



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dn. 26.03.2018 r.
KIGEiT/567/03/2018

Sz. P. Marcin Cichy
Prezes
Urząd Komunikacji Elektronicznej
ul. Giełdowa 7/9
01-211 Warszawa

Dotyczy: DHRT.SMP.6041.5.2017

Szanowny Panie Prezesie,

działając w imieniu Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji z siedzibą w Warszawie (dalej: „Izba” lub „KIGEiT”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa (w załączeniu), niniejszym składam stanowisko konsultacyjne Izby w ramach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: „Prezes UKE”) konsultacji projektu decyzji Prezesa UKE w sprawie:

- 1) określenia rynku właściwego jako krajowego rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji),
- 2) stwierdzenia, że na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji), występuje skuteczna konkurencja,
- 3) uchylecia obowiązków regulacyjnych nałożonych decyzją Prezesa UKE z dnia 5 sierpnia 2011 r. (znak: DART-SMP-6040-5/10(42)) na Telekomunikację Polską S.A. z siedzibą w Warszawie (obecnie: Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie, dalej: „Orange” lub „OPL”) na określonym tą decyzją krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji) oraz określenia terminu uchylecia tych obowiązków.

- dalej zwanej „Decyzją” lub „Projektem”.

1. Uwagi ogólne – warunki deregulacji rynku 8/2003 i test trzech kryteriów

Jak wskazał Prezes UKE w uzasadnieniu Projektu (s. 22 i następne), hurtowy rynek rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (dalej: „Rynek 8”) nie został wymieniony w obowiązującym Zaleceniu Komisji z dnia 9 października 2014 r. w sprawie rynków właściwych w zakresie produktów i usług telekomunikacyjnych w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług

łączności elektronicznej (dalej: „**Zalecenie 2014**”)¹ jako rynek właściwy podlegający regulacji i został rekomendowany przez Komisję Europejską do objęcia liberalizacją.

Jednocześnie, Prezes UKE na s. 22-23 Projektu stwierdził: „[...] w *Zaleceniu 2014* zaznaczono, że krajowe organy regulacyjne powinny przeprowadzić ocenę spełnienia tzw. „test trzech kryteriów” w odniesieniu do rynków wymienionych w załącznikach do poprzednich zaleceń (z 2007 roku i 2003 roku), które nie są już wymienione w załączniku aktualnego Zalecenia 2014, jeżeli rynki te są nadal objęte regulacją w związku z okolicznościami krajowymi, tak, aby ocenić, czy nadal powinny podlegać regulacji *ex ante*”.

Kryteria wymienione przez Komisję Europejską w Zaleceniu 2014 to:

1. występowanie trudnych do przezwyciężenia i niemających przejściowego charakteru barier strukturalnych lub prawno-regulacyjnych w dostępie do rynku;
2. istnienie struktury rynku, która nie sprzyja osiągnięciu skutecznej konkurencji w odpowiednim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu stanu konkurencji infrastrukturalnej i innych rodzajów konkurencji z pominięciem barier w dostępie do rynku;
3. przepisy wyłączające prawa konkurencji są niewystarczające do odpowiedniego zaradzenia stwierdzonym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku.

Dla spełnienia testu trzech kryteriów konieczne jest, aby ww. kryteria zostały spełnione łącznie.

W opinii KIGEiT nie budzi wątpliwości okoliczność, że wszystkie powyższe kryteria zostały spełnione i Rynek 8 powinien podlegać regulacji *ex ante*, zaś podmiotem zajmującym dominującą pozycję rynkową na rynku właściwym jest OPL. Struktura rynku, otoczenie rynkowe, bariery wejścia i dotychczasowe doświadczenia z zachowania Orange na rynkach zderegulowanych nie dają podstaw do przyjęcia, że zderegulowanie Rynku 8 pozwoli na prawidłowy rozwój rynku.

2. Bariery strukturalne i dynamika Rynku 8

Przedstawione przez Prezesa UKE w Projekcie dane nie dowodzą, że test trzech kryteriów został spełniony, a dokonana przez Prezesa UKE interpretacja zmian rynkowych nie opisuje rzeczywistych przyczyn określonych zachowań operatorów alternatywnych.

[Bariery strukturalne i dynamika rynku] Izba wskazuje, że zdaniem Prezesa UKE argumentem przemawiającym za brakiem barier strukturalnych (kryterium nr 1) przemawia stale rosnąca liczba operatorów obecnych na rynku. Zdaniem Prezesa UKE nowe podmioty, w szczególności działające lokalnie, pojawiają się i wychodzą z rynku, jednakże zainteresowanie świadczeniem usługi hurtowej rozpoczynania połączeń przedsiębiorców będących właścicielami publicznych sieci telekomunikacyjnych jest niewielkie, a to ze względu na schyłkowy charakter usługi telefonii stacjonarnej.

W pierwszej kolejności KIGEiT zaznacza, że opisując dynamikę rynku rozpoczynania połączeń w stacjonarnej sieci telefonicznej Prezes UKE nie wskazał, na podstawie jakich danych doszedł do zaprezentowanych wniosków. Zważywszy na brak szczegółowego uzasadnienia w Decyzji Izba przyjmuje, że Prezes UKE bazował na zmianach we wpisie do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych i wskazanym tam zakresie usług świadczonych przez podmioty

¹ Publikator: OJ L 295, 11.10.2014, s. 79–84; dokument dostępny pod: [link](#).

ujawnione w rejestrze. Należy jednak wskazać, że podmioty dokonujące wpisu do rejestru mogą zadeklarować **dowolne** usługi telekomunikacyjne, jakie zamierzają świadczyć po uzyskaniu wpisu do rejestru. Co istotne, wiele podmiotów dokonujących wpisu zakreśla obszar swojej działalności bardzo szeroko – a to z uwagi na konstrukcję przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1907 ze zm.; dalej „Pt”)². Nie oznacza to jednak, że podmioty zgłaszające we wniosku o wpis do rejestru – bądź już wpisane do rejestru – działalność polegającą na rozpoczynaniu połączeń w stacjonarnej sieci telefonicznej, faktycznie taką działalność prowadzą.

Izba podnosi, że Prezes UKE w uzasadnieniu Decyzji nie wykazał, że nowe podmioty wchodzące na rynek rzeczywiście świadczą usługę rozpoczynania połączeń (brak informacji o przeprowadzeniu analizy w tym zakresie). Dane zgromadzone w rejestrze – bądź we wnioskach o wpis do rejestru – nie opisują aktywności rynkowej, a jedynie deklaracje przyszłych przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

3. Struktura i pozycja Orange na rynku WLR

[Strona podaźowa rynku] Wbrew twierdzeniom Prezesa UKE nie rośnie liczba podmiotów świadczących na rzecz operatorów usługi WLR. Na dzień sporządzenia niniejszego stanowiska Izby, Orange jest jedynym podmiotem świadczącym takie usługi.

[Strona popytowa rynku] Na stronie 25 Projektu Prezes UKE wskazał, że udział łączy WLR w całkowitej liczbie łączy wykorzystywanych do świadczenia detalicznych usług głosowych w telefonii stacjonarnej od 6 lat utrzymuje się na podobnym poziomie. Z łączy WLR korzysta 27 przedsiębiorców telekomunikacyjnych, z których 15 nie posiada własnej infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług głosowych. Zdaniem Prezesa UKE świadczy to o kurczeniu się rynku i powolnym wypieraniu telefonii stacjonarnej przez usługi mobilne, co z kolei przekłada się na zachowania podmiotów na regulowanym rynku hurtowym.

W opinii Izby, utrzymująca się przez wiele lat na zbliżonym poziomie liczba wykorzystywanych przez operatorów alternatywnych łączy WLR świadczy o niemalejącym zapotrzebowaniu na te usługi. Przedstawione przez Prezesa UKE dane przeczą wywodzonej przez regulatora na podstawie danych tezie. Gdyby, jak twierdzi Prezes UKE, zachodziło zjawisko kurczenia się rynku opartego o dostęp WLR, to liczba podmiotów korzystająca z tej formy dostępu powinna maleć – z czym, jak wykazał Prezes UKE, nie mamy do czynienia.

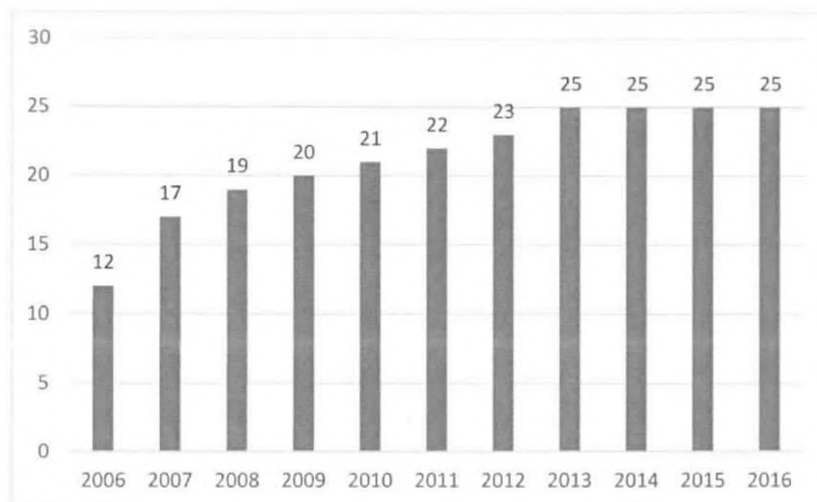
[Tendencje na rynku WLR w ujęciu ogólnoeuropejskim] Odnośnie podnoszonego przez Prezesa UKE wielokrotnie w Projekcie twierdzenia, jakoby rynek hurtowego rozpoczynania połączeń w stacjonarnej sieci telefonicznej był rynkiem schyłkowym Izba wskazuje, że w raporcie BEREC „*Report Regulatory Accounting in Practice 2016*” wskazano, że w latach 2006-2016 **liczba krajów, w których prowadzono regulacje usług WLR, wzrosła z 12 do 25**³.

² Zgodnie z dyspozycją art. 209 ust. 1 pkt 2) Pt karze pieniężnej podlega ten, kto wykonuje działalność telekomunikacyjną w zakresie nieobjętym wnioskiem o wpis do rejestru; brak jest analogicznej sankcji za niewykonywanie działalności telekomunikacyjnej w **pełnym** zakresie objętym wnioskiem o wpis do rejestru.

³ dokument dostępny pod adresem:

http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/6479-berec-report-regulatory-accounting-in-practice-2016

Figure 12 – Number of Countries with WLR obligation by year



Source: BEREC RA database 2016
Number of countries: 31

źródło: BEREC „Report Regulatory Accounting in Practice 2016”, s. 22.

Powyższe oznacza, że w roku 2016 w 25 krajach istniała potrzeba regulacji usługi WLR ze względu na brak skutecznej konkurencji na rynku rozpoczynania połączeń w sieci stacjonarnej. Oznacza to również, że w latach 2006-2016 z roku na rok wzrastała liczba krajów, w których zidentyfikowane zostały bariery na rynku usług WLR i konieczne było wprowadzenie systemowych rozwiązań, które pozwalały na przezwyciężenie tych barier. Nie wydaje się również, polski rynek WLR był diametralnie różny od większości rynków unijnych (szczególnie wzięwszy pod uwagę funkcjonowanie tylko jednego podmiotu oferującego WLR – Orange Polska, i dwudziestu siedmiu przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z WLR, z których piętnastu nie posiada własnej infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług głosowych), a przynajmniej takie diametralne różnice nie zostały przez Prezesa UKE wykazane. W efekcie, **planowana przez Prezesa UKE deregulacja rynku jest przedwczesna i może wpłynąć na znaczące umocnienie pozycji SMP Orange, która do tej pory była podmiotem o znaczącej pozycji rynkowej na Rynku 8.**

[Pozycja Orange na rynku WLR] Udowadniając brak zasadności utrzymania regulacji na rynku rozpoczynania połączeń, Prezes UKE przeanalizował dane dotyczące:

- liczby łączy WLR,
- wartości ruchu,
- wysokości przychodów osiąganych z udostępniania łączy WLR,
- wysokości przychodów osiąganych poprzez świadczenie na tych łączach usług detalicznych.

Ze zmniejszających się wartości przychodów i wolumenów wykorzystanych łączy WLR Prezes UKE wywodzi, że rynek ulega drastycznemu skurczeniu. Izba wskazuje jednak, że prezentowane przez Prezesa UKE dane w sposób niebudzący wątpliwości pokazują, że **pomimo malejącego zainteresowania usługami głosowymi w stałej lokalizacji, Orange nadal posiada znaczącą przewagę nad pozostałymi podmiotami obecnymi na rynku.**

I tak, w 2016 r. OPL posiadała 77,57% udziału w wolumenie ruchu połączeń rozpoczynanych w sieciach operatorów świadczących usługę rozpoczynania połączeń we własnej sieci na rzecz innego operatora. Udziały Orange zostały przez Prezesa UKE zestawione z udziałem pięciu operatorów, którzy – zdaniem Prezesa UKE – stanowią największą konkurencję dla operatora zasiedziałego. Wśród tych operatorów Prezes UKE wskazał T-Mobile sp. o.o. posiadającą 8,93% udziału, trzy podmioty wchodzące w skład Grupy Kapitałowej Netia obejmujące łącznie zaledwie 8,24% rynku oraz 3S S.A. posiadającą 2,95% udziału. Niezależnie od danych dotyczących wolumenu ruchu, również pozostałe dane wskazane przez Prezesa UKE – np. dotyczące całkowitej liczby minut połączeń wykonywanych w publicznej sieci telekomunikacyjnej, udziałów w przychodach ze świadczenia usługi rozpoczynania połączeń we własnej sieci na rzecz innych operatorów oraz świadczenia usług telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej na rynku detalicznym – wskazują na znaczącą przewagę Orange. **W świetle powyższych danych za zaskakującą należy uznać konkluzję Prezesa UKE, jakoby stan Rynku 8 uzasadniał jego deregulację.**

4. Zagrożenia dla usługi WLR OPL i opartych na nich usług abonenckich

Izba wskazuje, że dokonując analizy zasadności zniesienia regulacji Prezes UKE nie przeprowadził analizy wpływu deregulacji na:

- sytuację abonentów korzystających pośrednio z usług WLR,
- sytuację podmiotów świadczących usługi w oparciu o łącza WLR.

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem Prezesa UKE, wskazanym na str. 53 Projektu, że: *„Udziały OPL nie przesądzają jednak kwestii oceny pozycji znaczącej tego podmiotu, ponieważ ze względu na pozostałe kryteria oceny SMP oraz z uwagi na wskazane zjawiska w pkt 4, takie jak presja konkurencyjna ze strony platform VoIP oraz usług konwergentnych w sieciach ruchomych, nie można stwierdzić aby analiza udziałów wskazywała na znaczącą pozycję rynkową OPL a analizowanym rynku właściwym”.*

W Tabeli 9 na s. 51 Projektu Prezes UKE przedstawił udziały łączy WLR wykorzystywanych przez wybranych operatorów w stosunku do wszystkich łączy wykorzystywanych przez danego operatora. Z ww. danych wynika, że 45,31% łączy wykorzystywanych przez np. Netia S.A. to łącza WLR, zaś Telefonia Dialog sp. z o.o. wykorzystuje 37,89% łączy WLR do świadczenia usług abonentom. Z kolei udział łączy własnych i łączy PSTN i VoIP jest zdecydowanie mniejszy (udział łączy PSTN oraz VoIP Netia wynosi zaledwie 10,2%, UPC Polska sp. z o.o. - 9,41%, zaś Telefonia Dialog - 3,14%).

Wskazany przez samego Prezesa UKE w Projekcie kilkuprocentowy udział łączy własnych PSTN i VoIP nie świadczy o istnieniu presji konkurencyjnej ze strony platform VoIP, zaś utrzymujący się wysoki udział łączy WLR w ogóle łączy wykorzystywanych przez operatorów alternatywnych jasno pokazuje, że popyt na hurtową usługę rozpoczynania połączeń w sieci ruchomej nadal jest wysoki.

Wysoki udział łączy WLR świadczy także o tym, że **deklarowana przez Prezesa UKE możliwość zastąpienia WLR innymi usługami nie pokrywa się z rzeczywistością.**

[Charakterystyka rynku opartego o WLR Orange] Osobami fizycznymi korzystającymi z usług telefonicznych są przede wszystkim osoby przywiązane do tradycyjnych usług telekomunikacyjnych, które nie wykazują zainteresowania innymi, bardziej nowoczesnymi usługami telekomunikacyjnymi. Utrzymanie takich klientów po ograniczeniu przez Orange możliwości korzystania z łączy WLR będzie możliwe jedynie poprzez budowę własnej

infrastruktury telekomunikacyjnej przez operatorów alternatywnych, bowiem proponowanie tym abonentom usług mobilnych, ze względu na obawy przed nowymi technologiami i przywiązaniem do tradycyjnej usługi telefonicznej, bądź brak kompetencji cyfrowych, będzie nieskuteczne.

Prezes UKE wydając Decyzję wymusza więc na operatorach alternatywnych rozwiązanie części umów, dla których nie będzie możliwości stworzenia alternatywnego przyłączenia, bądź do ponoszenia znacznych nakładów na budowę sieci w lokalizacjach, w których abonenci korzystają przede wszystkim z usług głosowych, nie wykazując popytu na inne usługi np. transmisję danych.

W opinii Izby zniesienie obowiązków zapewnienia przez Orange łączu WLR uderzy przede wszystkim w osoby, które nie są skłonne dokonać przeniesienia usług głosowych np. do sieci optycznych (VoIP). **Tym samym abonenci ci, chcąc nadal korzystać z dotychczasowej technologii dostępu do usług głosowych, będą zmuszeni płacić wyższy abonament, przenieść się do sieci Orange, bądź zostaną całkowicie pozbawieni możliwości korzystania z usług głosowych.**

Odnosnie segmentu biznesowego działalności operatorów alternatywnych, należy wskazać, że znaczna większość przetargów organizowanych przez instytucje i agendy publiczne wymaga zapewnienia m. in. usług w sieci PSTN.

Deregulacja w jej obecnym kształcie uniemożliwi zatem niemal automatycznie udział wielu operatorów alternatywnych w przetargach ogólnokrajowych, które wymagają zapewnienia usług w znacznej liczbie rozproszonych lokalizacji. Długofalowym efektem takiego działania będzie zatem nie tylko zmniejszenie istniejącej bazy abonenckiej operatorów alternatywnych w segmencie B2C, ale także nieuniknione zablokowanie operatorom innym niż OPL udziału w przetargach na dostarczanie usług tym podmiotom z segmentu B2B oraz organizacjom i instytucjom publicznym, które z uwagi na swoją rozproszoną strukturę będą wymagały dostępu do sieci PSTN na terenie całego kraju bądź znacznej jego części. Beneficjentem takiego rozwiązania będzie wyłącznie operator zasiedziały – Orange Polska S.A.

[Zasięg sieci operatorów alternatywnych a usługa WLR OPL] Obecnie operatorzy alternatywni korzystają z łączu WLR OPL na obszarze, na którym nie posiadają własnej sieci. Ogólnokrajowy zasięg sieci PSTN Orange daje możliwość operatorom alternatywnym do świadczenia usług abonentom na terenie całego kraju, podczas gdy sieć własna operatorów alternatywnych powstaje wyłącznie tam, gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione tj. najczęściej na terenie większych miast. Dostęp do sieci operatora zasiedziałego poprzez usługę WLR daje operatorom alternatywnym możliwość obsługi zarówno klientów detalicznych jak i biznesowych na obszarze całego kraju. Wraz ze zniesieniem regulacji na rynku rozpoczynania połączeń, operatorzy korzystający obecnie z usługi WLR będą zmuszeni do zaprzestania sprzedaży usług głosowych PSTN nowym abonentom oraz do wypowiedzenia niektórych z dotychczas podpisanych umów abonenckich, ze względu na brak pewności co do hurtowej stawki za tę usługę po okresie przejściowym. Operatorzy alternatywni, w związku ze spodziewanym pogorszeniem warunków świadczenia usługi WLR przez OPL, będą zmuszeni dokonać podwyżek cen abonamentu, co sprawi, że oferty operatorów alternatywnych staną się mniej konkurencyjne w stosunku do ofert Orange. Powyższe uwagi dotyczą zarówno konkurencji bazującej na usłudze WLR OPL w segmencie konsumenckim, jak i biznesowym.

[Korzystanie z WLR OPL a możliwość udziału w procedurach przetargowych] Izba zwraca uwagę, że deregulacja rynku rozpoczynania połączeń może spowodować ograniczenie bądź

wyeliminowanie operatorów alternatywnych z ogólnokrajowych przetargów na dostarczenie usług dla podmiotów posiadających oddziały na obszarze całego kraju, jak na przykład dla Policji, administracji samorządowej, rozproszonych klientów biznesowych. Brak analogicznego do operatora zasiedziałego zasięgu własnej infrastruktury fizycznej powoduje, że jedynym dostępnym w takiej sytuacji rozwiązaniem usługa WLR.

Operatorzy alternatywni tracą zatem możliwość świadczenia usług dla części swoich abonentów, a wybór tych ostatnich, chcących nadal korzystać z usługi głosowej w stałej lokalizacji, będzie zawężony do Orange. **Działanie takie prowadzi wprost do ponownej monopolizacji rynku rozpoczynania połączeń głosowych, przy i tak dominującym udziale Orange na poziomie detalicznym.** Niezależnie od sytuacji operatorów alternatywnych, zawężenie wyboru dostępnego odbiorcom usług w sposób nieunikniony, w dłuższej perspektywie czasowej, odbije się negatywnie na sytuacji odbiorców tych usług.

[Konsekwencje dla operatorów alternatywnych] KIGEiT zwraca uwagę, że utrata bazy abonenckiej negatywnie wpłynie nie tylko na konkurencyjność na rynku usług głosowych, ale również **spowoduje znaczne pogorszenie sytuacji finansowej konkurentów operatora zasiedziałego.** Utrata przychodów z wpływów abonamentowych w żadnym stopniu nie poprawi np. wskaźników inwestycji operatorów alternatywnych w sieci nowych generacji, ponieważ pozyskiwanie środków finansowych na inwestycje przez operatorów alternatywnych będzie utrudnione z uwagi na niższe przychody (bądź będzie mniej korzystne, z uwagi na podwyższony poziom ryzyka dla podmiotów finansujących). Spowoduje to spowolnienie tempa rozbudowy sieci szerokopasmowych.

[Wpływ deregulacji na rynek rozpoczęć w zakresie usług sieci inteligentnych] Należy podkreślić, że udziały rynkowe operatorów alternatywnych na rynku rozpoczynania połączeń wynikają wyłącznie ze świadczenia usług sieci inteligentnych, rozliczanych w modelu rozpoczęć.

Deregulacja rynku i możliwy (bardzo prawdopodobny) wzrost opłat za rozpoczynanie połączeń umożliwi OPL zmonopolizowanie rynku również w tym segmencie, dzięki możliwości zaproponowania atrakcyjnych warunków abonentom usług tego rodzaju. Obecnie bowiem regulowana wysokość stawek hurtowych pozwala operatorom alternatywnym na przyciągnięcie tej grupy klienckiej, czemu początek dał Prezes UKE decyzjami ustalającymi warunki dostępu do tej numeracji w sieciach operatorów innych niż Orange Polska S.A.

Z chwilą zniesienia regulacji udział rynkowy Orange na tak zdefiniowanym rynku, jak przyjęto to w projekcie decyzji, może szybko wrócić do poziomu sprzed 8 lat i wyniesie blisko 100%. Ewentualna interwencja regulacyjna na wypadek takiej sytuacji może być już jednak spóźniona, bo przynajmniej część podmiotów może zostać w tej sytuacji wykluczona z rynku telekomunikacyjnego.

[Rozliczenia w modelu płaskiej stawki interkonektowej] W obecnym stanie regulacyjnym rozliczenie ruchu międzyoperatorskiego w oparciu o tzw. płaską stawkę interkonektową obejmuje usługi rozpoczęcia połączeń od abonentów przyłączonych do sieci Orange Polska S.A. oraz zakończenia połączeń do tej grupy abonentów z wyłączeniem połączeń do numerów, na których świadczone są usługi sieci inteligentnej, do numerów AUS, do numerów 20x, usługi tranzytu w sieci Orange Polska S.A. a także ruchu zakańczanego z zagranicy.

Deregulacja rynku rozpoczynania połączeń będzie oznaczać, że ten model rozliczeń, zdecydowanie preferowany przez operatorów alternatywnych, straci na znaczeniu i stanie się nieopłacalny. W szczególności dotyczy to mniejszych podmiotów, którzy nie generują takiej

skali ruchu telekomunikacyjnego, która utrzyma opłacalność płaskiej stawki interkonektowej ograniczonej wyłącznie do zakańczania połączeń. W rezultacie, deregulacja rynku rozpoczęć będzie miała niekorzystny wpływ również na rynek zakańczania połączeń w sieci Orange Polska S.A., który jest rynkiem monopolistycznym z samej natury tego rynku.

Skutkiem deregulacji rynku rozpoczęć będzie zatem pogorszenie sytuacji konkurencyjnej na szeroko rozumianym rynku stacjonarnym.

[Konsekwencje dla budżetu Państwa] Utrata klientów i, co za tym idzie, obniżenie przychodów operatorów alternatywnych **wpłyne także negatywnie na wysokość przychodów z podatków wpływających do budżetu Państwa z tytułu podatku CIT i VAT.** Wydanie przez Prezesa UKE Decyzji w obecnym kształcie pogorszy nie tylko sytuację podmiotów, które korzystały dotychczas z usług WLR, ale również na stan finansów publicznych poprzez obniżenie wpływów budżetowych. Istotnym elementem jest również brak możliwości udziału operatorów, w tym operatorów alternatywnych, w postępowaniach dotyczących zamówień publicznych, co pozwoli OPL kształtować dobrowolnie cenę poprzez trwałe wykluczenie innych operatorów z udziału w tych postępowaniach. Takie działanie negatywnie wpłynie na koszty ponoszone przez podmioty publiczne związane z usługami telekomunikacyjnymi. Każdy przetarg związany z rozproszonymi lokalizacjami wiązać będzie się z koniecznością przyjęcia oferty od podmiotu posiadającego jako jedyny infrastrukturę pozwalającą na świadczenie usług we wszystkich wskazanych lokalizacjach.

Jedynym podmiotem, który będzie korzystał z przyjętej przez Prezesa UKE deregulacji w zaproponowanym w Projekcie brzmieniu będzie Orange Polska S.A. – podmiot należący do grupy finansowej zagranicznego operatora zasiedziałego. Przesunięcia finansowe, wywołane przez deregulację Rynku 8, spowodują w długofalowej perspektywie odpływ środków od krajowych przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rzecz przedsiębiorstw zagranicznych.

5. Brak możliwości migracji usług z WLR na własne sieci operatorów alternatywnych

KIGEiT podnosi, że brak jest podmiotów, które budowałyby własną sieć na potrzeby świadczenia innym podmiotom usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej sieci telefonicznej PSTN, ze względu na powszechne zjawisko inwestycji w budowę sieci optycznych, w których usługa WLR nie jest świadczona.

Niezależnie od powyższego Izba wskazuje, że z uwagi na toczące się w ramach POPC szeroko zakrojone inwestycje telekomunikacyjne, koszty materiałów, projektowania i budowy infrastruktury telekomunikacyjne znacznie wzrosły, zaś dostępność zasobów oraz wykwalifikowanych wykonawców – znacząco zmalała.

Żaden z podmiotów na rynku nie ma możliwości konkurowania z Orange pod względem liczby posiadanych łączy ze względu na brak ekonomicznej opłacalności budowy nowych łączy w technologii miedzianej. Sytuacja taka, zdaniem Izby, powinna zostać rozpoznana przez Prezesa UKE jako naturalna bariera wejścia na rynek rozpoczynania połączeń, co z kolei uzasadnia regulację Rynku 8.

6. Brak analizy długofalowego wpływu deregulacji Rynku 8

Dotychczasowe doświadczenia z rynku BSA wskazują, że prowadzona przez Prezesa UKE deregulacja nie przynosi zakładanych skutków.

W ocenie Izby konieczne jest przeprowadzenie przez Prezesa UKE oceny potencjalnego wpływu deregulacji Rynku 8 na sytuację abonentów oraz operatorów alternatywnych korzystających z usługi WLR. **Pomocna przy takiej analizie mogłaby być ocena skutków deregulacji wybranych gmin w zakresie usługi BSA. Niestety, takiej analizy Prezes UKE nie przeprowadził.**

Izba wnosi o przeprowadzenie przez Prezesa UKE dowodu poprzez porównanie stawek detalicznych oferowanych przez Orange dla abonentów na obszarze 76 zderegulowanych gmin BSA w celu ustalenia, w jaki sposób zniesienie obowiązków przełożyło się na sytuację abonentów oraz w jaki sposób zmiana stawek wpłynęła na wysokość popytu na usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu.

Pomijanie przez Prezesa UKE związku pomiędzy poszczególnymi decyzjami deregulacyjnymi powoduje, że długofalowe efekty rynkowe są odwrotne od zamierzonych. Równoczesne bądź zbliżone w czasie zderegulowanie (w przypadku BSA – 76 gmin; dla Rynku 8 – całego kraju) kilku rynków hurtowych powoduje, że na danym obszarze operatorzy alternatywni nie mają możliwości zmigrowania usług hurtowych na inną regulowaną usługę, świadczoną przez operatora zasiedziałego.

Izba zaznacza, że poza niniejszym postępowaniem Prezes UKE prowadzi jednocześnie m.in. postępowanie sygn. akt **DHRT.WORK.6082.13.2016** w sprawie zatwierdzenia zmiany „Oferty ramowej określającej ramowe warunki dostępu telekomunikacyjnego w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń, hurtowego dostępu do sieci TP, dostępu do łączy abonenckich w sposób zapewniający dostęp pełny lub współdzielony oraz dostępu do łączy abonenckich poprzez węzły sieci telekomunikacyjnej na potrzeby sprzedaży usług szerokopasmowej transmisji danych” w zakresie rozpoczynania i zakańczania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci. Dodatkowo, prowadzone są analizy na rynku LLU i BSA. W efekcie wątpliwości musi budzić prawdziwość stwierdzenia Prezesa UKE zawartego na str. 27 uzasadnienia Projektu, zgodnie z którym „Wejścia na rynek detaliczny operatorzy mogą dokonać także poprzez uwolniony dostęp do lokalnej pętli i podpętli abonenckiej w technologii przewodowej i radiowej (LLU/WLL)”. Nawet jeśli w ciągu 2 lat od dnia wydania Decyzji operatorzy korzystający z łączy WLR chcieliby rozpocząć świadczenie usług głosowych w oparciu o LLU, nie ma pewności, że w krótkim czasie Prezes UKE nie podejmie decyzji o zniesieniu regulacji na tym rynku.

W dłuższej perspektywie, jeżeli Prezes UKE zamierza deregulować kolejne rynki hurtowe i znosić ciężące na Orange obowiązki regulacyjne, może się okazać, że operatorzy alternatywni będą mogli zapewnić dostęp do usług abonentom detalicznym jedynie korzystając z własnej sieci. W opinii KIGEiT prowadzone przez Prezesa UKE działania, w tym planowana deregulacja rynku rozpoczynania połączeń, wywoła negatywne skutki dla operatorów alternatywnych i jednocześnie, z nieuzasadnionych przyczyn, znacząco wesprze Orange, która i tak posiada bardzo silną pozycję na rynku telefonii stacjonarnej.

7. Konieczność wydłużenia dwuletniego okresu przejściowego

Bez uszczerbku dla przedstawionego powyżej stanowiska Izby, w przypadku, gdyby Prezes UKE zdecydował się zderegulować operatora zasiedziałego na Rynku 8, okres przejściowy (obecnie dwuletni) powinien ulec znacznemu wydłużeniu.

Ustalając długość okresu przejściowego, Prezes UKE powołał się na brzmienie art. 50 ust. 4a Pt wskazując, że „[Z]godnie z art. 50 ust. 4a Pt [chodzi o art. 56 ust. 4a Pt – uwaga KIGEiT] okres umowy na czas określony zawartej z konsumentem nie może być dłuższy niż 24 miesiące.

Utrzymanie przez OPL dostępu hurtowego na dotychczasowych warunkach przez okres 2 lat pozwoli zatem operatorom alternatywnym na dalsze świadczenie usług i jednocześnie da im czas na migrację swoich klientów. Z kolei użytkownicy końcowi zyskają czas na wybór nowej oferty usług na maksymalnie korzystnych dla nich warunkach, jak również będą mogli w większości przypadków korzystać z usług dotychczasowego dostawcy przez okres, na jaki została zawarta umowa.” (s. 79 Projektu).


Ponadto art. 56 ust. 4a Pt nie określa maksymalnego terminu, na jaki operatorzy telekomunikacyjni mogą zawierać umowy abonenckie, a jedynie termin pierwszej umowy abonenckiej. Kolejne umowy mogą być zawierane na dłuższy okres. W związku z tym, w przypadku umów zawieranych na dłuższy okres, **termin wygaśnięcia umów abonenckich może nastąpić już po upływie terminu wskazanego w projekcie Decyzji.**

Prezes UKE wskazał ponadto że „[...] dwuletni termin uchylecia obowiązków regulacyjnych będzie uwzględniał zarówno sytuację przedsiębiorców telekomunikacyjnych korzystających z hurtowych usług oferowanych na krajowym rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (sieci telefonicznej w stałej lokalizacji) – przede wszystkim potrzebę zapewnienia odpowiedniego czasu na zakończenie umów zawartych z klientami oraz migrację, jak i konieczność możliwie szybkiego uchylecia obowiązków ciążących na OPL, który to przedsiębiorca telekomunikacyjny nie posiada już na rynku właściwym znaczącej pozycji”. (s. 80 Projektu).

W opinii KIGeIT Prezes UKE nie zważył odpowiednio proporcji pomiędzy interesem operatora zasiedziałego a pozostałymi uczestnikami rynku, abonentami i interesem publicznym. Jak Izba wykazała powyżej, wyeliminowanie usługi WLR OPL będzie miało negatywne (dla wszystkich oprócz Orange), długofalowe i daleko idące skutki dla całego Rynku 8, przy czym skutki te mogą zostać zminimalizowane przez rozsądne wydłużenie okresu przejściowego. Zdaniem Izby takim rozwiązaniem może być okres 36 miesięcy.

Z poważaniem,

Łukasz Biejak


Radca Prawny
WA-10252

pełnomocnik