

*Проект*



Брюксел, ХХХ  
[...] (2012) ХХХ проект

**ПРОЕКТ**

**Насоки на ЕС относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с  
бързото разполагане на широколентови мрежи**

## Насоки на ЕС относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с бързото разполагане на широколентови мрежи

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

- (1) Широколентовите връзки са от стратегическо значение за европейския растеж и за иновациите във всички сектори на икономиката, както и за социалното и териториалното сближаване. В стратегията „Европа 2020“ („ЕС 2020“) се подчертава значението на въвеждането на широколентовия достъп като част от стратегията за растеж на ЕС за следващото десетилетие и се поставят амбициозни цели за развитие на ширококолентовите услуги. В една от водещите ѝ инициативи — Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (DAE)<sup>1</sup> — се признават социално-икономическите ползи от ширококолентовия достъп, като се подчертава неговото значение за конкурентоспособността, социалното включване и заетостта. Постигането на целта на „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж зависи и от предоставянето на широк достъп на приемливи цени до инфраструктура и услуги за високоскоростен интернет. Посрещането на предизвикателството за финансиране на широколентова инфраструктура с добро качество и на приемливи цени е ключов фактор, за да може Европа да увеличи своята конкурентоспособност и иновации, да предостави възможности за работа за младите хора, да предотврати делокализацията на икономическата активност и да привлече външни инвестиции. В DAE бе потвърдена целта от стратегията „ЕС 2020“ да се предостави основен широколентов достъп на всички европейци до 2013 г., като стремежът е да се гарантира, че до 2020 г.: i) всички европейци имат много по-бърз достъп до интернет със скорост над 30 Mbps; и ii) 50 % или повече от европейските домакинства са абонати на интернет връзка със скорост над 100 Mbps.
- (2) Беше изчислено<sup>2</sup>, че за достигането на целта за достъп до скорост на интернет над 30 Mbps ще са необходими до 60 млрд. EUR инвестиции и до 270 млрд. EUR, за да могат поне 50 % от европейските домакинства да разполагат с достъп до интернет връзки със скорост на 100 Mbps<sup>3</sup>. Тези

---

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“, (COM(2010) 245).

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейският широколентов достъп: да инвестираме в стимулиран от цифровите технологии растеж“, COM(2010) 472 окончателен

<sup>3</sup> Реалните инвестиционни разходи могат да бъдат значително по-ниски в зависимост от възможната повторна употреба на съществуващите (пасивни) инфраструктури и в зависимост от пазарните, технологичните и регулаторните промени

## Проект

инвестиции ще бъдат извършени предимно от търговски инвеститори. Целите на DAE обаче не могат да бъдат постигнати без подкрепа с публични средства. По тази причина в DAE държавите членки се призовават да използват „публично финансиране в съответствие с правилата на ЕС за конкуренцията и за държавните помощи“, за да се постигнат целите за покритие, скорост и внедряване, определени в стратегията „ЕС 2020“<sup>4</sup>. В бъдеще се очаква да нарасне търсенето на услуги, изискващи интензивно използване на капацитет, като ще се развиват допълнително „изчислителните облаци“ (cloud computing), по-интензивното използване на технологиите peer to peer, социалните мрежи и услугите за видео при поискване.

- (3) Секторът на електронните комуникации премина през задълбочен процес на либерализация и в момента подлежи на секторно регулиране. Регулаторната рамка на ЕС за електронните комуникации също засяга въпроси, свързани с широколентовия достъп<sup>5</sup>. Що се отнася до наследените широколентови мрежи, пазарите на продажби на едро са подлежали досега на предварително регулиране във всички държави членки. Регулаторният подход успешно доведе до насърчаване на конкурентни пазари, до поощряване на инвестициите и до разширяване на избора за потребителите: например най-висока степен на покритие и навлизане на широколентов достъп се наблюдава в държави членки, в които съществува конкуренция в областта на инфраструктурата в съчетание с ефективна система на предварително регулиране, насочена към насърчаване на конкуренцията в областта на услугите. По-нататъшното разгръщане на широколентовите мрежи и по-специално на мрежите за достъп от следващо поколение („ДСП“) продължава да изисква намесата на националните регулаторни органи („НРО“), което се дължи на тяхното място и роля в сектора на електронните комуникации.
- (4) Още по-важно е публичните средства в този сектор да се използват внимателно и Комисията да гарантира, че държавната помощ е допълваща и не замества инвестициите от страна на пазарните участници. Държавната интервенция следва да ограничи възможно най-много риска от изместване на частните инвестиции, от промяна на търговските стимули за инвестиране и в крайна сметка от неприемливо нарушаване на конкуренцията.
- (5) В съобщението си относно модернизирани държавната помощ на ЕС (State Aid Modernisation — SAM) Комисията отбелязва, че политиката за държавната помощ следва да се съсредоточи върху насърчаването на добре планирана помощ, насочена към отстраняване на неефективността на пазара и към цели от общ европейски интерес<sup>6</sup>. Мерките за държавна помощ може при определени условия да имат коригиращо действие върху неефективността на пазара, като по този начин подобряват ефективното функциониране на пазарите и засилват конкурентоспособността. Освен това,

<sup>4</sup> Параграф 2.4,3. Основно действие 8.

<sup>5</sup> Вж. член 12, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива) ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33, изменена с Директива 2009/140/ЕО (Директива за по-добро регулиране), ОВ L 337, 18.12.2009 г., стр. 37 и с Регламент (ЕО) № 544/2009, ОВ L 167, 29.6.2009 г., стр. 12.

<sup>6</sup> Съобщение на Комисията „Модернизирани държавната помощ на ЕС“. Брюксел, 8.5.2012 г. COM(2012) 209 окончателен.

## Проект

когато пазарите показват ефективни резултати, но тези резултати се считат за незадоволителни от гледна точка на политика на сближаване, държавната помощ може да се използва за постигане на по-желан, справедлив пазарен резултат. По-конкретно, една добре насочена държавна интервенция в областта на широколентовия достъп може да допринесе за намаляване на „цифровото разделение“<sup>7</sup> между области или региони, в които се предлагат конкурентни широколентови услуги на достъпни цени, и области, в които такива услуги не се предлагат.

- (6) Ако обаче държавна помощ за широколентов достъп се използва в райони, в които пазарните оператори биха инвестирали или вече са инвестирали, това може значително да наруши стимулите на търговските инвеститори въобще да инвестират в широколентов достъп. В такива случаи държавната помощ за широколентов достъп може да има обратен ефект по отношение на следваната цел. Целта на контрола върху държавната помощ в сектора на широколентовия достъп е да се гарантира, че мерките за държавна помощ ще доведат до по-високо равнище на широколентово покритие или до по-бързо навлизане и проникване на широколентово покритие, отколкото без държавна помощ, като в същото време се подкрепят по-високо качество, по-достъпни услуги и инвестиции, насърчаващи конкуренцията. Положителните ефекти от помощта следва да надхвърлят нарушенията на конкуренцията.
- (7) В отговор на призива на Комисията в DAE към държавите членки, повечето от тях разработиха национални стратегии за широколентов достъп, за да постигнат целите на DAE на съответните си територии. Повечето от тези стратегии предвиждат използването на публични средства за разширяване на широколентовото покритие в райони, в които търговските оператори нямат стимул да инвестират и да ускорят разгръщането на високоскоростни мрежи за достъп от следващо поколение.
- (8) В тези насоки се прави обобщение на принципите на политиката на Комисията за прилагането на правилата за държавна помощ от Договора към мерките в подкрепа на разгръщането на широколентови мрежи като цяло (в раздел 2). В тях се обяснява прилагането на тези принципи при оценката на мерки за помощ за бързото разгръщане на основни широколентови мрежи и мрежи за достъп от следващо поколение (ДСП) с много висока скорост (в раздел 3). Комисията ще прилага насоките при оценката на държавната помощ за широколентови мрежи. Това ще увеличи правната сигурност и прозрачността при вземането на решенията ѝ.

---

<sup>7</sup> Изразът „цифрово разделение“ се използва най-често, за да опише разслоението между лицата и общностите, които имат достъп до информационните технологии, и тези, които нямат такъв достъп. Въпреки че има няколко причини за това „цифрово разделение“, най-важната е липсата на подходяща инфраструктура за широколентов достъп. От регионална гледна точка степента на урбанизация е важен фактор за достъп и използване на ИКТ. Така навлизането на интернет остава много по-ниско в по-слабо населените райони в целия Европейски съюз.

## Проект

### 2. ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ НА ПОЛИТИКАТА НА КОМИСИЯТА ЗА ДЪРЖАВНАТА ПОМОЩ ЗА ШИРОКОЛЕНТОВ ДОСТЪП

#### 2.1. Прилагане на правилата за държавна помощ

- (9) Съгласно член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“<sup>8</sup>. Оттук следва, че за да бъде счтена дадена мярка за държавна помощ, трябва да бъдат спазени следните кумулативни условия: а) мярката трябва да бъде предоставена чрез държавни ресурси, б) чрез нея на предприятията трябва да се дава икономическо предимство, в) предимството трябва да бъде избирателно и г) да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията; д) мярката трябва да засяга търговията между държавите членки.

#### 2.2. Член 107, параграф 1 от ДФЕС: Наличие на помощ

- (10) **Използване на държавни ресурси:** Трансферът на държавни ресурси може да приеме различни форми, като например преки безвъзмездни средства, данъчни облекчения<sup>8</sup>, заеми при изключително изгодни условия или други видове преференциални финансови условия. Държавни ресурси се използват и ако държавата предоставя полза в натура, например инвестиции в изграждането на (част) от широколентова инфраструктура. Държавните ресурси могат да се използват<sup>9</sup> на национално, регионално или местно равнище. Финансирането от европейските фондове, като Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР)<sup>10</sup>, също представлява държавни ресурси, когато тези средства се разпределят по преценка на държавата членка<sup>11</sup>.
- (11) **Предприятие:** Държавните мерки в подкрепа на инвестициите в широколентова инфраструктура обикновено са насочени към упражняване на икономическа дейност, като изграждането, експлоатацията и предоставянето

<sup>8</sup> Вж. например Решение на Комисията N398/2005 — Унгария, *Развитие на данъчни стимули за широколентови връзки*.

<sup>9</sup> Ресурсите на публично предприятие представляват държавни ресурси по смисъла на член 107 от Договора, тъй като държавните органи контролират тези ресурси. дело C-482/99, Франция срещу Комисията, [2002 г.] Recueil, стр. I-4397. В съответствие с това решение на Съда трябва освен това да се прецени дали финансирането чрез публично предприятие може да бъде приписано на държавата.

<sup>10</sup> Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) ОВ L 277, 21.10.2005 стр.1, Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1783/1999 ОВ L 210 31.7.2006, стр.1, Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр.25.

<sup>11</sup> Съдът потвърди, че след като финансовите средства се запазват постоянно под публичен контрол и следователно са на разположение на компетентните национални органи, това е достатъчно за оказването им като държавна помощ, вж. дело C-83/98 P France v Ladbroke Racing Ltd и Комисията [2000] ECR I-3271, точка 50.

## Проект

на достъп до широколентовата инфраструктура. Също самата държава може да извършва икономическа дейност, когато ръководи и експлоатира (части от) широколентова инфраструктура, например чрез вътрешно дружество или като част от държавната администрация. Изграждането на широколентова мрежова инфраструктура с оглед на нейното бъдещо ползване с търговска цел от държавата или от оператори, които се явяват трети страни, с което тази инфраструктура е неразривно свързана, също представлява икономическа дейност<sup>12</sup>. Разгръщането на широколентова мрежа за нетърговски цели може да не представлява държавна помощ<sup>13</sup>, защото изграждането на мрежата не облагодетелства никое предприятие<sup>14</sup>. Ако обаче впоследствие тази мрежа бъде отворена за използване от страна на инвеститори или оператори на широколентови услуги, вероятно ще е налице държавна помощ<sup>15</sup>.

(12) **Предимство:** Помощта обикновено се предоставя пряко на инвеститори в мрежата, които в повечето случаи се избират чрез конкурентен тръжен процес. Когато държавният принос не е бил предоставен при нормални пазарни условия и следователно отговаря на критериите за държавна помощ съгласно принципа на инвеститор в пазарна икономика (вж. точка 16 по-долу), използването на тръжна процедура гарантира, че помощта е ограничена до минималния размер, необходим за конкретния проект. Тя обаче не премахва помощта, тъй като публичният орган все пак ще предостави субсидия на спечелилия участник в търга (например като „финансиране на разликата“ или като принос в натура), и целта на тази процедура е именно да бъде избран бенефициерът на помощта. Финансовата подкрепа ще даде възможност на спечелилия участник в търга да проведе тази търговска дейност при условия, които иначе не биха съществували на пазара. Освен прекия получател на помощта непреки бенефициери могат да бъдат и оператори, които се явяват трети страни и които получават достъп на едро до субсидираната инфраструктура<sup>16</sup>.

(13) **Селективност:** Държавните мерки, подкрепящи разгръщането на широколентови мрежи, са избирателни по своята същност поради това, че са насочени към инвеститори в широколентови услуги и оператори, които са трети страни, които извършват дейност само в някои сегменти от общия

<sup>12</sup> Дело T-443/08 и T-455/08 Freistaat Sachsen срещу Комисията [все още не публикувано], точки 93—95.

<sup>13</sup> Вж. например решението на Комисията по дело NN24/2007 — Чешка република, *Общинска безжична мрежа в Прага*.

<sup>14</sup> По подобен начин, ако мрежата е изградена или широколентовите услуги са осигурени, за да се задоволят собствените нужди на публичната администрация при определени обстоятелства, тази интервенция може да не предоставя предимство на икономическите предприятия. Вж. решението на Комисията по дело № 46/2007, Обединено кралство, *Схема за мрежа на уелския публичен сектор*.

<sup>15</sup> Решение на Комисията по дело SA. 31687 (№ 436/2010) – Италия, *Широколентов достъп във Friuli Venezia Giulia (проект Hermes)* и по дело № 407/2009 – Испания, *Харха Oberta*.

<sup>16</sup> Вероятно е ползата от субсидията да бъде поне частично прехвърлена на оператори, които са трети страни, дори ако плащат вознаграждение за достъпа на едро. Наистина цените на едро често са регулирани. Регулирането на цените води до по-ниска цена от тази, която търговецът на едро иначе би могъл да постигне на пазара (което може да бъде монополна цена, ако няма конкуренция с други мрежи). Когато цените не са регулирани, от търговеца на едро при всички случаи ще се изисква да определи цените си спрямо средните цени, прилагани в други, по-конкурентоспособни райони (вж. съображение 67, буква з) по-долу), което е вероятно да доведе до по-ниска цена в сравнение с тази, която търговецът на едро иначе би могъл да постигне на пазара.

## Проект

пазар на електронни съобщителни услуги. От друга страна, по отношение на крайните бизнес потребители на субсидираната мрежа<sup>17</sup> мярката може да не бъде изборителна, доколкото достъпът до субсидираната инфраструктура е отворен за всички сектори на икономиката. Селективност ще съществува, ако разгръщането на ширококоловите мрежи е специално насочено към конкретни бизнес потребители, например ако държавната помощ е насочена към разгръщане на ширококоловата мрежа в полза на предварително определени предприятия, които не са избрани в съответствие с общите критерии, приложими в цялата зона, за която е отговорен органът, предоставящ помощта<sup>18</sup>.

- (14) **Нарушаване на конкуренцията:** Според съдебната практика на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съда“) финансовата подкрепа или помощта в натура нарушава конкуренцията, доколкото чрез нея се укрепва позицията на дадено предприятие в сравнение с другите предприятия<sup>19</sup>. Поради държавната помощ, предоставена на конкурент, съществуващите оператори могат да намалят капацитета си или потенциалните оператори могат да решат да не навлязат на нов пазар или в дадена географска област. Нарушаването на конкуренцията може да е по-голямо, ако получателят на помощта има влияние на пазара. Когато получателят на помощта вече доминира на даден пазар, мярката за помощ може да укрепи това влияние, като допълнително намали конкурентните ограничения, които конкурентите могат да упражнят.
- (15) **Въздействие върху търговията:** И накрая, тъй като е възможно държавната интервенция да засегне доставчици на услуги от други държави членки, тя оказва въздействие и върху търговията, тъй като пазарите за електронни съобщителни услуги (пазарите на ширококоловите услуги на едро и дребно) са отворени за конкуренция между оператори и доставчици на услуги<sup>20</sup>.

### 2.2.1. Липса на помощ: прилагането на принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика

- (16) В член 345 от ДФЕС се посочва, че „Договорите по никакъв начин не засягат разпоредбите в държавите членки, отнасящи се до системата на собственост върху имущество“. Според съдебната практика на Съда от принципа на равното третиране следва, че капиталът, предоставен от държавата пряко или косвено на разположение на предприятие при обстоятелства, които съответстват на обичайните пазарни условия, не може да се разглежда като държавна помощ. Когато дяловото участие или капиталовите инжекции от публичен инвеститор не съдържат достатъчно перспективи за реализиране на печалба дори и в дългосрочен план, тази интервенция трябва да се счита за държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС и нейната съвместимост с общия пазар трябва да бъде оценена единствено въз основа на критериите, посочени в тази разпоредба<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Субсидиите на домашните потребители попадат извън обхвата на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

<sup>18</sup> Като пример би могла да бъде посочена помощта за бизнес районите, вж. например решението на Комисията по дело N626/2009 – Италия, ДСП за промишлените райони на Лисса.

<sup>19</sup> Дело С-310/99, Италианската република срещу Комисията, [2002 г.] ECR I-02289, параграф 65.

<sup>20</sup> Вж. Решение на Комисията по дело N237/2008 — Германия, Помощ за ширококолов достъп в Niedersachsen.

<sup>21</sup> Дело С-303/88, Италия срещу Комисията, [1991 г.] ECR I-1433, точки 20—22.

## Проект

(17) Комисията провери прилагането на принципа на частния инвеститор в условията на пазарна икономика в сферата на ширококоленовите услуги с решението си по делото *Amsterdam*<sup>22</sup>. Както се подчертава в това решение, съвместимостта на публична инвестиция с пазарните условия трябва да бъде доказана задълбочено и изчерпателно чрез наличието на значително участие на частни инвеститори или чрез съществуването на стабилен бизнес план, показващ достатъчна възвръщаемост на инвестицията. Когато в проекта участват частни инвеститори, условие *sine qua non* е, че те следва да поемат търговския риск, свързан с инвестицията, при същите срокове и условия като публичния инвеститор. Това важи също и за други форми на държавна подкрепа, като например заеми при изключително изгодни условия или гаранции<sup>23</sup>.

### 2.2.2. Държавна помощ за разгръщане на ширококоленови мрежи като услуга от общ икономически интерес — делото *Altmark* и съвместимостта по член 106, параграф 2 от ДФЕС

(18) В някои случаи държавите членки могат да решат, че предоставянето на ширококоленова мрежа следва да се разглежда като услуга от общ икономически интерес (УОИИ) по смисъла на член 106, параграф 2 от ДФЕС<sup>24</sup>. Що се отнася до оценката на финансирането за услуги от общ икономически интерес, се прави позоваване на съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес<sup>25</sup>. Тези правила се прилагат също така към държавната помощ за разгръщане на ширококоленови мрежи. По-долу само ще бъде илюстрирано прилагането на тези принципи към сектора за ширококоленовия достъп.

(19) Според съдебната практика на Съда, ако са изпълнени четири основни условия (наричани обикновено „критериите от делото *Altmark*“), държавното финансиране за предоставяне на УОИИ може да попадне извън приложното поле на член 107, параграф 1 от ДФЕС<sup>26</sup>. Четирите условия са: а)

<sup>22</sup> Решение на Комисията от 11 декември 2007 г. по дело С 53/2006 Нидерландия, *Citynet Amsterdam* — инвестиция на община Амстердам в мрежа от типа FTTH (оптични линии до домашни абонати), ОВ L 247, 16.9.2008 г., стр. 27.

<sup>23</sup> Известие на Комисията относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции, ОВ С 155, 20.6.2008 г., стр. 10—22 и поправката на известието, ОВ С 244, 25.9.2008 г., стр. 32.

<sup>24</sup> Според съдебната практика предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, трябва да са били натоварени с тази задача с акт на публичен орган. В тази връзка услугата от общ икономически интерес може да бъде възложена на оператор чрез предоставянето на концесия за обществена услуга, вж. съединени дела Т-204/97 и Т-270/97 ЕРАС — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA срещу Комисията, сборник, 2000 г., стр. II-2267, точка 126 и дело Т-17/02 Fred Olsen, SA срещу Комисията, сборник, 2005 г., стр. II-2031, точки 186, 188—189.

<sup>25</sup> Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес, ОВ С8, 11.1.2012 г., стр. 4—14.

<sup>26</sup> Вж. дело С-280/00, *Altmark Trans GmbH* и *Regierungspräsidium Magdeburg* срещу *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, сборник, 2003 г., стр. I-7747 („Решение по делото *Altmark*“). Четирите условия бяха счетени за изпълнени например в Решение на Комисията № 381/2004 — Франция, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques* и в Решение на Комисията № 331/2008 — Франция — *Compensation de charges pour une Délégation de Service Public (DSP) pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit dans le Département des Hauts-de-Seine*.



## Проект

бенефициерът по механизъм за държавно финансиране на услуга от общ икономически интерес (УОИИ) трябва да бъде официално натоварен с предоставянето и изпълнението на задължения във връзка с УОИИ и задълженията за УОИИ трябва да бъдат ясно определени; б) параметрите за изчисляване на компенсацията трябва да бъдат определени предварително по обективен и прозрачен начин, за да не може тя да даде икономическо предимство, което може да постави в по-благоприятно положение предприятието получател спрямо конкурентни предприятия; в) компенсацията не може да надвишава стойността, която е необходима за цялостно или частично покриване на разходите, направени при изпълнението на задълженията във връзка с УОИИ, като се отчетат съответните приходи и разумна печалба за изпълнението на тези задължения, и г) когато бенефициерът не е избран чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, която позволява предоставянето на услугата на най-ниската цена за общността, размерът на предоставената компенсация трябва да бъде определен въз основа на анализ на разходите, които добре управлявано типично предприятие би направило за изпълнението на тези задължения, като се отчетат съответните приходи и разумна печалба.

### Услуги от общ икономически интерес и прилагане на критериите от делото Altmark

#### Определение на УОИИ

- (20) Що се отнася до въпроса дали финансирането се отнася до подкрепа за услуга от общ икономически интерес, Комисията счита, че в райони, където частни инвеститори вече са инвестирали в ширококоленова инфраструктура (или са в процес на допълнително разширяване на мрежата) и вече предоставят конкурентни ширококоленови услуги с достатъчно ширококоленово покритие, изграждането на паралелна конкурентна и публично финансирана ширококоленова инфраструктура не може да се счита за УОИИ по смисъла на член 106, параграф 2 от ДФЕС<sup>27</sup>. Когато обаче може да се докаже, че частните инвеститори не са в състояние да предоставят в близко бъдеще<sup>28</sup> подходящо ширококоленово покритие за всички граждани или потребители, като така значителна част от населението ще се окаже без достъп, може да бъде отпусната компенсация за обществена услуга на предприятие, на което е поверено извършването на УОИИ, при условие че са изпълнени условията от горепосоченото съобщение за УОИИ. Във връзка с това мрежите, които следва да се вземат предвид за определяне на нуждата от УОИИ, следва винаги да бъдат със сравнима архитектура, а именно или обикновени ширококоленови мрежи, или мрежи за ДСП.
- (21) Държавите членки следва да гарантират, че ширококоленовата инфраструктура, която ще бъде изградена, предоставя универсална връзка за всички потребители в определен район, както за живущите на място граждани, така и за предприятията. Няма да бъде достатъчно да се предоставя подкрепа само за свързване на предприятията<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> В съответствие с принципите, които се съдържат в параграфи 48 и 49 от посоченото по-горе съобщение за УОИИ.

<sup>28</sup> Понятието „в близко бъдеще“ може да се разбира като отнасящо се за период от три години в съответствие с точка (60) от тези насоки.

<sup>29</sup> В съответствие с принципа, изразен в точка 50 от съобщението за УОИИ, посочено в бележка под линия (25). Вж. също Решение на Комисията № 284/2005 — Ирландия, „Регионална програма за

## Проект

- (22) Освен това задължителният характер на задачата за предоставяне на УОИИ предполага, че доставчикът на мрежата, която ще се изгради, няма да може да отказва достъп на едро до инфраструктурата на дискреционна и/или дискриминационна основа (например понеже предоставянето на услуги за достъп в определен район може да не е търговски изгодно).
- (23) Мрежа, финансирана с публични средства и изградена в контекста на УОИИ, следва да бъде достъпна за всички заинтересовани оператори. Съответно признаването на задачата за предоставяне на УОИИ за изграждане на ширококолентова инфраструктура следва да се основава на предоставяне на пасивна<sup>30</sup>, неутрална<sup>31</sup> и отворена инфраструктура. Такава мрежа следва да предоставя на търсещите достъп всички съществуващи видове достъп до мрежа и да позволява ефективна конкуренция на равнището на услугите на дребно, като се гарантира предоставянето на конкурентни услуги на достъпни цени за крайните потребители<sup>32</sup>. Затова задачата за предоставяне на УОИИ следва да обхваща единствено разгръщането на ширококолентова мрежа, която предоставя универсална връзка и съответните услуги за достъп на едро, без да включва комуникационни услуги на дребно. Когато доставчикът на УОИИ е също така вертикално интегриран ширококолентов оператор, следва да бъдат предприети подходящи предпазни мерки, за да се избегне конфликт на интереси, неправомерна дискриминация и други скрити непреки предимства<sup>33</sup>.

### Актът на възлагане

- (24) Предвид че пазарът за електронни комуникации е изцяло либерализиран следва, че задачата за предоставяне на УОИИ за ширококоленново разгръщане не може да се основава на предоставянето на изключително или специално право за доставчика на УОИИ в рамките на член 106, параграф 1 от ДФЕС.

### Изчисляване на компенсацията

- (25) В съответствие със задачата си за предоставяне на универсално покритие доставчикът на УОИИ може да се нуждае от разгръщане на мрежова инфраструктура не само в районите, където това е нерентабилно, но също в райони, където това е рентабилно, т.е. райони, в които други оператори са разгърнали вече свои собствени мрежови инфраструктури или планират да го направят в близко бъдеще. В този случай обаче предвид особеностите на сектора на ширококолентов достъп предоставената компенсация следва да обхване разходите за разгръщането на инфраструктура единствено в нерентабилните райони, като се вземат предвид съответните приходи и

---

ширококолентови връзки: *мрежи в населени места („MAN“)*, фази II и III и № 890/06 — Франция, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*.

<sup>30</sup> Пасивната инфраструктура е като цяло физическата инфраструктура на мрежите. Вж. определението в речника.

<sup>31</sup> Една мрежа следва да бъде неутрална от технологична гледна точка и по този начин да позволи на търсещите достъп да използват всички налични технологии за предоставяне на услуги за крайните потребители.

<sup>32</sup> В съответствие с точка (68), буква ж) от тези насоки.

<sup>33</sup> Тези предпазни мерки следва да включват задължение за разделяне на счетоводството и могат да включват също така създаване на правен субект с различна структура от тази на вертикално интегрирания оператор. Този субект следва да носи единствената отговорност за спазване и изпълнение на задачата за предоставяне на УОИИ, с която е натоварен.

## Проект

разумна печалба<sup>34</sup>. Когато задачата за предоставяне на УОИИ за разгръщане на широколентова мрежа не се основава на разгръщането на публично притежавана инфраструктура, следва да се приложат подходящо преразглеждане и механизъм за възвръщане на предоставени средства с цел да се избегне това доставчикът на УОИИ да придобие неправомерно предимство като притежател на мрежата, която е финансирана с публични средства, след изтичане на концесията на УОИИ.

### Оценка на УОИИ извън приложението на критериите от делото Altmark

- (26) Когато четвъртото условие от делото Altmark не е изпълнено и ако общите критерии за прилагането на член 107, параграф 1 от ДФЕС са изпълнени, компенсацията за обществена услуга за разгръщане на широколентова инфраструктура ще представлява държавна помощ и ще попадне в приложното поле на членове 93, 106, 107 и 108 от ДФЕС. В този случай държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (в съответствие с точки (20) до (24) по-горе), може все пак да се счита за съвместима с вътрешния пазар, ако са изпълнени критериите за съвместимост, разработени за прилагането на член 106, параграф 2 от ДФЕС.
- (27) Компенсацията може да бъде освободена от изискването за уведомяване, предвидено в член 108, параграф 3 от ДФЕС, ако са изпълнени изискванията, определени в Решение на Комисията от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес<sup>35</sup>. Държавната помощ, която не попада в приложното поле на това решение, може да бъдат обявена за съвместима с член 106, параграф 2 от ДФЕС, ако са изпълнени условията на Рамката на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги<sup>36</sup>. Трябва обаче да се отбележи, че и за двете оценки на съвместимостта в съответствие със съществуващите правила се прилагат горните съображения относно качеството на определението на задължението за обществена услуга за разгръщането на широколентовите услуги (вж. по-горе точки (20) до (24))<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Държавата членка определя според особеностите на всеки случай най-подходящата методология, за да гарантира, че предоставената компенсация ще покрие единствено разходите за осъществяване на задачата за предоставяне на УОИИ в нерентабилните райони, като се вземат предвид съответните приходи и разумна печалба. Например предоставената компенсация може да се основава на сравнение между приходите, произтичащи от търговската експлоатация на инфраструктурата в рентабилните райони, и приходите, произтичащи от търговската експлоатация в нерентабилните райони. Всички печалби, надхвърлящи разумната печалба, т.е. печлби, които надхвърлят средната възвръщаемост върху капитала за този икономически сектор за разгръщането на определена широколентова инфраструктура, могат да бъде пренасочени за финансиране на УОИИ в нерентабилните райони, като останалите печалби могат да бъдат част от предоставената финансова компенсация.

<sup>35</sup> ОВ L7, 11.1.2012 г., стр. 3—10.

<sup>36</sup> ОВ С 8, 11.1.2012 г., стр. 15-22.

<sup>37</sup> Вж. Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес, ОВ С8, 11.1.2012 г., стр. 4-14, параграф 48. Вж. също Решение на Комисията № 196/2010 Естония, *Създаване на устойчива*

## Проект

### 2.3. Административни и регулаторни мерки в подкрепа на разгръщането на широколентовия достъп, попадащи извън приложното поле на правилата на ЕС за държавната помощ

- (28) Както е посочено и в съобщението на Комисията за широколентовия достъп<sup>38</sup>, държавите членки могат освен чрез пряко финансиране на предприятията да изберат няколко вида мерки, за да ускорят разгръщането на широколентовите мрежи и по-специално на мрежите за ДСП. Не е необходимо тези мерки непременно да включват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (29) Предвид факта, че голяма част от разходите за разгръщане на оптични кабелни мрежи са за строителни работи (например изкопни работи, полагане на кабели, вътрешно окабеляване и т.н.)<sup>39</sup>, държавите членки могат да решат в съответствие с регулаторната рамка на ЕС за електронните комуникации например да улеснят процеса на придобиване на право на преминаване, да изискат операторите на мрежи да координират своите строителни работи и/или да предоставят част от своята инфраструктура за съвместно ползване. По подобен начин държавите членки могат също да изискат задължението за изграждане на оптична кабелна връзка при строежа на нови обекти (включително нови водопроводни, енергопреносни, транспортни или канализационни мрежи) и/или сгради<sup>40</sup>. Централизираният инвентар на съществуващата инфраструктура (субсидирана или не), като при възможност в него се включат и планираните дейности, може да помогне за разгръщането на търговски широколентов достъп<sup>41</sup>. Съществуващата инфраструктура не се отнася само до телекомуникационната инфраструктура, но също и до алтернативни инфраструктури (канални, шахти и др.) от други промишлени отрасли (като комуналните услуги)<sup>42</sup>.

---

*инфраструктура, позволяваща широколентова интернет връзка на цялата територия на Естония (Проект EstWin).*

<sup>38</sup> За справка вж. бележка под линия 2.

<sup>39</sup> При разгръщане на мрежи за оптични линии до домашни абонати тези разходи биха могли да представляват до 70 % от общия размер на инвестиционните разходи.

<sup>40</sup> Публичното финансиране на тези съоръжения обаче може все пак да попада в обхвата на понятието за помощ по член 107, параграф 1 от ДФЕС. Вж. също № 383/2010 – Германия – Изменение на № 150/3008 Широколентови връзки за селските райони на Саксония. Този случай се отнася до редките случаи, при които общите дейности в областта на гражданското строителство, като пътната поддръжка, може да не представляват държавна помощ. Мерките, предприети от германските власти, представляваха „обща дейности в областта на гражданското строителство“, които във всички случаи биха били осъществени от държавата за целите на поддръжката. Възможността за поставяне на канали и широколентова инфраструктура при поддръжка на пътищата — и на разноски на операторите — беше обявена публично и не беше ограничена единствено или насочена към сектора за широколентов достъп.

<sup>41</sup> Вж. например „Infrastrukturatlas“ на германския национален регулаторен орган, в който операторите доброволно споделят информацията относно наличната инфраструктура и инфраструктурата, която евентуално може да се употребява неколккратно.

<sup>42</sup> Трябва да се припомни, че регулаторната рамка на ЕС за електронните съобщения дава възможност на компетентните национални органи да изискват от предприятията да предоставят необходимата информация, за да могат тези органи да установят, във връзка с НРО, подробен опис на характера, наличността и географското местоположение на мрежовите елементи и съоръжения, и да го предоставят на разположение на заинтересованите страни. Вж. член 12, параграф 1 от Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна

## Проект

### 2.4. Оценка на съвместимостта съгласно член 107, параграф 3 от ДФЕС

- (30) Когато държавната интервенция в подкрепа на разгръщането на ширококоловни мрежи отговаря на условията, определени в раздел 2.1, нейната съвместимост по принцип ще бъде оценена от Комисията съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС<sup>43</sup>. До момента регионалните и местните органи са приели различни модели на интервенция. Неизчерпателен списък на тези модели се намира в приложението. Освен описаните в приложението модели публичните органи могат също така да разработят други модели в подкрепа на разгръщането на ширококоловни мрежи<sup>44</sup>. За всички видове форми на интервенция трябва да се прилагат принципите, посочени в раздели 3.2 и 3.3. от тези насоки<sup>45</sup>.
- (31) Проектите за ширококоловен достъп могат да бъдат осъществявани в подпомагани райони по смисъла на член 107, параграф 3, букви а) и в) от ДФЕС и на Насоките за регионална помощ (НРП)<sup>46</sup>. В този случай помощта за ширококоловен достъп също може да се определи като помощ за първоначална инвестиция по смисъла на НРП. Когато дадена мярка попада в приложното поле на НРП<sup>47</sup> и когато се предвижда чрез нея да се предостави индивидуална *ad hoc* помощ на единствена фирма или помощ, сведена до една област на дейност, отговорност на държавите членки е да докажат, че са изпълнени условията от НРП. Това означава по-специално въпросният проект да допринася за постигане на съгласувана стратегия за регионално развитие и предвид естеството и размера на проекта, да не води до неприемливо нарушаване на конкуренцията<sup>48</sup>.

#### 2.4.1. Сравнителен тест и неговото прилагане по отношение на помощи за разгръщане на ширококоловна мрежа

- (32) За оценка съгласно член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС Комисията измерва баланса между положителното въздействие на мярката за постигане

---

рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), изменена с Директива 2009/140/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г.

<sup>43</sup> Списъкът на всички решения на Комисията, взети съгласно правилата за държавна помощ по отношение на ширококоловния достъп, може да се намери на следния адрес: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf).

<sup>44</sup> Например заемите (за разлика от безвъзмездните средства) могат да бъдат полезен инструмент, за да се противодейства на липсата на кредити за дългосрочни инфраструктурни инвестиции.

<sup>45</sup> Това не засяга възможното прилагане на Насоките за регионална помощ, посочени в точка (32).

<sup>46</sup> Насоки относно националните регионални помощи за 2007—2013 г., ОВ С 54, 4.3.2006 г., стр. 13—44.

<sup>47</sup> При все това в много от случаите, проверени до момента от Комисията, територията, обхваната от съобщената мярка, включваше както подпомагани райони, така и други райони, и в резултат на това оценката на Комисията не можа да се извърши съгласно НРП. Освен това често интензитетът на помощта можеше да надвиши позволения таван за регионална помощ в тези райони.

<sup>48</sup> При отпускането на одобрена в съответствие с НРП държавна помощ за сектора на ширококоловните услуги трябва при всички случаи да се гарантира, че: i) помощта се предоставя само на райони, в които няма подобни инфраструктури, и ii) че субсидираните мрежи осигуряват достъп на едро за всички оператори, които се явяват трети страни, по открит и недискриминационен начин. Вж. например решение на Комисията по дело N405/2008 — Полша, *Регионална схема за помощ за инвестиции в енергетиката, инфраструктурата на телекомуникациите, научни изследвания и развитие на инфраструктурата и спа терапията*.

## Проект

на цел от общ интерес и нейните потенциални негативни странични ефекти, като нарушаване на търговията и конкуренцията.

- (33) При прилагането на този сравнителен тест Комисията ще оцени следните въпроси:
- а) Мярката за помощ преследва ли точно определена цел от общ интерес, т.е. предложената помощ цели ли отстраняване на неефективност на пазара или друга цел?
  - б) Изготвена ли е добре мярката за постигане на целта от общ интерес? По-специално:
    - i) Държавната помощ подходящ инструмент на политиката ли е, т.е. има ли други по-подходящи инструменти?
    - ii) има ли стимулиращо въздействие, т.е. помощта променя ли поведението на предприятията?
    - iii) дали мярката за помощ е пропорционална, т.е. може ли да се постигне същата промяна в поведението с по-малка помощ?
  - в) Ограничено ли е нарушаването на конкуренцията и въздействието върху търговията, така че общата равностметка да бъде положителна?
- (34) Отделните стъпки на сравнителния тест в областта на ширококоловите мрежи са представени подробно в следващите точки.

а) *Цел на мярката*

- (35) „Неефективност на пазара“ съществува, ако без интервенция пазарът не успява да доведе до резултати, които водят до възможно най-голямото благосъстояние за обществото. Това може да възникне например по отношение на инвестиции от социална полза, които не са предприети<sup>49</sup>. В такива случаи предоставянето на държавна помощ може да доведе до положително въздействие и цялостната ефективност да се подобри чрез адаптиране на стимулите за фирмите. В сектора на ширококоловите услуги една от формите на неефективността на пазара е свързана с положителните външни фактори. Такива външни фактори възникват, когато участниците на пазара не прилагат в рамките на своята система цялата полза на своите действия. Например наличието на ширококолови мрежи проправя пътя за предоставяне на допълнителни услуги и иновации, от които вероятно ще се възползват повече хора, а не само непосредствените инвеститори и абонати на мрежата. Пазарният резултат следователно би породил недостатъчни частни инвестиции в ширококоловите мрежи.
- (36) Поради икономиката на гъстотата на населението ширококоловите мрежи са по принцип по-рентабилни там, където потенциалното търсене е по-голямо и концентрирано, т.е. в гъсто населени райони. Поради високите постоянни

---

<sup>49</sup> Обаче фактът, че определено дружество може да не е в състояние да предприеме даден проект без помощ, не означава, че е налице неефективност на пазара. Например, решението на дадено дружество да не инвестира в проект с ниска печалба или в регион с ограничено пазарно търсене и/или слаба конкурентоспособност по отношение на разходите може да не е знак за пазарна неефективност, а по-скоро знак за добре функциониращ пазар.

## Проект

разходи за инвестиции разходите за единица нарастват значително при намаляване на гъстотата на населеност. В резултат на това при ширококоловите мрежи се наблюдава рентабилно обхващане само на част от населението. Както обаче се потвърждава в DAE, широкият достъп на приемливи цени до ширококолови услуги генерира положителни външни ефекти поради способността си да ускорява растежа и иновациите във всички сектори на икономиката. Когато пазарът не предоставя достатъчно ширококолово покритие или условията за достъп не са подходящи, държавната помощ може да спомогне за преодоляване на тази неефективност на пазара.

- (37) Втора възможна цел от общ интерес е свързана със справедливостта. Правителствата могат да решат да се намесят, за да коригират социалните или регионалните неравенства, породени от пазарните резултати. В някои случаи държавната помощ за ширококолов достъп може да бъде използвана и като инструмент за постигане на справедливи цели, т.е. като начин за подобряване на достъпа до основно средство за комуникация и участие в обществото, както и на свободата на изразяване за всички членове на обществото, като по този начин се подобрява социалното и териториалното сближаване.
- (38) Що се отнася до целта от общ интерес, Комисията ще оцени и до каква степен планираната интервенция ще допринесе за постигане на обяснените по-горе цели от общ интерес, допълнително конкретизирани в DAE. При следването на целите на DAE трябва внимателно да постигне баланс между желанието да се предостави високоскоростна инфраструктура в градските райони, за да се насърчи тяхната конкурентоспособност, и необходимостта да се избегне появата на ново цифрово разделение в селските райони, като по този начин бъдат застрашени целите на сближаването.

### б) *Планиране на мярката*

- (39) Публичната интервенция в подкрепа на ширококоловите мрежи може да се извършва на държавно, регионално или общинско равнище<sup>50</sup>. Следователно от съществено значение е координирането на различните интервенции, за да се избегне дублиране и несъгласуваност. За да се осигури последователност и координиране на местните интервенции, е необходимо да се гарантира висока степен на прозрачност на местните инициативи.
- (40) При възможност и при спазване на компетентностите и особеностите държавите членки се насърчават да разработят национални схеми, съдържащи основните принципи, направляващи публичните инициативи, както и да посочат най-важните характеристики на планираните мрежи<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Вж. за общинското и регионалното финансиране решенията на Комисията по дело SA 33420 (2011/N) – Германия, *Breitband Lohr am Main*, и дело № 699/2009 – Испания, *Desarrollo del programa de infraestructuras de telecomunicaciones en la Región de Murcia*.

<sup>51</sup> Често държавите членки уведомяват за рамкови програми, в които се описва при какви условия може да се предостави общинско или регионално финансиране на разгръщането на ширококолови услуги. Вж. например N62/2010, Финландия, *Помощ за изграждане на високоскоростни ширококолов мрежи в рядко населените райони на Финландия*, N53/2010 — Германия, *Федерална рамкова програма за подкрепа на канали*, или N30/2010 Швеция, *Държавна помощ за ширококолов достъп в рамките на развитието на селските райони*.

## Проект

Националните рамкови схеми за развитието на ширококоловтов достъп гарантират съгласуваност при използването на обществени средства, намаляват административната тежест върху по-малките органи, отпускащи помощ, и ускоряват изпълнението на мерките за индивидуална помощ. Освен това държавите членки се насърчават да предоставят ясни насоки на централно равнище за изпълнението на финансираните чрез държавна помощ проекти за ширококоловтов достъп.

- (41) При планирането на стимулираща конкуренцията мярка за държавна помощ в подкрепа на ширококоловтовия достъп от особено важно значение е ролята на НРО. НРО са натрупали технически познания и експертен опит поради отредената им ключова роля в секторното регулиране<sup>52</sup>. Те най-добре могат да подкрепят публичните органи по отношение на схемите за държавна помощ и с тях трябва да се консултират при идентифицирането на целевите области. С НРО следва също да се консултират по отношение на определянето на цените и на условията за достъп на едро и за решаване на спорове между търсещите достъп страни и оператора на субсидираната инфраструктура. Държавите членки се насърчават да предоставят на НРО ресурсите, от които се нуждаят, за да оказват тази подкрепа. Когато е необходимо, държавите членки следва да осигуряват подходящо правно основание за такова участие на НРО в проектите за държавна помощ за ширококоловтови мрежи. За да се придържа към най-добрите практики, НРО следва да издадат насоки за местните административни органи, които включват препоръки относно анализа на пазара, продуктите за достъп на едро и ценообразуването<sup>53</sup>.
- (42) В допълнение към участието на НРО националните органи по конкуренция могат също да предоставят полезни съвети, особено във връзка с големи рамкови схеми, за да помогнат за установяване на еднакви условия за участващите в търга оператори и за предотвратяване на отделянето на непропорционално висок дял държавни средства за един оператор, като по този начин се укрепи неговото (евентуално вече господстващо) положение на пазара<sup>54</sup>.
- (43) За да се планира по-добре мярката, в сравнителния тест освен това се изисква държавната помощ да бъде подходящ инструмент на политиката за справяне с проблема. В тази връзка, въпреки че предварителното регулиране в много случаи е улеснило разгръщането на ширококоловтови мрежи в градски и по-голято населени райони, то може да не бъде достатъчен инструмент за гарантиране на предлагането на ширококоловтови услуги, особено в райони с недостатъчно обслужване, за които е характерна ниска доходност от инвестициите<sup>55</sup>. По подобен начин мерките по отношение на търсенето,

<sup>52</sup> За справка вж. бележка под линия 5.

<sup>53</sup> Това ще увеличи прозрачността, ще намали административната тежест за местните органи и би могло да означава, че на НРО няма да се налага да анализират всяка държавна помощ поотделно.

<sup>54</sup> Вж. например Avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit (Становище на френския орган за конкуренцията във връзка с разгръщането на ширококоловтови мрежи с много висока скорост).

<sup>55</sup> Вж. например Решение на Комисията № 473/2007 Италия, *Ширококоловтови връзки в Alto Adige*, Решение № 570/2007 — Германия, *Ширококоловтови връзки в селските райони в Bayern-Württemberg*.



## Проект

които са в полза на широколентовия достъп (като например ваучери за крайните потребители) и които, въпреки че могат да допринесат в положителен смисъл за навлизането на широколентовия достъп, не винаги могат да разрешат проблема с недостатъчното предлагане на широколентови услуги.<sup>56</sup> Следователно в някои ситуации може да няма алтернатива на предоставянето на публично финансиране за преодоляване на недостига на широколентови връзки.

- (44) По отношение на стимулиращото въздействие на мярката е необходимо да се проучи дали въпросната инвестиция в широколентова мрежа е нямало да бъде предприета в рамките на същия период от време без наличието на държавна помощ. Когато даден оператор подлежи на определени задължения да покрие целевата зона<sup>57</sup>, той може да не отговаря на условията за отпускане на държавна помощ, тъй като тази помощ вероятно няма да има стимулиращо въздействие.
- (45) При оценката на пропорционалността на мерките, за които е внесено уведомление, Комисията посочи няколко необходими условия за свеждане до минимум на държавната помощ и на потенциалното нарушаване на конкуренцията, както е обяснено по-подробно в следващите раздели (вж. по-специално раздел 3.2.2.).
- в) *Ограничаване на нарушаването на конкуренцията и цялостно балансиране*
- (46) Внимателното планиране на схемата за държавна помощ за широколентови мрежи следва да гарантира, че общият баланс от въздействията от тази мярка е положителен.
- (47) В това отношение въздействието от мярката за държавна помощ може да се опише като промяна в дейността в сравнение с това, което би се случило без помощта. Положителните ефекти от помощта са пряко свързани с промяната в поведението на бенефициера на помощта. Тази промяна следва да позволи постигането на желаната цел от общ интерес. В сектора за широколентови услуги помощта води до разгръщането на нова инфраструктура, която иначе не би била налице, като по този начин се осигурява допълнителен капацитет и скорост на пазара, както и по-ниски цени и по-голям избор за потребителите, по-високо качество и иновации.
- (48) В своята оценка Комисията ще разгледа до каква степен субсидираната мрежа ще бъде в състояние да гарантира „радикална промяна“ по отношение на наличието на широколентов достъп. Налице ще бъде „радикална промяна“, ако в резултат от публичната интервенция 1) избраният участник в търга предприеме значителни нови инвестиции в широколентовата мрежа<sup>58</sup> и

<sup>56</sup> Вж. например Решение на Комисията № 222/2006 — Италия, *Помощ за преодоляване на цифровото разделение в Сардиния*.

<sup>57</sup> Това може например да се прилага за LTE (long-term evolution) мобилните оператори, ако по силата на техните лицензионни условия те са задължени да разгрънат своите мобилни мрежи в целевата зона. По подобен начин, ако операторът, определен със задължения за предоставяне на универсална услуга (ЗПУУ), получава компенсация за обществена услуга, никаква допълнителна държавна помощ не може да бъде отпусната за финансиране на същата мрежа.

<sup>58</sup> Например маргиналните инвестиции, свързани само с модернизиране на активните компоненти на мрежата, не следва да се считат, че отговарят на условията за държавна помощ. По същия начин,

## Проект

ако 2) субсидираната инфраструктура носи значителни нови възможности на пазара по отношение на наличието и на капацитета на широколентови услуги<sup>59</sup>.

- (49) Промяната в поведението на бенефициера в резултат на помощта обаче може да има отрицателен ефект върху конкуренцията и търговията. Значимостта на нарушаването на конкуренцията може да бъде оценена чрез оценката на въздействието върху конкурентите. Ако конкурентите смятат, че рентабилността на техните предварителни инвестиции намалява поради помощта, те могат да решат да намалят собствените си бъдещи инвестиции или дори да се изтеглят от пазара<sup>60</sup>. Освен това, когато бенефициерът на помощта вече доминира на даден пазар или може да стане доминиращ в резултат от финансирани от държавата инвестиции, мярката за помощ може да отслаби конкурентния натиск, който упражняват конкурентите.
- (50) Ако сравнителният тест покаже, че отрицателните ефекти са повече от ползите, Комисията може да забрани помощта или да поиска коригиращо действие, независимо дали в планирането на помощта или по отношение на вредата за конкуренцията.

### 3. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ В СЛУЧАЙ НА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ ЗА ОСНОВНИ МРЕЖИ И ЗА МРЕЖИ ЗА ДСП

#### 3.1. Видове широколентови мрежи

- (51) За целите на оценката на държавната помощ в тези насоки се разграничават основните мрежи и мрежите за ДСП.
- (52) Няколко различни технологични платформи могат да се считат за основни широколентови мрежи, включително ADSL (asymmetric digital subscriber line), кабелни, мобилни, безжични и сателитни решения.
- (53) На текущия етап на развитие на пазара и на технологиите мрежите за ДСП са кабелни мрежи за достъп, които се състоят изцяло или частично от оптични елементи и които могат да доставят услуги за широколентов достъп с подобрени характеристики (като например по-висок дебит) в сравнение с

---

въпреки че някои технологии за подобряване на медта (като векторирание) биха могли да увеличат възможностите на съществуващите мрежи, те не изискват значителни инвестиции в нова инфраструктура и по тази причина не би следвало да отговарят на условията за отпускане на държавна помощ.

<sup>59</sup> Например актуализиране от основна широколентова мрежа за ДСП или от мрежа fibre-to-the-cabinet (FTTC) към свръх бърза широколентова мрежа (съгласно строгите условия, на раздел 3.3.3) е вероятно да представлява радикална промяна в райони, където вече са налице широколентови мрежи, прилагането на радикалната промяна трябва да гарантира, че използването на държавна помощ не води до дублиране на съществуващата инфраструктура. Например поради подобните технически и топологични ограничения изграждането на безжична мрежа в област, където е вече налице мобилна мрежа, е малко вероятно да осигури значителен нов капацитет. По подобен начин, ако съществуващата инфраструктура се актуализира леко и постепенно, например от 6 Mbps на 12 Mbps, малко е вероятно това да доведе до допълнителни възможности на услугата (и вероятно би облагодетелствало по непропорционален начин съществуващия оператор).

<sup>60</sup> Тези ефекти могат да бъдат наречени „изтласкване от пазара“.

## Проект

тези, които се доставят по съществуващите медни мрежи<sup>61</sup>. Те са в състояние да предоставят услуги с много висока скорост и поддържат множество модерни конвергентни цифрови услуги. На сегашния етап на пазарното и технологичното развитие мрежите за ДСП са следователно оптични кабелни мрежи или модерни актуализирани кабелни мрежи<sup>62</sup>.

- (54) При подходящите условия постепенното актуализиране на съществуващите инфраструктури (например разширяването на оптичната кабелна връзка до възлите) може все пак много да допринесе за постигането на целите на ДАЕ за „скоростите“, особено в райони, където инсталирането на напълно нова инфраструктура не е икономически осъществимо. Такива междинни мрежи за ДСП биха били ефективни от гледна точка на разходите и биха осигурили „радикална промяна“ по отношение на наличието на ширококолов достъп за необлагодетелстваните райони. Обаче, въпреки че скоростта на връзката е една от важните особености на мрежите за ДСП, същевременно тя не е единствената. Освен определена скорост на теглене се смята, че устойчивите на времето мрежи за ДСП — които са по-подходящи за градските райони — притежават също поне следните характеристики: i) осигуряват подобрена свързаност, ii) предоставят възможност за симетрични скорости, (iii) представляват устойчив технологичен напредък, който не е с временен характер, като оптичните влакна се разширяват до помещенията на клиентите и iv) подкрепят конкуренцията, основана на инфраструктурата. Като цяло мрежите за ДСП представляват скок напред в сравнение със технологичните решения от сегашното поколение и по този начин допринасят за усъвършенстването на всички аспекти на ширококоловата технология и на ширококоловите услуги<sup>63</sup>.
- (55) Важно е да се има предвид, че се очаква в по-дългосрочен план мрежите за ДСП да изместят съществуващите основни ширококолови мрежи, а не само да ги актуализират. Доколкото мрежите за ДСП изискват наличие на различна архитектура на мрежата, като предлагат ширококолови услуги със значително по-добро качество в сравнение със сега, както и предоставяне на многобройни услуги, които не биха били възможни със сегашните ширококолови мрежи, вероятно е в бъдеще да има значителни различия между районите, които са обхванати от мрежи за ДСП, и тези, които не са<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Вж. също Препоръка 2010/572/ЕС от 20 септември 2010 г. на Комисията относно регулирания достъп до мрежи за достъп от следващо поколение (ДСП), ОВ L 251, 25. 9.2010 г., стр. 35—48 (препоръка за ДСП). На този етап на технологично и пазарно развитие изглежда, че нито сателитните, нито мобилните или безжичните мрежови технологии (включително LTE) са в състояние да предоставят (симетрични) ширококолови услуги с много висока скорост, особено защото тези технологични решения са „споделени“, като по този начин скоростите зависят от броя на свързаните потребители в обхванатия район. Като се има предвид обаче бързото развитие на технологиите, Комисията ще следи отблизо технологичния напредък и ще промени по съответния начин определението на ДСП и неговото тълкуване, ако технологиите са се променили.

<sup>62</sup> С помощта поне на стандарта за кабелни модеми „DOCSIS 3.0“.

<sup>63</sup> Мрежите за ДСП ще имат скоростта и капацитета в бъдеще да доставят съдържание с висока разделителна способност, да поддържат изискващи голям капацитет приложения при поискване (on-demand), както и да осигуряват на предприятията симетрични ширококолови връзки на приемливи цени.

<sup>64</sup> Ако понастоящем различията между район, в който се предлага само тесноколов интернет („dial-up“), и район, в който съществува ширококолова мрежа, водят до това, че първият район може да се определи като „бял“, по същия начин район, в който липсва ширококолова инфраструктура от

## Проект

- (56) Държавите членки могат свободно да решават под каква форма ще протече тяхната интервенция, при условие че съответства на правилата за държавната помощ. В някои случаи държавите членки могат да решат да финансират т.нар. мрежи от следващо поколение, т.е. мрежи за пренос (backhaul), които не достигат до крайния потребител. Мрежите за пренос (backhaul) са необходими за операторите на телекомуникационни услуги на дребно, за да предоставят услуги за достъп на крайните потребители. Тези видове мрежи са в състояние да поддържат основните мрежи и мрежите за ДСП: на телекомуникационните оператори принадлежи (инвестиционното) решение за избор за това какъв вид инфраструктура за „последна миля“ желаят да свържат към мрежата за пренос (backhaul)<sup>65</sup>. Публичните органи може също да решат да предприемат някои строителни работи (като например изкопни работи в обществени терени, изграждане на канали), за да гарантират и ускорят разгръщането от страна на заинтересованите оператори на собствените им елементи на мрежата.

### 3.2. Държавна помощ за основни ширококоловни мрежи

#### 3.2.1. Разграничаване на бели, сиви и черни райони при основните ширококоловни мрежи

- (57) За да се оценят неефективността на пазара и целите за справедливост, може да се направи разграничение между видовете целеви райони. Това разграничение е обяснено в следващите раздели. При набиеляването на целевите зони, когато публичната интервенция е ограничена до частта от мрежата, свързана с преноса (backhaul), при оценката на държавната помощ ще се вземе предвид отражението върху пазарите на преноса (backhaul) и пазарите на достъп<sup>66</sup>.
- (58) Различните стандарти, за да се оправдаят публичните интервенции в тези географски области, ще бъдат описани по-долу.

*„Бели райони“: насърчаване на целта за териториално сближаване и икономическо развитие*

- (59) „Бели“ райони са тези, в които няма ширококоловна инфраструктура и няма вероятност да бъде разработена в близко бъдеще. Целите на Комисията за ДАЕ са за повсеместно покритие на основни ширококоловни услуги в ЕС до 2013 г. и със скорост поне 30 Mbps до 2020 г. Следователно от приоритетно значение е да се гарантират навременни инвестиции в районите, които все още не са обхванати в достатъчна степен. Поради това Комисията признава, че като осигуряват финансова подкрепа за предоставяне на ширококоловни услуги в области, в които ширококоловният достъп понастоящем не е наличен, държавите членки преследват истински цели за сближаване и за икономическо развитие и следователно интервенцията им вероятно съответства на общия

---

следващо поколение, но все пак продължава да разполага с въведена основна ширококоловна инфраструктура, също би следвало да се счита за „бял“ район.

<sup>65</sup> Решение на Комисията по дело N407/2009 – Испания – *Оптически влакна в Каталуня (Харха Оберта)*.

<sup>66</sup> Решения на Комисията по дело N407/2009 – Испания – *Оптически влакна в Каталуня (Харха Оберта)* и дело SA. 33438, *Полша, Ширококоловна мрежа за източна Полша*.

## Проект

интерес<sup>67</sup>. За да гарантира обаче, че тази намеса не възпрепятства частните инвестиции в целевия район, органът, предоставящ помощта, следва да провери, че няма частни инвеститори, които планират да разгърнат тяхна собствена инфраструктура в близко бъдеще, чрез публикуване на резюме на планираната мярка за помощ и като прикани заинтересованите страни да представят мненията си. Понятието в „близко бъдеще“ може да се разбира като отнасящо се за период от три години<sup>68</sup>. Държавите членки могат да решат да приемат по-дълъг времеви хоризонт от три години, ако това е посочени в националните им стратегии за ширококолов достъп<sup>69</sup> и съответства на перспективите за инвестиции на органа, отпускащ помощта, за развитие на субсидираната инфраструктура<sup>70</sup>.

- (60) Съществува риск, че простото „изразяване на интерес“ от страна на частен инвеститор би могло да забави доставянето на ширококолов услуги в целевия район, ако впоследствие тези инвестиции не се извършат, а в същото време публичната интервенция е в застой. Следователно органът, предоставящ помощта, следва да поиска определени ангажименти от страна на частния инвеститор, преди да отложи публичната интервенция. Тези ангажименти следва да гарантират, че ще се осъществи значителен напредък по отношение на покритието в рамките на тригодишния период или на по-дългия период, предвиден за подкрепяната инвестиция. Органът може освен това да поиска от съответния оператор да сключи съответен договор, в който се очертават ангажиментите за разгръщането. В този договор може да се предвиждат поредица от „основни етапи“, които трябва да бъдат постигнати през тригодишния период<sup>71</sup>, и докладване за осъществения напредък. Ако не е постигнат основен етап, органът, предоставящ помощта, може да пристъпи към изпълнение на планове си за публична намеса.

*„Сиви райони“: необходимост от по-подробна оценка*

- (61) „Сиви“ райони са тези, в които присъства един оператор на мрежа и в които няма вероятност да бъде разработена друга мрежа в близко бъдеще<sup>72</sup>. Самото наличие на един оператор на мрежа<sup>73</sup> не означава непременно, че не

<sup>67</sup> Вж. например решенията на Комисията по дела N607/2009 Ирландия, *Ширококоловото покритие в селските райони*, или N172/2009 – Словения, *Развитие на ширококоловия достъп в Словения*

<sup>68</sup> Тригодишният период започва от момента на публикуването на планираната мярка за помощ.

<sup>69</sup> При този избор следва обаче да се внимава да не бъдат загърбени интересите на районите на страната с недостатъчно обслужване и следва да предвиди периодично преразглеждане на класификацията на засегнатите райони.

<sup>70</sup> Това означава, че публичните органи ще са постигнали еквивалентен етап в развитието на инфраструктурата, както се изисква от консултираните търговски оператори.

<sup>71</sup> В тази връзка операторът трябва да може да докаже, че в рамките на тригодишния период ще покрие значителна част от съответната територия и население. Например органът, предоставящ помощта, може да поиска от всеки оператор, който обявява интерес за изграждане на собствена инфраструктура в целевия район, да предостави в срок от два месеца надежден бизнес план, подкрепящи документи, като банково споразумение за заем, както и подробен график за плана за разгръщане. Освен това в срок от дванадесет месеца инвестициите следва да бъде започнати и следва да бъдат получени повечето от правата на преминаване, необходими за изпълнението на проекта. За всеки период от 6 месеца могат да бъдат одобрени допълнителни основни етапи за напредъка на мярката.

<sup>72</sup> Същото предприятие може да оперира отделни фиксирани и мобилни мрежи в същия район, но това не променя „цвета“ на този район.

<sup>73</sup> Конкуреннтното положение се оценява въз основа на броя на съществуващите оператори на инфраструктурата. В Решение на Комисията № 330/2010 – Франция – *Programme national Très Haut*

## Проект

съществува неефективност на пазара или проблем по отношение на сближаването. Ако този оператор разполага с пазарна мощ (монопол), качеството на услугите и цените му за гражданите могат да не бъдат оптимални. Някои категории потребители могат да не бъдат адекватно обслужени или, при липса на регулирани тарифи за достъп на едро, цените на дребно могат да бъдат по-високи от тези за същите услуги, предлагани в подобни, но по-конкурентоспособни райони на страната. Ако освен това има съвсем ограничени изгледи за това на пазара да навлязат алтернативни оператори, финансирането на алтернативна инфраструктура би могло да бъде целесъобразна мярка<sup>74</sup>.

- (62) От друга страна, в райони, където вече присъства само един оператор на ширококолентова мрежа, субсидиите за изграждането на алтернативна мрежа могат да нарушат пазарната динамика. Следователно държавната подкрепа за разгръщането на ширококолентови мрежи в „сиви“ райони е оправдано единствено при ясни доказателства, че продължава да е налице неефективност на пазара. Ще бъдат необходими по-внимателен анализ и подробна оценка на съвместимостта.
- (63) Сивите райони могат да отговарят на условията за отпускане на държавна помощ, при условие че са изпълнени условията за съвместимост от раздел 3.2.2, ако се докаже, че i) не се предлагат достъпни или адекватни услуги, за да се удовлетворят нуждите на гражданите и бизнес потребителите, че ii) не съществуват мерки, които нарушават конкуренцията в по-слаба степен (включително предварително регулиране), за да се постигнат същите цели, и iii) че други оператори не планират да започнат да инвестират в целевия район в рамките на тригодишен период. За това трябва да бъдат предоставени доказателства, както е описано в точка (60).
- (64) За да установи i) и ii), Комисията ще прецени по-конкретно дали:
- a) общите пазарни условия са неподходящи, като разгледа, *inter alia*, актуалното равнище на цените на ширококолентовите услуги, видовете услуги, предлагани на крайни потребители (домашни и служебни потребители), и условията, свързани с тях;

---

*Débit*, беше изяснено, че съществуването на няколко доставчици на дребно на една мрежа (включително необвързан достъп до абонатната линия (Local Loop Unbundling — LLU)) не превръща района в черен район, но територията остава сив район, тъй като само присъства само една инфраструктура. В същото време съществуването на конкуриращи оператори (на нивото на търговията на дребно) ще се счита за указание, че макар и сив, въпросният район не може да бъде проблематичен от гледна точка на наличието на неефективност на пазара. Ще трябва да бъдат предоставени убедителни доказателства за проблеми с достъпа или качеството на услугите.

<sup>74</sup> В решението си № 131/2005 — Обединеното кралство, „Проект за ширококоленново покритие *FibreSpeed* на Уелс“, Комисията трябваше да оцени дали финансовата подкрепа, предоставена от органите на Уелс за изграждането на отворена, независима от преносен доставчик оптична мрежа, свързваща 14 бизнес парка, би могла да бъде определена за съвместима, въпреки че целевите райони вече са били обслужвани от основния мрежов оператор, който е предоставял линии под наем на регламентирани цени. Комисията установи, че линиите под наем, предлагани от основния оператор, са много скъпи, почти на недостъпни цени за МСП. Вж. също Решение № 890/2006 — Франция, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit* и Решение на Комисията № 284/2005 — Ирландия, „Регионална програма за ширококолентови връзки: мрежи в населени места („MAN“), фази II и III.

## Проект

- б) при отсъствие на предварително регламентиране, наложено от НРО, действителен достъп до мрежа не се предлага на трети страни или условията за достъп не водят до ефективна конкуренция;
  - в) бариерите за навлизане като цяло възпрепятстват потенциалното навлизане на пазара на други оператори на електронни комуникации<sup>75</sup>, както и
  - г) предприетите действия и/или наложените коригиращи мерки от страна на компетентния национален регулаторен орган или органа, отговарящ за конкуренцията, по отношение на съществуващия доставчик на мрежа не са били в състояние да разрешат тези проблеми.
- (65) Само сивите райони, които отговарят на изброените по-горе критерии за допустимост, ще бъдат подложени на описания в раздел 3.2.2 тест за съвместимост.

*„Черни райони“: не е необходима държавна интервенция*

- (66) Когато в дадена географска зона присъстват поне двама доставчици на основни широколентови мрежи и широколентовите услуги се предоставят при конкурентни условия (конкуренция на базата на инфраструктура), може да се предположи, че няма неефективност на пазара. Съответно полето за държавна интервенция, която да доведе до допълнителни ползи, е много ограничено. Напротив, държавната подкрепа за финансиране на изграждането на допълнителна широколентова мрежа със сравними възможности ще доведе по принцип до неприемливо нарушаване на конкуренцията и изтласкването от пазара на частни инвеститори. Ето защо в отсъствието на ясно изразена неефективност на пазара Комисията ще приеме отрицателно становище по отношение на мерки за финансиране на разгръщането на допълнителна широколентова инфраструктура в „черен район“<sup>76</sup>.

### 3.2.2. *Планиране на мярката и необходимост от ограничаване на нарушаването на конкуренцията*

- (67) Освен демонстрирането на елементите на сравнителния тест (*inter alia* целта, съществуването на неефективност на пазара, уместността, стимулиращия ефект на мярката, ограничаването на нарушаването на конкуренцията, както и демонстрирането на това как се постига „радикална промяна“ съгласно обяснението в раздел 2.4), следните необходими условия трябва да бъдат изпълнени, за да се докаже пропорционалността на мярката. Неизпълнението

---

<sup>75</sup> Например дали вече съществуващата широколентова мрежа е била изградена въз основа на привилегировано използване/достъп до канали, които не са били достъпни за ползване или не са ползвани съвместно с други оператори на мрежа.

<sup>76</sup> Вж. Решение на Комисията от 19 юли 2006 г. относно мярка № с 35/2005 (ex N 59/2005) – Нидерландска широколентова инфраструктура в Arpingedam, ОВ L 86, 27.3.2007 г., стр. 1. В това решение Комисията отбелязва, че конкурентните сили на конкретния пазар не са били надлежно взети под внимание. По-специално, нидерландският пазар за широколентови услуги е бил бързо развиващ се пазар, в който доставчиците на електронни комуникационни услуги, включително кабелните оператори и доставчиците на интернет услуги, са били в процес на въвеждане на широколентови услуги с много висок капацитет без никаква държавна подкрепа.

## Проект

на някои от тези условия най-вероятно ще изисква задълбочена оценка<sup>77</sup>, която би могла да доведе до заключението, че помощта е несъвместима с вътрешния пазар.

- а) *Подробно картографиране и анализ на покритието*: Държавите членки трябва ясно да определят кои географски райони ще бъдат обхванати от въпросната мярка за подкрепа<sup>78</sup>, по възможност в сътрудничество с компетентните национални органи, като НРО. Примерите за най-добри практики сочат създаването на централна база данни на наличната инфраструктура на национално равнище, като по този начин се увеличава прозрачността и се намаляват разходите за изпълнението на по-малки, местни проекти. Държавите членки разполагат със свободата да определят целевите области, но се насърчават да вземат предвид икономическите условия при определянето на съответните райони, преди да стартират тръжната процедура<sup>79</sup>.
- б) *Обществена консултация*: Държавите членки следва да предоставят подходяща публичност на основните характеристики на мярката и на списъка на целевите области чрез публикуване на съответната информация за проекта и на покана за представяне на мнения. Оповестяването на централна интернет страница на национално равнище по принцип ще гарантира, че тази информация е предоставена на всички заинтересовани страни. Като проверяват и резултатите от картографирането в обществена консултация, държавите членки свеждат до минимум нарушенията в конкуренцията със съществуващите доставчици и с тези, които вече разполагат с инвестиционните планове за в близко бъдеще, и позволяват на тези инвеститори да планират своите дейности<sup>80</sup>. Подробното картографиране и задълбочените консултации гарантират не само висока степен на прозрачност, но служат и като важен инструмент за определянето на „бели“, „сиви“ и „черни“ райони<sup>81</sup>.
- в) *Конкурентен тръжен процес*: Когато предоставящите помощта органи решат да изберат оператор, който да изгради и/или управлява субсидираната инфраструктура<sup>82</sup>, трябва да бъде проведен търг. Този търг трябва да се

<sup>77</sup> Подробната оценка може да изисква започването на процедура по член 108, параграф 2 от ДФЕС.

<sup>78</sup> Това картографиране трябва да бъде направено въз основа на домовете, обхванати от дадена мрежова инфраструктура, а не въз основа на действителния брой домове или потребители, свързани като абонати.

<sup>79</sup> Например целеви области, които са твърде малки, може да не предоставят достатъчно икономически стимули за участниците на пазара да участват в търгове за получаване на помощта, докато твърде големите райони могат да намалят резултата за конкуренцията от процеса на подбор. Определянето на няколко тръжни процедури позволява също различни потенциални предприятия да се ползват от държавната помощ, като по този начин се избягва чрез мерките за държавна помощ да бъде допълнително засилен пазарният дял на един (вече доминиращ) оператор, като се облагодетелстват големи участници на пазара или се пречи на развитието на технологии, които биха били конкурентни предимно в по-малки целеви райони.

<sup>80</sup> Когато може да се покаже, че съществуващите оператори не са предоставили съдържателна информация на публичния орган за целите на картографирането, тези органи следва да се основават единствено на предоставената им информация.

<sup>81</sup> Вж. например Решение на Комисията по дело N266/2008 — Германия, *Ширококолентови връзки в селските райони в Bayern*.

<sup>82</sup> А не пряко експлоатирана инфраструктура, както например в решението на Комисията по дело № 330/2010 — Франция, *Programme national Très Haut Débit*. В това решение, за да се запазят резултатите от конкуренцията, постигната след либерализацията на сектора на електронните комуникации в Съюза, и в частност от конкуренцията, която съществува днес на пазара на



## Проект

проведе в съответствие с принципите на директивите на ЕС за обществените поръчки<sup>83</sup>. Той гарантира, че има прозрачност за всички инвеститори, които желаят да предложат тръжна оферта за осъществяването и/или управлението на субсидирания проект<sup>84</sup>. Необходими условия са равното и недискриминационно третиране на всички участници в търга и определянето на обективни критерии за оценка. Конкурентният търг е метод за намаляване на бюджетните разходи, за свеждане до минимум на потенциалната държавната помощ и същевременно намалява избирателния характер на мярката, доколкото изборът на бенефициера не е известен предварително<sup>85</sup>. Държавите членки следва да гарантират достатъчна прозрачност на процеса<sup>86</sup> и да използват специален централен уебсайт на национално равнище за публикуване на всички текущи тръжни процедури относно мерки за държавна помощ за ширококолов достъп.

- г) *Икономически най-изгодната оферта*: В контекста на конкурентната тръжна процедура органът, предоставящ помощта, установява критерии за качество, според които се оценяват подадените тръжни оферти. Сред съответните критерии за възлагане могат да бъдат например достигнатият географски обхват<sup>87</sup>, устойчивостта на технологичния подход или въздействието на предложеното решение върху конкуренцията<sup>88</sup>. Тези критерии за качество трябва да бъдат претеглени спрямо искания размер на помощта. За да се намали размерът на помощта, която ще се предостави, при сходни, дори еднакви условия за качество участникът в търга, който иска най-ниския размер на помощта, би следвало по принцип да получи повече точки в рамките на цялостната оценка на офертата си. Възлагащият орган следва

---

ширококоловите услуги на дребно, в случай на публично управлявани субсидирани мрежи 1) публично притежаваните оператори на мрежи следва да ограничат своята дейност на предварително определените целеви райони и няма да разширят дейността си, за да обхванат други икономически привлекателни райони; 2) публичният орган (или вътрешният субект) не се стреми да осъществява печалба, но разходите и приходите следва да бъде балансирани; 3) публичният орган следва да ограничи своята дейност до поддържането на пасивната инфраструктура и до предоставянето на достъп до нея, но не участва в конкуренцията на дребно с търговските оператори, и 4) трябва да е налице разделно водене на счетоводство между средствата, използвани за експлоатация на мрежите, и останалите средства на разположение на публичния орган.

<sup>83</sup> Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114—240.

<sup>84</sup> Когато органът, предоставящ помощта, избира бенефициера на помощта, процесът на подбор строго погледнато не е тръжна процедура, но трябва да се спазват духът и принципите от директивите за възлагане на обществени поръчки.

<sup>85</sup> Вж. например, Решение на Комисията № 475/2007- Ирландия, *Национална схема за ширококолов мрежа (НСШМ)*, Решение № 157/2006 — Обединеното кралство, *Проект за ширококолов покриване South Yorkshire Digital Region*.

<sup>86</sup> Когато предмет на такъв търг е обществена поръчка, обхваната от директивите за обществените поръчки 2004/17/ЕО или 2004/18/ЕО, обявлението за обществена поръчка се публикува в Официален вестник на ЕС, с цел да се осигури конкуренция на равнище ЕС в съответствие с изискванията на тези директиви. Във всички останали случаи тръжната информация следва да се публикува поне на национално равнище.

<sup>87</sup> Географският район, определен в поканата за участие в търг.

<sup>88</sup> Например мрежовите топологии, които позволяват пълен и ефективен необвързан достъп, могат да получат повече точки. Следва да се отбележи, че на този етап на развитие на пазара топологията „от точка до точка“ способства в по-голяма степен за дългосрочната конкуренция, отколкото топологията „от точка до много точки“, а разходите за разгръщане са сравними, особено в градските райони. Мрежите „от точка до много точки“ ще могат да предоставят пълен и ефективен необвързан достъп само след като достъпът WDM-PON (wavelength-division-multiplexed passive optical network) бъде стандартизиран и изискан съгласно приложимите регулаторни рамки.

## Проект

винаги да определя предварително относителната тежест, която ще даде на всеки от избраните (качествени) критерии.

- д) *Технологичен неутралитет*: По принцип основните широколентови услуги могат да се предоставят по хост от мрежови инфраструктури, основани на фиксирани, безжични, сателитни и мобилни технологии или на комбинация от тези технологии. Тъй като съществуват различни технологични решения, търгът не трябва да облагодетелства или да изключва определени технологии или мрежови платформи. Участниците в търга трябва да имат правото да предложат да предоставят необходимите широколентови услуги чрез използване или съчетаване на технологиите, които считат за най-подходящи. Тогава въз основа на обективни тръжни критерии органът, предоставящ помощта, може да избере най-подходящото технологично решение или комбинация от технологични решения.
- е) *Използване на съществуваща инфраструктура*: Тъй като възможната повторна употреба на съществуващата инфраструктура е един от основните определящи фактори за разходите за разгръщане на широколентовия достъп, държавите членки следва да насърчават участниците в търга да използват всяка налична съществуваща инфраструктура, за да се избегне излишното и ненужно дублиране на ресурси и да се намали размерът на публичното финансиране. Всеки оператор, който притежава или контролира инфраструктура (независимо от това дали действително е използвана) в целевата зона и който желае да участва в търга, трябва да отговаря на следните условия: i) да информира органа, предоставящ помощта и НРО, относно тази инфраструктура по време на обществената консултация; ii) да осигури достъп до тази инфраструктура за всички други потенциални участници в търга при същите ред и условия като тези, които операторът предлага в собствената си оферта; iii) да предостави цялата полезна информация и достъп на останалите участници търга в определен момент, което ще им позволи да включат тази инфраструктура в тяхната оферта. Държавите членки следва да създадат национална база данни относно наличието на съществуващите инфраструктури, които биха могли да се използват повторно за разгръщане на широколентов достъп.
- ж) *Достъп до услуги на едро*: Необходим компонент на всяка държавна мярка в подкрепа на широколентовия достъп е предоставянето на ефективен достъп на едро на трети страни до субсидираната широколентова инфраструктура. По-специално достъпът на едро дава възможност на оператори, които се явяват трети страни, да се конкурират с избрания участник в търга (когато последният също присъства на пазара на дребно), като така се увеличава изборът и конкуренцията в районите, засегнати от мярката, като същевременно се избягва създаването на регионални монополи за услуги. Като се прилага само по отношение на бенефициерите на държавна помощ, това условие не зависи от предварителния анализ на пазара по смисъла на член 7 от Рамковата директива<sup>89</sup>. Видът на задълженията за достъп на едро,

<sup>89</sup> Освен това, когато държава членка избере модел на управление, при който субсидираната широколентова инфраструктура предлага само достъп до услуги на едро на трети страни, а не услуги на дребно, вероятното нарушаване на конкуренцията се намалява допълнително, тъй като този модел на управление на мрежата способства за избягване на потенциално сложни проблеми, свързани със свиване на маржовете и със скрити форми на дискриминация по отношение на достъпа. Вж. например SA.30317 Високоскоростен широколентов достъп в Португалия.

## Проект

наложени на субсидирана мрежа, следва да бъде съобразен с набор от задължения за достъп, установени при секторното регулиране<sup>90</sup>. По принцип субсидираните предприятия следва да предоставят по-широк кръг продукти за достъп на едро, отколкото наложените съгласно секторното регулиране от НРО на операторите, разполагащи със значителната пазарна сила<sup>91</sup>, тъй като бенефициерът на помощта използва не само собствените си ресурси, но и парите на данъкоплатците, за да разгърне собствената си инфраструктура<sup>92</sup>. Този достъп на едро трябва да бъде предоставен възможно най-рано, преди да започне експлоатацията на мрежата<sup>93</sup>.

Ефективният достъп до услуги на едро в субсидираната инфраструктура<sup>94</sup> трябва да се предлага за период от най-малко седем години. Ако в края на периода от седем години НРО определи, че в рамките на действащата регулаторна рамка операторът на съответната инфраструктура разполага със значителна пазарна сила (ЗПС) на съответния специфичен пазар, задължението за достъп следва съответно да бъде продължено. НРО или другите компетентни национални органи се насърчават да публикуват насоки за предоставящите помощта органи относно принципите за определяне на условията и тарифите за достъп на едро. В случай че финансирана от държавата широколентова мрежа включва новата и съществуващата инфраструктура, задълженията за достъп, наложени от предоставящия помощта орган следва да се прилагат за цялата мрежа и не подлежат на никакви ограничения<sup>95</sup>. Задълженията за достъпа се прилагат независимо от каквато и да е промяна в собствеността, управлението или функционирането на субсидираната инфраструктура.

Може да се случи така, че в селски и слабо населени райони, където са налице ограничени широколентови услуги, налагането на всички видове продукти за достъп може да увеличи несъразмерно инвестиционните разходи, без да осигури значителни ползи по засилване на конкуренцията. В такава ситуация може да се предвиди, че продуктите за достъп, изискващи интервенции по субсидираната инфраструктура, които са свързани с много разходи и не са предвидени иначе (напр. съвместен наем на междинни разпределителни точки), ще се предлагат само при основателно искане от оператор, който е трета страна. Искането се смята за разумно, ако i)

---

<sup>90</sup> Когато мярката за държавна помощ се отнася до финансирането на нови пасивни елементи на инфраструктурата, като например канали или стълбове, до тях следва също да се предоставя достъп и да бъде неограничен във времето. Вж. например решенията на Комисията по дела № 53/3010 – Германия, *Федерална рамкова програма за подкрепа за канали*, № 596/2009 – Италия – *Преодоляване на цифровото разделение в Ломбардия*, № 383/2010 – Германия – изменение на № 150/2008 *Широколентови връзки за селските райони на Саксония*, № 330/2009 – Франция – *Programme national Très Haut Débit*.

<sup>91</sup> Например за мрежите за ДСП отправната точка следва да бъде списъкът на продуктите за достъп, включени в препоръката за ДСП.

<sup>92</sup> Ако държавната помощ се предоставя за финансиране на канали, тези канали следва да бъдат достатъчно големи, за да съдържат няколко кабелни мрежи и решения „от точка до много точки“ и „от точка до точка“.

<sup>93</sup> Когато мрежовият оператор предоставя услуги на дребно в съответствие с препоръката за ДСП, това обикновено означава предоставяне на достъп най-малко 6 месеца преди старта на тези услуги на дребно.

<sup>94</sup> Ефективен достъп на едро до субсидираната инфраструктура може да бъде предоставен с помощта на подробно описаните в приложение II продукти за достъп на едро.

<sup>95</sup> Например използването на достъп на едро от трети страни не може да се ограничава само до широколентовите услуги на дребно.

## Проект

искащият достъп оператор предоставя съгласуван бизнес план, който оправдава развитието на продукта на субсидирана мрежата, и ii) в съща географска област не се предлага сравним продукт за достъп от друг оператор на същите цени като тези за по-силно населените райони<sup>96</sup>.

з) *Ценообразуване на достъпа на едро*: Бенчмаркингът е важен инструмент, за да се гарантира, че предоставената помощ ще послужи за възпроизвеждане на пазарни условия като преобладаващите в други конкурентни пазари за ширококолов достъп. Цените за достъп на едро следва да се основават на определените от НРО принципи на ценообразуване и на целеви показатели и при определянето им следва да се вземе предвид помощта, получена от мрежовия оператор<sup>97</sup>. За определянето на целевия показател ще се вземат предвид средните публикувани цени на едро, които преобладават в други сравними, по-конкурентни райони в страната или в Съюза, или при липса на такива публикувани цени—вече определените или одобрени от НРО цени за съответните пазари и услуги<sup>98</sup>. Ако няма налични публикувани или регулирани цени за някои продукти за достъп на едро, за да се определи целевият показател, ценообразуването следва да се основава на принципа на разходоориентираността<sup>99</sup>. Като се има предвид сложността на бенчмаркинга на цените за достъп на едро, държавите членки се насърчават да предоставят мандат и необходимия персонал за НРО, за да могат те да съветват предоставящите помощта органи по тези въпроси. Когато НРО е получил такава компетентност, органът, предоставящ помощта, следва да се посъветва с НРО при определянето на цените и условията за достъп на едро. Критериите за бенчмаркинг следва да бъдат посочени ясно в тръжната документация.

и) *Мониторинг и механизъм за възвръщане на предоставените средства*: Предоставящите помощта органи следят внимателно за изпълнението на проекта за ширококолов достъп по време на цялата му продължителност. За да се гарантира, че избраният участник в търга няма да получи прекомерно висока компенсация, ако търсенето на ширококолови услуги в целевия район нарасне над очакваните равнища, държавите членки следва да включат в договора с избрания участник в търга механизъм за възвръщане на предоставените средства. Наличието на такъв механизъм може да сведе до минимум *ex post* и с обратно действие размера на помощта, който първоначално е бил сметен за необходим. За да не се натоварят с непропорционално голяма тежест малките местни проекти, механизмът за възвръщане на предоставените средства следва да се прилага, ако размерът на помощта по проекта е минимум 10 млн. EUR<sup>100</sup>. Предоставящите помощта

<sup>96</sup> В случай на конфликт органът, предоставящ помощта, следва да потърси мнението на НРО или на друг компетентен национален орган.

<sup>97</sup> Следователно целевият показател ще бъде горната граница на цената на едро.

<sup>98</sup> По този начин там, където предварителното регулиране е вече налице (например в сив район), цените на едро за достъп до субсидирана инфраструктура не могат да бъдат по-ниски от цените за достъп, определени от НРО за същия район.

<sup>99</sup> За да се избегне изкуственото надуване на разходите от страна на операторите, държавите членки се насърчават да използват договори, които стимулират предприятията да намаляват разходите си с времето. Например за разлика от договорите за калкулативна цена договорът за фиксирана цена ще даде на предприятието стимул да намали разходите си с времето.

<sup>100</sup> Възвръщането не е необходимо в случай на инфраструктури, които са публична собственост и единствено с достъп на едро, управлявани от публичния орган с единствената цел да се гарантира

## Проект

органи могат да предвидят, че допълнителна печалба, придобита от страна на избрания участник в търга, не може да се изразходва за допълнително разширяване на ширококоловата мрежа според рамковата схема и при същите условия като първоначалната мярка за помощ. Налагането на задължение за водене на разделно счетоводство за спечелилия участник в търга по отношение на получената субсидия ще улесни задачата на органите, отпускащи помощта, да наблюдават изпълнението на схемата, както и всякаква допълнителна печалба<sup>101</sup>.

- й) *Прозрачност*: Бенефициерът на помощта е задължен да предостави на упълномощените трети страни всеобхватен и недискриминационен достъп до информация относно инфраструктурата (включително *inter alia* канали, улични кутии и оптични влакна), разработена според договор за държавна помощ. Това ще позволи на другите оператори да могат лесно да установят възможност за достъп до тази инфраструктура и следва да предостави цялата съответна информация относно ширококоловата мрежа на централен регистър на ширококоловите инфраструктури, ако такава база данни съществува в държавата членка, и/или на НРО.
- к) *Докладване*: На всеки две години органът, предоставящ държавната помощ, следва да съобщава на Европейската комисия ключова информация за проектите за помощ, считано от момента, в който мярката е изпълнена<sup>102</sup>. В случай на национални или регионални рамкови схеми националните или регионалните органи следва да консолидират информацията за отделните мерки и да докладват на Европейската комисия. Когато приема решение съгласно тези насоки, Комисията може да изиска допълнително докладване относно предоставената помощ.

### 3.3. Подкрепа за бързото разгръщане на мрежи за ДСП

- (68) Всяка намеса на публични органи, която има за цел да подпомогне осигуряването или ускоряването на разгръщането на мрежа за ДСП, трябва да е съвместима с правилата за държавната помощ. В следващите раздели се очертават особеностите на третирането на мрежите за ДСП в рамките на оценяването на държавната помощ.

#### 3.3.1. Разграничаване на бели, сиви и черни райони при мрежите за ДСП

- (69) Разграничението, направено по-горе в раздел 3.2.1 между „бели“, „сиви“ и „черни“ райони, е от значение също така и при оценката на това дали държавната помощ за мрежи за ДСП отговаря на условията за отпускане на помощ съгласно член 107, параграф 3, буква в), но е необходимо по-

---

справедлив и недискриминационен достъп за всички оператори, ако са спазени условията, посочени в бележка под линия 82.

<sup>101</sup> Съгласно примерите за най-добри практики е удачно мониторингът и механизмът за възвръщане да продължат на най-малко 7 години и всяка допълнителна печалба (т.е. печалба, по-висока, отколкото в първоначалния бизнес план или средната цена за отрасъла) да бъде споделяна между бенефициера и публичните органи в съответствие с интензитета на мярката за помощта.

<sup>102</sup> Тази информация следва да включва поне: данни за избраната оферта, размера на помощта и интензивността на мярка, датата, на която мрежата е въведен в употреба, избраната технология, продуктите и цени за достъп на едро, броя на търсещите достъп страни и на доставчиците на услуги в мрежата, броя на свързаните домове, степента на усвояване.

## Проект

прецизирано определение, за да се вземат предвид особеностите на мрежите за ДСП.

- (70) Понастоящем, като актуализират активното оборудване, някои модернизиран основни широколентови мрежи могат да поддържат и някои широколентови услуги, които в бъдеще вероятно ще се предлагат по мрежите за ДСП (като „тройни“ пакетни услуги (triple play)), и по този начин спомагат за постигането на целите на ДАЕ. Могат обаче да се появят нови продукти или услуги, които не са взаимозаменяеми от гледна точка на търсенето и предлагането, и ще изискват капацитет, надеждност и симетрия в размер, надвишаващ горните физическите граници на основната широколентова инфраструктура.

*„Бели райони за ДСП“: насърчаване на целите за териториално сближаване и икономическо развитие*

- (71) Съответно за целите на оценката на държавна помощ за мрежи за ДСП район, в който понастоящем не съществуват мрежи за ДСП и няма вероятност частни инвеститори да ги изградят и те да функционират напълно в рамките на три години в съответствие с точка (60), следва да се счита за „бял район за ДСП“. Този район отговаря на условията за отпускане на държавна помощ за ДСП, при условие че са изпълнени условията за съвместимост, посочени в раздел 3.3.2.

*„Сиви райони за ДСП“: необходимост от по-подробна оценка*

- (72) Един район следва да се счита за „сив район за ДСП“, когато съществува само една мрежа за ДСП или такава ще се разработва през следващите три години и няма планове друг оператор да разработи мрежа за ДСП през следващите три години. Когато се преценява дали други инвеститори биха могли да разработят допълнителни мрежи за ДСП в даден район, трябва да се отчита съществуването на регулаторни или законодателни мерки, които биха могли да намалят бариерите за разгръщане на мрежи (достъп до канали, съвместно ползване на инфраструктура и т.н.). Комисията ще трябва да извърши по-подробен анализ, за да провери дали е необходима държавна интервенция, тъй като държавната интервенция в такива райони крие висок риск от изтласкване от пазара на съществуващите инвеститори и от нарушаване на конкуренцията. В това отношение Комисията ще направи своята оценка, както е посочено в точки (63) и (64). Освен това съвместимостта на мярката ще бъдат оценена в съответствие с раздел 3.3.2 по-долу.

*„Черни райони за ДСП“*

- (73) Ако съществуват повече от една мрежи за ДСП в даден район или такива ще се разработят през следващите три години, този район следва да се счита за „черен район за ДСП“. Комисията ще смята, че държавната подкрепа за допълнителна публично финансирана, еквивалентна конкурентна мрежа за ДСП в тези райони вероятно ще наруши сериозно конкуренцията и е несъвместима с правилата за държавната помощ.

- (74) За целите на оценката на съвместимостта на мярката освен определянето на даден район като бял, сив или черен от гледна точка на ДСП трябва да бъде

## Проект

проверена конкурентната ситуация по отношение на обикновените широколентови мрежи, тъй като може да се прилагат различни условия на съвместимост.

### 3.3.2. Планиране на мярката и необходимост от ограничаване на нарушаването на конкуренцията

- (75) Всяка мярка за подпомагане на разгръщането на мрежи за ДСП трябва да отговаря на условия на съвместимост, изброени в раздел 3.2.2 и по-специално в точка (67) (*подробно картографиране и анализ на покритието, обществена консултация, конкурентен тръжен процес, икономически най-изгодна оферта, технологична неутралност, използване на съществуващата инфраструктура, достъп на едро, бенчмаркинг на цените, мониторинг и механизъм за възвръщане на предоставените средства и изисквания за прозрачност*). Освен това трябва да са изпълнени следните условия, като се вземат предвид специфичните ситуации, в които ще се осъществяват публичните инвестиции в мрежи за ДСП.
- (76) Както при политиката, възприета по отношение на разгръщането на основни широколентови мрежи, държавната помощ в полза на разгръщането на мрежи за ДСП може да представлява подходящ и основателен инструмент, при условие че са спазени няколко съществени условия. За районите, които са „бели“ от гледна точка на основните мрежи и на мрежите за ДСП, не трябва да бъдат изпълнявани допълнителни критерии за съвместимост, освен определените в раздел 3.2.2. От друга страна, за да се гарантира пропорционалният характер на мярката, за която е отправено уведомление и която е насочена към „бели“ или „сиви“ райони за ДСП (които са сиви или черни по отношение на основните широколентови мрежи), трябва да бъдат изпълнени следните условията освен условията, посочени в раздел 3.2.2:
- а) Пасивна и неутрална инфраструктура: Държавната помощ ще бъде ограничена до пасивна и неутрална инфраструктура за ДСП. Когато операторът на мрежа е вертикално интегриран широколентов оператор, трябва да се приложат подходящи предпазни мерки, за да се избегне конфликт на интересите, неправомерна дискриминация и други скрити непреки ползи. Субсидираната инфраструктура трябва да позволи на крайните потребители да се предоставят конкурентни услуги на достъпни цени от конкуриращи се оператори и тя трябва да гарантира еднаквото третиране на доставчиците на съдържание.
- б) Достъп до услуги на едро: Поради икономиката на модела на мрежите за ДСП от изключително важно значение е да се гарантира ефективен достъп на едро за операторите, които се явяват трети страни. Субсидираната мрежа трябва да предоставя достъп при справедливи и недискриминационни условия на всички оператори, които искат такъв достъп, и ще им предоставя възможност да се възползват от ефективен и пълен необвързан достъп<sup>103</sup>. Операторите, които се явяват трети страни,

<sup>103</sup> На този етап на развитие на пазара топологията „от точка до точка“ може да бъде свързана с ефективен необвързан достъп. Ако избраният участник в търга разгърне мрежа с топология „от точка до много точки“, той трябва да има ясно задължение за предоставяне на ефективен необвързан достъп чрез WDM (wavelength division multiplexing) веднага след като достъпът е стандартизиран и достъпен в търговската мрежа.

## Проект

трябва следователно да имат достъп до пасивна, а не само до активна инфраструктура<sup>104</sup>. Освен битстрийм достъп<sup>105</sup> и необвързан достъп до абонатната линия задължението за достъп следва да включва и правото да се ползват канали и стълбове, неизползвани оптични нишки или улични кутии<sup>106</sup>. Ефективен достъп на едро следва да се предостави за период от най-малко седем години и правото на достъп до канали или стълбове не следва да бъде ограничено във времето. Това не засяга възможните подобни регулаторни задължения, които могат да бъдат наложени от НРО, с цел да се насърчи ефективната конкуренция или мерките, приети след изтичането на този период<sup>107</sup>.

- в) „Отворена“ топология: Предвид високите фиксирани разходи за разгръщане на мрежите за ДСП само в гъсто населени области би могло да се очаква конкуренция по отношение на инфраструктурата. Следователно е важно да се гарантира, че публично финансираните мрежи за ДСП позволяват мрежова структура с отворена топология, която може да поддържа различни топологии<sup>108</sup>.

### 3.3.3. Помощ за свръх бързи широколентови мрежи

- (77) В светлината на целите от „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“ и по-специално на целта за постигане на 50 % проникване на интернет връзки със скорост над 100 Mbps, публична интервенция би била все пак възможна в области, където съществуващите или планираните мрежи за ДСП<sup>109</sup> не достигат до помещенията на крайните потребители с оптичните мрежи<sup>110</sup>.
- (78) Освен да отговаря на условията в точки (67) и (76), всяка нова субсидирана мрежа трябва също така ясно да демонстрира „радикална промяна“ в

<sup>104</sup> Като CPEs (Customer premise equipments (оборудване в помещението на клиента)) или друго оборудване, необходимо за експлоатиране на мрежата.

<sup>105</sup> Ако операторите, които се явяват трети страни, са непреки бенефициери, когато получат достъп на равнището на едро, може да се наложи да предоставят битстрийм достъп на самите себе си. Независимо от факта, че помощта е била отпусната само за пасивна инфраструктура, активен достъп се изисква и например в решението на Комисията по дело N330/2010 - Франция, *Programme national Très Haut Débit*.

<sup>106</sup> Силното задължение за предоставяне на достъп има още по-решаващо значение за преодоляването на временното заместване между услугите, предлагани от съществуващите оператори на ADSL, и тези, предлагани от бъдещите оператори на мрежи за ДСП. Задължението за достъп ще гарантира, че конкуриращите се оператори на ADSL могат да прехвърлят своите клиенти към мрежи за ДСП веднага щом се създаде субсидирана мрежа и така да започнат да планират собствените си бъдещи инвестиции, без да се накърнява конкурентоспособността им. Вж. например № 461/2009 — Обединено кралство, *Cornwall & Isles of Scilly Next Generation Broadband*.

<sup>107</sup> Във връзка с това следва да се вземе предвид възможното продължаващо съществуване на специфичните пазарни условия, които са оправдали предоставянето на помощта на съответния оператор на инфраструктурата.

<sup>108</sup> Например тя трябва да може да поддържа както топология от точка до точка, така и топология от точка до много точки в зависимост от избора на операторите (които са трети страни).

<sup>109</sup> Въз основа на надеждни инвестиционни планове за близкото бъдеще от три години в съответствие с точки (60) и (61).

<sup>110</sup> Например мрежите за ДСП не достигат до помещенията на крайния потребител с влакна в случай на мрежи FTTN, където влакната са инсталирани само до възлите (разпределителни кутии). Също така някои кабелни мрежи също използват влакна, достигащи до разпределителните кутии, и свързват крайните потребители с коаксиални кабели.



## Проект

сравнение със съществуващата мрежова инфраструктура. Инвестиционните планове на търговските оператори за близкото бъдеще трябва също да бъдат взети предвид. Органът, предоставящ помощ, трябва да може да докаже, че:

- а) новата инфраструктура ще разполага със значително подобвени технологични характеристики в сравнение със съществуващите мрежи (например чрез симетрични скорости), като по този начин тази инфраструктура е устойчива на времето<sup>111</sup>
  - б) налице е очаквано търсене за тези качествени подобрения, както и
  - в) субсидираната мрежа ще бъде експлоатирана като мрежа, чрез която се предоставя единствено достъп на едро.
- (79) Само ако са изпълнени тези допълнителни условия, публичното финансиране на тези мрежи може да бъде считано за съвместимо съгласно сравнителния тест. С други думи, това финансиране трябва да доведе до значителен, устойчив, насърчаващ конкуренцията технологичен напредък, който не е с временен характер. В своята оценка Комисията ще вземе предвид това дали са били предприети в последно време големи търговски инвестиции в мрежите за ДСП.

#### 4. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

- (80) Тези насоки се прилагат от първия ден след публикуването им в *Официален вестник на Европейския съюз*.
- (81) Комисията ще прилага тези насоки към всички мерки за помощ, за които е постъпило уведомление и за които тя трябва да вземе решение след публикуването на насоките в Официален вестник, дори ако за проектите вече е постъпило уведомление преди публикуването им.
- (82) В съответствие с известието на Комисията за определяне на приложимите правила при оценка на незаконосъобразната държавна помощ<sup>112</sup> Комисията ще прилага по отношение на незаконосъобразната помощ правилата, които са в сила по времето, когато е отпусната помощта. Съответно тя ще прилага тези насоки в случай на незаконосъобразна помощ, отпусната след публикуването им.
- (83) Комисията с настоящото предлага на държавите членки, въз основа на член 108, параграф 1 от ДФЕС, следните подходящи мерки по отношение на техните съответни съществуващи схеми за помощ за разгръщане на широколентови мрежи. За да спазят разпоредбите на тези насоки, държавите членки трябва да изменят, където е необходимо, тези рамкови схеми, за да ги приведат в съответствие с разпоредбите за прозрачност (точка (67)) и с разпоредбите за достъп на едро (точки (67) и (76)) на тези насоки в срок от дванадесет месеца след публикуването им в *Официален вестник на Европейския съюз*.

<sup>111</sup> Вж. точка (55) по-горе.

<sup>112</sup> ОВ С 119, 22.5.2002 г., стр. 22.

### ***Проект***

- (84) Държавите членки са приканени да дадат своето ясно формулирано безусловно съгласие за тези предложени подходящи мерки в рамките на два месеца от датата на публикуването на тези насоки в *Официален вестник на Европейския съюз*. При липса на отговор Комисията ще приеме, че въпросната държава членка не е съгласна с предложените мерки.
- (85) Комисията може да преразгледа тези насоки въз основа на бъдещи значителни пазарни, технологични и регулаторни промени.

## 5. ПРИЛОЖЕНИЕ I — ТИПИЧНИ ИНТЕРВЕНЦИИ ЗА ПОДКРЕПА ЗА ШИРОКОЛЕНТОВ ДОСТЪП

В съдебната си практика Комисията наблюдава някои най-често срещани механизми за финансиране, използвани от държавите членки за насърчаване на разгръщането на широколентов достъп, оценени съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС. Следният списък е пример, който не е изчерпателен, тъй като публичните органи могат да разработят различни начини за подпомагане на разгръщането на широколентовия достъп или да се отклонят от описаните модели. Групите обикновено включват държавна помощ, освен ако инвестициите не се осъществяват в съответствие с принципа на инвеститора в условията на пазарна икономика (вж. раздел 2.2.1).

1. **Отпускане на парични средства** („финансиране на разликата“<sup>113</sup>): В по-голямата част от проучените от Комисията случаи държавата членка<sup>114</sup> отпуска преки парични средства за инвеститорите в широколентови услуги<sup>115</sup>, за да изградят, управляват и експлоатират мрежа за широколентов достъп<sup>116</sup>. Тези безвъзмездни средства обикновено включват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, тъй като безвъзмездните средства са финансирани с държавни ресурси и предоставят предимство на инвеститора при извършването на търговската му дейност при условия, които не биха били налични на пазара. В този случай бенефициери на помощта са както мрежовите оператори, получаващи безвъзмездни средства, така и доставчиците на електронни комуникации, желаещи достъп на едро до субсидираната мрежа.
2. **Подкрепа в натура**: В други случаи държавите членки подпомагат разгръщането на широколентовия достъп чрез финансиране на разгръщането на пълна широколентова мрежа (или на част от нея), която впоследствие се предоставя на разположение на инвеститорите в електронни комуникации, които ще използват тези мрежови елементи за собствения си проект за разгръщане на широколентов достъп. Тази подкрепа може да приема различни форми, като най-често срещаната е тази, при която държавите членки предоставят пасивни широколентови инфраструктури чрез извършване на дейности в областта на гражданското строителство (например чрез прокарване на път) или чрез поставяне на канали или неизползвани оптични нишки<sup>117</sup>. Тази форма на подкрепа създава предимство за инвеститорите в широколентови услуги, които спестяват съответните

---

<sup>113</sup> „Финансирането на разликата“ се отнася до разликата между инвестиционните разходи и очакваните печалби за частните инвеститори.

<sup>114</sup> Или всеки друг публичен орган, който предоставя помощта.

<sup>115</sup> Терминът „инвеститори“ означава предприятия или оператори на електронни комуникационни мрежи, които инвестират в изграждането и разгръщането на широколентови инфраструктури.

<sup>116</sup> Примери за финансиране на разликата са решенията на Комисията по дела SA. 33438 а.о – Полша - Широколентова мрежа за източна Полша, SA 32866 – Гърция – Разгръщане на широколентов достъп в гръцките селски райони, SA. 31851 – Италия – Широколентов достъп в Marche, N 368/2009 – Германия – Изменение на държавна помощ № 115/2008 — Широколентови връзки за селските райони на Германия.

<sup>117</sup> Решения на Комисията по дела № 53/3010 – Германия, Федерална рамкова програма за подкрепа за канали, № 596/2009 – Италия – Преодоляване на цифровото разделение в Lombardia, N 2009/2010 – Германия – Изменение на № 150/2008 Широколентови връзки за селските райони на Саксония, споменати в бележка под линия (40) по-горе във връзка с общите дейности по поддръжка на пътищата.

## Проект

инвестиционни разходи<sup>118</sup>, както и за доставчиците на електронни комуникации, които желаят достъп на едро до субсидираната мрежа.

3. **Управлявана от държавата широколентова мрежа или части от нея:** Може да е налице държавна помощ и ако държавата, вместо да предоставя подкрепа на инвеститор в широколентов достъп, изгражда (части от) широколентова мрежа и я експлоатира пряко чрез клон на публичната администрация или чрез вътрешно дружество<sup>119</sup>. Този модел на интервенция обикновено се състои от изграждането на публично притежавана пасивна мрежова инфраструктура, с цел да бъде предоставена на операторите на широколентови услуги чрез предоставяне на достъп на едро до мрежата при недискриминационни условия. Предоставянето на достъп на едро е икономическа дейност по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Изграждането на широколентова мрежа с оглед на търговската ѝ експлоатация представлява според съдебната практика икономическа дейност, т.е. към момента на изграждането на широколентовата мрежа вече може да е налице държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС<sup>120</sup>. Доставчиците на електронни комуникации, които желаят достъп на едро до публично експлоатираната мрежа, също ще бъдат считани за бенефициери на помощта.
4. **Широколентова мрежа, управлявана чрез концесионер:** Държавите членки могат също да финансират разгръщането на широколентова мрежа, която остава публична собственост, но чиято експлоатация ще бъдат предложена чрез конкурентна тръжна процедура на търговски оператор, който да я управлява и експлоатира на равнището на услугите на едро<sup>121</sup>. И в този случай, тъй като мрежата е конструирана с оглед на експлоатацията ѝ, мярката може да представлява държавна помощ. Операторът, управляващ и експлоатиращ мрежата, както и доставчиците на електронни комуникации, които се явяват трети страни и които желаят достъп на едро до мрежата, също ще бъдат смятани за бенефициери на помощта.

---

<sup>118</sup> Разходите по дейности в областта на гражданското строителство и другите инвестиции в пасивна инфраструктура могат да съставляват до 70 % от общата стойност на проект за широколентова инфраструктура.

<sup>119</sup> Решение на Комисията по дело № 330/2010 – Франция – *Programme national Très Haut Débit*, което обхваща различни интервенционни условия, сред които това условие, според което *collectivités territoriales* (районите на местно самоуправление) могат да експлоатират собствени широколентови мрежи като операция на „régie“ (публично дружество).

<sup>120</sup> Дело T-443/08 и T-455/08 *Freistaat Sachsen* срещу Комисията [все още непубликувано].

<sup>121</sup> Решения на Комисията по дела № 497/2010 – Обединеното кралство, *SHEFA – 2 Interconnect*, № 330/2010 – Франция – *Programme national Très Haut Débit*, № 183/2009 – Литва, проект „Дъжд“.

## **6. ПРИЛОЖЕНИЕ II: РЕЧНИК НА ТЕХНИЧЕСКИТЕ ТЕРМИНИ**

За целите на тези насоки се прилагат следните определения. Определенията не засягат бъдещите пазарни, технологични и регулаторни промени.

**Сегмент на достъпа:** сегмент „последна миля“, свързващ мрежата за пренос (backhaul) с помещенията на крайния потребител.

**Мрежа за пренос (backhaul):** Частта от ширококоловата мрежа, която представлява междинната връзка между опорната мрежа и мрежата за достъп.

**Битстрийм достъп (bitstream access):** Доставчикът на достъп на едро инсталира връзка за високоскоростен достъп, която стига помещенията на клиента, и предоставя тази връзка на трети страни.

**Оптични нишки:** Нишки без свързани системи за пренос.

**Канал:** Подземна тръба или кабелопровод, в които се полагат (оптични, медни или коаксиални) кабели на мрежа за ширококолов достъп.

**Пълен необвързан достъп:** Чрез физическия необвързан достъп се предоставя достъп до линията за достъп на крайния потребител и се позволява на системите на пренос на конкурентите да пренасят данни пряко по нея.

**FTTH (fibre to the home — оптични линии до домашни абонати):** Мрежа за оптични линии до домашни абонати, която достига до помещенията на крайните потребители с оптични елементи, т.е. мрежа за достъп, състояща се от влакнестооптични линии както в охранявания сегмент, така и в сегмента при абоната от мрежата за достъп (включително вътрешно окабеляване).

**FTTB (fibre to the building — оптични линии до сгради):** Оптични линии до сгради, които достигат до помещенията на крайните потребители с влакна, т.е. влакната са обточени до сградата, но вътре в нея са използвани мед, коаксиален кабел или LAN.

**FTTN:** Оптични линии до възли. Влакното свършва в улична кутия на разстояние до няколко километра от помещенията на потребителя, като крайната връзка е чрез мед (при мрежи от тип „влакно до уличната кутия“/ VDSL) или коаксиален кабел (при мрежа от тип кабел/ DOCSIS 3). Оптичните линии до възли често се разглеждат като временна, междинна стъпка към пълната мрежа FTTH.

**Неутрални мрежи:** мрежи, които могат да поддържат всички видове мрежови топологии. При мрежите FTTH инфраструктурата трябва да може да поддържа както топология „от точка до точка“, така и топология „от точка до много точки“.

**Мрежа за достъп от следващо поколение:** Кабелни мрежи за достъп, които се състоят изцяло или частично от оптични елементи и по които могат да се предоставят услуги за ширококолов достъп с подобрени характеристики в сравнение с тези, които се предоставят по съществуващите медни мрежи.

## **Проект**

**Пасивна мрежа:** Широколентова мрежа без никакъв активен компонент. Обикновено се състои от канали, оптични нишки и улични кутии.

**Пасивен достъп на едро:** Достъп до преносна среда без електронен компонент.

**„От точка до много точки“:** Мрежова топология, при която отделни клиентски линии са свързани с междинен пасивен възел (например улична кутия), където тези линии са обединени върху споделена линия. Обединението може да бъде или пасивно (със сплитери като при архитектура PON), или активно (като FTTC).

**„От точка до точка“:** Мрежова топология, при която клиентските линии остават специализирани от помещенията на клиента до точката за достъп до градската мрежа.

**Продукти за достъп на едро:** Достъпът дава възможност на даден оператор да използва съоръженията на друг оператор. Продуктите за достъп на едро, които могат да бъдат предоставени по субсидираната мрежа, са следните:

- **Мрежа FTTH/FTTB:** достъп до канали, достъп до оптични нишки, необвързан достъп до абонатната линия (необвързан достъп чрез WDM-PON или чрез ODF (optical distribution frame)) и битстрийм достъп.
- **Кабелни мрежи:** достъп до канали и битстрийм достъп.
- **Мрежи FTTC (влакно до локален мрежов възел):** достъп до канали, необвързан достъп до абонатната подлиния и битстрийм достъп.
- **Пасивна мрежова инфраструктура:** достъп до канали, достъп до оптични нишки и/или необвързан достъп до абонатната линия. В случай на интегриран оператор: задълженията за достъп (различаващи се от достъпа до пасивна инфраструктура) се налагат в съответствие с разпоредбите на препоръката за ДСП.
- **Широколентови мрежи, основани на ADSL:** необвързан достъп до абонатната линия, битстрийм достъп.
- **Мобилни или безжични мрежи:** битстрийм, споделяне на физически антенни мачти и достъп до мрежи за пренос (backhaul).
- **Сателитни мрежи:** битстрийм достъп.