



Orange Polska S.A.
Współpraca Regulacyjna
reprezentowana przez

pełnomocnik
Aleje Jerozolimskie 160
02-326 Warszawa
tel.: 22 527 22 39

Urząd Komunikacji Elektronicznej
ul. Giełdowa 7/9
01-211 Warszawa

Warszawa, 3 sierpnia 2021 r.

Numer: TKR2/JS/1502/08/21

Temat: dotyczy konsultacji projektu decyzji w sprawie regulacji hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej Orange Polska SA

W związku z opublikowanym projektem decyzji w sprawie regulacji hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej Orange Polska SA (dalej jako OPL), **OPL wnosi o zmianę projektu decyzji poprzez: (i) stwierdzenie, że na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja, (ii) uchylenie obowiązków regulacyjnych nałożonych na OPL** decyzją z dnia 14 grudnia 2012 r. znak: DART-SMP-6040-9/11(58) - z dniem doręczenia decyzji.

Oceniając konsultowany projekt decyzji, OPL wskazuje w szczególności, iż:

1. Rynek telefonii mobilnej w Polsce należy do jednego z najbardziej konkurencyjnych rynków mobilnych w Europie. Jeśli polski rynek ma podlegać regulacji to tym bardziej regulacji powinny podlegać rynki właściwe w innych krajach UE.
2. Tymczasem **Komisja Europejska uznała, że na poziomie UE nie ma już podstaw do regulacji tego rynku** (w szczególności z uwagi na regulację stawki MTR w drodze Rozporządzenia¹). Jego regulacja

¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/654 z dnia 18 grudnia 2020 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 poprzez określenie jednolitej maksymalnej ogólnounijnej stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci ruchomej oraz jednolitej maksymalnej ogólnounijnej stawki za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej

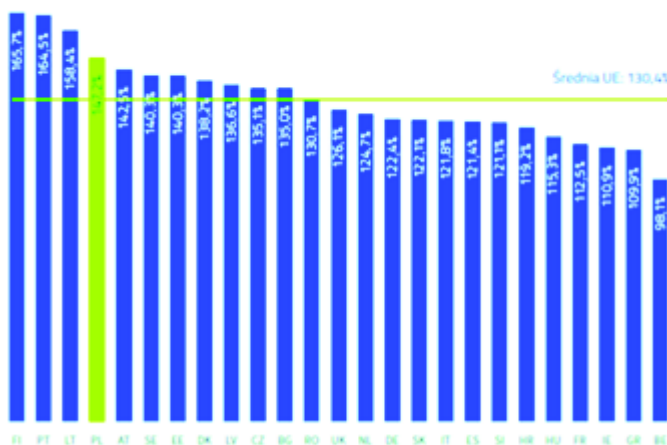
może mieć zatem miejsce wyłącznie gdy występują bardzo specyficzne warunki krajowe, w szczególności problemy w dostępie do sieci (o charakterze pozacenowym).

3. Polski regulator **nie wskazał żadnych szczególnych okoliczności krajowych, które uzasadniałyby regulację rynku w Polsce**, w szczególności:
 - a. **Prezes UKE błędnie przyjął, iż rozdrobnienie rynku po stronie popytowej (mali operatorzy telefonii stacjonarnej), przesądza *per se* o możliwości utrudniania dostępu do sieci MNO**, pomijając w ogóle fakt, że operatorzy ci także posiadają 100% udziału we własnej sieci (tym samym siła nabywcza jest wbrew pozorom wyrównana) i że przy zróżnicowanym wolumenie abonentów jedynym potencjalnym punktem zapalnym może być stawka MTR (która jest jednak regulowana) a nie sam dostęp do sieci. Regulator pominął także fakt, iż rozdrobnienie tego rynku jest nie jest szczególną sytuacją dla polskiego rynku, przykładowo na Węgrzech występuje na tym rynku co najmniej 145 operatorów.
 - b. Prezes UKE **nie wykazał, aby były jakiegokolwiek skargi na dostęp do usługi zakańczania połączeń telefonicznych w sieci OPL** – ani ze strony małych operatorów telefonii stacjonarnej ani innych podmiotów; z kolei zdaniem KE tylko takie skargi mogą być uzasadniać wprowadzenie regulacji tego rynku.
 - c. Prezes UKE **błędnie ocenił kompetencje posiadane przez Prezesa UOKiK** – wśród katalogu narzędzi znajduje się cała gama narzędzi skutecznie zapobiegających nadużywaniu pozycji dominującej na rynku właściwym, które mają zastosowanie *erga omnes* a nie tylko w relacjach bilateralnych.
 - d. **Regulator pominął fakt, iż bariery wejścia na rynek nie różnią się od barier wejścia występujących w innych krajach UE a tym samym nie stanowią szczególnych okoliczności krajowych**; Prezes UKE nie wykazał przy tym, aby bariery te były trudne do przezwyciężenia.
4. Ponadto OPL wskazuje, że Prezes UKE utrzymując wcześniej nałożone obowiązki, **nie uchylił obowiązku wskazanego w IV tej decyzji, tj. obowiązkowej stawki MTR**, przez co decyzję można uznać za wadliwą (nie rozstrzygającą w pełni co do istoty sprawy).

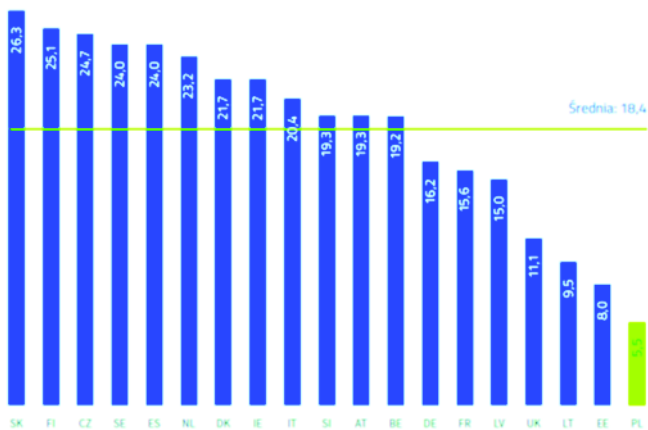
Konkurencyjność rynku mobilnego w Polsce

- (1) Na wstępie OPL wskazuje, iż w opublikowanym niedawno raporcie Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce, Regulator sam przedstawił rynek mobilny w Polsce jako rynek znajdujący się w czołówce europejskiej zarówno pod względem penetracji (147% przy średniej europejskiej 130%), jak i kosztu korzystania z usług (5,5 euro przy średniej 18,4 euro).

Wykres 63. Penetracja usługami telefonii ruchomej w wybranych państwach europejskich



Wykres 64. Średni miesięczny koszt korzystania z usług w sieci ruchomej przy średnim wykorzystaniu usług (Euro z VAT)



Źródło: UKE na podstawie bazy Telecom Market Matrix, Analizy Maszyn

- (2) Nie sposób nie podzielić tej oceny. Polski rynek należy do czołówki europejskiej także pod kątem ilości MNO – z reguły na rynkach mobilnych w krajach UE działają tylko 3 mobilni operatorzy sieciowi.
- (3) Zdziwienie wywołuje zatem stwierdzenie, niemalże równocześnie z publikacją Raportu, potrzeba regulacji rynku zakańczania połączeń w sieciach mobilnych, przy wyraźnym wskazaniu ze strony Komisji Europejskiej, że na poziomie UE Komisja nie widzi podstaw do stosowania regulacji *ex ante* w tym zakresie.
- (4) Jeżeli rynek polski powinien regulacji podlegać to tym bardziej takiej regulacji powinny podlegać rynki w innych krajach członkowskich, gdzie konkurencja nie jest tak rozwinięta. Komisja Europejska jest jednak innego zdania.

Test trzech kryteriów

- (5) Jak słusznie Prezes UKE wskazał w konsultowanym projekcie decyzji:

Zgodnie z Zaleceniem 2020, rynek usług zakańczania połączeń głosowych w poszczególnych sieciach telefonii komórkowej nie wchodzi już w skład listy rynków podlegających regulacji ex ante, dlatego konieczne jest każdorazowe przeprowadzenie i zbadanie spełnienia testu trzech kryteriów ex ante. Jeżeli przynajmniej jedno z tych kryteriów nie będzie spełnione, wtedy organ regulacyjny powinien uznać, że rynek nie może podlegać regulacji, a zatem, że należy na nim stwierdzić brak operatora SMP i skuteczną konkurencję.

- (6) Niestety analiza testu 3 kryteriów doprowadziła Prezesa UKE do błędnych wniosków, na co wskazano poniżej.

Kryterium 1: Występujące trudne do przewyciężenia i niemające przejściowego charakteru bariery strukturalne lub prawno-regulacyjne w dostępie do rynku.

- (7) W projekcie Decyzji Regulator stwierdził występowanie barier strukturalnych oraz prawno-regulacyjnych, ale nie wykazał, aby bariery te były trudne do przewyciężenia, co jest niezbędnym warunkiem oceny tego kryterium.

- (8) Bariery wskazane przez Prezesa UKE nie są barierami specyficznymi dla polskiego rynku – analogiczne bariery występują we wszystkich krajach członkowskich; pomimo występowania tego typu barier KE uznała, że rynek właściwy nie posiada już cech do jego regulacji ex ante.

Kryterium 2: Struktura rynku nie sprzyja osiągnięciu efektywnej konkurencji w odpowiednim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu stanu konkurencji opartej na infrastrukturze i innych źródeł konkurencji stanowiących przyczynę istnienia barier w dostępie do rynku.

- (9) Podstawowym argumentem uzasadniającym spełnienie tego kryterium jest rozdrobnienie strony popytowej rynku (mali operatorzy stacjonarni) i wynikająca z tego – zdaniem Prezesa UKE – nierównowaga siły nabywczej skutkująca problemami w dostępie do sieci.

- (10) Regulator nie wskazał jednak żadnego przykładu, żadnej skargi, która potwierdzałaby, że takie problemy mają czy nawet mogą mieć miejsce, pomimo, że sam zaznaczył, iż zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej:

[...] krajowe organy regulacyjne mogą stwierdzić, że rynki zakańczania połączeń nie wykazują tendencji do efektywnej konkurencji. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy krajowe organy regulacyjne otrzymały uzasadnione skargi od operatorów, którym odmówiono wzajemnego połączenia. [...]

- (11) Co więcej, Regulator uznał rozdrobnienie rynku za bardzo specyficzną sytuację dla Polski podczas gdy jest to cecha charakterystyczna praktycznie dla każdego kraju UE – w każdym z nich występuje co najmniej kilkudziesięciu operatorów, o bardzo różnej liczbie abonentów. Do bardzo rozdrobnionych rynków należą m.in. (na podstawie liczby decyzji wydanych dla operatorów alternatywnych na rynku 1/2014):

- a. Węgry – 144 operatorów alternatywnych
- b. Niemcy – 78 alternatywnych operatorów
- c. Hiszpania – 87 operatorów alternatywnych.

- (12) Warto też wskazać, że rozdrobniona struktura strony popytowej rynku nie została skonfrontowana przez Regulatora ani z:

- a. faktem, że ci mali operatorzy także posiadają pozycję monopolistyczną we własnych sieciach; nie jest zatem prawdą, że siła nabywcza znacząco się różni; ani z
- b. okolicznością regulacji stawek MTR – Regulator nie przeanalizował na ile regulacja stawek jest istotna w potencjalnych sporach i czy w efekcie są realne inne punkty zapalne, które wobec różnej ilości abonentów mogą mieć miejsce. W ocenie OPL jedynym takim punktem mogłaby być ewentualnie stawka MTR, która jednak podlega regulacji.

- (13) Do analogicznych wniosków jak OPL doszedł WIK Consult, który w raporcie wykonanym na zlecenie Komisji Europejskiej² stwierdził, że:

Because competition restrictions on the termination markets mainly result from the fact that network operators can set termination rates without being constrained by other market players or subscribers, due to action at EU level which address these concerns, it can no longer be argued that the structure of the termination markets will not tend towards effective competition.

² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>

Kryterium 3: Same przepisy prawa konkurencji są niewystarczające, aby odpowiednio zaradzić stwierdzonym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku.

- (14)Regulator stwierdził, iż narzędzia posiadane przez Prezesa UOKiK są niewystarczające, aby odpowiednio zaradzić potencjalnym problemom w funkcjonowaniu rynku. Jako potencjalne problemy, Regulator wskazał: odmowę dostępu oraz praktyki dyskryminacyjne.
- (15)Nie budzi wątpliwości, iż powyższe praktyki te są objęte katalogiem zakazanych praktyk ograniczających konkurencję (art. 9 ust 2 pkt 2, pkt 3, pkt 5 oraz pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) i potencjalnie mogą być przedmiotem interwencji UOKiK.
- (16)Wbrew twierdzeniom Regulatora, decyzje w sprawach zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, wydawane przez Prezesa UOKiK, mają skutek *erga omnes* a nie są wyłącznie rozstrzygnięciami bilateralnymi. Przepisy prawa konkurencji są zatem wystarczające aby odpowiednio zaradzić stwierdzonym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku.

Wnioski złożone przez OPL

- (17)W świetle powyżej wskazanych okoliczności wniosek OPL o zmianę rozstrzygnięcia i stwierdzenie konkurencyjności rynku, wraz z uchyleciem obowiązków jest w pełni zasadny. Test 3 kryteriów nie jest na polskim rynku spełniony – analogicznie jak ma to miejsce w odniesieniu do innych rynków krajów członkowskich.
- (18)Jedynie z ostrożności OPL wskazuje, iż sentencja projektu decyzji nie odnosi się do obowiązku wskazanego w pkt IV poprzedniej decyzji SMP, przez co obecne rozstrzygnięcie może zostać uznane za niepełne.

Przedstawiając powyższe, OPL wnosi o uwzględnienie stanowiska.

Załączniki: pełnomocnictwo oraz opłata skarbową