



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2024 roku
KIGEiT/620/04/2024

Sz. P. Jacek Oko
Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
ul. Giełdowa 7/9
01-211 Warszawa

Dotyczy: DR.WORK.6082.1.2020 oraz DR.WORK.6082.2.2020

STANOWISKO KONSULTACYJNE

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z komunikatem Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanego dalej „Prezesem UKE”) z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie konsultacji projektów decyzji w postępowaniach administracyjnych wszczętych na wnioski Orange Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (zwaną dalej „OPL”) z dnia 25 lipca 2022 r. w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzjami Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2022 r., zmieniającymi i zatwierdzającymi zmienione projekty ofert ramowych o dostępie telekomunikacyjnym w oparciu o technologię światłowodową i miedzianą (zwanymi dalej łącznie „Projektami Decyzji”), Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji (zwana dalej „KIGEiT” lub „Izbą”) przedstawia stanowisko w przedmiotowej sprawie.

KIGEiT zwraca szczególną uwagę Prezesa UKE na kwestię podniesioną w Projekcie Decyzji (str. 114), który wskazuje, że:

„Prezes UKE dokonał zmiany Oferty zatwierdzonej Decyzją w zakresie wysokości opłat za usługi realizowane na Rynku 3a i Rynku 3b w części Oferty V. Cennik, wprowadzając opłaty wyznaczone na podstawie pozytywnie zweryfikowanych przez niezależnego biegłego rewidenta wyników kalkulacji kosztów, wyznaczanych zgodnie z art. 39 Pt, na rok 2024.”

Dalej w przywołanym fragmencie Projektu Decyzji Prezes UKE omawia kwestie związane z implementacją stawek w oparciu o obowiązek wynikający z art. 39 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 34 ze zm., dalej „Pt”), o pozytywnym wyniku badania kosztów OPL przez biegłego rewidenta, o którym mowa w art. 53 ust. 5 Pt, a w związku z tym o braku zasadności stosowania dotychczasowego obowiązku wynikającego z art. 40 Pt.

Dalej Prezes UKE konkluduje, że (str. 118-119 Projektu Decyzji):

„Opłaty za usługi o przepływnościach o zróżnicowanym spektrum, zorientowane na potrzeby abonentów, ustalone w wysokości zatwierdzonej niniejszą decyzją, uwzględniające najbardziej aktualne dane kosztowe, wpisują się w przesłankę wspierania konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych.

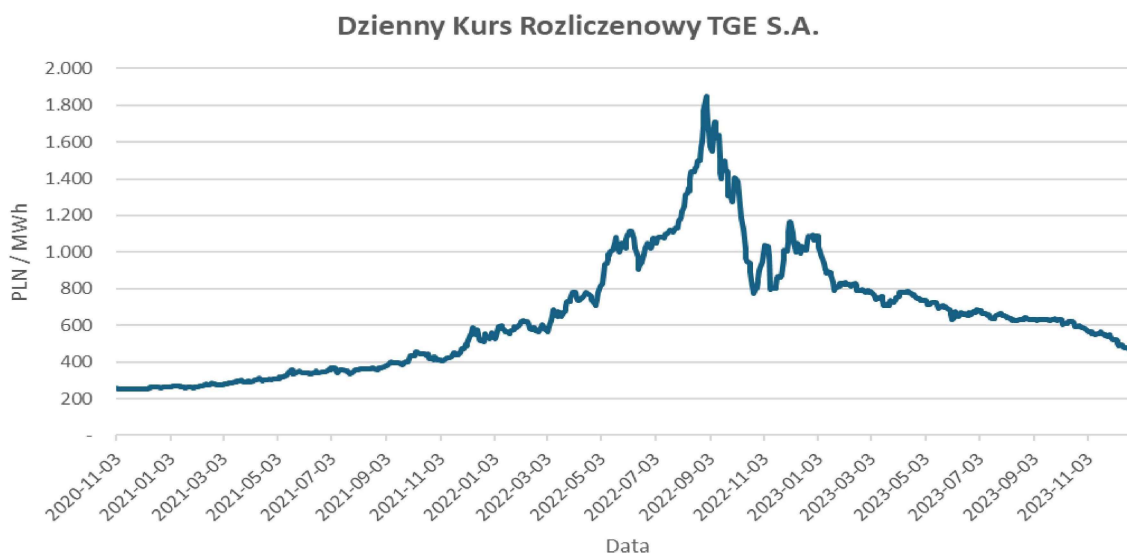
Na ich podstawie OA będą mogli budować atrakcyjne i zróżnicowane nie tylko cenowo oferty detaliczne, ale także pod względem różnorodności portfolio usługowego. Ponadto, pozwolą one zapewnić zwrot uzasadnionych kosztów operatorowi inwestującemu (tu: OPL), a także nie pozbawią go możliwości konkurowania. W konsekwencji istnienia zapewnionej w wyżej wymieniony

sposób konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych abonenci będą mieli możliwość korzystania z szerokiej oferty atrakcyjnych usług detalicznych, co niewątpliwie wpisuje się w przesłankę zapewnienia maksymalnych korzyści abonentom.”

W związku z powyższym, o ile KIGEiT dostrzega słuszność stosowania opłat uwzględniających koszty OPL wyznaczone zgodnie z art. 39 Pt, o tyle wnioski Izby co do ich wpływu na konkurencyjność rynku i korzyści dla abonentów są odmienne. Zanim KIGEiT omówi potencjalne konsekwencje wdrożenia do oferty ramowej OPL opłat, wynikających wprost ze zaudytowanych kosztów OPL, Izba pragnie wskazać dwie dodatkowe kwestie mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie w zakresie opłat zawarte w Projekcie Decyzji.

Pierwsza z nich odnosi się do roku bazowego dla skalkulowanych kosztów OPL, czyli roku 2022. Niepodważalne jest, że rok ten był specyficzny i na stałe zapisze się (niechlubnie) w historii, zarówno geopolitycznej, jak i gospodarczej. W roku tym nastąpił gwałtowny i dotkliwy wzrost kosztów funkcjonowania we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Znaczący wzrost inflacji m. in. na skutek działań osłonowych związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19, został dodatkowo spotęgowany agresją Rosji na Ukrainę, która wywołała daleko idące konsekwencje dla rynku paliw (transport) i energetyki.

Idealnym zobrazowaniem powyższej kwestii może być wykres prezentujący dzienny kurs rozliczeniowy na Towarowej Giełdzie Energii S.A.:



Źródło: opracowanie własne KIGEiT na podstawie danych z tge.pl.

W analizowanym okresie najwyższa odnotowana stawka rozliczeniowa przypadła na dzień 22 sierpnia 2022 r. i wyniosła 1.850,00 PLN/MWh. Średni dzienny kurs rozliczeniowy na podstawie prezentowanych danych dla roku 2021 wynosił 363,76 PLN/MWh, podczas gdy dla roku 2020 była to już średnia na poziomie 979,57 PLN/MWh (269% względem roku 2021). Należy także odnotować znaczący spadek średniej w roku 2023 do poziomu 676,99 PLN/MWh (spadek 31% względem 2022 r.). Stawka na koniec 2023 r. wyniosła już tylko 493,80 PLN/MWh (spadek o 73% względem maksymalnej stawki z 2022 r.).

Warto w tym miejscu podkreślić, że kwestia ta nie dotyczy wyłącznie stawek za energię, ale także szerzej rozumianych kosztów operacyjnych ponoszonych także przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (dalej PT”), co znajduje swoje bezpośrednie przełożenie także na inne opłaty wynikające z Projektów Decyzji. Przykłady takich opłat znajdują się w dalszej części niniejszego stanowiska.

Druga kwestia dotyczy badania wyników kalkulacji kosztów OPL przez biegłego rewidenta i ich uwzględnienia w toku ustalania stawek międzyoperatorskich w ofertach ramowych OPL. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Pt obowiązek kalkulacji uzasadnionych kosztów (pkt 1) jest rozłączny względem obowiązku stosowania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego (pkt 2). Badanie, o którym mowa w art. 53 ust. 5 Pt ma celu weryfikację wysokości kosztów (art. 39 ust. 3 Pt), a nie ustalenia opłat w ofercie ramowej. Powyższe oznacza, że opinia biegłego rewidenta dotyczy wprost poprawności obliczonych przez OPL kosztów i nie oznacza ich automatycznego przełożenia do oferty. Jest to szczególnie istotne ze względu na wcześniej omówioną kwestię „wyjątkowości” 2022 roku.

KIGEiT wskazuje na stanowisko Prezesa UKE¹:

„Nie ulega wątpliwości, że badanie przeprowadzone przez biegłego rewidenta jest jednym z etapów analizy dokonywanej przez Prezesa UKE, ale jak już to wyżej wskazano – analizy tej nie wyczerpuje.”

I dalej:

„Audyty jest bowiem w znaczny sposób zdeterminowany metodologią budowy modelu top-down. Gdyby stosowanie innych metod kalkulacji ograniczyć tylko do badania przeprowadzanego przez samego biegłego rewidenta, przepis art. 39 ust. 3 in fine pozbawiony byłby doniosłości prawnej. W związku z powyższym Prezes UKE jest ustawowo zobligowany do przeprowadzenia pełnej analizy prawidłowości kalkulacji kosztów, a nie jest związany tylko opinią audytora w tym zakresie.”

Zakładając zatem, że OPL przedstawiła propozycję opłat w projekcie ofert ramowych równą kosztom poddanym badaniu biegłego rewidenta (zakończona opinia pozytywna), realizacja obowiązku z art. 39 Pt jest dokonana. Nad projektem oferty ramowej pochyliła się bowiem Prezes UKE, który w zakresie proponowanych stawek powinien dokonać analizy ich wpływu m. in. na równoprawną i skuteczną konkurencję w zakresie świadczenia usług czy zapewnienie użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych (cele określone w art. 1 ust. 2 i art. 189 Pt).

Mając na uwadze powyżej omówione kwestie, Izba podkreśla, że Prezes UKE w Projektach Decyzji wskazuje realizację wspomnianych celów poprzez projektowane rozstrzygnięcie, ale twierdzenie to nie jest poparte żadnymi dowodami ani analizami. Wzorcowym przykładem poaudytowych analiz prowadzonych przez Prezesa UKE, które – w ocenie Izby – powinny zostać zrealizowane w postępowaniu dotyczącym zatwierdzania ofert ramowych OPL, są działania opisane m. in. w „Stanowisku Prezesa UKE w/s wyników kalkulacji kosztów na rok 2008 i 2009 Telekomunikacji Polskiej S.A.”²

Korelując z kwestią cen energii wskazaną wcześniej, KIGEiT nie widzi zależności pomiędzy wzrostem stawki z tego tytułu z obecnie stosowanej w wysokości 438,15 PLN/kW mocy do wysokości 1.453 PLN/kW mocy (ponad trzykrotny wzrost!), a wspieraniem równoprawnej konkurencji czy maksymalizacji korzyści dla użytkowników.³ Zmiana ta jest o tyle istotna, że dotyczy wszystkich usług, świadczonych przez PT na rzecz swoich abonentów w oparciu o usługę kolokacji w sieci OPL. Co więcej, jak zostało wspomniane wcześniej, nie jest to wyłącznie kwestia energii elektrycznej. W zakresie usług LLU podwyżki dotyczą także usługi eksploatacji i utrzymania kabla korespondencyjnego (wzrost do 10,29 PLN/10mb/m-c), uwolnienie łącza abonenckiego aktywnego (wzrost do 27,47 PLN/łącze/m-c), czy wzrost stawki za najem PDK

¹ <https://archiwum.uke.gov.pl/wyniki-kalkulacji-kosztow-tp-odrzucone-2945>.

² https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=4269.

³ Opłata w wysokości 946,11 PLN/kW wynikające z decyzji Prezesa UKE z dnia 26 czerwca 2022 r. zatwierdzających ze zmianami oferty ramowe OPL (w technologii miedzianej i światłowodowej), nie została przez OPL wdrożona w rozliczeniach międzyoperatorskich.

(przykładowy wzrost do 142,33 PLN/1,5m²/m-c dla Warszawy). Wynika to z faktu, że w każdej ze wskazanych usług występuje koszt jej utrzymania,⁴ co przy oparciu kosztów na roku 2022 daje znacząco zawyżone wyniki. W połączeniu ze wzrostem stawki za energię elektryczną dla kolokacji, KIGeIT stoi na stanowisku, że pojęcie konkurencyjności usług LLU stanie się fikcją regulacyjną.

Analogicznie – projektowane wzrosty stawek za usługi BSA, w tym w szczególności stawka za utrzymanie LPŚ (wzrost do 21,23 PLN/łącze/m-c), nierekompensowana niewielkimi obniżkami stawek dla najbardziej popularnych opcji usług FTTH dla poziomego dostępu Ethernet, przy wskazanych wcześniej wzrostach kosztów kolokacji, utrzymania PDU w sieci OPL oraz wzrostami opłat za usługi jednorazowe – zdaniem Prezesa UKE zwiększą konkurencyjność rynku, a zdaniem Izby wywołają skutek wręcz odwrotny.

W kontekście powyższych propozycji zmian stawek rozliczeniowych zawartych w Projektach Decyzji, zasadne jest przeprowadzenie przez Prezesa UKE szczegółowych analiz dotyczących choćby określenia nowych kosztów po stronie PT korzystających z usług hurtowych na rynku 3a i 3b OPL oraz ich zestawieniem z ofertami detalicznymi, celem wykazania i dowodu na okoliczność niewystępowania niedozwolonych praktyk rynkowych w postaci zjawiska *margin squeeze* czy *price squeeze*. Niniejszym KIGeIT składa wniosek o przeprowadzenie dowodu, z analiz opłat detalicznych/hurtowych na okoliczność wykazania niewystępowania niedozwolonych praktyk rynkowych w postaci zjawiska *margin squeeze* czy *price squeeze*.

KIGeIT podkreśla, że z własnej inicjatywy Prezes UKE niejednokrotnie prowadził takie analizy, które pozwalały na ich korelację z twierdzeniami i rozstrzygnięciami przez niego podejmowanymi.⁵ Obecnie, szczególnie w tak istotnym postępowaniu administracyjnym, wpływającym bezpośrednio na konkurencyjność rynku, Projekty Decyzji opierają się wyłącznie na nieudowodnionych twierdzeniach, niepasujących nawet do trendów zmian stawek wynikających z przedmiotowych rozstrzygnięć.

W związku z powyższym KIGeIT wnosi o ponowne pochylenie się Prezesa UKE nad konsekwencjami wdrożenia projektowanych stawek rozliczeniowych i wykazanie prawdziwości twierdzeń z Projektów Decyzji poprzez liczbowe ukazanie analiz dowodzących wzrost konkurencyjności rynku, w szczególności poprzez możliwość tworzenia przez PT alternatywnych detalicznych ofert dostępu szerokopasmowego względem OPL.

Z wyrazami szacunku

⁴ Opis kalkulacji kosztów OPL, definicje poszczególnych usług, np. str. 39.
<https://bip.uke.gov.pl/decyzje/rachunkowosc-regulacyjna/prezes-uke-zatwierdzil-instrukcje-za-2022-r-i-opis-kalkulacji-kosztow-na-2024-r-orange-polska-s-a-64.html>.

⁵ https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=4269.