

**Sdělení Komise****Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí**

(Text s významem pro EHP)

(2009/C 235/04)

**1. ÚVOD**

1. Dostupnost širokopásmového připojení je klíčovým předpokladem pro rozvoj, zavádění a používání informačních a komunikačních technologií (IKT) v hospodářství a společnosti. Širokopásmové připojení má strategický význam díky své schopnosti urychlit realizaci příspěvku těchto technologií k růstu a inovaci ve všech hospodářských odvětvích a k sociální a územní soudržnosti. Komise aktivně podporuje plošnou dostupnost širokopásmových služeb všem evropským občanům v souladu s Lisabonskou strategií a následnými sděleními <sup>(1)</sup>.
2. Dne 26. listopadu 2008 Komise přijala plán evropské hospodářské obnovy (dále jen „plán obnovy“) <sup>(2)</sup>, jenž má být jedním z prostředků k zotavení Evropy z finanční a hospodářské krize. Strategie pro širokopásmové připojení je důležitou součástí tohoto plánu obnovy <sup>(3)</sup>. Cílem plánu je zejména posílit investice EU do vymezených strategických odvětví, jako je širokopásmové připojení, které mohou v krátkodobém výhledu přispět k podpoře hospodářství a dlouhodoběji pak k vytvoření infrastruktur se zásadním významem pro udržitelný hospodářský růst.
3. V rámci plánu obnovy a s cílem dosáhnout do roku 2010 stoprocentního pokrytí vysokorychlostním internetem pro všechny občany se Komise rozhodla vložit 1,02 miliardy EUR do Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Část těchto prostředků bude použita na zavádění širokopásmové infrastruktury ve venkovských oblastech za účelem pomoci s připojením venkovských oblastí k internetu, vytvořit nová pracovní místa a podpořit další rozvoj podnikání <sup>(4)</sup>. Řada členských států kromě toho již oznámila plány na podporu investic nejen do vysokorychlostní širokopásmové infrastruktury pro venkovské oblasti a oblasti s nedostatečnou dostupností příslušných služeb, ale také do urychlení zavádění širokopásmových přístupových sítí nové generace (*next generation access*, dále jen „NGA“) <sup>(5)</sup>, ve velkých částech jejich území, včetně městských oblastí nebo oblastí, kde již existuje základní širokopásmová infrastruktura.
4. Je třeba připomenout, že v dokumentu Akční plán pro státní podpory – Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009 <sup>(6)</sup> Komise konstatovala, že opatření státní podpory mohou být za určitých podmínek účinným nástrojem pro dosažení cílů společného zájmu. Státní podpora zejména může napravit selhání trhu a tím zlepšit efektivní fungování trhů a zvýšit konkurenceschopnost. Dále může být státní podpora použita k dosažení více žádoucích, spravedlivých výsledků fungování trhů v případě, že trhy sice mají efektivní výsledky, ale ty se považují za neuspokojivé z hlediska politiky soudržnosti. Konkrétně může správně zacílený státní zásah v oblasti širokopásmového připojení přispět ke zmenšení „digitální propasti“ <sup>(7)</sup>, která rozděluje oblasti či regiony určité země, kde se nabízejí cenově dostupné a konkurenční širokopásmové služby, a oblasti, kde tyto služby nabízeny nejsou.

<sup>(1)</sup> Viz například *i2010 – evropská informační společnost pro růst a zaměstnanost*, KOM(2005) 229 v konečném znění ze dne 1. června 2005; *eEurope 2005: informační společnost pro všechny*, KOM(2002) 263 v konečném znění; *Překlenutí propasti v širokopásmovém připojení*, KOM(2006) 129.

<sup>(2)</sup> Sdělení Komise Evropské radě, KOM(2008) 800.

<sup>(3)</sup> Zasedání Evropské rady v Bruselu, 19. a 20. března 2009, závěry předsednictví.

<sup>(4)</sup> Viz nařízení (ES) č. 473/2009 ze dne 25.5.2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 144, 9.6.2009, s. 3).

<sup>(5)</sup> Pro účely tohoto dokumentu jsou sítě NGA kabelové přístupové sítě sestávající zcela nebo zčásti z optických vláken, které dokážou poskytovat služby širokopásmového přístupu s vylepšenými vlastnostmi (jako je vyšší propustnost) ve srovnání se službami poskytovanými prostřednictvím stávajících sítí z měděných vodičů (viz rovněž poznámka pod čarou č. 60).

<sup>(6)</sup> KOM(2005) 107 v konečném znění.

<sup>(7)</sup> V posledním desetiletí získala široká veřejnost přístup k cenově dostupným informačním a komunikačním technologiím (IKT). Výrazem „digitální propast“ se nejčastěji označuje dělicí čára mezi lidmi a komunitami, kteří mají přístup k informačním technologiím, a těmi, kteří k nim přístup nemají. Tato „digitální propast“ má několik příčin, ale nejdůležitější z nich je neexistence dostatečné širokopásmové infrastruktury. Z regionálního pohledu je důležitým činitelem ovlivňujícím přístup k IKT a jejich využívání stupeň urbanizace. V celé Evropské unii tak rozšíření internetu zůstává mnohem nižší v řídké osídlených oblastech.

5. Současně však musí být zajištěno, aby státní podpora nevedla k vytěsnění iniciativy trhu v odvětví širokopásmového připojení. Pokud by se státní podpora pro širokopásmové připojení uplatňovala v oblastech, kde by se tržní subjekty obvykle rozhodly investovat nebo kde již investovaly, mohlo by to ovlivnit investice, které již provozovatelé širokopásmových sítí provedli za tržních podmínek, a významně oslabit motivaci tržních subjektů v první řadě investovat do širokopásmového připojení. V takovýchto případech by státní podpora pro širokopásmové připojení mohla být kontraproduktivní vzhledem k cíli, který sleduje. Hlavním cílem kontroly státní podpory v oblasti širokopásmového připojení je zajistit, aby opatření státní podpory přinesla větší širokopásmové pokrytí a rozšíření širokopásmového připojení nebo je přinesla rychleji, než jak by bylo dosaženo bez této podpory, a aby kladné účinky podpory převážily nad jejími zápornými účinky v podobě narušení hospodářské soutěže.
6. Je třeba připomenout, že předpisový rámec pro elektronické komunikace se zabývá rovněž otázkami souvisejícími s širokopásmovým přístupem<sup>(8)</sup>. Velkoobchodní trhy s širokopásmovým přístupem podléhají tudíž doposud regulaci *ex ante* ve všech členských státech. V této souvislosti již Komise<sup>(9)</sup> i vnitrostátní orgány<sup>(10)</sup> podnikly řadu iniciativ, jejichž cílem je reagovat na nové výzvy, které z hlediska regulace přináší sítě NGA, zejména pokud jde o otázky přístupu.
7. Tyto pokyny obsahují shrnutí politiky Komise, pokud jde o používání pravidel státní podpory podle Smlouvy u státních opatření na podporu zavádění tradičních širokopásmových sítí (oddíl 2), a zabývají se rovněž řadou otázek týkajících se posuzování opatření zaměřených na podporu rychlého budování sítí NGA (oddíl 3).
8. Pokyny uvedené v tomto sdělení použije Komise při posuzování státní podpory pro širokopásmové připojení, čímž zvýší právní jistotu a transparentnost svých rozhodovacích postupů.

## 2. POLITIKA KOMISE V OBLASTI STÁTNÍ PODPORY PRO PROJEKTY ŠIROKOPÁSMOVÉHO PŘIPOJENÍ

### 2.1 Použití pravidel státní podpory

9. Komise se v naprosté většině případů staví příznivě ke státním opatřením na podporu zavádění širokopásmového připojení ve venkovských oblastech a oblastech s nedostatečnou dostupností těchto služeb, avšak kritičtěji posuzuje opatření státní podpory v oblastech, kde již širokopásmová infrastruktura existuje a kde probíhá související hospodářská soutěž. Slučitelnost státních zásahů na podporu zavedení širokopásmového připojení, které splňovaly podmínky státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1, Komise dosud posuzovala především podle čl. 87 odst. 3. V oddílech 2.2 a 2.3 je shrnuta politika Komise v oblasti státní podpory, která se týká státních opatření na podporu zavádění širokopásmových sítí.

### 2.2 Ustanovení čl. 87 odst. 1: existence podpory

10. Podle čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství „podpora poskytovaná v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem“. Z toho vyplývá, že opatření se považuje za státní podporu, jsou-li splněny všechny tyto podmínky:

- a) opatření musí být financováno ze státních prostředků;
- b) musí poskytovat hospodářskou výhodu podnikům;

<sup>(8)</sup> Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (rámcová směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 33), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 21) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) (Úř. věst. L 108, 24.4.2002, s. 7).

<sup>(9)</sup> Viz předloha doporučení Komise o regulovaném přístupu k přístupovým sítím nové generace (NGA) na adrese [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/public\\_consult/nga/dr\\_recomm\\_nga.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/nga/dr_recomm_nga.pdf)

<sup>(10)</sup> Viz například Prohlášení skupiny evropských regulačních orgánů o rozvoji přístupu k sítím NGA, ERG (08) 68, na [http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg\\_08\\_68\\_statement\\_on\\_nga\\_development\\_081211.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_68_statement_on_nga_development_081211.pdf) Ofcom, „Realizace superychlého širokopásmového připojení ve Spojeném království. Podpora investic a hospodářské soutěže“, prohlášení ze dne 3. března 2009. Viz též nedávno přijaté francouzské právní předpisy na podporu zavádění sítí z optických vláken ze dne 15. ledna 2009: *Journal Officiel de la république française*, 16 janvier 2009.

- c) tato výhoda musí být selektivní a musí narušovat hospodářskou soutěž nebo hrozit jejím narušením;
- d) opatření musí ovlivňovat obchod uvnitř Společenství.
11. Jak vyplývá z dosavadního rozhodování Komise o státních podporách v oblasti širokopásmového připojení, je veřejná podpora pro projekty širokopásmového připojení často spojena s existencí státní podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy <sup>(11)</sup>.
12. Za prvé, tato opatření obvykle zahrnují vynaložení státních prostředků (např. pokud stát projekty širokopásmového připojení podporuje prostřednictvím subvencí, slev na daních či jiných podmínek preferenčního financování) <sup>(12)</sup>.
13. Za druhé, pokud jde o podporu poskytnutou pro výkon hospodářské činnosti, státní opatření podporující projekty zavádění širokopásmového připojení se obvykle týkají výkonu hospodářské činnosti (jako je budování, provozování či zpřístupňování širokopásmové infrastruktury, včetně páteřního zařízení pro přenos signálu a pozemního zařízení, tj. např. pevného, pozemního bezdrátového nebo satelitního přenosu případně jejich kombinací). Nicméně ve výjimečných případech, kdy takto financovaná síť neslouží k obchodním účelům (např. když síť umožňuje širokopásmový přístup pouze k nekomerčním internetovým stránkám, službám a informacím) <sup>(13)</sup>, by takový státní zásah nezahrnoval poskytnutí hospodářské výhody podnikům, a tudíž by nepředstavovalo státní pomoc ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy.
14. Za třetí, pokud jde o poskytnutí výhody, podpora je obvykle poskytována přímo investorům <sup>(14)</sup> dané sítě, kteří jsou ve většině případů vybíráni formou otevřeného zadávacího řízení <sup>(15)</sup>. Použití zadávacího řízení sice zajišťuje, aby byla každá podpora omezena na minimální výši nezbytnou pro konkrétní projekt, ale finanční podpora by vítěznému účastníkovi mohla umožnit provádět obchodní činnost za podmínek, které by jinak na trhu nebyly k dispozici. K nepřímým příjemcům podpory mohou patřit další provozovatelé, kteří získají velkoobchodní přístup k takto vybudované infrastruktuře, a také uživatelé z řad podniků, kteří získají širokopásmové připojení za podmínek příznivějších, než jaké by platily bez státního zásahu <sup>(16)</sup>.
15. Za čtvrté, pokud jde o podmínku selektivity, státní opatření na podporu zavádění širokopásmových sítí jsou svou povahou selektivní, protože jsou zaměřena na podniky působící pouze v některých regionech nebo v některých segmentech celého trhu se službami elektronických komunikací. Zásah státu navíc, pokud jde o narušení hospodářské soutěže, obvykle mění stávající podmínky na trhu v tom smyslu, že si řada podniků po jeho provedení vybere služby poskytované vybranými dodavateli místo stávajících alternativních tržních řešení, která mohou být dražší <sup>(17)</sup>. Skutečnost, že širokopásmové služby začnou být k dispozici nebo začnou být nabízeny za cenu nižší, než jaká by existovala bez zásahu, tudíž svým účinkem narušuje hospodářskou soutěž. Kromě toho může státní podpora pro širokopásmové připojení snížit výnosnost a vytěsnit investice účastníků trhu, kteří by jinak byli připraveni investovat v cílové oblasti nebo jejích částech.
16. Konečně v míře, v jaké má státní zásah potenciál ovlivnit poskytovatele služeb z jiných členských států, má také účinek na obchod, protože trhy s elektronickými komunikačními službami (včetně velkoobchodních a maloobchodních trhů se širokopásmovým připojením) jsou otevřené hospodářské soutěži mezi provozovateli a poskytovateli služeb <sup>(18)</sup>.

<sup>(11)</sup> Seznam všech rozhodnutí Komise přijatých podle pravidel státní podpory v oblasti širokopásmového připojení je k dispozici na [http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)

<sup>(12)</sup> Viz též oddíl 2.2.2 o použití zásady investora v tržním hospodářství.

<sup>(13)</sup> Viz rozhodnutí Komise ze dne 30. května 2007 ve věci NN 24/07 – Česká republika, *Pražská městská bezdrátová síť*.

<sup>(14)</sup> Výrazem „investoři“ se rozumějí podniky či provozovatelé sítí elektronických komunikací, kteří investují do vybudování a zavedení širokopásmové infrastruktury.

<sup>(15)</sup> Pouze v jednom případě Komise schválila opatření, které nezahrnovalo otevřené zadávací řízení ale režim daňových kreditů na podporu zavádění širokopásmového připojení v oblastech Maďarska s jeho nedostatečnou dostupností, viz rozhodnutí N 398/05 – Maďarsko, *Daňové výhody pro rozvoj širokopásmových služeb*.

<sup>(16)</sup> Viz rozhodnutí Komise N 570/07 – Německo, *Širokopásmové připojení ve venkovských oblastech Bádenska-Württemberska*; Rozhodnutí N 157/06 – Spojené království, *Širokopásmový projekt Digitální region jižní Yorkshire*; Rozhodnutí N 262/06 – Itálie, *Širokopásmové služby ve venkovských oblastech v Toskánsku*; rozhodnutí Komise N 201/06 – Řecko, *Rozvoj širokopásmového přístupu v oblastech s jeho nedostatečnou dostupností*; a rozhodnutí N 131/05 – Spojené království, *Projekt širokopásmového připojení FibreSpeed ve Walesu*. Uživatelé z řad domácností mají sice z takových opatření také prospěch, ale pravidla státní podpory se na ně nevztahují, protože nejsou ani podniky, ani hospodářskými subjekty ve smyslu čl. 87 odst. 1.

<sup>(17)</sup> Viz rozhodnutí Komise N 266/08 – Německo, *Širokopásmové připojení ve venkovských oblastech Bavorska*.

<sup>(18)</sup> Viz rozhodnutí Komise N 237/08 – Německo, *Podpora širokopásmového připojení v Dolním Sasku*.

### 2.2.1 Neexistence podpory: použití zásady investora v tržním hospodářství

17. Pokud stát zavádění širokopásmového připojení podporuje formou majetkové účasti na společnosti, která má daný projekt realizovat, nebo kapitálové injekce do této společnosti, je nutné posoudit, zda takováto investice nepředstavuje státní podporu. Článek 295 Smlouvy stanoví: „Tato smlouva se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech.“ Podle judikatury Soudního dvora Evropských společenství („Soud“) vyplývá ze zásady rovného zacházení, že kapitál poskytnutý podniku, ať přímo či nepřímo, státem za podmínek odpovídajících obvyklým tržním podmínkám nelze považovat za státní podporu.
18. Pokud majetková účast nebo kapitálové vklady veřejného investora nejsou spojeny s dostatečnými vyhlídkami na výnosnost, a to ani v dlouhodobém horizontu, je daný zásah nutné pokládat za podporu ve smyslu článku 87 Smlouvy a jeho slučitelnost se společným trhem musí být posouzena pouze na základě kritérií stanovených v uvedeném článku <sup>(19)</sup>.
19. Použití zásady soukromého investora v tržním hospodářství v oblasti širokopásmového připojení Komise zkoumala ve svém rozhodnutí ve věci města Amsterdamu <sup>(20)</sup>. V tomto rozhodnutí se zdůrazňuje, že soulad veřejné investice s tržními podmínkami musí být doložen důkladně a komplexně, a to buď prostřednictvím významné účasti soukromých investorů nebo prostřednictvím řádného obchodního plánu, z něhož vyplývá přiměřená návratnost investic. Pokud se projektu účastní soukromí investoři, je nutnou podmínkou, že budou muset převzít obchodní riziko spojené s danou investicí za stejných podmínek jako veřejný investor.

### 2.2.2 Neexistence podpory: vyrovnávací platba za závazek veřejné služby a kritéria podle rozsudku ve věci Altmark

20. V některých případech mohou mít členské státy za to, že by poskytování širokopásmové sítě mělo být považováno za veřejnou službu nebo službu obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“) ve smyslu čl. 86 odst. 2 Smlouvy <sup>(21)</sup>.
21. Podle judikatury Soudu nemusí státní financování poskytování SOHZ spadat do působnosti čl. 87 odst. 1 Smlouvy, jestliže jsou splněny čtyři hlavní podmínky (obvykle označované jako kritéria podle rozsudku ve věci Altmark) <sup>(22)</sup>. Jde o tato čtyři kritéria: a) příjemce podpory z mechanismu státního financování SOHZ musí být formálně pověřen poskytováním a plněním takové služby a povinnosti, které služba zahrnuje, musí být jasně vymezeny; b) ukazatele, na základě kterých je vypočítána vyrovnávací platba, musí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem, aby nemohlo dojít k udělení hospodářské výhody, která by mohla přijímající podnik zvýhodnit oproti konkurenčním podnikům; c) vyrovnávací platba nemůže překročit výši nezbytnou k pokrytí všech nebo části nákladů vzniklých v souvislosti s plněním povinností SOHZ, přičemž se zohlední příslušné příjmy, jakož i přiměřený zisk z jejich plnění, a d) pokud výběr příjemce podpory není proveden postupem zadávání veřejných zakázek, výše přiznané vyrovnávací platby musí být stanovena na základě analýzy nákladů, které by běžný, řádně řízený podnik vynaložil na plnění těchto povinností, přičemž se zohlední příslušné příjmy a přiměřený zisk.

<sup>(19)</sup> Věc C-303/88, *Itálie v. Komise*, Sb. rozh. 1991, I 433, body 20–22.

<sup>(20)</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 11. prosince 2007 ve věci C 53/2006, *Citynet Amsterdam – investice města Amsterdamu do přístupové sítě z optických kabelů*, Úř. věst. L 247, 16.9.2008, s. 27. Tento případ se týkal vybudování širokopásmové přístupové sítě FTTH („Fibre-to-the-Home“), jež měla v Amsterdamu zajistit připojení 37 000 domácností, které již měly k dispozici několik konkurenčních širokopásmových sítí. Město Amsterdam se rozhodlo do pasivní vrstvy této sítě investovat společně se dvěma soukromými investory a pěti společnostmi působícími v oblasti sociálního bydlení. Pasivní infrastrukturu vlastnil a řídil samostatný subjekt, v němž třetinu akcií vlastnilo město Amsterdam, třetinu dva další soukromí investoři (ING Real Estate a Reggefiber) a zbývající třetinu vlastnily společnosti působící v oblasti sociálního bydlení.

<sup>(21)</sup> Podle judikatury musí být podniky pověřené provozováním služeb obecného hospodářského zájmu tímto úkolem pověřeny aktem veřejné moci. V této souvislosti může být úkolem poskytováním služby obecného hospodářského zájmu subjekt pověřen na základě koncese k poskytování veřejných služeb; viz spojené věci T-204/97 a T-270/97, *EPAC v. Komise*, Sb. rozh. 2000, Sb. rozh. s. II 2267, bod 126 a věc T-17/02 *Fred Olsen v. Komise*, Sb. rozh. 2005, s. II 2031, body 186 a 188–189.

<sup>(22)</sup> Viz věc C-280/00, *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Sb. rozh. 2003, s. I 7747 (dále jen „rozsudek ve věci Altmark“).

22. Ve dvou rozhodnutích<sup>(23)</sup>, která se týkala opatření přijatých regionálními orgány spočívajících v udělení koncese k poskytování (subvencovaných) veřejných služeb<sup>(24)</sup> soukromým subjektům pro zavedení základních širokopásmových sítí v regionech s jejich nedostatečnou dostupností, dospěla Komise k závěru, že oznámené režimy podpory jsou v souladu se čtyřmi kritérii stanovenými v rozsudku ve věci Altmark, a tudíž nespádají do působnosti čl. 87 odst. 1<sup>(25)</sup>. Zejména byl v obou těchto případech vítězný účastník zadávacího řízení vybrán na základě nejnižší požadované částky podpory a výše přiznané vyrovnávací platby byla stanovena na základě předem určených a transparentních kritérií. Kromě toho Komise nezjistila žádné důkazy o existenci ani riziku nadměrných náhrad.
23. Naproti tomu Komise rozhodla, že pojem SOHZ a následné použití judikatury ve věci Altmark nelze přijmout v případech, kdy poskytovatel nemá jasné pověření ani povinnost poskytovat širokopásmový přístup všem občanům a podnikům v oblastech s jeho nedostatečnou dostupností a připojit je, nýbrž je orientován spíše na připojení podniků<sup>(26)</sup>.
24. Navíc z judikatury vyplývá, že ačkoli mají členské státy široký prostor pro uvážení při vymezování toho, co považují za služby obecného hospodářského zájmu, v případě zjevné chyby může Komise vymezení takovýchto služeb nebo úkolů členským státem zpochybnit<sup>(27)</sup>. Jinými slovy, ačkoliv vymezení povahy a rozsahu úkolů SOHZ spadá do pravomoci a uvážení členských států, tato pravomoc není ani neomezená ani ji nelze vykonávat svévolně<sup>(28)</sup>. Konkrétně, aby bylo možné považovat činnost za SOHZ, měla by vykazovat zvláštní charakteristiky ve srovnání s běžnými hospodářskými činnostmi<sup>(29)</sup>. V této souvislosti bude mít Komise za to, že v oblastech, kde soukromí investoři již investovali do infrastruktury širokopásmové sítě (nebo kde dále rozšiřují svou síťovou infrastrukturu) a kde již poskytují konkurenční širokopásmové služby s dostatečným pokrytím, nemělo by být zřízení souběžné konkurenční a veřejně financované širokopásmové infrastruktury považováno za SOHZ ve smyslu článku 86 Smlouvy<sup>(30)</sup>. Kde lze však prokázat, že soukromí investoři nemusí být v situaci, aby
- 
- <sup>(23)</sup> Viz rozhodnutí Komise N 381/04 – Francie, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques* a rozhodnutí Komise N 382/04 – Francie, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.
- <sup>(24)</sup> Ačkoliv tyto pokyny odkazují na „koncesi“ k poskytování veřejných služeb, forma smluvního instrumentu zvoleného pro přidělení úkolů veřejné služby nebo SOHZ se může mezi jednotlivými členskými státy lišit. Tento instrument by měl však přinejmenším vymezovat přesný charakter, rozsah a dobu trvání uložených povinností veřejné služby a označovat dotčený podnik a náklady, které tento podnik má nést.
- <sup>(25)</sup> Konkrétně Komise, vzhledem k tomu, že členské státy mají široký prostor pro volné uvážení při stanovení rozsahu SOHZ, ve dvou výše uvedených rozhodnutích uznala, že pokud bude poskytování všeobecně dostupné širokopásmové infrastruktury otevřené pro všechny ostatní poskytovatele sítí, napraví selhání trhu a bude jím zajištěna možnost připojení pro všechny uživatele v dotčených regionech, dotčené členské státy se nedopustily zjevné chyby tím, že se domnívaly, že poskytování takovéto služby lze zahrnout pod pojem SOHZ.
- <sup>(26)</sup> Viz rozhodnutí Komise N 284/05 – Irsko, *Regionální širokopásmový program: fáze II a fáze III programu Metropolitan Area Networks (MAN)*, body 23 a 37–40. V tomto případě měla Komise za to, že podpora poskytnutá pro zavedení a provoz metropolitních sítí (MAN) v řadě irských měst nepředstavuje vyrovnávací platbu za SOHZ z toho důvodu, že se oznámené opatření podobá „partnerství soukromého a veřejného sektoru“ spíše než pověření poskytovat SOHZ a zavedení takové služby. Viz též rozhodnutí N 890/2006 – Francie, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*. V tomto případě Komise upozornila na skutečnost, že se oznámené opatření týká podpory pro zajištění širokopásmového připojení pouze pro obchodní parky a organizace veřejného sektoru v části Toulouse, a nikoli pro domácnosti. Kromě toho se projekt vztahoval pouze na část daného regionu. V souladu s tím Komise shledala, že se nejedná o SOHZ, a to z důvodu, že cílem oznámeného opatření není sloužit zájmům občanů, nýbrž zájmům podniků.
- <sup>(27)</sup> Viz věc T-289/03, *BUPA a další v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. II-000, bod 165 a věc T-106/95, *FFSA a další v. Komise*, Sb. rozh. 1997, s. II 229, bod 99. Viz též bod 14 sdělení Komise Služby obecného zájmu v Evropě (Úř. věst. C 17, 19.1.2001, s. 4).
- <sup>(28)</sup> Viz věc T-442/03, *SIC v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. II-000, bod 195, věc T-289/03, op. cit., bod 166 a věc T-17/02, op. cit., bod 216. Podle bodu 22 sdělení Komise Služby obecného zájmu v Evropě: „Svoboda členských států definovat [služby obecného hospodářského zájmu] znamená, že členské státy odpovídají v prvé řadě za vymezení toho, co považují za [takové] služby ... na základě konkrétních rysů daných činností. U takovéto definice může být kontrolováno pouze to, zda obsahuje zjevné chyby“.
- <sup>(29)</sup> To znamená, že obecným veřejným zájmem sledovaným veřejnými orgány nemůže jednoduše být rozvoj některých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí zmiňovaný v čl. 87 odst. 3 písm. c), viz rozhodnutí N 381/04 – Francie, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, bod 53 a rozhodnutí Komise N 382/04 – Francie, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.
- <sup>(30)</sup> V tomto ohledu, sítě, jež se mají vzít v úvahu pro posouzení potřeby SOHZ, by měly být vždy srovnatelné architektury, tj. základní širokopásmové sítě nebo sítě NGA.

v blízké budoucnosti<sup>(31)</sup> poskytl přiměřené širokopásmové pokrytí všem občanům nebo uživatelům a ponechají tudíž značnou část populace bez připojení, je možné poskytnout vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby podniku pověřenému provozem SOHZ, jestliže jsou splněny podmínky uvedené v bodech (25) až (29). V úvodu je třeba zdůraznit, že úvahy uvedené v těchto bodech jsou založeny na zvláštnostech odvětví širokopásmového připojení a odrážejí zkušenosti, které Komise dosud získala v této oblasti. Podmínky stanovené v těchto bodech tudíž nejsou vyčerpávající, jsou však indikativní, pokud jde o přístup Komise k posuzování v jednotlivých případech, zda předmětné činnosti lze vymezit jako SOHZ a zda je veřejné financování přiznané v tomto ohledu v souladu s pravidly pro státní podpory ve Smlouvě.

25. Pokud jde o vymezení rozsahu úkolů SOHZ pro účely zajištění plošného zavedení širokopásmové infrastruktury, členské státy musí popsat důvody, proč si předmětná služba vzhledem ke svému zvláštnímu charakteru zaslouží, aby byla považována jako SOHZ a aby byla odlišena od jiných hospodářských činností<sup>(32)</sup>. Měly by dále zajistit, že úkoly SOHZ naplňují určité minimální požadavky, které jsou společné každému úkolu SOHZ a prokázat, že jsou tyto požadavky opravdu v předmětné věci splněny.
26. Mezi tyto požadavky patří přinejmenším a) akt, kterým orgán veřejné moci pověřuje dotčeného provozovatele úkoly SOHZ a b) univerzální a závazná povaha těchto úkolů<sup>(33)</sup>. Tudíž při hodnocení, zda definice SOHZ pro zavedení širokopásmového připojení nezakládá zjevně nesprávné posouzení, členské státy by měly zajistit, aby infrastruktura pro širokopásmové připojení, jež má být zavedena, poskytovala univerzální přístup pro všechny uživatele v dané oblasti, ať již z řad domácností nebo podniků. Závazná povaha úkolů SOHZ navíc znamená, že poskytovatel sítě, jež má být zavedena, nebude moci odmítnout přístup k infrastruktuře v rámci svého uvážení nebo na diskriminačním základě (např. z důvodu, že nemusí být komerčně výhodné poskytovat přístupové služby v dané oblasti).
27. Vzhledem ke stavu hospodářské soutěže, jenž byl dosažen od liberalizace odvětví elektronických služeb ve Společenství, a zvláště pak hospodářské soutěže, která dnes existuje na maloobchodním trhu s širokopásmovým připojením, síť financovaná z veřejných zdrojů v kontextu SOHZ by měla být přístupná všem zúčastněným provozovatelům. Uznání úkolů SOHZ pro zavedení širokopásmového připojení by proto mělo být založeno na poskytnutí pasivní a nezávislé<sup>(34)</sup> infrastruktury s otevřeným přístupem. Takováto síť by měla poskytovat žadatelům o přístup všechny možné formy přístupu k síti a umožňovat hospodářskou soutěž na maloobchodní úrovni a zajišťovat tak poskytnutí konkurenční a dostupné služby koncovým uživatelům<sup>(35)</sup>. Úkoly SOHZ by se proto měly vztahovat nejen zavedení

<sup>(31)</sup> Termín „blízká budoucnost“ je třeba chápat tak, že odkazuje na období tří let. V tomto ohledu investiční úsilí plánované soukromými investory by mělo být takové, aby zaručovalo, že bude učiněn v období tří let přinejmenším značný pokrok v oblasti pokrytí s tím že k dokončení plánované investice dojde v přiměřeném časovém rámci poté (v závislosti na zvláštnostech každé oblasti a projektu).

<sup>(32)</sup> Pokud takové důvody nejsou, není možné provést ani marginální kontrolu založenou jak na prvním kritériu podle rozsudku ve věci Altmark, tak na čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES, jež se týká zjevného omylu, kterého se dopustil členský stát v rámci své posuzovací pravomoci, věc T-289/03, *BUPA a další v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. ECR II-0000, bod 172.

<sup>(33)</sup> Z judikatury týkající se čl. 86 odst. 2 vyplývá, že členský stát musí uvést důvody, proč má za to, že si předmětná služba vzhledem ke své zvláštní povaze zaslouží být kvalifikována za SOHZ a být odlišována od jiných hospodářských činností. Pokud takové důvody nejsou, není možné provést ani marginální kontrolu založenou jak na prvním kritériu podle rozsudku ve věci Altmark, tak na čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES, jež se týká zjevného omylu, kterého se dopustil členský stát v rámci své posuzovací pravomoci, věc T-289/03, *BUPA a další v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. ECR II-0000, bod 172.

<sup>(34)</sup> Síť by měla být z technologického hlediska nezávislá a tudíž umožňovat přístup všem žadatelům o využití s jakoukoliv dostupnou technologií, aby poskytovali služby koncovým uživatelům. Ačkoliv takový požadavek může mít omezené využití v případě zavádění infrastruktury sítě ADSL, nemusí tomu být tak u optických sítí NGA, kde provozovatelé mohou užívat různé optické technologie k poskytování služeb koncovým zákazníkům (např. přímé spojení mezi dvěma body nebo GPON).

<sup>(35)</sup> Například síť ADSL by měla poskytovat bitový tok a úplné zpřístupnění účastnického vedení, zatímco NGA z optických vláken by měla přinejmenším poskytovat přístup k nenasvíceným vláknům, bitovému toku a je-li zaváděna síť FTTH (*fiber-to-the home*), tak přístup k účastnickému vedení tzv. *sub loop*.

širokopásmové sítě poskytující univerzální připojení a poskytování souvisejících služeb v oblasti velkoobchodního přístupu, aniž by však zahrnovaly maloobchodní komunikační služby<sup>(36)</sup>. Kde je poskytovatel úkolů SOHZ rovněž vertikálně integrovaným provozovatelem širokopásmového připojení, měly by být zavedeny dostatečné pojistky, aby došlo k vyloučení střetu zájmů, nepřipustné diskriminace a jakýchkoliv dalších skrytých nepřímých výhod<sup>(37)</sup>.

28. Jelikož je trh s elektronickou komunikací plně liberalizován, SOHZ pro zavedení širokopásmového připojení nelze založit na přiznání zvláštního nebo výlučného práva poskytovateli SOHZ ve smyslu čl. 86 odst. 1.
29. Aby vyhověl úkolu univerzálního pokrytí, bude možná muset poskytovatel SOHZ zavést síťovou infrastrukturu nejen do oblastí, které nejsou rentabilní, ale rovněž do oblastí rentabilních, tzn. do oblastí, do kterých již jiní provozovatelé možná zavedli svou vlastní síťovou infrastrukturu nebo to plánují v blízké budoucnosti. Vzhledem ke zvláštnostem odvětví širokopásmového připojení by v tomto případě však jakákoliv přiznaná vyrovnávací platba měla pokrývat pouze náklady na vybudování infrastruktury v oblastech, které nejsou rentabilní<sup>(38)</sup>. Tam, kde SOHZ pro zavedení širokopásmové sítě není založeno na zavedení veřejně vlastněné infrastruktury, je třeba zavést odpovídající kontrolu a mechanismy zpětného získání (tzv. „claw-back mechanism“), aby se vyloučily jakékoliv neoprávněné výhody pro poskytovatele SOHZ získané tím, že si ponechá vlastnictví sítě financované z veřejných prostředků poté, co skončí koncese SOHZ. Konečně vyrovnávací platby za SOHZ by zásadně měly být přiznávány v otevřeném, transparentním, nediskriminačním zadávacím řízení, které vyžaduje po všech uchazečích vymezit transparentním způsobem rentabilní oblasti a oblasti, které nejsou rentabilní, odhadované očekávané příjmy a vyžádanou odpovídající částku vyrovnávací platby, jež požadují za zcela nezbytnou, aby se vyloučilo riziko nadměrných náhrad. Zadávací řízení organizované za těchto podmínek by mělo zaručit, že čtvrté kritérium stanovené podle rozsudku věci Altmark je naplněno (viz bod (21)).
30. V případě, že čtyři kritéria stanovená v rozsudku ve věci Altmark nejsou splněna a pokud jsou splněny obecné podmínky pro použití čl. 87 odst. 1 Smlouvy, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby za zavedení širokopásmové infrastruktury bude představovat státní podporu a bude podléhat článkům 73, 86, 87 a 88 Smlouvy. V tomto případě státní podporu v podobě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytnutou určitým podnikům pověřeným provozem služeb obecného hospodářského zájmu (viz body (25)–(29) výše) lze považovat za slučitelnou se společným trhem a vyjmout z oznaovací povinnosti stanovené v čl. 88 odst. 3 Smlouvy, pokud jsou splněny požadavky stanovené v rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu<sup>(39)</sup>.

### 2.3 Posouzení slučitelnosti podle čl. 87 odst. 3

31. V případech, kdy Komise shledala, že oznámené opatření představuje podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy, bylo posouzení slučitelnosti dosud založeno přímo na čl. 87 odst. 3 písm. c)<sup>(40)</sup>.

<sup>(36)</sup> Toto omezení ospravedlňuje skutečnost, že jakmile je zavedena širokopásmová síť poskytující univerzální přístup, jsou tržní síly obvykle dostatečné k tomu, aby byly komunikační služby poskytovány všem uživatelům za konkurenční ceny.

<sup>(37)</sup> Mezi tyto pojistky může patřit zejména povinnost odděleného účetnictví a případně rovněž založení strukturálně a právně odděleného subjektu od vertikálně integrovaného provozovatele. Takovýto subjekt by měl výlučnou zodpovědnost za dodržení souladu s pravidly přidělených úkolů SOHZ a za jejich splnění.

<sup>(38)</sup> Vzhledem ke zvláštnostem každého případu je na členských státech, aby sestavily nejlépe vyhovující metodiku pro zajištění, že vyrovnávací platby pokrývají pouze náklady plnění úkolů SOHZ v oblastech, které nejsou rentabilní. Například přiznaná vyrovnávací platba by mohla vycházet z porovnání příjmů generovaných z komerčního využívání infrastruktury v rentabilních oblastech a příjmů generovaných z komerčního využívání v oblastech, které nejsou rentabilní. Nadměrné zisky, tzn. zisky nad rámec průměrné návratnosti kapitálu na zavedení dané širokopásmové infrastruktury v odvětví, by bylo možné přidělit na financování SOHZ v oblastech, které nejsou rentabilní s tím, že zbytek bude předmětem přiznaných finančních vyrovnávacích plateb.

<sup>(39)</sup> Úř. věst. L 312, 29.11.2005, s. 67. Viz rovněž „Rámec Společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby“, Úř. věst. C 297, 29.11.2005, s. 4.

<sup>(40)</sup> Je třeba připomenout, že podle čl. 87 odst. 3 písm. a) Smlouvy je za slučitelné se společným trhem možné považovat také „podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností“.

32. Oblasti, kterých se týká projekt státní podpory pro širokopásmové připojení, mohou být současně podporovanými oblastmi ve smyslu čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) a pokynů k regionální podpoře <sup>(41)</sup>. V takovém případě může být podpora pro širokopásmové připojení rovněž považována za podporu na počáteční investice ve smyslu pokynů k regionální podpoře. Nicméně v mnoha případech, které Komise dosud zkoumala, byla oznámená opatření zaměřena i na jiné než „podporované“ oblasti, a Komise v důsledku toho nemohla provést posouzení podle pokynů k regionální podpoře <sup>(42)</sup>.
33. Jestliže opatření spadá do působnosti pokynů k regionální podpoře a plánuje se udělení individuální *ad hoc* podpory jedinému podniku nebo podpory omezené na jednu oblast činnosti, je odpovědností členského státu doložit, že jsou splněny podmínky uvedených pokynů. To znamená především, že dotyčný projekt přispívá k jednotné strategii regionálního rozvoje a že vzhledem ke svému charakteru a rozsahu nepovede k nepřijatelnému narušení hospodářské soutěže.
- 2.3.1 *Ověření vyváženosti a jeho použití u podpory pro zavádění širokopásmových sítí*
34. Při posuzování, zda lze opatření podpory považovat za slučitelné se společným trhem, Komise porovná pozitivní dopad tohoto opatření spočívající v dosažení cíle společného zájmu s jeho možnými negativními vedlejšími účinky, jako je narušení obchodu a hospodářská soutěž.
35. Při ověřování vyváženosti Komise posoudí tyto otázky:
- a) Je opatření podpory zaměřeno na dobře vymezený cíl společného zájmu, tj. řeší navržená podpora selhání trhu nebo sleduje jiný cíl? <sup>(43)</sup>
- b) Je podpora dobře navržena tak, aby zajistila dosažení cíle společného zájmu? Zejména:
- i) je státní podpora vhodným nástrojem politiky, tj. neexistují jiné, vhodnější nástroje?
- ii) existuje motivační účinek, tj. mění podpora chování podniků?
- iii) je opatření podpory přiměřené, tj. nebylo by stejné změny chování možné dosáhnout pomocí menší podpory?
- c) Jsou narušení hospodářské soutěže a účinek na obchod omezené, takže celkově převažují příznivé účinky?
36. Jednotlivé kroky ověření vyváženosti v oblasti širokopásmového připojení jsou podrobněji popsány v oddílech 2.3.2 a 2.3.3.

### 2.3.2 *Cíl opatření*

37. Jak je uvedeno v úvodu, plošná dostupnost širokopásmového připojení za přiměřenou cenu má velký význam díky své schopnosti urychlit realizaci příspěvku informačních a komunikačních technologií k růstu a inovaci ve všech hospodářských odvětvích a k sociální a územní soudržnosti.
38. Ekonomická stránka poskytování širokopásmového připojení je taková, že investice do něj nebudou účastníci trhu ve všech případech považovat za rentabilní. Úspory z hustoty sítí vedou k tomu, že zavádění širokopásmových sítí je obecně rentabilnější na místech s vyšší a koncentrovanější potenciální poptávkou, tj. v hustě obydlených oblastech. Vzhledem k vysokým fixním nákladům investice se s poklesem hustoty obyvatelstva výrazně zvyšují jednotkové náklady. V důsledku toho lze obvykle širokopásmovými sítěmi se ziskem pokrýt pouze část obyvatelstva. Obdobně může být v některých oblastech vybudování sítí rentabilní pouze pro jednoho poskytovatele, a nikoli pro dva či více.

<sup>(41)</sup> Pokyny k regionální podpoře na období 2007–2013, Úř. věst. C 54, 4.3.2006, s. 13–45.

<sup>(42)</sup> Navíc i když v některých případech byla udělená podpora zaměřena výlučně na „podporované oblasti“ a bylo by ji možné považovat také za podporu na počáteční investice ve smyslu výše uvedených pokynů, intenzita podpory mohla často přesahovat limit regionální podpory přípustný pro takové oblasti.

<sup>(43)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 508/08 – Spojené království, *Poskytování širokopásmových služeb v odlehlých oblastech Severního Irsku*, rozhodnutí N 201/06 – Řecko, *Rozvoj širokopásmového přístupu v oblastech s jeho nedostatečnou dostupností* a rozhodnutí N 118/06 – Lotyšsko, *Rozvoj širokopásmových komunikačních sítí ve venkovských oblastech*.



39. Tam, kde trh nezajišťuje dostatečné pokrytí širokopásmovým připojením nebo kde podmínky přístupu nejsou přiměřené, může být státní podpora užitečná. Konkrétně může státní podpora v odvětví širokopásmového připojení napravit selhání trhu, tj. situace, kdy jednotliví tržní investoři neinvestují, i když by to z širšího hospodářského pohledu bylo účelné, např. kvůli kladným vedlejším účinkům. Jinak je na státní podporu pro širokopásmové připojení možné pohlížet také jako na nástroj k dosažení cílů v oblasti spravedlnosti, tj. jako na způsob, jak zlepšit přístup všech členů společnosti k základním komunikačním prostředkům a jejich účast ve společnosti, jakož i svobodu projevu pro všechny členy společnosti, a tudíž zlepšit sociální a územní soudržnost.
40. Hned na začátku je užitečné zavést základní rozlišení mezi typy oblastí, které mohou být cílem podpory, podle toho, nakolik je v nich širokopásmové připojení již dostupné. Komise důsledně rozlišuje mezi oblastmi, kde neexistuje žádná širokopásmová infrastruktura ani není pravděpodobné, že by tam v blízké budoucnosti vznikla (bílá místa), oblastmi, kde působí pouze jeden provozovatel širokopásmové sítě (šedá místa), a oblastmi, kde působí dva či více poskytovatelů širokopásmových sítí (černá místa) <sup>(44)</sup>.

#### 2.3.2.1 Bílá místa: podpora cílů územní soudržnosti a hospodářského rozvoje

41. Komise se při svém posuzování vždy řídila zásadou, podle níž je podpora zavádění širokopásmových sítí ve venkovských oblastech a oblastech s jejich nedostatečnou obsluhností, tedy na tzv. bílých místech, v souladu se současnými politikami Společenství, protože podporuje územní sociální a hospodářskou soudržnost a řeší selhání trhu. Téměř ve všech svých rozhodnutích v této oblasti Komise zdůraznila, že se ziskem lze širokopásmovými sítěmi pokrýt obvykle jen část obyvatelstva, a pro dosažení úplného pokrytí je tudíž státní podpora nutná.
42. Komise souhlasí s tím, že prostřednictvím finanční podpory pro poskytování širokopásmových služeb v oblastech, kde nyní nejsou k dispozici a kde neexistují ani plány soukromých investorů zavést tuto infrastrukturu v blízké budoucnosti, členské státy sledují autentické cíle soudržnosti a hospodářského rozvoje, a jejich zásahy proto budou pravděpodobně v souladu se společným zájmem <sup>(45)</sup>. Termín „blízká budoucnost“ je třeba chápat tak, že odkazuje na období tří let. V tomto ohledu investiční úsilí plánované soukromými investory by mělo být takové, aby zaručovalo, že bude učiněn v období tří let přinejmenším značný pokrok v oblasti pokrytí s tím, že k dokončení plánované investice dojde v přiměřeném časovém rámci poté (v závislosti na zvláštích každé oblasti a projektu). Veřejné orgány mohou požadovat předložení obchodního plánu spolu s podrobným kalendářem zavádění a rovněž důkaz o odpovídajícím financování nebo jiný druh potvrzení, které by mohl doložit hodnověrný a reálný charakter plánované investice provozovatele soukromých sítí.

#### 2.3.2.2 Černá místa: státní zásah není zapotřebí

43. Jestliže v dané zeměpisné oblasti působí alespoň dva poskytovatelé širokopásmových sítí a širokopásmové služby se zde poskytují za konkurenčních podmínek (hospodářská soutěž založená na vlastních zařízeních), nedochází k žádnému selhání trhu. V souladu s tím existuje velmi malý prostor pro dosažení dalších přínosů státním zásahem. Státní podpora financování výstavby další širokopásmové sítě naopak v zásadě povede k nepřijatelnému narušení hospodářské soutěže a k vytěsnění soukromých investorů. Neexistuje-li tedy jasně prokázané selhání trhu, bude Komise opatření financující zavedení další širokopásmové infrastruktury v „černé zóně“ posuzovat negativně <sup>(46)</sup>.

<sup>(44)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 201/06 – Řecko, *Rozvoj širokopásmového přístupu v oblastech s jeho nedostatečnou dostupností*.

<sup>(45)</sup> Viz například rozhodnutí N 118/06 – Lotyšsko, *Rozvoj širokopásmových komunikačních sítí ve venkovských oblastech*.

<sup>(46)</sup> Viz rozhodnutí Komise ze dne 19. července 2006 o podpoře C 35/05 (ex N 59/05), kterou chce Nizozemsko poskytnout v souvislosti se zbudováním širokopásmové sítě v Appingedamu, Úř. věst. L 86, 27.3.2007, s. 1. Tento případ se týkal vybudování pasivní sítě (tj. vedení a optické kabely), kterou by vlastnilo město, přičemž pro aktivní vrstvu (tj. řízení a provoz sítě) by byl prostřednictvím zadávacího řízení vybrán soukromý velkoobchodní provozovatel, který by byl povinen nabízet velkoobchodní přístupové služby ostatním poskytovatelům služeb. Komise ve svém rozhodnutí uvedla, že se nizozemský trh se širokopásmovým připojením vyznačuje rychlým vývojem a poskytovatelé elektronických komunikačních služeb, včetně provozovatelů kabelových služeb a poskytovatelů internetových služeb, na něm zavádějí širokopásmové služby s velmi vysokou kapacitou bez jakékoli státní podpory. Situace v Appingedamu se přitom nijak nelišila od zbytku nizozemského trhu s širokopásmovým připojením. V Appingedamu již jak stávající provozovatel pevných linek, tak jeden kabelový operátor nabízeli služby „triple play“ (telefonie, širokopásmové připojení a digitální/analogová televize) a oba tyto provozovatelé měli technické schopnosti pro další zvyšování kapacity pásma ve svých sítích.

### 2.3.2.3 Šedá místa: potřeba podrobnějšího posouzení

44. Z toho, že v dané oblasti působí provozovatel sítě, nutně nevyplývá, že zde neexistuje žádné selhání trhu ani problém se soudržností. Monopolní poskytování může mít vliv na kvalitu služby anebo na cenu, za kterou jsou služby nabízeny občanům. Na druhé straně v oblastech, kde působí jen jeden provozovatel širokopásmové sítě, mohou subvence na vybudování alternativní sítě z podstaty věci narušit tržní dynamiku. Státní podpora pro zavádění širokopásmových sítí na „šedých“ místech proto vyžaduje podrobnější analýzu a pečlivé posouzení slučitelnosti.
45. I když v cílové oblasti státního zásahu může působit provozovatel sítě, některé kategorie uživatelů přesto nemusí mít k dispozici dostatečné služby v tom smyslu, že buď uživatelé nemají přístup k některým širokopásmovým službám, které požadují, nebo při neexistenci regulovaných tarifů pro velkoobchodní přístup, byly maloobchodní ceny za tyto služby nedostupné ve srovnání se stejnými službami, které jsou nabízeny v jiných oblastech či regionech dané země, v nichž probíhá intenzivnější hospodářská soutěž<sup>(47)</sup>. Pokud navíc existují jenom omezené vyhlídky na to, že třetí strany vybudují alternativní infrastrukturu, může být financování takové alternativní infrastruktury vhodným opatřením. Tím by došlo k nápravě situace chybějící hospodářské soutěže v oblasti infrastruktury, a v důsledku toho k omezení problémů vyplývajících z faktického monopolního postavení stávajícího provozovatele<sup>(48)</sup>. Na poskytnutí podpory za takovýchto okolností se ovšem vztahuje řada podmínek, které musí dotčený členský stát splnit.
46. V souladu s tím může Komise za určitých podmínek prohlásit za slučitelná opatření státní podpory zaměřená na oblasti, kde stále existuje faktický monopol na poskytování širokopásmové infrastruktury, za předpokladu, že i) nejsou nabízeny cenově dostupné nebo dostatečné služby odpovídající potřebám občanů či podniků a ii) k dosažení stejných cílů nejsou k dispozici opatření méně narušující hospodářskou soutěž (včetně regulace *ex ante*). Za účelem rozhodnutí, zda jsou uvedené předpoklady splněny, Komise zejména posoudí, zda:
- a) na trhu existují celkově nepřiměřené podmínky, a to mimo jiné posouzením úrovně aktuálních cen širokopásmového připojení, druhu služeb nabízených konečným uživatelům (domácnostem a podnikům) a podmínkám, které jsou s nimi spojovány;
  - b) při neexistenci *ex ante* regulace vynucované vnitrostátním regulačním orgánem (dále jen „VRO“) není třetím stranám nabízen účinný přístup k síti nebo zda jsou podmínky přístupu nepříznivé pro účinnou hospodářskou soutěž;
  - c) celkové překážky vstupu brání možnému vstupu na trh operátorů elektronické komunikace; a
  - d) uvedené problémy nebylo možné vyřešit přijetím opatření ani uložením nápravných opatření vůči stávajícímu poskytovateli sítě ze strany příslušného VRO nebo orgánu pro hospodářskou soutěž.

### 2.3.3 Forma opatření a nutnost omezit narušení hospodářské soutěže

47. Je-li pokrytí širokopásmovým připojením považováno za nedostatečné, může být státní zásah nutný. V takovém případě je nejprve třeba položit otázku, zda je státní podpora vhodným nástrojem politiky pro řešení daného problému, nebo zda existují jiné, vhodnější nástroje.

<sup>(47)</sup> Jak je uvedeno v bodu (6), je třeba připomenout, že širokopásmový přístup podléhá regulaci *ex ante* ve všech zemích EU.

<sup>(48)</sup> Ve svém rozhodnutí N 131/05 – Spojené království, *Projekt širokopásmového připojení FibreSpeed ve Walesu* musela Komise posoudit, zda lze finanční podporu poskytnutou velšskými orgány na výstavbu otevřené optické sítě nezávislé na poskytovateli, která propojuje 14 obchodních parků, prohlásit za slučitelnou přesto, že v cílových místech již poskytoval služby stávající provozovatel sítě, který nabízel pronajaté okruhy za regulované ceny. Komise zjistila, že pronajaté okruhy nabízené stávajícím provozovatelem byly velice drahé, takže malé a střední podniky si je prakticky nemohly dovézt. V cílových obchodních parcích nebylo možné zavést ani symetrické služby ADSL o rychlosti vyšší než 2 Mb/s kvůli vzdálenosti od telefonních ústředí stávajícího provozovatele. Tento provozovatel navíc neumožňoval třetím stranám přístup ke svému vedení a nenásyceným optickým vláknům. Působení stávajícího provozovatele v cílových oblastech tudíž nemohlo zaručit cenově dostupné vysokorychlostní internetové služby pro malé a střední podniky. Neexistovaly žádné vyhlídky na to, že alternativní infrastrukturu pro poskytování vysokorychlostních služeb v dotčených obchodních parcích vybudují třetí strany. Viz též rozhodnutí Komise N 890/06 – Francie, *Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit* a rozhodnutí Komise N 284/05 – Irsko, *Regionální širokopásmový program: fáze II a fáze III programu Metropolitan Area Networks (MAN)*.

48. V této souvislosti Komise v dosavadních rozhodnutích konstatovala, že regulace *ex ante* sice v mnoha případech usnadnila zavádění širokopásmového připojení v městských a hustěji obydlených oblastech, ale vždy nemusí být dostatečným nástrojem k zajištění nabídky širokopásmových služeb, zejména v oblastech s jejich nedostatečnou dostupností, kde je základní výnosnost takových investic nízká<sup>(49)</sup>.
49. Obdobně ani opatření na podporu širokopásmového připojení na straně poptávky (například poukázky pro konečné uživatele), ačkoliv mohou pozitivně přispět k rozšíření širokopásmového připojení a je třeba je podporovat coby alternativu nebo doplněk k jiným veřejným opatřením, nemožou nedostatečnou dostupnost širokopásmového připojení vždy vyřešit<sup>(50)</sup>. V takových situacích tedy může být veřejné financování jedinou možností, jak problém nedostatečné dostupnosti širokopásmového připojení překonat.
50. Pokud jde o motivační účinek podpory, je třeba přezkoumat, zda by dotčená investice do širokopásmové sítě nebyla provedena ve stejném časovém rámci i bez státní podpory.
51. Při posuzování přiměřené povahy oznámených opatření na „bílých“ či „šedých“ místech Komise ve své rozhodovací praxi zdůraznila řadu nezbytných podmínek pro minimalizaci poskytované státní podpory a možného narušení hospodářské soutěže. Nesplnění kterékoli z níže uvedených podmínek v písm. a) až h) by znamenalo nutnost důkladného posouzení<sup>(51)</sup> a nejspíše by vedlo k negativnímu závěru ohledně slučitelnosti podpory se společným trhem.
- a) *Podrobné zmapování a analýza pokrytí*: Členské státy by měly jasně stanovit, kterých zeměpisných oblastí se bude dotýčné podpůrné opatření týkat. Tím, že souběžně provedou analýzu podmínek a struktury hospodářské soutěže převládající v dané oblasti a povedou konzultace se všemi zúčastněnými stranami dotčenými příslušným opatřením, členské státy minimalizují narušení hospodářské soutěže se stávajícími poskytovateli a se subjekty, které mají připraveny investiční plány pro blízkou budoucnost, a umožní těmto investorům plánovat jejich činnost<sup>(52)</sup>. Podrobné zmapování a důkladné konzultace tak nejen zajistí vysoký stupeň transparentnosti, ale slouží také jako základní nástroj pro vymezení „bílých“, „šedých“ a „černých“ oblastí<sup>(53)</sup>.
- b) *Otevřené zadávací řízení*: Přístup založený na otevřeném zadávacím řízení zajišťuje transparentnost pro všechny investory, kteří se chtějí ucházet o realizaci subvencovaného projektu. Rovně a nediskriminační zacházení se všemi účastníky je nezbytnou podmínkou otevřeného zadávacího řízení. Otevřené zadávací řízení je metodou k minimalizaci možné výhody dané státní podporou, který současně omezuje selektivní povahu opatření, protože volba příjemce podpory není známa předem<sup>(54)</sup>.
- c) *Ekonomicky nejvýhodnější nabídka*: Za účelem snížení výše přiznávané podpory by měl v otevřeném zadávacím řízení při obdobných, pokud ne identických kvalitativních podmínkách, účastník s nejnižší požadovanou podporou v zásadě získat více prioritních bodů v rámci celkového posouzení své nabídky<sup>(55)</sup>. Tímto způsobem může členský stát zátěž spojenou se stanovením skutečně potřebné výše podpory přesunout na trh a tak snížit informační asymetrii, která ve většině případů zvýhodňuje soukromé investory.

<sup>(49)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 473/07 – Itálie, *Širokopásmové připojení pro Alto Adige*, rozhodnutí N 570/07 – Německo, *Širokopásmové služby ve venkovských oblastech Bádenska-Würtemberska*, rozhodnutí N 131/05 – Spojené království, *Projekt širokopásmového připojení FibreSpeed ve Walesu*, rozhodnutí N 284/05 – Irsko, *Regionální širokopásmový program: fáze II a fáze III programu Metropolitan Area Networks (MAN)*, rozhodnutí N 118/06 – Lotyšsko, *Rozvoj širokopásmových komunikačních sítí ve venkovských oblastech* a rozhodnutí N 157/06 – Spojené království, *Širokopásmový projekt Digitální region jižní Yorkshire*.

<sup>(50)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 222/06 – Itálie, *Podpora na překonání zaostávání v oblasti digitalizace na Sardinii*, rozhodnutí N 398/05 – Maďarsko, *Daňové výhody pro rozvoj širokopásmových služeb* a rozhodnutí N 264/06 – Itálie, *Širokopásmové služby ve venkovských oblastech v Toskánsku*.

<sup>(51)</sup> Obvykle v rámci postupu podle čl. 88 odst. 2.

<sup>(52)</sup> Lze-li prokázat, že stávající provozovatelé neposkytli veřejným orgánům smysluplné informace pro účely nutného zmapování, mohou tyto orgány vycházet z jakýchkoliv jim dostupných informací.

<sup>(53)</sup> Viz například rozhodnutí N 201/06 – Řecko, *Rozvoj širokopásmového přístupu v oblastech s jeho nedostatečnou dostupností*, rozhodnutí N 264/06 – Itálie, *Širokopásmové služby ve venkovských oblastech v Toskánsku*, rozhodnutí N 475/07 – Irsko, *Vnitrostátní režim širokopásmových služeb (National Broadband Scheme, NBS)* a rozhodnutí N 115/08 – Německo, *Širokopásmové připojení ve venkovských oblastech Německa*.

<sup>(54)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 508/08 – Spojené království, *Poskytování širokopásmových služeb v odlehlých oblastech Severního Irsku*, rozhodnutí N 475/07 – Irsko, *Vnitrostátní režim širokopásmových služeb (National Broadband Scheme, NBS)* a rozhodnutí N 157/06 – Spojené království, *Širokopásmový projekt Digitální region jižní Yorkshire*.

<sup>(55)</sup> Pro účely určení ekonomicky nejvýhodnější nabídky by zadavatel měl předem vymežit váhu, kterou bude mít každé zvolené (kvalitativní) kritérium.

- d) *Technologická neutralita*: Vzhledem k tomu, že širokopásmové služby lze poskytovat pomocí mnoha různých typů síťové infrastruktury, založených na pevných (xDSL, kabelové sítě), bezdrátových (Wi-Fi, WiMAX), satelitních a mobilních technologiích, neměly by členské státy upřednostňovat konkrétní technologii či síťovou platformu, pokud nejsou s to doložit, že je to objektivně odůvodněné<sup>(56)</sup>. Předkladatelé nabídek by měli mít právo navrhnout zajištění požadovaných širokopásmových služeb pomocí libovolné technologie nebo kombinace technologií, které považují za nejvhodnější.
- e) *Využití stávající infrastruktury*: Pokud je to možné, členské státy by měly předkladatele nabídek vybízet k využití dostupné stávající infrastruktury, aby se zabránilo zbytečnému zdvojení zdrojů a souvisejícímu plýtvání. Kvůli omezení hospodářského dopadu na stávající provozovatele sítí by tito provozovatelé měli dostat příležitost přispět k oznámenému projektu svou infrastrukturou. Tato podmínka by však neměla vést ke zvýhodnění stávajících provozovatelů, zvláště v případě, že třetí strany k této infrastruktuře nemusí mít přístup nebo vstupy, jež jsou nutné k tomu, aby mohl konkurovat stávajícímu provozovateli. Obdobně v případě „šedých míst“, u nichž je doloženo, že závislost na stávajícím provozovateli je součástí problému, může být nutné umožnit rozšíření hospodářské soutěže založené na vlastních zařízeních.
- f) *Velkoobchodní přístup*: Uložení povinnosti umožnit třetím stranám účinný velkoobchodní přístup k subvencované širokopásmové infrastruktuře je nezbytnou součástí každého státního opatření, kterým se financuje vybudování nové širokopásmové infrastruktury. Velkoobchodní přístup zejména umožňuje ostatním provozovatelům soutěžit s vítězným účastníkem zadávacího řízení (pokud ten působí i na maloobchodní úrovni) a tím posiluje možnosti volby a hospodářskou soutěž v oblastech, kterých se opatření týká, a současně brání vzniku regionálních monopolů na poskytování služeb. Účinný velkoobchodní přístup k subvencované infrastruktuře by měl být nabízen po dobu nejméně 7 let. Tato podmínka nezávisí na předchozí analýze trhu ve smyslu článku 7 rámcové směrnice<sup>(57)</sup>. Pokud však na konci sedmiletého období označí podle platného předpisového rámce VRO provozovatele předmětné infrastruktury za operátora s významnou tržní silou na zvláštním dotčeném trhu, povinnost umožnit přístup se odpovídajícím způsobem prodlouží<sup>(58)</sup>.
- g) *Srovnávací analýza cen*: Kvůli zajištění účinného velkoobchodního přístupu a minimalizaci možného narušení hospodářské soutěže je zásadně důležité zabránit nadměrně vysokým velkoobchodním cenám, nebo naopak stanovení predátorských cen či stlačování cen ze strany vítězného účastníka zadávacího řízení. Velkoobchodní ceny za přístup by měly vycházet z průměru zveřejněných (regulovaných) velkoobchodních cen, které jsou účtovány v jiných srovnatelných částech dané země nebo Společenství, ve kterých probíhá intenzivnější hospodářská soutěž, nebo pokud uvedené zveřejněné ceny nejsou k dispozici z cen, které byly již stanoveny či schváleny VRO pro dotčené trhy nebo služby. Tudíž v případě, že je již zavedena regulace *ex ante* (tj. v šedých místech), velkoobchodní ceny za přístup k dotované infrastruktuře by neměly být nižší než ceny za přístup stanovené VRO pro stejnou oblast. Srovnávací analýza je důležitým ochranným opatřením, protože díky ní členské státy nemusí předem podrobně stanovovat maloobchodní ceny ani velkoobchodní ceny za přístup a protože jim umožňuje zajistit, aby byly prostřednictvím udělené podpory napodobeny tržní podmínky existující na jiných, konkurenčních trzích se širokopásmovým připojením. Kritéria srovnávací analýzy by měla být jasně uvedena v zadávací dokumentaci.

<sup>(56)</sup> Komise zatím jen v jednom případě souhlasila s tím, že je odůvodněné použití konkrétního technologického řešení: viz rozhodnutí Komise N 222/06 – Itálie, *Podpora na překonání zaostávání v oblasti digitalizace na Sardinii*. V uvedeném případě dospěla Komise k názoru, že vzhledem ke zvláštním okolnostem, totiž „topografii daného regionu, neexistenci kabelových sítí a potřebě maximalizovat přínosy podpory, se jeví, že použití technologie ADSL je vhodným technologickým řešením pro dosažení cílů projektu“, bod 45.

<sup>(57)</sup> Navíc pokud členské státy zvolí model řízení, v jehož rámci subvencovaná širokopásmová infrastruktura nabízí pouze velkoobchodní přístupové služby třetím stranám a nenabízí maloobchodní služby, pravděpodobně narušení hospodářské soutěže se dále omezí, protože takovým modelem řízení sítě je možné se vyhnout potenciálně složitým otázkám predátorských cen a skrytých forem diskriminace v přístupu.

<sup>(58)</sup> V tomto ohledu by VRO měl zohlednit možné přetrvávání zvláštních podmínek, které zpočátku odůvodňovaly poskytnutí podpory provozovateli předmětné infrastruktury.

- h) *Mechanismus zpětného získání (claw-back) pro zamezení nadměrným náhradám*: Aby se zajistilo, že vybranému účastníkovi zadávacího řízení nebudou vypláceny nadměrné náhrady v případě, že poptávka po širokopásmovém připojení v cílové oblasti vzroste nad předpokládanou úroveň, měly by členské státy do smlouvy s vítězným uchazečem zařadit mechanismus zpětných plateb<sup>(59)</sup>. Vytvořením tohoto mechanismu lze následně a zpětně minimalizovat výši podpory, která se zpočátku považovala za potřebnou.

### 3. STÁTNÍ PODPORA PRO SÍTĚ NGA

#### 3.1 Podpora rychlého zavádění sítí NGA

52. V současnosti začíná řada členských států věnovat pozornost podpoře širokopásmových sítí, které poskytují služby při velmi vysokých rychlostech připojení a podporují širokou škálu vyspělých konvergovaných digitálních služeb. Těmito sítěmi NGA jsou většinou sítě z optických vláken nebo vyspělé modernizované kabelové sítě, které mají zcela či z velké části nahradit stávající širokopásmové sítě z měděných vodičů nebo stávající kabelové sítě.
53. Sítě NGA jsou kabelové přístupové sítě sestávající zcela nebo zčásti z optických prvků, které dokážou poskytovat služby širokopásmového přístupu s vylepšenými vlastnostmi (jako je vyšší propustnost) ve srovnání se službami poskytovanými prostřednictvím stávajících sítí z měděných vodičů<sup>(60)</sup>.
54. V podstatě jde o to, že sítě NGA budou nabízet takovou rychlost a kapacitu, že v budoucnu umožní příjem obsahu s vysokým rozlišením, budou podporovat aplikace poskytované na vyžádání, které jsou náročné na šířku pásma, a zajistí pro podniky cenově dostupné symetrické širokopásmové připojení, které je v současnosti obvykle dostupné jen pro velké podniky. Celkově mohou sítě NGA přispět ke zdokonalení všech aspektů širokopásmové technologie a širokopásmových služeb.
55. Komise se již zabývala některými oznámeními o státní podpoře, která se týkala podpory zavádění sítí z optických vláken. Tyto případy zahrnovaly buď vybudování regionální „páteřní“ sítě NGA<sup>(61)</sup> nebo zajištění optického připojení jen pro omezený počet uživatelů z řad podniků<sup>(62)</sup>.
56. Stejně jako u takzvané „první generace“, tj. zavedení základních širokopásmových sítí, odůvodňují státní, městské a regionální orgány svou podporu rychlému zavádění sítí z optických vláken na základě selhání trhu nebo cíle v oblasti soudržnosti. Jestliže se u budování základní širokopásmové infrastruktury státní zásahy týkaly především venkovských komunit či oblastí (nízká hustota osídlení, vysoké kapitálové náklady) nebo hospodářsky zaostalých oblastí (nízká schopnost nakupovat služby), nyní se uvádí, že ekonomická stránka modelu sítí NGA od zavedení těchto sítí odrazuje nejen v řídké obydlených oblastech, ale také v některých městských zónách. Konkrétně se zdá, že hlavním problémem ovlivňujícím rychlé a rozsáhlé zavádění sítí NGA jsou náklady a v menší míře také hustota obyvatelstva<sup>(63)</sup>.

<sup>(59)</sup> Za výjimečných okolností, jejichž existenci musí oznamující členský stát náležitě doložit, by zřízení takového mechanismu pro velmi nízké částky podpory nebo malé jednorázové projekty založené na jednoduchých zásadách zadávání veřejných zakázek mohlo představovat neúměrnou zátěž pro orgány poskytující podporu, a Komise je tudíž nebude vyžadovat.

<sup>(60)</sup> V současné fázi rozvoje technologií a trhů se nezdá, že by symetrické širokopásmové služby s velmi vysokými rychlostmi bylo možné zajistit pomocí technologií satelitních nebo mobilních sítí, i když tato situace se může v budoucnu změnit, zejména pokud jde o mobilní služby (případným nasazením technologií LTE (*Long Term Evolution*)), které představují další významný krok ve vývoji mobilních radiokomunikací, bude teoreticky možné dosáhnout zvýšení maximálních rychlostí přenosu dat na 100 Mb/s směrem k uživateli a 50 Mb/s směrem od uživatele).

<sup>(61)</sup> Viz rozhodnutí N 157/06 – Spojené království, *Širokopásmový projekt Digitální region jižní Yorkshire* a rozhodnutí N 284/05 – Irsko, *Regionální širokopásmový program: fáze II a fáze III programu Metropolitan Area Networks (MAN)*.

<sup>(62)</sup> Zatím pouze ve dvou případech (*Appingedam a Amsterdam*) byla státní podpora udělena na zavedení „přístupové“ sítě nové generace zajišťující optické připojení pro segment domácností.

<sup>(63)</sup> Provozovatelé širokopásmových sítí uvádějí, že zavádění optických sítí je stále vysoce nákladnou a rizikovou investicí, s výjimkou oblastí s velkou hustotou obyvatelstva či velkým počtem podniků, kde již provozovatelé mají značnou zákaznickou základnu u širokopásmových služeb a tito zákazníci mohou být převedeni na vyšší rychlosti. V některých případech se uvádí, že náklady na zavedení sítí NGA a sítí z optických vláken jsou příliš vysoké vzhledem k předpokládaným výnosům, takže by na trh nevstoupili buď žádní soukromí poskytovatelé nebo by jich na trh vstoupilo příliš málo.

57. Opodstatněný tak může být přímý zásah veřejných orgánů s cílem zajistit, aby ze značných potenciálních vedlejších účinků sítí NGA na hospodářství měly prospěch i oblasti, které provozovatelé sítí nepovažují za rentabilní, a aby tyto oblasti nebyly postiženy novou digitální „propastí NGA“ kvůli absenci této sítě. Členské státy tedy mohou mít v úmyslu podpořit rozvoj sítí NGA v oblastech, kde by stávající provozovatelé širokopásmových sítí investovali do sítí NGA až za několik let, protože tyto oblasti nejsou tolik finančně atraktivní jako některé významné městské zóny. V určitých případech se mohou členské státy rozhodnout investovat samy nebo poskytnout finanční podporu soukromým provozovatelům, aby zajistily možnost připojení k síti NGA nebo urychlily jeho zavedení oproti předpokládanému termínu, a tak dosáhly co nejrychlejšího využití příležitostí v oblasti zaměstnanosti a dalších hospodářských příležitostí.
58. U každého veřejného zásahu, jehož cílem je podpořit zavedení nebo rychlejší zavedení sítě NGA, musí být zajištěna slučitelnost s pravidly státní podpory.

### 3.2 Druhy veřejných zásahů

59. Členské státy si pro podporu či urychlení zavádění sítí NGA mohou zvolit různě úrovně zásahů na trhu. V tomto ohledu se ve vztahu ke státním zásahům v oblasti zavádění sítí NGA obdobně uplatní úvahy uvedené výše v oddílech 2.2.1 a 2.2.2 (použití zásady investora v tržním hospodářství, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby a kriteria podle rozsudku ve věci Altmark). V závislosti na povaze a účincích zvoleného zásahu může být podle pravidel státní podpory opodstatněný různý analytický přístup.
60. U oblastí, kde se očekává, že soukromí investoři v budoucnosti zavedou sítě NGA, mohou členské státy rozhodnout o přijetí souboru opatření k urychlení investičního cyklu a tím vybízet investory k dřívější realizaci jejich investičních plánů. Tato opatření nutně nemusí zahrnovat státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1. Vzhledem k tomu, že velká část nákladů na zavádění sítí z optických kabelů vzniká v souvislosti se stavebními a inženýrskými pracemi (například provádění výkopů, pokládání kabelů, instalace domovních rozvodů atd.), mohou se členské státy v souladu s předpisovým rámcem Společenství pro elektronické komunikace například rozhodnout, že usnadní proces práva užívání nebo že provozovatelům sítí uloží povinnost koordinovat stavební práce či sdílet část infrastruktury<sup>(64)</sup>. Podle stejné logiky mohou členské státy nařídit, že optické připojení musí být součástí veškeré nové výstavby (včetně nových vodovodních, energetických, dopravních či kanalizačních sítí) nebo budov.
61. Obdobně se mohou veřejné orgány rozhodnout, že provedou některé stavební práce (například výkopy na pozemcích ve veřejném vlastnictví či výstavbu vedení) s cílem umožnit a zrychlit instalaci vlastních síťových prvků dotčených provozovatelů. Provedené stavby by však neměly být určeny pro konkrétní odvětví, ale v zásadě by měly být otevřeny nejen pro provozovatele elektronických komunikací, nýbrž pro všechny potenciální uživatele (tj. společností zajišťujícím rozvod elektřiny, plynu, vody apod.). Pokud takovéto veřejné zásahy směřují k vytvoření nezbytných předpokladů umožňujících provozovatelům veřejných služeb instalovat vlastní infrastrukturu (zejména tím, že snižují jejich kapitálové náklady) bez diskriminace zvýhodňující určité odvětví nebo podnik, nespádají do působnosti čl. 87 odst. 1.
62. Podobná opatření mohou přijmout také VRO s cílem zajistit rovný a nediskriminační přístup ke sloupům nebo sdílení vedení, které je ve vlastnictví poskytovatelů veřejných služeb nebo stávajících provozovatelů sítí.

<sup>(64)</sup> Takováto opatření by neměla být zaměřena konkrétně na provozovatele elektronických komunikací, ale měla by platit bez rozdílu pro všechny provozovatele ve všech dotčených odvětvích (například včetně provozovatelů jiných veřejných služeb, jako jsou podniky zajišťující rozvod plynu, elektřiny či vody). Opatření týkající se výhradně provozovatelů elektronických komunikací by mohla představovat odvětvovou podporu, a tudíž by se na ně mohl vztahovat zákaz podle čl. 87 odst. 1 Smlouvy.

63. Jak ukazuje rozhodovací praxe Komise v oblasti základního širokopásmového připojení, státní podporu pro širokopásmové sítě ve většině případů poskytují místní nebo regionální orgány, kterým jde buď o to napravit stav nedostatečné dostupnosti širokopásmového připojení v regionu, nebo o zvýšení konkurenceschopnosti regionu dalším zlepšením dosavadního pokrytí širokopásmovým připojením a síťové konektivity. Pro dosažení těchto dvou cílů veřejné orgány zatím buď prostřednictvím zadávacího řízení zadávaly výstavbu a řízení širokopásmové infrastruktury ve veřejném vlastnictví, nebo finančně podporovaly budování širokopásmové sítě v soukromém vlastnictví<sup>(65)</sup>.
64. V případě, že veřejné zásahy představují státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, musí být oznámeny Komisi, která posoudí jejich slučitelnost se společným trhem podle uvedených vůdčích zásad v oddílech 3.3 a 3.4s<sup>(66)</sup>.

### 3.3 Rozlišení mezi bílými, šedými a černými místy z hlediska sítí NGA

65. Jak je připomenuto v bodu (40), slučitelnost státní podpory pro rozvoj tradičního širokopásmového připojení Komise posuzuje pomocí rozlišení mezi „bílými“, „šedými“ a „černými“ místy. Komise soudí, že toto rozlišení má význam i pro posuzování slučitelnosti státní podpory pro sítě NGA podle čl. 87 odst. 3 písm. c), avšak vyžaduje přesnější vymezení zohledňující specifika sítí NGA.
66. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že v dlouhodobějším výhledu se předpokládá, že sítě NGA nahradí stávající základní širokopásmové sítě. Je pravděpodobné, že v míře, v jaké mají sítě NGA jinou síťovou architekturu, která nabízí podstatně kvalitnější širokopásmové služby, než jaké jsou k dispozici dnes, a poskytují služby, které současné širokopásmové sítě nepodporují, se budou v budoucnosti objevovat významné rozdíly mezi oblastmi, které budou pokryty sítěmi NGA, a těmi, které pokryty nebudou<sup>(67)</sup>.
67. V současnosti některé vyspělé základní širokopásmové sítě (například ADSL 2+<sup>(68)</sup>). Také do určité míry podporují některé druhy širokopásmových služeb, které budou v blízké budoucnosti nejspíše nabízeny prostřednictvím sítí NGA (jako jsou základní služby „triple play“). Aniž je dotčeno zavedení regulace *ex ante*, je ovšem třeba podotknout, že se mohou objevit nové produkty nebo služby, které nebudou nahraditelné ani na straně nabídky, ani na straně poptávky a které budou vyžadovat rychlost širokopásmového připojení překračující fyzikální horní mez základní širokopásmové infrastruktury.
68. Pro účely posuzování státní podpory pro sítě NGA by se proto oblast, kde tyto sítě v současnosti neexistují a kde ani není pravděpodobné, že by byly v blízké budoucnosti vybudovány a uvedeny do plného provozu soukromými investory, měla pokládat za „bílé místo z hlediska NGA“<sup>(69)</sup>. V této souvislosti by se obratem „v blízké budoucnosti“ mělo rozumět období tří let<sup>(70)</sup>. Pokud lze doložit, že soukromí investoři nemají v plánu zavádět sítě NGA v nadcházejících třech letech, měly by

<sup>(65)</sup> Viz například rozhodnutí Komise N 157/06 – Spojené království, *Širokopásmový projekt Digitální region jižní Yorkshire*, N 201/06 – Řecko, *Rozvoj širokopásmového přístupu na územích s jeho nedostatečnou dostupností*, N 131/05 – Spojené království, *Projekt širokopásmového připojení FibreSpeed ve Walesu*, N 284/05 – Irsko, *Regionální širokopásmový program: fáze II a fáze III programu Metropolitan Area Networks (MAN)*, rozhodnutí N 381/04 – Francie, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, rozhodnutí N 382/05 – Francie, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*, N 57/05 – Spojené království, *Regionální podpora inovačního širokopásmového připojení ve Walesu a rozhodnutí N 14/08 – Spojené království, Širokopásmové připojení ve Skotsku – rozšíření dosahu*.

<sup>(66)</sup> Aniž by tím bylo dotčeno možné použití pokynů k regionální podpoře, na které odkazuje bod (33) výše.

<sup>(67)</sup> Jestliže dnes rozdíly mezi oblastmi, kde je k dispozici pouze úzkopásmový (vytáčený) internet, a oblastmi se širokopásmovým připojením znamenají, že první z nich považujeme za „bílé“ místo, měla by být obdobně za „bílé“ místo považována i oblast, která postrádá širokopásmovou infrastrukturu nové generace, i když v ní může existovat jedna základní širokopásmová infrastruktura.

<sup>(68)</sup> ADSL 2+ rozšiřuje kapacitu základní sítě ADSL tak, že lze dosáhnout maximální šířky pásma až 24 Mb/s.

<sup>(69)</sup> Bílým místem z hlediska NGA může být oblast, kde neexistuje žádná základní širokopásmová infrastruktura (tradiční bílé místo), oblast, kde působí pouze jeden poskytovatel základního širokopásmového připojení (tradiční šedá oblast), i oblast, kde působí několik poskytovatelů základního širokopásmového připojení (tradiční černá oblast). Jak je vysvětleno v oddílu 3.4, za uvedených různých okolností se pro slučitelnost státní podpory pro rozvoj širokopásmového připojení vyžaduje splnění různých podmínek.

<sup>(70)</sup> Toto období podle všeho odpovídá průměrné době potřebné pro vybudování přístupové sítě nové generace pokrývající město. V této souvislosti by měl být provozovatel schopen prokázat, že v nadcházejícím období 3 let provede nezbytné investice do infrastruktury tak, aby byla do konce tohoto období pokryta podstatná část daného území a dotčeného obyvatelstva.

mít veřejné orgány za určitých podmínek právo zasáhnout za účelem řešení otázek sociální soudržnosti, regionálního rozvoje nebo selhání trhu. Investiční úsilí plánované soukromými investory by mělo být takové, aby zaručovalo, že bude učiněn v období tří let přinejmenším značný pokrok v oblasti pokrytí s tím že k dokončení plánované investice dojde v přiměřeném časovém rámci poté (v závislosti na zvláštích každé oblasti a projektu). Použití delšího časového horizontu by nebylo vhodné, protože by mohlo ohrozit zájmy regionů s nedostatečnou dostupností příslušných služeb ve srovnání s jinými částmi země, kde jsou služby těchto vyspělých širokopásmových sítí dostatečně dostupné. Veřejné orgány mohou požadovat předložení obchodního plánu spolu s podrobným kalendářem zavádění a rovněž důkaz o odpovídajícím financování nebo jiný druh potvrzení, které by mohl doložit hodnověrný a reálný charakter plánované investice provozovatele soukromých sítí.

69. Obdobně by se oblast měla považovat za „šedé místo z hlediska NGA“, jestliže v ní existuje nebo se v nadcházejících třech letech bude budovat pouze jedna síť NGA a žádný provozovatel zde v nadcházejících třech letech neplánuje zavedení další sítě NGA <sup>(71)</sup>. Při posuzování otázky, zda by v dané oblasti mohli jiní investoři vybudovat další síť NGA, je třeba brát v potaz veškerá stávající regulační nebo legislativní opatření, která mohla snížit překážky pro zavádění takovýchto sítí (přístup k vedení, sdílení infrastruktury apod.).
70. Pokud v dané oblasti existuje nebo se v nadcházejících třech letech bude budovat více než jedna síť NGA, oblast je třeba v zásadě považovat za „černé místo z hlediska NGA“ <sup>(72)</sup>.

### 3.4 Posouzení slučitelnosti

71. Jak je uvedeno v bodech (66) a (67), přestože jsou sítě NGA kvalitativně mnohem vyspělejší než stávající tradiční širokopásmové sítě založené na měděných vodičích, bude Komise při posuzování slučitelnosti státní podpory pro zavedení sítě NGA s pravidly státní podpory zkoumat také její účinky na stávající širokopásmové sítě vzhledem k míře nahrazení, která se v současnosti jeví u širokopásmových služeb nabízených jak prostřednictvím tradičních širokopásmových sítí, tak prostřednictvím sítí NGA. Kromě toho Komise při posuzování slučitelnosti státní podpory pro síť NGA provede rovněž ověření vyváženosti (viz bod (35)). Konkrétně při posuzování přiměřené povahy oznámeného opatření bude Komise zkoumat, zda jsou splněny podmínky uvedené v bodu (51) (*podrobné zmapování a analýza pokrytí, otevřené zadávací řízení, ekonomicky nejvýhodnější nabídka, technologická neutralita, využití stávající infrastruktury, povinnost otevřeného velkoobchodního přístupu, srovnávací analýza a mechanismus zpětného získání*). Níže uvedené body však mají zvláštní význam v rámci posuzování sítí NGA. Bílá místa z hlediska NGA:

#### 3.4.1 „Bílá místa z hlediska NGA“: podpora pro zavádění sítí NGA v oblastech s jejich nedostatečnou dostupností

72. Stejně jako u základních širokopásmových služeb bude Komise za předpokladu, že členské státy splní určitý soubor podmínek (viz body (51) a (71)), považovat za slučitelná s pravidly státní podpory podle Smlouvy opatření podporující zavádění sítí NGA v oblastech, kde nyní neexistuje žádná širokopásmová infrastruktura nebo kde stávající provozovatelé širokopásmového připojení zavádění sítí NGA nepokládají za rentabilní.
73. V bílých místech z hlediska NGA, na kterých již existuje jedna základní širokopásmová síť (tradiční šedé oblasti), je udělení podpory pro síť NGA podmíněno tím, že dotčený členský stát prokáže, že i) širokopásmové služby poskytované prostřednictvím uvedené sítě nedostatečně uspokojují potřeby občanů a podniků v dotčené oblasti (rovněž s přihlédnutím k případné budoucí modernizaci) a ii) stanovených cílů není možné dosáhnout prostředky méně narušujícími hospodářskou soutěž (včetně regulace *ex ante*).

<sup>(71)</sup> Šedým místem z hlediska NGA může být oblast, kde a) kromě sítě NGA neexistuje žádná jiná základní širokopásmová infrastruktura, i b) oblast, kde také působí jeden nebo více poskytovatelů základního širokopásmového připojení (kterou lze považovat za tradiční šedé nebo černé místo). Jak je vysvětleno v oddílu 3.4, za uvedených různých okolností se pro slučitelnost státní podpory pro rozvoj širokopásmového připojení vyžaduje splnění různých podmínek.

<sup>(72)</sup> Černým místem z hlediska NGA může být také oblast s jedním poskytovatelem širokopásmového připojení (tradiční šedé místo) nebo několika poskytovateli (tradiční černé místo). Jak je vysvětleno níže, za uvedených různých okolností se pro slučitelnost státní podpory pro rozvoj širokopásmového připojení vyžaduje splnění různých podmínek.



#### 3.4.2 Šedá místa z hlediska NGA: potřeba podrobnější analýzy

74. U oblastí, kde jeden soukromý investor již vybuďoval síť NGA, případně připravuje její vybudování v příštích třech letech (viz rovněž bod (68)), ale žádný soukromý investor zde v nadcházejících třech letech neplánuje zavést druhou síť NGA, bude Komise muset provést podrobnější analýzu, aby mohla ověřit slučitelnost státního zásahu v takové oblasti s pravidly státní podpory. Státní zásahy v takovýchto oblastech jsou totiž spojeny s rizikem vytěsnění stávajících investorů a narušení hospodářské soutěže.
75. Aby mohla Komise zásah prohlásit za slučitelný, měly by být členské státy schopny prokázat za prvé, že stávající nebo plánovaná síť NGA není nebo nebude dostatečná k uspokojení potřeb občanů a podniků v dotyčných oblastech a zadruhé, že stanovených cílů nelze dosáhnout prostředky méně narušujícími hospodářskou soutěž (včetně regulace *ex ante*). V rámci svého podrobného posouzení bude Komise zejména zkoumat, zda:
- a) na trhu existují celkově nepřiměřené podmínky, a to mimo jiné posouzením úrovně aktuálních cen širokopásmového připojení k síti NGA, druhu služeb nabízených uživatelům z řad domácností a podniků a podmínek, které jsou s nimi spojovány, a zda existuje nebo se pravděpodobně objeví poptávka po nových službách, kterou stávající síť NGA nedokáže uspokojit;
  - b) při neexistenci regulace *ex ante* vynucované ze strany VRO třetím stranám není nabízen účinný přístup k síti nebo zda jsou podmínky přístupu nepříznivé pro účinnou hospodářskou soutěž;
  - c) celkové překážky vstupu brání možnému vstupu jiných investorů do sítí NGA na trh;
  - d) již instalovaná síť NGA byla vybudována na základě přednostního využití vedení nebo přednostního přístupu k vedení, k němuž ostatní provozovatelé sítí nemají přístup či s nimi není sdíleno;
  - e) uvedené problémy nebylo možné vyřešit přijetím opatření ani uložením nápravných opatření vůči stávajícímu poskytovateli sítě ze strany příslušného vnitrostátního regulačního orgánu nebo orgánu pro hospodářskou soutěž.

#### 3.4.3 Černá místa z hlediska NGA: státní zásah není zapotřebí

76. Pokud jde o oblasti, kde již existuje více než jedna síť NGA nebo kde soukromí investoři zavádějí konkurenční síť NGA, bude mít Komise za to, že státní podpora pro další, veřejně financovanou konkurenční síť NGA pravděpodobně vážně naruší hospodářskou soutěž, a je tudíž neslučitelná s pravidly státní podpory.

#### 3.4.4 Zvláštní případ stávajících černých míst (z hlediska základního širokopásmového připojení): některá další ochranná opatření

77. U tradičních černých míst, tedy oblastí, kde jsou stávající širokopásmové služby poskytovány prostřednictvím konkurenčních širokopásmových infrastruktur (xDSL a kabelové sítě), Komise soudí, že by stávající provozovatelé sítí měli mít motivaci modernizovat své současné tradiční širokopásmové sítě na velmi rychlé sítě NGA, na které by mohli převést své stávající zákazníky. V takovýchto oblastech by v zásadě neměl být nutný žádný další státní zásah.
78. Členský stát ovšem může tento argument vyvrátit prokázáním skutečnosti, že stávající provozovatelé základních širokopásmových sítí nemají v plánu investovat do sítí NGA v nadcházejících třech letech, a to mimo jiné například doložením neuspokojivého historického vývoje investic, které stávající investoři do sítí provedli v posledních letech při modernizaci své širokopásmové infrastruktury za účelem zvyšování rychlosti v reakci na požadavky uživatelů. V takovém případě bude státní podpora pro zavedení sítí NGA předmětem podrobné analýzy podle bodu (75) a bude muset splňovat soubor podmínek, které jsou podrobněji popsány v oddílu 3.4.5.

### 3.4.5 Forma opatření a nutnost omezit narušení hospodářské soutěže

79. Podle stejné politiky, která se uplatňuje u zavádění základních širokopásmových sítí, může i státní podpora ve prospěch zavedení sítě NGA představovat vhodný a opodstatněný nástroj, je-li splněno několik základních podmínek. S výjimkou bílých míst z hlediska NGA, která jsou současně bílými místy z hlediska základního širokopásmového připojení (u nichž nejsou nutné žádné dodatečné požadavky), má Komise za to, že kromě ochranných opatření uvedených v oddíle 2.3.3 a zejména v bodu (51) (*podrobné zmapování a analýza pokrytí, otevřené zadávací řízení, ekonomicky nejvýhodnější nabídka, technologická neutralita, využití stávající infrastruktury, povinnost otevřeného velkoobchodního přístupu, srovnávací analýza a mechanismus zpětného získání*) je třeba splnit ještě tyto podmínky:

- výměnou za obdrženu státní podporu by měl být její příjemce povinen poskytovat účinný velkoobchodní přístup třetím stranám po dobu alespoň sedmi let. Uložená povinnost umožňovat přístup by zejména měla zahrnovat také právo využívat vedení nebo rozvodné skříně tak, aby měly třetí strany přístup nejen k aktivní, ale také k pasivní infrastruktuře. Tímto požadavkem nejsou dotčeny žádné obdobné regulační povinnosti, které může uložit VRO na zvláštním dotčeném trhu za účelem podpory účinné hospodářské soutěže nebo opatření přijatá po uplynutí uvedené lhůty<sup>(73)</sup>. Povinnost „otevřeného přístupu“ je tím důležitější, že je třeba řešit dočasné nahrazování mezi službami nabízenými stávajícími provozovateli ADSL a těmi, které jsou nabízeny provozovateli budoucích sítí NGA. Povinnost otevřeného přístupu zajistí, aby provozovatelé ADSL mohli převést své zákazníky do sítě NGA, jakmile bude subvencovaná síť dokončena, a tedy aby mohli začít s plánováním vlastních budoucích investic bez reálného konkurenčního znevýhodnění,
- kromě toho by členské státy měly stanovení podmínek pro velkoobchodní přístup k síti konzultovat s příslušným VRO. Od VRO se očekává, že budou v budoucnosti nadále buď provádět regulaci *ex ante* nebo velmi pozorně sledovat podmínky hospodářské soutěže na celém trhu se širokopásmovým připojením a v případě potřeby ukládat nezbytná nápravná opatření podle použitelného předpisového rámce. Tím, že budou členské státy vyžadovat, aby byly podmínky přístupu schvalovány nebo stanovovány VRO podle použitelných pravidel Společenství, zajistí, že na všech trzích se širokopásmovým připojením určených dotčeným VRO, budou uplatňovány ne-li stejné, tak alespoň velmi podobné podmínky přístupu,
- navíc bez ohledu na to, jaký typ architektury sítě NGA bude podporován prostřednictvím státní podpory, měla by umožňovat účinné a úplné zpřístupnění účastnického vedení a vyhovovat všem různým druhům přístupu, jež žadatelé o přístup mohou žádat (avšak včetně nejen přístupu k vedení, vláknu a bitovému toku). V tomto ohledu je vhodné uvést, že architektura s kabely s větším počtem optických vláken (*multiple fibre*) umožňuje žadatelům o přístup, aby nabízeli vysokorychlostní širokopásmové služby zcela nezávisle na sobě, a proto je výhodná pro dlouhodobě udržitelnou hospodářskou soutěž. Nadto zavádění NGA sítí založených na kabely s více vlákny podporuje obojí topologie jak přímé spojení mezi dvěma body (*point-to-point*), tak mezi bodem a více body (*point-to-multipoint*) a je tudíž neutrální z technologického hlediska.

## 4. PŘECHODNÁ USTANOVENÍ

80. Tyto pokyny se použijí od prvního dne po zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*.

81. Komise tyto pokyny uplatní na všechna oznámená opatření podpory, ohledně nichž má přijmout rozhodnutí, a to po zveřejnění těchto pokynů v *Úředním věstníku Evropské unie*, i v případech, kdy byly projekty oznámeny před tímto zveřejněním.

<sup>(73)</sup> V tomto ohledu by se mělo zohlednit možné přetrvávání zvláštních tržních podmínek, které zpočátku odůvodňovaly poskytnutí podpory provozovateli předmětné infrastruktury.

82. V souladu s oznámením Komise o určení použitelných pravidel pro posouzení protiprávní státní podpory <sup>(74)</sup> Komise použije tyto pokyny v případě neoznámené podpory poskytnuté po jejich zveřejnění.

#### 5. ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

83. Komise tyto pokyny nejpozději tři roky od jejich zveřejnění přezkoumá na základě důležitých aspektů budoucího vývoje trhů, technologií a předpisů.
- 

<sup>(74)</sup> Úř. věst. C 119, 22.5.2002, s. 22.