



Bruksela, 26.6.2018 r.
C(2018) 4134 final

Urząd Komunikacji Elektronicznej
(UKE)
ul. Giełdowa 7/9
01-211 Warszawa
Polska
Do wiadomości:
Pan Marcin Cichy
Prezes
Faks: +48 22 53 49 253

Szanowny Panie,

Przedmiot: Decyzja Komisji w sprawach

PL/2018/2080: detaliczne rynki usług przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych w Polsce, oraz

PL/2018/2081: hurtowy rynek świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej w Polsce Art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21/WE: Bez uwag

1. PROCEDURA

W dniu 28 maja 2018 r. do Komisji wpłynęły dwa zgłoszenia przekazane przez polski krajowy organ regulacyjny, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej („Prezes UKE”)¹, dotyczące detalicznych rynków usług przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej² oraz hurtowego rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń³ w Polsce.

¹ Na podstawie art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 33, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, Dz.U. L 337 z 18.12.2009, s. 37, i rozporządzeniem (WE) nr 544/2009, Dz.U. L 167 z 29.6.2009, s. 12.

² Rynki te odpowiadają rynkom nr 1 i 2 określonym w zaleceniu Komisji 2003/311/WE z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie rynków właściwych produktów i usług w sektorze łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą ramową, Dz.U. L 114 z 8.5.2003, s. 45. Rynek ten został usunięty ze spisu właściwych rynków, które mogą wymagać regulacji *ex ante*, który to spis zawarty jest w mającym obecnie zastosowanie zaleceniu Komisji 2014/710/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie rynków właściwych w zakresie produktów i usług 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 Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIA – Tel.: +32 22991111

Konsultacje krajowe⁴ dotyczące wszystkich 3 decyzji przeprowadzono w dniach od 22 lutego 2018 r. do 24 marca 2018 r.

2. OPIS PROJEKTU ŚRODKA

2.1. Przebieg procedury

Dostęp do sieci telefonicznej

Uprzednio zgłoszono Komisji, która dokonała oceny tych zgłoszeń, dwa oddzielne rynki usług przyłączenia do stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla a) klientów indywidualnych i b) klientów instytucjonalnych w Polsce (sprawa PL/2012/1310⁵). Według Prezesa UKE rozróżnienie między rynkami klientów indywidualnych i klientów instytucjonalnych było uzasadnione z uwagi na różne produkty oferowane konsumentom indywidualnym i przedsiębiorstwom. Rynek produktowy obejmuje dostęp na bazie łączy analogowych (POTS), łączy cyfrowych (ISDN BRA, ISDN PRA)⁶, łączy telewizji kablowej oraz bezprzewodowej lokalnej pętli abonenckiej. Dostęp za pośrednictwem sieci ruchomych i przez niezarządzaną telefonię VoIP został wyłączony z definicji rynku. Prezes UKE wyznaczył Telekomunikację Polską S.A. (obecnie: Orange Polska, OPL) jako operatora o znaczącej pozycji rynkowej oraz nałożył uproszczony zestaw środków zaradczych (niedyskryminacja, zatwierdzania *ex ante* cen i warunków, zakaz ustalania cen na poziomie niższym od kosztów i niepotrzebnego łączenia usług); Prezes UKE zaproponował wycofanie wymogów dotyczących zakazu narzucania wygórowanych cen, rozdziału rachunkowości i orientacji kosztowej.

Usługi rozpoczynania połączeń

Hurtowy rynek usług rozpoczynania połączeń w Polsce został wcześniej zgłoszony Komisji, a następnie oceniony przez nią w ramach sprawy PL/2010/1152⁷. Rynek produktowy obejmuje hurtowe usługi rozpoczynania połączeń umożliwiające wykonywanie połączeń krajowych i międzynarodowych zarówno w sieciach stacjonarnych, jak i komórkowych, połączeń dial-up z internetem oraz połączeń do usług w ramach sieci inteligentnych (0-80X i 0-70X). Prezes UKE wyznaczył OPL jako operatora o znaczącej pozycji rynkowej i nałożył na niego pełen zestaw środków zaradczych, w tym obowiązek kontroli cen i rozdziału rachunkowości. Komisja zwróciła się do Prezesa UKE o określenie mechanizmu kontroli cen, który będzie stosowany, oraz potwierdziła swoje wcześniejsze uwagi dotyczące

(zalecenie w sprawie rynków właściwych), Dz.U. L 295 z 11.10.2014, s. 79.

³ Rynek ten odpowiada rynkowi nr 3 w określonym w zaleceniu w sprawie rynków właściwych z 2003 r.

⁴ Zgodnie z art. 6 dyrektywy ramowej.

⁵ C(2012) 2895.

⁶ ISDN BRA umożliwia dostęp cyfrowy o prędkości od 64 kbit/s do 128 kbit/s; ISDN PRA umożliwia dostęp cyfrowy o prędkości od 64 kbit/s do 2 Mbit/s.

⁷ C(2010) 9668.

potencjalnej niezgodności (obowiązującej wówczas) umowy regulacyjnej⁸ z zaproponowanym obowiązkiem orientacji kosztowej.

2.2. Definicja rynku

Prezes UKE uważa, że granice wszystkich trzech rynków nie uległy zmianie, i są zdefiniowane dokładnie w ten sam sposób jak w poprzednim cyklu (zob. powyżej).

2.3. Ocena 3 kryteriów i ustalenia dotyczące istnienia efektywnej konkurencji

Dostęp do sieci telefonicznej

Prezes UKE stwierdza, że rynki detaliczne usług przyłączenia do sieci telefonicznej nie figurują już w spisie rynków podlegających regulacji *ex ante* określonych w zaleceniu Komisji z 2014 r. Przed dokonaniem oceny znaczącej pozycji rynkowej Prezes UKE przeanalizował, czy 3 kryteria pozostają spełnione. Prezes UKE uważa, że rynki nie cechują się już wysokimi barierami wejścia: istnieje znaczna liczba operatorów świadczących usługi dostępu (choć głównie na poziomie lokalnym/regionalnym), potencjalne nowe podmioty nie muszą posiadać własnej sieci, ale mogą polegać na regulowanych produktach hurtowych, a operatorzy mogą świadczyć usługi konwergentne (stacjonarne i ruchome) na podstawie dostępu do operatora wirtualnego sieci ruchomej. Ponadto Prezes UKE stwierdza, że z biegiem czasu usługi stacjonarnej telefonii głosowej stają się coraz mniej istotne: rynek charakteryzuje się stopniowym spadkiem liczby łączy (połączeń), wolumenu ruchu (w minutach) i dochodów. W takich okolicznościach udziały OPL w rynku nie odzwierciedlają jego władzy rynkowej w sposób adekwatny. Prezes UKE uważa także, że instrumenty prawa konkurencji i kontrola *ex post* wystarczą do zapewnienia konkurencji na tych rynkach. Podsumowując, Prezes UKE uważa, że nie spełniono żadnego z 3 łącznych kryteriów.

Podczas oceny znaczącej pozycji rynkowej Prezes UKE dokonał analizy udziału operatorów w rynku. Prezes UKE uważa, że OPL stale traci swój udział w rynku, mimo iż utrzymuje się on nadal na stosunkowo wysokim poziomie⁹. Ważniejszy jest jednak ogólny spadek liczby klientów korzystających z usług telefonii stacjonarnej: od 2012 r. liczba wszystkich łączy zmniejszyła się o 19 % dla klientów indywidualnych i o 30 % dla klientów instytucjonalnych. Podobnie liczba łączy używanych do celów hurtowego dostępu do sieci znacznie się zmniejszyła, o około 47 % (klienci indywidualni) oraz 61 % (klienci instytucjonalni). Oceniając również inne kryteria oprócz udziału w rynku, Prezes UKE uważa, że nie wskazują one na znaczącą pozycję rynkową. Ponadto Prezes UKE wskazuje na bardzo silną presję konkurencyjną wywieraną przez operatorów telefonii ruchomej, którzy, mimo iż nie

⁸ W dniu 22 października 2009 r. Prezes UKE i OPL podpisały umowę regulacyjną określającą szczegółowe i dobrowolne zobowiązania podjęte przez OPL, mające zapobiegać praktykom antykonkurencyjnym oraz zapewnić wywiązywanie się z nałożonych na OPL obowiązków regulacyjnych. Zgodnie z umową Prezes UKE zobowiązał się do utrzymania regulowanych cen usług hurtowych na niezmiennym poziomie przez okres 3 lat.

⁹ Pod względem liczby połączeń OPL posiadał udział wynoszący ok. 55–56 % zarówno na rynkach klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych, a udział jego największego konkurenta wynosił ok. 12 % dla klientów indywidualnych i 16 % dla klientów instytucjonalnych. Udział rynkowy OPL spadł z około 62–65 % w 2012 r.

działają w obszarze rynku właściwego, świadczą usługi i mogą być uważani za bliskie substytuty dla wielu klientów.

Prezes UKE stwierdza, że OPL nie zajmuje już znaczącej pozycji rynkowej na rynkach dostępu do stacjonarnej sieci telefonicznej dla klientów indywidualnych i instytucjonalnych, oraz że na rynkach tych występuje efektywna konkurencja.

Usługi rozpoczynania połączeń

Podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych rynków, Prezes UKE rozpoczął swoją ocenę od analizy 3 kryteriów. W odniesieniu do barier wejścia na rynek Prezes UKE uważa, że coraz więcej operatorów konkuruje z OPL w oparciu o własną infrastrukturę – telewizję kablową lub łącza światłowodowe. Podczas gdy koszty wprowadzania są nadal znaczne, ich część można odzyskać dzięki pomocy państwa lub dotacjom w zakresie infrastruktury szerokopasmowej. Wejście na rynek jest też możliwe bez konieczności budowy własnej infrastruktury (poleganie na regulowanych produktach hurtowych). Ponadto możliwe jest również wejście na rynek operatorów konwergentnych usług stacjonarnych i ruchomych na bazie sieci telefonii ruchomej, albo przez właścicieli tej infrastruktury (MNO), albo przez operatorów wirtualnych (MVNO). W odniesieniu do tendencji do zapewnienia efektywnej konkurencji Prezes UKE wziął pod uwagę zmniejszający się udział OPL w rynku, stopniowe wprowadzanie sieci nowej generacji, a także trendy cenowe na rynkach hurtowych i detalicznych. Prezes UKE uważa także, że instrumenty prawa konkurencji *ex post* wystarczą do zapewnienia efektywnej konkurencji. Podsumowując, Prezes UKE uważa, że nie spełniono żadnego z 3 kryteriów.

Podczas oceny znaczącej pozycji rynkowej Prezes UKE zauważył, że w ciągu ostatnich 6 lat udział OPL w rynku zmniejszył się z 93 % do 77 % (pod względem wolumenu rozpoczynanych połączeń) oraz z 91 % do 65 % (pod względem dochodu). Ponadto łączna liczba łączy PSTN spadła o 34 %, a liczba łączy WLR – o 55 % w tym samym okresie. Jest to związane głównie z presją konkurencyjną wywieraną przez usługi telefonii ruchomej, jak również rosnącą popularność usług VoIP (zarządzanych oraz OTT). Wszystkie inne kryteria ocenione przez Prezesa UKE (takie jak kontrola infrastruktury, której nie da się łatwo powielić, inwestycje i dostęp do kapitału, korzyści skali lub zakresu, brak wyrównawczej siły nabywczej, bariery wejścia na rynek i ograniczające ekspansję) prowadzą do wniosku, że hurtowy rynek świadczenia usługi rozpoczynania połączeń jest konkurencyjny.

2.4. Zniesienie regulacyjnych środków zaradczych

W świetle swoich ustaleń Prezes UKE proponuje zniesienie wszystkich środków zaradczych nałożonych uprzednio na OPL w odniesieniu do 3 rynków. W odniesieniu do rynków detalicznych dostępu do sieci telefonii Prezes UKE proponuje zniesienie obowiązków ze skutkiem natychmiastowym.

Jednakże w odniesieniu do środków zaradczych dotyczących hurtowego rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń Prezes UKE proponuje wprowadzenie okresu przejściowego wynoszącego 2 lata. Prezes UKE uzasadnił tak długi okres przejściowy koniecznością ochrony interesów operatorów, którzy obecnie nabywają hurtowe usługi rozpoczynania połączeń od OPL. 2 lata to maksymalny czas obowiązywania umów zawieranych przez tych operatorów z klientami detalicznymi. Podmioty ubiegające się obecnie o uzyskanie dostępu będą miały wystarczająco dużo czasu na znalezienie alternatywnych sposobów świadczenia

usług swoim klientom detalicznym i nie będą zmuszone przedwcześnie rozwiązywać umowy o świadczenie usług na poziomie detalicznym. Ponadto Prezes UKE uważa, że okres przejściowy nie jest zbyt długi i nie stanowi nadmiernego obciążenia dla OPL.

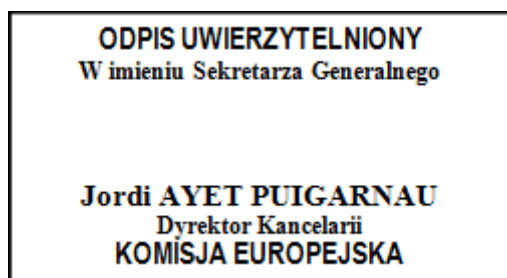
3. BEZ UWAG

Po przeanalizowaniu przekazanych zgłoszeń Komisja nie zgłasza żadnych uwag¹⁰.

Zgodnie z art. 7 ust. 7 dyrektywy ramowej Prezes UKE może przyjąć proponowany środek, a w przypadku przyjęcia tego środka – powiadamia o tym Komisję.

Stanowisko Komisji w sprawie tego konkretnego zgłoszenia nie narusza jej prawa do zajęcia dowolnego stanowiska wobec innych zgłoszonych projektów środków.

Zgodnie z pkt 15 zalecenia 2008/850/WE¹¹ Komisja opublikuje niniejszy dokument na swojej stronie internetowej. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne. Prezes UKE może poinformować Komisję¹² w terminie trzech dni roboczych od otrzymania niniejszej decyzji, że uważa, iż zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy przedsiębiorstwa niniejszy dokument zawiera informacje poufne, które należy usunąć przed publikacją¹³. Taki wniosek powinien zawierać uzasadnienie.



Z poważaniem

w imieniu Komisji
Roberto Viola
Dyrektor Generalny

¹⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy ramowej.

¹¹ Zalecenie Komisji 2008/850/WE z dnia 15 października 2008 r. w sprawie notyfikacji, terminów i konsultacji przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, Dz.U. L 301 z 12.11.2008, s. 23.

¹² Wniosek należy przesłać pocztą elektroniczną na adres: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu albo faksem na numer: +32 22988782.

¹³ Komisja może podać wyniki swojej oceny do wiadomości publicznej przed upływem wspomnianego trzydniowego terminu.