



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, 10.11.2011
K(2011)8121 wersja ostateczna

Dotyczy: Pomocy państwa SA.33441 (2011/N), SA.33440 (2011/N), SA.33439 (2011/N), SA.33438 (2011/N) & SA 30851 (2011/N) - Polska
Projekt pt. Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej

Szanowny Panie Ministrze,

I. STRESZCZENIE

- (1) Mam zaszczyt poinformować Państwa, że Komisja Europejska dokonała oceny środka pt. „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” (zwanego dalej „środkiem”) i postanowiła nie wnosić żadnych zastrzeżeń, ponieważ środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹.

II. PROCEDURA

- (2) Po rozmowach prowadzonych w ramach prenotyfikacji w marcu 2010 r., pismami z dnia 29.7.2011 r. władze polskie zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE zgłosiły Komisji środek dotyczący wspierania budowy szkieletowej sieci światłowodowej obejmującej pięć województw w Polsce Wschodniej.
- (3) Komisja zwróciła się z wnioskiem o dodatkowe informacje na temat środka pismem zarejestrowanym w dniu 23.9.2011 r. Władze polskie przekazały żądane informacje

¹ Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 TFUE. Brzmienie obydwu tych zbiorów postanowień jest zasadniczo identyczne. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy rozumieć w stosownym przypadku jako odniesienia odpowiednio do art. 87 i 88 Traktatu WE.

Jego Ekscelencja
Pan Radosław SIKORSKI
Minister Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
POLSKA

na temat środka pismem z dnia 7.10.2011 r. W okresie poprzedzającym zgłoszenie i w trakcie procesu zgłoszenia miały miejsce liczne rozmowy telefoniczne, spotkania i wymiana wiadomości elektronicznych.

III. KONTEKST

III.1. Region docelowy

- (4) Docelowo obszar projektu obejmuje pięć województw Polski Wschodniej, tj. województwo lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, liczących łącznie około 8 162 000 mieszkańców
- (5) Gęstość zaludnienia w tych województwach należy do najniższych w kraju, co utrudnia przyciąganie inwestycji w rozwój sieci szerokopasmowych, które zazwyczaj przynoszą większe zyski w obszarach o większej gęstości zaludnienia, gdzie potencjalny popyt jest większy i bardziej skumulowany. Zgodnie z informacjami Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) innym czynnikiem niesprzyjającym inwestycjom w rozwój sieci szerokopasmowych w zainteresowanych regionach jest fakt, że średni dochód mieszkańców, a więc potencjalnych klientów usług telekomunikacyjnych w Polsce Wschodniej, jest niski w porównaniu z innymi regionami w Polsce.
- (6) Za pomocą zgłoszonego środka władze polskie chcą zmniejszyć tzw. zjawisko drenażu mózgow z tych obszarów, na których płace są mniejsze od średniej krajowej, tworząc nowe możliwości zawodowe dla wykwalifikowanych mieszkańców. Internet szerokopasmowy pozwoli osobom, które zazwyczaj opuszczały swoje miejsce zamieszkania ze względów finansowych, na podjęcia telepracy. Rozpowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu będzie zachętą do rozwoju nowoczesnej gospodarki elektronicznej i administracji elektronicznej w tym regionie, a w konsekwencji będzie sprzyjać rozwojowi obszarów gospodarki opartej na wiedzy.

III.2. Uzasadnienie interwencji publicznej

- (7) Według władz polskich rozwój łączności szerokopasmowej w Polsce Wschodniej wiąże się z dwoma kluczowymi problemami: 1) brakiem infrastruktury do świadczenia usług wymaganych przez władze publiczne i obywateli oraz 2) brakiem odpowiedniej konkurencji, co znajduje odzwierciedlenie w wysokich cenach i nieadekwatnych usługach.

Niedostatki infrastrukturalne ze strony operatorów komercyjnych oferujących usługi szerokopasmowe

- (8) Jeżeli chodzi o pierwszy problem, podobnie jak w innych rejonach Unii Europejskiej, również w Polsce Wschodniej zaawansowane usługi szerokopasmowe i infrastruktura wymagana do ich dostarczania są dostępne dla obywateli na gęściej zaludnionych obszarach, podczas gdy na innych obszarach, które nie są atrakcyjne komercyjnie dla operatorów komunikacji elektronicznej, infrastruktura szerokopasmowa jest niewystarczająca lub nie występuje wcale. Pozbawia to obywateli i przedsiębiorstwa z takich obszarów możliwości dostępu do łączności szerokopasmowej i usług szerokopasmowych.

- (9) Z danych statystycznych dostarczonych przez władze polskie wynika, że w połowie 2010 r. dostęp do usług szerokopasmowych (tj. o prędkości co najmniej 2 Mbit/s) w Polsce Wschodniej osiągnął poziom 13,8% (dostęp stacjonarny i mobilny), co wciąż jest wynikiem zdecydowanie poniżej średniej UE. W tabeli poniżej przedstawiono rozkład usług pomiędzy pięcioma województwami według różnych prędkości połączeń. W 84,7% przypadków dostępna przepustowość mieści się w przedziale 144 Kb/s–2 Mb/s. W 2010 r. udział zasiedziałego operatora w usługach xDSL wynosił około 64,6%, podczas gdy posiada on 90% sieci mogących dostarczać takie usługi. Widoczna konkurencja wśród operatorów, którzy mogą świadczyć usługi przy użyciu konkurencyjnej infrastruktury występuje tylko na obszarze większych miast, gdzie szerokopasmowy dostęp do Internetu zapewniają operatorzy telewizji kablowej.

Tabela 1 – Rozkład usług szerokopasmowych w pięciu województwach według różnych prędkości połączeń

Województwo	Brak usług <1Mb/s	1-<2Mb/s	2-<6Mb/s	6-<8Mb/s	8-<16Mb/s	>16Mb/s
Lubelskie	48,01%	14,07%	22,81%	8,25%	5,66%	0,00%
Podkarpackie	56,30%	15,11%	21,39%	4,65%	2,42%	0,00%
Podlaskie	42,36%	13,74%	19,17%	15,21%	8,00%	0,00%
Świętokrzyskie	54,54%	12,43%	21,80%	6,39%	4,40%	0,00%
Warmińsko- Mazurskie	43,83%	13,68%	28,86%	8,45%	5,08%	0,00%
OGÓLEM	49,40	13,94%	22,88%	8,18%	4,93%	0,00%

- (10) W tabeli wyników agendy cyfrowej², Polska została określona jako kraj, który pomimo przyspieszenia w latach 2005-2009 wciąż pozostaje w końcówce państw UE-27 w zakresie penetracji szerokopasmowego Internetu.
- (11) Brak szerokopasmowej infrastruktury w Polsce Wschodniej ujawnił się wyraźnie podczas przygotowywania inwentaryzacji istniejącej infrastruktury i wiarygodnych planów inwestycyjnych. Według władz polskich w aż 10 501 miejscowościach z ogółu 15 298 miejscowości nie ma światłowodowych węzłów dystrybucyjnych, nie ma też oferty szerokopasmowego dostępu do Internetu gwarantującego użytkownikom końcowym prędkość pobierania 2 Mbit/s. Jeżeli chodzi o infrastrukturę NGA, spośród 15 298 miejscowości w Polsce Wschodniej tylko w 1 153 oferuje się lub planuje się w ciągu 3 najbliższych lat usługi NGA, a nawet w tych przypadkach obejmują one jedynie niewielkie części tych miejscowości, gdzie gęstość zaludnienia jest największa.

Brak wystarczającej konkurencji skutkujący wysokimi cenami lub nieodpowiednimi usługami

- (12) Jeżeli chodzi o drugi problem, na wielu obszarach Polski Wschodniej nie występuje konkurencja w zakresie hurtowych i detalicznych usług szerokopasmowych. Władze polskie poinformowały, że udział dostępu do Internetu we Wschodniej Polsce, jaki ma operator zasiedziały (TP SA) wynosi 64,6% (udział rynkowy xDSL), bez

² Dokument roboczy służb Komisji SEC(2011)708 z dnia 31 maja 2011 r. dostępny na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/index_en.htm.

uwzględnienia udziału pośredniego wynikającego z dzierżawy łącza innym operatorom – rynek łącza xDSL.

- (13) Władze polskie argumentują, że operator zasiedziały posiada największy udział w rynku, licząc aktywne linie abonenckie, co pokazuje niski poziom konkurencji na rynku docelowym, gdzie występowanie barier i dominująca pozycja TP S.A. nie zachęcają do wykorzystywania usługi dostępu do infrastruktury sieciowej w lokalizacji stacjonarnej. W połowie 2010 r. wskaźnik penetracji usług LLU³ w Polsce Wschodniej wynosił jedynie 4,13%. Według władz polskich operatorzy alternatywni, mając świadomość pozycji dominującej operatora zasiedziałego, jego pionowej integracji oraz antykonkurencyjnego podejścia, nie są skłonni inwestować w świadczenie usług detalicznych poprzez łącza xDSL oparte o usługę LLU.

Uzasadnienie dla budowy nowej sieci

- (14) Według władz polskich głównym powodem niskiego poziomu dostępu do usług szerokopasmowych jest fizyczny brak wystarczającej światłowodowej szerokopasmowej infrastruktury dystrybucyjnej i infrastruktury „ostatniej mili”. Istniejąca infrastruktura jest skoncentrowana w pobliżu największego miasta w regionie. W konsekwencji władze polskie postanowiły zbudować nową *sieć szerokopasmową Polski Wschodniej* („SSPW”), która pozwoli zlikwidować przepaść infrastrukturalną.
- (15) Sieć SSPW będzie otwarta dla operatorów prywatnych, którzy otrzymają dostęp do podłączenia infrastruktury „ostatniej mili”. Poprzez budowę regionalnej sieci szerokopasmowej otwartej dla wszystkich operatorów telekomunikacyjnych, służącej świadczeniu usług hurtowych władze na szczeblu centralnym i regionalnym chcą osiągnąć cele spójności społecznej i wzrostu gospodarczego. Budowa nowej infrastruktury szerokopasmowej pozwoli wejść na rynek dodatkowym operatorom sieci dostępowych, co będzie miało pozytywny wpływ na świadczenie usług detalicznych i konkurencję na obszarach objętych zgłoszonym projektem.
- (16) Władze polskie poinformowały również, że ogromna większość operatorów sieci dostępowych była zdania, iż wybudowanie nowej sieci, której węzły będą znajdować się w gminach i sołectwach, pomoże im w rozwoju, przyczyniając się do zwiększenia dochodowości inwestycji.
- (17) Władze polskie twierdzą, że środek jest konieczny do osiągnięcia celów Europejskiej agendy cyfrowej⁴, aby uniknąć pogłębienia przepaści cyfrowej i zapewnić obywatelom Europy Środkowej konkurencyjny dostęp do Internetu.

IV. OPIS ŚRODKA

- (18) **Cel:** Celem władz polskich jest zapewnienie mieszkańcom, przedsiębiorstwom, organom rządowym i organom administracji publicznej możliwości dostępu do

³ Ang. Local Loop Unbundled.

⁴ Komunikat Komisji COM(2010) 245 wersja ostateczna/2 z 26.8.2010 – Europejska agenda cyfrowa.

wybranego operatora łączności elektronicznej i wybranej platformy technologicznej oraz dostępu do usług dostarczanych w ramach sieci NGA.

- (19) Projekt koncentruje się na „białych obszarach NGA” (tj. obszarach, na których obecnie nie ma infrastruktury NGA, a inwestorzy prywatni nie planują inwestycji w taką infrastrukturę w ciągu najbliższych trzech lat). Według władz polskich zapewnienie operatorom telekomunikacyjnym dostępu do subsydiowanej infrastruktury szkieletowej stworzy zachęty do inwestycji w segmenty NGA ostatniej mili. Drugim celem projektu jest umożliwienie korzystania z nowej sieci, aby wyeliminować „przepaść cyfrową” w zakresie podstawowych usług szerokopasmowych na obszarach, na których obecnie nie ma odpowiedniej infrastruktury szerokopasmowej.
- (20) Infrastruktura SSPW będzie dostępna również dla administracji publicznej zgodnie z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Pozwoli to wdrożyć ogólnie dostępne usługi elektroniczne (w tym zwłaszcza administracji elektronicznej, edukacji elektronicznej i zdrowia elektronicznego) i korzystać z nich. Szerokopasmowy dostęp pozwoli wyrównać różnice w lokalizacji przedsiębiorstw i przyczyni się do wzmocnienia roli obszarów peryferyjnych w docelowych województwach.
- (21) **Podstawa prawna:** Środek opiera się na ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z dnia 6 grudnia 2006 r.), ustawie o wspieraniu rozwoju sieci i usług telekomunikacyjnych (z dnia 7 maja 2010 r.), ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (z dnia 30 kwietnia 2010 r.), rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (z dnia 8 października 2008 r.) i uchwale Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej.
- (22) **Przygotowanie projektu:** Projekt będzie realizowany przez wojewódzkie władze publiczne, które otrzymały fundusze w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na podstawie umowy o dofinansowanie z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości.
- (23) Wdrażanie zgłoszonego projektu może odbywać się według dwóch modeli organizacyjnych. W pierwszym scenariuszu (model podstawowy) każde województwo uruchomi w pierwszej kolejności procedury zamówień publicznych na projekt i budowę infrastruktury szerokopasmowej, a w drugiej kolejności wybierze – w ramach oddzielnej procedury - partnera prywatnego (operatora infrastruktury), któremu będzie dzierżawić SSPW i powierzy jej funkcjonowanie. W ramach tego modelu operator infrastruktury płaciłby województwu czynsz za wynajęcie zbudowanej infrastruktury szerokopasmowej i będzie miał prawo zatrzymać przychody z zarządzania siecią i jej eksploatacji.
- (24) W drugim scenariuszu („model alternatywny”) partner prywatny jest wyłaniany w ramach jednej otwartej procedury selekcji i odpowiada za zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatację sieci. Po zakończeniu umowy województwo otrzyma z powrotem infrastrukturę SSPW. W tym scenariuszu wybrane przedsiębiorstwo

otrzyma od województwa środki na przeprowadzenie inwestycji i będzie miało prawo do zatrzymania przychodów z tytułu zarządzania siecią i jej eksploatacji⁵.

- (25) Różnica między tymi dwoma modelami sprowadza się w zasadzie do kwestii organizacyjnej: w modelu alternatywnym zadania są zintegrowane w jednym zamówieniu publicznym, natomiast w modelu podstawowym są podzielone na dwa etapy i kilka odrębnych postępowań. Istotny wpływ na wybór modelu w województwie ma aktualna postawa i oczekiwania podmiotów zainteresowanych funkcją operatora infrastruktury (OI), a także odpowiednie parametry finansowe projektu. W modelu podstawowym jest większe prawdopodobieństwo zrealizowania infrastruktury szerokopasmowej o większym zasięgu, a więc w większym stopniu osiągnięcia celu projektu w postaci wyeliminowania obszarów wykluczenia cyfrowego, ale jednocześnie istnieje w nim większe ryzyko ponoszenia przez województwo dodatkowych kosztów w fazie eksploatacyjnej, a partner prywatny podejmuje mniejsze ryzyko.
- (26) W obydwu scenariuszach sieć pozostanie własnością odpowiedniego województwa przez czas trwania umowy z operatorem infrastruktury. Operator infrastruktury nie świadczy żadnych usług dla użytkowników końcowych, a jedynie usługi hurtowe dla innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Operator infrastruktury będzie miał obowiązek zapewnić efektywny dostęp hurtowy osobom trzecim przez cały czas trwania umowy z województwem, tj. przez okres nie krótszy niż 7 lat.
- (27) Projekt przewiduje budowę infrastruktury szkieletowej i dystrybucyjnej. Dotacja będzie obejmować głównie elementy pasywne, które są niezbędne do zainstalowania i funkcjonowania szerokopasmowego dostępu do Internetu (np. kanalizację kablową, łącza, światłowody, studnie, szafy telekomunikacyjne lub inne lokalizacje węzłów telekomunikacyjnych), a także elementy aktywne, jeżeli będą niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu (zwłaszcza w węzłach sieci szkieletowej i w głównych węzłach sieci dystrybucyjnej) w ramach dostępnego budżetu.
- (28) Poprzez zapewnienie hurtowego dostępu do sieci w Polsce Wschodniej operatorom elektronicznym zainteresowanym podłączeniem się do niej władze polskie chcą zachęcić operatorów łączności elektronicznej do prywatnych inwestycji w sieci NGA (tj. w infrastrukturę ostatniej mili⁶), aby przyspieszyć świadczenie usług NGA na rzecz użytkowników końcowych. Dzięki tej inicjatywie wszyscy potencjalni użytkownicy końcowi będą mogli wybrać operatora połączeń elektronicznych lub platformę technologiczną szerokopasmowego dostępu, których uznają za najbardziej odpowiadających ich potrzebom. pod względem dostarczenia sieci NGA mogącej zapewnić dużą przepustowość, wysoką niezawodność i usługi przyłączeniowe po rozsądnych cenach. Dodatkowo w ramach celu wtórnego władze wojewódzkie zamierzają również ograniczyć przepaść cyfrową w tych obszarach, w których nawet podstawowe usługi szerokopasmowe nie są obecnie świadczone.
- (29) Władze polskie twierdzą, że w Polsce Wschodniej występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, jeżeli chodzi o świadczenie usług NGA, a na niektórych

⁵ Według władz polskich symulacje finansowe pokazują, że poziom przychodów z tytułu eksploatacji planowanej infrastruktury nie będzie gwarantować operatorowi infrastruktury odpowiedniego zwrotu z inwestycji w budowę sieci szerokopasmowej.

⁶ Sieć dostępowa łącząca użytkowników końcowych z siecią szkieletową zapewni połączenie dostawcy łączności z konsumentem.

obszarach również podstawowych usług szerokopasmowych, a zatem uważają, że interwencja państwa jest konieczna, aby skorygować tę sytuację. Władze polskie zwróciły się zatem o zatwierdzenie projektu zgodnie z zasadami pomocy państwa i *Wytycznymi wspólnotowymi w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych*⁷ (zwanymi dalej „wytycznymi w sprawie sieci szerokopasmowych”).

- (30) **Budżet i instrumenty finansowania:** Całkowity budżet projektu wynosi około 1 444 400 000 PLN (ok. 352 300 000 EUR)⁸. Planowany podział między pięć województw jest następujący: lubelskie – ok. 385 000 000 PLN (ok. 93 900 000 EUR); podkarpackie – ok. 294 700 000 PLN (ok. 71 900 000 EUR); podlaskie – 251 400 000 PLN (ok. 61 300 000 EUR); świętokrzyskie – 200 700 000 PLN (ok. 49 000 000 EUR); warmińsko-mazurskie – 312 400 000 PLN (ok. 76 200 000 EUR). Znaczna część środków – 255 milionów EUR – będzie pochodzić z EFRR, pozostała kwota zostanie pozyskana z budżetu państwa i z budżetów władz pięciu województw Polski Wschodniej.
- (31) **Kwota i intensywność pomocy:** Intensywność pomocy i kwota pomocy dla wybranych operatorów infrastruktury będzie ostatecznie zależeć od wybranego modelu projektu i wyniku procedury przetargowej w każdym województwie. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że budowana infrastruktura szerokopasmowa będzie własnością województw, a także uwzględniając ustalenia umowne między województwem (zob. motyw 22 i kolejne) a wybranym operatorem infrastruktury, rzeczywista kwota pomocy będzie niższa od kwoty podanej w poprzednich motywach dotyczących budżetu projektu.
- (32) **Analiza map i zakresu:** Władze polskie potwierdziły, że analiza statusu istniejącej infrastruktury i planów inwestycyjnych na najbliższe trzy lata została sporządzona w trakcie szczegółowej inwentaryzacji przygotowanej przez niezależnych ekspertów wybranych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w otwartym przetargu.
- (33) Inwentaryzacja obejmowała zarówno infrastrukturę dystrybucyjną, jak i infrastrukturę dostępową. Jeżeli chodzi o podstawową infrastrukturę szerokopasmową, inwentaryzacją objęto infrastrukturę umożliwiającą świadczenie usługi szerokopasmowego podstawowego dostępu do Internetu o przepustowości wynoszącej co najmniej 2 Mbit/s. Inwentaryzacja opierała się pierwotnie na ankietach przesłanych wszystkim przedsiębiorstwom telekomunikacyjnym zarejestrowanym w rejestrze organu regulacyjnego, a także na ankietach wypełnianych przez władze lokalne i publicznie dostępnych danych. Inwentaryzację wykonano w okresie styczeń-maj 2008 r., a następnie zaktualizowano ją w lipcu 2010 r., ponownie ankietując wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisanych do rejestru organu regulacyjnego w kwestii posiadanej infrastruktury i planów inwestycyjnych. Dodatkowo zorganizowano kilka spotkań z operatorami, podczas których omówiono wszystkie kwestie związane z realizacją projektu, w tym wyniki inwentaryzacji. W kwietniu 2011 r. inwentaryzację ponownie zaktualizowali eksperci na podstawie danych uzyskanych od krajowego organu regulacyjnego, TP S.A. i ankiet dotyczących infrastruktury NGA.

⁷ Dz.U. C 235 z 30.9.2009, s. 7.

⁸ Końcowa kwota całkowitego budżetu projektu może zostać zwiększona nie więcej niż o 40 milionów EUR. Planowany podział kwot między województwa również może ulec zmianie.

- (34) Jak wynika z danych przedstawionych w motywie 9 powyżej, dostępność łączności szerokopasmowej w pięciu województwach Polski Wschodniej jest bardzo ograniczona. Ponadto plany inwestycyjne operatorów w najbliższych trzech latach, zwłaszcza jeżeli chodzi o rozbudowę infrastruktury NGA, dotyczą głównie obszarów miejskich i gęsto zaludnionych terenów kraju.
- (35) Według władz polskich zasiedziały operator, TP S.A., ma znaczny udział w obszarach inwestycji indywidualnych mieszczący się w przedziale od 70 do 97% węzłów dystrybucyjnych. Równocześnie, podczas sprawdzania z TP S.A. dostępności tych węzłów dystrybucyjnych dla innych operatorów władze polskie stwierdziły, że TP planuje udostępnienie tej infrastruktury innym operatorom i jej eksploatację przez nich tylko w 64 z 4 781 miejscowości w pięciu docelowych województwach. W pięciu docelowych województwach są 643 gminy, natomiast węzły dystrybucyjne otwarte dla podmiotów trzecich są zlokalizowane tylko w 64 z nich. W konsekwencji dostępność szkieletowej infrastruktury dystrybucyjnej dla innych operatorów jest bardzo mała.
- (36) **Konsultacje publiczne:** W okresie od 6 kwietnia 2011 r. do 6 maja 2011 r. władze polskie przeprowadziły końcowe konsultacje publiczne w celu sprawdzenia wyników opracowania map, planowanej klasyfikacji obszarów klasyfikujących się do interwencji (z planowaną lokalizacją węzłów sieci) i uzyskania od zainteresowanych stron informacji o ich planach dotyczących planowanych inwestycji w NGA i światłowody, a także ich opinii na temat projektu.
- (37) W trakcie konsultacji publicznych uwagi przedstawiło 18 podmiotów (w tym 6 operatorów telekomunikacyjnych), w tym 2 podmioty przedstawiły uwagi dotyczące lokalizacji węzłów, a także klasyfikacji obszarów kwalifikujących się do inwestycji (w tym ich planów inwestycyjnych). W tym względzie władze polskie potwierdziły, że uwagi te w pełni uwzględniono, co doprowadziło do zmiany klasyfikacji niektórych obszarów pod względem ich kwalifikowalności do interwencji.
- (38) Ponadto uwagi przesłały podmioty zainteresowane funkcją operatora infrastruktury, a także podmioty zainteresowane zakupem dostępu do usług SSPW. Władze polskie potwierdziły, że w trakcie konsultacji publicznych nie wpłynęły uwagi, które kwestionowałyby planowany projekt SSPW.
- (39) **Opinia krajowego organu regulacyjnego:** Projekt był również przedmiotem bieżących konsultacji z krajowym organem regulacyjnym (UKE) i z prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, których przedstawiciele uczestniczyli w pracach przygotowawczych. W piśmie z dnia 31 maja 2011 r. UKE wydał pozytywną opinię na temat zgłoszonego projektu. W opinii stwierdzono między innymi, że „ocena zasad, na jakich oparty został wybór, klasyfikacja obszarów objętych projektem, zasady wyboru operatorów infrastruktury, jak i późniejsze funkcjonowanie SSPW, pozwala wyrazić opinię, iż zostały one tak określone, aby projekt w możliwie niewielkim stopniu ingerował w warunki wolnej konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych. Na pewnych obszarach, na których na skutek zapóźnień w rozwoju infrastruktury standard świadczenia usług telekomunikacyjnych jest dalece niezadowolający, realizacja projektu SSPW umożliwi wręcz rozwój usług telekomunikacyjnych wykonywanych na konkurencyjnych zasadach”.

- (40) **Warunkowy dostęp do SSPW:** Władze polskie opracowały system warunkowego dostępu do SSPW, aby po pierwsze osiągnąć cele programu, a po drugie zminimalizować potencjalne zakłócenie konkurencji wobec istniejących operatorów.
- (41) Podstawowym celem władz polskich jest zapewnienie operatorom telekomunikacyjnym dostępu do subsydiowanej infrastruktury, aby stworzyć zachęty do inwestycji w infrastrukturę NGA ostatniej mili⁹. Drugim celem projektu jest umożliwienie korzystania z nowych sieci w celu wyeliminowania „przepaści cyfrowej” w obszarze dostępu do tradycyjnej podstawowej łączności szerokopasmowej” na terenach, gdzie nie ma odpowiedniej infrastruktury szerokopasmowej.
- (42) Aby zminimalizować potencjalne zakłócenia konkurencji, władze polskie nie będą zezwalać podmiotom trzecim na podłączanie do SSPW podstawowej infrastruktury szerokopasmowej tam, gdzie występuje dostateczna konkurencja na poziomie takiej sieci lub gdzie istnieją co najmniej dwie konkurujące infrastruktury podstawowej łączności szerokopasmowej¹⁰. Władze polskie argumentują, że takie ograniczenia w użytkowaniu sieci SSPW ograniczą potencjalne zakłócenie konkurencji względem dostawców podstawowych usług szerokopasmowych, lecz równocześnie będą zachęcać do budowy sieci NGA poprzez podpisywanie umów na sieci szkieletowe z światłowodów kapilarnych w regionie.
- (43) Na podstawie opisanej powyżej praktyki tworzenia map zakończono tworzenie listy docelowych obszarów i określono rodzaj dostępu do SSPW w podziale na rodzaj obszaru zgodnie z poniższą tabelą.

Tabela 2: Warunkowy dostęp do węzłów Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej (SSPW) wraz z rodzajem dostępnych usług podstawowego dostępu szerokopasmowego

	<u>Liczba miejscowości w kategorii ogółem / liczba z planowanym węzłem SSPW¹¹</u>	<u>Istniejąca infrastruktura dystrybucyjna (włączając ciemne włókna)</u>	<u>Podstawowa detaliczna oferta szerokopasmowa¹²</u>	<u>Infrastruktura NGA lub plany na najbliższą przyszłość</u>	<u>Dostęp warunkowy do SSPW</u>
1	10 501 /275	Brak	Nie	Nie	Wszyscy operatorzy mogą podłączyć

⁹ Zgodnie z motywem 53 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych sieci NGA to przewodowe sieci dostępowe, które składają się w całości lub częściowo z elementów optycznych i które mogą zapewnić świadczenie usług szerokopasmowego dostępu o wyższych parametrach (takich jak wyższa przepustowość) w porównaniu z usługami świadczonymi za pomocą istniejących sieci z przewodów miedzianych, tj. w niniejszym przypadku rozwiązania FTTx mogące zapewnić użytkownikom końcowym minimalną prędkość 40 Mb/s lub sieci kablowe mogące zagwarantować prędkość do 50 Mb/s i powyżej 50 Mb/s przy zastosowaniu nowego standardu modemu DOCSIS 3.0.

¹⁰ Gwarantującej co najmniej 2 Mb/s użytkownikom końcowym.

¹¹ Dane odpowiadają liczbie miejscowości w każdej kategorii, które władze polskie określiły jako planowane obszary docelowe. Ostateczny kształt sieci i dokładny wykaz miejscowości będą określane w ramach procedury przetargowej. Może to oznaczać, że niektóre węzły mogą zostać przeniesione z jednej miejscowości do drugiej lub dodane/skreślone zgodnie z optymalizacją techniczną i ekonomiczną propozycji zwycięskiego oferenta. W każdym razie warunkowy dostęp przedstawiony w tabeli będzie stosowany, dlatego też władze polskie sklasyfikowały wszystkie miejscowości w województwach, w tym miejscowości, które nie są obecnie traktowane jako docelowe.

¹² W odniesieniu do danych o istniejącej lub planowanej bezprzewodowej infrastrukturze dostępowej uwzględnione zostały tylko technologie gwarantujące użytkownikom końcowym co najmniej 2 Mb/s.

					się do SSPW, gdyż nie ma żadnej dostępnej infrastruktury
2	3 457 /680 ¹³	Tylko jedna	Tylko jedna	Nie	Wszyscy operatorzy mogą podłączyć się do SSPW – obszar szary „problematiczny” ¹⁴
3	21 /0	TP S.A.	TP S.A. + LLU ¹⁵	Nie	Do SSPW mogą być podłączone tylko infrastruktury ostatniej mili NGA
4	38 /0	Więcej niż jedna	Tylko jedna	Nie	Do SSPW mogą być podłączone tylko infrastruktury ostatniej mili NGA
5	0 /0	Więcej niż jedna	TP S.A. + LLU	Nie	Do SSPW mogą być podłączone tylko infrastruktury ostatniej mili NGA
6	112 /4	Więcej niż jedna	Więcej niż jedna	Nie	Do SSPW mogą być podłączone tylko infrastruktury ostatniej mili NGA
7	1 153 /64	Jedna lub więcej	Jedna lub więcej	Tak	Węzły zlokalizowane w takiej miejscowości mogą być używane tylko jako węzły techniczne ¹⁶ , z wyjątkiem sytuacji kiedy spełnione są następujące dwa warunki: a) najbliższy istniejący lub planowany (w najbliższych 3 latach) optyczny węzeł dystrybucyjny dostępny do wykorzystania w ramach sieci ostatniej mili NGA znajduje się nie bliżej niż ok. 4 km od planowanej lokalizacji węzła; b) na danym obszarze brak jest usług NGA (oraz brak realnych planów w najbliższych 3 latach). W takim wypadku do SSPW mogą być podłączone infrastruktury ostatniej mili NGA

- (44) **Otwarta procedura przetargowa:** Jak wspomniano w motywie 22 i kolejnych, zgłoszony projekt może być realizowany w każdym województwie według dwóch różnych modeli. W przypadku obydwu scenariuszy władze polskie potwierdziły, że beneficjent zostanie wyłoniony w otwartej procedurze przetargowej zgodnie z

¹³ W wyniku uwag TP S.A. zgłoszonych w toku konsultacji publicznych uznano, że niektóre miejscowości – pomimo przynależności do kategorii 2 – będą kwalifikowane jako miejscowości szare – podstawowe nieproblematiczne. Są to miejscowości w gminach, w których TP S.A., zgłosiła że realizuje na nich inwestycje w ramach wykonywania porozumienia z organem regulacyjnym, w wyniku czego infrastruktura dystrybucyjna TP S.A. zostanie istotnie zmodernizowana. W konsekwencji w tych miejscowościach dopuszczalne będzie lokalizowanie węzła SSPW wyłącznie na potrzeby dołączania infrastruktury ‘ostatniej mili’ NGA, przy czym według obecnych planów nie przewidziano lokalizacji węzła SSPW w żadnej z tych miejscowości.

¹⁴ Ta kategoria obejmuje obszary, na których jest tylko jeden światłowodowy węzeł dostępu, jednak sieć szkieletowa nie jest dostępna dla podmiotów trzecich. Dodatkowo na tym obszarze nie świadczy się usług o dużej przepustowości i nie planuje się budowy innych węzłów dostępu w ciągu następnych 3 lat.

¹⁵ LLU: Uwolnienie lokalnej pętli abonenckiej pozwala operatorom telekomunikacyjnym korzystać z połączeń innych operatorów z głównej centrali telefonicznej do lokalu klienta.

¹⁶ W kategorii 7 wyodrębniono białe obszary NGA z większej miejscowości, gdzie już istnieje (lub jest planowany) co najmniej jeden światłowodowy węzeł dystrybucyjny, z którego można korzystać w ramach sieci „ostatniej mili” NGA. W konsekwencji interwencja publiczna jest możliwa tylko w tych częściach danej miejscowości, gdzie usługi NGA nie są obecnie świadczone ani nie są planowane w bliskiej przyszłości (najbliższe trzy lata), a jednocześnie najbliższy istniejący lub planowany (w ciągu najbliższych trzech lat) światłowodowy węzeł dystrybucyjny, z którego można korzystać w ramach sieci „ostatniej mili” NGA, znajduje się nie bliżej niż ok. 4 km od planowanej lokalizacji węzła SSPW. Bez interwencji publicznej obszary te nie miałyby dostępu do usług NGA, pomimo że znajdują się w większej miejscowości, w której dostępny jest co najmniej jeden światłowodowy węzeł dystrybucyjny, który może służyć do podłączenia sieci „ostatniej mili” NGA.

podstawowymi zasadami otwartości, konkurencji i przejrzystości określonymi w krajowych i unijnych przepisach przetargowych.

- (45) **Kryteria udzielenia zamówienia:** W obydwu scenariuszach, o których mowa powyżej, umowa zostanie zawarta z wnioskodawcą, który przedstawi najbardziej korzystną ekonomicznie ofertę. W tym względzie kryteria udzielenia zamówienia określają władze polskie. W pierwszym scenariuszu (model podstawowy) główne kryteria udzielenia zamówienia to: kwota przyznanej pomocy publicznej (waga wynosi co najmniej 65%), poziom wydatków kapitałowych partnera prywatnego (waga wynosi 0-15%), inne kryteria ekonomiczne i jakościowe¹⁷ (waga wynosi 0-20%). W drugim scenariuszu podstawowymi kryteriami wyboru ofert będą wartość płatności dokonanej przez władze województwa na etapie realizacji inwestycji, a także na etapie eksploatacji infrastruktury¹⁸ (waga wynosi co najmniej 65%). W tym wariantcie wybrana zostanie oferta najbardziej korzystna ekonomicznie, co oznacza zminimalizowanie udziału władz wojewódzkich w inwestycji i kosztów operacyjnych budowy i eksploatacji SSPW przy utrzymaniu podobnych lub identycznych warunków jakości (inne kryteria ekonomiczne i jakościowe - waga 0-35%). Kryteria udzielenia zamówienia zostaną szczegółowo określone przed zaproszeniem do składania ostatecznych ofert zgodnie z zasadami określonymi w przepisach dotyczących zamówień publicznych.
- (46) **Wykorzystanie istniejącej infrastruktury:** Pięć województw zachęca do wykorzystania całej istniejącej infrastruktury (tj. dróg, kanalizacji kablowej itp.), aby ograniczyć niezbędną pomoc na rzecz środka, a także uniknąć powielenia infrastruktury. Po pierwsze w modelu podstawowym będzie można przeprowadzić odrębne otwarte postępowanie przetargowe na zakup istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej lub, alternatywnie, w trakcie postępowania dotyczącego zaprojektowania i budowy infrastruktury SSPW wykonawcy będą mogli pozyskać istniejącą infrastrukturę, jeżeli będzie to racjonalne ekonomicznie. Po drugie, w scenariuszu, w którym przeprowadza się jeden przetarg na budowę i eksploatację sieci (model alternatywny), operator infrastruktury będzie mógł wykorzystać własne zasoby, a także zasoby podmiotu trzeciego do rozbudowy sieci.
- (47) **Technologia:** Głównym celem projektu jest budowa sieci szkieletowej i dystrybucyjnej na rzecz sieci NGA. Na obecnym etapie rozwoju technologii telekomunikacyjnych nie ma innego medium transmisyjnego dla sieci szkieletowo-dystrybucyjnej umożliwiającej świadczenie usług NGA innych niż łącza światłowodowe. Dlatego też w projekcie przewiduje się budowę sieci w oparciu o łącza światłowodowe. Co do innych urządzeń przewiduje się wybór technologii w oparciu o założenie techniczne i w postępowaniu na udzielenie zamówienia publicznego żadna technologia nie zostanie z góry wykluczona. W konsekwencji

¹⁷ Np. skuteczność wykorzystania infrastruktury SSPW, koszty wykorzystania infrastruktury, okres trwania licencji powyżej minimalnego okresu 7 lat, poziom jakości oferowanych usług, opłaty i ich dostępność, metodyka monitorowania wyników projektu, warunki konserwacji.

¹⁸ Optymalne kryterium przetargowe będzie opierać się na zaktualizowanej wartości netto wydatków kapitałowych i wydatków operacyjnych (takie kryterium określono w dokumencie inicjatywy JASPER „Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury - modele koncepcyjne i przypadki indywidualne” oraz w „Wytocznych dotyczących stosowania modelu DBO w zakresie projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE”.

usługi świadczone na rynku hurtowym będą umożliwiały połączenie z siecią szkieletową w dowolnej technologii, którą użytkownicy będą chcieli wykorzystać na potrzeby swojej infrastruktury dostępowej.

- (48) **Dostęp hurtowy:** Kluczowym celem projektu Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej jest zapewnienie przepustowości każdemu operatorowi trzeciemu, który chce podłączyć swoją infrastrukturę ostatniej mili zgodnie z zasadami określonymi powyżej. Zatem zapewnianie dostępu hurtowego będzie odbywać się na podstawie niedyskryminujących warunków gwarantujących wolny dostęp. Usługi hurtowe będą obejmować aktywny dostęp poprzez zapewnianie usług transmisyjnych, a także dostęp pasywny poprzez zapewnianie dostępu do usług dzierżawy ciemnych włókien. Władze polskie potwierdziły również, że w planowanej sieci przewiduje się dostęp do kanalizacji kablowej.
- (49) Oferent, który wygra przetarg na eksploatację infrastruktury, nie będzie mógł świadczyć usług detalicznych w celu uniknięcia możliwości antykonkurencyjnego wykorzystania (tj. preferencyjnego traktowania branży detalicznej w zakresie korzystania z sieci) korzyści wynikających z zarządzania siecią w danym województwie.
- (50) **Czas trwania środka:** Czas trwania umowy między województwem a operatorami infrastruktury zostanie ostatecznie ustalony w toku odpowiednich postępowań przetargowych i będzie wynosił od 7 do 20 lat.
- (51) **Monitorowanie i mechanizm odzyskiwania środków:** Władze odpowiednich województw wraz z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i krajowym organem regulacyjnym będą regularnie monitorować wypełnianie zobowiązań umownych przez wyłonionego oferenta. Monitorowanie będzie prowadzone przez cały czas trwania umowy z operatorem infrastruktury. Szczegółowe informacje na temat mechanizmu zostaną zawarte w umowie z beneficjentem. Władze polskie przewidują również mechanizm odzyskiwania środków w ramach projektu Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej, aby uniknąć nadpłat na rzecz beneficjenta. Kwota odzyskanych środków będzie zależała od wskaźnika EBITDA¹⁹ i będzie obejmowała cały czas trwania projektu. Według władz polskich metodyka ta pozwoli uwzględnić nie tylko przychody operatora, lecz również fakt, czy rzeczywiście poniesione koszty są niższe od kosztów oszacowanych w planie operacyjnym²⁰.
- (52) **Porównywanie cen:** Władze polskie potwierdziły, że ceny dostępu hurtowego będą oparte na przeciętnych (regulowanych) cenach hurtowych za porównywalne usługi na bardziej otwartych na konkurencję obszarach lub, wobec braku takich publikowanych cen, na cenach określonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny.

¹⁹ Zyski przed uwzględnieniem odsetek, podatków, deprecjacji i amortyzacji – powszechnie stosowany wskaźnik finansowy, również w sektorze telekomunikacyjnym.

²⁰ Władze polskie przewidują następujący mechanizm: jeżeli na koniec roku obrachunkowego wskaźnik EBITDA operatora infrastruktury przekracza wartość referencyjną EBITDA (określoną na podstawie średniego wskaźnika EBITDA przedsiębiorstw telekomunikacyjnych notowanych na warszawskiej giełdzie papierów wartościowych), część EBITDA przekraczająca różnicę progową należy dopłacić – nadwyżka zostanie podzielona między dane województwo a operatora infrastruktury proporcjonalnie do poziomu pomocy publicznej.

- (53) Umowa zawarta między odpowiednim województwem a operatorem infrastruktury będzie określać zasady obliczania opłat za dostęp do infrastruktury SSPW przez operatora infrastruktury. Władze polskie poinformowały, że zasady te powinny prowadzić do stosowania opłat (np. za dzierżawę ciemnych włókien), które umożliwiłyby operatorom dostępu do sieci stworzenie oferty detalicznej porównywalnej z ofertą detaliczną dostępną dla użytkowników końcowych na obszarach, na których funkcjonuje efektywna konkurencja infrastrukturalna.
- (54) Ponadto zasady ustalania opłat przez operatora infrastruktury były już konsultowane z krajowym organem regulacyjnym. Szczegółowe konsultacje zostaną jeszcze ponowione na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej na wybór operatora infrastruktury. Ponadto w okresie ważności umowy opłaty nałożone przez operatora infrastruktury będą zatwierdzane, a następnie monitorowane i weryfikowane przez UKE, który będzie mógł rozstrzygać ewentualne spory między województwem a operatorem infrastruktury dotyczące poziomu opłat i ewentualnie określać warunki dostępu do sieci SSPW.

V. OCENA ŚRODKA: OBECNOŚĆ POMOCY

- (55) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Wynika z tego, że aby środek został uznany za pomoc państwa, muszą zostać spełnione łącznie następujące warunki: 1) środek musi zostać przyznany ze środków państwowych, 2) środek musi przynosić przedsiębiorstwom korzyści ekonomiczne, 3) korzyści muszą być selektywne i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem, 4) środek musi mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi.

Środki państwowe

- (56) Zgodnie z opisem w motywie 30 środek jest finansowany ze środków UE i środków władz polskich. Świadczy to o zaangażowaniu środków państwowych.
- (57) W przypadkach dotyczących pomocy państwa w obszarze łączności szerokopasmowej, kwoty pomocy i zachęty pomocowe są zazwyczaj znane dopiero *ex post*, tj. po procedurze przetargowej (tzw. *gap funding*): Komisja wymaga, aby pomoc była przyznawana w ramach otwartego postępowania przetargowego, które gwarantuje, że będzie ona niezbędnym minimum. Zatem w tym przypadku wcześniejsze ustalenie kwoty pomocy nie ma zasadniczego znaczenia.

Korzyść ekonomiczna

- (58) *Wylonieni operatorzy*: Województwo zawrze z wylonionymi operatorami umowę o zarządzanie (scenariusz podstawowy) lub budowę SSPW i zarządzanie nią (scenariusz alternatywny). Wspomniany operator będzie również mógł świadczyć hurtowe usługi łączności na rynku prywatnym. Finansowanie budowy sieci szerokopasmowej na obszarach, na których w innym razie operator prywatny nie

przeprowadziłby inwestycji oznacza, że w obydwu scenariuszach władze polskie muszą pokryć dodatkowe koszty niezbędne do zainwestowania na takich nierentownych obszarach.

- (59) Zatem wyłonieni operatorzy otrzymają pomoc finansową, która pozwoli im świadczyć usługi szerokopasmowe na warunkach w innym razie niedostępnych na rynku. Dzięki pomocy operatorzy będą mogli, jak się wydaje, oferować usługi połączeniowe między użytkownikami końcowymi po niższych cenach niż wtedy, gdyby sami musieli ponieść wszystkie koszty i przyciągnąć więcej użytkowników niż w normalnych warunkach rynkowych. W związku z powyższym wyłoniony operator uzyska korzyść ekonomiczną.
- (60) *Dostawcy będący stronami trzecimi:* SSPW zapewni operatorom będącym stronami trzecimi hurtowe usługi szerokopasmowe z dostępem do umożliwiającej przyszłą modernizację infrastruktury szkieletowej. W ten sposób operatorzy będący stronami trzecimi uzyskają korzyść ekonomiczną, ponieważ będą mieć dostęp do hurtowej przepustowości udostępnionej za pomocą finansowania państwowego, ponieważ będą klientami wyłonionych operatorów łączności elektronicznej. Wykorzystując taką przepustowość, mogą sprzedawać użytkownikom końcowym zaawansowane usługi szerokopasmowe.
- (61) *Użytkownicy końcowi:* Celem środka jest poprawa świadczenia istniejących usług szerokopasmowych na rzecz mieszkańców i przedsiębiorstw Polski Wschodniej. Przedsiębiorstwa na docelowych obszarach ostatecznie skorzystają zatem na świadczeniu nowych i usprawnionych usług.

Zakłócanie konkurencji

- (62) Interwencja państwa wpływa na istniejące warunki rynkowe, ponieważ umożliwia świadczenie ulepszonych usług szerokopasmowych, które nie byłyby dostępne w normalnych warunkach rynkowych, przez wyłonionego operatora łączności elektronicznej i dostawców będących stronami trzecimi. Środek będzie miał wpływ na warunki konkurencji między operatorami hurtowymi, którzy mogą korzystać z usług oferowanych przez SSPW na docelowych obszarach, a operatorami hurtowymi w innych częściach Polski i UE.
- (63) Program jest również selektywny, ponieważ jest skierowany do przedsiębiorstw aktywnych tylko w specyficznym regionie i na niektórych rynkach usług łączności elektronicznej. Te elementy selektywności obejmują również potencjalne zakłócanie konkurencji²¹.
- (64) Zatem udostępnienie usprawnionej usługi szerokopasmowej i dodatkowej (hurtowej) przepustowości skutkuje zakłóceniem konkurencji.

Wpływ na handel

- (65) W zakresie, w jakim interwencja może wpływać na dostawców usług łączności elektronicznej z innych państw członkowskich, środek ma wpływ na handel. Rynki usług łączności elektronicznej są otwarte na konkurencję między operatorami i dostawcami usług, co zazwyczaj wiąże się z działalnością, która podlega wymianie handlowej między państwami członkowskimi. Ponadto środek może zakłócać

²¹ Wyrok w sprawie C-143/99 *Adria Wien Pipeline*, Zb.Orz. 2001, I-8365.

konkurencję między użytkownikami biznesowymi zlokalizowanymi w Polsce a użytkownikami zlokalizowanymi innych państwach Unii Europejskiej.

Wniosek

- (66) Komisja stwierdza zatem, że w zakresie, w jakim środki państwowe są używane do finansowania budowy sieci szkieletowej do celów hurtowego świadczenia usług na rynku prywatnym, zgłoszony środek pt. „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co ponadto potwierdziło zgłaszające państwo członkowskie podczas kontaktów dotyczących zgłoszenia. Po ustaleniu, że projekt obejmuje pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE na rzecz wyłonionych dostawców usług, dostawców będących stronami trzecimi i przedsiębiorstw, należy rozważyć, czy środek można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

VI. OCENA ŚRODKA: ZGODNOŚĆ

- (67) Komisja oceniła zgodność programu zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz w świetle „Wytycznych wspólnotowych w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych”²². Wytyczne w sprawie sieci szerokopasmowych zawierają szczegółową wykładnię art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w tym obszarze prawa dotyczącego pomocy państwa. Jeżeli chodzi o mające zastosowanie przepisy zasadnicze, Komisja przeanalizowała środek przede wszystkim w świetle kryteriów określonych głównie w motywach 31–79 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych.

VI.1. Test bilansujący i jego zastosowanie w przypadku pomocy przeznaczonej na wdrażanie sieci szerokopasmowych

- (68) Jak opisano w motywach 34 i 35 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, aby ocenić, czy dany środek pomocy można uznać za zgodny w świetle art. 107 ust. 3 lit. c), Komisja wyważa pozytywne i negatywne skutki pomocy zgodnie z kryteriami określonymi w wytycznych. Stosując test bilansujący, Komisja dokona oceny następujących zagadnień:
- 1) Czy środek pomocy ukierunkowany jest na jasno określony cel leżący we wspólnym interesie (tj. czy zaproponowana pomoc ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub osiągnięcie innego celu)?
 - 2) Czy pomoc została tak zaplanowana, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie? W szczególności:
 - a) czy pomoc państwa jest stosownym instrumentem polityki, tj. czy istnieją inne bardziej stosowne narzędzia?
 - b) czy istnieje efekt zachęty, tzn. czy pomoc powoduje zmianę zachowania przedsiębiorstw?

²² Dz.U. C 235 z 30.9.2009, s. 7.

- c) czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn. czy tę samą zmianę można uzyskać przy mniejszej pomocy?
- 3) Czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, aby ogólny bilans był pozytywny?

VI.2. Cel środka

Pomoc jest zgodna z polityką Unii

- (69) W strategii Europa 2020 z dnia 3 marca 2010 r.²³ Komisja określiła projekt przewodni: „Europejską agendę cyfrową”, której „celem jest osiągnięcie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego płynących z szybkiego i bardzo szybkiego Internetu i aplikacji interoperacyjnych; w praktyce oznacza to szerokopasmowy dostęp do Internetu dla wszystkich do roku 2013, dostęp do łączy o dużo większej prędkości transmisji danych (30 Mb/s i więcej) dla wszystkich do roku 2020 oraz dostęp do łączy o prędkości powyżej 100 Mb/s dla co najmniej 50% europejskich gospodarstw domowych”.
- (70) Głównym celem zgłoszonego projektu SSPW są „białe obszary NGA”²⁴, tj. obszary, gdzie szerokopasmowe usługi NGA nie są obecnie dostępne i gdzie inwestorzy prywatni nie planują budowy takiej infrastruktury w ciągu najbliższych trzech lat. Zapewniając dostęp do sieci szkieletowej SSPW operatorom NGA będącym stronami trzecimi, środek ułatwia inwestycje w sieci NGA (ostatniej mili) i zachęca do takich inwestycji, co jest zgodne z celami wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych. Jako cel wtórny władze polskie wskazują zamiar umożliwienia użytkowania sieci szkieletowej SSPW, aby zmniejszyć tradycyjną przepaść cyfrową (tj. w zakresie podstawowych usług szerokopasmowych) tam, gdzie okaże się to konieczne. Dotyczy to zwłaszcza tradycyjnych „białych obszarów”, na których nie ma infrastruktury szerokopasmowej, lub problematycznych „obszarów szarych”, na których obecność jednej infrastruktury nie wyklucza występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub problemu dotyczącego spójności.
- (71) Rozszerzając zasięg szerokopasmowych usług NGA na obszary, na których operatorzy prywatni nie widzą w najbliższej przyszłości handlowego interesu w inwestycjach, władze polskie realizują prawdziwe cele spójności i rozwoju gospodarczego, które są zgodne z agendą cyfrową oraz częścią 2.3.2 i 3.1 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych.

Pomoc jest odpowiednim instrumentem

- (72) W obecnie ocenianej sytuacji, ze względu na ekonomikę sieci NGA, problemu braku dostarczania sieci szerokopasmowych o dużej prędkości nie można rozwiązać za pomocą środków opartych na stymulowaniu popytu lub interwencjach regulacyjnych.

²³ EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020, s. 12.

²⁴ Zob. część 3.3 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych.

- (73) Środki wpływające na popyt na korzyść łączności szerokopasmowej (jak zniżkowe kupony, zwolnienia podatkowe lub środki podnoszące świadomość, lub łączenie popytu) mogłyby być instrumentem interwencji publicznej. Jednak środki te nie rozwiązują przedstawionych problemów po stronie podaży. Jeżeli chodzi o regulację, pomimo jej kluczowej roli w zapewnianiu konkurencji i dostaw na rynku łączności elektronicznej, wykazano, że na niektórych obszarach Polski Wschodniej regulacja nie była w stanie zapewnić skutecznej konkurencji na niektórych rynkach łączności elektronicznej i nie doprowadziła do inwestycji wystarczających do zmniejszenia przepaści cyfrowej występującej na niektórych terenach. Regulacja jest jednak koniecznym, lecz niedostatecznym instrumentem rozwoju usług szerokopasmowych, ponieważ alternatywni dostawcy muszą łączyć korzystanie z produktów hurtowych pochodzących od zasiedziałego operatora z własnymi inwestycjami w sieć, które mogą być nierentowne na obszarach charakteryzujących się niskim popytem.
- (74) Aby zapewnić dostawę usług szerokopasmowych o dużej prędkości wszystkim obywatelom, władze polskie nie widzą alternatywnego rozwiązania w stosunku do przyznania pomocy publicznej na budowę sieci szkieletowej do świadczenia usług NGA.
- (75) Zgodnie z motywami 47 i 48 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych Komisja może zgodzić się z tym, że bez dalszej interwencji publicznej uniknięcie powstania nowej „przepaści cyfrowej” między różnymi obszarami kraju wydaje się niemożliwe, a to z kolei może prowadzić do wykluczenia gospodarczego lokalnych przedsiębiorstw. Zatem w obecnej sytuacji pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Pomoc stwarza operatorom właściwe zachęty

- (76) Zgodnie z motywem 50 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, w odniesieniu do efektu zachęty stworzonego przez środek pomocy należy sprawdzić, czy dana inwestycja w sieć szerokopasmową nie zostałaby podjęta bez pomocy ze strony państwa. Wyniki konsultacji publicznych i badań rynkowych, o których mowa w motywie 36 powyżej i kolejnych, wskazują, że w docelowych obszarach nie byłoby inwestycji w sieć NGA bez finansowania publicznego, zatem pomoc wiąże się ze zmianą decyzji inwestycyjnych operatorów. Ponadto zapewniając dostęp do SSPW operatorom NGA będącym stronami trzecimi, środek ułatwia inwestycje w sieci NGA (ostatniej mili) i zachęca do takich inwestycji. Zatem pomoc stanowi bezpośrednią i odpowiednią zachętę inwestycyjną dla wyłonionego operatora i beneficjentów będących stronami trzecimi.

VI.3. Projekt środka i potrzeba ograniczenia zakłóceń konkurencji

- (77) Władze polskie zaprojektowały środek w taki sposób, aby zminimalizować pomoc państwa i potencjalne zakłócenia konkurencji wynikające z tego środka.

Prokonkurencyjny charakter projektu

- (78) Celem hurtowego świadczenia usług nie jest rozwijanie sieci dostępowej, lecz jedynie „szkieletowej” sieci transmisyjnej. Używanie sieci transmisyjnej jest

koniecznym wkładem operatorów łączności detalicznej w świadczenie usług dostępowych (o dużej i bardzo dużej prędkości) na rzecz użytkowników końcowych. Operator nowej sieci połączy gminy pięciu województw w Polsce Wschodniej i zaoferuje dostęp do produktów hurtowych (takich jak kanalizacja kablowa, ciemne włókna lub produkty aktywnego dostępu) na zasadach komercyjnych. Budowa sieci szkieletowych jest zazwyczaj środkiem, który pobudza konkurencję i inwestycje, a w przypadku sieci NGA zachęca operatorów będących stronami trzecimi do budowy infrastruktury ostatniej mili mogącej zapewnić użytkownikom końcowym zaawansowane usługi łączności. Sieci szkieletowe mają potencjał stymulowania konkurencji w obszarze wszystkich technologii dostępowych, a jednocześnie umożliwiają prywatnym inwestorom hurtowe inwestycje w podłączanie użytkowników końcowych.

- (79) Sieci szkieletowe są jednak „sieciami hybrydowymi” w takim znaczeniu, że mogą utrzymać zarówno podstawowe rodzaje sieci, jak i sieci NGA: to operatorzy telekomunikacyjni dokonują wyboru inwestycyjnego, jaki rodzaj infrastruktury „ostatniej mili” zamierzają podłączyć do sieci szkieletowej. W szczególności operatorzy mogliby podjąć decyzję o zastosowaniu ADSL lub rozwiązań bezprzewodowych (tj. podstawowej infrastruktury szerokopasmowej), lecz mogliby również wybrać budowę na przykład architektury FTTH (tj. infrastruktury NGA).
- (80) Zatem z punktu widzenia konkurencji ewentualne zakłócenia wynikające z budowy subsydiowanych sieci szkieletowych są oceniane na dwóch poziomach: 1) na poziomie podstawowych sieci szerokopasmowych i 2) na poziomie sieci NGA, zgodnie z rozróżnieniem wprowadzonym w wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych.
- (81) Jeżeli chodzi o poziom 1), środek mógłby zakłócać konkurencję w tych miejscowościach, w których wydaje się, że siły rynkowe działają właściwie, aby zapewnić obywatelom usługi szerokopasmowe. Na tych obszarach interwencja publiczna nie byłaby uzasadniona, ponieważ nie skorygowałaby nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku (ponieważ istnieją dostawcy usług szerokopasmowych), nie niosłaby ze sobą żadnych znaczących korzyści dla docelowych obszarów (ponieważ obywatele otrzymaliby ten sam poziom usług), a pomoc państwa nie stanowiłaby żadnej zachęty i mogłaby wypychać inwestycje prywatne. Natomiast w miejscowościach, gdzie występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w obszarze podstawowej łączności szerokopasmowej, świadczenie subsydiowanych usług w ramach sieci szkieletowej ma charakter prokonkurencyjny.
- (82) Jeżeli chodzi o punkt 2), tj. sieci NGA, zgodnie z informacjami przedstawionymi przez władze polskie prawie cały obszar Polski Wschodniej (z wyjątkiem większych miast i gęsto zaludnionych obszarów) należy uznać za „biały obszar NGA”. Nawet tam, gdzie istnieje infrastruktura szkieletowa zasiedziałego oferenta, infrastruktura dostępowa nie jest jeszcze zmodernizowana lub nie będzie w ciągu najbliższych trzech lat (podczas konsultacji publicznych na docelowych obszarach nie odnotowano „wiarygodnych planów inwestycyjnych”).

System warunkowego dostępu rynkowego do SSPW

(83) Aby złagodzić te różne niedogodności, władze polskie zaproponowały system warunkowego dostępu rynkowego do SSPW, w zależności od istniejącej sytuacji rynkowej w różnych gminach, jak wyjaśniono w tabeli 2 powyżej²⁵.

1. „Białe obszary NGA” i tradycyjne „białe obszary”

(84) Jak wskazano w tabeli 1 powyżej, infrastruktury szkieletowej nie ma w ogóle w 275 docelowych miejscowościach (kategoria 1). Obszary te są „białe” również z perspektywy podstawowej łączności szerokopasmowej, zatem nie ma potrzeby nakładania ograniczeń dotyczących infrastruktury ostatniej mili, która może wykorzystywać SSPW pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w motywie 51 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych (zob. motyw 100 poniżej i kolejne).

2. „Białe obszary NGA” i tradycyjne „szare obszary”

(85) Kategoria 2 obejmuje 680 docelowych miejscowości, które były obsługiwane tylko przez operatora zasiedziałego, nie tylko w segmencie sieci szkieletowej, lecz również w segmencie dostępu. Te obszary są „szare” z perspektywy podstawowej łączności szerokopasmowej, lecz władze polskie dowiodły, że spełniają one warunki ustanowione w motywie 46 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych.

(86) Na obszarach docelowych dostarczanie infrastruktury szerokopasmowej wciąż jest *de facto* przedmiotem monopolu ze strony TP S.A. Władze polskie przedstawiły dowód na to, że: i) nie ma oferty odpowiednich usług, które zaspokajałyby potrzeby obywateli lub przedsiębiorstw oraz ii) nie istnieją inne środki (włącznie z regulacją *ex ante*), które w mniejszym stopniu zakłócałyby rynek i pozwoliłyby osiągnąć te same cele.

(87) Na poparcie tego wniosku władze polskie przedstawiły dowody, że:

- a) na obszarach objętych tą kategorią sieć szkieletowa nie jest dostępna dla operatorów będących stronami trzecimi. Ponadto w ciągu najbliższych trzech lat nie planuje się budowy innych węzłów dostępowych na tym obszarze.
- b) ogólne warunki rynkowe nie są adekwatne, między innymi z powodu niewielkiej dostępności usług szerokopasmowych i rodzaju usług oferowanych użytkownikom końcowym zgodnie z opisem w części III.2.
- c) ogólne bariery wykluczają potencjalne wejście innych operatorów komunikacji elektronicznej
- d) wszelkie podejmowane środki lub rozwiązania narzucane przez właściwy krajowy organ regulacyjny lub organ odpowiedzialny za konkurencję względem istniejącego operatora sieci nie prowadziły do rozwiązania tych problemów. Tytułem przykładu, władze polskie donoszą, że nawet jeżeli

²⁵ Zgodnie ze wskazówkami Komisji w decyzji N 407/2009 Optical fibre Catalonia (Xarxa Oberta), decyzji C(2010)5696 z 11.8.2010 i SA.31687 (N436/2010) Broadband in Friuli Venezia Giulia (Project Ermes), decyzji C(2011)3498 z 23.5.2011.

regulacja okazałaby się pomyślna, jeśli chodzi o wprowadzenie konkurencyjnej oferty na usługi szerokopasmowe, oddalenie geograficzne i cechy popytu na obszarach z kategorii 2 wciąż uniemożliwiają osiągnięcie warunków dostaw podobnych do tych, które istnieją na obszarach miejskich.

- (88) W związku z powyższym chociaż infrastruktura szerokopasmowa jest obecna na obszarach docelowych, z dowodów przedstawionych przez władze polskie wynika, że występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Zatem nie ma potrzeby wprowadzania ograniczeń dotyczących infrastruktury ostatniej mili, która może wykorzystywać SSPW w miejscowościach należących do kategorii 2 pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w motywie 51 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych (zob. motyw 100 poniżej i kolejne).
- (89) W przypadku wszystkich innych docelowych miejscowości władze polskie pozwolą operatorom będącym stronami trzecimi podłączyć się do SSPW tylko pod warunkiem budowy infrastruktury ostatniej mili przystosowanej do NGA²⁶. Miejscowości te można uznać za „białe obszary NGA”, na których nie ma infrastruktury NGA, usługi NGA nie są obecnie oferowane użytkownikom końcowym i nie planuje się inwestycji w NGA w ciągu najbliższych trzech lat. Jednakże, jeżeli chodzi o podstawowe sieci szerokopasmowe, wydaje się, że na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że występuje dostateczna konkurencja (tzw. tradycyjne obszary „czarne” lub nieproblematiczne obszary „szare”).
- (90) Zwłaszcza jeżeli chodzi o kategorię 3, z danych wynika, że występuje tylko jedna infrastruktura o charakterze hurtowym, lecz funkcjonują operatorzy alternatywni wobec zasiedziałego operatora aktywnego na rynku detalicznym oferującym podstawowe usługi szerokopasmowe. Powyższy fakt wskazuje na to, że chociaż obszar jest „szary” (ze względu na tradycyjne łącze szerokopasmowe), nie jest problematyczny, podobnie jak kategoria 2 powyżej: konkurencyjny rynek detaliczny mógłby pozornie rozwijać się dzięki operatorom LLU posiadającym dostęp do sieci zasiedziałego operatora. W świetle wymienionych czynników i wobec braku dowodów na poparcie występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, nie można uznać warunków z motywu 46 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych za spełnione, a przedmiotowe obszary można uznać za dostatecznie konkurencyjne z punktu widzenia szerokopasmowych usług podstawowych.
- (91) Jeżeli chodzi o warunki ustanowione w motywie 73 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych w odniesieniu do „białych obszarów NGA”, które są „szare” z perspektywy podstawowej łączności szerokopasmowej, władze polskie wykazały, że a) usługi szerokopasmowe świadczone w ramach istniejących sieci nie są wystarczające do zaspokojenia ciągle rosnących potrzeb obywateli i przedsiębiorstw na przedmiotowych obszarach, a operatorzy komercyjni nie mają dostatecznych zachęt handlowych do modernizacji istniejących sieci oraz b) nie istnieją inne rozwiązania (włącznie z regulacją *ex ante*), które w mniejszym stopniu zakłócałyby sytuację rynkową, a jednocześnie pozwoliłyby osiągnąć ustalone cele programu.

²⁶ Zob. definicję „NGA ostatniej mili” w przepisie 9.

- (92) W związku z powyższym w miejscowościach należących do kategorii 3 SSPW może być wykorzystywana do uzyskania dostępu do sieci szkieletowej tylko przez tych operatorów będących stronami trzecimi, którzy inwestują w *infrastrukturę NGA ostatniej mili*, lecz nie przez operatorów pragnących wykorzystać sieć szkieletową w ramach SSPW do *podstawowej infrastruktury szerokopasmowej* (np. ADSL, podstawowe rozwiązania kablowe, bezprzewodowe lub mobilne). Władze polskie potwierdziły, że na tym etapie nie planuje się węzłów w miejscowościach z kategorii 3.

3. „Białe obszary NGA” i tradycyjne „obszary czarne”

- (93) Jeżeli chodzi o kategorię 4, występuje więcej niż jedna infrastruktura hurtowa, tj. sieć szkieletowa i inne (ewentualnie „czyste”) infrastruktury pasywne, chociaż tylko operator zasiedziały oferuje detaliczne usługi szerokopasmowe. Nawet jeżeli na tym etapie nie wiadomo, czy „inne” infrastruktury są udostępniane operatorom będącym stronami trzecimi i odpowiednie do świadczenia szerokopasmowych usług detalicznych przez dostawców alternatywnych, nie ma dostatecznych dowodów, aby to wykluczyć²⁷. Władze polskie potwierdziły, że na tym etapie nie planuje się węzłów w miejscowościach z kategorii 4.
- (94) W kategorii 5 znajdują się miejscowości, w których nie tylko istnieje kilka infrastruktur hurtowych, lecz również konkurencyjny rynek detaliczny ze względu na obecność operatorów LLU. Wobec braku dowodów przeciwnych obszary te, podobnie jak obszary z kategorii 4, mogłyby zostać uznane za dostatecznie konkurencyjne z punktu widzenia tradycyjnej łączności szerokopasmowej, a zatem, zgodnie z motywem 43 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, nie można przyznać pomocy państwa. Na obecnym etapie władze polskie nie wskazały miejscowości należących do tej kategorii, które byłyby objęte środkiem.
- (95) Kategoria 6 obejmuje miejscowości, w których są co najmniej dwie infrastruktury szkieletowe (oprócz „innych” infrastruktury pasywnych), a na konkurencyjnym rynku detalicznym obecni są nie tylko operatorzy LLU mający dostęp do sieci operatora zasiedziałego, lecz również występuje alternatywna infrastruktura kablowa. Obszary te są czarne z punktu widzenia tradycyjnej łączności szerokopasmowej. Władze polskie potwierdziły, że na tym etapie planuje się jedynie 4 węzły na obszarach z tej kategorii.
- (96) Kategoria 7 charakteryzuje się szczególnymi warunkami, ponieważ obejmuje białe „miejsca” NGA stanowiące części większych obszarów oznaczonych jako szare NGA lub czarne NGA. W miejscowościach z kategorii 7 operatorzy nie będą mogli uzyskać dostępu do usług sieci szkieletowej w ramach SSPW dla swojej podstawowej infrastruktury szkieletowej. Jednak w „białych miejscach” dostęp do SSPW w celu wykorzystania jej w sieci NGA ostatniej mili będzie możliwy po spełnieniu następujących dwóch warunków: a) w danej części miejscowości, gdzie usługi NGA nie są obecnie świadczone ani nie są planowane w ciągu najbliższych 3

²⁷ Działoby się tak na przykład, gdyby istniało tylko ciemne włókno, lecz nie byłoby udostępnione operatorom świadczącym szerokopasmowe usługi detaliczne lub koszt wykorzystywania istniejącej infrastruktury byłby za wysoki w porównaniu z innymi konkurencyjnymi obszarami. Na obecnym etapie władze polskie nie wykazały tego, gdyż nie posiadają takich informacji.

lat, b) jednocześnie najbliższy istniejący lub planowany (w ciągu najbliższych 3 lat) światłowodowy węzeł dystrybucyjny, z którego można korzystać w ramach sieci „ostatniej mili” NGA, znajduje się nie bliżej niż ok. 4 km od planowanej lokalizacji węzła SSPW. Bez interwencji publicznej obszary te, pomimo że znajdują się w większej miejscowości z co najmniej jednym światłowodowym węzłem dystrybucyjnym, nie miałyby dostępu do usług NGA w najbliższej przyszłości. Władze polskie planują węzeł w 64 z 1 153 miejscowości z tej kategorii.

- (97) Władze polskie twierdzą, że obszary należące do kategorii 4, 5, 6 i 7 są „białymi obszarami NGA”, a zatem przedstawiły informacje na dowód spełnienia warunków ustanowionych w motywach 75 i 78 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych (ponieważ niektóre z tych obszarów są tradycyjnymi „obszarami czarnymi” lub nieproblematycznymi obszarami „szarymi”). W szczególności władze polskie wykazały (zgodnie ze szczegółowym opisem w części III.2 niniejszej decyzji), że:
- a) ogólne warunki rynkowe nie są adekwatne: usługi NGA nie są świadczone na żadnym obszarze należącym do tych kategorii (co wynika z konsultacji publicznych przeprowadzonych przez władze polskie), a popytu na nowe usługi nie mogą zaspokoić istniejące sieci;
 - b) ponieważ sieć NGA nie istnieje, nawet przy regulacji narzuconej przez krajowy organ regulacyjny dostęp do sieci nie może prowadzić do skutecznej konkurencji w obszarze NGA.
 - c) ze względu na sytuację geograficzną lub konkurencyjną przedmiotowych obszarów występują poważne bariery wejścia wykluczające potencjalne pojawienie się podmiotów inwestujących w nową sieć NGA;
 - d) środki i rozwiązania narzucone przez krajowy organ regulacyjny nie prowadzą do rozwiązania problemów przy braku planów inwestycyjnych;
 - e) istniejący operatorzy podstawowej infrastruktury szerokopasmowej nie zamierzają inwestować w modernizację infrastruktury szerokopasmowej w ciągu trzech najbliższych lat, aby zapewnić większą prędkość w odpowiedzi na popyt ze strony użytkowników.
- (98) Zatem, chociaż w gminach należących do kategorii 4–7 istnieje infrastruktura szerokopasmowa, z dowodów dostarczonych przez władze polskie wynika, że żaden operator nie ma wiarygodnego planu handlowego, którego celem byłaby modernizacja infrastruktury zmierzająca do przekształcenia jej w sieć NGA w ciągu najbliższych trzech lat. Jeżeli chodzi o podstawowe usługi szerokopasmowe, z danych dostarczonych przez władze polskie wynika, że obszary te obsługuje co najmniej 2 konkurujących operatorów infrastruktury lub LLU, zatem nie ma dowodów na potwierdzenie, że usługi te nie są świadczone w konkurencyjnych warunkach.
- (99) W związku z powyższym w miejscowościach należących do kategorii 4–7 SSPW może być wykorzystywana do uzyskania dostępu do sieci szkieletowej tylko przez tych operatorów będących stronami trzecimi, którzy inwestują w *infrastrukturę NGA*

ostatniej mili (zgodnie z przypisem 9), lecz nie przez operatorów pragnących wykorzystać sieć szkieletową w ramach SSPW do celów *podstawowej* infrastruktury *szerokopasmowej* (np. ADSL, podstawowe rozwiązania kablowe, bezprzewodowe lub mobilne).

Inne warunki proporcjonalności z wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych

- (100) Zgodnie z motywami 51 i 79 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, oceniając proporcjonalny charakter zgłoszonego środka na „białych obszarach NGA” (w niniejszym przypadku wszystkich obszarach docelowych z kategorii 1–7), należy spełnić kilka warunków w celu zminimalizowania oferowanej pomocy państwa oraz potencjalnego zakłócenia konkurencji.
- (101) ***Badania rynkowe i konsultacje***: Jak opisano szczegółowo w motywie 32 i kolejnych, władze polskie dokonały analizy istniejącej infrastruktury szerokopasmowej, aby określić obszary, na których konieczna jest interwencja państwa. Konsultacje publiczne przeprowadzono zgodnie z opisem w motywie 36 i kolejnych. Wszystkie zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia uwag, opinię wydał również organ regulacyjny. W ten sposób władze polskie gwarantują, że środki publiczne zostaną wykorzystane tylko na tych obszarach, na których nie ma wiarygodnych prywatnych planów inwestycyjnych dotyczących budowy komercyjnych sieci o dużej lub bardzo dużej prędkości (NGA).
- (102) Władze polskie potwierdziły, że żaden operator nie zakwestionował projektu. Władze polskie uwzględniły uwagi dwóch operatorów dotyczące map i obszarów kwalifikujących się do interwencji, a projekt został odpowiednio zmieniony.
- (103) Ponadto, zgodnie z motywem 67 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, obecnie niektóre zaawansowane podstawowe sieci szerokopasmowe (np. ADSL 2+), do pewnego stopnia, również mogą być podstawą do świadczenia niektórych rodzajów usług szerokopasmowych, które w bliskiej przyszłości mogą być oferowane w ramach sieci NGA (np. podstawowy pakiet trzech usług, *triple play*). Jednak bez uszczerbku dla nałożenia regulacji *ex ante*, należy zauważyć, że mogą pojawić się nowe produkty lub usługi, które nie są substytucyjne ani z punktu widzenia popytu, ani podaży, oraz które będą wymagały prędkości szerokopasmowych przekraczających górne limity fizyczne podstawowej infrastruktury szerokopasmowej. Zatem dzięki takiemu warunkowemu dostępowi zakłócenie konkurencji w obszarze istniejącej podstawowej infrastruktury szerokopasmowej będzie zminimalizowane zgodnie z postanowieniami wytycznych w sprawie usług szerokopasmowych²⁸.
- (104) Ponadto w kontekście konsultacji publicznych żaden z operatorów nie przedłożył planów inwestycyjnych w obszarze NGA w najbliższej przyszłości²⁹ w

²⁸ Zob. również decyzję Komisji w sprawie N157/2006 - South Yorkshire Digital Region Broadband Project. Dz.U. WE C 80 z 2007 r.

²⁹ Operatorzy nie przedstawili dowodów w rozumieniu motywu 42 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych (np. planów operacyjnych, szczegółowego harmonogramu planu budowy lub dowodu odpowiedniego finansowania) na potwierdzenie wiarygodności planowanych inwestycji w NGA na obszarach docelowych.

miejsowościach docelowych należących do kategorii 1–7. Komisja uważa zatem, że system warunkowego dostępu, o którym mowa powyżej, pozwala wykorzystać prokonkurencyjne aspekty niniejszego środka, a jednocześnie minimalizuje negatywny wpływ na konkurencję i inwestycje.

- (105) **Otwarta procedura przetargowa:** Aby zminimalizować kwotę pomocy, władze polskie przeprowadzają procedurę wyboru zgodnie z zasadami otwartości, konkurencji i przejrzystości określonymi w krajowych i unijnych przepisach przetargowych, aby wyłonić przedsiębiorstwo, które będzie odpowiedzialne za budowę i zarządzanie siecią. Szczegółowe informacje na temat procedury i jej wyniku opisano w motywie 44 powyżej. Wynikiem procedury jest maksymalizacja skutku pomocy przy minimalizacji potencjalnych korzyści zapewnionych wyłonionemu operatorowi. Władze polskie zaplanowały procedurę wyboru, aby wybrać ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie spośród tych, które zostały złożone przez operatorów, zgodnie z opisem w motywie 45. Władze określiły z góry odpowiednią wagę kluczowych kryteriów zastosowanych w procedurze wyboru. System został stworzony w taki sposób, aby więcej priorytetowych punktów w ogólnej ocenie oferty uzyskał wnioskodawca wnioskujący o najniższą kwotę pomocy, co jest zgodne z postanowieniami wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych i przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.
- (106) Środek zapobiega zakłócaniu konkurencji, które mogłyby pojawić się w wyniku konfliktu interesów, jeżeli wyłoniony operator sieci zapewniałby dostęp do hurtowej przepustowości na wyższym szczeblu, a równocześnie konkurowałby na rynku detalicznym na niższym szczeblu. Ponieważ operator nie może świadczyć usług na rynku niższego szczebla, nie będzie miał on strategicznej zachęty do odmowy dostępu do przepustowości hurtowej niektórym przedsiębiorstwom detalicznym.
- (107) **Neutralność technologiczna:** Na obecnym etapie rozwoju technologicznego, zgodnie z motywem 53 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych tylko światłowody mogą zapewnić przepustowość sieci szkieletowej niezbędną do świadczenia detalicznych usług NGA. Z drugiej strony, jeżeli chodzi o świadczenie szerokopasmowych usług detalicznych użytkownikom końcowym, projekt ocenianego środka nie traktuje w sposób uprzywilejowany żadnej technologii ani platformy, pozostawiając operatorom komercyjnym zastosowanie najodpowiedniejszych rozwiązań technologicznych w celu zapewnienia szerokopasmowych usług detalicznych użytkownikom końcowym. Zatem bez względu na rodzaj stosowanej technologii każdy operator będący stroną trzecią może skorzystać ze środka zgodnie z warunkami określonymi w tabeli 2.
- (108) **Wykorzystanie istniejącej infrastruktury:** Władze polskie opracowały środek przy założeniu minimalizacji wpływu nowej sieci na rynek i plany inwestycyjne istniejących operatorów łączności elektronicznej. Tam, gdzie to możliwe, nowa sieć będzie wykorzystywała istniejącą infrastrukturę w ramach własności lub dzierżawy. W ten sposób władze polskie unikną niepotrzebnego i nieekonomicznego powielania istniejących sieci oraz zminimalizują całkowite koszty projektu. W szczególności, jak wspomniano w motywie 46, będzie można przeprowadzić odrębne otwarte postępowanie przetargowe na zakup istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej lub, alternatywnie, w trakcie postępowania dotyczącego zaprojektowania i budowy

infrastruktury SSPW wykonawcy będą mogli pozyskać istniejącą infrastrukturę, jeżeli będzie to racjonalne ekonomicznie.

- (109) **Dostęp hurtowy:** Wybrany operator będzie oferował usługi hurtowe i dostęp do subsydiowanej sieci innym operatorom w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący przez co najmniej siedem lat. Będzie to faktycznie podstawowy model biznesowy wyłonionego oferenta, biorąc pod uwagę, że operator infrastruktury nie będzie mógł świadczyć usług detalicznych. Obowiązki związane z dostępem będzie nadzorował polski organ regulacyjny (UKE).
- (110) **Porównywanie cen:** Mechanizm porównywania cen jest częścią umowy o dofinansowanie. Zgodnie z postanowieniami wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych cena za dostęp hurtowy będzie opierać się na średnich cenach podobnych usług na bardziej konkurencyjnych obszarach, a w przypadku gdy oferta referencyjna nie jest dostępna, ceny hurtowe i warunki dostępu będzie zatwierdzał UKE, zgodnie z zasadami wyszczególnionymi w motywach 52 i 54.
- (111) **Monitorowanie i mechanizm odzyskiwania środków w celu uniknięcia nadpłaty:** Projekt będzie regularnie analizowany, a wdrożone mechanizmy monitorowania będą gwarantować możliwość odzyskania przyznanej pomocy przez władze, które jej udziela, jeżeli beneficjent nie będzie spełniał wymogów. Zapewniając odzyskiwanie wszelkich dodatkowych zysków wygenerowanych z tytułu eksploatacji sieci zgodnie z wyjaśnieniem w motywie 51, władze polskie nie dopuszczą do nadpłaty pomocy na rzecz odbiorcy pomocy oraz zminimalizują *ex post* i retrospektywnie kwotę pomocy, którą początkowo uznawano za konieczną.
- (112) **Dodatkowe warunki dotyczące sieci NGA:** jeżeli chodzi o warunki ustanowione w motywie 79 wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych i dotyczące zatwierdzania środków pomocy na rzecz sieci NGA, władze polskie dowiodły, co następuje:
- a) *Skuteczny dostęp hurtowy:* w ramach obecnego programu obowiązki związane z dostępem nałożone na wyłonionego operatora obejmują skuteczny dostęp zarówno do pasywnej (kanalizacja kablowa, ciemne włókna), jak i aktywnej infrastruktury, jak wyszczególniono w motywie 48, bez uszczerbku dla wszelkich podobnych obowiązków regulacyjnych, które może nałożyć krajowy organ regulacyjny na konkretnym rynku w celu pobudzenia skutecznej konkurencji.
 - b) *Rola krajowego organu regulacyjnego:* w omawianym przypadku podjęto konsultacje w sprawie projektu z polskim organem regulacyjnym (UKE), który wydał pozytywną opinię na temat jego koncepcji. Na etapach wdrażania projektu SSPW UKE będzie uprawniony do nadzorowania zgodności z ustalonymi warunkami dostępu i w razie konieczności będzie zatwierdzać taryfy dostępu.
 - c) *Pełne i skuteczne rozdzielenie:* architektura sieci NGA, która będzie objęta pomocą państwa, będzie sprzyjać skutecznemu i pełnemu rozdzieleniu poszczególnych elementów oraz zapewniać wszystkie rodzaje dostępu do sieci, których operatorzy mogą potrzebować (włącznie z dostępem do kanalizacji

kablowej, światłowodu i dostępem typu „strumień bitów”) oraz obsługiwać typologie „punkt–punkt” i „punkt–wielopunkt”.

VI.4. Wniosek

- (113) Komisja stwierdza, że projekt SSPW spełnia kryteria zgodności określone w wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, a zatem pomoc związana ze zgłoszonym środkiem jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (114) Biorąc pod uwagę czas trwania programu, Komisja chciałaby zwrócić uwagę władz polskich na przyszłe przeglądy wytycznych w sprawie sieci szerokopasmowych, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia odpowiednich zmian w projekcie.

VII. DECYZJA

Na podstawie powyższej oceny Komisja stwierdza, że środek pt. „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej” jest zgodny z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Przypomina się władzom polskim, że na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE mają one obowiązek informować Komisję o wszelkich planach rozszerzenia lub zmiany środka.

Jeżeli niniejsze pismo zawiera informacje poufne, które nie powinny być ujawniane stronom trzecim, proszę poinformować Komisję w ciągu piętnastu dni roboczych od daty jego otrzymania. Jeżeli Komisja nie otrzyma uzasadnionego wniosku przed upływem tego terminu, uzna, że zgadzają się Państwo na ujawnienie stronom trzecim i publikację pełnego tekstu pisma w języku autentycznym na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/state_aids_texts_pl.htm

Wniosek należy przesłać w postaci zaszyfrowanej wiadomości elektronicznej na adres: stateaidgreffe@ec.europa.eu lub, ewentualnie, listem poleconym albo faksem na adres:

European Commission
Directorate-General for Competition
State Aid Greffe
Rue Joseph II 70
B-1049 Brussels
Nr faksu: +32 2 2961242

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA
Wiceprzewodniczący