



# Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

---

Warszawa, dn. 31.08.2017 r.

KIGEiT/1070/08/2017

**Sz. P. Marcin Cichy**  
**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

ul. Kasprzaka 18/20  
01-211 Warszawa

Działając w imieniu Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (dalej „Izba” lub „KIGEiT”), w związku z prowadzonymi konsultacjami projektów dokumentów określających ramowe warunki dostępu hurtowego do Sieci POPC, Izba przedstawia uwagi do proponowanych dokumentów z prośbą o ich uwzględnienie w dalszych pracach.

## **1) Określenie zakresu dostępu hurtowego dla poszczególnych technologii**

W przedstawionym do konsultacji dokumencie w pkt 1.1. Zakres dostępu hurtowego w ppkt 3, 5, 6 i 7 wskazano:

*„3) OSD oferuje możliwie najszerszy dostęp do hurtowych Usług aktywnych i pasywnych, świadczonych w oparciu o Infrastrukturę telekomunikacyjną Sieci POPC, stosownie do postanowień Zasad dostępu, na równych i niedyskryminujących warunkach, w szczególności przez oferowanie jednakowych warunków w porównywalnych okolicznościach, a także oferowanie usług oraz udostępnianie informacji na warunkach nie gorszych od stosowanych w ramach własnego przedsiębiorstwa, lub w stosunkach z podmiotami zależnymi.*

*5) Najszerszy możliwy dostęp, o którym mowa w ppkt 3 powyżej obejmuje, co najmniej następujące Usługi:*

- a) BSA,*
- a) dostęp do Kanalizacji Kablowej,*
- b) dostęp do Ciemnych włókien,*
- c) LLU,*
- d) VULA,*
- e) dostęp do Podbudowy słupowej, Wież i Masztów,*
- f) Kolokację,*

g) Połączenie sieci w trybie kolokacji,

h) Połączenie sieci w trybie liniowym.

6) Z zastrzeżeniem ppkt 7 poniżej, OSD oferuje wszystkie Usługi wymienione w ppkt 5 powyżej, za wyjątkiem Usług, których świadczenie nie jest możliwe ze względu na technologię budowy Sieci POPC wybraną przez OSD stosownie do postanowień Wymagań – POPC dla GD”.

7) OSD świadczy usługę VULA w przypadku, gdy OSD oferuje usługi detaliczne, które w danym gospodarstwie domowym w Punkcie Adresowym (zadeklarowanym przez OSD jako znajdującym się w zasięgu Sieci POPC) nie mogą być świadczone przez OK w oparciu o inne niż VULA Usługi oferowane przez OSD.”

W ocenie Izby, w celu usunięcia niepewności beneficjentów środków, ważne jest, aby Wymagania określały zakres usług hurtowych jakie są możliwe do realizacji w każdej z potencjalnie możliwych technologii budowy sieci NGA. Takie podejście będzie zgodne z Rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (dalej „GBER”), który w art. 52 ust. 5 stanowi:

*„Operator sieci oferuje możliwie najszerszy dostęp do hurtowych usług aktywnych i pasywnych, zgodnie z art. 2 pkt 139 niniejszego rozporządzenia, na równych i niedyskryminujących warunkach, w tym fizyczne uwolnienie pętli w przypadku sieci NGA. Taki hurtowy dostęp będzie zapewniony przez co najmniej siedem lat, a prawo dostępu do kanałów i masztów nie jest ograniczone w czasie. W przypadku pomocy na budowę kanałów muszą być one na tyle duże, aby mogły zaspokoić potrzeby kilku sieci kablowych i różnych topologii sieci.”*

Jednocześnie art. 2 pkt 139 GBER określa jaki dostęp hurtowy jest najszerszym możliwym dostępem dla danego rodzaju sieci stanowiąc:

*„dostęp hurtowy” oznacza dostęp, który umożliwia operatorowi korzystanie z zaplecza innego operatora. Najszerszy możliwy dostęp, jaki można zaoferować w danej sieci na obecnym etapie rozwoju technologii, obejmuje co najmniej następujące produkty związane z dostępem: w przypadku sieci FTTH/FTTB: dostęp do kanałów, światłowodów ciemnych, pełen dostęp do pętli lokalnej oraz dostęp do strumienia bitów; w przypadku sieci kablowych: dostęp do kanałów i dostęp do strumienia bitów; w przypadku sieci FTTC: dostęp do kanałów, uwolnienie podpętli oraz dostęp do strumienia bitów; w przypadku pasywnej infrastruktury sieci: dostęp do kanałów, światłowodów ciemnych lub pełen dostęp do pętli lokalnej; w przypadku sieci szerokopasmowych opartych na ASDL: pełen dostęp do pętli lokalnej, dostęp do strumienia bitów; w przypadku sieci ruchomych lub bezprzewodowych: strumień bitów, wspólne korzystanie z masztów fizycznych oraz dostęp do sieci dasytowych; w przypadku platform satelitarnych: dostęp do strumienia bitów ;*

W tym kontekście szczególnie istotne jest określenie jakie potencjalne obowiązki w zakresie dostępu hurtowego będą ciążyły na beneficjentach, którzy do budowy sieci NGA

wykorzystają technologie, które nie dają tak szerokiej możliwości dostępu hurtowego tj. technologie DOCSIS 3.0 i wyżej oraz technologie radiową LTE, LTE Advanced.

Wskazujemy, że zarówno technologia DOCSIS, jak i technologia LTE nie pozwalają obecnie zrealizować dostępu do usługi LLU, czy usługi VULA na zasadach określonych w Wymaganiach ze względów technicznych. Architektura sieci kablowej oraz architektura sieci radiowej nie wspierają takiej technologii tj. nie ma możliwości zarządzania dostępem do abonenta końcowego na poziomie sieci L2, gdzie OK mógłby tworzyć i zarządzać VLAN-ami per abonent końcowy, czy usługi LLU, gdzie OSD mógłby udostępnić fizyczne łącze do samodzielnego udostępniania usług telekomunikacyjnych i zarządzania nimi przez OK.

Przedkładając powyższe wymogi wynikające z GBER na Wymagania, Izba stoi na stanowisku, że także w świetle Wymagań wystarczającym dla spełnienia wymogów konkursowych (w przypadku technologii DOCSIS i LTE) jest świadczenie usług BSA z usługami towarzyszącymi oraz usług dostępu do kanalizacji oraz podbudowy słupowej, Wieży i Masztów.

Dodatkowo, w przypadku technologii DOCSIS pojawiają się dodatkowe ograniczenia związane z zajętością kanałów w kablu koncentrycznym, które istotnie ograniczają możliwość szerszego świadczenia usług BSA dla operatorów korzystających. Należy bowiem mieć na względzie fakt, że w technologii DOCSIS pasmo w kablu jest współdzielone przez klientów. Tym samym wyseparowanie pasma dla kolejnych operatorów powoduje, że ograniczone są możliwości świadczenia usług dla operatora sieci dostępowej. W konsekwencji, jedynym rozwiązaniem, które pozwalałoby na świadczenie dostępu hurtowego bez ograniczania możliwości operatora sieci kablowej jest realizacja usługi BSA na poziomie IP Niezarządzanym. Stąd też dla operatorów budujących w technologii DOCSIS wypełnienie wymogów określonych w pkt 3.1. Usługa BSA ppkt 5 tj. wymóg realizacji usługi BSA na poziomie Ethernet oznacza, że zarówno klienci OSD, jak i klienci OK otrzymają usługi dostępu do sieci Internet o znacznie niższej jakości.

Podobnie w przypadku sieci zrealizowanych w technologii LTE wskazujemy, że Wymagania określając wymogi Usługi BSA posługują się terminologią właściwą dla technologii przewodowych, przykładowo w sieciach radiowych operator nie stosuje urządzeń DSLAM. W konsekwencji warunki realizacji tej usługi w technologii LTE muszą zostać odpowiednio zaadoptowane ze względu na topologię i specyfikę i architekturę sieci radiowych, w których stosuje się inne urządzenia do świadczenia usługi telekomunikacyjnej niż urządzenia wskazane w Wymaganiach.

W konsekwencji realizacja usług BSA dla poziomu IP niezarządzane odbywałaby się w modelu „light MVNO” zgodny z wymogami 3GPP dla dostępu do usług telekomunikacyjnych, który może spełniać większość parametrów jakościowych świadczenia usługi dostępu do Internetu dla użytkownika końcowego.

W przypadku usługi BSA dla poziomu IP niezarządzane (odpowiednik modelu light MVNO) operator nie buduje żadnych punktów styku na potrzeby wymiany ruchu telekomunikacyjnego, tylko łączy się interfejsami w celu wymiany informacjami o korzystaniu przez abonentów z usługi w formie CDR, zarządzania usługą: tj. aktywacją, dezaktywacją, zawieszeniem, wymianą karty SIM, wyborem odpowiedniego produktu, zmianą oferty, informacją o historii korzystania z usługi oraz w celu zgłaszania problemów technicznych. Należy jednak podkreślić, że to OK ma swobodę w kreowaniu swojej oferty detalicznej.

Z kolei realizacja usługi BSA dla poziomu Ethernet następowałaby poprzez model full MVNO, gdzie łączy się sieci operatorów i przekierowuje ruch telekomunikacyjny do urządzeń corowych OK. W tym modelu następuje połączenie sieci telekomunikacyjnych OSD i OK celem wymiany ruchu telekomunikacyjnego i zarządzania usługą telekomunikacyjną. W tym celu wymagane jest posiadanie przez OK własnej w infrastrukturze CORE pozwalającej OK na zarządzanie usługą telekomunikacyjną w sieciach mobilnych.

W ocenie Izby, zważywszy na wymóg neutralności sieciowej, doprecyzowanie zakresu Wymagań dla usług hurtowych realizowanych w technologii DOCSIS i technologii LTE byłoby zasadne. Wniosek taki wypływa również z doświadczeń związanych z pierwszym i drugim konkursem, gdzie pomimo zainteresowania ze strony operatorów sieci ruchomych udziałem w tym konkursie, żaden z operatorów nie został wyłoniony jako beneficjent, a w przypadku drugiego konkursu żaden operator nawet nie złożył oferty w postępowaniu konkursowym.

### **2) Zapewnienie dostępu do usług backhaul**

Podczas warsztatów pojawiały się twierdzenia dot. popularności poszczególnych usług hurtowych ze wskazaniem, że największą popularnością powinny cieszyć się usługi BSA i LLU. W ocenie Izby powyższe stanowisko nie musi sprawdzić się w praktyce i ważne jest, aby Prezes UKE zadbał o należyte warunki dostępu w zakresie usług backhaul oraz usług dostępu do wież i masztów. Warto bowiem pamiętać, że usługi kanalizacji kablowej, dostęp do słupów oraz wież i masztów są usługami, które operator OSD jest zobowiązany udostępniać bez ograniczenia czasowego. Podkreślamy, że w wielu wypadkach usługi backhaul (także w sieci dostępowej OSD, a nie tylko sieciach szkieletowych) mogą stanowić atrakcyjną ofertę dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych w celu zrealizowania transmisji danych np. do stacji bazowej, czy zrealizowania własnej inwestycji w sieci dostępowej.

### **3) Zakres i sposób przekazywania Informacji ogólnych;**

Odnosząc się do kwestii związanych z zakresem i publikacją informacji ogólnych, Izba w pełni popiera propozycję Prezesa UKE przedstawioną na warsztatach, aby uprościć i ograniczyć obowiązki operatorów sieci dostępowych w tym zakresie.

Podkreślamy, że zakres informacji ogólnych dostępnych dla wszystkich zainteresowanych powinien ograniczać się do wskazania obszaru na którym wybudowana jest sieć operatora, punktów adresowych będących w zasięgu oraz ogólnych warunków świadczenia usług hurtowych. Jednocześnie Izba nie widzi potrzeby, aby operator aktualizował dane dotyczące infrastruktury w zakresie wskazanym w ppkt 6 Pkt. 1.6. Podkreślamy, że obowiązek w tym kształcie może prowadzić do konieczności ciągłej aktualizacji danych pomimo tego, że żaden podmiot nie jest zainteresowany dostępem hurtowym na tym obszarze. W konsekwencji operator sieci dostępowej ponosi wysokie koszty wykonując aktualizację danych o infrastrukturze na którą brak jest popytu.

Istotnym jest aby pozostałe dane dotyczące infrastruktury były dostępne dla podmiotów, które zawrą umowę ramową o dostępie. W takim wypadku, operator sieci dostępowej powinien udostępnić ustalonym pomiędzy stronami kanałem komunikacyjny, wszelkie dane niezbędne do składania zamówień na usługi hurtowe. Jednocześnie, dane o dostępności danej usługi powinny być weryfikowane w formie wywiadu technicznego, którego wyniki mogłyby być weryfikowane w drodze inspekcji.

W ocenie Izby tak skonstruowany mechanizm, istotnie ograniczy koszty operatora sieci dostępowej, pozwalając potencjalnym zainteresowanym podmiotom ustalić, czy i w jakim zakresie mogą skorzystać z usług hurtowych tego operatora.

#### **4) Sposób ustalania cen usług hurtowych**

Odnosząc się do propozycji ustalania cen usług hurtowych Izba wnosi o rozważenie przez Prezesa UKE zmiany sposobu ustalania cen z modelu retail minus na model price cap w ramach, którego Prezes UKE określałby górny limit poszczególnych cen hurtowych. Poniżej uzasadnimy dlaczego stosowanie obecnego modelu jest niekorzystne zarówno ze względów rynkowych, jak i regulacyjnych.

##### **Wady modelu retail minus**

Zaproponowany przez Prezesa UKE model ustalania cen w oparciu o metodę retail minus ma jedną istotną zaletę tj. szybkość i łatwość ustalania ceny hurtowej w oparciu o cenę detaliczną stosowaną przez operatora sieci detalicznej.

Niestety obok powyższej korzyści model ten niesie za sobą szereg wad i ryzyk, które mogą mieć istotny wpływ na zapewnienie otwartego dostępu w sieci wybudowanej ze środków publicznych.

Po pierwsze, należy pamiętać, że operatora sieci dostępowej jest zobowiązany do zapewnienia produktów hurtowych tylko dla usługi szerokopasmowego dostępu do sieci Internet. Tymczasem podmiot taki może oferować użytkownikom końcowym szereg innych usług (zarówno telekomunikacyjnych, jak i nitelekomunikacyjnych), za które użytkownik

końcowy zapłaci jedną cenę. Usługi te mogą obejmować np. usługi telefonii, usługi tv, usługi OTT, czy też usługi takie jak ubezpieczenia, dostarczanie energii elektrycznej itd. Dodatkowo, może on oferować klientom dodatkowe produkty związane ze świadczoną usługą (bonusy, upominki itp.). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest istnienie bardzo dużego ryzyka, że alokacja kosztów operatora sieci dostępowej będzie dążyła do tego, aby w ramach ceny i kosztów usługi dostępu do sieci Internet ująć jak największą ilość kosztów, a ceny pakietów usług wiązanych będą niewiele wyższe od ceny pojedynczej usługi dostępu do Internetu. W sytuacji w której ogromna część sprzedaży operatora sieci dostępowej to sprzedaż wiązana, operatorzy korzystający nie będą w stanie konkurować z usługami świadczonymi przez operatora sieci dostępowej. Można również mieć obawę, że o ile cena pojedynczej usługi dostępu do sieci Internet nie będzie ulegać zmianie to operator sieci dostępowej będzie stosunkowo często modyfikował (obniżał) ceny usług wiązanych bez wpływu na cenę hurtową usługi BSA, czy usługi LLU.

Kolejna wada związana ze stosowaniem metody retail minus to sposób wyznaczenie opustu od ceny detalicznej. Metoda ta może być przydatna w sytuacji w której organ regulacyjny wyznacza poziom opustu w stosunku do określonego operatora, który posiada sieć wybudowaną w znanej organowi regulacyjnemu technologii co pozwala wyznaczyć poziom kosztów usługi hurtowej, koszty usługi detalicznej oraz koszty związane z realizacją dostępu hurtowego dla operatora korzystającego. Należy jednak mieć na względzie, że w zależności od zastosowanej technologii budowy sieci dostępowej wartość opustu może być różna, gdyż nie da się na tyle ujednoczyć kosztów budowy poszczególnych sieci, aby ustalić dla nich jedną procentową wartość opustu i móc ją skutecznie aplikować do wszystkich ofert detalicznych. W konsekwencji istnieje istotne ryzyko, że wartość tak ustalonego opustu spowoduje trwałą niekonkurencyjność tych sieci dostępowych, gdzie ustalony opust jest zbyt niski.

Należy również pamiętać, że metoda retail minus ma istotne ograniczenia związane zarówno z zakresem jej zastosowania, jak i podmiotami wobec których można ją stosować. Po pierwsze, metoda ta może mieć zastosowanie do ustalania cen hurtowych tylko tych usług, które mają swoje odpowiedniki na rynku detalicznym. Po drugie, jeżeli operator sieci dostępowej nie będzie świadczył usług detalicznych bezpośrednio, ale np. poprzez podmiot z grupy kapitałowej, nie będzie w ogóle możliwości stosowania tej metody do żadnej z usług hurtowych.

Ostatnią kwestią związaną ze stosowaniem tej metody jest jej uciążliwość zarówno dla operatora hurtowego, jak i operatorów korzystających. Należy bowiem mieć na względzie, że każda zmiana cen detalicznych przez operatora sieci dostępowej może nieść za sobą obowiązek zmian po stronie operatorów korzystających. Takie zmiany mogą być szczególnie uciążliwe dla części detalicznej operatora korzystającego, które nie może w zasadzie prowadzić własnej polityki detalicznej, ale prowadzi politykę responsywną w stosunku do zmieniających się cen detalicznych operatora sieci dostępowej.

**Ustalenie cen usług hurtowych w oparciu o koszt operatora sieci dostępowej (price cap)**

Stąd też Izba zgłasza pod rozwagę Prezesa UKE, aby ceny hurtowe zostały ustalone w oparciu o model price cap odrębnie dla każdego z operatorów sieci dostępowej.

Podkreślamy, że za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, że każdy podmiot ubiegający się o dofinansowanie musi przedstawić szczegółowy kosztorys budowy sieci dostępowej w oparciu o który możliwe jest bardzo dokładne ustalenie kosztów jakie podmiot ten ponosi świadcząc usługi hurtowe. Ustalone w ten sposób ceny, powiększone o koszt kapitału stanowiłyby ceny maksymalne jakie podmiot ten może stosować na rynku hurtowym (dodatkowo Prezes UKE może np. przyjąć założenie, że ceny te nie mogą być wyższe niż stawki stosowane na rynku polskim, w tym głównie stawki w regulowanej ofercie operatora o pozycji znaczącej zatwierdzanej przez Prezesa UKE). Jednocześnie, zważywszy na fakt, że operatorzy OSD budują sieci na obszarach białych plam, OSD powinien mieć swobodę w zakresie oferowania cen niższych niż price cap.

Model price cap ustanowiony na podstawie oferty operatora sieci dostępowej powinien być następnie weryfikowany w oparciu o dane faktyczne związane z poziomem wypełnienia sieci (w stosunku do założeń przyjętych w konkursie). Weryfikacja taka mogłaby być powiązana chociażby z okresami rozliczeniowym dla mechanizmu clawback, z zastrzeżeniem, że w wyniku weryfikacji cena może być jedynie obniżona w stosunku do ceny pierwotnie ustalonej.

W ocenie Izby zastosowanie modelu price cap eliminuje wszystkie opisane powyżej wady tj.:

- a) eliminuje ryzyko zawyżania cen hurtowych;
- b) eliminuje ryzyko związane z alokacją zawyżonych kosztów do usługi dostępu do sieci Internet przy niskich cenach pakietów usług wiązanych;
- c) oferta detaliczna OK nie jest powiązana z ofertą OSD
- d) ma zastosowanie do wszystkich usług hurtowych oraz jest niezależna od tego, czy OSD prowadzi działalność detaliczną.

Należy wskazać, że dodatkowo metoda ta stanowi zachętę dla operatora sieci dostępowej do efektywnego działania, które pozwoli mu zwiększyć zysk ze świadczenia produktów dostępu hurtowego.

Zdaniem Izby wprowadzenie modelu ustalania cen hurtowych w oparciu o price cap umożliwi skuteczną konkurencję na rynku detalicznym i zapewni otwarty, niedyskryminacyjny dostęp maksymalizujący korzyści dla konsumentów. Jednocześnie tak ustalone ceny zapewnią możliwość zwrotu kosztów operatora sieci dostępowej z przeprowadzonej inwestycji infrastrukturalnej.

### Ograniczenia metody testów MS/PS

Na końcu należy wskazać, że potencjalnym środkiem ustalania opłat hurtowych mogą być testy MS/PS. Jednakże w ocenie Izby, także ta metoda nie rozwiązuje wszystkich opisanych powyżej problemów. Po pierwsze istotny problem z testami MS/PS wiąże się z opisany powyżej problemem braku właściwej alokacji kosztów w przypadku ceny oferty usługi dostępu do Internetu oraz cen usług wiązanych. Jeżeli różnica pomiędzy tymi cenami nie jest odpowiednia tj. ceny te są sztucznie do siebie zbliżone to w sytuacji w której brak jest możliwości weryfikacji kosztów usług nieregulowanych, cena hurtowa ustalona w oparciu o test MS/PS będzie zawyżona.

Dodatkowo, należy pamiętać, że ceny ustalone w oparciu o testy MS/PS są cenami oderwanymi do kosztów (inaczej niż w przypadku price cap, który będzie oparty na rzeczywistych kosztach OSD).

Kolejną istotną wadą testów MS/PS to złożoność samego testu, która wiąże się z koniecznością:

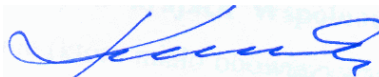
- a) zbierania i weryfikacji szczegółowych danych od wielu operatorów;
- b) wykonywania złożonych alokacji kosztów przy jednoczesnej trudności weryfikacji prawidłowości zastosowanych kluczy alokacyjnych;
- c) wyboru modelu efektywności operatora (REO, EEO);
- d) zmienność wyników w zależności od zakresu zbieranych danych;

W konsekwencji, metoda ustalania opłat w oparciu o test MS/PS wymaga bardzo dużego i ciągłego zaangażowania ze strony wszystkich uczestników rynku tj. zarówno regulatora, operatora OSD, jak i potencjalnych operatorów korzystających. Metoda ta może być ewentualnie stosowana ex officio przez Prezesa UKE jeżeli nabierze on wątpliwości co do tego, czy operator nie zawęży marży. Niemniej jednak wydaje się, że kompetencje w tym zakresie zawsze mogą być zastosowane przez Prezesa UOKiK w drodze kontroli ex post.

Stąd też, w ocenie Izby także ta metoda, inaczej niż metoda price cap, nie wypełni celów regulacyjnych i może nie zapewnić efektywnej konkurencji na rynku.

Podsumowując, Izba zwraca się o rozważenie i uwzględnienie powyższych uwag w dalszych pracach Prezesa UKE nt. wymaganiami dot. usług hurtowych.

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński