

II

(Akty przyjęte na mocy Traktatów WE/Euratom, których publikacja nie jest obowiązkowa)

DECYZJE

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 19 września 2006 r.

Nr środka pomocy: C 35/2005, który Królestwo Niderlandów zamierza przyznać na budowę sieci szerokopasmowego przesyłu danych w Appingedam

(notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3226)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2007/175/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia swoich uwag zgodnie ze wspomnianymi artykułami ⁽¹⁾ i po uwzględnieniu tych uwag,

a także mając na uwadze, co następuje:

(2) Essent, jeden z największych operatorów kablowych w Holandii, który obsługuje między innymi sieć kablową w Appingedam, już we wrześniu 2004 r. wniósł sprawę do holenderskiego sądu ⁽²⁾. Sąd na podstawie art. 88 ust. 3 traktatu nakazał gminie Appingedam zgłoszenie Komisji zamiaru udzielenia pomocy oraz zapewnienie Komisji pomocy przy wyjaśnianiu sprawy jak również wstrzymanie dalszych prac związanych z budową sieci.

(3) Pismem zarejestrowanym dnia 3 lutego 2005 r., władze holenderskie zgłosiły Komisji środek z uwagi na „bezpieczeństwo prawne”, dodając iż środek ten nie stanowił pomocy. Dnia 31 marca 2005 r. Komisja złożyła wniosek o udzielenie przez władze holenderskie dodatkowych wyjaśnień. Po przedłużeniu terminu władze holenderskie udzieliły wyjaśnień w piśmie z dnia 4 sierpnia 2005 r., zarejestrowanego dnia 16 sierpnia 2005 r.

I. PROCEDURA

(1) Operator kablowy Essent Kabelcom, dalej zwany „Essent” wniósł do Komisji pismem z dnia 2 listopada 2004 r. (zarejestrowanym dnia 18 listopada 2004 r. pod numerem CP 212/2004) nieformalną skargę. Skarga ta odnosiła się do pomocy państwa na rzecz budowy sieci przyłączy do sieci światłowodowej (*Fibre-to-the-Home* lub sieci FTTH) w Appingedam, gminie na Północy Holandii. Później Essent potwierdził, że skarga ta powinna zostać potraktowana jako skarga formalna.

(4) Pismem z dnia 20 października 2005 r. Komisja obwieściła władzom holenderskim, iż postanowiła wszcząć procedurę na mocy art. 88 ust. 2 traktatu dotyczącą przedmiotowego środka („decyzja o wszczęciu postępowania wyjaśniającego”). Decyzja została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 16 grudnia 2005 r. ⁽³⁾. Komisja wezwała w niej zainteresowane strony do zgłoszenia swoich uwag w odniesieniu do środka pomocy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 321, str. 7 z 10.3.2004 r.

⁽²⁾ Sprawa nr LJ AQ8920, której szczegóły można znaleźć na stronie www.rechtspraak.nl

⁽³⁾ Patrz przypis 1.

- (5) Pismem z dnia 3 stycznia 2006 r. władze holenderskie odpowiedziały na zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego zaproszenie do zgłaszania uwag. Komisja odebrała niniejszym uwagi zgłoszone przez następujące zainteresowane strony:
- Essent Kabelcom B.V., wniesione pismem z dnia 13 stycznia 2006 r.;
 - VECAL, wniesione pismem z dnia 13 stycznia 2006 r.;
 - organizację branżową, która złożyła wniosek o objęcie jej tożsamością poufną, wniesione pismem z dnia 16 lutego 2006 r.
- (6) Uwagi zainteresowanych stron przesłane zostały władzom holenderskim dnia 3 maja 2006 r. Dnia 7 czerwca 2006 r. władze poinformowały Komisję, iż nie mają więcej uwag odnoszących się do odebranej korespondencji.

II. OPIS ŚRODKA

II.1. Kontekst

- (7) Zdaniem gminy Appingedam interwencja publiczna jest konieczna w celu zapewnienia przedsiębiorstwom i osobom prywatnym ogólnej dostępności do zaawansowanych usług szerokopasmowych poprzez pomoc w budowie światłowodowych sieci dostępowych FTTH (ang. *fibre to the home*) w Appingedam⁽⁴⁾. Według opinii gminy, Essent oraz dostawca usług telekomunikacyjnych KPN umożliwiają wprawdzie odbiorcom w Appingedam dostęp do internetu, lecz nie do sieci zaawansowanych usług szerokopasmowego przesyłu danych. Gmina zdecydowała się zaangażować w projekt finansowo po tym, jak uczestnicy rynku nie wykazywali zainteresowania udziałem w projekcie na zasadach rynkowych.

II.2. Proponowany środek

- (8) *Pasywna warstwa* sieci światłowodowej (wykopy, rury, przewody światłowodowe itd.) stanowić miałyby własność fundacji publicznej („Fundacja Sieci Światłowodowej Appingedam”) zwanej dalej „fundacją”, którą ma założyć i zarządzać gmina. Inwestycję w pasywną warstwę wyceniono na 4,9 miliona EUR. Gmina Appingedam miałaby zaciągnąć kredyt, albo udzielić gwarancji w celu uzyskania niniejszej kwoty. Początkowo nie planowano by budowa pasywnej warstwy sieci finansowana była ze środków publicznych. Gmina postanowiła jednak, o czym świadczy treść oświadczenia zawartego w liście sporządzonym przez władze holenderskie dnia 4 sierpnia 2005 r., iż właśnie z tych środków sfinansowana zostanie inwestycja.
- (9) W oparciu o pasywną warstwę sieci użytkowana ma być *warstwa aktywna*, której operator ma oferować jedynie usługi hurtowe odbiorcom pośrednim, którzy zaoferują z kolei usługi szerokopasmowe użytkom końcowym

⁽⁴⁾ Usługi szerokopasmowego przesyłu danych zdefiniowane jako usługi komunikacyjne „always-on” umożliwiają przesył dużych ilości danych, świadczone mogą być poprzez korzystanie z różnego rodzaju kombinacji technologii komunikacji sieciowej („platform”). Przesył taki może odbywać się za pomocą stacjonarnej lub radiowej infrastruktury przesyłowej, która zależnie od warunków indywidualnych może zastępować lub uzupełniać drugi typ infrastruktury. Na masowym rynku usług szerokopasmowych prędkości pobierania danych zamykają się w przedziale 512Kbit/s/do 1Mbit/s. W przypadku przedsiębiorstw wymagane są dużo większe prędkości przesyłu.

(gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom). Koszty warstwy aktywnej (aparatury telekomunikacyjnej, zarządzania siecią itd.) oszacowano na kwotę od 1 do 1,3 miliona EUR. Szacowana żywotność komponentów aktywnych wynosi 5-8 lat.

- (10) Władze holenderskie oświadczyły wstępnie, iż *aktywna warstwa* instalacji stałaby się własnością „Fundacji Damsternet” i byłaby przez nią sfinansowana; fundacja zostałaby założona przez określonych inwestorów prywatnych. Nie znano wszystkich potencjalnych podmiotów prywatnych. Zgodnie z informacją udzieloną przez władze zainteresowanie okazali [...] (*), [...] i [...].
- (11) W piśmie z dnia 4 sierpnia 2005 r. władze holenderskie oświadczyły jednak, że gmina miałaby rozpiścić przetarg na użytkowanie warstwy aktywnej i na eksploatację sieci przez operatora (zwanego dalej „operatorem”). Zgodnie z informacją będącą w posiadaniu Komisji zapewnienie bezpośredniego dostępu do warstwy pasywnej dostawcom usług komunikacji elektronicznej innym niż operator nie jest planowane.
- (12) Na obecnym etapie nadal nie jest jasne na jakich warunkach finansowych możliwe byłoby uzyskanie prawa do użytkowania. W projekcie umowy użytkowania postanowiono, że posiadacz prawa do użytkowania zobowiązany będzie do uiszczania na rzecz fundacji corocznie określonej opłaty za użytkowanie. Fundacja żądać będzie jednocześnie „maksymalnie wpłaty nie przekraczającej 80 % wartości wygenerowanego w danym roku przepływu środków pieniężnych”. Jeżeli przepływ środków pieniężnych będzie miał wartość ujemną, wówczas fundacja nie będzie domagać się zapłaty. W takim przypadku fundacja będzie żądać zapłaty minimalnej, określonej w załączniku do umowy użytkowania. Jednak w załączniku nie określono jeszcze wysokości przewidywanych opłat.

II.3. Właściwe rynki produktów lub usług

- (13) Jeżeli sieć szerokopasmowego przesyłu danych została zbudowana w Appingedam, wówczas dostawcy elektronicznych usług przesyłu danych skorzystaliby z dostępu hurtowego w celu detalicznego zaoferowania usług szerokopasmowych użytkownikom końcowym. Dlatego też w odniesieniu do realizacji zaplanowanej budowy sieci szerokopasmowego przesyłu danych finansowanej przez gminę właściwe rynki stanowią zarówno rynek hurtowy jak i detaliczny w Appingedam.
- (14) W odniesieniu do *rynku detalicznego* usług szerokopasmowego przesyłu danych w Appingedam użytkownikom końcowym szerokopasmowy przesył danych oferowany jest zarówno przez KPN jak i przez Essent. Essent oferuje systemy przesyłu z prędkością do 5 Mbit/s, a KPN do 6 Mbit/s. Zarówno Essent jak i KPN oferują pakiet trzech usług (telefon, internet i telewizja cyfrowa/analogowa). Również inni dostawcy usług internetowych są w stanie zapewnić dostawę usług szerokopasmowego przesyłu danych w oparciu o dostęp hurtowy oferowany przez KPN. Zgodnie z informacją będącą w posiadaniu Komisji,

(*) Informacje poufne

Essent w 2006 r. ma zapewnić szybkość przesyłu danych wynoszącą do 8 Mbit/s, a w odniesieniu do najbardziej zaawansowanego produktu nawet 15 Mbit/s⁽⁵⁾. Ponadto zarówno KPN jak i Essent są technicznie przygotowane do zwiększania przepustowości szerokopasmowej świadczonych usług w oparciu o istniejącą infrastrukturę sieciową.

- (15) W odniesieniu do *rynków hurtowych* interwencja gminy Appingedam ma umożliwić udostępnienie, za pośrednictwem operatora usługi związanej z hurtowym, korzystanie z sieci światłowodowej oraz hurtowy przesył szerokopasmowy z wykorzystaniem przyłączy światłowodowych o dużej szerokości pasma⁽⁶⁾. W odniesieniu do *rynków hurtowych*, które wyszczególnione zostały w zaleceniu Komisji w sprawie odnośnych rynków⁽⁷⁾ wydaje się, że dwa konkretne rynki mają bezpośredni lub pośredni związek z proponowanym środkiem. W niniejszych okolicznościach wydaje się, iż chodzi o hurtowy rynek uwolnionego dostępu do pętli lokalnej (rynek 11. zalecenia) i rynek hurtowego dostępu do usług szerokopasmowych (rynek 12. zalecenia). KPN oferuje w Appingedam hurtowy dostęp do infrastruktury i usług koniecznych do świadczenia usług szerokopasmowego przesyłu danych⁽⁸⁾.

II.4. Powody wszczęcia postępowania wyjaśniającego

- (16) W decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Komisja przedstawiła swoje wątpliwości dotyczące zgodności środka ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu. W odniesieniu do konieczności środka w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wyrażono wątpliwości, czy w Appingedam rzeczywiście istniały elementy wskazujące na „zawodność rynku”.
- (17) W decyzji przedstawiono tezę, iż szerokopasmowy dostęp do sieci jest już dostępny w Appingedam, chociaż świadczone usługi nie są w całości porównywalne z usługami jakie oferowane mogą być w oparciu o planowaną sieć. Wyrażono również opinię, iż zasięg istniejącej sieci i obecny obszar świadczenia usług pokrywają się w dużym stopniu z zasięgiem sieci i obszarem świadczenia usług objętych proponowanym środkiem.
- (18) Komisja wyraziła dalej opinię, iż trudno byłoby wyobrazić sobie oferowane obywatelom lub przedsiębiorcom usługi, które nie mogłyby być świadczone za pośrednictwem sieci szerokopasmowych z wykorzystaniem już działającej

infrastruktury. Możliwość zastąpienia usług detalicznych i hurtowych świadczonych za pośrednictwem planowanej sieci FTTH usługami świadczonymi za pośrednictwem istniejącej sieci jest bardzo realna. Dlatego w niedalekiej przyszłości środek mógłby w poważny sposób zakłócić konkurencję.

- (19) Środek zaplanowany przez władze holenderskie niesie ze sobą wysokie ryzyko, że interwencja władz doprowadzi do wyparcia obecnych i przyszłych inwestycji uczestników rynku. W decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego stwierdzono również, iż w opisanych warunkach wątpliwe jest czy proponowany środek oraz jego zastosowanie w omawianym przypadku jest proporcjonalne w stosunku do zakładanego celu.

III. UWAGI SKIEROWANE DO KOMISJI

III.1. Uwagi osób trzecich

- (20) Do Komisji wpłynęły uwagi skierowane przez trzy zainteresowane strony: Essent, VECAI oraz organizację branżową, która złożyła wniosek o objęcie jej tożsamością poufną.
- (21) Operator sieci kablowej Essent oświadczył wskazując na sprawozdanie CPB⁽⁹⁾, iż w Appingedam nie wystąpił przypadek zawodności rynku. CPB przeprowadził badania w celu wykazania przypadków zawodności rynku na rynku sieci szerokopasmowego przesyłu danych w Holandii⁽¹⁰⁾ i doszedł do wniosku, iż rynek szerokopasmowego przesyłu danych w Holandii nie wykazuje oznak zawodności rynku. Zgodnie z treścią sprawozdania nie można usprawiedliwić stosowania niniejszych działań w oparciu o argument zawodności rynku. Zdaniem Essent w dniu 5 grudnia 2005 r. minister spraw gospodarczych potwierdził w liście skierowanym do holenderskiego parlamentu wnioski CPB. Omawiany list przekazano również Komisji.
- (22) Essent twierdzi, iż Appingedam nie może zostać uznane za region peryferyjny walczący z zacofaniem społeczno-gospodarczym. Usługi, które gmina ma zamiar świadczyć na rzecz sektorów takich jak szkolnictwo, służba zdrowia i opieka nad starszymi ludźmi świadczone mogą być również za pomocą już istniejącej infrastruktury. Essent podkreśla wnioski Komisji, iż trudno jest wyobrazić sobie zastosowania lub usługi, które realizowane mogłyby być za pomocą sieci FTTH, a nie mogłyby być realizowane za pośrednictwem już istniejącej infrastruktury. Essent dodaje, iż ceny dostępu do sieci szerokopasmowego przesyłu danych w Appingedam nie są wyższe od cen obowiązujących w innych częściach Holandii.
- (9) Het Centraal Planbureau (CPB – Główny Urząd Planowania) jest instytutem badawczym sporządzającym niezależne analizy ekonomiczne. CPB jest niezależny merytorycznie, lecz formalnie stanowi część rządu centralnego.
- (10) „Do market failures hamper the perspectives of broadband?” (Czy zawodność rynku utrudnia rozwój usług szerokopasmowych?), CPB grudzień 2005 r.

⁽⁵⁾ Zgodnie z informacją którą Komisja uzyskała od Essent.

⁽⁶⁾ Obecnie hurtowy rynek dostępu do wiązek lub ciemnych włókien nie jest objęty komunikatem Komisji w sprawie odnośnych rynków elektronicznych usług telekomunikacyjnych. Europejskie ramy prawne obejmujące komunikację elektroniczną nie zawierają obecnie wyraźnej interpretacji odnoszącej się do dostępu osób trzecich do takiej infrastruktury. Zalecenie 2003/311/WE Komisji z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie odnośnych rynków produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 114 z 8 maja 2003 r., str. 45).

⁽⁷⁾ Patrz przypis 6.

⁽⁸⁾ KPN ma znaczną pozycję rynkową na rynkach hurtowych w odniesieniu do uwolnionego dostępu i konkretnych hurtowych łączy dzierżawionych. Dlatego KPN musi przestrzegać zasad dostępu odnoszących się do najważniejszych elementów niezbędnych do świadczenia usług szerokopasmowego przesyłu danych, takich jak pętla lokalna czy hurtowe łącza dzierżawione. KPN dobrowolnie udziela dostępu typu bitstream będącego hurtowym produktem dostępowym.

- (23) VECAI, organizacja branżowa operatorów sieci kablowych działających w Holandii, jest zdania iż proponowane środki pomocy są niezgodne z art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu. Pomoc państwa w niniejszym sektorze zdaniem VECAI w sposób bezpośredni zakłóci konkurencję na rynku, na którym występuje bardzo silna konkurencja.
- (24) Zdaniem VECAI obecnie nie można mówić o przypadkach zawadności rynku na holenderskim rynku szerokopasmowego dostępu do sieci. W celu uzasadnienia tego argumentu VECAI podobnie jak Essent powołuje się na raport sporządzony przez CPB oraz na pismo ministra spraw gospodarczych. Istniejąca infrastruktura przystosowana jest do świadczenia wysoko zaawansowanych usług szerokopasmowego przesyłu danych. Zaplanowane inwestycje według opinii VECAI spowodowałyby zdublowanie istniejącej infrastruktury, a nie przyniosłyby dodatkowych korzyści.
- (25) VECAI twierdzi, iż gmina Appingedam nie może zostać zakwalifikowana jako region peryferyjny. Oprócz tego VECAI uważa, że fakt, iż gmina występuje nie tylko jako właściciel infrastruktury lecz jako „organ publiczny” (wydawanie zezwoleń, prawa przesyłowe, itd.), w określonych okolicznościach prowadzić może do konfliktu interesów. W przypadku udzielenia pomocy na rzecz inicjatywy związanej z rozwojem szerokopasmowego przesyłu danych istnieje ryzyko konfliktu między działaniami publicznymi i prywatnymi.
- (26) Organizacja branżowa, która złożyła wniosek o objęcie jej tożsamością poufną, wyraża opinię że Komisja powinna wspierać rozwój otwartej, pasywnej infrastruktury dostępu. Podział pomiędzy usługi i infrastrukturę może zdaniem tej organizacji znieść bariery przeszkadzające w wejściu na rynek i przyczynić się do stymulowania konkurencji i innowacyjności. Organizacja wyraża opinię, iż celem reguł konkurencji jest podwyższenie ogólnego dobrobytu, a nie chronienie obecnych uczestników rynku.
- (27) Organizacja branżowa twierdzi, że pomoc państwa nie jest konieczna, o ile właściciele istniejącej infrastruktury wyrażą zgodę na jej udostępnienie wszystkim dostawcom elektronicznych usług komunikacyjnych jak również zagwarantują dostęp na uczciwych zasadach i po cenach opartych o realne koszty. Jeżeli tak się nie stanie, wówczas rzeczywiście można będzie stwierdzić istnienie przypadku zawadności rynku i konieczności interwencji władz.

III.2. Uwagi władz holenderskich

- (28) W odpowiedzi na wniosek o przedstawienie uwag, zawarty w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, władze holenderskie nie odparły żadnego z argumentów, które przedstawiła Komisja wszczynając postępowanie. Władze holenderskie przedstawiły szereg dokumentów (sprawozdań z badań), z których wynikać miały powody uzasadniające wprowadzenie przedmiotowego środka oraz możliwości wykorzystania sieci.
- (29) W sprawozdaniu położono nacisk na możliwości zastosowania planowanej sieci. Władze holenderskie dodały także, iż wyboru sieci światłowodowej dokonano ponieważ obecna infrastruktura nie ma oczekiwanej przepustowości szerokopasmowej oraz nie gwarantuje odpowiedniego poziomu jakości świadczonych usług. Zaplanowana budowa infrastruktury umożliwiłaby szybką łączność z internetem, prowadzenie wideokonferencji, korzystanie z telewizji na żądanie (*video-on-demand*), gier interaktywnych lub telewizji interaktywnej oraz usług IP-VPN⁽¹¹⁾.
- (30) Usługi i zastosowania, jakie oferowane mogłyby być za pośrednictwem planowanej sieci FTTH uważa się za istotne i pomocne w celu realizacji zadań gminy (takich jak świadczenie publicznych usług za pośrednictwem internetu), służby zdrowia (takich jak pomoc medyczna na odległość i współpraca z różnymi instytucjami zaangażowanymi w opiekę zdrowotną) oraz szkolnictwa (takich jak kształcenie na odległość). W tym kontekście władze holenderskie nadmienają, że odsetek bezrobotnych i ludzi starszych w Appingedam jest wysoki, a dla osób tych dostęp do zaawansowanej technologii szerokopasmowego przesyłu danych jest konieczny.

IV. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA

- (31) Władze holenderskie przedstawiły różne argumenty aby udowodnić, że z proponowanym środkiem nie jest związana pomoc państwa oraz że projekt dotyczy tylko udostępniania „infrastruktury publicznej”.

IV.1. Ogólna infrastruktura?

- (32) Zdaniem władz holenderskich przedmiotowy środek nie wchodzi w zakres art. 87 ust. 1 traktatu, lecz powinien być traktowany jako typowe zadanie władz publicznych, a mianowicie jako rozbudowa ogólnej „publicznej” infrastruktury, która dostępna będzie dla wszystkich stron na tych samych warunkach.
- (33) Komisja jest zdania, iż mielibyśmy do czynienia właśnie z takim przypadkiem gdyby infrastruktura konieczna była do świadczenia usług, za które odpowiada państwo i które świadczy ono na rzecz dużej grupy społecznej i gdyby infrastruktura ta była ograniczona do spełniania wymogów wynikających z charakteru takiej usługi. Ponadto powinna być to infrastruktura, której najprawdopodobniej nie zapewniłby rynek, ponieważ byłoby to nieopłacalne, a sposób jej wykorzystywania nie mógłby selektywnie wyróżniać jakiegokolwiek konkretnego przedsiębiorstwa.
- (34) Dlatego Komisja jest zdania, iż przedmiotowy projekt nie może zostać uznany za projekt o charakterze infrastruktury ogólnej, który nie podlega kontroli pod kątem pomocy państwa. W odróżnieniu od niektórych rodzajów infrastruktury tworzonej na potrzeby sektora transportowego, która dla wszystkich potencjalnych użytkowników dostępna jest na tych samych niedyskryminujących zasadach oraz nie jest udostępniana (budowana lub zarządzana) na rynku na zasadach wyłącznie komercyjnych, przedmiotowa infrastruktura tworzona jest przez prywatnych uczestników rynku niekoniecznie na zasadach, które gmina Appingedam określiła w odniesieniu dla przedmiotowego środka.
- (35) Obecność KPN i Essent w Appingedam świadczy o tym, iż oferowanie lokalnej sieci w celu umożliwienia dostępu do komunikacji elektronicznej nie stanowi zadania zarezerwowanego dla władz publicznych, lecz usługi te świadczone są

⁽¹¹⁾ Bazujących na protokole internetowym serwisu Virtual Private Network

przez przedsiębiorstwa oferujące usługi komunikacji elektronicznej na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Wydaje się, że zamierzony środek w pewnym stopniu powieli inicjatywy rynkowe lub przewiduje świadczenie usług które już są ogólnie dostępne.

- (36) Niewystępowania zakłóceń konkurencji nie wynika z typu infrastruktury, lecz powinno być przeanalizowane w aspekcie każdego konkretnego przypadku. Sytuacja rynkowa w Appingedam sprawia, że proponowany środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem ponieważ konkuruje on z istniejącymi sieciami podmiotów prywatnych i zniechęca do podejmowania przyszłych prywatnych inwestycji w podobną infrastrukturę.
- (37) Dlatego Komisja wyraża opinię, iż projekt w Appingedam podlega zakresowi kontroli pod kątem pomocy państwa i nie może być traktowany jako projekt w zakresie infrastruktury ogólnej, wchodzący w zakres zwykłej odpowiedzialności państwa wobec obywateli.

IV.2. Świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym?

- (38) O ile władze holenderskie nie powoływały się konkretnie na usługi w ogólnym interesie gospodarczym, sprawdzono czy oferowanie dostępu do sieci FTTH w Appingedam może zostać uznane za właśnie taki rodzaj usług.
- (39) Państwa członkowskie zazwyczaj posiadają szeroką uznaniowość przy określaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Muszą przy tym uwzględnić orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości określające ogólne zasady takiej procedury.⁽¹²⁾
- (40) W przypadku przedmiotowego środka planowany stosunek umowny między operatorem warstwy aktywnej a gminą/fundacją przypomina raczej klasyczne partnerstwo prywatno-publiczne, a nie powierzenie i wykonanie usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Wniosek taki można wyciągnąć z treści korespondencji i dokumentacji rządu holenderskiego odnośnie do środka, w których nigdzie nie występuje określenie „usługa w ogólnym interesie gospodarczym” ani podobne pojęcie. W odróżnieniu od przypadków w których Komisja wnioskuje, iż finansowa pomoc publiczna stanowi wynagrodzenie z tytułu świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym – patrz decyzja w sprawie *Pyrenées-Atlantiques*⁽¹³⁾ – w niniejszym przypadku ani fundacji ani operatorowi nie zostało wydane polecenie świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym polegającej na zapewnieniu szerokopasmowego dostępu do sieci ogółowi społeczeństwa, obywatelom i przedsiębiorstwom na obszarach wiejskich oraz na odległych terenach, na których nie działają inni ogólnodostępni operatorzy, oferujący szerokopasmowy dostęp do sieci po przystępnych cenach.

⁽¹²⁾ Zgodnie ze wcześniejszymi postanowieniami Komisji w odniesieniu do dostępu do usług szerokopasmowego przesyłu danych, na przykład w pkt 46 decyzji w sprawie projektów szerokopasmowych we francuskim regionie *Pyrenées-Atlantiques*, decyzja Komisji z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie N381/04, „*Pyrenées-Atlantiques*” (Francja), Dz.U. C 162 z 2.7.2005, str. 5.

⁽¹³⁾ Patrz przypis 11.

(41) W sprawie *Pyrenées-Atlantiques* bezpośrednim celem środka było zapewnienie ogółowi społeczeństwa dostępu do usług szerokopasmowego przesyłu danych z wykorzystaniem sieci hurtowej w regionie o ograniczonym zasięgu sieci szerokopasmowej. Warunki te nie zostały spełnione w Appingedam, gdzie usługi szerokopasmowego przesyłu danych świadczone są już za pośrednictwem dwóch sieci.

(42) Ponieważ Komisja nie uważa środka za usługę w ogólnym interesie gospodarczym, ocena przedmiotowego środka w świetle innych kryteriów orzeczenia w sprawie *Altmark*⁽¹⁴⁾ nie jest konieczna.

IV.3. Gmina Appingedam nie działa jako inwestor prywatny

(43) Władze holenderskie twierdzą, że inwestycje gminy oraz fundacji są konieczne, ponieważ uczestnicy rynku nie są gotowi inwestować w pasywną sieć FTTH w Appingedam, ze względu na to, że oczekiwany zwrot z inwestycji byłby niewystarczający, by inwestycję uzasadniała logika rynkowa.

(44) Zdaniem władz holenderskich gmina zwróciła się do kilku banków z wnioskiem o sfinansowanie inwestycji dotyczącej pasywnej warstwy sieci, lecz oprócz Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) wszystkie banki odmówiły finansowania projektu. BNG gotowy jest udzielić gminie kredytu, ponieważ ocenił on zdolność kredytową jedynie kredytobiorcy, czyli gminy, a nie budowę sieci FTTH przez fundację lub ogólnie projekt sam w sobie.

(45) Inwestycja gminy w fundację oraz inwestycja fundacji w pasywną warstwę sieci nie przeszłaby „testu inwestora działającego w kontekście gospodarki rynkowej”, ponieważ uczestnik rynku nie zainwestowałby w pasywną warstwę sieci, co okazało się gdy gmina zwróciła się do prywatnych inwestorów.

IV.4. Ocena środka pomocy

(46) We wcześniejszej argumentacji poprzedzającej podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego władze holenderskie twierdziły, iż proponowany środek nie może zostać uznany za pomoc państwa na żadnym z czterech możliwych do rozróżnienia poziomów. Fundacja zdaniem władz nie odniosła korzyści, a jeżeli miałyby odnieść korzyści, to nie miałyby one wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Władze twierdzą, że pomoc nie została udzielona ani operatorowi warstwy aktywnej sieci ani też podmiotom oferującym usługi detaliczne. Operator miałby (musiałby) naliczać ceny hurtowe zgodne ze stawkami rynkowymi, obowiązujące dostawców usług detalicznych, za usługi które wcześniej dostawcy ci świadczyli za pośrednictwem istniejącej infrastruktury. Gdyby Komisja wymagała od gminy gwarancji, iż operator naliczać będzie ceny zgodne ze stawkami

⁽¹⁴⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*, Zb. Orz. str. I-7747.

rynkowymi, wówczas gmina mogłaby określić je w umowie zawartej przez fundację i operatora.

- (47) Podsumowując władze holenderskie podkreślają, iż w odróżnieniu od sprawy ATLAS⁽¹⁵⁾, sieć w Appingedam użytkowana będzie głównie w celu świadczenia usług na rzecz gospodarstw domowych/obywateli, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej. Jeżeli przedsiębiorstwa w Appingedam otrzymały pomoc, to mieści się ona w granicach dozwolonej intensywności pomocy określonej w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis*⁽¹⁶⁾.
- (48) Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego⁽¹⁷⁾ stwierdziła już, że władze holenderskie nie przedstawiły informacji na potwierdzenie tych argumentów. Po wszczęciu postępowania władze holenderskie również nie przedłożyły żadnych dowodów dotyczących ich argumentacji w zakresie omawianych kwestii.
- (49) Zgodnie z traktatem oraz zgodnie ze skonsolidowanym orzecnictwem pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu występuje w przypadku gdy środek:
- jest środkiem przyznawanym przez państwo, lub finansowanym przy użyciu zasobów państwowych;
 - sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów;
 - zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, oraz
 - może negatywnie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Środki państwowe

- (50) Gmina Appingedam ma przyznać kredyt lub udzielić gwarancji kredytowej. Środki na sfinansowanie pasywnej warstwy przedmiotowej sieci pochodzić będą przynajmniej w części od gminy Appingedam. Dlatego też środki te postrzegane powinny być jako środki państwowe⁽¹⁸⁾.

Sprzysianie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów

- (51) Kredyty lub gwarancje udzielane przez gminę sprzyjają różnym uczestnikom rynku:

⁽¹⁵⁾ Patrz decyzja Komisji z dnia 9 września 2004 r. w sprawie N213/2003 – projekt ATLAS w Zjednoczonym Królestwie; program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej dla parków biznesowych.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 10 z 31.1.2001, str. 30.

⁽¹⁷⁾ Pkt 10.

⁽¹⁸⁾ Podobnie jak w pkt 2.1.2. obwieszczenia Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu do pomocy państwowej w formie gwarancji (Dz.U. C 71 z 11.3.2000, str. 14) może zachodzić sytuacja udzielenia pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu, nawet jeżeli nie wystąpiły żadne płatności ze środków państwowych w ramach gwarancji. Nawet jeżeli nie doszło do bezpośredniego ani wyraźnego przekazania środków państwowych, środki te były z przedsięwzięciem związane, patrz wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97, Ecotrade przeciwko AFS, Zb. Orz. str. 1-7907, pkt 43, oraz wyrok z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-204/97 oraz T-270/97, EPAC, Zb. Orz. str. II-2267, pkt 80 i 81.

Sprzysianie fundacji

- (52) Fundacja ustanowiona przez gminę, zarządzana przez nią, miała być właścicielem pasywnej warstwy infrastruktury. Fundacja udostępnia pasywną warstwę sieci operatorowi. Budowę i wynajem pasywnej warstwy sieci można uznać za działalność gospodarczą i z tego powodu fundację można uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu.
- (53) W oparciu o informacje, które posiada Komisja pasywna warstwa sieci finansowana jest przez gminę bez jakiegokolwiek wkładu fundacji. Wydaje się, że fundacja nie płaci również wynagrodzenia z tytułu użytkowania sieci. Jak opisano powyżej w motywach (43)-(45) włącznie, inwestycja gminy Appingedam w pasywną warstwę sieci wydaje się nie być zgodna z logiką inwestora działającego w kontekście gospodarki rynkowej. Tak więc środki państwowe przekazane przez gminę sprzyjają fundacji w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu.

Sprzysianie operatorowi aktywnej warstwy sieci

- (54) Władze holenderskie potwierdziły, że zezwolenie na eksploatację infrastruktury pasywnej wydane zostanie w wyniku przetargu publicznego. Jeżeli zezwolenie zostanie wydane w toku przetargu publicznego, zasadniczo korzyść gospodarcza strony która otrzymała zlecenie, w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu, mogłaby zostać zminimalizowana.
- (55) O ile projekt nie zapewni operatorowi wyłonionemu w wyniku przetargu publicznego nadzwyczajnego zwrotu z inwestycji, to mimo wszystko umożliwi mu dostęp do warstwy pasywnej sieci na zasadach, które najprawdopodobniej nie odzwierciedlałyby kosztów jakie gmina lub fundacja poniosłyby w celu zbudowania sieci i które nie umożliwiają gminie osiągnięcie z niniejszego projektu jak najwyższych zysków. Jednak, jak przedstawiono w rozważaniach zawartych w motywach od I.1 do (7) włącznie, nie jest jasne na jakich warunkach finansowych wydane zostanie zezwolenie, a cena za dostęp do sieci dzięki pomocy państwa jest przypuszczalnie niższa od kosztów, które prawdopodobnie nie odzwierciedlają stawek rynkowych za dostęp do podobnej pasywnej infrastruktury sieciowej.

- (56) Operator sieci mógłby używać sieci sfinansowanej przez państwo oraz wejść na hurtowy rynek sieciowy na warunkach, które nie panują gdzie indziej na rynku. Tym samym operator wspomagany jest poprzez ingerencję państwa.

Sprzysianie dostawcom elektronicznych usług komunikacyjnych

- (57) Nawet jeżeli wszyscy zainteresowani dostawcy elektronicznych usług komunikacyjnych uzyskaliby za pośrednictwem operatora dostęp do optycznej sieci światłowodowej na przejrzystych i równych warunkach, to przyjęć należy że

cena dostępu dzięki pomocy państwa będzie niższa od kosztów oraz że prawdopodobnie nie będzie się ona opierać na cenach rynkowych obowiązujących z tytułu podobnych hurtowych usług szerokopasmowego przesyłu danych. Dostawcy takich usług będą uprzywilejowani, ponieważ uzyskają możliwość wejścia na detaliczny rynek szybkiego przesyłu szerokopasmowego oraz prowadzenia działalności gospodarczej na warunkach, które nie panują gdzie indziej na rynku.

Sprzyjanie użytkownikom końcowym

(58) Z powyższych rozważań wywnioskować można, że sprzyjanie operatorowi, dostawcy usług oraz innym dostawcom usług telekomunikacyjnych przekłada się również na korzyści osiągane przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w Appingedam. Gospodarstwa domowe nie podlegają zasadom pomocy państwa, podczas gdy przedsiębiorstwa mieszczące się na przedmiotowym obszarze mogłyby czerpać korzyści z szerszej oferty dostępu do usług oraz cen niższych niż te, które płaciłyby na zasadach czysto komercyjnych – w przypadku ofert bazujących na wynajętych łączach lub łączach satelitarnych. Poza tym mogłyby osiągnąć korzyści w porównaniu z przedsiębiorstwami działającymi w innych regionach Holandii. Władze holenderskie dodały co prawda, iż wszystkimi użytkownikami końcowymi są małe i średnie przedsiębiorstwa, lecz nie uzasadniły dlaczego pomoc udzielona tej grupie jest uzasadniona. Ponadto środek pomocy nie ogranicza się wyraźnie tylko do użytkowników końcowych.

(59) Władze holenderskie powtórzyły swoją argumentację, iż jeżeli zakłada się istnienie pomocy na rzecz przedsiębiorstw w Appingedam, jej intensywność nie przekracza pułapu określonego w rozporządzeniu (WE) nr 69/2001. Komisja uznaje, iż korzyści odnoszone przez każde z przedsiębiorstw będących użytkownikami końcowymi nie przekraczają progu pomocy *de minimis*. Jednocześnie nie można wykluczyć, iż pomoc przekracza limity określone w rozporządzeniu lub jest sprzeczna z zasadami dotyczącymi kumulacji pomocy.

Zakłócenie konkurencji

(60) Zamierzona interwencja władz zmieniła warunki rynkowe panujące w Appingedam poprzez umożliwienie subsydiowanego dostępu do rynku hurtowego szybkich usług szerokopasmowych (operatorowi) oraz poprzez umożliwienie dystrybutorom wejścia na rynki między innymi detalicznych usług szerokopasmowych oraz telekomunikacyjnych na dalszym etapie łańcucha produkcji i sprzedaży. Przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach w konserwację istniejącej sieci obecni na rynku operatorzy: Essent i KPN w swoich kalkulacjach oparli się na założeniach, iż inni dostawcy usług komunikacji elektronicznej ponosić będą całkowite koszty budowy nowej sieci lub płacić rynkową cenę z tytułu dostępu do usług hurtowych, co ulegnie zmianie po interwencji władz. Fakt, iż pojawi się nowa sieć, która funkcjonować będzie na zasadach opartych na cenach niższych od cen rynkowych powodować będzie zakłócenie konkurencji na rynkach detalicznych usług szerokopasmowych oraz innych usług komunikacji elektronicznej na dalszym etapie łańcucha produkcji i sprzedaży.

Skutki dla wymiany handlowej

(61) Uwzględniając fakt, iż interwencja władz może spowodować reakcję operatorów telekomunikacyjnych z innych państw członkowskich, środek ma wpływ na wymianę handlową. Rynki telekomunikacyjne dopuszczają coraz silniejszą konkurencję między dostawcami usług komunikacji elektronicznej i dostawcami usług, którzy zwykle rozwijają działalność, w której dochodzi do wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Tak więc różni operatorzy kablowi oraz dostawcy usług internetowych działający w Holandii wchodzi w skład grup międzynarodowych, które działają w całej Europie i inwestują nie tylko w Holandii, ale też w innych krajach.

Wnioski

(62) Uwzględniając powyższe stwierdzenia Komisja wyraża opinię, że fundacja, operator oraz dostawcy usług otrzymają korzyść wynikającą z projektu sfinansowanego ze środków publicznych, co z kolei przynajmniej częściowo przekłada się na korzyść gospodarczą dla przedsiębiorstw w Appingedam. Projekt zakłóca konkurencję i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

(63) Ponieważ stwierdzono, że środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu, należy zbadać czy środek można uznać za zgodny ze wspólnym rynkiem.

V. OCENA ZGODNOŚCI

(64) W art. 87 ust. 1 traktatu zawarto ogólną zasadę zakazu udzielania pomocy państwa we Wspólnocie. W art. 87 ust. 2 i 3 traktatu określono wyłączenia od postanowień art. 87 ust. 1 traktatu zawierających ogólne zasady uznawania pomocy za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

(65) Artykuł 87 ust. 2 określa przypadki, w których możliwe jest zastosowanie wyłączeń od postanowień art. 87 ust. 1 dotyczących ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa. Żadne z wyłączeń, które ujęto w art. 87 ust. 2 nie ma zastosowania w omawianym przypadku. W odniesieniu do art. 87 ust. 2 lit. a) należy stwierdzić, że projekt nie może zostać uznany za pomoc państwa o charakterze socjalnym, oraz że pomoc nie jest przyznawana tylko na rzecz użytkowników indywidualnych.

(66) Wyłączenia od postanowień art. 87 ust. 3 lit. b) oraz d) traktatu również nie mają zastosowania w omawianym przypadku. Wspomnieć należy również, że Appingedam znajduje się na terenie, który kwalifikuje się do pomocy regionalnej⁽¹⁹⁾ i dlatego zasadniczo może kwalifikować się do pomocy regionalnej na mocy postanowień art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu. Na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu Komisja określiła wytyczne w sprawie pomocy regionalnej, dalej zwane „wytycznymi”⁽²⁰⁾. Jednak ze względu na powody opisane w motywie (67) przedmiotowy środek pomocy nie może zostać uznany za uzasadniony na podstawie powyższych wytycznych.

⁽¹⁹⁾ Mapa pomocy regionalnej Holandii 2000-2006 (Pomoc państwa N 228/2000, nr referencyjny SG (2000) D/106075 z 8.8.2000 r.).

⁽²⁰⁾ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej, Dz.U. C 74 z 10.3.1998.

(67) Środek nie opiera się na żadnym z określonych środków pomocy regionalnej a poza tym polega na wspomaganiu jedynie określonego sektora w jednej gminie w danym regionie. W przepisach określono raczej „indywidualna płatność pomocowa ad hoc na rzecz [...] jednego obszaru działalności [...] [może] wywierać poważny wpływ na konkurencję na danym rynku (w przypadku niniejszym: na innych operatorów), a jej skutki dla rozwoju regionalnego będą prawdopodobnie zbyt ograniczone. [...] Komisja stoi na stanowisku, że [...] tego rodzaju pomoc nie spełnia wymogów [wytycznych]”⁽²¹⁾ ..

(68) Komisja określiła również inne wytyczne i zasady ramowe w których zawarte zostały zasady pomocy państwa, która może zostać uwzględniona przy stosowaniu wyłączeń od postanowień art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu. Żadne z postanowień powyższych wytycznych nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie. Ponieważ środek nie jest objęty żadnymi innymi zasadami ramowymi lub innymi wytycznymi Komisja wyraża opinię, że ocena zgodności niniejszego środka ze wspólnym rynkiem powinna opierać się bezpośrednio na przepisach art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu⁽²²⁾.

(69) Na mocy przepisów art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu jako zgodna ze wspólnym rynkiem uznana może zostać „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

(70) Środek pomocy może być objęty wyłączeniem określonym art. 87 ust. 3 lit. c), o ile zakłada on dążenie do osiągnięcia celu we wspólnym interesie w sposób konieczny dla wyznaczonego celu i do niego proporcjonalny.

(71) Dlatego też Komisja zweryfikuje:

- a) czy proponowany środek pomocy ma na celu osiągnięcie określonego celu we wspólnym interesie, to znaczy czy przyczynia się on do neutralizacji przypadków zawodności rynku lub do osiągnięcia innego celu we wspólnym interesie, jak np. spójności.

W omawianym przypadku sprawdzone zostanie jednocześnie czy

- b) środek pomocy otrzymał formę umożliwiającą osiągnięcie celu we wspólnym interesie, przy czym należy zwłaszcza odpowiedzieć na następujące pytania:

- i. Czy środek pomocy stanowi adekwatny instrument, to znaczy, czy dzięki pomocy udało się

osiągnąć określony cel lub czy istnieją inne jednoznacznie lepsze instrumenty umożliwiające osiągnięcie tego samego wyniku?

- ii. Czy środek ma efekt zachęty, to znaczy czy powoduje on zmiany w sposobie postępowania przedsiębiorstw?

- iii. Czy środek pomocy jest proporcjonalny do wyznaczonego celu, to znaczy czy ta sama zmiana sposobu postępowania mogłaby zostać osiągnięta przy zastosowaniu mniejszego środka lub takiego, który w mniejszym stopniu zakłóca konkurencję?

- c) Czy przypadki zakłócenia konkurencji oraz ich wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, że efekt końcowy jest pozytywny?

Przypadki zawodności rynku

(72) Komisja musi zweryfikować czy rzeczywiście występują przypadki zawodności rynku na rynku szerokopasmowego przesyłu danych w Holandii, a mianowicie w Appingedam, które mogłyby zostać objęte pomocą państwa. Bieżące dane⁽²³⁾ potwierdzają, że w Holandii panuje silna konkurencja, a oferta na rynku szerokopasmowego przesyłu danych jest bardzo bogata. W Holandii występuje największe zagęszczenie sieci szerokopasmowego przesyłu danych w całej Wspólnocie (w połowie 2006 r. około 30 % i odsetek ten szybko wzrasta).

(73) Holenderski rynek szerokopasmowego przesyłu danych charakteryzuje się szybkim rozwojem. Dostawcy elektronicznych usług komunikacyjnych, operatorzy kablowi i dostawcy usług internetowych gotowi są do wprowadzenia na holenderski rynek usług szerokopasmowego przesyłu danych o bardzo wysokiej przepustowości⁽²⁴⁾. Oczekuje się, że w najbliższych latach bez pomocy państwa zbudowane zostaną „sieci następnej generacji”⁽²⁵⁾. Oprócz tego operatorzy telefonii komórkowej trzeciej generacji zajmują się obecnie wprowadzaniem w Holandii komórkowych usług szerokopasmowego przesyłu danych. Komórnice z informacjami będącymi w posiadaniu Komisji istniejące usługi już pokrywają powierzchnię Holandii w około 70 %⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ „Europejskie prawodawstwo w zakresie komunikacji elektronicznej i rynków w 2005 r.” (11. sprawozdanie) COM (2006)68 z 20.2.2006. Zgodnie z danymi z października 2005 r. udział zasiedzialego operatora w rynku łącz stacjonarnych szerokopasmowego detalicznego przesyłu danych wynosi około 44 %, a udział w rynku detalicznych łącz DSL około 72 %. Udział operatora zasiedzialego w rynku detalicznych łącz DSL nadal spada; ze statystyk na temat szerokopasmowego przesyłu danych OESO z grudnia wynika również, że Holandia znajduje się w czołówce krajów w zakresie rankingu szerokopasmowego przesyłu danych: www.oecd.org/sti/ict/broadband.

⁽²⁴⁾ Zgodnie z informacjami, które posiada Komisja, Essent zajmuje się testami symetrycznego rozwiązania typu *Ethernet-to-the-Home* charakteryzującego się prędkością 100 Mbit/s, UPC w Holandii przygotowuje wprowadzenie produktu o prędkości 50Mbit/s, natomiast KPN rozpoczyna lansowanie usług VDSL charakteryzujących się prędkością przesyłu o wartości do 50 Mbit/s.

⁽²⁵⁾ Patrz na przykład OPTA: *Next Generation Network firmy KPN: All IP*, Issue Paper z 22 maja 2006 r.

⁽²⁶⁾ Porównaj: <http://145.7.218.175/covcheck/main.asp> and <http://umts-coveragetool.vodafone.nl/UMTSdekkings.html#>. Na stronie internetowej KPN podano informację, że do UMTS dostęp ma 9 milionów ludzi w 130 miastach w Holandii: <http://www.kpn.com/kpn/show/id=716554>.

⁽²¹⁾ Patrz wytyczne, rozdział 2, zakres, str. 10.

⁽²²⁾ Komisja postępowała w analogiczny sposób również w innych sprawach, patrz na przykład następujące decyzje w sprawie pomocy państwa dotyczące Zjednoczonego Królestwa: N 126/04 „Usługi szerokopasmowego przesyłu danych dla małych i średnich przedsiębiorstw w Lincolnshire” z dnia 14 grudnia 2004 r., N199/04 „Broadband business fund” z dnia 16 listopada 2004 r., N307/04 „Komunikacja szerokopasmowa w Szkocji – regiony oddalone i wiejskie” z dnia 16 listopada 2004 r. (patrz: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/).

- (74) Wyciągając wnioski z informacji dotyczących stanu faktycznego, które posiada Komisja (raport CBP, sprawozdanie Komisji, analiza OESO itp.), istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na to, iż rozkład sił na rynku w wystarczający sposób doprowadzić może do realizacji oczekiwanego pokrycia rynku oraz oczekiwanej ilości usług na holenderskim rynku szerokopasmowego przesyłu danych⁽²⁷⁾. Dodać należy, iż proponowany środek na rynku szerokopasmowego przesyłu danych jako inwestycja publiczna stwarza ryzyko wyparcia prywatnej inicjatywy i nie prowadzi do poszerzenia podaży usług szerokopasmowego przesyłu danych.
- (75) Ze sprawozdania CPB wynika, że zasadniczo nie dochodzi do przypadków zawodności rynku na rynku szerokopasmowego przesyłu danych w Holandii i że przedsiębiorstwa otrzymują wystarczającą ilość zachęt do inwestowania w strukturę szerokopasmową oraz że najlepsza polityka władz oznacza politykę zachowawczą bez ingerencji w funkcjonowanie rynku. Sprawozdanie potwierdza, że istniejące przypadki zawodności rynku są ograniczone oraz że wynikają z pozycji rynkowej oraz minimalnych problemów produkcyjnych. Zgodnie z opinią wyrażoną w sprawozdaniu wydaje się, że sprawowanie nadzoru przez holenderski urząd nadzoru OPTA, oraz subsydiowanie w określony sposób badań i rozwoju odbywają się we właściwy sposób⁽²⁸⁾.
- (76) Szczególną cechą Appingedam jest fakt, że zarówno KPN jak i Essent oferują tam detaliczne usługi szerokopasmowego przesyłu danych *na rynku detalicznym*. Essent oferuje obecnie usługi o prędkości przesyłu do 5Mbit/s, KPN natomiast do 6Mbit/s. Zarówno Essent jak i KPN świadczą potrójne usługi (dostęp do telefonii, internetu oraz cyfrowej/analogowej telewizji). Obydwa przedsiębiorstwa dysponują technicznymi możliwościami i będą mogły wykorzystać je w oparciu o istniejące sieci w celu zwiększenia wydajności szerokopasmowego przesyłu danych w swojej ofercie, o ile popyt na takie usługi będzie wystarczający. Również inni dostawcy usług internetowych mają możliwość oferowania usług szerokopasmowego przesyłu danych wykorzystując usługi hurtowe świadczone przez KPN.
- (77) W odniesieniu do rynków hurtowych urząd nadzoru OPTA nałożył pewne ograniczenia na dużego operatora KPN. KPN oferuje również hurtowy dostęp do swojej sieci i usług, co umożliwia świadczenie usług szerokopasmowego przesyłu danych⁽²⁹⁾. Niektórzy operatorzy kablowi, w szczególności Essent, oferują również osobom trzecim pewną formę hurtowego dostępu do sieci szerokopasmowego przesyłu danych na rynku holenderskim⁽³⁰⁾.
- (78) W innych przypadkach, w których Komisja musiała dotychczas wydać opinie dotyczące pomocy państwa na rzecz infrastruktury szerokopasmowej i usług szerokopasmowych, rzeczywiście doszła ona do wniosku, iż pomoc państwa dla hurtowych sieci mogłaby stać się odpowiednim i proporcjonalnym instrumentem pozwalającym na rozwiązanie przypadków zawodności rynku lub niedostatecznego finansowania. W przypadkach, które dotyczyły zasadniczo obszarów „białych” lub „szarych”⁽³¹⁾ rynek nie otworzył się jednak na konkurencyjną ofertę usług szerokopasmowego przesyłu danych lub istniały utrudnienia strukturalne dotyczące budowy sieci szerokopasmowej⁽³²⁾.
- (79) Władze holenderskie wysuwają argument, iż aby umożliwić „przyszłą konserwację i zastosowania” konieczne jest istnienie sieci o wyższej przepustowości niż istniejące sieci miedziane lub sieci hybrydowe miedziano-światłowodowe. Z badań wynika jednak, że trudno jest wyobrazić sobie w najbliższej przyszłości jak też w perspektywie średnioterminowej zastosowania przeznaczone dla ogółu społeczeństwa, które nie mogłyby być oferowane z wykorzystaniem istniejących sieci⁽³³⁾. Oznacza to, że możliwość zastępowania usług oferowanych za pośrednictwem „sieci przyszłej generacji” usługami świadczonymi za pośrednictwem istniejących sieci jest duża, a potencjalne ryzyko zakłócenia konkurencji wynikające z zastosowania środka w najbliższej przyszłości nadal będzie wysokie.
- (80) Podsumowując wywnioskować można, że na rynku szerokopasmowego przesyłu danych w Appingedam nie dochodzi do przypadków zawodności rynku, które wymagałyby udzielenia finansowej pomocy państwa.

Motywy dotyczące polityki spójności

- (81) Pomimo, że Appingedam położone jest w peryferyjnym regionie Holandii, to do ingerencji władz dochodzi w gminie, w której detaliczne i hurtowe usługi dostępu do sieci szerokopasmowej oferuje już szereg dostawców usług komunikacji elektronicznej, za pośrednictwem różnych sieci, na zasadach i po cenach porównywalnych z innymi regionami.

⁽²⁷⁾ Istnieje jeszcze niewielki odsetek holenderskiego społeczeństwa, który nie posiada dostępu do usług szerokopasmowego przesyłu danych, wynikający ze zbyt dużego oddalenia od lokalnej centrali, które uniemożliwia korzystanie z usług Digital Subscriber Line (DSL) lub z braku dostępu do sieci telewizji kablowej.

⁽²⁸⁾ Sprawozdanie CPB, str. 103.

⁽²⁹⁾ KPN posiada silną pozycję rynkową na rynku hurtowym w aspekcie uwolnionego dostępu do określonych dzierżawionych łączy hurtowych. Dlatego KPN obowiązują określone reguły dostępu odnoszące się do wkładów o dużym znaczeniu dla świadczenia usług szerokopasmowego przesyłu danych, takich jak sieci przyłączy lub hurtowych łączy dzierżawionych. Poza tym KPN oferuje dobrowolnie dostęp do określonych usług szerokopasmowego przesyłu danych.

⁽³⁰⁾ Essent świadczy na przykład usługę WBA na rzecz ISP Introweb (ograniczającą się do obsługi użytkowników branżowych), operatorzy kablowi Fundacja CAI Hardewijk oraz Kabel Noord świadczą usługę WBA na rzecz ISP Chello, natomiast operator kablowy Cogas świadczy usługę WBA na rzecz ISP @Home: patrz sprawa NL/2005/0281 Hurtowy rynek szerokopasmowego przesyłu danych w Holandii – uwagi zgodne z przepisami art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE z dnia 2 grudnia 2005 r.

⁽³¹⁾ Na „obszarach białych” nie ma dostępu do sieci szerokopasmowej, „obszary szare” porównywalne są z naturalnym monopolem, w którym sieć kontrolowana jest przez jedynego operatora, który nie umożliwia dostępu do swojej infrastruktury podstawowej. Appingedam może więc zostać uznane za „obszar czarny”, na którym sytuacja rynkowa charakteryzuje się dostępem do różnych usług szerokopasmowego przesyłu danych za pośrednictwem przynajmniej dwóch konkurujących ze sobą infrastruktur (takich jak sieć telefoniczna i sieć telewizji kablowej). W odniesieniu do projektów na tak zwanych „obszarach czarnych” istnieje wysokie ryzyko, iż pomoc państwa doprowadzi do wyparcia istniejących i przyszłych inwestycji prywatnych.

⁽³²⁾ W niedawnej sprawie dotyczącej Irlandii N284/05 „Regionalny program rozwoju infrastruktury szerokopasmowej – faza II i III programu Metropolitan Area Network (MAN)”, decyzja Komisji z dnia 8 marca 2006 r., Komisja wyraziła zgodę na udzielenie pomocy państwa na rozbudowę otwartej infrastruktury hurtowej, również na obszarach geograficznych gdzie działający już tam operator świadczył podstawowe usługi szerokopasmowego przesyłu danych, a to z powodu poważnego „niedorozwoju sieci szerokopasmowej” i szczególnych cech jakimi charakteryzuje się rynek irlandzki (brak alternatywnej infrastruktury, gęstość zaludnienia, bardzo późne wprowadzenie sieci szerokopasmowej przez zasiedźiałego operatora itd.).

⁽³³⁾ Patrz na przykład UK Broadband Stakeholder Group, „Predicting UK Future Resindential Bandwidth Requirements”, Maj 2006; IDATE, „Etude sur le développement du très haut débit en France” marzec 2006 r.

(82) We wspomnianym już wcześniej sprawozdaniu CPB stwierdzono, że brak jest oznak wskazujących na „*a substantial geographical or social digital divide in the Netherlands. Broadband is available in almost all regions. Most consumers can choose between roughly 80 Internet subscriptions in densely populated areas and between approximately 30 in remote areas*” [znaczący rozróżnienie geograficzne lub rozłam informatyczny na terenie Holandii. Usługi szerokopasmowe są dostępne w prawie wszystkich regionach. Większość konsumentów może wybierać spośród 80 abonamentów internetowych na obszarach gęsto zaludnionych, a na obszarach odległych spośród 30]. W sprawozdaniu przyznano co prawda, że być może występuje rozróżnienie społeczne (pośród użytkowników sieci szerokopasmowej jest zbyt mało osób starszych), lecz rząd może zachęcić tę grupę do używania internetu działając po stronie popytu, na przykład prowadząc kampanie popularyzacyjne⁽³⁴⁾.

(83) Odnośny środek nie jest więc nastawiony na realizację celu w ramach polityki spójności. Pomoc państwa nie jest konieczna w celu pobudzenia podaży usług szerokopasmowego przesyłu danych w Appingedam i zakłóca konkurencję w nierównomierny sposób. Ze względu na brak celu realizowanego we wspólnym interesie, środek pomocy nie spełnia kryteriów, pozwalających na uznanie go za zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu.

VI. WNIOSKI

(84) Na podstawie powyższych powodów Komisja zdecydowała, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa na rzecz fundacji, operatora sieci światłowodowej oraz dostawców detalicznych usług szerokopasmowego przesyłu danych. Ponieważ środek pomocy nie jest przeznaczony na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub

niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, środek pomocy nie może zostać uznany za uzasadniony na podstawie art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu i tym samym nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek pomocy, który Holandia zamierza przyznać na rozwój szerokopasmowej sieci przesyłu danych w Appingedam nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem.

Z tego powodu środek pomocy nie może zostać udzielony.

Artykuł 2

Holandia informuje Komisję w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia o niniejszej decyzji o środkach podjętych w celu jej wykonania.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli, dnia 19 września 2006 r.

W imieniu Komisji

Neelie KROES

Członek Komisji

⁽³⁴⁾ Str. 14 wspomnianego sprawozdania CPB.