

Załącznik nr 2

Komentarz

do niezastrzeżonych stanowisk zgłoszonych w trakcie postępowania konsultacyjnego dotyczącego projektu decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej „Prezes UKE”) w sprawie określenia rynku właściwego jako hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonii komórkowej) Orange Polska S.A. (dalej „Operator”) (dalej „Rynek MTR”), ustalenia, że na rynku MTR występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji rynkowej, wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej na rynku MTR oraz utrzymania obowiązków regulacyjnych.

Niniejszy komentarz przedstawia stanowisko Prezesa UKE do uwag i opinii, które napłynęły w trakcie postępowania konsultacyjnego, przeprowadzonego w dniach 5 lipca 2021 r. – 4 sierpnia 2021 r., dotyczącego projektu decyzji Prezesa UKE w sprawie określenia rynku właściwego jako rynku MTR, stwierdzenia, że na rynku MTR nie występuje skuteczna konkurencja oraz utrzymania obowiązków regulacyjnych.

W wyznaczonym terminie wpłynęły stanowiska od następujących podmiotów:

1. Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej (dalej KIKE);
2. Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (dalej PIIT);
3. Orange Polska S.A. (dalej OPL).

Lp.	Zgłoszone uwagi	Komentarz
1	KIKE Postuluje rozszerzenie zakresu obowiązków regulacyjnych Operatora poprzez dodanie obowiązków regulacyjnych z art. 38 ustawy Prawo telekomunikacyjne (dalej „Pt”), art. 39 lub 40 Pt, art. 42 i 43 Pt. W art. 34 Pt, zdaniem KIKE należy wyraźnie wskazać, że operatorzy mobilni mają obowiązek	Uwagi nieuwzględnione (i) Obowiązki regulacyjne są nakładane na danego przedsiębiorcę, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności związanych z analizowanym rynkiem, a nie jedynie ze względu na jego skalę działalności. Przy nakładaniu obowiązku regulacyjnego, muszą zostać uwzględnione zasady adekwatności oraz proporcjonalności. Zgodnie z zasadą proporcjonalności krajowy organ regulacyjny wybiera najmniej interwencyjny sposób podejścia do problemów zidentyfikowanych w analizie rynku. Zasada proporcjonalności wymaga, by środki użyte do osiągnięcia określonego celu nie wykraczały poza to, co właściwe i niezbędne do osiągnięcia tego celu. Dla ustalenia,

Urząd Komunikacji Elektronicznej
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,

tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

Pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym

<p>zapewnienia dostępu do swoich sieci w trybie SIP/IP.</p> <p>KIKE wskazała również na fakt, że obowiązki regulacyjne, nałożone na ww. operatorów są podobne do obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorców stacjonarnych, których skala działalności jest nieporównywalna (zarówno pod względem zakresu działalności jak i ilości abonentów korzystających z sieci Operatora)</p>	<p>czy proponowany środek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, działanie, które ma być podjęte, musi zmierzać do uzasadnionego celu, a zaangażowane do osiągnięcia celu środki muszą być zarówno niezbędne, jak i najmniej kłopotliwe, tzn. musi to być niezbędne minimum dla osiągnięcia celu. Regulacje zawarte w ustawie Prawo telekomunikacyjne (art. 24 Pt) oraz Europejskim Kodeksie Łączności Elektronicznej (EKŁE), w szczególności art. 64 EKŁE, wprost nakładają na Prezesa UKE, aby obowiązki regulacyjne były proporcjonalne z uwzględnieniem, w miarę możliwości, kosztów i korzyści oraz uzasadnione co do celów regulacji i adekwatne do stwierdzonych na rynku problemów.</p> <p>(ii) W niniejszej sprawie, po przeprowadzonej analizie rynku, Prezes UKE uznał, że proporcjonalnym i uzasadnionym będzie zastosowanie obowiązku dostępu (art. 34 Pt), niedyskryminacji (art. 36 Pt) oraz obowiązek informacyjny (art. 37 Pt). Inne obowiązki regulacyjne (m.in. oferta ramowa – art. 42 Pt) byłyby nieuzasadnione i zbyt ekstensywne co do stwierdzonych problemów rynkowych.</p> <p>(iii) Odnośnie obowiązków kosztowych – należy wskazać, że po 1 lipca 2021 r. Prezes UKE nie ma legitymacji do określenia wysokości opłat za usługę zakańczania połączeń. 22 kwietnia 2021 r. zostało opublikowane 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 (dalej: „akt delegowany”). Akt delegowany określa m.in. stawkę MTR, która ma obowiązywać w państwach członkowskich UE. Akt delegowany jest bezpośrednio stosowany przez wszystkie państwa członkowskie. Zgodnie z art. 1 aktu delegowanego, rozporządzenie określa jednolitą maksymalną ogólnounijną stawkę za zakończenie połączenia głosowego w sieci ruchomej oraz jednolitą maksymalną ogólnounijną stawkę za zakończenie połączenia głosowego w sieci stacjonarnej, które mają być naliczane przez dostawców hurtowych usług zakańczania połączeń głosowych za świadczenie usług zakańczania połączeń głosowych w sieciach ruchomych i stacjonarnych, zaś zgodnie z art. 3 ust. 1 aktu delegowanego: „Za usługę</p>
--	--

Urząd Komunikacji Elektronicznej
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,

tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

Pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym

		<p><i>zakończenia połączenia z użytkownikiem końcowym w jego sieci dostawca usług zakańczania połączeń głosowych w sieci ruchomej lub stacjonarnej nie nalicza stawki wyższej niż właściwa maksymalna stawka za zakończenie połączenia głosowego określona w art. 4 i 5". Powyższe przesądza o obowiązku stosowania stawek m.in. MTR w wysokości nie wyższej niż wynikające z aktu delegowanego.</i></p> <p>(iv) W tym miejscu podkreślić należy, iż akt delegowany w zakresie wysokości stawek m.in. MTR stał się po wejściu w życie tj. w dniu 23 kwietnia 2021 r. częścią polskiego porządku prawnego i powinien być bezpośrednio stosowany. Wejście w życie aktu delegowanego oznacza zatem obowiązek stosowania jego przepisów przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz organy administracji publicznej, co w tym przypadku oznacza, iż każde przedsiębiorstwo na mocy prawa musi stosować się do przepisów ograniczających możliwość stosowania stawek m.in. MTR w wysokości wyższej niż wysokość maksymalna określona w akcie delegowanym od dnia 1 lipca 2021 r., zgodnie z art. 6 ust. 2 aktu delegowanego.</p> <p>Tym samym, Prezes UKE nie mógł nałożyć na Operatorów MNO obowiązków kosztowych, o co wnioskuje KIKE.</p> <p>(v) Odnośnie postulatu KIKE, aby wpisać technologię IP/SIP jako obowiązkową, Prezes UKE wskazuje, że projekt rozstrzygnięcia zakłada neutralność technologiczną. Dany operator może uzyskać dostęp do sieci innego operatora na zasadach wskazanych w sentencji decyzji. Należy jednak wskazać, że technologia połączenia sieci zależy od możliwości technicznych i ekonomicznych obu stron.</p>
2	<p>PIIT Brak podstaw do regulacji rynku MTR: (i) brak realnych problemów na rynku (ii) rynek MTR nie spełnia testu trzech kryteriów, w szczególności kryterium 2 - braku efektywnej konkurencji oraz kryterium 3 - niewystarczalności prawa konkurencji, w związku z czym regulacja</p>	<p>Uwagi w większości niezasadne (częściowo uwzględnione)</p> <p>(i) Prezes UKE wyjaśnia, że rynek telekomunikacyjny w Polsce, w szczególności rynek stacjonarny, jest rynkiem bardzo rozdrobionym, co wbrew twierdzeniom PIIT stanowi istotną przesłankę uzasadniającą dalszą regulację rynku MTR w Polsce. Co więcej motyw 41 Zalecenia KE z 2020 r. w sprawie rynków właściwych podlegających regulacji ex ante wskazuje, że odmowa połączenia sieci lub problemy z zakańczaniem połączeń stanowią przykłady szczególnych okoliczności, które mogą uzasadniać</p>

<p>jest niezasadna, a wręcz szkodliwa dla rynku. Obecnie obowiązujące Zalecenie Komisji nie przewiduje już rynków świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych jako rynków, których cechy uzasadniają regulację ex ante. W przypadku regulacji tego rynku operatorzy MNO znajdują się w gorszej sytuacji od MNO działających w innych krajach, gdzie rynki te zostaną zapewne zderegulowane. Rynek polski w odczuciu europejskim będzie traktowany jako rynek problematyczny, pomimo że faktem powszechnie znanym jest konkurencyjność tego rynku na poziomie zdecydowanie powyżej średniej europejskiej.</p>	<p>regulację wybranych aspektów rynków zakańczania połączeń. Przykłady te nie stanowią katalogu zamkniętego. Zapewnienie dostępu do sieci Operatorów MNO jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku. Mali i średni przedsiębiorcy znacząco różnią się od MNO potencjałem finansowym, technicznym i zapleczem osobowy. W toku różnych spotkań i rozmów roboczych Prezes UKE otrzymuje sygnały od małych przedsiębiorców, że Operatorzy MNO wymagają spełnienia różnych warunków technicznych i finansowych, których mali operatorzy nie są w stanie zagwarantować. Różnice potencjału ekonomicznego przedsiębiorców działających na rynku są na tyle istotne, że bez interwencji Prezesa UKE, słabsza strona będzie mogła zostać uszkodzona. Dotyczy to nie tylko sfery finansowej, ale również możliwości zawarcia umowy o połączeniu sieci i zapewnienia dostępu abonentów niewielkiego przedsiębiorcy do abonentów MNO.</p> <p>(ii) Konieczność zapewnienia ochrony regulacyjnej, poprzez możliwość zapewnienia bezpośredniego dostępu jest również niezwykle istotna, ze względu na fakt, że w przypadku odmowy możliwości zapewnienia bezpośredniego połączenia sieci, mali przedsiębiorcy będą zmuszeni do korzystania z usług pośredników tranzytujących takie połączenie. To z kolei spowoduje zwiększenie kosztów po stronie małych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a w konsekwencji zaburzy konkurencję na rynku. Mali przedsiębiorcy, nie będą mieli bowiem możliwości oferowania konkurencyjnych cenowo usług detalicznych.</p> <p>(iii) W związku ze zgłoszonymi przez PIIT wątpliwościami dotyczącymi zasadności regulacji Rynku MTR, Prezes UKE informuje, że poszerzy w treści decyzji argumentację dotyczącą sporów i zaistniałych problemów rynkowych w relacjach międzyoperatorskich, jako szersze uzasadnienie istnienia barier na rynku.</p> <p>(iv) Fakt usunięcia rynku zakańczania połączeń głosowych w sieciach ruchomych nie uniemożliwia dalszej jego regulacji. Wymagane jest tylko przeprowadzenie testu trzech kryteriów ex ante, co Prezes UKE wykonał w konsultowanym projekcie decyzji.</p> <p>(v) Polski rynek zakańczania połączeń w sieciach ruchomych jest regulowany od ponad 10 lat, a do polepszenia stanu konkurencji na poziomie detalicznym istotnie</p>
--	---

Urząd Komunikacji Elektronicznej
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,

tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

Pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym

		<p>przyczyniła się regulacja przedmiotowego rynku hurtowego. Ponadto Prezes UKE wyjaśnił w konsultowanej decyzji, że rynek ten jest naturalnie monopolistyczny, bez względu na poziom konkurencyjności rynku detalicznego.</p> <p>(vi) Na chwilę obecną nie można przewidzieć, jaki będzie trend wśród europejskich organów regulacyjnych w zakresie ewentualnej deregulacji rynku MTR, jak również kiedy takie deregulacje miałyby mieć miejsce.</p>
3	<p>OPL Wnosi o stwierdzenie skutecznej konkurencji i uchylenie obowiązków. Rynek w Polsce należy do konkurencyjnych a Komisja Europejska usunęła z Zalecenia rynek zakańczania połączeń jako podlegający regulacji ex ante. Prezes UKE nie wskazał żadnych szczególnych okoliczności krajowych, które uzasadniałyby regulację rynku w Polsce. Wbrew ocenie Prezesa UKE przepisy prawa konkurencji są wystarczające. Utrzymując wcześniej nałożone obowiązki, Prezes UKE nie uchylił obowiązku wskazanego w IV tej decyzji, tj. obowiązkowej stawki MTR, przez co decyzję można uznać za wadliwą.</p>	<p>Uwagi niezasadne (częściowo uwzględnione)</p> <p>(i) Zgodnie z przedstawioną analizą w konsultowanym projekcie decyzji, rynek właściwy (czyli rynek hurtowy) nie jest konkurencyjny i wymaga dalszej regulacji. Sytuacja panująca na rynku detalicznym w przypadku rynku naturalnie monopolistycznego, jakim jest rynek zakańczania połączeń, nie wpływa na stan konkurencji na poziomie hurtowym, gdyż Operator w dalszym ciągu ma wyłączny dostęp do użytkowników w swojej sieci. Ponadto regulacja dotyczy sytuacji występującej w sieci OPL na terenie Polski, dlatego bezzasadne są odniesienia OPL do sytuacji panującej na innych rynkach europejskich. W szczególności stan i poziom rozdrobnienia rynku w Polsce wielokrotnie przekracza liczbę operatorów alternatywnych w przywołanych przez OPL Węgrzech, Niemczech i Hiszpanii.</p> <p>(ii) W związku ze zgłoszonymi przez OPL wątpliwościami dot. zasadności regulacji Rynku MTR oraz uzasadnienia okoliczności przemawiających za dalszą regulacją tego rynku, Prezes UKE informuje, że poszerzy w treści decyzji argumentację dotyczącą sporów i zaistniałych problemów rynkowych w relacjach międzyoperatorskich, jako szersze uzasadnienie istnienia barier na rynku.</p> <p>(iii) W konsultowanym projekcie decyzji w pkt 3.3 Prezes UKE szczegółowo uzasadnił dlaczego przepisy prawa konkurencji nie są wystarczające do zaradzenia problemom na analizowanym rynku właściwym.</p> <p>(iv) W odniesieniu do kwestii uchylenia obowiązku kosztowego nałożonego poprzednią decyzją regulacyjną, Prezes UKE informuje, że w odrębnym postępowaniu i odrębnej decyzji zostanie stwierdzone jego wygaśnięcie, na co wskazano już w pkt. 5.4. uzasadnienia decyzji.</p>

Urząd Komunikacji Elektronicznej
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,

tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl

Pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym

Urząd Komunikacji Elektronicznej
Warszawa, ul. Giełdowa 7/9,
tel. 22 53 49 440, fax 22 53 49 306, platforma e-usług: pue.uke.gov.pl
Pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym