



KRAJOWA IZBA KOMUNIKACJI ETHERNETOWEJ

ul. Lindleya 16, 02-013 Warszawa
tel. + 48 22 2928700, fax +48 22 2928701
www.kike.pl, e-mail: biuro@kike.pl, grap@kike.pl
KRS 0000316678, REGON 141637224, NIP 9512270210

ID KIKE: GRAP-415-18

Warszawa, dnia 29.06.2018 r.

Szanowny Pan

Marcin Cichy

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Dotyczy: *Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektu decyzji w sprawie hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji operatorów 3S S.A., LOVO S.A., LEON Sp. z o.o., GLOBITEL Sp. z o.o., Intelligent Technologies S.A., Korbank S.A. oraz Toya Sp. z o.o.*

Szanowny Panie Prezesie,

W imieniu Krajowej Izby Komunikacji Ethernetowej (dalej „Izba” lub „KIKE”) skupiającej lokalnych małych i średnich operatorów telekomunikacyjnych pragnę przedstawić Panu Prezesowi stanowisko KIKE związane z regulacjami w sprawie hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji operatorów 3S S.A., LOVO S.A. LEON sp. z o.o., GLOBITEL sp. z o.o., Intelligent Technologies S.A., Korbank S.A. oraz Toya sp. z o.o.

I. Tryb postępowania

W dniu 21 maja 2018 r. Prezes UKE wszczął z urzędu postępowanie w sprawie hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji 75 operatorów. Pismo wszczynające postępowanie wpłynęło do KIKE w dniu 25 maja 2018 r. Zanim jednak Izba zdążyła podjąć działania związane z przygotowaniem się do tego postępowania, Prezes UKE poinformował na stronie UKE w dniu 30 maja o rozpoczęciu postępowania konsultacyjnego wszystkich 75 projektów decyzji. Nie odbyły się żadne konsultacje społeczne z udziałem Izby w zakresie regulacji rynku zakańczania połączeń w stałej lokalizacji. Tempo narzucone przez Prezesa UKE uniemożliwia Izbie podjęcie dogłębnych prac nad projektowanymi regulacjami. Poddane konsultacjom projekty decyzji po 7 dniach od daty

Razem możemy więcej!

wszczęcia postępowań zawierają bowiem już gotowe modele kalkulacji stawek FTR, jak również opierają się na polityce regulacyjnej Prezesa UKE, co do której KIKE nie miała możliwości wypowiedzieć się wcześniej. Takie tempo budzi poważne wątpliwości czy KIKE, inne izby branżowe czy też zobowiązani operatorzy mają możliwość pełnego udziału w postępowaniu. W opinii Izby przyjęty tryb budzi wątpliwości w świetle art. 10 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (KPA).

II. Przyjęta metodologia kalkulacji kosztów

Izba zwraca uwagę, że wszystkie projekty decyzji Prezesa UKE w zakresie FTR bezrefleksyjnie powielają Zalecenia KE 2009/396/WE z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych. Na podstawie tego zalecenia, które nie ma żadnej mocy prawnej ani nie jest wiążące dla Prezesa UKE czy zobowiązanych operatorów, Prezes UKE nałożył na 75 operatorów obowiązek redukcji stawek za zakańczanie połączeń w oparciu o abstrakcyjną i bezprawną metodologię pure LRIC (Long Run Incremental Cost – długookresowy koszt przyrostowy) w modelu Bottom Up. Zgodnie z wyjaśnieniami KE oraz Prezesa UKE metodologia ta nakazuje ustalenie opłaty za usługę telekomunikacyjną na podstawie modelu kosztowego hipotetycznego operatora efektywnego. Czego nie wskazano w projektach decyzji to fakt, że metodologia ta nakazuje świadczenie usług poniżej kosztów jej świadczenia, gdyż żaden z badanych operatorów nie jest operatorem efektywnym. Każdy operator budował swoją sieć w oparciu o potrzeby klientów oraz rozwój konkurencji, stąd nie można uznać, że jego sieć jest zbudowana w sposób efektywny, jak wynika z modelu Prezesa UKE. Już same dokumenty unijne wskazują, że usługa zakańczenia połączeń na być świadczona poniżej kosztów realnie ponoszonych przez badanego operatora, ale te straty operator może sobie pokryć z innych usług telekomunikacyjnych. Tym samym dokumenty unijne beztrąsko stwierdzają, że operator ma świadczyć usługę zakańczenia połączeń na zasadach dumpingowych przy wykorzystaniu subsydiowania skrośnego. Obie te metody są antykonkurencyjne i w dodatku mają być wprowadzane na wyraźne żądanie Prezesa UKE.

Co więcej, projekty decyzji dotyczą trzech typów zakańczeń połączenia sieci: światłowodowej, koncentrycznej oraz w oparciu o skrętkę miedzianą. Mimo że świadczenie usług w tych trzech technologiach znacząco się różni, projekty decyzji przewidują ten sam koszt świadczenia w nich usług. Jest to oczywisty błąd wynikający z fikcyjności założenia, że koszty oblicza się w oparciu o nieistniejącą sieć hipotetycznego operatora efektywnego.

Zdaniem Izby Prezes UKE, skoro podjął się zmiany metodologii obliczania kosztów FTR w przedmiotowych postępowaniach, nie powinien opierać się na modelu hipotetycznego operatora efektywnego, ale na realnej strukturze sieci badanych operatorów i na ich kosztach.

Kolejnym problemem jest sama metodologia LRIC. Zakłada ona obliczanie opłaty wyłącznie w oparciu o koszty długookresowe przyrostowe związane wyłącznie ze świadczoną usługą. Każdy koszt, który jest związany ze świadczeniem zakańczenia połączeń, ale również z inną usługą, nie jest już w tej metodologii brany pod uwagę (tzw. koszty wspólne). Jest to oparte na kolejnej fikcji, że liczy się tylko te koszty, których operator nie poniósłby, gdyby nie świadczył usługi zakańczenia połączeń we własnej sieci. Tymczasem jest to usługa kluczowa dla prowadzenia działalności telekomunikacyjnej i bez niej operator w ogóle nie prowadziłby działalności telekomunikacyjnej w zakresie połączeń telefonicznych, a świadczyłby jedynie dostęp do sieci Internet lub telewizję kablową.

Zalecenie KE nie bierze pod uwagę zarówno struktury polskiego rynku stacjonarnego (dużo małych i średnich operatorów) jak również ostatnich inwestycji w sieci dostępne w technologii FTTH. Wprowadzenie drastycznych obniżek opłat za zakańczanie połączeń do sieci stacjonarnych zachwieje inwestycjami w FTTH. Co więcej, ta obniżka, patrząc na historię regulacji rynku mobilnego, nie przyniesie żadnych obniżek opłat detalicznych, a co najwyżej podwyżki, aby subsydiować powstałe straty na infrastrukturze stacjonarnej a szczególnie światłowodowej.

W opinii KIKE Prezes UKE nie powinien kopiować niewiążącego zalecenia KE, lecz utrzymać dotychczasową metodologię TD-FDC /FAC uwzględniającą koszty inwestycji, a wraz z nią dotychczasowe stawki za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych. Niemniej jednak w sytuacji, gdy Prezes UKE dąży do wdrożenia celów regulacyjnych określonych w zaleceniu KE, zdaniem KIKE, nie powinno się stosować metodologii pure LRIC, ale metodologię LRAIC+, umożliwiającą przyporządkowanie do usługi zakończenia połączeń znacznie większej ilości kosztów, w tym kosztów wspólnych. Zgodnie z raportem BEREC z lipca 2017 r. jest to metodologia stosowana przez regulatorów dwóch krajów członkowskich.

III. Symetria rozliczeń

Wszystkie 75 projektów decyzji Prezesa UKE przewidują tę samą stawkę za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych 0,32 gr./min. Jest to związane faktem, że jak wskazano w pkt II, jest to stawka wyliczona nie w oparciu o koszty badanych operatorów, lecz koszty hipotetycznego operatora efektywnego. W efekcie tego nie tylko ustalono tę samą opłatę za usługi świadczone w różnych technologiach, ale także opłaty te wyliczono bez względu na wielkość badanego operatora. Tym samym Prezes UKE pominął efekt skali operatora zasiedziałego OPL, umożliwiając mu ponoszenie znacznie niższych kosztów niż operatorzy mniejsi czy lokalni. Pomijając fakt faworyzowania w ten sposób OPL, Prezes UKE odszedł od dotychczasowej praktyki regulacyjnej rynku zakańczania połączeń w sieciach stacjonarnych. Dotychczasowe regulacje bowiem utrzymywały asymetrię rozliczeń FTR pomiędzy OPL a innymi operatorami alternatywnymi (OA) wprowadzając dla OA symetrię jedynie do stawki FTR OPL w okresie rozliczeniowym O1. Takie odejście od tej dotychczasowej praktyki jest, zdaniem Izby, związane z kopiowaniem przez Prezesa UKE regulacji rynku mobilnego, bez zwracania uwagi na jego odmienną strukturę. W rynku mobilnym jest teraz właściwie tylko czterech wielkich operatorów infrastrukturalnych, stąd wprowadzenie między nimi symetrii nie spowodowało większych zaburzeń konkurencji. Na rynku stacjonarnym z kolei jest jeden operator zasiedziały i setki średnich oraz mniejszych operatorów. Ustalenie między nimi symetrii rozliczeń spowoduje poważne problemy finansowe dla mniejszych operatorów, zwłaszcza tych, którzy są dostawcami usług hurtowych.

Biorąc pod uwagę powyższe, KIKE pragnie zwrócić uwagę na dwa fakty. Po pierwsze, odejście przez Prezesa UKE od dotychczasowej słusznej praktyki asymetrii rozliczeń FTR jest niezgodne z art. 8 § 1 KPA (odejście od dotychczasowej praktyki rozstrzygania spraw). Po drugie, asymetria rozliczeń FTR nie jest w UE zjawiskiem wyjątkowym czy zakazanym przez KE. Zgodnie z przytoczonym już raportem BEREC, taka asymetria występuje w Belgii, na Cyprze, w Finlandii i na Chorwacji.

Zdaniem KIKE Prezes UKE powinien zastosować w rozliczeniach między OPL a OA asymetrię stawek FTR w wysokości co najmniej 25%.

IV. Wysokość stawki FTR

Razem możemy więcej!

Zgodnie z projektami decyzji Prezesa UKE nowa stawka FTR ma wynosić w Polsce 0,32 gr./min. Jest to spadek w stosunku do najpowszechniejszej dziś stawki FTR w wysokości 2,73 gr./min. Jest to, po pierwsze, drastyczny spadek tej opłaty o prawie 90%, na który nie są przygotowane budżety małych i średnich operatorów. Należy wskazać, że przy analogicznym spadku stawek MTR proces ten był rozłożony na lata i w dodatku był podzielony na etapy stopniowego zmniejszania MTR. Już w samych decyzjach MTR z 2012 roku Prezes UKE wprowadzając metodologię pure LRIC zastosował etap pośredni dojścia do stawki docelowej. W przedmiotowych postępowaniach Prezes UKE znów odchodzi od tej praktyki wprowadzając natychmiastowy spadek opłaty FTR o prawie 90%.

W opinii KIKE Prezes UKE, jeśli dąży do zmniejszenia stawek FTR u małych i średnich operatorów, powinien zastosować w konsultowanych decyzjach etap pośredni na okres 12 miesięcy w wysokości 50% obecnej stawki FTR.

Druga sprawa to samo wyliczenie stawki z modelu. Po przeliczeniu jej na eurocenty wg kursu z dnia 28 czerwca 2018 r. otrzymamy stawkę FTR w Polsce w wysokości 0,073 eurocentów. Zgodnie z raportem BEREC z lipca 2017 roku, będzie to jedna z niższych stawek FTR w EU. Jest to związane z tym, że koszty robocizny w Polsce są niższe niż w większości krajów UE, co przekłada się na niższe koszty świadczenia usługi. Nie przełoży się to jednak na korzyści dla polskiej gospodarki, bo metodologia pure LRIC preferuje kraje o wyższych kosztach jak np. Niemcy, gdzie ta stawka będzie wynosić 0,1 eurocenta czy Luksemburg ze stawką 0,13 eurocenta. W efekcie tego rozliczenia usług głosowych między Polską a tymi krajami już z definicji będą niekorzystne dla polskich podmiotów, jak to jest w przypadku rynku mobilnego. Aby temu zaradzić, zdaniem KIKE, Prezes UKE powinien zastosować w przedmiotowych decyzjach, zamiast modelu hipotetycznego operatora efektywnego faworyzującego kraje o wyższych kosztach, benchmark. Jest to metodologia dozwolona przez zalecenie KE i stosuje ją, wg BEREC, 6 krajów UE. Za przykład kraju poprawnie chroniącego swoje podmioty gospodarcze mogą posłużyć tutaj Węgry, które ustaliły swoją stawkę FTR na poziomie 0,13 eurocenta, a więc taką jak Luksemburg i prawie dwukrotnie wyższą niż proponowana w decyzjach Prezesa UKE.

Niższe zarobki w Polsce przekładają się także na dużo niższe ARPU za usługi typu „all inclusive” niż w Europie Zachodniej. Stąd operatorzy w tamtych krajach będą mogli bez trudu pokryć straty na FTR z dochodów z rynku detalicznego. Polscy operatorzy niestety nie będą w stanie tego zrobić, przez co wielu z nich będzie musiało zmniejszyć swoje inwestycje. Innym wyjściem dla operatorów stacjonarnych będzie zwiększenie swojego ARPU poprzez przeniesienie kosztów regulacji FTR właśnie na abonentów. Zdaniem Izby, taki właśnie będzie efekt regulacji Prezesa UKE: wzrost cen detalicznych zamiast ich spadek.

V. Rozliczenia międzynarodowe

Asymetria rozliczeń FTR między krajami UE nie jest jedynym problemem, jaki czeka polskich operatorów po wprowadzeniu postulowanej stawki 0,32 gr./min. Znaczącym problemem będą rozliczenia z krajami spoza UE, w szczególności z Ukrainą, Wietnamem czy Rosją, skąd pochodzą duże skupiska mniejszości narodowych na terenie Polski. Projekty decyzji Prezesa UKE nie przewidują bowiem ograniczenia stosowalności ich do połączeń telefonicznych inicjowanych na terenie UE czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W efekcie tego nastąpi ogromna asymetria rozliczeń między polskimi operatorami a np. ukraińskimi, tak jak to miało miejsce w przypadku regulacji MTR.

Zdaniem KIKE, Prezes UKE powinien w konsultowanych decyzjach wyraźnie wskazać, że stawka FTR z decyzji nie dotyczy rozliczeń za połączenia głosowe inicjowane spoza UE/EOG.

VI. Spadek wpływów z VAT i CIT

Ostatnią kwestią, której w swojej regulacji Prezes UKE nie bierze pod uwagę, to wpływu z podatku VAT i CIT. Wg raportu Prezesa UKE o stanie rynku telekomunikacyjnego z 2016 roku strona 40 (na chwilę obecną brak jest jeszcze nowego raportu za rok 2017), w 2016 roku wolumen ruchu w sieciach stacjonarnych wyniósł 8 mld minut. Przyjmując średnią stawkę FTR w tym czasie 2,73 gr./min. był to przychód w wysokości 218,4 mln zł., za który konieczne było zapłacenie 65,2 mln podatku VAT. Po zmniejszeniu opłaty FTR o prawie 90% takiemu samemu zmniejszeniu ulegną wpływy z podatku VAT do wysokości 7,6 mln zł. Można więc przyjąć, że regulacje Prezesa UKE spowodują zmniejszenie się wpływów do budżetu z tytułu podatku VAT o prawie 58 mln zł. Dodatkowo należy wspomnieć jeszcze o zmniejszonych wpływach do budżetu z podatków dochodowych w związku ze zmniejszeniem przychodów z tytułu stawek FTR z 218,4 mln zł do 25,6 mln zł.

Podsumowując, Izba wnosi o utrzymanie przez Prezesa UKE dotychczasowych stawek FTR lub co najmniej zatrzymanie ich spadku maksymalnie do poziomu węgierskiego, przy jednoczesnym uwzględnieniu dotychczasowej praktyki asymetrii stawek FTR.

Z wyrazami szacunku



Prezes KIKE
Karol Skupień

Razem możemy więcej!