



Warszawa, dnia 10 stycznia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER CYFRYZACJI

Marek Zagórski

DT-WMPT.401.13.2019

Pan
Marcin Cichy
Prezes
Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z opublikowaniem przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej 9 grudnia 2019 r. projektu dokumentacji aukcyjnej na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz (dalej „Projekt Dokumentacji”), poniżej przekazuję stanowisko Ministra Cyfryzacji (dalej „MC”) w tej sprawie, z prośbą o uwzględnienie w dalszych pracach.

W niniejszym stanowisku MC odniesie się do następujących kwestii:

- A. Wskazanych w Projekcie Dokumentacji zobowiązań pokryciowych i jakościowych.
- B. Ustalenia podstawowych celów i założeń procedury selekcyjnej.
- C. Ograniczenia jednej rezerwacji częstotliwości na uczestnika aukcji.
- D. Wysokości możliwej ceny finalnej za blok częstotliwości.
- E. Wysokości wadium.

A. Zobowiązania pokryciowe i jakościowe

Minister Cyfryzacji zwraca się do Prezesa UKE o rozważenie zwiększenia pokryciowych zobowiązań podmiotów, które nabędą rezerwacje częstotliwości po przeprowadzonej aukcji.

Zasadniczo należy uznać, że wśród państw członkowskich rysuje się wyraźna tendencja do zawierania w dokumentacji bardziej precyzyjnych wymogów niż tylko budowa infrastruktury.

Dla porównania, w dokumentacji aukcyjnej Niemiec¹, wskazano, by do końca 2022 roku operatorzy wybudowali co najmniej 1 tys. „stacji 5G”, podczas gdy w Polsce sumarycznie

¹ Decision of the President's Chamber of the Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen of 26 November 2018 on the determinations and rules in detail (award rules) and on the determinations and rules for conduct of the proceedings (auction rules) to award spectrum in the 2 GHz and 3.6 GHz bands.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

ma to być 260 stacji bazowych do końca 2023 r. (biorąc pod uwagę wymóg nałożony na operatorów do budowy 10 stacji w ciągu 6 miesięcy od dnia uzyskania decyzji). Założenia aukcji przedstawione w Projekcie Dokumentacji budzą uzasadnione wątpliwości co do możliwości spełnienia przez Polskę celów UE w zakresie budowy sieci 5G. Przeprowadzone testy wskazują, że zapewnienie odpowiedniej jakości usług w oparciu o standard Non – Standalone (NSA), a więc uwzględniający wykorzystanie zasobów widmowych i infrastruktury 4G/LTE, wymaga budowy gęstej sieci nadajników/stacji bazowych sieci 5G. W przypadku gęstej zabudowy miejskiej zachowanie odpowiednich parametrów sieci oznacza ograniczony do ok. 200-350 m zasięg komórki. W otwartych przestrzeniach ten zasięg jest oczywiście większy, jednak wyniki przeprowadzonych testów wyraźnie wskazują, że w paśmie 3400-3800 MHz, przy blokach 80-100 MHz konieczna jest budowa co najmniej kilkunastu, kilkudziesięciu stacji bazowych, by zapewnić odpowiednie pokrycie, jak i jakość usług, w szczególności wewnątrz budynków².

Ponadto, zaproponowany przez Prezesa UKE Projekt Dokumentacji pomija jakiegokolwiek kluczowe kryteria jakościowe, zwłaszcza w wybranych, krytycznych obszarach działania sieci. Brak wymagań jakościowych i wskazania priorytetowych rezultatów do osiągnięcia skutkować może faktycznym brakiem rozwoju sieci 5G w oferowanych częstotliwościach. MC zauważa bowiem, że poza komunikatem prasowym, ogłaszającym rozpoczęcie konsultacji dokumentacji aukcyjnej oraz załącznikiem 3 do Projektu Dokumentacji „Warunki wykorzystywania częstotliwości dla zakresu 3480-3800 MHz”, w rozdziale 6, dokumentacja aukcyjna nie wskazuje, by przedmiotem konsultacji był projekt postępowania selekcyjnego na rozdysponowanie częstotliwości z pasma 3,6 GHz na potrzeby rozwoju systemów zgodnych z wymaganiami dla sieci 5G. Jest to szczególnie istotne w kontekście odwołania się w Projekcie Dokumentacji do Planów Zagospodarowania Częstotliwości dla zakresów 3400-3600 MHz i 3600-3800 MHz, odpowiednio z 2018 r. i 2014 r. i przywołanych w nich norm ETSI, które odwołują się do innych niż 5G systemów IMT.

W tym kontekście Ministerstwo Cyfryzacji proponuje, by zarówno we wstępie, określającym cele ogólne i szczegółowe, jak i w załączniku 3 w rozdziale 6, odwołać się do przyjętych specyfikacji technicznych ETSI w zakresie systemów 5G, co łącznie stanowić będzie dla wszystkich uczestników postępowania, a w konsekwencji użytkowników końcowych, klarowną wytyczną, co do oczekiwań regulatora w zakresie wymagań technicznych sieci.

² 5G NR Testbed 3.5 GHz Coverage Results, Ericsson/IEEE, 26 lipca 2018 r.; Krótka opowieść o społeczeństwie 5.0, czyli jak żyć i funkcjonować w dobie gospodarki 4.0 i sieci 5G, Załącznik 2 Uwarunkowania techniczne rozwoju sieci 5G, KIGeIT/Digital Poland, czerwiec 2019 r.; Test Report for Trial of 5G Base Station and User Equipment operating at 26/28 GHz bands and 3.5 band, HTCL, marzec 2019 r.; 5G NR with LTE at existing sites, Ericsson Technology Review, Nr 9, 2018 r.; Optimizing 5G Coverage. Beamforming, Low Band and Dual Connectivity, Nokia, 2019 r.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

B. Cele i założenia planowanej procedury selekcyjnej

Minister Cyfryzacji zwraca uwagę, że w Projekcie Dokumentacji brakuje odniesienia do celów stawianych przez regulatora w zakresie planowanej aukcji. W szczególności, w ramach zobowiązań pokryciowych, MC zwraca się o rozważenie zobowiązania podmiotów, które nabeżdą częstotliwości o pokrycie większej liczby dużych miast i innych obszarów o kluczowym znaczeniu – w tym głównych szlaków komunikacyjnych do roku 2025.

W tym kontekście w szczególności brakuje klarownej identyfikacji celów, wynikających np. z uwarunkowań europejskich np. w oparciu o Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Łączność dla konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego”³, jak i Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sieć 5G dla Europy: plan działania”⁴.

Wyraźne określenie celów ogólnych i szczegółowych, które mają być osiągnięte w związku z planowaną aukcją na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma C, jest kluczowe dla zrozumienia przez uczestników aukcji, jak i w konsekwencji użytkowników końcowych, korzyści, wynikających z planowanej procedury. Jest to jeden z fundamentalnych elementów dobrze zaprojektowanej procedury selekcyjnej, na co wskazują raporty zarówno RSPG (Radio Spectrum policy Group)⁵, jak i BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications)⁶. Brak ww. elementów, zarówno w warstwie ogólnej, strategicznej, tj. celów stawianych przez Unię Europejską w zakresie rozwoju sieci 5G w UE, jak i warstwie szczegółowej, tj. w zakresie wymagań co do warunków wykorzystania częstotliwości z pasma C (uwzględniających pokrycie określonego procentu ludności, głównych szlaków komunikacyjnych z zachowaniem odpowiedniej jakości usługi) może uchodzić za wadę Projektu Dokumentacji. Te czynniki, wynikające bezpośrednio z przytoczonych dokumentów UE, są kluczowe dla większości państw/regulatorów, co wynika także z raportu BEREC⁷. Niezależnie od faktu, że jeden środek nie może mieć zastosowania dla wszystkich państw (*one size does not fit all*), zasadne jest by wykorzystując doświadczenia innych państw, które już przeprowadziły stosowne postępowania selekcyjne, implikować sprawdzone rozwiązania.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society {SWD(2016) 300 final}.

⁴ "5G for Europe: An Action Plan" - COM(2016)588 and Staff Working Document - SWD(2016)306.

⁵ Radio Spectrum Policy Group. RSPG Report on Efficient Awards and Efficient Use of Spectrum, RSPG16-004 FINAL, 24 lutego 2016.

⁶ BEREC Report on practices on spectrum authorization and award procedures and on coverage obligations with a view to considering their suitability to 5G. BoR (18) 235, 6 grudnia 2018.

⁷ Ibidem.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

W dalszej kolejności MC zwraca się do Prezesa UKE o uzupełnienie Projektu Dokumentacji o informacje wskazujące, w jaki sposób (jakimi narzędziami) planuje się zmobilizować podmioty uczestniczące w aukcji do efektywnego wykorzystania częstotliwości oraz do jak najszybszego pokrycia usługami 5G jak największego obszaru kraju (jak największej populacji).

MC zwraca uwagę, że Projekt Dokumentacji nie prowadzi do zapewnienia wysokiej jakości usług 5G dla możliwie najszerzej populacji w krótkim okresie czasu. Zwracamy się o rozważenie zmian w tym zakresie.

C. Podstawowe założenia aukcji – przydział jednego bloku per uczestnik

MC wnosi o rozważenie takiej zmiany Projektu Dokumentacji, aby umożliwić podmiotom uczestniczącym w aukcji zdobycie więcej niż jednego bloku częstotliwości. Zdaniem MC, Prezes UKE powinien umożliwić uczestnikom aukcji zdobycie do dwóch bloków częstotliwości.

Podstawowe założenie Projektu Dokumentacji, uwzględnione w punkcie 1.6.3, zgodnie z którym „w wyniku aukcji uczestnik aukcji może uzyskać jedną rezerwację częstotliwości (Rezerwację A albo Rezerwację B albo Rezerwację C albo Rezerwację D)” w skrajnym przypadku może doprowadzić do nierozdysponowania jednego bloku częstotliwości. W opinii Ministerstwa Cyfryzacji istnieje bowiem ryzyko, że również gdy w aukcji wezmą udział cztery lub więcej podmiotów, w przypadku braku popytu na dany blok częstotliwości dla określonej Rezerwacji (A-D), dany zasób widma radiowego pozostanie niewykorzystany.

Sytuacja mogłaby się przedstawiać inaczej, gdyby zapewnić w tym względzie większą elastyczność. MC zwraca przy tej okazji uwagę, że zgodnie z raportem BEREC nakładanie najmniej restrykcyjnych wymogów, poza tymi, które mają zapewnić skuteczne wykorzystanie widma radiowego, umożliwi maksymalizację społecznych korzyści. Dodatkowo, należy zauważyć, również w ślad za raportem BEREC⁸, że zasoby widma radiowego powinny być zarządzane w taki sposób, aby możliwe było ich efektywne wykorzystanie, w zakresie w jakim promuje to innowacje, jak i sprzyja rozwojowi technologii i szerszemu zakresowi usług bezprzewodowych. Dokumentacja aukcyjna w obecnej formie, pozbawiona jest zupełnie tego elementu, co w przypadku tak restrykcyjnych przepisów dotyczących spectrum cap może się negatywnie odbić na możliwości rozwoju sieci 5G w Polsce, jak i powiązanych z nimi nowoczesnych usług. Należy przy tym zwrócić uwagę, że Prezes UKE ma obecnie szereg narzędzi pozwalających na przeciwdziałanie nadmiernemu skupieniu częstotliwości przez podmiot lub grupę kapitałową, w której znajduje się dany podmiot.

⁸ BEREC Report on practices on spectrum authorization..., s. 3.

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

D. Możliwa finalna cena za blok częstotliwości

MC zwraca się również do Prezesa UKE o analizę wysokości ceny za blok częstotliwości, jaka może zostać osiągnięta podczas aukcji oraz uwzględnienia przy ustalaniu ceny wywoławczej korzyści, jakie operatorzy (uczestnicy aukcji) mogą osiągnąć w związku z korzystaniem z częstotliwości, jak również cen, jakie bloki częstotliwości osiągnęły w innych krajach. Innymi słowy, MC zwraca się o takie ustalenie warunków aukcji, aby osiągnięta cena za blok częstotliwości (na przykład z uwzględnieniem uwag w pkt C powyżej) odzwierciedlała realną wartość rynkową za blok częstotliwości. Nawet uwzględniając takie czynniki jak niższy PKB per capita, mniejszą liczbę obywateli, liczbę abonentów lub współczynnik ARPU, osiągnięta w wyniku aukcji wartość końcowa może kształtować się na poziomie znacząco niższym niż państwach, w których częstotliwości zostały już rozdysponowane.

E. Wysokość wadium

W odniesieniu do punktu 2.7, Projektu Dokumentacji, który reguluje kwestię wysokości wadium, do którego wniesienia zobowiązany jest uczestnik aukcji, należy wskazać, że obowiązek wniesienia wadium wynika wprost z art. 119 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu wysokość wadium określa w dokumentacji aukcyjnej Prezes UKE, biorąc pod uwagę znaczenie społeczne i gospodarcze przedmiotu aukcji. Należy jednak zauważyć, że w ust. 2 tego przepisu określono wprost dolny i górny limit wysokości wadium. Wysokość wadium nie może być niższa niż 500 zł, nie niższa niż 5% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, ani nie wyższa niż 5000% tej opłaty. Wysokość wadium określona w projekcie dokumentacji na 450 000 000 zł jest znacznie wyższa niż 5000% rocznej opłaty, zarówno w służbie stałej jak i ruchomej, zatem należy uznać proponowany zapis dokumentacji za niezgodny z przepisami ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Z poważaniem,

Marek Zagórski
/podpisano cyfrowo/

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)

Pismo jest zgodne z wymaganiami WCAG 2.0 dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, określonymi w załączniku nr 4 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2017 poz. 2247)