

## Orientări comunitare pentru aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul dezvoltării rapide a rețelelor în bandă largă

### 1. INTRODUCERE

- (1) Conectivitatea în bandă largă reprezintă o componentă-cheie pentru dezvoltarea, adoptarea și utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) în economie și societate. Importanța strategică a benzii largi se datorează capacității sale de a accelera contribuția acestor tehnologii la creștere și inovare în toate sectoarele economiei, precum și la coeziune socială și teritorială. Comisia sprijină în mod activ disponibilitatea pe scară largă a serviciilor în bandă largă pentru toți cetățenii europeni, în conformitate cu strategia de la Lisabona și comunicările ulterioare<sup>1</sup>.
- (2) La 26 noiembrie 2008, Comisia a adoptat un Plan european de redresare economică („planul de redresare”)<sup>2</sup> pentru a acționa în vederea ieșirii Europei din criza financiară și economică. Strategia în materie de bandă largă constituie o componentă importantă a planului de redresare<sup>3</sup>. În special, scopul planului este de a stimula investițiile UE în sectoare strategice specifice, precum banda largă, care pot contribui la sprijinirea economiei, pe termen scurt, și la crearea infrastructurilor esențiale pentru o creștere economică durabilă, pe termen mai lung.
- (3) Ca parte a planului de redresare și în scopul asigurării accesului întregii populații la internet de mare viteză până în 2010, Comisia a decis să aloce 1,02 miliarde de euro Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR). O parte a acestei sume se va utiliza pentru dezvoltarea infrastructurilor în bandă largă în zonele rurale pentru a contribui la accesul acestora la internet, a crea noi locuri de muncă și a stimula dezvoltarea întreprinderilor<sup>4</sup>. În plus, mai multe state membre au anunțat planuri de sprijinire a investițiilor nu numai în infrastructura în bandă largă de mare viteză în zonele rurale și cele insuficient deservite, ci și de accelerare a dezvoltării rețelelor de acces de generație următoare (*Next Generation Access*

<sup>1</sup> A se vedea, de exemplu „i2010 – O societate informațională europeană pentru creștere și ocuparea forței de muncă, COM(2005)229 final, 1 iunie 2005; „e-Europa 2005: O societate informațională pentru toți” COM(2002)263 final, „Reducerea decalajelor de acces la conexiunea în bandă largă”, COM(2006)129.

<sup>2</sup> Comunicare a Comisiei către Consiliul European, COM(2008) 800.

<sup>3</sup> Consiliul European de la Bruxelles din 19-20 martie 2009, concluziile Președinției.

<sup>4</sup> A se vedea Regulamentul (CE) nr. 473/2009 din 23.5.2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 149, 9.6.2009, p. 3).

*networks – „NGA”*)<sup>5</sup>, de foarte mare viteză, în zone întinse de pe teritoriile lor, inclusiv în zone urbane sau zone deservite deja de infrastructuri pentru accesul în bandă largă de bază.

- (4) Trebuie reamintit că, în „Planul de acțiune privind ajutoarele de stat – Ajutoare de stat mai puține și mai bine direcționate: Foaie de parcurs pentru reforma ajutoarelor de stat în perioada 2005-2009”<sup>6</sup>, Comisia a observat că măsurile de acordare a ajutorului de stat pot deveni, în anumite condiții, instrumente efective pentru îndeplinirea obiectivelor de interes comun. În special, ajutorul de stat poate contribui la corectarea eșecurilor de piață, îmbunătățind astfel funcționarea eficientă a piețelor și sporind competitivitatea. În plus, în cazul în care piețele oferă rezultate performante, dar care sunt considerate nesatisfăcătoare din punct de vedere al politicii de coeziune, ajutorul de stat poate fi utilizat pentru a obține rezultate de piață mai atractive și echitabile. O intervenție bine orientată a statului în domeniul benzii largi poate contribui, în special, la reducerea „decalajului digital”<sup>7</sup>, care separă zone sau regiuni ale unei țări pe criterii de prezență sau absență a serviciilor în bandă largă accesibile ca preț și competitive.
- (5) În același timp, trebuie să se asigure că ajutorul de stat nu îngrădește inițiativa de piață în sectorul comunicațiilor în bandă largă. Dacă ajutorul de stat pentru banda largă ar fi utilizat în zone în care operatorii de pe piață ar alege în mod normal să investească sau au investit deja, acesta ar putea afecta investițiile efectuate deja în condițiile pieței de către operatorii în bandă largă și ar putea descuraja în mod semnificativ operatorii de pe piață să investească, cu prioritate, în banda largă. În acest caz, ajutorul de stat pentru banda largă poate deveni contraproductiv pentru scopul urmărit. Obiectivul principal al controlului ajutorului de stat în domeniul benzii largi este de a se garanta că măsurile de ajutor de stat vor avea drept rezultat un nivel superior al acoperirii și penetrării benzii largi, sau realizarea acestora într-un ritm mai rapid decât ar fi fost posibil în absența ajutorului, și de a se asigura că efectele pozitive ale ajutorului sunt mai mari decât cele negative, în ceea ce privește denaturarea concurenței.
- (6) Trebuie reamintit faptul că, de asemenea, cadrul de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice se referă și la aspecte privind accesul în bandă largă<sup>8</sup>. Astfel, în prezent, piețele de vânzare cu ridicata de bandă largă fac obiectul unei

---

<sup>5</sup> În sensul prezentului document, rețelele NGA sunt rețele de acces prin cablu, formate integral sau parțial din elemente optice, și care sunt capabile să asigure servicii de acces în bandă largă cu capacități sporite (precum o rată mai mare de transfer), în comparație cu cele furnizate prin rețelele existente, pe bază de cabluri de cupru (a se vedea, de asemenea, nota de subsol 59 de mai jos).

<sup>6</sup> COM(2005) 107 final.

<sup>7</sup> În ultimul deceniu, tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) au devenit accesibile și convenabile ca preț pentru marele public. Termenul „decalaj digital” este utilizat, de obicei, pentru a desemna disparitățile între persoanele și comunitățile care beneficiază sau nu de acces la tehnologiile informației. Deși există mai multe cauze ale acestui „decalaj digital”, cea mai importantă își are originea în lipsa unei infrastructuri adecvate în bandă largă. Din perspectivă regională, gradul de urbanizare este un factor important pentru accesul și utilizarea TIC. Astfel, penetrarea internetului rămâne mult mai scăzută în zonele slab populate de pe teritoriul Uniunii Europene.

<sup>8</sup> A se vedea Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, 24.4.2002, p.33), Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO L 108, p. 24.4.2002, p.21) și Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora (Directiva privind accesul) (JO L 108, 24.4.2002, p. 7).

reglementări *ex ante* în toate statele membre. În această privință, Comisia<sup>9</sup> și autoritățile naționale<sup>10</sup> au avut deja o serie de inițiative care vizează soluționarea noilor provocări pe care rețelele NGA le ridică din punct de vedere al reglementării, în special cele privind accesul.

- (7) Prezentele orientări rezumă politica Comisiei de aplicare a normelor privind ajutorul de stat, prevăzute de tratat, în cazul măsurilor care susțin dezvoltarea rețelelor tradiționale în bandă largă (secțiunea 2), și, de asemenea, abordează mai multe aspecte referitoare la evaluarea măsurilor menite să încurajeze și să sprijine extinderea rapidă a rețelelor NGA (secțiunea 3).
- (8) Comisia va aplica orientările prezentate în această comunicare în cadrul evaluării ajutorului de stat pentru banda largă, sporind, prin aceasta, securitatea juridică și transparența practicii sale decizionale.

## **2. POLITICA COMISIEI PRIVIND AJUTORUL DE STAT PENTRU PROIECTE ÎN BANDĂ LARGĂ**

### **2.1. Aplicarea normelor privind ajutorul de stat**

- (9) Comisia s-a declarat pe deplin favorabilă măsurilor de stat pentru dezvoltarea benzii largi în zonele rurale și insuficient deservite, fiind, în același timp, mai critică la adresa măsurilor de ajutor în zone în care această infrastructură este deja prezentă și în care există condiții de concurență. În cazul în care intervenția statului în favoarea dezvoltării benzii largi a îndeplinit condițiile ajutorului de stat în sensul articolului 87 alineatul (1), compatibilitatea acestuia a fost evaluată până în prezent de Comisie, în principal, în temeiul articolului 87 alineatul (3). Politica în materie de ajutor de stat a Comisiei privind măsurile de susținere a dezvoltării rețelelor în bandă largă este rezumată la secțiunile 2.2. și 2.3. de mai jos.

### **2.2. Articolul 87 alineatul (1): prezența ajutorului**

- (10) În conformitate cu articolul 87 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, „*sunt incompatibile cu piața comună ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre*”. Prin urmare, pentru ca o măsură să fie considerată ajutor de stat, trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții: (a) măsura trebuie să fie acordată din resurse de stat; (b) măsura trebuie să confere un avantaj economic unor întreprinderi; (c) avantajul trebuie să fie selectiv și să

<sup>9</sup> A se vedea proiectul de recomandare a Comisiei „privind reglementarea accesului la rețelele de acces de generație următoare (NGA)”, disponibil la [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/doc/library/public\\_consult/nga/dr\\_recomm\\_nga.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/library/public_consult/nga/dr_recomm_nga.pdf).

<sup>10</sup> A se vedea, de exemplu, declarația Grupului autorităților europene de reglementare privind accesul la NGA, ERG (08) 68, disponibilă la [http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg\\_08\\_68\\_statement\\_on\\_nga\\_development\\_081211.pdf](http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_08_68_statement_on_nga_development_081211.pdf). Ofcom, Declarația „Asigurarea accesului de mare viteză în bandă largă în Regatul Unit. Promovarea investițiilor și a concurenței”, 3 martie 2009. A se vedea, de asemenea, legea adoptată recent în Franța, la 15 ianuarie 2009, privind promovarea dezvoltării rețelelor pe bază de fibră optică: *Journal Officiel de la république française*, 16 ianuarie 2009.

denatureze sau să amenințe să denatureze concurența; (d) măsura trebuie să afecteze schimburile comerciale intracomunitare.

- (11) După cum arată practica decizională a Comisiei în ceea ce privește ajutorul de stat în domeniul benzii largi, sprijinul autorităților publice pentru proiecte în bandă largă presupune, adesea, prezența unui ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat.<sup>11</sup>
- (12) În primul rând, măsurile utilizează, de obicei, resurse de stat (de exemplu, în cazul în care statul sprijină proiecte în bandă largă prin subvenții, reduceri de impozite, sau alte tipuri de condiții de finanțare preferențială)<sup>12</sup>.
- (13) În al doilea rând, în ceea ce privește sprijinul acordat pentru o activitate economică, măsurile de stat care susțin proiectele de dezvoltare a benzii largi se referă, de obicei, la exercitarea unei activități economice (precum construcția, operarea și asigurarea accesului la infrastructura în bandă largă, inclusiv instalații de interconectare și echipamente la sol, de exemplu tehnologii de transmisie fixe, terestre radio, prin satelit sau o combinație de tehnologii). Cu toate acestea, în cazuri excepționale în care rețeaua astfel finanțată nu este utilizată în scopuri comerciale (de exemplu, rețeaua oferă acces în bandă largă doar site-urilor web, serviciilor și informațiilor fără caracter comercial)<sup>13</sup>, o astfel de intervenție de stat nu ar implica acordarea unui avantaj economic întreprinderilor și, prin urmare, nu ar constitui ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat.
- (14) În al treilea rând, în ceea ce privește acordarea unui avantaj, de obicei, de acesta beneficiază direct investitorii în rețea<sup>14</sup> care, în majoritatea cazurilor, sunt selectați pe baza unei proceduri de licitație deschisă.<sup>15</sup> În timp ce o licitație asigură limitarea oricărui ajutor la suma minimă necesară pentru proiectul respectiv, sprijinul financiar ar putea permite ofertantului câștigător să realizeze o activitate comercială în condiții care nu ar fi fost altfel disponibile pe piață. Între beneficiarii indirecti se pot număra operatori terți care obțin acces integral la infrastructura construită astfel, dar și utilizatori comerciali care obțin conectivitate în bandă largă în termeni și condiții care nu s-ar fi aplicat în absența intervenției statului<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> O listă a tuturor deciziilor Comisiei adoptate în temeiul normelor privind ajutorul de stat în domeniul benzii largi este disponibilă la următoarea adresă:

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf)

<sup>12</sup> A se vedea și secțiunea 2.2.2. privind aplicarea principiului investitorului din economia de piață.

<sup>13</sup> A se vedea decizia Comisiei din 30.5.2007 în cazul NN24/2007 - Republica Cehă, *Rețeaua wireless a municipiului Praga*.

<sup>14</sup> Termenul „investitori” se referă la întreprinderile sau operatorii rețelelor de comunicații electronice care investesc în construcția și dezvoltarea infrastructurii în bandă largă.

<sup>15</sup> Comisia a aprobat numai un singur caz privind o măsură care nu implica o licitație deschisă, ci presupunea o schemă de credit fiscal în scopul sprijinirii extinderii benzii largi în zone insuficient deservite din Ungaria, a se vedea Decizia N 398/2005 – Ungaria „Facilitatea fiscală pentru dezvoltarea serviciilor de telecomunicații în bandă largă”.

<sup>16</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 570/2007 a Comisiei – Germania, *Bandă largă în zonele rurale din Baden-Württemberg*; Decizia N 157/2006 – Regatul Unit, *Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire*; Decizia N 262/2006 – Italia, *Bandă largă în zona rurală din Toscana*; Decizia N 201/2006 – Grecia, *Dezvoltarea accesului în bandă largă în regiunile insuficient deservite*; și Decizia N 131/2005 – Regatul Unit, *Proiectul de bandă largă FibreSpeed în Țara Galilor*. Cu toate că utilizatorii rezidențiali beneficiază, de asemenea, de astfel de măsuri, nu fac obiectul normelor privind ajutorul de stat, deoarece nu sunt nici întreprinderi, nici operatori economici în sensul articolului 87 alineatul (1).

- (15) În al patrulea rând, în ceea ce privește criteriul selectivității, măsurile de stat care sprijină dezvoltarea rețelelor în bandă largă sunt selective prin faptul că se adresează unor întreprinderi care sunt active doar în anumite regiuni sau segmente ale pieței globale a serviciilor de comunicații electronice. În plus, în ceea ce privește denaturarea concurenței, intervenția statului tinde să modifice condițiile existente pe piață, prin aceea că un număr de societăți vor prefera să se aboneze la serviciile prestate de furnizorii selectați, în locul soluțiilor existente pe piață, posibil mai scumpe<sup>17</sup>. Prin urmare, faptul că serviciile în bandă largă devin disponibile, fie la un preț normal, fie la un preț mai scăzut decât ar fi fost cazul, are efectul de a denatura mediul concurențial. În plus, sprijinul acordat de stat pentru banda largă poate reduce rentabilitatea și limita investițiile actorilor de pe piață care, în alte condiții, ar putea fi dispuși să investească în zona vizată sau în părți ale acesteia.
- (16) În cele din urmă, în măsura în care intervenția statului poate afecta furnizorii de servicii din alte state membre, are efecte și asupra schimburilor comerciale, deoarece piețele serviciilor de comunicații electronice (inclusiv piețele de vânzare cu ridicata și cu amănuntul de bandă largă) sunt deschise competiției între operatorii și furnizorii de servicii<sup>18</sup>.

#### 2.2.1. Absența ajutorului: aplicarea principiului investitorului din economia de piață

- (17) În cazul în care statul sprijină extinderea benzii largi prin participare la capital sau aport de capital într-o societate care urmează să realizeze proiectul, este necesar să se evalueze dacă această investiție implică ajutor de stat. Articolul 295 din tratat prevede că „prezentul tratat nu aduce atingere regimului proprietății în statele membre”. În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene („Curtea”), din principiul tratamentului egal rezultă că sursele de capital puse de către stat, direct sau indirect, la dispoziția unei întreprinderi, în circumstanțe care corespund condițiilor de piață normale, nu pot fi considerate ajutor de stat.
- (18) Atunci când participarea la capital sau aportul de capital al unui investitor public nu prezintă perspective suficiente de rentabilitate, chiar și pe termen lung, o astfel de intervenție trebuie considerată ajutor de stat în sensul articolului 87 din tratat, iar compatibilitatea sa cu piața comună trebuie evaluată exclusiv pe baza criteriile prevăzute de acea dispoziție<sup>19</sup>.
- (19) Comisia a examinat punerea în aplicare a principiului investitorului din economia de piață în domeniul benzii largi în cadrul deciziei Amsterdam<sup>20</sup>. După cum se subliniază în această decizie, conformitatea unei investiții publice cu termenii

<sup>17</sup> A se vedea Decizia N 266/2008 a Comisiei – Germania, *Bandă largă în zonele rurale din Bavaria*.

<sup>18</sup> A se vedea Decizia N 237/2008 a Comisiei – Germania, *Sprijin pentru infrastructura în bandă largă în landul Niedersachsen*.

<sup>19</sup> Cauza C-303/88, *Italia/Comisia*, Rec.1991, p. I-1433, punctele 20-22.

<sup>20</sup> Decizia Comisiei din 11 decembrie 2007 în cazul C 53/2006 *Citynet Amsterdam – Ajutor de stat acordat de către municipalitatea orașului Amsterdam, în vederea unei investiții într-o rețea de fibră optică de tip FTTH (fibre-to-the-home)*, JO L 247, 16.9.2008, p. 27. Cazul privea construcția unei rețele de acces în bandă largă de tip FTTH (*fibre-to-the-home*), la care urmau să se conecteze 37 000 de gospodării din Amsterdam, deservite deja de câteva rețele concurente în bandă largă. Municipalitatea din Amsterdam a decis să investească în nivelul pasiv al rețelei împreună cu doi investitori privați și cinci societăți pentru locuințe sociale. Infrastructura pasivă era deținută și gestionată de o entitate separată, ale cărei acțiuni erau deținute în proporție de o treime de municipalitatea din Amsterdam, o treime de doi alți investitori privați („ING Real Estate” și „Reggefiber”), ultima treime aflându-se în proprietatea societății pentru locuințe sociale.

pieței trebuie să fie demonstrată în detaliu și în întregime, fie prin intermediul unei participări semnificative a investitorilor privați, fie prin existența unui plan de afaceri solid, care prevede o rentabilitate adecvată a investiției. În cazul în care la proiect participă investitori privați, condiția *sine qua non* este că aceștia trebuie să își asume riscurile comerciale aferente investiției, în aceiași termeni și în aceleași condiții ca și investitorul public.

## 2.2.2. Absența ajutorului: compensații pentru obligația de serviciu public și criteriile *Altmark*

- (20) În unele cazuri, statele membre pot fi de părere că furnizarea unei rețele în bandă largă trebuie considerată drept un serviciu de interes economic general („SIEG”) în sensul articolului 86 alineatul (2) din tratat<sup>21</sup>.
- (21) În conformitate cu jurisprudența Curții, dacă sunt întrunite cele patru condiții principale (numite de obicei criteriile *Altmark*), finanțarea de către stat a prestării unui SIEG poate să nu se încadreze în prevederile articolului 87 alineatul (1) din tratat<sup>22</sup>. Cele patru condiții sunt: (a) beneficiarului unui mecanism de finanțare de către stat a unui SIEG trebuie să i se încredințeze în mod oficial sarcina furnizării și prestării unui SIEG, ale cărui obligații trebuie să fie clar definite; (b) parametrii de calcul ai compensației trebuie să fie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent, pentru a se evita situația în care această compensație conferă un avantaj economic care poate favoriza întreprinderea beneficiară în detrimentul întreprinderilor concurente; (c) compensația nu poate depăși valoarea necesară pentru acoperirea parțială sau totală a costurilor suportate în cadrul prestării SIEG, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil și (d) dacă beneficiarul nu este selectat pe baza unei proceduri de achiziții publice, nivelul compensației necesare trebuie stabilit în funcție de o analiză a costurilor pe care o întreprindere bine administrată le-ar fi suportat, luând în considerare veniturile relevante și un profit rezonabil.
- (22) În două decizii<sup>23</sup> referitoare la măsuri luate de autorități regionale privind atribuirea unei concesiuni de serviciu public (subvenționat)<sup>24</sup> unor operatori privați, în scopul dezvoltării de rețele în bandă largă de bază în regiuni insuficient deservite, Comisia a ajuns la concluzia că schemele de ajutor notificate erau conforme cu cele patru criterii *Altmark* și nu intrau, prin urmare, în domeniul de

<sup>21</sup> În conformitate cu jurisprudența, întreprinderilor cărora le-a fost încredințată prestarea serviciilor de interes economic general trebuie să fi fost investite cu această misiune printr-o decizie unei autorități publice. În acest sens, o misiune de serviciu public sau un serviciu de interes economic general se pot încredința unui operator prin intermediul unei concesiuni de servicii publice; a se vedea cauzele conexe T-204/97 și T-270/97 EPAC/Comisia, Rec. 2000 p. II-2267, punctul 126 și T-17/02 Fred Olsen/Comisia, Rec. 2005 p. II-2031, alineatele 186, 188-189.

<sup>22</sup> A se vedea cauza C-280/00, *Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, p. I-7747 („hotărârea *Altmark*”).

<sup>23</sup> A se vedea decizia N 381/2004 a Comisiei - Franța, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, și decizia Comisiei (Decizia N 382/2005 - Franța, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*).

<sup>24</sup> Cu toate că în aceste orientări se face referire la o „concesiune” de servicii publice, forma instrumentului contractual ales pentru încredințarea unei misiuni de serviciu public sau de SIEG poate să difere de la un stat membru la altul. Cu toate acestea, instrumentul trebuie să precizeze cel puțin natura exactă, domeniul de aplicare și durata obligațiilor de serviciu public impuse și identitatea întreprinderilor în cauză, precum și costurile care trebuie suportate de întreprinderea în cauză.

aplicare a articolului 87 alineatul (1)<sup>25</sup>. În special, în ambele cazuri, ofertantul câștigător a fost selectat pe criteriul celui mai mic quantum al ajutorului solicitat, iar nivelul compensației acordate a fost stabilit în funcție de criterii prestabilite și transparente. În plus, Comisia nu a descoperit indicii sau riscuri de supracompensare.

- (23) Pe de altă parte, Comisia a hotărât că noțiunea de SIEG și invocarea ulterioară a jurisprudenței *Altmark* nu poate fi acceptată în cazurile în care furnizorul nu are un mandat clar, și nici obligația de a asigura acces în bandă largă și de a conecta toți locuitorii și toate întreprinderile din zonele insuficient deservite, dar este mai orientat către conectarea întreprinderilor.<sup>26</sup>
- (24) În plus, conform jurisprudenței, deși statele membre dispun de o mare marjă de apreciere în a defini ceea ce consideră drept servicii de interes economic general, definiția unor astfel de servicii sau misiuni de către un stat membru poate fi contestată de Comisie în cazul unei erori evidente.<sup>27</sup> Cu alte cuvinte, cu toate că stabilirea naturii și a domeniului de aplicare a misiunii unui SIEG este de competența statelor membre și face parte din puterile discreționare ale acestora, o astfel de competență nu este nelimitată și nici nu poate fi exercitată în mod arbitrar<sup>28</sup>. În special, pentru ca o activitate să fie considerată drept un SIEG, aceasta trebuie să prezinte caracteristici speciale în comparație cu alte activități economice obișnuite.<sup>29</sup> În această privință, Comisia va considera că, în zonele în care investitorii privați au alocat deja fonduri pentru infrastructura rețelelor în bandă largă (sau sunt în curs de extindere a infrastructurilor de rețea) și furnizează

<sup>25</sup> În special, având în vedere faptul că statele membre beneficiază de o largă marjă de decizie în definirea domeniului de aplicare a unui SIEG, Comisia a recunoscut prin deciziile de mai sus că, în sensul în care asigurarea unei infrastructuri universale în bandă largă ar fi accesibilă tuturor celorlalți furnizori de rețea, ar remedia disfuncționalitățile pieței și ar asigura conectivitate pentru toți utilizatorii din regiunile în cauză, statul membru respectiv nu a comis o eroare evidentă considerând că furnizarea unui astfel de serviciu se încadra în sfera noțiunii de SIEG.

<sup>26</sup> A se vedea Decizia N 284/2005 Comisiei- Irlanda, „Program regional privind banda largă: rețele din zonele metropolitane (*Metropolitan Area Networks – MANs*)”, fazele II și III, punctele 23, 37-40). În acest caz, Comisia a considerat că sprijinul acordat pentru dezvoltarea și operarea rețelelor din zonele metropolitane în mai multe orașe din Irlanda nu reprezenta o compensație pentru un SIEG, deoarece măsura notificată părea mai mult un „parteneriat public-privat”, decât încredințarea unei sarcini și punerea în aplicare a unui SIEG. A se vedea, de asemenea, decizia N 890/2006 – France, „*Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*”. În acest caz, Comisia a arătat că măsura notificată prevedea un sprijin pentru furnizarea de conectivitate în bandă largă doar pentru parcuri comerciale și organizații din sectorul public într-o zonă a orașului Toulouse, sectorul rezidențial fiind exclus. În plus, proiectul acoperea doar a parte a regiunii. Prin urmare, Comisia a constatat că acesta nu era un SIEG, deoarece măsura notificată nu se adresa locuitorilor, ci sectorului comercial.

<sup>27</sup> A se vedea cauza T-289/03, Bupa și alții/Comisia, Rep. 2008, p. II-000, punctul 165, și cauza T-106/95 FFSA și alții/Comisia, Rec. 1997, p. II-229, punctul 99. A se vedea și punctul 14 din Comunicarea Comisiei privind serviciile de interes general în Europa, (JO C 17, 19.1.2001, p. 4).

<sup>28</sup> A se vedea cauza T-442/03, SIC/Comisia, Rep. 2008, p. II-000, punctul 195, cauza T-289/03, op.cit., punctul 166 și cauza T-17/02, op.cit., punctul 216. Conform punctului 22 din Comunicarea Comisiei privind serviciile de interes general în Europa, „libertatea statelor membre de a defini [serviciile de interes economic general] înseamnă că acestea sunt primele responsabile de definirea a ceea ce ele consideră a fi [astfel de] servicii [...] pe baza caracteristicilor specifice ale activităților. Această definire poate fi limitată doar de un control pentru a verifica dacă nu există o eroare evidentă”.

<sup>29</sup> Aceasta implică faptul că obiectivul de interes general urmărit de autoritățile publice nu poate fi doar acela de a dezvolta anumite activități economice sau anumite regiuni economice, astfel cum se prevede la articolul 87 alineatul (3) litera (c). A se vedea decizia N 381/2004 – Franța, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, punctul 53 și Decizia N 382/2004 a Comisiei - France, *Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

deja servicii competitive în bandă largă, cu o acoperire adecvată în bandă largă, introducerea în paralel a unei infrastructuri în bandă largă competitivă și finanțată public nu trebuie să fie considerată drept un SIEG în sensul articolului 86 din tratat.<sup>30</sup> În cazul în care, cu toate acestea, se poate demonstra că investitorii privați pot să nu fie în măsură de a furniza, în viitorul apropiat<sup>31</sup>, acoperire adecvată în bandă largă pentru toți cetățenii sau utilizatorii, lăsând astfel o parte importantă a populației neconectată, este posibil să se acorde compensații pentru obligația de serviciu public unei întreprinderi căreia i-a fost încredințată prestarea unui SIEG, cu condiția respectării dispozițiilor de la punctele 25-29. Ca observație preliminară, trebuie subliniat faptul că dispozițiile de la punctele respective se bazează pe caracteristicile specifice ale sectorului benzii largi și reflectă experiența acumulată până în prezent de către Comisie în acest domeniu. Astfel, condițiile stabilite la aceste puncte, deși nu sunt exhaustive, sunt semnificative pentru modul în care Comisia evaluează, de la caz la caz, dacă activitățile în cauză pot fi definite drept un SIEG și dacă finanțarea publică acordată în această privință respectă normele privind ajutorul de stat prevăzute de tratat.

- (25) În ceea ce privește definirea domeniului de aplicare a misiunii unui SIEG în sensul asigurării dezvoltării pe scară largă a infrastructurii în bandă largă, statele membre au obligația de a descrie motivele pentru care consideră că serviciul în cauză, datorită caracterului său specific, se cuvine să fie considerat drept un SIEG și să fie diferențiat de alte activități economice<sup>32</sup>. Acestea trebuie să se asigure în continuare că misiunea de SIEG se conformează anumitor criterii minime comune fiecărei misiuni de SIEG și să demonstreze că aceste criterii sunt respectate în cazul respectiv.
- (26) Aceste criterii includ, cel puțin, (a) prezența unei decizii a autorității publice care încredințează operatorilor în cauză o misiune de SIEG și (b) caracterul universal și obligatoriu al misiunii respective<sup>33</sup>. Astfel, atunci când evaluează dacă definirea unui SIEG pentru dezvoltarea benzii largi nu cauzează o eroare evidentă de apreciere, statele membre trebuie să se asigure că infrastructura în bandă largă care urmează să fie dezvoltată furnizează conectivitate universală pentru toți utilizatorii dintr-o anumită zonă, deopotrivă pentru utilizatori rezidențiali și comerciali. În plus, caracterul obligatoriu al misiunii de SIEG implică faptul că furnizorul rețelei care urmează să fie dezvoltată nu va putea să refuze accesul la infrastructură în mod discreționar și/sau discriminatoriu (deoarece, de exemplu, este posibil să nu

<sup>30</sup> În această privință, rețelele care urmează să fie luate în considerare pentru evaluarea necesității unui SIEG trebuie să aibă întotdeauna o structură comparabilă, și anume fie bandă largă de bază, fie rețele NGA.

<sup>31</sup> Termenul „în viitorul apropiat” trebuie înțeles ca referindu-se la o perioadă de trei ani. În această privință, eforturile în domeniul investițiilor planificate de investitorii privați trebuie să poată garanta că, în termen de trei ani, se vor face cel puțin progrese semnificative din punct de vedere al acoperirii, cu realizarea investițiilor planificate prevăzute într-un interval ulterior rezonabil (în funcție de caracteristicile specifice ale fiecărui domeniu și ale fiecărui proiect).

<sup>32</sup> În absența unor astfel de motive, chiar și o revizuire sumară de către Comisie în baza primei condiții *Altmark* și a articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE cu privire la existența unei erori evidente a statului membru în contextul puterii sale discreționare nu ar fi posibilă, cauza T-289/03, *BUPA și alții/Comisia*, Rep. 2008, p. II-0000, punctul 172.

<sup>33</sup> Din jurisprudența întemeiată pe articolul 86 alineatul (2) rezultă că un stat membru trebuie să precizeze motivele pentru care consideră că serviciul în cauză, datorită caracterului său specific, se cuvine să fie considerat drept un SIEG și să fie diferențiat de alte activități economice. În absența unor astfel de motive, chiar și o revizuire sumară de către Comisie în baza primei condiții *Altmark* și a articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE cu privire la existența unei erori evidente a statului membru în contextul puterii sale discreționare nu ar fi posibilă, cauza T-289/03, *BUPA și alții/Comisia*, Rep. 2008, p. II-0000, punctul 172.



fie profitabil din punct de vedere comercial să furnizeze servicii de acces într-o anumită zonă).

- (27) Luând în considerare stadiul de concurență la care s-a ajuns de la liberalizarea sectorului comunicațiilor electronice în Comunitate, și, în special, concurența care există în prezent pe piața cu amănuntul de bandă largă, o rețea finanțată din fonduri publice înființată în contextul unui SIEG trebuie să fie disponibilă pentru toți operatorii interesați. Prin urmare, recunoașterea misiunii de SIEG pentru dezvoltarea benzii largi trebuie să se bazeze pe furnizarea unei infrastructuri de acces pasiv, neutru<sup>34</sup> și deschis. O astfel de rețea trebuie să ofere solicitanților de acces toate formele posibile de acces la rețea și să permită concurența efectivă la nivelul pieței cu amănuntul, asigurând furnizarea de servicii accesibile ca preț și competitive pentru utilizatorii finali<sup>35</sup>. În consecință, misiunea de SIEG trebuie să vizeze exclusiv dezvoltarea unei rețele în bandă largă care furnizează conectivitate universală și asigurarea serviciilor de acces cu ridicata conexe, fără a include serviciile de comunicații cu amănuntul<sup>36</sup>. În cazul în care furnizorul misiunii de SIEG este, de asemenea, un operator în bandă largă integrat vertical, trebuie stabilite garanții adecvate, pentru a se evita orice conflict de interese, discriminare nejustificată și orice alte avantaje indirecte ascunse<sup>37</sup>.
- (28) Deoarece piața comunicațiilor electronice este pe deplin liberalizată, rezultă că un SIEG pentru dezvoltarea benzii largi nu se poate baza pe acordarea unui drept exclusiv sau special furnizorului SIEG în sensul articolului 86 alineatul (1).
- (29) În conformitate cu misiunea sa de acoperire universală, un furnizor de SIEG poate avea nevoie să dezvolte o infrastructură de rețea nu numai în zonele care sunt neprofitabile, ci și în zonele profitabile în care, eventual, alți operatori și-au dezvoltat deja propria infrastructură de rețea sau intenționează să o facă în viitorul apropiat. Cu toate acestea, date fiind caracteristicile specifice ale sectorului benzii largi, în acest caz, orice compensație acordată trebuie să acopere doar costurile de extindere a infrastructurii în zonele neprofitabile.<sup>38</sup> În cazul în care un SIEG

<sup>34</sup> O rețea trebuie să fie neutră din punct de vedere tehnologic și, astfel, permite solicitanților de acces utilizarea oricărei tehnologii disponibile în vederea furnizării de servicii utilizatorilor finali. Cu toate că o astfel de cerință poate avea o aplicare limitată în ceea ce privește dezvoltarea infrastructurii unei rețele ADSL, situația poate fi diferită în ceea ce privește o rețea NGA, pe bază de fibră optică, în cazul căreia operatorii pot utiliza diferite tehnologii din domeniul fibrelor pentru a furniza servicii utilizatorilor finali (și anume, punct-la-punct sau G-PON).

<sup>35</sup> De exemplu, o rețea ADSL trebuie să furnizeze bitstream și acces necondiționat, în timp ce o rețea NGA pe bază de fibră optică trebuie să furnizeze cel puțin acces la fibra neagră, bitstream și, în cazul în care se dezvoltă o rețea FTTC, acces la sub-bucula locală.

<sup>36</sup> Această limitare se justifică prin faptul că, odată ce o rețea în bandă largă care furnizează conectivitate universală a fost dezvoltată, forțele pieței sunt, în mod normal, suficiente pentru a oferi servicii de comunicații pentru toți utilizatorii la prețuri competitive.

<sup>37</sup> Astfel de garanții pot include, în special, o obligație de separare contabilă, precum și înființarea unei entități distincte, din punct de vedere structural și juridic, de operatorul integrat vertical. O astfel de entitate trebuie să fie singura responsabilă de respectarea și îndeplinirea misiunii de SIEG care i-a fost încredințată.

<sup>38</sup> Date fiind particularitățile fiecărui caz, statele membre trebuie să conceapă metodologia cea mai adecvată pentru a se asigura că suma compensatorie acordată va acoperi doar costurile de îndeplinire a misiunii de SIEG în zonele neprofitabile. De exemplu, compensația acordată se poate baza pe o comparație între veniturile rezultate din exploatarea comercială a infrastructurii în zonele profitabile și veniturile rezultate din exploatarea comercială a infrastructurii în zonele neprofitabile. Orice profituri suplimentare, respectiv profiturile care depășesc rentabilitatea medie a capitalului din sector pentru dezvoltarea unei anumite infrastructuri în bandă largă, pot fi alocate pentru finanțarea SIEG în zonele neprofitabile, restul făcând obiectul compensării financiare acordate.

pentru dezvoltarea unei rețele în bandă largă nu se bazează pe dezvoltarea unei infrastructuri publice, trebuie să se introducă o revizuire adecvată și mecanisme de recuperare, pentru a se evita ca furnizorul SIEG să obțină un avantaj necuvenit prin menținerea dreptului de proprietate asupra rețelei care a fost finanțată din fonduri publice, după încheierea concesiunii pentru SIEG. În cele din urmă, compensația pentru SIEG trebuie, în principiu, să se acorde prin intermediul unei licitații deschise, transparente, nediscriminatorii, care să solicite tuturor operatorilor candidați să definească în mod transparent zonele profitabile și cele neprofitabile, să estimeze veniturile preconizate și să solicite valoarea corespunzătoare a compensației pe care o consideră strict necesară, evitându-se orice risc de supracompensare. O licitație organizată conform acestor principii trebuie să garanteze că cea de a patra condiție *Altmark* este îndeplinită [a se vedea punctul 21].

- (30) Atunci când cele patru criterii *Altmark* nu sunt îndeplinite, și dacă criteriile generale de aplicare a articolului 87 alineatul (1) din tratat sunt reunite, compensația pentru obligația de serviciu public în scopul dezvoltării unei infrastructuri în bandă largă va constitui ajutor de stat și va face obiectul articolelor 73, 86, 87 și 88 din tratat. În acest caz, ajutorul de stat sub forma compensației pentru obligația de serviciu public acordată anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea serviciilor de interes economic general [a se vedea punctele 25 - 29 de mai sus] ar putea fi considerat compatibil cu piața comună și scutit de obligația de notificare prevăzută la articolul 88 alineatul (3) din tratat, dacă sunt respectate cerințele stabilite în Decizia Comisiei din 28 noiembrie 2005 „privind aplicarea articolului 86 alineatul (2) din Tratatul CE la ajutorul de stat, sub forma compensației pentru obligația de serviciu public, acordat anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general”.<sup>39</sup>

### 2.3. Evaluarea compatibilității în temeiul articolului 87 alineatul (3)

- (31) În cazul în care Comisia a constatat că o măsură notificată constituie ajutor în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat, până în prezent, evaluarea compatibilității s-a bazat direct pe articolul 87 alineatul (3) litera (c)<sup>40</sup>.
- (32) De asemenea, zonele incluse într-un proiect de ajutor de stat în domeniul benzii largi pot fi zone asistate în sensul articolului 87 alineatul (3) litera (a) și (c) și al Liniilor directe privind ajutoarele de stat regionale<sup>41</sup>. În acest caz, ajutorul pentru banda largă poate fi calificat, de asemenea, drept ajutor pentru investiția inițială în sensul liniilor directe privind ajutoarele de stat regionale. Cu toate acestea, în multe dintre cazurile examinate până în prezent de către Comisie, au existat și alte zone vizate de măsurile notificate care nu erau „asistate” și, prin

<sup>39</sup> JO L 312, 29.11.2005, p. 67. A se vedea, de asemenea, „Cadru comunitar pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public”, JO C 297, 29.11.2005; p. 4.

<sup>40</sup> Trebuie reamintit că, în conformitate cu articolul 87 alineatul (3) litera (a) din tratat, „ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut” pot fi considerate, de asemenea, compatibile cu piața comună.

<sup>41</sup> Liniile directe privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013, JO C 54, 4.3.2006, paginile 13-45.

urmare, evaluarea Comisiei nu a putut fi efectuată în temeiul liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale<sup>42</sup>.

- (33) În cazul în care o măsură intră sub incidența liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale și prevede acordarea unui ajutor individual *ad-hoc* unei singure societăți sau a unor ajutoare limitate la un singur domeniu de activitate, statului membru îi revine sarcina de a dovedi că sunt îndeplinite condițiile liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale. Aceasta presupune, în special, că proiectul în cauză contribuie la o strategie de dezvoltare regională coerentă și că, ținând seama de natura și dimensiunea proiectului, nu vor rezulta denaturări inacceptabile ale concurenței.

#### 2.3.1. Testul comparativ și aplicarea acestuia la ajutorul pentru dezvoltarea rețelelor în bandă largă

- (34) Atunci când evaluează dacă o măsură de ajutor poate fi considerată compatibilă cu piața comună, Comisia compară impactul pozitiv al măsurii de ajutor luate pentru atingerea unui obiectiv de interes comun cu efectele secundare potențial negative, precum denaturarea comerțului și a concurenței.
- (35) În cursul aplicării acestui test comparativ, Comisia va evalua următoarele aspecte:
- (a) vizează măsura de ajutor un obiectiv bine definit de interes comun, și anume, măsura de ajutor propusă vizează remedierea unei disfuncționalități de piață sau un alt obiectiv? <sup>43</sup>
  - (b) este bine conceput ajutorul, în așa fel încât să îndeplinească obiectivul de interes comun? În special:
    - (i) este ajutorul de stat un instrument de politică corespunzător, și anume, există alte instrumente mai adecvate?
    - (ii) există un efect de stimulare, și anume, modifică ajutorul comportamentului întreprinderilor?
    - (iii) este proporțională măsura de ajutor, și anume, aceeași modificare de comportament poate fi obținută prin intermediul unui ajutor de o intensitate inferioară?
  - (c) denaturările concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale sunt limitate, astfel încât bilanțul general să fie pozitiv?
- (36) Etapele individuale ale testului comparativ în domeniul benzii largi sunt prezentate în detaliu la secțiunile 2.3.2 și 2.3.3.

<sup>42</sup> În plus, cu toate că ajutorul acordat s-a limitat, în unele cazuri, la „zone asistate” și ar fi putut fi caracterizat, de asemenea, ca ajutor pentru investiții inițiale în sensul liniilor directoare menționate mai sus, intensitatea ajutorului putea depăși adesea plafonul autorizat pentru ajutorul regional în astfel de zone.

<sup>43</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 508/2008 a Comisiei – Regatul Unit, *Furnizarea de servicii în bandă largă în Irlanda de Nord*, Decizia N 201/2006 – Grecia, *Dezvoltarea accesului în bandă largă în zonele insuficient deservite*, și Decizia N 118/2006 – Letonia, *Dezvoltarea rețelelor de comunicații în bandă largă în zonele rurale*.

### 2.3.2. Obiectivul măsurii

- (37) După cum s-a arătat în introducere, accesul generalizat și la prețuri convenabile la banda largă este deosebit de important, deoarece poate accelera contribuția acestor tehnologii la creștere și inovare în toate sectoarele economiei, precum și la coeziune socială și teritorială.
- (38) Pe plan economic, furnizarea de servicii în bandă largă este de asemenea natură, încât piața nu va considera întotdeauna profitabil să investească în acest domeniu. Datorită elementului financiar al densității populației, în general, este mai rentabil să se extindă rețele în bandă largă în regiuni în care cererea potențială este mai mare și mai concentrată, și anume zonele dens populate. Deoarece costurile fixe ale investiției sunt ridicate, costurile unitare cresc puternic, pe măsură ce densitatea populației scade. Prin urmare, rețelele în bandă largă au tendința de a acoperi în condiții de rentabilitate doar o parte a populației. De asemenea, în unele zone, poate fi profitabil numai pentru un singur furnizor să dezvolte o rețea, și nu pentru doi sau mai mulți.
- (39) Atunci când piața nu oferă o acoperire suficientă a serviciilor în bandă largă sau condițiile de acces nu sunt adecvate, ajutorul de stat poate fi util. În special, ajutorul de stat în sectorul benzii largi poate remedia o disfuncționalitate a pieței, și anume, situațiile în care investitorii individuali de pe piață nu fac investiții, chiar acest fapt ar fi eficient dintr-o perspectivă economică mai largă, de exemplu datorită efectelor colaterale pozitive. În mod alternativ, ajutorul de stat pentru banda largă poate fi considerat un instrument pentru a realiza obiectivele de echitate, și anume ca modalitate de a îmbunătăți accesul la mijloace esențiale de comunicare și participare socială, precum și libertatea de expresie pentru toți actorii sociali, contribuind astfel la consolidarea coeziunii sociale și teritoriale.
- (40) Este utilă, încă de la început, introducerea unei distincții fundamentale între tipurile de zone care pot fi vizate, în funcție de nivelul conectivității în bandă largă deja existent. În mod constant, Comisia a făcut o distincție între zonele în care nu există sau este improbabil să se dezvolte o infrastructură în bandă largă în viitorul apropiat (zone albe), zone în care este prezent un singur operator în bandă largă (zone gri) și zone în care funcționează cel puțin doi sau mai mulți furnizori de rețea în bandă largă (zone negre)<sup>44</sup>.

#### 2.3.2.1. „Zonele albe”: promovarea obiectivelor de coeziune teritorială și dezvoltare economică

- (41) Ca principiu de politică, întotdeauna Comisia a considerat că sprijinul pentru dezvoltarea progresivă a rețelelor în bandă largă în zonele albe rurale și insuficient deservite corespunde politicilor comunitare actuale, întrucât promovează coeziunea teritorială, socială și economică și remediază disfuncționalitățile pieței. În aproape toate deciziile sale din acest domeniu, Comisia a subliniat faptul că rețelele în bandă largă au tendința de a acoperi în condiții de rentabilitate doar o parte a populației, astfel încât este necesar sprijinul de stat pentru a obține o acoperire universală.

<sup>44</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 201/2006 a Comisiei– Grecia „Dezvoltarea accesului în bandă largă în regiunile insuficient deservite”.

- (42) Comisia acceptă faptul că, prin acordarea de sprijin financiar pentru furnizarea de servicii în bandă largă în zone în care banda largă nu este disponibilă în prezent și în care nu există proiecte ale investitorilor privați de a extinde o astfel de infrastructură în viitorul apropiat, statele membre urmăresc obiective autentice de coeziune și dezvoltare economică și, în consecință, este probabil ca intervenția lor să fie conformă interesului comun<sup>45</sup>. Termenul „în viitorul apropiat” trebuie înțeles ca referindu-se la o perioadă de trei ani. În această privință, eforturile în domeniul investițiilor planificate de investitorii privați trebuie să poată garanta că, în termen de trei ani, se vor face cel puțin progrese semnificative din punct de vedere al acoperirii, cu realizarea investițiilor planificate prevăzute într-un interval ulterior rezonabil (în funcție de caracteristicile specifice fiecărui proiect și fiecărei zone). Este posibil ca autoritățile publice să solicite operatorilor privați de rețea prezentarea unui plan de afaceri, împreună cu un calendar detaliat al planului de dezvoltare, precum și dovada unei finanțări adecvate sau orice alt tip de dovadă care ar demonstra caracterul credibil și plauzibil al investiției planificate.

#### 2.3.2.2. „Zonele negre”: nu este necesară intervenția statului

- (43) Atunci când într-o anumită zonă geografică există cel puțin doi furnizori de rețea în bandă largă, iar serviciile acestora sunt furnizate în condiții concurențiale (concurență pe bază de resurse), nu există disfuncționalități ale pieței. Prin urmare, intervenția statului are un potențial redus de a aduce beneficii suplimentare. Dimpotrivă, sprijinul acordat de stat pentru finanțarea construcției unei rețele suplimentare va conduce, în principiu, la o denaturare inacceptabilă a concurenței și la excluderea investitorilor privați. În consecință, în absența unei disfuncționalități a pieței clar demonstrate, Comisia nu va fi în favoarea măsurilor de finanțare a extinderii unei infrastructuri suplimentare în bandă largă într-o „zonă neagră”<sup>46</sup>.

#### 2.3.2.3. „Zonele gri”: nevoia unei evaluări mai detaliate

- (44) Existența unui operator de rețea într-o anumită zonă nu presupune neapărat existența unei disfuncționalități a pieței sau a problemelor de coeziune. Condițiile de monopol pot afecta calitatea serviciilor sau prețul la care aceste servicii sunt oferite cetățenilor. Pe de altă parte, în zonele în care există un singur operator de rețea în bandă largă, subvențiile pentru construcția unei rețele alternative pot denatura, prin definiție, dinamica pieței. Prin urmare, sprijinul de stat pentru

<sup>45</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 118/2006 a Comisiei – Letonia, „Dezvoltarea rețelelor de comunicații în bandă largă în zonele rurale”.

<sup>46</sup> A se vedea Decizia privind măsura C 35/2005 (ex N 59/2005) a Comisei din 19 iulie 2006, pe care Țările de Jos intenționează să o pună în aplicare în cadrul dezvoltării unei infrastructuri în bandă largă în Appingedam, JO L 86, 27.3.2007, p. 1. Cazul presupunea dezvoltarea unei rețele pasive (și anume conducte și fibră optică) care urma să fie deținută de către municipalitate, în timp ce nivelul activ (și anume gestionarea și operarea rețelei) urma să fie atribuit prin licitație unui operator cu ridicata din sectorul privat, care ar fi trebuit să presteze servicii de acces cu ridicata altor furnizori de servicii. În decizia sa, Comisia a observat că piața olandeză de bandă largă era o piață în rapidă expansiune, în care furnizorii de servicii de comunicații electronice, inclusiv operatorii de cablu și furnizorii de servicii de internet, se aflau într-un proces de introducere a serviciilor în bandă largă de foarte mare capacitate fără sprijin din partea statului. Situația din Appingedam nu era diferită de cea din restul pieței olandeze de bandă largă. Atât operatorul tradițional de telefonie fixă, cât și un operator de cablu ofereau deja servicii „triple play” în Appingedam (telefonie, bandă largă și televiziune digitală/analogică) și ambii operatori aveau posibilitatea tehnică de a crește în continuare lărgimea de bandă a propriilor rețele.

dezvoltarea rețelelor în bandă largă în zonele „gri” necesită o analiză mai detaliată și o evaluare atentă a compatibilității.

- (45) Chiar dacă în zona vizată de intervenția statului poate fi prezent un operator de rețea, anumite categorii de utilizatori ar putea, în continuare, să nu fie deservite în mod adecvat, în sensul în care unele servicii în bandă largă solicitate de aceștia nu sunt disponibile sau, în lipsa tarifelor reglementate pentru accesul cu ridicata, prețurile cu amănuntul nu sunt convenabile din punct de vedere financiar, în comparație cu serviciile similare oferite în zone sau regiuni mai competitive ale țării<sup>47</sup>. Dacă, pe lângă aceasta, sunt doar perspective reduse de construire a unei infrastructuri alternative de către părți terțe, finanțarea acestora se poate dovedi o măsură adecvată. În acest fel ar fi remediată absența concurenței din domeniul infrastructurii și, în consecință, s-ar reduce neajunsurile apărute în urma poziției de monopol *de facto* a operatorului existent<sup>48</sup>. Cu toate acestea, acordarea unui ajutor în aceste circumstanțe este condiționată de îndeplinirea mai multor cerințe de către statul membru în cauză.
- (46) Prin urmare, Comisia poate declara compatibile, în anumite condiții, măsuri de ajutor de stat care vizează zone în care furnizarea infrastructurii în bandă largă este în continuare un monopol *de facto*, cu condiția (i) să nu existe servicii convenabile din punct de vedere financiar sau adecvate care să satisfacă necesitățile locuitorilor sau utilizatorilor comerciali și (ii) să nu existe măsuri care denaturează mai puțin concurența (inclusiv reglementări *ex ante*) pentru atingerea aceluiași obiective. În scopul stabilirii acestor condiții, Comisia va evalua, în special, dacă:
- (a) condițiile generale ale pieței nu sunt adecvate, examinând, *inter alia*, nivelul prețurilor curente pentru banda largă, tipul de servicii oferite utilizatorilor finali (rezidențiali și comerciali) și condițiile aferente acestora;
  - (b) în lipsa reglementării *ex ante* impuse de o autoritate națională de reglementare („ANR”), accesul efectiv la rețea nu este oferit unor părți terțe sau dacă condițiile de acces nu stimulează concurența reală;
  - (c) există obstacole generale în calea accesului potențial al altor operatori de comunicații electronice; și

<sup>47</sup> Astfel cum se menționează la punctul 6, trebuie reamintit faptul că, în prezent, accesul în bandă largă este reglementat *ex ante* în toate țările UE.

<sup>48</sup> În decizia sa N 131/2005 – Regatul Unit, „*Proiectul de bandă largă FibreSpeed în Țara Galilor*”, Comisia a fost nevoită să evalueze dacă sprijinul financiar acordat de autoritățile galeze pentru construcția unei rețele de fibră optică deschisă și neutră între 14 parcuri de afaceri putea fi declarat compatibil, chiar dacă locațiile vizate erau deservite deja de operatorul tradițional de rețea, care furniza linii închiriate la preț reglementat. Comisia a constatat că liniile închiriate oferite de operatorul tradițional erau foarte scumpe, aproape inaccesibile pentru IMM-uri. Ca urmare a distanței față de liniile telefonice ale operatorului tradițional, parcurile de afaceri vizate nu puteau obține nici servicii ADSL simetrice cu viteza mai mare de 2 Mbps. În plus, operatorul tradițional nu permitea accesul părților terțe la conducte și fibra neagră. Prin urmare, prezența operatorului tradițional în zonele vizate nu putea garanta servicii convenabile din punct de vedere financiar pentru IMM-uri. Nu exista perspectiva ca părți terțe să construiască o infrastructură alternativă pentru a furniza servicii de mare viteză parcurilor de afaceri în cauză. A se vedea, de asemenea, Decizia N 890/2006 a Comisiei – France, „*Aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit*” și Decizia N 284/2005 a Comisiei – Irlanda, „*Program regional privind banda largă: rețele din zonele metropolitane (Metropolitan Area Networks - „MANs”)*”, fazele II și III.

- (d) măsurile luate sau căile de atac impuse de autoritatea națională de reglementare sau autoritatea în materie de concurență competentă în ceea ce privește furnizorul de rețea existent nu au reușit să soluționeze aceste probleme.

### 2.3.3. Forma măsurii și necesitatea limitării denaturărilor concurenței

- (47) Atunci când acoperirea cu servicii în bandă largă este considerată insuficientă, intervenția statului poate fi necesară. O primă întrebare care trebuie pusă este dacă ajutorul de stat este un instrument corespunzător de politică pentru soluționarea acestei probleme, sau există alte instrumente mai adecvate.
  - (48) În această privință, Comisia a remarcat în deciziile sale precedente că, în timp ce reglementarea *ex ante* a facilitat în multe cazuri pătrunderea benzii largi în zonele urbane și mai dens populate, acest instrument se poate dovedi insuficient pentru a permite furnizarea de servicii în bandă largă, în special în zonele insuficient deservite, în care rentabilitatea inherentă a investiției este scăzută<sup>49</sup>.
  - (49) De asemenea, măsurile orientate spre cerere care favorizează banda largă (cum ar fi cupoanele pentru utilizatorii finali), deși pot contribui pozitiv la pătrunderea benzii largi și trebuie încurajate ca o alternativă la alte măsuri publice, sau ca o completare la acestea, nu pot rezolva întotdeauna lipsa serviciilor în bandă largă<sup>50</sup>. Prin urmare, în astfel de situații, poate să nu existe nicio alternativă la alocarea de fonduri publice pentru a compensa lipsa conectivității în bandă largă.
  - (50) În ceea ce privește efectul de stimulare al măsurii, trebuie să se analizeze dacă investițiile în cauză în rețeaua în bandă largă nu ar fi fost efectuate (în același interval) în absența unui ajutor de stat.
  - (51) Pentru a evalua caracterul proporțional al măsurii notificate în zonele „albe” sau „gri”, Comisia, prin practica sa decizională, a subliniat mai multe condiții necesare pentru reducerea ajutorului de stat implicat și a potențialelor denaturări ale concurenței. Lipsa oricăreia dintre condițiile următoare de la literele (a)-(h) ar necesita o evaluare aprofundată<sup>51</sup> și, cel mai probabil, ar conduce la o concluzie negativă privind compatibilitatea ajutorului cu piața comună.
- a) *Cartografiere detaliată și analiză a acoperirii*: statele membre trebuie să identifice în mod clar zonele geografice care vor fi vizate de măsura de sprijin în cauză. Prin efectuarea în paralel a unei analize a condițiilor concurențiale și a structurii care predomină într-o anumită zonă și consultarea cu toate părțile interesate afectate de măsură, statele membre minimizează denaturarea concurenței cu furnizorii existenți și cu cei care au deja planuri de investiții în viitorul apropiat și permit acestor investitori

<sup>49</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 473/2007 a Comisiei – Italia, *Conexiune în bandă largă pentru Alto Adige*, Decizia N 570/2007 – Germania, *Bandă largă în zonele rurale din Baden-Württemberg*, Decizia N 131/2005 – Regatul Unit, *Proiectul de bandă largă FibreSpeed în Țara Galilor*, Decizia N 284/2005 – Irlanda, *Program regional privind banda largă: rețele din zonele metropolitane (Metropolitan Area Networks - „MANs”)*, fazele II și III, Decizia N 118/2006, Letonia, *Dezvoltarea rețelilor de comunicații în bandă largă în zonele rurale* și Decizia N 157/2006 – Regatul Unit, *Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire*.

<sup>50</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 222/2006 a Comisiei – Italia, *Ajutor pentru reducerea decalajului digital în Sardinia*, Decizia N 398/2005 – Ungaria, *Facilitatea fiscală pentru dezvoltarea serviciilor de telecomunicații în bandă largă* și Decizia N 262/2006 – Italia, *Bandă largă în zona rurală din Toscana*.

<sup>51</sup> În mod normal, în cadrul unei proceduri prevăzute la articolul 88 alineatul (2).

să își planifice activitățile<sup>52</sup>. Un exercițiu detaliat de cartografiere și de consultare exhaustivă asigură, în consecință, nu doar un grad înalt de transparență, dar este și un instrument esențial pentru definirea existenței zonelor „albe”, „gri” și „negre”<sup>53</sup>.

- b) *Procedură de licitație deschisă*: metoda licitației deschise asigură transparență pentru toți investitorii care doresc să depună oferte în vederea realizării proiectului subvenționat. Tratatul egal și nediscriminatoriu al tuturor ofertanților este o condiție indispensabilă a unei licitații deschise. Licitația deschisă este o metodă de a minimiza avantajul potențial conferit de ajutorul de stat și, în același timp, reduce caracterul selectiv al ajutorului în măsura în care beneficiarul selectat nu este cunoscut în prealabil<sup>54</sup>.
- c) *Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*: în cadrul unei proceduri de licitație deschisă, pentru a reduce suma ajutorului care urmează a fi acordat, în condiții de calitate similare, dacă nu identice, ofertantul care solicită cel mai mic quantum ar trebui, în principiu, să primească un punctaj mai avantajos la evaluarea generală a ofertei sale<sup>55</sup>. În acest mod, statul membru poate transfera pieței sarcina de a stabili valoarea ajutorului efectiv necesar, reducând astfel asimetria informațiilor care, de cele mai multe ori, avantajează investitorii privați.
- d) *Neutralitate tehnologică*: deoarece serviciile în bandă largă pot fi furnizate prin intermediul unei platforme de infrastructuri de rețea cu fir (xDSL, cablu), fără fir (Wi-Fi, WiMAX), satelit și tehnologii mobile, statele membre nu trebuie să favorizeze o anumită tehnologie sau platformă de rețea, în afara cazului în care pot demonstra că există o justificare obiectivă pentru aceasta<sup>56</sup>. Ofertanții trebuie să aibă posibilitatea de a propune furnizarea serviciilor necesare în bandă largă, utilizând sau combinând orice tehnologie pe care o consideră adecvată.
- e) *Utilizarea infrastructurii existente*: atunci când este posibil, statele membre trebuie să încurajeze ofertanții să utilizeze infrastructura existentă disponibilă, pentru a evita duplicarea inutilă și ineficientă a resurselor. În scopul limitării impactului economic asupra operatorilor de rețea existenți, aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a contribui cu propriile infrastructuri la un proiect notificat. În același timp, această condiție nu trebuie să favorizeze operatorii tradiționali existenți, în special în cazurile în care este posibil ca părțile terțe să nu beneficieze de acces la această infrastructură sau la

<sup>52</sup> În cazul în care se poate demonstra că operatorii existenți nu au furnizat informații relevante autorității publice pentru exercițiul de cartografiere necesar, aceste autorități ar trebui să se bazeze exclusiv pe orice fel de informații care le-au fost puse la dispoziție.

<sup>53</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia nr. 201/2006 – Grecia, „Dezvoltarea accesului în bandă largă în regiunile insuficient deservite”, Decizia nr. 264/2006 – Italia, „Bandă largă în zona rurală din Toscana”, Decizia nr. 475/2007 – Irlanda, „Schema națională în materie de bandă largă” („NBS”) și Decizia nr. 115/2008 – Germania, „Bandă largă în zonele rurale din Germania”.

<sup>54</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 508/2008 a Comisiei – Regatul Unit, „Furnizarea de servicii în bandă largă în Irlanda de Nord”, Decizia N 475/2007- Irlanda, „Schema națională în materie de bandă largă (NBS)”, Decizia N 157/2006 – Regatul Unit, „Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire”.

<sup>55</sup> Pentru stabilirea ofertei cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, autoritatea de atribuire trebuie să specifice în prealabil ponderea relativă pe care o va atribui fiecăruia dintre criteriile (calitative) alese.

<sup>56</sup> Până în prezent, Comisia a acceptat doar într-un singur caz utilizarea justificată a unei anumite soluții tehnologice: a se vedea Decizia N.N 222/2006 a Comisiei – Italia, „Ajutor pentru reducerea decalajului digital în Sardinia”. În acest caz, Comisia a considerat că, având în vedere circumstanțele specifice, anume „topografia regiunii, absența rețelelor prin cablu și necesitatea maximizării beneficiilor ajutorului, utilizarea tehnologiei ADSL pare a fi cea mai adecvată pentru atingerea obiectivelor proiectului”, punctul 45.



echipamentele care sunt necesare pentru a concura cu un operator tradițional. De asemenea, în cazul „zonelor gri”, în care s-a arătat că dependența de operatorul tradițional constituie una dintre dimensiunile problemei, poate fi necesară crearea unui cadru concurențial pe bază de resurse mai larg.

- f) *Acces cu ridicata*: autorizarea accesului cu ridicata efectiv al părților terțe la o infrastructură în bandă largă subvenționată este o componentă obligatorie a oricărei măsuri de stat care finanțează construirea unei noi infrastructuri de acest tip. În special, accesul cu ridicata permite operatorilor terți să concureze cu ofertantul selectat (când acesta este prezent și la nivelul pieței cu amănuntul), consolidând astfel oferta și concurența în domeniile vizate de măsură, evitând în același timp crearea unor monopoluri regionale de servicii. Accesul cu ridicata efectiv la infrastructura subvenționată trebuie asigurat pentru o perioadă de cel puțin 7 ani. Această cerință nu este condiționată de o analiză anterioară de piață în sensul articolului 7 din Directiva-cadru<sup>57</sup>. Cu toate acestea, dacă la sfârșitul perioadei de 7 ani, operatorul infrastructurii în cauză este desemnat de autoritatea națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare aplicabil ca având o putere de piață semnificativă (PPS) pe piața specifică respectivă<sup>58</sup>, obligația de acces trebuie extinsă în mod corespunzător.
- g) *Exercițiul de comparare a prețurilor*: pentru a asigura accesul cu ridicata efectiv și a minimiza potențiala denaturare a concurenței, este esențial să se evite prețurile excesive cu ridicata, sau, prin contrast, prețurile agresive sau reducerile de prețuri de către ofertantul selectat. Prețurile de acces cu ridicata trebuie să se bazeze pe prețurile medii cu ridicata publicate (reglementate) care predomină în alte zone comparabile, mai competitive ale țării sau ale Comunității, sau, în lipsa publicării unor astfel de prețuri, pe cele deja stabilite sau aprobate de către autoritatea națională de reglementare pentru piețele și serviciile în cauză. Prin urmare, în cazurile în care există deja o reglementare *ex ante* (și anume, în zonele gri) prețurile cu ridicata pentru acces la o infrastructura subvenționată nu trebuie să fie mai mici decât prețurile de acces stabilite de către autoritatea națională de reglementare pentru aceeași zonă. Compararea constituie o garanție importantă, deoarece permite statelor membre să evite obligația de a stabili în prealabil prețuri detaliate de acces cu ridicata și cu amănuntul, dar oferă și certitudinea că ajutorul acordat va fi utilizat pentru a reproduce condiții de piață similare celor existente în alte piețe competitive de bandă largă. Criteriile de comparare trebuie să fie specificate în mod clar în caietul de sarcini.
- h) *Mecanisme de recuperare pentru evitarea supracompensării*: pentru a se asigura că ofertantul selectat nu este supracompensat în cazul în care cererea de bandă largă în zona vizată crește peste previziuni, statele membre trebuie să prevadă un mecanism de recuperare în contractul cu acesta<sup>59</sup>. Existența unui astfel de mecanism poate contribui

<sup>57</sup> În plus, de fiecare dată când statele membre optează pentru un model de administrare în care infrastructura subvenționată în bandă largă oferă părților terțe doar servicii de acces cu ridicata, nu servicii cu amănuntul, posibilele denaturări ale concurenței sunt reduse și mai mult, deoarece un astfel de model de administrare contribuie la evitarea problemelor potențial complexe, generate de utilizarea prețurilor agresive și a formelor disimulate de discriminare în ceea ce privește accesul.

<sup>58</sup> În această privință, autoritatea națională de reglementare trebuie să ia în considerare eventuala menținere a condițiilor specifice care au justificat inițial acordarea unui ajutor în favoarea operatorului infrastructurii în cauză.

<sup>59</sup> În circumstanțe excepționale demonstrate în mod corespunzător de către statul membru care a înaintat notificarea, stabilirea unui astfel de mecanism pentru ajutoare cu valoare foarte redusă sau pentru proiecte de dimensiuni reduse, de tip „one-off”, bazate doar pe principiile achizițiilor publice, poate impune autorităților care acordă ajutorul o sarcină disproporționată și, prin urmare, nu va fi solicitată de către Comisie.

la reducerea *ex post* și retroactiv a cuantumului ajutorului care a fost considerat inițial necesar.

### 3. AJUTOR DE STAT PENTRU REȚELELE NGA

#### 3.1. Sprijinirea dezvoltării rapide a rețelelor NGA

- (52) În prezent, mai multe state membre iau în considerare acordarea de asistență pentru rețelele în bandă largă care pot asigura acces la viteze foarte mari și pot susține o multitudine de servicii digitale convergente avansate. În principal, aceste rețele NGA sunt pe bază de fibră optică sau de cabluri avansate modernizate, menite să înlocuiască în întregime sau în mare parte rețelele în bandă largă formate din cabluri de cupru sau rețelele de cablu actuale.
- (53) Rețelele NGA sunt rețele de acces prin cablu, formate integral sau parțial din elemente optice, și care sunt capabile să asigure servicii de acces în bandă largă cu capacități sporite (cum ar fi o rată mai mare de transfer), în comparație cu cele furnizate prin rețelele existente, pe bază de cabluri de cupru.<sup>60</sup>
- (54) În esență, rețelele NGA vor avea viteza și capacitatea de a furniza în viitor conținut de înaltă definiție, de a suporta aplicații la cerere mari consumatoare de lărgime de bandă, precum și de a asigura întreprinderilor mici, la prețuri accesibile, conexiuni simetrice în bandă largă care, în general, sunt disponibile în prezent doar pentru întreprinderile mari. La nivel global, rețelele NGA au potențialul de a contribui la îmbunătățirea tuturor aspectelor tehnologiei și serviciilor în bandă largă.
- (55) Comisia a examinat deja unele notificări de ajutor de stat în favoarea extinderii rețelelor pe bază de fibră optică. Aceste cazuri presupuneau fie construcția unui punct central („core”) al unei rețele NGA regionale de distribuție<sup>61</sup>, fie furnizarea de conectivitate la fibra optică doar pentru un număr limitat de utilizatori comerciali<sup>62</sup>.
- (56) Ca și în cazul extinderii rețelelor în bandă largă de bază de „primă generație”, autoritățile de stat, municipale, și regionale își justifică sprijinul pentru o extindere rapidă a rețelelor de fibră optică invocând disfuncționalitatea pieței sau obiectivul coeziunii sociale. Dacă, în ceea ce privește extinderea infrastructurii în bandă largă de bază, intervențiile statului au vizat în special comunități/zone rurale (densitate scăzută, costuri de capital mari) sau zone subdezvoltate economic (capacitate scăzută de plată a serviciilor), se consideră că, de această dată, caracteristicile economice ale modelului de rețele NGA sunt cele care descurajează dezvoltarea acestora nu doar în zonele slab populate, ci și în anumite zone urbane. În special,

<sup>60</sup> În această fază a dezvoltării tehnologice și a pieței, nici rețelele prin satelit, nici cele mobile nu par a fi capabile să asigure servicii în bandă largă simetrice de foarte mare viteză, deși această situație se poate schimba în viitor, în special în ceea ce privește serviciile mobile (echipamentele de comunicații radio de generație următoare prevăzute de proiectul „Long Term Evolution” pot atinge teoretic, dacă și când vor fi adoptate, rate maxime de 100 Mbps pentru legătura descendentă, respectiv 50 Mbps legătură ascendentă).

<sup>61</sup> A se vedea Decizia N 157/2006 – Regatul Unit, „Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire” și Decizia N 284/2005 – „Program regional privind banda largă: rețele din zonele metropolitane (Metropolitan Area Networks -,MANs”)”, fazele II și III.

<sup>62</sup> Până în prezent, sprijinul de stat pentru extinderea unei rețele de „acces” de nouă generație pentru furnizarea de conectivitate prin fibră optică pentru sectorul rezidențial a fost aprobat doar în două cazuri (Appingedam și Amsterdam).

principalele obstacole în calea dezvoltării rapide și la scară largă a rețelelor NGA par a fi costurile și, într-o măsură mai redusă, densitatea populației<sup>63</sup>.

- (57) Pentru autoritățile publice, intervenția directă se poate justifica prin faptul că zonele care sunt considerate neprofitabile de către operatorii de rețea vor beneficia, în continuare, de efectele colaterale substanțiale pe care rețelele NGA le pot aduce pentru economie și nu vor fi afectate de un nou „decalaj NGA”. Prin urmare, statele membre pot dori să încurajeze dezvoltarea rețelelor NGA în zone în care investițiile operatorilor de rețea în bandă largă existenți se pot lăsa așteptate timp de câțiva ani, ca urmare a nivelului scăzut de atractivitate financiară, în comparație cu unele zone urbane mari. În unele cazuri, statele membre pot decide să investească ele însele sau să ofere sprijin financiar unor operatori privați pentru a obține conectivitate la rețeaua NGA, sau pentru a obține conectivitate mai devreme decât se prevăzuse, în scopul stimulării cât mai rapide a ocupării forței de muncă și a altor oportunități economice.
- (58) Orice intervenție publică care vizează susținerea furnizării de rețele NGA sau accelerarea dezvoltării acestora trebuie să fie compatibilă cu normele privind ajutorul de stat.

### 3.2. Tipuri de intervenție publică

- (59) Statele membre pot interveni pe piață în măsuri diferite pentru a stimula sau accelera dezvoltarea rețelelor NGA. În această privință, considerațiile de la secțiunile 2.2.1 și 2.2.2. (aplicarea principiului investitorului din economia de piață, compensații pentru obligația de serviciu public și criteriile Altmark) se aplică, *mutatis mutandis*, în privința intervențiilor de stat în domeniul dezvoltării rețelelor NGA. În funcție de natura și efectele tipului de intervenție selectat, o abordare analitică diferită poate fi justificată în temeiul normelor privind ajutorul de stat.
- (60) În zonele în care se așteaptă implicarea investitorilor privați în extinderea viitoarelor rețele NGA, statele membre pot decide să adopte un set de măsuri pentru a accelera ciclul investițional, încurajând astfel investitorii să își prezinte planurile de investiții. Aceste măsuri nu trebuie să implice în mod obligatoriu acordarea unui ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1). Deoarece o mare parte a costurilor dezvoltării rețelelor de fibră optică este alocată lucrărilor civile (de exemplu excavări, întindere de cabluri, cablare a locuințelor etc.), statele membre pot decide, în conformitate cu cadrul comunitar de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, de exemplu, să simplifice procesul de achiziție a drepturilor de trecere, să impună operatorilor de rețea să își coordoneze lucrările civile și/sau să folosească infrastructura în comun<sup>64</sup>. În același spirit,

<sup>63</sup> Operatorii de rețele în bandă largă au argumentat că extinderea unei rețele pe bază de fibră optică este în continuare o investiție foarte scumpă și riscantă, cu excepția extinderilor din zonele dens populate sau pentru întreprinderi, unde operatorii beneficiază deja de o bază substanțială de clienți în bandă largă care pot migra către servicii de mai mare viteză. În unele cazuri, costul dezvoltării rețelelor NGA și pe bază de fibră optică este considerat a fi prea mare în comparație cu veniturile potențiale, astfel încât numărul furnizorilor privați care ar intra pe această piață este redus sau inexistent.

<sup>64</sup> Aceste măsuri nu trebuie să vizeze în mod specific operatori de comunicații electronice, ci trebuie să se aplice nediscriminatoriu tuturor operatorilor din sectorul în cauză (inclusiv, de exemplu, altor operatori de utilități, cum ar fi societăți furnizoare de gaze, electricitate și/sau apă). Măsurile care s-ar aplica operatorilor de comunicații electronice pot constitui doar ajutor sectorial, acesta intrând sub incidența interdicției de la articolul 87 alineatul (1) din tratat.

statele membre pot hotărî ca pentru orice construcție nouă (inclusiv rețele noi de apă, energie, transport sau canalizare) și/sau clădiri să fie instalată o conexiune prin fibră optică.

- (61) De asemenea, autoritățile publice pot decide să efectueze unele lucrări civile (cum ar fi excavări pe domeniul public, construcția conductelor) pentru a permite și accelera dezvoltarea propriilor elemente de rețea de către operatorii în cauză. Cu toate acestea, astfel de lucrări civile nu trebuie să favorizeze o anumită „industrie sau sector”, ci, în principiu, trebuie să fie accesibile tuturor utilizatorilor potențiali (și anume, servicii de electricitate, gaz, apă etc.), și nu doar operatorilor de comunicații electronice. Dacă aceste intervenții publice își propun să creeze condițiile necesare pentru desfășurarea propriei infrastructuri de către operatorii de utilități, fără discriminări în favoarea unui anumit sector sau a unei anumite societăți (în principal, prin scăderea costurilor de capital ale acestora), nu intră sub incidența articolului 87 alineatul (1).
- (62) Autoritățile naționale de reglementare pot adopta, de asemenea, măsuri similare pentru a asigura accesul egal și nediscriminatoriu la stâlpi sau utilizarea în comun a conductelor aflate în proprietatea operatorilor de utilități sau de rețea existenți.
- (63) După cum arată practica decizională a Comisiei în domeniul benzii largi de bază, ajutorul de stat pentru rețelele în bandă largă este acordat, în majoritatea cazurilor, de autorități locale sau regionale care intenționează fie să remedieze lipsa de conectivitate în bandă largă în regiune, fie să sporească competitivitatea acesteia, prin creșterea gradului de acoperire a serviciilor în bandă largă existente și a conectivității rețelei. În scopul îndeplinirii acestor două obiective, autoritățile publice, până în prezent, au atribuit prin licitație construcția și gestionarea unei infrastructuri publice în bandă largă sau au sprijinit financiar construcția unei rețele private în bandă largă<sup>65</sup>.
- (64) Dacă intervențiile publice constituie ajutor de stat în sensul articolului 87 alineatul (1) din tratat, acestea trebuie să fie notificate Comisiei, care va analiza compatibilitatea acestora cu piața comună în conformitate cu principiile menționate la secțiunile 3.3. și 3.4.<sup>66</sup>

### **3.3. Distincția între zonele albe, gri și negre în ceea ce privește rețelele NGA**

- (65) După cum s-a reamintit la punctul 40, Comisia a evaluat compatibilitatea ajutorului de stat pentru dezvoltarea infrastructurii în bandă largă tradițională, făcând distincție între zonele „albe”, „gri” și „negre”. Comisia consideră că această distincție se poate aplica și în cazul evaluării compatibilității ajutorului de stat pentru rețelele NGA cu articolul 87 alineatul (3) litera (c), dar este necesară o

<sup>65</sup> A se vedea, de exemplu, Decizia N 157/2006 a Comisiei – Regatul Unit, Proiectul digital pentru bandă largă în regiunea South Yorkshire, N 201/2006 – Grecia, Dezvoltarea accesului în bandă largă în regiunile insuficient deservite și N 131/2005 – Regatul Unit, Proiectul de bandă largă FibreSpeed în Țara Galilor, N 284/2005 – Irlanda, „Program regional privind banda largă: rețele din zonele metropolitane (Metropolitan Area Networks - „MANs”)”, fazele II și III, Decizia N 381/2004 - Proiect de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques, Decizia N 382/2005 - France, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL), N 57/2005 – Regatul Unit, Sprijin inovator regional privind banda largă în Țara Galilor și Decizia N 14/2008 – Regatul Unit, Banda largă în Scoția - Extinderea rețelelor în bandă largă.

<sup>66</sup> Aceasta nu aduce atingere eventualei aplicări a Liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale, astfel cum se menționează mai sus la punctul 33.

definiție mai exactă, care să aibă în vedere caracteristicile specifice ale rețelelor NGA.

- (66) În această privință trebuie reținut că, pe termen lung, se preconizează că rețelele NGA vor înlocui în extindere rețelele în bandă largă de bază. Deoarece rețelele NGA presupun o arhitectură diferită a rețelei, oferind servicii de o calitate superioară rețelelor actuale în bandă largă, dar și servicii care nu sunt suportate de către acestea, este posibil ca, în viitor, între zonele acoperite și cele neacoperite de rețele NGA să existe diferențe importante<sup>67</sup>.
- (67) În prezent, unele rețele în bandă largă de bază avansate (cum ar fi ADSL 2+<sup>68</sup>) au capacitatea, până la o anumită limită, de a suporta unele tipuri de servicii în bandă largă care ar putea fi oferite, în viitorul apropiat, de rețelele NGA (precum servicii de bază „triple play”). Cu toate acestea, fără a aduce atingere impunerii unei reglementări *ex ante*, trebuie remarcat că este posibilă apariția unor produse sau servicii noi nesubstituibile atât din perspectiva cererii, cât și a ofertei, care vor necesita viteze în bandă largă peste limitele fizice superioare ale infrastructurii în bandă largă de bază.
- (68) Prin urmare, în scopul evaluării ajutorului de stat pentru rețelele NGA, se consideră că o zonă în care nu există astfel de rețele în prezent și nu sunt șanse ca acestea să fie construite de investitori privați și să devină complet operaționale în viitorul apropiat este o zonă „NGA albă”.<sup>69</sup> În această privință, termenul „în viitorul apropiat” corespunde unei perioade de trei ani<sup>70</sup>. Autoritățile publice trebuie să aibă dreptul de a interveni, în anumite condiții, pentru a soluționa probleme de coeziune socială, dezvoltare regională sau o disfuncționalitate a pieței, atunci când se poate demonstra că investitorii privați nu au nicio intenție de a dezvolta rețele NGA în următorii 3 ani. Eforturile în domeniul investițiilor planificate de investitorii privați trebuie să poată garanta că, în termen de trei ani, se vor face cel puțin progrese semnificative din punct de vedere al acoperirii, cu realizarea investițiilor planificate prevăzute într-un interval ulterior rezonabil (în funcție de caracteristicile specifice fiecărei zone și fiecărui proiect). Nu ar fi adecvat să se stabilească o perioadă mai lungă, deoarece există riscul afectării intereselor regiunilor insuficient deservite în relație cu alte părți ale țării care sunt suficient deservite de rețele în bandă largă. Este posibil ca autoritățile publice să solicite operatorilor privați de rețea prezentarea unui plan de afaceri, împreună cu un calendar detaliat al planului de dezvoltare, precum și dovada unei finanțări adecvate sau orice alt tip de dovadă care ar demonstra caracterul credibil și plauzibil al investiției planificate.

<sup>67</sup> Dacă, în prezent, diferențele între o zonă unde există doar internet în bandă îngustă (dial-up) și o zonă deservită de banda largă duc la concluzia că prima zonă este una „albă”, o zonă în care nu există infrastructură în banda largă de generație următoare, dar în care s-ar putea să se afle o infrastructură de bază în bandă largă, trebuie să fie considerată, de asemenea, o zonă „albă”.

<sup>68</sup> ADSL2+ extinde capacitatea rețelei ADSL de bază până la o lărgime de bandă maximă de 24 Mbps.

<sup>69</sup> O zonă NGA albă poate fi o zonă în care nu există o infrastructură în bandă largă de bază (zone albe tradiționale), dar și o zonă în care este prezent doar un singur furnizor de bandă largă de bază (zonă gri tradițională) sau sunt prezenți mai mulți furnizori de bandă largă de bază (o zonă neagră tradițională). După cum s-a arătat la secțiunea 3.4, în aceste circumstanțe diferite, ajutorul de stat trebuie să îndeplinească condiții diferite pentru a fi considerat compatibil.

<sup>70</sup> Această perioadă pare să corespundă unei perioade medii necesare pentru dezvoltarea unei rețele de acces de generație următoare care să acopere un oraș sau o metropolă. În această privință, un operator trebuie să poată demonstra că, în următorii 3 ani, va face investițiile în infrastructură necesare pentru a acoperi, până atunci, o parte importantă a teritoriului și a populației în cauză.

- (69) Conform aceleiași reguli, o zonă va fi considerată zonă „NGA gri” în cazul în care o singură rețea NGA funcționează sau urmează să fie dezvoltată în următorii trei ani și nu există planuri ale unui operator de a dezvolta o altă rețea NGA în următorii trei ani.<sup>71</sup> Când se evaluează posibilitatea ca alți investitori să dezvolte rețele NGA suplimentare într-o anumită zonă, vor fi avute în vedere măsurile de reglementare sau legislative care pot favoriza astfel de inițiative (prevederi privind accesul la conducte, utilizarea în comun a infrastructurii etc.).
- (70) Dacă într-o anumită zonă există, sau se va desfășura, în următorii trei ani, mai mult de o rețea NGA, aceasta trebuie considerată, în principiu, drept o zonă „NGA neagră”<sup>72</sup>.

### 3.4. Evaluarea compatibilității

- (71) Astfel cum s-a menționat la punctele 66 și 67, cu toate că rețelele NGA sunt mult mai avansate din punct de vedere calitativ decât rețelele tradiționale în bandă largă pe bază de cabluri de cupru, atunci când evaluează compatibilitatea unui ajutor de stat pentru dezvoltarea unei rețele NGA cu normele privind ajutorul de stat, Comisia va studia, de asemenea, și efectele acestui ajutor asupra rețelelor în bandă largă existente, având în vedere gradul de substituie care pare să existe în prezent în ceea ce privește serviciile în bandă largă oferite atât prin rețelele în bandă largă, cât și prin rețelele NGA. În plus, atunci când evaluează compatibilitatea ajutorului de stat pentru rețelele NGA, Comisia aplică și testul comparativ [a se vedea punctul 35]. În special, când evaluează caracterul proporțional al unei măsuri notificate, Comisia examinează dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la punctul 51 (*exercițiu detaliat de cartografiere și analiză a acoperirii, procedură de licitație deschisă, oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, neutralitate tehnologică, utilizarea infrastructurii existente, acces deschis cu ridicata autorizat, exercițiu de comparare și mecanism de recuperare*). Cu toate acestea, următoarele puncte sunt în mod special relevante în contextul evaluării rețelelor NGA.

#### 3.4.1. „Zone NGA albe”: sprijin pentru dezvoltarea de rețele NGA în zone insuficient deservite

- (72) Ca și în cazul serviciilor în bandă largă de bază și în funcție de un set de condiții care trebuie îndeplinite de statele membre [a se vedea punctele 51 și 71], Comisia va considera ca fiind compatibile cu normele privind ajutorul de stat prevăzute de tratat măsurile care sprijină dezvoltarea de rețele NGA în zone în care nu există în prezent infrastructură în bandă largă sau în care operatorii actuali în bandă largă consideră că dezvoltarea de rețele NGA nu este rentabilă.
- (73) În zonele NGA albe în care există deja o rețea în bandă largă de bază (zonă gri tradițională), statul membru în cauză trebuie să justifice ajutorul acordat pentru

<sup>71</sup> O zonă NGA gri poate fi o zonă în care (a) nu există o infrastructură în bandă largă de bază, în afară de NGA, (b) dar și o zonă în care sunt prezenți, de asemenea, unul sau mai mulți furnizori de bandă largă de bază (care poate fi considerată o zonă gri tradițională sau o zonă neagră tradițională). Astfel cum s-a arătat la secțiunea 3.4, în aceste circumstanțe diferite, ajutorul de stat trebuie să îndeplinească condiții diferite pentru a fi considerat compatibil.

<sup>72</sup> O zonă NGA neagră poate fi, de asemenea, o zonă în care există un singur furnizor (zonă gri tradițională) sau mai mulți furnizori de bandă largă (zonă neagră tradițională). După cum s-a arătat mai jos, ca urmare a acestor circumstanțe diferite, ajutorul de stat trebuie să îndeplinească condiții diferite pentru a fi considerat compatibil.

rețelele NGA prin faptul că (i) serviciile în bandă largă furnizate prin acele rețele sunt insuficiente pentru a satisface necesitățile locuitorilor și utilizatorilor comerciali din zona în cauză (se iau în considerare, de asemenea, eventuale planuri de modernizare) și că (ii) nu există măsuri care denaturează mai puțin concurența (inclusiv reglementări *ex ante*) pentru atingerea obiectivelor propuse.

#### 3.4.2. Zone NGA gri: nevoia unei analize mai detaliate

- (74) În zonele în care un investitor privat a dezvoltat deja o rețea NGA, sau urmează să dezvolte o astfel de rețea în următorii trei ani, (a se vedea, de asemenea, punctul 68) și nu există planuri ale unui operator de a dezvolta o a doua rețea NGA în următorii trei ani, Comisia va trebui să efectueze o analiză mai detaliată pentru a verifica dacă intervenția statului în aceste zone poate fi considerată compatibilă cu normele privind ajutorul de stat. În realitate, intervenția statului în aceste zone riscă să excludă investitorii existenți și să denatureze concurența.
- (75) Comisia constată compatibilitatea dacă statele membre sunt în măsură să demonstreze, în primul rând, că rețeaua NGA existentă sau planificată nu este sau nu va fi suficientă pentru a satisface necesitățile locuitorilor și utilizatorilor comerciali din zonele în cauză și, în al doilea rând, că nu există măsuri care denaturează mai puțin concurența (inclusiv reglementări *ex ante*) pentru atingerea obiectivelor propuse. În cursul evaluării sale detaliate, Comisia va stabili, în special, dacă:
- (a) condițiile generale ale pieței nu sunt adecvate, examinând, *inter alia*, nivelul prețurilor curente pentru banda largă NGA, tipul de servicii oferite utilizatorilor rezidențiali și comerciali și condițiile aferente acestora, precum și dacă există sau este posibil să apară o cerere de servicii noi care nu poate fi satisfăcută de rețeaua NGA existentă;
  - (b) în lipsa reglementării *ex ante* impuse de o autoritate națională de reglementare, accesul efectiv la rețea nu este oferit unor părți terțe sau dacă condițiile de acces nu stimulează concurența reală;
  - (c) există obstacole generale în calea accesului potențial al altor investitori în rețeaua NGA;
  - (d) rețeaua NGA existentă a fost construită în condiții de utilizare/acces privilegiat la conducte, care nu au fost accesibile sau utilizate în comun cu alți operatori de rețea;
  - (e) toate măsurile luate sau căile de atac impuse de autoritatea națională de reglementare sau autoritatea competentă în materie de concurență în ceea ce privește furnizorul de rețea existent nu au reușit să soluționeze aceste probleme.

#### 3.4.3. Zone NGA negre: nu este necesară intervenția statului

- (76) În zonele în care există deja mai mult de o rețea NGA sau investitorii privați sunt în curs de a dezvolta rețele NGA concurente, Comisia consideră că sprijinul de stat pentru o rețea suplimentară concurentă, finanțată din fonduri publice, riscă să provoace denaturări grave ale concurenței, fiind incompatibil cu normele privind ajutorul de stat.

#### 3.4.4. *Cazul specific al zonelor negre existente (bandă largă de bază): câteva garanții suplimentare*

- (77) Comisia consideră că zonele negre tradiționale, și anume zonele în care serviciile existente în bandă largă sunt furnizate de infrastructuri în bandă largă concurente (xDSL și rețele de cablu), sunt zone în care operatorii de rețea existenți ar trebui să își modernizeze rețelele tradiționale în bandă largă, transformându-le în rețele NGA foarte rapide, către care își pot transfera clienții existenți. În aceste zone, nicio intervenție suplimentară a statului nu ar trebui, în principiu, să fie necesară.
- (78) Cu toate acestea, un stat membru poate respinge un astfel de argument, evidențiind că operatorii existenți în bandă largă de bază nu au intenția de a face investiții în rețele NGA în următorii trei ani, și demonstrând, de exemplu, că modelul tradițional al investițiilor făcute de investitorii existenți în ultimii ani pentru modernizarea infrastructurii în bandă largă, în scopul asigurării de viteze superioare, ca răspuns la cererile clienților, a fost nesatisfăcător. În aceste cazuri, sprijinul de stat pentru dezvoltarea de rețele NGA va fi supus analizei detaliate de la punctul 75 și va depinde de îndeplinirea unui set de condiții examinate mai detaliat la secțiunea 3.4.5.

#### 3.4.5. *Forma măsurii și necesitatea limitării denaturărilor concurenței*

- (79) Ca și în cazul politicii urmate în ceea ce privește dezvoltarea infrastructurii în bandă largă de bază, ajutorul de stat în favoarea dezvoltării unei rețele NGA poate constitui un instrument adecvat și justificat, cu condiția respectării mai multor condiții fundamentale. Cu excepția zonelor NGA albe, care sunt albe și în ceea ce privește banda largă de bază (unde nu sunt necesare cerințe suplimentare), Comisia consideră că, pe lângă garanțiile descrise la secțiunea 2.3.3 și, în special, la punctul 51 (*exercițiu detaliat de cartografiere și analiză a acoperirii, procedură de licitație deschisă, oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, neutralitate tehnologică, utilizarea infrastructurii existente, acces deschis cu ridicata autorizat, exercițiu de comparare și mecanism de recuperare*) este necesară, de asemenea, îndeplinirea următoarelor condiții:
- În schimbul sprijinului de stat, beneficiarul trebuie să furnizeze părților terțe acces cu ridicata efectiv timp de cel puțin șapte ani. Obligația de acces impusă trebuie să includă, în special, dreptul de utilizare al conductelor sau al cutiilor exterioare pentru echipament, pentru a permite astfel părților terțe să aibă acces și la infrastructura pasivă, nu doar la cea activă. Această prevedere nu aduce atingere unei obligații de reglementare similare care poate fi impusă de autoritatea națională de reglementare pe piața specifică în cauză pentru a încuraja concurența efectivă sau de măsuri adoptate după expirarea perioadei respective.<sup>73</sup> O obligație de „acces deschis” este cu atât mai importantă în ceea ce privește substituirea temporară între serviciile oferite de operatorii existenți de rețele ADSL și cele oferite de viitorii operatori de rețele NGA. O obligație de acces deschis va asigura posibilitatea ca operatorii ADSL să își transfere clienții către o rețea NGA, imediat ce rețeaua subvenționată începe să funcționeze, putând astfel să își planifice investițiile viitoare fără a suferi niciun handicap competitiv real.

<sup>73</sup> În această privință, trebuie să se ia în considerare eventuala menținere a condițiilor specifice de piață care au justificat inițial acordarea unui ajutor pentru infrastructura în cauză.



- În plus, atunci când stabilesc condițiile pentru accesul cu ridicata la rețea, statele membre trebuie să consulte autoritățile naționale de reglementare relevante. Se așteaptă ca, în viitor, autoritățile naționale de reglementare să continue fie să reglementeze *ex ante*, fie să monitorizeze îndeaproape condițiile concurențiale ale pieței generale de bandă largă și să impună, unde este cazul, măsurile necesare prevăzute de cadrul de reglementare aplicabil. Astfel, atunci când solicită aprobarea sau stabilirea unor condiții de acces în conformitate cu normele comunitare aplicabile, statele membre se vor asigura că în toate piețele de bandă largă identificate de autoritățile naționale de reglementare în cauză se aplică condiții de acces dacă nu uniforme, cel puțin foarte asemănătoare.
- În plus, oricare ar fi tipul arhitecturii rețelei NGA care va beneficia de ajutor de stat, aceasta trebuie să susțină accesul efectiv și necondiționat și să furnizeze toate tipurile de acces la rețea pe care l-ar putea dori operatorii (inclusiv, dar nu numai, acces la conducte, fibre și bitstream). În această privință, trebuie remarcat faptul că arhitectura cu „fibre multiple” permite solicitanților de acces independență deplină în furnizarea de acces în bandă largă de mare viteză, facilitând, prin urmare, concurența durabilă pe termen lung. În plus, dezvoltarea de rețele NGA pe bază de linii de fibre multiple susține atât topologia „punct-la-punct”, cât și cea „punct la multipunct” și, prin urmare, este neutră din punct de vedere tehnologic.

#### 4. DISPOZIȚII TRANZITORII

- (80) Prezentele orientări se vor aplica din ziua următoare datei publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
- (81) Comisia va aplica prezentele orientări tuturor măsurilor de ajutor notificate în privința cărora este solicitată să ia o decizie, după publicarea prezentelor orientări în Jurnalul Oficial, chiar dacă proiectele au fost notificate anterior acelei date.
- (82) În conformitate cu Comunicarea Comisiei privind stabilirea normelor aplicabile pentru evaluarea ajutorului de stat ilegal<sup>74</sup>, Comisia va aplica prezentele orientări în cazul ajutoarelor nenotificate acordate ulterior publicării acestora.

#### 5. DISPOZIȚII FINALE

- (83) În termen de cel mult 3 ani de la publicare, Comisia va revizui prezentele orientări pe baza viitoarelor evoluții semnificative ale pieței, tehnologiei și reglementării.

---

<sup>74</sup> JO C 119, 22.5.2002, p. 22.