

Др Синиша ДОМАЗЕТ, научни сарадник  
доцент Универзитет Едуконс у Сремској Каменици

## ДРЖАВНА ПОМОЋ ЗА РАЗВОЈ ШИРОКОПОЈАСНИХ МРЕЖА – ЈЕДАН ОД ТЕМЕЉА ЈЕДИНСТВЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*

### Резиме

*Државна помоћ за развој широкопојасних мрежа је а priori недопуштена у праву конкуренције Европске уније. Ипак, под одређеним условима државна помоћ може бити компатибилна (спојива) са унутрашњим тржиштем. Услови за одобравање државне помоћи постављени су у члановима 107-109. Уговора о функционисању ЕУ, као и у Смерницамао примени правила о државној помоћи у односу на брз развој широкопојасних мрежа. Истраживањем је утврђено да су институције Уније углавном одобравале нотификоване мере помоћи. Ипак, било је и случајева у којима је утврђено да се не ради о државној помоћи, као и случајева када је државна помоћ проглашена инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем. У раду се аутор руководио са два метода: позитивно-правним методом, као и правно-логички методот индукције и дедуције.*

**Кључне речи:** право, широкопојасне мреже, државна помоћ, дигитално тржиште, Европска унија.

### І Увод

Широкопојасне мреже (*broadband*) постају један од кључних сегмената у развоју модерне привреде. Стога, не треба да чуди њихов брз и силовит развој.<sup>1</sup> Промене у области информационих и комуникационих

---

\* Овај рад је део истраживачког пројекта под шифром 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ), финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 М. Hensey, О. Reymond, А. Riedl, S. Santamato, J. G. Westerhof, „State aid rules and public funding of broadband“, *Competition Policy Newsletter*, 1/2005, преузето из: Синиша Домазет,

технологија се одвијају великом брзином, доносећи притом огромне могућности за иновације и запошљавање. То је препознала и Европска комисија (у даљем тексту: Комисија), која је донела одговарајућу *Стратегију јединственог дигиталног тржишта за Европу* (у даљем тексту: Стратегија),<sup>2</sup> у којој је истакла да је један од кључних приоритета стварање јединственог дигиталног тржишта. На јединственом дигиталном тржишту обезбеђено је слободно кретање робе, лица, услуга и капитала, а појединци и предузећа могу несметано приступати активностима на интернету и вршити их у условима поштене конкуренције, као и уз висок ниво заштите потрошача и личних података, без обзира на њихово држављанство или место боравишта.<sup>3</sup>

Стратегија јединственог тржишта заснива се на три стуба: а) бољем приступу потрошача и предузећа роби и услугама на интернету у целој Европи; б) стварањем одговарајућих услова за процват дигиталних мрежа и услуга, као и в) искоришћавању пуног потенцијала раста европске дигиталне економије.<sup>4</sup>

Значај развоја широкопојасних мрежа истакнут је и у *Дигиталној агенди за Европу* (у даљем тексту: Дигитална агенда), донетој још крајем 2010. године.<sup>5</sup> Ту је постављен циљ да основне широкопојасне мреже буду доступне свим становницима ЕУ до 2013. године, али и да сви Европљани имају приступ интернету великих брзина (изнад 30 *Mbps*), односно да 50% или више домаћинстава у Европи буде претплаћено на интернет брзине изнад 100 *Mbps*. Да би се ови циљеви остварили, процењено је да је неопходно инвестирати у развој широкопојасних мрежа износ од 60 милијарди евра за брзине изнад 30 *Mbps*, односно 270 милијарди евра за брзине преко 100 *Mbps*.<sup>6</sup> Значај инвестирања у развој широкопојасних

---

„Нове смернице ЕУ о примени правила о државној помоћи за развој широкопојасних мрежа“, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, бр. 3-4/2013, 156.

2 Communicaton from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions, *A Digital Single Market Strategy for Europe*, {SWD(2015) 100 final}, COM(2015) 192 final.

3 Стратегија, 3.

4 Стратегија, 3-4.

5 Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social committee of the regions, *A Digital Agenda Europe*, Brussels, 26.8.2010, COM(2010) 245 final/2.

6 Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *European broadband: investing in digitally driven growth*, COM (2010) 0472 final.

мрежа може се видети и у истраживању Светске банке, у коме се истиче да повећање пенетрације широкопојасних прикључака од 10%, утиче на повећање бруто друштвеног производа за 1,3%.<sup>7</sup> С обзиром на заостајање Европе са увођењем широкопојасног интернета, нарочито у руралним подручјима,<sup>8</sup> не треба да чуди што се у Дигиталној агенди позивају државе чланице да користе јавно финансирање, у складу са правилима ЕУ о конкуренцији и државној помоћи.<sup>9</sup>

Треба истаћи да обим појма државне помоћи дуго није био прецизно дефинисан актима примарног и секундарног законодавства Уније (мада је то учињено кроз богату праксу њених институција), па је Комисија о томе сачинила *Обавештење о појму државне помоћи из члана 107(1) Уговора о функционисању Европске уније*,<sup>10</sup> у коме је детаљније разјаснила овај до тада прилично неодређен концепт.

У вези са државном помоћи за развој широкопојасних мрежа Комисија је донела одговарајуће *Смернице о примени правила о државној помоћи у односу на брз развој широкопојасних мрежа* (у даљем тексту: *Смернице*).<sup>11</sup> Поред тога, на државну помоћ за широкопојасне мреже примениће се и чланови 107-109 Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ). У тексту који следи, биће више речи о поменутих Смерницама, као и пракси институција Уније у овој области.

## II Основна решења Смерница о примени правила о државној помоћи у односу на брз развој широкопојасних мрежа

Кад је реч о садржини Смерница, треба истаћи да се у њима наводи да, осим ако је Уговорима другачије предвиђено, свака помоћ коју додели држава чланица или која се додељује државним средствима у било којем облику којим се нарушава или прети да ће се нарушити конкуренција стављањем одређених предузећа или производње одређене робе у повољнији положај, инкомпатибилна је са унутрашњим тржиштем у мери у којој ути-

7 Економски институт / Економски факултет, *Посткризни модел економског раста и развоја Србије 2011-2020*, Београд, 2010, 233, преузето из: С. Домазет (2013), 156.

8 European Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010, 12.

9 *Дигитална агенда*, par. 2.4, Key Action 8.

10 Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union [2016], OJ C262/1.

11 European Commission, *EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid development of broadband networks*, [2013] OJ C25/1.

че на трговину међу државама чланицама.<sup>12</sup> Дакле, из наведеног става се може закључити да је додела државне помоћи *a priori* недопуштена, осим уколико Уговорима није другачије предвиђено. Дакле, институције Уније не схватају наведену забрану превише строго, већ остављају простор и за могућност да се државна помоћ, под одређеним условима, ипак додели. Може се рећи да су главни принципи политике Комисије у погледу државне помоћи за развој широкопојасних мрежа следећи.

Прво, потребно је да предметна мера представља државну помоћ, у смислу члана 107(1) УФЕУ. У том погледу, да би се у конкретном случају могло говорити о државној помоћи за развој широкопојасних мрежа, неопходно је да се *кумулятивно* испуни више услова: а) помоћ мора потицати из државних извора; б) помоћ мора омогућити економску предност корисницима у односу на конкуренте; в) мера помоћи мора имати селективан карактер; г) помоћ мора бити таква да угрожава или прети да угрози конкуренцију на унутрашњем тржишту; д) мера помоћи мора утицати на трговину међу државама чланицама.<sup>13</sup> Уколико макар један од наведених услова није испуњен, неће се радити о државној помоћи, нити ће доћи до примене Смерница. Такође, неће се нужно радити о државној помоћи ни у ситуацији када државе чланице предузимају управне и законодавне мере којима подржавају развој широкопојасних мрежа на својој територији.<sup>14</sup>

Јасно, главни субјект доделе помоћи је држава, с обзиром да она може да наступа не само као носилац јавно-правних овлашћења, већ и у улози предузетника (*iurae gestionis*). Из тога следи да се држава може појавити као уговорна страна у робно-новчаном промету. С тим у вези, у Смерницама се исправно констатује да се неће радити о државној помоћи уколико је држава, директно или индиректно, доделила помоћ у околностима које одговарају нормалним тржишним околностима (*принцип инвеститора тржишне привреде*).<sup>15</sup> За широкопојасне мреже од посебне важности је случај *Amsterdam*,<sup>16</sup> где је Комисија заузела став да усаглаше-

12 Смернице, т. 9.

13 Смернице, т. 9.

14 Смернице, т. 28-29.

15 Смернице, т. 16-17. Принцип инвеститора тржишне привреде (енгл. *The market economy investor principle*) „изнедрила“ је пракса институција Уније. О томе вид. Case C-142/87, *Belgium v. Commission (Tubemeuse)* [1990] ECR I-959; Case T-358/94 *Air France v. Commission* [1996] ECR II-2109; Case *Charleroi Airport/Ryanair* [2004] OJ L137/1; Case C-305/89, *Italy v. Commission (Alfa Romeo No. 1)* [1991] ECR I-1603. Преузето из: С. Домазет (2013), 160.

16 Case C 53/2006-*The Netherlands, Citynet Amsterdam-Investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the-home (FttH) network*, OJ L247, 16.9.2008. Преузето из: С. Домазет (2013), 160.

ност јавне инвестиције са тржишним условима мора бити доказано на свеобухватан начин, било преко значајног учешћа приватних инвеститора, или кроз постојање звучног пословног плана који показује адекватан повраћај инвестиције.<sup>17</sup> Такође, државе чланице су у пракси често повравале одређеним оператерима обавезу да обезбеде широкопојасну мрежу као *вид јавне услуге, односно услуге од општег економског интереса*, у смислу члана 106(2) УФЕУ.<sup>18</sup>

У Смерницама се, такође, истиче да трансфер државних ресурса може попримати различите облике, као што су директни грантови, пореске олакшице, меки зајмови или други облици повлашћених финансијских услова. Осим тога, државних ресурси ће такође бити укључени уколико држава обезбеђује користу натури, на пример инвестирањем у изградњу дела широкопојасне инфраструктуре.<sup>19</sup> Нарочито је важно истаћи и став по коме државни ресурси могу бити коришћени не само на националном, већ и на регионалном или локалном нивоу.<sup>20</sup> Дакле, став Комисије је да ће се државном помоћи сматрати не само помоћ која је додељена од стране централне власти, већ и од стране органа територијалне аутономије или органа јединица локалне самоуправе. Сличан став заузет је и поводом финансирања из различитих европских фондова, као што су Пољопривредни фонд за рурални развој<sup>21</sup> или Европски регионални развојни фонд,<sup>22</sup> уз услов да су средства добијена из ових фондова алоцирана у оквиру надлежности држава чланица.<sup>23</sup> На овај начин је Комисија желела да спречи евентуалне злоупотребе у вези са доделом државне помоћи.

Да би се у датом случају радило о државној помоћи, неопходно је и да се на основу доделе државне помоћи омогућава предност примаоцу помоћи коју он не би могао стећи под нормалним тржишним околностима (принцип инвеститора тржишне привреде). Таква квалификација неће бити доведена у питање ни уколико је држава помоћ доделила на основу тендерског поступка.<sup>24</sup> Даље, мера државне помоћи мора имати селективан карактер, а то је свакако случај код државних мера које подр-

17 Смернице, т. 17.

18 Миле Рачић, Синиша Домазет, „Широкопојасне мреже као темељ развоја новог приватног сектора у ЕУ –путоказ за Републику Србију“, *Пословна економија*, бр. 1/2012, 375.

19 Смернице, т. 10.

20 *Ibidem*.

21 Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

22 European Regional Development Fund (ERDF)

23 Смернице, т. 10.

24 Смернице, т. 12.

жавају развој широкопојасних мрежа, с обзиром да се односе на инвеститоре у широкопојасне мреже и операторе који су активни само у извесним деловима свеукупног тржишта електронских комуникација. С друге стране, кад је реч о крајњим корисницима субвенционисане мреже, мера државне помоћи неће имати селективан карактер уколико је приступ субвенционисаној мрежи отворен за све секторе привреде. Ипак, селективност ће постојати у ситуацији када је развој широкопојасних мрежа специфично усмерен према одређеним крајњим корисницима, као што су унапред одређене компаније које нису биране у складу са општим критеријумима примењивим у целој области за коју је одговорно тело које додеује помоћ.<sup>25</sup>

Најзад, да би се у предметном случају радило о државној помоћи за развој широкопојасних мрежа, неопходно је да предметна мера помоћи нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту Уније, односно да ојачава положај предузећа (примаоца помоћи) у односу на друга предузећа на релевантном тржишту, као и да је дата мера помоћи у стању да утиче на трговину међу државама чланицама, с обзиром да су тржишта за услуге електронских комуникација отворена за конкуренцију између оператора и провајдера услуга.<sup>26</sup>

У одређеним случајевима државе чланице могу сматрати да ће се обезбеђивање широкопојасне мреже третирати као услуга од општег економског интереса, у складу са чланом 106(2) УФЕУ и одлуком у познатом случају *Altmark*.<sup>27</sup> У том погледу, на меру помоћи ће се примењивати акти којима је детаљније уређена ова област, а то су: Одлука Комисије о примени члана 106(2) УФЕУ на државну помоћ у облику компензације за јавну услугу дату неким предузећима, којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса,<sup>28</sup> Оквир за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге,<sup>29</sup> Обавештење Комисије о примени правила Европске уније на компензацију дату за вршење услуга од општег еко-

---

25 Смернице, т. 13.

26 Смернице, т. 14-15.

27 М. Рачић, С. Домазет, 375.

28 Commission Decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, *OJ* 2012/L 7/3.

29 Communication from the Commission, European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011), *OJ* 2012/C 8/15.

номског интереса,<sup>30</sup> као и Уредба о примени чланова 107. и 108. УФЕУ на *de minimis* помоћ дату предузећима која пружају услуге од општег економског интереса.<sup>31</sup>

Дакле, уколико се овај принцип примени на сектор широкопојасних мрежа, може се истаћи став Комисије да у областима у којима су приватни инвеститори већ инвестирали у развој инфраструктуре широкопојасних мрежа (или даље проширују мрежу) и обезбедили конкурентне широкопојасне услуге са адекватном покривеношћу, постављање паралелне конкурентске и јавно финансиране широкопојасне инфраструктуре не може бити сматрано као услуга од општег економског интереса у смислу члана 106(2) УФЕУ.<sup>32</sup> Међутим, уколико се докаже да приватни инвеститори неће бити у стању да у ближој будућности (три године) обезбеде одговарајућу покривеност широкопојасним мрежама за све грађане или кориснике, остављајући због тога значајан део становништва непокривен, тада се компензација за вршење јавне услуге може доделити предузећима.<sup>33</sup>

Даље, да би се радило о услузи од општег економског интереса, потребно је да инфраструктура широкопојасних мрежа обезбеђује универзалну повезаност, као и да буде *пасивна, отворена и неутралног типа*. Пасивна инфраструктура подразумева физичку структуру мреже (на пример, каблови, проводници и слично), док се појам неутралне инфраструктуре односи на приступ било ком субјекту који то затражи, без обзира на врсту технологије којом располаже. Таква мрежа треба да обезбеди тражиоцима приступа све могуће облике приступа мрежи и дозволи ефективну конкуренцију на нивоу препродаје, осигуравајући обезбеђење конкурентне и доступне услуге крајњим корисницима.<sup>34</sup>

Смернице предвиђају и посебна решења у случају када се ради о услугама од општег економског интереса којима се покривају неповезана подручја (такозване „беле тачке“). У случајевима у којима област за коју је предвиђена услуга од општег економског интереса није ограничена само на „беле тачке“, због њихове величине или локације, провајдер услуге

30 Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, *OJ* 2012/C 8/02.

31 Commission Regulation of 25 April 2012 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty of the Functioning of the European Union to *de minimis* aid granted to undertakings providing services of general economic interest, [2012] *OJ* L114/8.

32 Смернице, т. 20.

33 *Ibidem*.

34 Смернице, т. 23. Преузето из: С. Домазет, 161-162.

од општег економског интереса ће можда морати да распореди мрежну инфраструктуру такође и у профитабилним областима које су већ покривене комерцијалним оператерима. У таквој ситуацији, свака компензација за вршење услуге од општег економског интереса може да окрива само трошкове постављања инфраструктуре и у непрофитабилним белим тачкама, узимајући у обзир релевантне приходе и разуман профит.<sup>35</sup>

У случају када државна интервенција за развој широкопојасних мрежа испуњава услове предвиђене Смерницама, њена компатибилност (спојивост) са унутрашњим тржиштем процењиваће се на основу члана 107(3)(ц) УФЕУ. У том погледу, Комисија ће поћи од такозваног „теста равнотеже“, односно обезбедити да позитивни ефекти мере помоћи у постизању циљева од општег интереса премашују потенцијалне негативне ефекте, у првом реду нарушавање конкуренције и угрожавање трговине међу државама чланицама.<sup>36</sup> Поменути поступак ће се спровести у две фазе.

У првој, мера помоћи мора испуњавати неколико *кумулятивно* постављених услова. Прво, мера помоћи мора да допринесе постизању циљева од општег интереса. Развој широкопојасних мрежа несумњиво потпада под такав циљ. Друго, потребно је да постоји одређени недостатак на тржишту, то јест, да у одсуству државне интервенције не би дошло до позитивних екстерналија на тржишту. Треће, државна помоћ мора бити одговарајући инструмент политике за решавање проблема у сектору широкопојасних мрежа. Четврто, помоћ мора имати подстицајан карактер. То значи да Комисија мора испитати да ли би дата инвестиција у развој широкопојасне мреже могла бити предузета у истом временском оквиру, у ситуацији кад нема било какве државне помоћи. Пето, помоћ мора бити лимитирана на минималан износ. Шесто, негативни ефекти државне помоћи морају бити ограничени. Седмо, државна помоћ за развој широкопојасних мрежа мора бити транспарентна.<sup>37</sup>

Како би се нарушавање конкуренције svelo на најмању могућу меру, односно обезбедила пропорционалност, Смернице постављају неколико *кумулятивно* постављених услова. Тако, државе чланице требају јасно идентификовати које географске области ће бити покривене предметном мером помоћи. То подразумева стварање централне базе доступне инфраструктуре на националном нивоу. Даље, државе чланице би на

---

35 Смернице, т. 26.

36 Смернице, т. 32.

37 Смернице, т. 37-48.



централној веб страници на националном нивоу требало да публикују главне карактеристике мере помоћи и листу циљаних области, објављивањем релевантних информација о пројекту. Када држава чланица жели да додели помоћ како би трећи оператер поставио и развио широкопојасну мрежу, спровешће се одговарајући тендерски поступак. Он мора бити транспарентан, при чему ће се обезбедити такмичарски исход, као и централни веб-сајт на националном нивоу на коме ће бити објављене текуће тендерске процедуре о државној помоћи за широкопојасне мреже.<sup>38</sup> Истовремено, биће одређени релевантни критеријуми за процену поднетих понуда на тендеру, као што су достигнута географска покривеност, одрживост технолошког приступа, или утицај предложеног решења на конкуренцију. Поменути критеријуми биће процењени у односу на тражени износ помоћи. У том погледу, понуђач са најнижим износом тражене помоћи добиће приоритетније бодове у укупној процени његове понуде.<sup>39</sup> Тендерска процедура не сме фаворизовати или искључивати ниједну посебну технологију или мрежну платформу, при чему понуђачи могу предложити пружање тражене широкопојасне услуге коришћењем или комбиновањем технологија које сматрају најприкладнијим.<sup>40</sup> У Смерницама Комисија охрабрује државе чланице да користе постојећу доступну инфраструктуру широкопојасних мрежа, како би се избегло дуплирање ресурса и непотребно трошење финансијских средстава. С тим у вези, било који оператор који поседује или контролише инфраструктуру у циљаној области, а жели да учествује на тендеру, мора обавестити даваоца помоћи и надлежно тело државе чланице о тој чињеници, али и обезбедити све релевантне информације осталим понуђачима које ће им омогућити да укључе дату инфраструктуру у своју понуду.<sup>41</sup>

У Смерницама се наводи и да је значајна компонента мере државне помоћи ефикасан приступ на велико инфраструктури широкопојасне мреже трећим странама, на период од најмање седам година. Циљ ове одредбе је у јачању конкуренције, односно у избегавању стварања регионалних монопола.<sup>42</sup>

Посебно значајно питање за државну помоћ за широкопојасне мреже односи се на цене приступа на велико широкопојасној мрежи. У том

---

38 Смернице, т. 78 а, б, ц.

39 Смернице, т. 78д.

40 Смернице, т. 78е.

41 Смернице, т. 78ф.

42 Смернице, т. 78г.

погледу, цена мора бити заснована на анкети и принципима постављеним од стране националних регулаторних тела, узимајући у обзир и примљену помоћ од стране оператора мреже. Као мерило ће бити узета просечна објављена цена на велико која преовлађује у другим упоредним, конкурентнијим областима земље или Уније, или (у њеном одсуству) цене која је већ постављена или одобрена од стране националног регулаторног тела за тржишта и дате услуге. С обзиром да се ради о веома комплексном проблему, државе чланице се подстичу да обезбеде одговарајуће особље националном регулаторном телу, како би давало савете телима која додељују помоћ у оваквим случајевима.<sup>43</sup> Предвиђен је и мониторинг имплементације пројекта широкопојасне мреже за време његовог трајања. Смернице истичу модел по коме се унапред фиксира износ државне помоћи за широкопојасне мреже, али и модел који подразумева да се износ помоћи одређује с обзиром на висину прихода и трошкова датог пројекта. Такође, оставља се слобода јавној власти да усвоји и мешовити модел одређивања износа државне помоћи. Предвиђено је и успостављање такозваног „*claw-back*“ механизма, уколико износ помоћи за пројекат широкопојасне мреже премашује 10 милиона евра. Ти механизми ће укључивати различите инструменте за повраћај, који ће се уносити у уговоре са понуђачем. Ово решење постојало је и у претходним смерницама.<sup>44</sup>

Комисија пропагира и *транспарентност* државне помоћи за широкопојасне мреже, прописујући да државе чланице треба да објаве на централном веб-сајту следеће информације о државној помоћи: а) цео текст одобрене шеме помоћи, као и њене имплементирајуће одредбе; б) име корисника помоћи; в) износ и интензитет помоћи; г) коришћену технологију. Поменуте информације морају бити доступне јавности, без ограничења, а корисник помоћи има обавезу да обезбеди трећим странама свеобухватан и недискриминаторски приступ информацијама о инфраструктури развијеној у складу са мером државне помоћи.<sup>45</sup> Државе чланице морају да доставе Комисији кључне информације о државној помоћи.<sup>46</sup> Даље, приликом процене компатибилности помоћи водиће се рачуна и о томе да ли мера има ограничене (негативне) ефекте по конкуренцију. У складу с тим, процењиваће се ефекат државне помоћи на конкуренте. Уколико конкуренти примете да се профитабилност њихових претходних инвестиција смањује због др-

---

43 Смернице, т. 78х.

44 Смернице, т. 78и.

45 Смернице, т. 78ј.

46 Смернице, т. 78к.

жавне помоћи, могу одлучити да смање будуће инвестиције или чак да се повуку са тржишта. Слично је и у вези са јачањем доминантног положаја примаоца помоћи, који би могао истиснути конкуренте са тржишта. Смернице предвиђају и да помоћ за развој широкопојасних мрежа мора бити додељена на транспарентан начин. Да би се то осигурало, мора се обезбедити лак приступ свим релевантним актима и важним подацима о додели државне помоћи Комисији, заинтересованој јавности, економским операторима, као и државама чланицама.<sup>47</sup>

Конечно, приликом процене компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем Комисија ће, као што је већ поменуто, примењивати такозвани тест равнотеже. То подразумева да ће Комисија одмерити позитивне ефекте државне помоћи са негативним утицајем на трговину међу државама чланицама и конкурентски процес. У том смислу, ефекат мере државне помоћи представља промену активности у поређењу са ситуацијом која би постојала у одсуству помоћи. Кад је реч о широкопојасним мрежама, позитивни ефекти државне помоћи изражавају се кроз постављање нове инфраструктуре, која у одсуству помоћи не би постојала. То би могло довести до нижих цена, већег квалитета и бољег избора за потрошаче. Осим тога, државна помоћ може резултирати и у већем приступу потрошача *on-line* ресурсима, али и стимулирати повећање потражње. Дакле, потребно је да државна помоћ представља корак напред у погледу доступности широкопојасних мрежа.<sup>48</sup> Уколико се након примене балансираног теста установи да негативни ефекти државне помоћи премашују позитивне, Комисија може донети одлуку којом забрањује доделу државне помоћи.<sup>49</sup>

Услови постављени за основне широкопојасне мреже важе и за *NGA* мреже, уз одређене особености. Тако, од виталне важности је обезбедити приступ широкопојасној мрежи на велико за треће операторе (најмање седам година), нарочито у областима у којима већ постоји оператор основне широкопојасне мреже. Субвенционисана мрежа мора омогућавати приступ под праведним и недискриминаторским условима свим операторима који га затраже, при чему треће стране морају имати приступ не само активној, већ и пасивној мрежној инфраструктури.<sup>50</sup>

---

47 Смернице, т. 48.

48 Смернице, т. 49-51.

49 Смернице, т. 54.

50 Смернице, т. 79-80а.

Специфична ситуација се јавља у областима које карактерише слаба густина насељености. С обзиром да у тим областима, по правилу, постоје ограничене услуге широкопојасних мрежа, обавеза да се обезбеди читава „палета“ услуга доводи до несразмерног повећања инвестиционих трошкова, без обезбеђења значајних користи у условима повећане конкуренције. У тој ситуацији, државна помоћ ће бити оправдана само када постоји разумна потражња од стране трећег оператора. Потражња ће се сматрати разумном уколико тражилац приступа обезбеди одговарајући пословни план који оправдава развој производа на субвенционисаној мрежи и ако не постоји понуда упоредивог производа / услуге која се већ нуди у истој географској области од стране другог оператора, по ценама еквивалентним онима у гушће насељеним областима.<sup>51</sup>

Осим наведеног, инфраструктура *NGA* широкопојасне мреже мора омогућити обезбеђење конкурентне и приступачне услуге крајњим корисницима од стране конкурентних оператора. Морају се увести и одговарајући заштитни механизми у ситуацији када је мрежни оператор вертикално интегрисан, како би се избегле могуће злоупотребе. Такође, критеријуми за доделу садржаће одредбу по којој понуђачи који предлажу само модел приступа на велико, једино пасивни модел или оба, добијају додатне бодове.<sup>52</sup>

У складу са Смерницама, државна помоћ може, у изузетним случајевима, бити допуштена за *NGA* мреже које су у стању да обезбеде велике брзине и изнад 100 Mbps.<sup>53</sup>

Да би државна помоћ за развој широкопојасних мрежа у „црним“ подручјима била допуштена, потребно је доказати да она представља корак напред, у складу са тачком 51. Смерница, што ће се доказати на бази три кумулативно постављена услова. Прво, потребно је да постојеће или планиране *NGA* мреже не достигну простор крајњих корисника са оптичким мрежама. Друго, тражи се да се тржишна ситуација не развија у правцу постизања конкурентног пружања ултра-брзих услуга изнад 100 Mbps у ближој будућности уз помоћ инвестиционих планова комерцијалних оператора, у сагласности са тачкама 63-65 Смерница. Најзад, треће, потребно је да не постоји очекивана потражња за таквим квалитативним унапређењима.<sup>54</sup>

---

51 *Ibidem.*

52 Смернице, т. 80б.

53 Смернице, т. 82.

54 Смернице, т. 82, 83а-ц.

### III Пракса институција Уније

Пракса институција Уније у погледу државне помоћи за развој широкопојасних мрежа је релативно богата, узимајући у обзир релативно скроман период који је протекао од почетка примене Смерница.

Тако, Комисија је одобрила нотификовала меру коју је предложила грчка влада, која је заправо представљала измену, односно продужавање постојеће шеме помоћи развоју широкопојасних мрежа у грчким руралним областима, одобрена од Комисије још 2011. године. Области којима се планирала доделити помоћ спадала су у такозване „бела подручја“, односно области у којима тренутно нису доступне услуге по основу постојања широкопојасних мрежа, нити планови за њихово покривање датим мрежама у будућности. Планирано је да се изгради мрежа која ће дозвољавати отворени приступ под једнаким тржишним условима свим заинтересованим оператерима који пружају услуге крајњим корисницима. У складу са предложеном мером, услуге би биле обезбеђене једино у белим областима. Предложено је продужавање постојеће шеме помоћи за још 5 година. Истовремено, стамбена подручја са 400 или више становника била би, у складу са предложеном мером, међусобно повезана са NGA мрежом, способном да испоручи ултра-високе брзине и подржи будуће активне инфраструктурне надоградње. Грчка влада је спровела и јавне консултације о областима које су требале бити покривене у складу са измењеном шемом помоћи, а циљ је био да се потврди класификација датих области као белих тачака, прикупљање информација о стејкхолдерима о њиховим тренутним или будућим плановима инвестирања у циљаним подручјима, али и избегавање дуплирања капацитета. Осим тога, измењеном шемом би и даље био омогућен приступ на велико под једнаким и недискриминаторским условима за неограничен временски период, а транспарентност мере је била обезбеђена преко одговарајућег вебсајта на коме су се могле пронаћи све информације о датој мери помоћи.<sup>55</sup> Идентичну одлуку Комисија је донела и у погледу мере помоћи (продужавања постојеће шеме) португалске владе за развој широкопојасних мрежа великих брзина,<sup>56</sup> затим у погледу модификација шеме помоћи од стране финске владе у погледу изградње широкопојасних мрежа великих брзина у ретко насељеним обла-

55 State aid SA.37860 (2013/N) – Greece Prolongation of Broadband Network Development in White Rural Areas of Greece, Brussels, 16.01.2014 C(2014) 140 final.

56 State aid SA.37864 (2013/N) – Portugal High-speed broadband in Portugal – prolongation, Brussels, 04.02.2014 C(2014) 671 final.

стима у Финској,<sup>57</sup> модификације мере помоћи немачке владе покрајини Баварској за развој NGA мрежа великих брзина,<sup>58</sup> помоћи финске владе за изградњу подводног оптичког кабла између Финске и Немачке како би се обезбедиле нове конекције на европском и глобалном нивоу,<sup>59</sup> модификације мере помоћи италијанске владе, а у вези са продужењем националног плана за развој широкопојасних мрежа,<sup>60</sup> односно помоћи за обезбеђење покривености услугама мобилне телефоније и преноса података у областима које нису покривене мобилном телефонијом или широкопојасним мрежама,<sup>61</sup> помоћи немачке владе за развој NGA мрежа са брзинама преузимања од 30Mbit/s за све општине и 5 административних дистрикта у региону *Nordhessen*,<sup>62</sup> односно помоћи за развој NGA мрежа са брзинама download од 50 Mbit/s са јавном подршком у областима где приватна није била нити ће бити у стању да у следеће 3 године постићи тај циљ.<sup>63</sup> Комисија није имала примедбе ни на помоћ аустријске владе за развој NGA мрежа великих брзина,<sup>64</sup> помоћ хрватске владе за развој мрежа следеће генерације (NGA) са брзинама преузимања од најмање 40 Mbit/s и брзином учитавања од најмање 5 Mbit/s,<sup>65</sup> затим сличну помоћ од стране британске владе,<sup>66</sup> помоћ италијанске владе за развој пасивне приступне инфраструктуре која

---

57 State aid SA.37685 (2013/N) – Finland Modifications in the aid scheme concerning high-speed broadband construction in sparsely populated areas in Finland (modification of State aid cases N 62/2010 and SA.34290), Brussels, 20.02.2014 C(2014) 1173 final.

58 State aid SA.38690(2014/N) -Germany-NGA Bayern Modification, Brussels,9.7.2014C(2014)4859 final.

59 State aid SA.36918 (2014/N) – Finland Baltic Sea Backbone Cable, Brussels, 16.09.2014 C(2014) 6427 final.

60 State aid SA.38025(2014/NN) – Italy Prolongation of the National Broadband Plan Italy, Brussels,11.12.2014C(2014) 9725 final.

61 State aids SA.39089 (2014/N) & SA.39090 (2014/N) – Italy Mobile telephony in mountainous areas of Bolzano (Favogna, Mazia, Alpe Guazza and Passo Rombo), Brussels, 07.04.2015 C(2015) 2191 final.

62 State aid SA.39518 (2014/N) – Germany – NGA Cluster Nordhessen, Brussels, 21.04.2015 C (2015) 2660 final.

63 State aid SA.41416 (2015/N) – Germany – NGA Scheme Baden-Württemberg, Brussels, 22.07.2015 C(2015) 5165 final.

64 State Aid SA.41175 (2015/N) – Austria Broadband Austria 2020, Brussels, 17.12.2015 C (2015) 9686 final.

65 State aid SA.38626 (2015/N) National Broadband Plan – Croatia, Brussels, 25.01.2016 C (2016) 436 final.

66 SA. 40720 (2016/N) – National Broadband Scheme for the UK for 2016-2020, Brussels, 26.5.2016 C (2016) 3208 final.

омогућава развој мрежа нове генерације (NGA) у белим подручјима Италије,<sup>67</sup> и слично.

С друге стране, Комисија је закључила да нотификована мера од стране британске владе, а која се односила на набавку унапређеног система за услуге мобилне телефоније и друге релевантне производе и услуге које служе за хитне службе у Уједињеном Краљевству (полиција, ватрогасци, хитна помоћ), као и друге хитне јавне функције извесних специфичних организација, са ограничењем да се користе једино за сврхе јавне опасности, не представља државну помоћ у складу са чланом 107(3) УФЕУ.<sup>68</sup>

Било је и ситуација када је Комисија заузела негативну одлуку у погледу нотификоване мере помоћи за развој широкопојасних мрежа, као што је био случај када је општина *Appingedam* у Холандији сматрала да је неопходна јавна интервенција за обезбеђење унапређених широкопојасних услуга компанијама и грађанима, у виду подршке постављању приступне мреже са стакленим влакнима. Локалне власти су сматрале да постојећи оператори *Essent* и *KPN* обезбеђују широкопојасни приступ у граду, али не и напредне широкопојасне услуге. Стога је локална власт одлучила да финансијски подржи наведени пројекат, имајући у виду да приватни инвеститори нису показали никакав интерес за инвестиције у том правцу. Своје сумње у компатибилност нотификоване мере помоћи Комисија је, поред осталог, заснивала на чињеници да је приступ широкопојасној мрежи био доступан у општини, без обзира на то што постојеће услуге које се пружају нису у целини упоредиве са услугама које би могле бити понуђене уз помоћ планиране мреже. Друго, Комисија је заузела став да би било тешко предвидети које услуге или апликације за грађане или пословне кориснике не би могле бити успостављене коришћењем широкопојасних услуга, обезбеђених преко постојеће мреже. Због тога је Комисија извукла закључак да би постојала потенцијална опасност од нарушавања конкуренције у дужем временском периоду. Треће, постојала је и опасност да би предметна мера помоћи могла онемогућити садашње или будуће инвестиције у развој широкопојасних мрежа. Утврђене чињенице биле су довољне Комисији да закључи да нотификована мера помо-

67 State aid SA.41647 (2016/N) – Italy - Strategia Banda Ultralarga, Brussels, 30.6.2016 C(2016) 3931 final.

68 State aid SA.38863 (2015/N) – United Kingdom Emergency Services Mobile Communications Programme, Brussels, 02.12.2015 C6(2015) 8786 final.

ћи има неповољан ефекат по конкуренцију и прогласила је инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем.<sup>69</sup>

### III Закључак

На основу реченог, може се закључити да институције Уније придају велики значај развоју широкопојасних мрежа. Због тога се правила постављена актима примарног законодавства и Смерница посматрају прилично строго. Пракса је показала да је Комисија углавном одобравала нотификоване мере помоћи, или је сматрала да се у појединим случајевима уопште не ради о државној помоћи, узимајући у обзир члан 107(1) УФЕУ. Ипак, у појединим случајевима је донета и негативна одлука о државној помоћи, што јасно доказује да Комисија помно прати поступке држава чланица у погледу доделе државне помоћи. Уколико се, пак, ради о незаконито додељеној државној помоћи (на пример, помоћ која је додељена без нотификације), Комисија може тражити њен повраћај од државе чланице. У пракси се државе чланице тешко могу одбранити од оваквог захтева Комисије, осим у случају када докажу да је повраћај помоћи апсолутно немогућ. Најбољи начин да државе чланице избегну проблеме са Комисијом у вези са државном помоћи за развој широкопојасних мрежа јесу неформални преговори са Комисијом пре него што држава чланица нотификује меру помоћи Комисији. Показало се да су овакве неформалне консултације са Комисијом веома корисне, јер на тај начин државе чланице могу унапред да сазнају да ли ће Комисија имати одређене примедбе на предложеној мери помоћи за развој широкопојасних мрежа, што им омогућава да унапред предузму одговарајуће кораке и тако избегну евентуалне спорове са Комисијом у будућности.

На крају, треба истаћи и да ће правила о државној помоћи за развој широкопојасних мрежа, као и пракса институција Уније, бити од велике користи за надлежне органе Републике Србије и Комисију за контролу државне помоћи, поготово узимајући у обзир преговарачко поглавље са Унијом број 8, које говори о политици конкуренције. Правилно разумевање политике државне помоћи у Унији може у великој мери допринети убрзању развоја широкопојасних мрежа у нашој земљи и тако је сврстати у ред развијених земаља.

---

69 Case C 35 / 2005 – Broadband development Appingedam, C (2006) 3226 final.



**Siniša DOMAZET, PhD**

**Assistant professor at the University Educons, Sremska Kamenica**

**STATE AID FOR DEVELOPMENT OF BROADBAND NETWORKS - ONE OF THE BASIS OF DIGITAL SINGLE MARKET OF THE EUROPEAN UNION**

**Summary**

*State aid for broadband development is a priori inadmissible in EU competition law. However, under certain conditions the state aid can be compatible with the internal market. The conditions for the granting of state aid are set out in Articles 107-109 of the Treaty on the Functioning of the EU, as well as the Guidelines on the application of State aid rules in relation to the rapid development of broadband networks. The research has shown that the Union institutions largely approve notified aid measures. However, there were cases in which it is determined that the measure concerned does not constitute state aid, as well as cases when state aid is declared incompatible with the internal market. In this paper, the author is governed by the two methods: positive legal method, as well as legal and logical method of induction and deduction.*

**Key words:** *law, broadband networks, state aid, digital market, European Union.*