

Konsultacje Prezesa UKE dotyczące aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz
- stanowisko Orange Polska S.A.

W związku z ogłoszonymi przez Prezesa UKE w dniu 27 stycznia 2020 r. drugimi konsultacjami dotyczącymi aukcji na cztery rezerwacje częstotliwości z pasma 3,6 GHz, poniżej przedstawiamy stanowisko Orange Polska S.A. (dalej jako „OPL”) do projektu dokumentów będących przedmiotem konsultacji (dalej jako „projekt dokumentacji aukcyjnej”).

W pierwszej kolejności OPL ponownie pragnie podkreślić konieczność dalszego pilnego procedowania przez Prezesa UKE procesu dystrybucji pasma 3,6 GHz. Jak już wskazywano we wcześniejszym wystąpieniu, pasmo to jest kluczowe z punktu widzenia możliwości wdrożenia w Polsce sieci 5G, w szczególności na pierwszym etapie jej implementacji, dla którego pasmo C będzie stanowiło zasób niezbędny do komercyjnego zaoferowania rozwiązań opartych na 5G w możliwie najszerszym zakresie. Z tego też względu, niezbędna jest szybka dystrybucja pasma w procedurze gwarantującej udział wiarygodnych podmiotów oraz odpowiadającej w pełni przepisom prawa, zapewniającej bezpieczeństwo prawne całego procesu i jego uczestników.

Analiza przedstawionego do konsultacji projektu dokumentacji aukcyjnej wskazuje, że zaproponowane warunki aukcji wydają się odpowiadać przepisom regulującym zagadnienia aukcyjne (wynikającym zarówno z ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2460, dalej jako „Pt”) oraz z rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie przetargu, aukcji oraz konkursu na rezerwację częstotliwości lub zasobów orbitalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1467)).

OPL zakłada, że wszystkie dalsze działania podejmowane przez Regulatora przyczynią się do przeprowadzenia całego procesu w sposób efektywny i niebudzący wątpliwości prawnych. Mając na uwadze wcześniejsze doświadczenia, raz jeszcze podkreślić należy, że Prezes UKE zobowiązany jest do zaprojektowania i przeprowadzenia procesu, który eliminuje ryzyko udziału niewiarygodnych podmiotów oraz będzie zabezpieczał przed ewentualnymi działaniami podejmowanymi w złej wierze.

Jednocześnie OPL wyraża nadzieję, że Prezes UKE uwzględni poniżej przedłożone uwagi, a w szczególności, co postulowaliśmy już w ramach pierwszej rundy konsultacji zainicjowanych dn. 9 grudnia 2019 r., zdecyduje się jednak obniżyć wygórowany poziom ceny wywoławczej, zwiększając jednocześnie w sposób odczuwalny poziom zobowiązań aukcyjnych. Tylko w ten sposób proces dystrybucji może realnie przyczynić się do szybkiego rozwoju sieci 5G w Polsce, co jak rozumiemy, jest nadrzędnym celem planowanej procedury aukcyjnej. Kwestię tę podnosiliśmy już w ramach wcześniejszych konsultacji, tym bardziej z pewnym rozczarowaniem odnotowujemy, że taka zmiana nie została wprowadzona do aktualnie konsultowanej wersji dokumentacji aukcyjnej.

Tak jak wskazywaliśmy, OPL zdecydowanie uważa proponowaną cenę wywoławczą za wygórowaną, znacząco wyższą niż w innych krajach europejskich. Jest ona również wyższa od komercyjnych transakcji, jakie miały miejsce na rynku polskim. Zbyt wysoka cena wywoławcza - w stosunku do rzeczywistej wartości zasobów - może przyczynić się do ograniczenia nakładów inwestycyjnych związanych z budową sieci 5G w perspektywie najbliższych lat.

W związku z powyższym, ponownie proponujemy zmniejszenie ceny wywoławczej do poziomu maksymalnej dopuszczalnej przepisami prawa wysokości wadium dla przypadku rezerwacji częstotliwości obejmującej pasmo o szerokości 80 MHz na terenie całego kraju (tj. max. 248 mln zł) oraz jednocześnie zwiększenie zobowiązań inwestycyjnych.

Poniżej OPL przedstawia szczegółowe uwagi do projektu dokumentacji aukcyjnej.

1. Definicja bloków częstotliwości

OPL ocenia jako właściwe określenie 4 bloków będących przedmiotem postępowania konsultacyjnego (po 80 MHz) w paśmie 3480 – 3800 MHz jako bloków konkretnych ze zdefiniowanym szczegółowo zakresem pasma.

Każdy z tych bloków ma swoje ograniczenia zarówno w wymiarze geograficznym, jak i czasowym. Z tego względu zasadnym jest właśnie takie zdefiniowanie przedmiotu aukcji, które pozwoli każdemu podmiotowi biorącemu udział w aukcji na świadomy wybór rezerwacji, biorąc pod uwagę wszystkie ograniczenia z nią związane.

Jednocześnie, warto zwrócić uwagę, że istotną informacją mającą wpływ na efektywność wykorzystania zasobów oraz potencjalnie na proces decyzyjny uczestników byłaby informacja nt. przeznaczenia piątego bloku w tym paśmie.

2. Warunki uczestnictwa

Kluczowym i nieodzownym elementem efektywnego procesu alokacji częstotliwości jest zapewnienie w nim udziału wyłącznie wiarygodnych podmiotów.

Stąd też OPL popiera określone w projekcie dokumentacji warunki uczestnictwa w aukcji, które nakierowane są na zapewnienie wiarygodności uczestników biorących udział w procedurze aukcyjnej.

Za słuszne uznać należy wymogi takie jak: możliwość złożenia przez podmioty należące do jednej grupy kapitałowej tylko jednej oferty wstępnej i ograniczenie rezerwacji na grupę kapitałową; udokumentowanie inwestycji na terytorium RP w infrastrukturę telekomunikacyjną w latach 2016-2018 w kwocie nie niższej niż 1 mld złotych; wprowadzenie jako warunku uczestnictwa w aukcji posiadania przez uczestnika (lub podmiot z jego grupy kapitałowej) ogólnopolskiej rezerwacji częstotliwości z co najmniej jednego z określonych pasm; określenie wysokiego poziomu wadium; wprowadzenie wymogu wnoszenia depozytu w trakcie etapu II aukcji.

Wszystkie z powyższych narzędzi mają swoje umocowanie w przepisach Pt. Ich łączne zastosowanie, w naszej ocenie, będzie miało korzystny wpływ na przebieg całej procedury, prewencyjnie ograniczając zagrożenia związane z ewentualnymi działaniami mającymi na celu zakłócenie procedury dystrybucji częstotliwości.

3. Inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną

Na Prezesie UKE spoczywa odpowiedzialność za takie przygotowanie warunków aukcji, aby podmioty biorące w niej udział odznaczały się wysoką wiarygodnością i gwarantowały tym samym nie tylko

opłacenie zadeklarowanej ceny za częstotliwości, ale również zapewniły przyszły efektywny rozwój sieci, nie blokując pasma na nieracjonalne działania.

Stąd wydaje się właściwe stworzenie listy warunków dopuszczających wyłącznie podmioty wiarygodne. W szczególności warunek dotyczący dokonywanych przez uczestnika aukcji inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną gwarantuje, że podmioty biorące udział w procedurze aukcyjnej są odpowiednio wiarygodne, wykazują się ustabilizowaną pozycją i kondycją finansową, posiadają udokumentowaną zdolność do rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na terenie całego kraju oraz są zainteresowane dalszym rozwojem swojej infrastruktury i mają zdolność oraz zasoby do realizacji tego przedsięwzięcia w skali całego kraju.

W związku z powyższym, zasadny wydaje się również wymóg złożenia oświadczenia o wysokości poniesionych inwestycji na infrastrukturę telekomunikacyjną w latach ubiegłych (2016-2018). Wskazana wartość inwestycji na poziomie 1 mld zł netto jest odpowiednia, a inwestycje będące przedmiotem oświadczenia - tak jak wynika z konsultowanej dokumentacji - powinny być zostać zrealizowane na terytorium RP.

Jednocześnie za właściwe uznać należy wskazane w dokumentacji odniesienie do ogółu inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną (bez zawężania ich do części sieci radiowej). Podejście to jest słuszne i znajduje uzasadnienie w fakcie, że budowa sieci 5G oferującej szybkie przepustowości to nie tylko gęsta siatka stacji nadawczych, nowy sprzęt radiowy i nowe anteny, ale także całe zaplecze komunikacyjne i transportowe, w którym istotne znaczenie mają inwestycje w sieci światłowodowe – sieć szkieletowa i backhaul.

Określenie w projekcie dokumentacji aukcyjnej w/w wymogów związanych z posiadaniem przez uczestników aukcji rezerwacji częstotliwości o ogólnopolskim charakterze z określonych pasm oraz odpowiednim poziomem udokumentowanych inwestycji jest słuszne także mając na uwadze, że zapewnienie odpowiedniego zasięgu usług mobilnych nie tylko w dużych aglomeracjach, ale również w mniejszych miastach oraz przede wszystkim na terenach wiejskich wymaga niezbędnego zaplecza infrastrukturalnego oraz odpowiednich możliwości finansowych związanych z wysokimi nakładami inwestycyjnymi niezbędnymi do wdrożenia sieci nowej generacji. Z tego też względu uczestnicy procedury aukcyjnej powinni już dziś działać na obszarze całego kraju (spełniając przy tym wszystkie ww. warunki przewidziane dokumentacji), by być w stanie zapewnić dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych nie punktowo czy regionalnie, ale właśnie na obszarze całego kraju. W ten sposób zapewniona będzie możliwie pełna implementacja sieci 5G, dająca dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych możliwie maksymalnie dużej liczbie użytkowników końcowych na terenie RP.

Jednocześnie zakładamy, iż Prezes UKE mając dostęp do wszystkich danych rynkowych oraz badań popytu na częstotliwości z tego zakresu, ocenił, iż powyższa lista kryteriów jest właściwa, a przede wszystkim wystarczająca dla zapewniania efektywności, konkurencyjności i bezpieczeństwa prawnego procesu aukcyjnego.

4. Wadium

OPL odnotowuje, że proponowana wysokość wadium została - w stosunku do projektu dokumentacji aukcyjnej poddanej pierwszym konsultacjom - skorygowana w taki sposób, aby jego wysokość odpowiadała wymogom wynikającym z art. 119 ust. 2 Pt. Jednocześnie pozytywnie należy ocenić określenie wartości wadium na odpowiednio wysokim poziomie, co powinno zapewnić udział w procedurze aukcyjnej podmiotów o odpowiednim poziomie wiarygodności.

5. Cena wywoławcza i zobowiązania inwestycyjne

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić określone w projekcie dokumentacji aukcyjnej warunki finansowe nabycia częstotliwości związane z przyjętą przez Prezesa UKE - w naszej ocenie wygórowaną - ceną wywoławczą dla każdego z bloków częstotliwości. Przyjęta w projekcie dokumentacji aukcyjnej (pkt 1.6.2, tabela nr 2) cena wywoławcza dla każdego z bloków częstotliwości została ustalona na poziomie 450 mln zł, a więc łącznie dla wszystkich czterech bloków wynosi 1,8 mld zł. Dodatkowo cena nie uległa obniżeniu mimo podwyższenia poziomu zobowiązań inwestycyjnych w drugiej rundzie konsultacji.

Uważamy za racjonalne obniżenie ceny wywoławczej do wysokości maksymalnego poziomu wadium wyliczonego dla bloku 80 MHz dostępnego w całym zakresie na terenie całej Polski, w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 276), czyli do poziomu 248 mln zł.

Jednocześnie, o czym mowa dalej, w zamian za niższą cenę proponujemy dalsze zwiększenie poziomu zobowiązań inwestycyjnych (znacznie większe niż to zaproponowane w 2 rundzie w porównaniu z 1 rundą konsultacji projektu dokumentacji aukcyjnej).

Za obniżeniem ceny wywoławczej przemawiają ponadto poniższe argumenty:

- Nakłady poniesione na rezerwację pasma nie powinny być czynnikiem wstrzymującym działania inwestycyjne.

Przy planowaniu procesu alokacji pasma ważne jest zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy ceną płaconą za rezerwację częstotliwości, a możliwościami operatorów do poczynienia niezbędnych inwestycji. Zbyt wysoka cena wywoławcza w stosunku do rzeczywistej wartości zasobów, może przyczynić się do ograniczenia nakładów inwestycyjnych związanych z budową sieci radiowej.

Należy pamiętać, że koszty zakupu praw do częstotliwości to w przypadku wdrażania nowej technologii jedynie początek nakładów, które operatorzy muszą ponieść. Wdrażanie sieci 5G to właśnie taki przypadek implementacji nowych rozwiązań technologicznych, a co za tym idzie, kolejnym po uzyskaniu rezerwacji koniecznym etapem działania będzie instalacja nowego sprzętu, w tym m.in. nowych systemów antenowych, nowych modułów sterujących czy światłowodowych łączy backhaul.

Zasadniczym kosztem związanym z realizacją sieci 5G w Polsce będą zatem koszty realizacji samej infrastruktury. Warto przy tej okazji przypomnieć, że w zakresie rozwoju sieci 5G, przed Polską stoją istotne cele o charakterze strategicznym wynikające również z dokumentów rangi unijnej. Cele te zostały określone przez Komisję Europejską w komunikacie *Łączność dla Konkurencyjnego Jednolitego Rynku Cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego*¹, który z kolei stanowi kontynuację strategii polityki wspólnotowej w obszarze dostępu do szybkiego internetu, określonej w 2010 r. w Europejskiej Agencji Cyfrowej.

W zakresie rozwoju sieci 5G, jako cel strategiczny na 2025 r. określony został niezakłócony dostęp do sieci 5G na wszystkich obszarach miejskich i na wszystkich głównych szlakach komunikacyjnych, natomiast jako cel pośredni na 2020 r. zapewnienie łączności 5G jako w pełni

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2016)587 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0587>

rozwinętej usługi komercyjnej w co najmniej jednym głównym mieście w każdym z państw członkowskich. Analogiczne cele zostały określone w skierowanej do publicznych konsultacji we wrześniu 2018 r. aktualizacji Narodowego Planu Szerokopasmowego² (dalej jako „aktualizacja NPS”). Aktualizacja NPS szacuje nakłady inwestycyjne niezbędne do wdrożenia sieci 5G w Polsce na kwotę od 11,35 do 20,3 mld zł, natomiast szacowana luka finansowa w finansowaniu celu w zakresie budowy sieci 5G (rozumiana jako różnica między kosztami budowy sieci 5G a potencjałem finansowym operatorów w 3 różnych scenariuszach) zawiera się w przedziale od 2,89 mld zł do 11,85 mld zł.

Powyższe dane ukazują jak istotne wyzwania inwestycyjne związane z budową sieci 5G stoją przed operatorami sieci ruchomych. Zawyżenie kwoty, którą operatorzy będą musieli dodatkowo przeznaczyć na nabycie częstotliwości niezbędnych do wdrożenia sieci 5G będzie stanowiło dodatkowe obciążenie finansowe dla operatorów w trudnym otoczeniu inwestycyjnym. **Zbyt wygórowane ceny za częstotliwości mogą przyczynić się do spowolnionego tempa prowadzenia inwestycji przez zwycięzców postępowania aukcyjnego.**

Warto przy tym także odnotować, że tak istotne nakłady inwestycyjne będą musiały zostać poniesione przez operatorów w sytuacji, gdy ceny usług telekomunikacyjnych w Polsce (w tym w szczególności usług w sieci ruchomej) należą do najniższych w Europie. Jak wskazano w ostatnim raporcie Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego *„W przypadku bardzo aktywnych użytkowników w Polsce ponosimy najniższe koszty usług telefonii mobilnej. Intensywne korzystanie z tego typu usług było związane z opłatą równą 6,9 euro, czyli ponad pięciokrotnie mniej niż wynosi średnia europejska”*³. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wartość rynku telekomunikacyjnego w Polsce w ostatnich latach nie rośnie (wynosiła – za danymi z raportów Prezesa UKE – odpowiednio: w 2018 r. – 39,2 mld zł, w 2017 r. – 39,5 mld, w 2016 r. – 39,47 mld).

Z powyższych względów, za w pełni uzasadnione należy uznać ustalenie ceny wywoławczej w planowanej aukcji na odpowiednio niższym poziomie (np. skorelowanym z wysokością maksymalnego dopuszczalnego przepisu prawa wadium dla przypadku rezerwacji częstotliwości obejmującej teren całego kraju, tj. 248 mln zł).

Mając na uwadze nadrzędny cel planowanej procedury dystrybucji przedmiotowych częstotliwości, jakim jest jak najszybszy i efektywny rozwój 5G w Polsce, obniżenie ceny wywoławczej mogłoby zostać powiązane z odpowiednim zwiększeniem zobowiązań pokryciowych przewidzianych w dokumentacji aukcyjnej. W ten sposób środki finansowe, które operatorzy będą musieli ponieść w związku z wdrożeniem sieci 5G w Polsce byłyby skierowane bezpośrednio na budowę infrastruktury zapewniającej dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych dla jak największej liczby użytkowników końcowych w Polsce, a nie na zapewnienie zwiększonych dochodów budżetowych.

Gdyby bowiem brać pod uwagę prognozowane potrzeby dotyczące rozwoju sieci 5G w perspektywie najbliższych 5 lat, zaproponowane w dokumentacji zobowiązania inwestycyjne wydają się być zdefiniowane na relatywnie niskim poziomie.

Obecnie zaproponowane zobowiązania, biorąc pod uwagę rok 2025, wymagają wybudowania zaledwie 700 stacji bazowych w minimum 30 gminach. Liczba ta biorąc pod uwagę powierzchnię

² <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/konsultacje-publiczne-narodowego-planu-szerokopasmowego-aktualnosc>

³ Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2018 r. <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-polsce-w-2018-r-,223.html>

Polski i liczbę ludności pozwoli na dostarczenie usług 5G zaledwie kilkunastu procentom populacji.

W świetle obecnie proponowanej wysokiej ceny wywoławczej ograniczającej możliwości inwestycyjne operatorów, tak niski poziom zobowiązań jest uzasadniony. Jeśli jednak, Regulator w istocie ma na uwadze zapewnienie warunków do jak najszybszego rozwój 5G w Polsce i umożliwienie dostępu do 5G dla jak największej liczby mieszkańców, wówczas – jak opisano powyżej – **pożądane byłoby obniżenie ceny wywoławczej przy jednoczesnym podwyższeniu zobowiązań inwestycyjnych.**

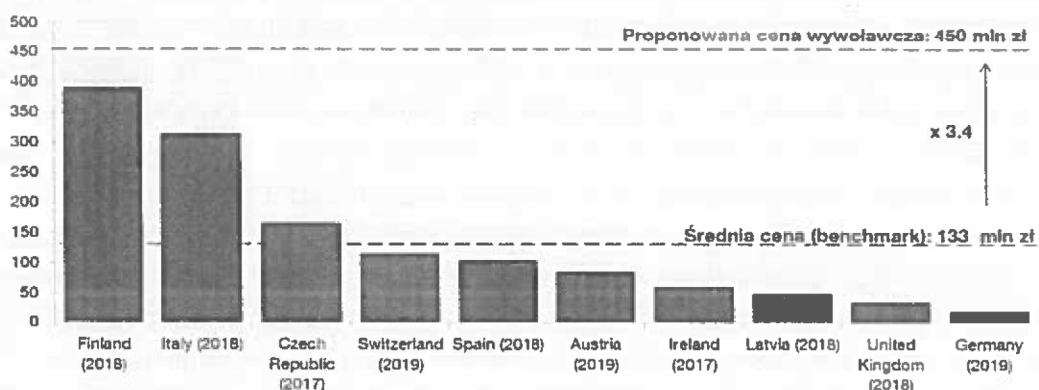
Proponowany obecnie model wygórowanej ceny wywoławczej i jednocześnie niskich zobowiązań pokryciowych nie jest ani w interesie operatorów, którzy chcą uruchamiać nowe usługi, a nie posiadać jedynie rezerwację częstotliwości 5G, ani w interesie społecznym (klientów oczekujących najwyższej jakości usług), ani gospodarki czekającej na nowe rozwiązania technologiczne.

Dlatego raz jeszcze podkreślamy, że w przypadku nadchodzącej aukcji częstotliwości dedykowanych sieciom 5G racjonalnym jest zmniejszenie ceny wywoławczej przy jednoczesnym położeniu nacisku na zwiększenie zobowiązań inwestycyjnych, które zagwarantują dostęp do 5G jak najszerzej grupie mieszkańców Polski. Bardziej szczegółowe propozycje w tym zakresie przedstawione zostały w pkt 6 niniejszego stanowiska.

- Benchmarki międzynarodowe prezentujące ceny wywoławcze dla zasobów częstotliwości z zakresu 3400 – 3800 MHz pokazują, że cena wywoławcza za blok tego pasma w Polsce jest bardzo wysoka i znacząco przewyższa wartość spektrum.

W części z europejskich krajów w ciągu ostatnich trzech lat odbyły się już postępowania aukcyjne mające na celu rozdysponowanie częstotliwości z zakresu 3,4 – 3,8 MHz. Do tych krajów należą m.in. Szwajcaria, Czechy, Hiszpania, Finlandia, Austria, Niemcy, Łotwa czy Włochy. W każdym z tych krajów różne były warunki aukcji zarówno jeśli chodzi o wielkość dostępnych zasobów, szerokość licytowanych kanałów jak również maksymalną ilość zasobów jaką mógł wylicytować pojedynczy operator. Stąd też zasadnym jest dokonanie porównań cen wywoławczych przeliczając koszt 1 MHz pasma przy uwzględnieniu wielkości populacji oraz okresu obowiązywania rezerwacji, a następnie uwzględniając wielkość zasobów pasma, które w Polsce będą przedmiotem aukcji (80 MHz).

Ceny wywoławcze dla pasma 3400-3800 MHz dla Polski na podstawie europejskich benchmarków (2017+)
nieuwzględniające różnic w poziomach cen i ARPU między krajami
(cena za 80 MHz dostosowana do populacji Polski w mln zł)



Z porównania cen wywoławczych widać, że w poszczególnych krajach wartości te bardzo się od siebie różnią. Średni poziom to ok. 133 mln PLN za 80 MHz pasma. Wysokość ceny wywoławczej zaproponowana przez UKE w dokumentacji znacząco przekracza wszystkie ceny wywoławcze w analizowanych krajach (z wyjątkiem aukcji w Finlandii). Gdyby uwzględnić różnicę w poziomie ARPU w analizowanych krajach to porównanie to wykazałoby jeszcze większą dysproporcję między ceną wywoławczą w Polsce, a średnią dla tych krajów.

Dodatkowo należy uwzględnić, że w wielu z analizowanych państw przyznawane bloki częstotliwości były dostępne w całości po dokonaniu rezerwacji. W przypadku polskiej procedury, każdy z bloków posiada pewne ograniczenia i każda z rezerwacji będzie posiadała czasowe lub stałe ograniczenia wykorzystywania pasma w wybranych gminach.

- Transakcja kupna sprzedaży pasma 3,4 – 3,8 GHz na polskim rynku również wskazuje na znacząco niższą wartość tego pasma.

Obecne ograniczenia wykazane dla pasma 3,4 – 3,8 GHz wynikają z tego, że pasmo to zostało częściowo rozdysponowane na rezerwacje regionalne lub ogólnopolskie. Stąd też w ostatnich latach można było zaobserwować na rynku transakcje dotyczące rezerwacji w tym paśmie. Jako transakcja porównawcza może posłużyć zakup przez operatora P4 rezerwacji częstotliwości z zakresu 3701-3715 MHz oraz 3715-3729 MHz od Spółki Softnet Group za kwotę 81 mln zł. Oznacza to, że za 1 MHz nabywca zapłacił 2,9 mln PLN. Biorąc pod uwagę blok 80 MHz, odpowiednio mógłby on zostać wyceniony na około 231 mln PLN.

- Sam proces aukcyjny gwarantuje osiągnięcie rynkowych cen spektrum podczas planowej alokacji.

Aukcja jest procesem sprzedaży, który gwarantuje osiągnięcie cen rynkowych sprzedawanych zasobów. W aukcji częstotliwości operatorzy konkurują o bardzo rzadkie dobra i próbują zdobyć najbardziej atrakcyjne zasoby przy uwzględnieniu postrzeganej wartości pasma i swoich ograniczeń budżetowych. Tak więc nie ma żadnego uzasadnienia dla ustalania ceny wywoławczej na wysokim poziomie, lecz należy pozwolić podmiotom uczestniczącym w aukcji na określenie jego rynkowej wartości.

- Zróżnicowanie rezerwacji jako argument przemawiający za przyjęciem niższej ceny minimalnej.

W kontekście określenia poziomu ceny minimalnej nie można pominąć kwestii zróżnicowania poszczególnych rezerwacji częstotliwości będących przedmiotem aukcji. Zgodnie z zaproponowanym przedmiotem aukcji dwie rezerwacje częstotliwości będą miały docelowo charakter ogólnopolski w pełnym zakresie (80 MHz), natomiast pozostałe dwie rezerwacje będą dotknięte ograniczeniami lokalnymi także po 1 stycznia 2023 r. (w tym wyłączeniami o charakterze stałym – tak jak wynikające z uwagi POL.48 w KTPC dla Rezerwacji A). Różny jest również zakres dostępności pasma w poszczególnych blokach do dnia 1 stycznia 2023 r. (w tym okresie wszystkie bloki dotknięte są mniejszymi bądź większymi ograniczeniami lokalnymi). Zróżnicowanie takie będzie wpływało z jednej strony na ocenę atrakcyjności poszczególnych rezerwacji dla uczestników aukcji, z drugiej strony wiąże się z terytorialnymi ograniczeniami lub wręcz praktyczną niemożliwością świadczenia usług w oparciu o przydzielone pasmo. Przykładowo na obszarze Poznania, w pierwszych miesiącach po uzyskaniu rezerwacji w bloku D uruchomienie usług będzie praktycznie niemożliwe, zaś w kolejnych 2 latach korzystanie z usług 5G w tymże bloku ograniczone będzie do poziomu około 1/3 pojemności sieci. Biorąc zatem pod uwagę, że poszczególne rezerwacje będące przedmiotem aukcji dotknięte są swoistą „ułomnością”, także z tego punktu widzenia przyjęta cena minimalna powinna być ustalona na odpowiednio niskim poziomie, a właściwa wycena rynkowej wartości poszczególnych rezerwacji częstotliwości dla uczestników postępowania ustalona w toku procesu aukcyjnego.

- Polska wciąż ma szansę być w czołówce krajów rozwijających sieć 5G.

W wielu krajach Europy rozdysponowano już pasmo z zakresu 3,4 – 3,8 GHz. Jednak biorąc pod uwagę długość procesu inwestycyjnego jak również stan rozwoju sieci w krajach, w których częstotliwości zostały już rozdysponowane, Polska ma nadal szansę dołączyć do państw będących w europejskiej czołówce.

Liczba realizowanych już instalacji testowych przez polskich operatorów pokazuje, że operatorzy są zainteresowani uruchomieniem nowej technologii i dostarczaniem klientom nowych usług. Aktualnie wyznaczone zobowiązania inwestycyjne w połączeniu z wysoką ceną wywoławczą, spowodują ograniczenie rozwoju sieci 5G do wybranych lokalizacji, o czym już wspominaliśmy powyżej. Chcąc być w czołówce krajów rozwijających technologie 5G, zobowiązania powinny być określone zdecydowanie na wyższym poziomie tak, aby w perspektywie kilku lat 5G stało się technologią, do której dostęp jest dość powszechny, a nie ograniczony do wybranych miast.

Wszystkie powyżej wskazane argumenty wskazują, że zaproponowany w projekcie dokumentacji aukcyjnej poziom ceny wywoławczej określony został na zbyt wysokim poziomie i może mieć negatywny wpływ na rozwój sieci 5G w Polsce, tj. opóźnić wdrożenie nowej technologii. W związku z tym OPL wnioskuje o obniżenie poziomu ceny wywoławczej do poziomu maksymalnej dopuszczalnej przepisami prawa wysokości wadium dla przypadku rezerwacji częstotliwości obejmującej teren całego kraju (określonego zgodnie z art. 119 ust. 2 Pt) przy jednoczesnym zwiększeniu zobowiązań inwestycyjnych – zgodnie z propozycją zawartą w pkt 6 poniżej.

Zwracamy również uwagę, iż w ostatnich badaniach opublikowanych przez Prezesa UKE wnioski dotyczące sieci 5G ciągle nie odpowiadają na pytania odnośnie przyszłego modelu i zapotrzebowania na sieć (poza standardowymi usługami). Jest to dodatkowy argument za racjonalizacją ceny.

6. Poziom zobowiązań inwestycyjnych

W projekcie dokumentacji aukcyjnej zostały przedstawione następujące propozycje zobowiązań inwestycyjnych.

Termin		PROPOZYCJA UKE - Pierwsze konsultacje	PROPOZYCJA UKE - Drugie konsultacje
rok 2020	liczba miast/gmin	min 1 miasto z 18 miast wojewódzkich	min 1 miasto z 18 miast wojewódzkich
	min łączna liczba stacji bazowych	min 10 stacji	min 10 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 10 stacji	min 10 stacji
31 12 2023	liczba miast/gmin	min 20 gmin pow 80 tys mieszkańców (w tym min 9 miast wojewódzkich)	min 20 gmin pow 80 tys mieszkańców (w tym min 9 miast wojewódzkich)
	min łączna liczba stacji bazowych	min 250 stacji	min 300 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 10 stacji w każdej gminie	min 10 stacji w każdej gminie
31 12 2025	liczba miast/gmin	min 30 gmin pow 80 tys mieszkańców (w tym min 16 miast wojewódzkich)	min 30 gmin pow 80 tys mieszkańców (w tym min 16 miast wojewódzkich)
	min łączna liczba stacji bazowych	min 500 stacji	min 700 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 10 stacji w każdej gminie	min 10 stacji w każdej gminie

Jak wskazano we wcześniejszej części stanowiska, zaproponowane zobowiązania inwestycyjne są na relatywnie niskim poziomie (co znajduje uzasadnienie w świetle wygórowanej ceny wywoławczej, która powinna zostać obniżona, lecz nie znajduje oparcia w strategicznym celu jakim jest szybka budowa sieci 5G w Polsce), zarówno biorąc pod uwagę ich wielkość jak i rozłożenie w czasie. Zobowiązania obejmują ponad pięcioletni okres, ale tylko trzy terminy są wskazane, jako momenty do weryfikacji realizacji zobowiązań. W latach 2021 i 2022 nie został zdefiniowany żaden punkt kontrolny. W efekcie, istnieje ryzyko, że w tych latach inwestycje mogą zostać spowolnione lub zaniechane. Dopiero w roku 2023 operatorzy będą zmuszeni do realizacji inwestycji, aby wypełnić kolejne ze zdefiniowanych zobowiązań. Natomiast na koniec 2025 roku sieć 5G będzie realnie dostępna dla kilku - kilkunastu procent społeczeństwa.

W ocenie OPL, rozwój sieci 5G, biorąc pod uwagę nowe możliwości, które będzie ona oferowała, powinien być stymulowany również w procesie przydziału rezerwacji. Dla efektywnego wspierania rozwoju sieci 5G powinno nastąpić obniżenie ceny wywoławczej przy jednoczesnym zwiększeniu zobowiązań inwestycyjnych. W opinii OPL cena wywoławcza powinna zostać obniżona do maksymalnego możliwego poziomu wadium, a zobowiązania inwestycyjne powinny zostać podwyższone oraz powinien ulec zmianie harmonogram zobowiązań zgodnie z poniższą tabelą.

Termin		PROPOZYCJA ORANGE
31.12.2020 bądź 4 m-ce od daty rezerwacji). Propozycja Orange: w zależności, która data wystąpi później	liczba miast/gmin	min 1 miasto z 18 miast wojewódzkich
	min łączna liczba stacji bazowych	min 50 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 20 stacji w jednym z miast
31.12.2021	liczba miast/gmin	co najmniej 19 z 38 miast pow. 100 tys mieszkańców
	min łączna liczba stacji bazowych	min 500 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 10 stacji w każdym z miast
31.12.2023	liczba miast/gmin	minimum 66 z 95 gmin (pow. 50 tys mieszkańców + miasta na prawach powiatu)
	min łączna liczba stacji bazowych	min 1500 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 5 stacji w każdej gminie
31.12.2025	liczba miast/gmin	minimum 66 z 95 gmin (pow. 50 tys mieszkańców + miasta na prawach powiatu)
	min łączna liczba stacji bazowych	min 3000 stacji
	min liczba stacji bazowych w mieście/gminie	min 5 stacji w każdej gminie

7. Kwoty postąpień i jawność ofert uczestników

W opinii OPL, biorąc pod uwagę wysoki poziom cen wywoławczych, należy zrewidować zbiór proponowanych możliwych postąpień. Proponowane minimalne postąpienie w wysokości 2% wartości już od ceny wywoławczej równej 450 mln zł stanowi kwotę 9 mln zł (odpowiednio 4% ceny wywoławczej to już kwota 18 mln zł, 10% od ceny wywoławczej równa się już abstrakcyjnej jak na postąpienie w licytacji kwocie 45 mln zł). OPL wnioskuje, aby uczestnicy sami mogli decydować o kwocie postąpienia przy założeniu, że minimalną kwotą postąpienia jest 1 milion złotych. Alternatywnie, proponujemy zdefiniowanie zbioru postąpień kwotowych z zakresu od 1 do 10 milionów złotych. W przypadku braku możliwości implementacji powyższych rozwiązań proponujemy zmodyfikowanie obecnie zaproponowanych postąpień tak, aby w każdej rundzie można było podnieść cenę o 1, 2, 3, 4 lub 5 %.

Po każdej rundzie aukcji, wzorem innych aukcji 5G w Europie, powinny być publikowane informacje nie tylko o najwyższej zadeklarowanej kwocie na każdym bloku, ale również o tym jaki podmiot złożył ofertę na dany blok w danej rundzie. Taka przejrzystość pozwoli na rozpoznanie potencjalnie niepożądanych w aukcji zjawisk jak podbijanie cen na niektórych blokach bez zamiaru zakupu tychże bloków przez operatorów mających „blokujące” lokalne rezerwacje w paśmie 3.4-3.8 GHz. Jednak ważniejszym argumentem na wprowadzenie pełnej jawności licytacji jest ryzyko wystąpienia asymetrii informacji wynikającej z nieoficjalnej komunikacji/koordynacji licytacji pomiędzy nieuczciwymi uczestnikami aukcji. W tym kontekście pamiętać należy o doświadczeniach związanych z aukcją częstotliwości 4G w paśmie 800 i 2600 MHz i wyciągnąć odpowiednie wnioski, tak by wyeliminować przestrzeń do ewentualnych nieprawidłowości.

8. Wysokość opłaty za nabycie dokumentacji aukcyjnej

Oplata z tytułu nabycia dokumentacji aukcyjnej została ustalona (pkt 2.4.4) na poziomie 20 000 zł. Zgodnie z art. 118 ust. 7 Pt, dokumentację udostępnia się za **opłatą, która nie może przekroczyć kosztów wykonania dokumentacji**. Wydaje się, że zaproponowana wysokość opłaty ustalona jest na zbyt wysokim poziomie i może nie odpowiadać kryterium ustawowemu, o którym mowa w art. 118 ust. 7 Pt. Należy pamiętać, że w związku z ustaleniem warunków uczestnictwa aukcji dotyczących wiarygodności uczestników wynikających wprost z przepisów znowelizowanego Pt (m.in. udokumentowanie inwestycji w infrastrukturę o określonej kwocie, konieczność posiadania zasobów częstotliwości, wadium oraz depozyt) wysokość opłaty z tytułu nabycia dokumentacji aukcyjnej nie stanowi już kryterium, które w jakikolwiek sposób miałyby gwarantować wiarygodność uczestników biorących udział w samej procedurze aukcyjnej. W przypadku aukcji na rezerwację częstotliwości z zakresów 800 MHz i 2,6 GHz opłata z tytułu nabycia dokumentacji aukcyjnej wynosiła 10 000 zł i wydaje się że brak jest podstaw do jej podwojenia w chwili obecnej. W związku z powyższym, OPL postuluje ustalenie opłaty z tytułu nabycia dokumentacji na poziomie 10 000 zł.

9. Termin na wniesienie wadium

Zgodnie z pkt 2.7.2. projektu dokumentacji aukcyjnej, uczestnik aukcji jest zobowiązany do wniesienia wadium najpóźniej w dniu złożenia oferty wstępnej. Projekt dokumentacji aukcyjnej dopuszcza zatem możliwość, w której zarówno złożenie oferty wstępnej jak i wniesienie wadium nastąpiło przed upływem terminu składania ofert wstępnych (określonym w pkt 2.6.1. projektu dokumentacji aukcyjnej), natomiast oferta taka nie spełnia warunków uczestnictwa w aukcji (pkt 2.3.3. projektu dokumentacji aukcyjnej) tylko z tego powodu, że wadium wpłynęło na rachunek UKE po złożeniu oferty wstępnej.

W ocenie OPL terminem, do którego powinien odnosić się obowiązek wniesienia wadium powinien być określony w pkt 2.6.1. projektu dokumentacji aukcyjnej termin składania ofert wstępnych. Z formalnego punktu widzenia nie powinna mieć żadnego znaczenia okoliczność kolejności dokonania obu czynności, tj. czy wadium zostało wniesione przed dniem złożenia oferty wstępnej czy po tym dniu, jeżeli obie te czynności (tj. wniesienie wadium jak i złożenie oferty wstępnej) zostały zrealizowane przez uczestnika z zachowaniem terminu składania ofert wstępnych.

10. Pozostałe uwagi dotyczące projektu dokumentacji aukcyjnej

Pkt 6.17.8 Uwzględniając wysokość kwot depozytu oraz skutki jego niewniesienia, termin 3 dni roboczych należy uznać za niewystarczający i zbyt krótki dla wniesienia depozytu. W konsekwencji, jeżeli jakiś podmiot nie zdoła w tym terminie uzupełnić depozytu, może kwestionować ustanowienie tak krótkiego terminu, zwłaszcza, że decydując się na udział w aukcji podmioty nie są w stanie ocenić jaką wysokość może osiągnąć wymagany depozyt.

Pkt 1.6.2 Należy doprecyzować, że kwalifikacja następuje na podstawie Uchwały Komisji.

Pkt 6.4.5 OPL wnioskuje o jak najwcześniejsze przekazanie przykładowego pliku csv będącego podsumowaniem wyników rundy.

Pkt 6.20.1. W ostatnim zdaniu widnieją zapis:

„Ranking ofert dla danego bloku częstotliwości ustalany jest po zakończeniu rundy, w której na dany blok częstotliwości zostanie złożona co najmniej jedna oferta”

OPL proponuje modyfikację zapisu jak niżej, tak żeby obowiązywał w każdej sytuacji (także po ostatniej rundzie kiedy to żadna nowa oferta nie jest składana):

„Ranking ofert dla danego bloku częstotliwości ustalany jest po zakończeniu rundy.”

11. Uwagi dotyczące Wzoru Oferty Wstępnej

Pkt 1.5. – termin rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości i rozpoczęcia komercyjnego oferowania usług telekomunikacyjnych

Zgodnie ze zmodyfikowanymi w drugiej wersji dokumentacji aukcyjnej zapisami dotyczącymi zobowiązań inwestycyjnych, podmiot, który uzyska rezerwację częstotliwości, zobowiązuje się do uruchomienia co najmniej 10 stacji bazowych na obszarze jednego miasta wojewódzkiego w terminie 4 miesięcy (w pierwszym projekcie dokumentacji aukcyjnej – 6 miesięcy) od daty doręczenia rezerwacji częstotliwości. Za powyższą zmianą nie została dokonana modyfikacja pkt. 1.5, zgodnie z którym:

„Działając w imieniu i na rzecz reprezentowanego podmiotu, w przypadku dokonania na rzecz reprezentowanego podmiotu Rezerwacji A albo Rezerwacji B albo Rezerwacji C albo Rezerwacji D, zobowiązuję się do rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości będących przedmiotem rezerwacji częstotliwości i rozpoczęcia komercyjnego oferowania usług telekomunikacyjnych z ich wykorzystaniem w terminie 6 miesięcy od daty doręczenia rezerwacji częstotliwości.”

Wydaje się, że oba terminy powinny być ze sobą skorelowane, zasadne jest zatem dokonanie odpowiedniej zmiany w tym zakresie w pkt 1.5.

Pkt 2.5. – schemat graficzny grupy kapitałowej

OPL proponuje, aby uczestnik aukcji przedstawił nie schemat graficzny, a sieć powiązań grupy kapitałowej (np. w formie tabeli), do której przynależy – wraz z określeniem stopnia powiązań kapitałowych pomiędzy podmiotami (posiadany procent akcji/udziałów) w formie graficznej, tabelarycznej lub innej. Przygotowanie schematu graficznego dużej międzynarodowej grupy kapitałowej mieszczącego się na jednej stronie oferty wstępnej jest z jednej strony bardzo trudne, z drugiej po prostu nieczytelne dla odbiorcy. Można też rozważyć ograniczenie obowiązku wykazania powiązań w ramach grupy kapitałowej uczestnika aukcji, do wskazania wszystkich podmiotów kontrolujących uczestnika (bezpośrednio i pośrednio) oraz tych podmiotów z grupy kapitałowej, do której należy uczestnik, które prowadzą działalność na terenie Polski.

12. Uwagi do załącznika „Projekt rozstrzygnięć decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości, które zostaną wydane po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w art. 118c ust. 3 i ust. 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne”

Pkt 5 – analogicznie jak w przypadku uwagi zgłoszonej do pkt 1.5. Wzoru Oferty Wstępnej należy dokonać odpowiedniego dostosowania przewidzianego w tym pkt terminu dotyczącego rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości i rozpoczęcia komercyjnego oferowania usług telekomunikacyjnych (6 miesięcy od daty doręczenia rezerwacji) do przewidzianego w pkt 6 terminu uruchomienia co najmniej 10 stacji bazowych na obszarze jednego miasta wojewódzkiego (4 miesiące od daty doręczenia rezerwacji).