

Tematsko izvješće

**Širokopojasni pristup  
internetu u državama  
članicama EU a: postignut je  
određen napredak, ali neće se  
dosegnuti sve ciljne vrijednosti  
iz strategije Europa 2020.**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

## **REVIZORSKI TIM**

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Ulogu izjaviteljice za ovo izvješće ima članica Suda Iliana Ivanova, doajenka navedenog revizijskog vijeća. Potporu su joj pružali voditelj njezina ureda Mihail Stefanov, ataše u njezinu uredu James Verity, glavni rukovoditelj Niels-Erik Brokopp, voditelj radnog zadatka Romuald Kayibanda te revizori Przemyslaw Dowgialo, Alessandra Falcinelli, Anna Fiteni, Agota Marczinko, Ana Popescu, Michael Spang, Lutz Venske i Angelika Zych.



*Slijeva nadesno:* Angelika Zych, Niels-Erik Brokopp, Romuald Kayibanda, James Verity, Iliana Ivanova, Lutz Venske, Mihail Stefanov, Agota Marczinko.

## SADRŽAJ

## Odlomak

Pojmovnik i pokrate

Sažetak

I. – IX.

Uvod

1. – 12.

Širokopojasni pristup internetu i njegova važnost

1. – 5.

Politike EU-a za širokopojasni pristup internetu

6. – 8.

Financijska potpora EU-a za širokopojasne infrastrukture

9. – 12.

Opseg revizije i revizijski pristup

13. – 15.

Opažanja

16. – 78.

Iako se širokopojasna pokrivenost u EU-u poboljšava, neke ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. vjerojatno se neće dosegnuti

16. – 34.

Sve države članice dosegnule su ciljnu vrijednost osnovne širokopojasne pokrivenosti do 2016.

17.

Dvije od pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem mogle bi dosegnuti ciljnu vrijednost pokrivenosti internetom brzine od 30 Mbps do 2020. godine, ali ruralna područja ostaju problematična u većini država članica

18. – 22.

Iako većina država članica obuhvaćenih ispitivanjem vjerojatno neće dosegnuti ciljnu vrijednost udjela pretplaćenih kućanstava do 2020. godine...

23. – 24.

... trenutačni planovi triju država članica obuhvaćenih ispitivanjem upućuju na to da bi one mogle imati dobre preduvjete za doseganje ciljnih vrijednosti za 2025.

25. – 26.

Države članice ocijenile su potporu koju Komisija pruža pozitivnom, ali praćenje na razini Komisije nije koordinirano među različitim glavnim upravama

27. – 34.

Sve su države članice izradile strategije za širokopojasni pristup internetu, no u onima koje je Sud ispitao postojali su nedostaci

35. – 48.

Sve su države članice izradile strategije, ali s kašnjenjem, dok ciljne vrijednosti koje su utvrdile nisu uvijek bile u skladu s onima iz strategije Europa 2020.

36. – 40.

Strategije koje su države članice obuhvaćene ispitivanjem dostavile Komisiji nisu uvijek bile cjelovite

41. – 44.

Neke države članice obuhvaćene ispitivanjem nisu vodile računa o izazovima koji su povezani s njihovom postojećom infrastrukturom

45. – 48.

|                                                                                                                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Razni čimbenici ograničavali su napredak država članica u dosezanju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu                                                                                       | 49. – 78. |
| U nekim državama članicama nisu ponuđena odgovarajuća rješenja za financiranje u ruralnim i prigradskim područjima                                                                                               | 50. – 62. |
| Pravno i konkurentno okruženje uzrokuje određene probleme u nekim državama članicama                                                                                                                             | 63. – 69. |
| Neke države članice poboljšale su proces koordiniranja ulaganja u širokopojasni pristup, no u jednoj državi članici obuhvaćenoj ispitivanjem Sud je utvrdio nedostatnu koordinaciju između programskih razdoblja | 70. – 78. |
| Zaključci i preporuke                                                                                                                                                                                            | 79. – 87. |
| Prilog – Zemljovidi pokrivenosti internetom brzine od 30 Mbps u Europi                                                                                                                                           |           |
| Odgovori Komisije i EIB-a                                                                                                                                                                                        |           |

**POJMOVNIK I POKRATE**

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CEF                                                                   | Instrument za povezivanje Europe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ciljevi gigabitnog društva do 2025.                                   | U rujnu 2016. Komisija je u komunikaciji poznatoj pod nazivom „Gigabitno društvo do 2025.” utvrdila tri strateška cilja za 2025. kojima se nadopunjuju ciljevi za 2020. iz Digitalne agende.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ciljevi za širokopojasni pristup internetu iz strategije Europa 2020. | Ciljevi povezani sa širokopojasnim pristupom internetu utvrđeni u Digitalnoj agendi za Europu, jednoj od sedam vodećih inicijativa strategije Europa 2020. koju je Komisija donijela 2010. godine. Ti su ciljevi: (i) do 2013. omogućiti svim Europljanima osnovni širokopojasni pristup internetu (> 144 Kbps), (ii) do 2020. zajamčiti svim Europljanima dostupnost brzog širokopojasnog pristupa internetu (> 30 Mbps) i (iii) do 2020. zajamčiti da je najmanje 50 % europskih kućanstava pretplaćeno na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa internetu (> 100 Mbps). |
| EFRR                                                                  | Europski fond za regionalni razvoj                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| EFSU                                                                  | Europski fond za strateška ulaganja                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ESIF                                                                  | Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| EU                                                                    | Europska unija                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Ex ante</i> uvjeti                                                 | Uvjeti koji se temelje na unaprijed utvrđenim kriterijima koje se smatra preduvjetima potrebnima za djelotvornu i učinkovitu uporabu potpore Unije. Pri izradi operativnih programa (OP) za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF) za programsko razdoblje 2014. – 2020. države članice morale su procijeniti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Ako uvjeti nisu bili ispunjeni, bilo je potrebno izraditi akcijske planove kojima će se zajamčiti njihovo ispunjavanje do 31. prosinca 2016.                               |
| Gbps                                                                  | Jedinica prijenosa podataka koja odgovara brzini od 1 000 000 000 bita u sekundi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| GU                                                                    | Glavna uprava                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| GU AGRI                                                               | GU za poljoprivredu i ruralni razvoj                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| GU CNECT                                                              | GU za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| GU COMP                                                               | GU za tržišno natjecanje                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| GU ECFIN                                                              | GU za gospodarske i financijske poslove                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| GU REGIO                                                              | GU za regionalnu i urbanu politiku                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Kbps                                                                  | Jedinica prijenosa podataka koja odgovara brzini od 1000 bita u sekundi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Mbps                                                                  | Jedinica prijenosa podataka koja odgovara brzini od 1 000 000 bita u sekundi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Mrežna okosnica                                                       | Primarni hardver velike brzine i prijenosne linije određene telekomunikacijske mreže (kao što je internet).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| OP                                                                    | Operativni program                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Povijesni operater           | Poduzeće koje je u prošlosti imalo monopol na tržištu, ali sada pruža usluge u konkurentnom okruženju. Mnogi povijesni operateri zadržali su prednosti zahvaljujući svojem prethodnom monopolističkom položaju (npr. mreže i korisnike).         |
| Udio pretplaćenih kućanstava | U kontekstu ovog izvješća udio pretplaćenih kućanstava pokazatelj je koji je odabrala Europska komisija. Definira se kao postotak kućanstava koja su pretplaćena na usluge širokopojasnog pristupa internetu u odnosu na ukupan broj kućanstava. |

## **SAŽETAK**

### **O širokopojasnom pristupu internetu**

- I. Pojam „širokopojasni” općenito se koristi za veće brzine interneta i druge tehničke značajke koje omogućuju dostupnost novih sadržaja, aplikacija i usluga. S obzirom na sve veću važnost digitalnih podataka, dobra povezanost s internetom ključna je ne samo za očuvanje konkurentnosti europskih poduzeća u globalnom gospodarstvu, nego i općenito za promicanje socijalne uključenosti.
- II. EU je 2010. u okviru svoje strategije Europa 2020. utvrdio tri ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup internetu: do 2013. omogućiti svim Europljanima osnovni širokopojasni pristup internetu (do 30 megabita u sekundi (Mbps)), do 2020. omogućiti svim Europljanima brzi širokopojasni pristup internetu (preko 30 Mbps) i do 2020. zajamčiti da je najmanje 50 % europskih kućanstava pretplaćeno na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa internetu (preko 100 Mbps). U svrhu potpore ostvarenju tih ciljeva EU je uveo niz mjera politike i regulatornih mjera te je državama članicama za razdoblje 2014. – 2020. stavio na raspolaganje otprilike 15 milijardi eura iz niza izvora i instrumenata za financiranje, uključujući 5,6 milijardi eura u okviru zajmova Europske investicijske banke (EIB).

### **Kako je Sud proveo reviziju**

- III. Revizija koju je Sud proveo bila je usmjerena na djelotvornost mjera koje su Europska komisija i države članice poduzele kako bi se postigli ciljevi širokopojasnog pristupa internetu utvrđeni u strategiji Europa 2020.
- IV. Revizijom su obuhvaćena programska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. te svi izvori financijskih sredstava EU-a, uključujući potporu EIB-a. Obuhvaćeni su svi odjeli Komisije s važnom ulogom u području širokopojasnog pristupa internetu, kao i EIB. U svrhu stjecanja detaljnijeg uvida u stanje na nacionalnoj razini Sud se usmjerio na pet država članica: Irsku, Njemačku, Mađarsku, Poljsku i Italiju. Obavljeni su i revizijski posjeti kojima je obuhvaćen niz dionika (kao što su nacionalna regulatorna tijela, poslovne udruge i telekomunikacijski operateri, udruge potrošača te sindikati).

## Što je Sud utvrdio

- V. Sud je utvrdio da se širokopojasna pokrivenost u EU-u općenito poboljšava, ali i da se neće dosegnuti sve ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. U ruralnim područjima, u kojima privatni sektor ima manje poticaja za ulaganja u usluge širokopojasnog pristupa internetu, povezanost s internetom i dalje je lošija nego u gradovima te je udio kućanstava pretplaćenih na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa daleko od utvrđene ciljne vrijednosti.
- VI. Kad je riječ o trima ciljnim vrijednostima koje su utvrđene, iako su gotovo sve države članice dosegnule ciljnu vrijednost osnovne širokopojasne pokrivenosti do 2013., to najvjerojatnije neće biti slučaj za ciljnu vrijednost brzog širokopojasnog pristupa do 2020. Ruralna područja ostaju problematična u većini država članica: do sredine 2017. godine u 14 država članica bilo je pokriveno manje od 50 % ruralnih područja. U slučaju treće ciljne vrijednosti, koja se odnosi na pretplaćivanje na usluge ultrabrzog pristupa, do sredine 2017. na internetske veze te brzine bilo je pretplaćeno tek 15 % kućanstava u odnosu na ciljnu vrijednost od 50 % kućanstava do 2020. Unatoč tim problemima, tri države članice od njih pet obuhvaćenih ispitivanjem mogle bi, pod uvjetom da provedu svoje planove kako je predviđeno, imati dobre preduvjete za ostvarivanje ciljeva koje je Komisija utvrdila za 2025., prema kojima bi, među ostalim, svim kućanstvima trebalo omogućiti ultrabrz širokopojasni pristup internetu, uz mogućnost nadogradnje do brzine od 1 Gbps. Države članice ocijenile su potporu koju Komisija pruža pozitivnom, ali praćenje stanja nije koordinirano među različitim glavnim upravama.
- VII. Sve su države članice izradile strategije za širokopojasni pristup internetu, no u onima koje je Sud ispitao postojali su nedostaci. Neke su države članice kasnile s dovršetkom izrade svojih strategija te ciljne vrijednosti koje su utvrdile nisu u svim slučajevima bile u skladu s onima iz strategije Europa 2020. Neke države članice nisu vodile računa o izazovima koji su povezani s njihovom postojećom infrastrukturom (telefonskom infrastrukturom), što bi srednjoročno i dugoročno moglo utjecati na postizanje odgovarajuće brzine.



VIII. Razni čimbenici ograničavali su napredak država članica u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu. U trima državama članicama nisu ponuđena odgovarajuća rješenja za financiranje u ruralnim i prigradskim područjima te jedan veliki projekt EIB-a za koji je pružena potpora iz Europskog fonda za strateška ulaganja nije bio usmjeren na ona područja u kojima je potpora javnog sektora najpotrebnija. Sud je utvrdio da je pravno i konkurentno okruženje uzrokovalo probleme u dvjema državama članicama. Nadalje, Sud je utvrdio da nije bilo dostatne koordinacije između programskih razdoblja u jednoj državi članici.

### **Što Sud preporučuje**

- IX. Sud iznosi preporuke koje se odnose na tri područja: strateško planiranje, regulatorno okruženje i poticanje konkurentnosti financiranjem. Te preporuke uključuju sljedeće:
- Države članice trebale bi izraditi nove planove za razdoblje nakon 2020. godine.
  - Komisija bi trebala pojasniti primjenu smjernica o državnim potporama jer ih neke države članice tumače na način kojim se mogu ograničiti njihova ulaganja u širokopojasni pristup internetu. Također bi trebala podupirati napore koje države članice ulažu u poticanje konkurentnijeg pružanja usluga širokopojasnog pristupa poticanjem uspostave odgovarajućih mreža i, u relevantnim slučajevima, objedinjavanjem manjih projekata u skupine kako bi se dosegnula kritična veličina.
  - EIB bi potporu koju pruža u okviru EFSU-a i Fonda za širokopojasno povezivanje Europe trebao usmjeriti na male i srednje velike projekte u područjima u kojima je potpora javnog sektora najpotrebnija te u skladu s ciljem pružanja potpore rizičnijim projektima.

## **UVOD**

### ***Širokopojasni pristup internetu i njegova važnost***

1. Internetski prijenos digitalnih podataka ima sve veću ulogu u životu građana i djelovanju javnih tijela i poduzeća. Visoke razine dostupnosti i brzine interneta, kao što ih omogućuje širokopojasni pristup, ključne su da bi Europa zadržala svoju konkurentnost u globalnom gospodarstvu. Primjerice:

- povećanje broja širokopojasnih priključaka u određenoj zemlji za 10 % moglo bi dovesti do povećanja BDP-a po glavi stanovnika za 1 % godišnje<sup>1</sup>
- povećanje broja širokopojasnih priključaka za 10 % moglo bi dovesti do povećanja radne produktivnosti za 1,5 % tijekom sljedećih pet godina<sup>2</sup>
- ulaganja u širokopojasni pristup internetu također će doprinijeti pružanju kvalitetnog obrazovanja, promicanju socijalne uključenosti te donijeti koristi za ruralne i udaljene regije.

Neki dionici<sup>3</sup> smatraju da je širokopojasni pristup internetu toliko važan da bi ga se trebalo svrstavati u osnovne komunalne usluge, zajedno s cestama, vodom, električnom energijom i plinom.

2. Pojam „širokopojasni” u kontekstu pristupa internetu nema posebno tehničko značenje, već se koristi za opis bilo koje infrastrukture za pristup internetu velike brzine koji je uvijek dostupan i brži u odnosu na tradicionalni pristup telefonskom linijom. Komisija je definirala tri kategorije brzine preuzimanja podataka:

---

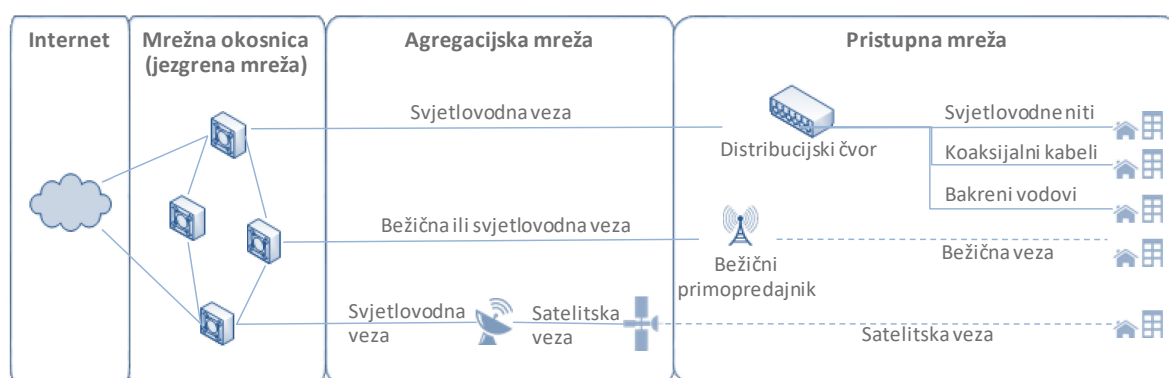
<sup>1</sup> L. Holt, M. Jamison, *Broadband and contributions to economic growth: lessons from the US experience* (Širokopojasni pristup internetu i doprinosi gospodarskom rastu: znanje stečeno na temelju iskustva iz SAD-a), publikacija *Telecommunications Policy* (Politika telekomunikacija), sv. 33, str. 575–581; Global Industry Leaders' Forum, *Broadband enabled innovation* (Inovacije omogućene širokopojasnim pristupom internetu), ITU, 2011.

<sup>2</sup> Vidi ažuriranu inačicu Digitalne agende za Europu (2012.).

<sup>3</sup> Primjerice, kanadski Forum inteligentnih zajednica i društvo BDO Canada.

- „osnovni pristup” s brzinama od 144 Kbps do 30 Mbps
  - „brzi pristup” s brzinama od 30 do 100 Mbps
  - „ultrabrzi pristup” s brzinama većima od 100 Mbps.
3. Širokopojasna pristupna mreža u načelu se sastoji od triju dijelova: mrežne okosnice, agregacijske mreže i pristupne mreže (vidi sliku 1.)<sup>4</sup>.

**Slika 1. – Struktura širokopojasne mreže**



Izvor: Sud.

4. Pri procjenjivanju brzine interneta važno je razlikovati brzinu preuzimanja podataka i brzinu učitavanja podataka. Brzina preuzimanja podataka odnosi se na brzinu primanja podataka iz udaljenog sustava, primjerice pri pretraživanju interneta ili prijenosu videosadržaja, dok se brzina učitavanja podataka odnosi na brzinu slanja podataka u udaljeni sustav, primjerice pri održavanju videokonferencija. Za pružanje određenih usluga (kao što su videokonferencije, računalstvo „u oblaku”, umrežena vožnja i e-zdravstvo) sve su važnije i neke druge tehničke značajke. Vrsta korištene infrastrukture određuje gornju granicu brzine veze. Postoji pet vrsta infrastrukture za pružanje usluga širokopojasnog pristupa: svjetlovodne niti, koaksijalni kabeli, bakreni telefonski vodovi, zemaljska bežična oprema (antenske stanice/tornjevi) i sateliti (vidi tablicu 1.). Brzi tehnološki razvoj omogućuje

<sup>4</sup> Europska komisija, Vodič za ulaganje u brzi širokopojasni pristup, 2014.

dostupnost sve većeg broja drugih tehnologija koje se mogu koristiti za pružanje usluga brzog širokopojasnog pristupa internetu (vidi **okvir 1.**).

**Tablica 1. – Vrste širokopojasne infrastrukture i trenutačne komercijalne tehnologije<sup>1</sup>**

| Žičana ili bežična mreža | Infrastruktura            | Okvirna brzina preuzimanja podataka | Okvirna brzina učitavanja podataka |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Žičana                   | Svjetlovodne niti         | do 2,5 Gbps                         | do 1,2 Gbps                        |
|                          | Koaksijalni kabeli        | 300 Mbps do 2 Gbps                  | do 50 Mbps                         |
|                          | Bakreni telefonski vodovi | 5 Mbps do 100 Mbps                  | do 10 Mbps                         |
| Bežična                  | Zemaljska bežična oprema  | 60 Mbps                             | do 10 Mbps                         |
|                          | Sateliti                  | do 20 Mbps                          | do 8 Mbps                          |

<sup>1</sup> Stvarna brzina koja će korisnicima biti dostupna ovisi o pružateljima usluga i tehničkim nadogradnjama.

*Izvor:* analiza koju je proveo Sud na temelju rada društva Acreo Swedish ICT.

#### **Okvir 1. – Tehnološki razvoj**

– **Hibridnim internetskim rješenjima** mreža bakrenih telefonskih vodova kombinira se s 4G mobilnom mrežom kako bi se korisnicima omogućile veće brzine pristupa te se za njih upotrebljava poseban pristupnik (vrsta modema). Takva rješenja već su u uporabi u Belgiji i Nizozemskoj te se zahvaljujući njima postižu brzine do 30 Mbps u područjima koja prethodno nisu bila dovoljno pokrivena.

– **Satelitska industrija** trenutačno omogućuje satelitski širokopojasni pristup sljedeće generacije. Dvije su novije inovacije sateliti visoke propusnosti i negeostacionarni sateliti. Uporabom takvih vrsta satelita pristup internetu brzine veće od 30 Mbps u budućnosti bi mogao biti dostupan većem broju korisnika u ruralnim ili udaljenim područjima.

– **5G**, mobilne mreže pete generacije čine sljedeću generaciju standarda bežičnih telekomunikacija. Pri planiranju mreže 5G cilj je povećati kapacitete u odnosu na trenutačnu mrežu 4G te bi ona trebala omogućiti veću gustoću korisnika mobilnog širokopojasnog pristupa internetu i podržavati komunikaciju od uređaja do uređaja te masivnu i pouzdaniju komunikaciju među uređajima. Mreža 5G ima tri elementa: (1) poboljšani pokretni širokopojasni pristup, (2) masivni internet stvari,

(3) usluge od kritične važnosti (engl. *mission critical services*, primjerice za samovozeće automobile). Za mrežu 5G agregacijska mreža mora se temeljiti na infrastrukturi svjetlovodnih niti, čime mreža 5G postaje nadopuna širokopojasnim mrežama velikih brzina koje su dostupne u blizini krajnjih korisnika, ali ih ne zamjenjuje.

5. Svaka od tih tehnologija ima svoje značajke, kao i povezane troškove i prednosti, pri čemu su postojeće mreže bakrenih telefonskih vodova najjeftinija tehnologija za manje brzine, dok se svjetlovodnim nitima ostvaruje najveća brzina, ali uz veći trošak. Kad je riječ o internetu stvari, buduće primjene (vidi **okvir 2.**) zahtijevat će veće brzine, opseg i pouzdanost mreža<sup>5</sup>. Općenito govoreći, uvođenje tehnologije koja omogućuje veće brzine povezivanja skuplje je od uvođenja tehnologije kojom se ostvaruju manje brzine, iako su troškovi održavanja manji. Osim toga, vjerojatno je da će se troškovi upravljanja na razini operatera postupno smanjivati nakon što se postojeće mreže stave izvan uporabe.

#### **Okvir 2. – Internet stvari**

**Internet stvari** mreža je fizičkih uređaja između kojih se mogu prenositi podatci bez potrebe za međuljudskom interakcijom ili interakcijom čovjeka s računalom. Primjeri su, među ostalim, pametni domovi (npr. upravljanje termostatom, osvjetljenjem, glazbom), pametni gradovi (npr. upravljanje uličnom rasvjetom, semaforima, parkirnim mjestima), samovozeći automobili, pametna poljoprivreda (kombiniranje podataka o vlažnosti tla ili uporabi pesticida uz napredni slikovni prikaz).

#### **Politike EU-a za širokopojasni pristup internetu**

6. Strategija Europa 2020., koja je pokrenuta 2010., dugoročna je strategija EU-a za pametan, održiv i uključiv rast<sup>6</sup>. Njome je obuhvaćeno sedam vodećih inicijativa. U okviru jedne od njih, „Digitalna agenda za Europu”<sup>7</sup>, utvrđene su ciljne vrijednosti za brzi i ultrabrizi pristup internetu s ciljem cjelovitog iskorištavanja društvenog i gospodarskog potencijala koji informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), u prvom redu internet, donose građanima i

---

<sup>5</sup> *The State of Broadband* („Stanje u području širokopojasnog pristupa internetu”), organizacija Broadband Commission for Sustainable Development, ITU i UNESCO, rujan 2019.

<sup>6</sup> COM(2010) 2020 „Europa 2020.: strategija za pametan, održiv i uključiv rast”.

<sup>7</sup> COM(2010) 245.

poslovnim subjektima u EU-u. U Digitalnoj agendi, koja je ažurirana 2012.<sup>8</sup>, utvrđuju se tri cilja za širokopojasni pristup internetu:

- do 2013. omogućiti svim Europljanima osnovni širokopojasni pristup internetu
- do 2020. zajamčiti svim Europljanima dostupnost brzog širokopojasnog pristupa internetu (> 30 Mbps)
- do 2020. zajamčiti da je najmanje 50 % europskih kućanstava pretplaćeno na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa internetu (> 100 Mbps).

Prve dvije ciljne vrijednosti usmjerene su na omogućavanje pristupa uz određene brzine, dok se treća odnosi na potražnju među korisnicima. Te su ciljne vrijednosti prerasle u referentne vrijednosti za javne politike diljem EU-a te služe kao smjernice za javna i privatna ulaganja. Usporedive ciljne vrijednosti za SAD opisane su u **okviru 3.**

**Okvir 3. – Ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup internetu u SAD-u**

Nacionalni plan za razvoj širokopojasnog pristupa u SAD-u pod nazivom *Connecting America* („Povezivanje Amerike”) donesen je u ožujku 2010. te se u njemu preporučuje donošenje i praćenje ostvarenja šest ciljeva za 2020., od kojih se prvi odnosi na to da bi „najmanje 100 milijuna kućanstava u SAD-u po pristupačnim cijenama trebalo moći pristupiti stvarnim brzinama preuzimanja podataka od najmanje 100 megabita u sekundi i stvarnim brzinama učitavanja podataka od najmanje 50 megabita u sekundi”. U skladu s time, ciljevima nije obuhvaćeno 100 % stanovništva te su ciljnim vrijednostima točno određene stvarne brzine preuzimanja i učitavanja podataka.

7. Komisija je 2010. utvrdila i zajednički okvir za djelovanje na razinama EU-a i država članica kako bi se dosegnule navedene ciljne vrijednosti. Od država članica tražilo se, među ostalim, da učine sljedeće: (i) osmisle i izrade operativne nacionalne planove za razvoj širokopojasnog pristupa do 2012., (ii) poduzmu mjere, uključujući primjenu pravnih odredbi,

---

<sup>8</sup> COM(2012) 784. Budući da je riječ o komunikaciji Komisije, taj dokument nije obvezujuće naravi, odnosno, svrstava se u neobvezujuće pravo EU-a.

za poticanje ulaganja u širokopojasni pristup te (iii) u cijelosti iskoriste fondove za strukturni i ruralni razvoj.

8. U rujnu 2016. Komisija je u komunikaciji poznatoj pod nazivom „Gigabitno društvo do 2025.”<sup>9</sup> utvrdila tri strateška cilja za 2025. kojima se nadopunjuju ciljevi za 2020. iz Digitalne agende:

- povezivost uz brzinu od najmanje 1 gigabita<sup>10</sup> za sve glavne pokretače socioekonomskog razvoja (kao što su škole, prometna čvorišta i glavni pružatelji javnih usluga)
- kontinuirana pokrivenost svih urbanih područja i svih glavnih kopnenih prometnih pravaca 5G tehnologijom
- pristup internetskoj povezivosti za sva europska ruralna ili urbana kućanstva uz brzinu preuzimanja podataka od najmanje 100 Mbps koja se može nadograditi na gigabitsku brzinu.

#### ***Financijska potpora EU-a za širokopojasne infrastrukture***

9. Prema procjeni Europske komisije iz 2013. za ostvarivanje ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu za 2020. bit će potrebno do 250 milijardi eura<sup>11</sup>. Međutim, daljnjom uporabom postojeće infrastrukture i djelotvornom provedbom Direktive o smanjenju troškova<sup>12</sup> ti bi se troškovi mogli smanjiti<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> COM(2016) 587.

<sup>10</sup> Jedan gigabit u sekundi iznosi 1000 Mbps, što je mnogo veća brzina od one predviđene ciljnim vrijednostima iz strategije Europa 2020.

<sup>11</sup> Europska komisija, *The socio-economic impact of bandwidth* (Socioekonomski učinak širine frekvencijskog pojasa), 2013., str. 207.

<sup>12</sup> Direktiva 2014/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (SL L 155, 23.5.2014., str. 1.).

<sup>13</sup> Organizacija Fibre to the Home Council Europe, priopćenje *Costs for fibre based Gigabit Society significant but achievable* (Troškovi gigabitnog društva utemeljenog na svjetlovodnoj mreži

10. Telekomunikacijski sektor glavni je privatni ulagač u širokopojasne infrastrukture. Neki segmenti tržišta, kao što su ruralna područja, nisu privlačni za privatne ulagače. Za osiguravanje prihvatljive širokopojasne povezivosti u tim područjima potrebno je financiranje iz javnog sektora, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili općinskoj razini. EU čini dodatan izvor financiranja kojim se nadopunjavaju drugi izvori javnih financijskih sredstava (nacionalni, regionalni ili lokalni) u područjima u kojima postoji tržišni nedostatak. U nekim državama članicama EU može biti glavni izvor javnog financiranja.

11. U programskom razdoblju 2014. – 2020. za potporu širokopojasnom pristupu internetu državama članicama na raspolaganju je gotovo 15 milijardi eura, uključujući zajmove EIB-a u vrijednosti od 5,6 milijardi eura, što je znatno povećanje u odnosu na iznos od 3 milijarde eura za programsko razdoblje 2007. – 2013. Taj iznos čini tek otprilike 6 % ukupnog potrebnog ulaganja. Postoji pet glavnih izvora financijskih sredstava (vidi **tablicu 2.**).

**Tablica 2. – Sažeti prikaz izvora financijskih sredstava u programskim razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020.**

| Izvor financijskih sredstava                             | Vrsta potpore        | Iznos u programskom razdoblju<br>(u milijunima eura) |               |
|----------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------|---------------|
|                                                          |                      | 2014. – 2020.                                        | 2007. – 2013. |
| Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF):      |                      |                                                      |               |
| Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)                | Bespovratna sredstva | 6019                                                 | 2456          |
| Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)   | Bespovratna sredstva | 921                                                  | 282           |
| Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) <sup>1</sup>  | Zajmovi              | 2032                                                 | —             |
| Instrument za povezivanje Europe (CEF)                   |                      |                                                      |               |
| Dužnički instrument CEF-a                                | Zajmovi              | 16                                                   |               |
| Inicijativa WIFI4EU                                      | Bespovratna sredstva | 120                                                  |               |
| Fond za širokopojasno povezivanje Europe (CEBF), od toga | Vlasnički kapital    | 240<br>100                                           | —             |

---

znatni su, ali realizacija je moguća), konferencija na temu „Svjetlovod do doma” (FTTH – engl. *Fibre to the home*), Marseille, 16. veljače 2017.



|                                    |         |               |             |
|------------------------------------|---------|---------------|-------------|
| iz Komisije<br>iz EIB-a i EFSU-a   |         | 140           |             |
| Europska investicijska banka (EIB) | Zajmovi | 5600          |             |
| <b>Ukupno raspoloživo</b>          |         | <b>14 948</b> | <b>2738</b> |

<sup>1</sup> Iznosi navedeni za EFSU odnose se na stanje na kraju lipnja 2017.

*Izvor:* analiza koju je proveo Sud na temelju podataka Komisije i EIB-a.

12. Komisija upravlja strukturnim fondovima (EFRR, EPFRR) u suradnji s državama članicama. Osim toga, izdavanjem jamstava pruža potporu projektima koje financira EIB. EIB je odgovoran za upravljanje vlastitim zajmovima i Europskim fondom za strateška ulaganja (EFSU). Komisija upravlja Instrumentom za povezivanje Europe (CEF) te je predviđeno da se dio sredstava raspoloživih za širokopojasni pristup iz tog instrumenta uloži u Fond za širokopojasno povezivanje Europe (CEBF). CEBF-om će upravljati neovisni upravitelj fonda koji će imati ovlasti za djelovanje u skladu s opisom poslova koji dogovore EIB, Komisija i ostali partneri u financiranju.

### **OPSEG REVIZIJE I REVIZIJSKI PRISTUP**

13. Revizija je bila usmjerena na djelotvornost mjera koje su Europska komisija, države članice i EIB poduzeli kako bi se postigli ciljevi širokopojasnog pristupa internetu utvrđeni u strategiji Europa 2020. Navedeno je posebno važno imajući na umu da je rok utvrđen za 2020. godinu sve bliže i da je Komisija objavila nove ciljeve za 2025. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće:

- je li vjerojatno da će države članice postići ciljeve širokopojasnog pristupa do 2020. i je li Komisija pratila napredak u postizanju tih ciljeva
- jesu li države članice izradile odgovarajuće strategije za postizanje tih ciljeva, te
- jesu li države članice djelotvorno provodile svoje strategije – uključujući odabrane mjere i izvore financijskih sredstava (uključujući EIB) te uspostavljena regulatorna, konkurentna i tehnološka okruženja.

Također je ispitao potporu koju je Komisija pružila u vezi s tim trima pitanjima.

14. Revizijom su obuhvaćeni svi izvori financijskih sredstava navedeni u tablici 2.: EFRR, EPFRR, CEF, EFSU, zajmovi EIB-a i CEBF. Revizija je bila usmjerena na pet država članica: Irsku, Njemačku, Mađarsku, Poljsku i Italiju. U tim državama članicama živi otprilike 40 % stanovništva EU-a te su odabrane vodeći računa o razumnoj uravnoteženosti u pogledu zemljopisne raširenosti i aspekata širokopojasne pokrivenosti, kao što su ruralnost i trošak pretplate. Revizijom su obuhvaćena programska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

15. Na razini EU-a obuhvaćene su sve glavne uprave Komisije s važnom ulogom u širokopojasnom pristupu internetu<sup>14</sup>, kao i EIB u kontekstu EFSU-a i CEBF-a. Revizorski tim posjetio je razne relevantne dionike i nevladine organizacije u Bruxellesu i državama članicama: telekomunikacijske operatere, udruge potrošača i poslovne udruge. Posjetima u državama članicama u kojima je provedeno ispitivanje obuhvaćena su i ministarstva odgovorna za utvrđivanje i provedbu strategije širokopojasnog pristupa, tijela zadužena za upravljanje programima koji se financiraju iz ESI fondova, stručni uredi za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu i nacionalna regulatorna tijela. Koristan doprinos bile su i primjedbe koje su telekomunikacijski stručnjaci iznijeli o opažanjima, zaključcima i preporukama iz ovog izvješća.

## **OPAŽANJA**

***Iako se širokopojasna pokrivenost u EU-u poboljšava, neke ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. vjerojatno se neće dosegnuti***

16. Sud je provjerio napredak koji su države članice postigle od 2010. godine u odnosu na tri ciljne vrijednosti iz Digitalne agende (vidi **odlomke 6. i 7.**). Također je razmotrio je li vjerojatno da će države članice dosegnuti ciljne vrijednosti za 2025. godinu te je procijenio praćenje na razini Komisije i potporu koju je pružala državama članicama.

---

<sup>14</sup> GU CNECT, GU REGIO, GU AGRI, GU ECFIN i GU COMP.

**Sve države članice dosegnule su ciljnu vrijednost osnovne širokopojasne pokrivenosti do 2016.**

1. ciljna vrijednost: do 2013. omogućiti svim Europljanima osnovni širokopojasni pristup internetu

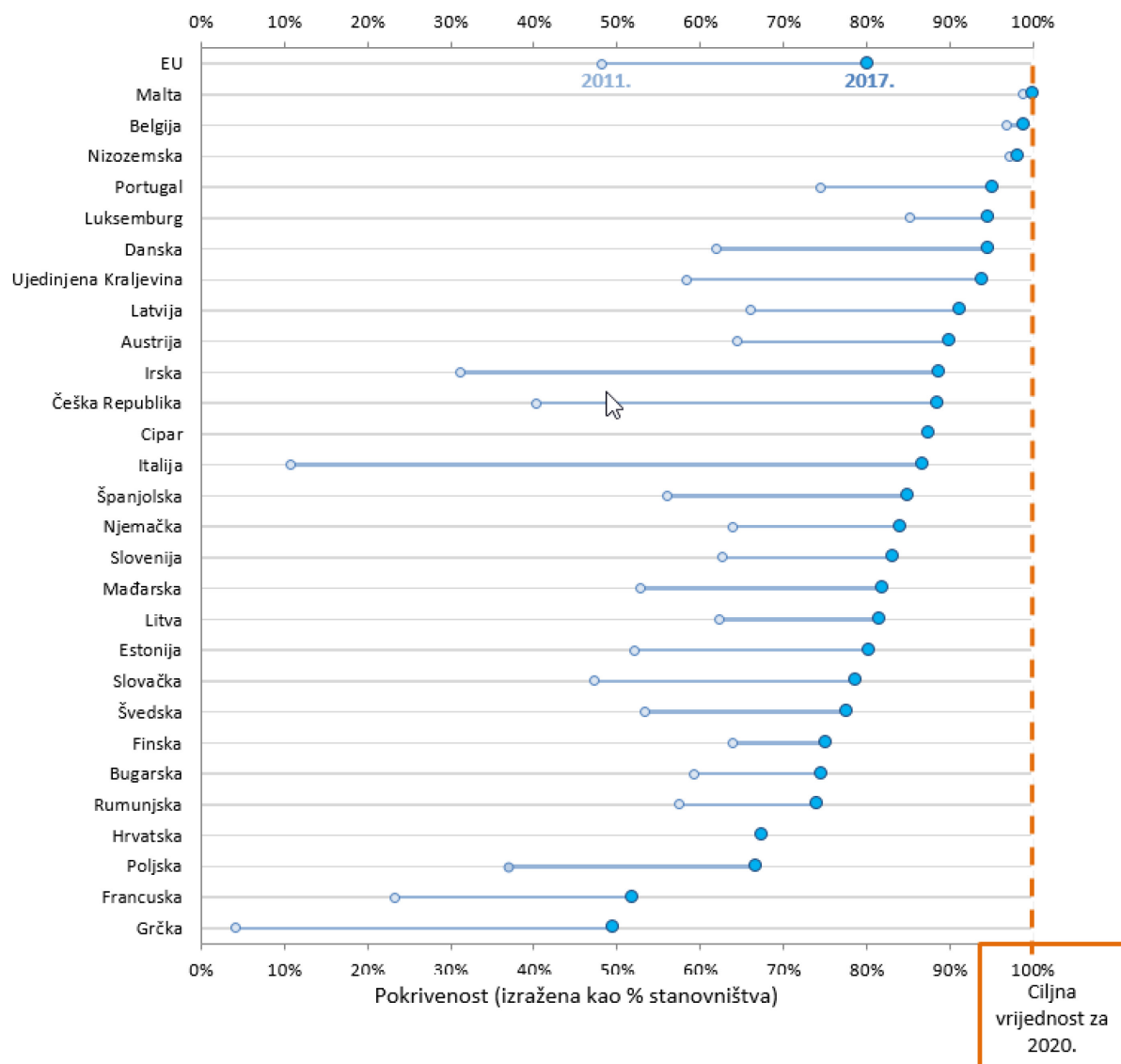
17. Do kraja 2013. sve države članice osim triju baltičkih država (Estonije, Latvije i Litve) dosegnule su ciljnu vrijednost osnovne širokopojasne pokrivenosti. Do kraja lipnja 2016. praktički svi građani EU-a imali su pristup osnovnim širokopojasnim mrežama te je 98 % kućanstava imalo pristup fiksnim širokopojasnim vezama.

**Dvije od pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem mogle bi dosegnuti ciljnu vrijednost pokrivenosti internetom brzine od 30 Mbps do 2020. godine, ali ruralna područja ostaju problematična u većini država članica**

2. ciljna vrijednost: do 2020. zajamčiti svim Europljanima dostupnost brzog širokopojasnog pristupa internetu (> 30 Mbps)

18. Sud je u pogledu ove ciljne vrijednosti utvrdio znatna poboljšanja u većini država članica. Na razini cijelog EU-a udio kućanstava koja imaju pristup brzim širokopojasnim vezama povećao se u razdoblju od 2011. godine do lipnja 2017. s 48 % na 80 %. Malta je u tom trenutku već bila dosegnula ciljnu vrijednost. Međutim, i dalje postoje bitne razlike među različitim državama članicama: Grčka i Francuska ostvarile su pokrivenost od otprilike 50 %, a u dodatnih sedam država članica pokrivenost je ostala ispod 80 % (vidi **sliku 2.**).

**Slika 2. – Pokrivenost internetom brzine od 30 Mbps u svim državama članicama 2011. i 2017. godine**



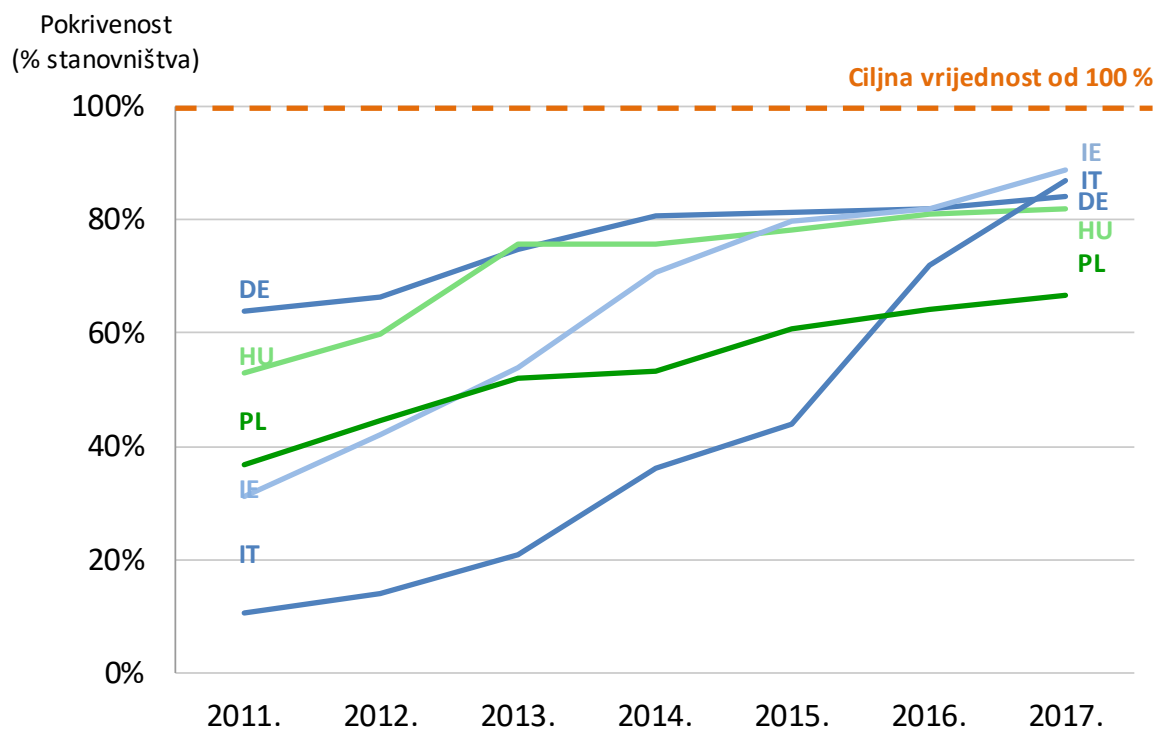
*Napomena:* za Cipar i Hrvatsku nisu bili dostupni podatci za 2011. godinu.

*Izvor:* analiza koju je Sud proveo na temelju podataka Komisije.

19. U pet država članica obuhvaćenih revizijom također je zabilježen trend povećanja pokrivenosti u razdoblju od 2011. do 2017. godine (vidi [sliku 3.](#)). Zahvaljujući kombinaciji privatnih i javnih ulaganja u Mađarskoj, Irskoj i Italiji od 2011. godine bilježi se znatno povećanje širokopojasne pokrivenosti. Povrh toga, te tri države članice planiraju dodatno proširiti tu pokrivenost u ruralnim i prigradskim područjima.

20. Međutim, u slučaju Irske i Italije na temelju napretka koji je ostvaren u prošlosti i trenutačnih planova nije vjerojatno da će brzina od 30 Mbps biti dostupna svim građanima do 2020. godine. Dvije države članice, Mađarska i Njemačka, mogle bi na temelju svojih planova uvođenja i dalje dosegnuti 100 %-tnu pokrivenost stanovništva internetom brzine od 30 Mbps do 2020. godine. U Poljskoj na kraju 2017. godine za 13 % kućanstava planovima uvođenja nije bila predviđena pokrivenost do 2020., i to ponajprije u prigradskim i ruralnim područjima (vidi **odlomak 57.**).

**Slika 3. – Kretanje stope pokrivenosti internetom brzine od 30 Mbps u pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem u razdoblju 2011. – 2017.**



Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka Komisije.

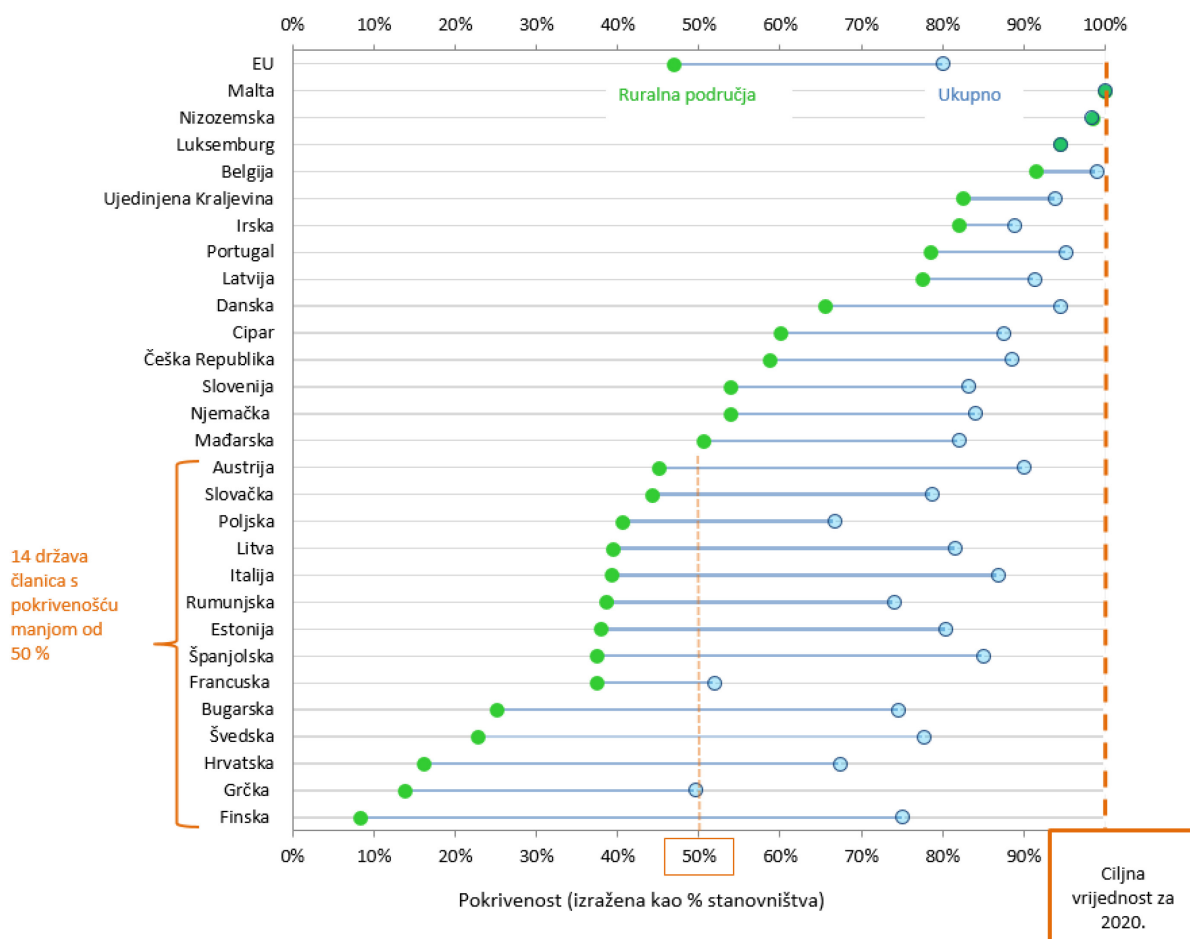
21. Iza općeg povećanja pokrivenosti brzim širokopojasnim internetom kriju se znatne razlike u pokrivenosti urbanih i ruralnih područja. Na razini cijelog EU-a 2016. bilo je pokriveno 47 % kućanstava u ruralnim područjima, dok je opći prosjek iznosio 80 %<sup>15</sup>. Samo je u trima,

<sup>15</sup> Razliku između urbanih i ruralnih područja istaknuo je povjerenik Hogan u svojem govoru iz studenoga 2017:

relativno malim ili urbaniziranim državama članicama – Malti, Luksemburgu i Nizozemskoj – u ruralnim područjima ostvarena jednaka pokrivenost kao u urbanim područjima (vidi sliku 4.). U mnogim državama članicama ruralna pokrivenost daleko je manja od ukupne pokrivenosti, a u 14 država članica širokopojasnim internetom velike brzine pokriveno je manje od 50 % ruralnih područja. Nedostatkom odgovarajuće širokopojasne pokrivenosti stvara se rizik od toga da ruralna područja propuste priliku za ostvarivanje mogućih gospodarskih i društvenih koristi (vidi odlomek 1.).

22. U Francuskoj je u ažuriranom nacionalnom planu za razvoj širokopojasnog pristupa kao cilj utvrđena pokrivenost cjelokupnog stanovništva internetom brzine od 30 Mbps do 2022., uz pokrivenost svjetlovodnim nitima za 80 % stanovništva. Međutim, u izvješću iz siječnja 2017. francuski Revizorski sud doveo je u pitanje relevantnost uporabe svjetlovodnih niti u određenim područjima zbog velikih troškova koje one nose sa sobom i dugog razdoblja koje je potrebno za njihovo uvođenje. Francuska trenutačno razmatra uporabu drugih tehnologija kao što su 4G fiksne bežične veze u određenim područjima.

**Slika 4. – Pokrivenost internetom brzine od 30 Mbps u ruralnim područjima u odnosu na ukupnu pokrivenost 2017. godine**



Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka Komisije.

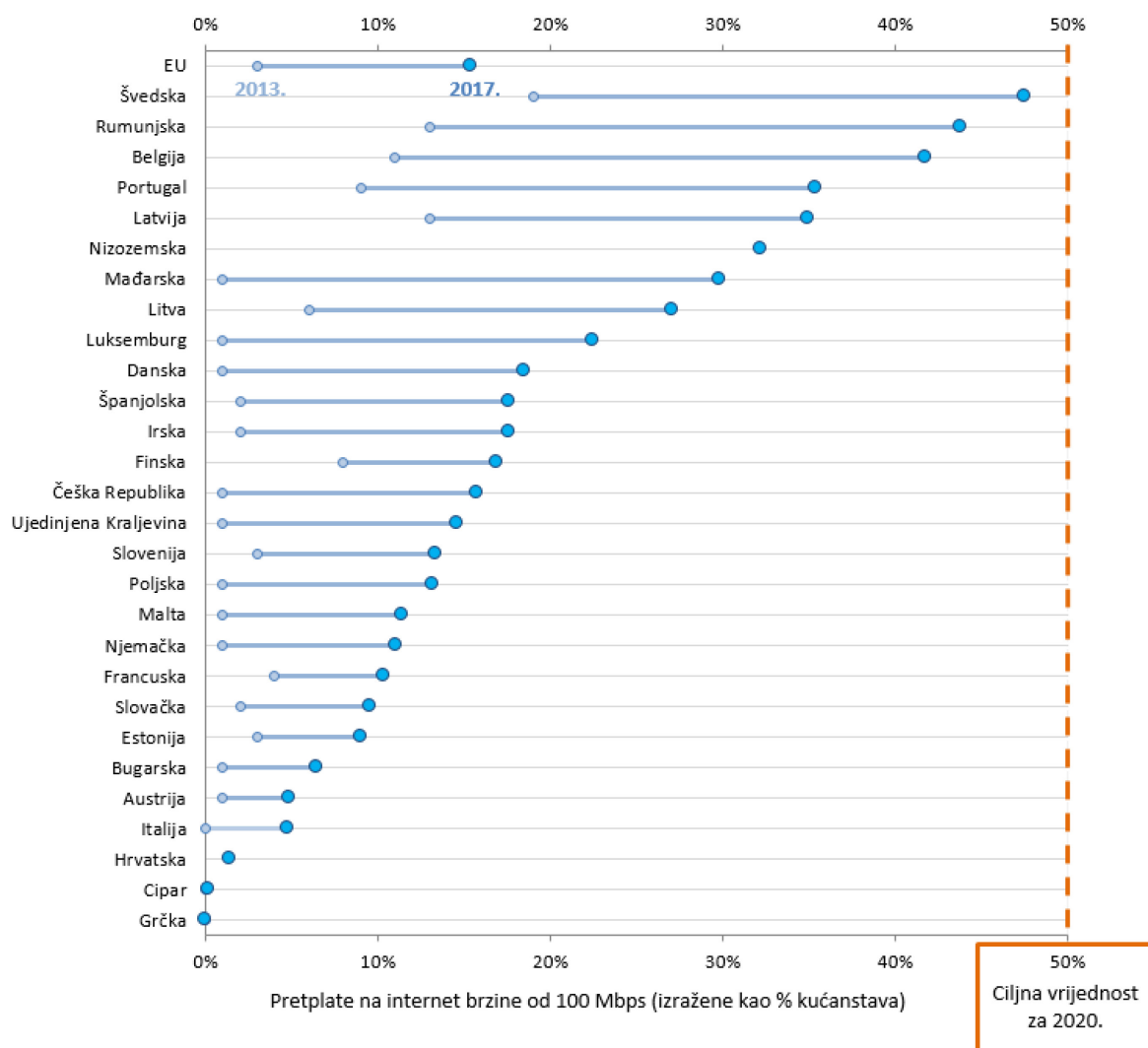
**Iako većina država članica obuhvaćenih ispitivanjem vjerojatno neće dosegnuti ciljnu vrijednost udjela pretplaćenih kućanstava do 2020. godine...**

3. ciljna vrijednost: do 2020. zajamčiti da je najmanje 50 % europskih kućanstava pretplaćeno na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa internetu (> 100 Mbps).

23. Dostupnost ultrabrzog širokopojasnog pristupa jedan je od preduvjeta da bi se kućanstva pretplatila na usluge brzine od 100 Mbps. Međutim, pretplaćivanje na usluge motivirano je i potražnjom te ovisi o raznim parametrima kao što su dob i obrazovanje stanovništva, cijena pretplate i kupovna moć. Dosezanje 3. ciljne vrijednosti ostaje velik izazov za sve države članice. Iako se od 2013. broj pretplata povećao, 2017. u 19 država članica na ultrabrzom pristupu i dalje je bilo pretplaćeno manje od 20 % kućanstava, daleko manje od ciljne

vrijednosti od 50 %. Na razini cijelog EU-a sredinom 2017. na internetske veze brzine od najmanje 100 Mbps bilo je pretplaćeno tek 15 % europskih kućanstava (vidi [sliku 5.](#)). Valja napomenuti da ciljne vrijednosti gigabitnog društva do 2025. ([odlomak 8.](#)) ne uključuju ciljnu vrijednost udjela pretplaćenih kućanstava.

**Slika 5. – Pretplate na internet brzine od 100 Mbps 2013. i 2017. godine**

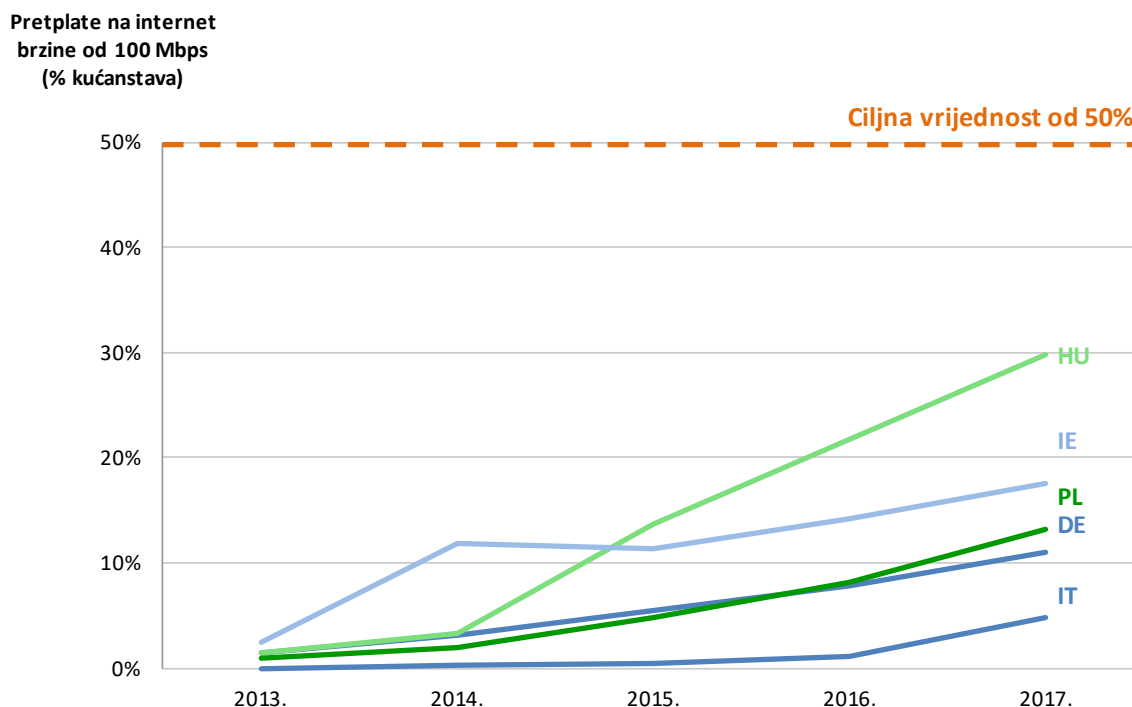


*Izvor:* analiza koju je Sud proveo na temelju podataka Komisije.

24. U pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem udio pretplaćenih kućanstava 2017. godine kretao se od ispod 5 % do gotovo 30 %. U tih pet država članica, uz iznimku Mađarske, brzina kojom se udio pretplaćenih kućanstava povećavao od 2013. neće biti dovoljna kako bi se do 2020. dostigla ciljna vrijednost od 50 % (vidi [sliku 6.](#)).



**Slika 6. – Kretanje udjela kućanstava pretplaćenih na internet brzine od 100 Mbps u pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem u razdoblju 2013. – 2017.**



*Izvor:* analiza koju je Sud proveo na temelju podataka Komisije.

**... trenutačni planovi triju država članica obuhvaćenih ispitivanjem upućuju na to da bi one mogle imati dobre preduvjete za dosezanje ciljnih vrijednosti za 2025.**

25. U komunikaciji Komisije o gigabitnom društvu iz 2016. utvrđena su tri strateška cilja koja je potrebno postići do 2025. godine. Tim se ciljevima, prema kojima je potrebno postići brzinu od 100 Mbps do 1 Gbps, nadopunjuju ciljevi utvrđeni za 2020. godinu u Digitalnoj agendi.

26. Kao što je objašnjeno u prethodnom dijelu teksta (vidi **odlomak 20.**), Irska i Italija do 2020. godine vjerojatno neće ostvariti pokrivenost od 100 % uz brzinu od 30 Mbps.

Međutim, ako svoje trenutačne planove provedu kako je predviđeno, Italija i Irska bit će, uz Mađarsku, u boljem položaju za dosezanje ciljnih vrijednosti za 2025. godinu. Tehnologije korištene u tim državama članicama za povećanje pokrivenosti – uglavnom koaksijalni kabeli i svjetlovodne niti – omogućuju brzine od preko 100 Mbps, koje se u nekim slučajevima

mogu nadograditi do 1 Gbps. Preostale dvije države članice morat će prilagoditi svoje planove kako bi se njima uzele u obzir ciljne vrijednosti za 2025. godinu.

**Države članice ocijenile su potporu koju Komisija pruža pozitivnom, ali praćenje na razini Komisije nije koordinirano među različitim glavnim upravama**

27. Sud je ispitao je li Komisija državama članicama pružila smjernice o širokopojasnom pristupu internetu te je li im pružila potporu u praktičnoj provedbi njihovih planova. Sud je procijenio je li Komisija pružila potporu državama članicama u praćenju njihovih postignuća, a u okviru toga i je li poticala države članice da otklone nedostatke koji utječu na njihovo postizanje ciljeva širokopojasnog pristupa internetu.

Smjernicama i potporom Komisije obuhvaćena su razna pitanja te su se one pružale kontinuirano kako bi se poboljšala provedba

28. Komisija je pružila čitav niz smjernica kojima su obuhvaćena raznovrsna područja. To je uključivalo komunikacije (npr. smjernice EU-a za primjenu pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojasnih mreža<sup>16</sup>), priručnike s pojašnjenjima koji su se odnosili na razna područja i koje su za Komisiju pripremale treće strane (npr. „Vodič za ulaganje u brzi širokopojasni pristup”<sup>17</sup> i „Objašnjenje pravila o državnim potporama za širokopojasni pristup internetu – e-vodič za donositelje odluka”<sup>18</sup>), kao i širenje dobre prakse. Primjer korisnih smjernica koje je Komisija pružila opisan je u **okviru 4.**

**Okvir 4. – Mapiranje širokopojasnih mreža**

Mapiranje je ključan element planiranja širokopojasnih mreža te se njime pruža temelj za procjenu usklađenosti projekata s pravilima o državnim potporama koja se obavlja na razini EU-a. Mapiranje širokopojasnih mreža pomaže u djelotvornijem usmjeravanju financijskih sredstava i olakšava

<sup>16</sup> Smjernice EU-a za primjenu pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojasnih mreža, komunikacija Komisije 2013/C 25/01.

<sup>17</sup> Inačica 1.1 od 22. listopada 2014., kojom je zamijenjen prethodno objavljen vodič za ulaganje u širokopojasni pristup iz 2011.

<sup>18</sup> *The broadband State aid rules explained, An eGuide for Decision Makers*, završno izvješće, 2013., društvo WIK-Consult GmbH (SMART 2013/0064).

planiranje. Neodgovarajuće mapiranje, s druge strane, može dovesti do nedostatne financijske održivosti javnih i privatnih ulaganja.

Mapiranje širokopojasnih mreža obuhvaća prikupljanje i prikazivanje podataka povezanih s uvođenjem širokopojasnog pristupa internetu. Ta vrsta mapiranja nije povezana samo s georeferentnim prikazom, već uključuje cjelokupan proces prikupljanja podataka. To može obuhvaćati podatke o samom uvođenju širokopojasne infrastrukture, tj. bakrenih vodova ili svjetlovodnih kabela, ali i podatke povezane s infrastrukturom, primjerice o kanalima i cijevima. Povrh toga, pri mapiranju širokopojasnih mreža potrebno je uzeti u obzir stvarnu ponudu i potražnju usluga širokopojasnog pristupa, kao i postojeća i planirana ulaganja u širokopojasnu infrastrukturu.

U okviru jedne studije<sup>19</sup> izrađene za Komisiju pregledane su inicijative za mapiranje širokopojasnih mreža i infrastruktura u Europi i diljem svijeta, na temelju čega su utvrđene četiri vrste mapiranja širokopojasnih mreža: mapiranje infrastrukture, mapiranje ulaganja, mapiranje usluga i mapiranje potražnje. Javno dostupni zemljovid i statistički podatci najvidljiviji su rezultati mapiranja širokopojasnih mreža u državama članicama EU-a te su u većini slučajeva izrađeni kombinacijom navedenih četiriju vrsta mapiranja.

29. Osim pisanih smjernica, Komisija je državama članicama pružala i praktičnu tehničku podršku (npr. JASPERS<sup>20</sup>), kao i stručno znanje i smjernice u različitim kontekstima (npr. ispunjavanje *ex ante* uvjeta, uključujući mapiranje, kako je prethodno opisano<sup>21</sup>, te provedba operativnih programa). Komisija je, osim toga, uspostavila Europsku mrežu stručnih ureda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu (vidi **okvir 5.**).

30. U pet država članica koje je Sud obuhvatio svojim ispitivanjem službena i neslužbena pomoć koju je pružila Komisija ocijenjena je pozitivnom.

---

<sup>19</sup> *Broadband and infrastructure mapping study* (Studija o mapiranju širokopojasnih mreža i infrastruktura, SMART 2012/0022), TÜV Rheinland i WIK Consult za Europsku komisiju, 2014.

<sup>20</sup> Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama. Potpora JASPERS-a u području širokopojasnog pristupa uglavnom se sastojala od pružanja potpore državama članicama pri izrađivanju analize troškova i koristi te prijavljivanju velikih projekata za financiranje iz EFRR-a. Za više informacija o JASPERSU vidi tematsko izvješće Suda br. 1/2018 „Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama (JASPERS) – vrijeme je za bolje usmjeravanje”.

<sup>21</sup> Komisija je 2017. odlučila do 2018. uvesti zajedničku metodologiju za mapiranje.

#### **Okvir 5. – Europska mreža stručnih ureda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu**

U studenome 2015. povjerenici GU-a CNECT, GU-a AGRI i GU-a REGIO pozvali su države članice da se, na dobrovoljnoj osnovi, uključe u uspostavu mreže ureda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu. Namjera je bila da svaki od tih ureda građanima i poduzećima pruža savjete, a predstavnicima lokalnih i regionalnih tijela tehničku podršku u vezi s načinima na koje se može djelotvorno ulagati u širokopojasni pristup internetu, uključujući uporabu financijskih sredstava EU-a.

Uredi su uspostavljeni do kraja 2016. godine. U siječnju 2017. Komisija je uspostavila Instrument za potporu koji uredima olakšava organiziranje događanja, radionica i seminara za osposobljavanje, kao i upravljanje i vođenje internetskih foruma o temama koje su relevantne za urede. Potencijalna je prednost mreže ureda ta što se ti uredi mogu baviti većim brojem raznovrsnih pitanja i zadataka nego tehnički stručnjaci, uključujući pitanja u vezi s politikama.

#### Komisija je redovito pratila stanje, ali na nedovoljno koordiniran način

31. Komisija redovito prati stanje u pogledu širokopojasnog pristupa internetu u državama članica i prikuplja povezane podatke na razini EU-a. Međutim, ne postoji zajednički način praćenja koji bi primjenjivale sve glavne uprave Komisije u svrhu potpore doseganju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu koje su utvrđene u strategiji Europa 2020.

32. GU CNECT posjećuje države članice na godišnjoj razini te izrađuje izvješća o tržištima i regulativama, primjerice indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) i izvješće o europskom digitalnom napretku (EDPR). S pomoću tih dokumenata države članice mogu usporediti svoja postignuća u određenom vremenskom razdoblju i u odnosu na druge države članice. Iako Komisija prikuplja relevantne podatke te su oni uključeni u izvješće EDPR i izvješća koja su mu prethodila, pokazateljem povezanosti o kojem se izvješćuje u okviru DESI-ja nije obuhvaćena 3. ciljna vrijednost (50 % kućanstava pretplaćenih na internet brzine od preko 100 Mbps).

33. Praćenje na razini GU-a REGIO temelji se na pokazateljima koji su utvrđeni za svaki operativni program te se odvija u okviru odbora za praćenje, u kojima Komisija ima savjetodavnu ulogu, i godišnjih izvješća o provedbi. Na temelju zajedničkog pokazatelja ostvarenja koji je Komisija utvrdila za potrošnju sredstava iz EFRR-a nije moguće pratiti napredak u doseganju svih triju ciljnih vrijednosti za 2020. iz Digitalne agende jer se on

definira kao „Dodatna kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps”, bez podjele na brzi pristup (preko 30 Mbps) i ultrabrzi pristup (preko 100 Mbps). Isto vrijedi i za EPFRR, za koji GU AGRI pokazatelj ostvarenja definira kao „Broj stanovnika koji imaju koristi od poboljšanih usluga/infrastruktura (IT ili drugih)”. I u slučaju EFRR-a i u slučaju EPFRR-a zajednički pokazatelji ne omogućuju razlikovanje između brzog i ultrabrzog pristupa.

34. Ispitivanje koje je provedeno za odabrane države članice pokazalo je da niz kašnjenja nepovoljno utječe na dosezanje ciljnih vrijednosti EU-a za 2020. U Irskoj od 2015. dolazi do kašnjenja u provedbi nacionalnog plana za razvoj širokopojasnog pristupa. U Njemačkoj su pregovori o proizvodima virtualnog pristupa izdvojenim lokalnim petljama (VULA, **odlomak 48.**) oduzeli mnogo vremena uz potencijalno negativan utjecaj na konkurentnost. Naposljetku, u Poljskoj se u okviru praćenja operativnih programa nije istaknuo problem nedovoljnog korištenja infrastrukture mrežne okosnice (**odlomci 76 – 78.**). U vrijeme provedbe ove revizije Komisija u okviru svojeg praćenja nije jasno utvrdila nijedan od tih triju nedostataka te relevantna tijela u državama članicama nisu poduzela nikakve korektivne mjere.

***Sve su države članice izradile strategije za širokopojasni pristup internetu, no u onima koje je Sud ispitao postojali su nedostaci***

35. Sud je ispitao jesu li države članice osmislile strategije i utvrdile ciljeve na temelju ciljeva širokopojasnog pristupa iz strategije Europa 2020., kao i jesu li te strategije bile cjelovite u smislu utvrđivanja dostupnih resursa, izvora financijskih sredstava i odgovornosti u provedbi. Također je ispitao jesu li države članice pripremile analizu kojom se opravdava odabir tehnologije (svjetlovodne niti, bakreni telefonski vodovi, koaksijalni kabeli, antene, sateliti) za različite dijelove širokopojasne pristupne mreže (**odlomak 3.**).

**Sve su države članice izradile strategije, ali s kašnjenjem, dok ciljne vrijednosti koje su utvrdile nisu uvijek bile u skladu s onima iz strategije Europa 2020.**

#### Vremenski okviri izrade strategija

36. U skladu s vodećom inicijativom EU-a „Digitalna agenda za Europu” (**odlomak 6.**) države članice trebale su „do 2012. godine izraditi nacionalne planove za razvoj širokopojasnog

pristupa koji su spremni za provedbu i koji su u skladu s ciljnim vrijednostima pokrivenosti, brzine i udjela pretplaćenih kućanstava koje su utvrđene u strategiji Europa 2020.”.

37. Sud je utvrdio da su sve države članice obuhvaćene ispitivanjem izradile strategije za širokopojasni pristup, ali samo je Irska objavila svoju strategiju prije isteka roka utvrđenog za 2012. godinu (vidi **tablicu 3.**). Preostale četiri države članice objavile su svoje strategije 2014. i 2015. godine. Irska je krajem 2015. izmijenila svoju strategiju zbog utvrđenih tržišnih nedostataka. Zbog zakašnjelog donošenja strategija na razini država članica vrijeme dostupno za njihovu provedbu skraćeno je s osam na pet ili šest godina, čime je dosezanje ciljnih vrijednosti povećanja širokopojasne pokrivenosti do 2020. potencijalno postalo još veći izazov za te države članice.

**Tablica 3. – Vrijeme objave strategija**

| Država članica | Vrijeme objave strategije                                                                     |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Irska          | Kolovoz 2012.: nacionalni plan za razvoj širokopojasnog pristupa. Izmijenjen u prosincu 2015. |
| Poljska        | Siječanj 2014.: nacionalni plan za razvoj širokopojasnog pristupa                             |
| Njemačka       | Kolovoz 2014: Digitalna agenda za razdoblje 2014. – 2017.                                     |
| Mađarska       | Prosinac 2014.: nacionalna strategija za informatičke komunikacije                            |
| Italija        | Ožujak 2015.: nacionalna strategija za ultrabrzi širokopojasni pristup                        |

#### Usklađenost s ciljevima strategije Europa 2020.

38. Sud je ispitao jesu li države članice utvrdile ciljeve koji se temelje na ciljevima širokopojasnog pristupa internetu iz strategije Europa 2020. Utvrđeno je, kao što je istaknuto u **tablici 4.**, da su sve države članice u svoje strategije uključile 1. ciljnu vrijednost (osnovni pristup) i 2. ciljnu vrijednost (brzi pristup). U četirima od pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem 1. ciljna vrijednost već je bila dosegnuta u trenutku objave strategija. U nekim su slučajevima ciljne vrijednosti bile ambicioznije od onih koje su utvrđene u strategiji Europa 2020.:

- U Njemačkoj je, kad je riječ o 2. ciljnoj vrijednosti, umjesto brzine od 30 Mbps do 2020. godine cilj ostvariti pokrivenost 100 % stanovništva internetom brzine od 50 Mbps do 2018. godine.
- U Mađarskoj je, u slučaju iste ciljne vrijednosti, cilj omogućiti svakom kućanstvu pristup uslugama povezivanja uz brzinu od 30 Mbps do 2018., a ne do 2020. godine.

**Tablica 4. – Ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup internetu u državama članicama obuhvaćenima ispitivanjem u odnosu na ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020.**

| Ciljne vrijednosti                                                                                | Njemačka | Mađarska | Irska | Italija | Poljska |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------|-------|---------|---------|
| 1. ciljna vrijednost: osnovni pristup za cjelokupno stanovništvo do 2013.                         | ✓✓       | ✓        | ✓     | ✓       | ✓       |
| 2. ciljna vrijednost: pristup uz brzinu od 30 Mbps za cjelokupno stanovništvo do 2020.            | ✓✓       | ✓✓       | ✓     | ✓       | ✓       |
| 3. ciljna vrijednost: više od 50 % kućanstava pretplaćeno na internet brzine od 100 Mbps do 2020. | ✗        | ~        | ✗     | ~       | ~       |

*Tumač:* ✓: ista ciljna vrijednost; ✓✓: zahtjevnija ciljna vrijednost; ~ ciljna vrijednost pokrivenosti, ali ne i udjela pretplaćenih kućanstava; ✗ nema ciljne vrijednosti.

39. U strategijama nekih država članica navodi se više pojedinosti o njihovim ciljnim vrijednostima nego što je to slučaj za ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. U mađarskoj strategiji utvrđene su dodatne ciljne vrijednosti za minimalnu brzinu preuzimanja podataka od 7,5 Mbps i minimalnu brzinu učitavanja podataka od 1,7 Mbps. U Irskoj je u strateškom dokumentu kao minimalna brzina preuzimanja podataka utvrđeno 30 Mbps te su uključene dodatne ciljne vrijednosti koje se odnose na, primjerice, minimalnu brzinu učitavanja podataka i dostupnost usluga.

40. Nijedna od država članica obuhvaćenih ispitivanjem nije uključila u svoju strategiju nacionalnu ciljnu vrijednost povezanu s 3. ciljnom vrijednošću – jamčenjem da je 50 % kućanstava pretplaćeno na ultrabrzi pristup internetu od najmanje 100 Mbps. Mađarska, Poljska i Italija uključile su ciljne vrijednosti za pokrivenost kućanstava internetom brzine od 100 Mbps (pokrivenost je preduvjet za dosezanje ciljne vrijednosti udjela pretplaćenih kućanstava, ali nije dovoljna). U Italiji je utvrđena ciljna vrijednost prema kojoj bi za 85 %

stanovništva te za sve javne zgrade, kao i industrijske zone, logistička čvorišta i područja od velikog gospodarskog interesa trebalo osigurati internet brzine od 100 Mbps. Iako u talijansku strategiju nije uključena ciljna vrijednost koja bi se odnosila na udio pretplaćenih kućanstava, u talijanskom planu ulaganja, u kojem se iznosi način na koji se namjerava provesti strategija, navodi se takva ciljna vrijednost. U Mađarskoj i Poljskoj utvrđene su ciljne vrijednosti prema kojima bi 50 % kućanstava do 2020. trebalo imati pristup uslugama brzine od najmanje 100 Mbps.

### **Strategije koje su države članice obuhvaćene ispitivanjem dostavile Komisiji nisu uvijek bile cjelovite**

41. Komisija je, kako bi zajamčila da su uspostavljeni potrebni uvjeti za djelotvornu i učinkovitu uporabu europskih strukturnih fondova, za programsko razdoblje 2014. – 2020. osmislila *ex ante* uvjete. Kao uvjet za financiranje od država članica tražilo se da utvrde jesu li ispunjeni relevantni *ex ante* uvjeti i da to dokumentiraju u svojim sporazumima o partnerstvu<sup>22</sup> ili operativnim programima (OP) (ili da svojim planovima predvide da će to učiniti do kraja 2016.)<sup>23</sup>.

42. *Ex ante* uvjeti povezani sa širokopojasnom infrastrukturom primjenjivali su se na države članice koje su tražile sufinanciranje iz EFRR-a, koje su u skladu s tim uvjetima morale imati izrađen nacionalni ili regionalni plan za razvoj širokopojasnog pristupa koji sadržava sljedeće:

- plan infrastrukturnih ulaganja utemeljen na gospodarskoj analizi, kojim se u obzir uzimaju postojeće privatne i javne infrastrukture i planirana ulaganja
- modele održivoga ulaganja koji potiču konkurentnost i omogućuju pristup otvorenoj, povoljnoj, kvalitetnoj i naprednoj infrastrukturi i uslugama u skladu s pravilima tržišnog natjecanja i pravilima o državnim potporama

---

<sup>22</sup> U sporazumima o partnerstvu iznose se planovi nacionalnih tijela o tome kako će se iskoristiti sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te se navode strateški ciljevi i investicijski prioriteti svake zemlje, koji se povezuju s općim ciljevima strategije Europa 2020.

<sup>23</sup> Za više pojedinosti o *ex ante* uvjetima vidi tematsko izvješće br. 15/2017 „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti”.



- mjere koje se provode kako bi se potakla privatna ulaganja<sup>24</sup>.

43. Svih pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem utvrdilo je da su *ex ante* uvjeti za širokopojasni pristup ispunjeni. Komisija je, u okviru svoje provjere sporazuma o partnerstvu i operativnih programa, te uvjete također ocijenila ispunjenima za predmetne države članice. Međutim, Sud je utvrdio da su postojali nedostaci u planovima država članica za ulaganja u infrastrukturu. Kao prvo, kao što je prethodno opisano odlomku 40., nijedna od država članica u svojoj strategiji nije utvrdila ciljnu vrijednost udjela kućanstava koja su pretplaćena na internet brzine od 100 Mbps, odnosno 2. ciljnu vrijednost za širokopojasni pristup internetu koja je utvrđena u strategiji Europa 2020. Kao drugo, planovi za razvoj širokopojasnog pristupa u Njemačkoj bili su nepotpuni.

44. U Njemačkoj je važan sastavni dio strategije za širokopojasni pristup bio proces mapiranja širokopojasnih mreža s kojim se započelo 2010. godine. Bez kvalitetnih podataka prikupljenih u okviru tog procesa na temelju kojih se potom mogu utvrditi područja u kojima su vjerojatna ulaganja iz privatnog sektora i područja u kojima je potrebna veća javna intervencija relevantna tijela nisu u mogućnosti izraditi sveobuhvatan „plan infrastrukturnih ulaganja” koji je potreban u skladu s *ex ante* uvjetima. Kvaliteta podataka o mapiranju širokopojasnih mreža znatno se poboljšala od početka tog procesa 2010., ali nije uvijek zadovoljavajuća jer veći operateri koji pružaju usluge širokopojasnog pristupa ne ažuriraju zemljovid jednakom brzinom kao što uvode mreže.

#### **Neke države članice obuhvaćene ispitivanjem nisu vodile računa o izazovima koji su povezani s njihovom postojećom infrastrukturom**

45. Svaka od država članica obuhvaćenih ispitivanjem djeluje unutar vlastitog tehnološkog, konkurentnog i pravnog okruženja, što utječe na način na koji svaka od njih nastoji dosegnuti

---

<sup>24</sup> Članak 19. i Prilog XI. Uredbi (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. U Poljskoj i Mađarskoj postojeća infrastruktura bakrenih vodova za telefonske linije relativno je slabo razvijena. U slučajevima u kojima su se tamošnja javna tijela u kontekstu javnih natječaja za širokopojasnu infrastrukturu koristila modelom financiranja manjka (vidi **okvir 6.**) rezultat je u pravilu bila uporaba rješenja s kabelima i svjetlovodima.

#### **Okvir 6. – Potpora javnog sektora za širokopojasni pristup internetu**

Prema Komisiji<sup>25</sup> postoje četiri modela potpore javnog sektora za širokopojasni pristup:

- izravna ulaganja (model ulaganja u općinske mreže s javnim upravljanjem) – u slučajevima u kojima uvođenje i rad mreže kontrolira javno tijelo te je mreža dostupna svim operaterima (poznato kao veleprodajna mreža s otvorenim pristupom)
- neizravna ulaganja (model ulaganja u općinske mreže s privatnim upravljanjem) – u slučajevima u kojima je na temelju javnog natječaja sklopljen ugovor s privatnim poduzećem koje izgrađuje otvorenu mrežu s pomoću koje operateri mogu pružati svoje usluge pojedinačnim korisnicima
- potpora inicijativama pod vodstvom zajednice (model širokopojasnog pristupa zajednice) – model u okviru kojeg se primjenjuje pristup „odozdo prema gore”, pri čemu se širokopojasni pristup uvodi u okviru privatne inicijative u koju su uključeni lokalni građani
- subvencije za operatera (model financiranja manjka) – javno tijelo osigurava sredstva potrebna za pokrivanje manjka ulaganja, odnosno razlike između onoga što je komercijalno održivo za privatni sektor i onoga što je potrebno za uspostavu primjerene infrastrukture.

46. U Njemačkoj, Italiji i Irskoj postojeća infrastruktura bakrenih vodova dobro je razvijena. U slučajevima u kojima se u Njemačkoj i Italiji za javne natječaje u području širokopojasne infrastrukture koristio model financiranja manjka tendencija je bila upotrijebiti infrastrukturu bakrenih vodova koja je u vlasništvu nacionalnog povijesnog telekomunikacijskog operatera. U Irskoj se model financiranja manjka koristi za javne natječaje povezane s nacionalnim planom za razvoj širokopojasnog pristupa, ali natječajni proces osmišljen je na način da se zbog zahtjeva u vezi s brzinama ne potiče uporaba bakrenih vodova. Talijanska tijela odlučila

---

<sup>25</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/main-financing-tools>.

su 2016. za javnu nabavu primjenjivati model izravnih ulaganja s ciljem uvođenja širokopojasnog pristupa u obliku veleprodajne mreže s otvorenim pristupom. Rezultat je bila veća uporaba rješenja sa svjetlovodnim nitima te pristup infrastrukturi i uslugama po pristupačnim cijenama.

47. Povijesni operater u Njemačkoj za poboljšanje svoje širokopojasne pokrivenosti u velikoj se mjeri koristi tehnologijom vektoriranja. Riječ je o tehnologiji koja omogućuje veće brzine uz uporabu bakrenih vodova. Trenutačno se vektoriranjem mogu postići brzine od 60 do 100 Mbps. U budućnosti bi za preuzimanje i podataka mogle biti dostupne brzine od preko 100 Mbps.

48. Prednost je vektoriranja to što je jeftinije od postavljanja nove infrastrukture. Međutim, ono također ima ograničenja. Kao prvo, brzine koje se oglašavaju dostupne su za ograničen broj korisnika: što je veći broj povezanih korisnika, to je manja brzina. Kao drugo, vektoriranje je kratkoročno rješenje: dugoročno gledajući nije jednako održivo kao svjetlovodi ili koaksijalni kabeli. Iako može poslužiti u dosezanju ciljnih vrijednosti iz strategije Europa 2020., vektoriranje vjerojatno neće biti dovoljno kako bi se ostvarile ambicije gigabitnog društva do 2025., kada će biti potrebne brzine od 1 Gbps (**odlomak 8.**). Kao treće, preduvjet je za vektoriranje da samo jedan pružatelj usluga ima fizički pristup pristupnoj mreži (**slika 1.**), čime se potencijalno ograničava konkurentnost. Kako bi se to pitanje riješilo, nakon opsežnih rasprava s Komisijom, Njemačka je u rujnu 2016. objavila da namjerava upotrijebiti proizvod virtualnog pristupa izdvojenim lokalnim petljama (VULA) u kontekstu uvođenja širokopojasne infrastrukture financirane javnim sredstvima (vidi **okvir 7.**).

**Okvir 7.: Reguliranje vektoriranja s pomoću virtualnog pristupa izdvojenim lokalnim petljama (VULA) u Njemačkoj**

U okviru virtualnog pristupa izdvojenim lokalnim petljama mrežni operater mora prenositi podatkovni promet konkurenata pod uvjetima koji su slični onima koje bi konkurenti imali uz fizički pristup bakrenim vodovima. Time konkurenti zadržavaju mogućnost izrade vlastitih, raznovrsnih ponuda usluga brzog interneta za svoje korisnike, čak i ako se mrežni operater koristi vektoriranjem.

Njemačka je u rujnu 2016. obavijestila Komisiju o trima proizvodima virtualnog pristupa izdvojenim lokalnim petljama koje su telekomunikacijski operateri predložili za svoje projekte uvođenja

širokopojasnog pristupa internetu u okviru nacionalnog programa za širokopojasni pristup. U kolovozu 2017. Komisija je objavila odluku u kojoj je zauzela stajalište da se uvođenjem takvih proizvoda mogu nadoknaditi negativni učinci vektoriranja za širokopojasnu infrastrukturu koja je financirana javnim sredstvima.

Međutim, takva su rješenja složena te neki stručnjaci virtualni pristup izdvojenim lokalnim petljama smatraju korakom unazad. Alternativni operateri mogu se koristiti samo uslugama koje nudi povijesni operater jer na razini usluge njihovi novi proizvodi nisu podržani. Kao rezultat toga, alternativni operateri često odlučuju uvesti svjetlovodne mreže nakon što shvate da je izgradnja vlastite infrastrukture komercijalno održivija (vidi također **odlomak 66.**).

### ***Razni čimbenici ograničavali su napredak država članica u dosezanju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu***

49. Sud je ispitao provedbu planova za razvoj širokopojasnog pristupa u državama članicama kako bi utvrdio čimbenike koji ograničavaju napredak država članica u dosezanju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu. Pritom je naglasak stavljen na financiranje u ruralnim područjima, uspostavljena regulatorna i konkurentna okruženja te koordinaciju između različitih programskih razdoblja i izvora financiranja.

### **U nekim državama članicama nisu ponuđena odgovarajuća rješenja za financiranje u ruralnim i prigradskim područjima**

50. Sud je procijenio jesu li države članice i EIB analizirali potrebe za širokopojasnim pristupom u različitim područjima (urbanim, prigradskim i ruralnim područjima<sup>26</sup>). Također je provjerio jesu li utvrdili relevantne izvore financiranja i dodijelili odgovarajuća financijska sredstva kako bi se pronašlo odgovarajuće rješenje za svako područje s obzirom na njegove značajke, kao i jesu li zajamčeni komplementarnost i izbjegavanje preklapanja.

51. Kao što je pojašnjeno u **odlomku 9.**, iznos potreban za dosezanje ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup za 2020. procijenjen je 2013. godine na 250 milijardi eura. Nadalje,

---

<sup>26</sup> Urbana područja ona su područja u kojima je gustoća naseljenosti veća od 500 stanovnika/km<sup>2</sup>, u prigradskim područjima gustoća naseljenosti kreće se između 100 i 500 stanovnika/km<sup>2</sup>, dok su ruralna područja ona područja u kojima živi manje od 100 stanovnika/km<sup>2</sup>.

prema procjenama EIB-a polovica tih troškova odnosi se na ruralna područja, u kojima živi 20 % stanovništva.

#### Države članice obuhvaćene ispitivanjem

52. Najveći dio ulaganja u širokopojasni pristup internetu dolazi od privatnih operatera. O preostalom dijelu financiranja – manjku financijskih sredstava – odlučuje se na nacionalnoj razini. U četirima državama članicama obuhvaćenima ispitivanjem (Mađarskoj, Irskoj, Italiji i Poljskoj) utvrđen je iznos manjka financijskih sredstava. Iako sve države članice obuhvaćene ispitivanjem upotrebljavaju sredstva EU-a, uz iznimku Poljske i Mađarske, većina javne potpore za širokopojasni pristup dolazi iz državnih proračuna<sup>27</sup>. Tri države članice od njih pet obuhvaćenih ispitivanjem utvrdile su područja s nedovoljnim brzinama širokopojasnog pristupa te su za njih izdvojile sredstva iz ESIF-a i javna financijska sredstva.

53. Sud je utvrdio da su među državama članicama koje su utvrdile iznos manjka financijskih sredstava jedino Mađarska i Italija dodijelile dovoljno sredstava za ostvarivanje širokopojasne pokrivenosti za sva kućanstva. Mađarska tijela provela su 2014. i 2015. godine mapiranje širokopojasnih mreža i utvrdila da je potrebno osigurati pokrivenost na 883 000 lokacija. Privatni operateri obvezali su se pokriti 384 000 lokacija, čime je za javnu intervenciju preostalo nešto manje od 500 000 lokacija. Tamošnja tijela izradila su nekoliko poziva za podnošenje prijedloga te dodijelila 164 milijuna iz EFRR-a i 29 milijuna eura iz državnog proračuna kako bi subvencionirala operatere na temelju modela financiranja manjka, uz ukupnu subvenciju od 193 milijuna eura za cjelokupno ulaganje, uključujući privatno financiranje u iznosu od 240 milijuna eura.

54. Talijanska tijela provela su mapiranje 2016. i 2017. godine i izdvojila iznos od 3 milijarde eura za financiranje širokopojasnog pristupa u svim područjima koja nisu komercijalno održiva. Tamošnja tijela odlučila su primjenjivati model izravnih ulaganja (**okvir 6.**) s ciljem uspostave veleprodajne mreže s otvorenim pristupom. U vrijeme revizije raspodjela sredstava iz javnih izvora još nije bila dovršena, no procijenjeno je da su izdvojena sredstva u

---

<sup>27</sup> 53 % u Italiji, 73 % u Irskoj i preko 90 % u Njemačkoj.

iznosu od 1,4 milijarde eura iz EFRR-a i EPFRR-a (uključujući nacionalno sufinanciranje) i 1,6 milijardi eura iz drugih nacionalnih izvora.

55. U Irskoj je na temelju procesa mapiranja koji je započeo 2013. utvrđeno područje za intervenciju koje je potrebno obuhvatiti nacionalnim planom za razvoj širokopojasnog pristupa, koje je izvorno uključivalo 757 000 lokacija. Budući da je povijesni operater odlučio pokriti 300 000 lokacija i da su uključene dodatne lokacije, nakon dovršetka mapiranja u travnju 2017. područje za javnu intervenciju obuhvaćalo je 540 000 lokacija. Irska vlada dodijelila je za uvođenje širokopojasnog pristupa 275 milijuna eura za razdoblje 2016. – 2021., uključujući 75 milijuna eura iz EFRR-a. Iako natječajni proces nije bio dovršen u vrijeme revizije, vrlo je mala vjerojatnost da će taj iznos biti dovoljan za pokrivanje manjka financijskih sredstava. Povrh toga, u razdoblju od rujna 2017. do siječnja 2018. dva od triju preostalih ponuditelja odlučili su se povući iz natječajnog procesa. Uzimajući u obzir da je u natječajnom procesu ostao samo jedan ponuditelj, prema stanju iz ožujka 2018. nije bilo jasno koji će to učinak imati na troškove i vremenski okvir uvođenja širokopojasnog pristupa.

56. Tijela u Njemačkoj nisu utvrdila ukupan trošak omogućavanja pristupa uz brzinu od 30 Mbps svim kućanstvima te stoga nisu predvidjela pokrivanje manjka financijskih sredstava na središnjoj razini<sup>28</sup>. Njemačka vlada izdvojila je više od 4 milijarde eura iz saveznog programa za širokopojasni pristup internetu za razdoblje 2014. – 2017. kako bi se financirali projekti širokopojasnog pristupa na razini općina. Savezne pokrajine, kojih je 16, i savezna investicijska banka<sup>29</sup> imaju vlastite programe financiranja<sup>30</sup>. Povrh toga, sredstva EU-a za širokopojasni pristup interneta iznose 362 milijuna eura: 225 milijuna eura iz EPFRR-a i 137 milijuna eura iz EFRR-a. Nadalje, EIB je od 2014. odobrio iznos od 2,2 milijarde eura u obliku 6 zajmova. Međutim, s obzirom na to da njemačka tijela nisu provela nikakvu analizu

---

<sup>28</sup> Jedno konzultantsko društvo procijenilo je troškove uvođenja svjetlovodne mreže na 45 milijardi eura pod uvjetom da se ponovno iskoristi sinergija s infrastrukturom koja već postoji. WIK, studija *Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen* (Pokretači razvoja infrastrukture za visoku brzinu prijenosa podataka), str. 8.

<sup>29</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

<sup>30</sup> Na primjer, Bavarska je za širokopojasni pristup internetu dodijelila iznos od 1,5 milijardi eura.

manjka financijskih sredstava, nije jasno hoće li taj iznos javne potpore biti dovoljan kako bi se postigla 100 %-tna pokrivenost uz brzinu od 30 Mbps.

57. U Poljskoj je u nacionalnom planu za razvoj širokopojasnog pristupa objavljenom u siječnju 2014. procijenjeno da je brzim širokopojasnim pristupom potrebno pokriti dodatnih 5,7 milijuna kućanstava, uz trošak od 4,3 milijarde eura. Privatni operateri trebali bi pokriti 3,1 milijun kućanstava u komercijalno održivim područjima, uz trošak od dvije do tri milijarde eura. Sredstva koja su iz EFRR-a stavljena na raspolaganje za OP „Digitalna Poljska” procijenjena su u nacionalnom planu za razvoj širokopojasnog pristupa na 1,3 do 2,2 milijarde eura. Međutim, u vrijeme revizije nisu bila raspoloživa sredstva iz dvaju od nacionalnih instrumenata za financiranje navedenih u nacionalnom planu za razvoj širokopojasnog pristupa<sup>31</sup> te nisu utvrđeni potencijalni novi izvori financiranja za razvoj širokopojasnog pristupa. Do siječnja 2018. organizirana su tri poziva za podnošenje prijedloga za OP „Digitalna Poljska” i upotrijebljen je jedan financijski instrument. Sud je utvrdio da bi, s obzirom na to da su za većinu sredstava iz EFRR-a već preuzete obveze, otprilike 1,3 milijuna kućanstava, uključujući kućanstva koja je najteže povezati, moglo ostati nepovezano ako se ne pronađu dodatni izvori financijskih sredstava.

#### Financiranje iz EIB-a

58. Strategijom EIB-a uzimaju se u obzir tri ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup iz Digitalne agende za Europu, i to u okviru operativnih planova EIB-a za razdoblja 2014. – 2016. i 2017. – 2019. Za financiranje širokopojasne infrastrukture EIB-u je na raspolaganju niz zajmova i financijskih instrumenata, ovisno o veličini projekta i razini rizika. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) namijenjen je financiranju srednje velikih (15 – 50 milijuna eura) do velikih (preko 50 milijuna eura) rizičnijih projekata. Fond za širokopojasno povezivanje Europe (CEBF), koji nije bio u uporabi na kraju prosinca 2017., prije svega je namijenjen financiranju iznosa do 30 milijuna eura za manje projekte.

---

<sup>31</sup> Financijska sredstva iz instrumenta „Poljska ulaganja” i otvorenih mirovinskih fondova u iznosu od 1,75 do 2,5 milijardi eura (7 – 10 milijardi poljskih zloti).

59. U razdoblju 2015. – 2017. EIB je izdvojio 2,0 milijarde eura u okviru EFSU-a za financiranje projekata za širokopojasni pristup internetu. Sud je ispitao jedan projekt financiran u okviru EFSU-a čija vrijednost odgovara otprilike četvrtini tog iznosa – zajam u okviru EFSU-a iznosio je 500 milijuna eura, uz ukupne projektne troškove od 1,8 milijardi eura. Svrha projekta bila je povećati širokopojasnu pokrivenost uporabom svjetlovoda.

60. Sud je utvrdio tri glavna nedostatka u vezi s tim projektom. Kao prvo, projekt nije bio usmjeren na područja sa slabijom pokrivenošću, već se pokrivenost brzim širokopojasnim pristupom uglavnom povećavala u područjima koja su već komercijalno održiva, kao što su gradovi. Kao drugo, Sud nije pronašao dokaze o tome da je EFSU bio najbolji instrument za financiranje. Naime, taj se projekt, s obzirom na njegovu veličinu i područje u kojem se uvodio širokopojasni pristup, mogao financirati zajmom EIB-a. Kao treće, za određena područja u okviru tog projekta već je bilo dodijeljeno gotovo 400 milijuna eura bespovratnih sredstava iz EFRR-a, čime je smanjen rizik koji EIB snosi.

61. Sredstva predviđena za CEBF iznose 500 milijuna eura: 100 milijuna eura od Komisije iz CEF-a<sup>32</sup>, 140 milijuna eura od EIB-a (vlastita sredstva i EFSU), 150 milijuna eura iz drugih međunarodnih financijskih institucija i nacionalnih razvojnih banaka<sup>33</sup> te sredstva od privatnih ulagača za koja je utvrđena ciljna vrijednost od najmanje 100 milijuna eura. Prema planovima u vrijeme provedbe ove revizije s uporabom CEBF-a trebalo bi se započeti početkom 2018. godine. CEBF je namijenjen financiranju manjih i rizičnijih projekata širokopojasnog pristupa u nedovoljno pokrivenim područjima s pomoću vlasničkog i kvazivlasničkog kapitala. Manji projekti mogu se objediniti u skupinu kako bi se dosegnula kritična veličina i ispunili uvjeti za potporu iz CEBF-a.

62. Cilj je CEBF-a svake godine u razdoblju 2017. – 2021. uložiti u otprilike 7 – 12 projekata širokopojasnog pristupa u 20 zemalja. Iz CEBF-a bi se trebalo podupirati uvođenje širokopojasnog pristupa za dodatnih 3 – 6 milijuna kućanstava. CEBF je osmišljen kako bi se nadopunili drugi instrumenti za financiranje koji su dostupni u okviru EIB-a, pri čemu se

---

<sup>32</sup> Tih 100 milijuna eura dodjeljuje se iz iznosa od 156 milijuna eura za financijski instrument CEF-a.

<sup>33</sup> Kao što su KfW Bankengruppe, Cassa Depositi e Prestiti i Caisse des dépôts et consignations.



njime stavlja naglasak na manje projekte. Međutim, s obzirom na ciljnu veličinu CEBF-a, tj. okvirni iznos od 500 milijuna eura, taj će fond tek u ograničenoj mjeri doprinijeti ulaganjima koja su potrebna u područjima s niskom širokopojasnom pokrivenošću.

### **Pravno i konkurentno okruženje uzrokuje određene probleme u nekim državama članicama**

63. Sud je ispitao jesu li države članice uspostavile odgovarajuće pravno i regulatorno okruženje koje je osmišljeno s ciljem poticanja konkurentnog pružanja usluga širokopojasnog pristupa internetu, u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a. Sud je stoga za svaku državu članicu obuhvaćenu ispitivanjem analizirao stanje u odnosu na:

- preporuku Komisije o reguliranom pristupu pristupnim mrežama sljedeće generacije<sup>34</sup>
- direktivu o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama<sup>35</sup>
- preporuku Komisije o jedinstvenim obvezama nediskriminacije i troškovnim metodologijama u cilju promicanja tržišnog natjecanja i poboljšanja ulagačkog okruženja u području širokopojasnog pristupa<sup>36</sup>.

64. Sud je utvrdio da su u Mađarskoj, Italiji i Poljskoj uspostavljena primjerena regulatorna i konkurentna okruženja za širokopojasni pristup internetu. U slučaju Irske i Njemačke Sud je utvrdio nedostatke koji su doveli do određenih pitanja u vezi s konkurentnošću.

65. ComReg, nacionalno regulatorno tijelo u Irskoj, zabilježilo je 2015. i 2016. godine niz pritužbi operatera koje su bile povezane s pristupom mreži i cijenom pristupa, a odnosile su se na slučajeve od 2010. godine nadalje. Proces analize pritužbi bio je dugotrajan te je u nekim slučajevima doveo do sudskih postupaka (čiji ishodi nisu bili poznati u vrijeme revizije)

---

<sup>34</sup> Preporuka Komisije 2010/572/EU.

<sup>35</sup> Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi) (SL L 108, 24.4.2002., str. 51.).

<sup>36</sup> Preporuka Komisije 2013/466/EU.

jer povijesni operater nije postupio u skladu s odlukom ili proveo korektivnu mjeru. Stoga je mogućnost Irske da izvrši svoje regulatorne odluke i korektivne mjere bila ograničena. Sud napominje irsko regulatorno tijelo nastoji povećati svoje ovlasti.

66. U Njemačkoj su utvrđena tri nedostatka koja nepovoljno utječu na konkurentno okruženje:

- Unatoč pravnoj obvezi koja je bila uvedena prije više od četiri godine s ciljem olakšavanja promjene operatera, broj pritužbi koje je zaprimilo nacionalno regulatorno tijelo upućuje na to da se korisnici i dalje suočavaju s problemima pri promjeni operatera, koja je često dugotrajna i popraćena poteškoćama.
- U okviru neovisnog ispitivanja koje je provedeno 2015. i 2016. godine istaknuto je da tek 12 % korisnika ostvaruje maksimalnu brzinu prijenosa podataka koja je navedena u njihovim ugovorima<sup>37</sup>.
- Alternativni operateri požalili su se na vrste usluga koje mogu ponuditi u slučajevima u kojima se koristi virtualni pristup izdvojenim lokalnim petljama (VULA) i na metodu reguliranja tehnologije vektoriranja (**odlomci 47. i 48.**). Kao rezultat toga, neki su operateri odlučiti izgraditi vlastitu svjetlovodnu mrežu.

#### Državne potpore za ulaganja u širokopojasni pristup internetu

67. Na javna ulaganja država članica u širokopojasni pristup internetu, kao i na druge oblike ulaganja, primjenjuju se pravila o državnim potporama, koja su osmišljena kako bi se ograničilo bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja na temelju potpore javnog sektora<sup>38</sup>. Smjernice o državnim potporama za širokopojasni pristup donesene su 2009. te su ažurirane u siječnju 2013. Njima se utvrđuje opseg mogućih državnih intervencija za širokopojasni pristup internetu u vezi s brzinama od 30 Mbps na način da se različita područja označavaju

---

<sup>37</sup> To bi se pitanje trebalo riješiti Uredbom o transparentnosti iz lipnja 2017., u skladu s kojom će pružatelji fiksnih i mobilnih usluga morati navoditi više informacija o, među ostalim, stvarnoj brzini prijenosa podataka.

<sup>38</sup> Članci 26. i 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

crnima, sivima ili bijelima, ovisno o razini konkurentnosti u osiguravanju pokrivenosti<sup>39</sup>.

Bijela područja u načelu su prihvatljiva za pružanje državne potpore. Za siva područja Komisija mora provesti detaljniju analizu kako bi provjerila ima li potrebe za državnom intervencijom. U crnim područjima usluge širokopojasnog pristupa pružaju se u konkurentnim uvjetima te je državna potpora dopuštena samo pod određenim uvjetima koji se, među ostalim, odnose na to hoće li se ostvariti „znatna promjena” u pružanju usluga.

68. Stajalište je Komisije da su te smjernice, iako se u njima upućuje na Digitalnu agendu u kojoj se konkretno spominju brzine od 30 Mbps, relevantne i za ciljne vrijednosti koje se odnose na brzine od 100 Mbps i gigabitno društvo. Međutim, neke države članice tumače smjernice o državnim potporama na drukčiji način, odnosno, smatraju da javno financiranje nije dopušteno ako se na temelju intervencije brzina povećava na preko 30 Mbps u crnim i sivim područjima. Zbog te razlike u tumačenju neke države članice odlučile su da se neće služiti javnim ulaganjima za potporu operaterima u crnim i sivim područjima.

#### Istiskivanje javnih ulaganja

69. Trenutačno ne postoji pravna obveza koja bi operaterima nalažala da provedu plan uvođenja koji su izradili tijekom procesa mapiranja. Operater može odlučiti da neće uvesti širokopojasni pristup u području u koje je prethodno planirao uložiti. Istodobno, operater može odlučiti i da će širokopojasni pristup uvesti u području u koje prethodno nije planirao uložiti, čime potencijalno „istiskuje” javna ulaganja (vidi **okvir 8.**). Oba slučaja vode do kašnjenja u osiguravanju širokopojasne pokrivenosti u područjima s tržišnim nedostatkom.

---

<sup>39</sup> *Bijela* područja ona su područja u kojima trenutačno nijedan pružatelj ne pruža usluge širokopojasnog pristupa i ne očekuje se da će ijedan pružatelj započeti s pružanjem takvih usluga u sljedeće tri godine. U *sivim* područjima postoji jedan mrežni operater koji je već aktivan, međutim, nije vjerojatno da će se još jedna mreža razviti u sljedeće tri godine. U *crnim* područjima postoji ili će u sljedeće tri godine postojati najmanje dvije osnovne širokopojasne mreže različitih operatera.

**Okvir 8. – Istiskivanje javne infrastrukture privatnim ulaganjima u nedovoljno pokrivenim područjima**

Nakon utvrđivanja područja s tržišnim nedostatkom neke države članice pokušale su osigurati privatno financiranje u komercijalno održivim područjima sklapanjem sporazuma s operaterima. Međutim, rezultati mapiranja nisu obvezujući u svim državama članicama, a javno savjetovanje o bijelim i sivim područjima zahtijeva dosta vremena. U jednom slučaju u Njemačkoj povijesni operater odlučio je uložiti u područja koja su prethodno kategorizirana kao „područja s tržišnim nedostatkom” nakon što je javno ulaganje već bilo planirano ili se s njime već bilo započelo. Povijesni operater odlučio je primijeniti selektivni pristup, odnosno, povezati najprofitabilnije lokacije. Slijedom toga, projektom koji je financiran javnim sredstvima moralo se obuhvatiti lokacije koje je bilo najteže i najskuplje povezati, čime su se povećali troškovi javne potpore.

**Neke države članice poboljšale su proces koordiniranja ulaganja u širokopojasni pristup, no u jednoj državi članici obuhvaćenoj ispitivanjem Sud je utvrdio nedostatnu koordinaciju između programskih razdoblja**

70. Sud je provjerio jesu li države članice upravljale projektima širokopojasnog pristupa i koordinirale takve projekte na odgovarajućoj razini te jesu li zajamčile ekonomiju razmjera, kao i odgovarajuće tehničke i administrativne kapacitete. Također je provjereno jesu li države članice koordinirale svoje mjere između programskih razdoblja kako bi na najbolji način doprinijele provedbi svojih strategija.

**Koordinacija procesa ulaganja u širokopojasni pristup internetu**

71. Sud je utvrdio da se u trima od ispitanih država članica – Irskoj, Italiji i Mađarskoj – koordinacijom na odgovarajućoj razini poduprlo uvođenje širokopojasnog pristupa i zajamčila ekonomija razmjera. Na primjer, provedbu nacionalnog plana za razvoj širokopojasnog pristupa u Irskoj nadzire tamošnje Ministarstvo komunikacija, klimatske politike i okoliša. Ministarstvo vodi računa o tome da se strategija za širokopojasni pristup provodi s pomoću javnih subvencija (iz EFRR-a i državnog proračuna) i upravlja povezanim natječajnim procesom na nacionalnoj razini.

72. U Italiji u početnim godinama programskog razdoblja 2007. – 2013. nije bilo koordinacije među EFRR-om, EPFRR-om i nacionalnim sredstvima kao izvorima financiranja za

širokopojasni pristup internetu. U programskom razdoblju 2014. – 2020. za provedbu nacionalnog plana za razvoj širokopojasnog pristupa odgovorno je jedinstveno tijelo – Infratel – poduzeće koje je u cijelosti u vlasništvu tamošnjeg Ministarstva gospodarskog razvoja. To je poduzeće zaduženo za provedbu i praćenje nacionalnog plana za razvoj širokopojasnog pristupa, uključujući upravljanje natječajnim procesom. Infratel također koordinira financiranje iz nacionalnih i regionalnih izvora, kao i iz EFRR-a i EPFRR-a. U skladu s time, različitim izvorima financijske potpore na koordinirani se način doprinosi dosezanju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu.

73. Mađarska vlada objavila je svoj nacionalni plan za razvoj širokopojasnog pristupa 2014. godine (nacionalna strategija za informatičke komunikacije), a 2015. uveden je „Program superbrzog interneta” kako bi se zajamčilo uvođenje brzog širokopojasnog pristupa internetu. U programskom razdoblju 2014. – 2020. sredstvima iz EFRR-a i nacionalnim sredstvima za uvođenje širokopojasne infrastrukture upravlja se na središnjoj razini.

74. Sud je u Poljskoj utvrdio poboljšanje u pogledu koordinacije izvora financijskih sredstava. U programskom razdoblju 2007. – 2013. uz nacionalna financijska sredstva korišten je EFRR. Iako su nacionalni i regionalni OP-ovi jasno razgraničeni, u okviru svakog od regionalnih OP-ova kasnilo se s obavijesti o programu potpore za infrastrukturu mrežne okosnice, što je pak dovelo do kašnjenja u uspostavi pristupne mreže. Budući da se u programskom razdoblju 2014. – 2020. potpora usmjerava u okviru jedinstvenog OP-a za EFRR, Sud nije utvrdio nikakve probleme u smislu preklapanja.

75. U Njemačkoj je utvrđena nedostatna koordinacija pri uporabi različitih izvora financijskih sredstava. Odgovornost za uvođenje širokopojasnog pristupa snose regije (savezne pokrajine) i općine, dok odgovornost za financijsku potporu snose država i regije, što vodi do rascjepkanosti širokopojasne infrastrukture. Povrh financijskih sredstava EU-a stavljenih na raspolaganje u okviru dvaju programa EPFRR-a i osam programa EFRR-a te saveznih financijskih sredstava u okviru nacionalnog plana za Digitalnu agendu za razdoblje

2014. – 2017., 16 saveznih pokrajina i savezna investicijska banka<sup>40</sup> imaju i vlastite programe financiranja (**odlomak 56.**). Iako je regionalnim vladama dodijeljeno preko 3 milijarde eura, do kraja prosinca 2017. još nije dovršen nijedan projekt.

#### Koordinacija između programskih razdoblja u Poljskoj

76. Sud je utvrdio da tijela u Poljskoj nisu zajamčila koordiniranu uporabu fondova u prethodnom i tekućem programskom razdoblju.

77. U programskom razdoblju 2007. – 2013. za izgradnju širokopojasne infrastrukture u nedovoljno pokrivenim područjima u pet različitih regija istočne Poljske upotrijebljena su financijska sredstva EU-a u iznosu od 240 milijuna eura, uz ukupne projektne troškove od 347 milijuna eura. Budući da su se ti projekti smatrali velikim projektima, Komisija ih je izravno odobrila te je za njih također donijela odluku o državnoj potpori. Nacionalna i regionalna tijela očekivala su da će uspostavu pristupne mreže obaviti izravno privatni operateri, ili da će privatni operateri dobiti financijsku potporu iz OP-a „Digitalna Poljska” u programskom razdoblju 2014. – 2020.

78. Međutim, pozivima za podnošenje prijedloga za OP „Digitalna Poljska” ponuditelje se nije poticalo da se priključe na infrastrukturu mrežne okosnice koja je financirana u programskom razdoblju 2007. – 2013. U vrijeme obavljanja revizije, u lipnju 2017., koristilo se manje od 1 % kapaciteta mrežne okosnice. Sudu nije pružen dokaz o tome da su poljska tijela poduzela djelotvorne mjere s ciljem rješavanja pitanja nedovoljnog korištenja.

#### **ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

79. Sud zaključuje da se, unatoč napretku, neće dosegnuti sve ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup internetu do 2020. godine. Sve države članice dosegnule su ciljnu vrijednost osnovne širokopojasne pokrivenosti do 2016. godine. Dvije od pet država članica obuhvaćenih ispitivanjem mogle bi dosegnuti ciljnu vrijednost pokrivenosti internetom brzine od 30 Mbps do 2020. godine, ali ruralna područja ostaju problematična u većini država članica. Naposljetku, iako vjerojatno nijedna od država članica obuhvaćenih

---

<sup>40</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

ispitivanjem neće dosegnuti ciljnu vrijednost udjela pretplaćenih kućanstava do 2020. godine, trenutačni planovi triju država članica obuhvaćenih ispitivanjem upućuju na to da bi one mogle imati dobre preduvjete za dosezanje ciljnih vrijednosti za 2025. godinu. Države članice ocijenile su potporu koju je Komisija pružila pozitivnom, ali praćenje na razini Komisije nije koordinirano među njezinim različitim glavnim upravama (**odlomci 16. – 34.**).

80. Iako su sve države članice izradile strategije za širokopojasni pristup internetu, neke od strategija objavljene su nakon isteka roka utvrđenog za 2012. godinu te su u strategijama država članica koje je Sud ispitao postojali nedostatci. Strategije nisu uvijek bile u skladu s ciljnim vrijednostima EU-a za 2020.: iako su u nekima utvrđene ciljne vrijednosti koje su bile zahtjevnije od onih iz strategije EU-a za 2020., nijedna od država članica obuhvaćenih ispitivanjem nije uključila u svoju strategiju nacionalnu ciljnu vrijednost povezanu s 3. ciljom vrijednošću – jamčenjem da je 50 % kućanstava pretplaćeno na ultrabrzi pristup internetu (**odlomci 36. – 40.**). U skladu s *ex ante* uvjetima kojima se uređuje uporaba ESI fondova u razdoblju 2014. – 2020. države članice moraju imati izrađen nacionalni ili regionalni plan koji sadržava detalje o planiranim ulaganjima. Komisija je te uvjete ocijenila ispunjenima za sve države članice obuhvaćene ispitivanjem, no Sud je utvrdio slučaj u kojem je nedostajao jedan od ključnih elemenata: Njemačka nije prikupila podatke koji su dovoljno kvalitetni da bi mogli pružiti temelj za sveobuhvatan plan ulaganja, iako se kvaliteta podataka u okviru mapiranja poboljšala tijekom posljednjih godina (**odlomak 41.**).

81. Postojeća infrastruktura čimbenik je koji utječe na odluke država članica o ulaganjima u širokopojasni pristup internetu. Za razliku od Poljske i Mađarske, zahvaljujući postojećim telefonskim linijama Italija, Irska i Njemačka raspolažu dobro razvijenom infrastrukturom bakrenih vodova. Italija i Irska osmislile su svoja ulaganja na način da se njima ponuditelje potiče da prijeđu s bakrenih vodova na svjetlovode, koji omogućuju mnogo veće brzine. U Njemačkoj se, s druge strane, u velikoj mjeri upotrebljava tehnologija „vektoriranja”. Prednost te tehnologije čini veća brzina u odnosu na bakrene vodove, ali dugoročno gledajući u usporedbi s brzinom svjetlovoda ona ne pruža održivo rješenje te se njome potencijalno ograničava prostor za konkurentnost (**odlomci 45. – 48.**).

82. Razni čimbenici povezani s okruženjem ograničavali su napredak država članica u dosezanju ciljnih vrijednosti za širokopojasni pristup internetu. Ti su se čimbenici odnosili na financijsko, konkurentno i pravno okruženje.

83. Kad je riječ o financiranju, među državama članicama obuhvaćenima ispitivanjem jedino Njemačka nije utvrdila iznos financijske potpore koji je potreban iz javnog sektora, odnosno manjak financijskih sredstava. Iako je Njemačka stavila na raspolaganje preko 8 milijardi eura iz niza različitih izvora, nije jasno hoće li taj iznos biti dovoljan. Od preostalih četiriju država članica jedino su Mađarska i Italija dodijelile dovoljno javnih resursa za dosezanje 2. ciljne vrijednosti, tj. brzog pristupa širokopojasnom internetu za sva kućanstva. U Poljskoj, na primjer, nisu bila raspoloživa sredstva iz dvaju od instrumenata za financiranje navedenih u nacionalnom planu te nisu utvrđeni potencijalni novi izvori financiranja (**odlomci 52. – 57.**).

84. EIB-u stoji na raspolaganju niz zajmova i financijskih instrumenata, ovisno o veličini projekta i razini rizika. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) osmišljen je s ciljem financiranja rizičnijih i većih projekata. Sud je ispitao zajam u vrijednosti od 500 milijuna eura koji je EIB u okviru tog fonda izdao za jedan projekt širokopojasnog pristupa internetu. Taj projekt nije bio usmjeren isključivo na uvođenje širokopojasnog pristupa u područjima koja su označena kao bijela i siva te je za njega već bila dodijeljena potpora iz EFRR-a u visini od gotovo 400 milijuna eura. Predmetni zajam stoga nije bio u skladu s ciljem financiranja rizičnijih projekata širokopojasnog pristupa internetu (**odlomci 58. – 60.**).

85. U Mađarskoj, Italiji i Poljskoj uspostavljena su primjerena pravna i konkurentna okruženja. U Irskoj bi se zbog ograničenih ovlasti nacionalnog regulatornog tijela za izvršenje odluka koje donosi mogao smanjiti prostor za djelotvornu konkurentnost, dok je u Njemačkoj niz pitanja nepovoljno utjecao na konkurentno okruženje. U Njemačkoj je nepovoljan utjecaj imala i činjenica da operateri nisu bili pravno obvezni ispuniti ono na što su se prethodno obvezali u kontekstu svojih planova ulaganja, što potencijalno vodi do daljnjih kašnjenja u pružanju usluga širokopojasnog pristupa u područjima s ograničenim brojem konkurenata. Komisija je 2013. ažurirala svoje smjernice o državnim potporama za širokopojasni pristup. Međutim, Sud je utvrdio da neke države članice tumače smjernice na način kojim se može ograničiti javno financiranje koje stavljaju na raspolaganje u područjima u kojima je već postignuta pokrivenost internetom brzine od 30 Mbps (**odlomci 63. – 69.**).



86. S obzirom na raspon različitih izvora financijskih sredstava koji su dostupni državama članicama i duljinu potrebnog vremena djelotvorna koordinacija ključna je za uspješno ulaganje u širokopojasni pristup. Sud je utvrdio da se u Irskoj, Italiji i Mađarskoj koordinacijom na odgovarajućim razinama poduprlo osiguravanje širokopojasnog pristupa i zajamčila ekonomija razmjera. To nije bio slučaj u Njemačkoj. Konačno, u Poljskoj je za širokopojasnu infrastrukturu na istoku zemlje u programskom razdoblju 2007. – 2013. potrošeno otprilike 240 milijuna eura. Međutim, operatere se nije poticalo da kasnije upotrebljavaju tu infrastrukturu te se u vrijeme obavljanja revizije, u lipnju 2017., koristilo manje od 1 % njezinih kapaciteta, bez dokaza o tome da su poljska tijela poduzela mjere s ciljem rješavanja tog pitanja (**odlomci 76. – 78.**).

87. Preporuke koje Sud iznosi podijeljene su u tri područja: strateško planiranje, regulatorno okruženje i poticanje konkurentnosti.

#### **Strateško planiranje**

(1) Komisija bi od svih država članica trebala tražiti da na temelju trenutnog napretka u doseganju triju ciljnih vrijednosti EU-a za 2020. istaknu ona područja u kojima postoji mogućnost da se te ciljne vrijednosti neće dostići do 2020. i da, u slučajevima u kojima je to moguće, navedu korektivne mjere.

Ciljni rok provedbe: rujan 2018.

(2) Sve države članice trebale bi u okviru priprema za programsko razdoblje nakon 2020. izraditi ažurirane planove u kojima će opisati na koji način namjeravaju dosegnuti relevantne ciljne vrijednosti na visokoj razini koje se odnose na širokopojasni pristup internetu nakon 2020., bilo da je riječ o ciljnim vrijednostima gigabitnog društva do 2025. ili drugim ciljnim vrijednostima.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2019.

(3) Komisija bi za programsko razdoblje nakon 2020. trebala osmisliti zajedničke i usklađene pokazatelje ostvarenja i rezultata koji će se upotrebljavati u operativnim programima država članica i koji će omogućiti praćenje napretka u odnosu na relevantne ciljeve na visokoj razini, uzimajući pritom u obzir potrebu za ograničenjem broja pokazatelja.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2019.

#### **Regulatorno okruženje**

(4) Sve države članice trebale bi preispitati ovlasti svojih nacionalnih regulatornih tijela u skladu s izmijenjenim regulatornim okvirom EU-a za telekomunikacije kako bi zajamčile da ona mogu obvezati operatore na provedbu svojih preporuka i korektivnih mjera (uključujući sankcije za neusklađenost).

Ciljni rok provedbe: prosinac 2019.

(5) Komisija bi za sve države članice trebala pojasniti primjenu smjernica o državnim potporama kad je riječ o ciljnim vrijednostima brzine od 100 Mbps i gigabitnog društva.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2018.

#### **Poticanje konkurentnosti financiranjem**

(6) Komisija bi izradom primjerenog pravnog okvira i smjernica trebala podupirati države članice u tome da potiču uspostavu veleprodajne mreže s otvorenim pristupom u bijelim i sivim područjima. Takvom mrežom trebala bi se omogućiti uspostava primjerenog konkurentnog okruženja koje će dovesti do boljeg pružanja usluga korisnicima.

Ciljni rok provedbe: do lipnja 2020.

Komisija bi trebala širiti najbolju praksu i izdavati smjernice s ciljem poticanja tijela u državama članicama da u relevantnim slučajevima objedine manje projekte u skupine u

svrhu ostvarivanja ekonomije razmjera. Na taj bi način takvi projekti trebali postati komercijalno održivi i time omogućiti lakši pristup financiranju.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2018.

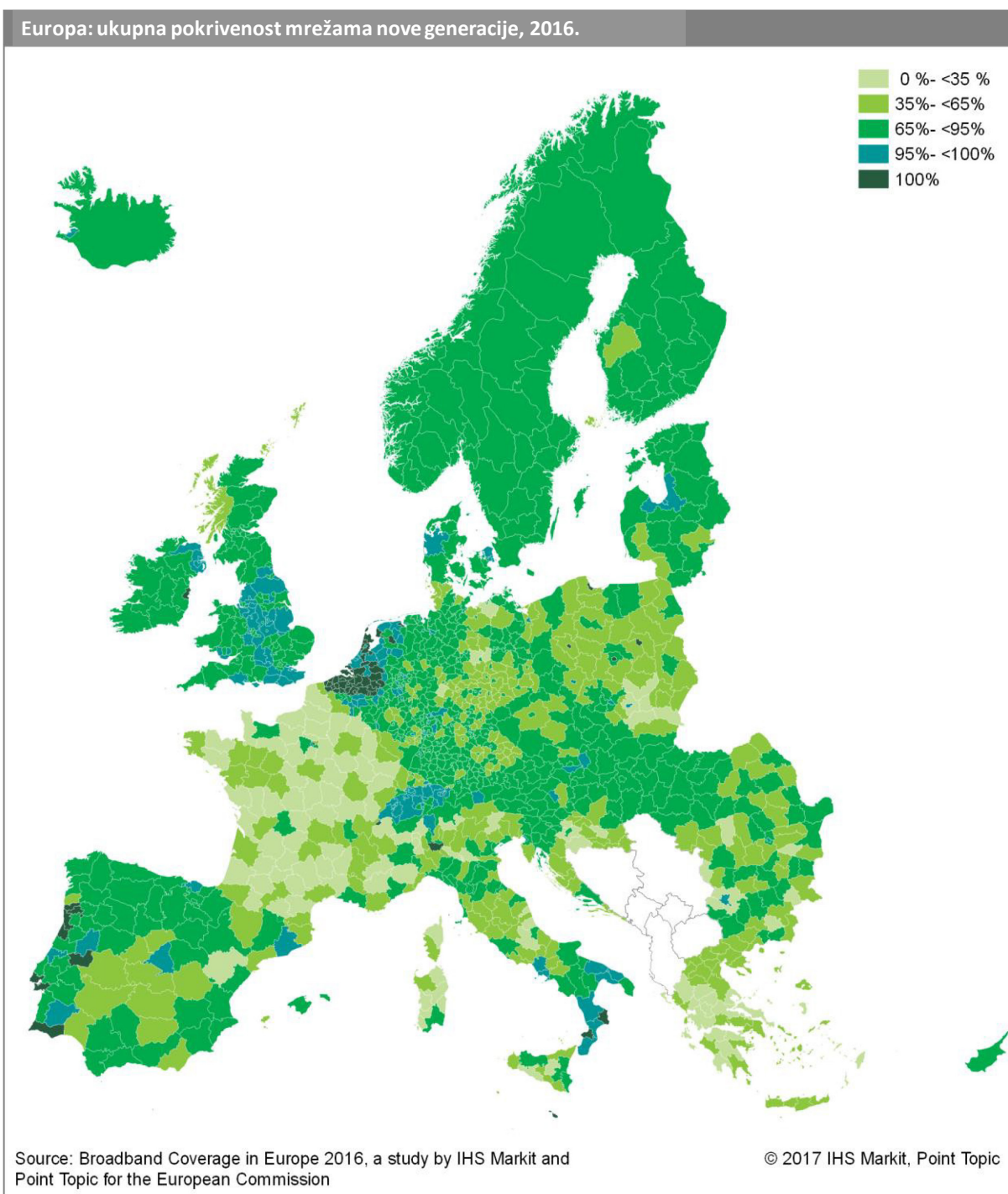
(8) EIB bi potporu koju pruža iz EFSU-a i CEBF-a trebao usmjeriti na male i srednje velike projekte u bijelim i sivim područjima te u skladu s ciljem pružanja potpore rizičnijim projektima. Osim toga, pokazatelji ostvarenja i rezultata po dovršetku projekata trebali bi u relevantnim slučajevima obuhvaćati broj pokrivenih i povezanih lokacija u bijelim i sivim područjima te bi trebalo navesti brzine širokopoasnog pristupa koje je moguće postići.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2018.

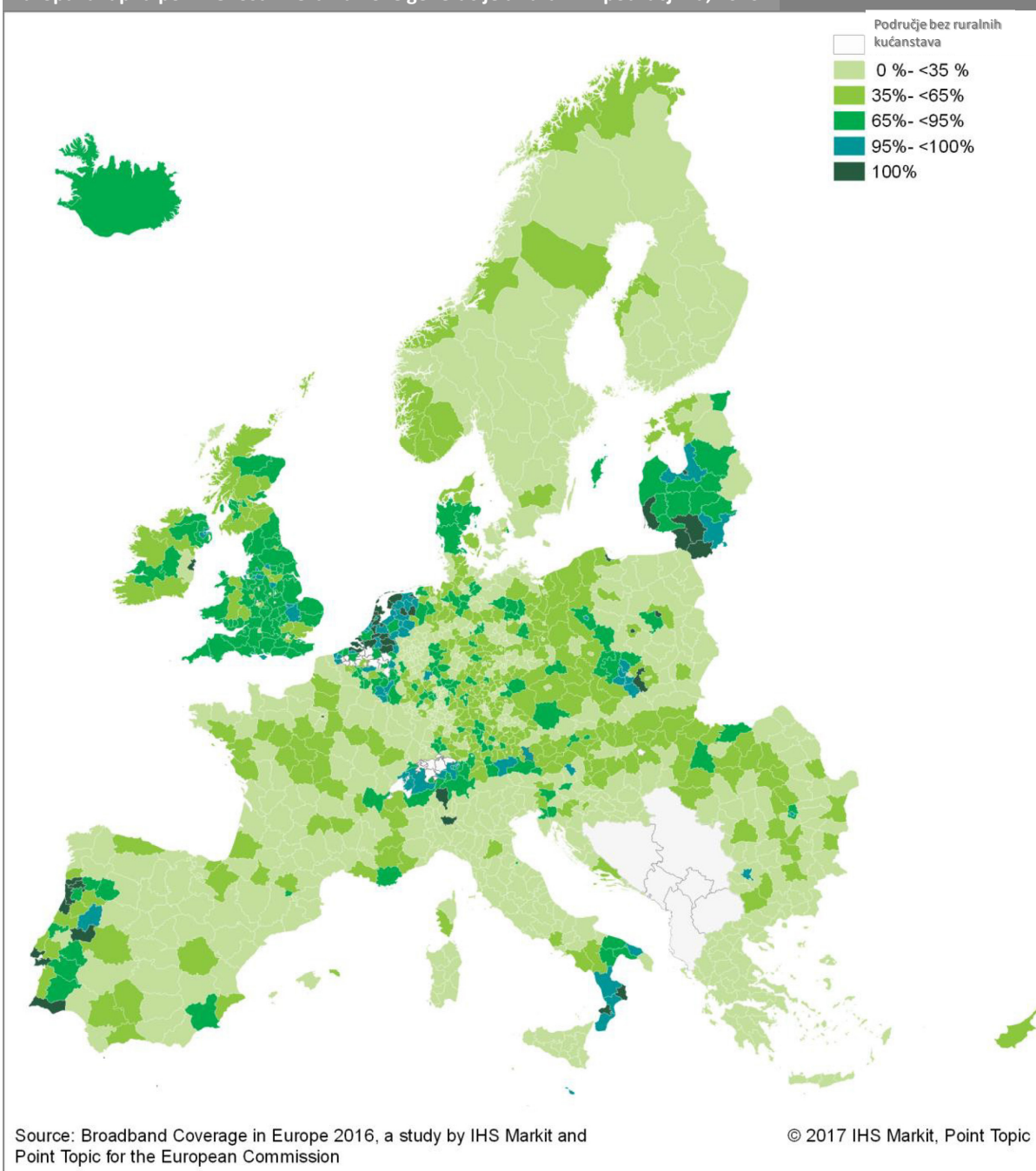
Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourg 21. ožujka 2018.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*

**PRILOG****ZEMLJOVIDI POKRIVENOSTI INTERNETOM BRZINE OD 30 MBPS U EUROPI**

Europa: ukupna pokrivenost mrežama nove generacije u ruralnim područjima, 2016.



## **ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA**

### **„ŠIROKOPOJASNI PRISTUP INTERNETU U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-A: UNATOČ NAPRETKU NEĆE SE DOSTIĆI SVE CILJNE VRIJEDNOSTI IZ STRATEGIJE EUROPA 2020.”**

#### **SAŽETAK**

VI. U okviru praćenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u velikoj se mjeri u obzir uzimaju ciljne vrijednosti za povezivost za 2020. iz Digitalne agende za Europu; međutim, kako je opisano u odlomku 33., to nije omogućilo zasebnu kvantifikaciju njezina učinka na uvođenje brzih i ultrabrzih mreža.

VIII. Komisija napominje da potpora Europske investicijske banke (EIB) ni ne treba biti usmjerena na ona područja u kojima je potpora javnog sektora u obliku bespovratnih sredstava najpotrebnija.

EIB napominje da se Uredbom o Europskom fondu za strateška ulaganja (EFSU) propisuje gospodarska održivost projekata EFSU-a te stoga njezina namjena nije obuhvatiti isključivo područja sa znatnim tržišnim nedostatkom.

IX.

Prva točka: vidjeti odgovor Komisije na 2. preporuku.

Druga točka: vidjeti odgovore Komisije na 5., 6. i 7. preporuku.

Treća točka: vidjeti odgovor EIB-a i Komisije na 8. preporuku.

#### **UVOD**

2. U međuvremenu su u Komunikaciji Komisije „Ususret gigabitnom društvu” predstavljene ambicioznije ciljne vrijednosti za 2025. te je pojam mreže vrlo velikog kapaciteta uključen u Komisijin zakonodavni prijedlog Europskog zakonika elektroničkih komunikacija.

4. Pet vrsta infrastrukture koje je naveo Europski revizorski sud omogućuju različite razine širokopojasne povezivosti. S obzirom na trenutačno stanje razvoja tržišta i tehnologije, smatra se da se samo sljedećim tehnologijama navedenima u tablici 1. može osigurati brza širokopojasna povezivost preko 30 Mbps: i. svjetlovodnim pristupnim mrežama (FTTx); ii. naprednim poboljšanim kabelskim mrežama; i iii. određenim naprednim bežičnim pristupnim mrežama koje mogu pouzdano isporučiti velike brzine po pretplatniku.

7. Komisija podsjeća da ciljne vrijednosti navedene u Komunikaciji Digitalna agenda za Europu nisu pravno obvezujuće za države članice. Komisija potiče države članice da preuzmu te ambiciozne ciljeve pri izradi svojih nacionalnih ili regionalnih planova za širokopojasni pristup internetu.

#### **OPAŽANJA**

28. Komisija je pokrenula trogodišnji projekt usmjeren na razvoj platforme koja bi prikupljala postojeće podatke o kartiranju širokopojasne pokrivenosti te kvaliteti usluge i iskustvu nacionalnih regulatornih tijela, ministarstava i relevantnih međunarodnih platformi (<https://www.broadbandmapping.eu/>).

Pokretanje platforme predviđeno je za 2018. te će ona obuhvaćati podatke prikazane u različitim slojevima zbog neujednačenosti metodologija u Europi. Istodobno je radna skupina za neutralnost mreže Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (BEREC) razvila metodologiju za procjenu neutralnosti mreže kojom se omogućuje mjerenje kvalitete usluge i vrednovanje iskustava, a trenutačno je u postupku razvoja alata za ispitivanje te metodologije (2018.–2019.), čiju će uporabu kasnije predložiti nacionalnim regulatornim tijelima.



Osim toga, Komisija je započela rad na razvoju zajedničke metodologije za kartiranje pokrivenosti uslugama širokopojasnog pristupa internetu, uzimajući u obzir ambiciozne ciljne vrijednosti gigabitnog društva za 2025. i pojam mreže vrlo velikog kapaciteta, koja će osim brzine preuzimanja podataka obuhvaćati i dodatna obilježja.

Cilj je tog rada poduprijeti 3. mjeru u okviru Akcijskog plana za širokopojasni pristup internetu u ruralnim područjima<sup>1</sup> (prethodno poznat kao „Skup alata za ruralno područje”) o izradi „zajedničke metodologije” za planiranje i praćenje ulaganja u širokopojasni pristup internetu te izvješćivanje o njima (vidi i Komisijin odgovor na odlomak 31.).

31. U okviru praćenja europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) u velikoj se mjeri u obzir uzimaju ciljne vrijednosti za povezivost za 2020. iz Digitalne agende za Europu; međutim, kako je opisano u odlomku 33., to nije omogućilo zasebnu kvantifikaciju njezina učinka na uvođenje brzih i ultrabrzih mreža.

Komisija se slaže da bi se praćenje rashoda i rezultata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova moglo poboljšati kako bi se oni približili ciljnim vrijednostima EU-a za širokopojasni pristup internetu.

S obzirom na to, Komisijin Akcijski plan za širokopojasni pristup internetu u ruralnim područjima pokrenut u studenome 2017., kao dio zajedničke inicijative glavnih uprava CNECT, AGRI, REGIO i COMP, obuhvaća razvoj zajedničke metodologije za pomoć pri planiranju i praćenju ulaganja u širokopojasni pristup internetu te izvješćivanje o njima, kao i potporu EU-a, uz mjere za pomoć uvođenju poboljšanog širokopojasnog interneta u ruralna područja EU-a, uključujući misije u države članice i regije s niskom razinom širokopojasne pokrivenosti u ruralnim područjima.

32. Komisija pomno prati novosti na tržištu širokopojasnog interneta i objavljuje niz pokazatelja koji su nastali tijekom vremena i pružaju trenutačni uvid u različite aspekte.

Premda su podaci o pokrivenosti internetom brzine 100 Mbps i udjelu pretplaćenih kućanstava već bili dostupni, oni nisu uključeni u Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI). Profili država u okviru DESI-ja za 2018. obuhvaćat će pokrivenost ultrabrzim širokopojasnim internetom (najmanje brzine 100 Mbps) i udio kućanstava pretplaćenih na ultrabrzom širokopojasnom internetu.

33. U programskom razdoblju 2014.–2020. upotrijebljen je ograničen broj zajedničkih pokazatelja ostvarenja radi pojednostavnjenja. U Prilogu I. Uredbi (EU) br. 1301/2013 o Europskom fondu za regionalni razvoj (EFRR) upotreba je definirana kao zajednički pokazatelj ostvarenja za Infrastrukturu informacijskih i komunikacijskih tehnologija za „Broj dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps”, u skladu s prvom od dviju ciljnih vrijednosti za 2020. utvrđenih u Digitalnoj agendi za Europu. Taj se pokazatelj smatrao najprikladnijim kako bi se obuhvatili rezultati svih projekata za potporu uvođenju brzog i ultrabzog širokopojasnog interneta.

Kako je prethodno navedeno, Komisija se slaže da bi se praćenje rezultata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova moglo poboljšati kako bi se oni približili ciljnim vrijednostima EU-a za širokopojasni pristup internetu.

34. Kako je navedeno u Izvješću o europskom digitalnom napretku za 2016., u postupku nabave koji je pokrenula irska vlada u prosincu 2015. u kontekstu provedbe plana na koji je uputio Europski revizorski sud zabilježene su brojne poteškoće, među ostalim, u pogledu kartiranja područja za intervenciju. Komisija (GU COMP) je irskim tijelima pružila sve nužne smjernice kako bi osigurala da se utvrđivanje područja za intervenciju provodi u skladu s pravilima o državnim

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-joins-forces-help-bringing-more-broadband-rural-areas>

potporama. Komisija i dalje pomno prati plan Irske i pruža smjernice irskim tijelima kada ona to od nje zatraže. U skladu s uvriježenim pravilima takve komunikacije, sve su rasprave povjerljive.

Komisija je blisko surađivala s njemačkim tijelima kako bi se izdalo potrebno odobrenje državne potpore. Za dugo trajanje tih postupaka odgovorna su njemačka tijela, koja nisu dostavila dostatne informacije, a ne Komisija.

Kad je riječ o Poljskoj, Komisija je svjesna problema nedovoljne upotrebe regionalne infrastrukture jezgrene širokopojasne mreže izgrađene u programskom razdoblju 2007.–2013. Kako bi se taj problem riješio, poljska su tijela organizirala niz sastanaka i radionica radi promicanja bolje upotrebe mreže. Premda je ta suradnja započeta u kontekstu provedbe operativnog programa „Digitalna Poljska”, Komisija bi željela istaknuti da je dužnost nacionalnog regulatornog tijela odrediti područja ulaganja u okviru operativnog programa kako bi se osigurala najbolja iskorištenost financijskih sredstava EU-a.

44. Komisija je naručila izvješće o studiji („Javna ulaganja u brzi internet u Njemačkoj. Izvješće o studiji o širokopojasnom pristupu internetu u Njemačkoj”) o njemačkim studijama provedenima 2011.–2013., u kojima su detaljno procijenjene nacionalne potrebe za financijskim sredstvima za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu i potpora koju su njemačka tijela pružila pri razvoju strategije za širokopojasni pristup internetu, uključujući količinu sredstava potrebnih za osiguravanje širokopojasnog pristupa internetu.

52. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 44.

56. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 44.

58. Od Fonda za širokopojasno povezivanje Europe (CEBF) očekuje se pružanje financijskih sredstava uglavnom u obliku vlasničkog kapitala. Fond će se usmjeriti na ulaganja u prosječnom iznosu od oko 15 milijuna EUR, ali će temeljni projekti u stvarnosti biti veći s obzirom na to da su u središtu pažnje Fonda manjinski udjeli u projektima u koje će uložiti.

60. Komisija napominje da je potpora EFSU-a usmjerena na projekte koji pokazuju aditivnost na koju, među ostalim, upućuje klasifikacija projekta kao „posebne aktivnosti” (odnosno, aktivnosti od većeg rizika). Nadalje, EIB navodi da bi provedba te aktivnosti kao posebne aktivnosti EIB-a onemogućila pružanje potpore drugim projektima u okviru posebne aktivnosti zbog ograničene veličine posebnih aktivnosti EIB-a bez potpore EFSU-a (4 milijarde EUR godišnje u odnosu na 20 milijardi EUR godišnje). EIB napominje da, kad je riječ o troškovima projekata prihvatljivih za financiranje u okviru EFSU-a, obuhvaćena nesubvencionirana područja nisu u dostatnoj mjeri bila pokrivena pristupnim mrežama sljedeće generacije (bijeće ili sive pristupne mreže sljedeće generacije). Promotor je morao uložiti znatnu količinu sredstava kako bi u velikom opsegu uveo svjetlovodne pristupne mreže i novu tehnologiju. EFSU brine o riziku koji nastaje zbog tehnologije, koji je uobičajen za inovacijske projekte. Nadalje, EIB bez EFSU-a ne bi bio mogao pružiti potporu za projekt te veličine i važnosti koji je bio potreban radi bržeg uvođenja širokopojasne tehnologije pristupne mreže sljedeće generacije na nacionalnoj razini.

61. Komisija napominje da se pokretanje CEBF-a očekuje u prvoj polovini 2018. Upravitelj Fonda trenutno prikuplja ulaganja iz privatnog sektora.

62. Komisija napominje da glavni ulagači i upravitelj Fonda još uvijek raspravljaju o razdoblju ulaganja CEBF-a. Osim toga, u nacrtu smjernica za ulaganje CEBF-a navedeno je da će Fond nastojati osigurati financijska sredstva koja bi nadopunila postojeće financijske instrumente EU-a i druge oblike financiranja trenutno dostupne na tržištu putem javnih ili privatnih financijskih institucija (ne samo EIB-a), a s kojima je upoznat upravitelj Fonda. Od CEBF-a se očekuje pružanje financijskih sredstava u obliku vlasničkog kapitala, dok se EIB-ova izravna intervencija uglavnom sastoji od financiranja zaduživanjem. Financiranje vlasničkim kapitalom obično se smatra manjim, ali visokorizičnim, dijelom ukupnih troškova projekta u odnosu na financiranje zaduživanjem.



Nadalje, od CEBF-a se očekuje pružanje potpore projektima s otežanim pristupom financiranju. Stoga Komisija smatra da očekivani doprinos CEBF-a ima važnu ulogu predvodnika u privlačenju financiranja u okviru sektora, uključujući ulagače iz privatnog sektora.

65. Komisija je u svojem prijedlogu revizije telekomunikacijskih pravila EU-a predstavila poboljšane odredbe o neovisnosti i regulatornoj sposobnosti nacionalnih regulatornih tijela odgovornih za *ex ante* reguliranje tržišta, uključujući dostupne resurse. Obveza država članica da osiguraju da nacionalna regulatorna tijela imaju odgovarajuća financijska sredstva i ljudske resurse kako bi mogla provoditi svoje zadaće, koja je sadržana i u trenutačnom regulatornom okviru, ponovno je predviđena člankom 6. stavkom 2. predloženog Europskog zakonika elektroničkih komunikacija. Štoviše, kako bi osigurala da nacionalna regulatorna tijela imaju potrebne ovlasti za provedbu svojih odluka, Komisija je predložila da nacionalna regulatorna tijela, u skladu s ograničenjima nacionalnog ustavnog prava, imaju ovlast izravno odrediti sankcije. Sva nacionalna regulatorna tijela trenutačno nemaju ovlasti za izravnu provedbu odluka.

66.

Prva točka: Savezna agencija za mreže koja je nadležna za osiguranje provedbe pravila o promjeni pružatelja usluga odredila je kazne četirima velikima telekomunikacijskim poduzećima (na koja se odnosi oko 70 % ukupnog broja pritužbi). Broj pritužbi pao je na 43 000 u prvih 8 mjeseci 2017. (sa 83 000 u 2016. (podaci za cijelu godinu)).

Druga točka: krajnji korisnici (fiksni i mobilni) usluga pristupa internetu od 25. rujna 2015. mogu izmjeriti i usporediti stvarne i ugovorne cijene s pomoću alata za mjerenje Savezne agencije za mreže (<https://breitbandmessung.de/>). Nadalje, mogu se očekivati dodatna poboljšanja s obzirom na stupanje na snagu Pravilnika o transparentnosti jer se njime od pružatelja usluga pristupa internetu zahtijeva pružanje dodatnih informacija korisnicima.

67. Komisija napominje da su uvjeti ulaganja u crna područja utvrđeni u odlomcima 82.–85. Smjernica za širokopojasni pristup internetu, kao što su dokazivanje da subvencionirana mreža ima brojna tehnološki naprednija obilježja i bolju učinkovitost u usporedbi s postojećim mrežama; da je subvencionirana mreža isključivo veleprodajna mreža i da se pruženom potporom prekomjerno ne narušava tržišno natjecanje s drugim tehnologijama pristupne mreže sljedeće generacije koje su nedavno bile predmet znatnih novih infrastrukturnih ulaganja sudionikâ na tržištu.

68. Smjernice za širokopojasni pristup internetu sadržavaju jasne odredbe o mogućnosti dodjele potpore za siva i crna područja, pod određenim uvjetima (vidjeti točku 67. i točke u nastavku, točku 76. i točke 82.–85. Smjernica).

69. Pravila o državnim potporama ne obvezuju privatne ulagače na donošenje konačne odluke o ulaganju u područje koje je predmet javnog ulaganja ili ne. Privatni ulagači imaju pravo izmijeniti svoje planove ulaganja i ponekad operator može odlučiti uložiti u određeno područje premda tijekom kartiranja i postupka javnog savjetovanja nije najavio svoju namjeru da intervenira. Sa stajališta državne potpore, jedina je „sankcija” za tu promjenu planova mogućnost nastavka javne intervencije. Međutim, to nacionalna tijela, uključujući nacionalna regulatorna tijela, ne sprječava da donesu nacionalna pravila i postupke za uspostavu strožeg okvira za suočavanje s takvim strategijama operatora.

Osim toga, kako bi se izbjegli problemi istiskivanja javnih ulaganja i kašnjenja u osiguravanju pokrivenosti, prijedlogom Europskog zakonika elektroničkih komunikacija (članak 22. o geografskim mjerenjima) nacionalnim regulatornim tijelima pružena je mogućnost da, prvo, odrede „područje digitalne isključenosti” u kojem nijedan operator ili javno tijelo nisu uveli niti planiraju uvesti mrežu vrlo velikog kapaciteta i, drugo, sankcioniraju operatore koji postupe drukčije nego su najavili u vrijeme poziva na dostavu prijedloga. Taj će mehanizam regulatoru omogućiti utvrđivanje

područja na kojima propisi ne dovode do poboljšanja u pogledu visokokvalitetne povezivosti i vjerojatno do njih neće niti dovesti.

76. Premda je u programskom razdoblju 2007.–2013. nedostajalo koordinacije ulaganja EFRR-a u širokopojasni pristup internetu, koja su raspodijeljena na nekoliko regionalnih i nacionalnih operativnih programa, u programskom razdoblju 2014.–2020. uvođenje širokopojasnog pristupa internetu sufinancira se u okviru jedinstvenog operativnog programa „Digitalna Poljska”. S obzirom na to, trenutačna se provedba programa odvija po planu.

Tekstom operativnog programa „Digitalna Poljska” predviđena je i komplementarnost financijskih sredstava EU-a između programskih razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. Sadašnji je program usredotočen na pristupne mreže u bijelim područjima, dok se tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. potpora uglavnom pružala jezgrenim i sporednim mrežama. Štoviše, mogućnost ponovnog financiranja potencijalno nedovršenih ulaganja u programskom razdoblju 2007.–2013. izričito je isključena iz financiranja u okviru operativnog programa kako bi se osigurala najbolja iskorištenost financijskih sredstava EU-a.

78. Komisija napominje da su poljska tijela prepoznala općeniti problem udjela kućanstava pretplaćenih na brzi internet te ga rješavaju s pomoću, među ostalim, treće prioritetne osi operativnog programa „Digitalna Poljska”.

Potrebno je dodatno analizirati problem nedovoljne upotrebe infrastrukture jezgrene mreže koja je financirana u razdoblju 2007.–2013. te učinkovito riješiti taj problem. Međutim, važno je napomenuti su poljska tijela već bila pokrenula dijalog između telekomunikacijskih poduzeća i regionalne uprave (u čijem je vlasništvu infrastruktura) o mogućnostima bolje uporabe regionalnih širokopojasnih mreža nastalih u razdoblju 2007.–2013. u kontekstu provedbe operativnog programa „Digitalna Poljska”. Nacionalni regulator, Ured za elektroničke komunikacije, Ministarstvo digitalnih poslova i Tijelo za provedbu operativnog programa „Digitalna Poljska” organizirali su niz sastanaka i radionica od kraja 2016. do danas.

## **ZAKLJUČAK I PREPORUKE**

79. Europska komisija prati sve ciljeve širokopojasnog pristupa internetu utvrđene u Digitalnoj agendi za Europu i prikuplja relevantne podatke, uključujući podatke o udjelu kućanstava pretplaćenih na usluge širokopojasnog pristupa internetu najmanje brzine 100 Mbps (od 2010.).

Komisija isto tako objavljuje godišnje izvješće o digitalizaciji pod nazivom Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI).

Premda su podaci o pokrivenosti internetom brzine 100 Mbps i udjelu pretplaćenih kućanstava već bili dostupni, oni nisu uključeni u DESI.

Profili država u okviru DESI-ja za 2018. obuhvaćat će pokrivenost ultrabrzim širokopojasnim internetom (najmanje brzine 100 Mbps) i udio kućanstava pretplaćenih na ultrabrzi širokopojasni internet.

Komisija se slaže da bi se praćenje rashoda i rezultata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova moglo poboljšati kako bi se oni približili ciljnim vrijednostima EU-a za širokopojasni pristup internetu.

Vidjeti i Komisijine odgovore na odlomke od 31. do 33. za dodatne informacije o praćenju.

80. Vidjeti Komisijin odgovor na odlomak 44. za studije kojima se podupire plan ulaganja Njemačke.

81. Europska komisija od nacionalnih je regulatornih tijela zahtijevala da se uvjeti za uvođenje tehnologija vektoriranja u pristupne mreže prilagode potrebama alternativnih ulagača. Komisija istodobno podsjeća da su nacionalni regulatori u konačnici odgovorni za uvođenje mreža.

83. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 44.

84. Komisija napominje da je namjena potpore EFSU-a uputiti na aditivnost (vidjeti odgovore Komisije na odlomke od 58. do 60.), koja se ne dokazuje isključivo na temelju visoke razine rizika koja se pripisuje projektu.

Uredbom o EFSU-u nije propisano ograničavanje financiranja EFSU-a na bijela i siva područja (vidjeti članak 6. Uredbe o EFSU-u kojim je propisana „ekonomska održivost” projekata EFSU-a).

85. Kad je riječ o provedivosti odluka irskog nacionalnog regulatornog tijela, Komisija je već u Izvješću o europskom digitalnom napretku za 2017. (poglavlje o telekomunikacijskim poduzećima) naglasila da „[u] skladu s irskim pravom, ComReg nije ovlašten propisivati kazne, već je to isključivo pravo sudova. Zbog toga ComReg ne prati druga nacionalna regulatorna tijela, što otežava pravodobnu i učinkovitu intervenciju”. Očekivane izmjene radi usklađivanja s Uredbom o jedinstvenom tržištu telekomunikacija pridonijet će poboljšanju situacije.

Osim toga, Komisija je u članku 29. svojeg Prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija navela da bi države članice svojim nacionalnim regulatornim tijelima trebala omogućiti određivanje sankcija kako bi mogli provesti svoje odluke.

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke od 63. do 69.

86. Vidjeti odgovore Komisije na odlomke 76. i 78.

## **Preporuke**

1. Komisija prihvća ovu preporuku.

Vidjeti Komisijin odgovor na 2. preporuku u pogledu Komisijina načina provedbe te preporuke.

2. Komisija prima na znanje da je ta preporuka upućena državama članicama.

Kad je riječ o Komisiji, ona je u svojoj Komunikaciji „Povezivošću do konkurentnog jedinstvenog digitalnog tržišta - Ususret europskom gigabitnom društvu” (COM(2016) 587 final), definirala tri strateška cilja do 2025. i pozvala države članice da preispitaju napredak u provedbi svojih nacionalnih planova za razvoj širokopojasnog pristupa i da ih do kraja 2017. ažuriraju s rokovima do 2025. u skladu sa strateškim ciljevima utvrđenima u toj komunikaciji i u Akcijskom planu za 5G.

U tom su pogledu započete rasprave o provedbi Akcijskog plana za 5G i strategiji za gigabitno društvo u okviru namjenske radne skupine sastavljene od predstavnika država članica.

3. Komisija djelomično prihvća preporuku i napominje da trenutačno nije u mogućnosti preuzeti konkretne obveze u pogledu izrade određenih zakonodavnih prijedloga u razdoblju nakon 2020., među ostalim, zbog nesigurnosti u pogledu budućih tema koje će obuhvaćati različiti fondovi koji sufinanciraju operativne programe.

Komisija razmatra različite mogućnosti za uspostavu jednostavnijeg i usklađenijeg sustava pokazatelja za sve europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje nakon zaključenja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) 2020., uključujući oslanjanje na zajedničke pokazatelje što je više moguće i u slučajevima u kojima je to moguće, u području politika obuhvaćenih intervencijama fondova.

4. Komisija prima na znanje da je ta preporuka upućena državama članicama.

Kad je riječ o Komisijinoj potpori tom postupku, ona je u svojem prijedlogu revizije telekomunikacijskih pravila EU-a predstavila poboljšane odredbe o neovisnosti i regulatornoj sposobnosti nacionalnih regulatornih tijela odgovornih za *ex ante* reguliranje tržišta, uključujući dostupne resurse. Nadalje, Komisija je predložila usklađivanje minimalnog popisa zadataka koje bi države članice trebale dodijeliti nacionalnim regulatornim tijelima (s obzirom na njihovu političku

neovisnost i stručnost), kako bi osigurala da su ovlaštena za djelovanje u svim područjima potrebnim za ostvarenje svojih ciljeva.

Štoviše, kako bi osigurala da nacionalna regulatorna tijela imaju potrebne ovlasti za provedbu svojih odluka, Komisija je predložila da nacionalna regulatorna tijela, u skladu s ograničenjima nacionalnog ustavnog prava, imaju ovlast izravno odrediti sankcije.

5. Komisija prihvaća tu preporuku i smatra je djelomično provedenom, kako je objašnjeno u nastavku.

Komisija već u znatnoj mjeri pruža smjernice državama članicama za iskorištavanje državne potpore za širokopojasni pristup internetu te će to nastaviti činiti. Konkretno:

i. GU COMP potiče sastanke prije podnošenja prijave (od 2016. do danas GU COMP pružio je savjete u pogledu 23 prethodne prijave iz 13 država članica prije njihova podnošenja);

ii. GU COMP izradio je namjensku platformu, eState aid Wiki, u okviru koje sve države članice mogu postaviti pitanja o primjeni Uredbe o općem skupnom izuzeću i mrežama kojima je pružena državna potpora;

iii. analitički pregled primjene pravila o državnim potporama za širokopojasni pristup internetu nalazi se na *web*-mjestu GU-a COMP;

iv. Komisijine odluke o državnim potporama objavljuju se na *web*-mjestu GU-a COMP;

v. GU COMP aktivno sudjeluje u raznim vrstama osposobljavanja u okviru mreže stručnih ureda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu i drugih inicijativa u suradnji s GU-om REGIO, GU-om CNECT i GU-om AGRI.

Jedan je od ciljeva uvjeta izbjegavanje gomilanje dobrih privatnih ulaganja, koja uvijek zahtijevaju procjenu postojeće infrastrukture, premda je države članice ponekad prikladno ne pripreme.

Kad je riječ o ažuriranju Komisijina Vodiča za ulaganje u vrlo brzi širokopojasni pristup, Komisija u njega namjerava uključiti dodatne informacije o dodjeli potpore za siva i crna područja, posebno s obzirom na ciljne vrijednosti koje se odnose na brzine od 100 Mbps i gigabitno društvo, kako bi državama članicama to pitanje bilo još jasnije.

6. Komisija prihvaća tu preporuku i smatra je djelomično provedenom, kako je objašnjeno u nastavku.

Kako bi potaknula uvođenje mreža vrlo velikog kapaciteta, posebno u ekonomski manje održivim područjima kao što su područja s niskom gustoćom naseljenosti i ruralna područja, Komisija je već predložila uvođenje posebnog članka o poduzećima koja se bave isključivo veleprodajom u revidirana telekomunikacijska pravila EU-a o kojima trenutačno pregovaraju suzakonodavci EU-a. Tim se prijedlogom nastoji potaknuti ulaganje na način da se uspostavi pojednostavnjeni regulatorni model za isključivo veleprodajne mreže koje imaju važan položaj na tržištu, koji bi obuhvaćao poštena, razumna i nediskriminirajuća pravila pristupa. Komisija će pratiti prenošenje te mjere.

Doista, pravilima o državnim potporama već se zahtijeva učinkovit veleprodajni pristup subvencioniranoj infrastrukturi u svim područjima (bijelim, sivim ili crnim). Osim toga, isključivo veleprodajni projekti već se smatraju projektima koji posebno pridonose tržišnom natjecanju te imaju povlašteni tretman u skladu s pravilima o državnim potporama. Na primjer, u okviru natjecateljskog postupka za dodjelu državnih potpora dodatni bodovi mogu se dodijeliti isključivo veleprodajnim projektima.

U budućem Vodiču za ulaganje u širokopojasni pristup pružit će se dodatne smjernice (konkretno, ažurirat će se odjeljak o poslovnim modelima iz Vodiča za ulaganje u vrlo brzi širokopojasni pristup) i naglasiti navedeni aspekti.

## 7. Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će pružiti smjernice i širiti najbolje prakse u pogledu pitanja na koje se odnosi preporuka Europskog revizorskog suda te drugih relevantnih pitanja koja se odnose na ulaganja kroz djelovanje mreže stručnih ureda za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu te reviziju smjernica za ulaganje u uvođenje širokopojasnog pristupa internetu. Komisija će posebno razjasniti rizike i prilike povezane s različitim veličinama projekata, različitim tehnologijama i modelima ulaganjima kako bi povećala održivost ulaganja, promicala tržišno natjecanje, olakšala prodor na tržište i pojednostavnila pristup dugoročnom financiranju.

8. EIB smatra da je potpora javnog sektora u obliku bespovratnih sredstava najpotrebnija projektima u kojima nijedan privatni ulagač ne želi sudjelovati zbog njihova nedostatka gospodarske održivosti. U skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) Uredbe 2015/1017 o EFSU-u, EFSU bi se trebao usmjeriti na projekte koji su ekonomski održivi prema analizi troškova i koristi.

Komisija napominje da je već u nacrtu smjernica za ulaganje CEBF-a predviđeno da bi Fond trebao pružiti potporu u najvećem iznosu do 30 milijuna EUR jednom poduzeću i općenito projektima za osnivanje novih poduzeća za uvođenje širokopojasnog pristupa internetu, uglavnom u bijelim i sivim područjima. Nadalje, Komisija je već poduzela korake za usuglašavanje s upraviteljem CEBF-a u pogledu odgovarajućih obveza izvješćivanja, koje će se utvrditi u popratnom dopisu. Profil projekata kojima potporu pruža CEBF (projekti za osnivanje novih poduzeća koje provode manji promotori projekata) u skladu je s našim interesom za uvođenje mreža u nedostatno pokrivena (siva i bijela) područja.

| <b>Događaj</b>                                                                                            | <b>Datum</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije                                            | 14.12.2016   |
| Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)              | 31.1.2018    |
| Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka                                                     | 21.3.2018    |
| Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima | 25.4.2018    |

Širokopojasni pristup internetu, odnosno pristup internetu koji je brži i kvalitetniji, sve je važniji ne samo za konkurentnost poduzeća nego i za veću socijalnu uključenost. EU je u okviru svoje strategije Europa 2020. utvrdio ciljne vrijednosti za širokopojasni pristup internetu, uključujući dostupnost brzog širokopojasnog pristupa za sve Europljane do 2020. EU je, u svrhu potpore ostvarenju tih ciljeva, državama članicama za razdoblje 2014. – 2020. stavio na raspolaganje otprilike 15 milijardi eura. Sud je utvrdio da se širokopojasna pokrivenost u EU u općenito poboljšava, ali i da se neće dosegnuti sve ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. U ruralnim područjima, u kojima privatni sektor ima manje poticaja za ulaganja, internet je i dalje manje dostupan nego u gradovima te je udio kućanstava pretplaćenih na usluge ultrabrzog širokopojasnog pristupa daleko od utvrđene ciljne vrijednosti.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.