

# *Pomoc publiczna dla sieci szerokopasmowych*

*Stanisław Piątek*

*Opisano zasady udzielania pomocy publicznej w związku z budową lub modernizacją standardowych sieci szerokopasmowych oraz sieci nowej generacji. Omówiono główne modele zaangażowania władz publicznych we wspieranie sieci szerokopasmowych, z uwzględnieniem specyfiki pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych w Polsce. Przedstawiono podstawy i kryteria weryfikacji dopuszczalności pomocy publicznej w świetle prawa Unii Europejskiej.*

*sieci szerokopasmowe, pomoc publiczna, Unia Europejska*

## **Wprowadzenie**

Ewolucja polityki telekomunikacyjnej wielu państw, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej, wskazuje na utrwalanie się przekonania, że zapewnienie powszechnej dostępności szerokopasmowych usług telekomunikacyjnych poza aglomeracjami wymaga zdecydowanej ingerencji państwa w procesy inwestycyjne. Regulacja wspierająca konkurencję przez udostępnianie sieci operatorów zasiedziałych nie stworzyła dostatecznych bodźców do inwestowania w sieci szerokopasmowe. Niektóre efekty regulacji są nawet przyczyną swoistego „strajku inwestycyjnego” największych operatorów sieci stacjonarnych, którzy oczekują na korzystniejsze warunki inwestowania w sieci światłowodowe. Inwestycje w sieci szerokopasmowe poza aglomeracjami nie zapewniają odpowiedniej rentowności. Z tego względu władze publiczne, realizując polityki rozwojowe, regionalne i antykryzysowe, starają się finansowo wspierać budowę sieci szerokopasmowych. Zaangażowanie funduszy publicznych na rynku telekomunikacyjnym może jednak prowadzić do zniekształcenia konkurencji i wyparcia inwestycji prywatnych, dlatego finansowe wspieranie rozwoju sieci szerokopasmowych podlega weryfikacji pod kątem zgodności z regułami pomocy publicznej.

Zaangażowanie funduszy publicznych w rozwój sieci szerokopasmowych narasta w miarę jak infrastruktura szerokopasmowa staje się czynnikiem wpływającym na konkurencyjność państw i regionów oraz składnikiem standardu życia. Szerokopasmowa komunikacja elektroniczna jest jednym z czynników realizacji strategii lizbońskiej i likwidacji „luki cyfrowej”. Kryzys gospodarczy lat 2007–2009 spowodował przeznaczenie dodatkowych środków wspólnotowych i krajowych na rozwój sieci szerokopasmowych. Publiczne inwestycje w sieci szerokopasmowe mają w perspektywie krótkoterminowej wesprzeć gospodarkę, a w dłuższym okresie sprzyjać zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu [1; pkt 2].

Większość środków publicznych jest przeznaczana na rozwój standardowego dostępu szerokopasmowego (tzw. **dostępu szerokopasmowego pierwszej generacji**) na obszarach, na których usługi szerokopasmowe są niedostępne lub dostępne w stopniu niedostatecznym. W dokumentach UE na potrzeby statystyczne i analityczne przyjmuje się, że dostęp szerokopasmowy pierwszej generacji wymaga prze-

przepływności powyżej 144 kbit/s. Natomiast w polityce pomocy publicznej dla przedsiębiorców zaangażowanych w budowę sieci szerokopasmowych pierwszej generacji nie akceptuje się projektów, które miałyby zapewniać przepływność niższą niż 256 kbit/s. W UE wspiera się jednak finansowo również **dostęp szerokopasmowy nowej generacji** (*New Generation Access* – NGA), choć warunki tego wsparcia są bardziej rygorystyczne, gdyż sieci szerokopasmowe nowej generacji (*New Generation Broadband* – NGB) rozwijają się głównie na terenach zurbanizowanych, na których są dostępne już standardowe usługi szerokopasmowe. Sieci NGA/NGB, według Komisji Europejskiej, są to sieci FTTC<sup>①</sup> zapewniające przepływność powyżej 40 Mbit/s, zmodernizowane sieci kablowe, umożliwiające przepływność powyżej 50 Mbit/s oraz sieci światłowodowe FTTH<sup>②</sup> o przepływnościach powyżej 100 Mbit/s. [1; pkt 48].

Pomoc publiczna w sprawach dotyczących rozwoju sieci szerokopasmowych jest nierozdzielnie związana z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Rozstrzygnięcia podejmowane przez organy UE określają ramy stosowania pomocy publicznej. W latach 2003–2009 Komisja wydała ponad 40 decyzji w sprawach projektów pomocy publicznej związanych z rozwojem sieci szerokopasmowych zgłoszonych przez państwa członkowskie. Podsumowując doświadczenia zgromadzone w tych postępowaniach, Komisja ogłosiła we wrześniu 2009 r. *Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych* [1]. Są one wykorzystywane przy ocenie projektów pomocy zgłaszanych przez państwa członkowskie.

## Podstawy pomocy publicznej

Pomoc publiczna jest dozwolona tylko w przypadkach określonych w prawie Unii Europejskiej. Warunki dopuszczalności pomocy publicznej wynikają z art. 107 i 108 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) [ 2 ]. Pomocą publiczną jest wszelka pomoc udzielona przez państwo członkowskie lub przez inne podmioty z użyciem zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie (transfer zasobów). Pomoc taka zakłóca lub może zakłócić konkurencję przez faworyzowanie konkretnych podmiotów lub wytwarzanie określonych dóbr, jeżeli wpływa na handel między państwami członkowskimi [3 ]. Musi zatem wystąpić:

- efekt przysporzenia ze źródeł publicznych,
- selektywność pomocy,
- ryzyko zakłócenia konkurencji,
- wpływ na handel wewnątrzspółnotowy.

Pomoc publiczna ma miejsce wówczas, gdy są spełnione wszystkie wymienione warunki.

Pomoc publiczna w budowie sieci szerokopasmowej polega z reguły na przekazaniu dotacji. Może również występować w formie zaangażowania kapitałowego jednostek publicznych w przedsiębiorstwa budujące sieci, stosowania ulg podatkowych lub preferencyjnych warunków finansowania (kredytów, gwarancji finansowych). Dysponentem pomocy może być organ centralny lub terenowy albo inna jednostka rozporządzająca środkami publicznymi. Przekazanie środków musi prowadzić do powstania korzyści ekonomicznej (przysporzenia) po stronie podmiotu działającego w warunkach konkurencji. Zakłócenie konkurencji na skutek udzielenia pomocy jest wysoce prawdo-

<sup>①</sup> FTTC (*Fiber to the Curb*) jest to wariant sieci, polegający na doprowadzeniu światłowodu do szafki rozdzielczej, w której jest zainstalowane urządzenie aktywne na styku z siecią miedzianą prowadzącą do obiektu użytkownika.

<sup>②</sup> FTTH (*Fiber to the Home*) jest to wariant sieci, polegający na doprowadzeniu światłowodu do lokalu użytkownika.

podobne, gdyż przedsiębiorcy stale poszukują tańszych alternatyw zaspokojenia swoich potrzeb telekomunikacyjnych. Zakłócenie może dotyczyć świadczenia usług hurtowych lub detalicznych. Może też obejmować proces inwestycyjny, gdyż publiczna pomoc w budowie infrastruktury obniża rentowność inwestycji komercyjnych i wypiera potencjalnych inwestorów z rynku. Przysporzenie, będące wynikiem pomocy, musi mieć charakter selektywny przez to, że uprzywilejowuje konkretne podmioty lub wytwarzanie określonych dóbr (infrastruktury sieciowej, usług). Ponieważ rynki telekomunikacyjne są otwarte, a działalność inwestycyjna i usługowa jest prowadzona często z udziałem przedsiębiorców z różnych państw członkowskich UE, warunek wpływu na handel wspólnotowy uznaje się za spełniony.

W praktyce wykorzystuje się głównie dwa tytuły dopuszczalnej pomocy publicznej dla przedsiębiorców rozwijających sieci szerokopasmowe. Po pierwsze, jest dopuszczalna pomoc udzielana na rozwój gospodarczy regionów, szczególnie dotkniętych bezrobociem, w których poziom życia jest wyjątkowo niski [ 2 ; art. 107 ust. 3 lit. a]. Polska korzysta głównie z tego tytułu przy regionalnych programach operacyjnych. Po drugie, jest dozwolona pomoc na ułatwienie rozwoju niektórych dziedzin działalności lub niektórych obszarów gospodarczych, jeżeli nie zmienia ona warunków handlu w zakresie naruszającym wspólny interes [ 2 ; art. 107 ust. 3 lit. c]. Ten tytuł jest wykorzystywany na obszarach, na których nie przysługuje pomoc regionalna lub do projektów, które przekraczają dozwolony pułap pomocy regionalnej. Ze względu na stosunkowo nieostre kryteria, wynikające z tego tytułu, zapewnia on dużą sferę uznania Komisji przy ocenie poszczególnych projektów.

Pomoc publiczna stosowana pod kontrolą ma rozszerzyć penetrację sieci szerokopasmowej albo co najmniej przyspieszyć jej rozwój, w stosunku do rozwoju zapewnianego wyłącznie siłami rynkowymi. Powinno to następować w taki sposób, aby skutki pozytywne pomocy przeważały nad zakłóceniami konkurencji, czyli bilans interwencji publicznej w mechanizm rynkowy powinien być dodatni. Pomoc publiczna powinna korygować słabości mechanizmu rynkowego w zakresie tworzenia infrastruktury i dostarczania usług szerokopasmowych.

## Umiejscowienie efektu pomocy publicznej

Zakłócenie konkurencji związane z zaangażowaniem środków publicznych w rozwój sieci szerokopasmowych może występować na różnych poziomach: na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy świadczącego usługi hurtowe, przedsiębiorcy świadczącego usługi detaliczne oraz przedsiębiorcy korzystającego z usług detalicznych. [1; pkt 14]. Ustalenie, czy pomoc występuje w konkretnym projekcie, a także czy jest pomocą dopuszczalną, wymaga uwzględnienia tych poziomów. Projekty rozwoju sieci szerokopasmowych są realizowane w różnych konfiguracjach, z udziałem podmiotów publicznych (samorządów, związków komunalnych, przedsiębiorców komunalnych) i przedsiębiorców prywatnych. W zależności od charakteru zaangażowania poszczególnych podmiotów i warunków ich współdziałania pomoc publiczna może występować nawet na czterech poziomach.

W typowym przypadku, na **pierwszym poziomie**, bezpośrednim beneficjentem pomocy będzie jednostka samorządu terytorialnego, której są przekazywane środki na budowę infrastruktury szerokopasmowej. Niewątpliwie występuje tu element selektywności i przysporzenia, natomiast nie muszą się pojawić pozostałe cechy pomocy publicznej (nierynkowe warunki wykorzystania środków, zakłócenie konkurencji, wpływ na handel wspólnotowy). Jeżeli jednostka samorządu, będąca właścicielem infrastruktury wybudowanej z udziałem środków publicznych, nie podejmuje samodzielnie działalności operacyjnej, wówczas pomoc publiczna na tym poziomie nie wystąpi. Problem pomocy publicznej pojawi się natomiast, jeżeli samorząd podejmuje działalność telekomunikacyjną. Jeżeli samorząd przekaze

przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu posiadaną infrastrukturę telekomunikacyjną w celu świadczenia usług hurtowych, wówczas test pomocy publicznej musi być przeprowadzony na drugim poziomie.

Na **drugim poziomie** występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny, świadczący usługi hurtowe innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym z wykorzystaniem udostępnionej infrastruktury. Na tym poziomie jest konieczny pełny test pomocy publicznej, gdyż mogą tu potencjalnie wystąpić wszystkie znamiona pomocy publicznej. Ustalenie, czy przedsiębiorca uzyskał pomoc, wymaga oceny warunków udostępnienia infrastruktury przez samorząd. Skutecznym sposobem wyłączenia przedsięwzięcia z zakresu pomocy publicznej jest udostępnienie infrastruktury na warunkach rynkowych. Jeżeli infrastruktura jest przekazywana jednemu przedsiębiorcy, może to nastąpić w wyniku przetargu, zapewniającego wszystkim zainteresowanym możliwość ubiegania się o przekazanie tej infrastruktury. Jeżeli natomiast samorząd zamierza udostępniać infrastrukturę większej grupie przedsiębiorców, wówczas pozostaje dysponentem infrastruktury i – w celu uniknięcia wymogów dotyczących pomocy publicznej – musi zapewnić dostęp do infrastruktury każdemu przedsiębiorcy na równych warunkach, zbliżonych w warunkami rynkowymi. Jeżeli samorząd przekazuje infrastrukturę przedsiębiorcy (lub ją udostępnia większej liczbie przedsiębiorców) na warunkach nierynkowych, wówczas pomoc publiczna wystąpi na tym poziomie, chyba że warunki udostępnienia infrastruktury ustalone przez samorząd spowodują przeniesienie wszystkich uzyskanych przez przedsiębiorcę korzyści na kolejny poziom (np. w wyniku pobierania opłat hurtowych, pokrywających tylko poniesione koszty). Skuteczne zapewnienie takiego przeniesienia korzyści i udokumentowanie tej okoliczności może być trudnym zadaniem. W każdym razie, przekazanie infrastruktury przedsiębiorcy w celu świadczenia usług hurtowych nie powinno prowadzić do uzyskania przez niego przewagi konkurencyjnej nad innymi przedsiębiorcami.

Analogiczne problemy, jak na poziomie hurtowym, wystąpią również na poziomie świadczenia usług detalicznych. Na tym **trzecim poziomie** działają przedsiębiorcy telekomunikacyjni, którzy, korzystając z hurtowych usług dostępowych, konstruują własne oferty detaliczne i świadczą usługi telekomunikacyjne użytkownikom końcowym. Tu też jest konieczna ocena warunków dostępu do usług hurtowych pod kątem występowania pomocy publicznej.

Na ostatnim, **czwartym poziomie** występują użytkownicy końcowi. Jeżeli w całym wyżej przedstawionym łańcuchu współdziałania samorządów i przedsiębiorców transfer zasobów odbywał się na warunkach nierynkowych, wówczas użytkownicy usług mogą być ostatecznymi beneficjentami pomocy publicznej. Przeniesienie wszystkich korzyści na użytkowników końcowych, będących konsumentami (np. w formie bezpłatnego świadczenia usług dostępu do internetu), powoduje, że pomoc jest zgodna z regułami wspólnotowymi. Jeżeli natomiast korzyści są przenoszone na końcowych użytkowników, będących przedsiębiorcami, wówczas problem pomocy publicznej przenosi się na ostatni, czwarty szczebel. Uniknięcie zarzutu niedozwolonej pomocy publicznej na tym poziomie wymaga wykazania, że wspieranie użytkowników końcowych jest niezbędną interwencją publiczną, proporcjonalną do realizowanego celu rozwojowego.

## Udzielanie pomocy publicznej na rozwój sieci szerokopasmowych w Polsce

W Polsce pomoc publiczna dla przedsiębiorców zaangażowanych w rozwój sieci szerokopasmowych jest związana głównie z funkcjonowaniem programów operacyjnych, służących wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej w ramach polityki spójności. Programy te są głównym źródłem środków finansowych na rozwój sieci szerokopasmowych. Część tych przedsięwzięć wiąże się z udzieleniem pomocy publicznej.

Powszechny zasięg mają **regionalne programy operacyjne (RPO)**, gdyż obecnie na całym terytorium Polski są spełnione warunki do korzystania z pomocy regionalnej. Programy te są formułowane na szczeblu wojewódzkim przez zarządy województw. Przykładowo, w ramach RPO dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego ustanowiono *Priorytet 2 „Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku”*. W ramach tego priorytetu przewidziano m.in. budowę i rozbudowę regionalnych sieci szkieletowych, sieci dostępowych do sieci szkieletowych oraz lokalnych sieci szerokopasmowych, w tym wyposażenie regionalnych lub lokalnych centrów zarządzania sieciami oraz tworzenie publicznych punktów dostępu do internetu. W Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 w drugim priorytecie założono *Działanie II.1: „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”*, mające na celu zwiększenie dostępu do internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej. W programie tym przewidziano środki w wysokości do 300 mln euro na budowę i rozbudowę szerokopasmowej sieci ponadregionalnej, składającej się z 5 sieci regionalnych na terenie województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. O środki mogą się ubiegać samorzady terytorialne.

Wsparcie umożliwia również **Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – Priorytet 8, Działanie 8.4: „Zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”**. Działanie to ma na celu stworzenie możliwości bezpośredniego dostarczania usługi szerokopasmowego dostępu do internetu do użytkowników końcowych na etapie tzw. *ostatniej mili* przez wsparcie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, zamierzających dostarczać tę usługę na obszarach, na których prowadzenie tej działalności na zasadach rynkowych jest nieopłacalne finansowo. Na obszarze gminy może być realizowany więcej niż jeden projekt tego typu.

**Program Operacyjny Kapitał Ludzki** umożliwia realizowanie pomocniczych zadań w zakresie szkoleń, zakupu oprogramowania lub sprzętu w związku z przedsięwzięciami w ramach programów operacyjnych.

W **Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko** przewidziano wsparcie dla projektów budowy lub rozbudowy sieci uczelnianych, współdziałających ze szkieletowymi sieciami regionalnymi albo krajowymi, a także zapewnienie dostępu do internetu w obiektach uczelni (np. *hot-spoty*). Pomoc w rozbudowie dostępu szerokopasmowego przez uczelnie nie powoduje jednak problemów związanych z pomocą publiczną.

Wykorzystanie pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych jest głównie oparte na tzw. wyłączeniach blokowych, określonych przez Komisję. Na mocy tych wyłączeń konkretne przedsięwzięcia są zwolnione w wymogu indywidualnej notyfikacji, jeśli spełniają warunki określone w tych wyłączeniach. Obecnie podstawą wyłączeń blokowych jest rozporządzenie Komisji nr 800/2008 [4] określane jako ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych. Poza pewnymi wyjątkami, pomoc spełniająca wszystkie warunki rozporządzenia oraz krajowego programu pomocy jest zwolniona z obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej.

W ramach programów operacyjnych są realizowane programy pomocy publicznej, oparte na aktach normatywnych wydanych przez władze krajowe i zaaprobowanych przez Komisję przed ich wdrożeniem. Akceptacja Komisji z zasady legalizuje pomoc publiczną udzielaną w ramach programu. Szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy w ramach programów operacyjnych określają rozporządzenia wydawane na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Projekty zaaprobowane przez jednostkę zarządzającą realizacją programu (np. marszałka województwa) nie wymagają już notyfikacji Komisji. Zwolnienie z obowiązku notyfikacji na mocy rozporządzenia nie obejmuje jedynie projektów inwestycyjnych o dużej wartości (koszty kwalifikowalne powyżej

100 mln euro) i wysokim udziale pomocy publicznej. Niedozwolone jest dzielenie dużych projektów inwestycyjnych na mniejsze przedsięwzięcia w celu uniknięcia wymagania dotyczącego indywidualnej notyfikacji. Tak zwanej pomocy indywidualnej na projekty sieci szerokopasmowych, z konieczną notyfikacją i zgodą Komisji dotychczas w Polsce nie odnotowano. Jednak uruchomienie projektów wymagających uzyskania takiej zgody jest tylko kwestią czasu, tym bardziej że zostały one już podjęte w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

## Rodzaje przedsięwzięć, wspierających sieci szerokopasmowe z funduszy publicznych

Przedsięwzięcia związane z zaangażowaniem funduszy publicznych w rozwój sieci szerokopasmowych w państwach UE są bardzo zróżnicowane. Występują przypadki, w których Komisja:

- nie stwierdza potrzeby pomocy publicznej,
- aprobuje pomoc dopuszczalną,
- zakazuje pomocy niedozwolonej.

Warto rozpatrzyć przedsięwzięcia, w których – mimo zaangażowania środków publicznych – nie stwierdzono występowania pomocy publicznej. Weryfikacja tych projektów służy upewnieniu się przez państwo członkowskie, że zaangażowanie funduszy publicznych w ich realizację rzeczywiście nie ma cech pomocy publicznej. Pomocy publicznej nie stwierdza się przede wszystkim w projektach budowy **sieci obsługujących zadania publiczne** z udziałem przedsiębiorców prywatnych. Bezprzewodowa sieć szerokopasmowa w Pradze ma na celu zapewnienie dostępu szerokopasmowego w publicznych budynkach i instytucjach, bezpłatnego dostępu do usług administracyjnych (typu *e-Government*) i informacji publicznej (np. turystycznej) oraz rozwoju publicznych usług monitoringu i nadzoru nad ruchem ulicznym [5]. Sieć oparta na technologii WiFi (*Wireless Fidelity*) ma zapewniać wszystkim obywatelom dostęp do publicznych źródeł informacji przez punkty dostępowe, zlokalizowane na terenie szkół i innych budynków publicznych [6; pkt 8]. Sieć została zbudowana przez podmiot wyłoniony w drodze przetargu, który również zarządza eksploatacją systemu. Całość kosztów budowy i eksploatacji sieci pokrywa się z funduszy publicznych. Inny projekt sieci publicznej został zrealizowany w Walii dla władz samorządowych, służby zdrowia, straży pożarnej, policji i służb edukacyjnych [7]. Umożliwił on rezygnację z odrębnych, rozproszonych sieci służb publicznych, ściślejszą współpracę służb, obniżenie kosztów budowy i utrzymania sieci.

Pomocy publicznej nie stwierdza się też w przypadku projektów, polegających na **agregacji zapotrzebowania instytucji publicznych** na usługi szerokopasmowe, których dostarczenie wymaga budowy lub uzupełnienia infrastruktury telekomunikacyjnej przez dostawcę usług. Mimo że zapotrzebowanie sektora publicznego jest zaspokajane po przeprowadzeniu przetargu, to publiczne finansowanie ma wpływ na rynkowe warunki dostarczania usług na danym terenie. Realizacja zamówienia publicznego umożliwi operatorowi wzmocnienie pozycji na rynku usług dla klientów prywatnych. Wykorzystując nadwyżkę pojemności systemu wybudowanego w celu realizacji zamówienia publicznego, może on przenosić efekty związane z tym zamówieniem na pozostałą część rynku. Uwzględniając ten wpływ, władze lokalne w Szkocji wymagały od oferenta, aby określił, jak zamiar świadczenia usług prywatnych za pomocą wytworzonej infrastruktury wpływa na ofertę złożoną w postępowaniu o zamówienie publiczne. Ponadto, rozbudowując sieć z wykorzystaniem środków uzyskanych w ramach zamówienia publicznego, operator powinien zobowiązać się do świadczenia usług hurtowych innym dostawcom usług, na warunkach niedyskryminujących i po umiarkowanych cenach [8; pkt 10].

Kolejny typ zaangażowania funduszy publicznych w budowę sieci szerokopasmowych opiera się na modelu **usługi w ogólnym interesie gospodarczym**. Przepisy UE dopuszczają publiczne finansowanie w zakresie niezbędnym do realizacji takiej usługi. Finansowanie ze środków publicznych jest konsekwencją nałożenia na przedsiębiorcę zadania publicznego, polegającego na świadczeniu usług telekomunikacyjnych. W projektach sieci szerokopasmowych Pyrénées-Atlantiques [9] oraz Limousin [10] zadanie publiczne obejmowało budowę i eksploatację sieci na obszarach wiejskich i słabo zaludnionych, na których nie były zaspokojone podstawowe potrzeby w zakresie dostępu do usług szerokopasmowych. Takie zadanie z zakresu służby publicznej władze nałożyły na przedsiębiorcę, w formie koncesji, po przeprowadzeniu postępowania przetargowego. Wybrany operator, korzystając ze środków publicznych, zbudował infrastrukturę pasywną<sup>①</sup> i świadczył usługi hurtowe na rzecz dostawców usług detalicznych.

Należy też zwrócić uwagę na przedsięwzięcia wspierające rozwój sieci szerokopasmowych z jednoznacznym wykorzystaniem pomocy publicznej. Mogą one być realizowane w modelu kapitałowym lub modelu dotacyjnym.

Przedsięwzięcia oparte na **modelu kapitałowym** polegają na uczestnictwie podmiotów publicznych (władz regionalnych, miejskich) w spółkach inwestycyjnych lub fundacjach, finansujących budowę infrastruktury sieci szerokopasmowej w celu świadczenia usług komercyjnych. W UE nie ma ograniczeń w kwestii uczestnictwa podmiotów publicznych w przedsiębiorstwach. Na poziomie krajowym są ograniczenia dotyczące działalności gospodarczej samorządów terytorialnych, ale bardzo wyraźna jest tendencja do ich rozluźnienia lub zniesienia w zakresie działalności telekomunikacyjnej.

Projekt Citynet Amsterdam był realizowany przez władze miejskie wspólnie z przedsiębiorstwami budownictwa mieszkaniowego i innymi prywatnymi inwestorami, w wersji FTTH dla 37 tys. gospodarstw domowych. Sieć dla miejscowości Appingedam w Holandii miała być wykonana przez publiczną fundację założoną przez władze lokalne. W obydwu przypadkach inwestor z udziałem jednostki samorządowej zlecił budowę pasywnej infrastruktury, złożonej z kanalizacji i światłowodów. W tym modelu zaangażowanie jednostki publicznej może ograniczyć się do udziału kapitałowego w podmiocie inwestującym, ale dodatkowo może polegać też na zapewnieniu finansowania budowy sieci (pożyczka, gwarancja spłaty kredytu). Sieć pasywna wybudowana przez inwestora z udziałem publicznym, który pozostaje jej właścicielem, jest przekazywana do eksploatacji operatorowi wyłonionemu w trybie przetargu. Operator sieci wyposaża ją w elementy aktywne, stanowiące jego własność i świadczy usługi detaliczne użytkownikom końcowym [11; pkt 15].

**Model dotacyjny** polega na dofinansowaniu budowy sieci z funduszy publicznych przekazywanych w formie bezzwrotnej dotacji. Model ten jest najbardziej typowy. Wyjątkowo stosuje się wsparcie w postaci ulg podatkowych [12]. Dotacja jest przyznawana w publicznym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego temu przedsiębiorcy, który zaoferuje najbardziej korzystne warunki uruchomienia i świadczenia usług, z zachowaniem minimalnych wymagań (rodzaje usług, poziomy jakości). Operator, będący zwycięzcą przetargu, uzyskuje dotację do kosztów inwestycyjnych związanych z budową sieci i jest zobowiązany eksploatować sieć oraz dostarczać usługi przez okres wskazany w warunkach przetargu. Przedsiębiorca jest zobowiązany do hurtowego dostarczania usług z wykorzystaniem subsydiowanej infrastruktury na warunkach niedyskryminujących, co ma zintensyfikować konkurencję usługową na danym terenie. Zwycięzca przetargu realizuje sieć szerokopasmową i pozostaje właścicielem wytworzonej infrastruktury. Władze publiczne nie nabywają w związku z udzieloną pomocą publiczną żadnych uprawnień majątkowych do infrastruktury pasywnej lub sprzętu. Korzyść charakterystyczna dla pomocy publicznej jest przypisywana w pierwszej kolejności zwycięzcy przetar-

<sup>①</sup> M.in. kanalizację, kable światłowodowe, maszty, pomieszczenia.

gu, a następnie dostawcom usług korzystającym z usług hurtowych świadczonych z wykorzystaniem tej infrastruktury, która bez interwencji publicznej nie mogłaby powstać. Typowym przykładem takiego projektu jest pomoc przyznana British Telecom (BT), w wyniku której spółka unowocześniła 378 central na terenach wiejskich w Szkocji podnosząc dostępność usług szerokopasmowych dla gospodarstw domowych na obszarze objętym projektem do poziomu 99% [13]. Drugi projekt na tym samym terenie umożliwił zapewnienie dostępności dla najmniejszych skupisk zabudowań na granicach zasięgu sieci i osiągnięcie poziomu 100% dostępu do sieci szerokopasmowej w granicach objętych istniejącą siecią telekomunikacyjną [14]. Natomiast dzięki projektowi zrealizowanemu na Litwie [15; pkt 12], było możliwe wybudowanie sieci transportowej, służącej świadczeniu usług o określonej przez władze przepływności i charakterystyce. We wszystkich przypadkach kalkulacja, oparta na czysto ekonomicznych kryteriach, nie uzasadniała budowy lub modernizacji sieci na tych obszarach.

## Weryfikacja dopuszczalności wsparcia publicznego

Budowa i eksploatacja **sieci obsługującej zadania publiczne** jest weryfikowana pod kątem ewentualnego występowania pomocy, gdy jednostkę publiczną traktuje się jako inwestora zlecającego prywatnemu przedsiębiorcy budowę i eksploatację sieci o ściśle określonym przeznaczeniu. W pierwszej kolejności bada się, czy nie powstała korzyść zakłócająca konkurencję po stronie wykonawcy projektu. Jeżeli zastosowano otwartą procedurę przetargową, wówczas istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że warunki realizacji nie odbiegają od warunków rynkowych [16]. Jednak przetarg nie zawsze jest wystarczającą gwarancją rynkowych warunków transakcji. Oceniając projekt budowy sieci publicznej w Walii [7], badano: czy warunki przetargu mogły zapewnić zwycięskiemu operatorowi korzyści przekraczające normalne warunki rynkowe, czy przetarg nie był powiązany z innymi transakcjami między władzą a operatorem, czy zachowano wszystkie warunki wyboru najlepszej oferty i czy operator nie uzyskuje od publicznego zleceniodawcy dodatkowych świadczeń poza wynikającymi z kontraktu zawartego w wyniku przetargu. Decyzja w tej sprawie wskazuje, że kwestia dodatkowych korzyści powinna być analizowana nie tylko w odniesieniu do uczestnika przetargu, lecz także i do jego kontrahentów. Ponieważ końcowymi użytkownikami sieci miały być wyłącznie służby publiczne, więc korzyść zniekształcająca warunki rynkowe nie wystąpiła [7; pkt 18]. Pojawienie się prywatnych przedsiębiorców wśród użytkowników końcowych sieci mogłoby zmienić wynik tej oceny.

Zaangażowanie władz w budowę sieci służącej do wykonywania zadań publicznych jest możliwe nawet na obszarze wyraźnej konkurencji ze strony operatorów prywatnych. Sieci zapewniające dostęp tylko do informacji i usług publicznych nie zakłócają konkurencji ze względu na ograniczoną funkcjonalność w porównaniu z prywatnymi usługami dostępowymi. Brak ryzyka zakłóceń konkurencji przemawia za wyłączeniem takich projektów ze sfery pomocy publicznej [5]. Konieczne jest jednak trwałe stosowanie tego ograniczenia. Decyzja Komisji w sprawie sieci WiFi w Pradze została uzależniona od rezygnacji z drugiej fazy projektu, w której przewidywano pełny, komercyjny dostęp do źródeł informacji przez sieć szerokopasmową. Decyzja ta określiła warunki podejmowania podobnych inwestycji publicznych w sieci bezprzewodowe o funkcjach informacyjno-monitorujących w innych aglomeracjach.

Weryfikacja projektów traktowanych jako realizacja **usługi w ogólnym interesie gospodarczym** jest oparta na warunkach określonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Altmark [17]. Usługodawca korzystający ze środków publicznych musi być prawnie zobowiązany do świadczenia usług. To zaś wymaga nadania usługom szerokopasmowej szczególnego statusu odróżniającego ją od usług świadczonych na ogólnych zasadach komercyjnych. Usługa musi być powszechnie dostępna i świadczona każdemu, kto tego zażąda. Rekompensata ze środków publicznych powinna być oparta na obiektywnych i przejrzystych kryteriach i nie może powodować powstania korzyści zniekształcają-



cej konkurencję. Nie może być ona również nadmierna, a jeżeli nie została ustalona w drodze przetargu, wówczas musi być oparta na analizie kosztów [1; pkt 21]. Jeżeli warunki te są spełnione, wówczas przekazanie środków publicznych nie jest traktowane jako pomoc publiczna. Dodatkowo Komisja wymaga, aby usługi telekomunikacyjne w ogólnym interesie gospodarczym były ograniczone do hurtowego udostępniania pasywnych elementów sieci, neutralnych pod względem technologicznym. Modelowo, usługa powinna tworzyć warunki do konkurencji na poziomie detalicznym dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców. Ta forma bardzo przypomina działania władz publicznych w zakresie tworzenia ogólnej infrastruktury gospodarczej (dróg, linii kolejowych). Każde państwo członkowskie może skorzystać z tej formy wspierania dostępności usług szerokopasmowych.

Sprecyzowaniu warunków uznania przedsięwzięcia za usługę w ogólnym interesie gospodarczym służą również argumenty w sprawach, w których Komisja odmówiła takiej kwalifikacji. Program sieci metropolitalnych w Irlandii był nastawiony na zapewnienie pasywnej infrastruktury oraz hurtowych usług transmisyjnych przez przedsiębiorców wybranych w trybie przetargu. Odmowa uznania tego projektu za usługę w ogólnym interesie gospodarczym została spowodowana brakiem wyraźnego, publicznego obowiązku zapewniania dostępu do infrastruktury szerokopasmowej każdemu podmiotowi, który tego zażąda [18; pkt 39], a także przeznaczeniem usług tylko dla użytkowników instytucjonalnych. Dyskwalifikujące dla przedsięwzięcia notyfikowanego jako realizacja usługi w ogólnym interesie gospodarczym, jest projektowanie sieci na potrzeby konkretnych stref gospodarczych lub obiektów biurowo-administracyjnych, z wyłączeniem użytkowników mieszkaniowych [19; pkt 35]. Dlatego projekty tego rodzaju zostały zakwalifikowane jako partnerstwo prywatno-publiczne, a nie usługa w ogólnym interesie gospodarczym. Uniemożliwiło to wyłączenie tych projektów z zakresu pomocy publicznej, ale nie przeszkodziło stwierdzeniu dopuszczalności pomocy prorozwojowej na terenach o niedostatecznej infrastrukturze szerokopasmowej. Komisja przyjęła ogólną zasadę, że nie będzie uznawać za usługę w ogólnym interesie gospodarczym projektów realizowanych na obszarach, na których prywatni inwestorzy zainwestowali już w sieć szerokopasmową i świadczą usługi, a podmiot publiczny zamierza budować równoległą, konkurencyjną infrastrukturę z wykorzystaniem środków publicznych. Dopiero w przypadku, gdy znaczna część obywateli i użytkowników instytucjonalnych nie ma dostępu do usług, jest możliwe zastosowanie tego rozwiązania po spełnieniu wyżej omówionych warunków [1; pkt 27].

Ocena zaangażowania władz publicznych w **formach kapitałowych** (objęcie akcji lub udziałów) jest podejmowana przede wszystkim na podstawie **testu prywatnego inwestora**. Sposób przeprowadzania testu w odniesieniu do sieci szerokopasmowych wynika z pozytywnej decyzji Komisji w sprawie Citynet Amsterdam [11] i negatywnej w sprawie sieci w Appingedam [20]. Zaangażowanie środków publicznych nie stanowi pomocy publicznej, jeżeli miejsce, czas i warunki transakcji kapitałowej byłyby akceptowalne dla prywatnego inwestora, działającego na normalnych zasadach rynkowych. Pierwsze kryterium testu dotyczy uczestnictwa w przedsięwzięciu inwestorów prywatnych i skali ich zaangażowania. Brak prywatnych inwestorów w projekcie Appingedam był głównym powodem negatywnej decyzji. Jednak nie każdy udział prywatnych przedsiębiorców jest wystarczający. Ich udział musi być istotny dla ekonomiki przedsięwzięcia pod względem poziomu zaangażowania oraz siły ekonomicznej prywatnego inwestora. Drugie kryterium wiąże się z terminem zaangażowania. Nakłady prywatnych i publicznych inwestorów powinny być ponoszone w tym samym czasie. Negatywnie jest oceniane wykorzystanie w ramach przedsięwzięcia prac przygotowawczych (projektów, planów sieci, analiz popytu) zrealizowanych przez władzę publiczną, a szczególnie nakładów związanych z budową sieci (wykopów, zakupów materiałów), które obniżają koszty przedsięwzięcia lub redukują jego ryzyko. Uniknięcie negatywnych skutków takiego wcześniejszego zaangażowania władzy publicznej jest możliwe przez refundację kosztów wszystkich wykorzystanych prac wraz z odsetkami. Trzecie kryterium odnosi się do warunków udziału prywatnych przedsiębiorców. Powinni się oni angażować w przedsię-

wzięcie na identycznych warunkach jak inwestor publiczny. W szczególności partycypacja w zyskach i stratach powinna być równa. Czwarte kryterium dotyczy zewnętrznych relacji między uczestnikami przedsięwzięcia. Negatywnie ocenia się dodatkowe, zewnętrzne relacje między prywatnymi przedsiębiorcami a władzami publicznymi, które ograniczają ryzyko przedsiębiorcy związane z udziałem w przedsięwzięciu lub przynoszą mu korzyści w innych dziedzinach współpracy. Piąte kryterium wiąże się z przewidywanym zwrotem zainwestowanego kapitału. Stosuje się w tym zakresie takie metody oceny efektywności przedsięwzięcia, jak w przypadku innych projektów rynkowych. Brak perspektyw zwrotu, nawet w długim horyzoncie czasowym charakterystycznym dla przedsięwzięć infrastrukturalnych, wskazuje na pomoc publiczną. Negatywną przesłanką jest odmowa finansowania przedsięwzięcia przez banki, gdy pozyskanie kredytu jest możliwe jedynie przez jednostkę publiczną [20; pkt 44]. Test prywatnego inwestora wymaga również sprawdzenia, na jakich warunkach operator sieci wybrany w przetargu uzyskuje prawo do eksploatacji sieci. Warunki nieekwiwalentne, nie pokrywające kosztów korzystania z infrastruktury wskazują na pomoc publiczną.

Bezzwrotne przekazanie środków publicznych prywatnemu przedsiębiorcy w najczęściej praktykowanym **modelu dotacyjnym** nie budzi wątpliwości dotyczących występowania pomocy publicznej.

Stwierdzenie występowania pomocy publicznej prowadzi do **oceny dopuszczalności pomocy**. Komisja przeprowadza test bilansujący dla każdego projektu, oceniając cel pomocy, środek służący do jego realizacji oraz proporcje pozytywnych i negatywnych skutków jego zastosowania. W pierwszej kolejności weryfikacji podlega **cel interwencji publicznej**. W przypadku pomocy regionalnej Komisja ocenia przede wszystkim, czy notyfikowany projekt służy osiągnięciu celów spójnej strategii rozwoju regionalnego, a jednocześnie nie powoduje niedopuszczalnego zakłócenia konkurencji. Ocena projektów pomocy rozwojowej dla obszarów gospodarczych dotyczy powiązania celu pomocy z interesem publicznym, niezbędności tej pomocy oraz jej proporcjonalności. Typowy cel interwencji publicznej deklarowany przez państwa członkowskie obejmuje zapewnienie powszechnego oraz przystępnego cenowo dostępu do łączności szerokopasmowej na obszarach o niedostatecznej dostępności sieci i usług. Komisja wypracowała praktyczny test oceny tej dostępności, wyróżniając obszary „białe”, „szare” i „czarne”. Podział na takie obszary jest utrwalony od dłuższego czasu [21]. Nie jest on związany z konkretnymi poziomami podziału terytorialnego (podstawowym, regionalnym), lecz z wybranym przez przedsiębiorcę faktycznym obszarem inwestycji.

Na **obszarach białych** nie istnieje infrastruktura dostępu szerokopasmowego i w bliskiej przyszłości nie zostanie ona najprawdopodobniej zbudowana. Okres bliskiej przyszłości obejmuje 3 lata. Na tych obszarach wsparcie ze środków publicznych w sposób oczywisty sprzyja spójności i rozwojowi ekonomicznemu oraz nie zakłóca konkurencji, a zatem spełnia warunek dopuszczalności pomocy.

Na **obszarach szarych** sieć istnieje, ale usługi świadczy tylko jeden operator. Na tych obszarach interwencja publiczna mogłaby służyć zbudowaniu konkurencji i zapewnić większą dostępność usług, ale ocena dopuszczalności pomocy musi być szczególnie wnikliwa. Z tego względu bada się, czy potrzeby użytkowników są zaspokojone (obszary i zakres dostępu, rodzaj, ceny usług), czy jest prawdopodobna prywatna inwestycja w alternatywną infrastrukturę oraz czy bardziej byłaby właściwa interwencja typu regulacyjnego, a nie pomoc publiczna. Na obszarach szarych wymaga się zatem szczegółowego analizowania obszarów dostępności sieci i usług, poziomów cenowych oraz planów inwestycyjnych przedsiębiorców prywatnych [1; pkt 46]. Ze względu na wymóg wyraźnego określenia obszarów objętych wsparciem, uzasadnienie pomocy publicznej wymaga precyzyjnych map zasięgu istniejących sieci.

Na **obszarach czarnych** usługi świadczy co najmniej dwóch operatorów sieci szerokopasmowej w warunkach konkurencji infrastrukturalnej [1; pkt 43]. Na obszarach czarnych interwencja państwa

doprowadziłyby do zakłócenia konkurencji i wyparcia prywatnych inwestorów, co powoduje negatywną ocenę takich projektów [20; pkt 14].

Identyfikacja celu interwencji może być następstwem planów inwestycyjnych ogłoszonych przez operatorów prywatnych. Plan modernizacji central w Walii, ogłoszony przez BT, nie objął modernizacji części central na obszarach wiejskich oraz części abonentów obsługiwanych za pomocą linii o niskich parametrach [22; pkt 6]. Analiza przeprowadzona w Szkocji, w ramach projektu uzupełniającego dostępność sieci szerokopasmowej do poziomu 100% gospodarstw domowych, została wykonana z dokładnością, pozwalającą na ustalenie na obszarze objętym projektem wszystkich gospodarstw domowych, które nie miały możliwości uzyskania dostępu szerokopasmowego. Interwencja publiczna w takich przypadkach jest w pełni uzasadniona. Ważne jest, że udostępnienie operatorowi bazy danych o gospodarstwach nie mających dostępu, w celu osiągnięcia interwencji publicznej, nie narusza warunku ponoszenia nakładów w tym samym czasie lub warunku zwrotu nakładów poniesionych przez podmiot publiczny [14; pkt 30].

Niemal samoistnym uzasadnieniem pomocy jest mała gęstość zaludnienia na obszarze objętym projektem, która przesądza o braku atrakcyjności inwestycyjnej takiego obszaru dla inwestorów prywatnych. Nie stanowi przeszkody dostępność satelitarnych usług szerokopasmowych lub kosztownych linii dzierżawionych. Deklarowany cel pomocy publicznej polega wówczas na eliminacji „luki cyfrowej”, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, zapewnieniu spójności między obszarami zurbanizowanymi i wiejskimi [23; pkt 3], [24; pkt 5].

Pozytywny wynik analizy celów związanych z udzieleniem pomocy jest podstawowym, choć niewystarczającym warunkiem pozytywnej oceny projektu, szczególnie na obszarach szarych. Kolejne kryteria dotyczą przejrzystości projektu, sposobu wyboru beneficjenta, sposobu wykorzystania infrastruktury, intensywności i proporcjonalności pomocy oraz możliwości realizacji celu interwencji za pomocą innych środków.

Pomoc publiczna powinna mieć **przejrzysty charakter**. Szczegółowe warunki dotyczą przejrzystości różnych rodzajów pomocy (dotacje, pożyczki, ulgi, gwarancje). Wymagania przejrzystości odnoszą się również do samego programu pomocowego. Warunki programu powinny być należycie ogłoszone, a program powinien być monitorowany przez Komisję na podstawie danych dostarczanych przez państwo członkowskie.

Kryterium sposobu **wyboru beneficjenta** ma głównie proceduralny charakter. Wybór inwestora prowadzącego subsydiowany projekt powinien następować w trybie otwartej procedury, zapewniającej równoprawne traktowanie wszystkich oferentów [1; pkt 51]. Taka procedura sprzyja również optymalizacji pomocy publicznej, gdyż wartość wnioskowanej pomocy jest jednym z głównych kryteriów wyboru zwycięzcy. Otwarte postępowanie sprzyja maksymalizacji efektu interwencji i minimalizacji nakładów ze środków publicznych [14; pkt 57b).

Ważne kryterium dotyczy **sposobu wykorzystania infrastruktury** zbudowanej dzięki pomocy publicznej i infrastruktury istniejącej. Wymaga się, aby infrastruktura wytworzona z udziałem pomocy publicznej służyła świadczeniu usług hurtowych co najmniej przez okres 7 lat [1; pkt 51]. Ma to zapobiec lokalnym i regionalnym monopolom. Pozytywnej ocenie sprzyja wykorzystanie infrastruktury innych operatorów i umożliwienie im partycypacji w korzyściach, wynikających z projektu realizowanego z pomocą publiczną. Projekty udzielenia pomocy powinny być neutralne pod względem technologicznym, choć występują też projekty wyraźnie wskazujące wymaganą technologię (np. DSL – *Digital Subscriber Line*) ze względu na stan istniejącej infrastruktury.

Kolejnym kryterium jest **intensywność pomocy publicznej** dla przedsięwzięcia. Pomoc powinna być ograniczona do wypełnienia tzw. luki zyskowności (*profitability gap*), czyli różnicy między kosztami dostarczania usług szerokopasmowych na terenach zurbanizowanych i wiejskich [23; pkt 7]. Stosowane są również górne pułapy pomocy dla jednego projektu oraz limity intensywności pomocy w stosunku procentowym do wartości całego projektu.

Ważnym efektem **proporcjonalnej pomocy** powinna być minimalizacja zniekształceń struktury cen na rynku. W zasadzie, ceny detaliczne usług w sieci wybudowanej z udziałem pomocy publicznej powinny być porównywalne z cenami stosowanymi na danym rynku [23; pkt 48]. Ten sam wymóg odnosi się do cen hurtowych pobieranych od dostawców usług [22; pkt 14]. Komisja formułuje nawet zasadę „równości cenowej” (*price equity*) w odniesieniu do sieci wybudowanych z udziałem pomocy publicznej. W razie gdyby pomoc okazała się nadmierna, gdyż zyskowność eksploatacji sieci przewyższa wstępne założenia, warunki projektu powinny przewidywać redukcję pomocy [14; pkt 21]. W warunkach umów zawieranych w sprawie przyznania pomocy publicznej szczegółowo określono sposób oceny zyskowności przedsięwzięcia oraz okoliczności, których wystąpienie powoduje obowiązek zwrotu części uzyskanej pomocy. Stosowanie takiej gwarancji jest jednym z warunków uznania pomocy za dopuszczalną.

Warunkiem dopuszczalności pomocy jest występowanie tzw. **efektu zachęty**. Nie jest dopuszczalna pomoc na działalność, którą beneficjent mógłby prowadzić w istniejących warunkach rynkowych. Efekt zachęty występuje, jeżeli przed rozpoczęciem jakichkolwiek działań, dotyczących realizacji projektu albo objętych pomocą, małe lub średnie przedsiębiorstwo złożyło wniosek o udzielenie pomocy. Natomiast w przypadku pomocy przyznanej dużemu przedsiębiorstwu jest wymagane sporządzenie analizy wykonalności projektu w razie otrzymania pomocy oraz bez jej udziału i stwierdzenie znaczącego zwiększenia zakresu lub przyspieszenia projektu dzięki udzieleniu pomocy. W przypadku pomocy regionalnej za podstawę istnienia efektu zachęty można także uznać fakt, że w danym regionie nie przeprowadzono by projektu inwestycyjnego bez pomocy.

Przy ocenie projektów pomocy bierze się pod uwagę **możliwość wykorzystania innych środków** do zapewnienia rozwoju sieci, w szczególności regulacji *ex ante*. Komisja z reguły zakłada nieskuteczność regulacji *ex ante* w sprawach budowy sieci szerokopasmowych na terenach wiejskich bez szczegółowego dowodu [14; pkt 54].

Ocena łącznego wpływu pomocy publicznej na konkurencję powinna prowadzić do wniosku, że przeważają następstwa pozytywne, a zastosowanie pomocy nie spowoduje negatywnych efektów ubocznych dla pozostałych państw członkowskich.

## Pomoc publiczna dla sieci drugiej generacji (NGA/NGB)

W przypadku sieci NGA/NGB ocena dopuszczalności pomocy publicznej musi uwzględniać dodatkowe elementy. Pomocy nie można przeważnie uzasadnić brakiem jakichkolwiek usług szerokopasmowych. Sieci NGA/NGB są budowane głównie na terenach miejskich, na których istnieją już sieci szerokopasmowe pierwszej generacji. Na niektórych obszarach miejskich brak jest obecnie uzasadnienia rynkowego do dostarczania usług o wysokiej przepływności, gdyż poziom i struktura popytu nie zapewnia opłacalności inwestycji. Podział na obszary białe, szare i czarne powodowałby niedopuszczalność wielu projektów wsparcia, ponieważ obszary aglomeracji są z reguły obszarami czarnymi. Projekty te częściej dotyczą budowy sieci szkieletowych, a także sieci dla użytkowników instytucjonalnych o bardzo wysokich wymaganiach przepływnościowych i jakościowych [25]. Dlatego pomoc publiczna dla tych sieci podlega szczególnym zasadom.

W przypadku sieci NGA/NGB nie bierze się pod uwagę eliminowania „luki cyfrowej”, wykluczenia społecznego i zapewniania spójności terytorialnej. Projekty uzasadnia się, wykazując, że bez pomocy publicznej sieci te nie powstaną, a brak szybkich sieci na tych obszarach będzie hamował ich rozwój, ograniczał zatrudnienie i możliwości przyciągnięcia inwestycji prywatnych. Sieci NGA/NGB wymagają znacznej inwestycji początkowej, która na obszarach objętych już siecią pierwszej generacji może nie przynieść oczekiwanego zwrotu [1; pkt 51].

Rozróżnienie na obszary białe, szare i czarne w odniesieniu do sieci NGA/NGB podlega modyfikacji. Istnienie sieci szerokopasmowej pierwszej generacji na określonym obszarze nie uniemożliwia uznania tego obszaru za obszar biały do celów związanych z budową sieci NGA/NGB [1; pkt 68]. Głównym kryterium uznania obszaru za obszar biały jest brak sieci NGA/NGB i szansa na zbudowanie takiej sieci przez inwestorów prywatnych w perspektywie 3 lat. Pomoc publiczna nie powinna utrudniać operatorom sieci pierwszej generacji modernizowania ich sieci do poziomu NGA/NGB; dopiero brak perspektyw takiej modernizacji uzasadnia interwencję publiczną.

Za obszar szary uznaje się obszar, na którym występuje lub ma być realizowana w najbliższej przyszłości jedna sieć NGA/NGB [1; pkt 69]. Na obszarze szarym jest wymagana pogłębiona analiza skutków pomocy publicznej. Należy wykazać, że mimo istnienia sieci NGA/NGB nie będzie ona w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb, a nie istnieją inne metody zaradzenia takiemu niedostatkowi. Pomoc dla drugiej sieci jest uzasadniona, jeżeli pierwsza sieć NGA/NGB korzysta z uprzywilejowanego dostępu do kanalizacji, a regulacja nie może zmienić sytuacji podażowej. Zastosowanie pomocy w zakresie budowy sieci NGA/NGB na obszarze szarym wymaga spełnienia takich samych warunków, jak w przypadku sieci pierwszej generacji. Dodatkowo wymaga się, aby operator, korzystający z pomocy publicznej dla sieci NGA/NGB, zapewnił przez 7 lat ofertę hurtowego dostępu nie tylko do infrastruktury aktywnej, lecz także do pasywnych elementów sieci (kanalizacji, szafek, światłowodów). Oferta hurtowa powinna być odpowiednio rozbudowana i obejmować wszelkie rodzaje dostępu (infrastrukturę pasywną, infrastrukturę aktywną, strumień bitów).

Obszar czarny w zakresie sieci NGA/NGB jest to obszar, na którym istnieje lub ma być w najbliższym czasie wdrażana więcej niż jedna sieć NGA/NGB. Przy ocenie projektów pomocy publicznej dla sieci NGA/NGB można zatem pominąć funkcjonowanie sieci pierwszej generacji na obszarze objętym projektem, pod warunkiem spełnienia pozostałych kryteriów.

## ***Bibliografia***

- [1] *Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych*. Dz.Urz. UE, C235/7, 30.09.2009
- [2] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C115/47, 9.5.2008
- [3] Postuła I., Werner A.: *Pomoc publiczna*. Warszawa, Lexis Nexis, 2006
- [4] *Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)*. Dz.Urz. UE L.2008.214.3
- [5] Gaal N., Papadias L., Riedl A.: *Municipal wireless networks and state aid rules: Insights from "Wireless Prague"*. Competition Policy Newsletter, no. 3/2007, pp. 116–118

- [6] N 24/2007 – Republika Czeska, Praska miejska sieć bezprzewodowa,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [7] N 46/2007 – Wielka Brytania, plan sieci sektora publicznego w Walii,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [8] N 117/2005 – Wielka Brytania, zagregowane zamówienia publiczne na usługi szerokopasmowe w Szkocji,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [9] N 381/2004 – Francja, projekt sieci szerokopasmowej dla Pyrénées-Atlantiques,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [10] N 382/2004 – Francja, sieć szerokopasmowa dla regionu Limousin,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [11] C 53/2006 – Holandia, inwestycja w sieć FTTH Citynet Amsterdam,  
[12][http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [12] N 398/2005 – Węgry, rozwój preferencji podatkowych dla sieci szerokopasmowych,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [13] N 307/2004 – Wielka Brytania, sieć szerokopasmowa na obszarach wiejskich w Szkocji,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [14] N 14/2008 – Wielka Brytania, rozszerzenie zasięgu sieci w Szkocji,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [15] N 118/2006 – Litwa, sieć szerokopasmowa dla regionów wiejskich,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [16] Tosics N., Gaal N.: *Public procurement and state aid control — the issue of economic advantage*. Competition Policy Newsletter, no. 3/2007, pp. 15–18
- [17] C280/2010. Dz.Urz. UE, C226/1, 20.9.2003
- [18] N 284/2005 – Irlandia, regionalny program szerokopasmowy – sieci metropolitalne,  
[19][http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [19] N 890/2006 – Francja, pomoc dla sieci szerokopasmowej w Sicoval,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [20] C 35/2005 – Holandia, infrastruktura szerokopasmowa w Appingedam,  
[21][http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [21] Gaal N., Papadias L., Riedl A.: *Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector*. Competition Policy Newsletter, no. 1/2008, pp. 81–85
- [22] N 57/2005 – Wielka Brytania, regionalne wsparcie dla sieci szerokopasmowych w Walii,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [23] N237/2008 – Niemcy, pomoc dla sieci szerokopasmowych w Dolnej Saksonii,  
[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)

- [24] N266/2008 – Niemcy, pomoc dla sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich w Bawarii, [http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)
- [25] N 157/2006 – Wielka Brytania, sieć szerokopasmowa dla regionu South Yorkshire, [http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)

---

**Stanisław Piątek**

Dr hab. Stanisław Piątek (1951) – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1973), pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Warszawskiego (od 1973), wykładowca akademicki i profesor Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; konsultant Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (1993–2000) oraz Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (2001–2005); członek Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej (1991–1998) oraz Rady Legislacyjnej (1998–2001); autor 120 publikacji krajowych i zagranicznych; zainteresowania naukowe: regulacja działalności infrastrukturalnej, ekonomiczne skutki regulacji.

e-mail: [piatek@supermedia.pl](mailto:piatek@supermedia.pl)