

Különjelentés

Szélessávú hozzáférés az Európai Unió tagállamaiban: az előrelépések ellenére az Európa 2020 stratégia céljai nem teljesülnek maradéktalanul

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amelyek egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákkal és programokkal, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekkel foglalkoznak. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott II. Kamara végezte. A jelentésért felelős számvevőszéki tag Iliana Ivanova, a Kamara elnöke. A jelentés elkészítésében támogatást nyújtottak: Mihail Stefanov kabinetfőnök és James Verity kabinetattasé; Niels-Erik Brokopp ügyvezető; Romuald Kayibanda feladatfelelős; Przemyslaw Dowgialo, Alessandra Falcinelli, Anna Fiteni, Marczinkó Ágota, Ana Popescu, Michael Spang, Lutz Venske, és Angelika Zych számvevők.



Balról jobbra: Angelika Zych, Niels-Erik Brokopp, Romuald Kayibanda, James Verity, Iliana Ivanova, Lutz Venske, Mihail Stefanov, Marczinkó Ágota.

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Glosszárrium és rövidítések	
Összefoglaló	I–IX
Bevezetés	1–12
A szélessávú internetkapcsolat és annak jelentősége	1–5
A szélessávval kapcsolatos uniós szakpolitikák	6–8
A szélessávú infrastruktúrákra nyújtott uniós pénzügyi támogatás	9–12
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	13–15
Észrevételek	16–78
Noha a szélessávú lefedettség egyre javul az Unió egész területén, az Európa 2020 stratégia egyes célértékei várhatóan nem teljesülnek majd	16–34
2016-ra valamennyi tagállam elérte az alapvető szélessávú lefedettséggel kapcsolatos célt	17
A vizsgált tagállamok közül kettő 2020-ra elérheti a 30 Mbit/s-os lefedettségi célt, a vidéki területek azonban továbbra is problémát jelentenek a legtöbb tagállamban	18–22
Noha valószínűleg a vizsgált tagállamok nem érik el az előfizetésekkel kapcsolatos 2020-ra kitűzött célt...	23–24
...a vizsgált tagállamok közül három esetében a jelenlegi tervek alapján nagy eséllyel megvalósulhatnak a 2025-re kitűzött célok	25–26
A tagállamok kedvezően értékelték a Bizottság támogatását, a monitoring koordinálása azonban nem volt megfelelő a főigazgatóságok között	27–34
A tagállamok mindegyike kidolgozott szélessávú stratégiát, azonban az általunk vizsgált stratégiákat hiányosságok jellemezték.	35–48
Minden tagállam kidolgozott stratégiát, de késedelmesen és az ezekben szereplő célok nem mindig álltak összhangban az Európa 2020 célkitűzéseivel	36–40
A vizsgált tagállamok Bizottsághoz benyújtott stratégiai nem voltak mindig teljes körűek	41–44
Nem minden vizsgált tagállam foglalkozott a hagyományos infrastruktúrával kapcsolatos nehézségekkel	45–48
Számos tényező akadályozta a tagállamokat szélessávú céljaik elérésében	49–78
Egyes tagállamok nem oldották meg megfelelően a vidéki és külvárosi területek finanszírozását	50–62

Egyes tagállamok esetében problémákat okoz a jogi és a versenykörnyezet	63–69
Egyes tagállamok javították a szélessávú beruházások koordinálásának a folyamatát, az egyik vizsgált tagállamban azonban megállapítottuk, hogy a programozási időszakok között nem volt koordináció	70–78
Következtetés és ajánlások	79–87

Melléklet. A 30 Mbit/s sebességű hozzáférések lefedettségi térképe Európában

A Bizottság és az EKSZ válaszai

GLOSSZÁRIUM ÉS RÖVIDÍTÉSEK

CEF	Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
DG	Főigazgatóság
DG AGRI	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság
DG CNECT	A Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága
DG COMP	Versenypolitikai Főigazgatóság
DG ECFIN	Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság
DG REGIO	Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság
Előfizetések száma	Jelentésünkben az előfizetések száma az Európai Bizottság által kiválasztott mutató. A szélessávú előfizetéssel rendelkező háztartások százalékos arányát adja meg az összes háztartáshoz képest.
Előzetes feltételrendszer	Olyan előzetesen meghatározott feltételekből áll össze, amelyek az uniós támogatás eredményes és hatékony felhasználásához szükséges előfeltételeknek minősülnek. A 2014–2020-as programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) operatív programjainak készítése során a tagállamoknak értékelniük kell e feltételek teljesülését. Amennyiben a feltételek nem teljesülnek, cselekvési terveket kell készíteniük azok 2016. december 31-ig történő teljesítéséhez.
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESBA	Európai Stratégiai Beruházási Alap
Esb-alapok	Európai strukturális és beruházási alapok
EU	Európai Unió
Az Európa 2020 szélessávval kapcsolatos célkitűzései	Az Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike, a Bizottság által 2010-ben elfogadott Európai digitális menetrend szélessávval kapcsolatos célkitűzései. Ezek a célkitűzések a következők: i. 2013-ra valamennyi európai polgár számára elérhetővé váljon az alapvető szélessávú internetkapcsolat (a sebesség 144 Kbit/s-ról 30 Mbit/s-ra történő növelése); ii. 2020-ra gyors (> 30 Mbit/s) szélessávú internet-hozzáférés álljon rendelkezésre valamennyi európai polgár számára; és iii. 2020-ra az európai háztartások legalább 50%-a fizessen elő ultragyors (> 100 Mbit/s) sáv szélességű szolgáltatásokra.
Gbit/s	Az adatátvitel másodpercenként 1 000 000 000 bittel egyenlő egysége.
Gerinchálózat	A távközlési hálózaton (pl. az interneten) belül a nagy sebességet biztosító elsődleges hardver és adatátviteli vonalak.

A gigabitalapú európai társadalom 2025-re való kiépítésével kapcsolatos célok	2016 szeptemberében a Bizottság a gigabitalapú európai társadalom 2025-re való kiépítésével kapcsolatos közleményében három, 2025-re elérendő stratégia célkitűzést nevezett meg, amelyek a digitális menetrend 2020-ra elérendő célkitűzéseit egészítik ki.
Inkumbens szolgáltatók	Korábban monopóliumként működő, jelenleg versenyképesen szolgáltatást nyújtó vállalat. Számos inkumbens szolgáltató korábbi monopolhelyzete miatt előnyt élvezett (pl. a hálózatok és az ügyfelek tekintetében).
Kbit/s	Az adatátvitel másodpercenként 1000 bittel egyenlő egysége.
Mbit/s	Az adatátvitel másodpercenként 1 000 000 bittel egyenlő egysége.
NBP	A szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv
OP	Operatív program

ÖSSZEFOGLALÓ

A szélessávú rendszerek

- I. A „szélessáv” általánosan elterjedt kifejezés egyrészt a nagy sebességű internetkapcsolatra, más részt olyan technikai jellemzőkre utal, amelyek lehetővé teszik új tartalmakhoz, alkalmazásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést vagy ezek rendelkezésre bocsátását. A digitális adatok megnövekedett jelentőségéből adódóan elengedhetetlenül fontossá vált az internetkapcsolatok megfelelő minősége, nem csak azért, hogy az európai vállalkozások a globális gazdasági környezetben meg tudják őrizni versenyképességüket, hanem tágabb megközelítésben, a társadalmi befogadás elősegítése érdekében is.

- II. Az Európai Unió 2010-ben, az Európa 2020 stratégia keretében, hármas célkitűzést határozott meg a szélessáv területén: 2013-ra valamennyi európai polgár számára váljon elérhetővé az alapvető (másodpercenként 30 megabit sebességű, 30 Mbit/s-os) szélessávú internetkapcsolat; 2020-ra valamennyi európai polgár részesüljön gyors (30 Mbit/s-nál nagyobb sebességű) szélessávú internetszolgáltatásban; továbbá 2020-ra az európai háztartások legalább 50%-a fizessen elő ultragyors (több mint 100 Mbit/s-os) szélessávú internet-szolgáltatásra. E célkitűzések megvalósulásának támogatásához az Unió egy sor szakpolitikai és szabályozási intézkedést hajtott végre, valamint a 2014-2020-as időszakra több különböző finanszírozási forrás és finanszírozási típus révén mintegy 15 milliárd eurót bocsátott a tagállamok rendelkezésére, amely egy, az Európai Beruházási Banktól (EBB) származó, 5,6 milliárd összegű hitelkeretet is magában foglal.

Hogyan végeztük az ellenőrzést?

- III. Megvizsgáltuk, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok intézkedései eredményesek voltak-e az Európa 2020 stratégia szélessávú rendszerekkel kapcsolatos célkitűzéseinek elérése tekintetében.

- IV. Az ellenőrzés a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszakot ölelte fel és valamennyi uniós finanszírozási forrásra kiterjedt, beleértve az EBB által nyújtott támogatást is. Ellenőrzési munkánk során egyrészt a Bizottság azon részlegeinél

végeztünk vizsgálatot, amelyek jelentős szerepet játszanak a szélessávú rendszerek terén, másrészt az EBB-nél. A tagállami szintű problémák mélyrehatóbb megismerése érdekében a következő öt tagállamot is felkerestük: Írország, Németország, Magyarország, Lengyelország és Olaszország. Ezenkívül számos más szereplőt is felkerestünk (többek között nemzeti szabályozó hatóságokat, vállalkozói és távközlési szolgáltatói egyesületeket, fogyasztói szervezeteket és szakszervezeteket).

Megállapításaink

- V. Megállapítottuk, hogy a szélessávú lefedettség összességében javult az Unió egész területén, azonban nem fog az Európa 2020 stratégia összes célja teljesülni. A vidéki területeken a magánszektor kevésbé hajlandó befektetni a szélessávú szolgáltatásokba, így azok még mindig kevésbé férnek hozzá az internethez, mint a városok, és az ultragyors szélessávú előfizetések száma is jelentősen elmarad a kitűzött céltől.
- VI. Ami a hármas célt illeti, míg az alapvető szélessávú lefedettséggel kapcsolatos cél majdnem mindegyik tagállam esetében megvalósult 2013-ra, a gyors szélessáv 2020-as célja valószínűleg nem fog teljesülni. A vidéki területek továbbra is problémát jelentenek a legtöbb tagállamban: 2017 közepére 14 tagállamban a vidéki területek lefedettsége nem érte el az 50%-ot. Az ultragyors szélessávú internetkapcsolatra való előfizetésekkel kapcsolatos harmadik célt illetően 2017 közepéig a háztartásoknak csak 15%-a fizetett elő ilyen sebességű internetkapcsolatra, a 2020-ra elérendő cél azonban 50%. E problémák ellenére, ha a tervek végrehajtása a céloknak megfelelően történik, az öt tagállam közül három esetében nagy eséllyel megvalósulhatnak a Bizottság 2025-re kitűzött céljai, köztük az, hogy valamennyi háztartás hozzáféréssel rendelkezzen ultragyors, akár 1 Gbit/s sebességre is növelhető szélessávú internetkapcsolathoz. A tagállamok kedvezően értékelték a Bizottság támogatását, a monitoring koordinálása azonban nem volt megfelelő a főigazgatóságok között.
- VII. A tagállamok mindegyike kidolgozott szélessávú stratégiát, azonban az általunk vizsgált stratégiákat hiányosságok jellemezték. Egyes tagállamok késedelmesen véglegesítették stratégiájukat, és céljaik nem mindig álltak összhangban az Európa 2020 célkitűzéseivel. Nem minden tagállam orvosolta a hagyományos internet-infrastruktúrával

(telefonhálózattal) kapcsolatos nehézségeket, ami közép-, illetve hosszú távon esetleg hatással lehet a megfelelő internetsebességre.

VIII. Számos tényező akadályozta a tagállamokat szélessávú céljaik elérésében. Az általunk vizsgált tagállamok közül háromban a vidéki és külvárosi területeken nem volt megfelelően megoldva a finanszírozás, és az egyik nagyszabású, az Európai Stratégiai Beruházási Alap révén támogatott EBB-projekt nem azokra a területekre összpontosított, ahol a legnagyobb szükség lenne a közszféra által nyújtott támogatásra. Két tagállam esetében megállapításunk szerint a jogi és a versenykörnyezet problémákat okozott. Egy tagállamban pedig a programozási időszakok között nem volt koordináció.

Ajánlásaink

IX. A következő három területre irányulóan fogalmaztunk meg ajánlásokat: stratégiai tervezés, szabályozási környezet és a verseny finanszírozás révén történő ösztönzése. Ajánlásaink többek között a következők:

- A 2020 utáni időszakra a tagállamok dolgozzanak ki új terveket.
- A Bizottság pontosítsa az állami támogatásokkal kapcsolatos iránymutatások alkalmazását, mert jelenleg bizonyos tagállamok ezeket úgy értelmezik, hogy az korlátozhatja a szélessávba való beruházást. A Bizottság támogassa továbbá a tagállamok versenyösztönző törekvéseit a szélessávú szolgáltatások terén, többek között a megfelelő hálózatok kiépítésének ösztönzését és adott esetben a kisebb projektek kritikus méretűvé történő összevonását.
- Az EBB az ESBA és a Európai Szélessávfejlesztési Alap keretében nyújtott finanszírozásnál helyezze előtérbe a közszféra támogatását leginkább igénylő területeken megvalósítandó kis és közepes méretű projekteket, megfelelően a kockázatosabb projektek támogatásával kapcsolatos célkitűzésnek.

BEVEZETÉS

A szélessávú internetkapcsolat és annak jelentősége

1. Az interneten történő digitális adatátvitel egyre növekvő szerepet játszik a polgárok, a kormányzatok és a vállalatok életében. Ahhoz, hogy Európa megőrizze versenyképességét a globális gazdaságban, elengedhetetlenül fontos a szélessávú rendszerek által biztosított megfelelő sebességű internetkapcsolat, és az internethez való megfelelő hozzáférés. Néhány példa:

- egy ország nagysebességű hálózatának 10%-os bővítése évenként 1%-kal növelheti a fejenkénti GDP értékét¹;
- a nagysebességű hálózat 10%-os bővítése a következő öt évben 1,5%-kal növelheti a munkaerő termelékenységét²;
- A szélessávba történő beruházás továbbá elősegíti a magas szintű oktatást, a társadalmi befogadás ösztönzését és kedvezően hat a vidéki és a távolabbi régiókra.

Egyes érdekeltek³ véleménye szerint a szélessávú internetkapcsolat fontossága a közművekével vetekszik, és éppen olyan alapvető eszköznek kell tekinteni, mint az utakat vagy a víz-, villany- és gázszolgáltatást.

2. Az internethozzáféréssel összefüggésben a „szélessáv” kifejezés nem hordoz konkrét technikai jelentést, annak használata minden olyan nagysebességű internethozzáférést lehetővé tevő infrastruktúrára utal, amely folyamatos rendelkezésre állást nyújt és a

¹ L. Holt, M. Jamison, „Broadband and contributions to economic growth: lessons from the US experience” (A szélessáv és a gazdasági növekedéshez való hozzájárulás: az Egyesült Államok tapasztalatai), Telecommunications Policy v. 33, 575–581. o.; Global Industry Leaders' Forum, Broadband enabled innovation (Innováció a szélessáv révén), ITU, 2011.

² Lásd: az Európai digitális menetrend átdolgozott változata (2012).

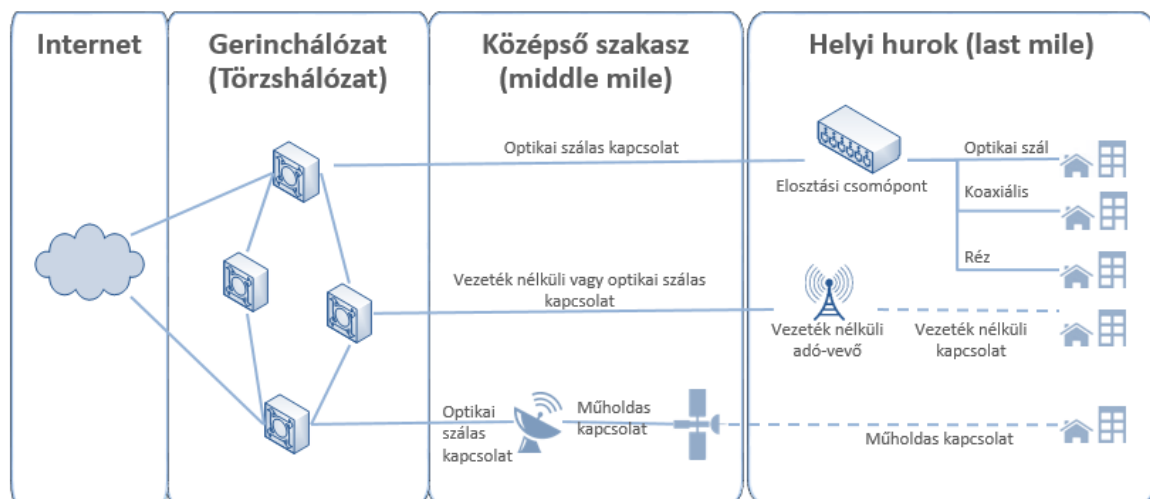
³ Például az Intelligent Community Forum Canada (Kanadai intelligens települések fóruma) és a BDO Canada.

hagyományos betárcsázós hozzáférésnél gyorsabb. A Bizottság a letöltési sebesség következő három kategóriáját határozta meg:

- „alapvető szélessáv”: 144 Kbit/s és 30 Mbit/s közötti sebesség;
- „gyors szélessáv”: 30 és 100 Mbit/s közötti sebesség;
- „ultragyors szélessáv”: 100 Mbit/s-nál nagyobb sebesség.

3. A szélessávú hozzáférési hálózat általában három részből áll: a gerinchálózattól, a középső szakaszból („middle mile”) és a közvetlenül a végfelhasználókhoz kapcsolódó helyi hurokból („last mile”) (lásd: **1. ábra**)⁴.

1. ábra. A szélessávú hálózat szakaszai



Forrás: Európai Számvevőszék.

4. Az internetsebesség megállapítása tekintetében fontos különbséget tenni a letöltési és a feltöltési sebesség között. A letöltési sebesség egy adott távoli rendszerből, például az internet böngészése során vagy videoközvetítés megtekintésekor beérkező adatok sebességét jelenti; a feltöltési sebesség pedig azt jelzi, hogy milyen gyorsan küldhetők adatok a távoli rendszerbe, például videokonferencia esetén. Egyes szolgáltatások nyújtása

⁴ Európai Bizottság, „Guide to high-speed broadband investment” (Útmutató a nagysebességű szélessávú beruházásokhoz), 2014.

esetén (pl. videokonferencia, felhőalapú számítástechnika, hálózatba kapcsolt jármű vezetéke és elektronikus egészségügyi szolgáltatások) egyéb technikai jellemzők is egyre fontosabb szerepet kapnak. A kapcsolat sebességének felső határát az alkalmazott infrastruktúra típusa határozza meg. A szélessávú szolgáltatás nyújtására alkalmas infrastruktúráknak a következő öt típusát különböztetjük meg: optikai szál, koaxiális kábel, rézvezetékes telefonvonalak, földfelszíni vezeték nélküli csatlakozás (antenna/adótorony) és műholdas szolgáltatás (lásd: **1. táblázat**). A gyors technológiai fejlődésnek köszönhetően más technológiák is képessé válhatnak gyors szélessávú szolgáltatások nyújtására (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. táblázat. A szélessávú infrastruktúrák típusai és a jelenlegi kereskedelmi forgalomban elérhető technológiák¹

Vezetékes vagy vezeték nélküli	Infrastruktúra	Indikatív letöltési sebesség	Indikatív feltöltési sebesség
Vezetékes	Optikai szál	legfeljebb 2,5 Gbit/s	legfeljebb 1,2 Gbit/s
	Koaxiális kábel	300 Mbit/s és 2 Gbit/s között	legfeljebb 50 Mbit/s
	Rézvezetékes telefonvonal	5 Mbit/s és 100 Mbit/s között	legfeljebb 10 Mbit/s
Vezeték nélküli	Földi vezeték nélküli	60 Mbit/s	legfeljebb 10 Mbit/s
	Műhold	legfeljebb 20 Mbit/s	legfeljebb 8 Mbit/s

¹ A ténylegesen az ügyfelek rendelkezésére álló sebesség a szolgáltatóktól és a technika korszerűsítésének mértékétől függ.

Forrás: A Számvevőszék elemzése az Acreo Swedish ICT adatai alapján.

1. háttérmagyarázat. Technológiai fejlesztések

- **A hibrid internetmegoldások** a rézvezetékes telefonvonal-hálózat és a 4G mobiltelefon-hálózat egyesítése révén, speciális „gateway” (modemtípus) alkalmazásával növelik az ügyfelek által elérhető sebességet. Ezt a megoldást jelenleg Belgium és Hollandia alkalmazza, a korábban gyengén ellátott területeken 30 Mbit/s-os sebességet kínálva.

- **A műholdas iparág** jelenleg vezeti be a piacra az újgenerációs szélessávú műholdas rendszereket. Két, a közelmúltban megjelent innováció: a nagy áteresztőképességű, illetve a nem geostacionárius pályán álló műholdak. Az ilyen típusú műholdak alkalmazásával a vidéki vagy távolabbi területeken élő ügyfelek a jövőben nagyobb számban vehetnek igénybe 30 Mbit/s-nál gyorsabb csatlakozást.

- **5G**: a vezeték nélküli távközlés terén az új szabvány az 5. generációs mobiltelefon-hálózat. Az 5G hálózatok tervezése során a cél a jelenlegi 4G-nél nagyobb kapacitás elérése, amely egyrészt nagyobb sűrűségű mobilszélessáv-felhasználói hálózatot, másrészt készülékek közötti, megbízhatóbb és nagyobb volumenű kommunikációt tesz lehetővé. Az 5G a következő három elemből tevődik össze: 1) nagyobb mobil sáv szélesség, 2) a dolgok kiterjedt internete (IoT), 3) kritikus fontosságú szolgáltatások (pl. önvezető autók). Az 5G-hez optikai alapú középső szakaszra van szükség, amelynek révén az 5G kiegészítheti a végfelhasználókhöz közeli nagysebességű szélessávú hálózatokat, helyükbe azonban nem léphet.

5. E technológiák mindegyikének megvannak a sajátos jellemzői, illetve költsége és haszna: a jelenlegi rézvezetékes telefonvonal a legalacsonyabb sebességet nyújtó legolcsóbb technológia, míg az optikai szál a legköltségesebb, legnagyobb sebességet biztosító megoldás. A dolgok internetével (IoT) kapcsolatos alkalmazásokhoz (lásd: **2. háttérmagyarázat**) a jövőben nagyobb sebességű, léptékű és megbízhatóbb hálózatokra lesz szükség⁵. Általában a nagyobb sebességet biztosító technológiák bevezetése nagyobb költséggel jár, mint a kisebb sebességű technológiáké, ugyanakkor a karbantartás költségei alacsonyabbak. Ezenkívül a szolgáltatók kezelői költségei, a hagyományos hálózatok megszűnésével, valószínűleg szintén fokozatosan csökkenni fognak.

2. háttérmagyarázat. A dolgok internete (IoT)

A **dolgok internete (IoT)** az adatátvitelt emberek egymás közötti vagy emberek és számítógépek közötti interakció nélkül lehetővé tevő fizikai eszközök hálózata. Például: Intelligens otthonok (pl. termosztát, világítás, zene vezérlése), intelligens városok (pl. utcai világítás, közlekedési lámpák, parkolók vezérlése), önvezető autók, intelligens gazdálkodás (a talaj nedvességtartalmára vagy a növényvédő szerek használatára vonatkozó adatok fejlett képalkotással való kiegészítése).

⁵ „The State of Broadband” (A szélessávú távközlés állapota), ITU/UNESCO Szélessávú Bizottság a Fenntartható Fejlődésért, 2017. szeptember.

A szélessávval kapcsolatos uniós szakpolitikák

6. A 2010-ben elindított Európa 2020 stratégia az Unió intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló, hosszú távú stratégiája⁶, amely hét kiemelt kezdeményezést tartalmaz. Ezek közül az egyik az „Európai digitális menetrend”⁷, amely célértékeket határoz meg a gyors és ultragyors internetre nézve az információs és kommunikációs technológiák (IKT) – és ezeken belül elsősorban az internet – uniós polgárokra és vállalkozásokra irányuló társadalmi és gazdasági potenciáljának maximalizálása érdekében. A 2012-ben aktualizált digitális menetrend⁸ a szélessávra vonatkozóan három célkitűzést határoz meg:

- 2013-ra valamennyi európai polgár számára elérhetővé váljon az alapvető szélessávú internetkapcsolat;
- 2020-ra gyors (30 Mbit/s-nál gyorsabb) szélessávú internet-hozzáférés álljon rendelkezésre valamennyi európai polgár számára;
- 2020-ra az európai háztartások legalább 50%-a fizessen elő ultragyors (100 Mbit/s-nál gyorsabb) sávszélességű szolgáltatásokra.

Az első két cél megadott sebességű internetkapcsolat piaci kínálatára, míg a harmadik cél a felhasználói keresletre vonatkozik. E célértékek Unió-szerte a közpolitikák referenciaértékeivé váltak és meghatározták a köz- és magánberuházások későbbi irányát. Összehasonlítás céljából az Egyesült Államok célértékei a **3. háttérmagyarázatban** találhatóak.

3. háttérmagyarázat. Szélessávval kapcsolatos célértékek az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államokban 2010 márciusában fogadták el a „Connecting America” (Amerika csatlakozása) nevű szélessávval kapcsolatos nemzeti tervet, amely azt javasolta, hogy az ország egy 2020-ra megvalósítandó hatos célt fogadjon el és kövessen. Az első cél így hangzott: „Legalább

⁶ COM(2010) 2020 „Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”.

⁷ COM(2010) 245.

⁸ COM(2012) 784. Mivel bizottsági közleményről van szó, „puha” uniós jognak minősül, kötelező hatály nélkül.

100 millió egyesült államokbeli háztartás számára elérhető és megfizethető legyen legalább 100 Mbit/s-os tényleges letöltési sebesség és legalább 20 Mbit/s-os tényleges feltöltési sebesség”. A célok tehát nem a teljes lakosságra vonatkoztak és a célértékek külön feltöltési és letöltési sebességeket határoztak meg.

7. 2010-ben a Bizottság közös cselekvési keretet is meghatározott uniós, illetve tagállami szinten e célértékek eléréséhez. A tagállamok kötelezettségei többek között a következőket tartalmazták: i. 2012-re nemzeti szélessávú tervek kidolgozása és működtetése; ii. a szélessávú beruházásokat elősegítő intézkedések meghozatala, beleértve a jogszabályi rendelkezéseket is; és iii. a strukturális és vidékfejlesztési alapok teljes körű felhasználása.

8. 2016 szeptemberében a Bizottság a gigabitalapú európai társadalom 2025-re való kiépítésével kapcsolatos közleményében⁹ az alábbi három, 2025-re elérendő stratégia célkitűzést nevezte meg, amelyek a digitális menetrend 2020-ra elérendő célkitűzéseit egészítik ki:

- Legalább 1 gigabites kapcsolat¹⁰ biztosítása valamennyi fő társadalmi-gazdasági szereplő (többek között az iskolák, közlekedési csomópontok és főbb közszolgáltatás-nyújtók) számára;
- minden városi terület és fő szárazföldi közlekedési útvonal rendelkezzen megszakítás nélküli 5G lefedettséggel;
- valamennyi vidéki és városi európai háztartásnak álljon rendelkezésére legalább 100 Mbit/s letöltési sebességű, gigabites sebességre fejleszthető internetkapcsolat.

⁹ COM(2016) 587.

¹⁰ A másodpercenként egy gigabites kapcsolat 1000 Mbit/s adatátviteli sebességet jelent, ami jelentősen meghaladja az Európa 2020 célértékeit.

A szélessávú infrastruktúrákra nyújtott uniós pénzügyi támogatás

9. Az Európai Bizottság 2013-as becslése szerint akár 250 milliárd euróra is szükség lehet a 2020-as szélessávú célkitűzések eléréséhez¹¹. A meglévő infrastruktúra felhasználása és a költségek csökkentéséről szóló irányelv eredményes alkalmazásával¹² azonban ez az összeg csökkenthető¹³.

10. A szélessávú infrastruktúrák területén a legfőbb magánbefektető a távközlési ágazat. A piac egyes szegmensei nem vonzóak a magánbefektetők számára, ilyenek pl. a vidéki területek. Ezeken a területeken a közszférából – tagállami, regionális vagy helyi önkormányzati forrásból – származó finanszírozásnak kell biztosítania a megfelelő sebességű internetkapcsolatot. Az Unió más (tagállami, regionális vagy helyi) közfinanszírozási lehetőségeket kiegészítő forrásokat biztosít a piaci hiányosságnak kitett területeken. Egyes tagállamokban ez jelenti a fő közfinanszírozási forrást.

11. A 2014–2020-as programozási időszakra nézve az Unió közel 15 milliárd eurót bocsátott a tagállamok rendelkezésére – ebből 5,6 milliárd EBB kölcsönök formájában – a szélessávú hozzáférés támogatására, ami jelentős növekedést jelent a 2007–2013-as időszakra rendelkezésre álló 3 milliárd eurós összeghez képest. Ez a teljes beruházási összeg mintegy 6%-ának felel meg. Összesen öt fő finanszírozási forrás áll rendelkezésre (lásd: **2. táblázat**).

¹¹ Európai Bizottság, „The socio-economic impact of bandwidth” (A szélessáv társadalmi-gazdasági hatása), 2013, 207. o.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/61/EU irányelve a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről (HL L 155., 2014.5.23., 1. o.).

¹³ Fibre to the Home Council Europe, „Costs for fibre based Gigabit Society significant but achievable” (Az optikai hálózatokra épülő gigabit alapú társadalom kiépítése költséges, de megvalósítható), gyorsjelentés, FTTH Konferencia, Marseille, 2017. február 16.

2. táblázat. A 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszakok finanszírozási forrásainak áttekintése

A finanszírozás forrása	A támogatás típusa	A programozási időszak során elérhető összeg (millió euró)	
		2014–2020	2007–2013
Európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok): Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)	Vissza nem térítendő támogatások Vissza nem térítendő támogatások	6019 921	2456 282
Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) ¹	Hitelek	2032	-
Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) A CEF hitelfinanszírozási eszköze WIFI4EU kezdeményezés	Hitelek Vissza nem térítendő támogatások	16 120	
Európai Szélessávfejlesztési Alap (CEBF), ebből a Bizottság részéről az EBB és az ESBA részéről	Tőkefinanszírozás	240 100 140	-
Európai Beruházási Bank (EBB)	Hitelek	5600	
Rendelkezésre álló teljes összeg		14 948	2738

¹ 2017 június végi ESBA-összegek.

Forrás: a Bizottság és az EBB adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

12. A strukturális alapokat (ERFA, EMVA) a Bizottság irányítja, a tagállamokkal együtt. A Bizottság emellett garanciát is nyújt az EBB által finanszírozott projektek támogatása esetében. Az EBB az általa nyújtott kölcsönök, valamint az Európai Stratégiai Beruházási Alapnak (ESBA) a kezeléséért felelős. A Bizottság irányítja az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt (CEF), és az e finanszírozási eszköz keretében a szélessávra rendelkezésre álló források egy része a tervek szerint az Európai Szélessávfejlesztési Alapba (CEBF) kerül befektetésre. Az EBB, a Bizottság és a többi finanszírozó által jóváhagyott feladatmeghatározásoknak megfelelő eljárással megbízott CEBF kezelését független alapkezelő végzi majd.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

13. Ellenőrzésünk során megvizsgáltuk, hogy a Bizottság, a tagállamok és az EBB intézkedései eredményesek voltak-e az Európa 2020 stratégia szélessávú rendszerekkel kapcsolatos célkitűzéseinek elérése tekintetében. A téma különösen jelentős, mivel közeledik a 2020-as határidő és a Bizottság már 2025-ös új célkitűzéseket is közzétett. Vizsgálatunk a következőkre irányult:

- a tagállamok várhatóan elérik-e az Európa 2020 stratégia szélessávval kapcsolatos célkitűzéseit és a Bizottság nyomon követte-e az eredményeket;
- a tagállamok megfelelő stratégiákat dolgoztak-e ki a célkitűzések eléréséhez;
- a tagállamok eredményesen végrehajtották-e a stratégiákat – beleértve az intézkedéseket és a kiválasztott, köztük az EBB-től származó, finanszírozási forrásokat, valamint a kialakított szabályozási, verseny- és technológiai környezetet is.

Vizsgálatunk hatókörébe tartozott továbbá az e három témára irányuló bizottsági támogatás is.

14. Az ellenőrzés a 2. táblázatban szereplő valamennyi finanszírozási forrásra – ERFA, EMVA, CEF, ESBA, EBB-hitelek és CEBF – kiterjedt. A következő öt tagállamra összpontosítottunk: Írország, Németország, Magyarország, Lengyelország és Olaszország. Ezek a tagállamok az Unió népességének mintegy 40%-át teszik ki, és kiválasztásukkor fontos szempont volt, hogy észszerű módon biztosítva legyen az egyensúly a földrajzi megoszlás és a szélessávú lefedettség, a vidék jelenléte és az előfizetési díj nagysága között. Ellenőrzésünk hatóköre mind a 2007–2013-as, mind a 2014–2020-as programozási időszakot magában foglalta.

15. Az Unió szintjén a szélessávú rendszerek terén jelentős szerepet játszó bizottsági főigazgatóságokat¹⁴, valamint az ESBA és a CEBF tekintetében az EBB-t vizsgáltuk. Az ellenőrző csoport több fontos szereplőt és civil szervezetet is felkeresett Brüsszelben és a tagállamokban, köztük távközlési szolgáltatói egyesületeket, fogyasztói szervezeteket és

¹⁴ DG CNECT, DG REGIO, DG AGRI, DG ECFIN és DG COMP.

vállalkozói egyesületeket. A tagállamokban tett látogatásainkkor a szélessávú stratégia kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős minisztériumokat, az esb-alapokból finanszírozott programok irányításáért felelős szervezeteket, a szélessávú rendszerek terén illetékes hivatalokat, és nemzeti szabályozó hatóságokat kerestünk fel. Ezenkívül jelentésünk észrevételeivel, következtetéseivel és ajánlásaival kapcsolatosan távközlési szakértők véleményét is kikértük.

ÉSZREVÉTELEK

Noha a szélessávú lefedettség egyre javul az Unió egész területén, az Európa 2020 stratégia egyes célértékei várhatóan nem teljesülnek majd

16. Áttekintettük, hogy a digitális menetrend három célkitűzését tekintve 2010 óta milyen eredményeket értek el a tagállamok (lásd: **6. és 7. bekezdés**). Kitértünk arra is, hogy a tagállamok várhatóan elérik-e a 2025-ös célokat, és értékeltük, hogy a Bizottság hogyan követi nyomon a tagállamok eredményeit és hogyan nyújt számukra támogatást.

2016-ra valamennyi tagállam elérte az alapvető szélessávú lefedettséggel kapcsolatos célt

1. cél: 2013-ra valamennyi európai polgár számára elérhetővé váljon az alapvető szélessávú internetkapcsolat

17. 2013 végén a balti államoktól (Észtország, Lettország és Litvánia) eltekintve minden tagállam elérte az alapvető szélessávú lefedettséggel kapcsolatos célt. 2016. június végére gyakorlatilag minden uniós polgár rendelkezett hozzáféréssel alapvető szélessávú hálózatokhoz, és a háztartások 98%-a rendelkezett hozzáféréssel vezetékes szélessávú kapcsolathoz.

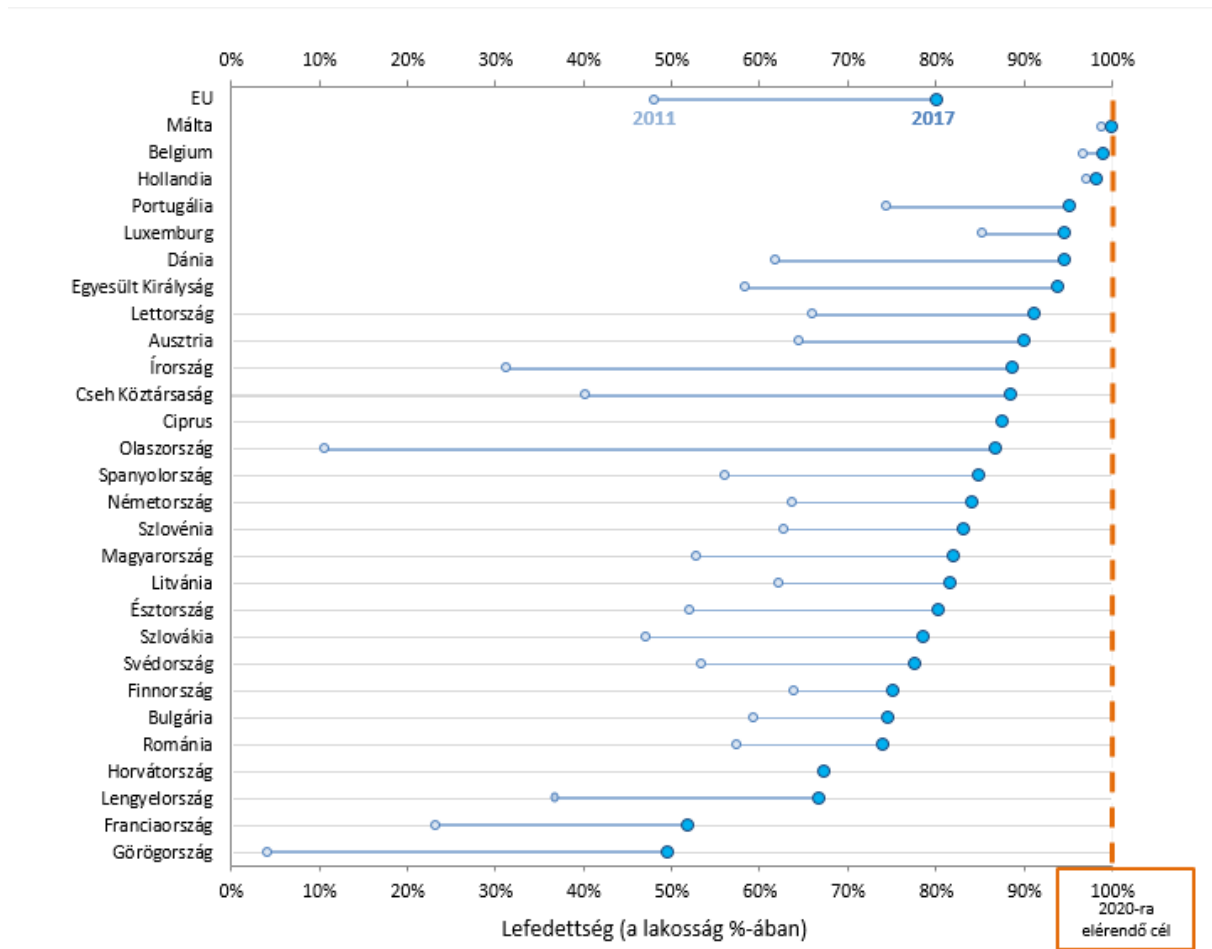
A vizsgált tagállamok közül kettő 2020-ra elérheti a 30 Mbit/s-os lefedettségi célt, a vidéki területek azonban továbbra is problémát jelentenek a legtöbb tagállamban

2. cél: 2020-ra gyors (30 Mbit/s-nál gyorsabb) szélessávú internet-hozzáférés álljon rendelkezésre valamennyi európai polgár számára

18. Erre a célra vonatkozóan a legtöbb tagállamban jelentős előrelépéseket tapasztaltunk. Az Unió egész területét tekintve a gyors szélessávhoz hozzáféréssel rendelkező háztartások

aránya 2011 és 2017 júniusa között 48%-ról 80%-ra nőtt. Erre az időpontra Málta már el is érte a célt. A tagállamok között azonban még továbbra is jelentősek a különbségek: Görögország és Franciaország kb. 50%-os lefedettséget ért el, és hét tagállam lefedettsége továbbra is 80% alatti (lásd: **2. ábra**).

2. ábra. 30 Mbit/s-os lefedettség a tagállamokban, 2011 és 2017



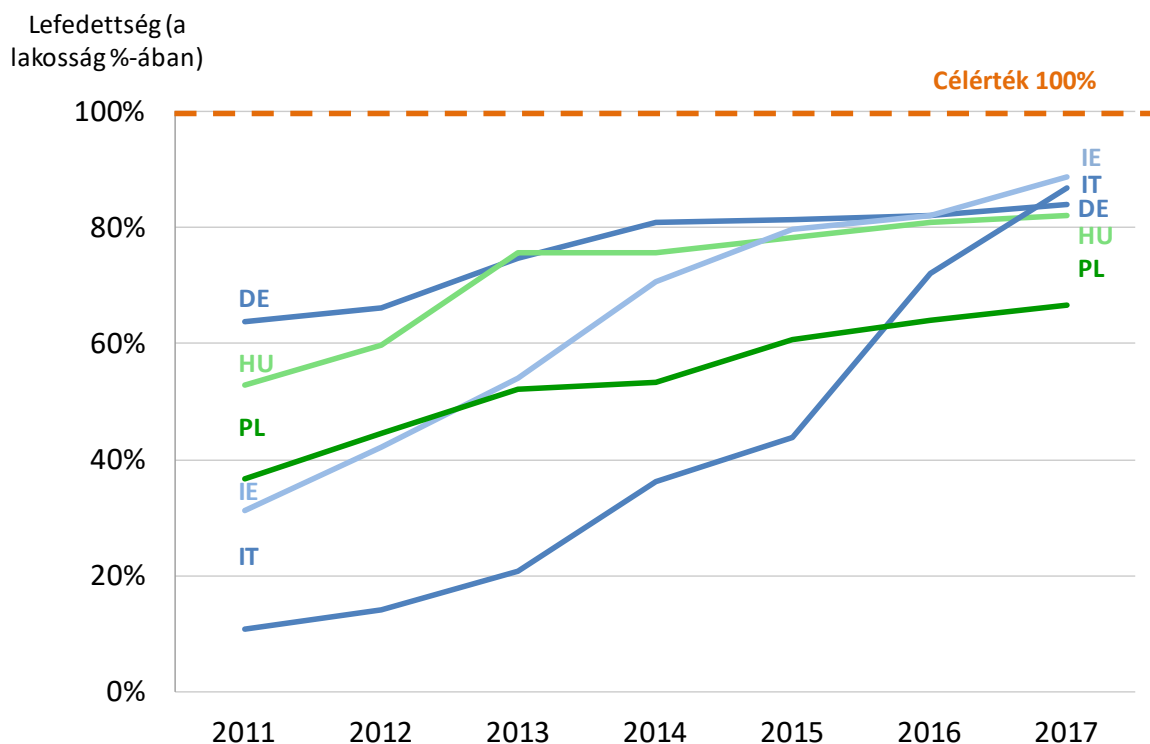
Megjegyzés: Ciprusra és Horvátországra vonatkozóan nem állt rendelkezésre 2011-es adat.

Forrás: a Bizottság adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

19. 2011 és 2017 között az általunk vizsgált öt tagállamban is növekvő tendencia volt megfigyelhető a lefedettség tekintetében (lásd: **3. ábra**). Köz- és magánberuházások kombinálásával Magyarország, Írország és Olaszország jelentős mértékben kiterjesztette gyors szélessávú lefedettségét 2011 óta. E három tagállam emellett a lefedettség további bővítését tervezi a vidéki és külvárosi területek felé.

20. Írország és Olaszország esetében ugyanakkor az eddigi haladás és a jelenlegi tervek alapján nem valószínű, hogy 2020-ra minden polgár számára elérhető lesz a 30 Mbit/s-os hozzáférési sebesség. Két tagállam, Magyarország és Németország – megvalósítási tervük alapján – elérheti 2020-ra azt a célt, hogy a lakosság 100%-a számára elérhető legyen a 30 Mbit/s-os hozzáférési sebesség. 2017 végén a lengyelországi megvalósítási tervekben a háztartások 13%-ának (elsősorban külvárosi és vidéki területeken található háztartásoknak) a 2020-ig megvalósuló lefedettsége nem is szerepelt (lásd: **57. bekezdés**).

3. ábra. A 30 Mbit/s-os lefedettség alakulása az öt vizsgált tagállamban, 2011–2017



Forrás: a Bizottság adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

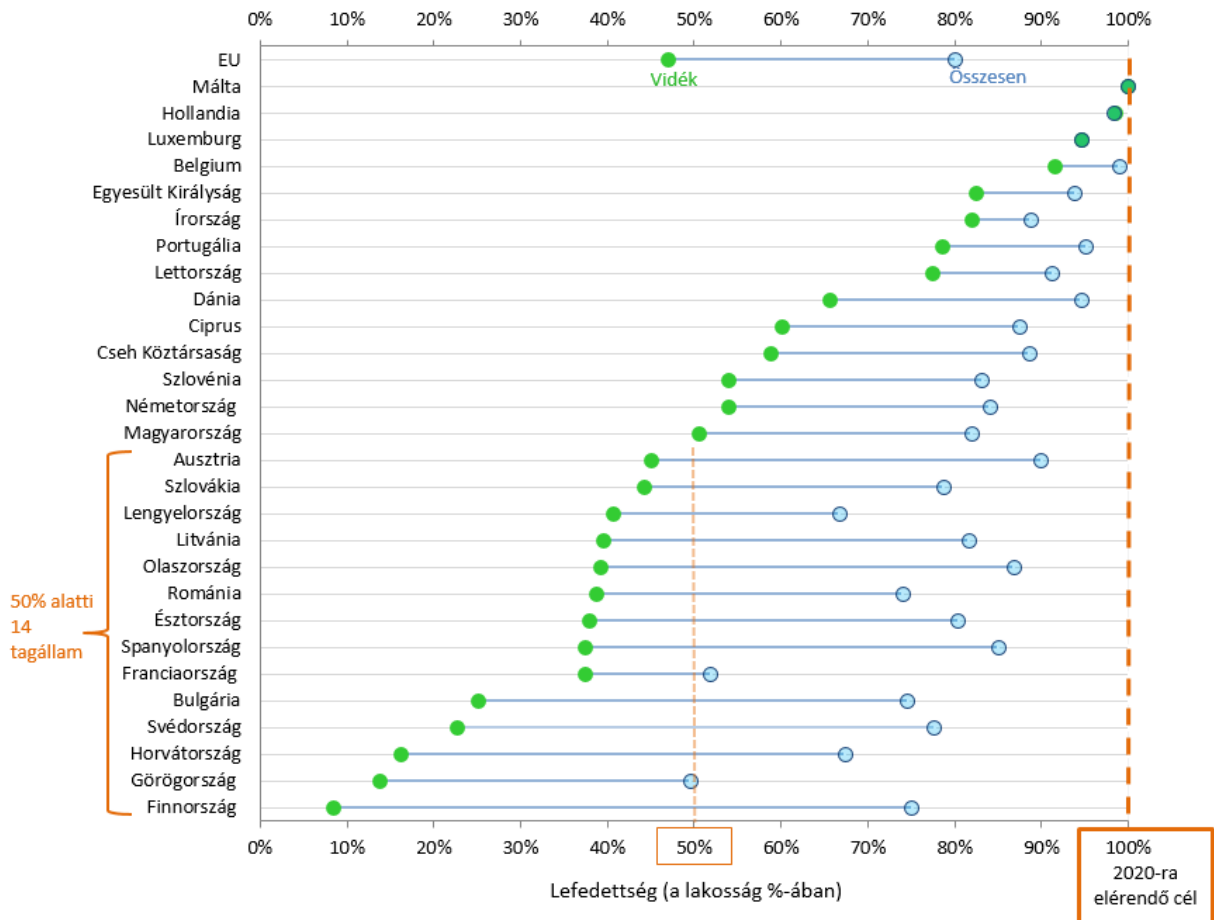
21. A nagy sebességű szélessávú internetlefedettség általános növekedése mögött azonban jelentős eltérés figyelhető meg a városi és a vidéki területek között. 2016-ban az Unió vidéki területein a háztartások 47%-a rendelkezett ilyen hozzáféréssel, míg az Unió egészére vonatkozó átlag 80% volt¹⁵. Mindössze három, viszonylag kis területű, illetve urbanizálódott

¹⁵ A városi és vidéki területek közötti eltérést 2017 novemberi beszédében Phil Hogan biztos is kiemelte: <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014->

tagállam, Málta, Luxemburg és Hollandia esetében volt elmondható, hogy a vidéki területek lefedettsége megegyezett a városi területekével (lásd: **4. ábra**). A vidéki területeken a lefedettség számos tagállamban messze elmarad az ország teljes területére jellemző értéktől, 14 tagállamban a nagy sebességű szélessávú internetlefedettség a vidéki területeken még az 50%-ot sem éri el. Megfelelő szélessávú lefedettség hiányában fennáll a kockázat, hogy a vidéki területek nem részesülnek a meglévő gazdasági és társadalmi előnyökből (lásd: **1. bekezdés**).

22. Franciaország 2013-as aktualizált szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terve azt irányozta elő, hogy 2022-re az ország teljes lakossága rendelkezzen 30 Mbit/s-os internetsebességhez való hozzáféréshez, és ezen belül 80% optikai hálózaton keresztül. 2017 januári jelentésében azonban a francia számvevőszék egyes területeken megkérdőjelezte az optikai hálózat alkalmazásának indokoltságát, mivel ez a technikai megoldás nagy költségekkel jár és a megvalósítás hosszú időt vesz igénybe. Jelenleg Franciaország egyes területeken alternatív megoldások alkalmazását mérlegeli, pl. a helyhez kötött vezeték nélküli 4G technológiát.

4. ábra. A vidéki területek 30 Mbit/s-os lefedettsége a teljes lefedettség arányában, 2017



Forrás: a Bizottság adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

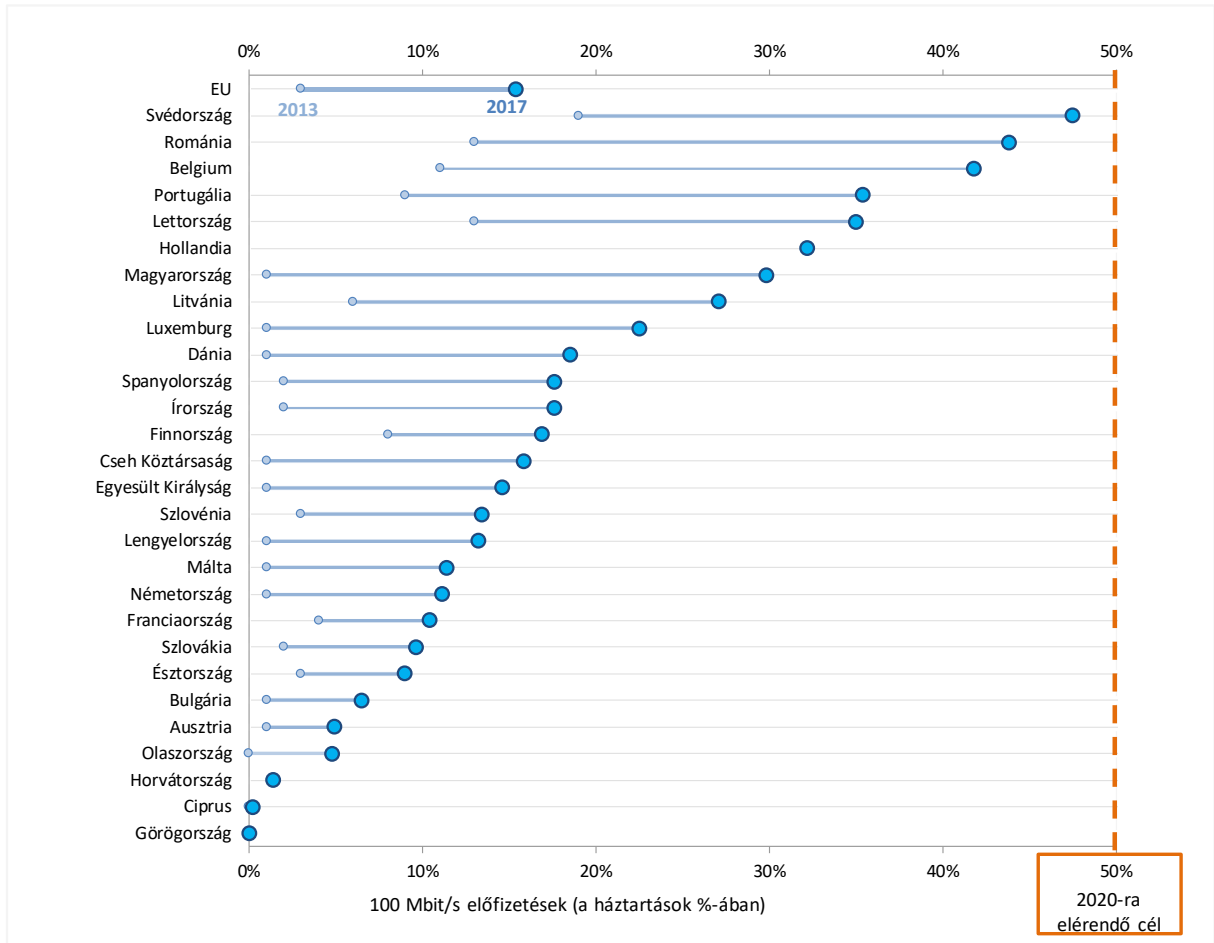
Noha valószínűleg a vizsgált tagállamok nem érik el az előfizetésekkel kapcsolatos 2020-ra kitűzött célt...

3. cél: 2020-ra az európai háztartások legalább 50%-a fizessen elő ultragyors (100 Mbit/s-nál gyorsabb) sávzélességű szolgáltatásokra.

23. Ahhoz, hogy a háztartások előfizethessenek 100 Mbit/s-os szolgáltatásokra, előfeltétel az ultragyors sávzélesség elérhetősége. Az előfizetéseket ugyanakkor a kereslet is meghatározza, és számos olyan változótól függ, mint pl. a lakosság életkora, végzettsége, az előfizetési díj vagy a vásárlóerő. A 3. cél elérése valamennyi tagállam számára igen nagy kihívást jelent. Noha az előfizetések száma 2013 óta növekedett, arányuk 2017-ben 19 tagállamban még mindig 20 % alatt volt, ami jócskán elmaradt az 50%-os céltól. 2017 közepéig az Unió egész területét tekintve a háztartásoknak csak 15%-a fizetett elő 100 Mbit/s-os vagy azt

meghaladó sebességű internetkapcsolatra (lásd: **5. ábra**). Megjegyezzük, hogy a gigabitalapú társadalom kiépítésével kapcsolatos 2025-ös célértékek között (**8. bekezdés**) nem szerepelnek az előfizetéssel kapcsolatos célok.

5. ábra. 100 Mbit/s-os előfizetések, 2013 és 2017

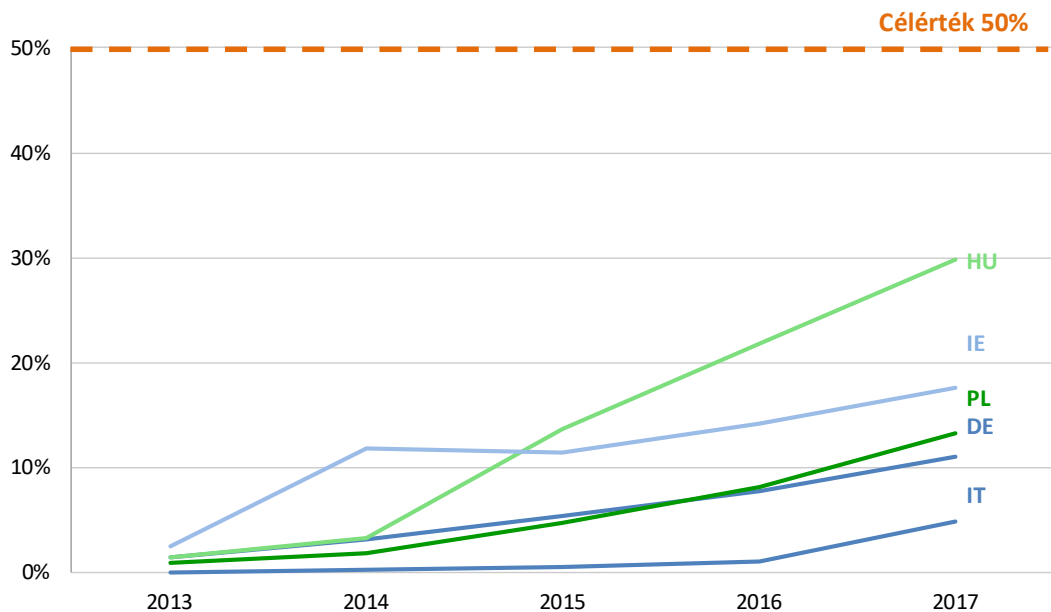


Forrás: a Bizottság adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

24. A vizsgált öt tagállamban 2017-ben az előfizetések aránya az 5% alatti és a közel 30% közötti intervallumban mozgott. Ezen öt tagállamban – Magyarország kivételével – az előfizetések tekintetében 2013 óta megfigyelhető növekedési ütem sem lenne elegendő a 2020-ra kitűzött 50%-os cél eléréséhez (lásd: **6. ábra**).

6. ábra. A 100 Mbit/s-os előfizetések alakulása az öt vizsgált tagállamban, 2013–2017

100 Mbit/s előfizetések
(a háztartások %-ában)



Forrás: a Bizottság adatain alapuló számvevőszéki elemzés.

...a vizsgált tagállamok közül három esetében a jelenlegi tervek alapján nagy eséllyel megvalósulhatnak a 2025-re kitűzött célok

25. A gigabit alapú társadalom kiépítéséről szóló 2016-os bizottsági közlemény három, 2025-re elérendő stratégiai célt tűzött ki. E célok kiegészítik a digitális menetrend 2020-ra kitűzött céljait és 100 Mbit/s és 1 Gbit/s közötti kapcsolódási sebesség elérését írják elő.

26. A fent leírtak szerint (lásd: **20. bekezdés**), Írország és Olaszország feltehetőleg nem érik el 2020-ra a 30 Mbit/s-os sebesség esetében a 100%-os lefedettséget. Ugyanakkor, ha jelenlegi terveiket eredményesen végrehajtják, Magyarország mellett ez a két ország is nagyobb eséllyel fogja megvalósítani a 2025-ös célokat. E tagállamokban a lefedettség növeléséhez alkalmazott technológiák, elsősorban a koaxiális kábel és az optikai szál alkalmazása, 100 Mbit/s-ot meghaladó, sőt, esetenként 1 Gbit/s-ra is növelhető sebességet tesznek lehetővé. A két másik tagállamnak felül kell vizsgálnia tervét ahhoz, hogy az tükrözze a 2025-ös célokat.

A tagállamok kedvezően értékelték a Bizottság támogatását, a monitoring koordinálása azonban nem volt megfelelő a főigazgatóságok között

27. Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság nyújtott-e iránymutatást a tagállamoknak a szélessávval kapcsolatban és támogatta-e őket terveik gyakorlati végrehajtásában. Felmértük továbbá, hogy a Bizottság támogatta-e a tagállamokat az eredmények nyomon követésében, valamint hogy ösztönözte-e őket a szélessávra vonatkozó céljaik elérésében megmutatkozó hiányosságok orvoslására.

A Bizottság iránymutatása és támogatása több kérdéskörrel is foglalkozott és azok alkalmazása a végrehajtás javítása céljából folyamatos volt

28. A Bizottság több különböző témakört lefedő, széles körű iránymutatást nyújtott, a következő módokon: közlemények (pl. Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról¹⁶), különböző területeket felölelő, a Bizottság részére harmadik felek által készített magyarázó útmutatók (pl. „Guide to High-Speed Broadband Investment” (Útmutató a nagysebességű szélessávú beruházásokhoz)¹⁷ és „The broadband State aid rules explained, An eGuide for Decision Makers” (Magyarázat a szélessávra vonatkozó állami támogatási szabályokhoz, e-útmutató a döntéshozók számára)¹⁸), valamint a bevált gyakorlatok terjesztése. A Bizottság által nyújtott hasznos iránymutatásra ad példát a **4. háttérmagyarázat**.

4. háttérmagyarázat. A szélessávú hálózatok feltérképezése

A szélessávú hálózatok tervezésének egyik alapvető szakasza a feltérképezés, és ennek alapján végezhető el a projektek állami támogatásokra való jogosultság szempontjából való uniós felmérése. A szélessávú hálózatok feltérképezése elősegíti mind a finanszírozás eredményesebb célba juttatását, mind a tervezést. A feltérképezés hiányos végrehajtása ugyanakkor olyan, a köz- és

¹⁶ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról c. bizottsági közlemény (HL C 25., 2013.1.26., 1. o.).

¹⁷ A szélessávú beruházásokhoz korábban (2011) közzétett útmutató helyébe lépő 1.1. változat, 2014.10.22.

¹⁸ Zárójelentés, 2013, WIK-Consult GmbH (SMART 2013/0064).

magánforrásokból megvalósuló projektekhez vezethet, amelyek pénzügyi életképessége nem megfelelő.

A szélessávú hálózatok feltérképezése a szélessávú hálózatok kiépítésére vonatkozó adatok összegyűjtését és ismertetését jelenti. A feltérképezés nem csak földrajzi koordináták megjelenítéséből áll, hanem magában foglalja az adatgyűjtés teljes folyamatát. Az adatok vonatkozhatnak konkrétan a szélessávú infrastruktúra kiépítésére (rézvezeték vagy optikai szál), de az alépítményekkel és csővezetékekkel kapcsolatos infrastruktúrára is. A szélessávval kapcsolatos feltérképezésnek ezenkívül figyelembe kell vennie a szélessávú szolgáltatások tényleges keresletét és kínálatát, valamint a szélessávú infrastruktúrára irányuló meglévő és tervezett beruházásokat is.

Egy a Bizottság részére készült tanulmány¹⁹ áttekintette a szélessávú hálózatokra és az infrastruktúrára irányuló feltérképezési kezdeményezéseket Európában és a világ többi részén, és a feltérképezés következő négy típusát különböztette meg: az infrastruktúra, a beruházások, a szolgáltatások és a kereslet feltérképezése. Az uniós tagállamokban a szélessávú hálózatok feltérképezésének legkézzelfoghatóbb eredményei a nyilvánosan elérhető térképek és statisztikák, amelyek az esetek többségében az említett négy feltérképezés-típus együttes alkalmazásából születtek.

29. Az írásos formában nyújtott iránymutatáson túlmenően a Bizottság a tagállamoknak gyakorlati technikai segítségnyújtást (pl. JASPERS²⁰), valamint különböző témakörökben (pl. előzetes feltételek teljesülése, beleértve a feltérképezést is, lásd fent²¹ és az operatív programok végrehajtása) szaktanácsadást és útmutatást is biztosított. A Bizottság létrehozta továbbá a szélessáv-szakértői szolgálatok (Broadband Competence Offices, BCO) európai hálózatát is (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

¹⁹ „Broadband and infrastructure mapping study SMART 2012/0022” (A szélessávú hálózatok és az infrastruktúra feltérképezése, tanulmány, SMART 2012/0022), TÜV Rheinland és WIK Consult, az Európai Bizottság megbízásából, 2014.

²⁰ Az európai régiók beruházásait támogató közös program. A szélessávra nyújtott JASPERS-támogatás elsősorban a tagállamoknak költség-haszon elemzés elvégzésére és az ERFA-finanszírozásra benyújtott nagyprojekt-pályázatokra irányuló támogatást jelentett. A JASPERS-ről további információk találhatóak a Számvevőszék „Az európai régiók beruházásait támogató közös program (JASPERS) – ideje javítani a célzottságot” című 1/2018. sz. különjelentésében.

²¹ 2017-ben a Bizottság úgy döntött, hogy 2018-tól közös módszertant alkalmaz a feltérképezésre.

30. Az öt vizsgált tagállam arról számolt be számvevőinknek, hogy a Bizottság által formálisan és informálisan nyújtott támogatást pozitívan értékelik.

5. háttérmagyarázat. A szélessáv-szakértői szolgálatok (Broadband Competence Offices, BCO) európai hálózata

2015 novemberében a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatóságáért (DG CNECT), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóságáért (DG AGRI) és a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságáért (DG REGIO) felelős biztosok felkérték a tagállamokat, hogy önkéntes alapon vegyenek részt a szélessáv-szakértői szolgálatok hálózatának létrehozásában. A szélessáv-szakértői szolgálatok célja az volt, hogy tanácsot adjanak a polgárok és a vállalkozások számára, illetve szakmai támogatást nyújtsanak a helyi és regionális hatóságok képviselői számára azzal kapcsolatban, hogy milyen eredményes módjai vannak a szélessávba történő beruházásnak, beleértve az uniós források felhasználását is.

A 2016 végére megtörtént a szélessáv-szakértői szolgálatok létrehozása. 2017 januárjában a Bizottság létrehozott egy támogatási eszközt, amely segíti a szélessáv-szakértői szolgálatokat események, szakmai műhelyek és képzési szemináriumok megszervezésében, valamint a szolgálatok szempontjából releváns témákat érintő webalapú fórumok irányításában és moderálásában. A BCO-hálózatok potenciális előnyét az jelentheti, hogy így a szolgálatok az egyes szakértőknél szélesebb körben foglalkozhatnak a felmerülő problémákkal és feladatokkal, köztük a szakpolitikai kérdésekkel is.

A Bizottság rendszeresen, de nem eléggé koordináltan végezte a nyomon követést

31. A Bizottság rendszeresen végez monitoringot a szélessáv állapotáról az egyes tagállamokban, majd az információkat egységesíti uniós szinten. A Bizottság főigazgatóságai azonban nem végeznek közös monitoringot, amely elősegítené az Európa 2020 stratégia szélessávú céljainak elérését.

32. A DG CNECT munkatársai évente felkeresik a tagállamokat, és olyan a piaci és a szabályozási helyzettel foglalkozó jelentéseket készítenek, mint például a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI) vagy az európai digitális eredményjelentés (EDPR). E dokumentumok segítségével a tagállamok, mind az egyes időszakok között, mind a többi tagállammal összevethetik elért eredményeiket. Annak ellenére, hogy a Bizottság

gyűjti a releváns adatokat, és ezeket az európai digitális eredményjelentésben (EDPR) és az azt megelőző jelentésekben közzé is tette, a hálózati összekapcsoltság DESI-ben szereplő mutatói között nem szerepel a 3. cél (a háztartások 50%-a fizessen elő legalább 100 Mbit/s-os internetkapcsolatra).

33. A DG REGIO az egyes operatív programokra meghatározott mutatók alapján végez nyomon követést, amire a monitoringbizottságok (ezekben a Bizottság tanácsadó szerepet tölt be) és az éves végrehajtási jelentések révén kerül sor. A Bizottság által az ERFA-kiadásokra meghatározott közös outputmutató nem teszi lehetővé az előrehaladásnak a digitális menetrend 2020-ra elérendő hármas célkitűzése szerinti nyomon követését, mivel meghatározása a következő: „a legalább 30 Mbit/s sáv szélességű hozzáféréssel rendelkező további háztartások száma”, és nincs lebontva a gyors (30 Mbit/s feletti) és az ultragyors (100 Mbit/s feletti) sáv szélességre. Ugyanez tapasztalható az EMVA esetében is, ahol a DG AGRI a következőképpen határozta meg az outputmutatót: „a javított (informatikai vagy egyéb) szolgáltatás/infrastruktúra előnyeit élvező lakosság”. A közös mutató az ERFA és az EMVA esetében sem tesz különbséget a gyors és az ultragyors sáv szélesség között.

34. A kiválasztott tagállamok vizsgálata során számos olyan késedelmet állapítottunk meg, amelyek a 2020-as uniós célok elérésére is hatással vannak. Írország szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti tervének végrehajtását például 2015 óta jellemzik késedelmek. Németországban a virtuális helyi hurok átengedésére (VULA) vonatkozó tárgyalások **(48. bekezdés)** rengeteg időt vettek igénybe, ami potenciálisan károsan befolyásolta a piaci viszonyokat. Végezetül Lengyelország esetében az operatív program nyomon követése nem emelte ki a gerinchálózat kihasználatlanságával kapcsolatos problémát **(76–78. bekezdés)**. Ellenőrzésünkig a bizottsági monitoring e három hiányosság közül egyiket sem tárta fel egyértelműen, és az érintett tagállami hatóságok nem tettek lépéseket a problémák orvoslására.

A tagállamok mindegyike kidolgozott szélessávú stratégiát, azonban az általunk vizsgált stratégiákat hiányosságok jellemezték.

35. Megvizsgáltuk, hogy a tagállamok az Európa 2020 stratégia szélessávú célkitűzései alapján kialakítottak-e stratégiákat és meghatároztak-e célokat, illetve hogy azok teljes körűek voltak-e (azaz meghatározták-e a rendelkezésre álló erőforrásokat, finanszírozási

forrásokat és a végrehajtáshoz szükséges feladatköröket). Megvizsgáltuk továbbá, hogy a tagállamok benyújtottak-e a szélessávú hozzáférési hálózat különböző részei esetében kiválasztott technológiát (optikai szál, rézvezetékes telefonvonal, antenna, műhold) alátámasztó elemzést (lásd: **3. bekezdés**).

Minden tagállam kidolgozott stratégiát, de késedelmesen és az ezekben szereplő célok nem mindig álltak összhangban az Európa 2020 célkitűzéseivel

A stratégiák időzítése

36. Az „Európai digitális menetrend” kiemelt kezdeményezés (**6. bekezdés**) értelmében a tagállamok feladata volt „a szélessávú hálózatokra vonatkozó olyan nemzeti tervek kidolgozása és gyakorlatba való átültetése 2012-ig, amelyek összhangban állnak az Európa 2020 stratégiában meghatározott, lefedettségre, sebességre és elterjedtségre vonatkozó célokkal”.

37. Megállapítottuk, hogy a vizsgált tagállamok mindegyike kidolgozott szélessávú stratégiát, azonban a közzétételre vonatkozó 2012-es határidőt csak Írország tartotta be (lásd: **3. táblázat**). A másik négy tagállam 2014-ben, illetve 2015-ben tette közzé stratégiáját. Írország 2015 végén piaci hiányosságokat állapított meg, így felülvizsgálta stratégiáját. A tagállami stratégiák késedelmes elfogadása miatt a végrehajtásra rendelkezésre álló idő nyolcra öt vagy hat évre rövidült le, így e tagállamok számára potenciálisan nehezebbé vált a szélessávú lefedettség növelésével kapcsolatos, 2020-ra kitűzött célok elérése.

3. táblázat. A stratégiák közzétételének időpontja

Tagállam	A stratégia közzétételének időpontja
Írország	2012. augusztus: A szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv 2015 decemberében felülvizsgálták
Lengyelország	2014. január: A szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv
Németország	2014. augusztus: 2014–2017-es digitális menetrend
Magyarország	2014. december: Nemzeti Infokommunikációs Stratégia
Olaszország	2015. március: Az ultragyors szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti stratégia

Összhang az Európa 2020 célkitűzéseivel

38. Megvizsgáltuk, hogy a tagállamok által kitűzött célok az Európa 2020 stratégia szélessávú rendszerekkel kapcsolatos célkitűzésein alapultak-e. Megállapítottuk, hogy – amint a **4. táblázatban** is kiemeltük – valamennyi vizsgált tagállam szerepeltette stratégiájában az alapvető internetkapcsolatra vonatkozó 1. és a gyors internetkapcsolatra vonatkozó 2. célt. Az öt vizsgált tagállam közül négy már a stratégia közzétételét megelőzően elérte az 1. célt. Előfordult, hogy a kitűzött célértékek ambiciózusabbak voltak, mint az Európa 2020 stratégia célértékei:

- Németország a 2. cél esetében a stratégiában szereplő értékek (30 Mbit/s-os lefedettség 2020-ig) helyett azt a célt tűzte ki, hogy 2018-ra a lakosság 100%-a számára legyen elérhető az 50 Mbit/s-os sebesség;
- Magyarország, szintén a 2. cél esetében, a legalább 30 Mbit/s-os internetszolgáltatáshoz való hozzáférést minden háztartás számára a 2020-as céldátum helyett már 2018-ra kívánja megvalósítani.

4. táblázat. A vizsgált tagállamok szélessávval kapcsolatos célkitűzései az Európa 2020 célkitűzései viszonylatában

Célok	Németország	Magyarország	Írország	Olaszország	Lengyelország
1. cél: Mindenki számára elérhető legyen az alapszintű szélessávú internetkapcsolat 2013-ig	✓✓	✓	✓	✓	✓
2. cél: Mindenki számára elérhető legyen a 30 Mbit/s-os hálózatsebesség 2020-ig	✓✓	✓✓	✓	✓	✓
3. cél: A háztartások több mint 50%-a előfizetéssel rendelkezzen 100 Mbit/s-os internet-hozzáférésre 2020-ig	✗	~	✗	~	~

Jelmagyarázat: ✓ : megegyező célérték; ✓✓: ambiciózusabb célérték; ~ lefedettségre (előfizetésekre azonban nem) vonatkozó célérték; ✗ nincs célérték)

39. Egyes tagállamok esetében a stratégiák részletesebben határozták meg a célértékeket, mint az Európa 2020 magas szintű célkitűzései. A magyarországi stratégia a minimális letöltési és a feltöltési sebességekre is tartalmazott célértékeket: a letöltésre vonatkozóan 7,5 Mbit/s-ban, a feltöltésre vonatkozóan pedig 1,7 Mbit/s-ban határozta meg azokat. Az írországi stratégiai dokumentum a minimális letöltési sebességet 30 Mbit/s-ban határozta meg és további célokat is megfogalmazott, például a minimális feltöltési sebesség és a szolgáltatás hozzáférhetősége tekintetében.

40. A vizsgált tagállamok egyike sem építette be a tagállami célok közé az arra vonatkozó 3. célt, hogy a háztartások 50%-a fizessen elő az ultragyors (legalább 100 Mbit/s-os) sávszélességű szolgáltatásokra. Magyarország, Lengyelország és Olaszország esetében a cél a lefedettségre vonatkozott, vagyis arra, hogy a háztartások számára elérhető legyen a 100 Mbit/s-os internetsebesség. (A lefedettség az előfizetéssel kapcsolatos cél eléréséhez szükséges előfeltétel ugyan, de önmagában még nem minősül elégségesnek.) Olaszország a

célértéket a következőképpen fogalmazta meg: legalább 100 Mbit/s-os internetsebesség elérhetővé tétele a lakosság 85%-a, valamint a középületek, az ipari területek, logisztikai központok és a nagy gazdasági jelentőségű területek számára. Noha az olasz stratégia nem tartalmaz célt az előfizetésekre nézve, a stratégia végrehajtásának módját tartalmazó beruházási tervben már erre vonatkozó célérték is szerepelt. Magyarország és Lengyelország esetében a célok a következők: 2020-ra a háztartások 50%-a rendelkezzen hozzáféréssel legalább 100 Mbit/s-os sebességű internetszolgáltatásokhoz.

A vizsgált tagállamok Bizottsághoz benyújtott stratégiai nem voltak mindig teljes körűek

41. Hogy megbizonyosodhasson az európai strukturális és beruházási alapok eredményes és hatékony felhasználásához szükséges feltételek meglétéről, a Bizottság előzetes feltételrendszert (EAC) dolgozott ki a 2014–2020-as programozási időszakra. A tagállamok a finanszírozás folyósításához kötelesek voltak megállapítani, hogy a vonatkozó előzetes feltételek teljesültek-e, és ezt a partnerségi megállapodásokban²² vagy az operatív programokban is dokumentálniuk kellett (illetve arra vonatkozó terveket készíteni, hogy mindezt 2016 végéig végrehajtják)²³.

42. Azoknak a tagállamoknak, amelyek ERFA társfinanszírozásban kívánnak részesülni, a szélessávú infrastruktúrával kapcsolatos előzetes feltételrendszer értelmében rendelkezniük kell olyan nemzeti vagy regionális szélessávú tervvel, amely tartalmazza a következőket:

- egy olyan infrastruktúra-beruházási terv, amely a meglévő magán- és állami infrastruktúrákon és a tervezett beruházásokat is figyelembe vevő gazdasági elemzésen alapul;

²² A partnerségi megállapodások kifejtik, hogy a tagállami hatóságok hogyan tervezik felhasználni az európai strukturális és beruházási alapok által nyújtott finanszírozást, valamint felvázolják az egyes országok stratégiai céljait és beruházási prioritásait, összekapcsolva azokat az Európa 2020 stratégia általános céljaival.

²³ Az előzetes feltételrendszert részletesebben lásd az „Előzetes feltételrendszerek és eredményességi tartalék a kohéziós politika területén: innovatív, de még nem eredményes eszközök” című 15/2017. sz. különjelentésben.

- olyan fenntartható beruházási modellek, amelyek a versenyszabályokkal és az állami támogatási szabályokkal összhangban ösztönzik a versenyt, és nyílt, megfizethető, minőségi és jövőálló infrastruktúrákhoz és szolgáltatásokhoz biztosítanak hozzáférést;
- magánberuházást ösztönző intézkedések.²⁴

43. Az öt vizsgált tagállam mindegyike megállapította, hogy a szélessávval kapcsolatos előzetes feltételrendszer teljesül. A partnerségi megállapodások és az operatív programok vizsgálata keretében a Bizottság szintén megállapította, hogy e tagállamok esetében a feltételrendszer teljesül. A tagállami infrastruktúra-beruházási tervek tekintetében azonban hiányosságokat állapítottunk meg. Először is, amint fentebb, a **40. bekezdésben** leírtuk, a vizsgált tagállamok egyike sem határozott meg a stratégiájában célértéket az Európa 2020 stratégia harmadik szélessávval kapcsolatos céljával, a 100 Mbit/s-os internetsebességre való előfizetéssel kapcsolatban. Másodsorban Németország esetében a szélessávú terv hiányos volt.

44. A németországi szélessávú stratégia fontos eleme volt a 2010-ben kezdődött feltérképezési folyamat. Ha a folyamat alapján nem állnak rendelkezésre jó minőségű adatok, és így az sem azonosítható, hogy hol valószínűsíthető a magánszektor beruházása és hol van szükség a közszféra nagyobb mértékű beavatkozására, a hatóságok nem tudják az előzetes feltételrendszer által előírt átfogó infrastruktúra-beruházási tervet kidolgozni. A feltérképezés adatainak minősége a 2010-es kezdeti év óta jelentős mértékben javult ugyan, de még mindig nem kielégítő, ugyanis a nagy szélessáv-szolgáltatók nem frissítik a térképet a hálózat kiépítésének ütemében.

²⁴ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 19. cikke és XI. melléklete.

Nem minden vizsgált tagállam foglalkozott a hagyományos infrastruktúrával kapcsolatos nehézségekkel

45. A vizsgált tagállamok mindegyike sajátos technológiai, verseny- és jogi környezetben működik; ez kihat arra is, hogy melyik tagállam hogyan törekszik az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósítására. Lengyelország és Magyarország hagyományos rézvezetékes telefon-infrastruktúrája viszonylag alacsony fejlettségű. Amennyiben a szélessávú infrastruktúrával kapcsolatos közbeszerzések esetében az állami hatóságok a részfinanszírozási modellt alkalmazták (lásd: **6. háttérmagyarázat**), akkor általában a kábel- vagy az optikai hálózat alkalmazása nyújtott megoldást.

6. háttérmagyarázat. A szélessávú hálózatokra a közzférából érkező támogatás

A Bizottság²⁵ az alábbi négy modellt különbözteti meg a közzféra által a szélessávú hálózatokra nyújtott támogatások esetében:

- Közvetlen beruházás (a közzféra által működtetett önkormányzati hálózati modell) – ahol a hálózat kiépítését és működtetését állami hatóság felügyeli és a hálózat minden szolgáltató számára elérhető (nagykereskedelmi nyílt hozzáférésű hálózat);
- Közvetett beruházás (a magánszféra által működtetett önkormányzati hálózati modell) – ahol egy magánvállalat állami megbízás alapján nyílt hálózatot épít ki, és azon a szolgáltatók az egyéni felhasználók számára szolgáltatásokat nyújthatnak;
- Közösségi szinten irányított kezdeményezések támogatása (közösségi szélessávú modell) – alulról építkező megközelítés, amely esetében a szélessáv kiépítése magánkezdeményezéssel, helyi lakosok bevonásával történik;
- Üzemeltető támogatása (részfinanszírozási modell) – az állami hatóság rendelkezésre bocsátja a magánszektor szempontjából gazdaságilag életképes beruházás és a megfelelő infrastruktúra biztosításához szükséges összeg közötti különbözetet (rés).

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

46. Németország, Olaszország és Írország hagyományos rézvezetékes infrastruktúrája megfelelően fejlett. Németországban és Olaszországban, amennyiben a szélessávú infrastruktúrával kapcsolatos közbeszerzések esetében a részfinanszírozási modellt alkalmazták, általában az inkumbens szolgáltató (a korábbi nemzeti távközlési szolgáltató) tulajdonában lévő rézvezetékes infrastruktúra felhasználására esett a választás. Írországban a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti tervet érintő közbeszerzések esetében a részfinanszírozási modellt alkalmazzák, azonban a pályázati eljárás kialakításából adódóan a rézvezetékes hálózatok a sebességekvetelmények miatt nem kapnak hangsúlyos szerepet. Az olasz hatóságok 2016-ban a közbeszerzések esetében a szélessávú infrastruktúra nagykereskedelmi nyílt hozzáférésű hálózaton keresztül történő kiépítése céljából a közvetlen beruházási modell alkalmazása mellett döntöttek. Ennek eredményeként gyakoribbá vált az optikai szál alkalmazása és megfizethető áron nyílt hozzáférés az infrastruktúrához és a szolgáltatásokhoz.

47. Németországban a szélessávú lefedettség növelése érdekében az inkumbens szolgáltató széles körben alkalmazza a vektoring technológiát, amely rézvezetékes telefonvonalakon keresztül teszi lehetővé a sebesség növelését. Jelenleg a vektoring révén 60–100 Mbit/s-os sebesség érhető el, a jövőben pedig lehetségessé válik a 100 Mbit/s-ot meghaladó letöltési sebesség is.

48. A vektoring előnye, hogy gazdaságosabb, mint ha teljesen új infrastruktúrát kellene létrehozni, megvannak azonban a korlátai is. Először is a meghirdetett sebességek csak csekély számú felhasználó számára állnak rendelkezésre; minél több felhasználó csatlakozik a hálózathoz, annál alacsonyabb a sebesség. Másodsorban a vektoring inkább rövid távú megoldást jelent, mivel az optikai szálhoz vagy a koaxiális kábelhez képest kevésbé tekinthető időtálló beruházásnak. Míg az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításához a vektoring megfelelő megoldást nyújthat, a gigabitalapú társadalom 2025-ös ambíciós, 1 Gbit/s-os sebesség elérésére irányuló céljaihoz ez a technológia már nem elegendő **(8. bekezdés)**. Harmadsorban a vektoring azon előfeltétele, hogy a végfelhasználóhoz kapcsolódó helyi hurokhoz (last mile) csak egy szolgáltató rendelkezhet kizárólagos fizikai hozzáféréssel **(1. ábra)**, potenciálisan korlátozza a versenyt. E probléma kezelése céljából Németország 2016 szeptemberében – a Bizottsággal folytatott kiterjedt megbeszélések követően – értesítette a Bizottságot arról a szándékáról, hogy a közfinanszírozású szélessávú

infrastruktúra bevezetésével kapcsolatban a helyi hurok virtuális átengedését lehetővé tevő terméket (VULA) kíván alkalmazni (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

7. háttérmagyarázat: A vektoring szabályozása a VULA segítségével Németországban

A VULA termék előírja a hálózatüzemeltető számára, hogy a versenytárs adatforgalmát olyan feltételekkel továbbítsa, mint amilyenek a versenytársra a rézvezetékes telefonvonalakhoz való fizikai hozzáférés esetén vonatkoznának. Ez fenntartja a versenytársak számára annak lehetőségét, hogy saját ajánlatot tegyenek diverzifikált nagysebességű internetszolgáltatásra ügyfeleik részére akkor is, ha a hálózatüzemeltető vektoringot alkalmaz.

2016 szeptemberében Németország három olyan VULA termékről értesítette a Bizottságot, amelyeket különböző távközlési vállalatok javasoltak szélessávú internetszolgáltatások nemzeti szélessávú programon belüli bevezetésére irányuló projektjeikben. A Bizottság 2017 augusztusában tette közzé határozatát, amelyben kimondja: véleménye szerint a közfinanszírozású szélessávú infrastruktúra esetében a VULA termékek bevezetése ellensúlyozhatja a vektoring kedvezőtlen hatásait.

A VULA megoldás ugyanakkor meglehetősen összetett és egyes szakértők szerint alkalmazása visszalépésnek tekinthető. Az alternatív szolgáltatók csak az inkumbens szolgáltató által kínált szolgáltatásokat használhatják, mivel új termékeiket szolgáltatási szinten nem támogatják. Az alternatív szolgáltatók ezért gyakran optikai hálózatok kiépítése mellett döntenek, miután felismerik, hogy a saját infrastruktúra kiépítése gazdaságilag életképeőbb beruházás (lásd még: **66. bekezdés**).

Számos tényező akadályozta a tagállamokat szélessávú céljaik elérésében

49. Megvizsgáltuk a szélessávú tervek végrehajtását a tagállamokban, és ez alapján igyekeztünk meghatározni a tagállamokat a szélessávú céljaik elérésében akadályozó tényezőket. Figyelmünk elsősorban a vidéki területek finanszírozására, a szabályozási és versenykörnyezetre, a különböző programozási időszakok közötti koordinációra és a finanszírozási forrásokra irányult.

Egyes tagállamok nem oldották meg megfelelően a vidéki és külvárosi területek finanszírozását

50. Értékeljük, hogy a tagállamok és az EBB felmérte-e a szélessáv iránti igényeket a különböző – városi, külvárosi és vidéki – területeken²⁶. Ezenkívül ellenőriztük, hogy megfelelő finanszírozási forrásokat azonosítottak és irányoztak-e elő az egyes területek jellemzőinek függvényében, biztosítva a komplementaritást és elkerülve az átfedéseket.

51. Amint a **9. bekezdésben** ismertettük, a 2020-ra elérendő szélessávú célok megvalósulásához szükséges összeget 2013-ban legfeljebb 250 milliárd euróra becsülték. Az EBB becslése szerint az összeg felének – a lakosság 20%-át kitevő – vidéki területekre kell irányulnia.

A vizsgált tagállamok

52. A szélessávú beruházásokat döntő részben magánszolgáltatók hajtják végre. A finanszírozási összeg fennmaradó részéről – a „finanszírozási résről” – nemzeti szinten döntenek. A vizsgált tagállamok közül négy (Magyarország, Írország, Olaszország és Lengyelország) határozta meg a finanszírozási rést. Noha mindegyik tagállam használt fel uniós forrásokat, a szélessáv területén a köztámogatás legnagyobb része – Lengyelország és Magyarország kivételével – a nemzeti költségvetésből származik.²⁷ A vizsgált tagállamok közül három határozta meg a szélessávú hozzáféréssel nem megfelelően ellátott területeket és különített el az esb-alapokból és más közforrásokból származó összegeket erre a célra.

53. Megállapítottuk, hogy a finanszírozási rést meghatározó tagállamok közül csak Magyarország és Olaszország különített el elegendő forrást a háztartások gyors szélessávú hozzáféréssel való lefedettségének kiépítésére. A magyar hatóságok a 2014–2015-ös időszakban elvégezték a szélessávú hálózatok feltérképezését és megállapították, hogy 883 000 helyszínen van szükség a lefedettség kiépítésére. A magánszolgáltatók több mint 384 000 helyszínen vállaltak kiépítési kötelezettséget, és így kevesebb mint 500 000

²⁶ A városi területek azok, amelyeken négyzetkilométerenként 500-nál több lakos; a külvárosi területek, amelyeken 100–500 lakos; a vidéki területek pedig ahol 100-nál kevesebb lakos él.

²⁷ Olaszországban 53%, Írországban 73%, Németországban pedig több mint 90%.

helyszínen volt szükség a közsféra beavatkozására. A hatóságok több pályázatot dolgoztak ki, majd az üzemeltetők támogatására 164 millió eurót különítettek el az ERFÁ-ból, illetve 29 millió eurót a nemzeti költségvetésből a részfinanszírozási modell révén, így a közforrásból biztosított teljes beruházás összege 193 millió eurót, a magánberuházásé pedig 240 millió eurót tett ki.

54. Az olasz hatóságok 2016-ban és 2017-ben végezték el a feltérképezést, és a szélessávú hozzáférések kiépítését illetően 3 milliárd euróra vállaltak kötelezettséget a gazdaságilag nem életképes területeken. A hatóságok a szélessávú infrastruktúra nagykereskedelmi nyílt hozzáférésű hálózaton keresztül történő kiépítése céljából a közvetlen beruházási modell (**6. háttérmagyarázat**) alkalmazása mellett döntöttek. Ellenőrzésünk idején a közforrások elosztása még nem került véglegesítésre, de becslések alapján 1,4 milliárd származott az ERFÁ-ból, illetve az EMVÁ-ból (a tagállami társfinanszírozás összegével együtt), 1,6 milliárd euró pedig egyéb tagállami forrásokból.

55. Írországban a 2013-ban megkezdett feltérképezés meghatározta a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv által lefedett beavatkozási területet, amely eredetileg 757 000 helyszínt ölelt fel. A feltérképezést 2017 áprilisában véglegesítették: így 540 000 helyszínt került az állami/uniós beavatkozási területre, mivel az inkumbens szolgáltató 300 000 helyszínen vállalta a kiépítést, de közben a lefedendő terület további helyszínekkel is kibővült. Az ír kormány által a szélessáv bevezetésére elkülönített összeg 275 millió euró volt a 2016–2021-es időszakra, ebből 75 milliót az ERFÁ-ból kívántak biztosítani. Noha a közbeszerzési eljárás ellenőrzésünk idejéig még nem zárult le, ez az összeg nem tűnik elegendőnek a finanszírozási rés áthidalásához. 2017 szeptembere és 2018 januárja között ráadásul a három fennmaradó ajánlattevő közül kettő a visszalépés mellett döntött. Így összesen egy ajánlattevő maradt a pályázati eljárásban, és 2018 márciusában még mindig nem világos, hogy ez milyen hatással lesz majd a szélessáv kiépítésének költségeire és ütemezésére.

56. A német hatóságok nem határozták meg, hogy összességében mekkora összegre van szükség a háztartások 30 Mbit/s-os internetsebességgel való lefedéséhez, így központilag

nem gondoskodtak a finanszírozási rés áthidalásáról²⁸. A német kormány a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos szövetségi program révén több mint 4 milliárd eurót különített el a 2014–2017-es időszakra, amely az önkormányzatok szélessávú projektjeinek finanszírozását célozta. A 16 tartomány („Bundesland”) és a szövetségi beruházási bank²⁹ saját finanszírozási programokat hajt végre.³⁰ Ezt a szélessávra irányuló 362 millió eurós uniós finanszírozás egészíti ki: 225 millió euró az EMVÁ-ból és 137 millió euró az ERFÁ-ból. Végezetül az EBB 2014 óta hat hitelügylet keretében 2,2 milliárd eurós támogatást biztosít az országnak. Mivel azonban a német hatóságok nem végeztek elemzést a finanszírozási résre nézve, nem egyértelmű, hogy a köztámogatás ezen mértéke elégséges lesz-e a 30 Mbit/s-os sebességgel való 100%-os lefedettség eléréséhez.

57. Lengyelországban a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos, 2014 januárjában közzétett nemzeti tervben szereplő becslés szerint még 5,7 millió háztartás gyors szélessávval való lefedésére van szükség, és ennek teljes költsége 4,3 milliárd euró. A magánszolgáltatók 3,1 millió háztartás lefedését vállalták gazdaságilag életképes területeken (ennek összköltsége 2–3 milliárd euró). A Digitális Lengyelország operatív programra az ERFÁ-ból rendelkezésre álló becsült összeg a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv szerint 1,3–2,2 milliárd euró. Ellenőrzésünk idejéig ugyanakkor a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti tervben szereplő nemzeti finanszírozási eszközök közül kettőből³¹ még nem nyújtottak finanszírozást, és a szélessávú fejlesztésekre nem határoztak meg új potenciális finanszírozási forrásokat sem. 2018 januárjáig három pályázati felhívást tettek közzé a Digitális Lengyelország operatív programmal kapcsolatban és egy pénzügyi eszközt alkalmaztak. Megállapítottuk, hogy mivel az ERFA-források nagy részét már kötelezettségvállalásba vették, ha nem határoznak meg további forrásokat, becslés szerint

²⁸ Egy tanácsadó cég az optikai hálózat kiépítésének költségét a már meglévő infrastruktúra újrafelhasználása esetén 45 milliárd euróra becsülte. WIK- Studie Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen, 8. o.

²⁹ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

³⁰ Bajorország például 1,5 milliárd eurót különített el a szélessáv kiépítésére.

³¹ A lengyel beruházási alapról és a lengyel nyílt nyugdíjalapokból származó összegek (1,75–2,5 milliárd euró, azaz 7–10 milliárd PLN).

1,3 millió háztartás – köztük a legnehezebben csatlakoztathatók – hozzáférés nélkül maradhat.

Az EBB-től kapott finanszírozás

58. Az EBB stratégiája az intézmény 2014–2016-os és 2017–2019-es operatív terve alapján figyelembe veszi az Európai digitális menetrend szélessávra vonatkozó hármas célkitűzését. A szélessávú infrastruktúra finanszírozásához az EBB a projektek méretétől és a kockázati szinttől függően különféle hiteleket és finanszírozási eszközöket alkalmazhat. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) közepes (15–50 millió euró összegű) és nagyméretű (50 millió eurót meghaladó összegű), kockázatosabb projektek finanszírozását célozza. Az Európai Szélessávfejlesztési Alapot (CEBF), amely 2017 decemberében még nem volt működőképes, elsősorban a kisebb, legfeljebb 30 millió eurós projektek finanszírozására hozták létre.

59. 2015 és 2017 között az EBB 2 milliárd eurót nyújtott az Európai Stratégiai Beruházási Alapból a szélessávval kapcsolatos projektek finanszírozására. Megvizsgáltunk egy, az ESBA által finanszírozott projektet, amelynek a költsége az említett összeg közel negyedét tette ki: az ESBA-hitel összege 500 millió euró, a projekt teljes költsége 1,8 milliárd euró volt. A projekt célja a szélessávú lefedettség optikai hálózat révén történő növelése volt.

60. E projekttel kapcsolatban három fő hiányosságot állapítottunk meg. Először is a projekt egyáltalán nem a gyengén ellátott területekre összpontosított, hanem főként a gazdaságilag életképes területeken, például a városokban növelte a nagysebességű szélessávú lefedettséget. Másodsorban nem találtunk bizonyítékot arra nézve, hogy az ESBA bizonyult volna a legmegfelelőbb finanszírozási eszköznek. A projekt, tekintettel a méretére, illetve a szélessáv kiépítése által érintett területekre, EBB-hitel révén is finanszírozható lett volna. Harmadsorban a projekt egyes területeken az ERFA révén már közel 400 millió eurós támogatásban részesült, ami csökkentette az EBB kockázatát.

61. A CEBF tervezett mérete megközelítőleg 500 millió euró: 100 milliót a Bizottság biztosít a CEF révén³², 140 millió eurót az EBB (saját forrásból, illetve az ESBA révén), 150 millió eurót más nemzetközi pénzügyi intézmények és nemzeti fejlesztési bankok³³, továbbá a cél szerint legalább 100 millió eurót magánbefektetők. Ellenőrzésünk időpontjában a CEBF tevékenységének megkezdése 2018 elejére volt várható. A CEBF célja kisebb méretű, de nagyobb kockázatú szélessávú projektek finanszírozása gyengén ellátott területen, tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések révén. A kisebb projektek a kritikus tömeg elérése és a CEBF-támogatásra való jogosultság megszerzése érdekében összevonhatók.

62. A CEBF célja 2017 és 2021 között 20 országban évi mintegy 7–12 szélessávú projektbe való befektetés, és további 3–6 millió háztartás esetében a szélessávú infrastruktúra kiépítésének támogatása. A CEBF szerepe, hogy kiegészítsen más, az EBB-nél rendelkezésre álló, kisebb projekteket célzó finanszírozási eszközöket. A CEBF célzott méretéből (mintegy 500 millió euró) adódóan azonban csak csekély mértékben járulhat hozzá a szükséges beruházásokhoz azokon a területeken, ahol alacsony a szélessávú lefedettség.

Egyes tagállamok esetében problémákat okoz a jogi és a versenykörnyezet

63. Megvizsgáltuk, hogy a tagállamok – a vonatkozó uniós jogszabályokkal összhangban – olyan megfelelő jogi és szabályozási környezetet alakítottak-e ki, amely ösztönzi a versenyt a szélessávú szolgáltatások piacán. A vizsgált tagállamokat ezért a következők fényében is elemeztük:

- az új generációs hozzáférési hálózatokhoz való szabályozott hozzáférésről szóló bizottsági ajánlás³⁴,

³² Ez a 100 millió eurós összeg a CEF pénzügyi eszközéből rendelkezésre álló 156 millió euró részét képezi.

³³ Például a KfW Bankengruppe, a Cassa Depositi e Prestiti és a Caisse des dépôts et consignations.

³⁴ A Bizottság 2010/572/EU ajánlása.

- az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló irányelv³⁵,
- a verseny előmozdítását és a szélessávú beruházási környezet javítását célzó következetes megkülönböztetésmentességi kötelezettségekről és költségszámítási módszerekről szóló bizottsági ajánlás³⁶

64. Megállapítottuk, hogy Magyarország, Olaszország és Lengyelország megfelelő szabályozási és versenykörnyezettel rendelkezik a szélessáv terén. Írország és Németország esetében olyan hiányosságokat állapítottunk meg, amelyek versennyel kapcsolatos problémákhoz vezettek.

65. Írországban a nemzeti szabályozó hatósághoz (ComReg) 2015-ban és 2016-ban több panasz érkezett az üzemeltetőktől a hálózathoz való csatlakozásra és annak árazására (2010 óta előforduló esetekre) vonatkozóan. A panaszok elemzésének folyamata hosszadalmas volt és egyes esetekben, mivel az inkumbens szolgáltató nem tett eleget a döntésnek vagy a korrekciós intézkedésnek, jogi lépéseket is maguk után vontak (ezek eredménye ellenőrzésünk idején még nem volt ismert). Írország tehát csak korlátozott mértékben tudta végrehajtani szabályozási határozatait és korrekciós intézkedéseit. Megjegyzendő, hogy a ComReg jelenleg bővíteni tervezi hatáskörét.

66. Németországban három olyan hiányosságot állapítottunk meg, amely kihat a versenykörnyezetre is:

- Annak ellenére, hogy több mint négy éve jogilag kötelező megkönnyíteni a szolgáltatóváltást, a nemzeti szabályozó hatósághoz beérkezett panaszok száma arra utal, hogy a szélessávú szolgáltatók közötti váltás továbbra is problémát jelent az

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (egyetemes szolgáltatási irányelv) (HL L 108., 2002.4.24., 51. o.).

³⁶ A Bizottság 2013/466/EU ajánlása.

ügyfelek számára, mivel a folyamat hosszadalmas és gyakran a szolgáltatás zavarával is jár.

- Egy 2015-ben és 2016-ban elvégzett független vizsgálat rávilágított, hogy a felhasználók mindössze 12%-a számára érhető el a szerződésben szereplő maximális adatátviteli sebesség.³⁷
- Az alternatív szolgáltatók egyrészt a VULA alkalmazásával nyújtható szolgáltatások körét, másrészt a vektoringtechnológia szabályozási módját kifogásolták (**47–48. bekezdés**), ezért néhány szolgáltató saját optikai hálózat kiépítése mellett döntött.

A szélessávú beruházásokhoz nyújtott állami támogatások

67. A szélessávú szolgáltatások területén végrehajtott tagállami beruházásokra – csakúgy mint az egyéb típusú beruházások esetében – az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazandók. E szabályok célja, hogy korlátozzák a versenynek az állami szektorból érkező támogatásból adódó torzulását³⁸. A szélessávra vonatkozó állami támogatásokkal kapcsolatos iránymutatások elfogadására 2009-ben került sor, majd azokat 2013 januárjában felülvizsgálták. Az iránymutatások meghatározzák a szélessáv területén, a 30 Mbit/s-os sebesség tekintetében a lehetséges állami beavatkozások hatókörét: a különböző területeket a verseny védelmének mértékétől függően fekete, szürke és fehér színnel jelölik³⁹. A fehérrel jelölt területek elvben jogosultak állami támogatásra. A szürke területeken a Bizottságnak részletesebb elemzés révén kell ellenőriznie, hogy szükség van-e állami beavatkozásra. A fekete területeken a szélessávú szolgáltatások versenyfeltételek mellett nyújthatók és az

³⁷ A 2017 júniusi átláthatósági rendelet célja ennek a problémának a kezelése, mivel azt írja elő a vezetékes és a mobilhálózatok szolgáltatói számára, hogy adjanak részletesebb tájékoztatást többek között a tényleges adatátviteli sebességről.

³⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 26. és 107. cikke.

³⁹ A *fehér* területeken jelenleg nem működik szélessávú hozzáférést biztosító szolgáltató és az elkövetkező három évben sem várható, hogy ilyen szolgáltató a piacra lépjen. A *szürke* területeken már van egy (infrastruktúra-alapú) aktív szolgáltató, azonban az elkövetkező három évben nem valószínű újabb hálózat kiépülése. A *fekete* területeken legalább két, különböző szolgáltatókhoz tartozó, szélessávú alaphálózat működik vagy az elkövetkező három évben várható ezek kiépülése.

állami támogatás bizonyos feltételekhez kötött, többek között ahhoz, hogy a szolgáltatásnyújtás tekintetében bekövetkezik-e a „minőségi ugrás”.

68. A Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy ezek az iránymutatások ugyan a digitális menetrendre vonatkoznak, amelyben konkrétan 30 Mbit/s-os sebesség szerepel, azonban ugyanúgy érvényesek a 100 Mbit/s-os sebességre, illetve a gigabitalapú társadalom célértékeire is. Egyes tagállamok azonban ettől eltérően értelmezik az állami támogatási iránymutatásokat: véleményük szerint a közfinanszírozás nem engedélyezhető, ha a beavatkozás a fekete és a szürke területeken 30 Mbit/s fölé növelné a sebességet. Az értelmezésbeli eltérés miatt egyes tagállamok nem nyújtottak közfinanszírozást a fekete és a szürke területeken működő szolgáltatók támogatásához.

Az állami beruházások kizorítása

69. Jelenleg a szolgáltatókat nem kötelezi jogszabály a feltérképezési folyamat során készült megvalósítási tervek végrehajtására. Egy szolgáltató dönthet úgy, hogy egy olyan területen, amelyen korábban beruházást tervezett, mégsem épít ki szélessávú hálózatot. Ezzel szemben úgy is dönthet, hogy mégis szélessávú hálózatot épít ki egy olyan területen, ahol korábban nem tervezett beruházást, ezzel a döntésével pedig potenciálisan kizoríthat állami befektetőket a piacról (lásd: **8. bekezdés**). A piaci hiányossággal jellemzett területeken mindkét esetben késedelmet szenved a szélessávú lefedettség.

8. háttérmagyarázat. Az állami infrastruktúra magánberuházások általi kizorítása gyengén ellátott területeken

A piaci hiányossággal jellemzett területek azonosítását követően egyes tagállamok szolgáltatókkal kötött megállapodások révén igyekeztek a gazdaságilag életképes területeken magánfinanszírozást biztosítani. A feltérképezés eredménye azonban nem minden tagállamban von kötelezettséget maga után és nyilvános konzultáció szervezése a fehér, illetve szürke területeken igen sok időt vesz igénybe. Németország esetében az inkumbens szolgáltató korábban piaci hiányossággal jellemzett területként besorolt területeken akkor döntött a beruházás mellett, amikor az állami beruházás már tervbe volt véve vagy már meg is kezdődött. Az inkumbens szolgáltató szelektív megközelítést alkalmazva csak a legjövedelmezőbb helyszíneket „csemegézte ki” beruházásuk finanszírozású projekt számára így a legnehezebb és legköltségesebb helyszínek bekötése maradt, ami összességében megnövelte az állami támogatás költségét.

Egyes tagállamok javították a szélessávú beruházások koordinálásának a folyamatát, az egyik vizsgált tagállamban azonban megállapítottuk, hogy a programozási időszakok között nem volt koordináció

70. Ellenőriztük, hogy a tagállamok megfelelően irányították és koordinálták-e a szélessávú projekteket, valamint biztosították-e a méretgazdaságosságot és a megfelelő technikai és igazgatási kapacitást. Megvizsgáltuk továbbá, hogy a tagállamok összehangolták-e intézkedéseiket az egyes programidőszakok között, hogy ezzel is a lehető legjobban hozzájárulhassanak a tagállami stratégia megvalósulásához.

A szélessávú beruházási folyamat koordinálása

71. A vizsgált tagállamok közül három – Írország, Olaszország és Magyarország – esetében megállapítottuk, hogy a szélessávú hálózat kiépítését megfelelő szintű koordináció támogatta és e tagállamok a méretgazdaságosságot is biztosították. Írországban például a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv végrehajtását a Hírközlési, Éghajlatpolitikai és Környezetvédelmi Minisztérium (DCCAE) felügyeli. A DCCAE köztámogatás (ERFA és nemzeti költségvetés) révén biztosítja a szélessávú stratégia végrehajtását, továbbá irányítja a nemzeti szintű közbeszerzési eljárást.

72. Olaszország a 2007–2013-as programozási időszak első éveiben a szélessávra irányuló finanszírozási források (ERFA, EMVA és tagállami források) között nem biztosította a koordinációt. A 2014–2020-as programozási időszakban a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv végrehajtásáért egyetlen szervezet, az Infratel felel, amely a Gazdasági Fejlesztési Minisztérium 100%-os tulajdonában áll. Az Infratel felel a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti terv végrehajtásáért és nyomon követéséért, és ennek keretében a közbeszerzést is irányítja. Emellett koordinálja a nemzeti és regionális forrásokból, valamint az ERFA és az EMV forrásaiból származó finanszírozást. A különböző finanszírozási források így összehangolt módon járulnak hozzá a szélessávú célok megvalósulásához.

73. A magyar kormány 2014-ben tette közzé a szélessávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti tervet (Nemzeti Infokommunikációs Stratégia), majd a gyors szélessáv kiépítéséhez 2015-ben elindította a Szupergyors Internet Programot (SZIP) is. A 2014–2020-as programozási

időszakban a szélessávú infrastruktúra kiépítéséhez az ERFA-ból biztosított, illetve a tagállami forrásokat központilag irányítják.

74. Lengyelországban megállapításunk szerint javult a finanszírozási források koordinációja. A 2007–2013-as programozási időszakban az ERFA és a nemzeti források felhasználása közösen történt. A nemzeti és a regionális operatív programokat világosan elkülönítették egymástól, mivel azonban az egyes regionális operatív programokban késedelmesen jelentették be a gerinchálózat kiépítéséhez alkalmazott támogatási programot, ez a helyi hurok kiépítésében is késedelmet okozott. A 2014–2020-as időszakban, mivel a támogatás egyetlen ERFA operatív programon keresztül érkezik be, így nem állapítottunk meg átfedéssel kapcsolatos problémákat.

75. Németországban a koordináció hiányát állapítottuk meg a különböző finanszírozási források között. A szélessávú hálózat kiépítésével kapcsolatos végrehajtási felelősség regionális (Bundesland) és helyi önkormányzati szintű, míg a finanszírozást a nemzeti és a regionális szint biztosítja, ami széttagoltta teszi a szélessávú infrastruktúrát. Az uniós források két EMVA-programon és nyolc ERFA-programon keresztül állnak rendelkezésre, amelyeket kiegészít a digitális menetrend 2014–2017-es nemzeti tervéből rendelkezésre álló szövetségi költségvetés, továbbá a 16 tartomány és a szövetségi beruházási bank⁴⁰ saját finanszírozási programjai (**56. bekezdés**). 2017. december végéig még egyetlen projekt sem zárult le, noha már több mint 3 milliárd eurót különítettek el a regionális kormányzatok részére.

A programozási időszakok közötti koordináció Lengyelországban

76. A megelőző és a jelenlegi programozási időszakban a lengyel hatóságok megállapításunk szerint nem biztosították a források koordinált felhasználását.

77. A 2007–2013-as programozási időszakban Kelet-Lengyelország öt régiójában 240 millió euró összegű uniós forrás került felhasználásra a szélessávú infrastruktúra gyengén ellátott területeken történő kiépítése céljából, a projektek teljes költsége 347 millió euró volt. Ezek a

⁴⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

beruházások nagyprojekteknek minősültek és azokat közvetlenül a Bizottság hagyta jóvá. Ezenkívül a Bizottságnak az állami támogatásra vonatkozó határozatot is kellett hoznia a projektekre vonatkozóan. A nemzeti és regionális hatóságok várakozásai szerint a helyi hurok csatlakoztatását közvetlenül a magánüzemeltetőknek kellett volna elvégeznie, illetve a magánüzemeltetőknek a 2014–2020-as programozási időszakban a Digitális Lengyelország operatív program révén biztosított forrásokból kellett volna támogatást kapniuk.

78. A Digitális Lengyelország operatív program pályázati felhívásai azonban nem ösztönözték az ajánlattevőket a 2007–2013-as időszakban finanszírozott gerinchálózatokhoz való csatlakozásra. 2017 júniusában lefolytatott ellenőrzésünk idejéig a gerinchálózat kapacitásának kevesebb mint 1%-át használták ki. Mindaddig nem kaptunk bizonyítékot arra nézve, hogy Lengyelország eredményesen lépett volna fel a kihasználatlanság orvoslására.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

79. Megállapítottuk, hogy az eddig elért eredmények ellenére nem minden szélessávval kapcsolatos cél fog megvalósulni 2020-ra. Az alapvető szélessávú lefedettséggel kapcsolatos célt 2016-ra valamennyi tagállam elérte. A vizsgált tagállamok közül kettő 2020-ra elérheti a 30 Mbit/s-os lefedettségi célt, a vidéki területek azonban továbbra is problémát jelentenek a legtöbb tagállamban. Végezetül, noha valószínűleg a vizsgált tagállamok egyike sem éri el az előfizetések számával kapcsolatosan 2020-ra kitűzött célt, a 2025-re kitűzött célok a vizsgált tagállamok közül három esetében, a jelenlegi terveik alapján, nagy eséllyel megvalósulhatnak. A tagállamok kedvezően értékelték a Bizottság támogatását, a monitoring koordinálása azonban nem volt megfelelő a főigazgatóságok között (**16–34. bekezdés**).

80. Noha mindegyik tagállam kidolgozott szélessávú stratégiát, azok közül néhány esetében a közzétételre csak a 2012-es határidőt követően került sor, és az általunk megvizsgált tagállami stratégiákat hiányosságok jellemezték. A stratégiák nem mindig voltak összhangban az Európa 2020 stratégia céljaival: egyes kitűzött célok ugyan az Európa 2020 céljainál ambiciózusabbak voltak, azonban a vizsgált tagállamok egyike sem építette be a tagállami célértékek közé az arra vonatkozó 3. célt, hogy a háztartások 50%-a fizessen elő ultragyors sávszélességű szolgáltatásokra (**36–40. bekezdés**). A 2014–2020-as időszakban az esb-alapokra vonatkozó előzetes feltételrendszer szerint a tagállamoknak – a tervezett

beruházásokat is részletesen tartalmazó – nemzeti vagy regionális tervvel kell rendelkezniük. A Bizottság valamennyi általunk vizsgált tagállam esetében értékelte e feltételek teljesülését, azonban találtunk egy olyan példát, ahol alapvető elemek hiányoztak: Németország nem állított elő olyan megfelelő minőségű adatokat, amely az átfogó beruházási tervének alapjául szolgálhattak volna, noha az elmúlt években javultak feltérképezési adatok (**41. bekezdés**).

81. A tagállamok szélessávval kapcsolatos döntéseit befolyásolta az is, hogy milyen meglévő hagyományos infrastruktúrával rendelkeznek. Lengyelországtól és Magyarországtól eltérően Olaszország, Írország és Németország a meglévő hagyományos telefonhálózatuk miatt jól fejlett rézvezetékes infrastruktúrával rendelkezett. Olaszország és Írország úgy alakította ki a beruházási projekteket, hogy ösztönözze az ajánlattevőket a rézvezetékéről a jóval nagyobb sebességet lehetővé tevő optikai szálás megoldásra való áttérésre. Németország ezzel szemben a vektoring technológiájának széles körű alkalmazása mellett döntött. Ennek előnye, hogy növeli a sebességet a rézvezetékes telefonvonalakhoz képest, azonban nem képes biztosítani az optikai hálózatok időtálló sebességbeli előnyét, továbbá a versenyt is korlátozhatja (**45–48. bekezdés**).

82. Számos környezeti – főként a finanszírozási, a verseny-, és a jogi környezettel kapcsolatos – tényező is akadályozta a tagállamokat szélessávú céljaik elérésében.

83. A finanszírozás tekintetében a vizsgált tagállamok közül csak Németország nem határozta meg a finanszírozási rést, azaz a közszféra részéről szükséges támogatási összeget. Németország több finanszírozási forrásból több mint 8 milliárd eurót bocsátott rendelkezésre, nem egyértelmű azonban, hogy ez az összeg elegendő lesz-e. A másik négy tagállam közül csak Magyarország és Olaszország különített el elegendő közforrást a háztartásoknak a gyors szélessávhoz való hozzáférés biztosításával kapcsolatos 2. cél elérésére. Lengyelországban például a nemzeti tervben meghatározott pénzügyi források közül kettő nem állt rendelkezésre, és nem azonosítottak újabb potenciális finanszírozási forrásokat sem (**52–57. bekezdés**).

84. Az EBB a projekt típusától és a kockázat mértékétől függően számos hitelt és pénzügyi eszközt vezetett be. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) célja a kockázatosabb és nagyobb projektek finanszírozása. Vizsgálatot végeztünk egy 500 millió euró összegű támogatásra nézve, amelyet az EBB ebből az alapból nyújtott egy szélessávú projektre. A

projekt nem a fehér és szürke területek szélessávú internetsebességgel való ellátására összpontosított, és már egy közel 400 millió eurós ERFA-támogatásban is részesült. A hitel tehát nem volt összhangban a kockázatosabb szélessávú projektek finanszírozásával kapcsolatos célkitűzéssel (**58–60. bekezdés**).

85. Magyarország, Olaszország és Lengyelország megfelelő jogi és versenykörnyezetet biztosított ezen a területen. Írország nemzeti szabályozó hatósága esetében a határozatok végrehajtásával kapcsolatos korlátozott hatáskör csökkentheti a tényleges versenyt. Németországban egyszerre több probléma is érintette a versenykörnyezetet. Németország esetében az is káros következménnyel járt, hogy a szolgáltatók jogilag nem voltak kötelesek eleget tenni az általuk korábban vállalt, a beruházási tervekkel kapcsolatos kötelezettségeknek, ami azokon a területeken, ahol korlátozott volt a verseny, további késedelmeket eredményezhetett a szélessáv kiépítésében. 2013-ben a Bizottság aktualizálta az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatást. Megállapítottuk azonban, hogy egyes tagállamok úgy értelmezik az iránymutatásokat, hogy azokon a területeken, ahol a lefedettség már eleve eléri 30 Mbit/s-ot, korlátozzák a szélessávra rendelkezésre álló köztámogatást (**63–69. bekezdés**).

86. Tekintettel a tagállamok rendelkezésre álló finanszírozási források sokrétűségére és az időszakok hosszúságára, a szélessávú projektek sikeréhez döntő fontosságú az eredményes koordináció. Írország, Olaszország és Magyarország esetében megállapítottuk, hogy a szélessávú hálózat kiépítését megfelelő szintű koordináció támogatta és e tagállamok a méretgazdaságosságot is biztosították. Németországban azonban ez nem történt meg. Végezetül Lengyelország a 2007–2013-as programozási időszakban mintegy 240 millió eurót fordított az ország keleti részében megvalósítandó szélessávú infrastruktúra támogatására. A szolgáltatókat azonban a későbbiekben nem ösztönözték az infrastruktúra használatára, így ellenőrzésünk idején, 2017 júniusában annak kihasználtsága kevesebb mint 1%-os volt, és nem volt bizonyíték arra nézve, hogy a lengyel hatóságok tettek-e lépéseket e probléma megoldására (**76–78. bekezdés**).

87. A következő három területre irányulóan fogalmaztunk meg ajánlásokat: stratégiai tervezés, szabályozási környezet és a verseny ösztönzése.

Stratégiai tervezés

1) A Bizottság kérje fel a tagállamokat, hogy az Európa 2020 stratégia három céljához képest eddig elért eredmények alapján, emeljék ki azokat a területeket, ahol a célokat esetleg nem érik el 2020-ra és ahol lehetséges, adják meg a korrekciós intézkedéseket is.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2018. szeptember.

2) A 2020 utáni programozási időszak előkészítésének keretében minden tagállam dolgozzon ki felülvizsgált terveket arra nézve, hogyan tervezik elérni 2020 után a szélessávra vonatkozó magas szintű célokat a gigabitalapú társadalom 2025-re elérendő céljait, illetve más célokat.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december.

3) A Bizottság a 2020 utáni programozási időszakra dolgozzon ki olyan közös és következetes output- és eredménymutatókat a tagállami operatív programokhoz, amelyek révén nyomon követhető, hogy a magas szintű célokhoz képest milyen eredményeket sikerült elérni, figyelembe véve, hogy csak korlátozott számú mutató használható.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december.

Szabályozási környezet

4) Valamennyi tagállam a felülvizsgált uniós távközlési szabályozási keretekkel összhangban vizsgálja felül nemzeti szabályozó hatósága megbízatását annak érdekében, hogy e hatóságok ajánlásait és javasolt korrekciós intézkedéseiket végrehajthassák a szolgáltatókkal, és nemteljesítés esetén szankciókat szabhassanak ki rájuk.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019. december.

5) A Bizottság pontosítsa a tagállamok számára, hogyan alkalmazzák az állami támogatásról szóló iránymutatásokat a 100 Mbit/s és a gigabitalapú társadalom céljaival kapcsolatban.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2018. december.

A verseny finanszírozás révén történő ösztönzése

6) A Bizottság megfelelő jogi keretek, útmutatás és iránymutatás révén támogassa a tagállamokat a nagykereskedelmi nyílt hozzáférésű hálózatok kiépítésének ösztönzésében a fehér és a szürke területeken. Az ilyen típusú hálózat elvben elősegíti a megfelelő versenykörnyezet kialakulását, ami a felhasználók szempontjából jobb minőségű szolgáltatás nyújtását eredményezi.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2020. júniusig.

7) A Bizottság terjessze a bevált gyakorlatokat, és bocsásson ki útmutatást és iránymutatásokat annak ösztönzésére, hogy a tagállami hatóságok a méretgazdaságossági szempontok miatt, ahol lehetséges, vonják össze a kisebb projekteket. Az ilyen projektek így gazdaságilag életképebbé válhatnak, ami megkönnyíti a finanszírozáshoz való hozzáférést is.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2018. december.

8) Az EBB az ESBA és a CEBF keretében nyújtott finanszírozásnál helyezze előtérbe a fehér és szürke területeken megvalósítandó kis és közepes méretű projekteket, megfelelően a kockázatosabb projektek támogatásával kapcsolatos célkitűzésnek. Továbbá, a projektek lezárásánál az output- és az eredménymutatók adott esetben tartalmazzák a szürke és a fehér mezőben lefedett és csatlakoztatott helyszínek számát és az elérhető szélessávú sebességeket is.

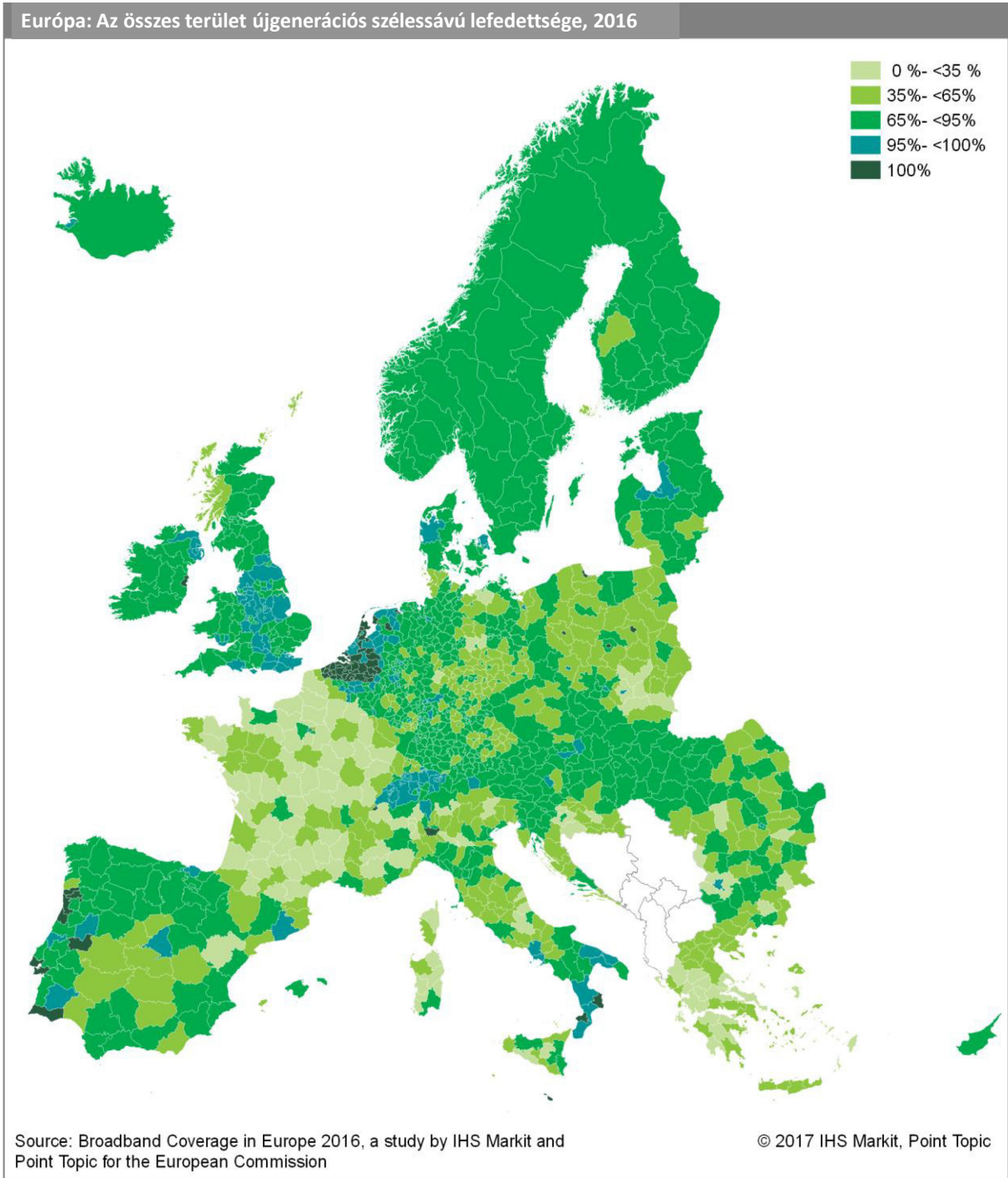
Ajánlott megvalósítási határidő: 2018. december.

A jelentést 2018. március 21-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana IVANOVA
számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

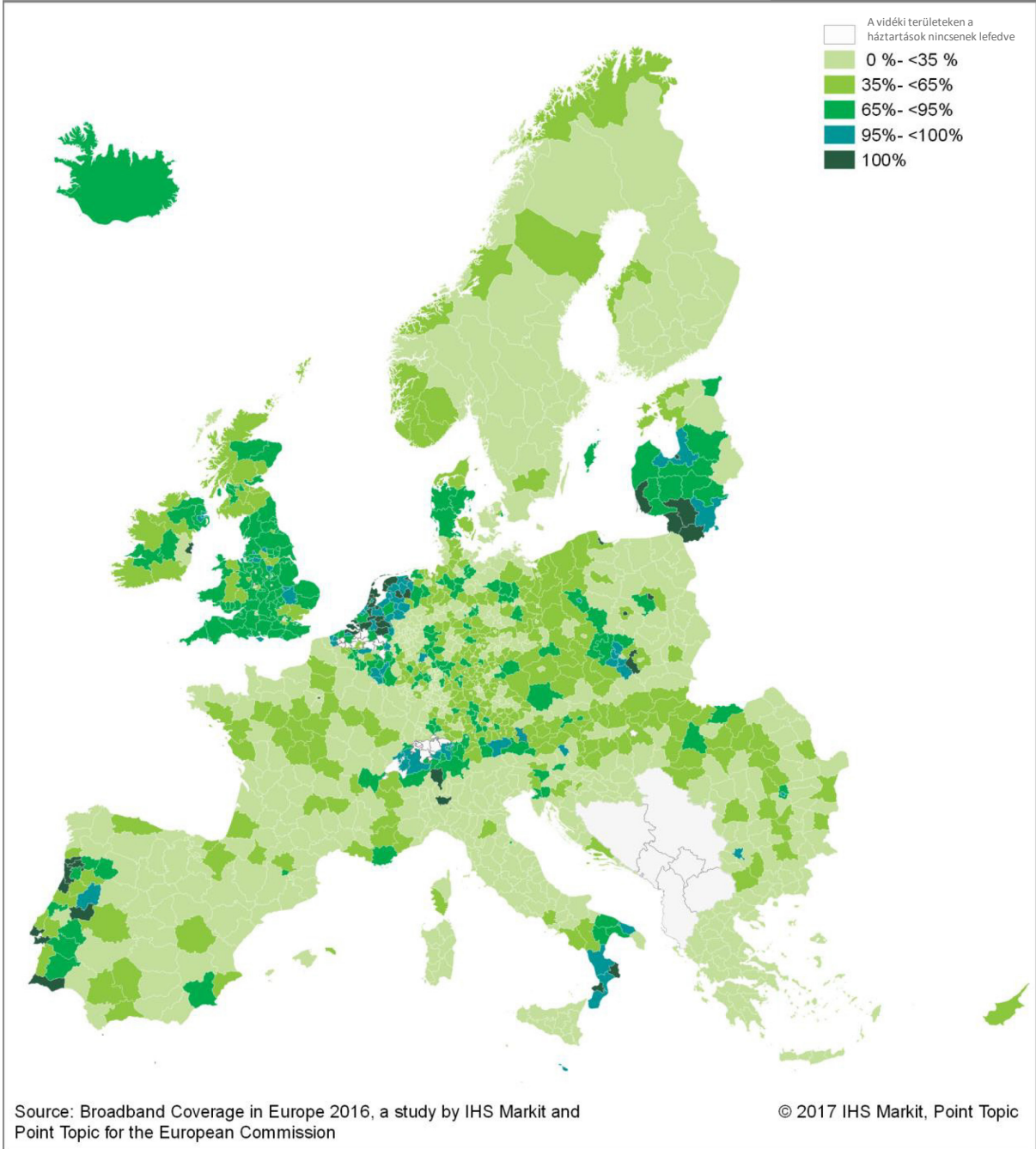
a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

MELLÉKLET**A 30 MBIT/S SEBESSÉGŰ HOZZÁFÉRÉSEK LEFEDETTSÉGI TÉRKÉPE EURÓPÁBAN**

Európa: Az összes vidéki terület újgenerációs szélessávú lefedettsége, 2016



A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE
„SZÉLES SÁVÚ HOZZÁFÉRÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN: AZ
ELŐRELÉPÉSEK ELLENÉRE AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA CÉLJAI NEM
TELJESÜLNEK MARADÉKTALANUL”

ÖSSZEFOGLALÓ

VI. Az európai strukturális és beruházási alapok nyomon követése nagymértékben figyelembe veszi az európai digitális menetrend hálózati kapcsolatokra vonatkozó, 2020-ig szóló célkitűzéseit, azonban a 33. bekezdésben leírtak szerint nem teszi lehetővé a gyors és szupergyors hálózatok kiépítésére gyakorolt hatás elkülönült számszerűsítését.

VIII. A Bizottság megjegyzi, hogy az EBB támogatásainak nem céljuk, hogy olyan területekre összpontosuljanak, ahol leginkább szükség van a közszféra támogatásjellegű beavatkozására.

Az EBB megjegyzi, hogy az ESBA-rendelet előírása szerint az ESBA-projekteknek gazdaságilag életképesnek kell lenniük, ennél fogva azok rendeltetésük szerint nem kizárólagosan olyan területeket céloznak meg, amelyeken jelentős piaci hiányosságok jellemzők.

IX.

Első felsoroláspon: Lásd a Bizottság 2. ajánlásra adott válaszát.

Második felsoroláspon: Lásd a Bizottság 5., 6. és 7. ajánlásra adott válaszát.

Harmadik felsoroláspon: Lásd az EBB és a Bizottság 8. ajánlásra adott válaszát.

BEVEZETÉS

2. Időközben az „Úton a gigabitalapú európai információs társadalom felé” c. bizottsági közlemény 2025-ig ambiciózusabb célokat tűzött ki, ezenkívül a Bizottság az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozására irányuló jogalkotási javaslatában megjelent a nagyon nagy kapacitású hálózatok koncepciója is.

4. A Számvevőszék által említett öt infrastruktúrátípus öt különféle szinten biztosít széles sávú kapcsolatot. A piac és a technológia jelenlegi fejlettségi állapotában az 1. táblázatban említett technológiák közül csak az alábbiak biztosítják a 30 Mbit/s feletti széles sávú kapcsolatot: i. száloptikás hálózatok (FTTx); ii. korszerűsített, fejlett kábelhálózatok; valamint iii. egyes fejlett, vezeték nélküli hozzáférési hálózatok, amelyek minden előfizetőnek megbízható, nagy sebességet képesek biztosítani.

7. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az európai digitális menetrendről szóló közleményben meghatározott célok a tagállamokra nézve nem kötelező erejűek. A Bizottság ösztönözte a tagállamokat, hogy a széles sávú hozzáférésre vonatkozó nemzeti vagy regionális terveiket ezen ambiciózus célokra tekintettel dolgozzák ki.

ÉSZREVÉTELEK

28. A Bizottság hároméves projektet indított egy olyan platform kifejlesztése céljából, amelynek segítségével összegyűjthetők a széles sávú lefedettség feltérképezésével, a szolgáltatásminőséggel, valamint a minőségérzettel kapcsolatban meglévő adatok a nemzeti szabályozó hatóságoktól, a minisztériumoktól és a releváns nemzetközi platformoktól (<https://www.broadbandmapping.eu/>).

A platform éles üzembe állítását 2018-ban tervezik; ekkor az adatok különböző rétegekben jelennek meg a közös európai módszertanok hiánya miatt. Ezzel párhuzamosan a BEREC hálózatsemlegességi munkacsoportja a hálózatsemlegességet értékelő módszertant dolgozott ki, amely lehetővé teszi a szolgáltatásminőség és a minőségérzet mérését, jelenleg pedig a módszertan tesztelését szolgáló eszközt fejleszt (2018–2019), amelyet a későbbiekben terjeszt a nemzeti szabályozó hatóságok elé.

A Bizottság kezdeményezte továbbá a széles sávú szolgáltatási lefedettség feltérképezését szolgáló közös módszertan kidolgozását is, amely figyelembe veszi a gigabit alapú európai társadalom 2025-re való kiépítésével kapcsolatos ambiciózus célokat és a nagyon nagy kapacitású hálózatok koncepcióját, emellett a letöltési sebességen kívül egyéb jellemzőket is tartalmaz.

E munkával támogatni kívánja a vidéki területek széles sávú hozzáféréssel kapcsolatos cselekvési terv¹ (korábban: vidéki eszköztár) 3. intézkedését, amelynek célja a széles sávú hozzáférésre irányuló beruházások tervezését, jelentését és nyomon követését szolgáló „közös módszertan” kialakítása (lásd még a Bizottság 31. bekezdésre adott válaszát).

31. Az európai strukturális és beruházási alapok nyomon követése nagymértékben figyelembe veszi az európai digitális menetrend hálózati kapcsolatokra vonatkozó, 2020-ig szóló célkitűzéseit, azonban a 33. bekezdésben leírtak szerint nem teszi lehetővé a gyors és szupergyors hálózatok kiépítésére gyakorolt hatás elkülönült számszerűsítését.

A Bizottság elismeri, hogy az európai strukturális és beruházási alapok kiadásainak és eredményeinek nyomon követése javítható a széles sávú hozzáféréssel kapcsolatos uniós célok jobb megjelenítése érdekében.

E tekintetben a vidéki területek széles sávú hozzáféréssel kapcsolatos, 2017 novemberében A Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, valamint a Versenypolitikai Főigazgatóság összehangolt kezdeményezése keretében indított bizottsági cselekvési terv magában foglalja egy olyan közös módszertan kidolgozását, amely elősegíti a széles sávú hozzáférésre irányuló beruházások és uniós támogatások tervezését, jelentését és nyomon követését, kiegészítve az Unió vidéki területein a fejlett széles sávú hozzáférés kiépítését elősegítő intézkedéseket, ezen belül a vidéki területeken alacsony széles sávú lefedettséggel rendelkező tagállamokra és régiókra irányuló műveleteket.

32. A Bizottság a széles sávú piac fejleményeit szoros figyelemmel kísérve több olyan mutatót tesz közzé, amelyek az idők során alakultak ki, és jelenleg különböző szempontokat vizsgálnak.

A 100 Mbit/s sávszélesség lefedettségére és igénybevételére vonatkozó adatok már rendelkezésre álltak, azonban a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatóban (DESI) nem jelentek meg. A 2018. évi DESI-országprofilokban szerepelni fog az ultragyors (legalább 100 Mbit/s) széles sávú hozzáférés lefedettsége és igénybevétele.

33. Az egyszerűsítés kedvéért a 2014–2020-as programozási időszakban a közös kimeneti indikátorok alkalmazása korlátozott volt. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1301/2013/EU rendelet I. melléklete az európai digitális menetrendben meghatározott, 2020-ig teljesítendő két cél közül az elsővel összhangban az IKT-infrastruktúrára vonatkozó közös kimeneti indikátor („a legalább 30 Mbit/s sávszélességű hozzáféréssel rendelkező további háztartások száma”) alkalmazását írja elő. Ezt tekintették a legátfogóbb olyan mutatónak, amellyel a gyors és ultragyors széles sávú hozzáférés kiépítését támogató valamennyi projekt eredménye megragadható.

Az előzőekben jelzetteknek megfelelően a Bizottság elismeri, hogy az európai strukturális és beruházási alapok eredményeinek nyomon követése javítható a széles sávú hozzáféréssel kapcsolatos uniós célok jobb megjelenítése érdekében.

34. Amint arról a 2016. évi európai digitális eredményjelentés is beszámolt, a Számvevőszék által említett terv megvalósítása keretében az ír kormány 2015 decemberében bevezetett beszerzési

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

eljárása számos kihívással szembesült, többek között a beavatkozási terület feltérképezését illetően. A Bizottság (a Versenypolitikai Főigazgatóságon keresztül) teljes körű iránymutatást nyújtott az ír hatóságoknak ahhoz, hogy a beavatkozási terület meghatározása az állami támogatási szabályokkal összhangban történjen. A Bizottság a továbbiakban is szorosan nyomon követi az ír tervet, és kérésre iránymutatást ad az ír hatóságoknak. Az ilyen kapcsolatok szabályainak megfelelően minden megbeszélés bizalmas.

A Bizottság szorosan együttműködött a német hatóságokkal az állami támogatások szükséges jóváhagyása érdekében. Az eljárások a német hatóságok által adott információk hiányossága miatt, és nem Bizottságnak felróható okokból húzódtak el.

Lengyelország esetében a Bizottság elismeri a 2007–2013-as programozási időszakban kiépített széles sávú regionális gerinchálózatok kihasználatlanságának problémáját. A probléma kezelése érdekében a lengyel hatóságok egy sor megbeszélést és munkaértekezletet szerveztek, amelyek célja a hálózat jobb kihasználtságának előmozdítása volt. Az együttműködés kezdeményezésére a Digitális Lengyelország Operatív Program keretében került sor, a Bizottság ugyanakkor hangsúlyozni kívánja, hogy az uniós források lehető legjobb felhasználásáról a nemzeti szabályozó hatóságnak kell gondoskodnia az operatív program szerinti beruházási területek meghatározásával.

44. A Bizottság vizsgálati jelentés elkészítésére adott megbízást („Állami beruházások a nagysebességű internet területén Németországban – Vizsgálati jelentés a németországi széles sávú hozzáférésekről”), amely 2011–2013 közötti vizsgálatok alapján részletesen, a szükséges szélessávfejlesztési alapok méretére is kiterjedően értékeli a széles sávú hozzáférés kiépítésének nemzeti finanszírozási szükségleteit, valamint a német hatóságok által a széles sávra vonatkozó stratégiák kidolgozásához nyújtott támogatást.

52. Lásd a Bizottság 44. bekezdésre adott válaszát.

56. Lásd a Bizottság 44. bekezdésre adott válaszát.

58. Az Európai Szélessávfejlesztési Alap többségében részesedésszerzéssel járó finanszírozást nyújt majd. Az Alap átlagosan 15 millió EUR körüli összegű befektetésekre összpontosít, valójában azonban a mögöttes projektek ennél nagyobbak lesznek, mivel a befektetéseivel érintett projektekben az Alap kisebbségi részesedést kíván szerezni.

60. A Bizottság megjegyzi, hogy az ESBA keretében nyújtott támogatások célterületét az addicionalitást mutató projektek adják, amely többek között abban mutatkozik meg, hogy az adott projekt „különleges tevékenység” besorolású, azaz nagyobb kockázatú. Emellett az EBB jelzi, hogy ha a műveletre saját különleges tevékenysége keretében került volna sor, akkor e keret más projektek támogatásához nem lett volna elegendő a különleges tevékenységek ESBA nélküli keretének korlátozottsága miatt (évente 20 milliárd EUR helyett csak 4 milliárd EUR állt volna rendelkezésre). Az EBB megjegyzi, hogy az ESBA keretében támogatható projektek költségeit illetően az érintett nem támogatott területeken az új generációs hozzáféréssel (NGA) való ellátottság nem volt elégséges (e szempontból a kérdéses területek fehér vagy szürke területek). A projektgazdának jelentős beruházást kellett végrehajtania az FTTH/C hálózat és az új technológia széles körű kiépítésére. Az ESBA az innovációs projekteknel megszokott módon kezeli a technológiai eredetű kockázatokat. Emellett az ESBA nélkül a Bank nem támogathatott volna ekkora projektet olyan futamidőn keresztül, amely szükséges volt az NGA széles sávú technológia nemzeti kiépítésének felgyorsításához.

61. A Bizottság megjegyzi, hogy az Európai Szélessávfejlesztési Alap elindítására várhatóan 2018 első felében kerül sor. Az alapkezelő jelenleg befektetési tőkét gyűjt a magánszektorban.

62. A Bizottság megjegyzi, hogy az első befektetők és az alapkezelő között jelenleg is tart az egyeztetés az Európai Szélessávfejlesztési Alap befektetési futamidejéről. Az Európai Szélessávfejlesztési Alap befektetési iránymutatás-tervezete ezenkívül előírja, hogy az Alapnak a

meglévő uniós pénzügyi eszközöket, valamint az alapkezelő legjobb tudomása szerint a piacon köz- vagy magántulajdonban lévő pénzügyi intézményeken (nem csak az EBB-n) keresztül jelenleg elérhető egyéb finanszírozási formákat kiegészítő finanszírozásra kell törekednie. Az Európai Szélessávfejlesztési Alap részesedésszerzéssel járó finanszírozást nyújt majd, míg az EBB közvetlen beavatkozása általában hitelezés formájában történik. A részesedésszerzéssel járó finanszírozás a hitelfinanszírozáshoz képest jellemzően a teljes projektköltség kisebb hányadát adja, amely ugyanakkor magasabb kockázatot hordoz. Ezenkívül az Európai Szélessávfejlesztési Alapnak olyan projekteket kell támogatnia, amelyek nehezebben jutnak finanszírozáshoz. A Bizottság ezért úgy ítéli meg, hogy az Európai Szélessávfejlesztési Alaptól elvárt hozzájárulás fontos precedensértékkel bír az ágazat finanszírozásában, beleértve a magánszektorbeli befektetőket is.

65. Az uniós távközlési szabályok módosítására irányuló javaslatában a Bizottság olyan rendelkezéseket javasolt, amelyek bővítik az előzetes piacsabályozásért felelős nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét és szabályozási kapacitását, ezen belül a rendelkezésükre álló erőforrásokat is. A javasolt Európai Elektronikus Hírközlési Kódex 6. cikkének (2) bekezdése ugyancsak tartalmazza a tagállamoknak azt a jelenlegi szabályozási keretben is szereplő kötelezettségét, hogy biztosítsák a nemzeti szabályozó hatóságok feladatellátásához szükséges pénzügyi és emberi erőforrásokat. Annak érdekében, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek a határozataik végrehajtásához szükséges hatáskörrel, a Bizottság javasolta továbbá, hogy a nemzeti alkotmányos jog keretei között a nemzeti szabályozó hatóságok kapjanak közvetlen szankcionálási jogosultságot. Jelenleg nem minden nemzeti szabályozó hatóság rendelkezik közvetlen végrehajtási hatáskörrel.

66.

Első felsoroláspontról: A szolgáltatóváltásra vonatkozó szabályok végrehajtásáért felelős német szövetségi hálózati ügynökség négy nagy, az összes panasz mintegy 70 %-ával érintett távközlési vállalkozásra szabott ki bírságot. A panaszok száma 2017 első 8 hónapjában 43 000 darabra csökkent a 2016. évi 83 000 darabhoz képest (éves adat).

Második felsoroláspontról: A szövetségi hálózati ügynökség mérési eszköze (<https://breitbandmessung.de/>) 2015. szeptember 25-től lehetővé teszi a vonalas és mobil internet-hozzáférési szolgáltatások végfelhasználói számára a tényleges sebesség mérését, valamint összehasonlítását a szerződés szerinti értékkel. Ezenfelül az átláthatósági rendelet hatálybalépését követően további javulás várható azon kiegészítő információknak köszönhetően, amelyeket az internet-hozzáférési szolgáltatók kötelesek nyújtani a felhasználóknak.

67. A Bizottság megjegyzi, hogy a fekete területeken végrehajtott beruházásokra vonatkozó követelményeket a széles sávú hálózatokról szóló iránymutatás 82–85. bekezdése tartalmazza. Többek között igazolni szükséges azt, hogy a támogatott hálózat a meglévő hálózatokhoz képest lényegesen fejlettebb műszaki jellemzőkkel és teljesítménnyel rendelkezik, valamint azt, hogy a támogatott hálózatot kizárólag nagykereskedelmi hálózatként működtetik, és a támogatás nem eredményez túlzott versenytorzulást olyan egyéb NGA-technológiákkal szemben, amelyekre vonatkozóan a piaci szereplők a közelmúltban jelentős új infrastrukturális beruházást hajtottak végre.

68. A széles sávú hálózatokról szóló iránymutatás egyértelműen rendelkezik arról, hogy bizonyos feltételekkel nyújtható állami támogatás szürke és fekete területeken (lásd az iránymutatás 67. és azt követő bekezdéseit, valamint 76. és 82–85. bekezdését).

69. Az állami támogatási szabályok szerint a magánberuházók nem kötelesek nyilatkozni arról, hogy szándékoznak-e beruházást végrehajtani olyan területen, amelyre állami beruházás irányul. A magánüzemeltetők szabadon változtathatják beruházási terveiket, és előfordul, hogy egy üzemeltető annak ellenére dönt egy adott területen végrehajtandó beruházás mellett, hogy a feltérképezés és a nyilvános konzultáció során nem jelentette be beavatkozási szándékát. Az állami támogatások

szempontjából az ilyen tervmódosítás egyetlen „szankciója” az, hogy az állami beavatkozás folytatódhat. Ez azonban nem akadályozza a nemzeti hatóságokat, így a nemzeti szabályozó hatóságokat sem abban, hogy nemzeti szabályok és eljárások elfogadásával szigorúbb keretek között kezeljék az ilyen üzemeltetői stratégiákat.

Ezenkívül az esetleges kizorítási probléma, valamint a késedelmesen kiépülő lefedettség elkerülése érdekében az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozására irányuló javaslat (a geográfiai felmérésekről szóló 22. cikk) lehetővé teszi a nemzeti szabályozó hatóságok számára egyrészt azt, hogy meghatározzák a „digitális kirekesztés veszélye által fenyegetett területeket”, ahol egyetlen üzemeltető vagy állami hatóság sem épített ki vagy tervez kiépíteni nagyon nagy kapacitású hálózatot, másrészt azt, hogy szankcióval sújtsák a felhíváskor közölt szándékuktól eltérően eljáró üzemeltetőket. E mechanizmus révén a szabályozó hatóság ismereteket gyűjthet azokról a területekről, amelyeken a szabályozás a jó minőségű hozzáférés tekintetében nem, vagy valószínűleg nem eredményez javulást.

76. Mivel a 2007–2013-as programozási időszak során problémát okozott az ERFA több regionális és nemzeti operatív programra szétaprózott széles sávú beruházásainak koordinátlansága, a 2014–2020-as programozási időszakban a széles sávú hozzáférés kiépítése az egységes Digitális Lengyelország Operatív Programon belüli társfinanszírozás keretében valósul meg. Ennek eredményeképpen jelenleg igen jó ütemben halad a program megvalósítása.

A Digitális Lengyelország Operatív Program szövegében ezenkívül a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak uniós forrásainak komplementaritása is érvényesül. A jelenlegi program a fehér területek helyi hurkaira összpontosít, míg a 2007–2013-as időszakban főleg a gerinc- és felhordó hálózatok kiépítését támogatták. Sőt, az operatív program egyértelműen kizárta a 2007–2013-as időszak esetlegesen befejezetlenül maradt beruházásainak újrafinanszírozását annak érdekében, hogy biztosítsa az uniós források lehető legjobb felhasználását.

78. A Bizottság megjegyzi, hogy a lengyel hatóságok felismerték a gyors internet igénybevételével kapcsolatos általános problémát, amelyet többek között a Digitális Lengyelország Operatív Program 3. prioritási tengelyén keresztül kezelnek.

A 2007–2013-as időszakban finanszírozott gerincinfrastruktúra kihasználatlanságát illetően a probléma további vizsgálata és eredményes kezelése szükséges. Fontos látni azonban, hogy a távközlési szolgáltatók és az infrastruktúra tulajdonosa, a regionális kormányzat közötti párbeszédet a 2007–2013-as időszakban létrehozott regionális széles sávú hálózat jobb kihasználásának lehetőségeiről a lengyel hatóságok már a Digitális Lengyelország Operatív Program végrehajtásával összefüggésben kezdeményezték. 2016 második felétől kezdődően az Elektronikus Kommunikációs Hivatal mint nemzeti szabályozó hatóság, a Digitális Minisztérium, valamint a Digitális Lengyelország Operatív Program végrehajtó hatósága egy sor megbeszélést és munkaértekezletet szervezett.

KÖVETKEZTETÉS ÉS AJÁNLÁSOK

79. Az Európai Bizottság az európai digitális menetrendben a széles sávú hozzáférésre vonatkozóan meghatározott összes célkitűzést nyomon követve adatokat gyűjt többek között (2010-től) a legalább 100 Mbit/s sebességű széles sávú vezetékes előfizetések részesedéséről.

A Bizottság ezenkívül éves jelentést tesz közzé a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutatóról (DESI).

A 100 Mbit/s sávszélesség lefedettségére és igénybevételére vonatkozó adatok már rendelkezésre álltak, a DESI-ben azonban nem jelentek meg.

A DESI 2018. évi országprofiljaiban szerepelni fog az ultragyors (legalább 100 Mbit/s) széles sávú hozzáférés lefedettsége és igénybevétele.

A Bizottság elismeri, hogy az európai strukturális és beruházási alapok kiadásainak és eredményeinek nyomon követése javítható a széles sávú hozzáféréssel kapcsolatos uniós célok jobb megjelenítése érdekében.

A nyomon követéssel kapcsolatos további információkat lásd még a Bizottság 31–33. bekezdésre adott válaszában.

80. A Németország beruházási tervét alátámasztó vizsgálatokat lásd a Bizottság 44. bekezdésre adott válaszában.

81. Az Európai Bizottság a nemzeti szabályozó hatóságokkal szemben kitarzott amellet, hogy a hozzáférési hálózatokban a vektoring technológiák kiépítésének feltételei alternatív beruházók igényeihez igazodnak. A Bizottság ugyanakkor emlékeztet arra, hogy a kiépítésért a nemzeti szabályozó hatóságokat terheli a végső felelősség.

83. Lásd a Bizottság 44. bekezdésre adott válaszát.

84. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az ESBA keretében nyújtott támogatásokban érvényesülnie kell az adicionalitásnak (lásd a Bizottság 58–60. bekezdésre adott válaszát), amely nem igazolható kizárólagosan egy adott projekttel összefüggő magas kockázat alapján.

Az ESBA-rendelet nem írja elő az ESBA keretében nyújtott finanszírozás fehér és szürke területekre korlátozását (lásd az ESBA-rendelet 6. cikkét, amely szerint az ESBA-projekteknek „gazdaságilag életképesnek” kell lenniük).

85. Az ír nemzeti szabályozó hatóság határozatainak végrehajthatóságát illetően a Bizottság már az európai digitális fejlődésről szóló 2017. évi jelentésben (távközlési fejezet) hangsúlyozta, hogy „az ír jog értelmében a ComReg nem jogosult bírság kiszabására, amely bírósági hatáskörbe tartozik. Emiatt a ComReg nem tud lépést tartani más nemzeti szabályozó hatóságokkal, ami szemmel láthatóan akadályozza az időszerű és eredményes beavatkozást.” Az egységes távközlési piacról szóló rendeletnek való megfelelés céljából tervezett módosítások várhatóan javítanak a helyzeten.

Ezenkívül az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat 29. cikkében a Bizottság javasolta, hogy a tagállamok tegyék lehetővé nemzeti szabályozó hatóságaik számára, hogy határozataik végrehajtása céljából bírságot szabjanak ki.

Lásd még a Bizottság 63–69. bekezdésre adott válaszát.

86. Lásd a Bizottság 76. és 78. bekezdésre adott válaszát.

Ajánlások

1. A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Lásd a Bizottság 2. ajánlásra adott válaszát az ezen ajánlás Bizottság általi végrehajtásának módját illetően.

2. A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

A Bizottságot illetően „Az összekapcsoltság a versenyképes digitális egységes piac szolgálatában: Úton a gigabitalapú európai információs társadalom felé” c. közleményében (COM(2016) 587 final) a Bizottság három, 2025-ig teljesítendő stratégiai célkitűzést határozott meg, továbbá felkérte a tagállamokat, hogy 2017 végéig vizsgálják meg a széles sávú rendszerekkel kapcsolatos nemzeti tervük végrehajtásában elért előrehaladást, és a közleményben, valamint az 5G cselekvési tervben meghatározott stratégiai célkitűzésekkel összhangban a 2025-ig terjedő időszakra vonatkozóan aktualizálják tervüket.

E tekintetben a tagállami képviselőkből e célra létrehozott munkacsoport keretében már megkezdődtek az egyeztetések az 5G cselekvési terv és a gigabit-stratégia végrehajtásáról.

3. A Bizottság részben elfogadja az ajánlást, egyúttal megjegyzi, hogy a jelenlegi szakaszban nincs abban a helyzetben, hogy konkrét kötelezettségvállalásokat tegyen a 2020 utáni időszak jogalkotási javaslataival kapcsolatban, többek között az operatív programokat társfinanszírozó különböző alapok jövőbeni tematikus terjedelmével kapcsolatos bizonytalanság miatt.

A Bizottság vizsgálja annak lehetőségeit, hogy az európai strukturális és beruházási alapokkal összefüggésben ésszerűbb, egyszerűbb és harmonizáltabb mutatórendszert alakítson ki a 2020 utáni többéves pénzügyi keretre vonatkozóan többek között azáltal, hogy a lehetséges mértékben közös mutatókat vesz alapul az alapok keretében végrehajtott beavatkozásokkal érintett szakpolitikai területeken.

4. A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

A folyamat támogatásában játszott szerepét illetően az uniós távközlési szabályok módosítására irányuló javaslatában a Bizottság olyan rendelkezéseket javasolt, amelyek bővítik az előzetes piacsabályozásért felelős nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét és szabályozási kapacitását, ezen belül a rendelkezésekre álló erőforrásokat is. A Bizottság emellett javasolta azon minimális feladatok jegyzékének harmonizációját, amelyekkel a tagállamoknak kell megbíznuk a nemzeti szabályozó hatóságokat (azok politikai függetlenségére, valamint tapasztalatára tekintettel) annak érdekében, hogy azok minden területen rendelkezzenek a célkitűzéseik megvalósításához szükséges hatáskörrel.

Annak érdekében, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek a határozataik végrehajtásához szükséges hatáskörrel, a Bizottság javasolta továbbá, hogy a nemzeti alkotmányos jog keretei között a nemzeti szabályozó hatóságok kapjanak közvetlen szankcionálási jogosultságot.

5. A Bizottság elfogadja az ajánlást és azt az alábbiak szerint részben végrehajtottnak tekinti.

A Bizottság jelenleg és a jövőben is számottevő iránymutatást nyújt a tagállamoknak a széles sávú hozzáférés állami támogatásával kapcsolatban. Így különösen:

i. a Versenypolitikai Főigazgatóság ösztönzi a bejelentést megelőző tárgyalásokat (2016 óta a Főigazgatóság 13 tagállam 23 előzetes bejelentése kapcsán adott tanácsot);

ii. a Versenypolitikai Főigazgatóság külön platformot (eState aid Wiki) hozott létre, amelyen valamennyi tagállam felteheti kérdéseit az általános csoportmentességi rendelet és az állami támogatási táblázatok alkalmazásával kapcsolatban;

iii. a Versenypolitikai Főigazgatóság elemző táblázatot tett közzé honlapján az állami támogatási szabályok széles sávú hozzáférés területén történő alkalmazásához;

iv. a Versenypolitikai Főigazgatóság a honlapján közzéteszi az állami támogatásról szóló bizottsági határozatokat;

v. a Versenypolitikai Főigazgatóság tevékenyen részt vesz a szélessávszakértői szolgálatok hálózata keretében zajló különféle képzések lebonyolításában, továbbá a Regionális és Várospolitikai Főigazgatósággal, A Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatóságával, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósággal együttműködve egyéb kezdeményezésekben.

A feltételek egyik célja a szükségesnél nagyobb mértékű jó magánberuházások elkerülése, amelyhez minden esetben értékelést kell készíteni a rendelkezésre álló infrastruktúráról, még ha a tagállamok ezt nem is mindig végzik el megfelelően.

A nagyon nagy sebességű széles sávú hálózatok terén végrehajtott beruházásokra vonatkozó bizottsági iránymutatás frissítésével összefüggésben a Bizottság további információkat kíván szerepeltetni a szürke és fekete területeken nyújtott állami támogatásokról, különös tekintettel a

100 Mbit/s sebességre és a gigabit alapú társadalomra vonatkozó célokról annak érdekében, hogy a tagállamok még világosabban lássanak a kérdésben.

6. A Bizottság elfogadja az ajánlást és azt az alábbiak szerint részben végrehajtottnak tekinti.

A nagyon nagy kapacitású hálózatok kiépítésének ösztönzésére, különösen a gazdaságilag kevésbé életképes (pl. ritkán lakott vagy vidéki) területeken, az uniós távközlési szabályoknak az uniós társjogalkotókkal jelenleg tárgyalt módosítása keretében a Bizottság javasolta a kizárólag nagykereskedelmi vállalkozásokra vonatkozó külön cikk bevezetését. A javaslat célja, hogy a jelentős piaci pozícióval rendelkező kizárólag nagykereskedelmi hálózatokra vonatkozóan javasolt, a tisztességes, ésszerű és megkülönböztetésmentes hozzáférés szabályaira szorítókozó egyszerűsített szabályozási modell meghatározásával ösztönözze a beruházásokat. A Bizottság nyomon követi az intézkedés átültetését.

Az állami támogatási szabályok jelenleg is előírják az eredményes nagykereskedelmi hozzáférést valamennyi (fehér, szürke és fekete) területen. Ezenfelül az állami támogatási szabályok szerint a kizárólag nagykereskedelmi projektek a versenyt támogató intézkedésként jelenleg is kedvező elbírálás alá esnek. Az állami támogatás juttatásával kapcsolatos versenyeljárásban például többletpontok adhatók a kizárólag nagykereskedelmi projekteknek.

A széles sávú beruházásokra vonatkozóan hamarosan megjelenő útmutató (különösen a gyors széles sávú beruházásokra vonatkozó útmutató üzleti modellekről szóló részének módosításával) további iránymutatást ad majd, amelyben kiemelten kezeli a fenti szempontokat.

7. A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság vállalja, hogy a szélessáv szakértői szolgálatok hálózatának tevékenysége, valamint a hálózat széles sávú beruházásokra vonatkozó iránymutatásának felülvizsgálata keretében iránymutatást ad és terjeszti a Számvevőszék által javasolt témával, valamint a beruházásokat érintő egyéb releváns kérdésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokat. Így különösen a Bizottság tisztázza a különböző méretű projektekkel, valamint a különböző technológiákkal és beruházási modellekkel összefüggő kockázatokat és lehetőségeket annak érdekében, hogy javítsa a beruházások életképességét, előmozdítsa a versenyt, továbbá megkönnyítse az új technológia térnyerését és a hosszú távú finanszírozáshoz való hozzáférést.

8. Az EBB úgy ítéli meg, hogy a közzsféra támogatásjellegű beavatkozására azon projektek esetében van a leginkább szükség, amelyeket gazdasági életképességük hiányában egyetlen magánbefektető sem kíván támogatni. Az Európai Stratégiai Beruházási Alapról szóló (EU) 2015/1017 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében az ESBA olyan projekteket támogathat, amelyek valamely költség-haszon elemzés szerint gazdaságilag életképesek.

A Bizottság megjegyzi, hogy az Európai Szélessávfejlesztési Alap beruházási irányelveinek tervezete jelenleg is úgy rendelkezik, hogy az alap legfeljebb 30 millió EUR támogatást nyújthat egy adott vállalkozásnak, továbbá a támogatásnak döntően fehér és szürke területeken végrehajtott, zöldmezős széles sávú projektekre kell irányulnia. Emellett a Bizottság az eddigiek során is tett lépéseket annak érdekében, hogy az Európai Szélessávfejlesztési Alap alapkezelőjével megállapodjon a megfelelő adatszolgáltatási kötelezettségekről, amelyeket még kísérőlevélben rögzíteni kell. Az Európai Szélessávfejlesztési Alap által támogatott projektek profilja (kisebb projektgazdák által megvalósított zöldmezős projektek) összhangban áll a Bizottság ahhoz fűződő érdekével, hogy hozzáférést létesítsen a gyengén ellátott (szürke és fehér) területeken.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2016.12.14
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2018.1.31
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.3.21
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.4.25

A szélessávú, azaz gyorsabb és jobb minőségű internetcsatlakozás, egyre fontosabb szerepet játszik, nem csak a vállalkozások versenyképessége, hanem a társadalmi befogadás területén is. Az Unió az Európa 2020 stratégia keretében több célt is meghatározott a szélessávra vonatkozóan: ezek egyike, hogy 2020-ra minden európai polgár hozzáférjen gyors szélessávú hálózathoz. A célok elérését az Európai Unió mintegy 15 milliárd euróval támogatta: ekkora összeget bocsátott a tagállamok rendelkezésére a 2014–2020-as időszakra. Megállapítottuk, hogy a szélessávú lefedettség összességében javult az Unió egész területén, azonban nem fog az Európa 2020 stratégia összes célja teljesülni. A vidéki területeken a magánszektor kevésbé hajlandó befektetni a szélessávú szolgáltatásokba, így azok még mindig kevésbé férnek hozzá az internethez, mint a városok, és az ultragyors szélessávú szolgáltatásokra való előfizetések száma is jelentősen elmarad a kitűzött céltől.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.