



T-Mobile Polska S.A., ul. Marynarska 12, 02-674 Warszawa

Sz. P. Jacek Oko
Prezes Urzędu
Komunikacji Elektronicznej
ul. Giełdowa 7/9

Data: 21 kwietnia, 2023

DG-BSR-1600/68/2023

Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektu decyzji w sprawie DR.WORK.609.1.2022

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z ogłoszeniem w dniu 24 marca 2023 r. konsultacji projektu decyzji (DR.WORK.609.1.2022) Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w przedmiocie określenia wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału do stosowania przez Orange Polska S.A. w kalkulacji kosztów usług hurtowych, w tym usługi BSA¹ z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, w imieniu T-Mobile Polska S.A., w załączeniu, przedstawiam stanowisko konsultacyjne.

Z poważaniem,

Załączniki:

- Stanowisko konsultacyjne T-Mobile dotyczące projektu decyzji w sprawie DR.WORK.609.1.2022

¹ hurtowy rynek usługi centralnego dostępu w stałej lokalizacji dla produktów rynku masowego (rynek 3b) z Zalecenia 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



Stanowisko konsultacyjne T-Mobile Polska S.A. (dalej „T-Mobile”) dotyczące projektu decyzji w sprawie DR.WORK.609.1.2022 (dalej „Projekt Decyzji”)

W poddanym pod konsultacje Projekcie Decyzji Prezes UKE uchyla decyzję z dnia 20 grudnia 2022 r. nr DR.WORK.609.1.2022.35 w przedmiocie określenia wskaźnika zwrotu kosztu zaangażowanego kapitału (dalej „Zaskarżona Decyzja”) w części dotyczącej pkt I.1 w brzmieniu: „określam dla OPL wskaźnik WACC w wysokości 8,46%, mający zastosowanie w kalkulacji kosztów w odniesieniu do usług realizowanych przez OPL na hurtowym rynku usługi lokalnego dostępu w stałej lokalizacji (dalej „Rynek 3a”) oraz hurtowym rynku usługi centralnego dostępu w stałej lokalizacji dla produktów rynku masowego (dalej „Rynek 3b”), w zakresie, w jakim są one realizowane w oparciu o infrastrukturę światłowodową sieci dostępowej” i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy w ten sposób, iż pkt I.1 sentencji Zaskarżonej Decyzji otrzymuje następujące brzmienie: „określam dla OPL wskaźnik WACC w wysokości 8,38%”. W pozostałym zakresie Prezes UKE utrzymuje Zaskarżoną Decyzję.

Uzasadniając powyższą zmianę, Prezes UKE wskazuje na konieczność zmiany wskaźnika WACC dla infrastruktury światłowodowej ze względu na zmianę premii za ryzyko związane z inwestycjami w taką infrastrukturę w krajach członkowskich stosujących tego typu mechanizm. Z pozyskanych przez Prezesa UKE od regulatorów z 26 państw członkowskich UE informacji w zakresie stosowania premii za ryzyko NGA przy określaniu wskaźnika WACC dla infrastruktury światłowodowej wynika, iż tylko 5 z nich stosuje taką dodatkową premię. Jednocześnie, ze względu na fakt, iż zmianie uległa jej wysokość w Czechach i Chorwacji, zmieniła się również średnia arytmetyczna z tych wartości (dla takich krajów jak Belgia, Włochy, Chorwacja, Czechy, Słowenia). Nowa wartość wynosi 1,76%. W konsekwencji poziom wskaźnika WACC FTTH wyznaczony przy zastosowaniu aktualnej wartości premii za ryzyko NGA powinien ulec odpowiedniemu obniżeniu do poziomu 8,38%.

Odnosząc się do proponowanej zmiany pragniemy podnieść, iż wprawdzie określona w Projekcie Decyzji premia jest niższa niż w Zaskarżonej Decyzji (1,84%), czy w odpowiedniej decyzji w przedmiocie wskaźnika WACC z 2021 r. (2,05%), ale wyższa niż ustalona z tego tytułu premia w 2018 r i w 2019 r. (1,25%). W ocenie T-Mobile, ani w Zaskarżonej Decyzji, ani w Projekcie Decyzji, Prezes UKE nie przedstawił wystarczających dowodów na istnienie szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby wzrost premii za ryzyko na przestrzeni ww. lat, w szczególności biorąc pod uwagę rosnące znaczenie sieci światłowodowych oraz rosnący popyt na tego typu usługi w Polsce (w tym dla Orange Polska S.A.). Nie negując faktu, iż mogą występować szczególne okoliczności uzasadniające zastosowanie premii za ryzyko związane z inwestycjami w światłowody, to jednak trudno takie okoliczności odnaleźć na polskim rynku telekomunikacyjnym.

Wskaźnik WACC ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia kalkulacji kosztów usług regulowanych, świadczonych przez operatora o znaczącej pozycji rynkowej, tj. Orange Polska S.A. (dalej „OPL” lub „Spółka”). Określenie go w nieodpowiedniej wysokości będzie prowadzić do wystąpienia nieefektywności na odpowiednim rynku hurtowym. Zbyt wysokie ceny hurtowe, wynikające z zawyżonej wartości wskaźnika WACC określonego w Projekcie Decyzji mogą prowadzić do zmniejszenia efektywności wejścia na rynek ultraszybkiego Internetu w stałej lokalizacji przez podmioty konkurencyjne wobec OPL, czego skutkiem może być umocnienie znaczącej pozycji operatora zasiedziatego i ograniczenie efektywnej konkurencji. Będą one również mieć negatywny wpływ na ceny usług detalicznych świadczone użytkownikom końcowym.

Warto również odnotować, iż zgodnie z art. 52 ust. 8 rozporządzenia Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (GBER) ceny regulowane już ustalone lub zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny dla odnośnych rynków i usług są jednym z punktów odniesienia, na których powinna opierać się cena dostępu hurtowego w obszarach dofinansowanych ze środków publicznych. Zbyt wysoki WACC może zatem również, w sposób pośredni, wpłynąć na ceny usług szerokopasmowych w obszarach białych plam, obszarach trudnych z punktu widzenia ekonomicznego i tym samym spowodować niższą penetrację takimi usługami i zmniejszyć efektywność wykorzystywania środków publicznych oraz wprowadzanych programów pomocowych.

T-Mobile stoi na stanowisku, iż wysokość wskaźnika WACC określona w Projekcie Decyzji jest nadal nieprawidłowa, co wynika z niewłaściwego sposobu wyznaczenia struktury kapitału oraz wprowadzenia nieuzasadnionej, w warunkach rynku polskiego, premii za ryzyko inwestycyjne związane z budową sieci światłowodowych. Poniżej przedstawiamy szczegółowe uzasadnienie na poparcie naszego stanowiska.

1. Brak wystarczającego uzasadnienia dla zastosowania dodatkowej premii za ryzyko inwestowania w światłowodowe sieci dostępowe w Polsce oraz dla jego wysokości.

W ocenie T-Mobile proponowana zmiana w przedmiocie premii za ryzyko nie jest wystarczająca. Biorąc pod uwagę obecny i prognozowany rozwój rynku opartego o dostęp światłowodowy w Polsce, trudno znaleźć jakiegokolwiek szczególne okoliczności, które uzasadniałyby zidentyfikowanie istotnego (wyższego w porównaniu z inwestycjami w sieci miedziane) ryzyka związanego z tego typu inwestycjami, a tym samym zastosowanie takiego mechanizmu ich wsparcia. Nawet gdyby jednak uznać, że taka premia jest konieczna, to nie zgadzamy się zarówno z jej wysokością (tj. wzrostem w stosunku do analogicznej premii w 2018 oraz 2019 r.), jak i sposobem jej wyznaczenia na podstawie średniej arytmetycznej z 5 krajów, które taką premię stosują.

Prezes UKE uzasadnia przyjęcie średniej arytmetycznej, jako metodykę do wyznaczenia premii za ryzyko związane z inwestycjami w sieci światłowodowe, potrzebą zapewnienia spójności wyznaczania poszczególnych parametrów oraz faktem, iż jest ona rekomendowana przez KE w „Komunikacie Komisji - Zawiadomienie Komisji w sprawie obliczania kosztu kapitału dla istniejącej infrastruktury w kontekście dokonywanego przez Komisję przeglądu zgłoszeń krajowych w unijnym sektorze łączności elektronicznej (2019/C 375/01) z dnia 7 listopada 2019 r.” (dalej „Zawiadomienie Komisji”) do wyznaczenia poszczególnych parametrów służących do wyznaczenia wskaźnika WACC.

Jak jednak wynika z wyjaśnień przekazanych przez Prezesa UKE w Projekcie Decyzji tylko 5 spośród 26 krajowych organów regulacyjnych w UE w ogóle stosuje premię za ryzyko NGA. W związku z powyższym można domniemywać, iż pozostałe 21 państw członkowskich stosuje premię za ryzyko w zerowej wysokości. Prezes UKE nie wyjaśnił jednak, dlaczego przy wyznaczaniu średniej arytmetycznej pominięto zerowe wartości premii (tj. przyjmowane przez te kraje, które nie stosują takiego mechanizmu). Ponadto, w kontekście wyników przeprowadzonej ankiety odnośnie stosowania premii za ryzyko w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z których wynika, iż aż 21 państw nie stosuje takiego instrumentu, trudno uznać za zasadny zawarty w Projekcie Decyzji argument Prezesa UKE, iż: *„Zalecenie NGA jest obowiązujące, a Prezesowi UKE nie są znane regulacje/rekomendacje, które wskazywałyby na brak uzasadnienia w zakresie stosowania premii za ryzyko NGA”*.

W odpowiedzi na zarzut, odnoszący się do braku udowodnienia w Zaskarżonej Decyzji występowania pozytywnego związku pomiędzy stosowaniem premii za ryzyko FTTH (oraz jej wysokością) a poziomem realizowanych inwestycji własnych OPL na obszarach regulowanych, Prezes UKE wskazuje na dane zawarte w „Sprawozdaniu zarządu OPL z działalności za 2022 rok zakończony 31 grudnia 2022 r.” Wynikające z tych danych przyrosty zasięgów gospodarstw domowych, znajdujących się w zasięgu sieci światłowodowej OPL, mają stanowić dowód na *„pozytywny wpływ polityki regulacyjnej w zakresie stosowanej premii za ryzyko NGA, zgodnie z rozstrzygnięciem podjętym w Zaskarżonej Decyzji i utrzymanym w niniejszej decyzji.”* Prezes UKE podnosi także, iż: *„(...) zaprezentowane dane potwierdzają fakt, iż w 2021 r. w zasięgu sieci światłowodowej OPL znajdowało się 5,9 mln gospodarstw domowych, co oznacza wzrost o około 0,9 mln gospodarstw w 2021 r. w stosunku do 2020 r. Jednocześnie z informacji publicznie dostępnych wynika, iż na koniec 2021 r. z środków pochodzących z POPC, OPL wybudowała sieć, w której zasięgu znalazło się około 0,3 mln gospodarstw domowych¹¹. Powyższe oznacza, iż do około 0,6 mln OPL doprowadziła sieć światłowodową korzystając ze środków innych niż POPC. Zdaniem Prezesa UKE, przywołane okoliczności potwierdzają, iż w 2021 r. przyrost liczby gospodarstw domowych będących w zasięgu sieci światłowodowej OPL, zrealizowanych ze środków POPC był niższy, niż z środków własnych*

¹¹ źródło: <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/prawo-finanse-statystyki/orange-przybywa-swiatlowodow-operator-ujawnia-jaki-ma-zasie>.

OPL, stąd twierdzenia KIGEIT przedstawione na wstępie należy uznać za niezastępujące na uwzględnienie.” [podkr. T-Mobile].

Odnosząc się do powyższego, po pierwsze pragniemy zakwestionować praktykę Prezesa UKE polegającą na przyjmowaniu raportów OPL oraz publikacji internetowych na portalach branżowych jako źródła informacji na temat zasięgów linii światłowodowych, w sytuacji gdy Prezes UKE jest organem prowadzącym, na podstawie art. 29 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 884 ze zm.), inwentaryzację infrastruktury telekomunikacyjnej i dysponującym własnymi szczegółowymi źródłami danych pozwalającymi mu na ustalenie dokładnej liczby linii światłowodowych wybudowanych przez OPL ze środków prywatnych na obszarach regulowanych. Po drugie, pragniemy wskazać, iż ze względu na przyjęty przez OPL sposób raportowania gospodarstw domowych objętych zasięgiem jej sieci, przedstawione przez Prezesa UKE dane nie mogą stanowić wystarczającego dowodu na zawarte w Projekcie Decyzji twierdzenia.

Warto bowiem odnotować, iż na str. 29 Raportu Zintegrowanego Orange Polska 2021² (dalej „Raport OPL”) możemy znaleźć następującą informację: „Orange Polska jest zdecydowanie największym operatorem światłowodowym w Polsce. Na koniec 2021 roku, nasza sieć dostępowa obejmowała prawie 6 mln gospodarstw domowych, z czego 2,2 mln przypadało na sieci innych operatorów.” [podkr. T-Mobile]. Podobnie na str. 43 Raportu OPL: „W ramach budowania zasięgu sieci światłowodowej wykorzystujemy również infrastrukturę innych operatorów(...). Na koniec 2021 roku wykorzystywaliśmy infrastrukturę ponad 50 operatorów (w tym Światłowód Inwestycje), obejmującą 2,2 mln gospodarstw domowych.” [podkr. T-Mobile]. Z powyższego wyraźnie wynika, iż OPL deklaruje jako gospodarstwa domowe znajdujące się w zasięgu sieci tego podmiotu również zasięgi sieci innych operatorów (włączając w to podmioty współkontrolowane przez OPL), na których usługi detaliczne świadczy OPL w oparciu o zawarte umowy hurtowe.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje na temat sposobu szacowania przez OPL zasięgów sieci, nie można przyjąć prostego domniemania, iż różnica pomiędzy przyrostem gospodarstw domowych znajdujących się w zasięgu sieci światłowodowej OPL (2020/2021) na poziomie 0,9 mln a wartością 0,3 mln - liczbą gospodarstw domowych objętych zasięgiem sieci wybudowanych przez OPL w ramach projektów POPC w 2021 r., tj. że 0,6 mln gospodarstw domowych objętych zasięgiem OPL w 2021 r. OPL zostało zrealizowane ze środków własnych OPL. Nie jest bowiem wiadomym, czy i jaka część z tych zasięgów wynika z podpisanych przez OPL umów hurtowych zapewniających dostęp do sieci innych operatorów, a jaka z własnych inwestycji, w tym jaka część inwestycji ze środków własnych została dokonana na obszarach regulowanych.

² dostępny na stronie <https://www.orange-ir.pl/>

W przypadku, gdy wzrosty zasięgu sieci OPL dokonywane są głównie w obszarach nieregulowanych lub gdy wynikają ze zmiany strategii OPL i zwiększania zasięgu sieci poprzez umowy hurtowe i wykorzystywanie sieci budowanych przez inne podmioty (w tym ze środków POPC), teza odnosząca się do występowania pozytywnej korelacji między wysokością premii FTTH a zwiększonymi inwestycjami OPL nie ma żadnego oparcia faktycznego.

Dlatego wnosimy do Prezesa UKE o przedstawienie danych prezentujących przyrosty inwestycji realizowanych przez OPL ze środków własnych na obszarach regulowanych (tj. tylko tam, gdzie zastosowanie ma wyznaczony przez Prezesa UKE wskaźnik WACC), wyznaczonych w oparciu o dane z inwentaryzacji infrastruktury szerokopasmowej.

W ocenie T-Mobile nic nie wskazuje także, aby dalsze stosowanie premii za ryzyko miało w jakikolwiek sposób wpływać na strategię inwestycyjną OPL na obszarach regulowanych w przyszłości. Odnosząc się do przyszłych inwestycji OPL w sieci światłowodowe należy przede wszystkim zwrócić uwagę na powołany przez OPL, wspólnie z funduszem kapitałowym APG, podmiot - Światłowód Inwestycje Sp. z o.o. oraz na plany Spółki w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych w ramach programów wsparcia budowy infrastruktury szerokopasmowej. Zgodnie z publicznymi zapowiedziami Światłowód Inwestycje do 2025 r. ma wybudować sieć światłowodową obejmującą 1,7 mln. gospodarstw domowych, głównie w obszarach charakteryzujących się niskim lub średnim poziomem konkurencji. Dodatkowo, OPL wniósł do tej spółki łącza światłowodowe do ok. 0,7 mln gospodarstw domowych (z czego pewna część zlokalizowana jest na obszarach regulowanych).

W powołanym wcześniej Raporcie OPL - na str. 43 - możemy odnaleźć następujące informacje w zakresie strategicznych planów inwestycyjnych OPL:

- *„Głównym warunkiem sukcesu w realizacji naszych zamierzeń związanych z konwergencją będzie dalszy wzrost zasięgu naszej sieci światłowodowej. Do 2024 roku planujemy zwiększyć go o 2-3 miliony gospodarstw domowych, czyli o 40-60% w stosunku do stanu na koniec 2020 roku. W ciągu kilku poprzednich lat bardzo intensywnie inwestowaliśmy w budowę sieci, kreując światłowód jako synonim szybkiego i niezawodnego internetu w Polsce, co przełożyło się na postrzeganie Orange Polska jako jego dostawcę pierwszego wyboru. W ciągu następnych lat będziemy głównie polegać na podłączaniu się na zasadach hurtowych do sieci innych operatorów. Będzie to głównie sieć budowana przez światłowód Inwestycje oraz sieci powstające w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC). Światłowód daje nam znacznie wyższy średni przychód na klienta w porównaniu z technologiami miedzioowymi. Wynika to głównie z większych możliwości sprzedaży treści oraz wyższych oferowanych prędkości, które są coraz częściej wybierane przez klientów. Usługi światłowodowe są również znacznie lepiej postrzegane przez klientów.” [podkr. T-Mobile].*

- *„W ramach nowej strategii .Grow będziemy dalej intensywnie rozwijać zasięg naszego światłowodu, który jest jednym z głównych elementów budowania wartości i ekspansji usług konwergentnych. Natomiast w odróżnieniu od lat poprzednich będziemy w jeszcze większym stopniu polegać na porozumieniach z innymi operatorami, a budowa własnej sieci będzie ograniczana do projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Jednym z naszych kluczowych partnerów jest spółka Światłowód Inwestycje, która w ciągu najbliższych lat wybuduje na obszarach o małej lub średniej konkurencji łącza światłowodowe obejmujące 1,7 mln gospodarstw domowych.” [podkr. T-Mobile].*

Powyższe wyrażnie świadczy o tym, iż przyszłe inwestycje OPL w sieci światłowodowe będą głównie realizowane w oparciu o spółkę wspólnie kontrolowaną, obecnie nie objętą regulacjami, tj. Światłowód Inwestycje. A zatem, premia za ryzyko inwestycyjne, którą zamierza zastosować Prezes UKE będzie mieć raczej zastosowanie do sieci, które zostały już wybudowane, a nie do przyszłych sieci. Nie sposób zatem uznać, iż proponowany przez Prezesa UKE mechanizm będzie miał skutek proinwestycyjny.

Kolejnymi argumentami wskazującymi – zdaniem Prezesa UKE - na potrzebę zastosowania premii za ryzyko mają być także okoliczności związane z przyszłym rozwojem sieci światłowodowych w Polsce, tj. niepewnością w odniesieniu do zapotrzebowania detalicznego i hurtowego na usługi o dużych przepływnościach, niska penetracja sieciami światłowodowymi gospodarstw domowych w Polsce, niepewność w odniesieniu do postępu technologicznego, czy konkurencja ze strony innych technologii (kablowych czy 5G). Biorąc jednak pod uwagę okoliczności występujące w Polsce, są to ustalenia co najmniej zaskakujące.

Prezes UKE, odnosząc się do stanowiska KIGEIT negującego tezę, iż inwestycje w infrastrukturę światłowodową miałyby być w 2022 r. obciążone wyższym ryzykiem niż miało to miejsce w 2017, 2018 i 2019 r. wskazuje, iż Izba zupełnie pomija fakt, iż obecnie inwestycje w sieci światłowodowe prowadzone są równoległe z inwestycjami w substytucyjne względem światłowodów technologie, mogące zapewnić produktowo bardzo podobne usługi. Niestety, Prezes UKE nie przedstawia żadnych dowodów wskazujących, że inwestycje w technologie substytucyjne do światłowodowej rzeczywiście mają miejsce w Polsce.

Jako technologię, która „obecnie jest w stanie bezpośrednio konkurować z Internetem światłowodowym, stwarzając ryzyko inwestycyjne dla rozwijanej infrastruktury światłowodowej” Prezes UKE wskazuje technologię LTE. Ma to stanowić dowód na potwierdzenie braku gwarancji popytu na usługi światłowodowe ze strony klientów detalicznych oraz hurtowych (co ma następnie przekładać się na dodatkowe ryzyko inwestycyjne dla OPL). Mobilne sieci oparte o technologię LTE pokrywają bowiem swoim zasięgiem ponad 90% terytorium Polski.

Jednakże przyjęta w Projekcie Decyzji ocena zastępowalności (substytucji) technologii światłowodowych technologiami LTE, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Prezesa UKE w innych sprawach, tj. w ramach prowadzonych procesów analiz rynkowych, czy identyfikacji obszarów do objęcia wsparciem publicznym. Według wiedzy T-Mobile - w ramach procesu identyfikowania punktów adresowych, charakteryzujących się brakiem dostępu do Internetu o przepustowościach co najmniej 100 Mb/s na potrzeby wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowych ze środków programu operacyjnego FERC i KPO - Prezes UKE nie uwzględnił obecnego zasięgu LTE jako przesłanki do wykluczenia punktów adresowych pokrytych tymi sieciami z interwencji publicznej.

Zdaniem Prezesa UKE dane z „Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2021 roku”³ (dalej „Raport Prezesa UKE”, wskazujące na 33,9% udział technologii światłowodowej w strukturze przychodów z usług stacjonarnego dostępu do Internetu w Polsce w 2021 r. dowodzą, że „sieć światłowodowa jest nadal w fazie rozwoju”. Jest to wniosek co najmniej zaskakujący biorąc pod uwagę fakt, iż z danych tych wynika, iż od 2021 r. była to technologia nie tylko dominująca, ale cechująca się największą dynamiką i przyrostami rok do roku. W 2020 r. technologia FTTH odpowiadała za 26,7% przychodów, a w 2021 r. już za 33,9% przychodów tego rodzaju, co oznacza wzrost aż o 7,2 p.p. r/r. W tym samym czasie przychody z łączności xDSL charakteryzowały się bardzo wyraźną tendencją spadkową (spadek o 5 p.p. r/r) – w 2020 r. ich udział wynosił 25,6% a w 2021 r. już tylko 20,6%. W tym samym czasie spadki odnotowywały także technologie TVK (choć nie były one aż tak duże jak w przypadku DSL).

A zatem, nawet gdyby przyjąć, że popyt na usługi dostępu do sieci Internet jest i w dalszej przyszłości będzie niepewny (z czym T-Mobile trudno jest się zgodzić), biorąc pod uwagę dominujący i rosnący na znaczeniu charakter technologii światłowodowych w generowaniu przychodów z usług stacjonarnego dostępu do Internetu w Polsce, trudno zgodzić się z tezą, że ta niepewność i ryzyko w zakresie przyszłego popytu jest większe w przypadku sieci światłowodowych niż w przypadku innych technologii, w szczególności miedzianych, co ewentualnie mogłoby uzasadniać ustalenie dodatkowej premii. Pragniemy zwrócić uwagę, iż także Orange Polska S.A. odnotowuje, iż na wzrost wskaźnika ARPO OPL w ostatnim roku (2021) ma właśnie istotny wpływ „rosnący udział klientów światłowodowych, którzy generują dużo wyższy średni przychód na abonenta z uwagi na większy udział usługi telewizyjnej, rosnący udział klientów z domów jednorodzinnych (gdzie cena usługi jest wyższa) oraz rosnący udział klientów korzystających z wyższych prędkości (600 MB/s i 1GB/s), które są droższe.” (Raport OPL, str. 75).

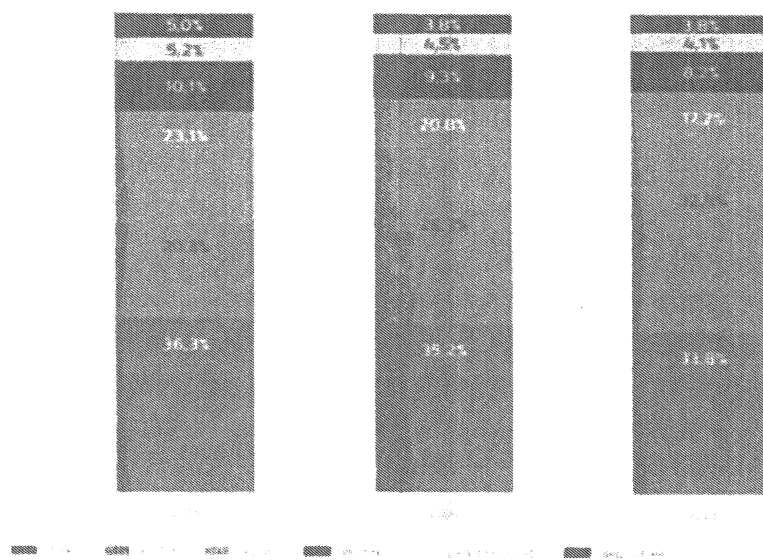
Prezes UKE zwraca także uwagę na fakt, iż „pomimo zwiększającego się zasięgu sieci światłowodowej baza klientów dostępu szerokopasmowego realizowanego w oparciu o technologię światłowodową w 2021

³ <https://www.uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-rynku-telekomunikacyjnego-w-2021-r-431.html>

r. wyniosła jedynie 34%, a w 2022 r. 42% w odniesieniu do wszystkich klientów usług szerokopasmowych OPL”.

Odnosząc się do powyższego argumentu pragniemy wskazać, iż dane charakterystyczne dla OPL nie odbiegają od wartości rynkowych. Z Raportu Prezesa UKE wynika również, że w 2021 r. tego typu łącza stanowiły 32,9% wszystkich dostępow stacjonarnych w Polsce. Warto jednak zwrócić uwagę, iż zainteresowanie tego typu dostępem ze strony użytkowników dynamicznie rośnie, co widoczne jest w istotnych przyrostach liczby użytkowników. Natomiast stale maleje liczba osób korzystających z internetu za pomocą technologii xDSL. Nawet technologie kablowe, które jeszcze w 2021 r. nieznacznie przewyższały technologie światłowodowe w zakresie liczby użytkowników, charakteryzują się trendem malejącym. Biorąc pod uwagę powyższe trudno jest oczekiwać zmiany tych trendów w przyszłości. Nawet gdyby uznać, że popyt na usługi dostępu do Internetu szerokopasmowego o wysokich przepustowościach będzie maleć w przyszłości (z czym T-Mobile nie może się zgodzić), to dotyczyłoby on w większym stopniu innych technologii. Brak jest zatem uzasadnienia dla twierdzenia, że w tym zakresie technologie światłowodowe obarczone są większym ryzykiem.

Wykres 5. Struktura użytkowników dostępu stacjonarnego ze względu na wykorzystywaną technologię dostępową



Źródło: Raport Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2021 roku

Sieci światłowodowe uznaje się w Polsce za rozwiązanie przyszłościowe, które na długie lata pozwoli zaspokajać potrzeby obywateli i przedsiębiorców na usługi dostępu do szybkiego Internetu w lokalizacji stacjonarnej, a także jako medium niezbędne do podłączenia punktów dostępu radiowego na potrzeby przyszłych sieci 5G. Dlatego dostęp do Internetu oparty o łącza światłowodowe staje się powszechny i

dominujący i charakteryzuje się istotną dynamiką wzrostu. Zgodnie z Raportem DESI obecnie 52% gospodarstw domowych ma doprowadzone łącza FTTP w Polsce. Jest to wartość wyższa niż średnia unijna (50%), czy w wielu innych krajach Europy Zachodniej (Niemcy 15%, Włochy 44%, Belgia 10%). Także sieci, wykorzystujące technologie HFC/DOCSIS czy Gigabit Ethernet również w coraz większej części są oparte o dostęp światłowodowy do budynków. Biorąc pod uwagę rosnące ceny energii nie tylko nie należy się spodziewać zmiany tego trendu, ale wręcz jego wzmocnienia. Technologie światłowodowe są bowiem zdecydowanie bardziej efektywnie energetycznie, co w dobie rosnących cen energii, będzie miało również istotne znaczenie w kontekście przyszłych inwestycji.

Istota i znaczenie gospodarcze sieci światłowodowych jest na tyle duże, iż Państwa Członkowskie, w tym Polska, prowadzą programy o wartości miliardów EUR, mające na celu stworzenie na całym terytorium UE sieci zapewniających min. 100 Mb/s z możliwością ich szybkiej modernizacji do sieci gigabitowych. Zgodnie z zaakceptowanym przez Komisję Europejską, a przygotowanym przez polski rząd Programem Operacyjnym FERC (Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027)⁴ „*Nowoczesna infrastruktura telekomunikacyjna jest warunkiem dla kluczowych inwestycji w TIK, budowę e-państwa, integracji systemów państwowych i samorządowych oraz dostępu do danych. Jest też niezbędna dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki, rozwoju miast i obszarów wiejskich, dostępu do zasobów wiedzy oraz zarządzania procesami wytwórczymi w gospodarce. Pozwoli połączyć uczelnie i podmioty nauki, szkoły i placówki oświatowe, umożliwi lepsze dzielenie się wynikami badań oraz danymi, a także zintegruje naukowców i uczestników programów edukacyjno-naukowych. Za pomocą rozwiniętej infrastruktury, służba zdrowia może scalić informacje m.in. o pacjentach, zasobach banków krwi i tkanek. Rolą środków publicznych będzie uzupełnianie inwestycji prywatnych i ich pobudzanie.*”

Gdyby Państwa Członkowskie i Komisja Europejska wątpiły, iż w niedalekiej perspektywie czasowej inwestycje w sieci światłowodowe będą niezbędne by zaspokoić rosnący popyt na bardzo szybką transmisję danych, to trudno byłoby uznać za racjonalne wydatkowanie ogromnych środków publicznych (ok. 2 mld EUR) na budowę sieci o bardzo wysokiej przepustowości w Polsce.

Pragniemy zwrócić uwagę, iż wskaźnikami produktu w ramach programu FERC są: dodatkowe lokale mieszkalne oraz dodatkowe przedsiębiorstwa dysponujące szerokopasmowym dostępem do „*sieci o bardzo wysokiej przepustowości*”. Pojęcie sieci o bardzo dużej przepustowości zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 Europejskiego Kodeksu łączności Elektronicznej (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej). Zgodnie z powyższą definicją jest to sieć łączności elektronicznej, która w całości składa się z elementów światłowodowych co najmniej na odcinku do punktu dystrybucji w miejscu świadczenia usługi. Za taką

⁴ <https://www.rozwojcyfrowy.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/prawo-i-dokumenty/program-fundusze-europejskie-na-rozwoj-cyfrowy-2021-2027/>

sieć może być uznana również sieć łączności elektronicznej, która jest w stanie zapewnić w typowych warunkach panujących w czasie największego natężenia ruchu podobną wydajność sieci pod względem dostępnego pasma „w górę” i „w dół” łącza, odporności, parametrów związanych z błędami oraz opóźnienia i jego zmienności”. Na chwilę obecną trudno znaleźć technologię konkurencyjną do FTTH, która spełniałaby podobne warunki pod względem wydajności, a dodatkowo spełniałaby warunek łatwej modernizacji do sieci gigabitowych.

Odnosząc się do ponownego powołania się przez Prezesa UKE na „ryzyko zmniejszenia w bliskim terminie napływu środków unijnych na realizację inwestycji infrastrukturalnych”, pragniemy ponownie wskazać, iż takie podejście jest co najmniej zaskakujące w świetle publicznie dostępnych informacji, iż konkursy przewidujące wsparcie budowy infrastruktury szerokopasmowej w Polsce zapowiadane są już są na przełom maja/czerwca tego roku. Jak zostało wyżej wskazane Rząd planuje rozdysponować niemalże 2 mld EUR w postaci bezzwrotnych dotacji (Krajowy Plan Odbudowy oraz Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy) oraz 1,4 mld EUR w postaci instrumentów zwrotnych (w tym częściowo zwrotnych). Wprawdzie, przy wydatkowaniu środków będzie obowiązywać zasada neutralności technologicznej, to jednak parametry techniczne przyszłych sieci i obecne trendy technologiczne, będą powodować, iż albo wszystkie środki, albo ich zdecydowana większość zostanie przeznaczona na budowę sieci światłowodowych. Zapowiadane jest, że w ramach tych środków może powstać ok. 1,5 mln nowych łączy światłowodowych. Wysokość tych środków jest bezprecedensowa i znacznie przewyższa ich wysokość w poprzednich perspektywach finansowych. Prezes UKE uczestniczy w procesie projektowania przyszłej interwencji (m.in. w zakresie wyznaczania punktów adresowych do interwencji w ramach przygotowanego przez siebie modelu kosztowo-popytowego), a zatem taką wiedzę posiada z urzędu. Głównym identyfikowanym przez operatorów telekomunikacyjnych na obecnym etapie ryzykiem jest możliwość realizacji projektów w terminie do połowy 2026 roku.

Pozostałe ryzyka o charakterze ogólnogospodarczym czy makroekonomicznym, wskazane w Projekcie Decyzji, nie są specyficzne dla łączy światłowodowych i powinny już być uwzględnione w parametrach służących do wyznaczenia WACC dla sieci miedzianych. Nadto należy zwrócić uwagę, iż nie są one również charakterystyczne wyłącznie dla OPL, ale w równym stopniu odnoszą się do innych niż OPL podmiotów rynku telekomunikacyjnego.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę T-Mobile stoi na stanowisku, że Prezes UKE nie uzasadnił w wystarczający sposób konieczności ustalenia dodatkowej premii za ryzyko inwestycyjne związane z sieciami światłowodowymi w Polsce. Dlatego wnosimy o odstąpienie od określenia dodatkowej premii za ryzyko i ustalenie wskaźnika WACC dla sieci światłowodowych OPL na takim samym poziomie jak dla sieci miedzianych.

2. Nieprawidłowe określenie struktury kapitału, wynikające z błędnego zastosowania formuły „gearing”

W konsultowanym Projekcie Decyzji Prezes UKE podtrzymał wartości z Zaskarżonej Decyzji odnoszące się do wagi kapitału obcego OPL na poziomie 29,78% oraz kapitału własnego na poziomie 70,22%.

Prezes UKE jedynie w sposób pobieżny odniósł się do argumentów podniesionych przez KIGEIT we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, poprzez wskazanie, „*iz podejście takie jest konieczne w celu oszacowania wartości udziału obu kapitałów (własnego i obcego), które następnie zasilają formułę służącą wyznaczeniu wskaźnika WACC*”. Niestety nie uzasadnił, ani nie wyjaśnił, z czego taka konieczność wynika.

T-Mobile podtrzymuje wcześniejsze stanowisko, przedstawione w ramach konsultacji Zaskarżonej Decyzji, iż zastosowanie dodatkowej formuły: $D/(D+E)=g/(g+100)$ do wyznaczenia wagi kapitału obcego, jest błędne. Zastosowana przez Prezesa UKE modyfikacja formuły gearing nie tylko prowadzi do sprzecznych, z matematycznego punktu widzenia, wniosków⁵, ale również nie znajduje uzasadnienia w świetle definicji tego parametru zawartej w Zawiadomieniu Komisji oraz raporcie „BEREC Report on WACC parameter calculations according to the European Commission’s WACC Notice (WACC parameters Report 2022) BEREC”⁶ (dalej „Raport BEREC 2022”).

Skutkiem wprowadzonego przekształcenia jest wyznaczenie nieprawidłowej struktury kapitału, ponieważ przyjęte przez Prezesa UKE podejście znacząco zmniejsza wagę kapitału obcego (który jest tańszy), a zawyża udział droższego kapitału własnego. W konsekwencji prowadzi to do zawyżenia wskaźnika WACC.

Zgodnie z przyjętą przez Komisję oraz BEREC definicją pojęcia „gearing” jest to gotowa do użycia - we wzorze na WACC - waga kapitału obcego. Jak stanowi pkt 52 Zawiadomienia Komisji wskaźnik dźwigni finansowej to udział zadłużenia w wartości przedsiębiorstwa, który oznacza się następującym wzorem: $g=D/V$. Wartość przedsiębiorstwa stanowi zaś suma zadłużenia i kapitału własnego, co wyraża się wzorem $V= D+E$ (pkt. 51 Zawiadomienia Komisji). A zatem, zgodnie z przedstawionymi definicjami $g=D/(D+E)$.

⁵ Zastosowanie formuły Prezesa UKE prowadzi do następującego wyrażenia: $D/(D+E)=(g/(g+100)=D/(D+E)/(D/(D+E)+100)$

⁶ <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-on-wacc-parameter-calculations-according-to-the-european-commissions-wacc-notice-wacc-parameters-report-2022>

Biorąc powyższe pod uwagę nie ulega wątpliwości, że wskaźnik dźwigni finansowej wyraża się formułą $g=D/(D+E)$. Do wyliczenia WACC, w miejsce formuły $D/(D+E)$ wystarczy podstawić wartość wskaźnika gearing (g) z Raportu BEREC 2022.

Wzór na WACC przedstawia się następująco:

$$WACC = [(E/(D+E)) \times (RFR + \beta \times ERP)] + [(D/(D+E)) \times (RFR + Debt Premium)]$$

Zatem podstawiając g w miejsce $D/(D+E)$, otrzymamy następujący wzór:

$$WACC = [(E/(D+E)) \times (RFR + \beta \times ERP)] + [g \times (RFR + Debt Premium)]$$

Z kolei, udział kapitału własnego ($E/(D+E)$) wyliczamy stosując formułę $1-(D/(D+E))$, którą możemy również przedstawić jako 1-g, co prowadzi do następującego przekształcenia wzoru WACC:

$$WACC = [(1-g) \times (RFR + \beta \times ERP)] + [(g \times (RFR + Debt Premium))]$$

W związku z powyższym prawidłowo określona struktura kapitału, gdyby przyjąć średnią arytmetyczną (jak czyni to Prezes UKE) wskaźnika gearing dla całej grupy porównawczej BEREC, powinna przyjąć odpowiednio wartości: 42,42% (waga kapitału obcego) oraz 57,58% (waga kapitału własnego), zamiast wartości przyjmowanych w Projekcie Decyzji 29,78% (kapitał obcy) i 70,22% (kapitał własny).

Błędne ustalenia w zakresie struktury kapitału i znaczne zawyżenie udziału kapitału własnego ma istotny negatywny wpływ na wartość WACC. Większy udział droższego kapitału własnego przekłada się bezpośrednio na wyższy WACC. Gdyby przyjąć wskazaną powyżej, prawidłowo wywiedzioną z Raportu BEREC 2022 i zawartej w nim wartości dźwigni finansowej, strukturę kapitału, otrzymalibyśmy wartości WACC przedstawione w Tabeli 1, a więc znacznie niższe niż wartości przyjęte przez Prezesa UKE w Projekcie Decyzji (6,62% pre-tax).

Tabela 1.

	Raport BEREC 2022
WACC post-tax	4,96%
WACC pre-tax	<u>6,12%</u>

Prezes UKE podniósł również w Projekcie Decyzji, iż „w toku konsolidacji projektu Zaskarżonej Decyzji, KE nie zgłosiła uwag co do merytorycznego aspektu decyzji i metodyki kalkulacji WACC (jak i poszczególnych parametrów wskaźnika), której jest autorem”.

Odnosząc się do powyższego argumentu chcielibyśmy wskazać na fakt, iż Komisja Europejska nie zakwestionowała również praktyki stosowania wskaźnika gearing przez krajowe organy regulacyjne, które – zdaniem T-Mobile - w sposób prawidłowy postępują się tym wskaźnikiem i stosują go jako gotową miarę wagi kapitału obcego.

Poniżej przedstawiamy przykłady decyzji notyfikacyjnej czeskiego i słoweńskiego organu regulacyjnego (które stosują średnią arytmetyczną wskaźnika gearing z aktualnego na dzień notyfikowania przedmiotowych decyzji Raportu BEREC), zaakceptowane przez Komisję w odpowiednich decyzjach.

W sprawie CZ/2022/2392: *Weighted Average Cost of Capital (WACC) in the Czech Republic*, zaakceptowanej decyzją Komisji z dnia 30 września 2022 r., czeski organ regulacyjny stosuje wskaźnik gearing w wysokości 42,42% (czyli stanowiący średnią arytmetyczną dla parametru g w Raporcie BEREC 2022), zgodnie z jego definicją ujętą w Zawiadomieniu Komisji oraz w Raporcie BEREC 2022, czyli jako gotową miarę wagi kapitału obcego i na tej podstawie wylicza kapitał własny, zgodnie z wzorem $E=1-g$ (co ilustruje Tabela 2).

Tabela 2.⁷

Parametr	Decyzja czeska
Koszt kapitału obcego	2,95%
Podatek	19,00%
Waga kapitału obcego (gearing)	<u>42,42%</u>
Waga kapitału własnego	<u>57,58%</u>
WACC (post-tax)	4,06%
WACC (pre-tax)	5,01%

Dokładnie takie samo podejście zostało zaakceptowane przez Komisję (decyzja z dnia 29 czerwca 2021 r.) w sprawie SI/2021/2326: *Determination of the Weighted Average Cost of Capital (WACC) for regulated products and services in Slovenia* gdzie regulator słoweński również przyjmuje jako wagę kapitału obcego wartość wskaźnika gearing (wartość z Raportu BEREC z 2020 r.). I w tym przypadku waga kapitału własnego została określona zgodnie ze wzorem $E=1-g$.

Tabela 3.⁸

Parametr	Decyzja słoweńska
Koszt kapitału obcego	2,24%
Podatek	19%

⁷ [Circabc \(europa.eu\)](http://circabc.europa.eu)

⁸ [SI-2021-2326 Adopted EN.pdf \(europa.eu\)](http://SI-2021-2326-Adopted-EN.pdf)

Koszt kapitału własnego	5,13%
Waga kapitału obcego $D/(D+E)$	36,95%
Waga kapitału własnego	63,05%
WACC (post-tax)	3,90%
WACC (pre-tax)	4,82%

Powyższe potwierdza, że podejście przyjęte przez Prezesa UKE nie jest właściwe i nie znajduje uzasadnienia ani w dokumentach unijnych, ani w praktyce innych regulatorów UE. Brak uwag ze strony Komisji nie może prowadzić do domniemania, że Komisja zaakceptowała metodologię wyznaczania wagi kapitału obcego poprzez wprowadzenie dodatkowej formuły.

Biorąc powyższe pod uwagę ponownie wnosimy o zastosowanie w ostatecznej decyzji Prezesa UKE wartości gearing równej średniej arytmetycznej dla grupy porównawczej w wysokości 42,42% jako wagi kapitału obcego oraz wartości 57,58% (1-g) jako wagi kapitału własnego.