

Warszawa, 27 czerwca 2018 r.

Znak NASK:DP.022.3.2018.AKU

Sz. P. Marcin Cichy

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

ul. Giełdowa 7/9

01 – 211 Warszawa

Stanowisko konsultacyjne dotyczące projektu decyzji w sprawie hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji (NASK-PIB)

W imieniu Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej „NASK-PIB”) przedstawiam stanowisko konsultacyjne w sprawie projektu decyzji dla NASK-PIB o numerze DHRT.SMP.6040.33.2018 z prośbą o jego uwzględnienie w dalszych pracach nad powyższym projektem decyzji.

NASK-PIB wnioskuje o:

1. ograniczenie regulacji do utrzymania uprzednio nałożonych na NASK-PIB obowiązków z art. 34, 36 i 37 ustawy Prawo telekomunikacyjne, jako proporcjonalnych i adekwatnych środków regulacyjnych;
2. wykreślenie obowiązku o którym mowa w art. 44 Pt;
3. na wypadek nieuwzględnienia powyższych postulatów, uzupełnienie planowanych regulacji o pozostałe podmioty działające na rynku telefonii stacjonarnej.

Ad. 1. i 2.

Na wstępie wskazujemy, że NASK-PIB jest już stroną decyzji na analizowanym rynku właściwym obejmującym hurtowy rynek świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji NASK-PIB. Przedmiotowa decyzja DRTD-SMP-6043-34/06(10) została wydana przez Prezesa UKE w dniu 26 kwietnia 2007 r.

Procedurę zmiany obowiązków regulacyjnych, uprzednio nałożonych na operatora o znaczącej pozycji rynkowej określa art. 24 ustawy Prawo telekomunikacyjne, który stanowi:

„Po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w art. 22 ust. 1, Prezes UKE, w przypadku ustalenia, że na rynku właściwym występuje przedsiębiorca telekomunikacyjny o znaczącej pozycji

rynkowej lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni zajmujący kolektywną pozycję znaczącą, wydaje decyzję, w której:

- 1) określa rynek właściwy w sposób określony w art. 22 ust. 1 pkt 1;
- 2) wyznacza przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą oraz:
 - a) nakłada obowiązki regulacyjne, **biorąc pod uwagę adekwatność i proporcjonalność danego obowiązku do problemów rynkowych, których rozwiązanie służy realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2**, lub
 - b) utrzymuje nałożone obowiązki regulacyjne, jeżeli przedsiębiorca telekomunikacyjny lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie utracili tej pozycji, lub
 - c) **zmienia lub uchyla nałożone obowiązki regulacyjne, jeżeli przedsiębiorca telekomunikacyjny lub przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie utracili tej pozycji, ale warunki na rynku właściwym uzasadniają zmianę lub uchylenie tych obowiązków.**

Powyższy przepis wraz z wytycznymi, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne, stanowi podstawę prawną rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UKE w sprawach związanych z analizą rynków właściwych i nakładaniem, zmianą oraz uchylaniem obowiązków regulacyjnych.

Analizując uzasadnienie projektu przedstawionego w toku konsultacji, NASK-PIB wskazuje, że Prezes UKE nie wykazał jakichkolwiek okoliczności, które uzasadniałyby zmianę obecnie nałożonych na NASK-PIB obowiązków regulacyjnych, co zostanie wykazane poniżej.

Od czasu przeprowadzenia poprzedniej analizy rynkowej, zmianie nie uległ udział NASK-PIB w rynku, który nadal obejmuje 100% zakończeń we własnej sieci. Jednakże ze względu na specyfikę tego rynku nie można pomijać faktu, że udział NASK-PIB nie ma istotnego znaczenia, ze względu na fakt, że cały rynek detaliczny telefonii stacjonarnej jest rynkiem konkurencyjnym a jednocześnie rynkiem schyłkowym, czego dowodem jest chociażby przeprowadzona przez Prezesa UKE analiza rynku nr 8 tj. rynku świadczenia usługi rozpoczynania połączeń w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej. W projekcie decyzji deregulacyjnej dla tego rynku Prezes UKE wskazuje m.in.:

- ✓ *„Podsumowując, analizowany rynek nie charakteryzuje się występowaniem wysokich i trwałych barier strukturalnych, które osłabiają lub uniemożliwiają konkurencję. Usługi głosowe świadczone są przez różnego typu łącza i technologie. Nowi uczestnicy rynku rozwijają własną infrastrukturę telekomunikacyjną, często równoległą do infrastruktury operatora zasiedziałego, na potrzeby świadczenia usług szerokopasmowego dostępu do Internetu, zaś usługa głosowa w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej nie jest traktowana jako usługa główna, a jedynie dodana, przynosząca niższe zyski i stanowiąca efekt stosowania ekonomii skali przez przedsiębiorców (obniżanie średnich kosztów stałych przy rosnącej wielkości produkcji). Wśród analizowanych największych podmiotów na rynku rozpoczynania połączeń, żaden z podmiotów nie prowadzi działalności wyłącznie w zakresie usług głosowych.”*
- ✓ *„Pozycja operatorów alternatywnych na rynku umacnia się, wpływając na jego większą konkurencyjność. Na rynku hurtowym w latach 2011-2016 pojawili się operatorzy alternatywni, którzy nie są zainteresowani rozwijaniem na szeroką skalę swojej działalności w obszarze usług głosowych na rynku detalicznym. Skupiają się wyłącznie na segmencie biznesowym, świadcząc*

kompleksową obsługę w zakresie usług telekomunikacyjnych oraz obsługi teleinformatycznej przedsiębiorstw i instytucji, zaś w zakresie usług hurtowych przygotowują oferty dla resellerów, obejmujące zazwyczaj udostępnienie publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz dedykowanych platform telekomunikacyjnych dla klientów hurtowych, którzy chcieliby świadczyć usługi pod własną marką.”

- ✓ „Niskie udziały konkurentów operatora zasiedziatego wynikają z obecnych trendów rynkowych. Podmioty posiadające głównie abonentów tradycyjnych łączą PSTN/ISDN co roku notują spadek zainteresowania usługami telefonii stacjonarnej, zarówno w segmencie konsumenckim, jak i biznesowym. W latach 2011-2016 baza abonencka zmniejszyła się ogółem o ponad 2,7 miliona użytkowników. Niewielki wzrost notowany jest głównie w przedsiębiorstwach oferujących usługi pakietowe w technologii TVK oraz VoIP. Wynika to ze zmniejszającego się od wielu lat popytu na pojedyncze usługi telefonii stacjonarnej oraz większej skłonności konsumentów do zakupów usług łączonych dostarczanych w ramach jednej technologii, które obniżają jednostkowe koszty usługi telefonicznej. Pakietyzacja usług i produktów w dobie wysokiej konkurencyjności rynku stała się dla wielu przedsiębiorców telekomunikacyjnych strategią marketingową”.

Okoliczności związane z konkurencyjnością rynku detalicznego i niskimi cenami za połączenia są corocznie potwierdzane przez Prezesa UKE w raportach o stanie rynku. Co istotne, kwestia objęcia rynku zakańczania połączeń Zaleceniami KE w sprawie rynków właściwych była kwestią dyskusyjną i Komisja Europejska miała istotne wahania co do umieszczenia tego rynku na liście rynków właściwych¹ i chociaż ostatecznie rynek ten pozostał w Zaleceniach to zasadność zaostrożenia regulacji budzi poważne wątpliwości.

Podobne wątpliwości co do zmiany obowiązków regulacyjnych nałożonych na NASK-PIB wywołuje porównanie problemów rynkowych stwierdzonych przez Prezesa UKE w Decyzji SMP z 2007 r. oraz w konsultowanym projekcie. Poniżej w tabeli nr 1 prezentujemy zestawienie powyższych problemów z odniesieniem zidentyfikowanych problemów do obowiązków, jakie zostały nałożone lub są planowane do nałożenia na NASK-PIB.

Tabela nr 1. Zestawienie potencjalnych problemów rynkowych w odniesieniu do hurtowego rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji NASK-PIB

Zidentyfikowany problem rynkowy	Opis problemu w Decyzji SMP 2007	Opis problemu w Projekcie Decyzji
Możliwość utrudniania operatorom dostępu do sieci Operatora	„Mając na uwadze wyżej przedstawioną analizę, z której jednoznacznie wynika pozycja znacząca NASK na rynku właściwym, należy stwierdzić, iż NASK posiada bodźce oraz możliwości do podejmowania działań utrudniających realizację dostępu lub połączenia sieci, niekorzystne dla konkurentów NASK. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, że NASK konkuruje na rynku sieci dostępowych z	„Mając na uwadze wyżej przedstawioną analizę, z której jednoznacznie wynika pozycja znacząca Operatora na analizowanym rynku właściwym, należy stwierdzić, iż posiada on bodźce oraz możliwości do podejmowania działań utrudniających realizację dostępu do jego sieci lub połączenia sieci Operatora z innymi sieciami, bądź też takie kształtowanie warunków tego dostępu lub połączenia sieci,

¹ <https://www.telko.in/bedzie-deregulacja-ftr-w-europie>

	<p>innymi operatorami sieci dostępowych, którzy jednak potrzebują zakończyć połączenia w sieci NASK. Warunki współpracy mogą zatem zmierzać do eliminacji lub utrudniania działalności konkurencji w zakresie w jakim korzystają oni z zakańczania połączeń w sieci NASK”</p>	<p>które będą niekorzystne dla konkurentów Operatora. Warunki współpracy mogą zatem zmierzać do eliminacji lub utrudnienia działalności innym przedsiębiorcom w zakresie, w jakim korzystają oni z zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej Operatora.”</p>
<p>Możliwość antykonkurencyjnego zawyżania stawek za zakańczanie połączeń</p>	<p>„Znaczenie stawek stosowanych przez NASK za zakańczanie połączenia jest o tyle istotne, że mają one bezpośredni wpływ na poziom cen usług detalicznych, świadczonych przez konkurentów NASK, a zatem także na możliwość konkurencji przez nich z NASK na rynku dostępowym. Potencjalnie każdy z przedsiębiorców telekomunikacyjnych może dążyć do oferowania stawek za zakańczanie połączeń we własnej sieci przewyższających faktyczne koszty świadczenia tej usługi, zwłaszcza w sytuacji, gdy potencjalnie klienci zmuszeni są do nabywania tych usług, jak ma to miejsce na hurtowym rynku zakańczania połączeń w sieci stacjonarnej. Może także dążyć do różnicowania nabywców usług w zależności od ich pozycji konkurencyjnej. Możliwość antykonkurencyjnych działań w obszarze stawek za zakańczanie połączeń wynika z zasady obowiązującej na rynku właściwym, że dzwoniący płaci (...) Prezes UKE obserwując tendencje cen zakańczania połączeń w sieciach operatorów alternatywnych, zauważa bowiem w skali wieloletniej pozytywne tendencje polegające na obniżaniu stawek za usługę zakańczania połączeń, tak więc nie uważa za celowe obciążanie NASK obowiązkiem ustalania stawek na zasadach kosztów uzasadnionych oraz prowadzenia rachunkowości regulacyjnej oraz kalkulacji kosztów. Natomiast, w celu uniemożliwienia prowadzenia przez operatora o pozycji znaczącej omówionych powyżej praktyk przeciwdziałania konkurencji, w tym potencjalnej dyskryminacji,</p>	<p>„Znaczenie stawek stosowanych przez Operatora za zakańczanie połączenia jest o tyle istotne, że mają one bezpośredni wpływ na poziom cen usług detalicznych, świadczonych przez jego konkurentów. Potencjalnie każdy z przedsiębiorców telekomunikacyjnych może dążyć do stosowania stawek za zakańczanie połączeń we własnej sieci przewyższających faktyczne koszty świadczenia tej usługi, zwłaszcza w sytuacji, gdy potencjalni klienci zmuszeni są do nabywania tych usług, jak ma to miejsce na hurtowym rynku świadczenia usługi zakańczania połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji. Może także dążyć do różnicowania nabywców usług w zależności od ich pozycji konkurencyjnej. W ocenie Prezesa UKE występuje niebezpieczeństwo niezasadnego zawyżania stawek przez Operatora. Operator ma ku temu silne impulsy, gdyż w ten sposób nie tylko zwiększa swoje przychody, ale i wpływa pośrednio na ofertę detaliczną konkurencyjnych operatorów.</p>

	<i>niezbędne jest podjęcie przez Prezesa UKE stosownych działań regulacyjnych i nałożenie na NASK innych, mniej dolegliwych, ale zarazem adekwatnych do zidentyfikowanych problemów i w związku z tym efektywnie im przeciwdziałających, obowiązków wskazanych w Pt.”</i>	
Obowiązki regulacyjne nałożone lub planowane do nałożenia w związku ze stwierdzonymi problemami		
Decyzja SMP 2007	Projekt	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego (art. 34 Pt); ✓ obowiązek równego traktowania (art. 36 Pt); ✓ obowiązek ogłaszania lub udostępnienia informacji w sprawach zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego (art. 37 Pt). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o zapewnienie dostępu telekomunikacyjnego (art. 34 Pt); ✓ obowiązek równego traktowania (art. 36 Pt); ✓ obowiązek ogłaszania lub udostępnienia informacji w sprawach zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego (art. 37 Pt); ✓ obowiązek, o którym mowa w art. 44 Pt polegający na stosowaniu, od dnia doręczenia decyzji, jednak nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2019 r., opłat za zakańczanie połączeń w publicznej sieci telefonicznej w stałej lokalizacji NASK-PIB w wysokości 0,32 gr/min, wyliczonej w oparciu o stworzony przez Prezesa UKE model operatora efektywnego. 	

Jak widać z przywołanych powyżej postanowień Decyzji SMP 2007 oraz Projektu, w obu przypadkach Prezes UKE zidentyfikował dokładnie te same problemy, a pomimo tego zdecydował się na nałożenie różnych obowiązków regulacyjnych. Nałożenie obowiązku z art. 44 Prawa telekomunikacyjnego, Prezes UKE uzasadnia zmianami jakie zaszły w otoczeniu regulacyjnym w Unii Europejskiej tj. wydanym w dniu 7 maja 2009 r. Zaleceniem Komisji 2009/396/WE w sprawie uregulowań dotyczących stawek za zakańczanie połączeń w sieciach stacjonarnych i ruchomych. Abstrahując od tego, że powyższe Zalecenia zostały wydane ponad 9 lat temu, należy podkreślić, że art. 24 Pt nie uzależnia nałożenia obowiązków regulacyjnych od zmiany otoczenia regulacyjnego, ale od **adekwatności i proporcjonalności danego obowiązku do problemów rynkowych, których rozwiązanie służy realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2.**

Tymczasem, Prezes UKE w żaden sposób nie uzasadnił dlaczego w 2007 r. w stosunku do identycznych problemów rynkowych uznał za zasadne nałożenie wyłącznie obowiązków z art. 34,36 i 37 Pt, a w 2018 r. w Projekcie, do powyższych obowiązków dodał nowy obowiązek z art. 44 Pt.

Warto podkreślić, że w toku obowiązywania dotychczasowych regulacji, NASK-PIB nie odmówił uwzględnienia żadnego wniosku o dostęp, nie posiadał żadnego sporu przed Prezesem UKE, który dotyczyłby dostępu do sieci NASK-PIB.

W konsekwencji, w świetle powyższych okoliczności, nie można uznać, że zaistniały jakiegokolwiek dodatkowe okoliczności uzasadniające zaostrezenie obowiązków regulacyjnych wobec NASK-PIB.

Nie można również zaakceptować twierdzenia Prezesa UKE, że stawki za zakończenie połączeń w sieci NASK-PIB mogą wpływać na wyższe ceny detaliczne. Od wielu lat na rynku detalicznym świadczone są usługi telefoniczne w formie abonamentu „no-limit”. Obecne zmiany stawki FTR nie będą miały

wpływu na opłaty pobierane od abonentów: stawka FTR jest około dwukrotnie niższa niż stawka MTR. Innymi słowy, stawka FTR jest na tak niskim poziomie, że dalsze jej obniżanie nie doprowadzi do korzyści dla Abonentów. Trzeba również pamiętać, że oferty no-limit obejmują również połączenia na numery komórkowe – pomimo że stawka MTR jest już obecnie wyższa od stawki FTR, a wolumen ruchu do sieci ruchomych jest znacznie wyższy niż do sieci stacjonarnych. Warto również pamiętać, że rynek stacjonarnych usług głosowych z roku na rok notuje spadek zarówno liczby łącz, jak i wolumenu minut (co zostało opisane przez Prezesa UKE we wskazanym powyżej projekcie decyzji dla rynku nr 8).

Tym samym, twierdzenia Prezesa UKE o potencjalnych problemach rynkowych nie odpowiadają rzeczywistości i w żaden sposób nie uzasadniają nałożenia dodatkowych obowiązków regulacyjnych.

Trzeba przy tym pamiętać, że nałożenie obowiązku z art. 44 Prawa telekomunikacyjnego wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności („szczególnego przypadku”). Tymczasem, w uzasadnieniu projektu, Prezes UKE nie wykazał, aby w jakikolwiek sposób spełniły się przesłanki mogące mówić o zaistnieniu szczególnego przypadku. Z pewnością nie może być taką przesłanką niepełne wdrożenie art. 13 Dyrektywy o dostępie, czego skutkiem są, zdaniem Prezesa UKE, ograniczone możliwości stosowania art. 39 i 40 Pt. Warto podkreślić, że oba te przepisy dają podstawy do nałożenia obowiązków dalece ingerujących w swobodę działalności gospodarczej, a tym samym Prezes UKE powinien w pierwszej kolejności wykazać dlaczego obowiązki z art. 39 lub 40 Pt są niewystarczające w przedmiotowej sprawie. Jest to tym bardziej istotne, że pomimo identycznych problemów rynkowych w Decyzji SMP 2007, Prezes UKE w ogóle nie uznał za zasadne nakładania obowiązków związanych z kontrolą cen. Tymczasem w przypadku Projektu, Prezes UKE uznaje, że obowiązki z art. 39 Pt i 40 Pt są nieadekwatnym i nieproporcjonalnym środkiem do rozwiązania stwierdzonych (co prawda wadliwie) problemów.

Reasumując, NASK-PIB wnosi o wykreślenie z projektu obowiązków o których mowa w art. 44 Pt, jako nieadekwatnych i nieproporcjonalnych.

Ad. 3.

Jedną z istotnych ułomności planowanej przez Prezesa UKE regulacji jest jej mocno ograniczony charakter. Z ogłoszenia o konsultacjach wynika, że Prezes UKE planuje wydanie decyzji jedynie wobec 75 podmiotów działających na rynku stacjonarnych usług telefonicznych. Tymczasem lista podmiotów działających na tym rynku jest znacznie większa i obejmuje co najmniej kilkadziesiąt podmiotów więcej. Podmioty te, jako niepodlegające planowanym regulacjom będą uprzywilejowane i będą mogły stosować znacznie wyższe, asymetryczne stawki za zakańczanie połączeń.

Takie podejście niesie za sobą szereg negatywnych skutków, wśród których należy wymienić przede wszystkim:

- a) asymetrię rozliczeń w relacjach pomiędzy operatorami regulowanymi nową stawką FTR, a operatorami nie podlegającymi regulacjom;
- b) „ucieczkę od regulacji” przez podmioty dysponujące numeracją rozgłaszaną w sieciach innych operatorów poprzez przenoszenie numeracji do operatorów nie objętych planowanymi regulacjami;
- c) nadużycia na rynku telekomunikacyjnym związane z asymetrią rozliczeń hurtowych.

Szczególnie zagrożenia wskazane w pkt a i c powyżej powinny zostać uwzględnione przez Prezesa UKE podczas dalszych prac. Podkreślamy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne, celem ustawy, a co za tym idzie również celem działań regulacyjnych jest stworzenie „warunków dla:

- 1) wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych; (...)
- 4) zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych;”

Zdecydowanie wbrew powyższemu celom jest wprowadzanie regulacji, które z bardzo dużym prawdopodobieństwem doprowadzą do tak negatywnych skutków. Jednocześnie, brak jest uzasadnienia dla tworzenia regulacji, które stwarzają preferencje dla wybranych podmiotów.

Równie istotne jest, aby planowane wdrożenie nowej stawki FTR nie nasiliło nadużyć na rynku. Operatorzy tacy jak NASK-PIB są szczególnie narażeni na tego typu działania ze strony nieuczciwych przedsiębiorców, którzy wykorzystują nielimitowane plany taryfowe do kierowania sztucznego ruchu do sieci operatora, generując przychody z zakańczania połączeń istotnie wyższe, aniżeli przychód NASK z taryfy detalicznej.

W konsekwencji w przypadku nie uwzględnienia wniosku o wykreślenie obowiązku z art. 44 Pt, NASK-PIB wnioskuje o poszerzenie zakresu planowanych regulacji na pozostałe podmioty funkcjonujące na rynku stacjonarnych usług telefonicznych, tak aby wyeliminować powyższe negatywne zjawiska, jakie z pewnością będą skutkiem ograniczenia wdrożenia planowanych regulacji wyłącznie do części podmiotów działających na rynku.

Z poważaniem,