

III

(Andre retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE SAMARBEJDSOMRÅDE

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING

Nr. 260/15/KOL

af 30. juni 2015

om påstået statsstøtte til Síminn til etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island (Island) [2016/2101]

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN HAR —

UNDER HENVISNING til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (»EØS-aftalen«), særlig artikel 61, stk. 3, litra c), og protokol 26,

UNDER HENVISNING TIL aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol (»aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen«), særlig artikel 24,

UNDER HENVISNING til protokol 3 til aftalen om Tilsynsmyndigheden og Domstolen (i det følgende benævnt »protokol 3«), særlig artikel 7, stk. 3, og del II,

EFTER AT HAVE OPFORDRET interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ⁽¹⁾ og under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGSFREMSTILLING

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 2. februar 2011 ⁽²⁾ indgav Og fjarskipti ehf. (i det følgende benævnt »Vodafone« eller »klageren«) en klage til Tilsynsmyndigheden om påstået ulovlig statsstøtte til Síminn til etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island.
- (2) Efter at have modtaget alle relevante oplysninger fra de islandske myndigheder og efter også at have modtaget væsentlige oplysninger fra klageren og interesserede parter ⁽³⁾ besluttede Tilsynsmyndigheden ved beslutning nr. 302/13/KOL af 10. juli 2013 at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende potentiel statsstøtte til Síminn til etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island (»beslutning nr. 302/13/KOL« eller »beslutningen om at indlede proceduren«).

⁽¹⁾ EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 302/13/KOL af 10. juli 2013 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende potentiel statsstøtte til Síminn til etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island (EUT C 347 af 28.11.2013, s. 11, og EØS-tillæg nr. 66 af 28.11.2013, s. 8). Tilgængelig på: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-notifications/State-aid-siminn.pdf>.

⁽²⁾ Dokument nr. 585458.

⁽³⁾ Der henvises til brev fra de islandske myndigheder af 28.4.2011 (dokument nr. 596157), 17.5.2011 (dokument nr. 598419), 22.6.2011 (dokument nr. 601861) og 11.3.2013 (dokument nr. 665601) og brev fra klageren af 23.5.2012 (dokument nr. 657203) og 10.5.2013 (dokument nr. 672303) samt e-mails fra en interesseret part af 2.10.2011 (dokument nr. 614576) og 19.11.2011 (dokument nr. 615746 og 615747).

- (3) Ved brev af 15. oktober 2013 ⁽⁴⁾ fremsatte de islandske myndigheder bemærkninger til Tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede proceduren. Tilsynsmyndigheden modtog også bemærkninger fra en interesseret part (Hringiðan ehf.) ved brev af 18. juli 2013 ⁽⁵⁾.
- (4) Beslutning nr. 302/13/KOL blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* og i EØS-tillægget hertil den 28. november 2013. Interesserede parter fik én måned til at indsende deres bemærkninger til Tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede proceduren.
- (5) Ved brev af 18. december 2013 ⁽⁶⁾ modtog Tilsynsmyndigheden bemærkninger og dokumenter fra Nova ehf., en interesseret part. Ved brev af 20. december 2013 ⁽⁷⁾ modtog Tilsynsmyndigheden bemærkninger og yderligere dokumenter fra Síminn. Síminn indsendte også en ekspertrapport af 24. september 2013, som virksomheden havde bestilt fra Analysis Mason, en konsulentvirksomhed specialiseret i telekommunikation og medier («AM-rapporten») ⁽⁸⁾. Ved brev af 23. december 2013 ⁽⁹⁾ modtog Tilsynsmyndigheden bemærkninger og yderligere dokumenter fra klageren.
- (6) Den 8. januar 2014 fremsendte Tilsynsmyndigheden i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i del II af protokol 3 de modtagne bemærkninger til de islandske myndigheder og opfordrede dem til at fremsætte deres bemærkninger hertil ⁽¹⁰⁾. De islandske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved brev af 28. februar 2014 ⁽¹¹⁾.
- (7) Efter at have vurderet de indsendte oplysninger, rapporter og bemærkninger anmodede Tilsynsmyndigheden ved brev af 2. september 2014 ⁽¹²⁾ om yderligere oplysninger og præciseringer fra de islandske myndigheder. Ved brev af 17. oktober 2014 ⁽¹³⁾ svarede de islandske myndigheder og fremsendte de ønskede oplysninger til Tilsynsmyndigheden.
- (8) Endelig deltog Tilsynsmyndigheden den 20. november 2014 efter anmodning fra Síminn i et møde i Bruxelles med Síminns tekniske eksperter og eksterne advokater.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. Baggrund

2.1.1. Telekommunikationsfondens rolle

- (9) Fjarskiptasjóð («Telekommunikationsfonden») blev oprettet ved lov nr. 132/2005, og dens rolle er som fastsat i vedtægterne at fremme udviklingen i telekommunikationssektoren i Island som beskrevet i den officielle telekommunikationsstrategi («strategien»), der er godkendt af det islandske parlament, Althingi ⁽¹⁴⁾. I henhold til denne lovs artikel 2 oprettes fonden med henblik på at overvåge tildelingen af midler til projekter vedrørende etablering af infrastruktur for elektronisk kommunikation og dermed øge sikkerheden og samfundets konkurrencedygtighed inden for elektronisk kommunikation og andre projekter som led i strategien, forudsat at sådanne projekter ikke kan forventes at blive gennemført på markedsvilkår.
- (10) Telekommunikationsfonden finansieres af et lovbestemt bidrag fra det islandske finansministerium. Telekommunikationsfonden forvaltes af indenrigsministeriet, som udpeger medlemmerne af fondens bestyrelse for en femårig periode.
- (11) Telekommunikationsfonden har arbejdet med fire nøgleprioriteter i henhold til strategien, hvoraf etableringen af bredbåndstjenester var den sidste, der skulle gennemføres. Ifølge de islandske myndigheder var alle projekter genstand for en offentlig udbudsprocedure.

⁽⁴⁾ Dokument nr. 687314.

⁽⁵⁾ Dokument nr. 679306.

⁽⁶⁾ Dokument nr. 694292.

⁽⁷⁾ Dokument nr. 694234.

⁽⁸⁾ Dokument nr. 694237.

⁽⁹⁾ Dokument nr. 694646.

⁽¹⁰⁾ Dokument nr. 694762.

⁽¹¹⁾ Dokument nr. 701089.

⁽¹²⁾ Dokument nr. 720418.

⁽¹³⁾ Dokument nr. 729141.

⁽¹⁴⁾ Se lov nr. 132/2005 om Telekommunikationsfonden af 20.12.2005.

2.1.2. Kortlægning og dækningsanalyse

- (12) I starten af 2007 hyrede Telekommunikationsfonden en gren af landbrugssammenslutningen til at kontrollere oplysninger fra tællinger i landdistrikter, navnlig de mest landbrugsprægede distrikter ⁽¹⁵⁾. Dette arbejde gav et omfattende og aktuelt overblik over bygninger, der potentielt kunne udgøre en del af projektet om etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island (nærmere beskrivelse i betragtning 16 nedenfor).
- (13) I februar 2007 anmodede Telekommunikationsfonden om oplysninger om aktuelle markedsområder fra udbydere af bredbåndstjenester ⁽¹⁶⁾ som første skridt i kortlægningen af den aktuelle og fremtidige bredbåndsdækning. Formålet var at identificere markedssvigt ved at skelne mellem »grå«, »sorte« og »hvide« områder i afsidesliggende områder i Island ⁽¹⁷⁾. I en offentlig annonce i avisen Morgunblaðið blev der anmodet om oplysninger om alle nuværende områder med bredbåndstjenester (dvs. områder med en kontinuerligt tilgængelig internetadgang (ikke opkald) på mindst 512 kb/s til en rimelig og fast månedlig pris) og planlagte områder (stadig uden tjenester), der ville få internetadgang inden juni 2008.
- (14) Telekommunikationsfonden modtog forskellige former for oplysninger om markedsområder fra flere bredbåndstjenesteudbydere og enkeltpersoner ⁽¹⁸⁾. Da dækningsområderne var kortlagt, var næste skridt at indtaste GPS-koordinater for alle boliger uden for de kendte områder med ADSL-dækning. Det deraf følgende flerlagskort over boliger uden for alle nuværende og planlagte (samlede) områder med bredbåndsdækning blev sendt til de deltagende bredbåndstjenesteudbydere med henblik på yderligere detaljeret gennemgang. Dette affødte omfattende opdateringer af kortet på grundlag af tjenesteudbydernes sammenligninger af kortet med deres kundedatabaser. Da dette arbejde var afsluttet, sendte Telekommunikationsfonden en liste til hver af Islands 78 kommuner over bygninger uden for områderne med bredbåndstjenester og en udskrift af det opdaterede kort over bredbåndsdækning for den pågældende kommune. Hver kommune gennemgik derefter de »hvide« områder på kortet med henblik på manglende bygninger eller bygninger, der ikke opfyldte betingelserne for projektet. For at opfylde betingelserne skulle en bygning være officiel fast helårsbolig og/eller arbejdssted for mindst én person.
- (15) Fondens kortlægning og dækningsanalyse resulterede i en præcis liste over bygninger, der skulle indgå i projektet. Projektets oprindelige omfang var 1 118 »hvide« bygninger, som var identificeret individuelt ved hjælp af deres GPS-koordinater.

2.1.3. Udbudsproceduren og valg af den tilbudsgiver, hvis bud antages

- (16) I februar 2008 offentliggjorde det islandske handelscenter (Ríkiskaup) på vegne af Telekommunikationsfonden et udbud for projektet »Háhraðanettengingar til allra landsmanna«. Projektet bestod af etablering af bredbåndstjenester i landområder, hvor de islandske myndigheder havde identificeret et markedssvigt, og man vurderede, at det var usandsynligt, at private operatører ville etablere tjenester i de pågældende områder på markedsvilkår. Projektet omfattede de 1 118 »hvide« bygninger, som Telekommunikationsfonden identificerede i forbindelse med sine undersøgelser ⁽¹⁹⁾.
- (17) Efter offentliggørelsen af udbuddet indledte det islandske handelscenter flere drøftelser med interesserede tilbudsgivere, hvilket førte til, at fristen for at afgive tilbud blev forlænget til den 4. september 2008. Det islandske handelscenter modtog fem tilbud med forskellig pris og forskellige tekniske løsninger. Síminn afgav to tilbud, tilbuddet med den laveste pris, som beløb sig til 379 mio. ISK, og tilbuddet med den højeste pris (for den højeste tilbudte gennemsnitlige downloadhastighed), som beløb sig til 5 mia. ISK.

⁽¹⁵⁾ Man sammenlignede de officielle oplysninger om lovlig bopæl med oplysninger fra kommunerne og deres egne databaser med oplysninger om landbrugere og spurgte lokale med opdateret viden, og i visse (tvivls)tilfælde ringede man endda til bestemte boliger eller naboer.

⁽¹⁶⁾ I det følgende er også benævnt »tjenesteudbydere« og »internettjenesteudbydere«.

⁽¹⁷⁾ *Sorte områder* er områder, hvor der er eller i den nærmeste fremtid vil være mindst to basale bredbåndsnet fra forskellige operatører, og hvor bredbåndstjenesterne leveres på konkurrencevilkår. *Grå områder* er de områder, hvor der findes én netoperatør, og hvor det er usandsynligt, at der udvikles et andet net i den nærmeste fremtid. *Hvide områder* er de områder, hvor der ikke er nogen bredbåndsinfrastruktur, og hvor det er usandsynligt, at der udvikles sådan infrastruktur i den nærmeste fremtid. Nærmere oplysninger findes i Tilsynsmyndighedens retningslinjer for hurtig etablering af bredbåndsnet: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf> og i betragtning 159-164 nedenfor.

⁽¹⁸⁾ Telekommunikationsfonden ydede gratis teknisk bistand til alle de tjenesteudbydere, der ikke havde den tekniske kapacitet til at levere nøjagtige shape-filer, der kunne bruges i ARCis-GIS-applikationer.

⁽¹⁹⁾ Dokument nr. 665605.

- (18) Ifølge udbudsbeskrivelsen var formålet med de anvendte tildelingskriterier at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Der blev anvendt fire vurderingskriterier: i) samlet pris (50 %), ii) etableringshastighed (15 %), iii) downloadhastighed (25 %) og iv) 2G/GSM (valgfrit) (10 %) ⁽²⁰⁾. Det islandske handelscenter havde den 4. september 2008 modtaget fem gyldige tilbud (og et ugyldigt tilbud fra Hringiðan ehf., som ikke stillede en gyldig bankgaranti). De modtagne gyldige tilbud var som følger ⁽²¹⁾:

Tilbudsgivere, udbud — 14121	ISK	Tidsplan for projekt	Gns. Mb/s	GSM	
	Samlet pris	Måneder	Downloadhastighed	Valgfrit	Point
Síminn hf.	379 000 000	12	6,0	Ja	95
Nordisk Mobile Island ehf	974 864 503	12	3,0	Ja	Ikke oplyst
Vodafone	1 858 339 001	15	6,2	Ja	52
Vodafone	2 256 549 333	17	6,5	Ja	49
Síminn hf.	5 000 000 000	22	12,0	Ja	39

- (19) Da det første tilbud fra Síminn fik det højeste antal point (95 point) på grundlag af de nævnte kriterier, indledte det islandske handelscenter forhandlinger med Síminn ⁽²²⁾. Derudover anmodede det islandske handelscenter Síminn om at deltage i flere forklarende møder; sådanne møder er standardprocedure efter indledningen af en udbudsprocedure.

2.1.4. Udvidelsen af etableringsområdet

- (20) I starten af december 2008 modtog den islandske post- og telekommunikationsadministration (Póst- og fjarskipastofnun, »PTA«) en anmodning fra en tjenesteudbyder, Wireless Broadband Systems (»WBS«), som anmodede om at blive slettet fra registret over telekommunikationsudbydere i Island. WBS havde tidligere deltaget i Telekommunikationsfondens kortlægning og dækningsanalyse og havde underrettet det islandske handelscenter om sine dækningsplaner i perioden op til det islandske handelscenters udbud. WBS' udtræden af markedet og den efterfølgende tilbagetrækning af udbyderens dækningsplan gav anledning til en væsentlig ændring af listen over bygninger, der hverken havde eller ville få bredbåndsdækning på markedsvilkår i den nærmeste fremtid. Da tjenesteudbyderens planlagte dækningsområde blev fjernet fra det samlede dækningskort, steg antallet af »hvide« bygninger med 670, spredt over hele landet. Disse bygninger blev af Telekommunikationsfonden anset for at indgå i den nye telekommunikationspolitik.
- (21) Fonden anmodede om oplysninger fra det islandske handelscenter om, hvorvidt det var muligt at øge projektets omfang som led i den igangværende udbudsprocedure. Ifølge de islandske myndigheder svarede det islandske handelscenter den 7. januar 2009, at en vis udvidelse kunne ligge inden for udbuddets rammer, og at en sådan udvidelse var i overensstemmelse med lovgivningen om offentlige indkøb.
- (22) Med henblik på at slå fast, at eksisterende eller nye udbydere ikke havde til hensigt at øge deres tjenesteområder ved at inddrage nogen af de 670 yderligere »hvide« bygninger, anmodede Telekommunikationsfonden om, at det islandske handelscenter igen skulle anmode om tilkendegivelser om planer om at tilbyde tjenester til disse 670 bygninger. Den 23. januar 2009 offentliggjorde det islandske handelscenter en bekendtgørelse i avisen Morgunblaðið, hvori man søgte oplysninger fra markedsaktører om planer om etablering af bredbåndstjenester

⁽²⁰⁾ Udbydelse af adgang til taletelefonitjenester var valgfri for potentielle tilbudsgivere med hensyn til de bygninger, der ikke ville modtage denne tjeneste på markedsvilkår, og begrænsede sig til udbydelse af 2G/GSM-taletelefonitjenester. 2G henviser til andengenerationsmobilteknologi, mens GSM (Global System for Mobile Communications) henviser til den standard, den er baseret på.

⁽²¹⁾ Se brev fra de islandske myndigheder til Tilsynsmyndigheden af 22.6.2011 (dokument nr. 601861).

⁽²²⁾ Ibid.

i andre områder end dem, der tidligere indgik i udbuddet ⁽²³⁾. Ifølge de islandske myndigheder var dette i tråd med den metode, som det islandske handelscenter tidligere havde anvendt, da det udsendte sin oprindelige indkaldelse om oplysninger om tjenesteområder. Da der blev anmodet om oplysninger via en annonce, gjaldt anmodningen om oplysninger ikke kun de tjenesteudbydere, der tidligere havde afgivet tilbud, men var rettet mod alle tjenesteudbydere.

- (23) Det islandske handelscenter modtog ikke yderligere eller nye planer om udbydelse af tjenester til de 670 identificerede bygninger. Det islandske handelscenter besluttede derfor at betragte disse yderligere bygninger som hørende under projektet. Det søgte derfor at revidere den kontraktmæssige aftale, der var under forhandling med Síminn, med henblik på at lade den omfatte de yderligere bygninger.

2.2. Aftalen mellem Telekommunikationsfonden og Síminn

2.2.1. Generelt

- (24) Den 25. februar 2009 indgik Telekommunikationsfonden (køberen) og Síminn (sælgeren) en aftale om etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island («aftalen»). Ifølge aftalen skulle sælgeren etablere et højhastighedsnet og bredbåndstjenester i områder, der ikke tidligere havde adgang til sådanne tjenester. Nettet og tjenesterne skulle udvides til at omfatte alle boliger, hvor mindst én person var registreret og havde bopæl hele året, og virksomheder med aktiviteter året rundt. Aftalen omfattede i alt 1 788 bygninger: de 1 118 bygninger, der oprindeligt blev identificeret i udbudsdokumenterne, plus de yderligere 670 bygninger, der blev tilføjet under forhandlingerne. Ifølge aftalen ville sælgeren, når etableringen var afsluttet, være ejer af nettet.

2.2.2. Kontraktperiode og kontraktbeløb

- (25) Ifølge aftalens artikel 4 løb kontraktperioden fra datoen for undertegnelsen til den 1. marts 2014. Perioden kunne forlænges med op til to år, hvis begge parter var enige herom. Ifølge aftalens artikel 10 begyndte perioden for opførelsen af nettet formelt den 1. marts 2009 og varede indtil den 1. marts 2011. Telekommunikationsfonden gav tilladelse til en forlænget etableringsperiode (18 måneder) på grund af forøgelsen af projektets omfang. Fonden indvilgede heri på den betingelse, at etableringen for mindst 1 118 bygninger blev afsluttet inden for de første 12 måneder i overensstemmelse med Síminns tilbud.
- (26) Køberen skulle betale i alt 606 128 801 ISK for etableringen af nettet og tjenesten. Prisen for forøgelsen af omfanget med 670 bygninger blev aftalt på grundlag af den gennemsnitlige enhedspris, som Síminn oprindeligt tilbød, ganget med antallet af nye bygninger. Derfor steg betalingen til Síminn fra 379 mio. ISK til 606 mio. ISK. Køberen skulle betale 70 % af det samlede beløb til sælgeren ved undertegnelsen af aftalen, yderligere 20 %, når nettet var blevet operationelt, og de sidste 10 % efter en prøveperiode på tre måneder ⁽²⁴⁾.
- (27) Betalingerne blev indeksreguleret på grundlag af vekselkursen i forhold til en udenlandsk valuta i stedet for forbrugerprisindekset, som det oprindeligt var planen. Dette valg af indeksregulering var, ifølge de islandske myndigheder, resultatet af de usædvanlige økonomiske forhold og usikkerheden som følge af finanskrisen ⁽²⁵⁾. Den anvendte udenlandske valuta var den danske krone (DKK) pr. 3. september 2008 (1 DKK = 16,513 ISK).

⁽²³⁾ Ifølge de islandske myndigheder tog offentliggørelsen af bekendtgørelsen også højde for bestemmelserne i lov nr. 84/2007 om offentlige indkøb for at sikre ligebehandling af virksomheder under den offentlige udbudsprocedure. Loven gennemfører den lov, der henviser til i punkt 2 i bilag XVI til EØS-aftalen, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114) («udbudsdirektivet» eller »direktiv 2004/18/EF«), indarbejdet i EØS-aftalen ved afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 68/2006 af 2. juni 2006 om ændring af bilag XVI (Indkøb) til EØS-aftalen (EUT L 245 af 7.9.2006, s. 22, og EØS-tillæg nr. 44 af 7.9.2006, s. 18), i islandsk lovgivning. Det islandske handelscenter bekendtgør alle sine projekter/udbud i denne specifikke del af den pågældende avis.

⁽²⁴⁾ Se artikel 16 i aftalen.

⁽²⁵⁾ Dokument nr. 687314.

2.2.3. Tekniske krav

- (28) Ifølge artikel 2.1 i udbudsbeskrivelsen var projektet teknologisk neutralt, og der var ingen specifikationer for, hvordan nettet skulle opbygges, eller hvilke teknologiske løsninger der skulle bruges ⁽²⁶⁾.
- (29) Ud over at levere højhastighedsinternetadgang til bygningerne blev tilbudsgiverne også opfordret til at levere mobiltaletelefonitjenester (2G/GSM) ⁽²⁷⁾. Denne tjeneste skulle opfylde kriterierne i PTA's telekommunikationsplan (i. fjarskiptaáætlun) for 2005-2010, som omfattede taletelefonitjenester, mulighed for roaming og levering af udstyr til brugerne til fordelagtige priser. Leveringen af mobile 2G/GSM-tjenester tegnede sig for 10 % i udbudskriterierne.
- (30) Síminns tekniske løsning var baseret på fire forskellige teknologier: ADSL ⁽²⁸⁾, UMTS ⁽²⁹⁾, Wi-Fi ⁽³⁰⁾ og satellit. Det viste sig, efter at opførelsen af netværket var afsluttet, at 55 % af bygningerne var forbundet med UMTS (3G, fast trådløs adgang), 41 % med ADSL og 4 % med satellit/Wi-Fi.

2.2.4. Adgangskrav

- (31) Ifølge artikel 2.2.13 i bilag I til aftalen skulle nettet opbygges, således at det giver mulighed for adgang for andre internettjenesteudbydere på engrosbasis. Internettjenesteudbydere skal efter anmodning kunne købe den grundlæggende tjeneste fra Síminn til engrospriser og skal have tilladelse til at levere deres tjenester til deres detailkunder via nettet. Adgangen skulle gives med passende midler (f.eks. ved adgang til Broadband Remote Access Server (»BRAS«)). Alle internettjenesteudbydere skulle tilbydes samme tjeneste og lige adgang til nettet uanset deres forbindelse til sælgeren.
- (32) I bilag II til aftalen, »Enquiries and answers 1-22 during the tender period, new location lists, clarifications to the tender documents and minutes of the tender presentation«, er adgangskravene beskrevet nærmere. For så vidt angår adgang på engrosbasis er fire løsningsmodeller beskrevet. Der er tale om følgende ⁽³¹⁾:

Løsningsmodel 1: Sælgeren (Síminn) etablerer en xDSL-forbindelse til brugere og leverer bitstrøm til købere bag DSLAM-udstyret. Køberne (internettjenesteudbydere) håndterer hovedforbindelsen fra DSLAM'en via ATM- og/eller IP-netværk til servicecentret. Det giver køberne større kontrol over kvaliteten af den tjeneste, de sælger, men kræver en betragtelig investering fra deres side.

Løsningsmodel 2: Sælgeren leverer en xDSL-forbindelse fra et ATM-/IP-netværk via en hovedforbindelse fra DSLAM'en. Køberen kan således til en vis grad kontrollere kvaliteten af transmissionen på ATM-netværket. Køberne driver deres egen BRAS og kan derfor kontrollere de teknologiske variabler for udstyret og opbevare oplysninger om brugerne.

Løsningsmodel 3: I dette tilfælde leveres bitstrøm til køberen via et IP-netværk, der drives af sælgeren, som også driver DSLAM'en og er ansvarlig for tjenestens kvalitet. Det er tænkeligt, at køberen kan forhandle forskellige kvalitetsmæssige betingelser for sine kunder.

⁽²⁶⁾ Beskrivelsen af de tekniske krav for projektet findes i udbudsbeskrivelsen, der er markeret som bilag I til aftalen. Bilagene er en del af aftalen og er bindende for parterne.

⁽²⁷⁾ Se artikel 1.2.3.1 i bilag I til aftalen og fodnote 20 i denne beslutning.

⁽²⁸⁾ ADSL står for Asymmetric Digital Subscriber Line. DSL-teknologier (Digital Subscriber Line) bruger traditionelle (faste) kobbernet til levering af digitale bredbåndssignaler.

⁽²⁹⁾ UMTS står for Universal Mobile Telecommunications System, som henviser til 3G-mobilteknologi, der kan levere data-/bredbåndstjenester med højere kapacitet end 2G-mobilteknologi. 3G kan bruges til applikationer som mobiltaletelefoni, sms og mobile internetadgangstjenester og til fast trådløs internetadgang.

⁽³⁰⁾ Wi-Fi henviser til brug af lokale radioforbindelser til transmission af tale- og datakommunikation til individuelle boliger eller forretningssteder.

⁽³¹⁾ Hentet fra den engelske version af PTA's analyse af marked 12: <http://www.pfs.is/upload/files/Market%2012%20-%20Annex%20A%20-%20Analysis%20of%20market.Public.pdf>.

Løsningsmodel 4: Det er et typisk eksempel på videresalg af internetabonnement. Den internetforbindelse, som sælgeren sælger til køberen, er den samme som den, køberen sælger til sine egne detailkunder. Køberen driver ikke nogen del af nettet og er udelukkende ansvarlig for at sælge tjenesten uændret. Køberen har dog ikke mulighed for at sende sine kunder en enkelt faktura for alle de tjenester, der leveres via højhastighedsforbindelsen.

- (33) Ifølge aftalens bilag II kan Síminn frit tilbyde løsningsmodel 1-4, men er forpligtet til mindst at tilbyde løsningsmodel 3 i alle tilfælde, hvor der bruges ADSL-teknologi i projektet ⁽³²⁾. Derudover er det udtrykkeligt fastsat, at Síminn skal efterleve PTA's afgørelser og regler i denne henseende ⁽³³⁾.
- (34) Når der bruges UMTS-teknologi i projektet, er Síminn kun forpligtet til at anvende løsningsmodel 4 ⁽³⁴⁾. Denne løsningsmodel indebærer levering og installering af brugerudstyr fra Síminns side i alle tilfælde, uanset hvem forhandleren er. Síminn er også forpligtet til at håndtere kunde- og vedligeholdelsestjenester. Ifølge de islandske myndigheder er hovedårsagen til denne ordning, at Síminn hævder, at det er nødvendigt for virksomheden at have fuld adgang til og kontrol med UMTS-nettet end-to-end, herunder alt brugerudstyr, for at sikre, at kvalitets- og serviceniveaue er i overensstemmelse med udbudsdokumenterne. Omvendt tillod Telekommunikationsfonden udelukkelse af åben adgang, for så vidt angår satellit- og Wi-Fi-forbindelser, med den begrundelse, at det ville være meget vanskeligt og upraktisk at implementere en sådan adgang ⁽³⁵⁾.
- (35) Bilag 10 til aftalen indeholder standardiserede videresalgsaftaler (endursölusamningar) mellem Síminn og internet-tjenesteudbydere som videresælgere med henblik på videresalg af UMTS-højhastighedstjenester og ADSL-tjenester. For så vidt angår løsningsmodel 4, omfatter disse standardaftaler standardminimumsrabatter baseret på hastighed som følger ⁽³⁶⁾:

UMTS 1 Mb/s = 10 %

UMTS 2 Mb/s = 7,5 %

UMTS >2Mb/s = 5 %

- (36) For så vidt angår ADSL, gælder følgende minimumsrabatter med hensyn til adgang ifølge løsningsmodel 4:

ADSL 1 000 = 5 %

ADSL 2 000 = 5 %

ADSL 4 000/8 000 = 7,5 %

ADSL 6 000/12 000 = 10 %

For så vidt angår engrosadgang til ADSL ifølge løsningsmodel 1-3, ville internettjenesteudbyderen som videresælger/forhandler få en rabat på 35 % af Síminns detailpris. Ifølge de islandske myndigheder blev denne rabat fastsat i overensstemmelse med PTA's afgørelse nr. 8/2008 af 18. april 2008 ⁽³⁷⁾.

- (37) Ifølge et notat fra Telekommunikationsfonden af 14. august 2009 ⁽³⁸⁾ om tilrettelæggelse af løsningsmodeller for adgang i aftalen er adgang via videresalg kun tilgængelig i forbindelse med UMTS-forbindelser. Sådanne forbindelser er ikke forbundet med flere infrastrukturbaserede løsningsmodeller for engrosadgang. Ifølge Telekommunikationsfonden bør førnævnte rabatter derfor gælde, hvis en anden internettjenesteudbyder ønsker adgang til Síminns netværk med henblik på videresalg.

⁽³²⁾ Det udgør 41 % af hele projektet.

⁽³³⁾ I aftalens bilag II henvises der til PTA's afgørelse nr. 8/2008 af 18. april 2008 om udpegelse af virksomheder med en stærk markedsposition og pålæggelse af forpligtelser på markedet for engrosbredbåndadgang (marked 12) (se også fodnote 123 nedenfor). Derudover blev Míla, en virksomhed med forbindelse til Síminn, ifølge PTA's afgørelse nr. 26/2007 udpeget som en virksomhed med en stærk markedsposition på markedet for ubundet adgang (herunder delt adgang) til trådbaserede kredsløb og delkredsløb med henblik på levering af bredbånds- og taletelefonitjenester. Míla er dermed pålagt en række forpligtelser vedrørende engrosadgang, f.eks. en forpligtelse til at efterkomme rimelige anmodninger om ubundet engrosadgang til lokale kredsløb, herunder kobberledninger og tilhørende tjenester. Bl.a. på grund af økonomien i leveringen af bredbåndstjenester via ubundtede lokale kredsløb i afsidesliggende landdistrikter kan en omfattende efterspørgsel efter denne engrosadgangstjeneste imidlertid være usandsynlig.

⁽³⁴⁾ Det udgør 55 % af hele projektet.

⁽³⁵⁾ Det udgør 4 % af hele projektet.

⁽³⁶⁾ Der er tale om rabatter på Síminns detailpris.

⁽³⁷⁾ Foreligger online: http://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_nr.8_2008_M%2012.pdf.

⁽³⁸⁾ Dokument nr. 615746.

- (38) En mere detaljeret beskrivelse af foranstaltningen findes i Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 302/13/KOL ⁽³⁹⁾.

3. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (39) I beslutning nr. 302/13/KOL vurderede Tilsynsmyndigheden foreløbigt, om aftalen mellem Telekommunikationsfonden og Síminn om etablering af bredbåndsnet i landdistrikter i Island kunne udgøre statsstøtte, og i givet fald om statsstøtten kunne betragtes som forenelig med EØS-aftalens funktion.
- (40) Ifølge de islandske myndigheder udgjorde foranstaltningen ikke statsstøtte, da betingelserne i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, ikke var opfyldt. Derudover mente de islandske myndigheder, at bidraget kunne karakteriseres som finansiering fra en offentlig tjeneste, og at kriterierne fra »Altmark«-prøvesagen var opfyldt. For det tilfælde at Tilsynsmyndigheden skulle anse foranstaltningen for at udgøre statsstøtte, har de islandske myndigheder anført, at en sådan støtte må kunne anses for forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), når henses til formålene med foranstaltningen, herunder det formål at øge den offentlige adgang til bredbånd i de støttede områder.
- (41) Tilsynsmyndigheden fandt dog indledningsvis, at aftalen mellem Telekommunikationsfonden og Síminn indebar statsstøtte som omhandlet i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. I beslutning nr. 302/13/KOL anførtes følgende aspekter:
- i) Tilsynsmyndigheden bemærkede, at fonden er oprettet ved lov og ejes af den islandske stat, som tildeler fonden ressourcer via det årlige statsbudget, og at tilskuddet derfor syntes at blive ydet ved brug af statsmidler. Da Síminn er Islands største teleoperatør, er støtte, der er tildelt i henhold til aftalen, blevet tildelt en virksomhed.
 - ii) Tilsynsmyndigheden fandt desuden, at den offentlige finansiering af projektet havde givet Síminn en økonomisk fordel, som normalt ville indgå i virksomhedens budget. Selv om en konkurrencepræget udbudsprocedure har tendens til at reducere den nødvendige økonomiske støtte, kan det diskuteres, om kompensationen for ekstra ejendomme blev etableret ved en konkurrencepræget udbudsprocedure, eller om der blev truffet beslutning herom, efter at Síminns bud havde vundet. Tilsynsmyndighedens foreløbige vurdering viste således, at det ikke kunne udelukkes, at der var tale om en økonomisk fordel.
 - iii) Da Síminn var den eneste modtager af statsmidlerne, var det Tilsynsmyndighedens foreløbige opfattelse, at foranstaltningen var selektiv.
 - iv) Endelig konkluderede Tilsynsmyndigheden, at det styrker den valgte netleverandør i forhold til konkurrenterne, når offentlige midler inddrages i udbygningen af infrastruktur til at udbyde elektroniske kommunikationstjenester. Generelt er markederne for elektroniske kommunikationstjenester åbne for handel og konkurrence mellem operatører og tjenesteudbydere i hele EØS. Tilsynsmyndigheden fandt derfor indledningsvis, at foranstaltningen truede med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke handlen i EØS.
- (42) Tilsynsmyndigheden bemærkede, at støtten til etablering af bredbåndsnet i landdistrikter og underbetjente områder i Island syntes at tjene veldefinerede formål af fælles interesse, var et hensigtsmæssigt instrument til at nå de opstillede mål og gav den valgte leverandør incitament til at investere. På grund af omfanget af ændringerne af aftalen konkluderede Tilsynsmyndigheden imidlertid foreløbigt, at det er muligt, at udbudsforløbet ikke har været åbent og ikke-diskriminerende, som defineret i Tilsynsmyndighedens retningslinjer fra 2013 for statsstøttereglerne anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (»bredbåndsretningslinjerne«) ⁽⁴⁰⁾. Tilsynsmyndigheden var endvidere i tvivl om, hvorvidt Síminn havde været pålagt at give tilstrækkelig engrosadgang til både UMTS- og ADSL-delen af nettet. En sådan mangel på tilstrækkelig

⁽³⁹⁾ EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 302/13/KOL af 10. juli 2013 om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende potentiel statsstøtte til Síminn til etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island (EUT C 347 af 28.11.2013, s. 11, og EØS-tillæg nr. 66 af 28.11.2013, s. 8). Tilgængelig på: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-notifications/State-aid-siminn.pdf>.

⁽⁴⁰⁾ Foreligger online: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf>.

engrosadgang ville give Síminn økonomiske og konkurrencemæssige fordele. Derfor syntes foranstaltningen ikke at være i tråd med principperne om proportionalitet og begrænsning af konkurrencefordrejningen i afvejningstesten.

- (43) På baggrund af sin foreløbige vurdering nærrede Tilsynsmyndigheden således tvivl om, hvorvidt finansieringen af udbredelsen af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island kunne anses for at være forenelig med artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen.

4. BEMÆRKNINGER FRA DE ISLANDSKE MYNDIGHEDER

4.1. Forekomst af statsstøtte

- (44) Som tidligere nævnt fremsatte de islandske myndigheder bemærkninger vedrørende Tilsynsmyndighedens beslutning om at indlede proceduren ved brev af 15. oktober 2013 ⁽⁴¹⁾. De islandske myndigheder finder ikke, at betalingerne til Síminn i henhold til aftalens bestemmelser indebærer statsstøtte, da de ikke mener, at betingelserne i artikel 61, stk. 1, i EØS-aftalen er opfyldt, eftersom myndighederne handlede i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. De islandske myndigheder mener desuden, at disse betalinger kan karakteriseres som finansiering af en offentlig tjeneste, at de fire kumulative kriterier fra »Altmark«-prøvesagen er opfyldt, og at foranstaltningen dermed ikke udgør statsstøtte.
- (45) Ifølge de islandske myndigheder gav tildelingen af den pågældende aftale ikke Síminn nogen økonomisk fordel ud over normale markedsvilkår. Ifølge de islandske myndigheder betragtes brug af en offentlig udbudsprocedure, i overensstemmelse med reglerne for offentlige indkøb, som tilstrækkeligt til at antage, at der ikke ydes statsstøtte til den økonomiske aktør, der udvælges i proceduren, da der er sikkerhed for markedspris ⁽⁴²⁾. Derfor giver en rimelig markedspris ifølge de islandske myndigheder anledning til at antage, at der ikke er ydet statsstøtte til Síminn ⁽⁴³⁾.
- (46) For så vidt angår ændringerne i aftalen med Síminn som følge af udvidelsen af etableringsområdet, påpeger de islandske myndigheder, at der ifølge Kommissionen ikke er statsstøtte involveret i ændringer af en sådan kontrakt, hvis de overordnede vilkår ikke er mere gunstige for udbyderen end vilkårene i den oprindelige kontrakt. Derudover gælder det, at selv hvis vilkårene kan betragtes som mere gunstige som følge af ændringen, vil der ikke være tale om statsstøtte, når ordregiveren, der fungerer som en privat kontrahent, ville have taget hensyn til sine egne kommercielle interesser. Ifølge de islandske myndigheder kunne enhver, der var interesseret i at deltage i udbudsproceduren, afgive et tilbud, eftersom tilbud fra alle interesserede parter var tilladt, og da udbudsproceduren var bekendtgjort i overensstemmelse hermed. Den kendsgerning, at Síminn, som afgav det laveste og økonomisk mest fordelagtige tilbud, i sidste ende blev udvalgt til at gennemføre projektet, indebærer derfor ikke automatisk begunstigelse af en bestemt virksomhed.
- (47) De islandske myndigheder understreger desuden, at bredbåndstjeneste er en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (»SGEI«) ⁽⁴⁴⁾. De islandske myndigheder bemærker, at de henvendte sig til private aktører og offentliggjorde en bekendtgørelse for at undersøge, om markedsinvestorer var villige til at investere i infrastrukturen. Eftersom ingen gav udtryk for interesse for at levere tjenesten, konkluderede de islandske myndigheder, at de pågældende områder var ramt af et markedssvigt og ikke ville få højhastighedsinternetforbindelser uden støtte fra Telekommunikationsfonden. Ifølge de islandske myndigheder skulle tilvejebringelsen af passende bredbåndsdækning til disse landdistrikter i Island, hvor ingen andre aktører leverede deres tjenester eller var interesserede i at investere, karakteriseres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, eftersom etableringen af bredbånd til de pågældende bygninger var meget vigtig for både de pågældende områder og for samfundet som helhed.
- (48) Ifølge de islandske myndigheder var tjenestens art og omfang klart defineret i udbudsproceduren og den efterfølgende aftale med Síminn (dvs. at opføre en infrastruktur, som skulle give visse bygninger adgang til højhastighedsinternetforbindelse). Ifølge de islandske myndigheder blev Síminn, i dette specifikke tilfælde, ved at undertegne aftalen formelt overdraget leveringen og overholdelsen af denne forpligtelse.

⁽⁴¹⁾ Dokument nr. 687314.

⁽⁴²⁾ I denne henseende henviser de til Kommissionens beslutning N 264/2002, Londons undergrundsbane (EFT C 309 af 12.12.2002, s. 14), betragtning 79, og Kommissionens afgørelse 2013/435/EU af 2. maj 2013 om statsstøtte SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) iværksat af Frankrig til Société Nationale Corse Méditerranée og Compagnie Méridionale de Navigation (EUT L 220 af 17.8.2013, s. 20).

⁽⁴³⁾ I denne henseende henviser de til Kommissionens beslutning N 46/2007, Welsh Public Sector Network Scheme (EUT C 157 af 10.7.2007, s. 2).

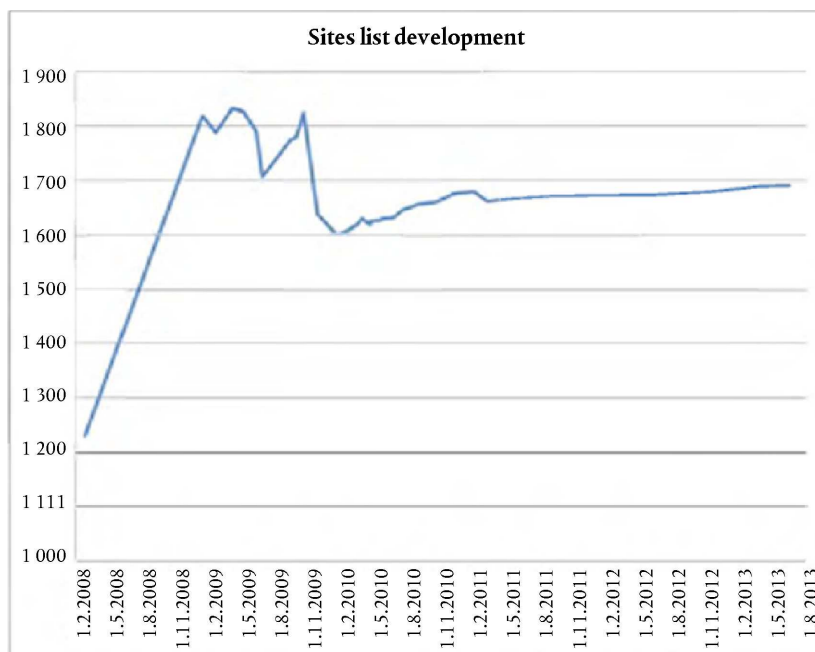
⁽⁴⁴⁾ I denne henseende henviser de til Kommissionens beslutning N 196/2010 om etablering af bæredygtig infrastruktur, som giver mulighed for bredbåndsinetforbindelse i hele Estland (EstWin-projektet) (EUT C 60 af 25.2.2011, s. 3).

- (49) De islandske myndigheder bemærker, at førnævnte aftale fastsatte parametrene for kompensationen på grundlag af udbudsdokumenterne. Aftalen fastsætter klart og gennemsigtigt den kompensation, Síminn skal modtage for levering af tjenesten. Den kompensation, der er fastsat i aftalen, er ikke blevet ændret, og aftalen tillader ikke nogen ændringer til fordel for Síminn.
- (50) Derudover understreger de islandske myndigheder, at det reelle bidrag er betydeligt lavere end de omkostninger, som Telekommunikationsfonden og dens rådgivere har anslået, og at der ikke udbetales mere end det, der er nødvendigt for at afslutte projektet. Den kendsgerning, at projektets reelle udgifter er betydeligt lavere end de skønnede udgifter til en tilsvarende netværksløsning, er et tegn på, at de islandske myndigheder traf foranstaltninger for at forhindre overkompensation.
- (51) Ifølge de islandske myndigheder var forhandlingerne, efter at Síminn var blevet valgt, direkte baseret på udbudsproceduren og dermed en forlængelse af proceduren. Betalingerne til Síminn sker i overensstemmelse med en på forhånd fastsat betalingsordning, der er forbundet med projektets fremskridt, hvilket forhindrer overkompensation. I henhold til artikel 19 i aftalen forelagde Síminn en bankgaranti fra New Kaupþing bank, af 17. februar 2009, som repræsenterer en tilbagebetalingsordning, for at forhindre overkompensation⁽⁴⁵⁾. Derudover fastsætter aftalen en streng betalingsordning i overensstemmelse med projektets fremskridt, hvilket betyder, at betalinger op til et vist punkt er betinget af reelle fremskridt i opbygningen af systemet og forbrugernes anvendelse heraf, som fastsat i artikel 16 i aftalen. Endelig indeholder artikel 11 i aftalen en sanktionsklausul, i henhold til hvilken Síminn skal yde kompensation i tilfælde af forsinkelser, og en klausul om manglende overholdelse i aftalens artikel 13.
- (52) Endelig påpeger de islandske myndigheder, at selv om Tilsynsmyndigheden måtte konkludere, at udvidelsen af omfanget og kompensationen for projektet ikke fuldt ud var i overensstemmelse med rammerne for udbuddet, skulle den offentlige udbudsprocedure, sammen med de uafhængige rådgiveres vurdering, betragtes som et passende grundlag for kompensationen. Sammen bør de mindst betragtes som et klart udtryk for de omkostninger, som en typisk, veldrevet virksomhed ville have afholdt på det relevante marked. Eftersom kompensationen til Síminn var lavere end dette grundlag, skulle det sidste kriterium fra »Altmark«-prøvesagen betragtes som opfyldt. De islandske myndigheder ønskede også at gentage, at selv med ændringerne er tilbuddet fra Síminn stadig det økonomisk langt mest fordelagtige tilbud.

4.2. Den offentlige udbudsprocedure

- (53) Ifølge de islandske myndigheder var udbudsproceduren i overensstemmelse med EØS-statsstøttere reglerne og sikrede fuldt ud ligebehandling af alle økonomiske aktører på markedet. De islandske myndigheder bemærker også, at de tilpasninger, der blev foretaget i projektet under forhandlingerne med Síminn, ikke var i strid med de grundlæggende regler om lighed og gennemsigtighed, primært på grund af den indbyggede fleksibilitet i projektets omfang.
- (54) Da WBS' planlagte dækningsområde blev taget ud af det samlede dækningskort, dukkede yderligere 670 »hvide« bygninger op. Da Telekommunikationsfonden anmodede om, at det islandske handelscenter igen skulle anmode om tilkendegivelser om planer om at tilbyde tjenester til disse 670 bygninger, skete det ved hjælp af en bekendtgørelse og ikke ved direkte kontakt udelukkende med de få tjenesteudbydere, der tidligere havde afgivet tilbud. Det var den metode, der blev brugt, da der oprindeligt blev anmodet om oplysninger om tjenesteområder. De islandske myndigheder understreger, at bilaterale samtaler med de parter, der tidligere havde afgivet bud, blev betragtet som utilstrækkeligt.
- (55) Ifølge de islandske myndigheder var de ændringer, der blev foretaget i aftalens omfang og kompensation, nødvendige for at inddrage de 670 yderligere »hvide« bygninger og den deraf følgende kompensation. Prisen for de yderligere bygninger var den gennemsnitlige enhedspris i det oprindelige tilbud fra Síminn, som blev udvalgt i en offentlig procedure som det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Kompensationen for de yderligere bygninger skulle således betragtes som en udvidelse af det oprindelige tilbud, også på markedsvilkår. Ifølge de islandske myndigheder er det et tegn på procedurens kontinuitet snarere end dokumentation for, at afgørende vilkår i aftalen er blevet genforhandlet.

⁽⁴⁵⁾ Dokument nr. 665602.



- (56) Som bemærket tidligere skulle projektets oprindelige omfang være mindst 1 119 bygninger. Ifølge de islandske myndigheder er det sådanne projekters natur, at listen ændrer sig løbende i projektperioden. Som det fremgår af diagrammet ovenfor, har der været løbende udsving i listen i perioden fra 2008 til 2011 ⁽⁴⁶⁾. Først i 2011 ses en stabilisering i projektet, og selv derefter foretages der ændringer i listen frem til i dag. I lyset af disse uundgåelige variabler kunne der ifølge de islandske myndigheder kun opnås gennemsigthed med hensyn til kompensationen ved at fastsætte en gennemsnitlig enhedspris.
- (57) Telekommunikationsfonden fandt også, at en ny udbudsprocedure ville give anledning til unødvendige økonomiske ulemper for de islandske myndigheder, og at det var overvejende sandsynligt, at den ville give det samme eller et endnu mindre gunstigt resultat og ville forsinke etableringen af bredbåndstjenester i måneder eller endda årevis. Fonden mente desuden, at kompensationen for de yderligere bygninger og projektet som helhed kunne betragtes som yderst gunstigt for de islandske myndigheder, eftersom den var den samme som i det oprindelige udbud.
- (58) I september 2008 anmodede Telekommunikationsfonden sine rådgivere (Mannvit hf.) om et omkostningsoverslag for de bygninger, som kun WBS havde haft til hensigt at betjene. I dette omkostningsoverslag af 8. oktober 2008 ⁽⁴⁷⁾ skønnedes den potentielle tilbudspris til 410 000 000-820 000 000 ISK for ca. 750 »WBS-bygninger« (et overslag der senere blev justeret til 670 identificerede »hvide« bygninger). Det giver en gennemsnitlig pris pr. bygning fra 546 667 ISK (enkelt system) til 1 093 333 ISK (avanceret system).
- (59) I lyset af førnævnte betragtninger blev den gennemsnitlige pris for de yderligere 670 bygninger aftalt mellem Telekommunikationsfonden og Síminn ved at bruge den gennemsnitlige enhedspris, som Síminn oprindeligt tilbød, ganget med antallet af nye bygninger, dvs. 338 998 ISK pr. bygning. Efter indeksregulering af det aftalte beløb er den gennemsnitlige enhedspris for alle 1 788 bygninger på 470 191 ISK. De islandske myndigheder betragter det som et gunstigt resultat i lyset af de ekstreme økonomiske forhold på det pågældende tidspunkt og de omkostninger, som en uafhængig rådgiver tidligere havde anslået.
- (60) Ifølge de islandske myndigheder har Síminn givet udtryk for, at virksomheden generelt ikke opnåede stordriftsfordele som følge af udvidelsen af projektets omfang. Selv om det kan have været tilfældet i visse områder, betød de ofte spredte »hvide« bygninger og forholdene, at det generelt ikke var tilfældet. For størstedelen af udvidelsen var Síminn nødt til at omlægge store dele af projektet, selv om visse af de yderligere bygninger lå i de samme områder som bygningerne fra det oprindelige udbud, dvs. flytning af sendere og antenner.

⁽⁴⁶⁾ Diagram fra de islandske myndigheder (dokument nr. 687314).

⁽⁴⁷⁾ Dokument nr. 687320.

- (61) For så vidt angår indeksreguleringen af betalingerne primært i forhold til DKK og delvist i forhold til forbruger- og lønprisindekserne, påpeger de islandske myndigheder den ekstreme situation i efteråret 2008 og de vanskeligheder, den islandske økonomi stod over for. Under forhandlingerne mellem Síminn og de islandske myndigheder ændrede det økonomiske klima i Island sig drastisk. Ifølge de islandske myndigheder skyldtes indeksreguleringen af aftalebeløbet i forhold til DKK disse ekstraordinære og uforudsigelige begivenheder, især fordi projektet indebar omfattende indkøb af udstyr i udenlandsk valuta. På det tidspunkt var det klart, at udsvingene i ISK ville gøre alle Síminns forudsætninger for at indgå aftalen ugyldige. Ifølge de oplysninger, som Síminn gav de islandske myndigheder, var i alt 80 % af aftalebeløbet afsat til indkøb af udstyr i DKK ⁽⁴⁸⁾. Derfor indvilgede de islandske myndigheder i at indeksregulere prisen i forhold til den danske krone pr. 3. september 2008.
- (62) Ifølge de islandske myndigheder blev det desuden klart, at når den betragtelige devaluering af den islandske krone var realiseret, ville det ikke være begrundet at indgå aftalen, medmindre de sikrede, at virksomheden ikke ville få store problemer som følge af det frie fald i den islandske kronens kurs, som var blevet meget ustabil. Det er indlysende, at det ikke ville være rimeligt, at Síminn skulle påtage sig samtlige risici som følge af disse ekstreme og uforudsete omstændigheder. Det er en anerkendt del af den islandske og internationale aftaleret, at i tilfælde af uforudsete begivenheder, der grundlæggende ændrer ligevægten i en kontrakt, fordi en af de involverede parter pålægges en overdreven byrde, kan den kontraherende part, der bærer en sådan byrde, anmode om en ændring af kontrakten eller endda helt trække sig fra en sådan kontrakt. De islandske myndigheder understregede dog, at dette ikke indebar, at de skulle påtage sig hele risikoen, eftersom Síminn også afholdt øgede omkostninger fra andre aspekter af projektet, der ikke hang sammen med DKK's vekselkurs, nemlig arbejdskraft, olie og andre input.
- (63) Ifølge de islandske myndigheder er deres tilgang til udvidelsen af projektets omfang i overensstemmelse med Kommissionens beslutning i sagen om Londons undergrundsbane ⁽⁴⁹⁾, hvor Kommissionen anerkendte, at det var relevant at overveje, om kontrahentens tilbud, med ændringen, stadig ville have været det bedste tilbud. I sådanne tilfælde ville det give anledning til uforholdsmæssigt store omkostninger at indlede en helt ny tildelingsprocedure.
- (64) De islandske myndigheder besluttede derfor at ændre aftalen frem for at indlede en ny konkurrencepræget tildelingsprocedure og bemærkede, at de må have vide skønsmålinger i denne henseende, især fordi aftalen var langvarig og kompleks og i lyset af den økonomiske situation i Island på det pågældende tidspunkt. For det første blev ændringerne ifølge de islandske myndigheder, selv om omstændighederne var uforudsete, anset for at kunne indgå i det oprindelige udbud. For det andet ville en ny procedure have forsinket projektet i måneder eller endda årevis. For det tredje betragtede de islandske myndigheder tilbuddet som gunstigt og mente, at tjenesterne leveres med de lavest mulige omkostninger for samfundet. Det blev anset for meget usandsynligt, eller endda umuligt, at der ville blive afgivet et bedre tilbud i en sådan procedure, i betragtning af situationen i den islandske økonomi og resultaterne af det oprindelige udbud. De islandske myndigheder foretog ikke nogen ændringer i aftalen for at begunstige Síminn, men derimod for at sikre, at projektet kunne gennemføres til de lavest mulige omkostninger i lyset af omstændighederne (uforudsete). Endelig understreger de islandske myndigheder, at tilbuddet fra Síminn med de yderligere 670 bygninger og den øgede kompensation og indeksreguleringen i forhold til DKK stadig var det økonomisk langt bedste tilbud.

4.3. Den påståede statsstøttes forenelighed

- (65) For det tilfælde, at Tilsynsmyndigheden skulle anse foranstaltningen for at udgøre statsstøtte, har de islandske myndigheder anført, at en sådan støtte må kunne anses for forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), når henses til formålene med foranstaltningen, herunder det formål at øge den offentlige adgang til bredbånd i de støttede områder.
- (66) Ifølge de islandske myndigheder har foranstaltningen kompenseret for et geografisk og kommercielt handicap — og vil gøre det fremover — og er objektivt nødvendig for at håndtere den manglende adgang til bredbåndstjenester som følge af, at tætheden af potentielle og aktuelle abonnenter ikke er tilstrækkelig til at gøre levering

⁽⁴⁸⁾ Ifølge Síminns beregninger og data beløb omkostningerne til udstyr indkøbt i udenlandsk valuta sig i sidste ende til 85 % af de betalinger, der var modtaget for projektet (dokument nr. 694234).

⁽⁴⁹⁾ Kommissionens beslutning i sag N 264/2002, Det Offentlig/Private Partnerskab for Londons Undergrundsbane (EFT C 309 af 12.12.2002, s. 14).

af bredbåndstjenester økonomisk rentabel på markedsvilkår. De islandske myndigheder mener, at de har udformet foranstaltningen på en måde, som minimerer den potentielle involverede statsstøtte og fordrejning af konkurrencevilkårene.

- (67) De islandske myndigheder bemærker desuden, at der var åben adgang for tredjeparter i nogle måneder, inden salget som led i projektet blev indledt. De hævder, at da salget blev indledt i de enkelte sektioner, informerede Telekommunikationsfonden indbyggerne om, at Síminn ikke var den eneste forhandler, og at alle andre forhandlere kunne sælge internettjenester til personer, der bor/arbejder i området. Ifølge de islandske myndigheder tilbyder Síminn desuden (roaming)adgang for tredjeparter til sine 2G/GSM-taletelefonitjenester, mens der ikke gives engrosadgang til 3G-taletelefonitjenester i henhold til udbudsdokumenterne eller aftalen, eftersom det pågældende projekt ikke vedrører levering af 3G-taletelefonitjenester.
- (68) De islandske myndigheder bemærker desuden, at Síminn har givet Vodafone 3G-roamingadgang på markedsvilkår, men at Vodafone, ifølge Síminn, ikke har været villig til at indgå en aftale, eftersom Vodafone på nuværende tidspunkt har en aftale med Nova om 3G-roamingadgang. Ifølge de islandske myndigheder hævder klageren fejlagtigt, at aftalen mellem Síminn og Telekommunikationsfonden begrænsede sig til adgang til videresalg i modsætning til engrosadgangen i henhold til udbudsdokumenterne. Síminn tilbyder tværtimod engrosadgang til sit ADSL-net for alle konkurrenter i overensstemmelse med PTA's afgørelse nr. 8/2008. De islandske myndigheder understreger desuden, at der, jf. AM-rapporten, er grundlæggende forskel mellem engrosadgang til et DSL-net og til et 3G-datanet. De islandske myndigheder henviser også til AM's udtalelse om, at den eksisterende mulighed for trådløs engrossamtrafik er tilstrækkelig til formålene med de specifikke foranstaltninger til bredbåndsdækning i Island.
- (69) Derudover fastholder de islandske myndigheder, at det pågældende projekt og aftalen med Síminn ikke havde nogen eller kun minimal indvirkning på konkurrence og handel. Ifølge de islandske myndigheder er der ikke forelagt oplysninger i sagen, der indikerer, at Síminn har opnået uberettiget økonomisk fordel, eller at der har været skadelige virkninger på markedsstrukturen.
- (70) Ifølge oplysninger fra de islandske myndigheder har markedsandelene i de seneste år udviklet sig således, at der er sket en tilnærmelse mellem de tre største virksomheder på mobilmarkedet. Síminns markedsandel er navnlig faldet fra 62 % i 2005 til 40 % i 2011, og Novas markedsandel er steget til 24 % i 2011 fra 0 % i 2007. Vodafones markedsandel er faldet fra 38 % i 2005 til 30 % i 2011. Denne tendens fortsatte i 2012, og de tre virksomheders markedsandele nærmede sig hinanden endnu mere, hvilket fremgår af PTA's statistiske rapport for perioden 2010-2012 ⁽⁵⁰⁾. Ifølge rapporten var Síminns markedsandel på 37,4 % ved udgangen af 2012, da det samlede antal abonnementer var beregnet, Vodafones markedsandel var på 28,9 %, og Novas markedsandel var steget til 28,3 %.
- (71) De islandske myndigheder bemærker desuden, at Síminn er — og på daværende tidspunkt var — under nøje tilsyn fra den islandske konkurrencemyndighed («IKA») og PTA. De islandske myndigheder bemærker, at Síminns moderselskab, Skipti, indgik en aftale med IKA den 26. marts 2013, som sikrer, at Síminns konkurrenter har samme adgang til Skiptis grundlæggende telekommunikationssystem. Ethvert tegn på fordrejning af konkurrencevilkårene ville give anledning til en formel undersøgelse på vegne af de førnævnte myndigheder. En sådan fordrejning kan føre til sanktioner over for Síminn. Ifølge de islandske myndigheder er der ikke nogen verserende undersøgelse i IKA eller PTA om det pågældende projekt.
- (72) De islandske myndigheder bemærker desuden, at projektet har udvidet markedet for alle markedsaktører. Síminns konkurrenter tilbyder engrosadgang til netværket på lige vilkår. Derfor har alle interesserede operatører, helt fra tjenesten blev tilgængelig, kunnet tilbyde tjenester til slutforbrugere på samme vilkår, og ifølge oplysninger fra Síminn har en række konkurrenter engrosadgang til levering af enten ADSL- eller UMTS-tjenester på detailniveau. De islandske myndigheder henviser desuden til påståede ukorrekte oplysninger i beslutningen om at indlede proceduren vedrørende anmodninger fra klageren, Vodafone, om engrosadgang og en påstået afvisning fra Síminns side af at give en sådan adgang. Ifølge de islandske myndigheder er det en kendsgerning, at den ønskede adgang til Síminns 3G-sendere, såkaldt roamingadgang, ikke er en del af det pågældende projekt. Síminn var villig til at give Vodafone adgang til 3G-senderne, men afviste, at en sådan adgang var en del af projektet.

⁽⁵⁰⁾ Se: http://www.pfs.is/upload/files/Tolfraediskyrsla_PFS_Isl.fjarskiptamarkadur_2010_til_2012.pdf.

- (73) Endelig understreger de islandske myndigheder, at projektets ambitiøse mål var at etablere bredbånd i specifikke landdistrikter i Island. Dette mål er nået. Island er medlem af en elitegruppe af nationer, der med sindsro kan sige, at alle landets faste boliger har adgang til bredbåndstjenester. Ifølge de islandske myndigheder skal der tages højde for den kendsgerning, at projektet omfattede op til 1 788 bygninger, som er spredt over et stort landområde i Island, og blev indledt blot nogle få måneder, efter at Island blev ramt af den største økonomiske krise i landets historie. De islandske myndigheder er fuldt ud bevidste om deres forpligtelser i henhold til EØS-aftalens statsstøtteregler og afgørelsespraksis på området (senere indarbejdet i bredbåndsretningslinjerne) og har bestræbt sig på at opfylde dem i alle projektets faser.
- (74) Alt i alt konkluderer de islandske myndigheder, at foranstaltningens overordnede virkning bør betragtes som positiv. Foranstaltningen er, ifølge de islandske myndigheder, klart i overensstemmelse med målene i EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), da den fremmer udviklingen af visse økonomiske aktiviteter (detail- og engrosbredbåndstjenester) i afsidesliggende områder og landdistrikter i Island.
- (75) I lyset af ovenstående konkluderer de islandske myndigheder, at den potentielle støtte, der er forbundet med foranstaltningen, er forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c).

5. BEMÆRKNINGER FRA SÍMINN

5.1. Forekomst af statsstøtte

- (76) Síminn indsendte sine bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren, og yderligere dokumenter, ved brev af 20. december 2013 ⁽⁵¹⁾. Ifølge Síminn udgjorde finansieringen af etableringen af de pågældende bredbåndstjenester ikke statsstøtte. I henhold til EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, skal en foranstaltning opfylde visse betingelser for at indebære elementer af statsstøtte. Síminn mener ikke, at alle disse betingelser er opfyldt, navnlig fordi foranstaltningen ikke giver Síminn en økonomisk fordel.
- (77) Síminn bemærker, at Domstolen i sin dom i Altmark-sagen præciserede de betingelser, under hvilke kompensation for offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte som følge af fraværet af en fordel ⁽⁵²⁾. Síminn fastholder, at den pågældende foranstaltning indebærer finansiering af en offentlig tjeneste, og at de fire kumulative kriterier i Altmark-prøvesagen er opfyldt.
- (78) Ifølge Síminn gav aftalen ikke virksomheden nogen økonomisk fordel ud over normale markedsvilkår. Brugen af konkurrenceprægede, gennemsigtige og ikkediskriminerende offentlige udbud betragtes som tilstrækkelig til at antage, at der ikke ydes statsstøtte til den økonomiske aktør, der udvælges i proceduren, da der sikres markedspris ⁽⁵³⁾. Udbudsproceduren fastsatte fire objektive vurderingskriterier. Det gyldige tilbud, der fik flest point, ville vinde udbuddet. Enhver, der var interesseret i at deltage i udbudsproceduren, kunne afgive tilbud. Udbuddet var teknologisk neutralt, dvs. åbent for alle tekniske løsninger, således at ingen operatører på markedet blev begunstiget. Síminn fik flest point og vandt udbuddet. Derfor var kriterierne om en konkurrencepræget udvælgelsesproces og valg af det økonomisk mest fordelagtige tilbud opfyldt. Síminn var også den tilbudsgiver, der leverede tjenesterne til de laveste omkostninger for samfundet.
- (79) Ifølge Síminn var de ændringer, der blev foretaget i aftalens omfang og kompensation, nødvendige for at inddrage de 670 yderligere »hvide« bygninger og den deraf følgende kompensation. Kompensationen for de yderligere bygninger var den gennemsnitlige enhedspris i det oprindelige tilbud fra Síminn. Kompensationen for de yderligere bygninger skulle således betragtes som en udvidelse af det oprindelige tilbud, også på markedsvilkår. Síminn understregede således, at foranstaltningen ikke indebærer statsstøtte, eftersom de overordnede vilkår ikke

⁽⁵¹⁾ Dokument nr. 694234, 694235, 694236, 694237 og 694238.

⁽⁵²⁾ Dom i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, EU: C:2003:415.

⁽⁵³⁾ Kommissionens beslutning i sag N 264/2002, Det Offentlige/Private Partnerskab for Londons Undergrundsbaner (EFT C 309 af 12.12.2002, s. 14), betragtning 79.

var mere gunstige for Síminn end vilkårene i det oprindelige udbud ⁽⁵⁴⁾. Ifølge Síminn indebærer den kendsgerning, at den virksomhed, som afgav det laveste og økonomisk mest fordelagtige tilbud, blev udvalgt til at gennemføre projektet, desuden ikke automatisk begunstigelse af en bestemt virksomhed.

- (80) Ifølge Síminn er den reelle gennemsnitlige enhedsomkostning for Síminn (omkostning pr. bygning) på [...] (*) ISK, mens den gennemsnitlige enhedspris, som Síminn modtog, er på 470 191 ISK. Som beskrevet i beslutningen om at indlede proceduren blev den pris, der blev betalt til Síminn efter udvidelsen af omfanget, stadig langt lavere end den pris, der blev tilbudt af andre tilbudsgivere, og den pris, der blev anslået af Telekommunikationsfondens rådgivere på forhånd ⁽⁵⁵⁾. Síminn har indtil nu modtaget 836 457 351 ISK, inklusive kompensationen for de 670 yderligere bygninger og indeksreguleringen i forhold til DKK. Vodafone afgav det næstlaveste gyldige tilbud i udbuddet til et beløb på 1 858 339 001 ISK, hvilket er over det dobbelte af den kompensation, som Síminn modtog, selv medregnet de yderligere bygninger og indeksreguleringen i forhold til DKK.
- (81) Síminn fastholder, at virksomheden generelt ikke opnåede stordriftsfordele som følge af udvidelsen af projektets omfang. Selv om det kan have været tilfældet i visse områder, betød de ofte spredte »hvide« bygninger og forholdene, at det generelt ikke var tilfældet. For størstedelen af udvidelsen var Síminn nødt til at omlægge store dele af projektet, selv om visse af de yderligere bygninger lå i de samme områder som bygningerne fra det oprindelige udbud, dvs. flytning af sendere og antenner. Derfor opnåede virksomheden, ifølge Síminn, ikke nogen reel økonomisk fordel, som satte den i en gunstigere situation end sine konkurrenter ⁽⁵⁶⁾.
- (82) Den kendsgerning, at projektets reelle udgifter er lavere end de skønnede udgifter, og at kompensationen er både gennemsigtig og omkostningsbaseret, er desuden ifølge Síminn et tegn på, at de islandske myndigheder anvendte en mekanisme, som skulle forhindre overkompensation.
- (83) I lyset af argumenterne ovenfor og de argumenter, som de islandske myndigheder har præsenteret, finder Síminn, at foranstaltningen skal anses for ikke at udgøre statsstøtte.

5.2. Den påståede statsstøttes forenelighed

- (84) Såfremt Tilsynsmyndigheden måtte vurdere, at projektet skal klassificeres som statsstøtte, fastholder Síminn, at foranstaltningerne skal klassificeres som statsstøtte, som er forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c).
- (85) Síminn fastholder, at projektet var udformet på en sådan måde, at det begrænser forurening af konkurrencevilkårene, bl.a. ved at sikre engrosadgang for enhver tredjepart. Engrosadgang gør det muligt for tredjeparter som tjenesteudbydere at konkurrere aktivt på markedet, hvilket styrker valgmulighederne og konkurrencen i de områder, der er omfattet af foranstaltningen, og samtidig forhindrer etableringen af regionale tjenestemonopoler. Bredbåndsnettet skulle være neutralt, åbent og tilgængeligt for alle interesserede operatører med engrosadgang på lige vilkår.
- (86) Ifølge Síminn fastsætter aftalen en klar forpligtelse til, at virksomhedens konkurrenter skal have adgang til infrastrukturen, og der er derfor givet engrosadgang fra begyndelsen af projektet ⁽⁵⁷⁾. Ifølge Síminn blev det besluttet at bruge ADSL-adgangsmodellen, »bitstrømsadgang i faste net«, for ADSL-engrosadgangen og som referencegrundlag for en 3G-adgangsmodel, fordi der på daværende tidspunkt ikke var nogen kendt referencemodel for 3G. Síminn påpeger, at retningslinjerne fra PTA er blevet fulgt med hensyn til ADSL-adgang.

⁽⁵⁴⁾ Ibid., betragtning 120 og 125.

(*) Ikkefortrolig version. Oplysningerne i kantede parenteser er omfattet af tavshedspligt.

⁽⁵⁵⁾ Ifølge oplysninger fra de islandske myndigheder (dokument nr. 687320) vurderede Telekommunikationsfondens rådgivere, at den potentielle tilbudspris ville være på 410 000 000-820 000 000 ISK for ca. 750 yderligere bygninger (et overslag, der senere blev justeret til 670 identificerede »hvide« bygninger), dvs. en gennemsnitlig pris pr. bygning fra 546 667 ISK (enkelt system) til 1 093 333 ISK (avanceret system).

⁽⁵⁶⁾ Dom i sag C-399/08 P, Europa-Kommissionen mod Deutsche Post AG, EU:C:2010:481, præmis 41.

⁽⁵⁷⁾ Síminn har fra begyndelsen af projektet offentliggjort et tilbud om UMTS-engrosadgang på sin hjemmeside. Telekommunikationsvirksomheden Tal har bl.a. indgået en sådan aftale med Síminn. Flere oplysninger findes online på: <https://heildsala.siminn.is/>.

For at forklare de tekniske spørgsmål vedrørende engrosadgang indsendte Síminn førnævnte AM-rapport ⁽⁵⁸⁾. Ifølge AM-rapporten er der en grundlæggende forskel mellem engrosadgang til et DSL-net og til et 3G-datanet. Den eksisterende mulighed for trådløs engrossamtrafik er desuden, ifølge AM-rapporten, tilstrækkelig til formålene med de specifikke foranstaltninger til bredbåndsdækning i Island. AM-rapporten henviser også til den kendsgerning, at den samme tekniske løsning blev brugt til 3G-engrosadgang i et tilsvarende og samtidigt irsk bredbåndprojekt, der blev godkendt af Kommissionen ⁽⁵⁹⁾.

- (87) Ifølge Síminn hævdede klageren fejlagtigt at have anmodet om engrosadgang til nettet gentagne gange uden held, og at det har givet Síminn en stor »first mover«-fordel. Síminn understreger, at Vodafone kun har anmodet om roamingadgang til Síminns 3G-sendere for at tilbyde 3G-mobilkommunikation, hvilket ikke har nogen forbindelse med det pågældende projekt. Ifølge Síminn har virksomheden tilbudt Vodafone 3G-roamingadgang på markedsvilkår, men Vodafone har ikke været villig til at indgå en aftale. Vodafone har dog, ifølge Síminn, ikke anmodet om engrosadgang eller adgang med henblik på videresalg til højhastighedsinternettjenester via UMTS, ADSL og satellit for de områder, der er omfattet af projektet.
- (88) Síminn fastholder, at det pågældende projekt ikke havde nogen eller kun minimal indvirkning på konkurrence og handel. Ifølge Síminn er der ikke forelagt oplysninger i sagen, der indikerer, at virksomheden har opnået uberettiget økonomisk fordel, eller at aftalen har haft skadelige virkninger på markedsstrukturen.
- (89) Síminn bemærker, at projektet kun vedrører virksomheder og enkeltpersoner med hjemsted/bopæl i de pågældende områder. Bygningerne er spredt ud over hele landet og bør ikke betragtes som et særligt marked. De udgør nærmere en del af hele det islandske bredbåndsmarked. Der er over 109 000 højhastighedsinternetforbindelser i Island. Projektet vedrører etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island til i alt 1 788 bygninger. Af disse 1 788 bygninger har 1 050 abonnement på bredbåndstjenesten, hvoraf bredbånd via UMTS udgør 559. Projektet vedrører derfor kun 0,96 % af det relevante marked, og de 559 bygninger med UMTS-forbindelse kun 0,51 %.
- (90) Síminn bemærker desuden, at virksomheden dengang var under nøje tilsyn fra både IKA og PTA og stadig er det. Síminn, virksomhedens moderselskab Skipti og Míla, som også er et datterselskab til Skipti, indgik et forlig med IKA den 8. marts 2013, fulgt af IKA's afgørelse nr. 6/2013, som blev offentliggjort den 26. marts 2013, som sikrer, at konkurrenter til Síminn og Míla har samme adgang til Skiptis datterselskabers faste hovedtelekommunikationsnet. Ethvert tegn på fordrejning af konkurrencevilkårene fra Síminns side ville således give anledning til en formel undersøgelse på vegne af de førnævnte myndigheder.
- (91) I lyset af førnævnte betragtninger konkluderer Síminn, at foranstaltningens overordnede virkning bør betragtes som positiv. Foranstaltningen er klart i overensstemmelse med målene i EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), da den fremmer udviklingen af visse økonomiske aktiviteter (detail- og engrosbredbåndstjenester) i afsidesliggende områder og landdistrikter i Island. Ifølge Síminn blev projektet udformet på en måde, som minimerer potentiel involveret statsstøtte og fordrejning af konkurrencevilkårene. Såfremt Tilsynsmyndigheden finder, at foranstaltningen udgør statsstøtte, hævder Síminn derfor, at den potentielle støtte er forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c).

6. BEMÆRKNINGER FRA KLAGEREN (VODAFONE)

- (92) Ved brev af 23. december 2013 modtog Tilsynsmyndigheden bemærkninger og yderligere dokumenter fra Vodafone ⁽⁶⁰⁾. Ifølge klageren ydede Telekommunikationsfonden den ulovlige statsstøtte til Síminn via den aftale, der blev indgået mellem de to parter. Klageren fastholder, at udbudsproceduren var behæftet med fejl, eftersom der blev foretaget store ændringer i den endelige aftale mellem Síminn og fonden, som blev foretaget på foranledning af Síminn og var yderst fordelagtige for virksomheden.

⁽⁵⁸⁾ Dokument nr. 694646.

⁽⁵⁹⁾ Se Kommissionens beslutning N 475/2007, Ireland National Broadband Scheme (NBS) (EUT C 18 af 24.1.2009, s. 1).

⁽⁶⁰⁾ Dokument nr. 694646.

- (93) Ifølge klageren kan statsstøtte i denne sag ikke udelukkes med henvisning til, at Síminns tilbud var betydeligt lavere end de tilbud, der blev afgivet af andre parter. For det første er det klart, at andre tilbudsgivere ikke fik mulighed for at afgive nye tilbud efter ændringen af projektet. For det andet er det klart, at det, som følge af den betydelige stigning i betalingerne på grund af ændringerne, ikke kan udelukkes, at konkurrerende virksomheder kunne have afgivet lavere tilbud på projektet som ændret.
- (94) Klageren fastholder, at adgangen i henhold til den endelige aftale begrænsede sig til videresalgsgang i modsætning til engrosadgangen i henhold til udbudsdokumentet ⁽⁶¹⁾. Klageren hævder at have anmodet om engrosadgang til netværket gentagne gange uden held ⁽⁶²⁾. Derudover bemærker klageren, at de svar vedrørende adgangskrav, som klageren modtog fra Telekommunikationsfonden, var utilstrækkelige. Ifølge klageren har det ført til en uacceptabel fordrejning af konkurrencevilkårene og har givet Síminn en stor »first mover«-fordel på det relevante marked.
- (95) Ifølge klageren er intet i vejen for, at Síminn kan tilbyde roamingadgang til UMTS-nettet. Der er tre overordnede løsningsmodeller for engrosadgang baseret på GSM- og senere UMTS/3G-netværksstandarder, nemlig detailadgang, engrosroamingadgang og virtuel netværksadgang.
- (96) Klageren bemærker, at Síminn ikke har forklaret, hvordan tjenesten vil være udsat for risiko, hvis virksomheden giver roamingadgang til sine UMTS/3G-netværk. Ifølge klageren producerer Síminn ikke sit udstyr til slutbrugeren, som fremstilles af flere producenter i hele verden og kan bruges og købes af alle aktører på markedet. Det er ligegyldigt i forhold til tjenestens kvalitet, om den omfatter et SIM-kort fra Síminn eller Vodafone eller et hvilket som helst andet telekommunikationssselskab. Ifølge klageren er kvaliteten den samme.
- (97) Vodafone bemærker, at virksomheden gentagne gange har anmodet Síminn om adgang til det UMTS-net, der er finansieret af Telekommunikationsfonden. Først i september 2010 tilbød Síminn, efter flere møder og formelle breve, Vodafone roamingadgang til UMTS-nettet. Vilkårene for den tilbudte adgang var dog således, at det ville have været mere rentabelt for Vodafone at opbygge sit eget net i det område, der var omfattet af programmet. Ifølge tilbuddet skulle Vodafone betale en årlig afgift på 1 500 000 ISK for hver af de sendere, virksomheden havde anmodet om adgang til.
- (98) Derudover er det ifølge klageren ikke klart, om de yderligere bygninger ville medføre en betydelig stigning i arbejdsomkostningerne. Begrundelsen for de øgede betalinger kan derfor ikke baseres på stigningen i antallet af bygninger. I denne henseende skal der også tages højde for, at ændringerne i aftalen fastsatte en forlængelse af etableringsperioden fra 12 til 18 måneder. Ændringerne i etableringsperioden ville i sig selv give mulighed for at rationalisere brugen af personale i projektet, hvilket, ifølge klageren, ville sænke arbejdsomkostningerne. Klageren fastholder desuden, at ændringerne i bestemmelserne om sanktioner lader til at give anledning til færre byrder end dem, en virksomhed normalt er pålagt.
- (99) Klageren bemærker desuden, at artikel 12 i udbudsdokumenterne indeholder en bestemmelse om en bankgaranti for erstatningskrav uden bevis for fejl. Artikel 13 i aftalen indeholder dog ikke en sådan garanti og henviser blot til Síminns ansvar i henhold til de almindelige bestemmelser i erstatningsretten. Denne ændring lader også til at give anledning til færre byrder end dem, en virksomhed normalt er pålagt. Fordelene ved at give afkald på en bankgaranti skal vurderes, dvs. omkostningerne til sådan en garanti i efteråret 2008.
- (100) Klageren understreger, at aftalen har medført en betydelig, kontinuerlig og aktuel fordrejning af konkurrencevilkårene på markedet. Ifølge klageren påvirker foranstaltningen ikke kun konkurrencen i landdistrikter i Island,

⁽⁶¹⁾ Som nærmere beskrevet i betragtning 32 ovenfor fastsatte udbudsdokumenterne oprindeligt en række mulige løsningsmodeller for adgang, hvor ADSL-infrastruktur (fodnote 28 indeholder en definition af teknologien) bruges til levering af de pågældende bredbåndstjenester. Der var tale om alt fra mere videresalgsbaserede løsningsmodeller (hvor den, der søger adgang, i høj grad er afhængig af værtsoperatørens systemer/infrastruktur) til mere infrastrukturbaserede løsningsmodeller (hvor den, der søger adgang, i forskellig grad afhænger af sine egne systemer/infrastruktur), men gav dog ikke klart mandat til alle disse løsningsmodeller, som det vil blive drøftet nedenfor. I tilfælde af tjenester, der leveres via UMTS (fodnote 29 indeholder en definition af denne teknologi), indeholdt udbudsdokumenterne udelukkende en løsningsmodel for adgang baseret på videresalg.

⁽⁶²⁾ Tilsynsmyndigheden har modtaget tilsvarende påstande fra en interesseret part, der også hævder uden held at have forsøgt få engrosadgang til Síminns net (dokument nr. 614576).

men har indvirkning på hele markedet, eftersom et af de kriterier, som kunder bruger, når de vælger teleselskab, er, hvor udbredt netværket og tjenesten er. I denne henseende skal det bemærkes, at Síminn har promoveret virksomheden som den virksomhed, der har størst netværksdækning i Island.

- (101) I lyset af ovenstående påpeger klageren, at alle betingelserne for, at foranstaltningen udgør statsstøtte i henhold til artikel 61, stk. 1, i EØS-aftalen, er opfyldt. Klageren fastholder desuden, at den påståede statsstøtte ikke er omfattet af nogen af de relevante undtagelser og derfor skal betragtes som uforenelig med EØS-aftalen.

7. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

7.1. Hringiðan ehf.

- (102) Hringiðan indsendte bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren ved brev af 18. juli 2013 ⁽⁶³⁾. I sine bemærkninger understreger Hringiðan, at der er foretaget ændringer i aftalen mellem Síminn og Telekommunikationsfonden i forhold til de udbudsdokumenter, som det islandske handelscenter offentliggjorde i februar 2008. Hringiðan bemærker f.eks., at i udbudsdokumenterne var hastighedsadgangen defineret som mindst 2 Mb/s, men at der i aftalen ikke var nogen definition af, hvad der udgør højhastighedsadgang. Hringiðan nævner også andre ændringer i aftalen, f.eks. den forlængede etableringsperiode, udvidelsen af etableringsområdet, de øgede betalinger og indeksreguleringen af betalingerne i forhold til valuta i stedet for forbrugerprisindekset.
- (103) Hringiðan fastholder desuden, at Síminn ikke var forpligtet til at stille en bankgaranti for erstatningskrav, til trods for at artikel 12 i udbudsdokumenterne klart fastsætter en forpligtelse hertil ⁽⁶⁴⁾. Ifølge Hringiðan kunne ingen banker efter den økonomiske krise i Island stille tilstrækkelige bankgarantier til private virksomheder, der kunne have opfyldt de udbuds-betingelser, som det islandske handelscenter havde fastsat. Ifølge Hringiðan ser det således ud til, at Síminn ikke kunne stille en bindende bankgaranti under udbudsproceduren, og at den garanti, som virksomheden stillede, dermed ikke var tilstrækkeligt bindende for den bank, der stillede den.
- (104) Ifølge Hringiðan var førnævnte ændringer alle til fordel for Síminn, og aftalen udgør dermed statsstøtte, som er uforenelig med EØS-aftalens funktion.

7.2. Nova ehf.

- (105) Nova indsendte bemærkninger til Tilsynsmyndigheden ved brev af 18. december 2013 ⁽⁶⁵⁾. Ifølge Nova opfylder foranstaltningen ikke betingelserne i afvejningstesten, da der mangler en klar og effektiv forpligtelse til engrosadgang med klart definerede principper for prisfastsættelse. Ifølge Nova giver det Síminn en uforholdsmæssigt stor fordel, der medfører fordrejning af konkurrencevilkårene.
- (106) Nova understreger, at det er en nødvendig komponent i enhver statslig foranstaltning, der støtter opbygningen af en ny bredbåndsinfrastruktur, at tredjeparter får reel engrosadgang til den støttede bredbåndsinfrastruktur. For at forhindre fordrejning af konkurrencevilkårene på telekommunikationsmarkeder, hvor der er tale om statsstøtte, skal tredjepartsoperatører gives reel engrosadgang på en teknologisk neutral måde, som er tilstrækkeligt tilpasset til deres adgangsbehov.
- (107) Ifølge Nova blev bestemmelserne i aftalen ændret i forhold til udbudsdokumenterne, således at Síminn kun var forpligtet til at levere begrænset engrosadgang til ADSL-nettet, og adgangen til UMTS/3G-nettet i henhold til aftalen begrænsede sig til adgang med henblik på videresalg. Ifølge Nova har de islandske myndigheder og Síminn ikke forklaret, hvorfor det er teknisk nødvendigt for Síminn at have fuld adgang til og kontrol over UMTS-nettet for at levere den foreskrevne kvalitet og de foreskrevne serviceniveauer og dermed udelukkende give adgang med henblik på videresalg.

⁽⁶³⁾ Dokument nr. 679306.

⁽⁶⁴⁾ Ifølge Hringiðan var en af hovedårsagerne til det islandske handelscenters afvisning af virksomhedens tilbud manglen på en tilstrækkelig bankgaranti.

⁽⁶⁵⁾ Dokument nr. 694292.

- (108) Nova mener, at manglen på en klar forpligtelse til at give reel engrosadgang giver Síminn en konkurrencefordel med hensyn til den del af 3G-nettet, der blev etableret i henhold til aftalen. Det giver også Síminn en konkurrencefordel på detailmarkedet som helhed som følge af den generelt øgede dækning for Síminns mobilnet. Det gør det muligt for Síminn at opbygge en kundekreds af slutbrugere og øge markedsandelen uden reel konkurrence fra tredjepartsoperatører. Selv hvis Nova skulle opnå adgang til UMTS/3G-nettet med henblik på videresalg, ville virksomheden ikke kunne differentiere sine tjenester på detailniveau med hensyn til pris og tjenester fra de tjenester, som Síminn leverer.
- (109) Ifølge Nova anmodede virksomheden gentagne gange om engrosadgang til Síminns 3G-net uden held. Der var derfor, ifølge Nova, aldrig nogen vilje fra Síminns side til at give Nova rimelig adgang til nettet.
- (110) Nova bemærkede desuden, at intet i virksomhedens drøftelser med Síminn tydede på, at det ville være teknisk vanskeligt eller umuligt at give engrosadgang til nettet. Ifølge Nova betyder det, at der ikke er nogen grund til at antage, at det som nævnt er teknisk nødvendigt, at Síminn har fuld adgang til og kontrol med UMTS-nettet for at kunne levere den foreskrevne kvalitet og de foreskrevne serviceniveauer.
- (111) I lyset af ovenstående fastholder Nova, at Síminn har opnået en urimelig fordel, som fordrejer konkurrencevilkårene og er i strid med EØS-aftalens artikel 61, stk. 1.

8. SVAR FRA DE ISLANDSKE MYNDIGHEDER PÅ BEMÆRKNINGERNE FRA KLAGEREN OG FRA DE INTERESSEREDE PARTER

8.1. Svar på bemærkninger modtaget fra klageren (Vodafone)

- (112) De islandske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til bemærkningerne fra klageren og fra de interesserede parter ved brev af 28. februar 2014 ⁽⁶⁶⁾. De islandske myndigheder mener, at det er meget usandsynligt, at forøgelsen af omfanget ville have givet anledning til et lavere tilbud fra Vodafone eller fra andre konkurrerende virksomheder for den sags skyld. Som det fremgår af betragtning 18 ovenfor, afgav Vodafone to tilbud på forbindelse til de 1 118 bygninger, der oprindeligt blev identificeret i udbudsdokumenterne. Det første tilbud fra Vodafone beløb sig til ca. 2,2 mia. ISK, og det andet tilbud beløb sig til ca. 1,8 mia. ISK. Det oprindelige tilbud fra Síminn beløb sig derimod til 379 mio. ISK, hvilket gav en justeret pris på ca. 606 mio. ISK for projektets endelige omfang på 1 788 bygninger, dvs. inklusive de 670 yderligere bygninger. Ifølge de islandske myndigheder er det logisk at antage, at et justeret tilbud fra Vodafone ville have været væsentligt højere end det oprindelige tilbud i betragtning af forøgelsen af omfanget og omkostningerne til udstyr.
- (113) Ifølge de islandske myndigheder er klagerens påstand om, at de yderligere bygninger ikke nødvendigvis medfører en tilsvarende stigning i omkostningerne, ubegrundet. Síminn har over for de islandske myndigheder bekræftet, at de yderligere bygninger rent faktisk øgede projektets omkostninger. Forøgelsen af omkostningerne skyldtes, at de yderligere bygningers geografiske placering var forskellig fra de oprindelige bygningers placering, og at de var spredt ud over store områder i Island.
- (114) De islandske myndigheder gentager, at det pågældende projekts formål ikke var at levere mobildata eller mobiltaletelefonitjenester, f.eks. »3G-roamingtjenester«, som ikke på noget tidspunkt skulle have været en del af projektet. Det følger af ovenstående, at udbudsdokumenterne ikke indeholdt et krav om nogen form for roamingadgang som en del af den leverede løsning. Aftalen med Síminn ændrede ikke på nogen måde herpå. Tekniske problemer i forbindelse med leveringen af roamingadgang er således uden relevans for det givne projekt, eftersom mobil roamingadgang aldrig var en del af projektet. De islandske myndigheder understreger, at det »eksplicitte kriterium om engrosadgang fra udbuddet« ikke var blevet fjernet og kommer til udtryk i aftalen med Síminn. Der anvendes dog forskellige metoder til implementering af engrosadgang afhængigt af den teknologi, der

⁽⁶⁶⁾ Dokument nr. 701089.

bruges i projektet, dvs. ADSL eller UMTS/3G. De islandske myndigheder mener derfor, at spørgsmålet om engrosadgang generelt lader til at baseret på den grundlæggende misforståelse, at roamingadgang skulle være en del af projektet.

- (115) For så vidt angår metoden med den gennemsnitlige enhedspris, bemærker de islandske myndigheder, at den er baseret på kapitel 2.3.4 i udbudsdokumenterne »New connections and the obligation to connect« (nye forbindelser og forpligtelsen til forbindelse). Dette kapitel giver specifikt mandat til brug af metoden med en gennemsnitlig pris i forbindelse med vurderingen af omkostningerne til nye bygninger, der tilføjes til projektet. Ifølge de islandske myndigheder er denne tilgang også i overensstemmelse med anerkendt praksis i henhold til islandsk aftaleret.
- (116) Endelig modtog Telekommunikationsfonden, ifølge de islandske myndigheder, en fuldt ud gyldig bankgaranti fra New Kaupþing bank (nu Arion bank hf.) af 17. februar 2009, som er vedhæftet som bilag til den endelige aftale.

8.2. Svar på bemærkninger modtaget fra Hringiðan ehf.

- (117) De islandske myndigheder afviser Hringiðans argumenter vedrørende både tilstedeværelsen af statsstøtte og den påstand, at den påståede statsstøtte skulle være uforenelig med EØS-aftalens funktion. De islandske myndigheder har også identificeret flere faktuelle fejl i Hringiðans bemærkninger og føler, at det er nødvendigt at tage fat på disse.
- (118) For så vidt angår bankgarantierne, mener de islandske myndigheder, at erklæringen til de islandske myndigheder fra Glitnir bank på vegne af Hringiðan ikke var tilstrækkelig, eftersom det udelukkende var angivet, at Glitnir bank var »parat til at overveje at stille en garanti«, mens den valgte tilbudsgiver Síminn var i stand til at opnå en gyldig garanti fra New Kaupþing bank. Ifølge Síminns garanti var New Kaupþing Bank villig til at »stille en bankgaranti for projektet«. De islandske myndigheder bemærker endvidere, at det dokument, som Hringiðan indgav, blev indsendt længe efter udløbet af en forlænget frist.
- (119) De islandske myndigheder understreger, at Hringiðans tilbud for det oprindelige projekt med et omfang på 1 119 bygninger var betydeligt højere end det valgte tilbud, nemlig 1 297 257 098 ISK i modsætning til Síminns tilbud på 379 000 000 ISK. De islandske myndigheder bemærker endvidere, at det beløb, der i sidste ende blev aftalt mellem de islandske myndigheder og Síminn, efter at projektets omfang var blevet forøget, stadig er lavere end Hringiðans tilbud.

8.3. Svar på bemærkninger modtaget fra Nova ehf.

- (120) Ifølge de islandske myndigheder fastsætter aftalen klart den procentuelle minimumsrabat, som Síminn skal tilbyde andre tjenesteudbydere for engrosadgang. Síminn kan dog frit forhandle højere rabatsatser. De islandske myndigheder gentager, at roamingadgang til UMTS/3G-delen af netværket ikke er en del af projektet, og at engrosadgang til projektet derfor ikke omfatter roamingadgang. Resultaterne af de forudgående forhandlinger mellem Síminn og Nova om roamingadgang er derfor ikke omfattet af projektet.
- (121) De islandske myndigheder er desuden stærkt uenige i Novas udtalelse om, at Telekommunikationsfondens svar af 23. juli 2009 var utilstrækkelige og ikke beskæftigede sig med de underliggende spørgsmål. Ifølge de islandske myndigheder er fondens svar helt klart, når det gælder spørgsmålet om 3G-mobilroaming, som tilsyneladende er det primære underliggende spørgsmål i klagen og i senere svar fra markedsoperatører. Svaret er som følger: »Denne kontrakt omfatter ikke 3G-mobiltaletelefonitjenester eller mobilbredbåndstjenester til de identificerede bygninger eller det omgivende område. Den kontraktlige tjeneste leveres fra en routerport inden for boligernes eller arbejdspladsernes vægge. Andre tjenester, der leveres eller eventuelt vil blive leveret fra sælgerens 3G-sendere, er ikke omfattet af kontrakten.«

II. VURDERING

1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE

(122) EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Bortset fra de i denne aftale hjemlede undtagelser er støtte, som ydes af EF-medlemsstater, EFTA-stater eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med denne aftale i det omfang, den påvirker samhandelen mellem de kontraherende parter«.

(123) Det indebærer, at en foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, såfremt følgende betingelser alle er opfyldt: Foranstaltningen: i) er ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler, ii) giver støttemodtageren en selektiv økonomisk fordel, iii) vil kunne påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter og truer med at fordreje konkurrencevilkårene.

(124) I de følgende afsnit vil statens deltagelse i finansieringen af førnævnte projekt blive vurderet i forhold til disse kriterier.

1.1. Anvendelse af statsmidler

(125) Efter EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, skal en foranstaltning være ydet af staten eller ved hjælp af statsmidler, for at den kan betragtes som statsstøtte.

(126) Staten omfatter, jf. artikel 61, stk. 1, alle dele af den statslige forvaltning, fra centraladministrationen til distriktsniveau eller det laveste administrative niveau samt offentlige virksomheder og organer ⁽⁶⁷⁾.

(127) Telekommunikationsfonden er, som beskrevet ovenfor, oprettet ved lov og ejes af den islandske stat, som tildeler fonden ressourcer via det årlige statsbudget. Derfor er det første kriterium i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, opfyldt.

1.2. Virksomhed

(128) For at foranstaltningen udgør statsstøtte efter EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, skal den give en virksomhed en økonomisk fordel. Virksomheder er enhver enhed, som udøver økonomisk aktivitet, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde ⁽⁶⁸⁾. Økonomiske aktiviteter er aktiviteter, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et marked ⁽⁶⁹⁾.

(129) Síminn er Islands største teleoperatør og tilbyder tjenester som mobiltelefoni, fastnettelefoni, internet og tv-tjenester på det islandske marked. Det er således klart, at enhver støtte tildelt i henhold til aftalen mellem Síminn og Telekommunikationsfonden, er blevet tildelt en virksomhed.

⁽⁶⁷⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 55/05/KOL af 11. marts 2005 om afslutning af den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 1, stk. 2, i del II i protokol nr. 3 til aftalen om tilsynsmyndigheden og domstolen med hensyn til salget af 1 744 udlejningslejligheder i Oslo (Norge) (EUT L 324 af 23.11.2006, s. 11, og EØS-tillæg nr. 56 af 23.11.2006, s. 1), afsnit II.3, s. 19, med yderligere henvisninger.

⁽⁶⁸⁾ Dom i sag C-41/90, Höfner og Elser mod Macroton, EU:C:1991:161, præmis 21-23, og sag E-5/07, Private Barnehagers Landsforbud mod EFTA-Tilsynsmyndigheden [2008], EFTA Court Report 61, præmis 78.

⁽⁶⁹⁾ Dom i sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze SpA, EU:C:2006:8, præmis 108.

1.3. Begunstigelse af visse virksomheder eller visse produktioner

- (130) For det første skal støtteforanstaltningen give støttemodtageren en økonomisk fordel, som den pågældende ikke ville have haft under normale markedsvilkår ⁽⁷⁰⁾. Statsstøtte kan antage forskellige former og skal vurderes i forhold til dens virkninger ⁽⁷¹⁾. En sådan fordels mest almindelige form er tildeling af et subsidie, dvs. en betaling i kontanter eller som naturalydelse som støtte til en virksomhed, der ikke er betaling fra køberen eller forbrugeren for de varer eller tjenesteydelser, som virksomheden producerer ⁽⁷²⁾.
- (131) I den foreliggende sag har de offentlige myndigheders finansiering af projektet givet den valgte leverandør af netværket en økonomisk fordel, der normalt ville have været omfattet af virksomhedens budget, og mulighed for at levere et bredbåndsnet på vilkår, der ellers ikke er tilgængelige på markedet. Det kan desuden ikke udelukkes, at den finansielle støtte har gjort det muligt for Síminn, som den valgte tilbudsgiver, at udøve sine kommercielle aktiviteter i forbindelse med netværket under forhold, der ikke ville have gjort sig gældende i fravær af foranstaltningen ⁽⁷³⁾.
- (132) Selv om en konkurrencepræget udbudsprocedure har tendens til at reducere den nødvendige økonomiske støtte og forhindre overdreven fortjeneste, vil støtten umiddelbart gøre det muligt for operatøren at tilbyde end-to-end-tjenester til lavere priser, end hvis virksomheden havde skullet afholde alle udgifter selv, og tiltrække flere kunder end under normale markedsvilkår. Den udvalgte operatør vil også opnå ejerskab over nettet og andre materielle og immaterielle aktiver med statsmidler (f.eks. udstyr, kundeforhold) selv efter projektets levetid. I lyset af ovenstående er det klart, at den udvalgte operatør opnåede en økonomisk fordel ⁽⁷⁴⁾.
- (133) Tilsynsmyndigheden bemærker desuden, at foranstaltningen skal forbedre leveringen af eksisterende bredbåndstjenester til private forbrugere og virksomhedskunder i de pågældende områder. Private forbrugere er ikke omfattet af statsstøttereglerne, men virksomhederne i de omfattede områder vil i sidste ende drage fordel af bedre bredbåndstjenester og -dækning sammenlignet med det, der ville blive leveret på rent kommercielt grundlag.
- (134) For det andet skal støtteforanstaltningen være selektiv i den forstand, at den skal begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Den offentlige støtte til bredbåndsnettet i landdistrikter i Island blev tildelt til Síminn som den valgte tilbudsgiver. Da Síminn er den eneste modtager af statsmidlerne, konkluderer Tilsynsmyndigheden, at foranstaltningen er selektiv.

1.4. Fordrejning af konkurrencevilkårene og indvirkning på samhandelen mellem de kontraherende parter

- (135) Foranstaltningen skal for at blive betragtet som statsstøtte efter EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, kunne fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem de kontraherende parter i EØS-aftalen.
- (136) I henhold til fast retspraksis er det ikke nødvendigt at slå fast, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem de kontraherende parter i EØS-aftalen, og at konkurrencevilkårene reelt fordrejes, men blot at undersøge, om den pågældende støtte truer med at påvirke samhandelen og fordreje konkurrencevilkårene ⁽⁷⁵⁾. Det er desuden ikke nødvendigt, at støttemodtageren selv deltager i samhandelen inden for EØS. Selv offentlig støtte til en virksomhed, der kun leverer lokale eller regionale tjenester og ikke leverer tjenester uden for sin oprindelsesstat,

⁽⁷⁰⁾ Dom i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:1990:67, præmis 41, dom i sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, EU:C:1961:2, præmis 19, dom i sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen (Kimberly Clark), EU:C:1996:353, præmis 34, og dom i sag T-109/01, Fleuren Compost, EU:T:2004:4, præmis 53.

⁽⁷¹⁾ Dom i sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF m.fl., EU:C:2012:318, præmis 77, og den nævnte retspraksis. Se også dom i forenede sager C-399/10 og C-401/10 P, Bouygues mod Kommissionen, EU:C:2013:175, præmis 102.

⁽⁷²⁾ Dom i sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, præmis 9 ff.

⁽⁷³⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 231/11/KOL af 13. juli 2011 om hurtig etablering af NGA-net i landdistrikter i Tromsø kommune (EUT C 10 af 12.1.2012, s. 5, og EØS-tillæg nr. 2 af 12.1.2012, s. 3), afsnit II.1.2, og Kommissionens afgørelse SA.33063, Italy Trentino NGA (EUT C 323 af 24.10.2012, s. 6), betragtning 77.

⁽⁷⁴⁾ Kommissionens afgørelse N 14/2008 — Det Forenede Kongerige, Broadband in Scotland — Extending Broadband Reach (EUT C 150 af 17.6.2008, s. 3), betragtning 37.

⁽⁷⁵⁾ Sag E-6/98, Norges regering mod EFTA-Tilsynsmyndigheden [1999], EFTA Court Report 76.

kan ikke desto mindre påvirke samhandelen, hvis en sådan indenlandsk aktivitet kan øges eller opretholdes på grund af støtten med den konsekvens, at mulighederne for virksomheder i andre kontraherende parter reduceres ⁽⁷⁶⁾.

- (137) Offentlighedens inddragelse i etableringen af infrastruktur til levering af elektroniske kommunikationstjenester forandrer de eksisterende markedsvilkår ved at styrke den valgte leverandørs position i forhold til konkurrenterne.
- (138) Støttemodtageren vil aktivt etablere en bredbåndsnetværksinfrastruktur på et marked, som kan tilgås direkte eller via finansiel inddragelse af deltagere fra andre EØS-stater. Generelt er markederne for elektroniske kommunikationstjenester (herunder engros- og detailbredbåndsmarkederne) åbne for handel og konkurrence mellem operatører og tjenesteudbydere i hele EØS.
- (139) Derfor konkluderer Tilsynsmyndigheden, at den anmeldte foranstaltning kan fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen i EØS.

1.5. Finansiering af en offentlig tjeneste og Altmark-prøvesagen

- (140) De islandske myndigheder og Síminn mener, at bidraget kan karakteriseres som finansiering af en offentlig tjeneste, at de fire kumulative kriterier fra »Altmark«-prøvesagen er opfyldt, og at foranstaltningen dermed ikke udgør statsstøtte
- (141) Domstolens dom i Altmark-sagen præciserede de betingelser, under hvilke kompensation for offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte som følge af fraværet af en fordel ⁽⁷⁷⁾. Hvis en sådan kompensation i et specifikt tilfælde ikke skal betragtes som statsstøtte, skal fire hovedbetingelser, de såkaldte Altmark-kriterier, være opfyldt ⁽⁷⁸⁾.
- (142) De fire kumulative kriterier fra Altmark-prøvesagen er følgende: i) Modtageren af statsmidler i forbindelse med en SGEI skal formelt være blevet pålagt at udføre en SGEI, og forpligtelserne i denne henseende skal være klart definerede, ii) parametrene for beregningen af kompensationen skal fastlægges på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde for at undgå, at kompensationen indebærer en økonomisk fordel, der kan begunstige den pågældende virksomhed i forhold til dens konkurrenter, iii) kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved udførelsen af SGEI, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne, og iv) når støttemodtageren ikke udvælges inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal størrelsen af den tildelte kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste.
- (143) EØS-EFTA-staterne har generelt vide skønsebeføjelser med hensyn til identifikation af en tjeneste som en SGEI, under overholdelse af den relevante retspraksis, der fastsætter de generelle principper, der skal overholdes ⁽⁷⁹⁾. Tilvejebringelsen af passende bredbåndsdækning til alle borgere i områder, hvor ingen andre operatører leverer, eller vil levere, sådanne tjenester i den nærmeste fremtid, kan betragtes som en SGEI ⁽⁸⁰⁾. I princippet kan kompensation for offentlig tjeneste derfor tildeles til en virksomhed, der har fået overdraget etableringen og

⁽⁷⁶⁾ Dom i forenede sager C-197/11 og C-203/11, Libert m.fl., EU:C:2013:288, præmis 76-78.

⁽⁷⁷⁾ Dom i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

⁽⁷⁸⁾ Dom i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, præmis 87-93.

⁽⁷⁹⁾ Se Tilsynsmyndighedens retningslinjer om anvendelsen af statsstøttere reglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (»Tilsynsmyndighedens SGEI-rammebestemmelser«) på: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VI—Compensation-granted-for-the-provision-of-services-of-general-economic-interest.pdf>.

⁽⁸⁰⁾ Som Kommissionen tidligere har givet udtryk for på området adgang til bredbåndstjenester, f.eks. i Kommissionens beslutning N 381/04, Pyrénées-Atlantiques (EUT C 162 af 2.7.2005, s. 5). Se også punkt 49 i Tilsynsmyndighedens SGEI-rammebestemmelser og punkt 22 i Tilsynsmyndighedens retningslinjer fra 2010 for statsstøttere reglerne anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndnet. Tilsynsmyndigheden beskriver disse retningslinjers relevans i afsnit II.3.1 i denne beslutning.

driften af et bredbåndsnet. I henhold til punkt 16 i bredbåndsretningslinjerne kan det være tilfældet, hvis det kan dokumenteres, at private investorer måske ikke vil være i stand til inden for den nærmeste fremtid (en periode på tre år) at levere passende bredbåndsdekning til alle borgere eller brugere, hvilket vil efterlade en stor del af befolkningen uden forbindelse. Et offentligt finansieret netværk etableret i hvide områder for alle potentielle brugere, virksomheder eller private kunder, kan således finansieres i form af kompensation for offentlig tjeneste. En række betingelser skal dog være opfyldt, navnlig betingelserne i punkt 17-23 i bredbåndsretningslinjerne.

- (144) De islandske myndigheder har beskrevet årsagerne til, at etableringen af bredbåndsnet i landdistrikter, der ikke finansieres via private investeringer, skal finansieres af staten af hensyn til den almene økonomiske interesse. Efter at have hørt interesserede parter ved at gennemføre en kortlægning og dækningsanalyse konstaterede de islandske myndigheder, at de pågældende bygninger ikke ville opnå højhastighedsinternetinfrastruktur på markedsvilkår inden for de næste tre år. De islandske myndigheder har understreget, hvorfor det efter deres mening er vigtigt at undgå en »digital kløft« mellem by- og landdistrikter.
- (145) Økonomien i levering af bredbåndstjenester er af en sådan beskaffenhed, at markedet ikke altid vil finde det rentabelt at investere heri i alle områder. Som følge af tæthedsfordele (economics of density) er det generelt mere rentabelt at etablere bredbåndsnet de steder, hvor den potentielle efterspørgsel er større og mere koncentreret, dvs. i tætbefolkede områder. På grund af høje faste investeringsomkostninger stiger enhedsomkostningerne stærkt, når befolkningstætheden falder. Som følge heraf dækker bredbåndsnet kun en del af befolkningen på et rentabelt grundlag. Fjern beliggenhed, såsom større afstande fra eksisterende telekommunikationsinfrastruktur, kan også øge de investeringsudgifter, der er nødvendige for at etablere passende bredbåndsnet, betydeligt ⁽⁸¹⁾.
- (146) Typisk er disse underbetjente områder landdistrikter med en lav befolkningstæthed, hvor kommercielle leverandører ikke har noget økonomisk incitament til at investere i elektroniske kommunikationsnetværk med henblik på at levere passende bredbåndstjenester. Det kan give anledning til en »digital kløft« mellem de områder, der har adgang til passende bredbåndstjenester, og dem, der ikke har det. Det er derfor i den almene økonomiske interesse, at EØS-staterne kan anvende offentlige midler til at sikre forbindelse i områder, der ellers ikke ville have adgang til højhastighedsinternet, hverken aktuelt eller i den nærmeste fremtid ⁽⁸²⁾.
- (147) De islandske myndigheder har bevist, at deres indgreb var nødvendigt. Som beskrevet i kapitel 2.1.2 i del I ovenfor har myndighederne bekræftet, at der var en alvorlig mangel på højhastighedsbredbåndsdekning i de pågældende områder. Kortlægningen og dækningsanalysen afslørede desuden ikke nogen investeringsplaner om inden for den nærmeste fremtid at sikre forbindelse for bygningerne, fordi de kommercielt ikke var særlig attraktive for private investorer, dvs. fordi de alle befandt sig i tyndtbefolkede områder.
- (148) Síminn har desuden tilsyneladende fået et klart mandat i henhold til aftalen, der, jf. Tilsynsmyndighedens retningslinjer om anvendelsen af statsstøttereglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse (»Tilsynsmyndighedens SGEI-rammebestemmelser«), kan betragtes som den påkrævede overdragelsesakt ⁽⁸³⁾. Ifølge Síminns mandat skulle den etablerede bredbåndsinfrastruktur sikre generel forbindelse for alle brugere i et givet område. Nettet og tjenesterne skulle udvides til at omfatte alle boliger, hvor mindst én person var registreret og havde bopæl hele året, og virksomheder med aktiviteter året rundt.
- (149) I overensstemmelse med punkt 19-20 i bredbåndsretningslinjerne skulle det offentligt finansierede net desuden etableres på en sådan måde, at det gav mulighed for adgang for andre internettjenesteudbydere på engrosbasis. Internettjenesteudbydere skal efter anmodning kunne købe den grundlæggende tjeneste fra Síminn til engrospriser og skal have tilladelse til at levere deres tjenester til deres detailkunder via nettet. Adgangen skulle gives med passende midler, og alle internettjenesteudbydere skulle tilbydes samme tjeneste og lige adgang til

⁽⁸¹⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 444/13/KOL af 13. november 2013 om etablering af NGA-net i Skeiða- og Gnúpverjahreppur kommune (EUT C 66 af 6.3.2014, s. 6, og EØS-tillæg nr. 14 af 6.3.2014, s. 1), betragtning 72.

⁽⁸²⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 444/13/KOL af 13. november 2013 om etablering af NGA-net i Skeiða- og Gnúpverjahreppur kommune (EUT C 66 af 6.3.2014, s. 6, og EØS-tillæg nr. 14 af 6.3.2014, s. 1), betragtning 73.

⁽⁸³⁾ Se punkt 52 i Tilsynsmyndighedens SGEI-rammebestemmelser.

nettet uanset deres forbindelse til sælgeren. Síminn kan derfor ikke nægte adgang til infrastrukturen på et skønsmæssigt og/eller diskriminerende grundlag. Overdragelsen og støtten omfatter desuden kun etableringen af et net og leveringen af de dermed forbundne engrosadgangstjenester og omfatter ikke detailkommunikationstjenester.

- (150) Den kendsgerning, at kompensationen for de 670 bygninger, der blev tilføjet til projektet efter WBS' udtræden af markedet, blev fastsat, efter at Síminn havde vundet udbuddet, giver dog anledning til problemer, for så vidt angår de øvrige Altmark-kriterier. Parametrene for beregningen af kompensationen for de yderligere enheder var ikke fastsat på en objektiv og gennemsigtig måde på forhånd, men blev nærmere, som det er blevet bekræftet af de islandske myndigheder, fastsat efter den offentlige udbudsprocedure ud fra den gennemsnitlige enhedspris i det oprindelige tilbud fra Síminn.
- (151) Selv om Síminn var blevet valgt som tjenesteudbyder i overensstemmelse med et offentligt udbud, var det derfor kun kompensationen for de første 1 118 bygninger, der var baseret på den offentlige udbudsprocedure. Kompensationen for de yderligere 670 bygninger blev fastsat, efter at Síminn havde vundet udbuddet. Tilsynsmyndigheden har heller ikke modtaget nogen oplysninger, som indikerer, at de islandske myndigheder med udgangspunkt i en veldrevet og tilstrækkeligt udstyret gennemsnitsvirksomhed havde undersøgt, hvilke omkostninger der sandsynligvis ville være forbundet med etableringen og driften af bredbåndnettet for de yderligere bygninger.
- (152) I lyset af ovenstående konkluderer Tilsynsmyndigheden, at den pågældende foranstaltning ikke opfylder alle Altmark-kriterierne.

1.6. Konklusion med hensyn til statsstøtte

- (153) Under hensyn til ovenstående betragtninger konkluderer Tilsynsmyndigheden, at den pågældende foranstaltning indeholder elementer af statsstøtte som anført i EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. Under de ovenfor nævnte omstændigheder er det derfor nødvendigt at overveje, om foranstaltningen kan anses for at være forenelig med EØS-aftalens funktion.

2. PROCEDUREKRAV

- (154) I henhold til artikel 1, stk. 3, i del I i protokol 3 gælder følgende: »EFTA-Tilsynsmyndigheden skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Den pågældende stat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte procedure har ført til endelig beslutning«.
- (155) De islandske myndigheder anmeldte ikke støtteforanstaltningen til Tilsynsmyndigheden. Ved at sende etableringen af bredbåndnet i landdistrikter i udbud og finansiere den gennemførte de islandske myndigheder desuden de pågældende foranstaltninger, før Tilsynsmyndigheden havde truffet en endelig afgørelse. Tilsynsmyndigheden konkluderer derfor, at de islandske myndigheder ikke har opfyldt deres forpligtelser i henhold til protokol 3, del I, artikel 1, stk. 3. Tildelingen af eventuel støtte skal derfor betragtes som ulovlig.

3. STØTTENS FORENELIGHED

3.1. Indledning

- (156) Støtteforanstaltninger, der falder ind under EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, er generelt uforenelige med EØS-aftalen, medmindre de er omfattet af en undtagelse i EØS-aftalens artikel 61, stk. 2 eller 3, eller artikel 59, stk. 2, og er nødvendige, forholdsmæssige og ikke forårsager unødige konkurrencefordrejning. De islandske myndigheder hævder, at eventuel støtte i henhold til aftalen mellem Telekommunikationsfonden og Síminn er forenelig med EØS-aftalens artikel 61, stk. 3.

- (157) I henhold til artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen kan »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner« betragtes som forenelig med EØS-aftalens funktion, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene og konkurrencevilkårene i EØS på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (158) Tilsynsmyndighedens aktuelt gældende bredbåndsretningslinjer indeholder en detaljeret fortolkning af artikel 61, stk. 3, litra c), i EØS-aftalen, for så vidt angår denne sektor⁽⁸⁴⁾. De tidligere retningslinjer for statsstøtteregelelernes anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (»bredbåndsretningslinjerne fra 2010«) blev først vedtaget den 3. februar 2010 og gjaldt derfor ikke på det tidspunkt, hvor Síminn og Telekommunikationsfonden indgik aftalen. Bredbåndsretningslinjerne er dog baseret på eksisterende retspraksis og Kommissionens beslutningspraksis⁽⁸⁵⁾. Tilsynsmyndigheden vil derfor ikke anvende bredbåndsretningslinjerne direkte, men snarere vurdere aftalen i lyset af de grundlæggende principper for statsstøtte til bredbåndsinfrastruktur, som er beskrevet i førnævnte retningslinjer og i den retspraksis og beslutningspraksis, der eksisterede på tidspunktet for undertegnelsen af aftalen, og som er blevet videreført i senere sager.

3.2. Sondring mellem hvide, grå og sorte områder i forbindelse med basale bredbåndsnet

- (159) I henhold til bredbåndsretningslinjerne gælder det, at den region, hvori det nye bredbåndsnet vil blive etableret — med henblik på vurdering af foreneligheden af den offentlige finansiering af bredbåndsprojekterne — skal defineres som et hvidt, gråt eller sort område⁽⁸⁶⁾.
- (160) Et »hvidt område« er et område, hvor der ikke er nogen bredbåndsinfrastruktur, og hvor det er usandsynligt, at der udvikles sådan infrastruktur i den nærmeste fremtid. Tilsynsmyndigheden anerkender, at EFTA-staterne ved at stille finansiell støtte til rådighed for levering af bredbåndstjenester i områder, hvor der for øjeblikket ikke findes noget bredbånd, forfølger ægte samhørighedsmaal og økonomiske udviklingsmaal, og at deres indgriben derfor sandsynligvis vil være i overensstemmelse med den fælles interesse, såfremt betingelserne i afsnit 3.3 nedenfor er opfyldt.
- (161) Et »gråt område« er et område, hvor der findes en netoperatør, og hvor det er usandsynligt, at der udvikles et andet net i nærmeste fremtid. Alene det forhold, at der findes en netoperatør, betyder ikke nødvendigvis, at der ikke foreligger markedssvigt eller et samhørighedsproblem. Hvis operatøren har markedsstyrke (monopol), vil den pågældende måske tilbyde borgerne en suboptimal kombination af kvalitet og priser. En række bruger kategorier vil måske ikke blive betjent tilstrækkeligt, eller detailpriserne kan, hvis der ikke findes regulerede takster for engrosadgang, være højere end dem, der forlanges for de samme tjenester, som tilbydes i mere konkurrenceudsatte, men ellers tilsvarende områder eller regioner i landet. Hvis der desuden kun er ringe udsigter til, at alternative operatører vil komme ind på markedet, kan finansieringen af en alternativ infrastruktur være en hensigtsmæssig foranstaltning.
- (162) Et »sort område« er et område i et givet geografisk område, hvor der er eller i nærmeste fremtid vil være mindst to basale bredbåndsnet fra forskellige operatører, og bredbåndstjenesterne leveres på konkurrencevilkår (infrastrukturbaseret konkurrence), og det kan antages, at der ikke foreligger markedssvigt. Der er derfor meget begrænsede muligheder for, at statslig indgriben kan medføre yderligere fordele⁽⁸⁷⁾.
- (163) Ifølge de islandske myndigheder var projektområdet, inden etableringen af nettet, ikke omfattet af et bredbåndsnet. Telekommunikationsfonden foretog en grundig kortlægning, i forbindelse med hvilken den anmodede om oplysninger om alle nuværende områder med bredbåndstjenester (dvs. områder med en kontinuerligt tilgængelig internetadgang (ikke opkald) på mindst 512 kb/s til en rimelig og fast månedlig pris) og planlagte områder (stadig uden tjenester), der ville få internetadgang inden juni 2008. Fonden modtog forskellige former for oplysninger om markedsområder fra flere bredbåndstjenesteudbydere og borgere. Formålet med

⁽⁸⁴⁾ EFTA-Tilsynsmyndighedens retningslinjer for statsstøtteregelelernes anvendelse i forbindelse med hurtig etablering af bredbåndsnet (»bredbåndsretningslinjerne«) findes online på: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf>.

⁽⁸⁵⁾ En liste over alle Kommissionens afgørelser truffet i henhold til statsstøtteregelelterne på bredbåndsområdet findes på: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf.

⁽⁸⁶⁾ Se punkt 57 i bredbåndsretningslinjerne og fodnote 17 ovenfor.

⁽⁸⁷⁾ Se punkt 68 i bredbåndsretningslinjerne.

kortlægningen var at identificere markedssvigt ved at skelne mellem »grå«, »sorte« og »hvide« områder i afsidesliggende områder i Island. Fondens kortlægning og dækningsanalyse resulterede i en præcis liste over bygninger, der senere blev inddraget i projektet.

- (164) I lyset af ovenstående betragter Tilsynsmyndigheden de områder, der er omfattet af projektet, som »hvide områder« i forbindelse med anvendelsen af bredbåndsretningslinjerne.

3.3. Afvejningstesten og bredbåndsretningslinjerne/beslutningspraksis

- (165) Ved vurderingen af, om en støtteforanstaltning kan erklæres forenelig med EØS-aftalens funktion, foretager Tilsynsmyndigheden en afvejning af støtteforanstaltningens positive virkninger med hensyn til virkeliggørelsen af et mål af fælles interesse og dens potentielt negative virkninger i form af fordrejning af samhandels- og konkurrencevilkårene (den såkaldte »afvejningstest«).

- (166) Ved anvendelsen af denne afvejningstest vil Tilsynsmyndigheden undersøge følgende spørgsmål ⁽⁸⁸⁾:

- a) Har støtteforanstaltningen et velafgrænset mål af fælles interesse, dvs. korrigerer den påtænkte støtte et markedssvigt, eller opfylder den et andet formål?
- b) Er støtten velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse? Navnlige:
 - i) Er statsstøtte et velegnet politisk instrument, dvs. er der andre, mere formålstjenlige instrumenter?
 - ii) Virker støtten som en tilskyndelse, dvs. ændrer den virksomhedernes adfærd?
 - iii) Står støtteforanstaltningen i forhold til målet, dvs. kunne man opnå samme adfærdsændring med mindre støtte?
- c) Er konkurrencefordrejningerne og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den samlede afvejning er positiv?

- (167) I overensstemmelse med bredbåndsretningslinjerne ⁽⁸⁹⁾ vil Tilsynsmyndigheden i forbindelse med anvendelsen af afvejningstesten overveje målet med foranstaltningen, dens udformning og behovet for at begrænse fordrejninger af konkurrencevilkårene.

3.3.1. Foranstaltningens formål

3.3.1.1. Statsstøtte i hvide områder

- (168) Bredbåndsforbindelser er et centralt element, når det gælder udvikling, indførelse og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier i økonomien og samfundet. Projektet vedrører udelukkende »hvide områder« ⁽⁹⁰⁾.
- (169) Tilsynsmyndigheden finder, i overensstemmelse med bredbåndsretningslinjerne, at disse områder principielt er berettigede til statsstøtte, eftersom projektet fremmer territorial, social og økonomisk samhørighed og afhjælper et dokumenteret markedssvigt ⁽⁹¹⁾. Hvis foranstaltningen skal kunne betragtes som forenelig med EØS-aftalen, skal visse betingelser dog være opfyldt. Disse betingelser vil blive vurderet i de efterfølgende delafsnit:

3.3.1.2. Et veldefineret mål af fælles interesse

- (170) Bredbåndsforbindelser er et centralt element, når det gælder udvikling, indførelse og anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier i økonomien og samfundet. I sin Europa 2020-strategi af 3. marts 2010 »En

⁽⁸⁸⁾ Se f.eks. Kommissionens beslutning 2007/175/EF af 19. juli 2006 om Nederlandenes påtænkte støtteforanstaltning C 35/2005 til fordel for anlæggelse af et bredbåndsnet i Appingedam (EUT L 86 af 27.3.2007, s. 1), og Kommissionens beslutning N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending broadband reach (EUT C 150 af 17.6.2008, s. 3).

⁽⁸⁹⁾ Se punkt 28 i bredbåndsretningslinjerne.

⁽⁹⁰⁾ Se definition i fodnote 17 og betragtning 160 ovenfor.

⁽⁹¹⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens afgørelse nr. 219/14/KOL af 11. juni 2014 om statsstøtteordning for bredbåndsudbygning (EUT C 344 af 2.10.2014, s. 13, og EØS-tillæg nr. 55 af 2.10.2014, s. 4), afsnit 3.2.1.2.

digital dagsorden for Europa« meddelte Kommissionen, at »målet er at opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked baseret på hurtigt og ultrahurtigt internet og interoperable applikationer med bredbåndsadgang for alle inden 2013, adgang for alle til meget højere internethastigheder (30 Mbps eller mere) inden 2020, og adgang for 50 % eller flere af de europæiske husholdninger til internetforbindelser på over 100 Mbps« ⁽⁹²⁾.

- (171) Europa 2020-strategien anerkender betydningen af bredbåndprojekter med henblik på at fremskynde bredbåndsteknologiernes bidrag til vækst og innovation i alle økonomiens sektorer og til social og regional samhørighed. Etableringen af nye grundlæggende bredbåndsnet og/eller NGA-bredbåndsnet bidrager til jobskabelse og til at forbedre sundheds- og uddannelses tjenesterne i de pågældende områder.
- (172) Etableringen af bredbåndsnet bidrager desuden til at mindske den »digitale kløft«, der adskiller områder eller regioner i et land, hvor der er adgang til konkurrencedygtige bredbåndstjenester til en rimelig pris, og de områder og regioner, hvor der ikke er det. Tilsynsmyndigheden finder, at der uden offentlige indgreb er en reel risiko for, at der opstår en »digital kløft« mellem de forskellige regioner i Island, primært mellem land- og byområder. Det kan medføre økonomisk og social udstødelse af de lokale indbyggere og virksomheder og yderligere affolkning af allerede tyndbefolkede områder. Selv om der er flere grunde til den digitale kløft, er den vigtigste manglen på en tilstrækkelig bredbåndsinfrastruktur.
- (173) Tilsynsmyndigheden minder desuden om, at bredbåndstjenester til alle europæiske borgere inden 2013 var et af de primære mål med den digitale dagsorden for Europa ⁽⁹³⁾. Projektet er derfor i overensstemmelse med både Europa 2020-strategien og den digitale dagsorden for Europa.
- (174) Ifølge de islandske myndigheder er adgangen til højhastighedsbredbåndsinfrastruktur en afgørende faktor, når lokalsamfundene skal tiltrække virksomheder, forbedre levevilkårene i lokalsamfundene og fremme vækst og innovation i alle lokaløkonomiens sektorer. Ordningen har gjort det muligt for husholdninger og virksomheder i det pågældende område at få adgang til bredbåndstjenester til en rimelig pris. Det er også et mål af fælles interesse, eftersom bredbåndstjenester skal være tilgængelige til rimelige priser for at sikre, at så mange borgere som muligt får gavn af den offentlige støtte ⁽⁹⁴⁾. Uden støtten ville udgifterne til etablering af den nødvendige bredbåndsinfrastruktur være meget omfattende for private operatører i tyndbefolkede områder, hvilket ville medføre høje detailpriser, som ikke alle borgere har råd til. Den offentlige finansiering af bredbåndsinfrastrukturen har dermed ikke blot sikret adgang til bredbånd, men vil også sikre, at tjenesterne leveres til rimelige priser, jf. den digitale dagsorden. Med andre ord sikrer projektet adgang til detailbredbåndstjenester i de pågældende områder (dvs. tyndbefolkede områder, primært landdistrikter) til priser som dem, der gælder i de mere tætbefolkede områder (dvs. byområder).
- (175) Tilsynsmyndigheden finder, at støtte til etablering af bredbåndsnet i landdistrikter og underbetjente hvide områder, hvor der på nuværende tidspunkt ikke er adgang til bredbånd, fremmer territorial, social og økonomisk samhørighed og afhjælper markedssvigt ⁽⁹⁵⁾. Etableringen af et bredbåndsnet bidrager også til at mindske den »digitale kløft«, der adskiller områder eller regioner i et land, hvor der er adgang til konkurrencedygtige bredbåndstjenester til en rimelig pris, og de områder og regioner, hvor der ikke er det ⁽⁹⁶⁾.
- (176) I lyset af ovenstående konkluderer Tilsynsmyndigheden, at støtten forfølger ægte samhørighedsmål og økonomiske udviklingsmål, som betragtes som veldefinerede formål af fælles interesse.

⁽⁹²⁾ Europa 2020 — En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, KOM(2010) 2020, s. 12.

⁽⁹³⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (KOM (2010) 245), En digital dagsorden for Europa, som anerkendt i resolutionen fra det 37. møde i Det Blandede EØS-Parlamentarikerudvalg den 26. oktober 2011. Dokumentet findes på: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?jsessionid=Y4vLTx8KtHt58G2x4R1h26h111zYRjCHnMBhTTx3cKhqvYf4R8m0l-1629905942?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?jsessionid=Y4vLTx8KtHt58G2x4R1h26h111zYRjCHnMBhTTx3cKhqvYf4R8m0l-1629905942?uri=CELEX:52010DC0245R(01)). Den digitale dagsorden fastsatte målet om at sikre grundlæggende bredbåndstjenester for alle europæiske borgere inden 2013 og om at sikre langt større adgang til NGA-tjenester inden 2020 (alle europæiske borgere skal have adgang til en internethastighed på 30 Mbps eller mere, og mindst 50 % af de europæiske husstande skal have internetforbindelser på over 100 Mbps).

⁽⁹⁴⁾ Bredbåndstjenester til rimelige priser er også et af målene i den digitale dagsorden, se <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/about-broadband>.

⁽⁹⁵⁾ Se punkt 62 i bredbåndsretningslinjerne.

⁽⁹⁶⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 231/11/KOL, jf. fodnote 73.

3.3.1.3. Afhjælper foranstaltningen et markedssvigt?

- (177) Som allerede nævnt accepterer Tilsynsmyndigheden, eftersom kun hvide områder vil være støtteberettigede, at der i disse områder eksisterer et markedssvigt. Med andre ord ville markedet, hvis det blev overladt til sig selv uden indgreb, ikke levere et effektivt resultat for samfundet ⁽⁹⁷⁾.

3.3.2. Foranstaltningens udformning og behovet for at begrænse fordrejningen af konkurrencevilkårene

3.3.2.1. Er støtte er et passende instrument?

- (178) Som nævnt i punkt 40 i bredbåndsretningslinjerne anerkender Tilsynsmyndigheden, at forhåndsregulering kan fremme udviklingen af bredbåndsnet i byområder og mere tætbefolkede områder, men ikke er tilstrækkelig til at korrigere markedssvigt som følge af manglende private investeringer i infrastruktur i visse områder.
- (179) Tilsynsmyndigheden har ikke modtaget oplysninger om, hvorvidt de islandske myndigheder overvejede eventuelle alternativer til offentlig finansiering af bredbåndsnettet med henblik på at afhjælpe markedssvigtet. Tilsynsmyndigheden, og Kommissionen, har dog tidligere undersøgt brugen af tilskud eller skatteincitamer til slutbrugere og muligheden for forhåndsregulering ⁽⁹⁸⁾. Det viste sig, at det er usandsynligt, at de pågældende foranstaltninger vil medføre tilstrækkelige investeringer til levering af bredbåndstjenester til underbetjente områder.
- (180) Som nævnt var der kun begrænset adgang til lavhastighedsinternetforbindelser i det pågældende område, og kortlægningen viste, at ingen private operatører havde planer om at opgradere deres bredbåndsinfrastruktur. De islandske myndigheder bemærkede desuden, at de store internettjenesteudbydere i Island ikke havde vist nogen interesse for at forbedre internetforbindelserne i de pågældende områder eller investere i bredbåndsinfrastruktur i den nærmeste fremtid ⁽⁹⁹⁾. I situationer som den i den foreliggende sag, hvor det er blevet bekræftet, at der er tale om en betydelig underudvikling af bredbåndsinfrastrukturen og -tjenesterne i en given region, lader der således ikke til at være noget alternativ til tildeling af offentlige midler for at afhjælpe manglen på bredbåndsforbindelser.
- (181) Tilsynsmyndigheden konkluderer derfor, at den offentlige finansiering til levering af bredbåndstjenester er et hensigtsmæssigt instrument til at nå de opstillede mål.

3.3.2.2. Har støtten en tilskyndelsesvirkning?

- (182) Ifølge bredbåndsretningslinjerne ⁽¹⁰⁰⁾ gælder det, at det, for at vurdere, om der er tale om en tilskyndelsesvirkning, skal undersøges, om de pågældende investeringer i bredbånd ville være foretaget uden offentlig finansiering.
- (183) De islandske myndigheders offentlige høring viste, at det var usandsynligt, at et bredbåndsnet, der omfattede de ubetjente bygninger, ville blive leveret af markedet i den nærmeste fremtid. Den finansielle støtte til etablering af nettet gav anledning til, at tilbudsgiverne i den offentlige udbudsprocedure ændrede deres investeringsbeslutning. Tilsynsmyndigheden konkluderede derfor, at støtten udgjorde et incitament til, at den udvalgte leverandør investerede i etablering af bredbåndsinfrastruktur i områder, virksomheden ellers ikke ville have investeret i.

⁽⁹⁷⁾ Se punkt 33-35 i bredbåndsretningslinjerne.

⁽⁹⁸⁾ Se f.eks. EFTA-Tilsynsmyndighedens afgørelse nr. 231/11/KOL, jf. fodnote 73, og Kommissionens beslutning N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending broadband reach (EUT C 150 af 17.6.2008, s. 3), betragtning 54-55.

⁽⁹⁹⁾ De islandske myndigheder henvendte sig til private operatører for at finde ud af, om en markedsinvestor var villig til at levere bredbåndsforsbindelse til de pågældende bygninger. De islandske myndigheder konkluderede, efter at have konstateret, at der ikke var nogen interesse i at levere tjenesterne, at de pågældende områder faktisk var ramt af et markedssvigt og ikke i den nærmeste fremtid ville få adgang til højhastighedsinternetforbindelser uden offentlige indgreb.

⁽¹⁰⁰⁾ Punkt 41 i bredbåndsretningslinjerne.

3.3.2.3. Støttens proportionalitet og begrænsning af fordrejning af konkurrencevilkårene og indvirkning på samhandelen

Detaljeret kortlægning og dækningsanalyse

- (184) De islandske myndigheder foretog en detaljeret kortlægning og dækningsanalyse i 2007. Konkurrencevilkårene og strukturen i det givne område blev således analyseret, og alle de interesserede parter, som blev påvirket af den relevante foranstaltning, blev hørt. På den baggrund finder Tilsynsmyndigheden, at kortlægningen og dækningsanalysen bidrog til at minimere potentielle fordrejninger af konkurrencevilkårene.
- (185) WBS' udtræden af markedet gav anledning til en væsentlig ændring af listen over bygninger, der hverken havde eller ville få bredbåndsdækning på markedsvilkår i den nærmeste fremtid. De islandske myndigheder anmodede således igen om tilkendegivelser om planer om at tilbyde tjenester til de bygninger, der oprindeligt var omfattet af WBS' planer. Det skete i form af en avisannonce, der ifølge de islandske myndigheder var i tråd med tidligere kommunikation med markedet. Denne formidlingsmetode tillod alle tjenesteudbydere at underrette de islandske myndigheder om eventuelle planer om etablering af bredbånd i området. Tilsynsmyndigheden konkluderer derfor, at avisannoncen var en passende formidlingsmetode i denne situation.

Offentlig høring

- (186) Bredbåndsretningslinjerne fastsætter en forpligtelse til at iværksætte en offentlig høring af eksisterende operatører i en åben og gennemsigtig procedure for at sikre, at de offentlige midler kun bruges i hvide områder med grundlæggende bredbånd og hvide områder med NGA-net ⁽¹⁰¹⁾.
- (187) Som nævnt foretog Telekommunikationsfonden en analyse af konkurrencevilkårene på markedet og fremtidige planer om etablering af bredbånd ved at høre interesserede parter via en offentlig bekendtgørelse i den nationale avis Morgunblaðið for at sikre fuld gennemsigtighed. Dermed sikrede fonden, at eventuelle fordrejninger af konkurrencevilkårene blev minimeret.

Offentlig udbudsprocedure/økonomisk mest fordelagtige tilbud

- (188) Tilsynsmyndigheden understreger, at selv om direktivet om offentlige indkøb ikke finder anvendelse på indkøb af bredbåndsnets- og -tjenester ⁽¹⁰²⁾, er indkøbet stadig underlagt de grundlæggende principper om lige og ikkediskriminerende behandling ⁽¹⁰³⁾. Det følger også af bredbåndsretningslinjerne, at når støtteydende myndigheder beslutter at vælge en tredjepartsoperatør til at etablere og drive den støttede infrastruktur, skal udvælgelsesprocessen foregå i overensstemmelse med ånden og principperne i udbudsdirektiverne ⁽¹⁰⁴⁾. Tilgangen med offentlige udbudsprocedurer sikrer lige og ikkediskriminerende behandling af alle tilbudsgivere, mindsker budgetudgifterne, minimerer den potentielle involverede statsstøtte og gør foranstaltningen mindre selektiv. Brugen af offentlige udbudsprocedurer til at fremme disse mål inden for etablering af bredbåndstjenester er blevet anerkendt af Kommissionen i beslutningspraksis forud for den aftale, der er underlagt vurdering ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Punkt 74(b) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹⁰²⁾ Se artikel 13 i direktiv 2004/18/EF.

⁽¹⁰³⁾ Den Europæiske Unions Domstol har i sin retspraksis bekræftet, at traktatens bestemmelser om det indre marked også finder anvendelse på kontrakter uden for anvendelsesområdet for udbudsdirektiverne, så længe kontrakten er af interesse for økonomiske operatører i andre medlemsstater. Se f.eks. dom i sag C-324/98, Telaustria, EU:C:2000:669, præmis 60, dom i sag C-231/03, Coname, EU:C:2005:487, præmis 16, og dom i sag C-458/03, Parking Brixen, EU:C:2005:605, præmis 46. Se også Kommissionens fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne (EFT C 179 af 28.11.2001, s. 2).

⁽¹⁰⁴⁾ Punkt 74(c) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹⁰⁵⁾ Se f.eks. Kommissionens beslutning N 508/08, Det Forenede Kongerige, Provision of Remote Broadband Services in Northern Ireland (EUT C 18 af 24.1.2009, s. 1), Kommissionens beslutning N 475/2007, Irland, National Broadband Scheme (NBS) (EUT C 282 af 24.11.2007, s. 1), og Kommissionens beslutning N 157/06, Det Forenede Kongerige, South Yorkshire Digital region Broadband Project (EUT C 80 af 13.4.2007, s. 1).

- (189) I forbindelse med en konkurrencepræget udbudsprocedure understreger bredbåndsretningslinjerne, at den støtteydende myndighed skal fastsætte kvalitative tildelingskriterier, som de indsendte tilbud skal holdes op imod ⁽¹⁰⁶⁾. Bredbåndsretningslinjerne præciserer også, at for at mindske det støttebeløb, der skal tildeles, skal den tilbudsgiver, der anmoder om det laveste støttebeløb, hvis der er tale om lignende eller tilsvarende betingelser, i princippet have flere prioritetspoint i den overordnede vurdering af tilbuddet ⁽¹⁰⁷⁾. Den støtteydende myndighed skal også altid på forhånd angive den relative vægt, den tildeler hver af de valgte (kvalitative) kriterier.
- (190) I den foreliggende sag offentliggjorde det islandske handelscenter, på vegne af Telekommunikationsfonden, udbudsbeskrivelsen på sin hjemmeside og i nationale aviser i februar 2008. I overensstemmelse med punkt 74(c) i bredbåndsretningslinjerne blev oplysningerne om udbudsproceduren offentliggjort på et centralt websted på nationalt niveau, nemlig det islandske handelscenters hjemmeside ⁽¹⁰⁸⁾, og udbuddet blev desuden bekendtgjort på indenrigsministeriets hjemmeside ⁽¹⁰⁹⁾. Udbudsbeskrivelsen indeholdt klare tildelingskriterier, hvis formål var at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Der blev anvendt fire vurderingskriterier: i) samlet pris (50 %), ii) etableringshastighed (15 %), iii) downloadhastighed (25 %) og iv) 2G/GSM (valgfrit) (10 %). Efter offentliggørelsen af udbuddet indledte det islandske handelscenter drøftelser med interesserede tilbudsgivere, hvilket førte til, at fristen for at afgive bud blev forlænget til den 4. september 2008. Det islandske handelscenter modtog fem gyldige tilbud, og det tilbud, der fik det højeste antal point på grundlag af tildelingskriterierne, blev efterfølgende valgt ⁽¹¹⁰⁾.
- (191) Baseret på ovenstående finder Tilsynsmyndigheden, at det islandske handelscenter, på vegne af Telekommunikationsfonden, gennemførte en åben og gennemsigtig offentlig udbudsprocedure for at vælge leverandøren af bredbåndsnettet. Det er desuden åbenlyst, at princippet om ligebehandling blev overholdt, eftersom det var tydeligt for alle interesserede tilbudsgivere, at prisen var langt det vigtigste kriterium i tilbuddet, da prisen tegnede sig for 50 % af tildelingskriterierne.
- (192) Efter afslutningen af udbudsproceduren trak WBS sig fra markedet. Det medførte en stigning i det antal bygninger, der havde brug for bredbåndstjenester. Aftalen med den valgte leverandør blev derfor ændret, for så vidt angår aftalens omfang, kompensation og etableringsperiode. Som følge af ekstraordinære og uforudsete omstændigheder i den islandske økonomi blev der også foretaget ændringer i indeksreguleringen af de samlede betalinger ⁽¹¹¹⁾.
- (193) Klageren hævder, at andre tilbudsgivere ikke fik mulighed for at afgive tilbud på de yderligere bygninger, og at forøgelsen af antallet af bygninger ikke nødvendigvis medfører en tilsvarende stigning i udgifterne og forlængelse af etableringsperioden.
- (194) Tilsynsmyndigheden erkender, at ændringerne i udkastet til aftale i udbudsdokumenterne er betydelige, og at ændringerne, selv om EØS-reglerne om offentlige udbud tillader, at der foretages visse ændringer i aftalen efter forhandlinger, når leverandøren er valgt, overskrider de grænser, der er fastsat i direktivet om offentlige indkøb ⁽¹¹²⁾. Som tidligere nævnt finder direktivet om offentlige indkøb ikke anvendelse på den foreliggende procedure, eftersom indkøb i forbindelse med etablering af telekommunikationsnetværk ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde ⁽¹¹³⁾. Ifølge bredbåndsretningslinjerne skal udvælgelsesproceduren ikke desto mindre gennemføres i overensstemmelse med ånden og principperne i udbudsdirektiverne ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Punkt 74(d) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹⁰⁷⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁸⁾ <http://www.rikiskaup.is/>.

⁽¹⁰⁹⁾ <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/22547>.

⁽¹¹⁰⁾ Se tabel i betragtning 18.

⁽¹¹¹⁾ Ændringerne er forklaret nærmere i denne beslutnings afsnit 1.3.1.4. Se også betragtning 27 og 61 ovenfor.

⁽¹¹²⁾ Se f.eks. artikel 31, stk. 4, litra a), i direktiv 2004/18/EF: »... ved supplerende arbejder eller tjenesteydelser, som ikke er omfattet af de oprindelige udbud eller den oprindelige kontrakt, og som på grund af uforudsete forhold er blevet nødvendige for udførelsen af tjenesteydelserne eller bygge- og anlægsarbejderne som deri beskrevet, forudsat at kontrakten tildeles den økonomiske aktør, som udfører disse bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser:

— når disse supplerende bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser ikke teknisk eller økonomisk kan adskilles fra den oprindelige kontrakt uden væsentlige ulemper for de ordregivende myndigheder eller

— når disse bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, til trods for at de kan adskilles fra den oprindelige kontrakt, er absolut nødvendige af hensyn til dennes fuldstændige gennemførelse.

Den samlede værdi af kontrakter, som indgås om supplerende bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, må dog ikke overstige 50 % af værdien af den oprindelige kontrakt.»

⁽¹¹³⁾ Ibid., artikel 13.

⁽¹¹⁴⁾ Punkt 74(c) i bredbåndsretningslinjerne.

- (195) Det er indlysende, at den pris, der blev betalt til Síminn efter udvidelsen af projektets omfang, stadig var betydeligt lavere end den pris, der blev tilbudt af de øvrige tilbudsgivere ⁽¹¹⁵⁾, og den pris, Telekommunikationsfonden havde anslået på forhånd. Ændringerne kan derfor have været berettigede som følge af uoverensstemmelsen mellem priserne. Det fremgik også klart af kapitel 2.3.4 i udbudsbeskrivelsen »New connections and the obligation to connect« (nye forbindelser og forpligtelsen til forbindelse), at den gennemsnitlige enhedspris fra det oprindelige tilbud ville blive brugt som referencegrundlag i tilfælde af en uforudset forøgelse af projektets omfang. Førnævnte kapitel giver faktisk specifikt mandat til brug af metoden med en gennemsnitlig pris i forbindelse med vurderingen af omkostningerne til nye bygninger, der tilføjes til projektet.
- (196) I overensstemmelse med fast retspraksis finder Tilsynsmyndigheden, at det, i hvert fald under ekstreme omstændigheder, kan være acceptabelt, at stater erstatte en sikkerhed med en usikkerhed og i den forbindelse opnår et bestemt og tilfredsstillende afkast i stedet for et usikkert afkast ⁽¹¹⁶⁾. Derfor finder Tilsynsmyndigheden, da formålet med en udbudsprocedure er at opnå den laveste pris for samfundet og i lyset af fokus på pris i tildelingskriterierne, anvendelsen af metoden med gennemsnitspris i udbudsdokumenterne og de store uoverensstemmelser i de afgivne tilbud, at der i den foreliggende sag blev sikret lige og ikkediskriminerende behandling af alle tilbudsgivere, og at udvælgelsesprocessen og udvidelsen af projektets omfang var i overensstemmelse med ånden og principperne i udbudsdirektiverne.
- (197) Endelig hævder klageren, med hensyn til ændringen fra indeksregulering i forhold til forbrugerpriserne til indeksregulering i forhold til udenlandsk valuta, at det har øget betalingen til Síminn yderligere som følge af devalueringen af ISK efter finanskrisen. De islandske myndigheder har bekræftet, at disse ændringer ikke medførte, at hele risikoen overgik til dem, eftersom Síminn også afholdt påløbne stigende omkostninger fra andre aspekter af projektet, som ikke hang sammen med DKK's vekselkurs, nemlig arbejdsomkostninger, olie og andre input ⁽¹¹⁷⁾. De har også dokumenteret, at selv efter at disse ændringer blev indført i aftalen, var det nødvendige støttebeløb stadig betydeligt lavere end det næstlaveste gyldige tilbud og Telekommunikationsfondens omkostningsoverslag.
- (198) I lyset af ovenstående konkluderede Tilsynsmyndigheden, at udbuddet og udvælgelsesprocessen overordnet var i overensstemmelse med ånden og principperne i udbudsdirektiverne, og at de islandske myndigheder valgte det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Teknologisk neutralitet

- (199) I henhold til punkt 74(e) i bredbåndsretningslinjerne må udbuddet ikke begunstige eller udelukke en bestemt teknologi eller netværksplatform. De bydende bør således have ret til at foreslå levering af de ønskede bredbåndstjenester ved at anvende eller kombinere de teknologier, som de måtte finde mest egnede. På grundlag af de objektive udbudskriterier skal den tildelende myndighed have ret til at udvælge den bedst egnede teknologiske løsning eller blanding af teknologiløsninger.
- (200) I overensstemmelse med artikel 2.1 i udbudsbeskrivelsen var projektet teknologisk neutralt, og der var ingen specifikationer for, hvordan nettet skulle opbygges, eller hvilke teknologiske løsninger der skulle bruges. Udbuddet begunstigede ikke nogen bestemt teknologi eller netværksplatform, og det var således op til tilbudsgiverne at definere de mest egnede teknologiske løsninger til tilslutning af de bygninger, der var blevet identificeret i forbindelse med kortlægningen. Udbuddet var derfor åbent for alle tekniske løsninger og dermed teknologisk neutral som påkrævet i henhold til bredbåndsretningslinjerne. Tilsynsmyndigheden finder, at man ved at anvende princippet om teknologisk neutralitet valgte de mest egnede teknologier eller en blanding heraf ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Se tabellen i afsnit I.2.1.3 ovenfor.

⁽¹¹⁶⁾ Se f.eks. dom i sag T-29/10, Nederlandene og ING Groep mod Kommissionen, EU:T:2012:98, præmis 123.

⁽¹¹⁷⁾ Dokument nr. 687314.

⁽¹¹⁸⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens afgørelse nr. 219/14/KOL af 11. juni 2014 om statsstøtteordning for bredbåndsudbygning (EUT C 344 af 2.10.2014, s. 13, og EØS-tillæg nr. 55 af 2.10.2014, s. 4), betragtning 125, litra e).

Anvendelse af eksisterende infrastruktur

- (201) I overensstemmelse med bredbåndsretningslinjerne bør EFTA-staterne opfordre tilbudsgivere til at anvende enhver eksisterende infrastruktur med henblik på at undgå unødvendige dobbeltressourcer og reducere den offentlige finansiering ⁽¹¹⁹⁾. Som nævnt var de pågældende bygninger, forud for etableringen af netværket, ikke omfattet af et bredbåndsnet. Tilsynsmyndigheden har desuden ikke modtaget oplysninger fra netværksoperatører eller interesserede parter om overflødige dobbeltressourcer i denne sag.
- (202) På den baggrund lader brugen af eksisterende infrastruktur ikke til at have spillet en vigtig rolle i etableringen af det subsidierede netværk.

Engrosadgang

- (203) Det er en nødvendig komponent i enhver statslig foranstaltning, der støtter opbygningen af en ny bredbåndsinfrastruktur, at tredjeparter får effektiv engrosadgang til den støttede bredbåndsinfrastruktur. Engrosadgang gør det navnlig muligt for tredjepartsoperatører at konkurrere med den valgte tilbudsgiver (f.eks. når sidstnævnte også er til stede på detailniveau), hvilket styrker udvalget og konkurrencen inden for de områder, der er omfattet af foranstaltningen, og forhindrer samtidig etableringen af regionale tjenestemonopoler ⁽¹²⁰⁾. Derudover minimerer reel engrosadgang for konkurrenter fordrejninger af konkurrencevilkårene som følge af statsstøtteforanstaltninger.
- (204) Kommissionens praksis forud for den aftale, der er underlagt vurdering, understreger, hvor vigtigt det er at give tredjeparter reel engrosadgang til subsidierede netværk ⁽¹²¹⁾.
- (205) Bredbåndsretningslinjerne understreger også, at de forpligtelser til engrosadgang, som et subsidieret netværk pålægges, skal tilpasses til de adgangsforsiktelser, der er fastsat i henhold til reglerne for sektorregulering. Principielt bør subsidierede selskaber dog levere et bredere sortiment af engrosadgangsprodukter end dem, der har fået mandat af de nationale tilsynsmyndigheder ved sektorreguleringen, fordi støttemodtageren ikke blot anvender sine egne midler, men også skatteydernes penge til at etablere sin egen infrastruktur. En sådan engrosadgang bør gives så hurtigt som muligt, inden nettet tages i drift ⁽¹²²⁾.
- (206) Efter sin analyse i 2008 af markedet for engrosbredbåndsadgang krævede den islandske tilsynsmyndighed, PTA, at Síminn (som virksomhed udpeget som en virksomhed med en stærk markedsposition) skulle efterkomme alle rimelige anmodninger fra andre virksomheder inden for elektronisk kommunikation om åben adgang til specialiseret netværksinfrastruktur vedrørende lokale kobberkredsløb på engrosniveau, herunder muligheden for bitstrømstjenester leveret på forskellige punkter i nettet ⁽¹²³⁾. Det blev heri angivet, at Síminn bl.a. skal imødekomme rimelige anmodninger om adgang til løsningsmodel 1, 2, 3 og 4 som defineret i betragtning 32. Denne PTA-afgørelse blev nævnt i udbudsbeskrivelsen.

⁽¹¹⁹⁾ Punkt 74(f) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹²⁰⁾ Punkt 74(g) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹²¹⁾ Se Kommissionens beslutning 2008/729/EF af 11. december 2007 om en støtteforanstaltning til fordel for Glasvezelnet Amsterdam til en investering i et fibernet til kommunen Amsterdam — sag C 53/06 (ex N 262/05, ex CP 127/04) (EUT L 247 af 16.9.2008, s. 27), betragtning 96, og Kommissionens beslutning N 14/2008, Det Forenede Kongerige, Broadband in Scotland — Extending Broadband Reach (EUT C 150 af 17.6.2008, s. 3), betragtning 57, litra c), og Kommissionens beslutning N 475/2007, Irland, National Broadband Scheme («NBS») (EUT C 282 af 24.11.2007, s. 1), betragtning 45, litra e).

⁽¹²²⁾ Punkt 74(g) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹²³⁾ PTA's afgørelse nr. 8/2008 (se fodnote 33 ovenfor).

- (207) EU's regler om elektronisk kommunikation sigter mod at fremme konkurrence, ved at nye aktører på markedet bliver gradvist mere afhængige af deres egen infrastruktur over tid, når det er effektivt for dem at blive det ⁽¹²⁴⁾. Lovgivning, der fremmer effektiv investering i virksomheders egen infrastruktur, anses for i højere grad at fremme effektiv og selvopretholdende konkurrence. Det har ført til en lovgivningsmæssig tilgang til markederne for elektronisk kommunikation, hvor produkter med flere former for adgang på forskellige niveauer af netværks-hierarkiet, når der er tale om en stærk markedsposition, er tilgængelige for alternative operatører samtidigt. Sådanne differentierede adgangsmuligheder imødekommer de alternative leverandørers forskellige niveauer for etablering af netværk. Ifølge De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe »ERG«, nu kendt som Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Elektroniske Kommunikationsnet og -tjenester eller »BEREC« er denne tilgang til lovgivningen med en »investeringsstige« et veletableret princip i den nuværende lovgivning om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester ⁽¹²⁵⁾.
- (208) Ud over den etablerede reguleringspraksis for effektiv engrosadgang til bredbåndstjenester har statsstøtteafgørelser også anvendt en dynamisk tilgang til de krævede løsningsmodeller for adgang. Eksempelvis skulle der i forbindelse med Amsterdams beslutninger fra 2006/2007 om investering i et fiberbredbåndsnat ⁽¹²⁶⁾ gives engrosadgang både til nettets passive ⁽¹²⁷⁾ del og til nettets aktive ⁽¹²⁸⁾ del. I henhold en afgørelse fra 2010 om etablering af bredbåndsnat med meget høj hastighed i Frankrig ⁽¹²⁹⁾ skulle der desuden gives engrosadgang på alle niveauer af den subsidierede infrastruktur. Eftersom støtten blev ydet for nettets passive infrastruktur (f.eks. kabelkanaler, mørk fiber), skulle adgang til nettets passive niveau fremmes som allerede fastsat i en afgørelse truffet af den franske tilsynsmyndighed, ARCEP, i 2010 ⁽¹³⁰⁾. Der skulle dog også leveres et produkt vedrørende aktiv adgang til enhver tredjepart, som havde fremsat en rimelig anmodning om et sådant produkt ⁽¹³¹⁾. Anmodningen blev betragtet som rimelig, hvis følgende tre betingelser var opfyldt: i) den aktør, der anmoder om adgang, tilvejebringer en sammenhængende forretningsplan, som begrundet aktiveringen af nettet, ii) den aktør, der anmoder om adgang, dokumenterer, at den pågældende ikke har de finansielle midler, der er nødvendige for at installere det aktive udstyr, og iii) der tilbydes intet produkt vedrørende aktiv adgang i det samme geografiske område fra en privat operatør til priser, der svarer til priserne i mere tæt befolkede områder ⁽¹³²⁾.
- (209) Mens førnævnte eksempler overvejende henviser til engrosinternetadgang til fastnet, er det ikke klart for Tilsynsmyndigheden, hvorfor en tilsvarende tilgang med dynamisk adgang ikke også skulle være gældende i tilfælde af engrosinternetadgang til netværk med teknologier med mobil adgang. Når nationale tilsynsmyndigheder f.eks. har identificeret en stærk markedsposition på engrosmarkedet for mobil adgang og opkaldsoprindelsestjenester i en lovgivningsmæssig sammenhæng, er en række forskellige adgangsforpligtelser blevet fremmet, idet det anerkendes, at der er forskellige niveauer af netværksetablering for markedsdeltagere. I sin konklusion fra 2007 om dominans på markedet for mobil engrosadgang og opkaldsoprindelse i Island bemærkede PTA, at alle former for engrosadgang, der med rimelighed kan gives, og som kan fremme konkurrencen på detailmarkedet, i lyset af mobiltelefonmarkedets mangfoldighed og de forskellige behov hos de parter, der måtte anmode om

⁽¹²⁴⁾ Se f.eks. artikel 8, stk. 5, litra c), i den retsakt, der er nævnt i punkt 5cl i bilag XI til EØS-aftalen (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester) (»rammedirektivet«) (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 33), indarbejdet i EØS-aftalen ved afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 11/2004 af 6. februar 2004 om ændring af bilag II (tekniske forskrifter, standarder, prøvning og certificering), bilag X (audiovisuelle tjenesteydelser) og bilag XI (tjenesteydelser på telekommunikationsområdet) til EØS-aftalen (EUT L 116 af 22.4.2004, s. 60, og EØS-tillæg nr. 20 af 22.4.2004, p. 14) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT L 337 af 18.12.2009, s. 37) (»direktivet om bedre regulering«) (endnu ikke indarbejdet i EØS-aftalen) og den retsakt, der er nævnt i punkt 5cl i bilag XI til EØS-aftalen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 544/2009 af 18. juni 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 717/2007 om roaming på offentlige mobiltelefonnet i Fællesskabet og af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT L 167 af 29.6.2009, s. 12)), indarbejdet i EØS-aftalen ved afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 107/2009 af 22. oktober 2009 om ændring af bilag XI (Tjenesteydelser på telekommunikationsområdet) til EØS-aftalen (EUT L 334 af 17.12.2009, s. 4, og EØS-tillæg nr. 68 af 17.12.2009, s. 4), der som et af formålene med lovgivningen nævner fremme, når det er hensigtsmæssigt, af infrastrukturbaseret konkurrence.

⁽¹²⁵⁾ ERG 06(33), Revised ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the ECNS Regulatory Framework, maj 2006.

⁽¹²⁶⁾ Se fodnote 121 ovenfor og Kommissionens beslutning 2008/729/EF.

⁽¹²⁷⁾ Passiv netværksadgang henviser til adgang til det passive netværk uden elektronisk udstyr (dvs. fysiske netværkselementer som kabelkanaler, fibre, skabe osv.).

⁽¹²⁸⁾ Aktiv netværksadgang henviser til adgang til det aktiverede netværk (dvs. hvor systemerne eller de tekniske komponenter, der er nødvendige for at drive netværket, er på plads, såsom afbrydere, routere eller splittere).

⁽¹²⁹⁾ Kommissionens afgørelse N 330/2010, Frankrig — Programme national »Très Haut Débit« — Volet B (EUT C 364 af 14.12.2011, s. 1).

⁽¹³⁰⁾ Det omfattede adgangen til et tilbud om at forbinde den adgangssøgendes egne netværk, at forbinde forskellige dele af netværket og at forbinde til slutbrugeren.

⁽¹³¹⁾ I denne henseende var denne form for netværksaktivitet ikke finansieret af programmet, men adgang til produkter vedrørende aktiv engrosadgang var ikke desto mindre nødvendig, når der var en rimelig efterspørgsel efter sådanne produkter.

⁽¹³²⁾ Se Tilsynsmyndighedens afgørelse nr. 231/11/KOL, jf. fodnote 73, betragtning 24.

adgang, bør henhøre under anvendelsesområdet for adgangsforpligtelsen ⁽¹³³⁾. I denne henseende var Síminn forpligtet til at imødekomme alle rimelige anmodninger om adgang til i) national roaming ⁽¹³⁴⁾, ii) samhusning og fælles brug ⁽¹³⁵⁾, iii) adgang til virtuel mobilnetudbyder («MVNO») ⁽¹³⁶⁾ og iv) videresalg ⁽¹³⁷⁾.

- (210) Det følger af artikel 2.1 i udbudsbeskrivelsen, der er markeret som bilag I til aftalen, at det pågældende projekt var teknologisk neutralt. I overensstemmelse med dette princip etablerede Síminn det offentligt finansierede netværk med ADSL-, UMTS-, satellit- and Wi-Fi-teknologi ⁽¹³⁸⁾. For at undgå eventuelle forbrejninger af konkurrencevilkårene på markederne for elektronisk kommunikation, hvor der er tale om statsstøtte, ser det derfor ud til, at tredjepartsoperatører generelt skal gives reel engrosadgang på en teknologisk neutral måde, som inden for rimelighedens grænser skal være tilpasset til deres respektive adgangsbehov.
- (211) De islandske myndigheder har dokumenteret, at indledningen af markedsføringen og salget for hver del af projektet var blevet offentliggjort på Telekommunikationsfondens hjemmeside i perioden fra august 2009 til august 2010. For ikke at begunstige en enkelt tjenesteudbyder modtog de boliger og virksomheder, som var involveret i projektet, desuden et brev fra fonden, hvori projektets art blev beskrevet, og hvor man informerede folk om, at de efter en bestemt dato kunne begynde at bestille tjenesten fra enhver internettjenesteudbyder, som var villig til at levere den. I brevet var det specifikt anført, at projektet var åbent for alle tjenesteudbydere. Telekommunikationsfonden udsendte desuden en meddelelse til alle teleselskaber, som var registreret hos PTA på daværende tidspunkt, herunder alle internettjenesteudbydere, hvori de blev informeret om, at de nye infrastrukturer var tilgængelige til brug. Alle internettjenesteudbydere havde således mulighed for at levere konkurrerende detailtjenester på samme tid som Síminn.
- (212) Ifølge bilag II til aftalen kan sælgeren frit tilbyde løsningsmodel 1-4, men er kun forpligtet til at tilbyde løsningsmodel 3 i alle tilfælde, hvor der bruges bredbåndsteknologi i projektet (se betragtning 33 ovenfor) ⁽¹³⁹⁾. Samtidig fremgår det dog af bilag II til aftalen, at engrosadgang til ADSL-baserede tjenester skal gives på samme vilkår som i henhold til PTA's afgørelse nr. 8/2008 om engrosbredbåndsadgang, som forpligtede Síminn til at levere løsningsmodel 1, 2, 3 og 4 ⁽¹⁴⁰⁾.
- (213) I tilfælde, hvor der bruges UMTS-teknologi til levering af bredbåndstjenesterne som led i projektet, er sælgeren desuden kun forpligtet til at levere løsningsmodel 4-adgang. Ifølge de islandske myndigheder er hovedårsagen til denne ordning, at sælgeren skal have fuld adgang til og kontrol over UMTS-nettet end-to-end. Løsningsmodel 4 er baseret på definitionen af grundlæggende tjenesteydelser som beskrevet i kapitel 2.2.9 i udbudsdokumenterne, der beskriver en traditionel internetvideresalgstjeneste, hvor forhandleren ikke driver nogen del af nettet. Ifølge

⁽¹³³⁾ Se PTA's afgørelse nr. 4/2007 om udpegelse af virksomheder med en stærk markedsposition og pålæggelse af forpligtelser på markedet for adgang og opkaldsoprindelse på offentlige mobiltelefonnet (marked 15) og analyse af engrosmarkedet for adgang og opkaldsoprindelse på offentlige mobiltelefonnet (marked 15) af 5. februar 2007.

⁽¹³⁴⁾ »National roaming« henviser til en aftale mellem aktører på markedet for mobilnetinfrastruktur om brug af hinandens net til at levere tjenester i geografiske områder, hvor de endnu ikke har dækning.

⁽¹³⁵⁾ Det henviser til Síminns forpligtelse til at give andre mobilnetoperatører mulighed for fysisk anbringelse af deres udstyr på eller fælles brug af eksisterende fastnet- eller mobilinfrastruktur (såsom kabelkanaler, bygninger og strukturer eller master).

⁽¹³⁶⁾ »Virtuel mobilnetudbyder« (Mobile Virtual Network Operator — MVNO) henviser til en udbyder af mobile tjenester, der ikke har sine egne disponible frekvenser og måske eller måske ikke ejer mobil netværksinfrastruktur, afhængigt af hvilken forretningsmodel der anvendes, og i hvilket omfang udbyderen er afhængig af faciliteter, der udbydes af værtsmobilnettet. Ifølge PTA's definition i afgørelse nr. 4/2007 kontrollerer den virtuelle netudbyder, i sager, der involverer rent virtuel netadgang, det system, der er nødvendigt for samtrafik og roaming i andre operatørers netværk, men ejer ikke et distributionssystem (dvs. den trådløse del af mobilnettet).

⁽¹³⁷⁾ En forhandler har typisk hverken disponible frekvenser eller netværksinfrastruktur, men har det direkte kundeforhold og kan bl.a. håndtere kundefakturering, markedsføring og salg af tjenesten til slutbrugere under et uafhængigt mærke. Ifølge PTA's definition i afgørelse nr. 4/2007 ejer forhandleren ikke nogen uafhængig mobilnetværksinfrastruktur og køber nærmest alle supporttjenester på engrosniveau.

⁽¹³⁸⁾ Som tidligere nævnt i betragtning 30 viste det sig, at 55 % af bygningerne var forbundet med UMTS (3G, fast trådløs adgang), 41 % med ADSL og 4 % med satellit/Wi-Fi.

⁽¹³⁹⁾ Ifølge oplysninger fra de islandske myndigheder skulle der være engrosadgang fra 2008-2014, og de kontraherende parter kan tilføje op til to år til denne periode afhængigt af markedsudviklinger og andre faktorer.

⁽¹⁴⁰⁾ Der henvises til kapitel 2.2.4 i del I ovenfor for en beskrivelse af løsningsmodel 1-4.

denne beskrivelse leverer Síminn desuden under alle omstændigheder brugerudstyret og installationen, uanset hvem forhandleren er, og tager sig også af kundeservice og vedligeholdelse.

- (214) De islandske myndigheder har bekræftet, at Síminn, på grundlag af førnævnte forpligtelse i aftalen, har været nødt til at give reel engrosadgang til sine konkurrenter fra projektets begyndelse. Síminn har også været forpligtet til at give engrosadgang til sit ADSL-net for alle internettjenesteudbydere på markedet, herunder Vodafone, i overensstemmelse med PTA's afgørelse nr. 8/2008. Der har derfor været engrosadgang på ikkediskriminerende vilkår for enhver, der har anmodet om engrosadgang på markedet, uanset deres tekniske kapacitet eller placering. Síminn har faktisk, ifølge Tilsynsmyndighedens oplysninger, indtil nu indgået 11 aftaler om engrosadgang med sine konkurrenter om levering af ADSL-tjenester, to aftaler om engroslevering af UMTS/3G-tjenester og to aftaler om levering af 2G-tjenester⁽¹⁴¹⁾. De islandske myndigheder har bemærket, at de ikke er blevet forelagt oplysninger om, at Síminn har afvist rimelige anmodninger om engrosadgang. Tværtimod har Síminn fra begyndelsen af projektet givet engrosadgang og har offentliggjort et tilbud om UMTS-engrosadgang på sin hjemmeside⁽¹⁴²⁾.
- (215) Ifølge oplysninger fra de islandske myndigheder har Vodafone kun anmodet om roamingadgang til Síminns 3G-sendere for at levere 3G-mobilkommunikation. Vodafone har imidlertid ikke anmodet om engros- eller videresalgadgang til højhastighedsinternettjenester via UMTS, ADSL eller satellit for de områder, der er omfattet af projektet. Hverken Síminn eller de islandske myndigheder har modtaget en sådan anmodning fra Vodafone. Ifølge de islandske myndigheder har Síminn tilbudt Vodafone 3G-roamingadgang på markedsvilkår, men Vodafone har ifølge Síminn ikke været villig til at indgå en aftale. Ifølge Síminn har Vodafone på nuværende tidspunkt en aftale med Nova om 3G-roamingadgang⁽¹⁴³⁾.
- (216) De islandske myndigheder har dokumenteret, at der er store ligheder mellem det pågældende projekt og Irish National Broadband Scheme (»NBS«). Projekterne blev gennemført på omtrent samme tid, begge projekter krævede, at netværksudbyderen tilbød tilsvarende engrosbredbåndsadgang, i begge projekter anvendte netværksudbyderne en blanding af teknologier (herunder trådløs teknologi), og ingen af projekterne var forbundet med krav om UMTS/3G-taletelefonitjenester. NBS-projektet brugte desuden samme tekniske løsning til 3G-engrosadgang som i det islandske projekt. Efter at have vurderet NBS-projektet konkluderede Kommissionen, at de krævede adgangsbestemmelser ville gøre det muligt for tredjeparter at konkurrere med den valgte leverandør af nettet, hvilket ville styrke udvalget og konkurrencen i de områder, der var omfattet af foranstaltningen⁽¹⁴⁴⁾.
- (217) I lyset af ovenstående konkluderer Tilsynsmyndigheden, at de islandske myndigheder, via aftalen med Síminn og forpligtelserne heri, har sikret reel engrosadgang for tredjeparter til den støttede bredbåndsinfrastruktur.

Engrosadgangspriser

- (218) I henhold til punkt 74(h) i bredbåndsrætningslinjerne skal engrosadgangspriserne være baseret på de principper for prisfastsættelse, der er fastsat af den nationale tilsynsmyndighed, og på referenceværdier og bør tage højde for den støtte, som netværksoperatøren har modtaget. Den islandske konkurrencemyndighed inddrog ikke bredbåndstjenester leveret via fiberbaserede infrastrukturer i sin beslutning om markedet for engrosbredbånd, dvs. marked 5 i Tilsynsmyndighedens henstilling om relevante markeder⁽¹⁴⁵⁾. Fiber er også udelukket fra markedet for (fysisk) netværksinfrastrukturadgang på engrosbasis (herunder delt eller fuldt udbundet adgang) på et nærmere bestemt sted (marked 4). Derfor har PTA hidtil ikke pålagt forpligtelser med hensyn til prisfastsættelse for engrosadgang til fibernet.

⁽¹⁴¹⁾ Dokument nr. 687322.

⁽¹⁴²⁾ Teleselskabet Tal har bl.a. indgået en aftale med Síminn om engrosadgang, se også betragtning 86 ovenfor.

⁽¹⁴³⁾ Dokument nr. 687314.

⁽¹⁴⁴⁾ Kommissionens beslutning N 475/2007, Ireland National Broadband Scheme (NBS) (EUT C 18 af 24.1.2009, s. 1), betragtning 45.

⁽¹⁴⁵⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens henstilling af 5.11.2008 om relevante produkt- og tjenestemarkeder inden for den elektroniske kommunikationssektor, som er underlagt forhåndsregulering i overensstemmelse med rammedirektivet (EUT C 156 af 9.7.2009, s. 18).

- (219) For så vidt angår sagens særlige omstændigheder, skal det dog bemærkes, at selv om PTA ikke pålagde nogen forpligtelser med hensyn til prisfastsættelse for engrosadgang, indgik standardiserede videresalgsaftaler, herunder standardrabatter for videresalg for både ADSL- og UMTS-teknologi, ikke desto mindre i bilag 10 til aftalen. Derudover indikerer den kendsgerning, at virksomheder har taget imod tilbuddene om engrosadgang til det nyetablerede net ⁽¹⁴⁶⁾, at Síminns priser er konkurrencedygtige og afspejler markedsvilkårene ⁽¹⁴⁷⁾.

Tilsyns- og tilbagebetalingsordning

- (220) Generelt skal de støtteydende myndigheder indføre tilsynsmekanismer for at forhindre enhver risiko for overkompensation. Ifølge bredbåndsretningslinjerne er de støtteydende myndigheder dog kun forpligtet til at indføre en tilbagebetalingsordning, hvis støttebeløbet til projektet overstiger 10 mio. EUR (dvs. ca. 1,5 mia. ISK) ⁽¹⁴⁸⁾.
- (221) I den foreliggende sag har de islandske myndigheder bekræftet, at projektets samlede omkostninger lå et godt stykke under grænsen på 10 mio. EUR. Tilsynsmyndigheden accepterer således, at det ikke var nødvendigt at indføre tilsyns- og tilbagebetalingsordninger.
- (222) De islandske myndigheder har ikke desto mindre bekræftet, at betalingerne til Síminn skete i overensstemmelse med en på forhånd fastsat betalingsordning, der er forbundet med projektets fremskridt, hvilket forhindrede overkompensation. I henhold til aftalens artikel 19 forelagde Síminn en bankgaranti fra New Kaupþing bank, af 17. februar 2009, som repræsenterer en tilbagebetalingsordning, for at forhindre overkompensation. Aftalen indeholder også en streng betalingsordning i overensstemmelse med projektets fremskridt, hvilket betyder, at betalinger op til et vist punkt er betinget af reelle fremskridt i opbygningen af systemet og i forbrugernes anvendelse heraf, som fastsat i artikel 16 i aftalen. Endelig indeholder artikel 11 i aftalen en sanktionsklausul, i henhold til hvilken Síminn skal yde kompensation i tilfælde af forsinkelser, og en klausul om manglende overholdelse i aftalens artikel 13.

Rapportering

- (223) Ifølge punkt 74(k) i bredbåndsretningslinjerne skal de støtteydende myndigheder hvert andet år indberette centrale oplysninger om støtteprojektet til Tilsynsmyndigheden (fra den dato, hvor nettet sættes i drift) ⁽¹⁴⁹⁾. Den pågældende støtteforanstaltning blev ikke formelt anmeldt til Tilsynsmyndigheden, men de islandske myndigheder har nu indsendt de relevante og centrale oplysninger som svar på Tilsynsmyndighedens anmodninger om oplysninger. Disse oplysninger skal nu indgives hvert andet år til Tilsynsmyndigheden som led i Islands årlige indberetningspligt for statsstøtteforanstaltninger.

3.4. Den overordnede afvejning

- (224) Efter at have vurderet foranstaltningen i forhold til afvejningstestens relevante kriterier og de grundlæggende principper for statsstøtte til bredbåndsinfrastruktur, som fremgår af bredbåndsretningslinjerne, konkluderer Tilsynsmyndigheden, at foranstaltningen alt i alt bidrager til at kompensere for en geografisk og kommerciel ulempe i disse landområder, der ellers ikke ville blive afhjulpet ved hjælp af markedsbaserede løsninger i den nærmeste fremtid. Foranstaltningen sigter mod at fremme konkurrencedygtig levering af innovative bredbåndstjenester af høj kvalitet til de pågældende bygninger. Foranstaltningen er blevet udformet på en sådan måde, at det sikres, at dens samlede virkning er positiv.

⁽¹⁴⁶⁾ Ifølge Tilsynsmyndighedens oplysninger har en række tjenesteudbydere købt engrosadgang af Síminn og er begyndt at sælge deres egne tjenester via nettet.

⁽¹⁴⁷⁾ Se EFTA-Tilsynsmyndighedens beslutning nr. 444/13/KOL af 13. november 2013 om etablering af NGA-net i Skeiða- og Gnúpsverjahreppur kommune (EUT C 66 af 6.3.2014, s. 6, og EØS-tillæg nr. 14 af 6.3.2014, s. 1), betragtning 114.

⁽¹⁴⁸⁾ Punkt 74(1) i bredbåndsretningslinjerne.

⁽¹⁴⁹⁾ Sådanne oplysninger skal, ud over de offentlige oplysninger, jf. punkt 74(j) i bredbåndsretningslinjerne, omfatte den dato, hvor nettet sættes i drift, engrosadgangsprodukterne, antallet af adgangssøgende og tjenesteudbydere på nettet, antallet af bygninger og udnyttelsesgrad.

- (225) Projektets udformning og mulighederne for reel engrosadgang (herunder bl.a. udformningen som et offentligt og ikkediskriminerende net og støttemodtagerens forretningsmodel med udelukkende engrossalg samt støttemodtagerens klare mandat til at give rimelig og ikkediskriminerende adgang for alle tjenesteudbydere) sikrer, at enhver fordrejning af konkurrencevilkårene, som den statslige indgriben måtte forårsage, begrænses til et minimum.
- (226) På grundlag af ovenstående betragtninger er resultatet af den overordnede afvejningstest positivt, og finansieringen af etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island udgør statsstøtte, der betragtes som forenelig med EØS-aftalens funktion i henhold til artikel 61, stk. 3, litra c).

4. KONKLUSION

- (227) På grundlag af ovenstående betragtninger konkluderer Tilsynsmyndigheden, at aftalen mellem Síminn og Telekommunikationsfonden af 25. februar 2009 om etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island udgør statsstøtte, som er forenelig med EØS-aftalens funktion i henhold til artikel 61, stk. 3, litra c).
- (228) De islandske myndigheder mindes også om, at alle planer om at ændre den individuelle støtte, der skal ydes, herunder en forøgelse af tilskuddene, skal anmeldes til Tilsynsmyndigheden —

VEDTAGET DENNE BESLUTNING:

Artikel 1

EFTA-Tilsynsmyndigheden konkluderer, at aftalen mellem Síminn og Telekommunikationsfonden af 25. februar 2009 om etablering af bredbåndstjenester i landdistrikter i Island udgør statsstøtte, som er forenelig med EØS-aftalens funktion i henhold til artikel 61, stk. 3, litra c).

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Island.

Artikel 3

Kun den engelske udgave af beslutningen er autentisk.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. juni 2015.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Oda Helen SLETNES

Formand

Frank BÜCHEL

Medlem af kollegiet
