

**Uwagi Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]
do projektów rozporządzeń Ministra Cyfryzacji w sprawie:**

**udzielania wsparcia finansowego na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 (wersja z dn. 09.08.2022)
oraz
udzielania wsparcia finansowego na rozwój infrastruktury szerokopasmowej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (wersja z dn. 09.08.2022)**

W związku z publikacją projektów rozporządzeń w sprawie przedstawiamy nasze stanowisko z prośbą o jego uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych.

W związku z faktem, że oba projekty w znaczącej części powielają to samo brzmienie projektowanych przepisów, a także fakt, że mają one dotyczyć interwencji z FERC i KPO, ale o niemal identycznych cechach środka pomocowego nasze uwagi przedstawiamy wspólnie do obu projektów rozporządzeń.

Uwagi i postulaty o charakterze generalnym:

- **Wnosimy, aby omówienie projektów rozporządzeń było przedmiotem warsztatów koordynowanych przez CPPC.** Wynika to z faktu, że projektowane rozporządzenia mają istotne znaczenie dla modelu interwencji będącego przedmiotem dyskusji właśnie w ramach tych spotkań warsztatowych.
- **Członkowie izby dostrzegają potrzebę umożliwienia przedstawienia uwag do projektów rozporządzeń także w ramach trwających konsultacji NGA.** Są one bowiem nierozdzielnie związane z opublikowanymi tam założeniami modelu interwencji. W naszej ocenie wspólnie stanowią one formalny wyraz „głównych cech planowanego środka”, a więc uznajemy, że termin ich konsultacji powinien wynosić min. 30 dni, a nie wyznaczone nam 10 dni kalendarzowych (efektywnie 6 dni roboczych).
- **Postulujemy więc, aby termin konsultacji rozporządzeń zrównać z terminem konsultacji NGA (19 września).** albo przynajmniej, aby możliwość efektywnego złożenia uwag nie była wyłączna. W innym przypadku konsultacje „głównych cech planowanego środka” mogłyby zostać uznane za pozorne, szczególnie jeśli doszłoby np. do szybszego zamknięcia prac nad rozporządzeniami, w tym stanowiącego kamień milowy rozporządzenia dla KPO.
- Ponadto, prosimy o wyjaśnienie czy projektowane rozporządzenia mają na celu przyjęcie programów pomocy zgodnych z aktualnym brzmieniem rozporządzenia GBER czy antycypują już jego oczekiwane zmiany wyrażone w przekazanym nam projekcie zmiany GBER? Jeśli tak to czy dostępne są informacje czy projekt zmiany GBER będzie podlegał jeszcze zmianom oraz kiedy zostanie finalnie przyjęty? Z uwagi na zmiany numeracji przepisów w GBER oraz odesłania do nich w krajowych projektach wydaje się, że dostosowanie projektu po przyjęciu zmiany GBER będzie konieczne.

Uwagi szczegółowe:

1. Definicja sieci NGA - § 2 pkt 11 FERC i KPO

Identyfikujemy zmianę podejścia do definiowania sieci NGA jako sieci powyżej 100 Mb/s. Dotychczas, na poziomie krajowym taki parametr był używany wyłącznie do sieci dla jednostek edukacyjnych,

a dla sieci dla HH funkcjonował parametr 30 Mb/s. Nawiązywało to jednocześnie do definicji sieci NGA ze słowniczka rozporządzenia GBER. Zauważyć należy jednak, że w GBER zrezygnowano już z tej definicji i pojęcie NGA nie jest już używane. W projekcie nowych wytycznych szerokopasmowych, dla sieci powyżej 100 Mb/s używany był zwrot „ultraszybka sieć szerokopasmowa”. Stąd pierwsza wątpliwość dotyczy zasadności używania zwrotu NGA.

Przedstawiona w projekcie rozporządzenia definicja jest niejednoznaczna i w związku z tym powinna zostać doprecyzowana. Po pierwsze nie zostało zdefiniowane, co oznacza „przepustowość gwarantowana”. Po drugie projekt rozporządzenia odnosi się do pojęcia „przepustowości”, natomiast rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm., dalej „rozporządzenie GBER”), na którym się ono opiera, odnosi się do pojęcia „prędkości”. Ponieważ nie są to pojęcia tożsame, brak definicji legalnej może prowadzić do istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Pragniemy także zwrócić uwagę, iż nie zostało określone czy proponowana wartość 100 Mb/s odnosi się do łącza w dół (downlink) czy również w górę (uplink). Projekt rozporządzenia nie określa dokładnych wymogów technicznych w zakresie sieci o min. parametrach 100 Mb/s i konieczne będzie ich określenie w celu zapewnienia przewidywalności prawnej. Precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że przedmiot pomocy odwołuje się właśnie do tej definicji.

Kolejna kwestia to fakt, że na poziomie rozporządzeń używane jest kryterium 100 Mb/s do zdefiniowania oczekiwanych parametrów sieci (ma to być sieć NGA) oraz jako wskazanie obszaru interwencji (obszar bez sieci NGA), a także listy punktów wyznaczonych do konsultacji, a także parametrów sieci zgłaszanej w ramach planów inwestycyjnych. Tymczasem koncepcję zawężającą zakres obszarów kierowanych do konkursów przyjęto na poziomie dokumentu konsultowanego do dnia 19/09 w ramach „konsultacji NGA” pt. *Założenia dotyczące konkursów na budowę sieci szerokopasmowych finansowanych z Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC) oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO)*. Zgodnie z nim: „Dofinansowaniem zostaną objęte adresy, pod którymi nie ma i nie jest planowane zapewnienie dostępu do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s”.

Rodzi to szereg wątpliwości, które wydaje się, że powinny zostać przez projektodawców wyjaśnione. Po pierwsze w projektowanym rozporządzeniu GBER usuwana jest kategoria wsparcia dla sieci na obszarach nie posiadających sieci 30 Mb/s. Punktem odcięcia ma być szybkość 100 Mb/s co może być rozumiane jako celowe przyjęcie, że w projektach opartych o GBER wszystkie punkty bez sieci 100 Mb/s powinny być uwzględnione. Na gruncie krajowym z kategorii punktów poniżej 100 Mb/s tworzony jest natomiast podzbiór punktów poniżej 30 Mb/s co rodzi wątpliwości co do dopuszczalności pod kątem przyszłego brzmienia GBER – co wiąże się też z powyższym pytaniem o szacowany czas jego wejścia w życie. Z kolei, zgodnie z obecnym brzmieniem rozporządzenia GBER, jeśli wsparcie będzie ukierunkowane na obszary, w których nie są dostępne sieci zapewniające prędkość pobierania min. 100 Mb/s, wymóg stopniowej zmiany (ang. step change) określony w rozporządzeniu GBER, nakłada zobowiązanie, by dotowana sieć zapewniała co najmniej podwojenie prędkości pobierania i wysyłania w porównaniu z obecnymi lub wiarygodnie planowanymi sieciami oraz musi być w stanie niezawodnie zapewnić prędkość pobierania co najmniej 300 Mb/s i wysyłania 100 Mb/s (prędkości docelowe). Scenariusz ten odnosi się do wdrożenia stacjonarnej sieci szerokopasmowej w celu połączenia gospodarstw domowych i podmiotów stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy na obszarach, na których nie ma sieci zdolnej niezawodnie zapewnić prędkości pobierania co najmniej 100 Mb/s.

Po drugie, zaprezentowane założenia wydają się z góry wykluczać możliwą sytuację podmiotu, który posiadałby plan inwestycyjny polegający na poprawie jakości sieci z parametru poniżej 30 Mb/s na parametr powyżej 30 Mb/s, ale poniżej 100 Mb/s. Przy aktualnych warunkach nie dopuszcza się

przyjmowania planów innych niż dla sieci NGA, a więc powyżej 100 Mb/s. Kwestia ta wydaje się wymagać analizy ze strony KPRM, w celu potwierdzenia, że przyjmowany model udzielania pomocy publicznej nie będzie później kwestionowany generując tym samym ryzyko dla beneficjentów. Wnosimy o przedstawienie stanowiska KPRM w tym zakresie w toku kolejnych warsztatów dot. modelu interwencji.

2. Brak realizacji planów a objęcie obszaru wsparciem (§ 4.4)

Zgodnie z projektem rozporządzenia „w przypadku stwierdzenia, że planowana infrastruktura szerokopasmowa, stanowiąca podstawę wyłączenia danego obszaru spod możliwości udzielenia wsparcia nie jest realizowana, obszar, na którym ta infrastruktura była planowana, może zostać objęty wsparciem.”

W naszej ocenie rozwiązanie takie nie jest zgodne z wymogami wynikającymi z Rozporządzenia GBER. Obszary interwencji pomocy należy zweryfikować poprzez mapowanie i konsultacje społeczne. Według GBER: mapowanie powinno określać docelowe obszary geograficzne, które mają zostać objęte interwencją publiczną i uwzględniać wszystkie obecne sieci publiczne i prywatne, które są w stanie niezawodnie zapewnić prędkości progowe. Mapowanie wykonuje się: (i) dla sieci czysto stacjonarnych, na poziomie adresu na podstawie przekazanych lokali oraz (ii) dla stacjonarnych bezprzewodowych sieci dostępowych, na poziomie adresu na podstawie przekazanych lokali lub na podstawie odpowiedniej siatki. W przypadku ppkt (i) i (ii) mapowanie jest zawsze weryfikowane w drodze konsultacji publicznych.

Procedura włączenia obszaru do systemu wsparcia po stwierdzeniu braku wiarygodności zgłoszonych planów inwestycyjnych powinna przebiegać według określonych kroków, w tym nowych konsultacji społecznych w celu weryfikacji kwalifikowalności do wsparcia publicznego.

Dodatkowo uważamy, że brak realizacji planów inwestycyjnych może być stwierdzony dopiero po upływie pewnego okresu w stosunku do zadeklarowanych terminów. Bowiem brak realizacji planowanej infrastruktury może być spowodowany przez obiektywne trudności wynikające z różnych barier inwestycyjnych niezależnych od operatora, który zgłosił plan inwestycyjny.

Uważamy, że zapis w § 4.4 powinien być doprecyzowany poprzez dodanie okresu dopuszczalnego odsunięcia w czasie realizacji inwestycji komercyjnych, po którym procedura włączenia obszaru do systemu wsparcia mogłaby być rozpoczęta. Bazując na doświadczeniach w pokonywaniu różnych barier inwestycyjnych oceniamy, że odpowiednim dopuszczalnym okresem powinno być 12 miesięcy.

3. Spełnienie przesłanek środowiskowych - § 5 ust. 2 pkt 8

Wymóg dotyczy deklaracji stosowania odpowiednich środowiskowych kryteriów technicznych w ramach tzw. unijnej taksonomii. Zauważamy, że dokument ten to niemal 350 stronicowy materiał techniczny, zawierający wytyczne dla różnych branż. W zakresie sieci szerokopasmowych wspieranych w ramach FERC/KPO wydaje się, że brak jest specyficznych wymagań. Są wymagania dot. sektora ICT, ale w zakresie przetwarzania i przechowywania danych, rozwiązań opartych o dane. Nie jest oczywiste przypisanie, które wymagania miałby beneficjent spełniać realizując projekt. W naszej ocenie na poziomie dokumentów FERC/KPO musi zostać doprecyzowane, które konkretnie wymagania beneficjent ma spełnić. Postulujemy również przedstawienie tego w toku kolejnych warsztatów dot. modelu wsparcia.

4. Dostęp hurtowy - § 5 ust. 4 FERC i KPO

W § 5 w ust. 4 wskazano, że dostęp hurtowy do sieci, na które udzielono wsparcia, niezależnie od tego, czy jest to dostęp aktywny, czy pasywny, nie jest ograniczony w czasie. Jest to istotna zmiana wobec aktualnych warunków POPC, według których dostęp do usług aktywnych jest ograniczony do 7 lat.

Informujemy, że w wyznaczonym terminie nie było możliwe ustalenie jednolitego podejścia do tej kwestii wśród członków Izby, pragniemy zwrócić więc jedynie uwagę na kluczowe kwestie identyfikowane przez operatorów, które mogą wymagać pogłębionej dyskusji.

Bardziej szczegółowe stanowisko w tym zakresie może być adresowane w toku konsultacji (do 19/09) analogicznego zapisu, zawartego w dokumencie pt. *Założenia dotyczące konkursów na budowę sieci szerokopasmowych finansowanych z Programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC) oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO)* gdzie wskazano, że „Beneficjenci będą mieli **nieograniczony w czasie obowiązek udostępniania swojej infrastruktury innym operatorom, na zasadach poprawionych względem PO PC (bardziej konkurencyjnych).**”

Usunięcie ograniczenia czasowego będzie miało znaczenie dla oceny warunków wsparcia przez podmioty planujące udział w naborze, ale także dla przyszłej konkurencyjności, subsydiowanych sieci, w tym wyboru dostawcy usług przez użytkowników końcowych, na obszarach objętych interwencją.

Ze względu na fakt, iż w procedowanej nowelizacji GBER, w przypadku części pasywnej, zamierza się odejść od nieograniczonego w czasie obowiązku na rzecz podejścia uwzględniającego czas życia tych zasobów również w przypadku dostępu bezterminowego do usług aktywnych, rozważenia i dalszej dyskusji może wymagać relacja takiej wytycznej do cyklu życia wspieranej warstwy aktywnej, oczywiście o ile jej czas życia jest dłuższy niż minimalny okres wskazany w projektowanym rozporządzeniu GBER. (projektowana zmiana art. 52 ust. 7 „ (...) *Active wholesale access shall be granted for at least ten years from the start of the operation of the network and the wholesale access to the physical infrastructure including ducts, masts, poles, and towers shall be granted for the lifespan of the elements concerned. (...)*”) Jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę na wymaganie GBER (występujące w obecnym jak i przyszłym brzmieniu GBER), iż obowiązki hurtowe powinny dotyczyć nie tylko bezpośredniego beneficjenta pomocy, ale również przyszłych nabywców, podmiotów zarządzających i operujących taką siecią, a także wynikające z GBER wymaganie, by dostęp dotyczył nie tylko sieci budowanych w ramach projektów objętych dofinansowaniem, ale również już istniejącej i wykorzystywanej w projekcie sieci (art. 52 ust. 7 GBER „(...) *Takie same warunki dostępu muszą mieć zastosowanie do całości dotowanej sieci, w tym także do tych części sieci, gdzie wykorzystuje się istniejącą infrastrukturę. Zobowiązanie dotyczące dostępu wykonuje się niezależnie od jakichkolwiek zmian w zakresie własności dotowanej sieci, zarządzania nią lub jej obsługi (...)*”).

Dla zaopiniowania tych założeń istotne będzie również odbycie konsultacji i warsztatów dot. planowanych warunków dostępu hurtowego.

5. Niejasna funkcja katalogu kosztów kwalifikowalnych - § 7 FERC i KPO

Konstrukcja przepisów dot. kosztów kwalifikowalnych odpowiada zakresowi i strukturze kosztów kwalifikowalnych znanych już z POPC, która oparta była o rozliczenia bazujące na dokumentach finansowych. Takie podejście rodzi nasze wątpliwości wobec zakładanego wprowadzenia modelu opartego o cenę jednostkową.

W § 7 wskazano zarówno ogólne warunki uznawania wydatków w ramach wspartych przedsięwzięć za kwalifikujące się do objęcia wsparciem, jak również wyszczególniono te wydatki w podziale na indywidualne kategorie. Proponujemy doprecyzować, że katalog wydatków kwalifikowanych będzie wykorzystany na potrzeby instytucji organizujących nabór i ustalających maks. poziom ceny jednostkowej, czyli w praktyce w modelu kosztowo-przychodowym UKE. Podobnie należałoby w naszej ocenie rozumieć również wymóg „udokumentowania” wydatków, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 1. W przypadku uproszczonych metod rozliczania, wymaganie, aby beneficjent dokumentował wydatki powoduje, że w znacznej mierze utracony jest sens wprowadzenia metody uproszczonej – beneficjent wciąż musi zbierać dokumenty, a skoro ma to robić to instytucje będą go kontrolować w tym zakresie.

W związku z powyższym wymóg stawiany w art. 7 GBER, wskazujący, że „Koszty kwalifikowalne są udokumentowane w sposób jasny, szczegółowy i aktualny” powinien odnosić się do odpowiedniego udokumentowania maksymalnie dwóch elementów: modelu kosztowo-przychodowego oraz ew. oceny obniżenia tego poziomu w ramach oceny wniosku o dofinansowanie. W toku realizacji projektu wymóg dokumentowania nie powinien obowiązywać – co jest w pełni zgodne z dotychczas przedstawianymi nam przez CPPC zaletami modelu uproszczonych rozliczeń.

Tym samym za konieczne uważamy również potwierdzenie w projekcie rozporządzenia zamiaru, dopuszczalności i sposobu wdrożenia uproszczonych metod rozliczania wydatków przez beneficjentów.

W kontekście wydatków kwalifikowalnych chcielibyśmy również ponownie zwrócić uwagę na istotną kwestię, tj. potrzebę włączenia kosztów związanych z zapewnieniem przyłącza telekomunikacyjnego, a także instalacji telekomunikacyjnej budynku wielorodzinnego do kategorii wydatków kwalifikowalnych. Wprawdzie, w naszej ocenie wskazany w projekcie rozporządzenia katalog jest tak określony, że obejmuje również tę kategorię, to jednak na warsztatach organizowanych przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa w dniu 23.08.2022 r. zostało przedstawione stanowisko, iż wydatki tego rodzaju nie będą traktowane jako wydatki kwalifikowalne. Na temat istotności takiej zmiany dla efektywności dostępu hurtowego, czy realnej możliwości skorzystania z usług szerokopasmowych w oparciu o subsydiowaną infrastrukturę, Izba wielokrotnie się już wcześniej wypowiadała. Niemniej jednak ponownie postulujemy o uwzględnienie tego kosztu.

6. Brak precyzji w zakresie tzw. zasobów nadmiarowych (§ 7.5.)

Zgodnie z projektem rozporządzenia „wydatki poniesione na pokrycie kosztów inwestycyjnych budowy pasywnej infrastruktury szerokopasmowej, o której mowa w ust. 4 pkt 1, stanowią wydatki kwalifikujące się do objęcia wsparciem, pod warunkiem zapewnienia zasobów umożliwiających umieszczenie sieci telekomunikacyjnych przez innych operatorów telekomunikacyjnych”.

Należy to doprecyzować. W art. 52 ust. 7 rozporządzenia GBER znajduje się wskazówka, iż „w przypadku pomocy na budowę kanałów, kanały muszą być na tyle obszerne, aby można było umieścić w nich co najmniej trzy sieci i różne rodzaje topologii sieci.”

Ostateczne stanowisko Izby w tym zakresie będzie możliwe do zaprezentowania po przedstawieniu dokumentów uszczegóławiających, w tym wymagań technicznych oraz wymagań hurtowych.