



**PREZES
URZĘDU KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ**

Magdalena Gaj

DHRT.WPS.6082.7.2015.4

Warszawa, dnia 14 stycznia 2016 r.

Green Operator sp. z o.o.

ul. Cypryjska 2G
02-761 Warszawa

Gmina Drohiczyn

ul. Kraszewskiego 5
17-312 Drohiczyn

Opinia w sprawie

„Umowy ramowej o świadczenie usług telekomunikacyjnych” Nadbużańskiej Szerokopasmowej Sieci Dystrybucyjnej

W odpowiedzi na pismo Green Operator sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej „OI”) z dnia 21 grudnia 2015 r. (data wpływu do Urzędu Komunikacji Elektronicznej w dniu 23 grudnia 2015 r.) w sprawie przekazania Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE”) „Umowy ramowej o świadczenie usług telekomunikacyjnych” Nadbużańskiej Szerokopasmowej Sieci Dystrybucyjnej (dalej „Oferta ramowa”),

zatwierdzam opłaty za dostęp hurtowy przedstawione przez OI.

Uzasadnienie

Na podstawie decyzji z dnia 6 czerwca 2013 r. nr C(2013)3430 dotyczącej notyfikacji pomocy państwa SA.35027 (2012/N), SA.35028 (2012/N) oraz SA.35029 (2012/N) – Polska Projekty lokalnej sieci szerokopasmowej na Podlasiu (dalej „Decyzja notyfikacyjna”), Komisja Europejska stwierdziła, że środek dotyczący projektów lokalnych sieci szerokopasmowych na Podlasiu (w tym m.in. Nadbużańska Szerokopasmowa Sieć Dystrybucyjna, dalej „NSSD”) jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 880, z późn. zm.) podmiot, który wykorzystał środki publiczne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do budowy, przebudowy lub remontu infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych lub publicznej sieci telekomunikacyjnej lub nabył prawa do takiej infrastruktury lub sieci oraz jego podmioty zależne, jest zobowiązany zagwarantować współkorzystanie oraz dostęp telekomunikacyjny do takiej infrastruktury oraz sieci przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów o pomocy publicznej, decyzji, umów lub innych aktów, na podstawie których nastąpiło finansowanie ze środków publicznych tej budowy, przebudowy lub remontu lub nabycia praw, na zasadach tam określonych.

Zgodnie z motywem 45 Decyzji notyfikacyjnej opłaty nałożone przez operatora infrastruktury będą zatwierdzane, a następnie monitorowane i weryfikowane przez Prezesa UKE. W związku z powyższym OI, będąc operatorem infrastruktury NSSD, zrealizowanej ze wsparciem środków publicznych na podstawie Decyzji notyfikacyjnej, jest zobowiązany uzyskać akceptację Prezesa UKE w zakresie wysokości opłat określonych w Ofercie ramowej. Ponadto, zgodnie z motywem 94 Decyzji notyfikacyjnej obowiązki związane z dostępem będzie nadzorował Prezes UKE.

W dniu 30 września 2014 r. Prezes UKE opublikował „Stanowisko Prezesa UKE w sprawie realizacji obowiązku zapewnienia współkorzystania oraz dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury telekomunikacyjnej lub publicznej sieci telekomunikacyjnej wybudowanej w ramach regionalnych sieci szerokopasmowych” (dalej „Stanowisko”).

W dniu 12 grudnia 2014 r. Prezes UKE opublikował „Ofertę referencyjną dla Operatorów Infrastrukturalnych określającą warunki zapewnienia dostępu do Regionalnych Sieci Szerokopasmowych” (dalej „Oferta referencyjna”) wraz z „Wytycznymi dotyczącymi wyznaczania opłat za dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej Regionalnych Sieci Szerokopasmowych” (dalej „Wytyczne”).

Biorąc pod uwagę powyższe, Prezes UKE stwierdził co następuje:

Zgodnie z motywem 25 Decyzji notyfikacyjnej „[...] Projekt przewiduje zbudowanie infrastruktury dosyłowej i obejmuje tylko obszary białe oraz obszary szare »problematiczne« pod względem podstawowej infrastruktury szerokopasmowej (zob. pkt 35 poniżej).”, jednocześnie zgodnie z motywem 36 Decyzji notyfikacyjnej „[...] Docelowe obszary wymagające interwencji publicznej obejmują wyłącznie obszary w kategorii »biały« i »szary problematyczny«”. Natomiast, odnosząc się do kwestii możliwości wykorzystania sieci NSSD w obszarach szarych problematycznych, wskazać należy na zapis motywu 88 Decyzji notyfikacyjnej „W związku z powyższym, chociaż podstawowa infrastruktura szerokopasmowa jest obecna na obszarach docelowych, z dowodów przedstawionych przez władze polskie wynika, że mogą występować nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Tym samym udzielenie przez państwo wsparcia na rzecz budowy szerokopasmowych sieci dosyłowych w tych obszarach jest uzasadnione pod warunkiem przestrzegania warunków proporcjonalności opisanych w pkt 78 wytycznych dotyczących sieci szerokopasmowych (zob. poniżej w pkt 89 i następnych), w szczególności aby umożliwić uruchomienie ulepszonych sieci dostępu. W związku z tym władze polskie

pozwolą operatorom będącym osobami trzecimi podłączyć się do dotowanej sieci tylko pod warunkiem budowy sieci dostępu umożliwiającej świadczenie usług NGA. [podkr. - aut.]”. Doprecyzować w tym miejscu należy, iż zgodnie z zapisami Decyzji notyfikacyjnej obszarem białym jest obszar na którym brak jest infrastruktury telekomunikacyjnej, natomiast obszarem szarym problematycznym jest obszar, na którym jest tylko jedna infrastruktura sieciowa, która nie jest dostępna dla stron trzecich. W związku z powyższym, OI może oferować dostęp do infrastruktury NSSD wyłącznie na kwalifikowanych obszarach i na zasadach wynikających z Decyzji notyfikacyjnej (zasada dostępu warunkowego). Zasada dostępu warunkowego znalazła odzwierciedlenie w Wytycznych. Dostęp warunkowy oznacza zakaz podłączania do NSSD podstawowych sieci szerokopasmowych, jeżeli węzeł NSSD jest zlokalizowany w miejscowości, w której występuje dostateczna konkurencja na poziomie takiej sieci (obszar szary problematyczny). Natomiast w związku z faktem, iż sieć NSSD obejmuje tylko obszary białe oraz obszary szare problematyczne, wskazać należy na zakaz podłączania do NSSD sieci telekomunikacyjnych jeżeli węzeł NSSD jest zlokalizowany w miejscowości znajdującej się w obszarze czarnym lub szarym nieproblematycznym. Postanowienia Oferty ramowej nawiązują do warunków dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury NSSD określonych w Decyzji notyfikacyjnej. Oferta ramowa zobowiązuje przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z infrastruktury NSSD do przestrzegania powyższych zasad i zastrzega możliwość przeprowadzania przez OI czynności kontrolnych w tym zakresie. Takie ograniczenia w użytkowaniu sieci NSSD zmniejszą ryzyko zakłócania konkurencji względem dostawców podstawowych usług szerokopasmowych.

Zgodnie z motywem 42 Decyzji notyfikacyjnej usługi hurtowe powinny obejmować aktywny dostęp poprzez zapewnianie usług transmisyjnych, a także dostęp pasywny poprzez zapewnianie dostępu do usług dzierżawy ciemnych włókien oraz dzierżawę kanalizacji kablowej. Oferta ramowa zawiera katalog podstawowych usług hurtowych, tj. usługę VPN (Virtual Private Network) – jako usługi transmisyjnej oraz dzierżawę ciemnego włókna i kanalizacji kablowej, jak również katalog usług komplementarnych, tj. usługę kolokacji, połączenia sieci oraz nadzór. Należy zauważyć, że Oferta ramowa obejmuje również usługę tranzytu IP.

Prezes UKE w Ofercie referencyjnej jako rekomendowaną usługę transmisyjną wskazał usługę transmisji danych Ethernet. W Ofercie ramowej OI zdefiniował usługę transmisyjną jako usługę VPN. Decyzja notyfikacyjna wskazuje ogólnie wymaganie co do świadczenia przez OI usługi transmisyjnej. Wskazać w tym miejscu należy, iż w toku realizacji sieci NSSD doprecyzowano, iż funkcję usługi transmisyjnej w sieci NSSD będzie pełniła usługa VPN, która została wpisana do umowy określającej warunki koncesji operowania siecią NSSD. W opinii Prezesa UKE usługa VPN zdefiniowana w Ofercie ramowej jako wirtualna sieć prywatna w warstwie L3 umożliwiająca transmisję danych pomiędzy wieloma lokalizacjami z wykorzystaniem protokołu IP spełnia wymagania usługi transmisyjnej. W związku z powyższym, usługę VPN należy uznać za usługę spełniającą warunki Decyzji notyfikacyjnej.

W zakresie katalogu podstawowych usług hurtowych OI zaproponował w Ofercie ramowej tryb rozliczeń zgodny z powszechnie przyjętymi praktykami rynkowymi. Podobnie jest w przypadku trybu rozliczeń za usługi dodatkowe.

Zgodnie z Ofertą ramową usługa VPN rozliczana jest na podstawie opłaty dla określonej przepływności za jedno zakończenie sieci, niezależne od kilometrażu w rozbiciu na kilka grup przepływnościowych, a usługi dostępu do ciemnego włókna i kanalizacji kablowej rozliczane są za długość dzierżawionego odcinka. W przypadku usługi kolokacji, Oferta ramowa przewiduje możliwość korzystania z przestrzeni 1U w szafie telekomunikacyjnej. Usługa kolokacji nie obejmuje dzierżawy powierzchni pod szafy telekomunikacyjne innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Należy zauważyć, że usługa kolokacji jest usługą komplementarną, nie wskazaną wprost w treści Decyzji notyfikacyjnej, zaś dostęp do infrastruktury NSSD może być zapewniony w sposób efektywny również dzięki innym usługom (usługa VPN). W związku z powyższym, ograniczenia Oferty ramowej w zakresie usługi kolokacji nie są na tyle istotne, aby można było je uznać za niezgodne z obowiązkiem zapewnienia otwartego dostępu do infrastruktury NSSD.

Zgodnie z motywem 43 Decyzji notyfikacyjnej ceny dostępu hurtowego powinny być oparte na przeciętnych (regulowanych) cenach hurtowych za porównywalne usługi stosowane na bardziej otwartych na konkurencję obszarach lub, wobec braku takich publikowanych cen, na cenach określonych lub zatwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny. Mając na względzie postanowienia Decyzji notyfikacyjnej, Prezes UKE przeanalizował konkretne poziomy cenowe poszczególnych usług podstawowych wskazanych w Ofercie ramowej.

W przypadku usługi VPN Prezes UKE wskazuje, iż usługa VPN z dwoma zakończeniami jest funkcjonalnie porównywalna z usługą transmisji danych Ethernet (punkt-punkt). W związku z powyższym w celu porównania opłat za usługi VPN przedstawione w Ofercie ramowej, z opłatami rynkowymi określonymi przez Prezesa UKE (dla usługi transmisji danych Ethernet) wzięto pod uwagę opłatę za usługę VPN z dwoma zakończeniami. W toku analizy przeprowadzonej z ww. założeniami, Prezes UKE stwierdził, że opłaty zaproponowane przez OI dla poszczególnych przepływności mieszczą się w zakresie opłat rynkowych, przeanalizowanych przez Prezesa UKE i podsumowanych w Wytycznych. Precyzując, dla poszczególnych przedziałów przepływności opłaty za usługę VPN zaproponowane przez OI kształtują się następująco:

- dla przepływności 10 Mb/s - 250 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 500 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 50 Mb/s - 350 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 700 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 100 Mb/s - 450 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 900 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 300 Mb/s - 600 PLN miesięcznie za jedno zakończenie; tj. 1200 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 500 Mb/s - 800 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 1600 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 1 Gb/s - 1200 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 2400 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 5 Gb/s - 1400 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 2800 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;
- dla przepływności 10 Gb/s - 1800 PLN miesięcznie za jedno zakończenie, tj. 3200 PLN miesięcznie za dwa zakończenia;

podczas gdy zidentyfikowany poziom opłat rynkowych, dla wyżej podanych przepływności dla usługi transmisji danych Ethernet punkt-punkt, przeanalizowanych przez Prezesa UKE kształtował się odpowiednio w następujących przedziałach:

- dla przepływności 30 Mb/s - 643-827 PLN miesięcznie,
- dla przepływności 100 Mb/s - 745-1000 PLN miesięcznie,
- dla przepływności 500 Mb/s - 995-1700 PLN miesięcznie,
- dla przepływności 1 Gb/s - 1185-2507 PLN miesięcznie,
- dla przepływności 10 Gb/s - 2112-5255 PLN miesięcznie.

W przypadku usługi dzierżawy ciemnego włókna światłowodowego, należy stwierdzić, iż zawarta w Ofercie ramowej opłata (105 PLN/km/mies.) za dzierżawę jednego włókna mieści się w zakresie aktualnie stosowanych na rynku opłat, które dla przebiegów pozamiejskich kształtują się w zakresie od 100 do 160 PLN/km/mies. Należy podkreślić, że Oferta ramowa w ramach rozwiązań elastyczności cenowej dla usługi dzierżawy ciemnego włókna światłowodowego przewiduje opusty których wysokość uzależniona jest od potencjału danego obszaru (liczby mieszkańców danej miejscowości) – wraz ze zmniejszaniem się potencjału obszaru zwiększeniu ulega potencjalny opust, co jest w pełni zbieżne z Wytycznymi i w ocenie Prezesa UKE jest działaniem skierowanym na uatrakcyjnienie Oferty ramowej, w szczególności dla terenów stanowiących białe plamy, charakteryzujących się relatywnie niskim popytem na usługi szerokopasmowe.

Po analizie propozycji OI w zakresie opłaty za usługę dzierżawy kanalizacji kablowej w postaci dostępu do całego otworu mikrokanalizacji o przekroju do 8,5 mm opłata wynosi 1,70 PLN/m/mies., Prezes UKE uznał, że zaproponowany w Ofercie ramowej poziom opłat mieści się w przedziale opłat rynkowych za analogiczne usługi, podsumowane w Wytycznych, tj. w przedziale od 0,90 do 2,19 PLN/m/mies. Prezes UKE zwrócił uwagę, że usługa dostępu do kanalizacji kablowej obejmuje wyłącznie dostęp do mikrokanalizacji o przekroju do 8,5 mm. OI wyjaśnił, że projekt NSSD przewidywał wybudowanie kanalizacji kablowej wyłącznie w postaci mikrokanalizacji o przekroju 10 oraz 14 mm, a miejscami bazuje na zasobach innych operatorów. W związku z powyższym należy uznać, że z przyczyn obiektywnych w ramach infrastruktury NSSD, OI nie dysponuje innymi zasobami kanalizacji kablowej niż te, które są oferowane. Oferta ramowa w ramach rozwiązań elastyczności cenowej dla dzierżawy kanalizacji kablowej, podobnie jak w przypadku usługi dzierżawy ciemnego włókna światłowodowego, proponuje opusty potencjałowe, co należy uznać za korzystne z punktu widzenia pobudzania inwestycji w białych plamach.

Prezes UKE wskazuje, że opłata za usługę kolokacji zaproponowana w Ofercie ramowej (tj. 95 PLN/mies. za dzierżawę przestrzeni 1U) jest zgodna z ustalonym przez Prezesa UKE poziomem opłat rynkowych za analogiczne usługi, który kształtuje się w przedziale od 23 PLN do 97 PLN miesięcznie za dzierżawę przestrzeni 1U w szafie telekomunikacyjnej.

W Wytycznych Prezesa UKE, opłaty rynkowe nie uwzględniają specyfiki poszczególnych obszarów, co uzasadnia posługiwanie się w Ofercie ramowej opustami uzależnionymi od potencjału danego obszaru (kategorie związane z liczbą mieszkańców danego obszaru). Zaproponowane przez OI podejście do zastosowania elastyczności cenowej nie budzi wątpliwości Prezesa UKE i jest zgodne z Wytycznymi. Jednocześnie wskazać należy, iż Oferta ramowa określa w jasny

sposób podejście do łączenia poszczególnych rabatów (sumowanie dostępnych opustów), czy kwestii ustalania opłat dla odcinków infrastruktury przechodzących przez obszary o różnych poziomach cennikowych opustów (opusty są stosowane, jeżeli przynajmniej jedno zakończenie łącza występuje w określonym powyżej obszarze, jeżeli oba zakończenia występują w ww. miejscowościach w wycenie stosuje się korzystniejszy opust).

Zdaniem Prezesa UKE, Oferta ramowa (zawarty w niej zakres usługowy i poziom opłat) umożliwi stworzenie oferty przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w oparciu o przyłączoną do NSSD sieć dostępową. Co więcej, należy zauważyć, że zaproponowany przez OI poziom opłat ogranicza ryzyko niepożądanego wpływu Oferty ramowej na istniejącą konkurencję na rynku telekomunikacyjnym.

Prezes UKE, po przeanalizowaniu Oferty ramowej, zatwierdza opłaty dostępu hurtowego przedstawione przez OI. Jednocześnie Prezes UKE przeanalizował także pozacenowe postanowienia Oferty ramowej.

Zgodnie z motywem 42 Decyzji notyfikacyjnej *„Jak potwierdziły władze polskie, dostęp hurtowy będzie udzielany przez operatora infrastruktury na niedyskryminujących warunkach gwarantujących wolny dostęp na okres co najmniej 7 lat. [...]”*. Zasady te zgodnie z Decyzją notyfikacyjną (motyw 94) dotyczą zapewniania dostępu do infrastruktury NSSD w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący. W opinii Prezesa UKE jednym z podstawowych warunków otwartego dostępu na warunkach niedyskryminujących jest między innymi zapewnienie wszystkim zainteresowanym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostępu do wszelkich istotnych informacji na temat infrastruktury NSSD. Prezes UKE w Ofercie referencyjnej rekomenduje publikowanie takich informacji, a ponadto określa szczegółowo zakres i wymogi, jakim powinny odpowiadać udostępniane informacje. Oferta ramowa przewiduje publikowanie informacji dotyczących infrastruktury NSSD, określa zakres tych informacji oraz wymogi jakim powinny one odpowiadać. Tym samym, w opinii Prezesa UKE, szczegółowe informacje określone w Ofercie ramowej dotyczące infrastruktury NSSD czynią zadość wymaganiom wynikającym z Decyzji notyfikacyjnej oraz przyczynią się do zwiększenia atrakcyjności Oferty ramowej poprzez umożliwienie prawidłowego złożenia wniosku o zawarcie umowy szczegółowej, sporządzenia biznes planu oraz efektywnego korzystania z usług hurtowych.

Mając na względzie konieczność zapewnienia dostępu hurtowego do infrastruktury NSSD w sposób efektywny, zgodnie z motywem 27 Decyzji notyfikacyjnej *„Operator infrastruktury będzie zobowiązany do zapewnienia innym operatorom efektywnego hurtowego dostępu do infrastruktury przez okres co najmniej 7 lat od rozpoczęcia eksploatacji wolnych zasobów sieci publicznej. [...]”*, Prezes UKE zwrócił szczególną uwagę na kwestię poziomu jakości świadczonych usług. Zgodnie z Ofertą referencyjną, zalecany poziom jakości usług jest określony jako parametr miesięcznej dostępności usług na poziomie 99,7%; czas reakcji na awarię 60 min.; czas usunięcia awarii 12h przy maksymalnym poziomie prac planowych (które nie są uwzględniane przy wskaźniku miesięcznej dostępności usługi) wynoszącym 24h/rok. Oferta ramowa zakłada trzy poziomowy model jakości świadczonych usług. Oferta ramowa określa wysokość: rocznej dostępności usługi w zakresie od 99,2 do 99,9%; czasu reakcji na awarię od 180 do 60 min. oraz czasu usunięcia awarii od 24h do 8h przy maksymalnym poziomie trwania prac planowych 24h/rok. W związku z powyższym stwierdzić należy, iż w zakresie parametrów jakościowych

Oferta ramowa, w opinii Prezesa UKE, spełnia wymagania konieczne do zapewnienia efektywnego otwartego dostępu do sieci NSSD.

Podsumowanie

Niniejsza opinia dotyczy zgodności Oferty ramowej z postanowieniami Decyzji notyfikacyjnej w zakresie wysokości opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury NSSD. Opinia nie uwzględnia żadnych okoliczności faktycznych właściwych dla współpracy OI z przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, w szczególności niniejsza opinia nie uwzględnia specyficznych uwarunkowań występujących na poszczególnych obszarach objętych zasięgiem infrastruktury NSSD. Należy podkreślić, że ze względu na znaczne zróżnicowanie tych uwarunkowań zaleca się elastyczne podejście w zakresie stosowania przez OI Oferty ramowej we współpracy z innymi przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Mając na względzie uprawnienia Prezesa UKE do rozstrzygania sporów międzyoperatorskich w zakresie dostępu telekomunikacyjnego do infrastruktury NSSD, należy podkreślić, że takie spory będą rozstrzygane w sposób indywidualny z uwzględnieniem okoliczności faktycznych danej sprawy. Z tego względu warunki dostępu do infrastruktury NSSD określone przez Prezesa UKE w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego mogą różnić się od warunków przedstawionych w Ofercie ramowej. Prezes UKE wskazuje, iż rozstrzygając ewentualny konkretny spór międzyoperatorski w zakresie dostępu do infrastruktury NSSD, będzie zmierzał do ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń we wzajemnej współpracy międzyoperatorskiej, w tym także tych wskazanych w niniejszej opinii.

Otrzymuje:

1. Green Operator sp. z o.o.
ul. Cypryjska 2G
02-761 Warszawa
2. Gmina Drohiczyń
ul. Kraszewskiego 5
17-312 Drohiczyń