihvatljiva za javnu intervenciju.

---

<sup>69</sup> Članak 29. Direktive (EU) 2018/1972.

<sup>70</sup> Sličan mehanizam utvrđen je u članku 22. Direktive (EU) 2018/1972.



### 5.2.3 *Prikladnost mjere potpore kao instrumenta politike*

- (95) Država članica mora dokazati da su potpora i način na koji je ona osmišljena prikladni za otklanjanje utvrđenog tržišnog nedostatka i postizanje ciljeva koji se potporom nastoje ostvariti. Mjera potpore neće se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako nije prikladna, na primjer ako se isti ishod može postići drugim mjerama koje imaju manje narušavajući učinak.
- (96) Kako bi bile prikladne, nepokretne i pokretne mreže financirane državnim sredstvima moraju pružati znatno poboljšane karakteristike u odnosu na postojeće mreže. Stoga bi nepokretne i pokretne mreže financirane državnim sredstvima trebale moći osigurati skokovitu promjenu. Skokovita promjena može se dokazati ako kao posljedica javne intervencije i. uvođenje nove pokretne ili nepokretne mreže predstavlja bitno novo ulaganje u širokopojasnu mrežu<sup>71</sup> i ii. mreža financirana državnim sredstvima otvara znatne nove mogućnosti na tržištu u smislu dostupnosti, kapaciteta, brzina i tržišnog natjecanja u sektoru usluga širokopojasne mreže. Skokovita promjena mora se usporediti s učinkovitošću postojeće mreže (ili više njih). Vjerodostojno planirana uvođenja mreže ne uzimaju se u obzir u procjeni skokovite promjene, osim ako bi sama po sebi osigurala slične radne karakteristike kao planirana mreža financirana državnim sredstvima unutar relevantnog vremenskog horizonta.
- (97) Javna intervencija može podlijegati, kad je to opravdano, razdoblju zaštite privatnih ulaganja od, u načelu, najviše sedam godina<sup>72</sup>.

#### 5.2.3.1 Skokovita promjena – nepokretne pristupne mreže

- (98) Za nepokretne pristupne mreže poboljšane karakteristike mogu se mjeriti s obzirom na brzine. U tom slučaju skokovita promjena znači da je postignuto znatno povećanje brzine preuzimanja i prijenosa (vidjeti točku 5.2.3.1.4.) u odnosu na postojeću mjeru.

##### 5.2.3.1.1 Bijela područja

- (99) Ako postojeće mreže ne mogu osigurati ultrabrzu brzinu preuzimanja, javnom potporom mora se:
- a) ako je brzina preuzimanja manja od 30 Mbps: barem udvostručiti brzinu preuzimanja i postići brzinu preuzimanja od najmanje 30 Mbps;

---

<sup>71</sup> Na primjer, neznatna ulaganja u nepokretne mreže koja se odnose samo na nadogradnju aktivnih komponenti mreže ne bi se trebala smatrati prihvatljivima za državnu potporu. Slično tomu, iako bi određene tehnologije za poboljšanje bakrene mreže (kao što je vektoriranje) mogle povećati mogućnosti postojećih mreža, za njih možda neće biti potrebna znatna ulaganja u novu mrežu i stoga ne bi trebale biti prihvatljive za državnu potporu. U slučaju pokretnih mreža, ulaganja u aktivnu opremu mogu imati važnu ulogu u kvaliteti pruženih usluga. U takvim slučajevima javna potpora može obuhvaćati i aktivnu opremu, pod uvjetom da ne uključuje samo postupne nadogradnje, nego da je sastavni dio bitne nadogradnje mogućnosti mreže. Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije (C(2021) 9538) – *Španjolska – SA.57216 Pokrivenost pokretnom mrežom na ruralnim područjima Galicije* (još nije objavljena).

<sup>72</sup> Relevantnost i duljina svakog razdoblja zaštite privatnih ulaganja ovisit će o specifičnostima zaštićenih mreža, npr. o temeljnim mrežnim tehnologijama, razdobljima uvođenja, postojanju namjenskih razdoblja itd.

- b) ako je brzina preuzimanja 30 Mbps ili veća: barem utrostručiti brzina preuzimanja i postići barem ultrabrza brzina preuzimanja. U skladu sa strateškim ciljem Unije, do 2025. „sva europska ruralna ili urbana kućanstva imat će pristup internetskoj povezivosti brzine prijenosa prema korisniku od najmanje 100 Mbps koja se može nadograditi na gigabitsku brzinu”<sup>73</sup>.
- (100) U svakom slučaju nova mreža mora dovoljno povećati brzinu prijenosa<sup>74</sup> postojeće mreže koja osigurava najveću brzinu preuzimanja.
- (101) Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi (96), intervencije s državnom potporom moraju predstavljati znatno novo infrastrukturno ulaganje koje otvara znatne nove mogućnosti na tržištu<sup>75</sup>.

#### 5.2.3.1.2 Siva područja

- (102) Ako već postoji jedna ultrabrza mreža, javna potpora za učinkovitiju mrežu može se dodijeliti samo ako se ulaganjem u novu mrežu koje financira država barem utrostruči brzina preuzimanja i dovoljno poveća brzina prijenosa u usporedbi s postojećom infrastrukturom. Kako je navedeno u prethodnom odjeljku, intervencije s javnom potporom moraju predstavljati znatno novo infrastrukturno ulaganje koje otvara znatne nove mogućnosti na tržištu<sup>76</sup>.

#### 5.2.3.1.3 Crna područja

- (103) Na područjima na kojima već postoje barem dvije ultrabrze mreže javna potpora za učinkovitiju mrežu može se dodijeliti ako nova mreža, osim što ispunjava zahtjev da mora utrostručiti brzinu preuzimanja i dovoljno povećati brzinu prijenosa u odnosu na postojeću mrežu, pruža brzinu preuzimanja od najmanje 1 Gbps.

#### 5.2.3.1.4 Poboljšane brzine prijenosa

- (104) Kako desetljeće bude odmicalo i s obzirom na očekivani razvoj tržišta, može se pojaviti dokazana potreba za poboljšanom brzinom prijenosa do 1 Gbps. U takvim okolnostima mreže koje pružaju brzine preuzimanja od 1 Gbps, ali ne i brzinu prijenosa od 1 Gbps, možda neće u dovoljnoj mjeri zadovoljiti određene potrebe krajnjih korisnika.
- (105) Na temelju toga, javna intervencija kojoj je cilj uvođenje mreža koje pružaju brzinu prijenosa do 1 Gbps može se dopustiti na područjima na kojima već postoji mreža koja

---

<sup>73</sup> Povezivošću do konkurentnog jedinstvenog digitalnog tržišta – Ususret europskom gigabitnom društvu, COM(2016) 587 final.

<sup>74</sup> Širokopojasne mreže obično pružaju brzinu preuzimanja koja je veća od brzine prijenosa. Brzine prijenosa obično iznose od 10 % do 30 % brzine preuzimanja. „Dovoljno povećanje brzine prijenosa” znači da brzina prijenosa koja će se pružati mora biti barem unutar tog raspona.

<sup>75</sup> To je primjerice slučaj kad se novom mrežom znatno proširuje svjetlovodna mrežu od jezgre mreže prema rubu mreže, npr. i. uvođenje svjetlovodne mreže do baznih postaja za potporu uvođenju mreža s fiksnim bežičnim pristupom; ii. uvođenje svjetlovodne mreže do uličnog ormarića ako ulični ormarići prethodno nisu bili povezani sa svjetlovodnom mrežom; iii. povećanje (produbljivanje) svjetlovodnih niti u kabelskim mrežama.

<sup>76</sup> Vidjeti i bilješku 82.

pruža brzinu preuzimanja od 1 Gbps<sup>77</sup> ako država članica dokaže da postoji utvrđena potreba za poboljšanom brzinom prijenosa do 1 Gbps te podložno ispunjavanju uvjeta opisanih u odjeljku 5.2.2.3. U tu svrhu države članice trebaju dostaviti pouzdane činjenične dokaze iz provjerljivih izvora.

- (106) Državna potpora za uvođenje mreža koje osiguravaju poboljšanu brzinu prijenosa morala bi dovesti do znatnog, održivog i neprivremenog tehnološkog napretka uz poticanje tržišnog natjecanja i bez nerazmjernog odvrćanja od privatnih ulaganja.

#### 5.2.3.2 Skokovita promjena – pokretne pristupne mreže

- (107) Pokretna mreža financirana državnim sredstvima mora osigurati skokovitu promjenu u pogledu dostupnosti, kapaciteta, brzina i tržišnog natjecanja u području pokretnih usluga koja može potaknuti uvođenje novih inovativnih usluga<sup>78</sup>.
- (108) Kako je navedeno u odjeljku 2.2.2., prelazak na svaku novu generaciju pokretne mreže općenito je postupan. Između dviju uzastopnih generacija postoje inkrementalni hibridni sustavi, koji su obično učinkovitiji od svojih prethodnika. Na primjer, 4G LTE sustav pokretne komunikacije bolji je od 4G sustava u nekoliko aspekata, a samostalna 5G mreža učinkovitija je od nesamostalne 5G mreže. Isto tako, svaka nova generacija pokretnih usluga pruža nove mogućnosti<sup>79</sup>. Iako sve generacije pokretnih komunikacijskih tehnologija omogućuju pokretne glasovne usluge, samo novije generacije omogućuju pružanje učinkovitih pokretnih podatkovnih usluga. Najvažniji čimbenik koji jednu generaciju pokretnih komunikacijskih tehnologija razlikuje od druge jest veći ukupni kapacitet jer novije generacije osiguravaju nižu latenciju i veće kapacitete prijenosa.
- (109) S obzirom na to da pružanje novih mogućnosti zahtijeva veći kapacitet, tehnologije nove generacije zahtijevaju nove frekvencije. Frekvencije su oskudan resurs i stoga se njihova dodjela u Uniji provodi dražbom ili drugih natječajnih postupaka odabira. Kad se kao rezultat takvog postupka uvede tehnologija pokretne mreže nove generacije, može se pretpostaviti da će ta tehnologija pružati znatne nove mogućnosti u usporedbi s postojećim pokretnim mrežama. Operatori pokretnih usluga voljni su prihvatiti znatne početne troškove za dobivanje novih prava upotrebe spektra koji podupire tehnologiju pokretne mreže nove generacije samo ako očekuju da će ta nova tehnologija pružati bolje mogućnosti koje bi im omogućile povrat od takvog ulaganja tijekom vremena. Na temelju toga Komisija je prihvatila da dodatne značajke 4G mreža u odnosu na prethodne generacije predstavljaju skokovitu promjenu<sup>80</sup>. Isto tako, samostalne 5G mreže u odnosu na prethodne generacije i nesamostalna 5G rješenja imaju dodatne funkcionalne mogućnosti, kao što su ultraniska latencija, visoka pouzdanost i mogućnost rezerviranja dijela mreže za određenu namjenu te jamstvo

<sup>77</sup> Neovisno o dokazanim potrebama za poboljšanom brzinom prijenosa intervencija nije moguća ako postoje barem dvije mreže koje se mogu nadograditi tako da pružaju brzinu prijenosa od najmanje 1 Gbps.

<sup>78</sup> To može uključivati pružanje novih usluga koje ne bi bile moguće bez javne intervencije, npr. usluga povezane i automatizirane mobilnosti.

<sup>79</sup> Vidjeti i bilješku 24.

<sup>80</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2020) 8939 final od 16. prosinca 2020., predmet SA.54684 – Njemačka – Uvođenje infrastrukture velikog kapaciteta za pokretne mreže u saveznoj državi Brandenburg (SL C 60, 19.2.2021., str. 2.).

određene kvalitete usluge. Te značajke omogućit će samostalnim 5G mrežama podržavanje novih usluga (na primjer, praćenje zdravlja i hitne usluge, kontrola tvorničkih strojeva u stvarnom vremenu, pametne mreže za upravljanje energijom iz obnovljivih izvora, povezana i automatizirana mobilnost, precizno otkrivanje kvarova i brza intervencija), osiguravajući skokovitu promjenu u odnosu na prethodne generacije i nesamostalne 5G mreže. Očekuje se da će pokretne tehnologije sljedeće generacije (npr. 6G) u budućnosti pružiti dodatno poboljšane mogućnosti.

#### 5.2.3.3 Skokovita promjena – posredničke mreže

- (110) Posrednička mreža financirana državnim sredstvima mora osigurati skokovitu promjenu u smislu usluga koje može podržati. Skokovita promjena može se dokazati ako nova posrednička mreža ima barem dvostruko veću brzinu preuzimanja i prijenosa od postojećih i planiranih posredničkih mreža.

#### 5.2.3.4 Alternativni instrumenti politike

- (111) Državna potpora nije jedini instrument politike koji je državama članicama dostupan za poticanje ulaganja u razvoj širokopojsnih elektroničkih komunikacijskih mreža. Države članice mogu upotrijebiti druge, prikladnije dostupne instrumente, kao što su nenovčane mjere na strani potražnje, administrativne i regulatorne mjere ili tržišni instrumenti (vidjeti Prilog II.). Osim toga, pri ocjenjivanju primjerenosti predložene mjere potpore mogu se uzeti u obzir rezultati *ex post* evaluacija kako je opisano u odjeljku 8.

#### 5.2.3.5 Najbolja praksa: uloga nacionalnih regulatornih tijela, nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje, nacionalnih centara za stručnost i ureda za širokopojsne usluge

- (112) Nacionalna tijela imaju posebno važnu ulogu u osmišljavanju najprikladnijih mjera državne potpore za širokopojsne mreže. Nacionalna regulatorna tijela stekla su tehničko znanje i stručnost zahvaljujući ključnoj ulozi koja im je dodijeljena na temelju sektorskih propisa i javnim tijelima mogu biti najbolja potpora u osmišljavanju mjera državne potpore.
- (113) Države članice potiču se da se sustavno savjetuju s nacionalnim regulatornim tijelima o osmišljavanju mjera državne potpore, među ostalim: u pogledu utvrđivanja ciljnih područja (mapiranje i javno savjetovanje), procjene skokovite promjene, proizvoda, uvjeta i cijena za veleprodajni pristup, mehanizama rješavanja sukoba, kao i u slučaju sporova u vezi s bilo kojim od tih aspekata. Države članice potiču se da nacionalnim regulatornim tijelima dodijele resurse i nadležnosti potrebne za pružanje takve potpore. Države članice po potrebi trebaju osigurati odgovarajuću pravnu osnovu za takvo uključivanje nacionalnih regulatornih tijela u projekte širokopojsne mreže koji se podupiru državnim potporom<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Nakon što se nacionalnom regulatornom tijelu dodijele potrebne nadležnosti u skladu s nacionalnim pravom za sudjelovanje u projektima širokopojsne mreže koji se podupiru državnim potporom, država članica treba nacionalnom regulatornom tijelu poslati detaljan opis mjera potpore i relevantnih karakteristika, i to najmanje dva mjeseca prije prijave državne potpore kako bi se nacionalnom regulatornom tijelu omogućilo razumno vremensko razdoblje za iznošenje mišljenja.

- (114) U skladu s najboljom praksom i ne dovodeći u pitanje nadležnosti nacionalnih regulatornih tijela na temelju regulatornog okvira, nacionalna regulatorna tijela mogu izdati smjernice za lokalna tijela, među ostalim o provedbi analize tržišta i definiranju proizvoda i cijena za veleprodajni pristup. Takvim smjernicama treba uzeti u obzir regulatorni okvir i preporuke Komisije<sup>82</sup>.
- (115) Uz uključivanje nacionalnih regulatornih tijela države članice mogu se savjetovati i s nacionalnim tijelima nadležnima za tržišno natjecanje kako bi, na primjer, dobile savjete o uspostavljanju jednakih uvjeta za operatore i izbjegle dodjeljivanje nerazmjerno visokog udjela državnih sredstava jednom operatoru, čime bi se ojačao (možda već dominantan) položaj na tržištu<sup>83</sup>.
- (116) Države članice mogu uspostaviti nacionalne centre za stručnost ili urede za širokopojasne usluge, koji tijelima mogu pomoći u osmišljavanju odgovarajuće mjere državne potpore i osiguravanju dosljedne primjene mjera koje podliježu pravilima o državnim potporama obuhvaćenima područjem primjene ovih Smjernica<sup>84</sup>.

#### 5.2.4 Proporcionalnost mjere potpore

- (117) Države članice moraju dokazati da je potpora razmjerna problemu koji se nastoji riješiti, čime se u osnovi dokazuje da se ista promjena ponašanja (u smislu poticajnog učinka) ne bi postigla uz manju potporu i manje narušavanje. Potpora se smatra razmjernom ako je njezin iznos ograničen na nužni minimum i ako je moguće narušavanje tržišnog natjecanja svedeno na najmanju moguću mjeru u skladu s odjeljcima od 5.2.4.1. do 5.2.4.7.

##### 5.2.4.1 Natječajni postupak odabira

- (118) Mjera potpore smatra se razmjernom ako je njezin iznos ograničen na minimum potreban za obavljanje podupirane gospodarske djelatnosti.
- (119) Potpora se mora dodijeliti pružateljima elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga na temelju otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg natječajnog postupka odabira u skladu s načelima javne nabave<sup>85</sup> i uz poštovanje načela tehnološke

<sup>82</sup> Time bi se povećala transparentnost i smanjilo administrativno opterećenje u tijelima lokalne vlasti, a nacionalna regulatorna tijela ne bi morala pojedinačno analizirati svaki slučaj državne potpore.

<sup>83</sup> Vidjeti, na primjer, *Avis No12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la Commission de l'économie, du développement durable i de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit* (mišljenje francuskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u vezi s uvođenjem širokopojasnih mreža vrlo velike brzine).

<sup>84</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije K(2008) 6705 od 5. studenoga 2008., predmet N 237/08 – *Njemačka – Potpora za širokopojasne mreže u Donjoj Saskoj* (C 18, 24.1.2009., str. 1.); Odluka Komisije C(2012) 8223 final od 20. studenoga 2012., predmet SA.33671 (2012/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Nacionalni program širokopojasnih mreža za Ujedinjenu Kraljevinu – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 16, 19.1.2013., str. 2.) i Odluka Komisije C(2016) 3208 final od 26. svibnja 2016., predmet SA 40720 (2016/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 323, 2.9.2016., str. 2).

<sup>85</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.) i Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1.).

neutralnosti, kako je navedeno u odjeljku 5.2.4.2., ne dovodeći u pitanje primjenjiva pravila javne nabave.

- (120) Potpora se smatra razmjernom i ograničenom na minimalni nužni iznos ako je dodijeljena natječajnim postupkom odabira koji je privukao dovoljan broj sudionika. Ako broj sudionika nije dovoljan, država članica mora povjeriti ocjenjivanje ponude ponuditelja koji je pobijedio na natječaju neovisnom revizoru (uključujući izračun troškova).
- (121) Ovisno o okolnostima mogu biti prikladni različiti postupci. Za projekte visoke tehničke složenosti, ili kad god je prikladno, države članice mogu provesti postupak natjecateljskog dijaloga s potencijalnim ponuditeljima kako bi se osigurao najprikladnije osmišljen projekt.
- (122) Država članica mora odabrati ekonomski najpovoljnije rješenje. U tu svrhu mora utvrditi objektivne, transparentne i nediskriminirajuće kvalitativne kriterije dodjele i unaprijed odrediti relativni ponder svakog kriterija. Ponderi kvalitativnih kriterija dodjele moraju se odrediti u odnosu na traženi iznos potpore. U slučaju sličnih ili istih uvjeta kvalitete potpora se mora dodijeliti ponuditelju koji traži najniži iznos potpore.
- (123) Kvalitativni kriteriji dodjele mogu uključivati, među ostalim, radne karakteristike mreže (uključujući njezinu sigurnost), zemljopisnu pokrivenost, kvalitete tehnološkog pristupa koje su održive u budućnosti, utjecaj predloženog rješenja na tržišno natjecanje (među ostalim na uvjete i cijene za veleprodajni pristup)<sup>86</sup> i ukupni trošak vlasništva<sup>87</sup>.
- (124) Države članice potiču se da razmotre i kriterije koji se odnose na izvedbu mreže u području klime i okoliša. Takvi kriteriji mogu uključivati, na primjer, učinak mjere na klimu i okoliš<sup>88</sup> ili usklađenost mjere s nacionalnim propisima i propisima EU-a o klimi i okolišu. Države članice mogu uključiti i obveze odabranog ponuditelja da provede mjere ublažavanja u slučaju mogućih negativnih učinaka mreže na okoliš.
- (125) Ako se potpora dodjeljuje bez natječajnog postupka odabira, odnosno ako se izravno ili preko internog subjekta (model izravnih ulaganja) dodjeljuje javnom tijelu radi

---

<sup>86</sup> Na primjer, mrežne topologije koje omogućuju potpuno i učinkovito izdvajanje trebale bi dobiti više bodova.

<sup>87</sup> Poduzetnici uzimaju u obzir ukupni trošak vlasništva kad, na primjer, žele uložiti u kapitalne projekte. Ukupni trošak vlasništva uključuje početno ulaganje te sve dugoročne izravne i neizravne troškove. Iako se početno ulaganje može lako utvrditi, poduzeća najčešće nastoje analizirati sve potencijalne neizravne troškove koji mogu znatno utjecati na odluku o ulaganju.

<sup>88</sup> Na primjer, u vezi s potrošnjom energije ili životnim ciklusom ulaganja, uzimajući u obzir kriterije na temelju načela nenanošenja bitne štete kako su uvedeni u Uredbi o taksonomiji (Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja).

uvođenja širokopojasne mreže i upravljanja njome na veleprodajnoj razini<sup>89</sup>, država članica mora na sličan način opravdati svoj izbor mreže i tehnološkog rješenja<sup>90</sup>.

- (126) Javno tijelo ili interni subjekt trećoj strani dodjeljuje koncesiju radi osmišljavanja ili izgradnje mreže ili upravljanja njome, ili joj povjerava isto na drugi način, u okviru otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg natječajnog postupka odabira u skladu s načelima javne nabave i uz poštovanje načela tehnološke neutralnosti, ne dovodeći u pitanje primjenjiva pravila javne nabave, na temelju ekonomski najpovoljnije ponude.

#### 5.2.4.2 Tehnološka neutralnost

- (127) U skladu s načelom tehnološke neutralnosti javnom intervencijom ne smije se pogodovati nekoj tehnologiji ili isključiti određena tehnologija bilo pri odabiru korisnika ili pri pružanju veleprodajnog pristupa. S obzirom na to da postoje različita tehnološka rješenja, u natječaju ne bi trebalo pogodovati nekoj tehnologiji ili mrežnoj platformi niti je isključiti. Ponuditelji trebaju imati pravo ponuditi pružanje potrebnih usluga upotrebom ili kombinacijom bilo koje tehnologije koju smatraju najprikladnijom. Time se ne dovodi u pitanje mogućnost da države članice odrede željeni učinak, uključujući energetske učinkovitost mreža na *ex ante* osnovi i daju prioritet najprikladnijem tehnološkom rješenju ili kombinaciji tehnoloških rješenja na temelju objektivnih, transparentnih i nediskriminirajućih kriterija u skladu s odjeljkom 5.2.4.1. Elektronička komunikacijska mreža financirana državnim sredstvima mora omogućiti pristup svim tražiteljima pristupa pod pravednim i nediskriminirajućim uvjetima, neovisno o tehnologiji koja se upotrebljava.

#### 5.2.4.3 Iskorištavanje postojeće infrastrukture

- (128) Iskorištavanje postojeće infrastrukture jedan je od glavnih čimbenika koji može omogućiti smanjenje ukupnog troška uvođenja nove širokopojasne mreže i ograničavanje negativnog utjecaja na okoliš<sup>91</sup>.
- (129) Države članice moraju uspostaviti nacionalnu bazu podataka o dostupnosti postojećih infrastrukture koje bi se mogle ponovno iskoristiti za postavljanje širokopojasnih mreža, uključujući komercijalnu infrastrukturnu imovinu i imovinu u vlasništvu javnih tijela.

---

<sup>89</sup> Korisniku potpore može se dopustiti da kao „trgovac u maloprodaji zadnjeg izbora” pruža maloprodajne usluge ako potrošač ne može dobiti maloprodajnu uslugu na tržištu. Vidjeti Odluku Komisije C(2019) 8069 final od 15. studenoga 2019., predmet SA.54472 (2019/N) – *Irska – Nacionalni plan širokopojasnih mreža* (SL C 7, 10.1.2020., str. 1.).

<sup>90</sup> Vidjeti Odluku Komisije C(2018) 6613 final od 12. listopada 2018., predmet SA.49614 (2018/N) – *Litva – Razvoj pristupne infrastrukture sljedeće generacije – RAIN 3* (SL C 424, 23.11.2018., str. 8.); Odluka Komisije C(2016) 3931 final od 30. lipnja 2016., predmet SA.41647 – *Italija – Strategia Banda Ultralarga* (SL C 258, 15.7.2016., str. 4.). Odluka Komisije C(2019) 6098 final od 20. kolovoza 2019., predmet SA.52224 – *Austrija – Projekt širokopojasne mreže u Koruškoj* (SL C 381, 8.11.2019., str. 7.).

<sup>91</sup> Primjeri mjera za smanjenje troškova uvođenja mreža i njihova utjecaja na okoliš navedeni su u Direktivi o smanjenju troškova širokopojasnog pristupa (Direktiva 2014/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina, SL L 155, 23.5.2014., str. 1.).

- (130) Države članice moraju u dokumente u okviru natječajnog postupka odabira uključiti sve informacije o dostupnoj postojećoj infrastrukturi utvrđenoj na temelju nacionalne baze podataka, kako su dopunjene ili ažurirane na temelju mapiranja i javnog savjetovanja.
- (131) Države članice trebaju potaknuti operatore koji sudjeluju u natječajnom postupku odabira (ponuditelje) da iskoriste sve dostupne postojeće infrastrukture kako bi se izbjeglo nepotrebno i rasipno udvostručavanje resursa i smanjio iznos koji se financira javnim sredstvima. Među ostalim, to može uključivati: upotrebu infrastrukture samog operatora; upotrebu infrastrukture drugih operatora (uključujući regulirane proizvode<sup>92</sup>); upotrebu druge postojeće komunalne infrastrukture (uključujući, na primjer, vodovodne i kanalizacijske cijevi te odgovarajuću elektroenergetsku infrastrukturu); iskorištavanje postojećih radijskih stupova; javnu infrastrukturu itd.
- (132) Svaki operator koji je vlasnik infrastrukture ili kontrolira infrastrukturu (neovisno o tome upotrebljava li se ili ne) na ciljnom području i koji želi sudjelovati u natječaju mora:
- a) obavijestiti tijelo koje dodjeljuje potporu i nacionalno regulatorno tijelo o toj infrastrukturi tijekom mapiranja i javnog savjetovanja;
  - b) obvezati se na to da će infrastrukturu staviti na raspolaganje drugim operatorima za upotrebu u njihovim ponudama; i
  - c) pružiti odgovarajuće informacije o upotrebi te infrastrukture (uključujući uvjete, cijene).
- (133) Informacije navedene u točki (132)c) moraju se dostaviti dovoljno unaprijed kako bi se mogle uzeti u obzir u ponudama drugih operatora i kako bi se omogućilo učinkovito rješavanje svih neusklađenosti. U svakom slučaju informacije se moraju dostaviti najmanje dva mjeseca prije isteka roka za podnošenje ponude u natječajnom postupku odabira.
- (134) Države članice mogu se s nacionalnim regulatornim tijelom savjetovati o prikladnosti uvjeta i cijena koje operatori predlažu za upotrebu postojeće infrastrukture kako bi se uvjerile da uvjeti nisu odviše restriktivni te da nema rizika da bi mogli odvrćati od upotrebe te infrastrukture.

#### 5.2.4.4 Veleprodajni pristup

- (135) Stvaran veleprodajni pristup trećih strana mreži financiranoj državnim sredstvima nužna je sastavnica svake mjere državne potpore. Konkretno, veleprodajni pristup operatorima trećim stranama omogućuje natjecanje s odabranim ponuditeljem, čime se povećava izbor i tržišno natjecanje na područjima obuhvaćenima mjerom i istodobno se izbjegava stvaranje regionalnih monopola u području usluga. Omogućivanjem

---

<sup>92</sup> Ako se postojećoj mreži pristupa s pomoću proizvoda koji je dostupan kao posljedica regulatornih obveza, pri ocjenjivanju prijedloga u natječajnom postupku odabira uzet će se u obzir ograničenja koja proizlaze iz upotrebe tog proizvoda s reguliranim pristupom. Proizvod s reguliranim pristupom mogu u svoju ponudu uključiti samo oni ponuditelji koji nisu vlasnici postojeće regulirane mreže niti je kontroliraju. Vidjeti Odluku Komisije C(2016) 3208 final od 26. svibnja 2016., predmet SA 40720 (2016/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 323, 2.9.2016., str. 2).



razvoja tržišnog natjecanja na ciljnom području osigurava se i dugoročan razvoj tržišta na tom području. Taj uvjet ne ovisi o prethodnoj analizi tržišta u smislu poglavlja III. Direktive (EU) 2018/1972. Vrsta obveza za veleprodajni pristup kojima podliježe mreža financirana državnim sredstvima treba biti usklađena s portfeljem obveza za pristup utvrđenih sektorskim propisima. Međutim, korisnici potpore trebaju pružati širi raspon proizvoda za veleprodajni pristup u odnosu na raspon koji je nacionalno regulatorno tijelo odredilo operatorima koji imaju znatnu tržišnu snagu jer se korisnik potpore za uvođenje mreže ne koristi samo vlastitim resursima, nego i novcem poreznih obveznika. Takav veleprodajni pristup treba dodijeliti što ranije prije početka pružanja relevantnih usluga, a ako mrežni operator namjerava pružati i maloprodajne usluge, najmanje šest mjeseci prije pokretanja maloprodajnih usluga.

- (136) Mreža financirana državnim sredstvima mora pružati učinkovit pristup svim operatorima koji to zatraže prema pravednim i nediskriminirajućim uvjetima. To može podrazumijevati nadogradnju i povećanje kapaciteta postojeće infrastrukture kad je to potrebno i uvođenje dovoljno nove infrastrukture (npr. kanali koji su dovoljno veliki da opslužuju dovoljan broj mreža, a najmanje tri mreže, te različite mrežne topologije)<sup>93</sup>.

#### 5.2.4.4.1 Proizvodi za veleprodajni pristup

##### 5.2.4.4.1.1 Nepokretne pristupne mreže koje se uvode na bijelim i sivim područjima

- (137) Mreža financirana državnim sredstvima mora osigurati *bitstream* pristup, virtualni izdvojeni lokalni pristup („VULA”)<sup>94</sup>, pristup uličnim ormarićima, drvenim stupovima/antenskim stupovima/tornjevima i neosvijetljenim nitima<sup>95</sup>.

##### 5.2.4.4.1.2 Nepokretne pristupne mreže koje se uvode na crnim područjima i osiguravaju poboljšanu brzinu prijenosa

- (138) Na crnim područjima koja su pokrivena ultrabrzim mrežama i kad je riječ o mrežama koje omogućuju poboljšanu brzinu prijenosa (vidjeti odjeljak 5.2.3.1.4.), mreža financirana državnim sredstvima mora uz sve ono što je predviđeno za bijela i siva područja osigurati i učinkovito i potpuno fizičko razdvajanje.

##### 5.2.4.4.1.3 Pokretne pristupne mreže

- (139) Kad je riječ o intervencijama kojima se podupiru pokretne pristupne mreže, mreža financirana državnim sredstvima mora nuditi<sup>96</sup> najširi spektar proizvoda za

<sup>93</sup> Ovisno o vrsti intervencije to može uključivati: kanale odgovarajuće veličine, dovoljan broj neosvijetljenih niti (*dark fibre*), vrstu i nadgradnju drvenih stupova/antenskih stupova/tornjeva, vrstu i veličinu uličnih ormarića za učinkovito izdvajanje itd. Vidjeti Odluku Komisije C(2016) 3208 final od 26. svibnja 2016., predmet SA 40720 (2016/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 323, 2.9.2016., str. 2), i Odluku Komisije C(2019) 8069 final od 15. studenoga 2019., predmet SA.54472 (2019/N) – *Irska – Nacionalni plan širokopojasnih mreža* (SL C 7, 10.1.2020., str. 1.).

<sup>94</sup> Da bi proizvod koji pruža VULA pristup bio prihvatljiv za državnu potporu, prethodno ga mora odobriti nadležno nacionalno regulatorno tijelo.

<sup>95</sup> Operatori mreže s fiksnim bežičnim pristupom („FWA”) moraju dati pristup svojoj fizičkoj infrastrukturi. To uključuje davanje pristupa antenskim stupovima/tornjevima za operatore na nediskriminirajućoj osnovi.

<sup>96</sup> Uključujući tražitelje nepokretnog bežičnog pristupa.

veleprodajni pristup, uključujući, među ostalim, *bitstream* pristup, pristup drvenim stupovima/antenskim stupovima/tornjevima te, kad budu dostupni, proizvode za pristup potrebne za korištenje najnaprednijih značajki<sup>97</sup> 5G i budućih generacija pokretnih mreža<sup>98</sup>. Učinkovit pristup može uključivati pristup komponentama mreže koje nisu financirane državnim sredstvima, ali koje su nužne kako bi tražitelj pristupa pružao svoje usluge<sup>99</sup>.

#### 5.2.4.4.1.4 Posredničke mreže

- (140) Kad je riječ o intervencijama u posredničkim mrežama, mreža koja se financira državnim sredstvima mora osigurati *bitstream* pristup te pristup drvenim stupovima/antenskim stupovima/tornjevima, kanalima i neosvijetljenim nitima.
- (141) Mreža financirana državnim sredstvima mora pružati učinkovit pristup svim operatorima koji to zatraže prema pravednim i nediskriminirajućim uvjetima. U skladu s uvodnom izjavom (136), to može podrazumijevati uvođenje dovoljno nove infrastrukture (na primjer, kanali koji su dovoljno veliki za uvođenje dovoljno neosvijetljenih niti za zadovoljenje predvidivih potreba svih operatora na tržištu.

#### 5.2.4.4.2 Uvjeti veleprodajnog pristupa

- (142) Učinkovit veleprodajni pristup mora biti odobren na najmanje deset godina za sve aktivne proizvode, osim proizvoda koji se temelje na VULA pristupu.
- (143) VULA pristup mora se dodijeliti za vremensko razdoblje koje odgovara životnom vijeku pasivne infrastrukture koju VULA sustav zamjenjuje<sup>100</sup>.
- (144) Pristup novoj pasivnoj infrastrukturi (kao što su kanali, drveni stupovi, ulični ormarići, neosvijetljene niti itd.) mora biti dodijeljen za razdoblje koje odgovara životnom vijeku predmetnog elementa mreže<sup>101</sup>. Ako se državna potpora dodjeljuje za novu pasivnu infrastrukturu, pasivna infrastruktura mora biti dovoljno velika da opskrbljuje najmanje tri mreže i različite mrežne topologije<sup>102</sup>. Time se ne dovode u pitanje slične

---

<sup>97</sup> Kao što su roaming, pristupna mreža s više operatora (*Multi-Operator Access Network*, MORAN), jezgrena mreža s više operatora (*Multi-Operator Core Network*, MOCN), segmentiranje mreže.

<sup>98</sup> Kad dodjeljuju potporu, države članice moraju osigurati da antenski stupovi i tornjevi imaju odgovarajuće dimenzije kako bi se zajamčilo da se takav pristup može odobriti.

<sup>99</sup> Učinkovit pristup znači da tražitelj pristupa može prenijeti signale s antenskog stupa/tornja u posredničku mrežu s kojom je antenski stup/toranj povezan.

<sup>100</sup> S obzirom na to da se VULA pristup smatra zamjenom za fizičko izdvajanje nove pasivne infrastrukture, za novu pasivnu infrastrukturu vrijede ista pravila.

<sup>101</sup> Vidjeti Odluku Komisije C(2019) 8069 final od 15. studenoga 2019., predmet SA.54472 (2019/N) – *Irska – Nacionalni plan širokopojsnih mreža* (SL C 7, 10.1.2020., str. 1.). Ako primatelj potpore odluči modernizirati ili zamijeniti pasivnu infrastrukturu prije isteka životnog vijeka podupirane infrastrukture, morat će nastaviti pružati pristup novoj infrastrukturi tijekom cijelog životnog vijeka izvorne infrastrukture.

<sup>102</sup> Na primjer, kad se grade novi kanali, u njih bi se trebala moći položiti najmanje tri neovisna kabela od kojih svaki može opsluživati barem nekoliko operatora. Ako postojeća infrastruktura ima ograničenja kapaciteta i ne može omogućiti pristup za najmanje tri neovisna kabela, na temelju načela „prvi po redu”, operator mreže financirane državnim sredstvima mora tražiteljima pristupa staviti na raspolaganje najmanje 50 % postojećeg kapaciteta.

regulatorne obveze koje nacionalno regulatorno tijelo može uvesti na određenom predmetnom tržištu radi poticanja učinkovitog tržišnog natjecanja ili mjere donesene u istom razdoblju ili nakon isteka desetogodišnjeg razdoblja.

- (145) Države članice moraju se savjetovati s nacionalnim regulatornim tijelima o proizvodima za veleprodajni pristup, uvjetima i određivanju cijena, a nacionalna regulatorna tijela potiču se da osiguraju smjernice, kako je navedeno u odjeljku 5.2.3.5.
- (146) Isti uvjeti pristupa moraju se primjenjivati na cjelokupnu mrežu koja se financira državnim sredstvima, uključujući dijelove mreže na kojima je korištena postojeća infrastruktura<sup>103</sup>. Obveze pristupa izvršavaju se neovisno o bilo kakvim promjenama vlasništva nad mrežom koja se financira državnim sredstvima, upravljanja njome ili njezina rada.
- (147) Korisnik potpore ili tražitelj pristupa koji se povezuju na mrežu koja se financira državnim sredstvima mogu proširiti mrežu na susjedna područja s pomoću vlastitih resursa. Susjedna područja su područja izvan ciljnog područja. Tražitelji pristupa mogu provoditi takva proširenja na temelju uvjeta veleprodajnog pristupa. Ako nisu povezani s korisnikom potpore, nema ograničenja za njihova privatna proširenja.
- (148) Tijekom javnog savjetovanja koje se provodi kako bi se prikupile informacije o postojećim ili planiranim mrežama na ciljnom području (vidjeti odjeljak 5.2.2.3.) države članice moraju naznačiti da su privatna proširenja dopuštena u kasnijoj fazi, osim ako se tijekom postupka javnog savjetovanja zainteresirane strane na susjednom području usprotive takvim proširenjima.
- (149) Ako tijekom mapiranja i javnog savjetovanja zainteresirane strane dokažu da planirano proširenje obuhvaća susjedno područje koje već opslužuju najmanje dvije neovisne mreže koje pružaju brzinu usporedivu s onima koje pruža mreža koja se financira državnim sredstvima ili da na susjednom području postoji barem jedna usporediva mreža koja je počela s radom manje od pet godina prije mreže koja se financira državnim sredstvima, privatno proširenje na takvo susjedno područje može se provesti tek dvije godine nakon početka rada mreže koja se financira državnim sredstvima<sup>104</sup>.
- (150) Kao izuzeće od odjeljka 5.2.4.4.1., države članice u određenim okolnostima mogu ograničiti pružanje određenih pristupnih proizvoda koji bi nerazmjerno povećali troškove ulaganja, a pritom ne bi pružali znatne koristi u smislu povećanog tržišnog natjecanja na slučajeve razumne potražnje kod tražitelja pristupa. Takvo izuzeće moguće je pod sljedećim uvjetima:

---

<sup>103</sup> Na primjer, veleprodajni pristup za treće strane ne može se ograničiti samo na pružanje maloprodajnih usluga širokopojasne mreže.

<sup>104</sup> Ta pravila primjenjuju se i u slučaju priključaka na posredničke mreže koje se financiraju državnim sredstvima ili u slučaju pokretne mreže koja se financira državnim sredstvima, a koja se naknadno upotrebljava za FWA na područjima koja su već pokrivena nepokretnom mrežom.

- a) predmetno područje slabo je naseljeno područje na kojemu postoje ograničene usluge širokopojasne mreže ili na kojemu su korisnici potpore mala lokalna poduzeća<sup>105</sup>;
- b) pristup se ne može ograničiti na temelju razumne potražnje na gusto naseljenim područjima na kojima se može očekivati razvoj tržišnog natjecanja u pogledu infrastrukture; na takvim područjima mreža financirana državnim sredstvima mora nuditi sve vrste proizvoda za pristup mreži;
- c) države članice moraju detaljnim i objektivnim izračunima troškova dokazati nerazmjerno povećanje troškova za svaki predmetni proizvod za pristup;
- d) potražnja se smatra razumnom ako i. tražitelj pristupa dostavi koherentan poslovni plan u kojemu je obrazložen razvoj proizvoda na mreži financiranoj državnim sredstvima i ii. ako na istom zemljopisnom području drugi operator nije već ponudio usporediv pristupni proizvod po cijenama koje su istovjetne cijenama na gušće naseljenim područjima<sup>106</sup>;
- e) ako zahtjev za pristup ispunjava zahtjeve iz točaka od (150)a) do (150)d), dodatni trošak pružanja takvog pristupa snosi korisnik potpore<sup>107</sup>.

#### 5.2.4.4.3 Cijene veleprodajnog pristupa

(151) Pri određivanju cijena proizvoda za veleprodajni pristup države članice moraju osigurati da se cijena veleprodajnog pristupa za svaki pristupni proizvod temelji na jednom od sljedećih mjerila i načela određivanja cijena:

- a) prosječne objavljene veleprodajne cijene koje prevladavaju na drugim usporedivim područjima države članice ili Unije sa snažnijim tržišnim natjecanjem; ili
- b) u nedostatku takvih objavljenih cijena, regulirane cijene koje je nacionalno regulatorno tijelo već odredilo ili odobrilo za predmetna tržišta i usluge; ili

<sup>105</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2011) 7285 final od 19. listopada 2011., predmet N 330/2010 – *Francuska – Programme national Très Haut Débit – Volet B* (SL C 364, 14.12.2011., str. 2.) i Odluku Komisije C(2012) 8223 final od 20. studenoga 2012., predmet SA.33671 (2012/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Nacionalni program širokopojasnih mreža za Ujedinjenu Kraljevinu – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 16, 19.1.2013., str. 2.).

<sup>106</sup> Komisija može prihvatiti druge uvjete kao dio analize proporcionalnosti na temelju posebnosti slučaja i ukupne usporedbe. Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2011) 7285 final od 19. listopada 2011., predmet N 330/2010 – *Francuska – Programme national Très Haut Débit – Volet B* (SL C 364, 14.12.2011., str. 2.) i Odluku Komisije C(2012) 8223 final od 20. studenoga 2012., predmet SA.33671 (2012/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Nacionalni program širokopojasnih mreža za Ujedinjenu Kraljevinu – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 16, 19.1.2013., str. 2.). Ako su uvjeti ispunjeni, pristup bi trebao biti odobren u roku koji je uobičajen za određeno tržište. U slučaju neusklađenosti tijelo koje dodjeljuje potporu mora se savjetovati s nacionalnim regulatornim tijelom ili drugim nadležnim nacionalnim tijelom.

<sup>107</sup> Za pokrivanje takvih troškova pristupa ne može se dodijeliti dodatna potpora.

- c) u nedostatku takvih objavljenih ili reguliranih cijena, troškovna usmjerenost ili metodologija utvrđena u skladu sa sektorskim regulatornim okvirom.
- (152) Ne dovodeći u pitanje nadležnosti nacionalnog regulatornog tijela na temelju regulatornog okvira, potrebno je savjetovati se s nacionalnim regulatornim tijelom o proizvodima za veleprodajni pristup, uvjetima veleprodajnog pristupa, uključujući cijene i povezane sporove, kako je navedeno u odjeljku 5.2.3.5.
- (153) Države članice u natječajnoj dokumentaciji moraju navesti informacije o proizvodima, uvjetima i cijenama veleprodajnog pristupa, koje ujedno moraju objaviti na sveobuhvatnim internetskim stranicama o državnim potporama na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Javnosti treba omogućiti pristup internetskim stranicama bez ograničenja, što uključuje i prethodnu registraciju korisnika.

#### 5.2.4.5 Povrat sredstava

- (154) Iznos potpore za mjere kojima se podupire razvoj nepokretne i pokretne mreže često se utvrđuje na *ex ante* osnovi kako bi se obuhvatio očekivani manjak sredstava za financiranje tijekom trajanja projekta.
- (155) U tom slučaju, s obzirom na to da je budući razvoj troškova i prihoda općenito u određenoj mjeri neizvjestan, države članice trebaju pomno pratiti provedbu projekta razvoja širokopojasnog pristupa tijekom njegova ukupnog trajanja i predvidjeti mehanizam povrata sredstava, što će omogućiti da se na odgovarajući način uzmu u obzir informacije koje korisnik potpore nije uzeo u obzir u izvornom poslovnom planu prilikom podnošenja zahtjeva za državnu potporu. Čimbenici koji mogu utjecati na profitabilnost projekta, a koje može biti teško ili čak nemoguće utvrditi na *ex-ante* osnovi s odgovarajućom točnošću, jesu, na primjer: i. stvarni troškovi uvođenja mreže; ii. stvarni prihodi od osnovnih usluga; iii. razina stvarne upotrebe usluge; i iv. stvarni prihodi od usluga koje nisu osnovne usluge<sup>108</sup>.
- (156) Države članice moraju provoditi mehanizam povrata sredstava barem u razdoblju trajanja projekta ako je iznos potpore za projekt veći od 5 milijuna EUR i moraju transparentno i jasno utvrditi svoja pravila na *ex ante* osnovi (među ostalim u dokumentaciji za natječajni postupak odabira).
- (157) Povrat sredstava nije nužan ako se projekt provodi na temelju modela izravnog ulaganja (vidjeti Prilog III.) u okviru kojeg mrežu u javnom vlasništvu koja pruža samo veleprodajni pristup gradi, i upravlja njome, javno tijelo s jedinim ciljem da se svim operatorima dodijeli pravedan i nediskriminirajući pristup<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Na primjer, mehanizam povrata sredstava može pomoći u povratu dobiti koja je veća od razumno očekivane dobiti, npr. zbog: i. veće upotrebe širokopojasnih proizvoda nego što je predviđeno, što dovodi do dodatne dobiti i manje potrebe za dodatnim ulaganjima; i ii. većih prihoda od proizvoda koji nisu širokopojasni proizvodi nego što je predviđeno, što dovodi do dodatne dobiti i manje potrebe za dodatnim ulaganjima (npr. prihodi od novih proizvoda za veleprodajni pristup). Vidjeti Odluku Komisije C(2016) 3208 final od 26. svibnja 2016., predmet SA 40720 (2016/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 323, 2.9.2016., str. 2).

<sup>109</sup> Mehanizam povrata sredstava može biti prikladan i u određenim modelima javnog vlasništva, pri čemu se mehanizam povrata sredstava temeljiti na *ex post* usporedbi neto sadašnje vrijednosti stvarnih povrata korisnika s projektnih računa na kraju ugovora s predviđenim povratima korisnika iz modela projekta

- (158) S obzirom na to da različiti čimbenici mogu imati pozitivan ili negativan učinak na poslovni plan korisnika potpore, mehanizam povrata sredstava treba osmisliti tako da se uzmu u obzir i uravnoteže dva cilja: i. državi članici treba omogućiti da vrati iznose koji premašuju razumnu dobit<sup>110</sup>; ii. operatore se ne smije odvratiti od sudjelovanja u natječaju<sup>111</sup> i težnje ka troškovnoj učinkovitosti (povećanju učinkovitosti) pri pokretanju mreže. Kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža tih dvaju ciljeva, države članice trebaju uvesti poticajne kriterije povezane s koristima od produktivne učinkovitosti<sup>112</sup>.
- (159) Iznos poticaja treba odrediti na najviše 30 % razumne dobiti. Države članice ne bi smjele tražiti povrat dobiti koja je ispod tog praga (to jest, razumna dobit uvećana za iznos poticaja)<sup>113</sup>. Svaka dobit koja prelazi prag od 30 % mora se podijeliti između korisnika potpore i države članice na temelju intenziteta potpore koji proizlazi iz ishoda natječajnog postupka odabira<sup>114</sup>.
- (160) U okviru mehanizma povrata sredstava mora se uzeti u obzir i dobit ostvarena na osnovi drugih transakcija koje se odnose na mrežu financiranu državnim sredstvima. Na primjer, ako je poduzeće osnovano posebno u radi izgradnje mreže financirane državnim sredstvima i/ili upravljanje njome i ako postojeći dioničar tog poduzeća proda sve ili dio svojih udjela u poduzeću u roku od sedam godina od dovršetka mreže ili unutar deset godina od dodjele potpore u okviru natječaja, država članica mora osigurati povrat iznosa za koji prihod od prodaje premašuje cijenu po kojoj bi aktualni dioničar ostvario razumnu dobit<sup>115</sup>.

---

uključenog u ugovor. Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2016) 3208 final od 26. svibnja 2016., predmet SA 40720 (2016/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Uvođenje širokopojsnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 323, 2.9.2016., str. 2).

- <sup>110</sup> Razumnu dobit treba smatrati stopom povrata na kapital koju bi zahtijevao tipični poduzetnik, uzimajući u obzir razinu rizika specifičnu za sektor širokopojsnih usluga i vrstu pruženih usluga. Potrebna stopa povrata na kapital obično se utvrđuje na temelju ponderiranog prosječnog troška kapitala („WACC”).
- <sup>111</sup> Sudjelovanje na natječaju ovisi o očekivanoj dobiti i gubicima. Na primjer, gubici mogu nastati ako je operator bio odviše optimističan u pogledu očekivanih budućih prihoda od pružanja usluge širokopojsne mreže ili ako se ostvare predviđanja o neočekivanim troškovima. S obzirom na to da tijelo koje dodjeljuje potporu ne nadoknađuje neočekivane gubitke, strogi mehanizam povrata sredstava od buduće dobiti može povećati ukupni rizik za ulagača i odvratiti ga od sudjelovanja u natječaju.
- <sup>112</sup> Povećanje učinkovitosti ne smije smanjiti kvalitetu pružene usluge.
- <sup>113</sup> Ako razumna dobit iznosi 10 %, iznos poticaja bio bi 3 %. Države članice ne osiguravaju povrat dobiti koja je manja od 13 %.
- <sup>114</sup> Na primjer, ako stvarna dobit iznosi 20 %, a razumna dobit 10 %, iznos poticaja je 3 %. Intenzitet potpore iznosi 70 %: Države članice ne osiguravaju povrat dobiti koja je manja od 13 %. Kad je riječ o iznosu u rasponu od 13 % do 20 %, dobit će se podijeliti tako da 70 % dobiva država članica, a 30 % ulagač u širokopojsnu mrežu.
- <sup>115</sup> Ako se pretpostavi da dioničar ima 20 % dionica subvencioniranog poduzeća čija izračunana razumna dobit (na temelju bilješke 114.) iznosi 10 %, a neto sadašnja vrijednost poduzeća primjenom diskontne stope od 10 % iznosi X, kad bi dioničar prodao svoje dionice po cijeni Y, država članica bi od dioničara osigurala povrat iznosa dobiven na temelju izračuna:  $Y - 20\% \cdot X$ .

- (161) U svim slučajevima iznosi vraćenih sredstava u okviru mehanizma povrata sredstava moraju se vratiti državi članici. Države članice te iznose mogu ponovno uložiti u proširenje mreže pod istim uvjetima kao i u slučaju izvorne mjere državne potpore (na primjer, za financiranje novih projekata u okviru odobrenog programa državne potpore).

#### 5.2.4.6 Razdvajanje računa

- (162) Da bi potpora ostala razmjerna i da ne bi dovela do prekomjerne nadoknade ili unakrsnog financiranja aktivnosti koje se ne podupiru potporom, korisnik potpore mora razdvojiti račune kako bi sredstva korištena za izgradnju i rad mreže odvojio od drugih sredstava kojima raspolaže.

#### 5.2.4.7 Transparentnost potpore

- (163) Države članice moraju ispuniti zahtjeve utvrđene u odjeljku 7.

#### 5.2.5 *Negativni učinci na tržišno natjecanje i trgovinu*

- (164) Potpora za uvođenje nepokretnih i pokretnih mreža može imati negativne učinke u smislu narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu između država članica.
- (165) Komisija ocjenjuje razmjere narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu u smislu učinaka na konkurente. Ako konkurenti utvrde da zbog potpore njihovo prethodno ulaganje postaje sve manje isplativo, mogu odlučiti smanjiti buduća ulaganja, u potpunosti se povući s tržišta ili ne ući na novo tržište ili zemljopisno područje<sup>116</sup>. Javna potpora može osim toga potaknuti lokalne pružatelje usluga da se koriste uslugama koje pruža mreža financirana državnim sredstvima umjesto da se oslanjaju na druga tržišna rješenja. Osim toga, ako je izgledno da će korisnik potpore biti poduzetnik koji je već dominantan na tržištu ili bi mogao postati dominantan zbog javnog ulaganja, mjera potpore mogla bi oslabiti konkurentske pritiske njegovih konkurenata. Programi potpore mogu kumulativno dovesti do velikih poremećaja čak ako se na pojedinačnoj razini ti poremećaji mogu smatrati ograničenima.

#### 5.2.6 *Uspoređivanje pozitivnih učinaka potpore s negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinu*

- (166) Komisija će pozitivne učinke planirane mjere potpore na podupirane gospodarske djelatnosti usporediti s njezinim utvrđenim negativnim učincima na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete. Da bi potpora bila spojiva s unutarnjim tržištem, pozitivni učinci mjere potpore moraju nadmašivati negativne.
- (167) Prvo, Komisija ocjenjuje pozitivne učinke mjere potpore na podupirane gospodarske djelatnosti, uključujući njezin doprinos ciljevima digitalne politike. Država članica mora na temelju protučinjenične analize dokazati da mjera može dovesti do pozitivnih učinaka koji ne bi bili mogući bez potpore. Kako je navedeno u odjeljku 5.2.1., pozitivni učinci mogu uključivati postizanje željenih ciljeva, kao što je uvođenje nove mreže koja pruža dodatni kapacitet i brzinu na tržištu, te niže cijene i bolji izbor za potrošače, veću kvalitetu i inovacije. To bi krajnjim korisnicima ujedno omogućilo

---

<sup>116</sup> Ova vrsta učinaka može se nazvati „istiskivanjem”.

veći pristup internetskim resursima te bi, zajedno s povećanom zaštitom potrošača na tom području, vjerojatno potaklo povećanje potražnje. To će doprinijeti dovršetku jedinstvenog digitalnog tržišta i donijeti koristi gospodarstvu Unije u cjelini.

- (168) Osim toga, Komisija po potrebi može razmotriti donosi li potpora druge pozitivne učinke, na primjer poboljšanja energetske učinkovitosti mrežnih operacija. Kad se takvi drugi pozitivni učinci podudaraju s onima u politikama Unije, kao što je europski zeleni plan, može se smatrati da potpora usklađena s takvim politikama Unije ima šire pozitivne učinke.
- (169) Drugo, Komisija ocjenjuje jesu li negativni učinci ograničeni na nužni minimum. Države članice moraju dokazati da su negativni učinci ograničeni na nužni minimum. Pritom trebaju uzeti u obzir nužnost, primjerenost i proporcionalnost mjere potpore (odjeljci od 5.2.2. do 5.2.4.) i, na primjer, veličinu projekata, pojedinačni i kumulativni iznos potpore, očekivane korisnike (na primjer, ima li korisnik značajnu tržišnu snagu) te obilježja ciljnih područja (na primjer, broj postojećih ili vjerodostojno planiranih učinkovitih mreža na danom području). Kako bi Komisiji omogućile procjenu vjerojatnih negativnih učinaka, države članice potiču se da dostave sve procjene učinka kojima raspolažu te *ex post* evaluacije provedene za slične prethodne programe.
- (170) Komisija će mjeru potpore smatrati spojivom s unutarnjim tržištem samo ako pozitivni učinci nadmašuju negativne učinke na tržišno natjecanje i trgovinu. Ako se predloženom mjerom potpore jasno utvrđeni tržišni nedostatak ne otklanja na prikladan i razmjeran način, vjerojatnije je da će negativni učinci u smislu narušavanja tržišnog natjecanja nadmašivati pozitivne učinke mjere. Stoga će Komisija vjerojatno zaključiti da je predložena mjera potpore nespojiva.

## **6. OCJENJIVANJE SPOJIVOSTI MJERA ZA POVEĆANJE UPOTREBE USLUGE**

- (171) Iako je dostupnost elektroničke komunikacijske mreže preduvjet za mogućnost pretplate na usluge pristupa internetu, to u nekim slučajevima možda neće biti dovoljno da se zadovolje potrebe krajnjih korisnika, posebno onih iz točaka (52) i (63), i ostvare koristi za društvo u cjelini.
- (172) To može biti posljedica relativno male sklonosti krajnjih korisnika prema pretplaćivanju na usluge pristupa internetu. Razlozi za to mogu biti različiti, a uključuju, općenito ili za određene kategorije krajnjih korisnika u osjetljivim situacijama, ekonomski učinak troškova pretplate na elektroničke komunikacijske usluge za krajnje korisnike te pogrešnu percepciju pogodnosti koje mogu ostvariti pretplatom na usluge širokopojasne mreže.
- (173) Mjere za povećanje upotrebe usluge, kao što su vaučeri, mogu biti korisne za otklanjanje određenog tržišnog nedostatka u smislu upotrebe dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. Širok i cjenovno pristupačan pristup povezivosti stvara pozitivne vanjske učinke jer može ubrzati rast i inovacije u svim sektorima gospodarstva. Ako cjenovno pristupačan pristup odgovarajućim elektroničkim komunikacijskim uslugama nije moguć zbog, na primjer, visokih maloprodajnih cijena, državna potpora može pomoći u otklanjanju takvog tržišnog nedostatka. U takvim slučajevima dodjela državnih potpora može imati pozitivne učinke te se može poboljšati ukupna učinkovitost.



- (174) Programima vaučera nastoji se povećati upotreba određenih usluga (broj pretplata) ili, u nekim okolnostima, potaknuti krajnje korisnike da zadrže pretplatu na usluge nepokretne ili pokretne mreže.
- (175) Osmišljeni su s namjerom da se smanje troškovi za krajnje korisnike (na primjer, troškovi postavljanja i naknada za pretplatu u određenom vremenskom razdoblju). Mogu se upotrijebiti za pretplatu na nove usluge nepokretne ili pokretne mreže ili za poboljšanje postojećih pretplata.
- (176) Vaučeri ne čine potporu ako krajnji korisnici kojima su namijenjeni, uključujući pojedinačne potrošače, ne obavljaju gospodarsku djelatnost obuhvaćenu područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. Vaučeri mogu činiti potporu ako krajnji korisnici kojima su namijenjeni obavljaju gospodarsku djelatnost obuhvaćenu područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. Međutim, s obzirom na ograničenu vrijednost vaučera ta bi potpora u većini slučajeva mogla biti potpora *de minimis*.
- (177) Postojeća sudska praksa Suda Europske unije potvrđuje da prednost dodijeljena krajnjim korisnicima, kao što su pojedinačni potrošači koji ne obavljaju gospodarsku djelatnost, može činiti prednost dodijeljenu i određenim drugim poduzetnicima, a time i državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora<sup>117</sup>. Takvi drugi poduzetnici mogu biti operatori elektroničkih komunikacija ili drugi poduzetnici koji prikupljaju vaučere.
- (178) Vaučeri mogu donijeti prednost operatorima elektroničkih komunikacija koji pružaju usluge krajnjim korisnicima (i u nekim slučajevima mogu osigurati prednost mrežnim operatorima) koji će putem postojećih elektroničkih komunikacijskih mreža moći ponuditi usluge većem broju krajnjih korisnika, što će ojačati njihovu tržišnu poziciju<sup>118</sup>. Pružatelji i operatori elektroničkih komunikacijskih usluga su poduzetnici i podliježu kontroli državnih potpora ako prednost koju ostvare premašuje razine potpore *de minimis*.

## 6.1 Socijalni vaučeri

- (179) Socijalnim vaučerima nastoji se poduprijeti određene pojedinačne potrošače da nabave ili zadrže usluge nepokretne ili pokretne mreže. Oni se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 2. točke (a) Ugovora kao „potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda”<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Presuda Općeg suda od 4. ožujka 2009., *Italija protiv Komisije*, T-424/05, ECLI:EU:T:2007:367, uvodna izjava 108.; presuda Suda od 28. srpnja 2011., *Mediaset protiv Komisije*, C-403/10, ECLI:EU:C:2011:533, točka 81.

<sup>118</sup> Ne dovodeći u pitanje ocjenu mjera poduzetih na nacionalnoj razini u skladu s pravilima o državnim potporama u provedbi obveza pružanja univerzalne usluge uključenih u regulatorni okvir Unije za elektroničke komunikacije (Direktiva (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (preinaka), SL L 321, 17.12.2018., str. 36.).

<sup>119</sup> Vidjeti Odluku Komisije C(2020) 8441 final od 4. prosinca 2020., predmet SA.57357 (2020/N) – Grčka – Program vaučera za širokopojasne mreže za studente (SL C 41, 5.2.2021., str. 4.).

- (180) Da bi bili u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (a) Ugovora, takvi vaučeri moraju imati socijalni karakter i biti namijenjeni za određene kategorije pojedinačnih potrošača (poduzetnici nisu prihvatljivi) čije financijske okolnosti opravdavaju isplatu potpore iz socijalnih razloga (na primjer, obitelji s nižim prihodima, studenti, učenici itd.) kako bi im se, na primjer, omogućilo da steknu ili održavaju pretplatu na usluge nepokretne ili pokretne mreže radi učenja ili rada na daljinu itd.
- (181) U okviru nacionalnih pravila mogu se predvidjeti različiti načini provedbe. Na primjer, u okviru programa vaučera može biti predviđeno izravno plaćanje krajnjim korisnicima ili pružatelju usluga kojeg je odabrao krajnji korisnik.
- (182) Prihvatljivi troškovi mogu biti troškovi mjesečne naknade, standardni<sup>120</sup> troškovi postavljanja i troškovi potrebne terminalne opreme (modem/usmjerivač) krajnjeg korisnika za pristup internetu.
- (183) Vaučeri se smiju upotrebljavati samo za pretplatu na nove usluge nepokretne ili pokretne mreže ili za održavanje postojećih. Ne smiju se dodjeljivati za promjenu pružatelja usluga ako novi pružatelj usluga nudi istu kvalitetu usluge kako bi se ograničili rizici od oportunističkog ponašanja koje nije u skladu sa socijalnim ciljevima takvih vaučera. Ne smiju se upotrebljavati za poboljšanje postojećih pretplata na usluge nepokretne ili pokretne mreže, osim ako se može jasno dokazati da radne karakteristike postojeće pretplate ne mogu zadovoljiti minimalne razumne potrebe krajnjih korisnika.
- (184) Kako bi se ispunio zahtjev da se mora izbjeći bilo kakva diskriminacija u vezi s podrijetlom proizvoda, mora se poštovati načelo tehnološke neutralnosti. Krajnjim korisnicima mora se omogućiti upotreba vaučera za nabavu prihvatljivih usluga nepokretne ili pokretne mreže od bilo kojeg pružatelja usluga koji ih može pružiti, neovisno o tehnologiji koja se upotrebljava za pružanje usluge. Mjerom se mora osigurati jednako postupanje prema svim mogućim pružateljima usluga, a krajnjim potrošačima mora se omogućiti najširi mogući izbor dobavljača. U tu svrhu država članica mora uspostaviti mrežni registar svih prihvatljivih pružatelja usluga ili primijeniti istovjetnu alternativnu metodu kako bi osigurala da je mjera otvorena za sve, transparentna i nediskriminirajuća. Krajnjim korisnicima treba omogućiti pristup mrežnom registru kako bi bili obaviješteni o svim operatorima koji mogu pružati prihvatljive usluge. Svi pružatelji usluga koji mogu pružati prihvatljive usluge nepokretne ili pokretne mreže trebaju imati mogućnost da budu uključeni u mrežni registar na temelju objektivnih i transparentnih kriterija (na primjer, mogućnost ispunjavanja minimalnih zahtjeva za pružanje prihvatljivih usluga nepokretne ili pokretne mreže). Mrežni registar može pružati i dodatne informacije koje mogu pomoći krajnjim korisnicima, primjerice informacije o vrsti usluge koju pružaju različiti operatori.
- (185) Programi socijalnih vaučera moraju biti vremenski ograničeni na razumno razdoblje ne dulje od tri godine.
- (186) Države članice mogu provesti dodatne zaštitne mjere kako bi se izbjeglo neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja i kako krajnji korisnici ili operatori elektroničkih

---

<sup>120</sup> Standardni troškovi su troškovi koji se odnose na sve krajnje korisnike, neovisno o njihovoj specifičnoj situaciji.

komunikacija ne bi zlouporabili vaučere. Dodatne zaštitne mjere mogu biti potrebne kako se vaučeri ne bi upotrebljavali za nabavu usluga pristupa internetu putem nepokretne ili pokretne mreže ako drugi član istog kućanstva već ima pretplatu na odgovarajuću uslugu.

- (187) Osim toga, države članice moraju ispuniti zahtjeve utvrđene u odjeljku 7. u pogledu transparentnosti, izvješćivanja i praćenja.

## **6.2 Vaučeri za povezivost**

- (188) Vaučeri za povezivost mogu biti osmišljeni za šire kategorije krajnjih korisnika (na primjer, vaučeri za sve građane ili određena poduzeća, kao što su mala i srednja poduzeća) radi promicanja upotrebe usluga nepokretne ili pokretne mreže koje doprinose razvoju određene gospodarske djelatnosti. Takve mjere mogu se proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a.
- (189) Komisija će takve mjere smatrati spojivima ako doprinose razvoju gospodarske djelatnosti (prvi uvjet) a da pritom neopravdano ne utječu na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj je to protivno zajedničkom interesu (drugi uvjet).

### *6.2.1 Prvi uvjet*

- (190) Komisija smatra da programi vaučera kojima se učinkovito olakšava upotreba usluga nepokretne ili pokretne mreže mogu pospješiti razvoj niza gospodarskih djelatnosti omogućivanjem veće razine povezivosti i pristupa uslugama pristupa internetu.
- (191) Kako bi se osigurao poticajni učinak, vaučer smije pokrivati najviše 50 % prihvatljivih troškova. Prihvatljivi troškovi mogu biti troškovi mjesečne naknade, standardni troškovi postavljanja i troškovi potrebne terminalne opreme (modem/usmjerivač) krajnjeg korisnika za pristup internetu. I troškovi za unutarnje ožičenje i određeno ograničeno uvođenje u objekte u privatnom vlasništvu krajnjeg korisnika ili u javne objekte u neposrednoj blizini prostora u privatnom vlasništvu krajnjeg korisnika mogu biti prihvatljivi u mjeri u kojoj su potrebni za pružanje usluge ili kao pomoć za pružanje usluge.
- (192) U okviru nacionalnih pravila mogu se predvidjeti različiti načini provedbe. Na primjer, u okviru programa vaučera može biti predviđeno izravno plaćanje krajnjim korisnicima ili pružatelju usluga kojeg je odabrao krajnji korisnik.
- (193) Ako mjera državne potpore, uvjeti povezani s njom (uključujući način njezina financiranja ako je sastavni dio mjere) ili djelatnost koja se njome financira podrazumijevaju povredu odredbe ili općih načela prava Unije, potpora se ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem<sup>121</sup>.

### *6.2.2 Drugi uvjet*

- (194) Državna potpora treba biti usmjerena na slučajeve u kojima može dovesti do ključnog poboljšanja koje tržište ne može samo postići, odnosno u kojima postoje tržišni nedostaci u smislu upotrebe određene tehnologije. Na primjer, ako državna potpora za

---

<sup>121</sup> Presuda Suda od 22. rujna 2020., *Austrija protiv Komisije*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, točka 44.

upotrebu nepokretnih i pokretnih elektroničkih komunikacijskih usluga nije usmjerena na tržišne nedostatke u smislu upotrebe određene tehnologije (na primjer, ako se vaučeri zloupotrebljavaju za podupiranje uvođenja tehnologije umjesto za poticanje potražnje) ili ako se ne poštuje tehnološka neutralnost, potpora u obliku vaučera ne bi bila odgovarajući instrument politike i mjerom bi se mogli promijeniti uvjeti za ulaganja i stvoriti poremećaji štetni za dobro funkcioniranje predmetnih tržišta. U takvim bi slučajevima primjena potpore u obliku vaučera predstavljala rizik od neopravdanog utjecaja na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj je to protivno zajedničkom interesu i stoga se takva mjera potpore za vaučere za povezivost ne može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem.

- (195) Vaučeri mogu biti potrebni radi potpore za pretplatu na novu uslugu ili poboljšanje postojeće. Za poboljšanje postojeće pretplate na nepokretnu ili pokretnu mrežu mogu se upotrebljavati samo u mjeri u kojoj ne narušavaju tržišno natjecanje na maloprodajnoj i veleprodajnoj razini.
- (196) Komisija smatra da su tehnološki neutralni vaučeri za povezivost razmjerni jer krajnjim korisnicima omogućuju nabavu ekonomski najpovoljnijih usluga od bilo kojeg pružatelja usluge koji ih može pružati, neovisno o tehnologiji koja se upotrebljava za pružanje usluge. Nadalje, takvim se mjerama mogu ograničiti negativni učinci na tržišno natjecanje koji proizlaze iz potpore ako osiguravaju jednako postupanje prema svim mogućim pružateljima usluga i ako krajnjim korisnicima pružaju najširi mogući izbor pružatelja usluga. U tu svrhu država članica mora uspostaviti mrežni registar svih prihvatljivih pružatelja usluga ili primijeniti istovjetnu alternativnu metodu kako bi osigurala da je mjera otvorena za sve, transparentna i nediskriminirajuća. Krajnjim korisnicima mora se omogućiti pristup takvim informacijama o svim operatorima koji mogu pružati prihvatljive usluge. Svim pružateljima usluga koji mogu pružati prihvatljive usluge mora se omogućiti da zatraže da budu uključeni u mrežni registar ili neku alternativnu metodu koju je država članica odabrala na temelju objektivnih kriterija (na primjer, mogućnost ispunjavanja minimalnih zahtjeva za pružanje prihvatljivih usluga nepokretne ili pokretne mreže). Mrežni registar (ili odabrana alternativna metoda) može pružati i dodatne informacije koje mogu pomoći krajnjim korisnicima, primjerice informacije o vrsti usluge koju pružaju različiti operatori.
- (197) Vaučeri za povezivost smiju biti dostupni krajnjim korisnicima samo na područjima na kojima postoji barem jedna postojeća mreža<sup>122</sup> koja može pružati prihvatljive usluge, što se mora provjeriti mapiranjem i u okviru javnog savjetovanja. Postupkom mapiranja i javnim savjetovanjem mora se obuhvatiti vrijeme trajanja programa vaučera i moraju se provesti u skladu s odjeljcima 5.2.2.4.1 i 5.2.2.4.2. U okviru javnog savjetovanja zainteresirane strane pozivaju se na podnošenje primjedbi o glavnim obilježjima mjera, a ne samo o dostupnosti mreža na ciljnim područjima.
- (198) Države članice moraju ograničiti rizike od mogućeg neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja u okviru primjene programa vaučera. Da bi potpora bila spojiva, države članice moraju provesti procjenu tržišta kako bi utvrdile prihvatljive pružatelje usluga koji su prisutni na tom području i prikupile informacije za izračunavanje

---

<sup>122</sup> Mjera osiguravanja vaučera radi povećanja upotrebe buduće mreže može biti uključena u mjeru potpore za mrežu.

njihova tržišnog udjela. Procjenom tržišta treba utvrditi postoji li mogućnost da bi se programom vaučera nekim pružateljima usluge dala nerazmjerna prednost na štetu drugih pružatelja usluge, čime bi se mogla ojačati njihova (lokalna) dominacija na tržištu. Procjenom tržišta treba utvrditi i stvarnu potrebu za provedbom programa vaučera usporedbom situacije na području na kojemu se intervenira (ili više njih) sa situacijom na drugim područjima države članice ili Unije. Radi donošenja zaključaka o mogućnosti provedbe programa vaučera mogu se procijeniti i trendovi koji pokazuju u kojoj mjeri krajnji korisnici upotrebljavaju određenu uslugu.

- (199) U slučajevima kad je operator vertikalno integriran i ima maloprodajni tržišni udio veći od 25 %, da bi bio uključen u program vaučera, on mora svim pružateljima elektroničkih komunikacijskih usluga na odgovarajućem tržištu veleprodajnog pristupa ponuditi barem jedan proizvod za veleprodajni pristup kojim se osigurava da tražitelj pristupa može pouzdano pružati prihvatljive usluge pod otvorenim, transparentnim i nediskriminatornim uvjetima. Veleprodajna cijena pristupa mora biti određena kako je navedeno u odjeljku 5.2.4.4.3.
- (200) Smatrat će se da programi vaučera za povezivost imaju ograničene negativne učinke na tržišno natjecanje ako su vremenski ograničeni na razumno razdoblje ne dulje od dvije godine.
- (201) Osim toga, države članice moraju ispuniti zahtjeve utvrđene u odjeljku 7. u pogledu transparentnosti, izvješćivanja i praćenja.

## **7. TRANSPARENTNOST, IZVJEŠĆIVANJE, PRAĆENJE**

### **7.1 Transparentnost**

- (202) Države članice na platformi Komisije „modul za transparentnu dodjelu”<sup>123</sup> ili na iscrpnim internetskim stranicama o državnim potporama na nacionalnoj ili regionalnoj razini moraju objaviti sljedeće informacije:
  - a) cjeloviti tekst odluke o odobravanju programa potpore ili pojedinačne potpore i njihovih provedbenih odredbi ili poveznicu na taj tekst;
  - b) informacije o svakoj pojedinačnoj dodijeljenoj potpori koja premašuje 100 000 EUR u skladu s Prilogom IV.
- (203) Informacije iz točke (202)b) moraju se objaviti u roku od šest mjeseci od datuma dodjele potpore ili, za potpore u obliku poreznih poticaja, u roku od godine dana od roka za podnošenje porezne prijave<sup>124</sup>.
- (204) Države članice moraju organizirati svoje iscrpne internetske stranice o državnim potporama, kako je navedeno u točki (202), tako da omogućuju jednostavan pristup informacijama. Ako je potpora nezakonita, ali se naknadno utvrdi da je spojiva, država

---

<sup>123</sup> Stranica za javno pretraživanje baze podataka „Transparentnost državnih potpora”, dostupna na sljedećoj adresi: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=hr>.

<sup>124</sup> Ako ne postoji formalni zahtjev za godišnju prijavu, datumom dodjele za potrebe unosa smatrat će se 31. prosinca godine u kojoj je dodijeljena potpora.

članica te informacije mora objaviti u roku od šest mjeseci od datuma odluke Komisije kojom se potpora proglašava spojivom.

- (205) Da bi se omogućila provedba pravila o državnim potporama u skladu s Ugovorom, te informacije moraju biti dostupne najmanje deset godina od datuma dodjele potpore. Informacije se moraju objaviti u obliku podatkovne tablice nezaštićene vlasničkim pravima koja omogućuje učinkovito pretraživanje, izdvajanje, preuzimanje i jednostavno objavljivanje na internetu, npr. u formatu CSV ili XML. Javnosti se mora omogućiti pristup internetskim stranicama bez ograničenja, što uključuje i prethodnu registraciju korisnika.
- (206) Komisija će na svojoj internetskoj stranici objaviti poveznicu na nacionalnu ili regionalnu internetsku stranicu o državnim potporama iz točke (202).

## **7.2 Izvješćivanje**

- (207) U skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589<sup>125</sup> i Uredbom Komisije (EZ) br. 794/2004<sup>126</sup> države članice dužne su Komisiji podnijeti godišnja izvješća o svakoj mjeri potpore koja je odobrena u skladu s ovim Smjernicama.
- (208) Uz godišnja izvješća iz točke (207). države članice Komisiji moraju svake dvije godine dostaviti izvješće koje sadržava ključne informacije o mjerama potpore koje su odobrene na temelju ovih Smjernica u skladu s Prilogom V. Pri donošenju odluke u skladu s ovim Smjernicama Komisija može zatražiti dodatno izvješćivanje o mjeri potpore.

## **7.3 Praćenje**

- (209) Države članice moraju voditi detaljnu evidenciju o svim mjerama potpore. Ona mora sadržavati sve informacije koje su potrebne kako bi se utvrdilo da su svi uvjeti spojivosti navedeni u ovim Smjernicama ispunjeni. Države članice tu evidenciju moraju čuvati deset godina od datuma dodjele potpore i na zahtjev dostaviti Komisiji.

## **8. PLAN *EX POST* EVALUACIJE**

- (210) Kako bi se dodatno ograničila mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine, Komisija može odrediti da određeni programi podliježu vremenskom ograničenju (obično od četiri godine ili manje) i *ex post* evaluaciji kako bi se provjerilo i. jesu li ostvarene pretpostavke i uvjeti koji su doveli do odluke o spojivosti; ii. koliko je mjera potpore bila učinkovita u odnosu na njezine unaprijed definirane ciljeve; iii. kakav je mjera potpore imala učinak na tržišta i tržišno natjecanje i je li tijekom trajanja

---

<sup>125</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

<sup>126</sup> Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).

programa potpore došlo do neopravdanih narušavajućih učinaka koji su protivni interesima Unije<sup>127</sup>.

- (211) *Ex post* evaluacija može biti potrebna za programe s velikim proračunom za potporu ili programe s novim obilježjima ili u slučajevima u kojima su predviđene znatne promjene na tržištu, promjene tehnologije ili regulatorne promjene. U svakom slučaju, od objave Smjernica evaluacija će biti obvezna za programe čiji proračun državnih potpora ili prijavljeni rashodi iznose više od 150 milijuna EUR u bilo kojoj godini ili 750 milijuna EUR tijekom ukupnog trajanja, odnosno kombiniranog trajanja programa i bilo kojeg prethodnog programa kojim je obuhvaćen sličan cilj i slično zemljopisno područje. S obzirom na ciljeve evaluacije i kako bi se izbjeglo nerazmjerno opterećenje za države članice, od objave Smjernica *ex post* evaluacije potrebne su samo za programe potpora čije je ukupno trajanje dulje od tri godine.
- (212) Od zahtjeva za *ex post* evaluaciju može se odstupiti za program potpore koji je neposredni nasljednik programa koji obuhvaća sličan cilj i zemljopisno područje i koji je bio predmet evaluacije te je za njega podneseno završno izvješće o evaluaciji u skladu s planom evaluacije koji je odobrila Komisija i nije rezultirao nikakvim negativnim nalazima. Ako završno izvješće o evaluaciji programa nije u skladu s odobrenim planom evaluacije, program se na zahtjev Komisije mora obustaviti s trenutačnim učinkom.
- (213) Evaluacijom bi se trebalo provjeriti jesu li ostvarene pretpostavke i uvjeti na kojima se temelji spojivost programa, posebno nužnost i učinkovitost mjere potpore s obzirom na njezine opće i posebne ciljeve. Treba ocijeniti i učinak programa na tržišno natjecanje i trgovinu.
- (214) Za programe potpore koji podliježu zahtjevu evaluacije iz točke (211) države članice moraju dostaviti nacrt plana evaluacije, koji će biti sastavni dio Komisijine procjene programa, kako slijedi:
  - a) zajedno s programom potpore ako proračun državnih potpora u okviru programa premašuje 150 milijuna EUR u bilo kojoj godini ili 750 milijuna EUR tijekom ukupnog trajanja programa;
  - b) u roku od 30 radnih dana od znatne promjene kojom se proračun programa povećava na iznos veći od 150 milijuna EUR u bilo kojoj godini ili 750 milijuna EUR tijekom ukupnog trajanja programa;
  - c) u roku od 30 radnih dana od bilježenja u službenoj računovodstvenoj evidenciji rashoda u okviru programa u iznosu većem od 150 milijuna EUR u bilo kojoj godini.
- (215) Nacrt plana evaluacije mora biti u skladu sa zajedničkim metodološkim načelima Komisije<sup>128</sup>. Država članica mora objaviti plan evaluacije koji je odobrila Komisija.

---

<sup>127</sup> Vidjeti, na primjer, Odluku Komisije C(2012) 8223 final od 20. studenoga 2012., predmet SA.33671 (2012/N) – *Ujedinjena Kraljevina – Nacionalni program širokopojasnih mreža za Ujedinjenu Kraljevinu – Uvođenje širokopojasnih mreža u Ujedinjenoj Kraljevini* (SL C 16, 19.1.2013., str. 2.).

- (216) *Ex post* evaluaciju mora provesti stručnjak neovisan o davatelju potpore na temelju plana evaluacije. Za svaku evaluaciju mora se sastaviti barem jedno privremeno i jedno završno izvješće o evaluaciji. Države članice moraju objaviti oba izvješća.
- (217) Završno izvješće o evaluaciji mora se pravodobno dostaviti Komisiji kako bi se procijenilo eventualno produljenje programa potpore, a najkasnije devet mjeseci prije njegova isteka. To se razdoblje može skratiti za programe na koje se zahtjev za evaluaciju primjenjuje u posljednje dvije godine provedbe. Točan opseg i postupak svake evaluacije utvrđuju se u odluci o odobrenju programa potpore. U slučaju prijave naknadnih mjera potpore sa sličnim ciljem mora se opisati način na koji su rezultati evaluacije uzeti u obzir.

## 9. ZAVRŠNE ODREDBE

- (218) Ove Smjernice početak će se primjenjivati prvog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.
- (219) Nakon objave ovih Smjernica u Službenom listu Komisija će ih primjenjivati na sve prijavljene mjere potpore, čak i ako su projekti prijavljeni prije datuma objave.
- (220) U skladu s obaviješću Komisije o utvrđivanju važećih pravila za procjenu nezakonitih državnih potpora<sup>129</sup> Komisija će na nezakonite potpore primjenjivati pravila koja su na snazi u trenutku dodjele potpora. U skladu s time ove će Smjernice primjenjivati na nezakonite potpore dodijeljene nakon datuma objave.
- (221) Komisija na temelju članka 108. stavka 1. Ugovora državama članicama predlaže sljedeće prikladne mjere:
- a) države članice prema potrebi moraju izmijeniti svoje postojeće programe potpore kako bi ih uskladile s odredbama odjeljka 7.1. ovih Smjernica u roku od 12 mjeseci od njihove objave u *Službenom listu Europske unije*;
  - b) države članice trebaju dati svoju izričitu i bezuvjetnu suglasnost s primjerenim mjerama predloženima u podtočki (a) (uključujući izmjene) u roku od dva mjeseca od dana objave ovih Smjernica u *Službenom listu Europske unije*. Ako države članice ne dostave odgovor, Komisija će pretpostaviti da predmetna država članica nije suglasna s predloženim mjerama.

---

<sup>128</sup> Radni dokument službi Komisije, Zajednička metodologija za evaluaciju državnih potpora, Bruxelles, 28.5.2014., SWD(2014) 179 final, ili bilo koja kasnija revidirana verzija.

<sup>129</sup> SL C 119, 22.5.2002., str. 22.