



Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej

Warszawa, 7 lutego 2022 r.

**Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska**

Dotyczy: Revision of the Guidelines on State aid for broadband networks (HT.5766)

Szanowny Panie,

w związku z konsultacjami publicznymi w zakresie przyszłych **Wytycznych w sprawie pomocy państwa na sieci szerokopasmowe / ang. Revision of the Guidelines on State aid for broadband networks (HT.5766)/**, przedstawiam, co następuje.

I. Uwagi ogólne do projektu wytycznych:

Biorąc pod uwagę założenia zawarte m.in. w komunikacie w sprawie cyfrowego kompasu, że do 2030 r. sieci o przepustowości gigabitowej powinny stać się dostępne dla **wszystkich zainteresowanych gospodarstw domowych**, konieczne są odpowiednie inwestycje, a także podjęcie realnych kroków w kierunku zmniejszania różnic w dostępie do sieci pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi. W tym kontekście według władz polskich celowe jest, aby ocena Komisji obejmowała również kwestie, dotyczące **sieci szkieletowych**, z uwagi chociażby na fakt, że sieci szkieletowe są niezbędne do utrzymania zarówno sieci dosyłowych jak i sieci dostępowych, a ich odpowiedni stan technologiczny istotnie wpływa na jakość całej sieci, a ostatecznie na usługi oferowane odbiorcy końcowemu.

Władze polskie uważają, że problem budowy sieci szkieletowych wpisuje się w warunki wyszczególnione przez Komisję, czyli ułatwienie rozwoju działalności gospodarczej, w tym poprawę łączności dla przedsiębiorstw, stymulując tym samym rozwój dodatkowej działalności gospodarczej; zaradzenie niedoskonałościom rynku (istnieje szereg obszarów na mapie Polski, które będą mogły korzystać z przepustowości gigabitowej jedynie po modernizacji sieci szkieletowych). W wielu przypadkach, komercyjna modernizacja sieci szkieletowych nie jest wystarczająco zyskowna dla operatorów, gdyż inwestycje są opłacalne jedynie tam, gdzie potencjalny popyt jest istotnie wyższy (czyli głównie na obszarach miejskich). Kierunek interwencji pomocy publicznej powinien dążyć do wyrównywania szans dostępu do szybkich sieci i być zorientowany nie tylko na tereny wysoce zurbanizowane, ale również na tak zwane „białe plamy”. Obecnie nader często nie ma możliwości efektywnej integracji sieci dostępowych i dosyłowych z istniejącymi sieciami szkieletowymi, z uwagi na zwiększone opóźnienia czy efektywną utylizację aktualnych sieci. Zwłaszcza w modelu nakierowanym na pokrycie białych plam, sieci dostęgowe tworzą swoiste wyspy. Działania zmierzające do zapewnienia przepustowości gigabitowych, wymagają podejścia kompleksowego oraz wzięcia pod uwagę problemu starzejących się już światłowodowych sieci szkieletowych, niską liczbę przejść transgranicznych dla kabli naziemnych i napowietrznych oraz zdegenerowaną infrastrukturę podmorską. Duże inwestycje jedynie w sieci dostęgowe spowodują dysproporcję w ich jakości i dostępności. Aby skutecznie rozwiązać problem białych plam, istnieje konieczność wzięcia pod uwagę stanu oraz dostępności na danym obszarze geograficznym sieci szkieletowych.

Ponadto, modernizacja sieci szkieletowych wspiera cele Unii w zakresie Zielonego Ładu, gdyż przestarzała technologia zastępowana jest przez bardziej zrównoważone i ekologiczne rozwiązania. Nowoczesne urządzenia są bardziej wydajne, zarówno w zakresie przesyłu danych jak i konsumpcji energii (co powoduje znaczący wzrost efektywności energetycznej na jednostkę przesyłu danych). Mniejsze zapotrzebowanie energetyczne redukuje także potrzebę chłodzenia a tym samym częściowo eliminuje niekorzystną dla środowiska naturalnego klimatyzację (wynikającą nie tylko ze zwiększonego zużycia energii elektrycznej, ale również z właściwości czynnika chłodzącego).

Postępująca wirtualizacja zmniejsza zapotrzebowanie na sprzęt, a nowsze rozwiązania techniczne zajmują mniej miejsca, uwalniając tym samym przestrzeń publiczną. Już w trakcie budowy i planowania sieci szkieletowej można zapewnić, by zasilanie sieci

odbywało się głównie poprzez odnawialne źródła energii. Pozytywne efekty dla środowiska, wynikające z modernizacji sieci, będą możliwe jedynie poprzez kompleksowe podejście do problemu, uwzględniające zarówno sieci dostępowe i dosyłowe jak również i sieci szkieletowe.

Biorąc pod uwagę powyższe, władze polskie proponują uwzględnienie w analizach jeszcze jednego aspektu. Obok wyszczególnienia punktów, dotyczących istnienia niedoskonałości rynku w kontekście sieci dostępowych (stacjonarnych i ruchomych) oraz sieci dosyłowych (pkt 5.2.2.1, 5.2.2.2, 5.2.2.3), należałoby wziąć również pod uwagę sieci szkieletowe, a także ich wpływ na dalszy rozwój sieci dosyłowych i dostępowych. Uwzględnienie sieci szkieletowych w proponowanych zmianach, odzwierciedli rosnące zapotrzebowanie użytkowników końcowych na łącza wysokiej przepustowości.

II. Uwagi szczegółowe do projektu wytycznych:

1. motyw 19 lit. i)

Stwierdza się w nim, że „**prędkość**” oznacza wydajność połączenia, obliczaną na podstawie liczby bitów na sekundę, zgodnie z definicją zawartą w pkt 5 załącznika I do projektu Wytycznych. Natomiast w pkt 5 załącznika I do projektu Wytycznych wskazuje się, że: „Konieczna jest charakterystyka „możliwych do osiągnięcia parametrów” co najmniej w zakresie prędkości pobierania i wysyłania danych, na których można polegać w warunkach szczytowego obciążenia sieci. Treść ww. pkt 5 redakcyjnie nie jest sformułowana jak definicja i ponadto jest niejasna. Pojęcie „prędkość” jest bardzo istotne dla warunków wdrażania projektów sieci szerokopasmowych dlatego zasadne wydaje się bardziej precyzyjne sformułowanie przedmiotowej treści.

2. motyw 59

Dotyczy przenikania się obszarów białych i szarych w ramach pojedynczego obszaru geograficznego - obszaru docelowego interwencji. Uwzględniając stopień szczegółowości sporządzania map do celów wyznaczania obszarów docelowych interwencji, takie przenikanie się obszarów białych i szarych może następować na poziomie pojedynczych adresów na danym obszarze geograficznym (przykładowo - na danej ulicy lub w obrębie miejscowości). Kierunkowa propozycja traktowania takiego „lokalnego” obszaru geograficznego jako obszaru białego jest w opinii władz polskich uzasadniona, niemniej warunek, że w takim przypadku w ramach wspieranej inwestycji

dopuszczalna jest nadbudowa jedynie **do 10% lokali szarych na obszarze docelowym**, wydaje się warunkiem nieadekwatnym.

W skrajnych przypadkach (i wbrew pozorom - często występującym w praktyce) można mieć bowiem do czynienia z koniecznością zdublowania w całości sieci istniejących na odcinku, na którym przenikają się lokale białe i szare - np. w sytuacji, w której istniejące sieci umożliwiają świadczenie usług lokalom znajdującym się wyłącznie po jednej stronie ulicy (lokalom szarym), natomiast ze względu na uwarunkowania prawno-techniczne sieć ta nie może służyć świadczeniu usług lokalom po drugiej stronie ulicy (lokalom białym), a w toku konsultacji społecznych nie zostanie wyrażone zainteresowanie komercyjnego uzupełnienia zasięgu dla tych lokali białych i będzie zachodzić rzeczywista zawodność rynku. W tej sytuacji konieczne będzie udzielenie wsparcia na budowę sieci wyłącznie do zapewnienia dostępu do usług dla lokali białych, która jednak w danym przebiegu może powielić do 100% przebiegu istniejącej sieci obsługującej lokale szare.

Władze polskie proponują zatem odejście od pułapu nadbudowy do 10% lokali jako warunku dopuszczalności traktowania jako obszaru białego obszaru, który jest faktycznie mieszany. Zamiast tego władze polskie proponują dopuszczenie możliwości nadbudowy istniejącej sieci z zastrzeżeniem, że:

- 1) **konieczność nadbudowy zostanie szczegółowo uzasadniona przesłankami technicznymi i ekonomicznymi** (w tym zgodnie z wymaganiami określonymi w przypisie 50), z uwzględnieniem informacji o braku zainteresowania komercyjnym uzupełnieniem zasięgu sieci dla lokali białych;
- 2) **nadbudowana sieć nie może służyć świadczeniu usług w lokalach objętych zasięgiem istniejącej sieci**, co ochroni interesy podmiotów świadczących/oferujących dotychczas usługi na tej sieci.

3. sekcja 5.2.2.4

Władze polskie proponują uzupełnić ww. sekcję „**Instrumenty pozwalające stwierdzić istnienie niedoskonałości rynku**” o wskazówki, w jaki sposób należy traktować pojedyncze **białe lokale**, które ujawniają się na obszarach docelowych pomocy już po ustaleniu map zgodnie z wymaganiami określonymi w tej sekcji.

Analizy obszarów docelowych pod kątem istniejących oraz planowanych sieci szerokopasmowych sporządzane są w oparciu o dane geograficzne (adresowe), aktualne na moment przeprowadzenia analiz zasięgu. Niemniej, w toku wykonywania sieci, na które udzielono pomoc, może dochodzić (i bardzo często dochodzi) do ujawnienia się

lokali, które nie istniały w referencyjnych bazach na moment sporządzania analiz zasięgowych stanowiących podstawę wyznaczenia obszarów docelowych - najczęstszym przypadkiem będzie budowa nowych budynków (mieszkalnych, użyteczności publicznej etc.) w okresie pomiędzy ustaleniem obszarów docelowych, a faktyczną realizacją infrastruktury szerokopasmowej na danym terenie (i z tego względu będą to najczęściej adresy białe).

Przyjmując podejście ostrożnościowe, takie ujawnione lokale/budynki/adresy należałoby poddać analizom zasięgu tak jak wszystkie adresy znajdujące się w obszarze docelowym - w szczególności należałoby je poddać konsultacjom społecznym. Jednakże zachowanie tych wymagań w toku realizacji inwestycji przez beneficjenta pomocy musiałoby w praktyce skutkować 1) albo koniecznością wstrzymania inwestycji do czasu potwierdzenia w oparciu o analizy zasięgu (w tym trwające co najmniej miesiąc konsultacje społeczne), że dane adresy mogą być włączone do zakresu realizowanej infrastruktury, albo 2) kontynuacją i zakończeniem inwestycji bez tych adresów, z ewentualną perspektywą powrotu inwestora na dany obszar celem przyłączenia pozostałych adresów. Obydwa rozwiązania wydają się mieć wyłącznie negatywne skutki - w pierwszym przypadku wstrzymanie inwestycji nie służy użytkownikom końcowym z całego obszaru docelowego, a poza tym rodzi ryzyka dla terminowej realizacji sieci, w drugim przypadku ewentualne pominięcie adresów wymagających dodatkowej weryfikacji powoduje, że ich późniejsze, indywidualne objęcie zasięgiem wiązać się będzie ze znaczącymi kosztami jednostkowymi.

Władze polskie proponują zatem rozstrzygnięcie, że w sytuacji ujawnienia się adresów na obszarach docelowych po dokonaniu analiz zasięgowych i w trakcie realizacji sieci, na którą udzielono pomocy:

- 1) **nie jest wymagane przeprowadzenie analiz zasięgu** z zachowaniem wszystkich wymagań określonych w sekcji 5.2.2.4, aby adresy te mogły być włączone do realizowanej inwestycji,
- 2) **uznaje się, że adresy te są białe i w związku z tym mogą być włączone do realizowanej inwestycji**, o ile beneficjent lub organ przyznający pomoc nie otrzymali w tej sprawie sprzeciwu od zainteresowanych podmiotów.

4. sekcja 5.2.2.4

Władze polskie proponują uzupełnić ww. sekcję o wyjaśnienie, jak w kontekście obowiązku przeprowadzenia analiz zasięgu, w szczególności przeprowadzenia konsultacji publicznych, należy traktować **analizy zasięgu prowadzone przez właściwe**

organy regulacyjne zgodnie z art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej.

Wdrażany w Polsce model analiz zasięgu, implementujący do krajowego porządku prawnego wymagania ww. art. 22 dyrektywy, zakłada, że wszystkie podmioty oferujące usługi telekomunikacyjne w Polsce będą zobowiązane - z mocy prawa - przekazywać Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (krajowy organ regulacyjny), w ramach tzw. inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, dane o:

- 1) istniejącej infrastrukturze szerokopasmowej, w tym o adresach lokali, pod którymi mogą świadczyć usługi dostępu do szybkiego Internetu (wskazując ich parametry) - co najmniej dwukrotnie w ciągu roku;
- 2) planowanych inwestycjach w szybkie sieci szerokopasmowe w okresie kolejnych 3 lat - co najmniej jednokrotnie w ciągu roku.

W dalszej kolejności władze polskie rozważają także model, w którym operatorzy telekomunikacyjni dostarczaliby ww. informacje (albo co najmniej część) w trybie bliskim trybowi ciągłemu (bieżącemu). Należy podkreślić, że przekazywanie tych informacji

(w obecnie wdrażanym oraz docelowym modelu) będzie obligatoryjne, a nie fakultatywne jak w przypadku otwartych konsultacji społecznych. Informacje będą przekazywane Prezesowi UKE za pośrednictwem pojedynczego punktu informacyjnego do spraw telekomunikacji w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej.

W związku z tym, że informacje o planach inwestycyjnych będą przez operatorów przekazywane w ww. trybie, właściwy organ regulacyjny oraz instytucje udzielające pomocy będą dysponować wszelkimi danymi o istniejącej oraz planowanej infrastrukturze, niezbędnymi do wyznaczenia obszarów docelowych interwencji publicznych. W tym kontekście władze polskie uważają, że w tej sytuacji nie powinno być konieczne **prowadzenie odrębnych otwartych konsultacji społecznych obszarów docelowych obszarów pomocy**, jako że te obszary zostaną przygotowane w oparciu o wyczerpujące informacje o istniejącej i planowanej infrastrukturze, przekazane już przez operatorów w procesie inwentaryzacji (i to w związku z ich obowiązkiem

prawnym, a nie fakultatywnym uprawnieniem, jak w przypadku udziału w otwartych konsultacjach).

W związku z tym zasadne wydaje się wskazanie w Wytocznych, że w przypadku, w którym państwa członkowskie - implementując postanowienia art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej - decydują się na wprowadzenie do swoich porządków prawnych modeli analiz zasięgów, w których informacje o istniejącej i planowanej infrastrukturze szerokopasmowej zbierane są z częstotliwością nie mniejszą niż rok do roku (a w przypadku planów inwestycyjnych obejmują 3 kolejne lata kalendarzowe) i oparte są o wyraźnie określone zobowiązania prawne nałożone na operatorów, i które to analizy zasięgu służą następnie - m.in. wyznaczeniu obszarów docelowych interwencji publicznych, w tej sytuacji uznaje się za spełniony warunek przeprowadzenia otwartych konsultacji społecznych i nie jest konieczne umożliwienie operatorom - w trybie odrębnych konsultacji - dodatkowego wypowiedzenia się o obszarach docelowych w postaci zgłoszenia informacji o istniejącej lub planowanej infrastrukturze na tych obszarach.

5. Motyw 147

Zgodnie z tym motywem, sieci realizowane na obszarach docelowych mogą być wykorzystywane do rozbudowy sieci na obszary przyległe, i że może tego dokonywać zarówno operator trzeci korzystający z infrastruktury zrealizowanej na obszarze docelowym, jak i sam beneficjent pomocy. W kontekście określenia, czym są obszary przyległe, władze polskie proponują doprecyzować, że dla ww. możliwości **nie ma znaczenia ich „kolor”**, tj. rozbudowa może następować zarówno na obszary przyległe białe, szare i czarne. Jednocześnie, w związku z ewentualnym obowiązkiem utrzymywania przez beneficjentów pomocy odpowiedniego poziomu nadmiarowości (zasobów infrastrukturalnych/przepustowości etc.) na potrzeby operatorów trzecich, którzy w przyszłości mogą być zainteresowani korzystaniem z dostępu hurtowego do sieci zrealizowanych z udziałem pomocy, władze polskie proponują doprecyzować, że w takiej sytuacji beneficjent pomocy może przystąpić do samodzielnej rozbudowy na obszary przyległe w oparciu o nadmiarowe zasoby, jeżeli w rozsądnym czasie (np. od opublikowania oferty dostępu hurtowego) nie otrzyma zainteresowania korzystaniem z tych zasobów na te same cele przez operatorów trzecich. Takie doprecyzowanie przyczyni się do pewności prawnej beneficjentów pomocy w zakresie korzystania z „własnej” nadmiarowości na potrzeby dalszej rozbudowy sieci na obszary przyległe i

jednocześnie pozwoli uniknąć sytuacji, w których nadmiarowe zasoby pozostają niewykorzystane, pomimo braku zainteresowania operatorów trzecich przy jednoczesnym zainteresowaniu samego beneficjenta.

6. Motyw 148 i 149

Dla władz polskich nie jest do końca zrozumiała ich istota uzasadnienie dla nich. Motywy te wydają się wprowadzać pewne **ograniczenia dla prywatnej rozbudowy**, ale nie jest jasne, czy chodzi o jakąkolwiek rozbudowę infrastruktury na którą udzielono pomoc, rozbudowę dokonywaną przez beneficjenta pomocy, czy też przez operatorów trzecich. W końcu nie jest jasne, czemu ma służyć obowiązek państw członkowskich o którym mowa w motywie 148, oraz czemu w motywie 149 przyjęto akurat dwuletni okres, po upływie którego może rozpocząć się rozbudowa. Według władz polskich, kwestie te wymagają doprecyzowania, a w każdym razie obszernego wyjaśnienia.

7. Motyw 156

Określa zobowiązanie do stosowania mechanizmu wycofania pomocy w przypadku, gdy kwota pomocy w ramach projektu **przekracza 5 MLN EUR**. W ocenie władz polskich limit ten wydaje się sprzeczny z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., z późn. zm.), który ustanawia wyższe limity stosowania tego mechanizmu dla środków pomocowych wyłączonych z obowiązku notyfikacji - przykładowo zgodnie z art. 52 ust. 9 tego rozporządzenia, mechanizm wycofania pomocy stosuje się w przypadku, gdy kwota pomocy **przekracza 10 MLN EUR**. Władze polskie proponują zatem co najmniej uspoźnienie w tym zakresie projektowanych Wytycznych i rozporządzenia.

8. Motyw 191

Określa on **catalog kosztów kwalifikowalnych**, podlegających finansowaniu w ramach pomocy w formie bonów łączności. W katalogu wymienia się m.in. koszty „okablowania wewnątrz budynków i pewnego ograniczonego wdrożenia infrastruktury na terenie prywatnej nieruchomości użytkownika końcowego lub nieruchomości publicznej znajdującej się w pobliżu prywatnej nieruchomości użytkownika końcowego, o ile jest to niezbędne dla świadczenia usługi i pomocne w tym”.

W tym kontekście władze polskie proponują:

- 1) wyraźniejsze doprecyzowanie, że **pomoc w formie bonów łączności może być udzielana wyłącznie na ww. koszty okablowania nieruchomości oraz wdrożenia infrastruktury na nieruchomości** - tj. na usługę przyłączenia do sieci (uruchomienia fizycznego przyłącza) o jednorazowej lub ratalnej formie płatności, która może być odrębna od umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych (o czym stanowi m.in. art. 105 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej;
- 2) **skreślenie pojęć „pewnego ograniczonego”** (w kontekście zakresu wdrożenia infrastruktury przyłączeniowej na terenie nieruchomości) jako wysoce nieprecyzyjnego, a w każdym razie kierunkowo i w sposób nieuzasadniony zawężającego dopuszczalność udzielania pomocy na przyłączenie się do sieci.

9. Motyw 20 lit. i) Załącznika nr 1

Wskazuje się w nim, że sporządzając mapy na potrzeby ustalenia obszarów docelowych interwencji na rynku ruchomych i stacjonarnych bezprzewodowych sieci dostępowych, należy zastosować najlepsze praktyki branżowe.

Należy zwrócić uwagę, że istnieje wiele uznanych praktyk, wykorzystywanych przez operatorów sieci ruchomych (bezprzewodowych) do projektowania sieci, w tym jej pojemności, a najczęściej różni operatorzy stosują różne praktyki. Z tego względu brak rozstrzygnięcia na poziomie zapisów załącznika, jaka praktyka branżowa (lub jakie praktyki) jest preferowana z punktu widzenia prawidłowości prowadzenia analiz zasięgowych na potrzeby ustalenia obszarów docelowych interwencji, może spowodować, że informacje zasięgowe przedstawiane przez operatorów będą względem siebie nieporównywalne, co wyłącznie skomplikuje proces analiz zasięgowych.

Władze polskie proponują zatem co najmniej **przedstawienie proponowanych metodyk ustalania zasięgów sieci ruchomych i stacjonarnych bezprzewodowych sieci dostępowych**, które stanowiłyby wskazówkę dla organów prowadzących analizy zasięgowe oraz operatorów uczestniczących w tym procesie, obiektywizującą szczegółowe informacje przedstawiane przez operatorów w toku analiz.

10. Załącznik nr 3

Zgodnie z ww. Załącznikiem, jako **dwa przykładowe sposoby interwencji**, związane ze wsparciem rozwoju sieci szerokopasmowych, zostały wskazane **modele bezpośredni oraz koncesjonariusza**. Należy przy tym zauważyć, iż w obu przypadkach wątpliwości władz polskich budzi okres, w którym należy stosować określone w Wytycznych

ograniczenia w zakresie korzystania z powstałej infrastruktury szerokopasmowej. W przypadku modelu bezpośredniego sieć finansowana przez państwo może być przykładowo obsługiwana wyłącznie jako sieć hurtowego dostępu. Natomiast zarówno treść projektu Wytycznych jak i załącznika nie wskazują okresu, w jakim ww. ograniczenie powinno być stosowane. Podobnie w przypadku modelu koncesjonariusza Wytyczne nie określają, na jakich warunkach możliwe jest dalsze operowanie siecią po upływie okresu, na jaki została zawarta pierwotna umowa z operatorem. Przykładowo wątpliwości budzi, czy po rozwiązaniu umowy z operatorem, gdy podmiot publiczny zdecyduje się na dalsze samodzielnie operowanie siecią, konieczne jest zapewnienie warunku świadczenia jedynie dostępu hurtowego. Zasadne wydaje się zatem wskazanie w Wytycznych przykładowych rozwiązań w ww. zakresie.