

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOKNAK A SZÉLESSÁVÚ HÁLÓZATOK MIELŐBBI KIÉPÍTÉSÉRE VALÓ ALKALMAZÁSÁRÓL SZÓLÓ KÖZÖSSÉGI IRÁNYMUTATÁS

GALAMB ZSÓFIA – KÁNYÁSI ZSÓFIA

1. Bevezetés

A szélessávú hálózatok stratégiai jelentőségét az Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) a lisszaboni szerződésben és több közleményében¹ is elismerte, és támogatja az ilyen jellegű szolgáltatások széles körű elérhetőségét. A szélessávú kapcsolat megteremtése hozzájárul az innovációhoz, a társadalmi és területi kohézióhoz, a szélessávú ágazatba irányuló befektetések pedig a pénzügyi és gazdasági válság során is pozitív hatást gyakorolnak a gazdaság rövid távú fejlődésére, valamint hozzájárulnak a fenntartható fejlődés számára szükséges infrastruktúra megteremtéséhez. Az ágazat kiemelt szerepét az Európai Unióban az is bizonyítja, hogy a Bizottság az európai gazdasági fellendülési terv² részeként 1,02 Mrd euró támogatást biztosított az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap részére, többek között annak érdekében, hogy a 100%-os internetes lefedettség valamennyi uniós polgár számára elérhető legyen.

1 „i2010 – Európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért” COM (2005), 229 végleges, 2005. június 1; az „Európa 2005: Információs társadalom mindenkinek.” COM(2002), 263 végleges és „A szélessávú szakadék áthidalása.” COM (2006), 129 című közlemények.

2 A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak COM(2008) 800.

A Bizottság a 2005-ben elfogadott Állami Támogatási Cselekvési Tervben³ megállapította, hogy az állami támogatások egyrészt korrigálhatják a piaci hiányosságokat, másrészt olyan területeken, ahol a piac ugyan hatékonyan működik, de az kohéziós vagy politikai szempontból nem megfelelő az adott tagállam számára, az állami támogatások eszközei lehetnek egy méltányosabb eredmény elérésének. A szélessávú ágazatban az állami támogatások jelentős szerepet játszhatnak az ún. digitális szakadék – az információs technológiákhoz való hozzáféréssel rendelkező és az ezt nélkülöző személyek közötti különbség, amelynek egyik legfontosabb oka a szélessávú infrastruktúra hiánya – csökkentésében, a megfizethető szélessávú szolgáltatások feltételeinek megteremtésével. Mindemellett azonban azt is biztosítani kell, hogy az állami szerepvállalás a szélessáv kiépítésében ne eredményezze a piaci kezdeményezések kiszorulását. Az ilyen területen nyújtott állami támogatás célja, hogy az intézkedés következtében nagyobb mértékű szélessávú lefedettség jöjjön létre, és gyorsabb ütemben, mint támogatás nélkül.

Az előzőekre tekintettel a Bizottság 2009. szeptember 17-én elfogadta az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló közösségi iránymutatást.⁴ Az iránymutatás megalkotására rendkívül rövid idő alatt került sor, hiszen az első tervezet 2009 májusában került közzétételre. A szabályozás és a téma fontosságát jelzi, hogy a nyilvános konzultáció során több mint száz észrevétel érkezett. A Bizottság az iránymutatásban alapvetően a 2003 óta született, több, mint 50 döntésében kikristályosodott gyakorlatát rögzítette, vagyis a jogbiztonság és az átláthatóság növelése céljából kifejtette azt, hogy egy szélessávú hozzáférés kiépítését szolgáló projekt jóváhagyása során mely alapelveket tartja szem előtt.

Az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága a tervezet elfogadását megelőzően multilaterális ülés keretében megvitatta a tagállamok képviselőivel.

Az ülés keretében a tervezethez kapcsolódóan számos tagállam kifogásolta, hogy a piacon elfogadott árak (piaci benchmark árak) és a

3 Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 reformjához. COM (2005) 107 végleges.

4 HL L, 235, 2009. 09. 30., 7. o.

visszakövetelési mechanizmus (ún. claw-back klauzula)⁵ alkalmazása jelentős adminisztratív terhet fog róni a tagállamokra.⁶ A *nagykereskedelmi hozzáférés kapcsán* (wholesale access) a tagállamok jelezték, hogy a nagykereskedőknek kötelezően biztosítandó hozzáférés időtartamának hét évben való rögzítése helyett a beruházás eredményeként létrejött hálózatberendezés hasznos élettartamát kellene figyelembe venni, függetlenül attól, hogy ez kevesebb vagy több, mint hét év. Több tagállam kifejtette, hogy a *közszolgáltatásként* való értékelés feltételeit sokkal pontosabban és részletesebben kellene a tervezetnek tartalmaznia, mivel ez növelné a jogbiztonságot. A *fehér-szürke-fekete területek* lehatárolását illetően többen kétségeiknek adtak hangot, mert ez a lehatárolás az ún. „párducmintás” területeken nem lehetséges. Ennek nehézségeivel az Európai Bizottság is tisztában volt, és rugalmasságot ígért.

2. Az iránymutatás részletes rendelkezései

Az iránymutatás összefoglalja az Európai Bizottság politikáját az EK-Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályainak a hagyományos szélessávú hálózatok kiépítését támogató intézkedésekre való alkalmazásával kapcsolatban, valamint foglalkozik a később bemutatásra kerülő NGA-hálózatok⁷ gyors kiépítésének ösztönzésére nyújtott támogatások értékeléséhez kapcsolódó számos kérdéssel is.

3. Szélessávú projektekhez nyújtott állami támogatások

Az Európai Bizottság a szélessávú infrastruktúra kiépítéséhez nyújtott, a közösségi jogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő állami beavatkozások közös piaccal való összeegyeztethetőségét az

5 Részletes bemutatásukat lásd a későbbiekben.

6 Finnország megjegyezte, hogy északi területein jellemzően csökken a népsűrűség, így a beruházás előtti felmérések sok esetben túlzottan optimistának bizonyulnak. Spanyolország szerint viszont az esetleges extraprofitot az ígéretes piacra belépő újabb szolgáltatók lefölozik, tehát nincs szükség „claw-back” záradékra.

7 A rövidítés jelentése: Next generation access, vagyis nagy sebességű újgenerációs hálózat.

EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdése és a 86. cikk (2) bekezdése alapján vizsgálja. Alapelvként kimondható, hogy a vidéki, ritkán lakott területeken való fejlesztések állami támogatási szempontú megítélése jóval kedvezőbb, mint azon fejlesztéseké, amelyeket már szélessávú infrastruktúrával ellátott területeken valósítanak meg, ahol verseny van a szereplők között.

3. 1. Állami támogatás fogalma

Ahhoz, hogy a szélessávú infrastruktúra kiépítési projektekhez nyújtott támogatások állami támogatásnak minősüljenek az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében, a következő feltételeknek együttesen kell teljesülniük.

Állami forrás: A tagállamok számos formában, így vissza nem térítendő támogatásokkal, adó-visszatérítésekkel, egyéb kedvezményes pénzügyi feltételek biztosításával igyekeznek az ágazat beruházásait elősegíteni.

Vállalkozások számára biztosított gazdasági előny: Az állami beavatkozások rendszerint gazdasági tevékenység gyakorlására irányulnak, mint a szélessávú infrastruktúra kiépítése, üzemeltetése, az ahhoz való hozzáférés lehetővé tétele. Amennyiben azonban a finanszírozott hálózatot nem használják kereskedelmi célokra, tehát például csak a nem kereskedelmi jellegű weboldalak számára biztosít szélessávú hozzáférést, az nem jelent gazdasági előnyt az érintett vállalkozás számára.⁸

A támogatást általában nyílt pályázat útján kiválasztott befektetők (olyan vállalkozások vagy elektronikus hírközlési hálózat üzemeltetők, amelyek szélessávú infrastruktúra kiépítésébe, telepítésébe fektetnek be) számára közvetlenül ítélik oda. A pályáztatás biztosítja, hogy a támogatás a szükséges legkisebb mértékre korlátozódjon. A támogatásnak lehetnek közvetett kedvezményezettjei is, ilyenek azok a harmadik fél üzemeltetők, amelyek nagykereskedelmi hozzáféréshez jutnak, illetve azok az üzleti felhasználók, akik olyan feltételekkel jutnak szélessávú csatlakozáshoz, amelyek a támogatás vagy intézkedés hiányában nem állnának fenn.⁹

8 COMP/24/07. sz. ügy (Prague Municipal Wireless Network) HL C, 141., 2007.6. 26. 2. o.

9 COMP/570/07. sz. ügy (Broadband in rural areas of Baden-Württemberg) HL C

Szelektivitás: Az ebben az ágazatban nyújtott állami támogatások akkor tekintendők szelektívnek, amikor azokat csak bizonyos régiókban, vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatások piacának csak bizonyos részeiben tevékenykedő vállalkozásoknak nyújtják.

Versenytorzítás: Az állami beavatkozás csökkentheti a jövedelmezőséget, kiszoríthatja a piaci szereplők beruházásait, módosítja a meglévő piaci feltételeket (pl. támogatott szolgáltatásra való előfizetés a meglévő, drágább, piaci alapú megoldások helyett).¹⁰

Tagállamok közötti kereskedelem érintettsége: Tekintettel arra, hogy az elektronikus hírközlési piacok a hálózatüzemeltetők és a szolgáltatók vonatkozásában is liberalizáltak, az állami intézkedés kihat a más tagállamból érkező szolgáltatókra és a kereskedelemre is.¹¹

Amennyiben az állam normál piaci feltételek mellett tőkét bocsát egy vállalkozás rendelkezésére, és ezáltal támogatja a szélessávú infrastruktúra kiépítését, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak a közösségi jog értelmében (piaci magánbefektetői elv). Ezen elv érvényesüléséhez szükség van egy, a befektetés megtérülését bemutató üzleti tervre, vagy kereskedelmi kockázatot az állami befektetővel azonos feltételek mellett vállaló, jelentős mértékű magánbefektetők részvételére.¹²

3. 2. Közszolgáltatás ellentételezése

Amennyiben a szélessávú hálózatok biztosítása általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (közszolgáltatásnak) minősül, az ehhez nyújtott támogatás értékelésénél az Európai Bizottság az Európai Bíróság Altmark Trans ítéletében¹³ foglalt, vagy az EK-Szerződés 86. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek érvényesülését vizsgálja. Ha az Altmark

282, 2007. 11. 24., 6. o.

10 COMP/266/08. sz. ügy (Broadband in rural areas of Bayern) HL C 12, 2009. 1. 17., 2. o.

11 COMP 237/08. sz. ügy (Broadband support in Niedersachsen) HL C 18, 2009. 1. 24., 1. o.

12 COMP 53/2006. sz. ügy (Citynet Amsterdam – investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the-home (FTTH) network) HL L 247, 2008. 9. 16., 27. o.

13 C-280/00., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet. [EBHT 2003, I-7747. o.]

Trans-ítélet feltételei¹⁴teljesülnek, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak a közösségi jog értelmében.

A közszolgáltatások fogalmának meghatározásánál a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, egy adott szolgáltatás tagállam általi közszolgáltatássá minősítését a Bizottság csak nyilvánvaló hibák esetében kérdőjelezheti meg. Az Európai Bizottság több határozatában is elismerte, hogy amennyiben az általánosan elterjedt szélessávú infrastruktúra az összes hálózati szolgáltató számára igénybe vehető, és orvosolja a piaci működőképesség hiányát, valamint az érintett régiókban biztosítja valamennyi felhasználó számára az összekapcsolhatóságot, a szolgáltatás közszolgáltatásnak minősülhet. Nem tekinthető ilyennek azonban az az intézkedés, amely a lakossági szektor kizárásával egy városrészen ipari parkok és az állami szektorhoz tartozó szervezetek számára történő szélessávú kapcsolódási lehetőség biztosításához nyújtott támogatásra vonatkozik, és amely nem a polgárok, hanem az üzleti szektor érdekeit szolgálja.¹⁵ Egy párhuzamos, államilag finanszírozott szélessávú infrastruktúra kiépítése olyan területeken, ahol magánbefektetők már végrehajtottak ilyen beruházásokat (bővítéseket), és megfelelő szélessávú lefedettséggel versenyképes szolgáltatást nyújtanak, szintén nem közszolgáltatás. Amennyiben a magánbefektetők nem tudnak a közeljövőben (3 év alatt legalább jelentős előrelépés történik a lefedettség érdekében, és ezt követően ésszerű időn belül sor kerül a tervezett beruházás befejezésére) megfelelő szélessávú lefedettséget biztosítani valamennyi felhasználónak, akkor e feladattal megbízott

14 a) A vállalkozás rendelkezzen világosan meghatározott közszolgáltatási kötelezettséggel, melyet teljesítenie kell; b) a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni; c) kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket; d) a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, aki a közösség számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, vagy a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket.

15 COMP/890/2006. sz. ügy (Aide du Sicoval pour un reseau de tres haut debit) HL C 218, 2007. 9. 18., 1. o.

vállalkozásnak nyújtható közszolgáltatásért járó ellentételezés. Ahhoz, hogy egy szolgáltatás közszolgáltatásnak minősüljön, a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy az adott szolgáltatás speciális sajátosságai miatt megkülönböztethető egyéb gazdasági tevékenységektől,¹⁶ és valóban teljesíti a közszolgáltatásokra vonatkozó általános feltételeket (megbízási aktus, a feladat kötelező és általános jellege). Továbbá szükséges az is, hogy az érintett szélessávú infrastruktúra univerzális elérhetőséget tegyen lehetővé egy adott terület valamennyi lakossági és üzleti felhasználója részére, amely hozzáférést az üzemeltető önkényesen nem tagadhat meg.

Az elektronikus hírközlési ágazat liberalizációja miatt a közszolgáltatásnak minősülő, államilag finanszírozott hálózatnak valamennyi üzemeltető számára hozzáférhetőnek kell lennie. Ahhoz, hogy egy szélessávú infrastruktúra-fejlesztés közszolgáltatásnak minősüljön, passzív, semleges (technológiai szempontból semleges, azaz lehetővé teszi, hogy az üzemeltetők a végfelhasználóknak történő szolgáltatás nyújtásához bármilyen rendelkezésre álló technológiát felhasználjanak) és nyílt hozzáférésű infrastruktúrán kell alapulnia. A hálózatnak feladata minden lehetséges hálózati hozzáférési formát rendelkezésre bocsátania, kiskereskedelmi szinten lehetővé kell tennie a tényleges versenyt, versenyképes és megfizethető szolgáltatásokat biztosítva a végfelhasználók számára.

Amennyiben a közszolgáltatás üzemeltetőjének az univerzális lefedettség biztosítása érdekében nem csak olyan területen kell kiépítenie a hálózati infrastruktúrát, amely nem nyereséges, hanem nyereséges területen is, a közszolgáltatási ellentételezés csak a nem nyereséges területen történő kiépítés költségeit fedezheti.

Amennyiben az Altmark Trans-ítélet feltételei nem teljesülnek, a szélessávú ágazatban közszolgáltatás ellentételezése céljából nyújtott támogatások összegegyeztetettek lehetnek a közös piaccal az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005/842/EK-határozatban¹⁷ foglaltaknak megfelelően.

16 T-289/03. sz. Bupa és többiek kontra Bizottság ügyben hozott ítélet. (EBHT 2008., II-00081. o.)

17 Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szol-

3.3. Összeegyeztethetőség a közös piaccal az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdése alapján

A szélessávú infrastruktúra kiépítéséhez kapcsolódó állami intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetőségét az Európai Bizottság jelen iránymutatás megjelenéséig közvetlenül az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján, illetve a regionális iránymutatás¹⁸ szabályai alapján vizsgálta.¹⁹

Az Európai Bizottság támogatás közösségi joggal való összhangjának értékelésekor annak közgazdasági megalapozottságát is mérlegeli. A *mérlegelési teszt* alkalmazása során az Európai Bizottság a támogatás negatív és pozitív hatásait veti össze, figyelembe véve az intézkedési célját,²⁰ az állami támogatás megfelelő eszköz voltát, a támogatás ösztönző hatását, az intézkedés arányosságát, a verseny torzulásának és a kereskedelemre gyakorolt hatás korlátozott mértékét. Amennyiben a végső mérleg pozitívnak tekinthető, az intézkedés összeegyeztethető a közös piaccal.

Az intézkedés célja

A szélessávú beruházásokat a piac nem minden esetben találja megfelelően kifizetődőnek. A sűrűn lakott területeken, mivel lényegesen koncentráltabb és nagyobb a kereslet, közgazdaságilag lényegesen kedvezőbb, alacsonyabb költségigényű az infrastruktúra kiépítése, mint a ritkán lakott régiókban, illetve bizonyos esetekben egy adott területen csak egy szolgáltatónak jövedelmező hálózatot építeni. Az állami szerepvállalásnak jelentős szerepe lehet méltányossági okokból, illetve,

gáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló 2005. november 28-ai bizottsági határozat (HL L 312., 2005. 11. 29. 67.o.)

18 Iránymutatás a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról (HL C 54., 2006.3.4. 13-45. o.)

19 A szélessávú ágazatban megvalósított beruházások támogatása esetében azonban a regionális iránymutatás rendelkezései nem minden esetben nyújtottak megfelelő jogalapot az összeegyeztethetőség megállapítására, hiszen számos alkalommal nem induló beruházás vagy nem támogatott területeken megvalósult beruházások támogatására került sor.

20 COMP/508/2008. sz. ügy (Provision of remote broadband service in Northern Ireland) HL C 18., 2009.1.24. 1. o.

amennyiben a piac nem biztosítja elégséges mértékben a lefedettséget és a hozzáférési feltételeket.

Különbséget kell tenni az érintett területek között aszerint, hogy milyen a már rendelkezésre álló szélessávú kapcsolódási lehetőségek szintje.²¹

A *fehér területek* (főleg ritkán lakott, vidéki területek) esetében – azaz, ahol nincs szélessávú infrastruktúra, és a magánbefektetők a köz-eljövőben²² nem is tervezik azt megvalósítani – a tagállamok szélessávú szolgáltatások biztosításához nyújtott állami támogatása valódi kohéziót, gazdaságfejlesztést szolgál, ezért valószínűleg összeegyeztethető a közösségi célokkal.²³ A beruházás hiteles és megvalósítható voltának alátámasztására üzleti terv, részletes ütemterv, illetve finanszírozási biztosíték benyújtása követelhető a kedvezményezettől.

A *fekete területek* azok, ahol legalább két szélessávú hálózati szolgáltató van jelen, és a szolgáltatások biztosítása versenyfeltételek között zajlik. Amennyiben a piac működésképtelensége nem bizonyított egyértelműen, a további szélessávú hálózat állami támogatás igénybevételel történő kiépítése elfogadhatatlan versenytorzuláshoz vezet. Ezt az elvet követte az Európai Bizottság egy holland ügyben hozott határozatában, amely egy passzív hálózat kiépítésére vonatkozó intézkedést tartalmazott. Ez a hálózat a város tulajdonába került, az üzemeltetést pedig egy nagykereskedelmi üzemeltetőnek akarták odaítélni pályázat útján, amely hozzáférést biztosított volna az egyéb szolgáltatók részére. Az Európai Bizottság szerint azonban a holland piacon működő üzemeltetők és internet-szolgáltatók állami támogatás igénybevétele nélkül is nagyon nagy kapacitású szolgáltatás bevezetésén dolgoznak.²⁴

A *szürke területeken* egy hálózatüzemeltető van jelen, amely monopol helyzetéből adódhatnak piaci hiányosságok, és kohéziós problémák. Elképzelhető, hogy bizonyos felhasználó csoportok nincsenek megfele-

21 COMP/201/06. sz. ügy (Broadband access development in underserved areas) HL C 296., 2006.12.6. 33. o.

22 3 év alatt legalább jelentős előrelépésnek kell történnie a lefedettség érdekében, és ezt követően ésszerű időn belül sor kell, hogy kerüljön a tervezett beruházás befejezésére.

23 COMP/118/06. sz. ügy (Development of broadband communication networks in rural areas) HL C 296., 2006.12.6. 33. o.

24 C35/05. sz. ügy (ex. N 59/05.) Hollandia által végrehajtani tervezett appingedami szélessávú infrastruktúra- fejlesztés, HL L 86., 2007.3.27. 1. o.)

lően ellátva vagy azért, mert számukra a szélessávú szolgáltatások még nem elérhetőek, vagy azok kiskereskedelmi ára – szabályozott nagykereskedelmi hozzáférési tarfiák hiányában – nem megfizethető. Ilyenkor egy alternatív hálózat kiépítésének támogatása megfelelő eszköz lehet. A szürke területeken az Európai Bizottság az állami támogatási intézkedéseket részletes értékelésnek veti alá, amely során vizsgálja, hogy megfelelőek-e az általános piaci feltételek (szélessáv-szolgáltatások árainak szintje, végfelhasználóknak kínált szolgáltatások típusa, feltételei); kínálnak-e hatékony hálózati hozzáférést harmadik felek számára, vagy a hozzáférési feltételek ösztönzik-e a versenyt; akadályozzák-e általános piacra lépési korlátok más hírközlési szolgáltatók piacra lépését; képes-e a nemzeti szabályozóhatóság a meglévő szolgáltatókra hozott intézkedésekkel megoldani az ilyen jellegű problémákat.

Szükségesség/arányosság

Az intézkedés céljának vizsgálata után a mérlegelési teszt következő lépése annak áttekintése, hogy az állami támogatás megfelelő szakpolitikai eszköz-e, vagy léteznek egyéb, alkalmasabb eszközök a probléma megoldására. Az előzetes szabályozás, illetve a keresleti oldalon hozott intézkedések (pl. utalványok végfelhasználók számára) pozitív módon járulhatnak hozzá a szélessáv elterjedéséhez, azonban nem mindig elegendők a piaci hiány orvoslására, számos esetben szükség van az állami támogatásokra.²⁵

Ezen elemzés keretében szükséges megvizsgálni a támogatás ösztönző hatását is, amely akkor biztosított, ha az adott szélessávú beruházást a támogatás hiányában nem, vagy nem ilyen ütemben hajtották volna végre.

A fehér és szürke területeken megvalósított intézkedések arányosságát a Bizottság a következő feltételek figyelembevételével értékeli, amely feltételek együttes teljesülése biztosítja, hogy az állami beavatkozás és a versenytorzulás a lehető legkisebb mértékű.

Részletes feltérképező és lefedettség elemzés: Ez a követelmény tartalmazza annak egyértelmű meghatározását, hogy az intézkedés mely terület lefedettségét fogja biztosítani, az adott terület versenyfeltételeinek és struktúrájának elemzését, az érintettekkel való konzultációt. Ez utóbbi lehetővé teszi azt is, hogy befektetők tervezni tudják tevékeny-

25 COMP/222/06. sz. ügy (Aid to bridge the digital divide in Sardinia) HL C 68., 2007.3.24. 6. o.

ségüket²⁶. A részletes konzultációnak szerepe van a fekete, fehér és a szürke területek elhatárolásában is.

Nyílt pályázati eljárás: A nyílt, egyenlő és megkülönböztetés-mentes bánásmódon alapuló pályázatadás biztosítja az átláthatóságot a befektetők számára, csökkenti az intézkedés szelektív jellegét, a versenytorzító hatás minimalizálását.²⁷

Gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat: Ennek meghatározása céljából az ajánlatkérő előre meghatározza az egyes kiválasztott minőségi kritériumokhoz hozzárendelt súlyozást, a támogatás összegének csökkentése érdekében az azonos vagy hasonló minőségi feltételek mellett a legkisebb támogatási igénnyel fellépő ajánlattevőnek több előbbségi pontot kell kapnia az ajánlat értékelésekor.

Technológiasemlegesség: Nem elfogadható egy adott technológia vagy hálózati platform (vezetékes, vezeték nélküli, műholdas, mobiltechnológia) előnyben részesítése, kivéve, ha az objektív indoklással alátámasztható (pl. adott régió topográfiája, kábelhálózat hiánya). Az ajánlattevőket fel kell jogosítani arra, hogy a szélessávú szolgáltatásokhoz olyan technológiák felhasználását vagy összekapcsolását javasolhassák, amely megítélésük szerint a legalkalmasabb.

Meglévő infrastruktúra felhasználása: Az erőforrások felesleges felhasználásának elkerülése érdekében elő kell segíteni a meglévő infrastruktúrák igénybevételét. Ugyanakkor ez nem jelentheti a meglévő inkumbens szolgáltatók előnyben részesítését.

Nagykereskedelmi hozzáférés: A támogatott új szélessávú infrastruktúrához biztosítani kell a hatékony nagykereskedelmi hozzáférést legalább hétéves időtartamra. Amennyiben az infrastruktúra üzemeltetője a hétéves időszak végén piaci erővel rendelkezőnek minősül, a hozzáférési kötelezettség kiterjesztése szükséges.

Összehasonlító árképzési gyakorlat: A hatékony nagykereskedelmi hozzáférés biztosítása, illetve a verseny torzulásának minimalizálása érdekében meg kell akadályozni nagykereskedelmi árak kialakulását, az ajánlattevő által alkalmazott felfaló árazást, illetve árprést. A nagyke-

26 COMP/201/06. sz. ügy (Broadband access development in underserved areas) HL C 296., 2006.12.6. 33. o.

27 COMP/508/2008. sz. ügy (Provision of remote broadband service in Northern Ireland) HL C 18., 2009.1.24. 2. o.

reskedelmi hozzáférés árának az adott tagállam, vagy az Unió más öszszehasonlítható, versenyképesebb területein érvényesülő közzétett nagykereskedelmi árak átlagán vagy ennek hiányában a nemzeti szabályozó hatóság által meghatározott, illetve elfogadott árakon kell alapulnia.

Visszakövetelési mechanizmus: a túlzott mértékű kompenzáció elkerülése érdekében, amennyiben a célzott területen a kereslet meghaladja az előzetes várakozásokat, a sikeres ajánlattevővel kötendő szerződésbe bele kell foglalni egy ún. visszakövetelési mechanizmusra vonatkozó eljárást, amely utólag és visszamenőleg a minimumra csökkentheti a kezdetben szükségesnek vélt támogatás összegét. Ezt az eljárást alacsony támogatási összegeknél, egyszeri, korlátozott hatályú projektek esetében nem kell kidolgozni, mivel az aránytalanul nagy adminisztrációs terhet jelentene.

4. NGA-hálózat kiépítését szolgáló intézkedések, illetve a rájuk vonatkozó állami támogatási szabályok

Számos tagállam azonban egyre inkább olyan szélessávú hálózatok támogatására fordítja a figyelmét, amelyek nagy sebességgel képesek szolgáltatásokat közvetíteni, és fejlett digitális szolgáltatások sokaságát támogatják. Az ún. NGA-hálózatok elsősorban üvegszál alapú, vagy korszerű továbbfejlesztett kábelhálózatok, amelyek a meglévő rézhuzalos szélessávú hálózatokat, illetve a jelenlegi kábelhálózatokat hivatottak teljes mértékben vagy nagy részben helyettesíteni. Az NGA-hálózatok olyan vezetékes hozzáférési hálózatok, amelyek részben vagy egészében optikai elemekből állnak, és amelyek fejlettebb tulajdonságokkal rendelkező szélessávú szolgáltatásokat képesek nyújtani, mint amelyek a meglévő rézhálózatokon keresztül biztosíthatók.

Ha a szélessávú alpinfrastruktúra kiépítéséhez nyújtott állami beavatkozások elsősorban a vidéki területekre (alacsony sűrűség, magas tőkeköltség), vagy a gazdaságilag elmaradott területekre irányultak, akkor az NGA-hálózat modelljének gazdasági jellemzői nem csak a gyéren lakott területeken, hanem bizonyos városi övezetekben is lehetővé teszik az NGA-hálózatok kiépítését. Azonban az NGA-hálózatkiépítés biztosítására vagy felgyorsítására irányuló valamennyi állami beavatkozásnak szintén összeegyeztethetőnek kell lennie az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal.

A tagállamok különböző fokú piaci beavatkozások közül választhatnak az NGA-hálózatok kiépítésének előmozdítása vagy felgyorsítása érdekében. E tekintetben a szélessávú hálózatok kiépítésénél vázolt szempontok (a piacgazdasági magánbefektető elvének alkalmazása, közszolgálati ellentételezés és az Altmark-kritériumok) értelemszerűen alkalmazhatóak az NGA-hálózatkiépítés területén végzett állami beavatkozások során. A kiválasztott beavatkozás hatásainak természetétől függően azonban más és más elemzési megközelítés lehet indokolt az állami támogatásra vonatkozó szabályok alapján. Azokon a területeken, ahol magánbefektetőkkel kívánják a jövőben kiépíttetni az NGA-hálózatokat, a tagállamok dönthetnek a befektetési ciklust felgyorsító intézkedéscsomag elfogadása mellett, arra ösztönözve ezzel a befektetőket, hogy befektetési terveiket betérjesszék. Ezen intézkedéseknek az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében nem kell feltétlenül állami támogatásnak minősülniük. Mivel az üvegszál hálózatkiépítés költségének nagy részét az építési munkálatok teszik ki, a tagállamok határozhatnak például úgy, hogy megkönnyítik a szolgalmi jog megszerzése érdekében folytatott eljárást, és előírják, hogy a hálózatüzemeltetők hangolják össze a közüzemi munkálataikat, és/vagy osszák meg infrastruktúrájuk egy részét. Ugyanezen az alapon a tagállamok dönthetnek úgy, hogy minden új építkezés keretében (beleértve az új ivóvíz-, energia-, közlekedési és szennyvízhálózatokat) ki kell alakítani az üvegszál összeköttetést. Az ilyen támogatásokkal nem kifejezetten az elektronikus hírközlő hálózatok üzemeltetőit kell megcélozni, hanem az érintett ágazat valamennyi üzemeltetője számára alkalmazni kell megkülönböztetés nélkül. Azok a támogatások, amelyek csak az elektronikus hírközlő hálózatok üzemeltetői számára elérhetőek, ágazati támogatásnak minősülhetnek, és így az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének tilalma alá tartoznak.

Amennyiben az állami beavatkozások az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerint állami támogatásnak minősülnek, akkor azokat be kell jelenteni az Európai Bizottságnak, aki megvizsgálja a közös piaccal való összeegyeztethetőségüket.

A korábban említettek szerint, az Európai Bizottság a fehér, szürke és fekete területek közötti különbségtételre való hivatkozással vizsgálja meg a hagyományos szélessáv fejlesztéshez nyújtott állami támogatás összeegyeztethetőségét. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy e különbségtétel lényeges annak vizsgálatakor is, hogy az NGA-hálózatokhoz nyújtott állami támogatás az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének c)

pontja értelmében összeegyeztethető-e, ez azonban az NGA-hálózatok *sajátosságainak* figyelembevételkor pontosabb meghatározásokat igényel. Erre vonatkozóan szem előtt kell tartani, hogy hosszú távon az NGA-hálózatok várhatóan ki fogják szorítani a meglévő szélessávú hálózatokat. Amennyiben az NGA-hálózatok eltérő hálózat kiépítését igénylik, amely a mainál jelentősen jobb minőségű szélessávú szolgáltatásokat kínál, valamint olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyeket a mai szélessávú hálózatokkal nem lehetne biztosítani, akkor a jövőben előreláthatólag markáns különbségek fognak kialakulni az NGA-hálózatokkal lefedett és az azokkal le nem fedett területek között.

Ennek megfelelően, az NGA-hálózatok számára nyújtott állami támogatás értékelésénél *fehér NGA-területnek* minősül az a terület, ahol ilyen hálózatok jelenleg még nincsenek, és ahol a közeljövőben előreláthatólag magánbefektetők által nem épülnek.²⁸ A fehér NGA-terület jelölhet egyrészt olyan területet, ahol nincs kiépítve szélessávú alapinfrastruktúra (hagyományos fehér terület), valamint jelölhet olyan területet is, ahol csak egyetlen szélessávú alapszolgáltató (azaz a hagyományos szürke terület), illetve több szélessávú alapszolgáltató van jelen (azaz a hagyományos fekete terület). A magánbefektető által tervezett beruházási erőfeszítéseinek biztosítaniuk kell, hogy a hároméves időszak alatt legalább jelentős előrelépés történjen a lefedettség tekintetében, majd ezt követően (az egyes területek és egyes projektek sajátosságaitól függő) ésszerű időn belül sor kerüljön a tervezett beruházás befejezésére. Hosszabb időtartam vizsgálata erre nem alkalmas, mivel az már sérthetné a rosszul lefedett régiók érdekeit azokkal az országrészekkel szemben, amelyek megfelelően ellátottak ilyen fejlett szélessávú hálózatokkal.

Ugyanezen az alapon az a terület minősül *szürke NGA-területnek*, ahol csak egy NGA-hálózat működik, vagy épül a következő három évben, vagy egy üzemeltető sem tervezi NGA-hálózat kiépítését az elkövetkező három évben.

Ha az adott területen egynél több NGA-hálózat van jelen, vagy épül a

28 E tekintetben a „közeljövő” kifejezés hároméves időszaknak felel meg. Ha jelenleg egy csak keskeny sávú (tárcsázó) internettel rendelkező terület és egy szélessávú hozzáféréssel rendelkező terület közötti különbség azt jelenti, hogy az előbbi „fehér” területnek minősül, akkor hasonlóképpen az olyan terület, ahol hiányzik az új generációs szélessávú infrastruktúra, egy szélessávú alapinfrastruktúra azonban rendelkezésre áll, szintén „fehér” területnek tekintendő.

következő három évben, akkor az elvben *fekete NGA-területnek* minősül.

Bár az NGA-hálózatok minőségi szempontból sokkal fejlettebbek, mint a meglévő hagyományos rézhuzalos hálózatok, egy NGA-hálózat kiépítéséhez nyújtott állami támogatásnak az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal való összeegyeztethetőségének értékelése során a Bizottság azt is megvizsgálja, hogy egy ilyen támogatás milyen hatásokat gyakorol a meglévő szélessávú hálózatokra, mivel úgy tűnik, jelenleg *bizonyos mértékű helyettesíthetőség* áll fenn a szélessávú és az NGA-hálózatok által egyaránt kínált szélessávú szolgáltatások között.

Az NGA-hálózat kiépítéséhez nyújtott állami támogatás összeegyeztethetőségének értékelése során az Európai Bizottság ezenfelül a korábban már említett mérlegelési tesztet is alkalmazza. A bejelentett intézkedés arányosságának vizsgálatakor elsősorban azt veszi szemügyre, hogy a kialakított speciális feltételek (részletes feltérképezés és lefedettség-elemzés, nyílt pályázati eljárás, a gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat, technológiai semlegesség, a meglévő infrastruktúra felhasználása, kötelezően biztosítandó nagykereskedelmi nyílt hozzáférés, összehasonlító árképzési gyakorlat és visszakövetelési mechanizmus) teljesülnek-e.

Az Európai Bizottság az EK-Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályaival összeegyeztethetőnek tekinti azon intézkedéseket, amelyek NGA-hálózatok kiépítését támogatják a szélessávú infrastruktúrát jelenleg nélkülöző területeken, illetve azokon a területeken, ahol a meglévő szélessáv-üzemeltetők megítélése szerint nem jövedelmező NGA-hálózatot kiépíteni. Azokon a fehér területeken, ahol már létezik egy szélessávú alaphálózat, azzal a feltétellel nyújtható NGA-hálózatokhoz támogatás, ha az érintett tagállamok igazolják, hogy i. a szélessávú hálózatokon nyújtott szélessávú szolgáltatások nem megfelelőek a polgárok és üzleti felhasználók igényeinek kielégítésére a kérdéses területen (figyelembe véve egy jövőbeni lehetséges korszerűsítést is); valamint hogy ii. a kitűzött célok eléréséhez nem állnak rendelkezésre a piacot kevésbé torzító eszközök (beleértve az előzetes szabályozást is).

Azokon a területeken, ahol már van egy magánbefektető által kiépített NGA-hálózat, vagy éppen folyamatban van annak három éven belüli kiépítése, és egy üzemeltető sem tervezi egy második NGA-hálózat kiépítését az elkövetkező három évben, az Európai Bizottságnak részletesebb elemzést kell végeznie annak ellenőrzésére, hogy az ilyen területeken végrehajtott állami beavatkozás összeegyeztethetőnek minősül-e az ál-

lami támogatásra vonatkozó szabályokkal. Valójában az e területeken történő állami beavatkozás a meglévő befektetők kiszorításának és a verseny torzításának kockázatával jár. Ahhoz, hogy az Európai Bizottság megállapítsa az összeegyeztethetőséget, a tagállamoknak bizonyítaniuk kell egyrészt, hogy a meglévő vagy tervezett NGA-hálózat nem megfelelő, vagy nem lesz megfelelő a polgárok és üzleti felhasználók igényeinek kielégítésére a kérdéses területen, másrészt, hogy a kitűzött célok eléréséhez nem állnak rendelkezésre a piacot kevésbé torzító eszközök.

Azokon a területeken, ahol már egynél több NGA-hálózat létezik, vagy a magánbefektetők éppen versenytárs NGA-hálózatokat építenek, a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy újabb, a többiekkel versenyző NGA-hálózathoz nyújtott állami támogatás valószínűleg súlyosan torzítja a versenyt, és nem egyeztethető össze az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal.

Az Európai Bizottság megítélése szerint a hagyományos fekete területek – vagyis azok a területek, ahol egymással versenyző szélessávú infrastruktúrák segítségével biztosítják a jelenlegi szélessávú szolgáltatásokat – olyan területek, ahol a meglévő üzemeltetők ösztönözve vannak, hogy nagyon gyors NGA-hálózatokká fejlesszék jelenlegi hagyományos szélessávú hálózataikat, amelyre aztán meglévő ügyfeleik áttérhetnek. Elvileg az ilyen területeken nincs szükség további állami beavatkozásra. A tagállamok azonban cáfolhatják ezt az érvelést, ha bizonyítják, hogy a meglévő szélessávú alaphálózat-üzemeltetők nem tervezik az NGA-hálózatokba történő beruházást az elkövetkező három évben. Például annak bemutatása révén, hogy az elmúlt évek során a meglévő hálózatüzemeltetők által végrehajtott befektetések alakulása nem volt kielégítő a saját szélessávú infrastruktúrájuk fejlesztése terén annak érdekében, hogy a fogyasztói igényeknek megfelelően nagyobb sebességet biztosítsanak.

A szélessávú alaphálózat kiépítésénél követett politikához hasonlóan, az NGA-hálózat kiépítéséhez nyújtott állami támogatás megfelelő és indokolt eszközt képezhet, több alapvető feltétel teljesülése esetén. Azon fehér NGA-területek kivételével, amelyek a szélessávú alapinfrastruktúra tekintetében is fehér területnek minősülnek (ahol nincs szükség további követelményekre), az Európai Bizottság úgy véli, hogy a fentebb bemutatott biztosítékokon kívül (részletes feltérképezés és lefedettségvizsgálat, nyílt pályázati eljárás, a gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat, technológiai semlegesség, a meglévő infrastruktúra

felhasználása, kötelezően biztosítandó nagykereskedelmi nyílt hozzáférés, összehasonlító árképzési gyakorlat és visszakövetelési mechanizmus) még a következő feltételeknek is teljesülniük kell:

Az állami támogatásért cserében a kedvezményezett legalább hét évre biztosítja harmadik felek számára a hatékony nagykereskedelmi hozzáférést. A hozzáférés engedélyezésének kötelezettségébe tartozik különösen a vezetékek vagy utcai szekrények használati joga annak érdekében, hogy lehetővé váljon harmadik felek számára nem csak az aktív, hanem a passzív infrastruktúrához való hozzáférés is. Ez nem sérti a nemzeti szabályozó hatóság által a tényleges verseny ösztönzése érdekében az adott érintett piacon esetleg előírásra kerülő hasonló szabályozási kötelezettségeket vagy az említett időszak lejártá után elfogadott intézkedéseket. A „nyílt hozzáférés” kötelező biztosítása különösen fontos a meglévő ADSL- és a jövőbeli NGA-hálózatüzemeltetők által kínált szolgáltatások közötti időleges helyettesíthetőség kezelése érdekében. A nyílt hozzáférés kötelező biztosítása teszi lehetővé, hogy az ADSL-üzemeltetők ügyfeleikkel áttérjenek egy NGA-hálózatra, mielőtt sor kerül egy államilag támogatott hálózat felállítására, és így elkezdik tervezni a saját jövőbeli befektetéseiket, anélkül, hogy valódi versenyhátrányt kellene elszenvedniük. Továbbá, a nagykereskedelmi hálózati hozzáférés feltételeinek meghatározásánál a tagállamoknak egyeztetniük kell az illetékes nemzeti szabályozó hatósággal. A nemzeti szabályozó hatóságok a jövőben várhatóan tovább folytatják az általános szélessávú piacon uralkodó versenyfeltételek előzetes szabályozását vagy szigorú ellenőrzését, és adott esetben az alkalmazandó keretszabályozás által biztosított szükséges korrekciós intézkedések bevezetését.

Tekintettel arra, hogy a szélessávú szolgáltatások piaca nagyon gyorsan fejlődik, az Európai Bizottság az iránymutatást legkésőbb annak közzétételétől számított három éven belül a fontosabb jövőbeli piaci, technológiai és szabályozási fejlemények alapján ismételten felülvizsgálja. A projektek tervezése és támogatása során ezért az iránymutatás hatályát mindenképpen javasolt figyelembe venni.

