

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) T-Mobile 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 i zmiany 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 i zmiany 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. T-Mobile Polska S.A. (dalej TMPL)

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 obligatoryjną, 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>TMPL 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 (przypadków odmowy lub utrudniania dostępu), które uzasadniałyby regulację rynku w Polsce. W opinii TMPL wystarczający do tego byłby obowiązek z art. 45 Pt. Utrzymując wcześniej nałożone obowiązki, Prezes UKE nie uchylił obowiązku kosztowego z art. 44 Pt, przez co decyzję można uznać za wadliwą. W zakresie kryteriów oceny SMP, TMPL stwierdza, że brak równoważącej siły nabywczej jest błędnie określony, a w odniesieniu do presji konkurencyjnej Prezes UKE nieodpowiednio ocenił pozycję podmiotów OTT (brak dokonania analizy występowania presji</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 TMPL na terenie Polski, dlatego bezzasadne są odniesienia TMPL do sytuacji panującej na innych rynkach europejskich.</p> <p>(ii) W związku ze zgłoszonymi przez TMPL 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 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> <p>(iv) Obowiązek z art. 45 Pt może być stosowany tylko w wyjątkowych okolicznościach związanych z utrudnianiem dostępu do użytkowników końcowych, natomiast nie pozwala on na kompleksowe zaadresowanie problemów rynkowych stwierdzonych na rynku właściwym.</p>

<p>konkurencyjnej). Dodatkowo TMPL odniósł się szczegółowo do uzasadnienia obowiązków: wg TMPL obowiązek dostępu wymaga zmiany lub wykreślenia, tak samo obowiązek niedyskryminacji jest bezzasadny. W zakresie obowiązku informacji TMPL stwierdza, że nie powinien on być zmieniany. T-Mobile wskazuje ponadto, że nakładane obowiązki nie są wystarczająco precyzyjne, nie spełniają wymogu adekwatności i proporcjonalności. Zarzuca także, że projekt decyzji nie odnosi się w ogóle do stanu konkurencji na odpowiednich rynkach detalicznych.</p>	<p>(v) Odnosząc się do kryteriów oceny pozycji SMP w konsultowanym projekcie decyzji, należy zwrócić uwagę, że, jak wskazał Prezes UKE, brak równoważącej siły nabywczej wynika przede wszystkim z faktu, że nabywcami usługi zakańczania połączeń od TMPL są mali i bardzo rozdrobnieni przedsiębiorcy (głównie operatorzy stacjonarni). Nie ulega wątpliwości, że operatorzy ci nie posiadają wystarczającej siły nabywczej, aby zniechęcić TMPL do możliwych praktyk związanych z utrudnianiem dostępu do sieci. W odniesieniu do określenia pozycji operatorów OTT Prezes UKE wskazał w projekcie decyzji w pkt 2.2. Rynek produktowy na szczeblu detalicznym uzasadnienie braku wystarczającej presji konkurencyjnej ze strony operatorów OTT, wobec tego dalsze przeprowadzanie analizy istnienia presji byłoby bezzasadne. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej w Nocie wyjaśniającej do Zalecenia 2020 "W związku z tym zgodnie z obecną praktyką regulacyjną służby Komisji nie uznają niezarządzanych połączeń głosowych za część tego samego rynku".</p> <p>(vi) Wbrew twierdzeniom TMPL w projekcie decyzji zawarte jest szerokie uzasadnienie obowiązków regulacyjnych. Zakres obowiązku dostępu dotyczący sieci wirtualnych i sieci inteligentnych nie wprowadza w opinii Prezesa UKE terminologii niezrozumiałej dla operatora sieci komórkowej. Zapisy obowiązku dostępu uwzględniają też szeroko możliwość świadczenia usług zakańczania połączeń głosowych w różnych technologiach i w różnych modelach świadczenia usług, z uwzględnieniem możliwych zmian na rynku. Odnosząc się do obowiązku niedyskryminacji, fakt uregulowania stawek MTR poprzez akt delegowany w żaden sposób nie wpływa na zakres obowiązku niedyskryminacji, który dotyczy zarówno aspektów cenowych jak i pozacenowych. Z kolei każda decyzja krajowego organu regulacyjnego jest indywidualna i uwzględnia specyficzną sytuację w danym kraju, wobec tego odniesienie się Komisji Europejskiej w sprawie słoweńskiej (indywidualnej) nie ma charakteru uniwersalnego. W zakresie obowiązku z art. 37 Pt Prezes UKE podtrzymuje swoje stwierdzenia i wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu zmiany tego obowiązku, w szczególności „W opinii Prezesa UKE publikacja tych informacji na stronie internetowej Operatora jest niezbędna dla przedsiębiorcy zainteresowanego dostępem do sieci Operatora. Powinien on posiadać wszelkie niezbędne informacje</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>do złożenia wniosku o dostęp telekomunikacyjny, bez konieczności występowania z wnioskiem do Operatora. Jednocześnie obowiązek ten nie może być uznany za stanowiący nieuzasadnione obciążenie dla Operatora, który posiada stronę internetową i umieszcza na niej informacje np.: służące do złożenia wniosku o dostęp w celu zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej Operatora”. Co więcej TMPL w chwili obecnej publikuje na swojej stronie internetowej informacje odnośnie zasad dostępu do swojej sieci ruchomej (https://firma.t-mobile.pl/wspolpraca/informacje_dla_sieci_ruchomej). Są w nich zawarte m.in. następujące informacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Charakterystyka ruchomej publicznej sieci telefonicznej, • Zasady korzystania z ruchomej publicznej sieci telefonicznej T-Mobile Polska, • Zasady i warunki świadczenia usługi zakończenia połączenia w sieci T-Mobile Polska, • Realizacja punktów styku sieci oraz specyfikacja techniczna urządzeń, • Utrzymanie punktu styku sieci, • Opłaty • Pliki wniosków – wniosek o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego, wystąpienie na dzierżawę łącza transmisyjnego do punktu styku sieci, wystąpienie o warunki techniczne na kolokację. <p>Skoro obecnie TMPL publikuje te informacje (mimo braku takiego obowiązku) to twierdzenie, że jest to obowiązek nieproporcjonalny i nadmiarowy nie może być uznane za zasadne. Co więcej to właśnie każdorazowe udostępnianie takich informacji może dodatkowo angażować zasoby ludzkie zarówno po stronie TMPL, jak i operatora który chciałby je od TMPL uzyskać. Ponadto w takim przypadku mogłoby zachodzić ryzyko, że operator wnioskujący otrzyma np.: omyłkowo informacje niepełne lub nieaktualne.</p> <p>(vii) Wbrew twierdzeniom TMPL obowiązki regulacyjne są wystarczająco sprecyzowane. Prezes UKE wykazał też w uzasadnieniu ich adekwatność do stwierdzonych problemów i wynikającą stąd konieczność nałożenia lub utrzymania. Stwierdzenia</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>TMPL mają charakter ocenny, a nie merytoryczny, gdyż ignorują one fakt uzasadnienia obowiązków w konsultowanej decyzji.</p> <p>(viii) Rynek zakańczania połączeń w sieciach ruchomych jest specyficzny, ma on charakter rynku naturalnie monopolistycznego, toteż stan konkurencji na poziomie detalicznym nie zmienia tu faktu kontrolowania w 100% całego rynku zakańczania połączeń w swojej sieci przez TMPL i wynikającej z tego stanu znaczącej pozycji rynkowej TMPL. Należy także podkreślić, że poziom konkurencyjności rynku detalicznego jest też wynikiem tego, że rynek hurtowy w Polsce od ponad 10 lat był i jest regulowany, co wpłynęło np. na drastyczne obniżenie cen detalicznych za połączenia głosowe.</p>
--	--	---